Twynstra Gudde

Rekenkameronderzoek projectbeheersing

Rekenkamercommissie gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten

Rapport

14 december 2016

Roel Lauwier
Dick Smorenberg
Hanna Blomaard

Inhoudsopgave

1. Inleiding **1**
1.1 Aanleiding 1
1.2 Doelstelling 1
1.3 Onderzoeksvragen 2
1.4 Aanpak 2
1.5 Leeswijzer 3

2. Elburg **4**
2.1 Beschrijving 4
2.1.1 Kaders projectbeheersing 4
2.1.2 Beschrijving project Haven 5
2.1.3 Beschrijving project Heidezoom 6
2.2 Analyse 8
2.2.1 Kaders projectbeheersing 8
2.2.2 Praktijk projectbeheersing 8
2.2.3 Rol raad 9
2.3 Conclusie 10
2.4 Aanbevelingen 11
2.4.1 Aanbevelingen gericht aan de raad 11
2.4.2 Aanbevelingen gericht aan het college 13
2.4.3 Aanbevelingen gericht aan de raad en het college 14

3. Nunspeet **15**
3.1 Beschrijving 15
3.1.1 Kaders projectbeheersing 15
3.1.2 Beschrijving project De Brake 16
3.1.3 Beschrijving project Molenbeek 17
3.2 Analyse 18
3.2.1 Kaders projectbeheersing 18
3.2.2 Praktijk projectbeheersing 18
3.2.3 Rol raad 19
3.3 Conclusie 20
3.4 Aanbevelingen 20
3.4.1 Aanbevelingen gericht aan de raad 20

3.4.2 Aanbevelingen gericht aan het college 22

4. Oldebroek 23
4.1 Beschrijving 23
4.1.1 Kaders projectbeheersing 23
4.1.2 Beschrijving project Spakman-Souman 24
4.1.3 Beschrijving project Zeuven Heuvels 25
4.2 Analyse 27
4.2.1 Kaders projectbeheersing 27
4.2.2 Praktijk projectbeheersing 28
4.2.3 Rol raad 28
4.3 Conclusie 29
4.4 Aanbevelingen 30
4.4.1 Aanbevelingen gericht aan de raad 30
4.4.2 Aanbevelingen gericht aan het college 31

5. Putten 33
5.1 Beschrijving 33
5.1.1 Kaders projectbeheersing 33
5.1.2 Beschrijving project afkoppeling riolering 34
5.1.3 Beschrijving project Henslare II 35
5.2 Analyse 37
5.2.1 Kaders projectbeheersing 37
5.2.2 Praktijk projectbeheersing 37
5.2.3 Rol raad 38
5.3 Conclusie 39
5.4 Aanbevelingen 40
5.4.1 Aanbevelingen gericht aan de raad 40
5.4.2 Aanbevelingen gericht aan het college 42

6. Vergelijkend perspectief 43

7. Bijlagen 45

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Grote projecten binnen gemeenten zijn langdurige processen met een veelheid aan partijen. Of het nu gaat om projecten in het fysieke domein in gebiedsontwikkelingen, in het sociale domein (bijvoorbeeld door de decentralisaties) of in samenwerkingen met derden, één ding is zeker: een project verloopt vaak niet zoals van tevoren gedacht.

De context van grote (bouw)projecten is de laatste jaren sterk veranderd. In een veranderende markt en samenleving heeft dit soort projecten kenmerken die 'grip' vanuit de gemeenteraad steeds moeilijker maken. Dit is terug te zien in:

- de inhoudelijke complexiteit van besluitvorming, waardoor de raad consequenties van besluiten onvoldoende overziet
- lange doorlooptijden waardoor veranderingen in de context om flexibiliteit in de planvorming vragen. Dit kan op gespannen voet staan met de wens tot projectbeheersing
- aanwezigheid van een projectorganisatie en externe partijen (zoals projectontwikkelaars), waardoor een deel van de taken, verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de gemeente buiten de eigen organisatie georganiseerd is. De samenwerking met en afhankelijkheid van externe partijen kan de aanspreekbaarheid van het college beperken (controlerende taak)
- het vertrouwelijke karakter van documenten, bijvoorbeeld ten aanzien van grondexploitaties of aanbestedingen, waardoor raadsleden stukken in korte tijd moeten beoordelen en er nauwelijks ruimte bestaat voor (inhoudelijke) consultatie van de achterban of openbare gedachtewisselingen.

Raadsleden ervaren dit verlies aan 'grip' bij de beheersing van grote projecten. Zij hebben het gevoel dat ze te vaak voor voldongen feiten worden gesteld en dat ze te weinig grip hebben op grote projecten. Dit terwijl raadsleden regelmatig door inwoners worden aangesproken op de voortgang van grote projecten en het zodoende van belang is om goed op de hoogte te zijn. Deze informatievoorziening is niet altijd even eenvoudig, onder andere doordat grote projecten veelal gedurende een of meerdere raadsperioden plaatsvinden. Na verloop van tijd is er bijna geen raadslid meer dat het hele proces van begin tot eind heeft meegemaakt.

Dit samenspel aan factoren is voor de gezamenlijke rekenkamercommissie van de gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten aanleiding om te kiezen voor projectbeheersing als onderwerp voor dit rekenkameronderzoek.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek luidt als volgt.

> De rekenkamer stelt zich met dit rapport ten doel bij te dragen aan een goede integrale sturing op en verantwoording over de grote en complexe projecten van de vier gemeenten. In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre de gemeenteraad in staat is om bij grote projecten zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Daarvoor is het van belang dat de raad op het juiste moment over de juiste informatie beschikt.

1.3 Onderzoeksvragen

Om bij te dragen aan een goede integrale sturing op en verantwoording over grote projecten, is het van belang om het gehele samenspel van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden rondom grote projecten te beschouwen, op zodanige wijze dat daadwerkelijk wordt bijgedragen aan het verbeteren van de kwaliteit van het lokaal bestuur, op de toekomst gericht.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt.

Hebben de gemeenten de beheersing van grote projecten op een zodanige wijze georganiseerd dat de gemeenteraden in staat zijn om hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

Voortvloeiend uit de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

I. Welke beleidskaders zijn omtrent de beheersing van grote projecten vastgelegd?
II. Hoe functioneert de projectbeheersing in de praktijk rondom betekenisvolle momenten (in relatie tot de gestelde kaders) bij de uitvoering van de projecten?
III. In hoeverre is de gemeenteraad in staat om bij grote projecten zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

De deelvragen worden beantwoord aan de hand van een normenkader. Dit normenkader is te vinden in bijlage 3.

De centrale onderzoeksvraag en de deelvragen zijn voor de gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten gelijk. In het onderzoek zijn per gemeente twee grote projecten geselecteerd die verdieping geven aan het vormen van een beeld van de praktijk van projectbeheersing binnen de specifieke gemeente. Dit onderzoek is dus geen evaluatie van de acht projecten. De acht projecten dienen als illustratie van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan projectbeheersing.

Omdat het rekenkameronderzoek bij vier gemeenten tegelijk wordt uitgevoerd, is benchmarkinformatie voorhanden. Naast bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar projectbeheersing per gemeente, gaat dit rapport ook in op meer algemene inzichten over projectbeheersing die worden meegegeven aan alle vier de gemeenten.

1.4 Aanpak

Het onderzoek is gestart met een documentonderzoek op basis van toegezonden documentatie. Op basis van deze documenten is een eerste beeld gevormd van de algemene beleidskaders bij projectbeheersing binnen de vier gemeenten. Daarnaast gaf de documentatie een eerste kijk op de twee geselecteerde projecten, waarbij vervolgens middels twee interviews per project met de projectleider (soms vergezeld door een collega, betrokken bij het project) meer verdieping kon plaatsvinden. Het eerste interview had een verkennend karakter. Het tweede interview ging in op een aantal betekenisvolle momenten in het betreffende project. Gedurende het documentonderzoek en de interviews werd door de onderzoekers vaak nog enige extra documentatie opgevraagd. Ook de bestuurlijk portefeuillehouders van de twee projecten zijn geïnterviewd.

Van alle interviews zijn verslagen gemaakt. Deze zijn voorgelegd aan de geïnterviewde personen met de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden te corrigeren. Daarna zijn de verslagen vastgesteld.

In de bijlagen 1 en 2 zijn de geïnterviewden respectievelijk de gebruikte documenten weergegeven.

Aan het einde van het onderzoek is tot slot in elke gemeente een sessie met een afvaardiging van de raad georganiseerd. Bij de raadsessies lag de focus op het reflecteren op projectbeheersing in het algemeen. Met de raadsleden is een aantal stellingen besproken die al dan niet van toepassing zijn op de projectbeheersing binnen de gemeente. Op deze manier is stilgestaan bij het toepassen van de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij projecten in de toekomst.

1.5 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit een aantal delen. Deel 1 is de inleiding en geeft een toelichting op het onderzoek.

De daaropvolgende vier delen betreffen een ‘deelrapportage’ per gemeente. Per gemeente wordt een algemene beschrijving van de kaders omtrent projectbeheersing gegeven, gevolgd door een beschrijving van de twee geselecteerde projecten. Vervolgens wordt een analyse gegeven. De analyse gaat in op de aspecten van projectbeheersing die pregnant naar voren komen bij de twee projecten en die aanleiding geven voor het verder doorontwikkelen van de projectbeheersing. Ten slotte volgen de conclusies en aanbevelingen van de betreffende gemeente: deel 2 tot en met 5, respectievelijk de gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten.

Deel 6 schetst een vergelijkend perspectief op basis waarvan algemene inzichten over projectbeheersing worden geformuleerd.

2. Elburg

2.1 Beschrijving

Dit hoofdstuk omvat een algemene, feitelijke beschrijving van de kaders omtrent projectbeheersing alsook een beschrijving van de twee geselecteerde projecten. Het doel van de geselecteerde projecten is verdieping te geven bij het vormen van een beeld van de praktijk van projectbeheersing binnen de gemeente Elburg.

2.1.1 Kaders projectbeheersing

Het college van de gemeente Elburg heeft de kaders omtrent projectmatig werken vastgesteld in een normenkader. Op 26 juni 2007 stelde het college dit normenkader Projectmatig werken voor het eerst vast naar aanleiding van het nieuwe besturings- en managementconcept. Op 26 februari 2008 is het normenkader Projectmatig werken gewijzigd, na vragen (ook vanuit de ondernemingsraad) over het kader in relatie tot de lijnorganisatie. Ook zijn toen, op voordracht van de directie, de geïnventariseerde projecten vastgesteld door het college.

In het *normenkader Projectmatig Werken* is een beslisboom opgenomen aan de hand waarvan duidelijk moet worden of er sprake is van een project en welke stappen er gezet moeten worden om het project te 'ontwerpen'. Het normenkader onderscheid verschillende typen projecten. Er worden verschillende projecteisen gesteld aan een project binnen de lijn en buiten de lijn. Buiten de lijn worden verschillende uitgangspunten voor een projectorganisatie vermeld, waar dit binnen de lijn niet het geval is. Voor projecten met een groot strategisch belang (georganiseerd buiten de lijn) wordt beschreven dat een projectorganisatie van belang is. Veelal bestaat een projectorganisatie uit een stuurgroep, een projectgroep en werkgroepen. Bij projecten binnen de lijnorganisatie wordt beschreven dat kan worden volstaan met een projectgroep.

Er wordt specifiek aandacht besteed aan (de positionering van) de zogeheten 'primaathouder', de projectleider die verantwoordelijk is voor het project. In het normenkader wordt niet beschreven wie het onderscheid in type project maakt en of er nog andere criteria zijn om onderscheid te maken.

Bij de uitgangspunten voor een project(organisatie) wordt ingegaan op:
- de algemene opzet van een project (doel, bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever, projectleider en projectwethouder)
- de beheersing van het project (tijd en capaciteit, financiën en overige beheersaspecten)
- de leiding van een project (het inventariseren van en verantwoordelijken aanwijzen voor risico's en omgevingsmanagement door de projectleider)
- de informatievoorziening van het project (minimaal drie keer per jaar voortgangsrapportage met risicoparagraaf)
- de besluitvorming bij een project (rol raad bij besluitvorming, ook ten aanzien van budgetten)
- de afronding van een project (nacalculatie bij afronding en evaluatiedocument richting college)
- primaathouder.

Hiermee zijn belangrijke uitgangspunten voor projectbeheersing beschreven. Deze uitgangspunten komen terug in de beslisboom en een bijbehorende checklist. Daarnaast wordt specifiek aandacht besteed aan de aanwezigheid van bestuurlijke kaders.

Het normenkader is in 2008 voor het laatst vastgesteld. Op het moment van dit onderzoek is een nieuw normenkader ontwikkeld[1]. De projectleiders binnen de organisatie hebben de mogelijkheid gehad op het nieuwe normenkader te reageren. Het normenkader is voor vaststelling langs de ondernemingsraad gegaan, waarna het vervolgens op 25 oktober is vastgesteld door het college.

2.1.2 Beschrijving project Haven

De raad van Elburg wil een integraal plan voor het gehele havengebied realiseren. Doel van de ontwikkeling is verbetering van het verblijfsklimaat van het havengebied waarbij de havenfunctie van het gebied centraal staat. Het stedenbouwkundig plan zorgt voor grotere samenhang tussen de haven, de inrichting van de kade en het historisch front.

Dit project is in februari 2009 gestart met een bestuursopdracht voor de herontwikkeling van het havengebied Elburg en omgeving, gebaseerd op de Havenvisie gemeente Elburg. Hierin wordt het voornemen van de raad beschreven om het zuidoostelijke deel van het bedrijventerrein Kruismaten te transformeren naar andere functies. Daarnaast heeft de raad besloten om het gebied ten westen van de haven in de planvorming te betrekken en op die wijze één integraal plan voor het gehele havengebied te ontwikkelen. De bedrijvigheid moet worden vervangen door andere functies, te weten een mix van (recreatief) wonen, werken en recreatie in een omvang en fasering die aantoonbaar aansluiten bij de markt en door de markt kunnen worden gedragen. De stedenbouwkundige visie bij deze herontwikkeling Havengebied Elburg en omgeving (versie februari 2011) is in de raadsvergadering van 26 september 2011 vastgesteld. Een belangrijke voorwaarde die toen door de raad, middels amendement, aan het project is gesteld is dat, naast het maximeren van het krediet tot € 450.000, de overige investeringen alleen worden behandeld wanneer hier 100% zekere inkomsten tegenover staan.

Vanaf het moment van de vaststelling is men begonnen met de uitwerking van het plan. In mei 2012 is een startnotitie aan het college voorgelegd waarin het resultaat en doel van het project zijn geformuleerd. Hierin staat beschreven dat het project is opgeknipt in vijf deelplannen waarmee het project past binnen de subsidieregeling *Stads- en Regiocontract* van de provincie Gelderland. Voor fase 1 (de aanleg van het parkeerterrein) wordt subsidie aangevraagd bij de provincie. Fase 2 (herinrichting van de huidige parkeerplaats aan de Havenkade), fase 3 (uitbreiding van de jachthaven) en fase 4 (bouw van hotelaccommodatie aan Kop van de Haven) worden wel beschreven, maar zijn niet van een planning voorzien.

In de startnotitie wordt ingegaan op het door de raad aangenomen amendement. Aangegeven wordt dat ‘zekere inkomsten’ niet tegelijk met de investeringen binnen hoeven te komen. De inkomsten mogen, het amendement citerend, ook in de toekomst liggen zolang de inkomsten maar volledig zijn gegarandeerd. Om aan het amendement tegemoet te komen, wordt volgens de notitie pas opdracht gegeven voor het uitvoeren van werkzaamheden als inkomsten door de verkoop van gemeentegrond voldoende zijn gegarandeerd.

Voor de periode 2012-2015 heeft de provincie Gelderland uiteindelijk aan nog twee deelprojecten cofinanciering verleend middels subsidie. Hierdoor moesten deze deelprojecten binnen gestelde termijnen worden opgeleverd. Bij de cofinanciering van de provincie Gelderland was ook financiële inzet van de gemeente Elburg nodig. De investeringen vanuit de gemeente voor de deelprojecten konden niet altijd rekenen op de tegenoverstaande 100% zekere inkomsten. Zo heeft de raad in november 2012 ingestemd met het verplaatsen van de ijsbaan (voor de aanleg van het parkeerterrein) onder de voorwaarde dat € 220.000 aan dekking moet komen uit de toekomstige exploitatie van het Havengebied.

[1] Dit normenkader is niet gebruikt tijdens het onderzoek.

Bij het verkrijgen van de cofinanciering kon niet gewacht worden op gegenereerde inkomsten uit een ander deel van het project. Ook voor het nieuwe havenkantoor is een krediet van € 420.000 beschikbaar gesteld waarbij de helft van het bedrag met provinciale subsidies wordt gedekt.
De andere helft van de dekking wordt gevonden in opbrengsten van de haven- en kadegelden en de opbrengsten van de grondverkopen (welke al was ingebracht in het complex havengebied). De provinciale vergoeding bedroeg uiteindelijk € 350.000 en is volledig aangewend voor het project.

Ten tijde van dit onderzoek zijn de volgende projecten gerealiseerd:
- de verplaatsing van de ijsbaan
- de aanleg van parkeerterrein “De Oude Vos”
- de bouw van een nieuw havenkantoor en het slopen van het oude havenkantoor;
- de herinrichting van de Havenkade, inclusief het ontmantelen van de voormalige parkeerplaats aan de Havenkade.

In de voortgangsrapportage van juni 2016 wordt aangegeven dat zoals het er nu uitziet, de inkomsten en uitgaven van de gemeente tegen elkaar wegvallen.

De gemeente wil graag verder met de resterende deelgebieden, namelijk (1) het realiseren van een hotel aan Kop van de Haven, (2) de verdere ontwikkeling van bedrijventerrein Kruismaten, (3) de aanleg van de verbindingszone tussen het hotel en de haven en (4) de herinrichting van de voormalige parkeerplaats/loswal aan de Havenkade alsmede de uitbreiding van de haven. De eerste twee deelgebieden (hotel en bedrijventerrein) zijn afhankelijk van particulier initiatief. De gemeente probeert met name de bouw van het hotel te stimuleren, ook omdat dit de dekking moet opleveren voor de cofinanciering van reeds gedane investeringen.

Conform het voorstel van het college en de klankbordgroep besluit de raad in juli 2016 de haven uit te breiden, de vervuilde bodem te saneren en het Havenplein in te richten conform het advies van het Gelders Genootschap. De benodigde middelen worden middels de voorjaarsnota en de meerjarenbegroting ter beschikking gesteld. Uitgegaan wordt van een investering van € 1.609.801 (€ 125.000 kapitaallasten per jaar). Hierbij is nog geen rekening gehouden met eventuele meeropbrengsten door haven-/kadegelden (per jaar € 30.000). In interviews wordt aangegeven dat bij de behandeling van dit voorstel expliciet is gemaakt dat er van andere inkomsten vanuit het totale project geen sprake zal zijn.

De projectorganisatie van dit project kende wisselingen, zowel in het projectleiderschap als in het bestuurlijk opdrachtgeverschap. In 2015 heeft de projectleider (afdelingshoofd Ruimtelijke Ontwikkeling) na een reorganisatie een andere functie gekregen en is de projectsecretaris met instemming van de stuurgroep gaan functioneren als projectleider. De bestuurlijk opdrachtgever is in januari 2016 gewisseld. De projectorganisatie werkt daarnaast met een klankbordgroep waarin vertegenwoordigers van namens inwoners en bedrijven plaatshebben.

2.1.3 Beschrijving project Heidezoom

In 1995 heeft de raad het *Structuurplan 1995* vastgesteld, waarin onder andere is gekozen voor het uitbreiden van de kern ’t Harde in de westelijke richting. Dit gebied is later aangeduid als bouwlocatie Heidezoom. Aanvankelijk was het de bedoeling dat deze locatie, conform het gemeentelijk *Structuurplan 1995*, ontwikkeld zou worden omstreeks 2011-2012. De provincie Gelderland heeft ingestemd met het versneld realiseren van het plan. Het totale plangebied bedraagt circa 10 hectare met een totale bouwcapaciteit van meer dan 200 woningen. Het woningbouwprogramma heeft als uitgangspunt ongeveer 60% koop en 40% huur.

Het grootste deel van de gronden was eigendom van projectontwikkelaar AM-wonen en is (na besluitvorming in college en raad) door de gemeente Elburg in 2004 gekocht. AM-wonen krijgt de mogelijkheid om de woningen te ontwikkelen tegen marktconforme prijs door middel van een bouwclaim. De gemeente draagt zorg voor de stedenbouwkundige opzet, het bestemmingsplan, de publieke grondexploitatie en het bouw- en woonrijp maken. Naast AM-wonen en de gemeente zijn Prins Project B.V., H.B.C. en Salverda partijen die kavels opleveren en een financiële bijdrage hebben geleverd aan de grondexploitatie.

In 2005 is men gestart met het stedenbouwkundig plan en werd een ambtelijke projectgroep opgericht. In 2006 volgde de bestuursopdracht voor dit project waarin met krediet werd ingestemd ten behoeve van het opstellen en in procedure brengen van het bestemmingsplan. Het ontwerp-bestemmingsplan is in 2007 in procedure gebracht en het bestemmingsplan is per 9 februari 2011 in werking getreden en onherroepelijk geworden.

Als gevolg van de economische recessie en de stagnatie op de woningmarkt is een groot deel van het plangebied nog niet gerealiseerd. Voorheen leek een positief exploitatieresultaat haalbaar. Zo was het aanvankelijk de gedachte om met een deel van de opbrengsten uit Heidezoom de realisatie van een vmbo-school te financieren met een bedrag van ruim € 1 miljoen. Door tegenvallende opbrengsten is de dekking voor de vmbo-school later gevonden in de reserve Bouwgrondexploitatie.

De aanpak van de gemeente Elburg in dit project heeft zich van actief naar passief ontwikkeld. Waar de gemeente in het beginstadium, ook bij het invallen van de crisis, actief de ontwikkelaar probeerde aan te jagen om woningen te realiseren, is de gemeente meer afwachtend geworden. Gedwongen door marktomstandigheden heeft de gemeente de keuze gemaakt om te wachten tot de markt aantrekt en niet meer kosten te maken vanwege het risico dat de boekwaarde nog verder zou oplopen. De veranderde houding van de gemeente heeft zich organisch ontwikkeld wat inhoudt dat er geen expliciete besluitvorming heeft plaatsgevonden. In de risicoparagrafen van de voortgangsrapportages is door de jaren heen wel aangegeven dat vertraging tot renteverliezen zou kunnen leiden.

Als gevolg van de slechte woningmarktsituatie en het verder oplopen van renteverliezen, is het geraamde exploitatieresultaat de afgelopen jaren naar beneden bijgesteld. Of een positief exploitatieresultaat nog haalbaar is, hangt sterk af van de eventuele nieuwe plannen voor de nog te realiseren woningen binnen het plangebied, de extra kosten die hiermee zijn gemoeid en de gevolgen hiervan voor de grondwaarde. Ten tijde van dit onderzoek zijn de gemeente en de projectontwikkelaar opnieuw met elkaar in gesprek over haalbare businesscases voor het resterende deel van het plangebied, waarmee de gemeente weer een actievere rol inneemt.

De projectorganisatie heeft wisselingen gekend, mede als gevolg van personele wisselingen. De projectgroep waarin de wethouder, marktpartijen en ambtelijke medewerkers deelnamen, heeft in 2010 voor het laatst vergaderd. Binnen de gemeente is het project in het planningenprojectenoverleg (tussen beleidsmedewerkers en team Uitvoering) blijvend besproken en hebben verschillende medewerkers elkaar informeel opgezocht. Tot 1 januari 2016 was er een projectleider, die na vertrek kort werd vervangen door een beleidsmedewerker Grondexploitatie die medio 2016 de gemeente heeft verlaten. Op dit moment is een beleidsmedewerker Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aanspreekpunt van het project waar het zaken in ruimtelijke ordening betreft en een beleidsmedewerker Vastgoed en Grondexploitatie waar het uitgifte, exploitatie en planaanpassing betreft. Gezamenlijk stellen de beleidsmedewerkers de voortgangsrapportages op en voeren zij gesprekken met de wethouder en de ontwikkelaar.

2.2 Analyse

2.2.1 Kaders projectbeheersing

Elburg heeft nagedacht over haar werkwijze bij projecten en heeft die weergegeven in een normenkader projectmatig werken. In dit normenkader is een beslisboom uitgewerkt met belangrijke uitgangspunten die kunnen helpen bij de opzet van een project. In de opzet is echter geen aandacht besteed aan het opstellen van een projectplan en er worden weinig handvatten geboden voor een integrale rapportage van voortgang en risico's en daarmee projectbeheersing. Er is onderscheid gemaakt in typen projecten, maar wie besluit wanneer een project een grootschalige impact heeft en daarmee een andere projectstructuur moet kennen, wordt onvoldoende beschreven.

Het normenkader is niet in de raad vastgesteld en daarmee zijn de kaders voor projectmatig werken en het eventueel te maken onderscheid in grote, impactvolle projecten niet door de raad vastgesteld. Het nieuwe normenkader projectmatig werken – wat gedurende het onderzoek is opgesteld – is voor vaststelling ook niet naar de raad gegaan.

2.2.2 Praktijk projectbeheersing

Organisatie
Beide projecten laten zien dat in de praktijk van projectbeheersing het aspect organisatie onvoldoende geborgd is. Bij het project Haven heeft het vertrek van de projectleider er niet toe geleid dat er expliciet een nieuwe projectleider is aangewezen. Uit interviews wordt duidelijk dat de projectsecretaris in de praktijk, na instemming van de stuurgroep, is gaan functioneren als projectleider. Formeel is dit niet bekrachtigd in een andere functie(waardering), noch is de rol van projectsecretaris opnieuw belegd. Bij het project Heidezoom heeft de projectgroep sinds 2010 niet meer vergaderd. Een expliciet besluit dat de projectgroep is opgeheven, is in het kader van dit onderzoek niet aangetroffen. In het laatste verslag van de projectgroep werd aangegeven dat per vergadering de samenstelling zou worden bekeken. In de projectgroep zaten ook externe partijen. Er is na 2010 geen nieuwe, interne projectgroep in het leven geroepen. Informeel is men elkaar ambtelijk blijven opzoeken.

Het normenkader voor projectmatig werken werkt op het aspect 'organisatie' onvoldoende door in de praktijk. Het niet goed borgen van een passende projectorganisatie brengt het risico met zich mee dat er onvoldoende capaciteit en kennis beschikbaar is voor het project. Ook wordt met een goed opgezette projectorganisatie geborgd dat er voldoende *checks & balances* functioneren. Indien belangrijke rollen binnen de projectorganisatie niet expliciet zijn ingevuld, bestaat het risico dat de projectbeheersing te veel afhankelijk wordt van de inzet van individuele medewerkers en van het onderhouden van informele contacten.

Financiën en risico's
Kenmerkend aan het project Haven is dat de raad in 2011 bij amendement een financieel uitgangspunt vaststelt. De raad maximeert het krediet tot € 450.000. Andere investeringen mogen alleen worden behandeld wanneer hier 100% zekere inkomsten tegenover staan. Deze inkomsten mogen later binnenkomen dan dat de investeringen plaatsvinden, zolang de inkomsten maar volledig gegarandeerd zijn. Bij latere besluitvorming heeft de raad echter ingestemd met kredietverstrekking waarbij nog te realiseren inkomsten uit grondverkoop als dekking zijn opgenomen, terwijl de grondverkoop nog niet volledig is gegarandeerd. Het gaat bijvoorbeeld om de verplaatsing van de parkeerplaats (€ 558.600 dekking uit grondverkoop) en de realisatie van het nieuwe Havengebouw (€ 110.000 dekking uit grondverkoop).

Het merendeel van inkomsten uit grondverkoop moet komen uit de ontwikkeling van de Kop van de Haven (hotelontwikkeling).

In een uitgifteovereenkomst van 23 december 2014 is een ontbindende voorwaarde opgenomen die leidt tot ontbinding van de overeenkomst. Deze termijn is verlengd tot 1 december 2015. Vanaf dat moment is geen nieuw verzoek tot ontbinding gedaan, waardoor de overeenkomst onvoorwaardelijk is geworden en de koper verplicht is de grond af te nemen. De betaling vindt echter pas plaats na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan. Op dit moment is er nog geen bestemmingsplan in voorbereiding. Voor het verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan is de gemeente afhankelijk van de hotelontwikkelaar. Bij de contractvorming met de hotelontwikkelaar zijn echter geen deadlines voor het indienen van het verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan afgesproken waarna ontwikkelrechten komen te vervallen.

Financieel afhankelijk zijn van toekomstige uitgaven levert op zich al een risico op. De wijze waarop daarmee bij contractvorming is omgegaan, vergroot dit risico. Dat dit een plausibel risico is, laat het project Heidezoom zien. Heidezoom moest zorgen voor de dekking van de vmbo-school. Het project loopt vertraging op, vooral door wijzigende marktomstandigheden. Daardoor kwam de beoogde dekking niet. Uiteindelijk is de dekking gevonden in de reserves van het grondbedrijf. Het aspect ‘contractvorming’ speelt zodoende ook bij Heidezoom. Op het moment dat de gemeente de gronden overneemt in ruil voor bouwclaims, wordt geen deadline opgenomen waarna de ontwikkelrechten komen te vervallen. Hierdoor is de gemeente nagenoeg blijvend verbonden aan deze partijen en van hen afhankelijk voor de ontwikkeling van het gebied. De verslechterde marktomstandigheden tijdens de woningbouwcrisis maken dat deze afhankelijkheid een aanzienlijk risico oplevert voor de gemeente.

In algemene zin brengt het dekken van uitgaven met toekomstige, verwachte inkomsten altijd risico’s met zich mee. Ook veranderende marktomstandigheden vormen, in positieve of negatieve zin, altijd een risico. Deze risico’s kunnen door middel van projectbeheersing worden verkleind, onder andere door de wijze waarop contracten worden aangegaan. De beide projecten laten zien dat dit in onvoldoende mate is gebeurd.

2.2.3 Rol raad

De raad krijgt door middel van de rapportages in het kader van de planning & control en projectrapportages voldoende informatie om zijn controlerende rol in te kunnen vullen. De rapportages gaan ook in op risico’s en inhoudelijke voortgang. Tijdens vooral commissiebehandelingen wordt deze informatie regelmatig besproken.

In algemene zin vervult de raad ook zijn kaderstellende rol. Indien gedurende een project een belangrijke, richtinggevende beslissing nodig is, laten de beide projecten een wisselend beeld zien van de wijze waarop de raad daarbij wordt betrokken. In het kader van het project Haven wordt de raad op verschillende momenten een voorstel voorgelegd dat meerdere scenario’s schetst, bijvoorbeeld als het gaat om de ijsbaan of het uitbreiden van de haven. De raad wordt in staat gesteld te kiezen op een moment dat de raad vrij is in het maken van een keuze. Het is van belang te vermelden dat voor de uitvoering van het te nemen besluit, middelen nodig zijn. Het amendement van de raad uit 2011 zorgt ervoor dat het college voor elk groter besluit naar de raad moet voor geld. Met het beperken van het krediet heeft de raad zijn positie versterkt.

Anders is dat bij het project Heidezoom. Dit is een project dat eerst geld zou opbrengen. Nu is het nog maar de vraag of dat gaat lukken. Gaandeweg het project is de rol van de gemeente veranderd. Waar de rol van de gemeente met het aankopen van gronden erg actief was, heeft deze zich ontwikkeld tot een meer passieve rol. Dit is mede ingegeven door de veranderende marktomstandigheden en de afhankelijkheid van marktpartijen. De keuze om als gemeente een meer passieve rol te vervullen, is niet expliciet gemaakt door middel van besluitvorming door de raad. De verandering in rol verliep meer organisch en impliciet. Het expliciteren van de rolverandering had de kaderstellende rol van de raad verder kunnen versterken. Zeker gelet op het feit dat een dergelijke keuze van invloed is op de (financiële) resultaten van het project en daarmee van de totale grondexploitatie, wat invloed heeft op de gemeentelijke begroting en realisatie. Ook eventuele risico's hadden geëxpliciteerd moeten worden bij besluitvorming.

Het verder versterken van de kaderstelling in het kader van grote projecten is ook een behoefte die een vertegenwoordiging van de raad heeft geuit tijdens de sessie met raadsleden, gehouden in het kader van dit onderzoek. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag wanneer er sprake is van een groot project en over welke aspecten aan de voorkant van een project duidelijke afspraken moeten worden gemaakt tussen raad en college.

Een aspect dat tijdens interviews en de raadssessie ook naar voren komt, is het wel of niet vertrouwelijk kunnen delen van informatie tussen college en raad. Belangrijke informatie in het kader van projectbeheersing kan vertrouwelijk van aard zijn, of omdat het de onderhandelingspositie van de gemeente raakt of omdat het om bedrijfsgeheime informatie van derden gaat. Zowel college- als raadsleden geven aan dat het geen vanzelfsprekendheid is dat dergelijke informatie vertrouwelijk gedeeld kan worden tussen college en raad. Dit kan ertoe leiden dat de raad op belangrijke momenten niet kan beschikken over noodzakelijke informatie in het kader van zijn kaderstellende en controlerende rol.

2.3 Conclusie

In dit rekenkameronderzoek staat de vraag centraal of de gemeente de beheersing van grote projecten op zodanige wijze heeft georganiseerd dat de gemeenteraden in staat zijn hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen. In algemene zin concluderen wij op basis van de bevindingen dat hier in voldoende mate sprake van is.

Het normenkader *Projectmatig werken* biedt handvatten voor een goede projectbeheersing. Het normenkader werkt echter nog niet in voldoende mate door in de uitvoeringspraktijk. Dat geldt voor het goed borgen van een passende projectorganisatie, bijvoorbeeld door het invullen van de verschillende rollen binnen de projectorganisatie en het expliciet besluiten over het functioneren van een projectgroep.

Hetzelfde zien we als het gaat om de wijze waarop met (financiële) risico's wordt omgegaan. Daar waar de raad initieel bij het project Haven met het amendement een duidelijk financieel kader meegaf aan het college, is in het vervolg van het project ingestemd met kredietverstrekking waarbij nog te realiseren inkomsten uit grondverkoop als dekking zijn opgenomen, terwijl de grondverkoop nog niet volledig is gegarandeerd. Het project Heidezoom, specifiek de financiering van de vmbo-school, laat zien dat dit reële risico's met zich meebrengt. Dergelijke risico's kunnen worden beperkt door de wijze waarop contractering met marktpartijen plaatsvindt. Beide projecten laten zien dat de manier waarop contracten worden aangegaan verbetering behoeft, zeker gelet op marktomstandigheden die kunnen wijzigen.

De raad krijgt door middel van de rapportages in het kader van de planning & control en projectrapportages voldoende informatie om zijn controlerende rol in te kunnen vullen. Ook vervult de raad in voldoende mate zijn kaderstellende rol. Vooral bij het project Heidezoom had dit echter in sterkere mate kunnen plaatsvinden. Het door de raad expliciteren van de rolverandering van actief naar passief had de kaderstellende rol van de raad verder kunnen versterken.

De raad wenst zelf zijn kaderstellende rol te versterken, zo bleek tijdens de sessie met een vertegenwoordiging van de raad. Wanneer is er sprake van een groot project? Over welke aspecten moeten aan de voorkant van een project duidelijke afspraken worden gemaakt tussen raad en college? En hoe wordt goed zicht gehouden op de uitvoering van het project?

Wat opvalt bij zowel de interviews als de sessie met een vertegenwoordiging van de raad, is dat het wel of niet vertrouwelijk informeren van de raad een gevoelig onderwerp van gesprek is. Tot nu toe wordt hier weinig tot geen gebruik van gemaakt. Dit kan de uitoefening van de kaderstellende en controlerende rol van de raad bemoeilijken, omdat het daarvoor soms nodig is dat bedrijfsgeheime informatie van een externe partij of informatie die de onderhandelingspositie van de gemeente kan schaden, gedeeld moet worden met de raad.

2.4 Aanbevelingen

Voortbouwend op de conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen waarmee de projectbeheersing verder verbeterd kan worden.

2.4.1 Aanbevelingen gericht aan de raad

Aanbeveling 1. Stel vast wanneer er sprake is van een ‘groot project’
De raad zou een project de status ‘groot’ kunnen toekennen als de raad vindt dat op basis van een projectrisicoprofiel de reguliere cyclus van planning & control de benodigde sturingsinformatie voor de raad onvoldoende waarborgt.

Criteria die gehanteerd kunnen worden om een project als ‘groot’ te kenmerken, zijn:
- het project heeft bestuurlijke prioriteit
- het project is politiek gevoelig
- het project heeft een groot afbreukrisico in financieel, maatschappelijk en/of bestuurlijk opzicht
- het project kent een grote betrokkenheid van externe partijen
- het project is inhoudelijk, organisatorisch en/of bestuurlijk complex
- het project is sectoroverstijgend.

Aanbeveling 2. Stel bij de aanvang van een groot project de kaders eenduidig vast en refereer aan deze kaders tijdens de uitvoering van het project
Door zelf te bepalen wanneer er sprake is van een groot project, geeft de raad concreet invulling aan zijn kaderstellende rol. Dit expliciet besluiten biedt de mogelijkheid om met het college passende afspraken te maken over bijvoorbeeld de doelen en de uitgangspunten van het project, de manier waarop de raad wordt geïnformeerd over de voortgang van het project, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de communicatie met en het betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en de risico’s van het project.

Het helder en inzichtelijk vastleggen van dit soort afspraken voordat een groot project start, versterkt niet alleen de invulling van de kaderstellende rol van de raad. Het vergemakkelijkt ook het controleren van het college door de raad tijdens de uitvoering van het project. Omdat grote projecten vaak spelen gedurende meerdere raadsperiodes, is een goede overdracht van deze kaders van belang. Daarom bevelen wij aan deze kaders, die nu vaak in meerdere raadsbesluiten, raadsbrieven en andere documenten vastgelegd zijn, te bundelen in één projectendashboard. In dit dashboard kunnen per groot project de afspraken rondom doelstellingen, scope, tijd, geld, risico's, communicatie/participatie en informatie-/besluitvormingsmomenten van de raad worden vastgelegd. Wanneer de kaders tijdens de uitvoering van het project moeten worden aangepast, kan in het dasboard worden aangegeven wat er wanneer wordt gewijzigd. Ook kan worden aangegeven wanneer welke voortgangsrapportages zijn verstrekt. Op deze wijze heeft de raad één document dat overzichtelijk en actueel de kaders van het project weergeeft.

Een voorbeeld van een projectendashboard

1. Project X
Wethouder: **Ambtelijk opdrachtgever:** **Projectleider:**
Aangewezen als *groot project* door gemeenteraad 1 januari 2017 **Actuele voortgangsrapportage** Derde voortgangsrapportage Project X d.d. 11 december 2016 (2016-4556) **Doelstellingen, kaders en uitgangspunten** **Reikwijdte, besluitvorming en betrokkenheid gemeenteraad** **Financiën** *Verstrekt krediet:* *Actuele raming:* **Planning** *Vastgestelde planning:* *Actuele planning:* **Communicatie en participatie** *Externe communicatie over het project:* *Participatie burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie:* **Risico's**

2.4.2 Aanbevelingen gericht aan het college

Aanbeveling 1. Verbeter in algemene zin de doorwerking van het normenkader projectmatig werken
Het normenkader biedt goede handvatten voor projectbeheersing. De uitvoering van het normenkader verdient echter verbetering. Dit kan door het professionaliseren van het projectmanagement en het monitoren van de uitvoering van het normenkader. We bevelen aan om dit niet te laten leiden tot extra rapportages, maar dit op een interactieve manier te doen. Een goed gesprek is in dergelijke gevallen meer waard dan extra papier.

Aanbeveling 2. Vul het normenkader aan met handvatten voor het opstellen van een projectplan en met een integrale rapportage van de voortgang en de risico's van projecten
Uit de bevindingen blijkt dat er extra aandacht nodig is voor handreikingen voor het opstellen van een projectplan. Tevens worden er weinig handvatten geboden voor een integrale rapportage van voortgang en risico's en daarmee projectbeheersing. Er is onderscheid gemaakt in typen projecten, maar wie besluit wanneer een project een grootschalige impact heeft en daarmee een andere projectstructuur moet kennen, wordt onvoldoende beschreven. Wat betreft grote projecten kan worden aangesloten op de werkwijze die wij de raad aanbevelen met betrekking tot het selecteren van grote projecten en het vaststellen van kaders voor grote projecten.

Aanbeveling 3. Versterk de opzet en het functioneren van de projectorganisatie
Wij verstaan hieronder in ieder geval het volledig bezetten van de verschillende rollen binnen de projectorganisatie. Ook gaat dit over het expliciteren van de rol van projectgroepen en de wijze waarop deze moeten functioneren.

Aanbeveling 4. Verbeter de wijze waarop met contractering wordt geanticipeerd op veranderende marktomstandigheden en risico's worden beheerst
Hierin zijn al stappen gezet. Het is zaak deze ontwikkeling door te zetten en ervoor te zorgen dat bij het aangaan van contracten eventuele risico's niet onevenwichtig voor rekening van de gemeente komen. De malaise op de woningmarkt heeft geleerd dat marktomstandigheden drastisch kunnen veranderen. Ook kunnen marktinitiatieven binnen een project moeizaam van de grond komen. Zorg dat hier binnen contracten rekening mee wordt gehouden, bijvoorbeeld door structureel deadlines af te spreken en door te voorkomen dat de gemeente moet investeren zonder dat er zekerheid bestaat over de daadwerkelijke realisatie van het marktinitiatief.

Aanbeveling 5. Versterk de aandacht voor risico's bij besluitvorming
Voeg standaard in (raads)voorstellen een risicoparagraaf toe waarin niet alleen de risico's expliciet worden benoemd maar waarbij ook wordt aangegeven welke maatregelen worden getroffen om de genoemde risico's te beheersen. Wat betreft grote projecten kan worden aangesloten op de werkwijze die wij de raad aanbevelen met betrekking tot het selecteren van grote projecten en het vaststellen van kaders voor grote projecten. Het is van belang het opstellen van een risicoparagraaf geen 'verplichte papieren exercitie' te laten zijn. Het is daarom raadzaam om aan de risicoparagraaf een risicosessie ten grondslag te leggen. Tijdens een dergelijke sessie kunnen verschillende bij het project betrokken medewerkers en eventueel bestuurders elkaar scherp bevragen op mogelijke risico's en beheersmaatregelen. Het bij een risicosessie betrekken van een collega die niet bij het project is betrokken, kan de kwaliteit van de sessie versterken.

2.4.3 Aanbevelingen gericht aan de raad en het college

Aanbeveling 1. Ga doordacht en bewust om met financiële risico's, specifiek het aanwenden van toekomstige inkomsten als dekking voor huidige uitgaven
Zeker als de 'hardheid' van de toekomstige inkomsten beperkt is, moet terughoudend worden omgegaan met het inzetten van deze verwachte inkomsten als dekking voor uitgaven die nu gedaan moeten worden. Indien voor deze vorm van dekking wordt gekozen, moet dit expliciet worden gedaan door zowel college als raad. Hierbij moeten alle risico's duidelijk in beeld zijn gebracht en worden zo mogelijk scenario's geschetst voor het geval de verwachte inkomsten niet worden gegenereerd.

Aanbeveling 2. Voer als raad en college het gesprek of, in welke gevallen en op welke wijze, het college de raad vertrouwelijk kan informeren
Ga met elkaar het gesprek aan om op dit punt duidelijkheid te krijgen over wat wel en niet kan. Wij bevelen aan de mogelijkheid te creëren dat de raad onder voorwaarden vaker vertrouwelijk kan worden geïnformeerd. Dit maakt het invullen van de kaderstellende en controlerende rol door de raad beter mogelijk. We spreken over 'onder voorwaarden' omdat er duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over gevallen waarin vertrouwelijke informatie wordt verschaft en op welke wijze dit gebeurt.

3. Nunspeet

3.1 Beschrijving

Dit hoofdstuk omvat een algemene, feitelijke beschrijving van de kaders omtrent projectbeheersing alsook een beschrijving van de twee geselecteerde projecten. Het doel van de geselecteerde projecten is verdieping te geven bij het vormen van een beeld van de praktijk van projectbeheersing binnen de gemeente Nunspeet.

3.1.1 Kaders projectbeheersing

De gemeente Nunspeet heeft haar werkwijze omtrent projectmatig werken vastgelegd in de notitie *Nunspeets projectmatig werken 2014*. Hierin wordt aangegeven dat de gemeente Nunspeet al een aantal jaren bezig is met projectmatig werken. Eerder is in 2010 een notitie *Nieuw projectmatig werken 2010* vastgesteld die in 2012 op een aantal punten is aangepast. De notitie van 2014 bouwt hierop voort en voegt een nieuw element toe: het toepassen van de methodiek *scrum*. In juni 2016 is de notitie *Nieuw Projectmatig werken* vastgesteld door de directie. Omdat het onderzoek al was gestart, is voor dit onderzoek gebruikgemaakt van de notitie van 2014.

In de notitie wordt geen onderscheid gemaakt tussen grote of kleine projecten. Wel kent de gemeente Nunspeet onderscheid tussen bestuurlijke opdrachten en directieopdrachten. Er wordt beschreven dat een plan slechts als project in de zin van deze notitie kan worden aangemerkt als het college daartoe besluit. De directie kan daarnaast projecten aanwijzen. In het geval dat de directie een project aanwijst, is er geen stuurgroep maar blijft de projectorganisatie hetzelfde. Daarnaast wordt in de notitie met name aandacht besteed aan de verschillende rollen binnen de projectorganisatie. De projectorganisatie kent twee bestuurlijk verantwoordelijken, waarvan één bestuurder de projectwethouder is. Verder kent de organisatie een programmaleider die naast de bestuurlijk verantwoordelijken en de projectleider deelneemt aan de stuurgroep. Deze programmaleider is eindverantwoordelijk voor alle projecten binnen de gemeente Nunspeet, stelt prioriteiten en bewaakt de voortgang en de middelen. Naast de projectleider, die directe sturing geeft aan het project, kent Nunspeet de rol van ‘co-piloot’. Een co-piloot staat de projectleider bij als sparring partner en heeft veelal ook een inhoudelijke verbinding, bijvoorbeeld financiën, met het project. Deze rol staat niet beschreven in de notitie, maar komt wel expliciet aan bod tijdens interviews.

De notitie stelt vast dat er wordt gewerkt met een startnotitie waarin het ‘waarom’ en ‘wat’ worden beschreven en met een projectplan als draaiboek voor het project (het ‘hoe’). Bij de vaststelling van de projectstructuur in de gemeente Nunspeet is besloten dat bij de viermaandelijkse srapportage een stand van zaken van de lopende projecten wordt weergegeven. Het betreft een rapportage op hoofdlijnen (hoofdlijnenrapportage). De mijlpalen die benoemd zijn in het projectplan, zijn onderdeel van de rapportage. Deze mijlpalen worden gescoord op de aspecten tijd, geld en kwaliteit. Hierbij wordt weergegeven of de mijlpaal, die voorwaarde is voor het slagen van het eindproduct, qua planning en budget verloopt zoals verwacht. Het aspect kwaliteit gaat over de inhoud van het project. Middels een stoplichtkleur wordt aangegeven of de realisatie volgens planning verloopt, onder druk staat of volgens planning verloopt.

In de notitie en bijbehorende formats voor de startnotitie, het projectplan en voortgangsrapportage wordt weinig aandacht besteed aan de risico's. Er is geen vast format voor het rapporteren van vastgestelde risico's die tijdens het project al dan niet relevanter worden.

3.1.2 Beschrijving project De Brake

Sport- en recreatiecentrum De Brake, gevestigd in de kern Nunspeet en in exploitatie bij Sportfondsen Nunspeet B.V., is grotendeels zo'n veertig jaar oud en is toe aan vernieuwing. Bij behoud in zijn huidige vorm zijn ingrijpende bouwkundige en installatietechnische renovaties noodzakelijk. De gemeente stond daarmee voor de keuze De Brake in zijn huidige vorm in stand te houden door groot/ingrijpend onderhoud uit te voeren óf over te gaan tot een grote renovatie van de accommodatie óf de komende jaren over te gaan tot nieuwbouw van een zwembad/sporthal.

Tijdens de raadsvergadering in januari 2013 is de kaderstellende startnotitie over de toekomstvisie sport- en recreatiecentrum De Brake besproken. In september 2013 moest een definitief besluit van college en raad volgen. De gemeenteraad heeft in zijn vergadering van 26 september 2013 een besluit genomen over de toekomst van de sportaccommodaties in de gemeente Nunspeet. Er zijn vier inhoudelijke documenten opgesteld. Eén van die documenten is de toekomstvisie op Sport- en recreatiecentrum De Brake. Om goed inzicht te geven in de onderlinge samenhang is vanuit de vier documenten één hoofdlijnnotitie *Sportonderwerpen in onderlinge samenhang* opgesteld. Dit voorstel is door de raad aangehouden.

In januari 2014 is vervolgens door de raad besloten een second opinion op te stellen. De uitkomst van de second opinion is in november 2014 door de raadswerkgroep aan het college overhandigd. Op 18 december 2014 heeft het college een procesvoorstel vastgesteld om te komen tot een definitief besluit over de toekomst van Sport- en recreatiecentrum De Brake. Dit procesvoorstel is besproken in de raadscommissie Maatschappij en Middelen op 5 januari 2015. Het proces kenmerkt zich door opeenvolgende processtappen met specifieke besluitvormingsmomenten door het college en de gemeenteraad van Nunspeet. De eerste stap in dit proces is een startnotitie die op 5 maart 2015 is opgesteld, waarbij het college renovatie voorstelde en de raad de voorkeur gaf aan nieuwbouw. De inhoudelijke uitwerking is besproken in de raadsvergadering van juni 2015. In oktober 2015 heeft een heroriëntatie plaatsgevonden over configuratie, locatie en financiën. In deze vergadering van oktober is besloten tot het uitwerken van de verschillende voorkeursscenario's.

Op 26 januari 2016 heeft de raad een principebesluit genomen over de toekomst van het Sport- en recreatiecentrum De Brake met daarin de vaststelling van de configuratie, locatie en financiën. Er is gekozen voor nieuwbouw van een zwembad en een sporthal. Ook met betrekking tot de samenstelling en de locatie heeft een heroriëntatie plaatsgevonden. Er waren vier scenario's uitgewerkt. Uiteindelijk heeft de raad gekozen voor het realiseren van een *standalone*-zwembad op de locatie Wezenland en een *standalone* sporthal op sportpark Wiltsangh. In het voorstel tot het principebesluit zijn geen risico's beschreven, maar wordt wel aangegeven dat er discussie moet plaatsvinden over de dekkingsmogelijkheden. De raad heeft bij het principebesluit opdracht gegeven tot een uitwerking van het principebesluit in de vorm van een 'getekend' programma van eisen voor een nieuw zwembad, inclusief de stedenbouwkundig/landschappelijke inpassing en een update van het masterplan met betrekking tot realisatie van een sporthal, en een financieel dekkingsplan. De uitwerking van het programma van eisen wordt in juni 2016 met de raad besproken. In deze uitwerking is ook, naar aanleiding van een motie, aandacht besteed aan duurzaamheidsscenario's. Naast een basisconfiguratie zijn een energieneutraal en een klimaatneutraal scenario beschreven, met de bijkomende risico's vanwege aanvullende investeringen en mogelijke subsidievoorwaarden. De uitwerking van een financieel dekkingsplan kent een uitgebreide beschrijving van dekkingsmogelijkheden van de niet gedekte jaarlast.

Omdat invulling een politieke keuze betreft, wordt voorgesteld besluitvorming bij de concept-programmabegroting 2017 te laten plaatsvinden. Er zijn geen risico's in het raadsvoorstel voor deze uitwerking beschreven en ook de definitieve beheervorm, die mogelijke risico's met zich meebrengt, is nog niet uitgewerkt.

Eind september 2016 is door de raad vertrouwelijk het besluit genomen tot een tijdelijke beheervorm; dit besluit is later openbaar gemaakt.

Naast de kaderstellende startnotitie kent dit project geen projectplan. Het project kent wel een procesplan waarvan de mijlpalen zijn opgenomen in de hoofdlijnenrapportage. Over de voortgang van de mijlpalen wordt drie keer per jaar gerapporteerd. Functies en rollen binnen de projectorganisatie zijn gedocumenteerd in een notitie van 2016, waarin ook de functie van co-piloot wordt beschreven. Het project kent een projectgroep waar de projectleider en co-piloot met overige ambtelijke medewerkers aan deelnemen. Ook functioneert een stuurgroep waarin, naast de bestuurlijk opdrachtgever, een tweede wethouder plaatsneemt. De programmaleider en de projectleider nemen deel aan deze stuurgroep.

3.1.3 Beschrijving project Molenbeek

Het project Molenbeek betreft de voorgenomen woningbouwontwikkeling aan de noordzijde van de kern Nunspeet. Vanaf 2009 is de gemeente gestart met de voorbereiding van dit plangebied en zo is voor dit project sinds 2011 een onherroepelijk globaal bestemmingsplan beschikbaar. Het exploitatieplan is echter door de Raad van State vernietigd. Aan de hand van een *Strategisch Keuzedocument*, vertrouwelijk aan de raadscommissie Ruimte en Wonen voorgelegd, is ervoor gekozen het exploitatieplan gelijktijdig met het uitwerkingsplan te repareren. Voor het oostelijk deel van het plangebied zijn vervolgens een uitwerkingsplan en een exploitatieplan vastgesteld die beide op 27 november 2013 door de Raad van State zijn vernietigd. Gegeven deze situatie is opnieuw de realisatie van het plan voorbereid. Daarbij wordt uitgegaan van het totale plangebied, waarbij een aanpak wordt voorgestaan die past bij de inmiddels gewijzigde economische omstandigheden, de ontwikkelende vraag vanuit de markt en de samenwerking met marktpartijen.

Ten tijde van deze nieuwe voorbereidingen en ontwikkelingen wisselt het college en enige tijd later ook de projectleider. Daarnaast is in november 2014 de woonvisie opgesteld, waaruit bleek dat veel jongeren vertrekken. Dit kan voorkomen worden als de gemeente meer woningen bouwt. De gemeente wil de trend ombuigen en wil voorkomen dat ze een krimpgemeente wordt. Daarom wordt ingezet op een snelle ontwikkeling van Molenbeek. Als eerste stap in deze ontwikkeling is een *Strategie Nota Molenbeek* opgesteld en vastgesteld door het college, evenals de bijbehorende grondexploitatie. Deze nota is in februari 2015 vertrouwelijk gedeeld met de raadscommissie. In deze route neemt de gemeente een actieve rol in en wordt uitgegaan van een gefaseerde ontwikkeling (westelijk en oostelijk deel). In de nota wordt nadrukkelijk beschreven dat de gemeente een actieve rol zal innemen. Voorheen nam de gemeente een passieve rol in en wachtte zij de initiatieven van andere (markt)partijen af. Het maatschappelijke belang, gelegen in de volkshuisvestingsbehoefte, de geringe kans dat een andere partij deze ontwikkeling los gaat trekken en het feit dat de gemeente zelf veel gronden in het gebied in bezit heeft, nopen tot een meer actieve rol. In de nota wordt verder aangegeven dat het financiële resultaat voor de gemeente € 4,9 miljoen negatief is. Daarvoor is al € 1 miljoen als voorziening voor Molenbeek in de risicoreserveringen grondexploitatie opgenomen. Als dekkingsmogelijkheden worden afboeking van een deel van de huidige boekwaarde en de afboeking van de rentelast benoemd. Daarbij worden ook drie risico's beschreven: risico door het aankopen van gronden, risico door tegenvallende onderhandelingen en risico door juridische procedures bij een eventuele herziening uitwerkingsplan.

Na de vertrouwelijke bespreking van de nota met raad, volgt de verkenning met de marktpartijen of tot een haalbare ontwikkeling kan worden gekomen. De uitgangspunten uit de nota gelden hierbij als het kader voor de onderhandelingen. In september 2015 zijn de uitkomsten van de onderhandelingen aan de raad gepresenteerd en door de raad bekrachtigd, evenals de grondexploitatie. In het desbetreffende raadsvoorstel is geen risicobeschrijving opgenomen. Een herziene exploitatieberekening is bij de behandeling van het Meerjaren Programma Grondbedrijf (MPG) in de raad van 31 maart 2016 vastgesteld.

De verdere onderhandelingen verlopen zodanig dat het verkavelingsplan opgesteld kan worden en onherroepelijk is geworden. Ten tijde van dit onderzoek ligt het project op schema met het woon- en bouwrijp maken en is gestart met de verkoop. De geuite (niet getoetste) vraag naar de woningen lijkt groter te zijn dan het aanbod.

De werking van de projectorganisatie van voor 2014 is onbekend doordat er voor het rekenkameronderzoek geen documentatie over de projectorganisatie is opgeleverd. Dit heeft mogelijk te maken met de wisseling die heeft plaatsgevonden van zowel de bestuurlijk opdrachtgever als de projectleider. Wanneer in 2014 een nieuwe bestuurder verantwoordelijk wordt voor het project, krijgt het project een impuls. Het projectplan Molenbeek Cluster I is van 2015. In dit projectplan staan de functies en de rollen binnen de projectorganisatie beschreven. Ook de projectgroep en de stuurgroep worden in 2014 in het leven geroepen.

3.2 Analyse

3.2.1 Kaders projectbeheersing

Nunspeet heeft nagedacht over haar werkwijze bij projecten en heeft dit weergegeven in een notitie Projectmatig Werken. Dit is een doordachte opzet voor wat betreft rolverdeling, waarin de projectorganisatie specifiek werkt met, naast de projectleider, een co-piloot. In de notitie wordt geen onderscheid gemaakt in de grootte van projecten, maar worden impactvolle projecten aangewezen door het college. In de opzet is echter weinig aandacht voor risicobeheersing. Deze notitie is niet in de raad vastgesteld en daarmee zijn de kaders voor projectmatig werken en het eventueel te maken onderscheid in grote of impactvolle projecten niet door de raad vastgesteld.

3.2.2 Praktijk projectbeheersing

In algemene zin heeft Nunspeet de projectbeheersing op orde. Het kader voor projectbeheersing werkt zichtbaar door in de praktijk van de twee bestudeerde projecten. De projectorganisatie functioneert en er wordt gestuurd op kwaliteit, geld en tijd. Bij belangrijke momenten binnen de bestudeerde projecten worden expliciet op strategisch niveau afwegingen gemaakt en worden door college en raad de te volgen koers en richting bepaald voordat tot uitvoering of uitwerking van die koers en richting wordt overgegaan.

Wat opvalt bij zowel Molenbeek als De Brake is dat op het moment van besluitvorming de risico’s onvoldoende expliciet worden gemaakt in (raads)voorstellen zelf. Bij De Brake is dat bijvoorbeeld te zien in het raadsvoorstel van juni 2016 ter uitwerking van het principebesluit van januari 2016. Met het uitwerkingsbesluit worden onder andere het programma van eisen vastgesteld en de dekking voor het nieuwe zwembad bepaald. In het raadsvoorstel zelf wordt niet expliciet en duidelijk ingegaan op eventuele risico’s. Uit een bijlage, zoals de Toelichting Financieel Kader en de Investerings- en exploitatieraming: Zwembad aan de Wezenland-Nunspeet, vallen wel risico’s af te leiden.

Gewezen kan worden op de implicatie van het nog op te zetten beheer. Zowel de vorm van het beheer als de contractering van het beheer kan in negatieve of positieve zin invloed hebben op de jaarlijkse kosten. Gewezen kan ook worden op de vrijval van de kapitaallasten van De Brake die als dekking voor het nieuwe zwembad worden ingezet. Als de verkoop tegenvalt voor wat betreft prijs en/of voortgang, levert dit een risico op voor de dekking van het nieuwe zwembad. Uitgegaan wordt ook van een jaarlijkse dekking vanuit de reservevorming Wezenland/Wiltsangh. Hierbij geldt als risico dat als deze reserve onvoldoende wordt gevoed, de dekking voor het nieuwe zwembad ook in het gedrang kan komen.

Bij Molenbeek is dat bijvoorbeeld te zien in het raadvoorstel van september 2015 waarmee de grondexploitatie Molenbeek wordt vastgesteld en voor Molenbeek als beleid wordt vastgesteld dat jaarlijks de toegerekende rente gelijktijdig wordt afgewaardeerd. Daar waar in de Strategie Nota Molenbeek van februari 2015 wel expliciet op risico's wordt ingegaan, zijn deze niet terug te zien in het raadsvoorstel zelf van september 2015. Eerder, in 2011, wordt na de vernietiging van het exploitatieplan in het *Strategisch Keuzedocument* ook niet expliciet en toereikend ingegaan in het beslisdocument op de (juridische) risico's van het repareren van het exploitatieplan gelijktijdig met het uitwerkingsplan. Dit gelijktijdig oppakken heeft eraan bijgedragen dat zowel het uitwerkingsplan als het exploitatieplan in 2013 is vernietigd door de Raad van State.

Het onvoldoende positioneren van risico's in (raads)voorstellen kan ertoe leiden dat er bij besluitvorming onvoldoende overzicht van en inzicht in de risico's die spelen bestaat. Dit belemmert een zorgvuldige belangenafweging.

3.2.3 Rol raad

De raad krijgt door middel van de rapportages in het kader van de planning & control en hoofdlijnenrapportages voldoende informatie om zijn controlerende rol in te kunnen vullen. In de rapportages wordt ook ingegaan op de fasering, inhoudelijke en financiële voortgang. Tijdens vooral commissiebehandelingen wordt deze informatie regelmatig besproken.

Vooral bij De Brake heeft de raad zelf positie ingenomen door te besluiten een second opinion uit te laten voeren. Dit versterkt niet alleen de kaderstellende en controlerende rol van de raad, maar draagt er ook aan bij dat bij raadsleden, collegeleden, ambtenaren en burgers een breder begrip voor en inzicht in de te maken keuzes wordt gecreëerd. Zeker waar het gaat om maatschappelijk belangrijk geachte voorzieningen, is een dergelijke interventie van de raad begrijpelijk.

Bij Molenbeek is de raad door het college goed in positie gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Voordat aan de onderhandelingen wordt begonnen, is de raad in februari 2015 in staat gesteld vertrouwelijk te reageren op de voorgestelde koers en richting. Deze koers en richting werden vervolgens uitgewerkt en uitonderhandeld met de betrokken partijen waarna de raad het uiteindelijke kaderstellende besluit kon nemen in september 2015. Daarbij werd expliciet aangegeven waar het uiteindelijke resultaat afwijkt van de uitgangspunten, geformuleerd in februari 2015.

Tijdens de sessie met de raadsleden, gehouden in het kader van dit onderzoek, benoemden de raadsleden bij het bespreken van kaderstelling bij grote projecten zelf ook niet het aspect 'risico's'. Wel gaven ze aan dat er vooral winst te boeken valt bij het aan de voorkant verder verbeteren van de kaderstelling bij grote projecten. Denk hierbij aan het verschil tussen grote en kleine projecten en aan de fasering van de projecten. Raadsleden wezen ook op de informatieachterstand bij nieuwe raadsleden. Het duurt even voordat je als nieuw raadslid voldoende kennis hebt van de verschillende projecten.

3.3 Conclusie

In dit rekenkameronderzoek staat de vraag centraal of de gemeente de beheersing van grote projecten op zodanige wijze heeft georganiseerd dat de gemeenteraden in staat zijn hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen. In algemene zin concluderen wij op basis van de bevindingen dat hier in ruime mate sprake van is.

De notitie *Nunspeets projectmatig werken 2014* is goed opgezet en deze manier van werken komt zichtbaar terug in de praktijk van de onderzochte projecten. De projectorganisatie functioneert en er wordt gestuurd op kwaliteit, geld en tijd. Bij belangrijke momenten binnen de bestudeerde projecten worden expliciet op strategisch niveau afwegingen gemaakt en worden door college en raad de te volgen koers en richting bepaald voordat tot uitvoering of uitwerking van die koers en richting wordt overgegaan.

Bij zowel Molenbeek als De Brake zijn risico's op het moment van besluitvorming onvoldoende expliciet gemaakt in (raads)voorstellen zelf. Dit is bijvoorbeeld het geval ten aanzien van de risico's die samenhangen met de wijze waarop het nieuwe zwembad financieel wordt gedekt.

De raad krijgt door middel van de rapportages in het kader van de planning & control en hoofdlijnenrapportages voldoende informatie om zijn controlerende rol in te kunnen vullen. Ook vervult de raad in voldoende mate zijn kaderstellende rol. De raad is hierbij proactief en neemt bij De Brake zelf positie in door te besluiten een second opinion uit te laten voeren. Het college brengt de raad bij Molenbeek goed in positie door de raad de mogelijkheid te geven vertrouwelijk te reageren op de voorgestelde koers en richting.

Tijdens de sessie met een vertegenwoordiging van de raad geven raadseden aan dat er vooral winst te boeken valt bij het verder verbeteren van de kaderstelling bij de start van grote projecten. Wat is het verschil tussen grote en kleine projecten? Welke afspraken moeten met het college worden gemaakt over bijvoorbeeld planning en fasering? En hoe kunnen nieuwe raadsleden goed zicht krijgen op de lopende projecten?

3.4 Aanbevelingen

Voortbouwend op de conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen waarmee de projectbeheersing verder verbeterd kan worden.

3.4.1 Aanbevelingen gericht aan de raad

Aanbeveling 1. Stel vast wanneer er sprake is van een 'groot project'
De raad zou een project de status 'groot' kunnen toekennen als de raad vindt dat op basis van een projectrisicoprofiel de reguliere cyclus van planning & control de benodigde sturingsinformatie voor de raad onvoldoende waarborgt.
Criteria die gehanteerd kunnen worden om een project als 'groot' te kenmerken, zijn:
- het project heeft bestuurlijke prioriteit
- het project is politiek gevoelig
- het project heeft een groot afbreukrisico in financieel, maatschappelijk en/of bestuurlijk opzicht
- het project kent een grote betrokkenheid van externe partijen
- het project is inhoudelijk, organisatorisch en/of bestuurlijk complex
- het project is sectoroverstijgend.

Aanbeveling 2. Stel bij de aanvang van een groot project de kaders eenduidig vast en refereer aan deze kaders tijdens de uitvoering van het project
Door als raad zelf te bepalen wanneer er sprake is van een groot project, geeft de raad concreet invulling aan zijn kaderstellende rol. Dit expliciet besluiten biedt de mogelijkheid om met het college passende afspraken te maken over bijvoorbeeld de doelen en de uitgangspunten van het project, de manier waarop de raad wordt geïnformeerd over de voortgang van het project, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de communicatie met en het betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en de risico's van het project.

Het helder en inzichtelijk vastleggen van dit soort afspraken voordat een groot project start, versterkt niet alleen de invulling van de kaderstellende van de raad. Het vergemakkelijkt ook het controleren van het college door de raad tijdens de uitvoering van het project. Omdat grote projecten vaak gedurende meerdere raadsperiodes spelen, is een goede overdracht van deze kaders van belang. Daarom bevelen wij aan om deze kaders, die nu vaak in meerdere raadsbesluiten, raadsbrieven en andere documenten vastgelegd zijn, te bundelen in één projectendashboard. In dit dashboard kunnen per groot project de afspraken rondom doelstellingen, scope, tijd, geld, risico's, communicatie/participatie en informatie/besluitvormingsmomenten van de raad worden vastgelegd. Wanneer de kaders tijdens de uitvoering van het project moeten worden aangepast, kan in het dasboard worden aangegeven wat er wanneer wordt gewijzigd. Ook kan worden aangegeven wanneer welke voortgangsrapportages zijn verstrekt. Op deze wijze heeft de raad één document dat overzichtelijk en actueel de kaders van het project weergeeft.

Een voorbeeld van een projectendashboard

1. Project X
Wethouder: **Ambtelijk opdrachtgever:** **Projectleider:**
Aangewezen als *groot project* door gemeenteraad 1 januari 2017 **Actuele voortgangsrapportage** Derde voortgangsrapportage Project X d.d. 11 december 2016 (2016-4556) **Doelstellingen, kaders en uitgangspunten** **Reikwijdte, besluitvorming en betrokkenheid gemeenteraad** **Financiën** *Verstrekt krediet:* *Actuele raming:* **Planning** *Vastgestelde planning:* *Actuele planning:* **Communicatie en participatie** *Externe communicatie over het project:* *Participatie burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie:* **Risico's**

3.4.2 Aanbevelingen gericht aan het college

Versterk de aandacht voor risico's bij besluitvorming

Voeg standaard in (raads)voorstellen een risicoparagraaf toe die niet alleen de risico's expliciet benoemt maar die ook aangeeft welke maatregelen worden getroffen om de genoemde risico's te beheersen. Wat betreft grote projecten kan worden aangesloten op de werkwijze die wij de raad aanbevelen met betrekking tot het selecteren van grote projecten en het vaststellen van kaders voor grote projecten. Het is van belang het opstellen van een risicoparagraaf geen 'verplichte papieren' exercitie te laten zijn. Het is daarom raadzaam om aan de risicoparagraaf een risicosessie ten grondslag te leggen. Tijdens een dergelijke sessie kunnen verschillende bij het project betrokken medewerkers en eventueel bestuurders elkaar scherp bevragen op mogelijke risico's en beheersmaatregelen. Het bij een risicosessie betrekken van een collega die niet bij het project is betrokken, kan de kwaliteit van de sessie versterken.

4. Oldebroek

4.1 Beschrijving

Dit hoofdstuk omvat een algemene, feitelijke beschrijving van de kaders omtrent projectbeheersing alsook een beschrijving van de twee geselecteerde projecten. Het doel van de geselecteerde projecten is verdieping te geven bij het vormen van een beeld van de praktijk van projectbeheersing binnen de gemeente Oldebroek.

4.1.1 Kaders projectbeheersing

Er zijn op het moment van onderzoek nog geen expliciete kaders vastgesteld omtrent projectmatig werken, projectbeheersing en de rol van de raad hierbij. Wel zijn er kaders en formats in ontwikkeling. Hiervoor is het project 'borgen projectmatig werken' in 2015 gestart. Er is in dit project gedurende ongeveer een jaar gewerkt aan een programma- en projectstructuur, een portfolio en de oprichting van een 'project management office' (PMO) die verantwoordelijk is voor een programmaboard. Er zijn daarnaast trainingen georganiseerd en er zijn projectleiders en programmamanagers gecertificeerd.

In de documenten die reeds zijn opgesteld wordt beschreven dat de gemeente Oldebroek onderscheid gaat maken tussen verschillende typen projecten en daar ook verschillende typen ambtelijk opdrachtgevers bij kent (zie onderstaand schema).

Type project	**Ambtelijk opdrachtgever**
Een programma	Eenheidsmanager
Een project uit het programma (valt onder een programma)	Programmamanager
Een organisatieproject (afdelings- en teamoverstijgend)	Eenheidsmanager/programmamanager/teamleider
Grondprojecten (projecten van het Grondbedrijf)	Eenheidsmanager/teamleider
Algemene dienstprojecten (projecten waar leges tegenover staan en waarbij de gemeente alleen de regie voert)	Eenheidsmanager/teamleider
Projecten in de lijn	Teamleider
Overige projecten (afkomstig uit de lijn met externe partijen)	Teamleider
H2O projecten (I-dienst)	Eenheidsmanager

Figuur 1. Typen projecten (uit document *Programma's, projecten en processen*)

Bij welk type projecten een stuurgroep hoort, wordt niet helder beschreven. Er wordt aangegeven dat dit een mogelijkheid is bij een opdrachtgever, bestaande uit meerdere personen. Hieraan gekoppeld is een 'verantwoordelijkheidsschema besluitvorming projecten gemeente Oldebroek' (RACI-model[2]) opgesteld. Hiermee zou helder moeten worden welke besluitvormingsstappen genomen moeten worden. Hierin is ook de rol van de gemeenteraad beschreven.

[2] Het RACI-model is een matrix die gehanteerd wordt om de rollen en verantwoordelijkheden van de personen die bij een project of lijnwerkzaamheden betrokken zijn weer te geven.

De raad heeft volgens dit model alleen eindverantwoordelijkheid voor het vaststellen van het budget. Het is een vraagteken of de raad ook een projectplan (inclusief programma van eisen) moet goedkeuren vanuit de eindverantwoordelijkheid van de raad. Er wordt niet aangegeven bij welke onderdelen van een project de raad geïnformeerd dient te worden.

Daarnaast zijn er formats opgesteld voor een projectinitiatiedocument (PID) en een projectplan. Hierin is aandacht voor diverse onderdelen van projectbeheersing, zoals tijd, geld, kwaliteit, informatie, organisatie en communicatie; ook een risicoanalyse maakt hier deel van uit. Daarnaast wordt gewerkt aan de implementatie van een systeem, *Pepperflow*, waarin tijd, geld en kwaliteit gemonitord kunnen worden. Ook zijn er formats voor standaardvoortgangsrapportages opgesteld.

Op het moment van onderzoek is het PMO bezig met het realiseren van de resultaten, beschreven in het projectplan *Borgen van programma- en projectmanagement*, zoals de implementatie van *Pepperflow*, het opzetten van een projectleiderspool en een toolkit op Intranet.

4.1.2 Beschrijving project Spakman-Souman

Doel van het project Spakman-Souman is het transformeren van een binnendorpse bedrijfslocatie en achterliggende volkstuinen en grasveld naar een eigentijds woongebied, passend binnen de woonomgeving. Twee bedrijven met ongewenste milieueffecten worden geherhuisvest.

Sinds 2003 is met verschillende partijen gesproken over de haalbaarheid van de herontwikkeling. Pas als in 2008 projectontwikkelaar RVG in beeld komt, lijkt het project vlot getrokken te kunnen worden. Een woningbouwplan van dertig grondgebonden woningen en maximaal vijftien appartementen wordt opgesteld, waarbij de twee bedrijven met ongewenste milieuconsequenties binnen de bebouwde kom worden geherhuisvest op bedrijvenlocaties op daartoe bestemde terreinen, te weten bedrijventerrein Wezep Noord en bedrijventerrein H2O. Op de achterblijvende locatie wordt de bedrijvenbestemming gewijzigd. Door een onlosmakelijke samenhang van de onderdelen bedrijfsverplaatsing, nieuwbouw bedrijfsgebouwen en herontwikkeling naar een marktconform woningbouwprogramma op de achtergebleven locatie kan de doelstelling van het project bereikt worden. Een stelsel van overeenkomsten tussen de gemeente en de ontwikkelaar ligt hieraan ten grondslag:
- een intentieovereenkomst (2009)
- een ontwikkelingsovereenkomst (2010)
- een aanvullende overeenkomst (2011 en 2015).

Daarnaast zijn er overeenkomsten gesloten inzake de aankoop van de ‘oude’ percelen en van de ‘nieuwe’ percelen van de twee bedrijven. In totaal liggen er acht overeenkomsten. Kern van de financiële afspraken is dat de gemeente tot een bedrag van € 1,9 miljoen voorfinanciert teneinde de ontwikkeling mede mogelijk te maken. Alleen wanneer het project slaagt, krijgt de gemeente het geld (met rente) terug. Met het grootste deel van dit bedrag is inmiddels aan een aantal verplichtingen voldaan, namelijk de verwerving van de bedrijfspercelen door de gemeente. Alle gronden van de ontwikkellocatie komen in eigendom van de gemeente.

In 2012 is vooral gewerkt aan de verplaatsing van de ondernemers en aan subsidietrajecten. Door de raad is over de grondexploitatie (met de voorinvestering van de gemeente) besloten, waarin ook nadrukkelijk de rol van de raad voor wat betreft het budgetrecht wordt onderstreept. Het jaar 2013 is met name gebruikt voor planvoorbereiding met een klankbordgroep van inwoners en voor verdere discussie met ontwikkelaar over de interpretatie van (financiële) bepalingen uit de overeenkomsten.

De start van de bestemmingsplanprocedure vindt begin 2014 plaats en het bestemmingsplan is eind 2014 in werking getreden. 2014 is verder ook een belangrijk jaar omdat de raad een besluit neemt over de dekking van het tekort op de gemeentelijke exploitatiebegroting. Er was een tekort van bijna € 100.000 terwijl de gemeente eigenlijk niet meer zou financieren. Echter, als het project niet slaagt, zou de gemeente de voorfinanciering niet terugkrijgen. In dit raadsvoorstel is een aantal bijbehorende risico's beschreven.

In 2015 speelde wederom een aantal kwesties waardoor het project vertraging opliep. De provincie stemt in met deze vertraging en het blijvend toekennen van een subsidie. Eind december 2015 was de voorfinanciering van ruim € 1 miljoen afgelost. Volgens een principeafspraak wordt het restant van openstaande facturen en kosten (voorfinanciering) vergoed, waarbij nog wel verschil van mening is tussen ontwikkelaar en gemeente over projectkosten, gemaakt door de externe projectleider.

Ten tijde van dit onderzoek worden de laatste werkzaamheden uitgevoerd voor de oplevering van de grondgebonden woningen en de voorbereidingen om de procedure tot vergunningverlening te starten. Bij vergunningverlening kan de bouw van de appartementen aanvangen.

De projectorganisatie kent wisselingen. In 2012 is de huidige externe projectleider aangetrokken die destijds met de actielijst van zijn voorganger aan de slag is gegaan. In een van de overeenkomsten staat vermeld dat er een stuurgroep is. Deze heeft korte tijd gefunctioneerd maar is opgeheven doordat, zo wordt in interviews aangegeven, het samenspel tussen ontwikkelaar, wethouder en ambtenaren niet voldoende tot stand kwam en de rolvastheid van de verschillende gesprekspartners niet voldoende tot uiting kwam. Sindsdien kent het project bestuurlijke gesprekken. Verder is er een wekelijks overleg tussen de wethouder en de ambtelijk opdrachtgever (teamleider) waarin alle projecten voorbijkomen en waarbij de projectleider veelal aanschuift. De ambtelijk opdrachtgever en de projectleider hebben periodiek overleg. Voorheen kende het project ook een projectteam, waarbij na 2014 (om reden dat het gemeentewerk afnam) de projectleider en de planeconoom bleven samenwerken. Daarnaast is bij dit project met een klankbordgroep van omwonenden gewerkt.

4.1.3 Beschrijving project Zeuven Heuvels

Het verouderde bedrijventerrein Zeuven Heuvels ligt aan de zuidzijde van Wezep. In 2003 is in een structuurvisie voor 2030 reeds geopperd dit bedrijventerrein te saneren. In 2005 is het bedrijventerrein in een bestemmingsplan als natuurgebied bestemd, waarna in 2007 een nieuw bestemmingsplan 'buitengebied 2007' werd opgesteld wat in 2009 is vastgesteld en in 2011 onherroepelijk is geworden. De bedrijven van Zeuven Heuvels zouden verplaatst worden naar intergemeentelijk bedrijvenpark H2O, waarna de locatie Zeuven Heuvels kon worden omgezet in natuur. Waar eerst de ontwikkelingsmaatschappij voor het intergemeentelijk bedrijvenpark het bedrijfspand Zeuven Heuvels in bezit zou nemen, heeft de gemeente Oldebroek in 2012 het bedrijfspand aangekocht. De aankoopkosten van € 880.000 zijn met de jaarrekening van 2011 als verlies genomen. In het Meerjaren Programma Grondbedrijf (MPG) wordt over de boekwaarde gerapporteerd.

In 2013 is onderzocht wat ruimtelijk, financieel en maatschappelijk de meest haalbare oplossing was voor de herontwikkeling van het verouderde bedrijventerrein Zeuven Heuvels. De eerste optie was 'terug naar de natuur', de tweede optie betrof 'niets doen' en de derde optie was 'woningbouw met ruimte voor toeristisch-recreatieve functies'. De mogelijkheid om te herontwikkelen tot een woongebied bood in 2013 financieel, ruimtelijk en maatschappelijk de meeste kansen. Dit leidde in maart 2014 tot een raadsbesluit om een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen voor de projectopdracht 'uitvoeren ruimtelijke en financiële haalbaarheidsstudie naar de herontwikkeling van de Zeuven Heuvels naar woningbouw resulterend in een ontwerp bestemmingsplan'.

In december 2014 volgt een raadsbesluit om over te gaan tot uitvoering van het ontwerp voor de verbetering van de stationsomgeving; realisatie voor 1 januari 2016. Dit betreft een aanpalend project dat in december 2015 is opgeleverd, waarmee ook de entree voor locatie Zeuven Heuvels is opgeleverd.

Met eigenaren, gebruikers en omwonenden is vanaf 2014 gezamenlijk gewerkt aan verschillende stedenbouwkundige schetsen met woningbouw als uitgangspunt. Ook Vitens, NS, ProRail en de provincie zijn bij de planvorming betrokken. Dit heeft geleid tot een stedenbouwkundig plan, uitgewerkt in een ontwerpbestemmingsplan, voor de bouw van maximaal eenenzestig woningen. Met een van de eigenaren, BBG Projecten BV, is in januari 2016 een intentieovereenkomst gesloten over de verplaatsing van de nog aanwezige bedrijven en de herontwikkeling naar woningbouw. In aanloop hiernaartoe is in april 2015 met de raad in een informele en vertrouwelijke setting gesproken over de onderhandelingspositie van de gemeente en de risico's hierbij.

Om woningbouw mogelijk te maken, heeft het ontwerpbestemmingsplan van eind maart tot begin mei 2016 ter inzage gelegen. In september 2016 heeft de gemeenteraad een financiële bijdrage aan de drie bedrijfsverplaatsingen beschikbaar gesteld. In november 2016 is het ontwerpbestemmingsplan door de gemeenteraad vastgesteld.

Het dossier kent nogal wat wisselingen voor wat betreft portefeuillehouders. Het project heeft een extern projectleider sinds 2013. Het project wordt op dit moment, wanneer nodig, elke week in het portefeuillehoudersoverleg besproken waarbij de ambtelijk opdrachtgever (teamleider) aanwezig is en de projectleider veelal aanschuift. Het project rapporteert sinds 2015 drie keer per jaar de voortgang, conform het nieuwe format voortgangsrapportages. Hierin komen ook risico's aan bod waarbij verwezen wordt naar het MPG.

4.2 Analyse

4.2.1 Kaders projectbeheersing

Oldebroek heeft op het moment van onderzoek geen vastgestelde kaders voor de beheersing van (grote) projecten. Deze zijn dus ook niet door de raad vastgesteld. Wel is de organisatie druk bezig met het borgen van het project 'professionalisering programma- en projectmanagement' waarbij afspraken worden gemaakt over de projectorganisatie. Tevens zijn er zijn formats en systemen opgezet ter bevordering van de projectbeheersing. De kaders in ontwikkeling voldoen aan de algemene beginselen van projectmatig werken en projectbeheersing.

Aandachtspunt is de rol van de gemeenteraad. De raad wordt volgens de formats alleen betrokken bij het vaststellen van het budget. Om te borgen dat de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol goed kan vervullen, zijn zeker voor de grote projecten aanvullende momenten nodig waarbij de raad wordt betrokken.

De ontvangen documentatie met betrekking tot de op te zetten projectbeheersing is omvangrijk. De organisatie is druk bezig met het perfectioneren van de tools en het systeem *Pepperflow*. De vraag is of de totale omvang van het ontwikkelde instrumentarium passend is voor het aantal (grote) projecten dat in Oldebroek moet worden uitgevoerd. Het risico bestaat dat de administratieve last groot wordt en de uitvoerbaarheid in het gedrang komt als alle projecten op uitgebreide wijze in het systeem moeten worden bijgehouden.

4.2.2 Praktijk projectbeheersing

Organisatie
Bij beide projecten valt op dat er sprake is van relatief veel wisselingen in het bestuurlijk opdrachtgeverschap. Ook kennen beide projecten een externe projectleider. Wethouders zitten dicht op het project en voeren onderhandelingen met projectontwikkelaars en bedrijven. De stuurgroep van het project Spakman-Souman functioneerde niet naar behoren waardoor deze is gestopt.

Het niet goed borgen van een passende projectorganisatie, ambtelijk en bestuurlijk, heeft als risico dat er onvoldoende capaciteit en kennis beschikbaar is voor het project. Ook wordt met een goed opgezette projectorganisatie geborgd dat er voldoende *checks & balances* functioneren. Hierbij is het van belang dat de rollen van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectleider onderscheidend en in onderlinge samenhang worden uitgeoefend. Zodoende ontstaat er voldoende ruimte voor spraak en tegenspraak, wat de projectbeheersing ten goede komt. Een consistente en duidelijke scheiding van rollen lijkt bij beide projecten onvoldoende tot uiting te komen.

Risicomanagement
In de praktijk van de onderzochte projecten is er geen sprake van expliciet risicomanagement. Er wordt in enkele raadsvoorstellen wel een aantal risico's beschreven. Deze komen echter niet naar voren op basis van een gestructureerd en systematisch proces. Er zijn voor beide projecten ook geen stevige risicoanalyses uitgevoerd, anders dan dat er bij het opstellen van MPG's risico's benoemd zijn en er voor deze risico's een voorziening is getroffen.

Het onvoldoende aanwezig zijn van een gestructureerde en systematische inventarisatie en aanpak van risico's, kan ertoe leiden dat risico's over het hoofd worden gezien of onvoldoende inzichtelijk worden gemaakt voor het college en/of de raad. Dit bemoeilijkt het kunnen maken van een zorgvuldige belangenafweging.

Informatie en rapportage
Er zijn vertrouwelijke raadsbijeenkomsten geweest zoals bij Zeuven Heuvels. Die zijn door zowel college als raad als nuttig ervaren. In ieder geval heeft de raad op deze wijze het college onderhandelingsruimte kunnen geven en is de raad in een vroegtijdig stadium geïnformeerd.

De informatie en de rapportage naar de raad over de onderzochte projecten gaan vaak via verschillende documenten. Zo wordt er in het MPG ingegaan op risico's en financiële aspecten en worden "verliezen" genomen in de jaarrekening (die dan worden toegelicht in het MPG). Een terugkoppeling met de oorspronkelijke opgave en kaders wordt dan vaak niet meer gemaakt. Hierdoor is het niet altijd herleidbaar en inzichtelijk of er nog steeds wordt gewerkt binnen de eerder vastgestelde kaders. Ook raakt de informatie versnipperd waardoor het verkrijgen van overzicht wordt bemoeilijkt.

4.2.3 Rol raad

De kaderstellende rol van de raad is in de onderzochte projecten over het algemeen erg inhoudelijk (gedetailleerd) en heeft op diverse momenten in de tijd in verschillende documenten zijn weerslag gehad. Denk hierbij aan toekomstvisies, haalbaarheidsonderzoeken en bestemmingsplannen. Zo zijn op verschillende momenten in de tijd kaders meegegeven. De raad kan op deze wijze onvoldoende in samenhang richting geven bij de start van projecten.
Het goed vervullen van de controlerende rol, is lastig doordat informatie in veel verschillende documenten vastligt en niet altijd projectspecifiek aan de raad wordt verstrekt. Middels raadsbrieven en andere documenten wordt informatie versnipperd aan de raad verstrekt.

Tijdens de sessie met raadsleden, gehouden in het kader van dit onderzoek, geven raadsleden aan vooral behoefte te hebben aan het versterken van eenduidige kaderstelling aan de voorkant van projecten. Niet alleen waar het gaat over de keuze of een project groot is of niet, maar ook waar het gaat over risico's en duidelijke afspraken tussen raad en college over de scope van het project (tijd, geld en inhoud) en de informatievoorziening/besluitvormingsmomenten. Een uitgewerkt projectplan kan hier input voor zijn.

4.3 Conclusie

In dit rekenkameronderzoek staat de vraag centraal of de gemeente de beheersing van grote projecten op zodanige wijze heeft georganiseerd dat de gemeenteraden in staat zijn hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen. In algemene zin concluderen wij op basis van de bevindingen dat hier in groeiende mate sprake van is.

De kaders voor projectbeheersing zijn volop in ontwikkeling met het borgen van het project 'professionalisering programma- en projectmanagement'. Hiermee worden noodzakelijke stappen gezet. Als aandachtspunt geldt de rol van de gemeenteraad. Om te borgen dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol goed kan vervullen, is het zeker voor de grote projecten nodig dat de raad op meerdere momenten bij een groot project wordt betrokken. Gelet op de totale omvang van het ontwikkelde instrumentarium voor projectbeheersing komt wellicht de uitvoerbaarheid in het gedrang.

Het borgen van continuïteit binnen de projectorganisatie en het borgen van kennis binnen de eigen organisatie zijn aandachtspunten. Veel wisselingen van de bestuurlijk opdrachtgever hoeft geen probleem op te leveren, mits door anderen binnen de projectorganisatie voor continuïteit wordt gezorgd en de overdracht naar nieuwe bestuurlijke opdrachtgevers op zorgvuldige wijze plaatsvindt. Aandachtspunt is ook een goede samenwerking tussen bestuurlijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtgevers en projectleiders.

In de praktijk van de onderzochte projecten is er geen sprake van expliciet risicomanagement. In enkele raadsvoorstellen wordt wel een aantal risico's beschreven, maar deze komen niet naar voren op basis van een gestructureerd en systematisch proces. Wel zijn er risico's benoemd bij het opstellen van MPG's en is er voor deze risico's een voorziening getroffen.

Het werken met vertrouwelijke raadsbijeenkomsten zoals bij Zeuven Heuvels wordt door zowel raad als college als nuttig ervaren. De raad wordt verder op verschillende manier geïnformeerd over de voortgang van de projecten. Doordat dit niet op een geïntegreerde wijze per project gebeurt, is het moeilijk om integraal inzicht te krijgen in de voortgang van de projecten en de mate waarin dit nog gebeurt binnen de eerder vastgestelde kaders.

Tijdens de sessie met een vertegenwoordiging van de raad, geven raadseden aan vooral behoefte te hebben aan het versterken van de kaderstelling bij projecten. Wanneer is er sprake van een groot project? Welke afspraken moeten met het college worden gemaakt over de scope van het project? En hoe kan grip worden gehouden op risico's?

4.4 Aanbevelingen

Voortbouwend op de conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen waarmee de projectbeheersing verder verbeterd kan worden.

4.4.1 Aanbevelingen gericht aan de raad

Aanbeveling 1. Stel vast wanneer er sprake is van een 'groot project'
De raad zou een project de status 'groot' kunnen toekennen als de raad vindt dat op basis van een projectrisicoprofiel de reguliere cyclus van planning & control de benodigde sturingsinformatie voor de raad onvoldoende waarborgt.
Criteria die gehanteerd kunnen worden om een project als 'groot' te kenmerken, zijn:
- het project heeft bestuurlijke prioriteit
- het project is politiek gevoelig
- het project heeft een groot afbreukrisico in financieel, maatschappelijk en/of bestuurlijk opzicht
- het project kent een grote betrokkenheid van externe partijen
- het project is inhoudelijk, organisatorisch en/of bestuurlijk complex
- het project is sectoroverstijgend.

Aanbeveling 2. Stel bij de aanvang van een groot project de kaders eenduidig vast en refereer aan deze kaders tijdens de uitvoering van het project
Door zelf te bepalen wanneer er sprake is van een groot project, geeft de raad concreet invulling aan zijn kaderstellende rol. Dit expliciet besluiten biedt de mogelijkheid om met het college passende afspraken te maken over bijvoorbeeld de doelen en de uitgangspunten van het project, de manier waarop de raad wordt geïnformeerd over de voortgang van het project, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de communicatie met en het betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en de risico's van het project.

Het helder en inzichtelijk vastleggen van dit soort afspraken voordat een groot project start, versterkt niet alleen de invulling van de kaderstellende van de raad. Het vergemakkelijkt ook het controleren van het college door de raad tijdens de uitvoering van het project. Omdat grote projecten vaak gedurende meerdere raadsperiodes spelen, is een goede overdracht van deze kaders van belang.

Daarom bevelen wij aan deze kaders, die nu vaak in meerdere raadsbesluiten, raadsbrieven en andere documenten vastgelegd zijn, te bundelen in één projectendashboard. In dit dashboard kunnen per groot project de afspraken rondom doelstellingen, scope, tijd, geld, risico's, communicatie/participatie en informatie/besluitvormingsmomenten van de raad worden vastgelegd. Wanneer de kaders tijdens de uitvoering van het project moeten worden aangepast, kan in het dasboard worden aangegeven wat er wanneer wordt gewijzigd. Ook kan worden aangegeven wanneer welke voortgangsrapportages zijn verstrekt. Op deze wijze heeft de raad één document dat overzichtelijk en actueel de kaders van het project weergeeft.

Een voorbeeld van een projectendashboard

1. Project X
Wethouder: **Ambtelijk opdrachtgever:** **Projectleider**
Aangewezen als *groot project* door gemeenteraad 1 januari 2017 **Actuele voortgangsrapportage** Derde voortgangsrapportage Project X d.d. 11 december 2016 (2016-4556) **Doelstellingen, kaders en uitgangspunten** **Reikwijdte, besluitvorming en betrokkenheid gemeenteraad** **Financiën** *Verstrekt krediet:* *Actuele raming:* **Planning** *Vastgestelde planning:* *Actuele planning:* **Communicatie en participatie** *Externe communicatie over het project:* *Participatie burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie:* **Risico's**

4.4.2 Aanbevelingen gericht aan het college

Aanbeveling 1. Zet in op de doorontwikkeling van de kaders voor projectbeheersing. Verstevig hierin de positie van de raad. Draag zorg voor de uitvoerbaarheid van het ontwikkelde instrumentarium

Met de borging van het project 'professionalisering programma- en projectmanagement' worden belangrijke stappen gezet om de projectbeheersing verder te verbeteren. Het is zaak dit zodanig te doen dat het leidt tot een aanpak die goed uitvoerbaar is binnen de organisatie. Binnen de kaders voor projectbeheersing dient de positie van de raad te worden versterkt, specifiek door te expliciteren op welke momenten de raad wordt betrokken bij de (uitvoering van de) projecten. Wat betreft grote projecten kan worden aangesloten op de werkwijze die wij de raad aanbevelen met betrekking tot het selecteren van grote projecten en het vaststellen van kaders voor grote projecten.

Aanbeveling 2. Zorg voor een passende projectorganisatie waarbij kennisbehoud en continuïteit zijn geborgd. Investeer daarbij in een goede samenwerking tussen bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectleider

Grote projecten hebben veelal een langere doorlooptijd. Het is daarom van belang er voor te zorgen dat kennis van het project niet verloren raakt en dat de eigen organisatie goed op de hoogte is van wat er speelt binnen een project. Een voldragen projectbeheersing kan niet zonder een goede samenwerking tussen bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectleider. Net als elke andere relatie vergt dit investering en onderhoud. Dit begint met het voeren van het goede gesprek tussen de verschillende actoren over verwachtingen en over het expliciteren van elkaars rollen.

Aanbeveling 3. Versterk de aandacht voor risico's bij besluitvorming

Voeg standaard in (raads)voorstellen een risicoparagraaf toe die niet alleen de risico's expliciet benoemt maar die ook aangeeft welke maatregelen worden getroffen om de genoemde risico's te beheersen. Wat betreft grote projecten kan worden aangesloten op de werkwijze die wij de raad aanbevelen met betrekking tot het selecteren van grote projecten en het vaststellen van kaders voor grote projecten. Het is van belang het opstellen van een risicoparagraaf geen 'verplichte papieren exercitie' te laten zijn. Het is daarom raadzaam om aan de risicoparagraaf een risicosessie ten grondslag te leggen. Tijdens een dergelijke sessie kunnen verschillende bij het project betrokken medewerkers en eventueel bestuurders elkaar scherp bevragen op mogelijke risico's en beheersmaatregelen. Het bij een risicosessie betrekken van een collega die niet bij het project is betrokken, kan de kwaliteit van de sessie versterken.

Aanbeveling 4. Kom tot een geïntegreerde rapportage per groot project aan de hand waarvan de raad kan worden geïnformeerd over de voortgang van het project

Het samenbrengen van de informatie vergroot het inzicht van de raad in de voortgang van het project en maakt het mogelijk om te controleren of er binnen de vastgestelde kaders wordt gewerkt. Hierbij kan worden aangesloten op de werkwijze die wij de raad aanbevelen met betrekking tot het selecteren van grote projecten en het vaststellen van kaders voor grote projecten. Bekijk of hierdoor andere documentaties of rapportages kunnen komen te vervallen.

5. Putten

5.1 Beschrijving

Dit hoofdstuk omvat een algemene, feitelijke beschrijving van de kaders omtrent projectbeheersing alsook een beschrijving van de twee geselecteerde projecten. Het doel van de geselecteerde projecten is verdieping te geven bij het vormen van een beeld van de praktijk van projectbeheersing binnen de gemeente Putten.

5.1.1 Kaders projectbeheersing

De gemeente Putten heeft in 2015 een aantal stappen gezet ter verbetering van projectmatig werken. Zo is in april 2015 een *Leidraad Projectmatig Werken* door het college vastgesteld. De ambitie van de gemeente Putten is om beleidsprioriteiten slagvaardiger uit te voeren én om in de toekomst ook grote, complexe uitdagingen op adequate wijze aan te gaan. Daarvoor is het noodzakelijk om de grip op projecten te verbeteren. Om dit doel te bereiken, wordt beschreven dat de gemeentelijke organisatie daartoe een professionaliseringslag heeft te maken. Er heeft een reorganisatie plaatsgevonden waardoor de grote complexe projecten vanuit een projectbureau worden uitgevoerd. Er is een leidraad ontwikkeld om een basis te leggen voor het werk in het projectbureau, maar de leidraad zet ook een standaard voor de projecten die binnen een afdeling worden uitgevoerd. Ook een *Handleiding Projectmatig Werken gemeente Putten* beschrijft voor medewerkers van de gehele organisatie kort en bondig de uitgangspunten voor het werken aan projecten vanuit de leidraad. Om de implementatie van het nieuwe projectmatig werken in de organisatie te doen landen, heeft een werkgroep een implementatieplan opgesteld met verschillende activiteiten voor verschillende doelgroepen.

Binnen het projectmatig werken vanaf 2015 wordt dus onderscheid gemaakt tussen grote, complexe projecten en lijnprojecten, waarbij ‘afdelingsoverstijgend’ als enig onderscheidende criterium wordt beschreven. Daarbij wordt niet beschreven wie deze afweging maakt. Sinds de reorganisatie worden grote, complexe projecten die over verschillende afdelingen heen gaan vanuit een projectbureau uitgevoerd. Ambtelijk opdrachtgever bij zo’n project en verantwoordelijk voor het project is het MT, waarbij het MT een MT-lid aanwijst als opdrachtgever en aanspreekpunt. De lijnprojecten vallen binnen een afdeling, waarbij de afdelingsmanager ambtelijk opdrachtgever is. Het college is gezamenlijk opdrachtgever maar een van de wethouders fungeert daadwerkelijk als bestuurlijk opdrachtgever. Bij grote projecten is dit een ‘projectwethouder’, aangewezen door het college, en bij lijnprojecten is dit de portefeuillehouder van de afdeling waarbinnen het project wordt uitgevoerd. Onderscheid in rollen als projectleider of projectmedewerker wordt niet gemaakt en bij beide typen projecten is er sprake van een projectteam.

In de leidraad en de handleiding staat beschreven dat de werkwijze is aangepast aan de praktijk in Putten en daarmee bewust eenvoudig is gehouden. Naast de twee typen projecten en de rollen kent Putten vier fasen toe aan een project. In de handleiding staat een ‘spoorboekje’ met alle (twintig) stappen die een project binnen deze vier fasen kent. De handleiding beschrijft het opstellen van een projectvoorstel en later een projectplan waarin, een naast heldere beschrijving van de doelen, resultaten en scope van het project, de projectbeheersing moet worden beschreven.

Het opzetten van projectbeheersing zou langs alle aspecten van tijd (planning en fasering), geld, kwaliteit, informatiebeheersing (en communicatie) en organisatie (TGKIO) moeten plaatsvinden, waarbij ook aandacht is voor de risico's. Hiervoor moet een inventarisatie gemaakt worden en indien nodig maatregelen worden getroffen. De leidraad en de handleiding bevatten een aantal standaarddocumenten/formats: een projectvoorstel, projectplan, voortgangsrapportage en projectevaluatie. Opvallend is dat de voortgangsrapportage geen beschrijving van de (nieuw ontstane) risico's vraagt, waar de andere formats wèl vragen om hier op in te gaan. In de handleiding staat niet specifiek beschreven welk type voortgangsrapportages er nog meer (kunnen) zijn en er wordt niet ingegaan op controle en bijsturing door de raad.

Uit de toegezonden informatie en interviews blijkt dat voor 2015 de projecten binnen de gemeente Putten nog niet middels een vaste werkwijze werden aangepakt. Projectplannen werden opgesteld op eigen initiatief en de vier- en de achtmaandelijkse rapportage werden veelal gebruikt als moment om te rapporteren over de voortgang.

5.1.2 Beschrijving project afkoppeling riolering

Het rioolstelsel in de gemeente Putten functioneert niet meer optimaal met als resultaat dat er water op straat komt te staan. Dit water op straat leidt tot hinder en op diverse locaties tot overlast. In 2009 is zodoende gestart met het opstellen van het Basisplan Riolering (BRP) dat het functioneren van de riolering doorrekent. De berekening kwam overeen met de problemen die in de praktijk werden waargenomen.

In het BRP is een aantal technische alternatieven tegen het licht gehouden om de tekortkomingen van het rioolstelsel op te lossen. Voor het maken van de uiteindelijke keuze is bekeken welke oplossing de meeste invloed heeft en of de oplossing ook op lange termijn effect heeft. Alle kosten voor de activiteiten en alle bijkomende kosten zijn in kaart gebracht. Vanwege de duurzaamheid en de kosten is bij de vaststelling van het BRP in 2012 door de gemeenteraad besloten om extreem te gaan afkoppelen: bij het afkoppelen wordt het regenwater, dat normaal via het verhard oppervlak naar de riolering stroomt, in de bodem geïnfiltreerd. Hierdoor komt er minder water in de riolering en worden de tekortkomingen aan de riolering opgeheven. Dit houdt in dat er 37,5 hectare verhard oppervlak van de riolering moet worden afgekoppeld. Hiervoor heeft de raad op 5 juli 2012 een krediet van € 7,8 miljoen ter beschikking gesteld. Bij het beschikbaar stellen van het krediet voor het afkoppelplan is door de gemeenteraad nadrukkelijk aangegeven dat er alleen geïnfiltreerd mag worden in de bodem en niet rechtstreeks in het (grond)watervoerende pakket. Ondanks discussie in de raad is bij het vaststellen van het BRP een termijn van acht jaar afgesproken. Bij het vaststellen van de rioolheffing wordt besloten dat de kosten van dit project al voor de eerste vier jaar worden meegenomen.

De uitvoering is gestart met een onderzoek naar de samenstelling en de waterdoorlatendheid van de bodem om te bepalen hoeveel infiltratiepunten er moeten worden aangelegd. Op basis van deze gegevens heeft de gemeente Putten het gebied in deelgebieden verdeeld en een aanbesteding gehouden voor het opstellen van een afkoppelplan voor een pilotgebied (van ongeveer 3 hectare). Deze pilot is vervolgens aanbesteed en uitgevoerd in 2014. De pilot is als basis gebruikt voor het vervolg van het traject. De leerpunten die bij dit pilotgebied naar voren zijn gekomen, zijn verwerkt in de uitvraag voor het afkoppelplan voor het tweede en het derde gebiedsdeel van zo'n 17,5 hectare. Hiervoor heeft ook een aanbesteding plaatsgevonden.

Tegelijkertijd ontstond in 2015 de mogelijkheid tot het ontvangen van Europese subsidie bij het toepassen van een nieuwe infiltratietechniek, waardoor de uiteindelijke kosten voor de gemeente mogelijk lager werden. Met de nieuwe infiltratietechniek wordt dieper in de grond geïnfiltreerd. In maart 2015 is het college hierover geïnformeerd waarbij is voorgesteld om na de noodzakelijke toestemming van de provincie de subsidieaanvraag in gang te zetten. Als bijkomend risico wordt beschreven dat bij afwijzing de kosten voor de aanvraag uit het krediet betaald moeten worden. Daarnaast wordt aangegeven dat als de subsidie wordt toegekend, de raad op de hoogte gebracht moet worden van de gewijzigde manier van infiltreren omdat de raad nadrukkelijk heeft aangegeven niet in het grondwater te willen infiltreren en dit bij deze nieuwe techniek wel het geval kan zijn. Op 24 augustus 2015 heeft het college ingestemd met het voorstel de subsidie aan te vragen en de raadscommissie hierover te informeren. In de interviews wordt aangegeven dat dit informeel is gedaan. Op 8 september 2015 heeft de gemeente Putten de subsidieaanvraag ingediend.

In juni 2016 wordt duidelijk dat de aanvraag voor 60% van het bedrag wordt toegekend en is op 10 juni aan het college gevraagd de overeenkomst te ondertekenen. Op 30 juni 2016 is een raadsinformatiebrief gestuurd met een update over het project en de subsidie. De subsidie en daarmee de nieuwe infiltratietechniek wordt gebruikt voor de laatste deelgebieden. Ten tijde van dit onderzoek is net bekend dat de aannemer van het tweede en het derde gebied, waar nog acht hectare van moet worden afgerond, failliet is gegaan. Hiermee loopt het project wellicht vertraging op. De vraag is wat het effect is van het faillissement op het project; de subsidie geeft bepaalde termijnen van uitvoering van de overige gebieden en niet heel Putten kan tegelijkertijd in de steigers staan.

De uitvoering van dit project is in handen van de beheerder riolering, officieel geen projectleider. Bij de start is geen projectplan vastgesteld. De projectleider heeft wel een extern adviseur ingeschakeld om te helpen bij de opstart en met deze adviseur wordt ook gespard over bijvoorbeeld de aanbesteding. De wethouder heeft gesprekken over de projecten met de betreffende afdelingshoofden, behalve als het heel specifiek wordt, dan zitten ook de projectleider en een aantal medewerkers om tafel. Puur financiële updates worden gegeven middels de vier- en achtmaandelijkse rapportage. Dit project kent extra (raads)informatiemomenten vanwege aanbestedingen en subsidieaanvragen.

5.1.3 Beschrijving project Henslare II

In 2009 is in het kader van de ontwikkeling van de woonwijk Bijsteren een ontsluitingsweg aangelegd tussen de Stenenkamerseweg en de Nijkerkerstraat, ook bekend als Henslare I. Destijds is besloten de aanleg van de weg los te koppelen van de ontwikkeling van de woonwijk. In het collegeprogramma 2007-2010 wordt voorzien dat deze weg moet worden doorgetrokken naar de Stationsstraat waardoor de opgave voor de aanleg van Henslare II ontstaat. Als uitkomst van het coalitieakkoord 2010-2014 wordt in de meerjarenbegroting voor de aanleg Henslare II een bedrag gereserveerd van € 3,3 miljoen. Dit bedrag is opgebouwd uit € 1,5 miljoen voor grondverwerving en € 1,8 miljoen voor de aanleg van de weg. Voor de kostenopzet is destijds gebruikgemaakt van de gegevens uit de aanleg van Henslare I.

In 2010 wordt opdracht gegeven voor het opstellen van een gebiedsvisie voor het gebied waarmee de aanleg van de weg in een breder ruimtelijk (stedenbouwkundig en landschappelijk) perspectief wordt geplaatst. In februari 2011 stelt de gemeenteraad de integrale gebiedsvisie vervolgens vast. Dat verandert de scope van het project, zonder dat expliciet wordt gemaakt dat daarmee de scope (en daarmee mogelijk de kosten of risico's) ook verandert. Medio 2011 zijn de voorbereidingen gestart om te komen tot een bestemmingsplan waarmee de aanleg van de Henslare mogelijk wordt gemaakt.

Bij de voorbereidingen wordt vertraging opgelopen. Als oorzaken voor de vertraging worden de verbinding tussen het plan tot aanleg van Henslare II en aanpalende projecten/opgaven aangewezen, zoals:
- de (her)ontwikkeling van het Stationsgebied
- het indienen van een aan het Stationsgebied en de aanleg van Henslare II gekoppelde subsidieaanvraag (deze subsidieaanvraag werd met € 1 miljoen gehonoreerd waarvan € 700.000 ten goede is gekomen aan de aanleg van Henslare II)
- de aanleg van een nieuwe ontsluiting voor het bedrijventerrein Keizerswoert
- de noodzakelijke verplaatsing van een woning langs het nieuwe tracé
- de gewenste uitbreiding van een langs het Henslare-tracé gevestigde afvalverwerkings- en grondverzetbedrijf en het ruimtelijk inpassen van het gevestigde railbedrijf
- het ompolen van twee bedrijven, na de bestuurlijke wens om de bedrijven op andere wijze te ontsluiten.

Bovenstaande punten hebben mede geleid tot een aanzienlijke uitbreiding van het (oorspronkelijke) plangebied. Tegengestelde belangen van grondeigenaren hebben het voorbereidingsproces in zekere mate vertraagd. Ook de grondverwerving die noodzakelijk is voor het plangebied, loopt de nodige vertraging op. Op 9 april 2015 besluit de gemeenteraad om op basis van een onteigeningsplan aan de Kroon te verzoeken om acht percelen aan te wijzen ter onteigening. Dit onder voortzetting van pogingen om tot minnelijke overeenstemming te komen met de grondeigenaren. Ten tijde van dit onderzoek zijn vier van de acht voor de aanleg van de Henslare benodigde percelen in eigendom verworven en zijn de onderhandelingen met de andere vier eigenaren vergevorderd.

Op 15 januari 2015 stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan Henslare II vast. In het raadsvoorstel wordt aangegeven dat onderzoek moet plaatsvinden naar de economische uitvoerbaarheid van het plan met daarnaast de zinsnede dat door een beschikbare reservering en door een subsidie de economische uitvoerbaarheid is verzekerd. Het enige risico dat wordt beschreven is de eventuele planschade als gevolg van planologische mutatie die voor rekening van de gemeente komt. Tegen het bestemmingsplan wordt beroep aangetekend, waarna het bestemmingsplan vanaf 26 augustus 2015 onherroepelijk wordt. Op 10 maart 2016 besluit de gemeenteraad omtrent het voorstel tot beschikbaarstelling van een krediet van € 5,5 miljoen voor de aanleg van de Henslare II en daarvoor benodigde grondverwerving. Bij dit voorstel zijn – naast uitleg over het te verhogen krediet en de dekking voor dit krediet – het hoger uitvallen van verwervingskosten en aanbesteding als risico’s weergegeven.

Ten tijde van dit onderzoek wordt de aanbesteding voorbereid. De verwachting is dat in 2017 het werk kan worden afgerond.

De projectorganisatie kent wisselingen. Waar in het begin van het project een extern projectleider is aangesteld, is op een gegeven moment de ambtelijk opdrachtgever ook voor de uitvoering van het plan verantwoordelijk geworden. De puur financiële voortgang van dit project wordt in de vier- en achtmaandelijkse rapportage weergegeven. Verder kent dit project geen eigen voortgangsrapportage.

5.2 Analyse

5.2.1 Kaders projectbeheersing

Recentelijk is binnen de ambtelijke organisatie nagedacht over de werkwijze bij projecten. Dit heeft geleid tot enerzijds een organisatieverandering door de oprichting van een projectbureau voor grote, complexe projecten en anderzijds een beschrijving van de werkwijze in een door het college vastgestelde leidraad en *Handleiding Projectmatig Werken gemeente Putten*. De leidraad en de handleiding zijn niet vastgesteld door de raad.

De leidraad beschrijft vanuit projectbeheersingsoogpunt een aantal belangrijke elementen.
Zo wordt uitgebreid ingegaan op de rollen, taken en verantwoordelijkheden (bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, projectleider en projectmedewerkers) en de projectfasering die gehanteerd wordt. Met betrekking tot de projectbeheersing wordt gesteld dat er in de ontwikkelingsfase een projectplan opgesteld dient te worden dat de beheersaspecten TGKIO +R (tijd, geld, kwaliteit, informatie, organisatie en risico's) beschrijft.

Het ontbreekt in de leidraad echter aan een aantal zaken die belangrijk zijn voor een goede beheersing van (grote) projecten. Zo wordt in de leidraad buiten de organisatorische inbedding (binnen projectbureau, projectwethouder als bestuurlijk opdrachtgever) geen onderscheid gemaakt in aanpak tussen grote/complexe projecten en normale lijnprojecten. Voor de grote projecten wordt dus vanuit de kaders niets extra's vereist met betrekking tot projectbeheersing en informatie/rapportage.

Ook ontbreken er, buiten 'afdelingsoverstijgend', heldere en objectieve criteria over wanneer iets een groot project is. Door het hanteren van alleen dit criterium zou een voor de gemeente Putten financieel groot project, zoals het onderzochte project afkoppeling riolering, geen groot project zijn.

5.2.2 Praktijk projectbeheersing

Beide onderzochte projecten zijn gestart voordat de leidraad is opgesteld en werken niet conform deze leidraad.

Organisatie
Het project afkoppeling riolering is als een lijnproject opgepakt waarbij de beheerder riolering ook projectleider van dit project is. Voor de projectleider is het zijn eerste projectmanagementrol. Het afdelingshoofd is formeel ambtelijk opdrachtgever; dit is echter niet vastgelegd in een projectplan en in de praktijk is er veel contact tussen de wethouder en de projectleider. Ook bij het project Henslare lijkt de rol van ambtelijk opdrachtgever er niet te zijn. Nadat de extern projectleider vanwege een reorganisatie in zijn eigen bedrijf er niet meer was, nam de ambtelijk opdrachtgever de rol van projectleider over.

Het niet goed borgen van een passende projectorganisatie heeft als risico dat er onvoldoende capaciteit en kennis beschikbaar is voor het project. Ook wordt met een goed opgezette projectorganisatie geborgd dat er voldoende *checks & balances* functioneren. Hierbij is van belang dat de rollen van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectleider onderscheidend en in onderlinge samenhang worden uitgeoefend. Zodoende ontstaat er voldoende ruimte voor spraak en tegenspraak, wat de projectbeheersing ten goede komt. Van een toereikende bemensing van de bestudeerde projectorganisaties lijkt onvoldoende sprake te zijn.

Fasering
Om het project afkoppeling riolering te beheersen, is het gefaseerd opgepakt door eerst één deelgebied op te pakken, hiervan te leren en te bezien of alles binnen tijd en budget zou passen. Dit heeft in de praktijk ook gewerkt. Door de ervaringen in het eerste deelproject is besloten enkele inpassingsmaatregelen in het vervolg anders op te pakken. Op deze manier kunnen proefondervindelijk risico's worden afgevangen.

Risicomanagement
In de praktijk van de onderzochte projecten is er geen sprake van expliciet risicomanagement. Er wordt in enkele raadsvoorstellen wel een aantal risico's beschreven, echter deze komen niet naar voren op basis van een gestructureerd en systematisch proces. Er zijn voor beide projecten ook geen risicoanalyses uitgevoerd.

Het onvoldoende aanwezig zijn van een gestructureerde en systematische inventarisatie en aanpak van risico's, kan ertoe leiden dat risico's over het hoofd worden gezien of onvoldoende inzichtelijk worden gemaakt voor het college en/of de raad. Dit bemoeilijkt het kunnen maken van een zorgvuldige belangenafweging.

Informatie/rapportage
Bij beide projecten is te constateren dat de gemeenteraad pas geïnformeerd wordt op het moment dat een afwijking zich al heeft voorgedaan. In het geval van afkoppeling riolering gaat het om het afwijken van de kaders omtrent het niet infiltreren in het grondwater. De raad is hierover formeel geïnformeerd op het moment dat de Europese Subsidiebeschikking al binnen was en de kosten hiervoor al waren gemaakt. In interviews wordt aangegeven dat de raad informeel wel eerder is geïnformeerd. Daarvan is in het kader van dit onderzoek geen bevestiging te vinden.

Voor Henslare II geldt dit voor het vaststellen van het krediet van € 5,5 miljoen. Dit is zo'n € 2 miljoen hoger dan aanvankelijk geraamd, waarbij € 700.000 door een subsidie kon worden opgevangen. In de tussentijdse kaderstellingen rondom de gebiedsvisie en het bestemmingsplan, dat voor de kostentoename heeft gezorgd, is de link met de financiën van het project nooit gelegd.

Het niet voortijdig informeren van de raad leidt ertoe dat de raad niet meer in positie is om eventueel bij of aan te sturen door bijvoorbeeld het aanpassen van het kader. De raad heeft te maken met een voldongen feit en kan geen keuzes meer maken.

5.2.3 Rol raad

Beide onderzochte projecten geven een ander beeld van hoe er met de kaderstelling rond de projecten is omgegaan. Bij het project afkoppeling riolering zijn er bij het raadsbesluit van 2012, waarin krediet is verstrekt, algemene kaders omtrent dit project vastgesteld. Uit het onderzoek kan echter niet opgemaakt worden of de vastgestelde kaders ook voor alle betrokken actoren helder waren. Zo werd in het voorstel uitgegaan van een periode van acht jaar waarin de ontkoppeling plaats moest vinden. In de discussie wordt door de raad echter aangedrongen op het sneller afkoppelen. De wethouder zegt dit vervolgens ook toe. Het voorstel dat ter stemming wordt ingebracht en is aangenomen gaat echter nog steeds uit van acht jaar.

De kaders voor project Henslare II zijn inhoudelijker vastgesteld. Nadat in het coalitieakkoord 2010-2014 een akkoord is bereikt dat de Henslare II er moest komen en er een bedrag is gereserveerd in de meerjarenbegroting, zijn de kaders voor het project pas vast komen te liggen middels het vaststellen van de gebiedsvisie in 2010 en het bestemmingsplan in 2015. Hierbij is sprake geweest van grote inhoudelijke betrokkenheid van de raad. Mede doordat heldere kaders rondom beheersingsaspecten als tijd (niet vastgesteld, algemene aanname was 2014 klaar) en geld (alleen globale inschatting tijdens totstandkoming coalitieakkoord) ontbreken, is hier tijdens de verdere inhoudelijke kaderstelling van het project nooit aan gespiegeld. Zo kan het zijn dat pas bij de kredietaanvraag voor de realisatiefase blijkt dat er een aanvraag van ruim € 2 miljoen meer nodig is dan voorzien.

Met betrekking tot de controlerende rol wordt er in beide onderzochte projecten door de raad aangegeven graag periodiek geïnformeerd te willen worden over de voortgang van de projecten. Hieraan worden echter geen kaders/afspraken verbonden. In de praktijk wordt de controlerende rol vaak reactief, op het moment dat het college de raad informeert, opgepakt. De controlerende en bijsturende rol van de raad gaat in de praktijk van beide onderzochte projecten vaak over de inhoud van de projecten en nauwelijks over de kaders. Zo gaat de discussie omtrent het voorstel tot beschikbaarstelling van een krediet van € 5,5 miljoen voor de aanleg van de Henslare II met name over de onteigening en de start van de werkzaamheden en zijn er nauwelijks vragen over het overschrijden van de financiële kaders en nog openstaande risico's.

Door de looptijd over meerdere raadsperiodes heen, speelt het ontbreken aan inzicht in de afgesproken kaders hier ook een rol.

Tijdens de sessie met raadsleden, gehouden in het kader van dit onderzoek, geven raadsleden aan vooral behoefte te hebben aan kaders waaraan een plan voor een groot project moet voldoen. Winst valt volgens hen vooral te behalen met het versterken van de actieve informatievoorziening en goede rapportages aan de raad op projectniveau.

5.3 Conclusie

In dit rekenkameronderzoek staat de vraag centraal of de gemeente de beheersing van grote projecten op zodanige wijze heeft georganiseerd dat de gemeenteraden in staat zijn hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen. In algemene zin concluderen wij op basis van de bevindingen dat hier in groeiende mate sprake van is.

Recentelijk is binnen de ambtelijke organisatie een projectbureau voor grote, complexe projecten opgericht en zijn de leidraad en de *Handleiding Projectmatig Werken gemeente Putten* door het college vastgesteld. De leidraad en handleiding bevatten belangrijke componenten van projectbeheersing. Wat ontbreekt is een onderscheid in de aanpak van grote projecten en normale lijnprojecten. Buiten 'afdelingsoverstijgend' ontbreken ook heldere en objectieve criteria voor het definiëren van een groot project. Door het hanteren van alleen het criterium 'afdelingsoverstijgend' zou een voor de gemeente Putten financieel groot project, zoals het project afkoppeling riolering, geen groot project zijn.

Het expliciet beleggen van de verschillende rollen binnen de organisatie van de onderzochte projecten en het consistent onderscheiden van de verschillende rollen, komt onvoldoende tot uiting. Dit geldt bijvoorbeeld voor het expliciet beleggen van de rol van ambtelijk opdrachtgever en het bij verschillende personen beleggen van het ambtelijk opdrachtgeverschap en het projectleiderschap.

Het project afkoppeling riolering laat zien dat het gefaseerd aanpakken van een groot project ertoe kan bijdragen dat risico's worden beheerst. In algemene zin is er echter geen sprake van expliciet risicomanagement. Er wordt in enkele raadsvoorstellen wel een aantal risico's beschreven. Deze worden echter niet gebaseerd op gestructureerde en systematische risicoanalyses.

Het project Henslare II laat zien dat de raad niet altijd tijdig wordt geïnformeerd wanneer vooral financiële kaders van een groot project in het gedrang komen. Dit ontneemt de raad de mogelijkheid om vroegtijdig bij te sturen.

Tijdens de sessie met een kleine vertegenwoordiging van de raad, geven raadsleden aan vooral behoefte te hebben aan kaders waaraan een plan voor een groot project moet voldoen. Winst valt volgens hen vooral te behalen met het versterken van de actieve informatievoorziening en goede rapportages aan de raad op projectniveau. De behoefte aan het versterken van de kaderstelling en controle wordt gestaafd door de beide onderzochte projecten. Zo ontbreken heldere kaders met betrekking tot beheersingsaspecten zoals tijd en geld. Ook wordt tijdens de bespreking van de kredietverstrekking (Henslare II) niet ingegaan op de kostenoverschrijding.

5.4 Aanbevelingen

Voortbouwend op de conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen waarmee de projectbeheersing verder verbeterd kan worden.

5.4.1 Aanbevelingen gericht aan de raad

Aanbeveling 1. Stel vast wanneer er sprake is van een 'groot project'
De raad zou een project de status 'groot' kunnen toekennen als de raad vindt dat op basis van een projectrisicoprofiel de reguliere cyclus van planning & control de benodigde sturingsinformatie voor de raad onvoldoende waarborgt.
Criteria die gehanteerd kunnen worden om een project als 'groot' te kenmerken, zijn:
- het project heeft bestuurlijke prioriteit
- het project is politiek gevoelig
- het project heeft een groot afbreukrisico in financieel, maatschappelijk en/of bestuurlijk opzicht
- het project kent een grote betrokkenheid van externe partijen
- het project is inhoudelijk, organisatorisch en/of bestuurlijk complex
- het project is sectoroverstijgend.

Aanbeveling 2. Stel bij de aanvang van een groot project de kaders eenduidig vast en refereer aan deze kaders tijdens de uitvoering van het project
Door zelf te bepalen wanneer sprake is van een groot project, geeft de raad concreet invulling aan zijn kaderstellende rol. Dit expliciet besluiten biedt de mogelijkheid om met het college passende afspraken te maken over bijvoorbeeld de doelen en de uitgangspunten van het project, de manier waarop de raad wordt geïnformeerd over de voortgang van het project, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan communicatie met en het betrekken van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en de risico's van het project.

Het helder en inzichtelijk vastleggen van dit soort afspraken voordat een groot project start, versterkt niet alleen de invulling van de kaderstellende van de raad. Het vergemakkelijkt ook het controleren van het college door de raad tijdens de uitvoering van het project.

Omdat grote projecten vaak gedurende meerdere raadsperiodes spelen, is een goede overdracht van deze kaders ook van belang.

Daarom bevelen wij aan om deze kaders, die nu vaak in meerdere raadsbesluiten, raadsbrieven en andere documenten vastgelegd zijn, te bundelen in één projectendashboard. In dit dashboard kunnen per groot project de afspraken rondom doelstellingen, scope, tijd, geld, risico's, communicatie/participatie en informatie/besluitvormingsmomenten van de raad worden vastgelegd. Wanneer de kaders tijdens de uitvoering van het project moeten worden aangepast, kan in het dasboard worden aangegeven wat er wanneer wordt gewijzigd. Ook kan worden aangegeven wanneer welke voortgangsrapportages zijn verstrekt. Op deze wijze heeft de raad één document dat overzichtelijk en actueel de kaders van het project weergeeft.

Een voorbeeld van een projectendashboard

1. Project X
Wethouder: **Ambtelijk opdrachtgever:** **Projectleider:**
Aangewezen als *groot project* door gemeenteraad 1 januari 2017 **Actuele voortgangsrapportage** Derde voortgangsrapportage Project X d.d. 11 december 2016 (2016-4556) **Doelstellingen, kaders en uitgangspunten** **Reikwijdte, besluitvorming en betrokkenheid gemeenteraad** **Financiën** *Verstrekt krediet:* *Actuele raming:* **Planning** *Vastgestelde planning:* *Actuele planning:* **Communicatie en participatie** *Externe communicatie over het project:* *Participatie burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie:* **Risico's**

5.4.2 Aanbevelingen gericht aan het college

Aanbeveling 1. Vul de leidraad en de *Handleiding Projectmatig Werken gemeente Putten* aan met een onderscheid wat aanpak betreft tussen grote projecten en normale lijnprojecten
Grote projecten vragen om een aanpak die zich onderscheidt van normale lijnprojecten. De financiële omvang van een groot project of de complexiteit van een groot project vergt vaak een intensievere vorm van projectbeheersing. Wat betreft grote projecten kan worden aangesloten op de werkwijze die wij de raad aanbevelen met betrekking tot het selecteren van grote projecten en het vaststellen van kaders voor grote projecten.

Aanbeveling 2. Beleg de verschillende rollen binnen de organisatie van grote projecten expliciet en volledig
Dit betreft vooral de rollen van ambtelijk opdrachtgever en projectleider. Hierbij hoort dat de verschillende rollen binnen de projectorganisatie consistent onderscheiden moeten worden. Voor het borgen van voldoende *checks & balances* is het nodig dat zowel het ambtelijk opdrachtgeverschap als het projectleiderschap volwaardig wordt ingevuld door verschillende personen.

Aanbeveling 3. Informeer de raad vroegtijdig over eventuele ontwikkelingen die de kaders van het project raken
Maak hierover expliciete afspraken op het moment dat de kaders voor het project worden vastgesteld door de raad. Informeer de raad vervolgens op een zodanig moment dat de raad nog kan kiezen tussen verschillende oplossingsrichtingen.

Aanbeveling 4. Versterk de aandacht voor risico's bij besluitvorming
Voeg standaard in (raads)voorstellen een risicoparagraaf toe die niet alleen de risico's expliciet benoemt maar die ook aangeeft welke maatregelen worden getroffen om de genoemde risico's te beheersen. Wat betreft grote projecten kan worden aangesloten op de werkwijze die wij de raad aanbevelen met betrekking tot het selecteren van grote projecten en het vaststellen van kaders voor grote projecten. Het is van belang het opstellen van een risicoparagraaf geen 'verplichte papieren exercitie' te laten zijn. Het is daarom raadzaam om aan de risicoparagraaf een risicosessie ten grondslag te leggen. Tijdens een dergelijke sessie kunnen verschillende bij het project betrokken medewerkers en eventueel bestuurders elkaar scherp bevragen op mogelijke risico's en beheersmaatregelen. Het bij een risicosessie betrekken van een collega die niet bij het project is betrokken, kan de kwaliteit van de sessie versterken.

6. Vergelijkend perspectief

Bij de gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten is de trend zichtbaar dat er binnen gemeentelijke organisaties steeds meer aandacht uitgaat naar de verdere professionalisering van de beheersing van grote projecten. De druk op projecten, die door de crisis op de vastgoedmarkt is vergroot, heeft hieraan bijgedragen.

De invloed van veranderende marktomstandigheden kenmerkt ook een groot aantal van de onderzochte projecten. Nu de markt aantrekt, helpt dat de voortgang van projecten. Dat laat onverlet dat risico's blijven bestaan of dat nieuwe risico's opdoemen. Dat maakt dat de aandacht voor een goed doordachte en goed opzette projectbeheersing blijvend van aard is.

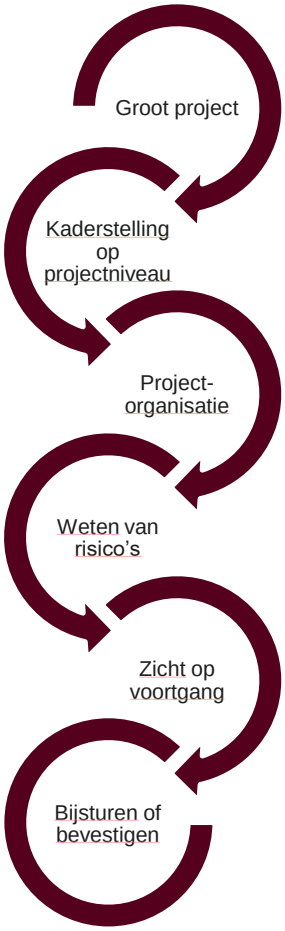
Dit rekenkameronderzoek tracht een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling die de vier gemeenten hebben ingezet. Per gemeente zijn we tot conclusies en aanbevelingen gekomen. Het uitvoeren van een rekenkameronderzoek bij vier gemeenten tegelijkertijd, biedt echter ook de mogelijkheid om een vergelijkend perspectief te schetsen.

We doen dit niet door de onderzochte gemeenten te *ranken* of met plussen en minnen met elkaar te vergelijken. We identificeren wel een rode lijn die door alle vier de gemeenten, en waarschijnlijk door de meerderheid van alle gemeenten, heenloopt.

In meer of mindere mate heeft elke gemeente aandacht voor elke schakel van de keten van projectbeheersing. We spreken hier over een keten omdat het een voortdurend proces is van actie en reactie, van ontwikkeling en maatregel.

Op elke schakel bestaat bij de vier gemeenten de behoefte aan of noodzaak tot verdere ontwikkeling. Kijkend naar de conclusies en aanbevelingen, zijn de volgende schakels van belang:
- definitie groot project: wanneer is in de ogen van de raad sprake van een groot project?
- kaderstelling op projectniveau: afspraken per groot project tussen raad en college over doelstellingen, scope, tijd, geld, risico's, communicatie/participatie en informatie/besluitvormingsmomenten van de raad
- projectorganisatie: het door het college laten opzetten van een projectorganisatie die in staat is de projectbeheersing op volwaardige wijze vorm te geven en uit te voeren
- weten van risico's: het expliciet benoemen van risico's en het treffen van maatregelen ter beheersing van de risico's (college) en het college bevragen op dit risicomanagement (raad)
- zicht op voortgang: informeren over (college) en informatie vragen over (raad) de voortgang van het grote project, gerelateerd aan het vastgestelde kader op projectniveau (inclusief risico's)
- bijsturen of bevestigen: het bevestigen van de ingezette koers of, indien de voortgang daar aanleiding toe geeft, het aanpassen van het kader of de wijze waarop het project wordt uitgevoerd.

Als handreiking voor de raden en de colleges hebben we deze schakels in figuur 2 weergegeven. Het maakt inzichtelijk waar je met elkaar in het proces zit, zonder dat het in beton is gegoten of dat de volgorde geharnast is. Op het moment dat de raad besluit of er sprake is van een groot project, moet er bijvoorbeeld al zicht zijn op de risico's. Door de verschillende schakels in de keten van projectbeheersing zo vorm te geven, hopen wij het goede gesprek tussen raad en college te faciliteren. Want zonder dit gesprek kan projectbeheersing niet van papier naar realiteit worden gebracht.



Figuur 2. Keten van projectbeheersing

Bij het versterken van deze schakels kunnen gemeenten van elkaar leren. We zien kansen om met intergemeentelijke samenwerking de projectbeheersing verder te professionaliseren. Met wie precies, in welke vorm of op welk niveau, dat is aan de raden en de colleges om te bepalen. Kansen zijn er wel. Het is namelijk niet zo dat elke gemeente vaak te maken heeft met grote projecten. Juist dan kan samenwerking ervoor zorgen dat er toch voldoende kennis en ervaring met grote projecten voorhandig is.

Bijlagen

Bijlage 1. Overzicht geïnterviewden

Elburg

- Projectleiders en –medewerkers projecten Haven en Heidezoom
- Portefeuillehouders projecten Haven en Heidezoom
- (Afvaardiging van) gemeenteraad Elburg

Nunspeet

- Projectleiders en co-piloten projecten De Brake en Molenbeek
- Portefeuillehouders projecten De Brake en Molenbeek
- (Afvaardiging van) gemeenteraad Nunspeet

Oldebroek

- Projectleiders en –medewerkers projecten Spakman-Souman en Zeuven Heuvels
- Portefeuillehouder projecten Spakman-Souman en Zeuven Heuvels
- (Afvaardiging van) gemeenteraad Oldebroek

Putten

- Projectleiders projecten Afkoppelen Riolering en Henslare II
- Portefeuillehouders projecten Afkoppelen Riolering en Henslare II
- (Afvaardiging van) gemeenteraad Putten

Bijlage 2. Documenten

Elburg

- Normenkader Projectmatig Werken 2007 gemeente Elburg
- Gewijzigd Normenkader Projectmatig Werken 2008 gemeente Elburg

- B en W advies *Herontwikkelingsstrategie Kruismaten* (3 februari 2009)
- B en W advies *Voorstel uitbreiding haven Elburg* (18 mei 2016)
- Bestuursopdracht *Herontwikkeling Havengebied Elburg en omgeving* (17 februari 2009)
- Raadsinformatiebrief *Stand van zaken Havengebied Elburg en omgeving* (december 2012)
- Raadsinformatiebrief *Project 'Havengebied Elburg en omgeving'* (november 2014)
- Raadsvoorstel- en besluit *Vaststellen van de stedenbouwkundige visie 'Havengebied Elburg en omgeving'* (26 september 2011)
- Raadsbesluit (4 september 2012)
- Raadsvoorstel- en besluit *Verplaatsing IJsbaan* (17 december 2012)
- B en W advies *Startnotitie uitvoering herinrichting Havengebied Elburg en omgeving, 1e fase: aanleg parkeerterrein* (2 mei 2012)
- Raadsvoorstel *Krediet nieuwe sanitair gebouw annex havengebouw Elburg* (11 mei 2015)
- Raadsvoorstel- en besluit *Uitbreiding haven Elburg* (4 juli 2016)
- Raadsvoorstel *Begrotingswijzigingen 2014* (27 oktober 2014)
- Voortgangsrapportages 2009-2016

- B en W advies *Aankoop percelen grond 't Harde van AM Wonen* (9 november 2004)
- B en W advies- en besluit *Vaststelling herzieningen 2014 diverse exploitaties* (19 mei 2014)
- B en W advies- en besluit *Herziening exploitatieopzetten* (13 juni 2016)
- Raadsbesluit met betrekking tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Heidezoom 2010' van de gemeente Elburg (13 december 2010)
- Raadsvoorstel *Opstellen en in procedure brengen van een ontwerp bestemmingsplan ten behoeve van woningbouwlocatie 'Heidezoom' te 't Harde* (30 maart 2006)
- Voortgangsrapportages 2007-2016

Nunspeet

- Notitie *Nunspeets projectmatig werken 2014*, versie 28 oktober 2014

- B en W voorstel *Toekomst van sportaccommodaties in de gemeente Nunspeet* (31 juli 2013)
- Besluitenlijst besloten raadsvergadering (29 september 2016)
- Collegebesluit *Raadsvoorstel 'Kaderstellende startnotitie De Brake* (inclusief opdracht aan college) (17 januari 2013)
- Collegebesluit *Startnotitie Toekomstvisie sport- en recreatiecentrum De Brake* (17 februari 2015)
- Collegebesluit *Vervolgaanpak Toekomstvisie De Brake* (25 maart 2015)
- Collegebesluit *Vervolgopzet en -uitvoering financieel haalbaarheidsonderzoek De Brake* (24 juni 2015)
- Collegebesluit *Vervolgtraject sport- en recreatiecentrum De Brake* (27 oktober 2015)
- Collegevoorstel *Toekomst van sportaccommodaties in de gemeente Nunspeet* (31 juli 2013)

- Commissievoorstel (Maatschappij en Middelen) *Kaderstellende startnotitie toekomstvisie De Brake* (10 januari 2013)
- Hoofdlijnenrapportage eerste periode 2016, Gemeente Nunspeet
- Mededelingen aan de commissie Maatschappij en Middelen *Beeldvormend debat Sport- en recreatiecentrum De Brake* (6 februari 2013)
- Notitie B: *Toekomstvisie sport- en recreatiecentrum De Brake* (1 augustus 2013)
- Notitie *Sport- en recreatiecentrum De Brake t.b.v. informele raadsbrede commissiebijeenkomst* (23 november 2015)
- Hoofdlijnnotitie *Sportonderwerpen in onderlinge samenhang* (1 augustus 2013)
- Persbericht *Raadswerkgroep Second Opinion sportaccommodatie De Brake rondt haar werkzaamheden af* (27 november 2014)
- Persbericht *Tijdelijke beheersvorm voor sport- en recreatiecentrum De Brake* (20 oktober 2016)
- Projectorganisatie De Brake (juli 2016)
- Raadsbesluit *Toekomstvisie sport- en recreatiecentrum De Brake* (28 januari 2016)
- Raadsbesluit *Uitwerking nieuwbouw zwembad Wezenland* (inclusief bijlagen met financiële toelichting) (30 juni 2016)
- Raadsvoorstel *Inhoudelijke benadering Toekomstvisie De Brake* (4 juni 2015)

- B en W besluit *Strategisch document uitwerking plan Molenbeek* (3 maart 2011)
- B en W besluit *Raadsvoorstel exploitatie Molenbeek* (21 augustus 2015)
- B en W besluit *Hoofdlijnen van de strategienota Molenbeek* (19 november 2014)
- B en W besluit *Vaststellen wijzigingsplan Molenbeek-1* (8 juni 2016)
- B en W voorstel *Strategisch document uitwerking plan Molenbeek* (3 maart 2011)
- B en W voorstel *Uitspraak Raad van State inzake uitwerkingsplan Molenbeek fase 1* (28 juni 2012)
- B en W voorstel *Strategie gronden Molenbeek: uitvoering eerste stap* (12 december 2011)
- B en W voorstel *Tervisielegging uitwerkingsplan Molenbeek* (14 december 2015)
- Besluitenlijst Commissievergadering Ruimte en Wonen (10 december 2012)
- Besluitenlijst Commissievergadering Ruimte en Wonen (12 maart 2012)
- Commissievoorstel *Strategische keuze uitwerking Molenbeek* (16 mei 2011)
- Commissievoorstel *Grondexploitatie Molenbeek* (10 september 2015)
- Hoofdlijnenrapportage derde periode 2015 Nunspeet
- Hoofdlijnenrapportage eerste periode 2016 Nunspeet
- Informatiebrief (vertrouwelijk) commissie Ruimte en Wonen *mededeling voortgang Molenbeek* (16 april 2012)
- Notitie *Stand van zaken onderhandelingen Molenbeek* (10 september 2015)
- Strategienota Molenbeek (9 februari 2015)
- Raadsvoorstel *Grondexploitatie Molenbeek* (24 september 2015)

Oldebroek

- Projectplan *Professionalisering Programma- en Projectmanagement Gemeente Oldebroek* (10 november 2014)
- Eindrapportage *Project Professionalisering Programma & Projectmanagement Gemeente Oldebroek* (18 juni 2015)
- Verantwoordelijkheidsschema besluitvorming projecten gemeente Oldebroek (Raci model) (22 oktober 2015)
- Projectplan Borgen PPM (10 februari 2016)
- Formats projectplan en PID
- Beschrijving rollen bij projectmatig werken
- Definities programma's, projecten en processen

- Brief Provincie Gelderland *Programma: Impulsplan Wonen, Project: Wezep Spakman-Souman* (Stationsweg) (14 oktober 2015)
- Collegevoorstel *Dilemma notitie voor de locatie Spakman-Souman* (1 september 2011)
- Collegevoorstel *Locatieontwikkeling Spakman-Souman te Wezep* (19 december 2011)
- Memo *Project Spakman-Souman, Stationsweg te Wezep* (16 oktober 2012)
- Memo *Locatie Spakman-Souman/overeenkomsten en financiën* (11 juni 2013)
- Memo *Locatie Spakman-Souman/ontwikkeling planvorming met klankbordgroep* (25 juli 2013)
- Memo *Financiën Spakman-Souman* (3 november 2013)
- Raadsbesluit *Locatieontwikkeling Spakman-Souman te Wezep* (26 januari 2012)
- Raadsbesluit *Locatie Spakman-Souman/financiële stand van zaken* (6 maart 2014)
- Voortgangsrapportage G.21 Spakman Souman (maart 2016)

- Collegebesluit *Ontwerp bestemmingsplan herontwikkeling Zeuven Heuvels en bespreken*
- *intentie overeenkomst met BBG projecten b.v.* (15 december 2015)
- Collegebesluit *Herontwikkeling Zeuven Heuvels* (24 maart 2015)
- Collegebesluit *Voortgang onderhandeling herontwikkeling Zeuven Heuvels Wezep* (7 juli 2016)
- Raadsbesluit *Bestemmingsplan Buitengebied 2007* (15 december 2009)
- Raadsbesluit *Jaarrekening 2011* (31 mei 2012)
- Raadsbesluit *Verliesneming Zeuven Heuvels* (8 maart 2012)
- Raadsbesluit *Onderzoek haalbaarheid woningbouw* (4 juli 2013)
- Raadsbesluit *Startdocument Herontwikkeling Zeuven Heuvels* (6 maart 2014)
- Structuurvisie 2030 Gemeente Oldebroek (juni 2003)
- Voortgangsrapportages E.23 uit 2014
- Voortgangsrapportages E.23 uit 2015

Putten

- Collegebesluit *Leidraad projectmatig werken* (7 april 2015)
- Handleiding Projectmatig Werken gemeente Putten
- Implementatieplan Projectmatig werken
- Leidraad Projectmatig Werken Gemeente Putten

- B en W voorstel *Indienen aanvraag voor Europese subsidie afkoppelplan* (30 april 2015)
- B en W voorstel *Stand van zaken en ontwikkelingen m.b.t nieuwe infiltratietechnieken voor het afkoppelproject* (24 augustus 2015)
- B en W voorstel *Overeenkomst afkoppelsubsidie EU life* + (10 juni 2016)
- Raadsbesluit *Begroting - achtmaandsrapportage begroting 2014* (30 oktober 2014)
- Raadsvoorstel *Begroting - achtmaandsrapportage begroting 2015* (5 november 2015)
- Raadsinformatiebrief Riolering (30 juni 2016)
- Voortgangsrapportage kredieten (1 september 2014)

- B en W besluit *Ontwikkeling gebied tussen Rimpelerweg en spoor* (28 januari 2008)
- B en W besluit *Ontwikkeling gebied tussen Rimpelerweg en spoor – startnotitie* (28 januari 2008)
- B en W besluit *Tussentijdse financiële rapportage aanleg Henslare 2* (11 april 2013)
- Raadsvoorstel *Vaststelling bestemmingsplan - Henslare 2* (15 januari 2015)
- Raadsvoorstel *Aanleg wegen - Henslare 2* (10 maart 2016)
- Raadsbesluit *krediet reserve rondweg* (18 februari 2010)
- Raadsvoorstel *Ruimtelijk beleid-aanraming voorbereidingskrediet project Henslare II* (7 maart 2013)
- Raadsbesluit *Project aanleg tweede Henslare* (9 februari 2010)
- Planvorming aanleg 2e deel Henslare (28 oktober 2008)

Bijlage 3. Normenkader

Deelvraag	Normen
I. Beleidskaders	• De raad heeft duidelijke kaders vastgesteld voor de beheersing van (grote) projecten.
II. Kaderstelling en scope	• Het doel, de scope en het projectresultaat zijn vastgelegd en voor betrokken actoren duidelijk. • De betrokkenheid van de raad in besluitvormings- en bijstuurmomenten over de hele looptijd van het project is helder.
III. Tijd en planning	• Er is een projectplanning gebaseerd op een (reële) inschatting van doorlooptijden van de verschillende benodigde activiteiten en daarin bestaande afhankelijkheden. • De raad wordt tijdig geïnformeerd over (dreigende) vertragingen en wordt in staat gesteld om eventueel bij te sturen.
IV. Geld/financiën	• Er is een vastgesteld budget voor de realisatie van het project, de proceskosten en de te verwachten onderhouds- en beheerskosten. • De raming van kosten is gebaseerd op actuele inzichten en aannames zijn onderbouwd. • Ingeval van (dreigende) overschrijdingen neemt de projectleider maatregelen en informeert de opdrachtgever. • De raad wordt tijdig geïnformeerd over (dreigende) overschrijdingen en wordt in staat gesteld om eventueel bij te sturen.
V. Risicomanagement	• Bij aanvang van het project wordt een risicoanalyse uitgevoerd, en deze wordt periodiek (ten minste in elke fase) geactualiseerd. • De raad wordt tijdig geïnformeerd over mogelijke relevante risico's en in staat gesteld om bij te sturen.
VI. Kwaliteit	• Kwaliteitseisen zijn vastgelegd, en worden getoetst en geborgd.
VII. Organisatie	• Het project heeft een bestuurlijke en een ambtelijke opdrachtgever. De bestuurlijke en de ambtelijke aansturing van het project verlopen conform de algemene beginselen van projectmatig werken. • Er is een verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen het college en de raad ten aanzien van besluitvorming over het project.
VIII. Informatie/rapportage	• De ambtelijke organisatie informeert het college periodiek. In de rapportages wordt een risicoparagraaf opgenomen. • Het college informeert de gemeenteraad periodiek en in ieder geval bij dreigende afwijkingen.
IX. Controle en bijsturing	• De raad vervult zijn kaderstellende rol en controleert of het college binnen de kaders opereert. • Er worden stukken ter besluitvorming voorgelegd en er vindt besluitvorming plaats. Het is duidelijk wanneer de gemeenteraad moet meeweten, meedenken en wanneer beslissingen genomen moeten worden.

Gemeente
Elburg

Rekenkamercommissie Elburg
t.a.v. mevr. M.C. Luiting

Uw brief van:	20-12-2016	Uw kenmerk:	
Inlichtingen:	Wim Balfoort	Ons kenmerk:	771
Telefoonnr:	0525-688688		
Bijlagen:		Datum:	26 JAN 2017
Onderwerp:	onderzoek beheersing grote projecten Rekenkamercommissie Elburg		

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Wij hebben met belangstelling en waardering kennis genomen van uw rapport "Rekenkamer-onderzoek projectbeheersing".

In het algemeen merken we op dat uw analyse en conclusies nuttige informatie opleveren. Uw onderzoek geeft voor wat betreft de beide onderzochte projecten een scherp en grotendeels herkenbaar beeld van hoe in Elburg in de praktijk aan het projectmatig werken gestalte wordt gegeven. Het is goed en terecht dat u er de vinger bij legt dat aan onze (soms wel eens wat te) pragmatische wijze van werken bepaalde risico's kleven.

Uw conclusies en aanbevelingen reiken veel belangrijke en bruikbare tips en tools aan om te komen tot een betere projectbeheersing. Wij stellen het zeer op prijs dat u daarin concreet bent, zoals uw aanbeveling betreffende het werken met een 'projectendashboard'. Wij - gemeenteraad, college en ambtelijk apparaat - kunnen en zullen daar beslist ons voordeel mee doen. Voor zover we niet al werk maken van wat uw commissie aanbeveelt, zullen we uw aanbevelingen in onze afwegingen betrekken en waar mogelijk en nodig ook daadwerkelijk opvolgen. Wij zullen daarbij ook zeker (meer) aandacht schenken aan de door u geconstateerde risico's, vooral door de risico's zo mogelijk beter inzichtelijk te maken en explicieter af te wegen.

Het voert te ver en het is ook niet nodig om alle conclusies en aanbevelingen in uw rapport van commentaar te voorzien. We zullen ons daarom beperken tot een enkele specifieke opmerking.

U geeft aan dat het normenkader projectmatig werken naar uw mening ten onrechte niet door de gemeenteraad is vastgesteld. Wij zien dit normenkader als een document waarin aan het projectmatig werken een passende structuur wordt gegeven (hoe organiseren we het) en waarin de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ter zake zijn vastgelegd. Dit document raakt vooral de gemeentelijke organisatie en bedrijfsvoering en wij vragen ons af of een dergelijk document door de raad behoort te worden vastgesteld. Dat neemt overigens niet weg dat wij van mening zijn dat de vraag of een bepaald project als 'groot' moet worden aangemerkt en daarmee bijzondere betrokkenheid van de raad verdient, wel degelijk ook mede

Postadres Postbus 70, 8080 AB Elburg **Bezoekadres** Zuiderzeestraatweg Oost 19, 8081 LA Elburg
Telefoon 0525 - 688688 **Fax** 0525 - 688699 **E-mail** gemeente@elburg.nl **Internet** www.elburg.nl
IBAN NL23BNGH0285002333 **BIC** BNGHNL2G **KvK** 08218414 **BTW** NL001831124B01

bij de raad thuis hoort. Onze gemeenteraad pleegt dit ook te doen, onder meer door aan te geven over welke 'grote projecten' hij in het bijzonder geïnformeerd wenst te worden.

We willen het normenkader ook vooral beschouwen en hanteren als een belangrijk hulpmiddel en niet zozeer als een rigide en gedetailleerd draaiboek dat in alle omstandigheden stap voor stap onverkort moet worden gevolgd. Afhankelijk van de aard en omvang van een project kan er o.i. enige ruimte zijn om daarvan op onderdelen af te wijken.

Met 'de wijsheid van nu' kunnen wij uw conclusie m.b.t. de contractering van marktpartijen plaatsen. Ter nuancering wijzen wij er echter op dat de contractsluiting rond Heidezoom plaatsvond ver voordat de economische- resp. de woningmarktcrisis in beeld was. De mogelijkheid dat een projectontwikkelaar zijn bouwclaim niet zou verzilveren, was op dat moment nauwelijks denkbaar. Bovendien geldt dat de gemeente lang niet altijd de (onderhandelings)positie heeft om de contractuele afspraken te maken die ze zou wensen. In de context van Heidezoom speelde in dit verband het feit dat we te maken hadden met een projectontwikkelaar die een zeer sterke grondpositie had en bij de Haven was op het moment van het sluiten van de overeenkomst met de hotelontwikkelaar geen enkele andere reële partij in beeld om mee in zee te gaan. Niettemin hebben we door dit alles wel geleerd dat we meer dan voorheen ook in goede tijden rekening moeten houden met en anticiperen op mogelijk slechtere tijden.

U constateert dat in de opzet van het normenkader geen aandacht is besteed aan het opstellen van een projectplan en er weinig handvatten worden geboden voor een integrale rapportage van voortgang en risico's en daarmee projectbeheersing. Wij denken dat het nieuwe, in 2016 vastgestelde normenkader op deze punten een verbetering bevat, onder meer via de formats voor de projectaanvraag, het projectinitiatiedocument en de voortgangsrapportage.

Terecht wijst u op de risico's van het dekken van uitgaven met toekomstige, verwachte - dus onzekere - inkomsten. Bij het project Haven heeft de raad (= het daarvoor aangewezen bestuursorgaan!) in afwijking van een eerder door hem zelf vastgesteld amendement, ingestemd met kredietverstrekking waarbij nog te realiseren inkomsten uit grondverkoop als dekking zijn opgenomen. Wij tekenen hierbij aan dat dit een weloverwogen besluit van college èn raad is geweest waarbij onder meer de kans dat voor deze uitgaven te zijner tijd alsnog dekking uit de gemeentelijke reserves moet plaatsvinden, is afgewogen tegen het belang van de betreffende voorzieningen en de zekerheid dat de gemeente een provinciale cofinanciering van 50% van de kosten zou mislopen.

Voor wat betreft het in beeld brengen van de (financiële) risico's van het project Heidezoom zouden wij graag de aanvulling zien dat jaarlijkse door de raad een herziening van de exploitatieberekening, inclusief een uitgewerkte risicoparagraaf, wordt vastgesteld. Op deze wijze is en wordt de raad niet alleen geïnformeerd over de risico's, maar heeft hij daarin nadrukkelijk ook een kaderstellende rol. Dat we als gemeente bij het project Heidezoom - noodgedwongen - geleidelijk een wat minder-actieve rol zijn gaan spelen, kan de raad daarom niet zijn ontgaan en is de raad ook niet ontgaan. Die minder actieve rol was overigens een kwestie van ons schikken naar de realiteit van dat moment en niet van een 'echte' rolverandering of koersverlegging. Waar en wanneer mogelijk actief acteren, was en bleef onze policy. Voor het expliciteren van een rolverandering bestond wat ons betreft dan ook geen aanleiding.

Tot zover onze bestuurlijke reactie.

Wij wensen u en de gemeenteraad succes toe met de beraadslaging over uw rapport.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders,

De burgemeester,
F.A. de Lange

de secretaris,
J.K.C. van der Jagt

PER E-MAIL VERZONDEN
Rekenkamercommissie

datum	ons kenmerk	collegebesluit	behandeld door	bijlage(n)
20 januari 2017		18 januari 2017	de heer J.J. Gardenbroek (0341) 25 93 89	

onderwerp:
Rekenkameronderzoek projectbeheersing

Geachte commissie,

Wij hebben met interesse kennis genomen van het concept-rapport "projectbeheersing".

Het rapport geeft een goed beeld hoe de gemeente de beheersing van grote projecten heeft georganiseerd zodat de gemeenteraad in staat is haar kaderstellende rol te vervullen.

Volgens het rapport heeft gemeente Nunspeet de projectbeheersing op orde. De projectorganisatie functioneert en er wordt gestuurd op kwaliteit, geld en tijd. Bij belangrijke momenten worden op expliciet op strategisch niveau afwegingen gemaakt en worden door college en raad de te volgen koersen richting bepaald voordat de tot uitvoering of uitwerking van die koers en richting wordt overgegaan. Wel worden op het moment van besluitvorming de risico's onvoldoende expliciet gemaakt.

Op basis van bevindingen wordt geconcludeerd dat er ruime sprake is dat onze gemeente de beheersing van grote projecten op zodanige wijze heeft georganiseerd dat de gemeenteraad in staat is zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. De raad krijgt door middel van de rapportages voldoende informatie om zijn controlerende rol in te kunnen vullen. Ook vervult de raad in voldoende mate zijn kaderstellende rol. Wel valt er winst te behalen bij het verder verbeteren van de kaderstelling bij de start van grote projecten.

Bij de bespreking van het definitieve rapport met de gemeenteraad zullen wij graag verder inhoudelijk op de bevindingen in gaan.

Burgemeester en wethouders van Nunspeet,

de secretaris,	de burgemeester,
J.J. Kerkhof	B. van de Weerd

Markt 1
Postbus 79
8070 AB Nunspeet
Fax (0341) 26 00 48
Telefoon (0341) 25 99 11
Internet www.nunspeet.nl
E-mail gemeente@nunspeet.nl
IBAN NL05BNGH0285013521
BIC BNGHNL2G

GEMEENTE OLDEBROEK

Postbus 2
8096 ZG Oldebroek

gemeente@oldebroek.nl
www.oldebroek.nl
Telefoon 14 0525

IBAN: NL16BNGH0285006339
BIC-code: BNGHNL2G

aan Rekenkamercommissie gemeente Oldebroek
t.a.v. secretaris J. Tabak
Postbus 2
8096 ZG OLDEBROEK

Uw brief/kenmerk	Ons kenmerk	Inlichtingen
	270810	B. Tolboom

Onderwerp	Bijlage(n)
Rekenkameronderzoek projectbeheersing	18 januari 2017

Geachte commissie,

De samenwerkende rekenkamercommissies van de gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten hebben een rekenkameronderzoek projectbeheersing opgesteld. Als college hebben wij hiervan met interesse kennis genomen en maken van de gelegenheid gebruik om te reageren.

Wij onderschrijven de door u waargenomen trend dat er binnen gemeentelijke organisaties steeds meer aandacht uitgaat naar de verdere professionalisering van de beheersing van grote projecten. In Oldebroek gebeurt dit met het project 'professionalisering programma- en projectmanagement'.

Wij vinden het fijn om in het rapport terug te lezen dat we met dit project de juiste weg zijn ingeslagen voor een goede beheersing van grote projecten. Daarnaast hebben we met interesse kennis genomen van de aanbevelingen die in de rapportage worden gedaan.

De aanbevelingen gericht aan het college worden bij de borging van het project 'professionalisering programma- en projectmanagement' opgepakt. Hierbij wordt beoordeeld in welke mate en op welke manier de aanbevelingen worden overgenomen. Wij nemen hier vervolgens een besluit over.
De aanbevelingen gericht aan de raad worden gelijktijdig en op dezelfde manier opgepakt, met het verschil dat het college hierover een aanbeveling doet aan de gemeenteraad. De raad besluit vervolgens of de aanbevelingen worden overgenomen en stelt de kaders voor de beheersing van grote projecten vast. Op deze manier verwachten wij de beheersing van grote projecten binnen onze gemeente verder te verbeteren.

Verzenddatum 19 JAN 2017

Wij bedanken u voor het door u uitgevoerde rekenkameronderzoek en de bijbehorende aanbevelingen aan de hand waarvan we de beheersing van grote projecten binnen onze gemeente verder kunnen ontwikkelen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Oldebroek,

, burgemeester mr. A. Hoogendoorn

, secretaris drs. M.G.M. van de Geijn

gemeente
putten

Fontanusplein 1
Postbus 400
3880 AK Putten
T (0341) 359 611
F (0341) 359 659
E info@putten.nl
www.putten.nl

IBAN:
NL12 ABNA 0446 4882 40
KvK 08216960

Rekenkamercommissie van de gemeente
Putten
Postbus 400
3880 AK Putten

Uw brief van / uw kenmerk		**Zaaknummer:**	586556
Behandelend ambtenaar	I.N. van den Hoorn	**Documentnummer:**	
Doorkiesnummer	(0341) 359 681		*586559*
Afdeling	RU		
Onderwerp	Rekenkamercommissie	**Verzonden:**	30 JAN. 2017

Geachte commissie,

Putten, 26 januari 2017

Ons college heeft kennis genomen van het onderzoeksrapport inzake projectbeheersing van de gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten. U heeft het rapport aan ons toegezonden in verband met bestuurlijk wederhoor.

In reactie hierop melden wij u dat wij ons in de hoofdlijnen van het rapport kunnen vinden en instemmen met de in het rapport benoemde conclusies en aanbevelingen. Wij hebben de ambtelijke organisatie inmiddels verzocht hiervoor een plan van aanpak op te stellen.

Wij vertrouwen erop u met deze reactie van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Putten

mr. F.E. Contant,
secretaris

H.A. Lambooij,
burgemeester

Nawoord Rekenkamercommissie rapport Beheersing grote projecten

Elburg

De Rekenkamercommissie is verheugd dat het college van Elburg waardering heeft voor dit rapport en dat het nuttige informatie en analyses oplevert over herkenbare projecten. Wij constateren met genoegen dat onze conclusies en aanbevelingen nuttige tips bevatten die bruikbaar zijn voor een betere projectbeheersing. De Rekenkamercommissie waardeert de uitgebreide reactie van het college en heeft met interesse kennisgenomen van de opvattingen over het normenkader en de keuzes die in het verleden bij een tweetal projecten zijn gemaakt.

Putten

De Rekenkamercommissie dankt het college van Putten voor de bestuurlijke reactie op dit rapport, waarbij wij met genoegen constateren dat wordt ingestemd met de conclusies en aanbevelingen en opdracht is gegeven tot een plan van aanpak inzake projectbeheersing.

Oldebroek

De Rekenkamercommissie maakt met genoegen uit de bestuurlijke reactie van het college van Oldebroek op dat de waargenomen trend van verdere professionalisering van de beheersing van grote projecten herkenbaar is en dat de aanbevelingen over borging hiervan worden opgepakt. Wij zijn verheugd dat dit rapport een bijdrage levert tot verdere verbeteringen op dit gebied.

Nunspeet

De Rekenkamercommissie vindt het uitermate plezierig dat het college van Nunspeet constateert dat dit rapport een goed beeld geeft van de beheersing van de grote projecten in deze gemeente. Het college ziet de positieve aanpak bevestigd en staat tevens open voor verbeteringen. De Rekenkamercommissie onderschrijft deze bestuurlijke reactie dan ook van harte.