



3 januari 2019

RAPPORT

REKENKAMER- EN AUDITCOMMISSIE
WATERSCHAP DE DOMMEL

Evaluatie Energiefabriek

Inhoud

Over de evaluatie	4
<i>Aanleiding, doelstelling, vraagstelling en onderzoeksaanpak</i>	4
Deel A: Conclusies en aanbevelingen	8
Hoofdvraag 1. Conclusies en aanbevelingen besluitvormingsproces	9
Beantwoording deelvragen en conclusies	9
Beantwoording hoofdvraag 1 en conclusie	12
Aanbevelingen	12
Hoofdvraag 2. Conclusies en aanbevelingen capaciteit ambtelijke organisatie	14
Beantwoording deelvragen en conclusies	14
Beantwoording hoofdvraag 2 en conclusie	15
Aanbevelingen	16
Deel B: Nota van bevindingen	18
Hoofdvraag 1. Bevindingen besluitvormingsproces	19
1. Formele bevoegdheden AB bij investeringsbeslissingen	19
2. Argumenten voor de bouw van de Energiefabriek en nieuwe wijze van aanbesteden	21
3. Betrokkenheid en kaderstellende/controlerende rol van het AB	23
4. Keuze innovatief bouwen, risico's en beheersmaatregelen	25
5. Afwegingen om het onderhoud zelfstandig uit te voeren	27
6. Informatievoorziening over de beoogde resultaten	29
7. Informatievoorziening over effecten op andere organisatieonderdelen (SNB)	30
8. Financiële risico's van de exploitatie	31
Hoofdvraag 2. Bevindingen capaciteit ambtelijke organisatie	32
1. Black-box opzet en wijze van aanbesteden	32
2. (Ambtelijke) capaciteit om rol als opdrachtgever te vervullen	33
3. Lerend netwerk Energiefabriek	34
4. Juridische geschillen: oorzaken en voorkomen	35
5. Mate waarin WDD toegerust is om de exploitatie zelf uit te voeren	37
6. Afronding en operationeel krijgen van de Energiefabriek	38
Bijlagen	
Bijlage 1: Geraadpleegde documenten	40
Bijlage 2: Afkortingenlijst	41

Over de evaluatie

Over de evaluatie

Aanleiding

Situatie

In het kader van de meerjarenafspraken energie-efficiency is in 2009 landelijk afgesproken ernaar te streven dat het energieverbruik van de waterschappen met 2% per jaar wordt teruggebracht. Tegen die achtergrond is begin 2010 binnen Waterschap De Dommel de bestuurlijke meningsvorming gestart over de realisatie van een energiefabriek met als doel om op innovatieve wijze het energieverbruik van het waterschap terug te brengen.

In 2012 is door het algemeen bestuur (hierna AB) besloten om in te stemmen met de bouw van de Energiefabriek voor een totaalbedrag van € 35 mln.

Uitdaging

Het project is op meerdere manieren uniek: Het is een voor alle waterschappen innovatief project (nieuwe technologie), het is een van de grootste investeringen van Waterschap De Dommel tot nu toe en er is gebruik gemaakt van een nieuwe aanbestedingsvorm.

In de voorbereiding en tijdens de bouw is echter niet alles naar wens verlopen. Mede hierdoor is er twijfel ontstaan of het waterschap voldoende is toegerust om een project van deze aard en omvang tot een goed einde te brengen. Ook is de vraag of het AB voorafgaand aan en gedurende het project voldoende in positie is gebracht om zijn rol te vervullen.

Doel- en vraagstelling

Vanwege de genoemde uitdagingen hebben de rekenkamer- en de auditcommissie van Waterschap De Dommel besloten een lerende evaluatie te starten naar de bouw en exploitatie van de Energiefabriek. De evaluatie heeft twee centrale hoofdvragen:

1. Heeft het algemeen bestuur zijn rol goed kunnen vervullen c.q. vervuld?
2. Is het waterschap voldoende toegerust om een project als de Energiefabriek te realiseren?

De evaluatie heeft een balans in terugkijken (feiten objectief en scherp in beeld brengen) en leren (van ervaringen). De evaluatie biedt zowel handvatten voor het DB als het AB.

In de evaluatie is steeds een onderscheid gemaakt tussen de twee hoofdvragen (zie ook afbeelding 1):

Hoofdvraag 1: Besluitvormingsproces

Het AB heeft besloten te komen tot de realisatie van een energiefabriek. In deze evaluatie kijken we naar de besluitvorming om te komen tot de bouw en exploitatie van de Energiefabriek. Hierbij is de vraag of het AB voorafgaand aan en gedurende het project op een goede manier is geïnformeerd. Dit om vast te stellen of het AB voldoende in positie is gebracht om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Daarnaast kijken we ook of het AB zelf zijn rol goed heeft opgepakt en ingevuld.

Hoofdvraag 2: Capaciteit ambtelijke organisatie

Naast de bestuurlijke besluitvorming richt deze evaluatie zich op de capaciteit van de ambtelijke organisatie. De focus ligt met name op de aanwezigheid van benodigde kennis en expertise om de rol van opdrachtgever op een goede manier in te vullen. Ook kijken we in hoeverre en op welke manier gebruik is gemaakt van kennis buiten de eigen organisatie.

Afbeelding 1. Evaluatie op basis van twee hoofdvragen



Onderzoeksvragen

Beide hoofdvragen zijn onderzocht aan de hand van specifieke onderzoeksvragen, om daarmee de twee hoofdvragen te kunnen beantwoorden. In zowel Deel A: Conclusies en aanbevelingen en Deel B: Nota van bevindingen komen alle deelvragen per hoofdvraag aan bod. In tabel 1 zijn de deelvragen per hoofdvraag gepresenteerd.

Tabel 1. Onderzoeksvragen per onderdeel

Onderzoeksvragen	
Hoofdvraag 1: Besluitvormingsproces <i>Rol en positie AB</i>	1. Wat is de formele rol van het AB bij investeringsbeslissingen als de bouw en exploitatie van de Energiefabriek? 2. Op basis van welke argumenten is besloten tot de bouw van de Energiefabriek en de nieuwe wijze van aanbesteden om dit doel te realiseren? Zijn daarbij alternatieve scenario's aan het AB voorgelegd? 3. Is het AB voldoende meegenomen in het (besluitvormings)proces en is het AB consequent in staat gesteld om de juiste rol (controlerend en kaderstellend) in dit traject te spelen? Is het AB daarbij op de hoogte gehouden van risico's? 4. Op welke wijze is de keuze voor innovatief bouwen van de Energiefabriek tot stand gekomen en is het AB op grond van de voorgelegde/verkregen informatie volledig geïnformeerd over mogelijke risico's en beheersmaatregelen om de risico's te kunnen beheersen en om een weloverwogen besluit te nemen? 5. Op grond van welke afwegingen is de keuze gemaakt om het onderhoud zelf te gaan uitvoeren? Is daarbij een risicoprofiel gemaakt? 6. Heeft het AB de juiste informatie ontvangen om te toetsen (o.b.v. kaders) of beoogde resultaten zijn behaald? 7. Heeft het AB de juiste informatie ontvangen om een weloverwogen afweging te maken over het effect van de Energiefabriek op andere organisatieonderdelen, bedrijfsonderdelen en samenwerkingen zoals Slibverwerking Noord-Brabant (SNB)? 8. Zijn de financiële risico's van de exploitatie van de Energiefabriek voldoende in kaart gebracht en aan het AB voorgelegd?
Hoofdvraag 2: capaciteit ambtelijke organisatie <i>Kennis en expertise</i>	1. Wat is de zogenaamde black-box opzet en waarom is er gekozen voor deze bijzondere wijze van aanbesteden? 2. In hoeverre heeft het waterschap voldoende capaciteit (kwaliteit en kwantiteit) in huis om de rol van opdrachtgever te vervullen bij projecten van deze aard en omvang? 3. In hoeverre is er voorafgaand en tijdens het project gebruik gemaakt van ervaringen vanuit het "Lerend netwerk Energiefabriek"? 4. Welke juridische geschillen hebben zich voorgedaan, waardoor zijn die geschillen veroorzaakt en hoe hadden ze voorkomen kunnen worden? 5. Is het waterschap voldoende toegerust om de exploitatie zelf uit te voeren? Waaruit blijkt dat? Wat zijn hierin aandachtspunten of risico's? 6. Wanneer wordt de Energiefabriek als volledig operationeel en afgerond beschouwd?

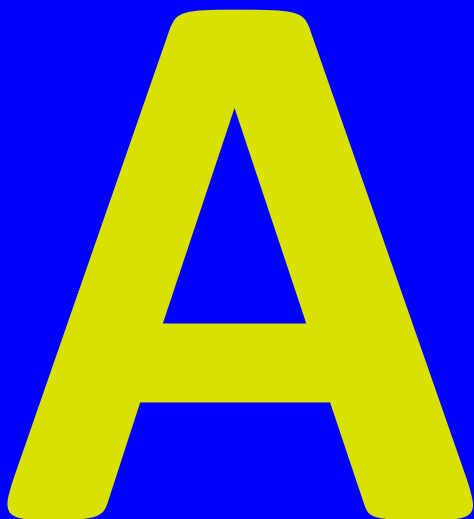
Onderzoeksaanpak

Om tot een beantwoording te komen van de hiervoor genoemde hoofd- en deelvragen is een selectie van 25 huidige en destijds betrokken medewerkers en bestuursleden (AB en DB) van Waterschap De Dommel gesproken in 12 verdiepende (groeps)gesprekken. Daarnaast is één gesprek gevoerd met een vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat.

Aanvullend is er een documentenstudie uitgevoerd (zie bijlage 2 voor een overzicht). Na de inventarisatie van de beschikbare informatie zijn de bevindingen geanalyseerd en gestructureerd om tot beantwoording van de deelvragen te komen in Deel B van dit rapport.

Vervolgens zijn de bevindingen getoetst via ambtelijk wederhoor. Daaropvolgend zijn de conclusies en aanbevelingen o.b.v. de hoofdvragen opgesteld met ondersteuning van de bevindingen en conclusies per deelvraag. Zie hiervoor Deel A van het rapport.

Deel A: Conclusies en aanbevelingen



Conclusies en aanbevelingen

In dit deel (A) zijn respectievelijk de conclusies en aanbevelingen voor hoofdvraag 1: Besluitvormingsproces en 2: Capaciteit ambtelijke organisatie gepresenteerd.

Om tot een beantwoording van de twee hoofdvragen te komen zal eerst een puntsgewijze samenvatting van de bevindingen per deelvraag worden gepresenteerd. Per onderzoeksvraag geven we eerst een korte samenvatting van de bevindingen, gevolgd door een korte conclusie¹ Vervolgens presenteren wij de conclusies, de beantwoording van de twee centrale onderzoeksvragen en doen wij aanbevelingen op basis van onze analyse voor respectievelijk hoofdvraag 1: Het besluitvormingsproces en 2: De capaciteit van de ambtelijke organisatie.

¹ Voor een nadere uitwerking verwijzen wij naar de Nota van Bevindingen (Deel B van dit rapport).

Hoofdvraag 1:

Besluitvormingsproces

Beantwoording deelvragen (op hoofdlijnen) en conclusies

1. Wat is de formele rol van het AB bij investeringsbeslissingen als de bouw en exploitatie van de Energiefabriek?

Het AB heeft een formele rol bij het goedkeuren van investeringsbeslissingen op programmaniveau. In de bestuurlijke bevoegdhedenregeling 2010 is opgenomen dat binnen programma's de beslissingsbevoegdheden zijn gedelegeerd aan het DB. Concreet betekent dit dat het DB, binnen de financiële ruimte van een programma, projecten kan initiëren zonder dat voor deze projecten aanvullende autorisatie vereist is. Het AB heeft beslissingsbevoegdheid als de kaders van de programmabegroting worden overschreden en nieuw krediet moet worden aangevraagd. Het AB wordt gedurende een project geïnformeerd via de reguliere verantwoordingscyclus (o.a. via bestuursrapportages, hierna burap's). Het AB heeft echter ook de bevoegdheid om, het delegaat/mandaat in te trekken of stringenter eisen aan de informatievoorziening door het DB te stellen. Bovendien kan het AB, te allen tijde (extra) inlichtingen laten verschaffen door de delegaat-/mandaatnemer, hier het DB, over de uitoefening van zijn bevoegdheid.

Conclusie

Vanuit het principe van programmasturing beslist het AB over investeringen op programmaniveau. Daardoor gaat het AB niet meer over afzonderlijke projecten binnen die programma's maar staat het op afstand. Via de Bestuurlijke bevoegdhedenregeling 2010 delegeert het AB taken aan het DB en geeft het mandaat aan het AB zonder te expliciteren hoe het DB verantwoording dient af te leggen over de gedelegeerde bevoegdheden. Het DB heeft daarin de vrije hand. Dit maakt dat het DB een relatief ruim mandaat heeft met betrekking tot investeringsbeslissingen. De formele bevoegdheid van het AB bestaat uit het nemen van een investeringsbesluit op programmaniveau. Het AB heeft de bevoegdheid om eisen te stellen aan het soort en niveau van informatie om te komen tot dit besluit.

2. Op basis van welke argumenten is besloten tot de bouw van de Energiefabriek en de nieuwe wijze van aanbesteden om dit doel te realiseren? Zijn daarbij alternatieve scenario's aan het AB voorgelegd?

De keuze voor een energiefabriek komt voort uit de klimaatdoelstellingen van Waterschap De Dommel (WDD). In het coalitieprogramma 2009-2013 is aangegeven dat energie-neutrale rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) onderdeel uitmaken van deze doelstellingen. De keuzes voor de locatie Tilburg en de wijze van aanbesteden komen voort uit de marktconsultatie in de voorfase van het project (begin 2011). Voorafgaand aan het besluit tot de bouw zijn zeven scenario's voorgelegd aan het DB. Uit deze alternatieven heeft het DB het voorkeursscenario voorgelegd aan het AB. Het AB is niet meegenomen in de afwegingen om te komen tot dat voorkeursscenario. Tijdens de interviews geven AB-leden aan dat zij meer betrokken hadden willen worden bij de gemaakte keuzes in de voorfase van het project.

Conclusie

Argumenten voor de bouw van de Energiefabriek vinden we in de klimaatdoelstellingen uit het coalitieakkoord 2009-2013. Daarnaast moet de keuze voor de nieuwe wijze van aanbesteden worden gezien in de tijdsgeest waarin de markt is geconsulteerd om (samen) tot de keuze voor de (nieuwe) wijze van aanbesteden en samenwerkingsvorm te komen. Er zijn geen alternatieve scenario's aan het AB voorgelegd. Ook is het AB niet meegenomen in de afwegingen om te komen tot het voorkeursscenario.

3. Is het AB voldoende meegenomen in het (besluitvormings)proces en is het AB consequent in staat gesteld om de juiste rol (controlerend en kaderstellend) in dit traject te spelen? Is het AB daarbij op de hoogte gehouden van risico's?

Het AB is aan de voorkant niet meegenomen in de overwegingen die ten grondslag lagen aan het voorkeursscenario of in de alternatieve scenario's. Het AB kon hierdoor alleen goedkeuring geven op het voorkeursscenario. In de voorfase van het project is een aantal risico's via een risicoparaagraaf gecommuniceerd aan het AB. Dit ging vooral over financiële risico's. Het AB heeft naast financiële kaders, geen aanvullende kaders meegegeven aan het project. Tijdens het

project is het AB op de hoogte gehouden via de burap's. In de fase van juridische geschillen zijn de fractievoorzitters op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen onder de voorwaarde van geheimhouding. Het overleg van de fractievoorzitters heeft echter geen formele status.

Conclusie

Strikt genomen is het AB voldoende meegenomen in het (besluitvormings)proces en heeft het DB binnen zijn mandaat op de juiste momenten (waaronder de kredietuitbreiding in 2012) het AB betrokken. Fundamentele keuzes zijn dan echter al door het DB gemaakt. De via de bestuurlijk bevoegdhedenregeling 2010 overgedragen bevoegdheden zijn ruim en het AB heeft geen aanvullende kaders of eisen gesteld waardoor het AB het DB de vrije hand gegeven heeft en nauwelijks op of met behulp van inhoudelijke kaders kan toetsen. Consequentie daarvan is dat het proces van marktconsultatie en het komen tot het voorkeursscenario zich grotendeels buiten het AB om heeft afgespeeld. Daardoor ontbrak er voor het AB de gewenste achtergrondinformatie uit het door het DB doorlopen besluitvormingsproces. Het AB heeft daarom onvoldoende zelf een (toetsende) afweging kunnen maken ten aanzien van het voorgelegde voorkeursscenario en bijbehorende risico's.

4. Op welke wijze is de keuze voor innovatief bouwen van de Energiefabriek tot stand gekomen en is het AB op grond van de voorgelegde/verkrege informatie volledig geïnformeerd over mogelijke risico's en beheersmaatregelen om de risico's te kunnen beheersen en om een weloverwogen besluit te nemen?

De keuze voor innovatief bouwen komt voort uit de marktconsultatie. Dit vanuit de optiek om de markt ruimte te geven om zelf met innovatieve oplossingen te komen en partijen niet alleen op prijs te laten concurreren. Innovatief bouwen brengt risico's met zich mee. Het DB en de projectorganisatie hebben de organisatorische, contractuele en juridische risico's en beheersmaatregelen vastgesteld in een risicoanalyse. Er is een risicoparagraaf op hoofdlijnen gedeeld met het AB maar deze geeft geen inzicht in de organisatorische en andere risico's die innovatief bouwen met zich mee (kan) brengen. Ook de risico's die de gekozen contractvorm met zich meebrengt zijn voor het AB onderbelicht gebleven. In de bestuurlijke bevoegdhedenregeling heeft het AB geen bepaling opgenomen over de mate van inhoudelijke informatievoorziening en de terugkoppeling van risico's of beheersmaatregelen daaromtrent.

Conclusie

De keuze voor innovatief bouwen is zorgvuldig en op basis van marktconsultatie tot stand gekomen. Conform de bestuurlijke bevoegdhedenregeling stuurt het AB op de financiële kaders van programma's. Het DB heeft verantwoording aan het AB afgelegd over de bevoegdheden die hij gedelegeerd heeft gekregen. Op welk (inhoudelijk) niveau dat is (buiten de burap's om), is niet bepaald in de bestuurlijke bevoegdhedenregeling 2010. Het AB is door het DB op de verplichte momenten geïnformeerd, primair over financiële risico's. Over niet-financiële risico's, zoals organisatorische, samenwerkings- of integratierisico's en de daarbij behorende beheersmaatregelen is het AB niet of nauwelijks geïnformeerd. Het feit dat innovatief bouwen of aanbesteden tot extra risico leidt is voor het DB geen aanleiding geweest om het AB extra te informeren. Het AB heeft zich daardoor geen volledig beeld kunnen vormen van de (niet-financiële) risico's.

5. Op grond van welke afwegingen is de keuze gemaakt om het onderhoud zelf te gaan uitvoeren? Is daarbij een risicoprofiel gemaakt?

De keuze om uiteindelijk het onderhoudscontract te beëindigen en het project (optimalisatie + specialistisch onderhoud) over te nemen per 1 december 2016 komt voort uit de juridische geschillen met de aannemer. Hetgeen uiteindelijk leidde tot een tekort aan vertrouwen in de samenwerking. Leidend in de ontbinding van het contract was het argument om weer grip te krijgen op het project. Er is geen risicoprofiel gemaakt. Wel was op hoofdlijnen duidelijk dat aan de overname nadrukkelijk financiële en organisatorische risico's zaten. Zo was het bij het DB bekend dat het project verdere vertraging op zou lopen. Ook was niet duidelijk wat het waterschap precies zou overnemen (de staat van de Energiefabriek). Dat heeft tot onvoorziene risico's geleid. Bij de overname is een overnameteam, modificatieteam en optimalisatieteam ingezet om risico's te inventariseren en de Energiefabriek op orde te brengen.

Conclusie

Onenigheid tussen de projectorganisatie en de aannemer over de technische specificaties (black-box) in relatie tot dat wat was vastgelegd in het contract staat aan de basis van juridische geschillen. Daardoor nam het vertrouwen in de samenwerking af en besloot het waterschap om het contract te beëindigen teneinde weer grip op het project te krijgen. Ondanks het feit dat er geen risicoprofiel opgesteld is waren

het bestuur en de projectorganisatie zich ervan bewust dat aan de overname risico's verbonden zaten. Door het instellen van o.a. een overnameteam heeft het waterschap (voor zover mogelijk) grip gehouden op potentiële risico's.

6. Heeft het AB de juiste informatie ontvangen om te toetsen (o.b.v. kaders) of beoogde resultaten zijn behaald?

In de voorfase van het project heeft het AB alleen financiële kaders vastgesteld op programmaniveau. Initieel werd het AB geïnformeerd op programmaniveau via de burap's. We zien een toename van informatievoorziening vanaf het moment van de eerste kredietuitbreiding en tijdens de juridische geschillen. Bij de goedkeuring van het uitvoeringskrediet heeft het AB op hoofdlijnen kaders meegegeven. Het AB ontvangt via de verantwoordingscyclus echter meer inhoudelijke informatie over de beoogde effecten van de Energiefabriek. Voor het AB werd het daardoor lastig om de meer gedetailleerde informatie te relateren aan de kaders op hoofdlijnen en daarmee te toetsen of resultaten zijn behaald. Vanaf de beëindiging van het contract met de aannemer zien we een toename aan informatie over de prestaties van de Energiefabriek. Wat het voor het AB lastig maakt is dat de informatie gedurende de juridische geschillen onder geheimhouding met het presidium werd gedeeld terwijl het presidium formeel geen besluitvormend orgaan is. Het is niet duidelijk in hoeverre die informatie het AB bereikt heeft. Feit is dat het AB in het juridisch traject niet sturend of toetsend heeft kunnen optreden.

Conclusie

Met het toenemen van de (actieve) informatieverstrekking door het DB zien we ook de informatieasymmetrie toenemen. Enerzijds paste de verstrekte inhoudelijke en meer gedetailleerde informatie van het DB niet op de kaders die het AB meegegeven heeft. Anderzijds wordt er slechts een deel van het AB op voorwaarde van geheimhouding geïnformeerd waardoor het DB weliswaar rugdekking kreeg maar het AB zijn formele rol ontnomen werd. Het presidium is immers geen besluitvormend orgaan. Na de overname en nu het traject vordert, ontvangt het AB meer informatie over de (financiële) resultaten en kan daarmee beter toetsen of de beoogde (financiële) resultaten van de Energiefabriek worden of zijn behaald. Het feit dat het AB aan het begin van het traject nauwelijks niet-financiële kaders gesteld heeft, blijft de controlerende functie van het AB echter parten spelen.

7. Heeft het AB de juiste informatie ontvangen om een weloverwogen afweging te maken over het effect van de Energiefabriek op andere organisatieonderdelen, bedrijfsonderdelen en samenwerkingen zoals Slibverwerking Noord-Brabant (SNB)?

De (niet-financiële) impact van de Energiefabriek op de slibverwerking van SNB is, op verzoek van het AB aan de orde geweest tijdens de commissievergadering van de commissie Bestuur, Communicatie en Financiën (BCF) op 11 april 2012. Hier is ook de bezettingsgraad besproken. Het DB en het projectteam hebben de effecten van de Energiefabriek Tilburg op andere organisatieonderdelen (o.a. slibverwerking Mierlo) en partners als SNB meegenomen in de verschillende scenario's. Het niet halen van de bezettingsgraad bij SNB als gevolg van de Energiefabriek Tilburg is meegenomen in de risicoparagraaf die is gecommuniceerd aan het AB. Het AB was van dit mogelijke effect dus op de hoogte. De belangrijkste risico's zijn door het DB op hoofdlijnen gedeeld met het AB. Daarbij zijn de overwegingen die ten grondslag lagen aan het bepalen van de risico's en de beheersmaatregelen niet met het AB gedeeld. Dat heeft in de beleving van AB leden gezorgd voor het niet altijd kunnen maken van weloverwogen afwegingen over het effect van de Energiefabriek op andere organisatieonderdelen. Opvallend is dat er in de commissievergadering wel vragen gesteld zijn over de impact van de Energiefabriek op SNB.

De bouw van de Energiefabriek heeft echter ook impact op de eigen organisatie. Er is immers geen sprake van een regulier waterzuiverings- of slibverwerkingsindustrie maar van een technisch complexe procesinstallatie. Dit heeft impact op het risicobeleid en ook op andere beleidsvelden zoals het veiligheidsbeleid en heeft gevolgen voor het werk en de werkbeleving van medewerkers.

Conclusie

Het AB is conform de bestuurlijke bevoegdhedenregeling op hoofdlijnen geïnformeerd over de mogelijke effecten en risico's van de Energiefabriek op SNB. Het AB heeft daarop geen gebruik meer gemaakt van de mogelijkheid om meer informatie in te winnen. De gevolgen die de Energiefabriek op de eigen organisatie en haar medewerkers heeft gehad zijn niet meegenomen in de overwegingen om te komen tot de bouw van de Energiefabriek. Het AB heeft daarin dus ook geen rol kunnen spelen.

8. Zijn de financiële risico's van de exploitatie van de Energiefabriek voldoende in kaart gebracht en aan het AB voorgelegd?

De financiële risico's van de exploitatie van de Energiefabriek zijn aan de start van de realisatiefase geïnventariseerd (risicoanalyse) en in het realisatieprogramma toegelicht (2012). Voorafgaand en tijdens de bouw zijn de financiële risico's van de exploitatie van de Energiefabriek op hoofdlijnen gecommuniceerd aan het AB. Doordat de risico's op dat niveau zijn gecommuniceerd heeft het AB het als lastig ervaren om de risico's goed in te kunnen schatten. In de fase van de aanloop naar en na het beëindigen van het contract is het AB op de hoogte gehouden van de voortgang van de beoogde optimalisaties en exploitatie van de Energiefabriek. Het AB is in 2017 geïnformeerd over de financiële risico's die samenhangen met de (zelfstandige) exploitatie van de Energiefabriek. Uiteindelijk vielen de exploitatiekosten hoger uit dan vooraf is ingeschat door externe inhuur voor specialistisch onderhoud, extra *influent* dat gezuiverd dient te worden doordat de awzi nog niet naar behoren functioneerde en het optimaliseren van de fabriek, waarvoor 2018 als proefjaar was aangemerkt.

Conclusie

De financiële risico's van de exploitatie zijn in kaart gebracht en aan het AB voorgelegd. Het AB is op verschillende momenten geïnformeerd over de financiële risico's van de exploitatie. Wij merken hierbij op dat de exploitatie op projectniveau ligt, zoals volgens het eerder benoemde leidende principe van programmasturing. De informatievoorziening over de risico's is daar ook op afgestemd, echter maakt dat het maken van weloverwogen inschattingen van dergelijke risico's lastig voor het AB. Na de overname was er ook meer grip op het project en heeft het AB zodoende ook uitgebreider inzicht verkregen in de financiële risico's van de (zelfstandige) exploitatie van de Energiefabriek.

Beantwoording hoofdvraag 1 en conclusie

Hoofdvraag 1.

Heeft het algemeen bestuur zijn rol goed kunnen vervullen c.q. vervuld?

Conclusies

- Vanuit het principe van programmasturing stelt het AB op het niveau van programma's de budgetten

vast. Het DB kan binnen deze financiële ruimte projecten initiëren zonder dat voor deze projecten aanvullende autorisatie door het AB vereist is. Belangrijke factor in de rolinvulling van het AB is het ruime mandaat dat het AB vanuit de bestuurlijke bevoegdhedenregeling aan het DB verstrekt heeft. Vanuit dit mandaat (en delegaat) zijn immers bevoegdheden overgedragen zonder dat het AB aangegeven heeft hoe het over deze overgedragen bevoegdheden geïnformeerd wenst te worden en aan welke kaders het AB wil toetsen. Op hoofdlijnen zijn er afspraken gemaakt over financiële kaders en informatieverstrekking daaromtrent. Over niet-financiële kaders ontbreken deze afspraken nagenoeg. Omdat de frequentie en wijze waarop het AB geïnformeerd wordt en kaders waarop getoetst kan worden aan het DB overgelaten wordt, is het voor het AB lastig om invulling aan zijn rol te geven. Daardoor kan het dan gebeuren dat het AB alleen mag besluiten over een voorkeursscenario terwijl fundamentele keuzes reeds door het DB zijn gemaakt.

- Strikt genomen heeft het DB het AB conform de afspraken geïnformeerd: het project is van start gegaan binnen de (financiële) kaders van het programma en het AB is via de verantwoordingscyclus geïnformeerd. Op sommige momenten lijkt het DB zich niet bewust van de complexiteit van het project in relatie tot de (inhoudelijke) kennis van het AB waaraan het verantwoording aflegt. Daarbij volgt het DB strikt de formele kaders waarin besluiten mogen worden gemaakt en verantwoording moet worden afgelegd aan het AB. Het AB maakt daarbij geen gebruik van zijn bevoegdheid om aanvullende informatie of uitleg te vragen, terwijl leden van het AB, in retrospectief, wel aangeven meer betrokken te hadden willen zijn, zowel in de fase van besluitvorming over de investering als in de realisatiefase.
- In de periode van de juridische geschillen met de opdrachtnemer, de fase van het beëindigen van het contract en de overname van het project door het waterschap, is het AB intensiever en actief geïnformeerd door het DB. Door het ontbreken van kaders en het verstrijken van de tijd, was het toen voor

veel AB leden lastig om de ontvangen informatie actief als controlemiddel of sturingsinformatie te gebruiken.

- Ten tijde van juridische geschillen is het AB niet geïnformeerd omdat de informatievoorziening toen onder geheimhouding via het presidium liep.

Aanbevelingen

Tegen deze achtergrond doen wij de volgende aanbevelingen:

- De bouw van de Energiefabriek is een langlopend en complex traject met technieken waarvan niet verwacht mag worden dat die door AB leden (direct) goed begrepen worden. Om grip op dergelijke trajecten te krijgen raden we het AB aan om voorafgaand altijd een uitgebreide procesplanning op te laten stellen met momenten waarop het AB invloed moet uitoefenen. In plaats van gedetailleerd geïnformeerd te willen worden zou het AB moeten sturen op het proces.
- Neem in de bestuurlijke bevoegdhedenregeling expliciet ook niet-financiële criteria op die, wanneer daaraan voldaan is, aan het DB extra eisen stellen ten aanzien van de informatievoorziening aan het AB dan wel het AB directer betrekken bij de besluitvorming. Gedacht kan worden aan criteria over de hoogte van het investeringsvolume van een project, het risico op imago schade, projecten die buiten de standaard werkzaamheden van een waterschap vallen of activiteiten die in potentie een risico voor de exploitatie met zich meedragen.
- Evalueer het traject van de totstandkoming van de Energiefabriek en gebruik de leerpunten daaruit om de bestuurlijke bevoegdhedenregeling aan te scherpen. Het AB zou bijvoorbeeld kunnen overwegen om het DB voorafgaand bij projecten van een zekere omvang of risiconiveau (majeure projecten)

aan te laten geven wat het (DB) als cruciale momenten en onderdelen in een project ziet en waarover het AB zeker geïnformeerd moet worden of zelfs (nieuwe of aanvullende) besluiten moet nemen. Probeer daarin een balans te vinden tussen de slagvaardigheid van het DB en de borging van de kaderstellende en controlerende rol van het AB.

- Essentieel voorwaarde voor een adequate uitoefening van de kaderstellende en controlerende taak is de informatie waarover het AB vooraf, gedurende en na afloop van het project kan beschikken én de mate waarin die informatie van waarde is voor het AB om te kunnen sturen. Dit moet een samenspel tussen DB en AB zijn. Vanuit de gedachte dat je een mandaat moet 'verdienen' mag het DB zich meer verplaatsen in de situatie van het AB. Daarin is het van belang dat het DB het AB kan 'meenemen' in overwegingen en afwegingen die het maakt en het AB daarover informeert. Het AB dient zich bewust te zijn van zijn rol en bevoegdheden en daarvan gebruik te maken door expliciet en vasthoudend om aanvullende informatie te vragen wanneer het dat nodig acht voor zijn controlerende taak.
- Daarnaast verdient het sterk de aanbeveling om een formeel protocol op te stellen waarin de taken en bevoegdheden van het presidium worden geregeld.
- We adviseren het AB en DB om aan de hand van casuïstiek met elkaar in gesprek te gaan over de mate van bereidheid om buiten de oevers van het reguliere waterschapswerk te treden in het licht van innovatie, hightech en risicoaversie en daarin de consequenties voor de besluitvorming en de organisatie (o.a. capaciteit en kerntaken) mee te nemen. Relevant in dit verband is de toekomstvisie van rwzi's 2030 waarin het stimuleren van innovatie en samenwerken met de omgeving en marktpartijen een nadrukkelijke rol heeft.

Hoofdvraag 2: Capaciteit ambtelijke organisatie

Beantwoording deelvragen (op hoofdlijnen) en conclusies

1. Wat is de zogenaamde black-box opzet en waarom is er gekozen voor deze bijzondere wijze van aanbesteden?

Bij een black-box vraagspecificatie zet de opdrachtgever een vraag uit in de markt (in dit geval de bouw van een energiefabriek) o.b.v. vooraf gedefinieerde eisen en prestaties. De verantwoordelijkheid voor het daadwerkelijke ontwerp ligt bij de opdrachtnemer. De opdrachtgever selecteert een ontwerp op basis van selectiecriteria (bijv. prijs, TCO of prestaties). Er is gekozen voor deze opzet om opdrachtnemers ruimte te geven zelf met een technische oplossing te komen. Het idee is dat op deze manier de markt ruimte krijgt om te innoveren en zijn creativiteit beter wordt benut. Ook worden de risico's belegd bij de partij die deze het beste kan beheersen of beïnvloeden.

Conclusie

Het bouwen van een energiefabriek is geen kernactiviteit van een waterschap. WDD heeft daarom niet alle benodigde kennis en expertise in huis voor de ontwikkeling en bouw van een energiefabriek. Door de black-box vraagspecificatie heeft WDD marktpartijen ruimte gegeven om hun kennis en *know how* optimaal in te zetten voor een goed ontwerp.

2. In hoeverre heeft het waterschap voldoende capaciteit (kwaliteit en kwantiteit) in huis om de rol van opdrachtgever te vervullen bij projecten van deze aard en omvang?

Voor waterschapperelateerde activiteiten en technologie zoals slibverwerking en zuiveringsprocessen heeft WDD de benodigde (technologische) kennis in huis. Voor de noodzakelijke specialistische kennis heeft de organisatie gebruik gemaakt van inhuur en expertise in de markt om zijn opdrachtgeversrol goed te kunnen vervullen. Gaandeweg het project – en vooral bij het ingaan van juridische procedures – lag er veel druk op het projectteam en de ambtelijke organisatie.

Conclusie

WDD/het DB heeft een goede inschatting gemaakt over de inzet van externe expertise. Gaandeweg bleek echter dat vooral de druk op het eigen projectteam erg groot werd.

3. In hoeverre is er voorafgaand en tijdens het project gebruik gemaakt van ervaringen vanuit het “Lerend netwerk Energiefabriek”?

Voorafgaand aan het project is door WDD gebruik gemaakt van kennis en ervaringen van derden met het bouwen van een (potentiële) energiefabriek. Kanttekening is dat WDD een van de eerste waterschappen was die een energiefabriek ging bouwen. Integrale ervaring met het bouwen van een energiefabriek was dus nauwelijks voorhanden. Wel was er gefragmenteerd kennis beschikbaar over de technologie die onderdeel uitmaakt van een energiefabriek (*proven concepts*). Van die kennis heeft WDD gebruik gemaakt door zowel collega waterschappen (Aa & Maas, Limburg en Brabantse Delta) als de markt uitgebreid te consulteren in de voorfase van het project.

Conclusie

WDD heeft actief gezocht naar en gebruik gemaakt van beschikbare kennis en ervaring bij andere waterschappen en in de markt voor het bouwen van een energiefabriek.

4. Welke juridische geschillen hebben zich voorgedaan, waardoor zijn die geschillen veroorzaakt en hoe hadden ze voorkomen kunnen worden?

De kern van de juridische geschillen lag in een verschil van inzicht in hoeverre er sprake was van gelijkblijvende prestaties bij de door de aannemer voorgestelde veranderingen in specificaties binnen de black-box in verhouding tot hetgeen wat was aangeboden door de opdrachtnemer. Het waterschap is twee keer door de Raad van Arbitrage (RvA) in het gelijk gesteld. Uit de gesprekken blijkt dat de juridische geschillen mogelijk voorkomen hadden kunnen worden wanneer voor een samenwerkingsvorm gekozen was waarbij er meer vanuit een gezamenlijke opdracht en gezamenlijk belang gewerkt was. In de gekozen vorm kwam de nadruk te veel op de formele opdrachtgever- opdrachtnemerrelatie te liggen. En door de gekozen incentives die zijn vastgelegd in het contract (naast de bonussen ook boeteclausules en het beleggen van risico's bij de aannemer) werd de aannemer onvoldoende gestimuleerd om met de beste oplossing te komen.

Conclusie

Verschil van inzicht over de consequenties van aanpassingen in de specificaties hebben geleid tot juridische geschillen. Deze geschillen zijn in het voordeel van het waterschap beslecht doordat het DB de aanbesteding juridisch (contractueel) goed georganiseerd had. Samenwerkingsvormen en incentives gericht op het creëren van een gezamenlijk belang, hadden waarschijnlijk het risico op juridische geschillen verkleind.

5. Is het waterschap voldoende toegerust om de exploitatie zelf uit te voeren? Waaruit blijkt dat? Wat zijn hierin aandachtspunten of risico's?

Als regie-organisatie voor de realisatie van projecten in de waterketen is WDD in principe voldoende toegerust om de exploitatie zelf uit te voeren. WDD voert de werkzaamheden zelf uit en huurt voor specialistische (onderhouds)werkzaamheden externe specialisten in. Belangrijk voordeel van het zelf uitvoeren van de exploitatie is dat de projectorganisatie direct contact heeft met de uitvoerende partijen. Aandachtspunt is dat het zelf exploiteren van de Energiefabriek druk legt op de capaciteit van de zuiveringsbeheerders en de beschikbare capaciteit voor het uitvoeren van reguliere werkzaamheden. De Energiefabriek betekent een andere werkwijze door de toepassing van andere technieken (naast traditionele zuiveringssystemen). Daarnaast hebben onvoorziene gebreken bij de exploitatie geleid tot veiligheidsrisico's en vertraging bij het afbouwen van de Energiefabriek. Daardoor bestaat het risico op hogere exploitatiekosten en een langere terugverdientijd. WDD onderzoekt momenteel de financiële consequenties hiervan.

Conclusie

De combinatie van eigen mensen en ingehuurde specialisten maakt dat WDD in beginsel voldoende toegerust is voor het exploiteren van de Energiefabriek. Dat neemt niet weg dat door de beperkte eigen specialistische kennis, in combinatie met de complexe processen van de Energiefabriek (*system integration*) er risico bestaan ten aanzien van rendement en kosten.

6. Wanneer wordt de Energiefabriek als volledig operationeel en afgerond beschouwd?

De initiële planning om in 2014 een werkende energiefabriek gerealiseerd te hebben, is niet gehaald. Dit komt ondermeer door conflicten met de aannemer. Na het beëindigen van het contract in 2016 is een lijst met prioriteiten

opgesteld. Aan de hand daarvan is medio 2019 bepaald als beoogde datum voor het operationeel zijn van de fabriek zonder grote gebreken en onderhoudsvereisten (steady state).

Conclusie

Ondermeer door conflicten met de aannemer is de geplande opleverdatum 2014 niet gehaald. De oorspronkelijke planning is na beëindiging van het contract aangepast met als opleverdatum medio 2019.

Beantwoording hoofdvraag 2 en conclusie

Hoofdvraag 2.

Is het waterschap voldoende toegerust om een project als de Energiefabriek te realiseren?

Conclusies

- Het waterschap kiest normaliter voor het vervullen van een 'regie-rol' voor de realisatie van projecten in de waterketen. Dat betekent dat het eigen mensen inzet waar dat kan en inhuurt waar dat noodzakelijk is, maar steeds onder de regie van het waterschap. Bij de Energiefabriek heeft het waterschap echter opdracht gegeven aan een aannemer om de Energiefabriek te bouwen en op te leveren. In het voortraject heeft het waterschap aan markconsultatie gedaan, kennis opgehaald uit het lerend netwerk (voor zover destijds mogelijk was) en specialistische kennis ingehuurd. Daarnaast heeft het waterschap beheersmaatregelen getroffen voor het geval risico's zich zouden voordoen. Daarmee heeft het zijn rol als opdrachtgever goed ingevuld.
- De strikte invulling van de opdrachtnemersrol door de aannemer maakte dat het waterschap op afstand kwam te staan en geen regie meer op de bouw kon voeren. Dit in combinatie met het feit dat de aannemer afweek van hetgeen wat was aangeboden en overeengekomen, leidde uiteindelijk tot juridische geschillen.
- Daarbij lagen de risico's met betrekking tot de bouw van de Energiefabriek eenzijdig bij de opdrachtnemer vanuit de gedachte dat deze de risico's het beste zou kunnen dragen en beheersen. Bij

het niet behalen van mijlpalen, lagen er (hoge) boetes voor de aannemer in het vooruitzicht. Ondanks het feit dat de aannemer met het accepteren van de opdracht ook deze risico's incalculeert, is het de vraag of dit de juiste benadering is geweest bij het samen aangaan van een avontuur als de bouw van de Energiefabriek.

- Met de afkoop van het specialistisch onderhoud en dus het zelfstandig exploiteren van de Energiefabriek zien we het waterschap weer functioneren als regisseur en heeft het de grip op de Energiefabriek weer (grotendeels) in handen.

Aanbevelingen

Tegen deze achtergrond doen wij de volgende aanbevelingen:

- De bouw van de Energiefabriek was destijds uniek in Nederland. Het waterschap ging daarmee een ongewis avontuur aan met de gekozen aannemer. De black-box vraagspecificatie was nieuw en in die zin ook een spannende voor het waterschap. Daarin werd de aannemer immers gevraagd om met technische oplossingen te komen voor relatief nieuwe combinaties van systemen. Om risico's af te dekken had het waterschap boetes bedongen in het geval dat de aannemer niet (tijdig) aan de specificaties en prestaties uit het (op basis van de black-box vraagspecificatie) ingediende ontwerp kon voldoen. Kostenbeheersing lijkt hierin een belangrijk streven voor het waterschap. De vraag is of in een dergelijk innovatief en onbekend project het niet verstandiger was geweest om niet kostenbeheersing leidend te laten zijn maar meer te sturen op het succesvol en vlot afronden van het project. Door meer als partners op te treden en de aannemer niet alleen verantwoordelijk te houden voor de risico's maar ook te laten delen in potentiële successen. Contractuele afspraken, zoals prestatiebonussen of boeteclausules kunnen immers bepalend zijn voor houding en gedrag van een opdrachtnemer.

Het is belangrijk om bij vernieuwende projecten een klimaat van innovatie en creativiteit te creëren en marktpartijen voldoende ruimte te geven om

met creatieve oplossingen te komen. Wij adviseren daarom om vooraf een gedegen afweging te maken over de aanbestedingsvorm, juridische kaders en (financiële) prikkels. Houd daarbij rekening met het karakter van het project. Wanneer het gaat om een innovatief project, en er bijvoorbeeld geen sprake is van bewezen technologie, is het niet wenselijk om heel ver te gaan in het specificeren van eisen aan de voorkant van het project.

- De Energiefabriek heeft een groot beslag gelegd op de organisatie van WDD. Bij toekomstige projecten van dit volume raden we aan om vooraf een inschatting te maken van de impact op de organisatie en daarbij rekening te houden met mogelijke tegenvallers in de uitvoering. Betrek daarbij het sinds enkele jaren binnen WDD gangbare portfoliomanagement om de impact van de diverse projecten op de organisatie in kaart te brengen.
- Om een beeld van de impact op de bedrijfsvoering te krijgen adviseren we om met de direct en indirect betrokken afdelingen en medewerkers een impactanalyse maken als evaluatie van de Energiefabriek, zodat daaruit lering voor volgende projecten getrokken kan worden.

Deel B: Nota van bevindingen

B

Nota van bevindingen

In de volgende twee onderdelen geven wij antwoord op de onderzoeksvragen die zijn meegegeven door de Rekenkamer- en auditcommissie bij aanvang van dit onderzoek. Bij hoofdvraag 1 wordt ingegaan op het besluitvormingsproces en in hoofdvraag 2 worden de vragen over de capaciteit van de ambtelijke organisatie beantwoord. De vragen zijn beantwoord op basis van verdiepende gesprekken en de door Waterschap De Dommel aangeleverde documenten.



Hoofdvraag 1: Bevindingen besluitvormingsproces

Onderzoeksvraag 1.

Wat is de formele rol van het AB bij investeringsbeslissingen als de bouw en exploitatie van de Energiefabriek?

De rollen en bevoegdheden van het AB en DB van Waterschap De Dommel (WDD) zijn helder en eenduidig vastgelegd in de principes van programmasturing (2006) en de bestuurlijke bevoegdhedenregeling (2010).

Principes van programmasturing

Typend voor het bestuursmodel van WDD zijn de in 2006 geïntroduceerde principes van programmasturing. De doelen van de programmasturing zijn het:

- Verbeteren van de prestaties (doelrealisatie) met de beschikbaar gestelde middelen;
- Verhogen van flexibiliteit van de organisatie om (sneller) te kunnen inspelen op kansen en bedreigingen in de omgeving.

Het AB stelt voor de gehele bestuursperiode de doelstellingen, programma's en bijbehorende middelen vast in het beleidsplan (voor vier jaar). Het beleidsplan wordt jaarlijks geactualiseerd in de voorjaarsnota. Op basis van de voorjaarsnota worden de beleidsbegroting en de daaruit volgende belastingtarieven vastgesteld. Nadat het AB het programma (incl. begroting) heeft vastgesteld, is de concrete invulling van het programma gedelegeerd aan het DB.

Wanneer een project inhoudelijk en financieel (krediet niet toereikend) niet past binnen de kaders van het programma, wordt de aanvraag ter besluitvorming voorgelegd aan het AB. Als een project inhoudelijk en financieel wel binnen de kaders van het programma past, dan kan het DB de programmaruimte benutten. Dit geldt ook voor grote projecten. Een kanttekening hierbij is dat voor 2016 binnen WDD de term 'grote projecten' nog niet bekend was. In het Rkc-rapport over het onderzoek naar de rol van het AB bij grote projecten (2016) wordt benoemd dat de enige bekende term binnen WDD die van majeure/risicovolle projecten is. In het rapport heeft de Rkc projecten met een investeringsvolume dat groter is dan €1.000.000,- aangemerkt als 'grote

projecten'. Sinds 2017 wordt in begrotingen een lijst met majeure projecten opgenomen.

Conform de principes van programmasturing is het AB in april 2012 door het DB verzocht te besluiten over het verstrekken van (extra) uitvoeringskrediet t.b.v. de bouw van de Energiefabriek.

Formele bevoegdheden bij investeringsbeslissingen

Volgens de bestuurlijke bevoegdhedenregeling (2010) treedt het AB bij investeringen op als delegaatgever. Het AB heeft door middel van deze bestuurlijke bevoegdhedenregeling de bevoegdheid voor het maken van investeringsbeslissingen op projectniveau overgedragen aan het DB. Het delegerende bestuursorgaan (het AB) kan de bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen en is daarmee in beginsel de zeggenschap kwijt.

Het AB is uitsluitend bevoegd de programmabegroting (en de meerjarenbegroting) vast te stellen en daarmee stelt het AB ook de totale omvang van de kredieten voor de investeringen per programma vast. De kredieten voor de investeringen per project (investeringsbeslissingen) worden door het DB verstrekt binnen de door het AB vastgestelde kaders (omvang van de investeringen per programma).

In diezelfde bevoegdhedenregeling is daarnaast vastgelegd dat het DB bij investeringsbeslissingen de volgende bevoegdheden heeft:

- Herbeleggen van tijdelijk beschikbaar kasgeld;
- houden van alle aanbestedingen van werken, diensten en leveringen en verkopen (tenzij het AB anders heeft besloten);
- vaststellen van de bestekken en van de voorwaarden van aanbesteding voor de door het waterschap uit te voeren werken, leveringen en diensten en de voorwaarden van verkopen, voor zover het AB zich die vaststelling niet heeft voorbehouden.

Bovendien is in de regeling opgenomen dat het DB verantwoording aflegt aan het AB (de delegaatgever) over de gedelegeerde bevoegdheden. Het AB toetst aan de hand van de

burap's of de omvang van de verstrekte kredieten past binnen de gestelde kaders (investeringskrediet per programma).

Onderzoeksvraag 2.

Op basis van welke argumenten is besloten tot de bouw van de Energiefabriek en de nieuwe wijze van aanbesteden om dit doel te realiseren? Zijn daarbij alternatieve scenario's aan het AB voorgelegd?

Argumenten voor de bouw van de Energiefabriek

Het belangrijkste argument voor de bouw van de Energiefabriek Tilburg is de energiebesparing door de mogelijkheden om lokaal energie op te wekken. Door de bouw van de Energiefabriek kan zoveel energie worden teruggewonnen uit het slib dat de Energiefabriek volledig in de eigen energiebehoefte kan voorzien en er ook nog een grote hoeveelheid kan worden verkocht aan derden. Dit draagt bij aan de duurzaamheidsdoelstellingen die zijn opgesteld in het coalitieprogramma 2009-2013. Deze doelstellingen komen voort uit de 'Green Deal' die is gesloten tussen de Unie van Waterschappen (UvW) en het Rijk voor de versnelling van het behalen van de klimaatdoelstellingen.

Een ander belangrijk argument is dat de Energiefabriek het waterschap in staat stelt om zelf energie op te wekken tegen lagere (of gelijkblijvende) Total Costs of Ownership (TCO). Dit levert een (maatschappelijk) kostenvoordeel op. Zeker wanneer het overschot aan energie kan worden vermarkt. De terugverdientijd van de investering was bij aanvang van het project geschat op 8 à 10 jaar.

In de overweging om te komen tot de bouw van de Energiefabriek speelde ook het effect op de SNB een belangrijke rol. We gaan hier uitgebreider op in bij onderzoeksvraag 7.

Wat ook meespeelde in de keuze voor de Energiefabriek, was dat WDD het eerste waterschap in Nederland kon zijn met een iconisch project van deze omvang. WDD wilde met de bouw nadrukkelijk vooroplopen op het gebied van duurzaamheid en hoopte dat het project een bijdrage kon leveren aan de bredere ontwikkelingen op dit gebied binnen de sector.

Argumenten voor de locatie rwzi Tilburg-Noord

De keuze om alle slibverwerking te laten plaatsvinden op de rwzi Tilburg-Noord is genomen op basis van de marktconsultatie. Deze is gehouden in de voorfase van het project. Aan de markt was voorgelegd om de concept vraagspecificatie uit te werken op basis van een black-box (zoals uiteindelijk ook aanbesteed) met daarin alleen het verwerken van slib

van rwzi's Tilburg, Biest-Houtakker en Haaren. De marktconsultatie (middels een vragenlijst en gesprekken) is in 2011 uitgevoerd door de projectorganisatie van de Energiefabriek vanuit WDD (hierna projectorganisatie) in samenwerking met Royal Haskoning. Aan de marktconsultatie hebben 16 partijen meegewerkt (vragenlijst) en opvolgend is er met 12 partijen gesprekken gevoerd.

Binnen WDD lopen op dat moment twee projecten van aanzienlijke omvang die gezamenlijk invulling gaan geven aan de verwerking van het zuiveringsslib voor de middellange termijn (project Tilburg en Mierlo). Uit de marktconsultatie is naar voren gekomen dat de mogelijke procesaanpassingen bij het project Tilburg de capaciteit van de slibgisting aanzienlijk kunnen verhogen. Daardoor kunnen de projecten Tilburg en Mierlo niet los van elkaar worden gezien. Vanuit dat standpunt is er aanvullend een strategische slibstudie uitgevoerd. Daaruit blijkt dat de bouw van een energiefabriek op de locatie Mierlo minder rendement op zou leveren dan op de locatie Tilburg. Het DB heeft in april 2011 besloten om al het slib op de rwzi in Tilburg te verwerken. Dit heeft het DB gedaan op basis van onderstaande argumenten:

- Vrijwel alle marktpartijen zagen kansen om meer slib te verwerken in de bestaande gistingstanks dan oorspronkelijk was opgenomen in het Programma van Eisen (PvE). Mogelijk al het slib van het waterschap kan worden verwerkt op de rwzi Tilburg. Ondersteund door een voorstudie is gebleken dat op de locatie Tilburg in 2020 40% van de energiebehoefte van de totale waterketen kan worden opgewekt. De afvalwaterketen beslaat 97% van het totale energieverbruik van het waterschap.
- De rwzi ligt naast het terrein van Attero, waar een stortplaats is waar stortgas vrijkomt. Attero heeft op dat moment ook een bouwvergunning om een gft-vergisting te gaan bouwen. Ook zijn er plannen om een biomassacentrale te bouwen. Dit geeft synergievoordelen en biedt daarmee een interessante businesscase.
- De ligging van de rwzi Tilburg biedt goede afzetmogelijkheden van biogas aan naastgelegen industrieën en bedrijven.
- De bouw van één grote fabriek geeft ruimte voor een langere verblijftijd van het slib evenals het kunnen verwerken van meer slib op één locatie. Dit levert het meeste rendement op het (bestaande)

geïnvesteerde kapitaal en betekent dat het waterschap ook andere slibstromen dient aan te voeren naast de huidige (rwzi Tilburg, Biest Houtakker, Haaren en bijvoorbeeld ook ontwaterd slib van SVI Mierlo).

- Dit biedt bovendien potentie om de energieopbrengst op het rwzi-terrein van Tilburg te verhogen, waarmee ook het totale energieverbruik in de (slib-)keten verminderd kan worden.

Argumenten voor de (nieuwe) wijze van aanbesteden

De keuze voor de contractvorm kwam voort uit het gezamenlijke advies van Royal Haskoning en de projectorganisatie. Bij de landelijke bouwfraudeaffaire aan het begin van deze eeuw, gaven bouwpartners aan dat zij op dat moment elkaar alleen konden beconcurreren op prijs. Daarbij konden men geen eigen kennis inbrengen van o.a. ontwerpen en bouwmethoden. Vanuit die gedachte is de wens ontstaan om de inbreng van die expertise meer bij de markt neer te leggen. Bij Rijkswaterstaat werden daarbij de UAV-gc² de standaard. De tijdgeest bracht dus mee dat het waterschap op bestuurlijk niveau (naast het DB ook de UvW, de Regieraad Bouw en de aannemers), meer inbreng van de markt voorstond in plaats van het toepassen van traditionele bestekken.

Ook ziet WDD zichzelf als regie-organisatie voor het realiseren van projecten in de waterketen: zij besteedt werk uit aan de markt in het geval dit mogelijk is ("markt, tenzij"). Ten tijde van de financiële crisis was er een nadrukkelijk verzoek vanuit de marktpartijen om meer aan hen over te laten. In die zin past de gekozen contractvorm bij de tijdgeest.

Verwacht was dat deze contractvorm ruimte bood voor innovatie vanuit de markt. Een vooraf afgebakend project zou door het innovatieve gehalte onbekende risico's met zich meebrengen. Dit omdat op voorhand niet goed inzichtelijk is welke (combinatie van) specificaties leiden tot het gewenste resultaat. Door de markt met oplossingen te laten komen, was de verwachting dat dit zou leiden tot een beter resultaat en prijs/kwaliteit verhouding. Bij deze contractvorm is in principe de opdrachtnemer erbij gebaat om te voldoen aan de randvoorwaarden die de opdrachtgever stelt aan het ontwerp. Daarnaast was de insteek van WDD om de risico's

neer te leggen bij de partij die dergelijke risico's het beste kan beheersen.

De vraagspecificatie heeft verder invulling gekregen door de toepassing van het 'black-box' principe. De keuze voor deze invulling van de vraagspecificatie wordt nader toegelicht in het volgende deel van dit rapport.

Aanwezigheid van alternatieve scenario's

Naar aanleiding van de marktconsultatie zijn er zeven verschillende scenario's ontwikkeld voor de bouw van de Energiefabriek. Deze scenario's zijn op te splitsen in drie typen:

1. Het behouden van de huidige situatie
2. Een deel van de (technische) oplossing beleggen bij andere rwzi's (Eindhoven, Biest-Houtakker, Haaren en Mierlo)
3. Al het slib verwerken op locatie Tilburg-Noord

De voornaamste overwegingen om te komen tot een voorkeursscenario zijn gebaseerd op de potentiële kostenvoordelen van de scenario's. Uit de slibstrategie studie (Royal Haskoning, 2011) blijkt het scenario waarin al het slib op rwzi Tilburg wordt verwerkt het meest gunstig.

De scenario's, die op basis van de marktconsultatie waren ontwikkeld, zijn voorgelegd aan het DB. Het AB is op de hoogte gesteld van het voorkeursscenario. Het AB is daarbij niet geïnformeerd over de afwegingen die ten grondslag lagen aan de keuze voor het voorkeursscenario.

² UAV-gc: Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen, is gebaseerd op *Design & Construct*. in deze vorm draagt de

aannemer verantwoordelijkheid voor het ontwerp en de realisatie daarvan o.b.v. de door de opdrachtgever geformuleerde uitgangspunten in een PvE.

Onderzoeksvraag 3.

Is het AB voldoende meegenomen in het (besluitvormings)proces en is het AB consequent in staat gesteld om de juiste rol (controlerend en kaderstellend) in dit traject te spelen? Is het AB daarbij op de hoogte gehouden van risico's?

Kaderstellende en controlerende rol van het AB

Voor de aanleg van de Energiefabriek heeft het AB goedkeuring gegeven voor de start van het project op basis van een voorkeursscenario van het DB. De alternatieve scenario's zijn niet met het AB besproken. De fundamentele keuzes zijn op het moment van besluitvorming al gemaakt door het DB in een eerder stadium.

De controlerende rol van het AB richt zich vooral op het toetsen van financiële kaders die zijn vastgesteld bij aanvang van een programma. Bij overschrijdingen is het DB bevoegd om binnen programma's te schuiven met kredieten tussen projecten. Dit kan zonder expliciete toestemming van het AB. Het AB krijgt hierover achteraf informatie (bijv. in de bu-rap's). Doordat het AB weinig (inhoudelijke) kaders heeft meegegeven aan het project, is het ook lastig om achteraf op kaders te kunnen toetsen. Het tekort aan inhoudelijke kaders bemoeilijkt dus het toetsen achteraf.

Indien voldaan wordt aan de voorwaarden binnen de programma investeringsbegroting en er overeenkomstig wordt gehandeld volgens de kaders van de doelrealisatie, dan hoeft het DB geen toestemming te vragen aan het AB. Wanneer het DB verwacht dat de financiële ruimte in de programma investeringsbegroting ontoereikend is dan dient het DB toestemming te vragen aan het AB.

Op dat moment heeft het AB formeel weliswaar de keuze om meer budget toe te kennen aan het project, echter is de vraag in hoeverre het AB in een dergelijk stadium (wanneer een project in een gevorderd stadium is) nog kan sturen.

Bij het ontstaan van de juridische geschillen is gekozen voor een langdurige calamiteitenstructuur. Hierbij zijn de fractievoorzitters continu op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen onder de voorwaarde van geheimhouding.³ De overige AB leden zijn voor zover bekend niet geïnformeerd over zaken die onder geheimhouding zijn besproken met de

fractievoorzitters. Het AB (als geheel) heeft dus niet haar controlerende rol kunnen vervullen. Gelet op de bijzondere situatie was de keuze begrijpelijk. Als er informatie naar buiten was gekomen, zou dit de juridische positie van WDD hebben kunnen ondergraven. Het DB heeft via de fractievoorzitters gezocht naar 'rugdekking' voor hun besluiten.

Risico's voor AB onvoldoende in beeld in voorfase project

De risico's van het project zijn uitvoerig in beeld gebracht in de hiervoor georganiseerde risicosessies. Het DB was hier nauw bij betrokken en er heeft op alle contractdocumenten een second opinion plaatsgevonden. Om de objectiviteit te waarborgen zijn tevens deskundigen van waterschap Brabantse Delta en Aa & Maas betrokken bij het beoordelingsproces. Tot slot is de afdeling juridische zaken van WDD betrokken gedurende het gehele besluitvormingsproces.

Een aantal risico's is inzichtelijk gemaakt voor het AB via een risicoparagraaf die is toegevoegd aan het kredietvoorstel voor het benutten van de programmaruimte (2012). Deze risicoparagraaf geeft geen uitputtend overzicht van de risico's. De genoemde risico's gaan in op het mogelijkereisico's niet halen van de prestaties en de financiële consequenties hiervan. Wat opvalt is dat hier geen risico's staan beschreven over de uitvoering van het project (bijv. juridische en organisatorische risico's voor het waterschap zelf). Ook is in de interviews door AB leden aangegeven dat zij moeilijk een inschatting konden maken van de technische risico's door een tekort aan inhoudelijke informatie.

Uit de gesprekken met de betrokken bestuursleden komt naar voren dat het project bij aanvang niet als bijzonder innovatief is ingeschat of benoemd. Wel is erkend dat innovatie het nemen van risico's betekent. Dit laatste is ook te herleiden naar de presentatie die aan de commissie FBH (Financiën, Bedrijfsvoering en Handhaving) op 11 april 2012 is gegeven. Daarin is de mate van risico's en kansen van innovatief aanbesteden, DBFM (Design, Built, Finance, Maintain), ten opzichte van een traditioneel bestek visueel weergegeven. Uit de presentatie (als document) is echter niet op te maken hoe dit is ervaren door de betrokken bestuursleden. De toegeschreven risico's – in combinatie met de haalbaarheid – werden positief ingeschat door het DB. Alleen heeft het AB het als lastig ervaren om een weloverwogen besluit

³ Het fractievoorzittersoverleg is niet in het reglement van orde van het AB geregeld. Het AB gaat over het reglement, derhalve is het fractievoorzittersoverleg niet bevoegd om besluiten te nemen.

te kunnen nemen. Dit vanwege de technische complexiteit en een onvoldoende overzicht van de risico's. Ook waren AB leden niet op de hoogte van de beheersmaatregelen zoals die zijn terug te vinden in de risicoanalyse. Deze is onder de regie van het waterschap en met advisering van Royal Haskoning uitgevoerd.

De misverstanden die later in het proces boven water kwamen konden bij aanvang van het project niet verwacht worden gezien de duidelijkheid van de UAV-gc met het daarbij gegunde ontwerp van de aannemer. Tijdens de bouw werd afgeweken van het ingediende ontwerp en dat zorgde gedurende de bouw voor discussies over de invulling van de overeenkomst. De rechtspraak (via de RvA) heeft het waterschap daarbij tot twee keer toe in het gelijk gesteld.

In de gesprekken met bestuursleden is aangegeven dat het AB kennis heeft genomen van het voorliggende idee om de Energiefabriek volgens een black-box vraagspecificatie aan te gaan besteden. Alleen had het AB daarover op voorhand onvoldoende kennis om zelf mogelijke risico's in te kunnen schatten. Daarbij is uitgegaan van het vertrouwen dat met het mandaat is afgegeven richting het DB om een weloverwogen besluit te nemen.

Ook speelde samenwerking en communicatie een prominente rol in de risico's die pas tijdens de uitvoering van het project zichtbaar werden. Het risico op het niet planmatig⁴ kunnen werken door de opdrachtnemer is opgenomen in de risicoanalyse. In retrospectief geven AB leden aan dat dat risico op voorhand niet in beeld was voor het AB. Strikt genomen was dat ook niet nodig volgens de bestuurlijke bevoegdhedenregeling.

Betrokkenheid van het AB bij het (besluit)vormingsproces

Ondanks de eerdergenoemde presentatie aan de commissie FBH op 11 april 2012, geven enkele van de destijds betrokken bestuursleden aan dat het AB onvoldoende inzicht heeft gehad in de risico's van het (bouw)proces. Dit uit zich zowel in de (beperkte) kennis die het AB in huis had als ook de beperkte nabijheid van het proces. Er is in de gevoerde gesprekken met de betrokken bestuursleden aangegeven dat het algemeen informeren (bijvoorbeeld via een workshop over de vorm van het proces en aanbesteden) had bijgedragen aan het beter kunnen vervullen van de rol van het AB en

het maken van een inschatting van de risico's bij de aard en omvang van dit project.

⁴ Met planmatig was hier bedoeld: kan de gegadigde het management technisch aan om de informatiestroom, waaronder de vele te genereren

documenten, en verificatie van het ontwerp onder een UAV-gc overeenkomst in goede banen leiden.

Onderzoeksvraag 4.

Op welke wijze is de keuze voor innovatief bouwen van de Energiefabriek tot stand gekomen en is het AB op grond van de voorgelegde/verkregen informatie volledig geïnformeerd over mogelijke risico's en beheersmaatregelen om de risico's te kunnen beheersen en om een weloverwogen besluit te nemen?

Keuze voor innovatief bouwen

De keuze voor innovatief bouwen is deels toegelicht bij onderzoeksvraag 2. De voornaamste argumenten hiervoor zijn de duurzaamheidsambities van het waterschap, de tijdsgedachte ("markt, tenzij") en de gewenste ruimte voor innovatie.

De wijze waarop de keuze voor het innovatief bouwen tot stand is gekomen vloeit voort vanuit de bestuurlijke gedachte om meer aan de markt over te laten en de invulling daarop door Royal Haskoning, de projectorganisatie en de bevindingen van het black-box principe dat voorgelegd was bij de marktconsultatie. Slibverwerking is geen primaire taak van het waterschap en de leidende gedachte was om zaken aangaande niet primaire taken over te laten aan de markt. Op basis daarvan is het PvE opgesteld, waarin de prestaties van de fabriek staan geformuleerd. Deze eisen zijn vervolgens vertaald in een bindend bestek, waarbij het principe van de (vernieuwende) vorm van de vraagspecificatie is gekozen.

Risico's bij aanvang van project niet volledig in beeld bij AB

Aanvullend op onderzoeksvraag 3 kan het volgende worden gezegd over de informatievoorziening rondom de risico's van het project. Het AB is op grond van de voorgelegde en verkregen informatie niet volledig geïnformeerd over mogelijke risico's en beheersmaatregelen ten aanzien van de keuze voor innovatief bouwen.

Het DB heeft wel een selectie gemaakt van de risico's die het als belangrijkste heeft beoordeeld. Het DB heeft in lijn met de bestuurlijke bevoegdhedenregeling (2010) de juiste documentatie aangeleverd. Er is geen specifieke passage in deze regeling opgenomen die bepalend is voor de mate van inhoudelijke informatievoorziening richting het AB. Terugkijkend waren niet alle risico's en de overwegingen volledig in beeld bij het AB bij de aanvang van het project. Daarbij

geven (voormalig) leden van het AB en DB aan dat er meer openheid over de opties was gewenst en de waarschijnlijkheid dat een risico kon plaatsvinden tijdens het project.

De risico's van de contractvorm waren ook onderbelicht voor het AB. Het AB heeft het voorkeursscenario en de contractvorm van het DB ter kennisgenomen. Hierbij geven AB-leden aan dat er te weinig informatie beschikbaar was over de aanbestedings- en contractvorm om zelf een inschatting te kunnen maken van de risico's.

De organisatorische risico's van de werkwijze⁵ gedurende het project zijn wel vastgesteld door het DB, maar niet gecommuniceerd aan het AB. In de risicoanalyse zijn ook juridische en contractuele risico's (anders dan de technische vereisten) opgenomen, maar deze zijn niet bij aanvang van het project expliciet gecommuniceerd in de informatievoorziening aan het AB.

De praktijk heeft aangetoond dat het AB meer betrokken is geraakt bij het project door de juridische geschillen die gedurende de bouw van de Energiefabriek zijn ontstaan. Er is hier volgens betrokken medewerkers van de ambtelijke organisatie weinig aandacht geweest voor de impact daarvan op zowel WDD in het algemeen en de projectorganisatie in het bijzonder. Aangegeven is dat het werken aan en in de Energiefabriek gedurende de juridische procedures is bemoeilijkt. Dit heeft geleid tot onzekerheid en spanningen op de werkvloer van de rwzi.

Beheersmaatregelen onvoldoende in beeld bij AB

De projectorganisatie heeft samen met Royal Haskoning beheersmaatregelen opgesteld o.b.v. een risicoanalyse. De meeste beheersmaatregelen gaan over de relatie/communicatie met de aannemer en het periodiek auditen van de (technische) voortgang van het project. Dit om tijdig het project te kunnen bijsturen en grip te houden op de voortgang. De beheersmaatregelen zijn niet meegenomen en gepresenteerd in de (formele) informatievoorziening richting het AB. Daarnaast is door de betrokken bestuursleden aangegeven dat zij geen kennis hebben genomen van beheersmaatregelen en slechts van de risico's zoals gepresenteerd in de aangeleverde stukken.

⁵ Met werkwijze is bedoeld of de aannemer planmatig werkt (op basis van de risicoanalyse).

Weloverwogen besluit lastig door gebrek aan informatie

In de beleving van de gesproken bestuursleden is de informatievoorziening met betrekking tot de risico's te veel op hoofdlijnen geweest. Hierdoor was er in het AB te weinig inzicht in de achtergrond van deze risico's. Door de beperkte inhoudelijke informatie over het black-box principe, de contractvorm en het ontbreken van de beheersmaatregelen heeft het AB het als lastig ervaren om een weloverwogen besluit te kunnen nemen over de bouw van de Energiefabriek. Wel is in de presentatie aan de Commissie FBH op 11 april 2012 aangegeven dat er meer risico's liggen bij de partij die deze ook het beste kan beheersen of beïnvloeden. In beginsel is het delen van project specifieke (achtergrond)informatie aan het AB ook niet noodzakelijk volgens de bestuurlijke bevoegdhedenregeling.

Onderzoeksvraag 5.

Op grond van welke afwegingen is de keuze gemaakt om het onderhoud zelf te gaan uitvoeren? Is daarbij een risicoprofiel gemaakt?

Oorspronkelijke uitgangspunten voor meerjarig onderhoud

De oorspronkelijke uitgangspunten voor het meerjarig onderhoud zijn vastgelegd in de basisovereenkomst tussen de aannemer en WDD. Daarin was TCO een belangrijke wegingsfactor. Van alle onderhoudswerkzaamheden is 50% bij de aannemer ondergebracht. Dit betrof het specialistische onderhoudswerk. Het meerjarig onderhoud bedraagt een periode van 10-15 jaar, gerekend vanaf de feitelijke datum van oplevering. Na elke vijf jaar diende het onderhoudscontract geëvalueerd te worden, waarbij de opdrachtgever het recht had om het onderhoudscontract te beëindigen bij onvoldoende kwaliteit.

Ook was afgesproken dat de opdrachtnemer vier weken voor de start in een proefbedrijf aan kan tonen dat het opgeleverde werk niet meer onderhoud voor de opdrachtgever zal gaan kosten dan is overeengekomen. Hieraan zit een boetebeding en bonusregeling verbonden in relatie tot het al dan niet behalen van de technische mijlpalen en het wel/niet werkend krijgen van de fabriek.

Argumenten om het onderhoudscontract te beëindigen

Ondanks de gemaakte afspraken met de opdrachtnemer heeft WDD ervoor gekozen om het specialistisch onderhoud zelf te organiseren en uit te gaan voeren (besluit genomen in 2016). De belangrijkste aanleiding voor het beëindigen van het onderhoudscontract was het tekort aan vertrouwen in de aannemer. Dit had een aantal oorzaken:

- Er was een verschil in inzicht tussen de opdrachtgever en de aannemer over de technische oplossingen van de aannemer. De projectorganisatie vond dat de gekozen technische oplossingen niet voldeden aan de vraagspecificatie en de te leveren prestaties. Dit lag aan de basis voor de juridische geschillen.
- Door het ontstaan van juridische geschillen lag het project lang stil wat heeft geleid tot vertraging. Tijdens deze periode verliep de communicatie moeizamer dan normaal tussen WDD en de aannemer.

- Ook stond de aannemer het niet toe dat er direct contact was tussen de projectorganisatie van WDD en de onderaannemers en tussen de onderaannemers onderling.⁶ Hierdoor was er een slechte integratie van verschillende onderdelen van de Energiefabriek.

Alles bij elkaar was er te weinig vertrouwen in de samenwerking om deze op een normale manier voort te zetten. Leidend in de overweging om het contract te beëindigen was het argument om beter in positie te komen in relatie tot de onderaannemers en zodoende meer grip te krijgen op het project.

Door het beëindigen van het contract is de Energiefabriek per 1 december 2016 eigendom van WDD⁷ en kan het project financieel worden afgerond. Voor het beheer en onderhoud van de installatie is een nieuwe kostenpost aangemaakt om aanhoudende discussie over de financiering te voorkomen. Met de ontvangen afkoopsom kunnen de benodigde optimalisaties sneller worden uitgevoerd in samenwerking met de onderaannemers, zo was de gedachte.

Risico's bij beëindiging onderhoudscontract

Er is voorafgaand aan het beëindigen van het onderhoudscontract geen risicoprofiel gemaakt. Wel waren de risico's van de beëindiging zowel bij AB als DB op hoofdlijnen in beeld. Zo was het duidelijk dat de overname een impact zou hebben op de capaciteit van de (project)organisatie en dat het project verdere vertraging op zou lopen. Naast het afkopen van het specialistisch onderhoud waren er namelijk nog diverse optimalisaties die uitgevoerd moesten worden.

In de praktijk is er een aantal onvoorziene risico's geconstateerd bij de overname, omdat het op voorhand onduidelijk was wat WDD precies zou gaan overnemen. Betrokkenen beamen dat er na de overname op hoofdlijnen duidelijk was wat werd overgenomen, maar dat de precieze staat van de verschillende onderdelen niet geheel in beeld was.

Bij de exploitatie is een overnameteam, modificatieteam en optimalisatieteam ingezet om de Energiefabriek op orde te brengen en grip te houden op potentiële risico's (arbo-

⁶ WDD heeft volgens de UAV-gc een rechtsrelatie met één aannemer en kan daarbij niets afdwingen bij onderaannemers die worden ingeschakeld door de aannemer.

⁷ Ontwerp-verslag van de vergadering van de Commissie Waterketen en schoon water, 25 januari 2017.

veiligheid, regelgeving, inventarisatie van gebreken en onderhoud).

Onderzoeksvraag 6.

Heeft het AB de juiste informatie ontvangen om te toetsen (o.b.v. kaders) of beoogde resultaten zijn behaald?

AB stuurt in praktijk voornamelijk op financiële kaders

De beantwoording van onderzoeksvraag 1 biedt inzicht in de formele rol en bevoegdheid van het AB bij investeringsbeslissingen. Het AB stuurt in de praktijk voornamelijk op financiële kaders op programma niveau. Deze kaders hangen samen met de doelen en prestaties van het project zoals die zijn vastgesteld door het AB. Voor het AB is dit het referentiekader waaraan het project wordt getoetst. In het geval van de Energiefabriek gaat het o.a. om de projectkosten, de uiteindelijke exploitatielasten en de terugverdientijd. Op basis hiervan kan het AB beoordelen of het project voldoet aan de afgesproken prestaties. Uit de gesprekken met betrokken bestuursleden en ambtenaren blijkt dat het AB geen aanvullende (inhoudelijke) kaders heeft meegegeven aan het project naast deze financiële kaders.

Informatie over beoogde prestaties

In de aanvraag van het krediet is door het DB een aantal prestaties benoemd. In de aanvraag is een paragraaf gewijd aan een toelichting op het risico van het niet behalen van de prestaties bij oplevering. Het AB ontvangt in de vaste (voortgangs)rapportages een update over de geleverde prestaties en voortgang van het project. Het AB heeft bij aanvang op hoofdlijnen kaders meegegeven m.b.t. de beoogde prestaties. Met het verkregen (inhoudelijke) inzicht uit de rapportages is het daarom voor het AB (soms) lastig om tussentijds concreet en op hetzelfde detailniveau te toetsen of de gestelde doelen zijn of worden behaald.

De informatievoorziening over het project aan het AB is op een aantal bepalende momenten voor het project geïntensiveerd. Hierdoor heeft het AB meer inzicht verkregen in de voortgang van het verloop van het project. Daardoor was het AB beter in staat om te toetsen. Hieronder een kort overzicht van deze momenten, evenals een reflectie op de gedeelde informatie.

1. Tot de eerste kredietuitbreiding in 2013 is het AB weinig geïnformeerd over de voortgang en prestaties binnen het project. Uit de gesprekken blijkt dat de bespreking van technische zaken beperkt blijft tot het project zelf. Na de eerste overschrijding is

de informatievoorziening aan en daarmee de aandacht van het AB voor het project vergroot.

2. Bij de escalatie van juridische geschillen zijn de fractievoorzitters via de commissievergaderingen onder voorwaarde van geheimhouding geïnformeerd over het verloop van deze geschillen. Kanttekening is dat deze niet bevoegd zijn om besluiten te nemen (zie het reglement van orde van het AB). Het AB als geheel was hier niet geïnformeerd.
3. Na het beëindigen van het contract met de aannemer wordt de informatievoorziening over het project groter. Niet alleen wordt er verantwoording afgelegd over de kosten en juridische zaken, maar ook over de prestaties van de Energiefabriek.

In de ontwerp- en realisatiefase van de Energiefabriek heeft het AB geen inbreng gehad in het ontwerp en het proces van het project en is alleen geïnformeerd op basis van de geboekte voortgang en resultaten. Op basis daarvan is door het AB goedkeuring verleend.

Gedurende het project is de informatievoorziening over de voortgang niet altijd als duidelijk ervaren door het AB. Er is informatie verstrekt, echter was de verantwoording daarover in de beleving van AB leden niet voldoende transparant. Achteraf gezien is gebleken dat niet alle financiële risico's (zie o.a. onderzoeksvraag 8) in zicht waren bij het AB. Na de overname heeft WDD meer grip en inzicht gekregen in de prestaties van de Energiefabriek. Sindsdien heeft ook het AB meer kennis gekregen en genomen van de prestaties. Vanaf dat moment is de informatievoorziening voldoende geweest om te bepalen in hoeverre de beoogde resultaten zijn behaald.

Onderzoeksvraag 7.

Heeft het AB de juiste informatie ontvangen om een weloverwogen afweging te maken over het effect van de Energiefabriek op andere organisatieonderdelen, bedrijfsonderdelen en samenwerkingen zoals Slibverwerking Noord-Brabant (SNB)?

Informatievoorziening over impact op SNB aan AB

Er is in de voorfase van het project aandacht uitgegaan naar de potentiële effecten op andere bedrijfsonderdelen en de samenwerking met Slibverwerking Noord-Brabant (SNB).

In het AB-voorstel t.b.v. het benutten van de programma-ruimte (2012) is ook als voordeel genoemd dat de milieulasten dalen doordat de bouw van een extra gistingstank ertoe leidt dat er meer slib afgebroken kan worden. Hierdoor kan meer energie worden opgewekt en zal er minder slib worden afgezet naar SNB. Daardoor zullen de lasten voor het vervoer van slib naar SNB dalen en zijn er minder verkeersbewegingen nodig, wat leidt tot een milieuvoordeel (lagere CO₂-uitstoot). Een optimale bezettingsgraad van vijf tot zes jaar moet haalbaar zijn. De optimale bezettingsgraad is daarna nog niet volledig zeker. Dit is onderhevig aan de plannen van overige aandeelhouders en het kunnen aantrekken van slib van niet-aandeelhouders.

Bij de effecten van en op SNB is door het DB en de projectorganisatie in de risicoanalyses uitgebreid stilgestaan. De belangrijkste risico's zijn vervolgens door het DB eenduidig aan het AB gepresenteerd. De wijze waarop de risico's zijn bepaald en de beheersmaatregelen daarvan zijn niet aan het AB toegelicht. Volgens de gesproken bestuursleden maakt dat een weloverwogen afweging voor het AB over het effect van de Energiefabriek lastig. De Energiefabriek. De wijze waarop dit is gedeeld met het AB is conform de bevoegdhedenregeling.

Het DB heeft op verzoek van het AB de kostenbatenanalyse en energiebalans tussen SNB en de Energiefabriek voorgelegd aan de commissie FBH (26 november 2014). Daarin wordt ingegaan op wat de verschillen zijn tussen het AB besluit uit 2012 en de effecten op het milieu in 2014. Er wordt toegelicht dat de besparing op exploitatielasten van 2 mln. naar 1 mln. per jaar wordt verlaagd. Daarnaast wordt verwacht dat de doelstelling om in 2020 40% van het totale energieverbruik duurzaam op te wekken in 2016 bij WDD wordt behaald (in de voortgangsrapportage aan het AB op 29 november 2017 is genoemd dat de klimaatdoelstellingen

zijn behaald). De energiebalans bij SNB blijft onveranderd.

Effect van energiefabriek op eigen organisatie onderschat

Wanneer gekeken wordt naar het totale effect van de bouw van de Energiefabriek op de eigen organisatie, zijn er op verschillende punten zaken onderschat.

De aard van het werk van een deel van de medewerkers op de rwzi is veranderd. Zo heeft de bouw geleid tot een evolutie van een reguliere rwzi+svi naar een procesinstallatie die gelijkwaardig is aan installaties/fabrieken in de bedrijfstak procesindustrie. Dit zijn voor WDD bijzondere installaties en vereisen een ander veiligheidsbeleid. Enkele calamiteiten hebben daarbij geleid tot onrust. Uit de gesprekken blijkt dat dit heeft geleid tot minder motivatie en werktevredenheid onder medewerkers op de rwzi. Het effect op medewerkers is bij aanvang van het project niet meegenomen in de besluitvorming.

De spoeling in de projectorganisatie van WDD is dun. De veranderende rol die het waterschap inneemt heeft ook impact gehad op de organisatie. Door veel extra werk en inspanning gedurende het project werd de druk op een kleine groep medewerkers groot. Uit diverse gesprekken en de documentatie over risico's blijkt dat de impact op de eigen organisatie niet is meegenomen in de overweging om te komen tot de bouw van de Energiefabriek. Het was daarom ook voor het AB niet mogelijk om een overweging te maken en maatregelen te bepalen voor deze effecten.

Effect op andere procesonderdelen bij exploitatie

In de voorfase van het project is er in de informatievoorziening richting het AB niet expliciet stilgestaan bij de mogelijke effecten op andere organisatieonderdelen. Pas later, bij het in gebruik nemen van de fabriek, zijn er gebreken geconstateerd die invloed hebben op andere onderdelen in de rwzketen. Een risico is dat het stilleggen van de Energiefabriek ertoe leidt dat het slib verplicht afgenomen moet worden door SNB. Dit heeft mogelijk consequenties voor de aandeelhouders van SNB, omdat er bijvoorbeeld tijdelijke opslag voor het slib gehuurd moet worden. Een (onvoorzien) risico is dus ook dat andere onderdelen in de keten lijden onder de gebreken van de Energiefabriek. Hiervoor draagt het waterschap nu de verantwoordelijkheid.

Onderzoeksvraag 8.

Zijn de financiële risico's van de exploitatie van de Energiefabriek voldoende in kaart gebracht en aan het AB voorgelegd?

Financiële risico's exploitatie

In de risicoanalyse, als onderdeel van het realisatieprogramma van de Energiefabriek (2012), zijn specifieke financiële risico's opgenomen die zich bij de exploitatie van de fabriek kunnen voordoen.

Er bestaat een groter exploitatierisico wanneer de slibverwerking op één locatie plaatsvindt. Bij uitval of een calamiteit leidt dit automatisch tot hogere kosten. Indien het bestuur het verdere project besluit te stoppen heeft dit gevolgen voor de terugverdientijd van de investering en vormt dat een risico indien het werkbaar krijgen van de fabriek niet goed van de grond komt.

Daarnaast is het ook mogelijk dat de prijs per product stijgt door een verkeerde inschatting van de energie en chemicalienprijzen op de markt. Ook is ingeschat dat het risico op hogere bedrijfsvoeringskosten te groot wordt door een te grote afhankelijkheid van een externe beheerder of onderaannemers. Hierdoor kunnen de TCO stijgen en kan het (terug)verdienmodel van de Energiefabriek in het geding komen.

AB is voorafgaand aan het project onvoldoende geïnformeerd over de financiële risico's

Het AB is voorafgaand aan het project, volgens de gesproken bestuursleden, onvoldoende geïnformeerd over de financiële risico's van de exploitatie van de Energiefabriek (extra personeelskosten of het niet werkend krijgen van de fabriek). In het voorstel ter benutting van de programma-ruimte (april 2012) is het AB op hoofdlijnen geïnformeerd over de *positieve effecten* en mogelijke risico's. Deze hebben betrekking op het niet behalen van de verwachte prestaties, een hogere TCO door een biogas overschot of een lagere of hogere prijs dan €0,13 Nm³. Daardoor was het volgens het AB lastig om een inschatting te maken van de aard en omvang van het risico.

In november 2017 is het AB via een AB-voorstel op de hoogte gesteld van de financiële risico's die samenhangen met de (zelfstandige) exploitatie van de Energiefabriek. Daarbij is toegelicht en verzocht om het risico op hogere

exploitatiekosten bij de rwzi Tilburg in 2018 te compenseren uit 'deel II' van het project en eventueel de belastinginkomsten vanuit de awzi daarvoor te benutten. Er zijn resultaten genoemd en de risico's voor de exploitatie worden als één post gepresenteerd. Naar verwachting zullen de exploitatiekosten stijgen o.a. door hogere personeelskosten door externe inhuur voor specialistisch onderhoud en omdat het jaar 2018 als proefjaar is begroot (waardoor de kosten kunnen stijgen).

Aan het AB is gecommuniceerd dat vanwege het proefjaar dat loopt in 2018, er een risico bestaat op hogere slibkosten, meer chemicaliën en minder opbrengsten biogas dan hierboven is aangegeven. Het totaal risico op hogere exploitatiekosten ligt tussen €0 en €0,7 mln. Voorgesteld is om dit risico te dekken uit de projectruimte van 'deel II' waarin nu nog €4,6 mln. resteert. Dit is gebaseerd op de boekhouding voor het beheer en onderhoud, nadat de fabriek is overgenomen van de aannemer.

Omdat op 1 januari 2018 de awzi nog niet volledig in werking is, worden ook hogere exploitatiekosten gemaakt om het extra *influent* te zuiveren. Voorgesteld wordt om de extra kosten vanwege de awzi te compenseren uit hogere belastingafdracht van 2018. Uit de presentatie van de burap over januari-augustus 2018 blijkt dat het werkend krijgen van de awzi vertraging heeft opgelopen resulterend in hogere exploitatiekosten voor de Energiefabriek.

Daaruit blijkt dat de financiële risico's van de exploitatie na overname uitgebreider zijn toegelicht in de voortgangsrapportages en dat het AB hiervan op de hoogte is gesteld.

Hoofdvraag 2: Bevindingen capaciteit ambtelijke organisatie

Onderzoeksvraag 1.

Wat is de zogenaamde black-box opzet en waarom is er gekozen voor deze bijzondere wijze van aanbesteden?

Black-box opzet

Binnen de gekozen contractvorm (UAV-gc) is gekozen voor het principe van een black-box vraagspecificatie. Kenmerkend voor deze vraagspecificatie is dat de opdrachtgever de randvoorwaarden voor het eindproduct in een PvE omschrijft. Hierin staan de functionele en technische eisen beschreven.

In het geval van de Energiefabriek is hier de input (hoeveelheid aan te voeren slib) en de beoogde output (percentage van de energieproductie) geformuleerd. De invulling van de black-box (techniek tussen in- en output) wordt aan de markt overgelaten. Op basis van de marktconsultatie zijn in het geval van de Energiefabriek vervolgens de eisen voor de objecten binnen de black-box bepaald.

De gegadigde (aanbiedende partij) draagt bij het black-box principe zorg voor de invulling van de verschillende onderdelen die input en output met elkaar verbinden. Ook is de gegadigde verantwoordelijk voor het laten aansluiten van het systeem met de omgeving (de bestaande installaties en onderdelen van de rwzi). De gegadigde is dus vrij om hieraan invulling te geven en elke toepasbare techniek te kiezen. Dit onder de voorwaarde dat het totale systeem (het ontwerp) voldoet aan de eisen en randvoorwaarden uit het PvE.

Op het moment van de aanbidding is dit ontwerp leidend in de bouw. Er mogen door marktpartijen alternatieve technische oplossingen worden aangeboden in overleg met de projectorganisatie van WDD mits de prestaties gelijk blijven (door middel van vergelijkbare technologie).

Waarom gekozen voor black-box opzet?

De keuze voor deze wijze van aanbesteden komt ook voort uit de marktconsultatie. Doordat de combinatie van

technologie in de Energiefabriek nieuw was, heeft WDD potentiële risico's zo veel mogelijk bij de markt belegd (zie ook in hoofdstuk 1, onderzoeksvraag 2).

De technische componenten van de Energiefabriek zijn op zich *proven concepts*. Echter, de specifieke combinatie van technieken op rwzi Tilburg was uniek en dus innovatief. Met het oplossingsvrij specificeren is beoogd om de kennis uit de markt optimaal te benutten om zo tot een effectief, duurzaam en innovatief ontwerp te komen.

Ook beoogde WDD hiermee het risico van kostenoverschrijding neer te leggen bij de opdrachtnemer. De gedachte bij het principe is dat de risico's belegd worden bij de partij die deze het beste kan beheersen of beïnvloeden. Daardoor wordt het financiële en inhoudelijke risico voor WDD beperkt en wordt de kans dat het systeem tussen in- en output voldoet aan de gestelde eisen vergroot.

Onderzoeksvraag 2.

In hoeverre heeft het waterschap voldoende capaciteit (kwaliteit en kwantiteit) in huis om de rol van opdrachtgever te vervullen bij projecten van deze aard en omvang?

WDD als regie-organisatie

WDD ziet zichzelf als regie-organisatie voor de realisatie van projecten in de waterketen. Dit betekent dat zij niet alle kennis en expertise zelf in huis (kunnen) hebben. WDD beschikt over de benodigde capaciteit op het gebied van projectmanagement, technologie, slibverwerking en zuiveringsprocessen. Daarnaast heeft men voldoende juridische expertise in huis voor projecten van deze omvang. Voor overige – meer specialistische kennis – is WDD bij dit type projecten sterk afhankelijk van de markt. Denk aan specialistische onderhoudswerkzaamheden van installaties en juridische expertise voor dit type contractvorm. In de voorfase en tijdens het uitvoeren van dit project blijkt de organisatie goed in te schatten wanneer kennis en expertise van buiten de eigen organisatie nodig is.

Contract- en samenwerkingsvorm beperkt opdrachtgeverschap

Uit de gesprekken blijkt dat WDD de rol van opdrachtgever – door de contractvorm en het samenwerkingsmodel – niet goed heeft kunnen vervullen. Bij de gekozen contractvorm hoort een afgebakende opdrachtgeversrol. Als onderdeel van de gemaakte afspraken had WDD gedurende de bouw alleen contact met de aannemer. Hierdoor was het voor WDD niet mogelijk om invloed uit te oefenen op de onderaannemers binnen het project. Deze onderaannemers hadden formeel (volgens de UAV-gc) gezien alleen contact met de aannemer. Sturen op de samenwerking tussen de aannemer en de onderaannemers is in het kader van deze contractvorm geen rol van de opdrachtgever, maar voor de aannemer. Tijdens de bouw is de *system integration* minder succesvol gebleken. Gebrekkige communicatie en afstemming met en tussen verschillende partijen die hiervoor verantwoordelijk waren lijkt een belangrijke oorzaak hiervoor.

Door de samenwerkingsvorm heeft het waterschap zichzelf niet goed kunnen positioneren in een meer traditionele opdrachtgeversrol. Het waterschap is in beperkte mate in staat gesteld om tijdens het voortraject en de bouwfase van het project eigen technische expertise, ervaring en capaciteit in

te zetten, doordat zij geen communicatie- en afstemmingsmogelijkheden had met de onderaannemers (de bouwers) binnen het project. Daarbij was de projectorganisatie (de regie vanuit WDD) bij de bouw van de Energiefabriek afhankelijk van de communicatie met de aannemer.⁸

Impact op organisatie was groot

De spoeling van de projectorganisatie was dun. Er was niet voldoende capaciteit om alle ontwikkelingen in de bouwfase te kunnen monitoren. Dit laatste werd extra bemoeilijkt doordat de aannemer volgens de geïnterviewden te weinig inzicht gaf in de voortgang van het project.

Verder was er gedurende het project ook sprake van een hoge werkdruk vanwege een relatief kleine omvang van het projectteam. Na de overname van het beheer en specialistisch onderhoud is er een groot beroep gedaan op de (ambtelijke) capaciteit van WDD. Er moest in een korte periode veel werk verzet worden en dat leverde veel druk op het project en medewerkers uit de ambtelijke organisatie. Dit vereiste ook een andere werkhouding van medewerkers van WDD. Dit door de veranderende aard van het werk, problemen met veiligheid en calamiteiten. Ook hebben de juridische geschillen met de aannemer veel extra druk gelegd op de capaciteit van WDD.

⁸ Niet onderzocht is of de opdrachtgever (WDD) - binnen de kaders van het contract - daadwerkelijk de principes van de UAV-gc juist heeft toegepast.

Onderzoeksvraag 3.

In hoeverre is er voorafgaand en tijdens het project gebruik gemaakt van ervaringen vanuit het “Lerend netwerk energie-fabriek”?

Veel ervaringen van elders opgehaald

Voorafgaand aan de initiatie- en aanbestedingsfase is er kennis opgedaan met betrekking tot de bouw van een energiefabriek. Uit de gesprekken komt naar voren dat er goed is rondgekeken naar welke *proven concepts* er in de markt zijn. Daarbij hebben er werkbezoeken plaatsgevonden naar Engeland, Denemarken en Noorwegen om de betreffende technische specialisten en installaties te bezoeken (o.a. Cambi).

Er is ook georiënteerd hoe, en vooral ook welke mogelijke bestaande technieken en contractvormen toegepast konden worden. Hiervoor is daarnaast nog een marktconsultatie gedaan en heeft de projectorganisatie advies gevraagd bij collega waterschappen Aa & Maas en Brabantse Delta. Zij hebben de projectorganisatie ook voorzien van second opinions op o.a. het voorontwerp en de aanbesteding. Bij rwzi Venlo (waterschap Limburg) is ook advies ingewonnen over de aanbestedings- en contractvorm. De resultaten van de marktconsultatie zijn ook voor andere waterschappen beschikbaar gesteld om deze kennis over ‘de Energiefabriek’ te delen.

WDD als pionier in een lerend netwerk

Als pionier heeft WDD via de projectorganisatie zo veel mogelijk ervaring en kennis van technieken uit de markt en bij collega’s opgehaald. Voor een deel berustte dit op bestaande technologie, echter was WDD het eerste waterschap in Nederland dat een energiefabriek ging bouwen. Dat bouwproces was een ontdekkingstocht. Doordat WDD de pionier in een lerend netwerk was, is het de vraag in hoeverre het waterschap daadwerkelijk voldoende heeft kunnen putten uit ervaringen van andere waterschappen. Er was immers nog geen ervaring met het bouwen van een energiefabriek in deze context. Als pionier is het lastig of niet mogelijk om te leren van fouten van andere partijen, omdat deze ook nog niet zijn gemaakt.

Onderzoeksvraag 4.

Welke juridische geschillen hebben zich voorgedaan, waarvoor zijn die geschillen veroorzaakt en hoe hadden ze voorkomen kunnen worden?

Geschillen in ontwerp- en uitvoeringsfase

WDD heeft door de onverhoopte escalatie in de ontwerp- en uitvoeringsfase moeten opschalen naar de Raad van Arbitrage (RvA).

De juridische geschillen tussen WDD en de aannemer komen voort uit het verschil van inzicht in hoeverre er sprake was van gelijkblijvende prestaties bij de door de aannemer voorgestelde alternatieve specificaties binnen het ontwerp. WDD was het niet eens met de keuzes van de aannemer, omdat deze niet gelijkwaardig waren aan de prestaties uit het PvE en de aanbidding van de opdrachtnemer. In de gevoerde gesprekken werden de volgende bepalende incidenten uit 2013 vaker benoemd waarop de aannemer op (technische gronden) niet voldeed aan het contract:

- Plaatsing van vizels is anders dan is opgenomen bij de aanbidding (de aannemer wilde na gunning de aangeboden en beoordeelde pistonpompen vervangen door vizels).
- De voorgestelde vizels waren qua beschikbaarheid/capaciteit te klein gedimensioneerd. Ook is de voorgestelde vervanging van de aangeboden centrifuges voor zeefbandpersen meegenomen in de arbitrage.
- de aannemer wil twee separate vizelaanvoeren plaatsen (niet 100% redundant) in plaats van de aangeboden redundante opstelling met pistonpompen.
- De aannemer legt het werk eenzijdig stil (waarop het waterschap een aantal zaken aanhangig heeft gemaakt bij de RvA).

Het DB heeft door middel van een procesbesluit toestemming van het AB gevraagd om een juridische procedure te starten bij de RvA.⁹ De keuze voor het inzetten van dit middel berust op een viertal dossiers met de geschillen die ontstaan zijn tussen WDD en de aannemer. Het gaat om de volgende vier dossiers:

1. Minnelijk overleg heeft tot op dat punt nog niet geleid tot een oplossing van de geschillen die zijn

ontstaan over de toepassing van technieken, anders dan in de aanbidding.

2. De aannemer heeft het aanbod om een bindend adviestraject te volgen afgeslagen.
3. Het waterschap verwacht dat de juridische procedure een einde kan maken aan de juridische en technische discussies over de afspraken uit het contract en de praktijk (de bouw).
4. Snelheid zetten achter het feit dat de aannemer vizels in plaats van pistonpompen in de ontvangstruimte van het slib wil plaatsen. Dit in tegenstelling tot hetgeen dat was aangeboden door de opdrachtnemer.

WDD is twee keer door de RvA in het gelijk gesteld. In december 2013 is WDD in het gelijk gesteld op technische grond. Daarna heeft de aannemer bekend gemaakt dat zij op meer punten afweek van het ontwerp. De projectorganisatie heeft, na de eerste uitspraak van de RvA, een aangepast voorstel van de aannemer ontvangen om de vizelcapaciteit en ontvangstvoorziening te verdubbelen in plaats van pistonpompen en heeft dit aanvaard. Het waterschap is vervolgens in 2014 in het gelijk gesteld door de RvA op juridische grond, waar de aannemer wilde afwijken van de techniek (centrifuges) zoals was opgenomen in de aanbidding van het ontwerp. Na deze vertraging kon de bouw pas starten. Hier speelt ook het feit dat de opdrachtnemer een ongekend vergunningentraject heeft moeten doorlopen. Daardoor kon zij niet starten, omdat de voorgestelde techniek met bijbehorende objecten (nog) niet vergund waren.

Dieperliggende oorzaken van juridische geschillen

Naast de hiervoor genoemde aanleidingen voor het escaleren, zijn er ook dieperliggende oorzaken die ten grondslag liggen aan het ontstaan van juridische conflicten. Los van de opstelling van de aannemer zijn er keuzes gemaakt m.b.t. de contract- en samenwerkingsvorm die de kans op juridische procedures hebben vergroot:

- De contractvorm (UAV-gc) met beheersmaatregelen bleken door het geschil achteraf niet bevorderlijk voor de samenwerking: boeteclausules en hoge mate van risico waren bij de opdrachtnemer belegd, waardoor extra prestatiedruk bij de opdrachtnemer sneller zou kunnen leiden tot juridische conflicten.

⁹ AB- Procesbesluit project Energiefabriek rwzi Tilburg, 5 augustus 2013.

- In de samenwerkingsvorm was er achteraf gezien niet genoeg aandacht geweest voor het creëren van een klimaat voor inbreng, innovatie en creativiteit tijdens de bouw.
- De aannemer heeft geen goede inschatting willen of kunnen maken in hoeverre de door hen gekozen technische oplossingen vergelijkbaar waren in termen van prestaties. Uit de gevoerde gesprekken met projectmedewerkers blijkt dat de *system integration* in het project onvoldoende succesvol is gebleken.

Voorkomen van juridische geschillen

Uit de gesprekken en documenten blijkt dat WDD verschillende wegen heeft bewandeld om escalatie van de juridische geschillen te voorkomen. Een van de vooraf vastgestelde risico's was de kans op "imageschade door juridisch getouwtrek". Het waterschap heeft de conflicten die na gunning met de opdrachtnemer zijn ontstaan door middel van risico gestuurde procesbeheersing (op basis van een risicoanalyse en het toepassen van risico-specifieke beheersmaatregelen) getracht te beperken. Dit heeft zij onder meer gedaan door:

- Continu dialoog te zoeken met de aannemer;
- het instellen van mediation om conflicten en discussies via een tussenpersoon te laten verlopen;
- het aanbieden van een bindend adviestraject om (juridisch) getouwtrek te voorkomen.

Ondanks dat het waterschap door het contract juridisch een sterke positie had bij de geschillen, ontbrak het volgens de gesproken personen voor dit onderzoek vooral aan een goede samenwerking en communicatie tussen de betrokken partijen. Uit de gehouden interviews blijkt dat er meer aandacht had moeten zijn voor het vastleggen van de wijze waarop er samengewerkt dient te worden en wat de mogelijke risico's zijn van een gebrek aan samenwerking. Aanvullend daarop is genoemd dat de juridische geschillen voorkomen hadden kunnen worden door het gezamenlijk uitwerken van het ontwerp, wat zou kunnen zorgen voor; het creëren van gezamenlijke verantwoordelijkheid, duidelijkheid in de rolverdeling, meer betrokkenheid en betere afstemingsmogelijkheden in de realisatiefase.

Van inschrijvende partijen wordt een proactieve houding tijdens de aanbesteding verwacht aangaande het signaleren

van disproportionele eisen of wensen. Er zijn diverse Nota van Inlichtingen rondes geweest waarin vragen van de markt op voorhand door de opdrachtgever zijn verduidelijkt of waarin de eisen in de vraagspecificatie zijn aangepast.

Daarnaast had er aan de voorkant van het project meer aandacht moeten zijn voor wat het betekent om met een black-box vraagspecificatie te werken. Dit blijkt uit de verschillen in inzicht die zijn ontstaan over de keuze voor andere technische oplossingen. Ook is het mogelijk dat hoge boetes en het beleggen van het (totale) risico bij de opdrachtnemer zorgt voor een druk op de opdrachtnemer. De boetes zijn opgenomen om manipulatie te voorkomen. Lagere boetes hadden geleid tot een aanzienlijk groter financieel risico voor het waterschap. Dat maakt de opdrachtnemer bewust van de negatieve consequenties als hij niet voldoet aan de prestaties, waardoor deze er alles aan moet doen om deze gevolgen te voorkomen. Gezamenlijk de verantwoordelijkheid en risico's delen had (achteraf gezien) voor dit innovatieve project wellicht een betere samenwerking bewerkstelligd. Dat betekent echter ook dat WDD een (groter) financieel risico zou dragen in dit project.

Onderzoeksvraag 5.

Is het waterschap voldoende toegerust om de exploitatie zelf uit te voeren? Waaruit blijkt dat? Wat zijn hierin aandachtspunten of risico's?

WDD is voldoende toegerust om de exploitatie zelf uit te voeren

Zoals uiteengezet bij onderzoeksvraag 2, ziet WDD zichzelf als regie-organisatie voor de realisatie van projecten in de waterketen. Dit betekent dat WDD ervan uitgaat dat zij niet binnen de waterketen alle benodigde expertise zelf in huis wil en kan hebben. Vanuit die gedachte is WDD in principe voldoende toegerust om de exploitatie zelf uit te voeren. Het beëindigen van het contract en het zelf gaan onderhouden van de Energiefabriek heeft wel consequenties gehad voor het waterschap.

In het begin was er sprake van een hoge werkdruk. Ook was niet volledig inzichtelijk wat precies werd overgenomen bij de beëindiging van het contract. Bij de overname was sprake van ingecalculerde risico's wat betreft de kwaliteit van de installatie. Daarnaast waren er onvoorziene omstandigheden zoals problemen met de veiligheid op de rwzi. Samen met de veranderingen in werkwijze en eisen aan de bedrijfsvoering, heeft dit een grotere impact op medewerkers dan was voorzien.

Er is binnen WDD kennis aanwezig van het beheer en onderhoud (B&O) van de zuiveringsprocessen, slibverwerking en technologie. Alleen is er door de onbekendheid met de aanwezige installaties (bijvoorbeeld Cambi installaties) externe inhuur nodig van meer specialistische marktpartijen. In principe is WDD dus niet toegerust om alle werkzaamheden *zelf* uit te voeren. Echter, de vraag is of een waterschap van deze omvang alle expertise zelf in huis kan of moet hebben. Zeker als het gaat om specialistische kennis van installaties die niet direct gerelateerd zijn of behoren tot de kerntaken van een waterschap.

Aandachtspunten en risico's

Een aandachtspunt is dat de zuiveringsbeheerders (nog) niet toegerust zijn om met deze installaties om te gaan en derhalve in dit leertraject nog zijn aangewezen op externe procesondersteuning. Dit komt mede door andere eisen aan veiligheid en regievoering op het systeem.

De projectorganisatie staat in dit project nog voor een grote

hoeveelheid werkzaamheden. Daarbij blijft de afhankelijkheid van de inzet van externen bestaan. AB en DB leden geven aan dat er aandacht nodig is voor het tijdig kunnen inschatten of de beschikbare capaciteit aansluit bij de omvang van de taken in het project. Dit laatste houdt ook in dat er voldoende *know how* aanwezig moet zijn of tijdig extern moet worden ingehuurd.

Ook kunnen de kosten van het project verder stijgen. Het temporiseren van het project door onvoorziene tegenvallers zorgt voor risico op een langere terugverdientijd en een groter beroep op de capaciteit van de organisatie. Ondanks deze aandachtspunten zijn de meeste geïnterviewden positief over de gemaakte keuzes met betrekking tot het beëindigen van het contract en het zelf uitvoeren van de exploitatie. De grip op het project is namelijk vergroot.

Onderzoeksvraag 6.

Wanneer wordt de Energiefabriek als volledig operationeel en afgerond beschouwd?

Oorspronkelijke planning niet gehaald

De oorspronkelijke planning om de Energiefabriek als volledig operationeel en afgerond te beschouwen is niet gehaald. De oorspronkelijke deadline voor oplevering van de Energiefabriek was in april 2014. Het is echter niet gelukt om op die deadline de Energiefabriek volledig operationeel te laten draaien. De bouw van de fabriek liep vertraging op door het niet behalen van de gestelde eisen aan de fabrieksonderdelen, gebrekkige communicatie en de daaropvolgende juridische geschillen en de uiteindelijke vergunningsprocedure.

Na het beëindigen van het contract met de aannemer (december 2016) heeft WDD de exploitatie zelf in handen genomen. Vanaf dat moment is financieel de tussenbalans opge maakt. Het beheer en onderhoud van de installatie wordt voorzien van een nieuwe administratie, dit brengt meer transparantie met zich mee en voorkomt dat de investering jarenlang wordt ‘meegesleept’.¹⁰ Vanaf dat moment is ook gekeken naar welke zaken nodig zijn om de fabriek operationeel te krijgen door het inventariseren van het benodigde onderhoud en de aanwezige gebreken.

Steady state

Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat er met een bewuste en reële blik wordt omgegaan met het volledig operationeel en afgerond krijgen van de Energiefabriek.

De bouw van de fabriek is nagenoeg afgerond, echter verdienen de processen op en tussen de verschillende onderdelen nog extra aandacht. Het oplossen van problemen wordt gedaan aan de hand van een prioriteitenlijst. Hiermee is in 2016 gestart door het overname- en modificatie team.

Na de overname van de fabriek was nog onduidelijk in welke staat de installatie was. Er wordt samengewerkt met de uitvoerende partijen die de verschillende onderdelen hebben gebouwd. Ook zijn er na de overname meerdere mankementen en problemen geconstateerd en ontstaan.

Prioriteit is om die zaken goed in kaart te brengen en te verhelpen. Daarnaast wordt er gestreefd om de fabriek *steady state* te kunnen laten draaien medio 2019. Dit houdt in dat

de fabriek stabiel draait zonder grote gebreken en onderhoudsvereisten. Daaropvolgend zal worden gekeken hoe de fabriek verder geoptimaliseerd kan worden om de gewenste productiviteit en output te kunnen realiseren. De verwachte termijn hiervoor is drie jaar.

¹⁰ Ontwerp-verslag van de vergadering van de Commissie Waterketen en Schoon water, 25 januari 2017.

Bijlagen

Bijlage 1. Geraadpleegde documenten

Voor het onderzoek zijn de volgende documenten geraadpleegd. Onderstaande documentenlijst is *niet* limitatief en betreft documenten waarnaar (in)direct is verwezen in dit rapport.

- AB-DB voorstel Overall kostenbatenanalyse en energiebalans tussen de SNB en de Energiefabriek t.b.v. commissie Financiën, Bedrijfsvoering, Handhaving (FBH), 11 november 2014
- AB-procesbesluit Project Energiefabriek rwzi Tilburg, 5 augustus 2013
- AB-voorstel Uitvoeringskrediet Energiefabriek Tilburg, 25 april 2012
- AB-voorstel Voortgang Energiefabriek, 29 november 2017
- Algemeen verslag marktconsultatie t.b.v. het project Energiefabriek rwzi Tilburg 2011
- Beslisdocument – Projectopdracht Energiefabriek rwzi Tilburg april 2011
- Beslisdocument - Realisatieprogramma Energiefabriek rwzi Tilburg (uitvoeringsproject) oktober 2012
- Bestuurlijke bevoegdhedenregeling 2010
- Bestuursmodel Waterschap De Dommel 2015
- Coalitieprogramma 2009-2013
- Ontwerp-verslag vergadering commissie Waterketen en Schoon water CIE WK, 25 januari 2017
- Verslag kick-off Energiefabriek Tilburg 2010
- Presentatie aan de commissie Financiën, Bedrijfsvoering, Handhaving (FBH) – Innovatief aanbesteden Energiefabriek Tilburg, 11 april 2012
- Presentatie aan de commissie Waterketen (WK) – Voortgang Energiefabriek Tilburg 2017
- Presentatie collega waterschappen – Gunningcriterium robuustheid Energiefabriek Tilburg 2011
- Presentatie DB – Slibverwerking bij Waterschap De Dommel, Energiefabriek 2011
- Programma van Eisen Energiefabriek rwzi Tilburg voor marktconsultatie 2011
- Realisatieprogramma Energiefabriek 2012
- Reglement van orde van de vaste commissies 2016
- Reglement van orde van het algemeen bestuur 2016
- Reglement van orde van het dagelijks bestuur 2009
- Risico-analyse Energiefabriek 2011
- Slibstrategiestudie Waterschap De Dommel – Studie naar de optimale wijze van slibbehandeling 2011
- Toekomstvisie rwzi's 2030

Bijlage 2. Afkortingenlijst

AB	Algemeen bestuur
Awzi	Afvalwaterzuiveringsinstallatie
B&O	Beheer en Onderhoud
Commissie BCF	Commissie Bestuur, Communicatie en Financiën
Commissie FBH	Commissie Financiën, Bedrijfsvoering, Handhaving
DB	Dagelijks bestuur
DBFM	Design, Built, Finance, Maintain
PvE	Programma van Eisen
Rkc	Rekenkamercommissie
RvA	Raad van Arbitrage
Rwzi	Rioolwaterzuiveringsinstallatie
SNB	Slibverwerking Noord-Brabant
TCO	Total Costs of Ownership
UAV-gc	Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen
UvW	Unie van Waterschappen
WDD	Waterschap de Dommel



SeinstraVandeLaar
Organisatieadviseurs
voor de publieke sector

Contactgegevens:

SVDL
info@svdl.nl
www.svdl.nl
06 124 62 946

Johan Posseth
*Partner, Senior Adviseur/
onderzoeker SVDL*
j.posseth@svdl.nl
06 810 37 990

Ruben Stolk
Junior Adviseur/onderzoeker SVDL
r.stolk@svdl.nl
06 285 31 471