

Sturing en beheersing van grote projecten

Rekenkamercommissie Beverwijk

Rekenkamercommissie Beverwijk

Mw. Drs.A.L. Bakker
Ambtelijk secretaris

T. 06 175 891 83
E. i.bakker@beverwijk.nl



Samenstelling rekenkamercommissie:

Dhr. Drs. Ing. G. Braas

Dhr. Dr. R. Elte (tot mei 2011)

Dhr. J.F.. Gerrits Jans RA (vanaf mei 2011)

Dhr. P. de Lange (vanaf juli 2011)

Dhr. K. Fiseler

Dhr. C. Berghuis

Ambtelijk secretaris: Mw. Drs. A.L. Bakker

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	1
1 Onderzoeksverantwoording	2
1.1 / Leeswijzer	2
1.2 / Aanleiding	2
1.3 / Doelstelling en vraagstelling	3
1.4 / Onderzoeksmethode	4
1.5 / Normenkader	6
2 Centrale boodschap	8
2.1 / Beantwoording centrale onderzoeksvragen	8
2.2 / Hoofdconclusies ten aanzien van de sturing en beheersing van grote projecten	8
2.3 / Aanbevelingen ten aanzien van planvorming, uitvoering en informatievoorziening	10
3 Reactie college van B&W	13
4 Nawoord Rekenkamercommissie	1
Nota van bevindingen	7
1 Projectmatig werken in Beverwijk	8
1.1 / Verschillende soorten projecten	8
1.2 / Kaders projectmatig werken	8
1.3 / Sturing en beheersing grote projecten	12
1.4 / Informatievoorziening en verantwoording grote projecten	15
1.5 / Toetsing kaders projectmatig werken	16
1.6 / Deelconclusies kaders projectmatig werken	19
2 Project Meerestein	21
2.1 / Inleiding	21
2.2 / Besluitvorming	22
2.3 / Planvorming en organisatie	23
2.4 / Financiële projectbeheersing	27
2.5 / Informatievoorziening en verantwoording	28
2.6 / Toetsing praktijk project Meerestein	30
2.7 / Beantwoording centrale vraag project Meerestein en deelconclusies	34
3 Project Stadhuis	36
3.1 / Inleiding	36
3.2 / Besluitvorming	37

3.3 / Planvorming en organisatie	38
3.4 / Financiële projectbeheersing	41
3.5 / Informatievoorziening en verantwoording	43
3.6 / Toetsing praktijk project Stadhuis	45
3.7 / Beantwoording centrale vraag project Stadhuis en deelconclusies	48
Bijlagen	51
Bijlage 1. Spelregels projectmatig werken (aanzet Akro Consult uit 2006)	1
Bijlage 2. Verantwoordelijkheden bij projecten	10
Bijlage 3. Projectorganisatie Stadhuis	13
Bijlage 4. Bronnen	14
Bijlage 5. Conclusies en aanbevelingen uit rapport Grote projecten 2006-2007	16
Bijlage 6. Handreiking en checklist grote projecten Rekenkamer Venlo	20
Bijlage 7. Lijst met afkortingen	24

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Leeswijzer

Het rapport bestaat uit twee delen. In de bestuurlijke nota is de onderzoeksverantwoording opgenomen en zijn de conclusies en aanbevelingen verwoord. In de nota van bevindingen zijn de bevindingen op basis van het onderzoek gepresenteerd en wordt elk hoofdstuk afgesloten met een beoordeling aan de hand van het toetsingskader en worden deelconclusies geformuleerd.

In het eerste hoofdstuk van de nota van bevindingen gaat de rekenkamercommissie in op de kaders voor projectbeheersing in Beverwijk. Gekeken wordt welke waarborgen er in het beleid en de spelregels voor het projectmatig werken zijn om een project goed te kunnen beheersen in termen van tijd, geld en kwaliteit. In het tweede hoofdstuk wordt de case Meerestein behandeld. Met de analyse van het project Meerestein, met name gericht op de informatievoorziening, heeft de rekenkamercommissie in kaart willen brengen hoe de projectbeheersing in de praktijk verlopen is en welke lessen uit dit project getrokken zijn. In hoofdstuk drie kijkt de rekenkamercommissie met de analyse van het project Stadhuis of deze lessen meegenomen zijn in de beheersing van nieuwe projecten. Ook bij dit project staat de informatievoorziening centraal.

1.2 / Aanleiding

Verzoek vanuit gemeenteraad

Bij de behandeling van de jaarstukken van de rekenkamercommissie in de raadscommissie Algemeen bestuur, Veiligheid en Middelen (ABVM) van 22 juni 2010 doen de raadsleden een voorstel tot een rekenkameronderzoek naar de procesgang rondom grote projecten. Er wordt gerefereerd aan het eerdere onderzoek van de (voorgaande) rekenkamercommissie uit 2006, uitgevoerd door het bureau IOO. In het raadsbesluit van 8 juli 2010 doet de raad de suggestie om in 2010 een onderzoek uit te voeren naar de projecten Stadhuis en Meerestein in samenhang met de aanbevelingen uit het onderzoek uit 2006. Het project Meerestein is een herstructureringsproject dat net is gerealiseerd. Binnen de ontwikkeling van het stationsgebied wordt tevens een nieuw stadhuis gebouwd. Dit project is nog niet afgerond: in 2010 is begonnen met de bouw van het stadhuis (deelproject 1), binnen de gemeente wordt gedurende de bouw in 2010-2011 een nieuwe bedrijfsvoering (deelproject 2) opgezet en begin januari 2012 wordt begonnen met de verhuizing.

Risico's sturing en beheersing grote projecten

Sturing bij grote projecten is vaker onderwerp van (rekenkamer)onderzoek. Daar zijn ook goede argumenten voor:

- / de financiële belangen zijn groot;
- / de gemeente is (op onderdelen) afhankelijk van derden;
- / er zijn meerdere stakeholders betrokken;
- / de uitvoering is meerjarig, complex en risicovol;
- / de raad is niet altijd in de positie om de planvorming en uitvoering van deze grote projecten op een goede manier te volgen (passend bij zijn kaderstellende en controlerende rol).

Deze argumenten zijn ook in Beverwijk van toepassing. Daarnaast verlopen de projecten anders dan de raad had verwacht. Voor Meerestein geldt dat er een positief eindresultaat werd verwacht. Bij de eindafrekening blijkt er echter een negatief saldo over te blijven. Het is de raad onduidelijk hoe het negatieve resultaat tot stand is gekomen. De vraag rijst of hij tijdig en voldoende is *geïnformeerd* over het project. Voor het project Stadhuis geldt dat de fase van bouw bijna is afgerond. De aanbesteding hiervoor is voor de marktpartij goedkoper uitgevallen dan de raad had verwacht. Daarnaast is de raad in 2010 geconfronteerd met een aantal voorstellen om het krediet voor het stadhuis te verhogen. Deze twee elementen leiden tot veel vragen in de raad en ook hier rijst de vraag of de *informatievoorziening* wel voldoende is. Net als bij Meerestein speelt het financiële aspect bij het stadhuis een rol.

Naast het verzoek van de raad zijn bovenstaande redenen voor de rekenkamercommissie Beverwijk aanleiding om een onderzoek naar de beheersing van grote projecten te programmeren voor 2011. Hieronder zet de rekenkamercommissie uiteen welke focus en doel- en vraagstelling zij hanteert, hoe het onderzoek wordt opgebouwd en wat de planning is.

Focus op twee sturing- en beheersaspecten: informatievoorziening en verantwoording

De vragen over de twee projecten die momenteel bij de raad leven, richten zich vooral op de informatievoorziening tijdens de uitvoering van de projecten en de verantwoording achteraf. Hoe kan het dat de raad voor verrassingen is komen te staan en in hoeverre wordt hij door het college in staat gesteld de projecten te volgen en controleren? De rekenkamercommissie zal zich in haar onderzoek daarom vooral richten op:

/ de wijze waarop de raad in staat wordt gesteld projecten op een goede manier te volgen.

De focus ligt daarbij op de informatievoorziening en verantwoording. Welke afspraken bestaan hierover? Hoe zijn deze afspraken nageleefd? Wat zijn de redenen voor eventueel afwijken van deze afspraken? Waar wordt de raad wel en niet van op de hoogte gebracht? Naast de informatievoorziening aan de raad, zal er aandacht worden besteed aan de informatiestromen tussen samenwerkingspartners en de gemeente en binnen de gemeentelijke projectorganisatie.

Door de informatievoorziening en verantwoording als uitgangspunt te nemen, wil de rekenkamercommissie in kaart brengen waar enkele belangrijke struikelblokken in de beheersing van grote projecten zich bevinden.

1.3 / Doelstelling en vraagstelling

Uit het bovenstaande destilleert de rekenkamercommissie de volgende doelstelling:

Inzicht bieden in de mate waarin de gemeente Beverwijk op basis van informatievoorziening en verantwoording door het college in staat is grote projecten te beheersen, in het bijzonder wanneer het gaat om de projecten Meerestein en Stadhuis.

De rekenkamercommissie hanteert per project een specifieke centrale vraag:

Centrale vraag

- 1 Is de raad tijdig door het college op de hoogte gesteld van het tekort op het project Meerestein en was het college zelf tijdig op de hoogte?

- 2 Wordt de raad voldoende in staat gesteld door het college om de voortgang van het project Stadhuis te beoordelen?

Deelvragen

De twee centrale vragen zijn opgedeeld in de volgende deelvragen:

Projecten

- 1 Wat is de aard van het project Meerestein en in welke fase verkeert het project?
- 2 Wat is de aard van het project Stadhuis en in welke fase verkeert het project?

Projectbeheersing

- 3 Hoe vindt kaderstelling en besluitvorming bij grote projecten plaats?
- 4 Hoe is sturing en beheersing bij grote projecten georganiseerd?
- 5 Op welke wijze worden grote projecten georganiseerd op het gebied van planning, financiën, risico's, communicatie en projectorganisatie?
- 6 Wordt de raad door het college tijdig, volledig en goed geïnformeerd over grote projecten?

Project Meerestein

- 7 Hoe heeft de besluitvorming voor het project Meerestein plaatsgevonden?
- 8 Welke afspraken zijn er tussen college en raad gemaakt op het gebied van informatievoorziening en verantwoording voor de sturing en beheersing van het project Meerestein?
- 9 Zijn deze afspraken nageleefd en zo niet, wat is hier de reden voor?
- 10 Gaf de informatievoorziening van Vof Meerestein naar het college en van het college naar de raad inzicht in de voortgang van het project in termen van tijd, geld en kwaliteit?
- 11 Gaf de informatievoorziening van ambtelijke organisatie, naar college en van college naar raad inzicht in de voortgang van het project in termen van tijd, geld en kwaliteit?
- 12 Op basis waarvan en op welke manier heeft er eindverantwoording over het project plaatsgevonden?

Project Stadhuis

- 13 Hoe heeft de besluitvorming voor het project Stadhuis tot nu toe plaatsgevonden en welke besluiten moeten er nog worden genomen?
- 14 Welke afspraken zijn er tussen college en raad gemaakt op het gebied van informatievoorziening en verantwoording voor de sturing en beheersing van het project Stadhuis?
- 15 Worden deze afspraken tot nu toe nageleefd en zo niet, wat is daar de reden voor?
- 16 Geeft de informatievoorziening van NS Poort naar het college en van het college naar de raad inzicht in de voortgang van het project in termen van tijd, geld en kwaliteit?
- 17 Geeft de informatievoorziening van ambtelijke organisatie, naar college en van college naar raad inzicht in de voortgang van het project in termen van tijd, geld en kwaliteit?

1.4 / Onderzoeksmethode

Het onderzoek richt zich op de sturing en beheersing¹ op grote projecten, met de nadruk op de informatievoorziening en verantwoording. In het onderstaande werkt de rekenkamercommissie verder uit wat zij met sturing en beheersing bedoelt.

¹ De term beheersing richt zich in dit verband niet alleen op financiële controle, maar op het totaal aan maatregelen en waarborgen dat nodig is voor een goede projectbeheersing.

Sturing op grote projecten is gericht op:

- 1 Het stellen van randvoorwaarden (kaders) voor het project in geld, organisatie, tijd, *informatie* en kwaliteit (op het niveau van de raad);
- 2 Een onderbouwing voor het project en een analyse van risico's om een overwogen besluit te kunnen nemen;
- 3 Afspraken over het traject van verdere besluitvorming op college- en raadsniveau (welke projectfasering wordt gehanteerd en met welke besluitvormingdocumenten aan de raad worden deze fasen afgesloten?).

Beheersing is gericht op:

- 1 Het op de afzonderlijke niveaus (raad, college en ambtelijke organisatie) bewaken van de gestelde kaders ten aanzien van geld, organisatie, tijd, *informatie* en kwaliteit;
- 2 Een *informatievoorziening en verantwoording* richting genoemde organen (ambtelijke organisatie, college en raad), die de controle op de projectvoortgang mogelijk maakt.

De bovenstaande invulling van sturing en beheersing van grote projecten veronderstelt dat zowel in het voorgeschreven beleid, als in de uitvoeringspraktijk een aantal aspecten goed zijn geregeld, oftewel 'gewaarbord'. Deze waarborgen benoemt de rekenkamercommissie in de onderstaande tabel. Daarbij maakt zij onderscheid tussen de planvorming, uitvoering en evaluatie van grote projecten. Die driedeling gaat er vanuit dat aan ieder project een fase van planvorming ten grondslag ligt, alvorens het project tot uitvoer komt. Nadat het project eenmaal is afgerond, vindt idealiter bovendien een evaluatie plaats waarvan de uitkomsten kunnen worden meegenomen in de werkwijze van volgende grote projecten.

Tabel 1: Waarborgen voor sturing en beheersing van grote projecten

Waarborgen voor sturing en beheersing op grote projecten			
	Planvorming	Uitvoering	Evaluatie
Beleidskader	<ul style="list-style-type: none"> - Richtlijnen voor planvorming en raming - Rolverdeling raad, college en organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Richtlijnen voor <i>informatievoorziening, verantwoording</i> en (bij)sturing - Rolverdeling raad, college en organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Richtlijnen voor evaluatie - Rolverdeling raad, college en organisatie
Praktijk van twee projecten: - Meerestein - Stadhuis	<ul style="list-style-type: none"> - Onderbouwing plannen - Betrokkenheid raad - Projectafbakening - Risicoanalyse - Projectorganisatie - <i>Informatievoorziening en verantwoording</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Bewaking voortgang in geld, organisatie, tijd, <i>informatie</i> en kwaliteit - Periodieke risicoanalyse - <i>Informatievoorziening</i> college en raad 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluatie van projectvoering - <i>Verantwoording aan college en raad</i> - Doorwerking van evaluaties ("worden lessen ook opgepakt?")

1.5 / Normenkader

Het normenkader aan de hand waarvan de rekenkamercommissie de sturing en controle op grote projecten in de gemeente Beverwijk wil toetsen, bevat dié aspecten waar, volgens de rekenkamercommissie, in voorzien moet zijn om als gemeente op een adequate wijze invulling te geven aan de sturing en beheersing van grote projecten. Volgend op het analysekader maakt ook het normenkader onderscheid tussen normen ten aanzien van de planvorming, de uitvoering en de evaluatie. Daarnaast sluit het normenkader aan op het doel van de rekenkamercommissie om de raad inzicht te bieden in welke mate de raad op basis van de informatievoorziening en verantwoording in staat wordt gesteld vanuit zijn eigen rol grote projecten te beheersen.

Normenkader beheersing in projectuitvoering	Deelvragen projectbeheersing algemeen	Deelvragen projecten
<p>Planvorming</p> <ul style="list-style-type: none"> / Het project is duidelijk afgebakend in termen van tijd, geld en kwaliteit. / Er zijn duidelijke afspraken over het traject en beslismomenten op college- en raadsniveau. / Het projectplan geeft een overzicht van de inrichting van de projectorganisatie en de verantwoordelijkheden. 	3-5	7-8, 13-14
<p>Uitvoering</p> <ul style="list-style-type: none"> / De organen (raad, college en projectorganisatie) bewaken ieder vanuit hun eigen rol de uitvoering van het project in termen van tijd, geld en kwaliteit. / In het geval van afwijkingen ten opzichte van de vooraf gestelde doelen op de terreinen van tijd, geld en kwaliteit wordt de raad actief om een besluit gevraagd. / Het college stelt vooraf beheersmaatregelenvast in het geval van afwijkingen ten opzichte van de vooraf gestelde doelen op de terreinen van tijd, geld en kwaliteit. 	3-5	9, 13-14
<p>Informatievoorziening en verantwoording</p> <ul style="list-style-type: none"> / De informatievoorziening is tijdig. Dat betekent dat de raad in de mogelijkheid wordt gesteld om keuzes te maken (niet voor voldongen feiten komt te staan) en alternatieven krijgt aangeboden. / De informatievoorziening van ambtelijke organisatie naar college en van college naar raad geeft inzicht in de voortgang in termen van 	5-6	10-12, 15-17

<p>tijd, geld en kwaliteit.</p> <ul style="list-style-type: none"> / De informatievoorziening van de externe partners naar het college en de raad geeft inzicht in de voortgang in termen van tijd, geld en kwaliteit. / Er zijn periodieke voortgangsrapportages. / Op basis van de voortgangsrapportages is duidelijk wat de afwijkingen zijn ten opzichte van de planning van de elementen tijd, geld en kwaliteit en de verklaringen daarvoor. / De voortgangsrapportages geven inzicht in de risico's en de beheersing daarvan. / Na afloop van een project wordt er geëvalueerd en vindt er verantwoording aan de raad plaats. 		
---	--	--

2 Centrale boodschap

2.1 / Beantwoording centrale onderzoeksvragen

- 1 *Is de raad tijdig door het college op de hoogte gesteld van het tekort op het project Meerestein en was het college zelf tijdig op de hoogte?*

De raad is niet tijdig op de hoogte gesteld van het tekort op het project Meerestein. Tijdens het project Meerestein wordt de raad niet of nauwelijks geïnformeerd over de voortgang (in termen van geld) van het project en de risico's die de gemeente daarbij loopt. Hier zijn ook geen afspraken over gemaakt tussen raad en college. De raad is ook onvoldoende op de hoogte gesteld van de onenigheid tussen de samenwerkingspartners en de gemeente over het verschil in interpretatie van het eindsaldo. Pas in 2010 wordt inzichtelijk dat er een tekort op het project Meerestein is, waarmee de raad voor een voldongen feit komt te staan. Het college was wel in de gelegenheid de raad over deze risico's te informeren, maar heeft dat onvoldoende gedaan. Door een gebrek aan continuïteit in de gemeentelijke formatie en de ondersteuning, het gebrek aan beheersafspraken, onduidelijkheid over de rolverdeling en gebrek aan betrouwbare financiële informatie is het college onvoldoende in de positie geweest de verantwoordelijkheden ten aanzien van de projectbeheersing voor Meerestein te vervullen.

- 2 *Wordt de raad voldoende in staat gesteld door het college om de voortgang van het project Stadhuis te beoordelen?*

De raad wordt gedurende het project Stadhuis wisselend in staat gesteld om de voortgang van het project te beoordelen. Tijdens de besluitvormingsfase wordt de raad actief betrokken door het college en krijgt hij voldoende gelegenheid (in termen van beslismomenten en alternatieven) om een eigen oordeel over het nieuwe stadhuis te vormen. Tot 2010 wordt de raad voornamelijk op de hoogte gehouden van de aanloop naar de bouw van het stadhuis door middel van de voortgangsrapportages en de beslismomenten rondom de bouw. Over het deelproject 'Het Nieuwe Werken' wordt de raad niet geïnformeerd. In 2008 blijkt dat de projectorganisatie intern niet is opgetuigd en dat er geen budget en capaciteit is geraamd om het intern project uit te voeren. Gedurende de twee jaar dat de projectorganisatie wordt opgebouwd, wordt de raad hierover niet geïnformeerd. Pas in 2010 wordt hij geconfronteerd met een voorstel voor extra krediet. Ruimte voor alternatieven was er toen niet meer. De raad is hiermee door het college tussen 2008 en 2010 niet in de positie gebracht om het (interne) project Stadhuis te beoordelen.

2.2 / Hoofdconclusies ten aanzien van de sturing en beheersing van grote projecten

Door structureel onvoldoende projectbeheersing loopt de gemeente Beverwijk financiële risico's

Hoewel er in de gemeente Beverwijk kaders voor projectmatig werken zijn opgesteld, zijn deze nauwelijks bekend in de organisatie. De structuren voor projectmatig werken ontbreken daarmee. Projectbeheersing wordt bij het voorbereiden en uitvoeren van grote projecten gekenmerkt door onduidelijkheid over de projectorganisatie (verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden), gebrek aan (financiële) beheersmaatregelen en een gebrek aan financiële informatie. De gemeente Beverwijk wordt op deze manier ten aanzien van grote projecten te vaak 'verrast' door financiële risico's en tegenvallers.

De gemeentelijke organisatie is momenteel niet toegerust om grote projecten te beheersen

De interne organisatie is niet toegerust om grote projecten te dragen. Er wordt tot op heden onvoldoende geïnvesteerd in de toerusting van de interne organisatie. Zo wordt de organisatie niet opgeleid om projectmatig te kunnen werken en wordt (externe) kennis niet geborgd. Hiermee is de gemeente Beverwijk kwetsbaar en afhankelijk van externe expertise bij de beheersing van grote projecten.

De raad wordt onvoldoende geïnformeerd om vanuit zijn eigen rol te kunnen sturen en controleren ten aanzien van grote projecten

Specifiek voor projectbeheersing worden geen afspraken gehanteerd over informatievoorziening en verantwoording. Per project worden hier wel afspraken over gemaakt tussen het college, de organisatie en samenwerkende partners, maar niet met de raad. De raad ontvangt sinds 2009 wel voortgangsrapportages die inzicht bieden in de voortgang en samenhang van alle grote projecten. De informatievoorziening in de rapportages is voor de raad nog onvoldoende ten aanzien van financiële informatie, risico's en beheersmaatregelen. Zowel college als raad hebben dit geconstateerd, maar nemen geen van beiden initiatief tot verbetering van het format van de rapportages.

De gemeente Beverwijk voert onvoldoende verbetering door

Het college en de organisatie blijken onvoldoende in staat om verbeter suggesties en opgedane kennis (structureel) te implementeren. Het college en de organisatie volgen ingewonnen externe adviezen niet altijd op en lijken ervaringen uit eerdere grote projecten niet om te zetten in lessen voor nieuwe projecten. Dat resulteert er in dat de gemeente herhaaldelijk dezelfde knelpunten tegenkomt.

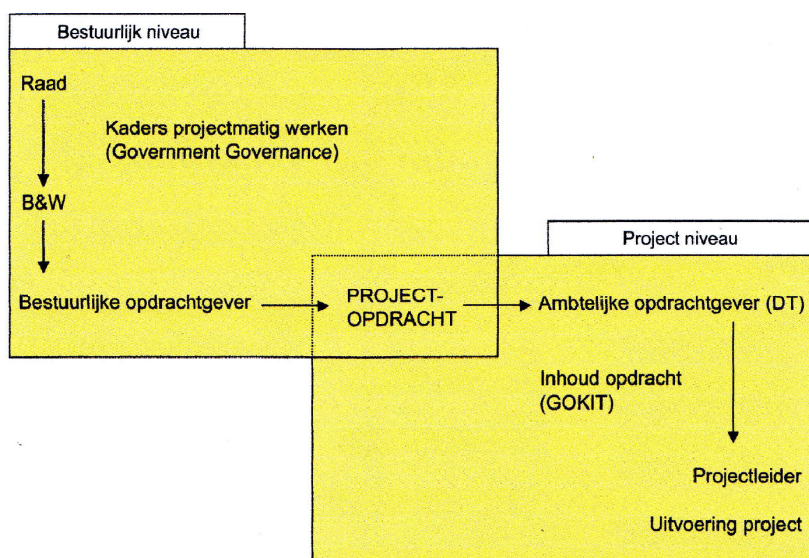
2.3 / Aanbevelingen ten aanzien van planvorming, uitvoering en informatievoorziening

Borging van aanbevelingen in plan van aanpak en inbedding in bestaande kwaliteitsontwikkelingen

- / De rekenkamercommissie constateert dat het overgrote deel van de conclusies en aanbevelingen uit het rekenkamerrapport uit 2006-2007 naar grote projecten nog steeds geldt. De aanbevelingen uit dat rapport (zie bijlage 5) zijn in de periode 2007-2011 niet opgepakt. De belangrijkste aanbeveling die de rekenkamercommissie destijds deed en ook nu weer doet, is het ontwikkelen van de ambtelijke organisatie opdat het projectmatig werken. Dit is van groot belang om binnen afzienbare tijd de projecten weer te kunnen activeren die kort geleden zijn stopgezet. Projectmatig werken leidt niet alleen tot heldere roldefiniëring en financiële beheersing en controle in de projectorganisatie, maar stelt ook het college en de raad in positie om hun sturende en controlerende taken uit te voeren. Het ontwikkelen van projectmatig werken in Beverwijk is in de huidige situatie – waarin veel grote projecten zijn stilgelegd – juist extra van belang. De organisatie moet in staat worden gesteld deze projecten straks op een professionele manier weer op te pakken om ze tot een succesvolle afronding te brengen. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om het college opdracht te geven het inbedden van het projectmatig werken aan te laten sluiten bij de bestaande kwaliteitsontwikkelingen voor de organisatie. De raad en het college kunnen afspraken maken over hoe deze aansluiting plaats vindt en in welk tijdsbestek. De rekenkamercommissie beveelt de raad vervolgens aan het college de opdracht te geven een plan van aanpak met betrekking tot onderstaande aanbevelingen op te stellen. Het plan van aanpak kan ingebed worden in het kwaliteitsproces. Op die manier wordt de opvolging van de door de raad overgenomen aanbevelingen effectief geborgd.

Planvorming: ontwikkel en implementeer kaders voor projectmatig werken

- / De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college de opdracht te geven de kaders en spelregels voor het projectmatig werken te ontwikkelen en bij de gehele organisatie bekend te maken en er voor te zorgen dat er bij elk project, groot en klein, volgens deze kaders gewerkt wordt. De gemeente heeft hier een praktische gids voor opgesteld die kan worden aangevuld met de implementatie van de aanbevelingen uit het onderzoek van Akro Consult (zie bijlage 1) dat in opdracht van de gemeente is uitgevoerd. Bekendheid kan bijvoorbeeld vergroot worden door middel van cursussen zoals de gemeente deze in het verleden heeft gegeven. Ook een gestandaardiseerde projectenveloppe kan leiden tot een eenduidige projectmatige werkwijze. Daarbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen het bestuurlijke niveau (kaders voor het projectmatig werken) en het projectniveau (inhoudelijke opdracht/GOTIK). Visueel ziet dat er als volgt uit:



In het rapport van Grote projecten van de rekenkamercommissie Venlo zijn twee producten opgesteld om de raad te kunnen ondersteunen bij de sturing en beheersing van grote projecten. Er is een handreiking, in de vorm van een vragenlijst voor het bestuur opgesteld volgens de principes: sturing - beheersing - toezicht – verantwoording. Daarnaast is een checklist voor de raad opgesteld voor het projectverloop. De rekenkamercommissie adviseert om deze handreiking en checklist te gebruiken in de gemeente Beverwijk en heeft beide opgenomen in bijlage 6.

Uitvoering: beleg nadrukkelijk taken en verantwoordelijkheden in de project- en lijnorganisatie op bestuurlijk-, directie- en ambtelijk niveau

- / Een belangrijke les uit het project Meerestein is dat een duidelijke rolverdeling essentieel is voor een goede uitvoering van het project. De rekenkamercommissie doet dan ook de aanbeveling aan de raad om het college de opdracht te geven deze rolverdeling bij elk project op alle niveaus goed te beleggen. Dat betekent dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de project- en de lijnorganisatie en op bestuurlijk, directie- en ambtelijk niveau aan de voorkant moet worden afgesproken. Uit de analyse van de casus stadhuis blijkt dat vanaf 2010 een duidelijkere rolverdeling wordt vastgelegd in de projectorganisatie. Toch is het projectmatig werken niet verankerd in de werkwijze van de gemeente. De organisatie is voornemens op korte termijn een medewerker aan te trekken die verantwoordelijk wordt gemaakt voor deze verankering. De rekenkamercommissie juicht dit voornemen toe.

Uitvoering: richt de financiële projectcontrole beter in en laat deze aansluiten op de financiële administratie

- / Op basis van de analyse van twee casussen doet de rekenkamercommissie vervolgens de aanbeveling om de financiële projectcontrole beter in te richten. Dat kan bijvoorbeeld door een specifieke projectmodule in de financiële administratie op te nemen.

Informatievoorziening: ontwikkel richtlijnen voor informatievoorziening en verantwoording bij grote projecten

- / Op basis van de analyse van de kaders voor projectmatig werken en de casussen beveelt de rekenkamercommissie de raad aan het college opdracht te geven om de informatievoorziening en verantwoording bij grote projecten schriftelijk vast te leggen in richtlijnen. Dit kan bijvoorbeeld een specifiek onderdeel worden van de Gids. De afspraken zouden voor elk niveau (organisatie, directie, college en raad) vastgelegd moeten worden. Zo kan er bijvoorbeeld voor elk project een dossier volgens vaste richtlijnen worden opgebouwd door de projectleider. Dit dossier kan als basis dienen voor informatievoorziening en verantwoording aan directie, college en raad en tevens voor de evaluatie van een project. Hierdoor vindt makkelijker evaluatie plaats en wordt kennis geborgd die nu vaak verloren gaat met het vertrek van een externe projectleider.

Informatievoorziening: benut de voortgangsrapportages Grote projecten om de raad te informeren over de verschillende beheersaspecten

- / Op basis van de casussen beveelt de rekenkamercommissie de raad aan het college de opdracht te geven de raad periodiek te informeren over de verschillende beheersaspecten van lopende projecten. Risico's zouden inzichtelijk gemaakt moeten worden, net als de beheersmaatregelen die de organisatie hierop inzet. De voortgangsrapportages Grote projecten, die vanaf 2009 opgesteld worden, zijn hier een mooi medium voor. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college specifieke wensen mee te geven voor de inrichting van deze voortgangsrapportages.

Informatievoorziening: borg kennis ten aanzien van grote projecten middels richtlijnen voor het projectmatig werken

- / De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college opdracht te geven om kennis beter te borgen (zie eerdere aanbeveling ten aanzien van richtlijnen in de Gids). Dat betekent dat de gemeente niet enkel onderzoek moet laten uitvoeren, maar deze ook vervolg moet laten hebben. Zet aanbevelingen uit in een implementatietraject en organiseer ook de nazorg hiervan. Op die manier wordt kennis geborgd en leiden opgedane ervaringen tot verbetering.

3 Reactie college van B&W

De reactie van het college is op de pagina hierna integraal overgenomen.

gemeente
Beverwijk



Rekenkamercommissie Beverwijk
Postbus 450
1940 AL BEVERWIJK

afdeling Directie	ons kenmerk 2011/59422	Beverwijk, 25 oktober 2011
werkveld Directie	uw kenmerk/uw brief van	verzonden
behandeld door A.L. Schölvinck	telefoonnummer 0251-256 256	= 9 NOV. 2011
onderwerp Bestuurlijk wederhoor rekenkamerrapport Sturing en beheersing grote projecten.		

Geachte commissie,

Hartelijk dank voor uw rapport Sturing en beheersing grote projecten. Het College maakt graag gebruik van alle kennis die beschikbaar komt over sturing van grote projecten. Vanuit deze opstelling is open en zonder voorbehoud meegewerkt aan het onderzoek. De conclusies en aanbevelingen die zijn benoemd, neemt het College ter harte en worden betrokken bij de informatievoorziening en verantwoording over grote projecten.

In de aanbiedingsbrief geeft u aan dat u graag zowel een ambtelijk reactie wil ontvangen over het Stadhuis als een bestuurlijke reactie over het gehele rapport. Dit om het proces te bespoedigen. Aan deze wens wil het College graag meewerken.

Het rapport beschrijft als doelstelling "inzicht bieden in de mate waarin de gemeente op basis van informatievoorziening en verantwoording door het College in staat is grote projecten te beheersen, in het bijzonder wanneer het gaat om de projecten Meerestein en Stadhuis".

Project Meerestein

Een belangrijke les uit het project Meerestein is dat de interne beheersing van de risico's die bij de gemeente lagen als gevolg van de afgesloten overeenkomsten en instellen van de VOF tekort is geschoten, waardoor het signaleren van overschrijdingen in de aanleg van de openbare ruimte achteraf en bovendien zeer laat heeft plaatsgevonden. De vele wisselingen in (externe) projectleiders hebben niet meegeholpen om in verschillende fases van het project deze tekortkoming onder controle te krijgen.



Heldere rolverdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn zaken die aan de voorkant moeten zijn geborgd en niet pas lopende het traject, zoals bij Meerestein is gebeurd. Bij nieuw op te starten projecten zijn deze onderdelen opgenomen in de opdrachtverlening.

Inhoudelijke reactie

Met betrekking tot de volgende 5 onderdelen worden bestuurlijke kanttekeningen geplaatst (per pagina):

1. Pagina 30, paragraaf 2.2 / Besluitvorming: "Daarbij wordt een krediet verleend waarin een tekort wordt voorzien van 3,4 miljoen euro".

Er is in 2001 een krediet verleend van 1,5 miljoen euro (3.350.250 gulden) ter dekking van het totale voorcalculatorische tekort op het project Meerestein. Hiermee kon de ontwikkelende entiteit (de Vof) met een neutraal saldo starten, zodat sturing op een neutraal saldo in kosten en baten binnen de Vof uitgangspunt kon worden.

In de administratie is dit verwerkt als uitgavenkrediet. Dit had een aandelenkapitaal moeten zijn dat wordt afgestoten bij het einde project (via grondlevering aan Vof).

2. Pagina 35, paragraaf 2.4 / Financiële projectbeheersing: "Een financieel beheersplan is nooit door de partners opgesteld".

Bij de vaststelling van de Wijkontwikkelingsvisie (22 november 2000) is een paragraaf "financiële uitgangspunten" opgenomen. Deze is daarmee ook vastgesteld als financieel kader voor de Vof. Dit is het financiële beheersplan voor de Vof. De Vof heeft hiermee gestuurd op een – na storting door WOONopMAAT en de gemeente – neutraal ontwikkelingsresultaat. Het beheersplan is echter nooit bijgesteld, althans daarover is nooit overeenstemming gevonden, als gevolg van de discussies over inbreng- en uithaalwaarden.

3. Pagina 36, paragraaf 2.4 / Financiële projectbeheersing: "Het verschil is opmerkelijk, ook omdat er in de constructen jaarrekeningen van de Vof geen sprake is van een positief resultaat".

Het verschil is groot, maar één en ander is op basis van het advies van IPA/ Acon overgenomen door de gemeente en daarmee als kans gemeld in de jaarrekening.

4. Pagina 37, paragraaf 2.4 / Financiële projectbeheersing: "Dat betekent dat er 800.000 tot 900.000 euro extra voor de inrichting van de openbare ruimte door de gemeente betaald moet worden".

Dit klopt en is conform de afspraken over risicodeling tussen WOONopMAAT (beheerkosten) en gemeente (alle kosten aan openbare ruimte boven een afgesproken niveau, 1,6 miljoen euro).

5. Pagina 37, paragraaf 2.5 / Informatievoorziening en verantwoording: "De raad komt daarmee voor een verrassing en een voldongen feit te staan. Het blijkt dat de Vof liquidatie niet voorziet in de terugstorting van het risicokapitaal, omdat het een afdekking van het tekort op de ontwikkeling vooraf betrof".

Voor de Raad is het feit dat het risico van kostenoverschrijdingen in aanleg van de openbare ruimte in Meerestein voor rekening van de gemeente (en niet van de Vof) komt, geen verrassing. Er is wel sprake van een voldongen en negatief feit, omdat



pas heel laat inzichtelijk is gemaakt dat een overschrijding zou ontstaan in het kader van dit risico van de gemeente in de Vof.

Project Stadhuis

Uit het project Stadhuis kan de les geleerd worden dat projecten constant gemonitord moeten worden om, bij gewijzigde omstandigheden, de projectorganisatie daarop aan te passen.

De relatie tussen de gemeente en NS Poort (NSP) is gebaseerd op de in 2006 afgesloten Samenwerkingsovereenkomst (SOK). Met NSP is een all-in overeenkomst afgesloten, waarbij ervan uitgegaan werd dat NSP de gehele projectorganisatie voor haar rekening zou nemen. De rol van de gemeente zou zich beperken tot, zoals beschreven in de SOK, betrokkenheid en inspraak. Hierop is de projectorganisatie van de gemeente ingericht.

In de loop van het project is NSP steeds meer in de rol van projectontwikkelaar gegroeid en minder in de rol van samenwerkingspartner. Gedurende het project heeft er echter geen tussentijdse evaluatie van de rollen in de SOK van NSP en de gemeente plaatsgevonden. Hierdoor heeft er geen aanpassing van de gemeentelijke projectorganisatie plaatsgevonden.

Inhoudelijke reactie:

Met betrekking tot de volgende 7 onderdelen worden bestuurlijke kanttekeningen geplaatst (per pagina):

1. Projectplan en organisatie Stadhuis

Zie pagina 46 bij projectplan en -organisatie:

“De gemeente huurt tot de vaststelling van de SOK in 2006 een extern bureau in om de gemeente te ondersteunen in het besluitvormingsproces”.

Vanaf het 2e kwartaal 2008 is de Brink Groep ook ingehuurd.

2. Onvoldoende focus op facilitaire deelproject (bovenaan pagina 48):

De aandacht is in het begin van het traject vooral gegaan naar de bouw van het Stadhuis en de afspraken hierover met de NSP. Toen het bestek afgerond was eind 2009, kon de gemeente zich gaan richten op de realisatie en kon een projectopdracht gemaakt worden, waarbij ook de ambtelijke inzet en de facilitaire kant van het project aandacht kreeg. Daarom is in 2010 tot een nieuwe projectorganisatie besloten (figuur 3.3). Er was toen duidelijkheid over de planning van de bouw en het bestek. Er was een nieuw soort projectorganisatie in de uitvoeringsfase nodig.

De projectleider van het Stadhuis is door omstandigheden in 2008 gestopt met het project. Daarna is de Brink Groep direct gevraagd om het projectleiderschap over te nemen om te zorgen voor continuïteit. Dit heeft ervoor gezorgd dat het bestek eind 2009 opgeleverd was en tot aanbesteding overgegaan kon worden.

Er is geen gebrek aan dossiervorming in het project. Enerzijds heeft de Brink Groep alles vastgelegd en is dit ook in het archief opgenomen. Er is geen financiële raming voor het facilitaire deel gemaakt. Dit ligt echter niet aan een gebrek aan dossiervorming. Het is ook gebruikelijk dat in een project eerst een grove raming wordt gemaakt en daarna een meer specifieke, zoals in 2010 is gedaan.



Ook is er geen gebrek aan overdracht geweest en is juist de Brink Groep gedurende het gehele traject, met uitzondering van de bouwkundige advisering in de periode van het 4^e kwartaal 2006 t/m het 1^e kwartaal 2008, bij het project betrokken geweest om te zorgen voor deze overdracht. Zelfs in het laatste traject is de Brink Groep nog steeds betrokken om hiervoor zorg te dragen.

3. Onvoldoende focus op facilitaire deelproject (bovenaan blz. 49):
Er is wel degelijk een opdracht geweest voor de projectmanager.

4. Risicobeheersing (blz. 50)

Er is inderdaad geen risicoparagraaf gemaakt. Dit stond wel in de opdracht van de projectmanager.

Het facilitaire deel dat wel gebudgetteerd was:

- losse inrichting
- ICT-migratie
- verhuiskosten.

5. Afstemming binnen de gemeentelijke organisatie (blz. 51)

U geeft in uw rapport aan dat "in interviews wordt aangegeven dat er voor 2008 geen dossiervorming plaatsvond voor het project Stadhuis".

Het is niet juist dat er voor 2008 niet aan dossiervorming werd gedaan. Wel is het grotendeels op de R-schijf gedaan en in mindere mate in Docman. De toenmalige projectleider heeft alles opgeslagen op de toen geldende manier (de R-schijf in projectdossier).

6. Focus op financiën (blz. 52)

Dat er meer financiën nodig zijn, komt ook doordat het project langer duurt dan oorspronkelijk de bedoeling was. Bovendien werd het project tot 2009 getrokken door personeel uit de staande organisatie. In 2009 was dit niet meer het geval (projectmanager extern nodig en interne projectregisseur moest ook gefinancierd worden).

7. Uitvoering, deelconclusie 3 (blz. 57)

U geeft in uw deelconclusie aan dat de gemeente zich tussen 2007 en 2010 niet extern heeft laten ondersteunen. De betrokkenen geven in interviews aan dat de gemeente hierdoor onvoldoende expertise in huis had om het project optimaal in te vullen.

De gemeente heeft zich gedurende het gehele project laten ondersteunen door de Brink Groep. Allereerst heeft de Brink Groep het PvE opgesteld. Daarnaast heeft de Brink Groep, tot aan het DO, sturing gegeven aan de gebruikersgroepen (medewerkers en raadsleden) die zich bezig hielden met de vaste inrichting van het Stadhuis en de raadzaal.

Vanaf 2008 tot en met de bestek- en aanbestedingsfase heeft de financiële en inhoudelijke projectleiding bij de Brink Groep gelegen. Vanaf de realisatiefase in 2010 is de Brink Groep betrokken als adviseur.

Bij de bouwkundige advisering, in de periode van het 4^e kwartaal 2006 t/m het 1^e kwartaal 2008, is de Brink Groep niet betrokken geweest.



Centrale Boodschap

Het College is van mening dat de hoofdconclusies van het rapport het traject ondersteunen dat is ingezet om de organisatie te versterken. Zowel in het teruggetrokken Actieplan organisatieontwikkeling als in het daarop volgend "Natuurlijk organiseren!" wordt een apart team projecten voorzien. Deze heeft als taak het leiden van projecten verder te professionaliseren. Het gaat om alle projecten en projectleiders in de Gemeente Beverwijk. Hiervoor zijn acties ingezet, zoals een nieuwe teamleider projecten die ook expliciet de opdracht heeft projectmatig werken in de organisatie te verbeteren. De aanbevelingen van de Rekenkamer (onder 2.3.) op het punt van projectmatig werken worden in dit traject meegenomen. Sturen op het hanteren van de principes van projectmatig werken en implementatie daarvan zijn belangrijke acties. De initiatieffase krijgt ook extra aandacht, omdat deze fase vaak wordt verwaarloosd. Door het instellen van een team strategie en ontwikkeling is de eerste fase/initiatieffase beter geborgd.

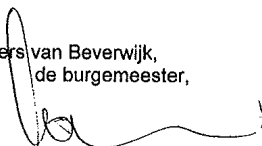
Wat betreft het beperken van de financiële risico's en de informatievoorziening aan de Raad is het College van mening dat op dit punt vanaf begin 2010 goede stappen zijn gezet. De Raad krijgt periodiek voortgangsrapportages over al deze punten en wordt apart nog geïnformeerd als er belangrijke ontwikkelingen te melden zijn. Dit staat ook op de agenda's van de commissies. Bij de uitvoering van de zogenaamde motie 7 is tot in financiële details op de stand van de grote projecten ingegaan. Ook bij de bijstelling van de grondexploitaties is hierop ingegaan.

De aanbevelingen uit eerdere rapportages zijn naar onze mening op de meeste punten opgevolgd. De Raad wordt geïnformeerd over de grote projecten middels de programmabegroting, de bestuursrapportages en de beslisdocumenten per project. De Raad ontvangt daarnaast sinds 2009 periodiek de zogenaamde voortgangsrapportages grote projecten, inclusief een financiële paragraaf, waarin de begrote en werkelijke uitgaven tegen elkaar afgezet worden. In 2010 is ook het aspect "financiële implicaties" toegevoegd.

Resumerend: op een groot aantal punten onderschrijven wij uw conclusies en aanbevelingen en gaan wij over tot verder –doen- implementeren hiervan. Wij zullen met de Raad in dialoog komen over een betere informatievoorziening, zodat de Raad haar controlerende rol beter kan uitoefenen.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Beverwijk,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,


mr. A.L. Schölyvink


J.F.C. van Leeuwen

Bijlage(n): -

4 Nawoord Rekenkamercommissie

Verwerking ambtelijke reactie (casus Stadhuis) en bestuurlijke reactie – Rekenkameronderzoek Grote projecten

De rekenkamercommissie is verheugd te lezen dat u zich voor een groot deel kunt herkennen in het eindrapport. Wij danken u voor uw bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen, de ambtelijke reactie op de casus Stadhuis en de aanvulling op onze bevindingen. Hieronder geven wij weer hoe we met uw reactie zijn omgegaan. Daarbij wordt aangegeven of de reactie heeft geleid tot een aanpassing en op welke manier de tekst in de nota is aangepast. Wanneer de reactie niet tot een aanpassing heeft geleid, wordt dit door de rekenkamercommissie beargumenteerd. De bestuurlijke reactie met betrekking tot Meerestein (punten 1 t/m 5), Stadhuis (punten 1 t/ 7) en de centrale boodschap wordt integraal opgenomen in het rapport.

Pagina	Passage waar reactie betrekking op heeft	Opmerking	Verwerking door rekenkamercommissie
46	Paragraaf 3.3	<u>1. Projectplan en organisatie Stadhuis</u> Zie pagina 46 bij projectplan en -organisatie: "De gemeente huurt tot de vaststelling van de SOK in 2006 een extern bureau in om de gemeente te ondersteunen in het besluitvormingsproces". Vanaf het 2e kwartaal 2008 is de Brink Groep ook ingehuurd.	Dit is overgenomen in de rapportage.
48	Paragraaf 3.3	<u>2. Onvoldoende focus op facilitaire deelproject (bovenaan pagina 48):</u> De aandacht is in het begin van het traject vooral gegaan naar de bouw van het Stadhuis en de afspraken hierover met de NSP. Toen het bestek afgerond was eind 2009, kon de gemeente zich gaan richten op de realisatie en kon een projectopdracht gemaakt worden, waarbij ook de ambtelijke inzet en de facilitaire kant van het project aandacht kreeg. Daarom is in 2010 tot een nieuwe projectorganisatie besloten (figuur 3.3). Er was toen duidelijkheid over de planning van de bouw en het bestek. Er was een nieuw soort projectorganisatie in de uitvoeringsfase nodig.	Dit heeft niet geleid tot een aanpassing in de rapportage. De rekenkamercommissie blijft bij haar bevinding dat het facilitaire deel van het project eerder georganiseerd had kunnen en moeten worden. Vanaf de start van het project was duidelijk dat het

			<p>facilitaire deelproject hier onderdeel van zou zijn en had het meegenomen kunnen worden in het budget en de interne planning van de afdelingen. Nu heeft de gemeente laat in het project (2010) geld en personele capaciteit vrij moeten maken om het facilitaire deel uit te kunnen voeren. Daarnaast is de gemeente ook pas vanaf 2010 gestart met het in kaart brengen van de consequenties van het facilitaire deelproject voor de organisatie, de werkwijze en de ruimte.</p>
	Paragraaf 3.3	<p>De projectleider van het Stadhuis is door omstandigheden in 2008 gestopt met het project. Daarna is de Brink Groep direct gevraagd om het projectleiderschap over te nemen om te zorgen voor continuïteit. Dit heeft ervoor gezorgd dat het bestek eind 2009 opgeleverd was en tot aanbesteding overgegaan kon worden.</p>	<p>De rekenkamercommissie heeft deze opmerking voor kennisgeving aangenomen.</p>
	Paragraaf 3.3	<p>Er is geen gebrek aan dossiervorming in het project. Enerzijds heeft de Brink Groep alles vastgelegd en is dit ook in het archief opgenomen. Er is geen financiële raming voor het facilitaire deel gemaakt. Dit ligt echter niet aan een gebrek aan dossiervorming. Het is ook gebruikelijk dat in een project eerst een grove raming wordt gemaakt en daarna een meer specifieke, zoals in 2010 is gedaan.</p>	<p>De rekenkamercommissie heeft deze bevindingen gebaseerd op informatie uit interviews en heeft het dossier voor het project stadhuis zelf niet kunnen achterhalen</p>

			(zie uw punt 5). De opmerking leidt dan ook niet tot een aanpassing in de rapportage. Wel wordt de opmerking (de gehele bestuurlijke reactie) integraal opgenomen in de rapportage.
	Paragraaf 3.3	Ook is er geen gebrek aan overdracht geweest en is juist de Brink Groep gedurende het gehele traject, met uitzondering van de bouwkundige advisering in de periode van het 4 ^e kwartaal 2006 t/m het 1 ^e kwartaal 2008, bij het project betrokken geweest om te zorgen voor deze overdracht. Zelfs in het laatste traject is de Brink Groep nog steeds betrokken om hiervoor zorg te dragen.	De rekenkamercommissie heeft deze bevindingen gebaseerd op informatie uit interviews en heeft het dossier voor het project stadhuis zelf niet kunnen achterhalen (zie uw punt 5). De opmerking leidt dan ook niet tot een aanpassing in de rapportage. Wel wordt de opmerking (de gehele bestuurlijke reactie) integraal opgenomen in de rapportage.
49	Paragraaf 3.4	<u>3. Onvoldoende focus op facilitaire deelproject (bovenaan blz. 49)</u> Er is wel degelijk een opdracht geweest voor de projectmanager.	De rekenkamercommissie heeft deze opmerking voor kennisgeving aangenomen. De rekenkamercommissie baseert zich op de

			projectopdracht voor het project stadhuiscomplex (13 mei 2009). Hierin is de specifieke opdracht aan de projectleider niet verder omschreven dan te werken binnen de kaders van dat document.
50	Paragraaf 3.4	<p>4. Risicobeheersing (blz. 50) Er is inderdaad geen risicoparagraaf gemaakt. Dit stond wel in de opdracht van de projectmanager. Het facilitaire deel dat wel gebudgetteerd was:</p> <ul style="list-style-type: none"> - losse inrichting - ICT-migratie - verhuiskosten. 	De rekenkamercommissie heeft deze opmerking voor kennisgeving aangenomen.
51	Paragraaf 3.5	<p>5. Afstemming binnen de gemeentelijke organisatie (blz. 51) U geeft in uw rapport aan dat “in interviews wordt aangegeven dat er voor 2008 geen dossiervorming plaatsvond voor het project Stadhuis”. Het is niet juist dat er voor 2008 niet aan dossiervorming werd gedaan. Wel is het grotendeels op de R-schijf gedaan en in mindere mate in Docman. De toenmalige projectleider heeft alles opgeslagen op de toen geldende manier (de R-schijf in projectdossier).</p>	Het gebrek aan dossiervorming is in het interview met de burgemeester als concreet verbeterpunt benoemd. In dit geaccordeerde verslag is de volgende tekst opgenomen: “De geïnterviewde noemt de structuren die vanaf 2008 zijn opgezet een succes. Verbeterpunt is de dossiervorming. Essentiële informatie (bijvoorbeeld over het aanbestedingsrisico en de interne projectkosten) zijn door de jaren heen niet

			goed meekomen.” De rekenkamercommissie heeft in het rapport de volgende aanpassing gemaakt: In de ambtelijke reactie wordt aangegeven dat er wel degelijk dossiervorming plaatsvond door de projectleider. Het projectdossier is echter opgeslagen op de “R-schijf” en niet in het documentatiesysteem van de gemeente (“Docman”).
52	Paragraaf 3.5	<u>6. Focus op financiën</u> (blz. 52) Dat er meer financiën nodig zijn, komt ook doordat het project langer duurt dan oorspronkelijk de bedoeling was. Bovendien werd het project tot 2009 getrokken door personeel uit de staande organisatie. In 2009 was dit niet meer het geval (projectmanager extern nodig en interne projectregisseur moest ook gefinancierd worden).	De rekenkamercommissie heeft deze opmerking voor kennisgeving aangenomen.

57	Paragraaf 3.5	<p>7. Uitvoering, deelconclusie 3 (blz. 57)</p> <p>U geeft in uw deelconclusie aan dat de gemeente zich tussen 2007 en 2010 niet extern heeft laten ondersteunen. De betrokkenen geven in interviews aan dat de gemeente hierdoor onvoldoende expertise in huis had om het project optimaal in te vullen.</p> <p>De gemeente heeft zich gedurende het gehele project laten ondersteunen door de Brink Groep. Allereerst heeft de Brink Groep het PvE opgesteld. Daarnaast heeft de Brink Groep, tot aan het DO, sturing gegeven aan de gebruikersgroepen (medewerkers en raadsleden) die zich bezig hielden met de vaste inrichting van het Stadhuis en de raadzaal.</p> <p>Vanaf 2008 tot en met de bestek- en aanbestedingsfase heeft de financiële en inhoudelijke projectleiding bij de Brink Groep gelegen. Vanaf de realisatiefase in 2010 is de Brink Groep betrokken als adviseur.</p> <p>Bij de bouwkundige advisering, in de periode van het 4^e kwartaal 2006 t/m het 1^e kwartaal 2008, is de Brink Groep niet betrokken geweest.</p>	Deze nuancering is in de rapportage verwerkt (in de deelconclusie en op pagina 49).
----	---------------	--	---

Nota van bevindingen

1 Projectmatig werken in Beverwijk

Dit hoofdstuk gaat over het beleid en de regels die de gemeente Beverwijk hanteert met betrekking tot de sturing en beheersing van grote projecten. De rekenkamercommissie heeft gekeken naar de spelregels die de gemeente zelf heeft vastgesteld voor het projectmatig werken, de organisatie van projecten en de wijze waarop in de praktijk gestuurd en beheerst wordt.

1.1 / Verschillende soorten projecten

Drie typen projecten

Als het gaat om een onderzoek naar grote projecten, dan is het van belang om helder te hebben wat de definitie is van een 'groot' project. Voor de rekenkamercommissie gaat het daarbij om de volgende criteria:

- / Financiële belangen zijn groot;
- / Gemeente is (op onderdelen) afhankelijk van derden;
- / Uitvoering is meerjarig, complex en risicovol;
- / Positie van de raad om de planvorming en uitvoering van grote projecten op een goede manier te volgen;
- / Maatschappelijke impact van grote projecten in de samenleving en de belangstelling daarvoor van inwoners.

Volgens de richtlijnen in Beverwijk is er sprake van een project wanneer deze eenmalig, eindig, ingewikkeld en resultaatgericht is. In Beverwijk worden er drie typen projecten onderscheiden: bestuurlijke en grondexploitatieprojecten en 'gewone' lijnprojecten. Voor de bestuurlijke en grondexploitatieprojecten is het projectmatig werken van toepassing, voor de lijnprojecten worden relevante elementen uit het projectmatig werken gebruikt.

De spelregels voor projectbeheersing zijn in Beverwijk vastgelegd in verschillende beleidsdocumenten:

- / Gids tot projectmatig werken (datum onbekend)
- / Nota grondbeleid 2006
- / Nota budgetspelregels en de Nota budgetspelregels kredieten, reserves en voorzieningen
- / Handboek inkoop- en aanbestedingen
- / Inhoudelijke beleidskaders

1.2 / Kaders projectmatig werken

Richtlijnen projectmatig werken niet ingebed in organisatie

De gemeente Beverwijk hanteert vanaf juli 2000 een Gids tot projectmatig werken (hierna: Gids), waarin de richtlijnen voor het projectmatig werken zijn weergegeven.² In deze gids is onder andere aandacht voor projectdefinitie, projectfasering, projectbeheersing, rollen en taken en de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. In interviews is aangegeven dat de bekendheid van de Gids in de organisatie gering is. De Gids wordt bovendien onvoldoende gebruikt in voorbereiding op en in de uitvoering van grote projecten, zo wordt aangegeven. Omdat de Gids toch het leidende kader voor projectmatig werken lijkt te zijn, behandelt de rekenkamercommissie deze wel in de volgende paragrafen (zie vanaf 1.3). In een rapport over projectmatig werken in Beverwijk (Akro Consult, 2006) wordt de aanbeveling gedaan om de Gids te actualiseren en meer onder de aandacht te brengen bij de organisatie. Uit interne memo's van de gemeente

² De rekenkamercommissie heeft een versie uit 2007 en 2009 ingezien.

blijkt dat er in 2009 een herintroductie van het projectmatig werken is geweest. Het gaat om drie memo's en een document waarvan de status onbekend is. In deze documenten worden nieuwe afspraken en aandachtspunten benoemd die de basis vormen voor de actualisatie van de Gids.³ Eén van de documenten gaat in op de aansturing van projecten, waarbij de rollen van de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever en de projectleider zijn uitgeschreven. Dit is niet meer terug te vinden in de Gids en het is onduidelijk of deze rolverdeling wordt gehanteerd.

Projectmatig werken geëvalueerd

In 2006 is een rapport over projectmatig werken door de raad vastgesteld.⁴ Het gaat hier om een rapport van Akro Consult, waarin de theorie en de Beverwijkse praktijk met betrekking tot projectmatig werken in kaart is gebracht. Akro Consult heeft op basis van de analyse een aantal aanbevelingen gedaan. Daarbij is ook een eerste uitwerking van de 'spelregels projectmatig werken' gevoegd (zie bijlage 2). Bij de vaststelling van de nota zijn de aanbevelingen door de raad overgenomen en geldt het rapport, naast de Gids, als een leidend kader voor projectmatig werken. Voor zover de rekenkamercommissie kan bepalen, heeft er geen verdere vertaalslag plaatsgevonden naar een formele nota projectmatig werken.

Randvoorwaarden en kernprincipes projectmatig werken

In het rapport van Akro Consult zijn acht randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van projectmatig werken opgenomen. Deze gaan vooral over verdeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

- / de relatie tussen de lijnorganisatie en de projectorganisatie wordt vastgelegd;
- / de beleidsafdelingen zijn verantwoordelijk voor het formuleren van beleid, programma's;
- / voor de projecten komt een standaardaanpak met afspraken over werkwijze, activiteiten, verantwoordelijken en besluitvorming;
- / de beleidsafdelingen zijn verantwoordelijk voor de initiatiefase van projecten;
- / projecten worden uitgevoerd in een tijdelijke projectorganisatie;
- / het college van burgemeester en wethouders bepaalt welke projecten het predicaat 'bestuurlijk' krijgen en als zodanig worden georganiseerd;
- / de projectleiding rapporteert aan de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgever en via hen aan het bestuur;
- / voor zowel project- als reguliere activiteiten wordt een capaciteitsraming gemaakt.⁵

Naast de randvoorwaarden is een drietal kernprincipes opgenomen:

- / fasering in een project leidt tot tussentijdse besluitvorming en grotere projectbeheersing
- / het projectresultaat en de activiteiten worden vooraf bepaald en vastgelegd in de beheersaspecten GOTIK, na iedere fase vindt besluitvorming plaats

³ Herintroductie projectmatig werken en verbetering projectcontrol (11 juni 2009), Projecten en projectorganisatie (juni 2009), memo afspraken overleg projectcontrol en projectmatig werken (juli 2009) en memo aandachtspunten financiële rapportage projecten (juli 2009).

⁴ De raadsleden hebben in het groepsinterview aangegeven dat de raad in 2006 een nota projectmatig werken heeft vastgesteld. Aangezien in 2006 enkel de nota van Akro Consult is opgesteld, gaat de rekenkamercommissie er van uit dat het om deze nota gaat.

⁵ Projectmatig werken in Beverwijk, rapport Akro Consult 2006, p.5-8.

- / samenwerking in projecten betekent het verzamelen van de juiste inbreng in het project en zorgen dat de uitvoering organisatorisch mogelijk is. Cruciaal dat binnen de samenwerking iedereen zich aan zijn eigen rol houdt.

De principes worden in het rapport verder uitgewerkt en hier wordt de Beverwijkse praktijk aan getoetst door Akro Consult. Een aantal voorbeelden van deze praktijk is dat:

- / er wel richtlijnen zijn om projecten financieel te beheersen, maar dat deze in de praktijk onvoldoende worden toegepast. Er is behoefte aan bestuurlijk toezicht en controle;
- / het leidinggeven aan projecten in de knel komt doordat er enerzijds wordt ingehuurd en anderzijds de eigen organisatie wordt ingezet. De vraag is of er voldoende competentie bij de projectleiding aanwezig is. Er vindt geen kennisopbouw en uitwisseling met de organisatie plaats;
- / ten behoeve van het sturingselement 'informatie' er specifieke communicatiemomenten en doelgroepen onderscheiden en vastgelegd dienen te worden;
- / er veel aandacht is voor projectmatig werken, maar dat het projectmanagement nog niet altijd voldoende is vormgegeven. Ook worden projecten niet geëvalueerd.⁶

De conclusie van het rapport is dat er in Beverwijk meer aandacht moet komen voor de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden. Daarbij zijn bijzondere punten van aandacht de relatie tussen het bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap en de informatievoorziening en verantwoording richting directie en bestuur.

Overige kaders

Ook zijn er in 2006 kaders voor projectmatig werken opgenomen in de nota grondbeleid.⁷ Hierin wordt beknopt beschreven welke procedurele en inhoudelijke kaders er dienen te worden gevormd bij projectmatig werken.

Tabel 1: kaders projectmatig werken uit nota Grondbeleid 2006

Procedurele kaders

In de eerste plaats dient vóór de start van een project duidelijk te zijn wie de (ambtelijk) opdrachtgever is, alsmede de opdrachtnemer. Bij de bestuurlijke projecten is ook de bestuurlijk opdrachtgever van belang. Specifiek in het kader van het kunnen voeren van een goed grondbeleid is daarbij ook een goede omschrijving van de positie van de afdeling stadszaken, team vastgoed (i.c. de planeconoom) aan de orde. De planeconoom dient de financieel economisch adviseur van de projectleider te zijn. Daarnaast dient vooraf duidelijk te zijn welke beslis- en verantwoordingsmomenten er in het project zijn, alsmede wat de tijdsplanning is. Dit alles dient, conform het projectmatig werken, vastgelegd te worden in een startnotitie, op te stellen door de projectleider.

Inhoudelijke kaders

Met name bij de bestuurlijke projecten dient expliciete besluitvorming plaats te vinden over de uitgangspunten. Zo zal in de voorfase van het planproces over het programma van eisen consensus bereikt moeten worden. In het kader van het grondbeleid dient bij grondexploitatieprojecten specifieke aandacht uit te gaan naar de planeconomische randvoorwaarden. Daarbij dient onder andere duidelijk geschetst te

⁶ Ibidem, 30-35.

⁷ De rekenkamercommissie vraagt zich af of dit de formele kaders voor het projectmatig werken zijn en er feitelijk geen sprake is van een specifieke nota projectmatig werken.

worden met welke budgetten en financiële taakstellingen het project te rekenen heeft. Per fase in het planproces dient de opgestelde grondexploitatie geactualiseerd te worden. De diverse fasen in het planproces dienen tot slot afgesloten te worden met een document dat bestuurlijk wordt vastgesteld. Tenslotte dient zoals aangegeven de bijstelling van de geformuleerde uitgangspunten of planning via de bestuursrapportages verantwoord te worden. Tevens dient daarbij een meerjarenprognose te worden gegeven.⁸

Aangegeven is welke aspecten er in de startnotitie dienen te worden opgenomen, dat er besluitvorming over de uitgangspunten bij bestuurlijke projecten moet plaatsvinden en dat er een planproces moet worden uitgewerkt waarin een meerjarenprognose is opgenomen. De kaders voor het projectmatig werken zijn in de nota niet uitgewerkt en er is minimaal of geen aandacht voor onderwerpen als rolverdeling, beslismomenten, risicobeheersing en verantwoording.

De nota's budgetspelregels en inkoop- en aanbestedingen zijn algemene kaders die ook van toepassing zijn op grote projecten. In deze documenten is vastgelegd wat de rolverdeling is tussen college, directie, afdelingshoofden en projectleiders bij verschillende niveaus van mandaat. Het niveau van autorisatie bepaalt de budgettaire bevoegdheden. In de nota inkoop- en aanbestedingen zijn regels opgenomen over taakverdeling tussen de afdeling inkoop en de vakafdelingen, de offerteprocedure en het gunningsproces. Tot slot vormt het inhoudelijke beleid, zoals de Herontwikkelingsvisie Beverwijk en Heemskerk, de Structuurvisie 2015+ en de inhoudelijke kaders stationsgebied de kaders voor grote projecten.

Samenhang grote projecten

Het team Projecten (voorheen afdeling Projectmanagement) is sinds 2008 een apart onderdeel binnen de organisatie van Beverwijk om de integraliteit in de planning van de verschillende (grote) projecten en het programmamanagement, waar de projecten deel van uitmaken, te bewaken. Ook wordt er door het team Projecten een koppeling gemaakt tussen de (op stapel staande) projecten en het woningbouwbeleid.

In maart 2009 biedt het college de eerste voortgangsrapportage grote projecten aan de raad aan. Deze driemaandelijkse voortgangsrapportages moet de raad een overzicht bieden van de projectprogramma's, relevante besluitvorming, planning, eventuele complicaties en de financiële voortgang van projecten. Het doel van de rapportages is het verhogen van de sturing op de samenhang van grote projecten door de gemeente.

In de voortgangsrapportage van mei en oktober 2009 is aangegeven dat er een actuele bestuurlijk gedragen onderlegger voor de diverse projecten ontbreekt.⁹ Het college is voornemens een dergelijk visiedocument eind 2009 op te stellen. Hierin zijn onder andere de volgende aspecten in opgenomen:"

- / een analyse en waardering van de huidige situatie van Beverwijk;
- / een schets van relevante kansen en bedreigingen;
- / een toekomstig wensbeeld van Beverwijk;
- / een programma wat laat zien hoe de diverse projecten bijdragen aan dit wensbeeld, ieder voor zich, maar ook in hun samenhang;
- / een ontwikkelingsstrategie waarin de volgorde van de diverse projecten en de rol die de gemeente in de diverse projecten wil vervullen, is vastgelegd.

⁸ Nota Grondbeleid Beverwijk, p.24.

⁹ Grote projecten Beverwijk, voortgangsrapportages mei en oktober 2008, p.5.

De raad geeft aan ook behoefte te hebben aan een dergelijk visiedocument, dat de bestuurlijke sturing en controle op de samenhang van grote projecten moet verbeteren. Hoewel de raad meerdere malen navraag heeft gedaan, is het visiedocument vooralsnog niet verschenen.¹⁰

1.3 / Sturing en beheersing grote projecten

Projectfasering

Uit de Gids wordt duidelijk dat de gemeente zes verschillende projectfasen onderscheidt. Deze komen overeen met de fasen genoemd in het rapport van Akro Consult.

Tabel 2: projectfasering		
Projectfase	Omschrijving	Beslisdocument
Initiatiefase	<ul style="list-style-type: none"> / begint met een idee / definieert of er aan iets gewerkt moet worden of niet / omschrijft het probleem en de werkwijze / geeft aan wie de initiatiefnemer is voor het project / begrenst globaal het project / definieert globaal het gewenste resultaat / sluit af met een goedgekeurde startnotitie 	Startnotitie
Definitiefase	<ul style="list-style-type: none"> / begint met een (bestuurs)opdracht en een voorbereidingskrediet / maakt een verkenning van de omgeving en de beperkingen / formuleert de functionele eisen, de operationele eisen en een Programma van Eisen / geeft de randvoorwaarden aan waarbinnen het project wordt gerealiseerd / geeft een duidelijke begrenzing van het project aan / omvat een globale kostenraming, een exploitatieberekening en een planning / beschrijft de volgende fasen / sluit af met een goedgekeurde projectopdracht 	Projectopdracht
Ontwerpfase	<ul style="list-style-type: none"> / begint met een projectopdracht / werkt een (schets)plan uit / omvat een gedetailleerde exploitatiebegroting, een kredietbegroting en een planning / sluit af met een goedgekeurd ontwerp en een goedgekeurd krediet 	Ontwerp
Vorbereidingsfase	<ul style="list-style-type: none"> / begint met een opdracht tot uitwerking van het ontwerp / werkt het bestek uit 	Aanbestedingsadvies

¹⁰ Notulen raadscommissie Controle en Volksvertegenwoordiging, 1 oktober 2009. Ook is dit bevestigd in het groepsgesprek met de raadsleden.

	<ul style="list-style-type: none"> / regelt de vereiste vergunningen / omvat een directiebegroting / omvat een aanbestedingsadvies / sluit af met de aanbesteding 	
Realisatiefase	<ul style="list-style-type: none"> / begint met de aanbesteding / werkt de directievoering/toezicht uit / bewaakt het meerwerk/minderwerk / sluit af met een opleveringshandeling/overdracht naar de staande organisatie 	Overdracht
Nazorg- en evaluatiefase	<ul style="list-style-type: none"> / begint met een overdracht naar de lijnorganisatie / verwerkt de revisie / legt afspraken zonnodig vast in een basiskaart / draagt zorg voor de nacalculatie en het financieel eindoverzicht / levert een kwaliteitsrapport / levert een evaluatierapport / sluit af met een goedgekeurd overdrachtsdocument ¹¹ 	Evaluatierapport

In de Gids worden er geen eisen gesteld aan de beslisdocumenten, met uitzondering van het overdrachtsdocument dat in de nazorg- en evaluatiefase opgesteld dient te worden. Het is de rekenkamercommissie niet duidelijk geworden wat de rolverdeling per fase is tussen raad, college, opdrachtgever en projectleider. Op basis van een projectplan constateert de rekenkamercommissie dat de projectplannen wel naar deze structuur worden ingericht.¹² Ook wordt er altijd een startnotitie opgesteld, waarin de opdrachtgever (ambtelijk en bestuurlijk) moet worden benoemd, de beslis- en verantwoordingsmomenten moeten worden vastgesteld en een tijdsplanning moet worden opgenomen. Wanneer het gaat om bestuurlijke projecten dient voorafgaand aan het opstellen van het projectplan besluitvorming plaats te vinden over de uitgangspunten. Het projectplan is de basis voor de sturing en beheersing van het project. Hierin is naast de planfasering ook de projectorganisatie en taakverdeling omschreven.

Projectorganisatie

Rollen en taken

In de Gids wordt aandacht besteed aan de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever (directie of afdelingshoofd) en de opdrachtnemer (of projectleider). Ook voor de afdelingshoofden van andere afdelingen, projectmedewerkers, gemeenteraad, raadscommissie en het college zijn de verantwoordelijkheden benoemd. De verantwoordelijkheden zijn opgenomen in bijlage 3.

Projectorganisatie vaak extern belegd

In verschillende interviews is aangegeven dat de gemeente Beverwijk niet is ingericht om grote projecten uit te voeren. Daar wordt de gemeente gedurende de uitvoering in verschillende projectfasen geregeld mee

¹¹ Gids tot projectmatig werken in Beverwijk, p. 7-8.

¹² Plan van eisen en projectplan Stadhuis (1 mei 2006).

geconfronteerd. Deels wordt dit veroorzaakt doordat er onvoldoende kennis en kunde aanwezig is voor gedegen contractbeheer en projectmanagement. Multidisciplinaire projecten vergen specialistische kennis, maar voor een gemeentevang als Beverwijk is het moeilijk om deze kennis van de arbeidsmarkt te halen. De gemeente is daarom afhankelijk van externe inhuur en heeft daarnaast te maken met een verloop van eigen medewerkers. De externe inhuur en het verloop vormen een risico voor de borging van kennis en een gedegen en continue projectuitvoering. Dit beeld wordt bevestigd in de interviews. Hoewel de gemeente specialistische kennis inhuurt, betekent het steeds moeten binnen halen van nieuwe gezichten ook dat er kennis verloren gaat en dat er daarnaast tijd verloren gaat aan het inwerken op het project. Dit geldt vooral wanneer het gaat om langlopende projecten waarin externe projectleiders elkaar moeten opvolgen. Op basis van een door de rekenkamercommissie bestudeerd projectplan¹³ richt de gemeente Beverwijk de projectorganisatie op de volgende manier in:

Tabel 3: inrichting projectorganisatie	
<u>Intern</u>	<u>Project</u>
Bestuurlijk opdrachtgever	Stuurgroep
Ambtelijk opdrachtgever	(extern) projectteam
Projectleider	Planteam/ontwerpteam/bouwteam
Projectmedewerkers	Deelteams

Onlangs is het opdrachtgeverschap van de gemeente Beverwijk aangepakt. In een interview wordt aangegeven dat het opdrachtgeverschap onderontwikkeld was in de gemeente. Omdat de Gids niet actief gehanteerd wordt, is het organiseren van het opdrachtgeverschap extra van belang. Er wordt nu gestreefd naar een helder onderscheiden rolverdeling tussen bestuurder, afdelingshoofd en projectleider die moet leiden tot een betere sturing van de projecten. Op de invulling van het opdrachtgeverschap gaan wij in de navolgende hoofdstukken op casusniveau dieper in.

Inhoudelijke en financiële projectbeheersing

Inhoudelijke projectbeheersing

In Beverwijk worden projecten beheerst volgens de GOTIK-methode. De beheersaspecten worden in de Gids kort omschreven. Aangegeven wordt dat de betrokkenheid van de opdrachtgever een belangrijke voorwaarde is voor een goede projectbeheersing. De beheersing in de praktijk moet op basis van een planningsdocument gebeuren, waarin voor elke fase is aangegeven hoe de planning er voor elk van de beheersaspecten uit ziet. Op die manier moet de opdrachtgever in elke fase vinger aan de pols kunnen houden en waar nodig, bijsturen.¹⁴ De inhoudelijke projectbeheersing is in de eerste instantie de verantwoordelijkheid van de projectleider. In Beverwijk is echter ook een team Projecten opgericht als apart organisatieonderdeel om de integraliteit in de (financiële en inhoudelijke) planning van het geheel aan grote projecten en het programmamanagement te bewaken.

Financiële projectbeheersing

De financiële projectbeheersing is belegd bij de afdeling Financiën, die de projectadministratie bijhoudt. Volgens de Gids is de projectadministratie een verantwoordelijkheid voor de projectleider. Projectadviseurs

¹³ Plan van Eisen en projectplan Stadhuis, 1 mei 2006.

¹⁴ Gids, p.11. GOTIK staat voor Geld, Organisatie, Tijd, Informatie en Kwaliteit.

uit de lijnorganisatie leveren echter de financiële informatie over de projecten aan bij de projectleiders. De projectleider stuurt dus op informatie uit de lijnorganisatie in plaats van eigen sturings- en beheersinformatie direct uit het project. Voor de (financiële) projectbeheersing gebruikt de organisatie een drietal instrumenten: een urenregistratiesysteem (TIM), een financieel informatiesysteem (FMS) en een planningspakket (Platos). In verschillende interviews is aangegeven dat de lijnorganisatie niet voldoende is toegerust om juiste calculaties te maken (in de verschillende fasen van het project). Onder andere de calculaties in startnotities zijn onder de maat, zo wordt aangegeven, terwijl deze altijd aan een externe *second opinion* worden onderworpen. De calculaties zijn over het algemeen te laag. In een interview wordt hier een mogelijke oorzaak voor aangewezen. Het ambitieniveau in de gemeente met betrekking tot projecten is hoog, maar tegelijkertijd wenst de raad dat de exploitaties op budgettair neutraal worden uitgevoerd. Dit legt een bepaalde druk op de organisatie, waarbij om de beoogde resultaten te kunnen behouden, er te laag wordt ingecalculeerd. Ook komt in de interviews het beeld naar voren dat de projectadministratie niet altijd op orde is. De financiële gegevens per project en over het geheel van projecten zijn niet makkelijk te genereren door de organisatie, waardoor de financiële sturing onder druk kan komen te staan.

Sturing door raad

De raad stuurt op hoofdlijnen op grote projecten door de inhoudelijke kaders hiervoor mee te geven. Voorbeelden van de inhoudelijke kaders zijn de Structuurvisie 2015+ en de Herontwikkelingsvisie van Beverwijk en Heemskerk. Daarnaast heeft de raad de nota Projectmatig werken in 2006 vastgesteld en is er een aantal momenten in de besluitvorming en controle per project waarin de raad betrokken is. Zo moet de raad elk beslisdocument goedkeuren om een volgende projectfase te kunnen starten of afsluiten. Daarnaast kan de raad op de financiën sturen door budget beschikbaar te stellen en de exploitatieoverzichten (met daaraan verbonden begrotingsconsequenties) goed te keuren.¹⁵ In het groepsgesprek met de raad geven de raadsleden aan dat het moeilijk is om de sturende rol in te vullen, omdat hij onvoldoende in de gelegenheid wordt gesteld en niet in staat is om diep in de projecten te duiken. Voor grote projecten geldt dat de raad na het instemmen met een project vaak pas weer bij de afronding van het project betrokken wordt of tussentijds bij extra kredietaanvragen.

1.4 / Informatievoorziening en verantwoording grote projecten

De raad wordt geïnformeerd over grote projecten middels de programmabegroting, de bestuursrapportages, de beslisdocumenten per project en sinds 2009 ook middels de voortgangsrapportages grote projecten. Verantwoording vindt plaats via de jaarrekening van de gemeente. Naast de reguliere P&C cyclus zijn de grote projecten regelmatig onderwerp van gesprek in de raadscommissies en raadsvergaderingen.

Voortgangsrapportages Grote projecten

Sinds 2009 ontvangt de raad elke drie maanden voortgangsrapportages grote projecten Beverwijk. Het team Projecten is verantwoordelijk voor het opstellen van dit document. Omdat het een vrij nieuw instrument is, worden er nog steeds verbeteringen in de structuur en inhoud van het document doorgevoerd. Zo wordt er vanaf oktober 2009 een financiële paragraaf toegevoegd waarin de begrote en werkelijke uitgaven tegen elkaar afgezet worden. Daarnaast wordt er een meerjarenraming van de projecten gegeven. In 2010 is ook het aspect 'financiële implicaties' toegevoegd, dat informatie biedt over de onder- en overschrijdingen ten opzicht van de oorspronkelijke begroting van het project.

¹⁵ Gids, p.15.

In de rapportages licht de nadruk op de samenhang tussen de projecten, maar ook is er informatie over de afzonderlijke projecten opgenomen. De informatie over de fysieke realisatie van het project is meestal volledig, maar voor de financiële informatie geldt dat niet. De financiële paragraaf wordt soms niet ingevuld. De raadsleden geven in het groepsgesprek dan ook aan niet voldoende te worden geïnformeerd in de rapportages. In een ander interview wordt aangegeven dat de rapportages in de raad niet landen. Hoewel de rapportages zijn voortgekomen uit de informatiebehoefte van de raad, worden ze niet altijd geagendeerd en dus enkel ter kennisname aangenomen.

Informatiebehoefte raad

Bij de raadsleden bestaat de behoefte aan meer en specifieke informatie over de projecten. Ondanks het feit dat de raad op hoofdlijnen stuurt en controleert, ontstaat deze behoefte op basis van eerdere ervaring met projecten. Bij de raad bestaat het beeld dat de gemeente momenteel met te veel projecten bezig is. Hij heeft echter wel met elk afzonderlijk project ingestemd. Omdat de raad het gevoel heeft onvoldoende te worden geïnformeerd, worden er ook vraagtekens geplaatst bij de beheersing van de projecten. De raad vraagt zich af of er in het huidige economische klimaat en met het ambitieniveau van de gemeente nog wel (financieel) grip op de projecten is. Dit heeft er toe geleid dat de raad op 2 november 2010 een motie heeft aangenomen waarin hij het college de opdracht geeft om alle projecten - die onderdeel uitmaken van de voortgangsrapportages - door te lichten op haalbaarheid, verwachte voortgang en financiële ontwikkeling. Daarbij wil de raad weten welke verplichtingen zijn aangegaan en wat de consequenties zijn van af- of uitstel van de projecten.¹⁶ Op 2 maart 2011 heeft het college deze motie beantwoord.¹⁷ Naast dit eenmalige overzicht, bestaat de behoefte aan informatie over gekwantificeerde risicoanalyse per project en in samenhang met de andere projecten. Vertraging bij het ene project kan immers leiden tot negatieve ontwikkelingen bij andere projecten.

1.5 / Toetsing kaders projectmatig werken

In het toetsingskader hieronder wordt getoetst of de kaders voor het projectmatig werken voldoende randvoorwaarden bieden voor een goede projectbeheersing. Het gaat hier om de afspraken die (op papier) zijn gemaakt om projectbeheersing te waarborgen.

Toetsingskader	Beoordeling kaders en spelregels projectmatig werken
Planvorming	
/ Projecten zijn duidelijk afgebakend in termen van tijd, geld en kwaliteit.	<p>Nauwelijks voldaan.</p> <p>In de gemeente Beverwijk zijn richtlijnen voor projectmatig werken opgenomen in de Gids tot projectmatig werken. De Gids is een ambtelijk stuk en hierin zijn afspraken gemaakt over projectdefinitie, projectfasering, projectbeheersing (GOTIK methode) en de verantwoordelijkheden van de verschillende</p>

¹⁶ Motie Evaluatie haalbaarheid grote projecten, 2 november 2010.

¹⁷ Beantwoording motie Evaluatie haalbaarheid grote projecten, 2 maart 2011.

	spelers bij een project (opdrachtgever, -nemer, lijnorganisatie, raad en college). De raad heeft in 2006 een rapport Projectmatig werken van een extern adviesbureau vastgesteld. Hierin wordt een aanzet gedaan tot heldere spelregels voor projectmatig werken. De Gids en het rapport zijn in de praktijk bij de organisatie nauwelijks bekend. Er wordt daarom niet volgens een vaste set schriftelijke richtlijnen voor projectmatig werken gewerkt.
/ Er zijn duidelijke afspraken over het traject en beslismomenten op college- en raadsniveau.	Nauwelijks voldaan. Zie voorgaande beoordeling.
/ Projectplannen geven een overzicht van de inrichting van de projectorganisatie en de verantwoordelijkheden.	Nauwelijks voldaan. Zie voorgaande beoordeling.
Uitvoering	
/ De organen (raad, college en projectorganisatie) bewaken ieder vanuit hun eigen rol de uitvoering van het project in termen van tijd, geld en kwaliteit.	Nauwelijks voldaan. In de Gids zijn de verantwoordelijkheden voor de verschillende spelers bij een project omschreven. De organisatie is echter onvoldoende toegerust om projecten te beheersen en de gemeente is afhankelijk van externe deskundigheid. Juist de voorwaarden voor het bepalen van beheersmaatregelen – namelijk gedegen calculaties – blijken keer op keer een struikelblok voor de gemeente.
/ In het geval van afwijkingen ten opzichte van de vooraf gestelde doelen op de terreinen van tijd, geld en kwaliteit wordt de raad actief om een besluit gevraagd.	Nauwelijks voldaan. In de nota Projectmatig werken uit 2006 is vastgesteld dat er een aantal momenten zijn waarop de raad actief om een besluit moet worden gevraagd, zoals bij elk beslismoment in de projectfasering. In de praktijk blijkt echter dat de raad vaak enkel aan het begin en het einde van een project wordt betrokken. De raad wordt op basis van een aantal documenten (P&C documenten, voortgangsrapportages grote

	projecten) geïnformeerd over afwijkingen, maar niet altijd actief om een besluit gevraagd. Wanneer er extra krediet nodig is, wordt de raad wel om een besluit gevraagd.
/ Het college stelt vooraf beheersmaatregelen vast in het geval van afwijkingen ten opzichte van de vooraf gestelde doelen op de terreinen van tijd, geld en kwaliteit.	Grotendeels voldaan. Er worden geen vaste afspraken gehanteerd over de procedures bij afwijkingen of het vaststellen van beheersmaatregelen voor projectbeheersing tijdens de uitvoering van een project. Wel wordt er volgens de Gids met de GOTIK methode gewerkt en moeten deze beheersaspecten (geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit) voor elke projectfase worden uitgewerkt in een planningsdocument.
Informatievoorziening en verantwoording	
/ De informatievoorziening is tijdig. Dat betekent dat de raad in de mogelijkheid wordt gesteld om keuzes te maken (niet voor voldongen feiten komt te staan) en alternatieven krijgt aangeboden.	Nauwelijks voldaan. Over de informatievoorziening en verantwoording worden geen vaste afspraken gehanteerd, specifiek voor projectbeheersing. Wel moeten vooraf de beslissen en verantwoordingsmomenten worden vastgesteld. De communicatie over een project is, als beheersaspect, belegd bij de projectleider.
/ De informatievoorziening van ambtelijke organisatie naar college en van college naar raad geeft inzicht in de voortgang in termen van tijd, geld en kwaliteit.	Nauwelijks voldaan. Zie bovenstaande beoordeling
/ De informatievoorziening van de externe partners naar het college en de raad geeft inzicht in de voortgang in termen van tijd, geld en kwaliteit.	Nauwelijks voldaan. Zie bovenstaande beoordeling
/ Er zijn periodieke voortgangsrapportages.	Grotendeels voldaan. Op verzoek van de raad om een integraal overzicht te hebben op de grote projecten, krijgt hij vanaf 2009

	voortgangsrapportages. Hoewel de rapportages in termen van structuur en inhoud nog steeds verbeterd worden, geven zij een integraal beeld van de aard van de projecten, de raadsbesluiten die aan het project ten grondslag liggen, de voortgang in fasering, de kansen en bedreigingen (zonder beheersmaatregelen te noemen) en een (soms gebrekkig) financieel overzicht. Voortgangsrapportages per project zijn er niet.
/ Op basis van de voortgangsrapportages is duidelijk wat de afwijkingen zijn ten opzichte van de planning van de elementen tijd, geld en kwaliteit en de verklaringen daarvoor.	Nauwelijks voldaan. In oktober 2009 is er een financiële paragraaf toegevoegd aan de voortgangsrapportages die inzicht moeten geven in de begrote en werkelijke uitgaven per project. De kwaliteit van deze paragraaf is niet consistent (zie ook vorige beoordeling). Ook wordt de verhouding tussen de voortgang van het project in termen van tijd en kwaliteit en de oorspronkelijke doelstellingen niet altijd inzichtelijk gemaakt.
/ De voortgangsrapportages geven inzicht in de risico's en de beheersing daarvan.	Niet voldaan. Zie bovenstaande beoordeling.
/ Na afloop van een project wordt er geëvalueerd en vindt er verantwoording aan de raad plaats.	Nauwelijks voldaan. Na de beëindiging van een project vindt er verantwoording plaats naar de raad door middel van de voortgangsrapportages en de P&C documenten. Evaluaties worden niet altijd formeel gedaan en evaluatierapporten vinden hun weg ook niet naar de raad.

1.6 / Deelconclusies kaders projectmatig werken

Planvorming

- / Er zijn twee documenten (de Gids en het rapport van Akro Consult) die de kaders voor het projectmatig werken in de gemeente vormen.
- / In de kaders voor projectmatig werken worden richtlijnen gesteld aan projectdefinitie, projectfasering, projectbeheersing en de verantwoordelijkheden van de verschillende spelers bij een project.

Uitvoering

- / Deze kaders zijn in de praktijk echter nauwelijks bekend. Richtlijnen voor het projectmatig werken ontbreken daarom in de praktijk.

Informatievoorziening

- / Specifiek voor projectbeheersing worden geen afspraken gehanteerd over informatievoorziening en verantwoording. Wel is projectcommunicatie belegd bij de projectleider.
- / Op verzoek van de raad worden er sinds 2009 voortgangsrapportages Grote projecten opgesteld. Zowel college als raad zijn van mening dat er verbetering van het format nodig is, maar daartoe neemt geen van beiden het initiatief.
- / Kennisopbouw projectmatig werken vindt niet plaats. Dit heeft verschillende oorzaken. Er wordt veel ingehuurd op projecten. De projecten worden niet altijd geëvalueerd en dossiervorming vindt ook niet altijd plaats, waardoor kennis verloren gaat.
- / Informatie over de beheersing van projecten ontbreekt. In de informatiestukken (jaarrekeningen en voortgangsrapportages Grote projecten) wordt geen informatie opgenomen over risico's en de beheersing daarvan. Ook wordt geen toelichting gegeven bij gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van projecten.

2 Project Meerestein

2.1 / Inleiding

Beschrijving en doelstelling project

Aanleiding voor de beleidsontwikkeling voor herstructurering van de oude wijk Meerestein is de verouderde woningvoorraad in de wijk. Omdat de gemeente Beverwijk en Heemskerk een zelfde visie hebben over wijkontwikkeling, maken zij bestuurlijke afspraken over een gezamenlijk herstructureringskader (*Bestuurlijk kader herstructurering Beverwijk – Heemskerk 1999*). Dit kader omvat het uitgangspunt om de oude wijken aan een grondige opknabbeurt te onderwerpen, volgens het uitgangspunt van een integrale wijkvisie, waarbij gemeenten en woningcorporaties samen de herstructurering van de wijken aanpakken. In Meerestein betekende dat de sloop van twee scholen en 224 portieketagewoningen, het ingrijpende renoveren van 120 woningen, 208 nieuwe woningen, de herinrichting van de openbare ruimte, het aanbrengen van parkeervoorzieningen en het aanbrengen van gescheiden riolering. Ongeveer rond dezelfde tijd ontvangt de Provincie van het Rijk ISV-middelen die zijn bedoeld om de stedelijke vernieuwing in de steden binnen de provinciegrenzen te versterken. De gedachte van een integrale wijk aanpak wordt versterkt binnen de subsidievoorwaarden van het ISV-budget: wonen, woonomgeving, wijk economie, milieu en voorzieningen zijn integraal opgenomen. Het wijkontwikkelingsprogramma past binnen een lange termijnvisie over de ontwikkeling en positionering van de stad Beverwijk.¹⁸

Met de wijkherstructurering wil de gemeente een evenwichtige opbouw van de woningvoorraad realiseren. Meerestein bestond vooral uit een overschot aan goedkope en woontechnisch matig toegeruste naoorlogse portiekflats. De gemeente wilde een dreigende sociale en maatschappelijke teruggang van de wijk voorkomen door middel van een evenwichtig huisvestingsbeleid. Er waren destijds te weinig woningen voor gezinnen en ouderen en de weigeringsgraad bij toewijzing door woningcorporatie Kennemer Wooncombinatie was bovengemiddeld in Meerestein.

Ook de bereikbaarheid van voorzieningen, het milieu en de (sociale) veiligheid van de nieuwe omgeving staat centraal in de wijkontwikkeling. In het kader van de herstructurering wordt een deel van de meergezinswoningen vervangen door eengezinswoningen. Dit moet leiden tot een meer gedifferentieerde wijk. Daarnaast wordt differentiatie gezocht door woningen te ontwikkelen in zowel de huur- als koopsector. De twee in de wijk aanwezige schoolgebouwen worden afgebroken en de vrijgekomen ruimte wordt gebruikt voor woningbouw. De

Figuur 1: plangebied Meerestein



¹⁸ www.beverwijk.nl en voortgangsrapportages grote projecten.

basisschool krijgt een nieuwe plaats in het nieuw te ontwikkelen multifunctionele centrum. Tot slot wordt de openbare ruimte opnieuw ingericht om de woonomgeving te verbeteren.

Inhoudelijk resultaat project Meerestein

Alle geïnterviewden geven aan zeer tevreden te zijn over het inhoudelijke resultaat van het project. Het is een mooie wijk geworden, waarin de gerealiseerde woonvariatie op lange termijn een goede leefomgeving oplevert. Ook de bewoners hebben bij de uitvoerende partijen aangegeven heel tevreden te zijn. Daarnaast zijn de beheerskosten voor de gemeente laag, is er weinig onderhoud nodig en zijn de belastinginkomsten juist weer hoog.

2.2 / Besluitvorming

Op 14 december 2000 stelt de gemeenteraad van Beverwijk de wijkontwikkelingsvisie Meerestein vast. Voorafgaand heeft de raad ingestemd met het Bestuurlijk kader herstructurering en het integraal gemeentelijk ontwikkelingsprogramma, die de basis voor het project Meerestein vormen. Door Akro Consult wordt een marktscan en financiële analyse naar de wijkontwikkeling gedaan, waarin een aantal samenwerkingsvormen met de wooncorporatie wordt verkend. Op basis hiervan kiest de raad voor een publiek-private samenwerking (PPS, zie ook paragraaf 2.3) en de oprichting van een Vof. In 2001 stelt de raad ten behoeve van de Vof de oprichtingsakte en de raamovereenkomst vast. Daarbij wordt een krediet verleend waarin een tekort wordt voorzien van 1,5 miljoen euro (zie ook paragraaf 2.3).

Na het besluitvormingstraject aan het begin van het project, worden door de raad nog enkele andere zaken vastgesteld. Het gaat om het besluit tot de bouw van een multifunctioneel gebouw (2001), de definitieve raamovereenkomst met de wooncorporatie (2002), het definitieve ontwerp voor de herstructurering voor de openbare ruimte en infrastructuur en het rioleringsplan (2003) en de aanvraag voor het provinciale Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2 (2005).

Chronologie project Meerestein

Tabel 1: chronologisch overzicht besluitvorming project Meerestein

1999	Goedkeuring projectplan door College <i>Bestuurlijk kader herstructurering: Herontwikkelingsvisie</i> door Beverwijk en Heemskerk om problemen in verschillende wijken aan te pakken en de leefbaarheid te verhogen
2000	<i>Integraal gemeentelijk ontwikkelingsprogramma 2000- 2004</i> , met Meerestein als eerste herstructureringswijk Vaststelling van <i>wijkontwikkelingsvisie</i> en oprichting Vof door gemeenteraad <i>Intentieverklaring</i> bouw multifunctioneel gebouw
2001	Besluitvorming over <i>oprichtingsakte</i> joint venture model en concept raamovereenkomst en kredietverlening voor herstructurering Meerestein i.v.m. voorzien tekort van 3,4 miljoen euro. Vaststelling <i>projectplan</i> door college Besluit tot bouwen multifunctioneel gebouw
2002	Oprichting Vof Meerestein door gemeente Beverwijk en Stichting Kennemer Woonfederatie en definitieve <i>raamovereenkomst</i> Eind 2002: / Grondeoverdracht aan Kennemer Wooncombinatie en nadere (raam)overeenkomst / Taken van de Vof overgedragen aan SKW, SKW voert financiële beheer, gemeente treedt op als controller

2003	<i>Definitief ontwerp</i> ontwikkeling openbare ruimte en infrastructuur vastgesteld VOF stemt in met plannen Vaststelling <i>rioleringsplan</i> Meerestein door raad
2004- 2009	Bouwproces: bouwrijp maken en uitvoering bouwplannen
2005	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV-2) Ontwikkelingsprogramma Stedelijke vernieuwing en vaststellen Projectenlijst Stedelijke Vernieuwing
2010	Dekking tekort via jaarrekening 2009
2011	Liquidatie Vof Meerestein

2.3 / Planvorming en organisatie

PPS constructie

Om de wijkherstructurering te realiseren werkt de gemeente samen met WoonopMaat (toen nog Stichting Kennemer Woonfederatie). Door het adviesbureau Akro Consult worden op basis van een financiële analyse voorafgaand aan het project een aantal mogelijke samenwerkingsvormen in kaart gebracht.¹⁹ In 2002 stemt de raad in met een PPS-constructie in Vof vorm. In deze periode wordt door gemeenten veel voor PPS-constructies gekozen vanwege fiscale mogelijkheden en de mogelijkheid voor gemeenten om op hoofdlijnen te sturen. Nu kiezen gemeenten er juist voor om meer betrokken te zijn bij de uitvoering van grote projecten of faciliterend te zijn vanuit de planologische kaderstelling. In verschillende interviews wordt aangegeven dat met de kennis van nu niet snel meer voor een PPS constructie gekozen zou worden, omdat de gemeente verantwoordelijk is voor zaken waar zij onvoldoende kennis van heeft. Dat geldt ook voor het project Meerestein. De gemeente is niet alleen verantwoordelijk voor de inrichting van de openbare ruimte (waar zij ruime ervaring in heeft), maar ook voor onroerend goedsaken.

Risico-inventarisatie

In 2002 wordt de Vof Meerestein opgericht, waarin de gemeente Beverwijk en WoonopMaat (WoM) beide voor vijftig procent partner zijn. Er wordt een aantal taken verdeeld onder de partners; WoonopMaat voert de financiële administratie en de gemeente neemt de controlling voor haar rekening. Bij de start van het project wordt een tekort voorzien van 1,5 miljoen euro.²⁰ Beide partijen nemen deel voor een bedrag van 1,5 miljoen euro om de eindafrekening op nul te laten uitkomen. Buiten de PPS-constructie lopen de gemeente en WoM hun eigen risico's; de gemeente voor de inrichting van de openbare ruimte (wanneer deze hoger uitvalt dan 1,6 miljoen euro), WoM voor het beheer van de panden. Het project heeft voor de partners daarmee buiten de Vof een open einde regeling.

Naast de risico's buiten de Vof wordt er in de wijkontwikkelingsvisie Meerestein een risicoanalyse gemaakt. Er wordt een tiental risico's benoemd, maar niet geraamd. De risico's zijn noch onderbouwd, noch is aangegeven hoe zij worden afgedekt wanneer ze optreden. In een interview is aangegeven dat de risico's

¹⁹ Rapport herstructurering Meerestein Beverwijk, Akro Consult (1999).

²⁰ Dit geprognosticeerde, initiële tekort is als volgt verdeeld: de gemeente 44% en de woningcorporatie 56%. De woningcorporatie draagt het grootste deel van het tekort omdat zij de meeste waarde (woningen én de school De Vlieger) inbrengt in de samenwerking. De partijen spreken af om de inbreng van de grond onderling te verrekenen tegen een waarde van 136 euro per vierkante meter.

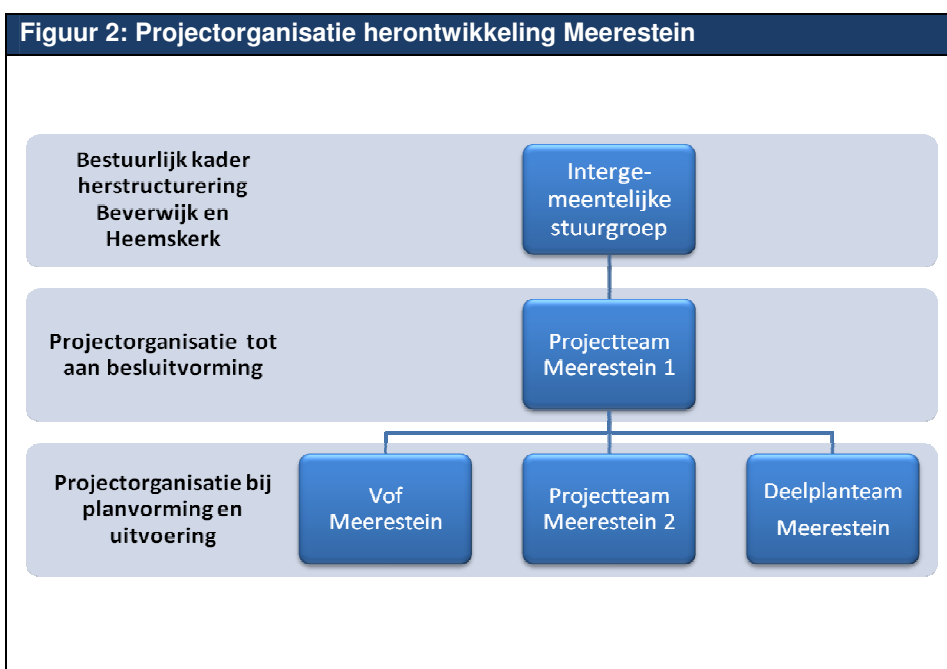
voor de deelnemende partijen binnen de Vof vrij gemakkelijk zijn in te schatten, omdat er bij de oprichting van een Vof duidelijke kaders worden gesteld. Daarbuiten zijn de risico's een stuk moeilijker te voorzien. Al in 2003 blijkt dat het geraamde bedrag voor de inrichting van de openbare ruimte ontoereikend is, doordat er tussentijds andere keuzes zijn gemaakt en er aanvullend budget nodig is voor het aanleggen van het rioolstelsel. De kosten voor het verbeterd gescheiden rioolstelsel zijn volledig afgedekt met gemeentelijke rioolgelden, de overige kosten zijn niet afgedekt en komen uiteindelijk als risico naar boven bij de afronding van het project.

Projectplan

Voor het project Meerestein is - ter voorbereiding op de wijkontwikkelingsvisie – in 2000 een projectplan door het college opgesteld waarin de werkzaamheden zijn beschreven die moeten worden verricht voorafgaande aan de besluitvorming over het project Meerestein in de gemeenteraad. Daarnaast is in het projectplan een projectorganisatie voor de planvorming- en uitvoeringsfase vastgesteld en is de planning voor het besluitvormingstraject uitgewerkt.²¹ Of in het projectplan ook beheersaspecten zijn opgenomen voor de uitvoeringsfase in termen van geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit, is voor de rekenkamercommissie niet te achterhalen.

Projectorganisatie Meerestein

In de projectorganisatie kunnen twee stadia onderscheiden worden. De projectorganisatie die heeft gefunctioneerd tot de besluitvorming over de wijkontwikkelingsvisie (2001) en de projectorganisatie tijdens de planvorming en uitvoering van het project (2001-2011).



²¹ De rekenkamercommissie heeft het projectplan van de organisatie niet ontvangen en baseert zich hier op de informatie uit het rapport van de eerdere rekenkamercommissie uit 2006. Zij heeft het projectplan destijds wel ingezien. De huidige rekenkamercommissie heeft het projectplan niet ontvangen van de organisatie en bij navraag blijkt het ook niet gearchiveerd te zijn.

Projectorganisatie tot aan de besluitvorming

Om de uitvoering van de bestuurlijke kaders te bewaken wordt een intergemeentelijke stuurgroep Herontwikkeling opgericht. Deze stuurgroep moet op hoofdlijnen sturen en wordt gevormd door de twee verantwoordelijke wethouders uit Beverwijk en Heemskerk en de directie van de vier samenwerkende corporaties. Van de samenwerkende corporaties is WoM de belangrijkste, omdat zij de belangrijkste eigenaar van woningen in Meerestein is. De taken van de stuurgroep werden in het bestuurlijk kader Herontwikkeling als volgt omschreven:

- / vaststellen, bewaken en bijstellen van het gezamenlijke stedelijke programma;
- / toetsing van plannen en projecten op gebiedsniveau aan het stedelijke programma;
- / zorg dragen voor verwerving van financiële middelen.

Daarnaast wordt een projectteam opgericht, bestaande uit medewerkers van de woningcorporatie en de gemeente Beverwijk. Dit projectteam is verantwoordelijk voor:

- / het opstellen van een ontwikkelingsvisie;
- / het organiseren van het proces met andere betrokkenen en belanghebbenden uit de wijk;
- / het doen van voorstellen aan de stuurgroep herontwikkeling;
- / het bewaken van de voortgang.

Het projectteam bestaat uit een projectleider van Akro Consult, de vertegenwoordiger van de woningcorporatie, de vertegenwoordiger van de gemeente en de drie voorzitters van de drie werkgroepen (stedenbouw en wonen, financiën en samenwerking, bewonersbelangen).

Projectorganisatie tijdens de planvorming en uitvoering

In de Vof Meerestein werken twee rechtspersonen als partners samen: de gemeente Beverwijk (vertegenwoordigd door de wethouder) en WoonopMaat (vertegenwoordigd door de directeur van de corporatie). De taken van het Vof-bestuur zijn:

- / controle op naleving;
- / accorderen deelplanbesluiten;
- / goedkeuring wijzigingsvoorstellen;
- / periodiek overleg met projectteam;
- / per fase verlenen van goedkeuring.

Het Dagelijks Bestuur (DB) heeft voornamelijk een toetsende rol. Specifieke taken als de administratie en controlling zijn bij de partners intern belegd.

De projectorganisatie bestaat naast het Vof-bestuur uit het projectteam Meerestein en de deelplanteams. Het projectteam Meerestein bestaat uit de projectmanager van WoM, de controller van de gemeente Beverwijk, de projectleider van de gemeente Beverwijk en de voorzitter van het bewonersactieteam. De taken van het projectteam zijn:

- / opstellen en bewaken van de overall planning;
- / verantwoording en rapportages aan bestuur Vof;
- / financiële bewaking;
- / uitwerking herstructureringsplannen per deelplan;
- / coördinatie van de voorbereiding en uitvoering van de infrastructuurwerken;
- / bewaken en initiëren van de sociale paragraaf;
- / per deelplan opstellen van een nota van uitgangspunten;
- / planologische bewaking.

De projectleider vanuit de gemeente wordt in de eerste instantie vanuit de lijnorganisatie benoemd, maar al snel daarna wordt er extern ingehuurd op de functie.

Deelplanteam

De herontwikkeling wordt uitgevoerd in zeven plandelen door de gemeente Beverwijk, WoM en Van Rhijn Bouw bv. Per deelplan wordt een team ingericht dat zorg draagt voor de voorbereiding, begeleiding en uitvoering van de deelplannen. Leden van het deelplan team zijn: de vertegenwoordiger van WoM, projectleider civiel van de gemeente Beverwijk, de bewonersbegeleider van WoM, het bewonerspanel, de architect, diverse adviseurs en de aannemer.²²

Knelpunten in de projectorganisatie

Formatiewisselingen

Tijdens de planvorming en uitvoering van het project wordt er vanuit de gemeente veel gewisseld in de formatie. Allereerst vindt er een wisseling plaats van de verantwoordelijk wethouder in de Vof. Omdat dit aan het begin van het project gebeurt, ervaren beide partners geen last van deze wijziging. Daarnaast wordt er gedurende het project een aantal keer een andere projectleider ingezet. De eerste projectleider heeft vooral verstand van civiele werken. Omdat zowel het wethouderschap, als de bestuurlijke samenwerkingsvorm van de Vof en de materie (infrastructuur) nieuw zijn voor de verantwoordelijk wethouder, is het van belang dat hij goed ondersteund wordt. Omdat de projectleider een dubbelrol binnen de lijnorganisatie en de Vof heeft en geen kennis heeft van de bestuurstechniek binnen een Vof, wordt er uiteindelijk gekozen voor het inhuren van een projectleider. Ook binnen de lijnorganisatie is er een aantal wisselingen die gevolgen hebben voor de ondersteuning van het project. De afstemming tussen de gemeente en WoM werd bij de start van het project begeleid door een ambtenaar uit de lijnorganisatie. Zij vertrekt tussentijds en daarmee valt het centraal aanspreekpunt van de gemeente voor WoM weg. Ook gaat de controller met pensioen en lange tijd wordt deze functie niet formeel opgevuld. Dat heeft gevolgen voor de controlling op de projectadministratie voor Meerestein (zie ook paragraaf 2.4), dat tijdelijk wordt opgevangen door de adjunct gemeentesecretaris. Tot slot is er een wisseling van ambtelijke opdrachtgever.

De wisselingen in de formatie bij de gemeente zorgen er voor dat de relatie tussen de gemeente en WoM soms wat moeizaam verloopt. In interviews wordt aangegeven dat er op inhoudelijk niveau geen problemen zijn tussen de partners. Wel in de afstemming en taakverdeling. WoM heeft regelmatig met nieuwe mensen vanuit de gemeente te maken, waardoor er steeds opnieuw een overdracht door WoM georganiseerd moet worden. Dat gebeurt minimaal binnen de gemeente en zij moet terugvallen op de projectadministratie van de corporatie.

Rol- en taakverdeling

In de uitvoering van het project blijkt dat de rolverdeling tussen de spelers binnen het project en de lijnorganisatie niet duidelijk is onderscheiden. Omdat de wethouder op afstand staat van de Vof en er binnen de Vof niet veel meer gebeurt dan besluitvorming, is hij afhankelijk van goede informatievoorziening en ondersteuning door de projectleider. De projectleider is echter afhankelijk van informatie die vanuit de lijnorganisatie wordt aangeleverd, in plaats van eigen sturings- en beheersinformatie direct uit de Vof. Omdat de lijnorganisatie te smal is om projecten te ondersteunen, kan de projectleider hier niet makkelijk op terugvallen, maar het is wel de enige beschikbare informatie.

Feitelijk vindt de aansturing vanuit de lijnorganisatie plaats door de adjunct gemeentesecretaris die de controlling op zich heeft genomen. In de praktijk lijken vooral de projectleider en de adjunct

²² Beheersing van bestuurlijke projecten in Beverwijk. Rapport rekenkamercommissie Beverwijk 2006, p.17.

gemeentesecretaris het project aan te sturen. De wethouder heeft een weinig actieve rol. Dit zorgt voor irritatie bij WoM. In de interviews wordt aangegeven dat het project deels wordt beheerst door een slechte verstandhouding tussen WoM en de projectleider en adjunct secretaris van de gemeente. De wethouder kan hier geen vinger achter krijgen, maar zorgt er wel voor dat de relatie tussen de gemeente en WoM voldoende goed blijft vanuit het wederzijdse belang van toekomstige samenwerking.

2.4 / Financiële projectbeheersing

Beheersafspraken

Een financieel beheersplan is nooit door de partners opgesteld. Wel is in de oprichtingsakte van de Vof en de raamovereenkomst vastgelegd dat er financiële verantwoording plaatsvindt via kwartaal- en jaarrapportages. De financiële administratie is belegd bij WoM, de gemeente voert zoals gezegd de controle uit op deze administratie en de financiële rapportages.

Deze afspraken worden niet nageleefd, zo blijkt uit interviews en de documentanalyse. Er worden wel constructen jaarrekeningen opgesteld, maar omdat de gemeente en WoM geen overeenstemming kunnen bereiken over de resultaten, worden deze lange tijd niet vastgesteld. Daarnaast is er onduidelijkheid over de verdeling van kosten, zowel binnen de gemeente als tussen de gemeente en WoM. Binnen de gemeente groeit het bedrag dat aan plankosten wordt gemaakt (bedoeld voor de controlevoering), terwijl er op dat moment nog weinig wordt gerealiseerd. Het is niet duidelijk hoe deze plankosten, die uitkomen op een flinke overschrijding, tot stand zijn gekomen. Wel is duidelijk dat er kosten voor verschillende posten (plankosten en kosten voor riolering) werden verweven. Ook is er onduidelijkheid over welke externe kosten van projectleiding, -voorbereiding en –begeleiding ten laste komen van de Vof en waarom kosten die WoM en de gemeente met eigen medewerkers maken, niet voor de gezamenlijke rekening zijn. Ten slotte kunnen de gemeente en WoM geen overeenstemming bereiken over de verdeling van het risico.

Financiële controle en speculaties over eindsaldo

Afwijkend eindsaldo

In 2004 herziet WoM de begroting van de Vof op basis van voortschrijdend inzicht. Dit valt nadelig uit voor de gemeente en zij schakelt Berenschot Osborne BV in om een financiële analyse te doen. Op basis van de gevoerde administratie blijkt dat niet mogelijk. Berenschot Osborne concludeert op basis van de kwaliteit van de exploitatiegegevens en de contractdocumenten het treurig gesteld is met de wijze waarop de twee partijen elkaar informeren en met elkaar communiceren. De juridische stukken hebben een onduidelijke status en de raamovereenkomst biedt veel ruimte voor interpretatie. Het bedrijf beveelt de partijen aan opnieuw met elkaar om tafel te gaan om afspraken te maken en de financiële uitwerking van het project te concretiseren. Opvallend is dat Berenschot ook waarschuwt voor een dreigend negatief eindsaldo ten gevolge van een gebrek aan afspraken over het verleggen van kabels en leidingen en een eventueel negatief resultaat van de Vof.²³ Het college kan zich niet geheel vinden in het rapport en doet vervolgens zelf een poging om verschillende begrotingen in kaart te brengen. Zij komt daarbij uit op positief eindsaldo van € 8.516.674,- (waarvan de gemeente vijftig procent zou ontvangen bij de eindafrekening), terwijl WoM uitkomt op een positief saldo van € 300,-.²⁴ Het verschil is opmerkelijk, ook omdat er in de constructen jaarrekeningen van de Vof geen sprake is van een positief resultaat.

²³ Financiële analyse Vof Meerestein, Berenschot Osborne BV, 2004.

²⁴ Memo projectleider Meerestein aan de heren Dijkshoorn en Koster, 14 juli 2004.

Controlling

Gedurende de uitvoering van het project geeft de accountant van de gemeente meerdere malen (2003 en 2005) aan dat er onvoldoende projectcontrole op Meerestein plaatsvindt. Na het pensioneren van de controller voert de adjunct gemeentesecretaris de controlling uit. In interviews wordt aangegeven dat dit niet een ideale keuze is, maar op dat moment wel de beste. De adjunct secretaris heeft geen ervaring met controlling, maar is wel nauw betrokken bij het project. In 2004 wordt IPA Acon door de gemeente ingehuurd om de projectcontrolling voor Meerestein over te nemen. Net als Berenschot beoordeelt IPA Acon de oorspronkelijke begroting van de Vof en de versie van WoM uit 2004, mede om het verwachte eindsaldo in kaart te brengen. En net als Berenschot geeft IPA daarbij aan dat zij de functie van controller niet kan naar behoren uitvoeren wegens een gebrek aan (financiële) administratie en onduidelijkheid omtrent de status van documenten. Op basis van de analyse constateert IPA echter wel een kans van plus 3 miljoen euro op de afrekening van de Vof. In de interviews wordt aangegeven dat het bedrag van 1,5 miljoen euro door de gemeente gelijk is ingeboekt en niet langer als risico is gemeld, omdat verwacht werd dat het risico werd weggestreept tegen een positief resultaat bij de overdracht van de grondexploitatie. De projectleider van Meerestein omarmde de kans van het positief resultaat, ondanks de afwijkende informatie in de constructen jaarrekeningen.

In 2008 ontwikkelt IPA een financieel model als onderbouwing voor de paragraaf weerstandsvermogen in het jaarverslag van de gemeente. Aanleiding was de 'impasse in het krijgen van een volledig en betrouwbaar beeld van de financiën van het project Meerestein'.²⁵ Het door hen geschatte saldo van de Vof van 3 miljoen euro krijgt hierin een plaats. De afdeling Financiën gaat vanaf dat moment uit van een zeker positieve resultaat, terwijl WoM zich hier niet in kan vinden. IPA geeft aan dat de impasse niet alleen wordt veroorzaakt door WoM, maar dat het gebrek aan voortgang en daadkracht bij de gemeente hier ook aan bijdraagt. Dit gebrek wordt volgens hen veroorzaakt door een vacuüm in de aansturing van het project. In 2008 vindt er nog wel een risico-inventarisatie plaats. Het risicoprofiel wordt hierin hoog geschat. Omdat er nog steeds een verschil in inzicht bestaat tussen de gemeente en WoM over de eindafrekening, houdt het college zich op advies van de projectleider toch aan het positieve eindresultaat vast. In de paragraaf weerstandsvermogen wordt dit als resultaatneming opgenomen.

In 2009 en 2010 hebben KPMG en PWC de constructen jaarrekeningen van de Vof gecontroleerd en geconcludeerd dat de oorspronkelijke nulsturing aangehouden moet worden. Dat betekent dat er 800.000 tot 900.000 euro extra voor de inrichting van de openbare ruimte door de gemeente betaald moet worden. Uiteindelijk komt een negatief saldo, ten bedrage van 1.5 miljoen euro, ten laste van de jaarrekening van 2009. Inmiddels zijn de stukken voor de ontbinding van de Vof ondertekend en liggen deze bij de Kamer van Koophandel. Over de afwikkeling wordt in de voortgangsrapportage Grote Projecten van april gerapporteerd.

2.5 / Informatievoorziening en verantwoording

Informatievoorziening en verantwoording tussen project, lijnorganisatie en bestuur

Omdat de verantwoordelijkheden onduidelijk zijn belegd, lopen ook de informatiestromen door elkaar. Idealiter zou er in de Vof ook een ambtelijk projectleider vanuit WoM en de gemeente betrokken moeten zijn. Tijdens het project wordt er echter door de projectleider buiten de Vof aan de gemeentesecretaris (als ambtelijk verantwoordelijke voor de risico's die de gemeente loopt in de aanleg openbare ruimte) gerapporteerd en aan de bestuurder Vof (als bewaker van het resultaat Vof). De gemeentesecretaris rapporteert vervolgens aan de bestuurder over beide lijnen. Besluitvorming vond zo bijna niet binnen de Vof

²⁵ IPA ACON advies over de voortgang van het project Meerestein. Dit advies is 24 november 2008 aan het college uitgebracht.

plaats; de wethouder ging op de informatie van de gemeentesecretaris af en werd binnen de Vof onvoldoende ambtelijk ondersteund. In een interview is aangegeven dat de functies eigenlijk als volgt gescheiden zouden moeten worden:

/ een projectleider openbare ruimte binnen de gemeente;

/ een projectleider ter ondersteuning van de bestuurder in zijn toetsende rol binnen de Vof.

In de praktijk gaat er weinig extra informatie vanuit de ambtelijke diensten naar het college of de raad. Er is enkel sprake van verantwoording via de reguliere bestuursrapportages en gemeentelijke jaarstukken die één op één gebaseerd waren op de Vof jaarstukken. Dat is typisch te noemen, omdat de constructen jaarrekeningen 2002 – 2006 niet door de accountant zijn vastgesteld en er verschil van inzicht bestaat over het resultaat dat hierin wordt geprognoseerd.

Informatievoorziening aan de raad

Voorafgaand aan de start van het project Meerestein worden geen duidelijke afspraken gemaakt over communicatie en informatievoorziening aan de raad, met uitzondering van de beslismomenten. Wel wordt de raad geïnformeerd via de bestuursrapportages en de jaarrekeningen. Vanaf 2009 wordt de raad over alle grote projecten geïnformeerd via voortgangsrapportages. Het project Meerestein is dan reeds uitgevoerd, maar moet nog afgewikkeld worden. De raad vraagt zelf meerdere malen (in de commissies) naar de voortgang van het project, bijvoorbeeld naar de eindafrekening, maar krijgt naar zijn gevoel geen adequaat antwoord van het college. Wanneer de raad de vragen steeds moet herhalen, wordt hij feitelijk buiten spel gezet, zo wordt in het groepsgesprek met de raad aangegeven.

Verantwoording aan de raad via de P&C-stukken

Via de reguliere P&C-stukken wordt de raad op de hoogte gehouden van het verloop van grote projecten. Dit gebeurt via de risicoparagraaf en in programma 19: Stedelijke Ontwikkeling. Het valt op dat vooral over de fysieke bouw (de opgeleverde woningen) verantwoording wordt afgelegd. In de jaarrekeningen van 2003 tot en met 2008 staat het project Meerestein genoemd onder het kopje aandelen/deelnemingen. In deze jaren wordt de geïnvesteerde 1,5 miljoen euro nog gewaardeerd als een deelneming en een 'terug te ontvangen' post. Onder Financiële vaste activa staat dat de participaties na afloop van het project terugontvangen worden, zoals reeds aangegeven in paragraaf 2.4. Vanaf 2008 wordt er in de jaarrekening wel summier aandacht besteedt aan de financiële afwikkeling van Meerestein Vof: *"Beide vennoten verschillen tot op heden van inzicht over het eindresultaat. In het eerste kwartaal van 2009 wordt door de programmamanager een oplossing gezocht."*²⁶ Pas in 2010, bij het vaststellen van de jaarrekening 2009 wordt inzichtelijk dat er geen positief saldo overblijft. De raad komt daarmee voor een verrassing en een voldongen feit te staan. Het blijkt dat de Vof liquidatie niet voorziet in de terugstorting van het risicokapitaal, omdat het een afdekking van het tekort op de ontwikkeling vooraf betrof.

Voortgangsrapportages Grote projecten

Sinds maart 2009 worden er vier keer per jaar voortgangsrapportages Grote Projecten Beverwijk aan de gemeenteraad gestuurd. Dit naar aanleiding van een toezegging door het college in december 2008 over integrale periodieke voortgangsrapportages.²⁷

Lezing van de rapportages met betrekking tot Meerestein leert dat de gemeenteraad informatie krijgt over oplevering en aantallen woningen, maar weinig informatie over het proces en eventuele (financiële) complicaties. In het eerste rapport van maart 2009 staan enkel de projectomschrijving vermeld, het

²⁶ Jaarstukken 2008, p. 208

²⁷ Projectrapportage Grote Projecten Beverwijk 23 maart 2009, p.4

raadsbesluit uit 2001 over de oprichting Vof Meerestein en de storting van 3,3 miljoen gulden. Over knelpunten tot dan toe in het project wordt geen informatie opgenomen en de financiële paragraaf is niet ingevuld. De enige informatie over geldstromen is: *'substantieel saldo t.g.v. gemeente. Momenteel wordt hard gewerkt aan de definitieve afrekening'*.²⁸

De rapportages die daarop volgen bieden weinig nieuwe informatie. Het gaat bijvoorbeeld om de plaatsing van een kunstwerk en over een feest om de herstructurering van de wijk op te leveren. Opmerkingen over extra kosten die ontstaan zijn door *'diverse bestekwijzigingen die zijn doorgevoerd, vanaf medio 2006'* worden niet voorzien van bedragen. In juli 2009 wordt voor wat betreft de afronding van het project genoemd dat er overeenstemming is tussen de gemeente en WoM over de opdracht aan KPMG om tot een financieel verslag te komen. De gemeente heeft aan PWC gevraagd dit verslag van een expertoordeel te voorzien. Over de resultaten hiervan, en met name de gevolgen voor de eindafrekening, wordt de raad pas in 2010 geïnformeerd. In januari 2010 wordt geschreven dat de meerkosten door late oplevering afgedekt kunnen worden. Hoe dat gebeurt is niet duidelijk. In september 2010 wordt gemeld dat de afwikkeling gereed is: over de resultaten is gerapporteerd in de jaarrekening 2009. Na aflossing van de kapitaalsinbreng in de Vof van circa 1 miljoen, bedraagt het nadelig resultaat circa 1,5 miljoen euro. Het nadelig resultaat komt ten laste van de jaarrekening 2009.

2.6 / Toetsing praktijk project Meerestein

Beoordeling aan de hand van het toetsingskader

Toetsingskader	Beoordeling project Meerestein
Planvorming	
/ Het project is duidelijk afgebakend in termen van tijd, geld en kwaliteit.	Nauwelijks voldaan. Er is een projectplan opgesteld. De rekenkamercommissie heeft dit plan niet kunnen inzien en baseert zich op de informatie uit het eerdere rekenkamerrapport uit 2006. Voor zover de rekenkamercommissie kan beoordelen vindt er geen afbakening in termen van geld, tijd en kwaliteit plaats.
/ Er zijn duidelijke afspraken over het traject en beslismomenten op college- en raadsniveau.	Voldaan. De gemeente heeft vooraf de beslismomenten bepaald.

²⁸ Projectrapportage Grote Projecten Beverwijk 23 maart 2009, p.37

<p>/ Het projectplan geeft een overzicht van de inrichting van de projectorganisatie en de verantwoordelijkheden.</p>	<p>Grotendeels voldaan.</p> <p>In het projectplan voor Meerestein is een projectorganisatie opgezet in twee trajecten: tot aan de besluitvorming en tijdens de planvorming en uitvoering. Hierin staan de verschillende rollen en taken vermeld. Ook worden er in de raamovereenkomst met Woon op Maat afspraken gemaakt over taakverdeling, deelname etc. In de uitvoering blijken deze afspraken niet te worden nagekomen en is er een verschil van inzicht in de interpretatie van de afspraken.</p>
<p>Uitvoering</p>	
<p>De organen (raad, college en projectorganisatie) bewaken ieder vanuit hun eigen rol de uitvoering van het project in termen van tijd, geld en kwaliteit.</p>	<p>Nauwelijks voldaan.</p> <p>Tijdens de uitvoering van het project is de projectbeheersing gebrekkig. Hier zijn verschillende oorzaken voor te noemen:</p> <ul style="list-style-type: none"> / Discontinuïteit in de formatie van de gemeente / Projectcontrole is niet formeel belegd en wordt niet uitgevoerd door een professional / Er is een gebrek aan beheersafspraken tussen WoM en de gemeente / Binnen de Vof gebeurt weinig, de partners voeren hun taken uit binnen de eigen organisaties en er vindt summiere informatievoorziening naar de Vof plaats. Aansturing gebeurt niet via de Vof, maar via de organisaties van WoM en de gemeente / De rolverdeling is niet zuiver binnen de gemeente / De verantwoordelijk wethouder wordt onvoldoende ondersteund door de projectleider <p>Er is geen betrouwbare financiële informatie op basis waarvan gestuurd kan worden. De gemeente kiest voor een positief scenario, zonder daarvoor voldoende argumenten te hebben</p>

<p>/ In het geval van afwijkingen ten opzichte van de vooraf gestelde doelen op de terreinen van tijd, geld en kwaliteit wordt de raad actief om een besluit gevraagd.</p>	<p>Grotendeels voldaan</p> <p>Bij afwijkingen waarvoor extra krediet aangevraagd moet worden, wordt de raad wel ingeschakeld.</p>
<p>/ Het college stelt vooraf beheersmaatregelen vast in het geval van afwijkingen ten opzichte van de vooraf gestelde doelen op de terreinen van tijd, geld en kwaliteit.</p>	<p>Niet voldaan</p> <p>Er is een gebrek aan beheersafspraken tussen WoM en de gemeente. Bij het risico op afwijkingen in termen van geld, kiest het college voor het positieve scenario zonder beheersmaatregelen voor negatieve scenario's vast te stellen.</p>
<p>Informatievoorziening en verantwoording</p>	
<p>/ De informatievoorziening is tijdig. Dat betekent dat de raad in de mogelijkheid wordt gesteld om keuzes te maken (niet voor voldongen feiten komt te staan) en alternatieven krijgt aangeboden.</p>	<p>Nauwelijks voldaan.</p> <p>In de besluitvorming voorafgaand aan het project is de raad voldoende in de gelegenheid gesteld om keuzes te maken. Voorbeelden hiervan zijn het bestuurlijke kader herstructurering en de keuze voor het PPS model met Woon op Maat. Voor het samenwerkingsmodel geldt ook dat de raad alternatieven aangeboden heeft gekregen.</p> <p>Tijdens de uitvoering is de raad niet of nauwelijks geïnformeerd over de onenigheden tussen de partners. Gezien de financiële gevolgen, had de raad hierover wel geïnformeerd moeten worden. In de bestuursrapportages en jaarrekeningen is de raad wel geïnformeerd over de (vooral inhoudelijke) voortgang van het project, maar is hij onvoldoende op de hoogte gebracht van het risico dat de gemeente liep.</p>
<p>/ De informatievoorziening van ambtelijke organisatie naar college en van college naar raad geeft inzicht in de voortgang in termen van tijd, geld en kwaliteit.</p>	<p>Niet voldaan.</p> <p>Omdat de rolverdeling vanaf het begin niet helder is gedefinieerd en omdat er veel wordt gewisseld in de formatie, lopen de informatiestromen gebrekkig. De verantwoordelijke wethouder in de Vof wordt onvoldoende geïnformeerd door de projectleider. De</p>

	<p>projectleider is afhankelijk van de informatie uit de lijnorganisatie en heeft geen eigen sturings- en beheersinformatie uit de Vof. Door een gebrek aan betrouwbare gegevens en de onduidelijkheid over de eindafrekening, worden college en raad vooral over inhoudelijke voortgang geïnformeerd. De betrokken wethouders worden wel over de knelpunten geïnformeerd, maar kunnen niet veel anders dan vertrouwen op de informatie uit de organisatie.</p>
<p>/ De informatievoorziening van de externe partners naar het college en de raad geeft inzicht in de voortgang in termen van tijd, geld en kwaliteit.</p>	<p>Niet voldaan.</p> <p>De financiële administratie wordt bijgehouden door WoM. Op basis hiervan wordt echter niet gestuurd door de gemeente.</p>
<p>/ Er zijn periodieke voortgangsrapportages.</p>	<p>Nauwelijks voldaan.</p> <p>Er wordt periodiek gerapporteerd over de voortgang van het project in de bestuursrapportages en de jaarstukken. Deze informatie is echter summier. Vanaf 2009 wordt er in de voortgangsrapportages over Meerestein gerapporteerd. Het project is dan echter al bijna afgerond. Bovendien ontbreekt er essentiële informatie, namelijk de financiële gegevens.</p>
<p>/ Op basis van de voortgangsrapportages is duidelijk wat de afwijkingen zijn ten opzichte van de planning van de elementen tijd, geld en kwaliteit en de verklaringen daarvoor.</p>	<p>Niet voldaan.</p> <p>Informatie over de beheersing van het project Meerestein ontbreekt. Waar melding wordt gemaakt over knelpunten of onduidelijkheden, wordt geen verklaring gegeven of aangegeven hoe het college hiermee omgaat. Hetzelfde geldt voor de risico's. De raad wordt pas in 2010 geconfronteerd met het negatieve eindsaldo.</p>
<p>/ De voortgangsrapportages geven inzicht in de risico's en de beheersing daarvan</p>	
<p>/ Na afloop van een project wordt er geëvalueerd en vindt er verantwoording aan de raad plaats.</p>	<p>Niet voldaan.</p> <p>Het project is nog niet formeel afgewikkeld. De organisatie heeft het project ook nog niet geëvalueerd.</p>

2.7 / Beantwoording centrale vraag project Meerestein en deelconclusies

- 1 *Is de raad tijdig door het college op de hoogte gesteld van het tekort op het project Meerestein en was het college zelf tijdig op de hoogte?*

De raad is niet tijdig op de hoogte gesteld van het tekort op het project Meerestein. Tijdens het project Meerestein wordt de raad niet of nauwelijks geïnformeerd over de voortgang (in termen van geld) van het project en de risico's die de gemeente daarbij loopt. Hier zijn ook geen afspraken over gemaakt tussen raad en college. De raad is ook onvoldoende op de hoogte gesteld van de onenigheid tussen de samenwerkingspartners en de gemeente over het verschil in interpretatie van het eindsaldo. Pas in 2010 wordt inzichtelijk dat er een tekort op het project Meerestein is, waarmee de raad voor een voldongen feit komt te staan. Het college was wel in de gelegenheid de raad over deze risico's te informeren, maar heeft dat onvoldoende gedaan. Door een gebrek aan continuïteit in de gemeentelijke formatie en de ondersteuning, het gebrek aan beheersafspraken, onduidelijkheid over de rolverdeling en gebrek aan betrouwbare financiële informatie is het college onvoldoende in de positie geweest de verantwoordelijkheden ten aanzien van de projectbeheersing voor Meerestein te vervullen.

Deelconclusies project Meerestein

Planvorming

- / De kaders voor het project Meerestein zijn het bestuurlijk kader herstructurering Beverwijk en Heemskerk, de wijkontwikkelingsvisie, het integraal gemeentelijk ontwikkelingsprogramma 2000-2004, de raamovereenkomst met Woon op Maat en het projectplan Meerestein.
- / Voor het project Meerestein is een projectplan (dat de rekenkamercommissie niet heeft ontvangen) en een raamovereenkomst met Woon op Maat opgesteld. Hierin is het project afgebakend in termen van tijd (beslismomenten), projectorganisatie en verantwoordelijkheden. Wel bestaat er een verschil van inzicht tussen de gemeente en Woon op Maat over de afspraken in deze documenten.

Uitvoering

- / In de praktijk wordt met de voorgeschreven projectfasering gewerkt. Of elke fase start en afsluit met een beslisdocument, is onduidelijk.
- / In de kaders wordt voor de uitvoering de GOTIK methode voor projectbeheersing voorgeschreven. Of deze in de praktijk voor elke projectfase uitgewerkt worden, is onduidelijk.
- / De gemeente Beverwijk is bij grote projecten afhankelijk van externe deskundigheid. De interne organisatie is niet toegerust om grote projecten te dragen. Knelpunt in de beheersing van grote projecten is bijvoorbeeld het maken van gedegen calculaties. De organisatie en het college zijn zich hier bewust van.
- / De gemeentelijke ambitie bij de grote projecten (op projectniveau) sluit niet aan op de formatie van de organisatie.
- / Verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden verloopt niet conform de eigen bedoelingen en procedurevoorschriften.
- / Woon op Maat voert de financiële administratie. De gemeente stuurt op haar eigen administratie uit de lijnorganisatie.

- / In de praktijk wordt de projectbeheersing van Meerestein gekenmerkt door: discontinuïteit in de formatie van de gemeente, niet nakomen van verantwoordelijkheden, gebrek aan beheersafspraken, gebrek aan invulling van de Vof Meerestein, onduidelijkheid over de rolverdeling, gebrek aan ondersteuning van portefeuillehouder door projectleider, gebrek aan betrouwbare financiële informatie.
- / Er wordt herhaaldelijk door externe partijen (ingehuurd door de gemeente) gewaarschuwd voor gebrekkige financiële controle. De gemeente doet niets met deze adviezen.
- / De raad wordt tijdens de uitvoering van het project volgens afspraak ingeschakeld wanneer extra krediet nodig is.

Informatievoorziening

- / In de besluitvorming voorafgaand aan het project Meerestein is de raad in de gelegenheid gesteld om keuzes te maken. Voorbeelden hiervan zijn het Bestuurlijk kader herstructurering gemeenten Beverwijk en Heemskerk en de keuze voor het PPS model met Woon op Maat. In het laatste geval kreeg de raad ook alternatieven aangeboden.
- / Informatiestromen lopen tijdens het project Meerestein door elkaar omdat de rolverdeling tussen college, lijnorganisatie en projectorganisatie niet helder en vooraf gedefinieerd wordt.
- / Informatie over de beheersing van het project Meerestein ontbreekt. In de informatiestukken (jaarrekeningen en voortgangsrapportages Grote projecten) wordt geen informatie opgenomen over risico's en de beheersing daarvan. Ook wordt geen toelichting gegeven bij gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van het project.
- / Tijdens de uitvoering van het project Meerestein wordt de raad niet of nauwelijks geïnformeerd over de onenigheden tussen de samenwerkingspartners en de (financiële) gevolgen hiervan.
- / In bestuursrapportages en jaarrekeningen is de raad vooral inhoudelijk geïnformeerd over de voortgang van het project Meerestein.

3 Project Stadhuis

3.1 / Inleiding

Beschrijving en doelstelling project

Project Stationsgebied

Binnen het programma Beverwijk Vitale Stad is het centrum of het stationsgebied het belangrijkste project. Met de ontwikkeling van dit gebied wil de gemeente het centrum en stationsgebied versterken als verkeersknooppunt en als hoogwaardig winkelgebied voor Beverwijk en de regio. Specifiek voor het stationsgebied wil de gemeente een mooie entree voor de stad, kwalitatieve zorgvoorzieningen, een nieuw stadhuis, een school voor Heliomare, een hotel, kantoren, woningen en een knooppunt voor het openbaar vervoer. Begin 2010 bestaat bij het college en de raad de behoefte tot een herbezinning op het project om meer duidelijkheid te krijgen over het kunnen realiseren van ontwikkelingen op korte termijn en de financiële risico's te beperken.²⁹ De herbezinning leidt er toe dat alle deelprojecten, met uitzondering van het stadhuis en Heliomare, worden stopgezet. Met het deelproject stadhuis gaat de gemeente door, over het deelproject Heliomare moet nog worden besloten.

Deelproject Stadhuis

Op 17 november 2005 besluit de gemeenteraad in het nog te ontwikkelen stationsgebied een nieuw stadhuis te laten bouwen. Het stadhuis moet zo, in tegenstelling tot het huidige stadskantoor, een centrale plek in het centrum van Beverwijk krijgen. Niet alleen de locatie, maar ook de huisvesting van andere instellingen en diensten in hetzelfde gebouw, moeten bijdragen aan een verbeterde dienstverlening. Naast deze inhoudelijke doelstelling heeft het project ook een bedrijfsmatige doelstelling; het huidige stadskantoor voldoet niet langer aan de arbo-wetgeving en kan het door de gemeente gewenste flexwerken niet faciliteren.

In het programma van eisen 'Ruimte voor ambitie' uit 2006 geeft de gemeente aan een stadhuis te willen realiseren met de volgende functies:

- / publieksfuncties (balies, informatievoorziening, spreekkamers en trouwzaal);
- / kantoorfuncties (werkplekken en vergaderplekken voor medewerkers, bestuur en politiek);
- / ondersteunende functies (archieven, postkamer, restaurant en opslag).

Het uitgangspunt is:

"Een marktconform kantoorgebouw, waarin de organisatie op een efficiënte en effectieve manier, integraal kan worden gehuisvest en waarin voldoende flexibiliteit wordt geboden om veranderingen als gevolg van maatschappelijke, politieke, economische en technologische ontwikkelingen op te vangen. De eisen op het gebied van arbeidsomstandigheden en toegankelijkheid dienden in het ontwerp te worden verwerkt."³⁰

²⁹ Website gemeente Beverwijk.

³⁰ Programma van Eisen 'Ruimte voor ambitie', 1 mei 2006, p.2.

Het stadhuis wordt in opdracht door de gemeente Beverwijk en Milieudienst IJmond ontwikkeld door NS Poort. Volgens de planning wordt het gebouw in oktober 2011 turn key opgeleverd.³¹ Het gebouw omvat 8.000 m². Hiervan is 5.000 m² voor de realisatie van het stadhuis, 1.500 m² voor een kantoor van de Milieudienst en 1.500 m² voor de realisatie van een verhuurkantoor. Tezamen wordt deze realisatie aangeduid als het project Stadhuiscomplex. Wanneer het nieuwe stadhuis is gerealiseerd, zal het huidige stadskantoor worden gesloopt ten behoeve van de herstructurering van de Wijkerbaan.

Figuur 2: Ontwerp nieuwe stadhuis



3.2 / Besluitvorming

Besluitvormingstraject

In januari 2005 wordt er een stuurgroep ingesteld onder voorzitterschap van de burgemeester voor de mogelijke renovatie of nieuwbouw van het stadhuis. De stuurgroep voert een verkennend onderzoek uit naar de (financiële) mogelijkheden voor een verplaatsing van het stadhuis naar het stationsplein. De resultaten van dit onderzoek worden aan de raad voorgelegd aan de hand van twee varianten:

- / variant 1: nieuwbouw met een conventioneel werkplekkenconcept (cellenstructuur);
- / variant 2: nieuwbouw met een innovatief werkplekkenconcept (flexwerken).

Voor beide varianten worden de financiële consequenties in kaart gebracht. Het college geeft het advies te kiezen voor variant 2 en een vervolgonderzoek uit te voeren. Om tot gelijkwaardig onderzoek te komen, zijn er van tevoren door het college uitgangspunten geformuleerd op het gebied van bedrijfsvoering, dienstverlening, werkomgeving en ICT. Deze zijn beschreven in het rapport *Bedrijfsvoering en dienstverlening in relatie tot de huisvesting (besproken in commissie ABVM op 8 september 2005)*³². De haalbaarheidsstudies zijn besproken in de commissies ABVM, RES en Projecten (3 okt 2005) en voorgelegd aan de OR. De raad heeft het college ook opdracht gegeven om te bezien of een nieuw stadhuis te dekken is binnen de bedrijfsvoeringlasten van het huidige stadskantoor. Dat blijkt op basis van het onderzoek zo te zijn. Dat geldt niet voor een renovatie van het stadskantoor.³³ Ook vragen de commissies tijdens de behandeling van de studies om een onderbouwing van de post “overige kosten”. Omdat het over de kosten van de grond van NS Vastgoed gaat en de onderhandeling nog niet is afgerond, wordt de onderbouwing vertrouwelijk bij de griffie ter inzage gelegd.

In het raadsvoorstel doet het college het voorstel om het concept voor een nieuw stadhuis verder uit te werken. Dat doet zij op basis van de conclusies uit de haalbaarheidsonderzoeken, zoals de verhoogde

³¹ Turn key betekent dat het kantoor sleutel klaar wordt opgeleverd en de gemeente er per direct in kan trekken.

³² Besluitenlijst van de openbare vergadering van de commissie Algemeen Bestuur, Veiligheid en Middelen (8 september 2005).

³³ Raadsvoorstel ‘Locatiekeuze verplaatsing Stadskantoor’ (17 november 2005), nr. 2005/6686.

functionaliteit van een nieuw stadhuis en het financiële voordeel ten opzichte van renovatie. Het vervolgonderzoek concentreert zich op een uitgewerkte financiële onderbouwing, de stedenbouwkundige inpassing en de parkeersituatie. Het college stelt verder voor om een stadhuis te bouwen met een representatieve uitstraling. De architectenkeuze wordt in 2006 aan de raad voorgelegd.

Op 17 november 2005 besluit de raad tot de nieuwbouw van het stadhuis met de mogelijkheid tot flexwerken. Met het besluit stelt de raad een voorbereidingskrediet beschikbaar van 433.653 euro. Uit de behandeling van het voorstel blijkt dat de raad tevreden is over het besluitvormingstraject³⁴ en ook tijdens het interview met de raadsleden is dit bevestigd. De raad geeft aan de verplaatsing van het stadskantoor naar het stationsgebied als een spin off te beschouwen voor andere projecten. Niet alleen als 'aanjager' voor andere projecten, maar ook als voorbeeld voor het projectmatig werken.

In het raadsbesluit wordt het college de opdracht gegeven om regelmatig terug te koppelen aan de raad, een second opinion uit te voeren op de gemeentelijke bedrijfsvoeringkosten en de stichtingskosten. Tot slot geeft hij de opdracht een risicoanalyse uit te voeren op de bouw van het stadhuis.

Op 5 juli 2007 wordt het Voorlopig Ontwerp (VO) door de raad vastgesteld. De raad stelt hierbij een krediet van 17.900.000 euro beschikbaar voor van de dekking van de kosten van het stadhuis en de 1500 m² te verhuren kantoorruimte (zie ook paragraaf 3.4).

3.3 / Planvorming en organisatie

Uitvoering door NS Vastgoed

De grond waar de gemeente het stadhuis wil bouwen, is eigendom van NS Vastgoed (NSV). De gemeente koopt de grond en NSV treedt op als projectontwikkelaar van het nieuwe stadhuis. De opstallen worden door NSV na de realisatie aan de gemeente verkocht. De samenwerking wordt vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst (SOK, 2006) en een realisatieovereenkomst (2009). Tot en met de vaststelling van het VO en de realisatieovereenkomst, zijn beide partijen 50% risicodragend bij externe kosten. Vanaf de start van de ontwerpfase wordt het project 100% voor rekening en risico van NSV (zie ook paragraaf 3.4).³⁵ Als projectontwikkelaar is NSV verantwoordelijk voor de kosten, organisatie, planning, informatie en kwaliteit van het project (tot aan de turn key oplevering) binnen de randvoorwaarden zoals die door de gemeente Beverwijk zijn bepaald (Programma van Eisen en projectplan). De gemeente heeft dus niet zelf een projectplan voor de bouw uitgewerkt, maar hier wel de kaders voor geschapen en het toezicht georganiseerd middels de SOK, de realisatieovereenkomst en een Plan van Eisen.

Projectplan- en organisatie Stadhuis

De gemeente huurt tot de vaststelling van de SOK in 2006 een extern bureau (de Brink Groep) in om de gemeente te ondersteunen in het besluitvormingsproces. De Brink Groep stelt in 2006 ook het Plan van Eisen (PvE) en het projectplan voor het stadhuis op. In het projectplan is de projectorganisatie vastgelegd. Hierin is aandacht voor projectdoelstellingen, beslissingsbevoegdheid, communicatie, projectstructuur en

³⁴ Raadsvoorstel 'Locatiekeuze verplaatsing Stadskantoor' (17 november 2005), nr. 2005/6686.

³⁵ Samenwerkingsovereenkomst Nieuwbouw Stadhuis gemeente Beverwijk en NS Vastgoed (21 september 2006), p.5-6. De risico's betreffen alle ontwikkelings- en bouwrisico's.

projectfasering (van de initiatiefase t/m de nazorgfase). Ook de ontwerputgangspunten zijn in het projectplan vastgelegd. Het projectplan richt zich met name op de bouw van het stadhuis. Ten aanzien van het facilitaire deel van het project wordt enkel aangegeven dat hiervoor de randvoorwaarden en uitgangspunten nog geschapen moeten worden. Dit is een verantwoordelijkheid van de projectgroep.³⁶ De afspraken in het projectplan met betrekking tot de bouw van het stadhuis zijn overgenomen in de realisatieovereenkomst met NSV.

Afspraken over informatievoorziening aan de raad

In het PvE is vastgesteld dat de gemeente een communicatieplan op stelt voor zowel de interne als externe communicatie. Hieraan zijn in het PvE nog geen verdere eisen gesteld. Afspraken over de informatievoorziening aan de raad zijn enkel ten aanzien van de besluitvormingsmomenten gemaakt. In het PvE zijn deze momenten benoemd, zoals het voorleggen van de architectenkeuze, het VO en het DO. Er zijn geen inhoudelijke eisen aan de informatievoorziening gesteld.

Stuurgroep moet aansturing project borgen

In de SOK is aangegeven dat het stadhuis een maatproject is, waarbij de betrokkenheid en inspraak van de gemeente van groot belang is. De aansturing van het project wordt daarom geborgd door een bestuurlijke stuurgroep waarin de burgemeester, het afdelingshoofd Middelen, de adjunct-gemeentesecretaris en de projectleiders vanuit de gemeente en NSV zitting hebben. De stuurgroep heeft de volgende taken:

- / vaststellen projectorganisatie (beheersplan);
- / besluitvorming binnen mandaat;
- / bewaking van de gestelde kaders;
- / budgetbewaking en het nemen van financiële beslissingen;
- / vaststellen planwijzigingen.³⁷

Daarnaast onderhoudt de stuurgroep het contact met de architect en de stedenbouwkundig supervisor. De betrokkenheid van de gemeente moet daarnaast worden geborgd doordat NSV zich committeert aan de aanbestedingsregels van de gemeente en de Europese aanbestedingsregels (zie paragraaf 3.4).

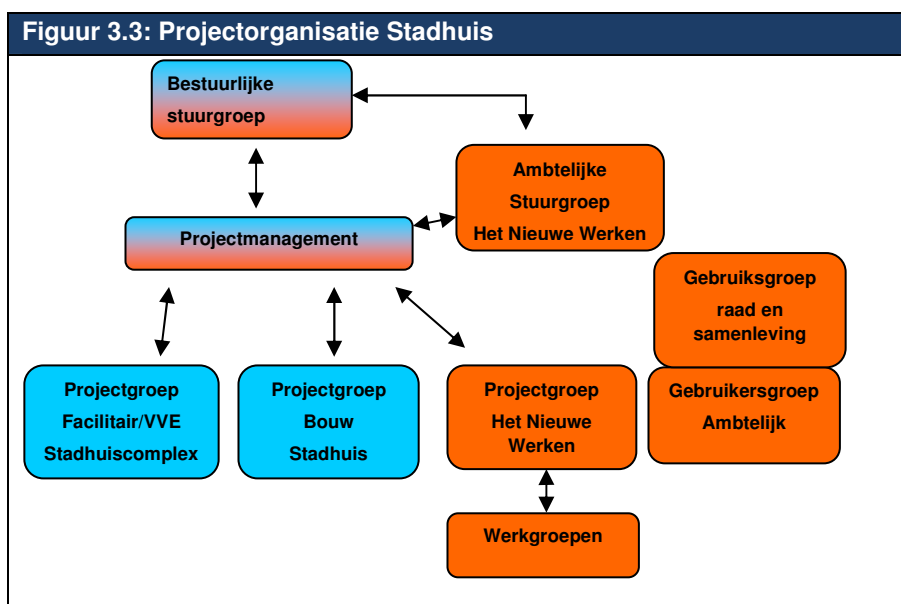
³⁶ PvE en projectplan 'Ruimte voor ambitie' (2006), p.9.

³⁷ Realisatieovereenkomst, p.21.

Onvoldoende focus op facilitaire deelproject

In 2008 is de stuurgroep voor het project door de verantwoordelijke portefeuillehouder opgeheven en is een nieuwe projectstructuur opgebouwd. Hoewel de afspraken over taken, verantwoordelijkheden en de inhoudelijke bouwzaken reeds waren gemaakt, bestond er volgens de geïnterviewden binnen de

oorspronkelijke stuurgroep onenigheid over deze afspraken. Op dat moment werd de stuurgroep door zes ambtenaren en een medewerker van NSV gevuld. In interviews is aangegeven dat de projectorganisatie afhankelijk was van personen, in plaats van structuren, waardoor de continuïteit van het project onder druk kwam te staan. Gedurende het project Stadhuis is er volgens de geïnterviewden veel verloop in personen geweest. De projectorganisatie is



daarom in twee jaar opnieuw opgebouwd (zie figuur 3.3) waarbij de afspraken ook opnieuw zijn bevestigd. Een tweede aanleiding voor de nieuwe structuur is gelegen in de focus van de projectorganisatie op het externe, bouwtechnische aspect van het project. Omdat NSV verantwoordelijk is voor dit onderdeel van het project, betekent dit dat de gemeente vooral gericht was op haar toezichhoudende taak. De externe focus heeft er voor gezorgd dat het project tot eind 2010 intern (voor het facilitaire deel) niet volledig is opgetuigd. Dat blijkt uit het gebrek aan personele capaciteitsplanning en financiële raming om het facilitaire deel van het project uit te voeren (zie ook paragraaf 3.4). Verklaringen hiervoor zijn niet terug te vinden door een gebrek aan dossiervorming en gebrek aan overdracht door de mensen uit de projectorganisatie die gedurende het project zijn vertrokken (zie ook paragraaf 3.5).

Eind 2009 stelt het college samen met de nieuwe stuurgroep een projectopdracht op voor de uitvoering van een drietal deelprojecten, waarvan ook het facilitaire aspect onderdeel is:

- / de begeleiding van de bouw van het Stadhuis en het verhuurkantoor (start augustus 2010);
- / de samenwerking en de synergie in facilitaire zaken met de Milieudienst IJmond en op basis daarvan met de huurder van het Verhuurkantoor
- / ingebruikname van het Stadhuis en het Nieuwe Werken; dit deelproject is gekoppeld aan de “herziening van de bedrijfsvoering” uit het collegeprogramma 2010-2014.³⁸

Hiervoor wordt eind 2010 een externe projectleider aangetrokken. De projectopdracht wordt volgens de GOTIK-methode uitgewerkt. In de projectopdracht is de nieuwe organisatiestructuur verder uitgewerkt en zijn de rol- en taakverdeling en de (gemandateerde) bevoegdheden vastgelegd. NSV is in deze

³⁸ Projectopdracht voor het project stadhuiscomplex (13 mei 2009).

projectorganisatie niet betrokken. Verantwoordelijk portefeuillehouder is de burgemeester, die ook de bestuurlijk opdrachtgever voor het project stadhuis is. De portefeuillehouder heeft vooral een toetsende rol, maar in interviews is aangegeven dat de portefeuillehouder in de praktijk nauw betrokken is bij de uitvoering (opzetten projectorganisatie en projectadministratie). De ambtelijk opdrachtgever is de gemeentesecretaris die de verantwoordelijkheden heeft gemandateerd aan het afdelingshoofd Stadszaken. Het afdelingshoofd is daarmee verantwoordelijk voor het budget en de aansturing van de project- en lijnorganisatie. Het project moet worden getrokken door een externe projectleider. De opdracht aan de projectleider is niet verder omschreven dan dat het project binnen de kaders van de projectopdracht uitgevoerd moet worden. In bijlage 4 is de projectorganisatie vanaf 2010 opgenomen.

3.4 / Financiële projectbeheersing

Financiële kaders bouw stadhuis

Omdat NSV verantwoordelijk is voor de bouw en oplevering van het stadhuis, heeft de gemeente voor dit deel van het project geen beheersafspraken opgesteld, maar hier wel de kaders voor aangegeven in het PvE. Ook is met NSV in de SOK een koopsom overeengekomen voor het op te leveren gebouw. De koopsom bedraagt €10.533.453,- voor 5.481 m² bvo (bruto vloeroppervlakte). De koopsom is prijsvast tot en met 15 april 2010, waarna een indexering plaatsvindt op basis van de BDB-index.³⁹ Bij de afname van het stadhuis in 2011 zal de uiteindelijke koopsom op € 11.247.414,- uitkomen.

Naast het stadhuis wordt 3.000 m² bvo ontwikkeld, waarvan NS Poort 1.500 m² in opdracht van Milieudienst IJmond ontwikkeld. Op 5 juli 2007 besluit de gemeenteraad dat de resterende 1.500 m² voor de rekening van de gemeente komt en stelt hier extra krediet voor beschikbaar.⁴⁰ De extra metrage wordt ontwikkeld tot een verhuurkantoor, waar de gemeente verantwoordelijk voor is. In de periode dat deze besluitvorming plaatsvond, liet de gemeente zich niet langer extern ondersteunen ten aanzien van bouwkundige advisering. In interviews wordt aangegeven dat de gemeente hierdoor onvoldoende expertise in huis had om de consequenties en risico's van een groter gebouw in kaart te brengen. Het stadhuis wordt achteraf gezien, volgens de geïnterviewden nu eigenlijk te groot. Er is bij de oorspronkelijke opzet bijvoorbeeld geen rekening gehouden met het feit dat de functies Belastingen en Inkoop zijn uitgeplaatst en dat er sprake is van vergrijzing onder het personeel (hoger natuurlijk verloop). Volume (en dus kosten) zijn berekend op de situatie van 2005-2006. Daarnaast stellen de geïnterviewden zich de vraag of de exploitatie van het verhuurkantoor wel tot de kerntaken van de gemeente behoort.

Ook voor het verhuurkantoor is een koopsom overeengekomen met NS Poort, die vanaf 2007 wordt geïndexeerd met de BDB-index. De m²-prijs die oorspronkelijk voor het Stadhuis was vastgesteld werd één op één van toepassing op het verhuurkantoor, terwijl de kwaliteit van verhuurkantoor lager is dan die van het Stadhuis. Bij afname in 2011 bedraagt de koopsom van het verhuurkantoor € 3.137.587,-. De totale koopsom bedraagt in 2011 €14.358.001,-. De totale koopsom is een aantal maal aangepast als gevolg van het vaststellen van het VO, het DO en het afronden van de bestekfase. De raad heeft over deze aanpassingen besloten en daarmee wordt de bouw van het stadhuis binnen de vastgestelde kaders uitgevoerd.⁴¹

³⁹ Bureau Documentatie Bouwwezen. BDB publiceert maandelijks informatie over kostenontwikkeling in de bouw en geeft hiermee inzicht in de kostenontwikkelingen binnen bouwprojecten.

⁴⁰ Notulen gemeenteraadsvergadering 5 juli 2007.

⁴¹ Brief aan de gemeenteraad 'Toelichting nieuwbouw Stadhuis en Verhuurkantoor' (3 juni 2010).

Risicobeheersing

De gemeente en NSV zijn in de SOK overeengekomen dat alle risico's vanaf de vaststelling van het VO bij NSV worden belegd. De geïnterviewden geven aan dat het beleggen van de risico's bij NS een logische keuze is geweest in die tijd. De economische crisis speelde nog geen rol en de afspraken tussen gemeente en NSV waren volgens hen goed onderbouwd. NSV heeft voor de bouw van het stadhuis een positief aanbestedingsresultaat geboekt. Als gevolg van prijsontwikkelingen, marktkrapte en conjunctuur en vanwege ruimte tussen het programma van eisen en het uiteindelijke ontwerp, zijn de gerealiseerde bouwkosten lager uitgekomen dan de aangenomen bouwsom. Het aanbestedingsvoordeel komt niet ten deel van de gemeente, omdat zij de bewuste keuze heeft gemaakt de risico's bij NSV te beleggen.⁴²

Ondanks dat de risico's voor de bouw van het stadhuis bij NSV zijn belegd, loopt de gemeente op andere aspecten van het project wel risico. Zo loopt de gemeente risico op de duur van het project en de transitie naar het nieuwe stadhuis (het facilitaire deel van het project).

Omdat er op verzoek van de gemeente aanpassingen worden gemaakt in het ontwerp van het stadhuis, loopt de bouw vertraging op. Het college komt met NSV een risicoverdeling overeen die wordt vastgelegd in de realisatieovereenkomst. De gemeente neemt 8,5 maanden van de vertraging voor rekening (plus drie maanden voor een langer besluitvormingstraject) en NSV neemt 3,5 maanden voor rekening.⁴³ De kosten gepaard met deze vertraging zijn in 2008 nog niet te overzien, vanwege de indexering in 2010 (zie hieronder).

Ook loopt de gemeente risico op de transitie. De gemeente is verantwoordelijk voor de verhuizing en de organisatie van het nieuwe werken binnen het stadhuis. De risico's die hiermee gepaard gaan, zijn bij de aanvang van het project in 2006 niet in kaart gebracht. Omdat dit deelproject pas in 2010 wordt opgetuigd met een projectorganisatie, is er vooraf geen budget en geen capaciteit gereserveerd (met uitzondering van de afdeling ICT) om dit te realiseren. Ook in het projectplan dat in 2010 wordt opgesteld, is geen risicoparagraaf opgenomen.⁴⁴ Wel is aangegeven dat de externe projectleider hiertoe opdracht zal krijgen. Het is onduidelijk of een dergelijke risicoparagraaf is opgesteld.

Financiële kaders project 2010

In 2010, na de BDB-indexering, wordt bij het opstellen van het nieuwe projectplan het extra krediet berekend voor de bouw van het stadhuis. Naast de kosten voor de wijzigingen in het ontwerp vraagt het college extra krediet voor projectmanagement voor de periode 2010-2012 en de externe communicatie over het stadhuis. Het projectmanagement werd eerder gefinancierd vanuit de post onvoorziene uitgaven van het stadhuis en met communicatiekosten was eerder geen rekening gehouden. Voor deze drie elementen vraagt het college € 551.500,- extra krediet.

Bij het aanbreken van de realisatiefase wordt bij de raad extra krediet gevraagd om het interne project uit te kunnen voeren. Het gaat om de volgende kredieten:

- / € 113.000,- voor de apparaatskosten voor de transitie van het stadhuis;
- / € 347.500,- voor de tijdelijke extra capaciteit voor de transitie van het stadhuis.⁴⁵

⁴² Ibidem.

⁴³ Collegenota 'Realisatieovereenkomst nieuw stadhuis (8 mei 2008).

⁴⁴ Projectopdracht voor het project stadhuiscomplex, p.2-12.

⁴⁵ Raadsvoorstel 'Noodzakelijke herziening bedrijfsvoering i.v.m. ingebruikname stadhuis (8 juli 2010).

Hoewel de projectstructuur vanaf 2010 is ingericht en extra krediet is verstrekt, kampt de gemeente (nu) nog met gebrek aan capaciteit, omdat hier vanaf het begin in de (afdelingen)planning geen rekening mee is gehouden (gebrek aan afdelingsplannen, werkprocessen).

De raad gaat, met twee stemmen tegen, akkoord met het verzoek om extra krediet. Wel wordt er door CDA, GroenLinks, PvdA en VVD een motie ingediend, waarin het college de opdracht krijgt met uiterste terughoudendheid de extra kredieten aan te wenden en de raad regelmatig te informeren over de wijze waarop het college uitvoering geeft aan deze motie.⁴⁶

Budgettaire neutraliteit

Tot 2008 zijn de beheerskosten van het Stadhuis niet in zicht. De financiële administratie is, zo wordt in interviews aangegeven, momenteel niet geënt op projecten. Dat betekent dat de projectadministratie naast de reguliere financiële administratie wordt opgezet. Daarvoor wordt geen apart systeem ingericht, maar de verplichtingenadministratie wordt hier wel in bij gehouden. Ook zijn de budgetten die oorspronkelijk voor het Stads Kantoor beschikbaar waren niet altijd integraal beschikbaar gebleven voor het Stadhuis. Daardoor kon de afgesproken budgettaire neutraliteit niet worden gerealiseerd. Het college heeft de raad gevraagd een extra kostenpost van € 300.000 structureel in de begroting op te nemen. Het enige risico dat de gemeente nu volgens geïnterviewden loopt, is het langere verblijf in het stads Kantoor. De gemeente zit zes maanden langer dan verwacht in het pand, wanneer dat korter wordt, gaan de kosten ook mee naar beneden.

3.5 / Informatievoorziening en verantwoording

Informatievoorziening en verantwoording tussen project, lijnorganisatie en bestuur

Afstemming met NSV

In de realisatieovereenkomst met NSV zijn overlegstructuren vastgelegd. Het is niet duidelijk in hoeverre deze structuur is aangehouden, nadat de stuurgroep in 2008 door de gemeente is opgeheven. De projectgroep, waarin ook NSV is vertegenwoordigd, heeft minstens eens in de zes weken overleg. In het PvE is vastgelegd dat de gemeente bij de afronding van elke planfase door NSV wordt geïnformeerd over de resultaten van die fase. Daarnaast moeten er periodiek tussentijdse rapportages worden opgesteld over de voortgang van het project.⁴⁷ In het PvE zijn geen eisen gesteld aan de inhoud van deze rapportages, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit van het bouwproces en de planning.

Afstemming binnen gemeentelijke organisatie

In het projectplan uit 2010 is in de projectorganisatie vastgelegd hoe de verschillende groepen (stuurgroep, projectgroep en werkgroepen) elkaar informeren en op welke wijze dat gebeurt. De overlegstructuren uit dit projectplan zijn vooral op de interne organisatie van de gemeente gericht. In interviews wordt aangegeven dat er vóór 2008 geen dossiervorming plaatsvond voor het project stadhuis. Eerder werd al geconstateerd dat de totstandkoming van besluitvorming op ambtelijk of zelfs college niveau in deze periode hierdoor niet te achterhalen is. In de ambtelijke reactie wordt aangegeven dat er wel degelijk dossiervorming plaatsvond

⁴⁶ Motie 'Bouw stadhuis en verhuurkantoor', 'Noodzakelijke herziening bedrijfsvoering i.v.m. ingebruikname stadhuis' (8 juli 2010).

⁴⁷ Plan van Eisen, p.6.

door de projectleider. Het projectdossier is echter opgeslagen op de “R-schijf” en niet in het documentatiesysteem van de gemeente (“Docman”).

Informatievoorziening aan de raad

Informatievoorziening rondom besluitvorming

Voorafgaand aan de start van het project zijn geen specifieke afspraken gemaakt over de communicatie en informatievoorziening aan de raad. Wel wordt de raad actief in het besluitvormingstraject betrokken (zie paragraaf 3.2). Het college is echter gemandateerd om beslissingen te nemen tijdens de verschillende planfasen na het vaststellen van het VO. De beslisdocumenten ten aanzien van deze fasen worden dan ook enkel ter kennisname aan de raad gestuurd. Naar aanleiding van het verzoek om extra krediet in 2010 wordt door de raad een motie aangenomen, waarin de raad het college opdracht geeft regelmatig op de hoogte te worden gehouden. Vanaf de besluitvorming rondom het VO bestaat bij de raad het gevoel dat hij niet tijdig wordt geïnformeerd over de voortgang van het project. Ook geven raadsleden in verschillende vergaderingen rondom beslismomenten aan dat zij voor voldongen feiten worden gesteld.⁴⁸ De raad trekt daarmee de juistheid van de informatie van het college niet in twijfel, maar geeft aan niet in de positie te worden gebracht om een afgewogen keuze te kunnen maken.

Focus op financiën

In interviews wordt aangegeven dat de aandacht van de raad vooral uitgaat naar het financiële aspect van het project stadhuis, terwijl het project budgettair neutraal uitgevoerd moet worden. Bij de raad bestaat het beeld dat het project niet budgettair neutraal wordt uitgevoerd, terwijl het verschil in kosten vooral wordt veroorzaakt door de afkalving van het bedrijfsvoeringbudget in het huidige stadskantoor en niet door een stijging in kosten voor het nieuwe stadhuis. De aandacht voor het financiële aspect is echter te verklaren aan de hand van het verzoek om extra krediet voor het opzetten van het interne project en de herziening in de raming van bedrijfsvoeringlasten. Dat heeft bij de raad een gevoel van ontevredenheid en zorgen opgeleverd. Dit is ook veroorzaakt door het positieve aanbestedingsresultaat voor NSV. Hierdoor heeft de raad het gevoel dat het college onvoldoende grip heeft op het project. Ook geven de raadsleden aan in dit project, zoals bij andere projecten, te vaak voor voldongen feiten te worden gesteld. Op ambtelijk en college niveau zijn dan al keuzes gemaakt, waardoor de raad weinig alternatief heeft dan in te stemmen met het voorstel dat wordt voorgelegd.

Informatie in voortgangsrapportages

De raad wordt vanaf 2009 periodiek op de hoogte gehouden middels de voortgangsrapportages Grote projecten. In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat de voortgangsrapportages een verbeteringslag nodig hebben, in die zin dat er meer financiële informatie in verwerkt kan worden en de relatie tussen de oorspronkelijke kaders en de actuele stand van zaken expliciet gemaakt zou moeten worden. Geïnterviewden geven echter aan dat de raad hier geen concrete wensen voor heeft verwoord. De voortgangsrapportages worden volgens hen door de raad vooral gebruikt om de discussie over het financiële aspect aan te gaan met het college. De doelstelling van de rapportages (samenhang in de projecten, verbeterde woon- en werksituatie in Beverwijk) wordt hierdoor volgens hen dunner. Toch geven de voortgangsrapportages onvoldoende inzicht in de financiën en de risico's die de gemeente Beverwijk in het project loopt. In slechts enkele rapportages wordt

⁴⁸ De rekenkamercommissie heeft de notulen van raadsvergaderingen bekeken, waarin een besluit wordt genomen ten aanzien van het project stadhuis (zie bronnenlijst in bijlage).

een risico genoemd, maar niet geraamd. De rapportages bieden een kort overzicht van de projectomschrijving, de chronologie van besluitvorming en de planning. De informatie wordt in de rapportages niet of nauwelijks toegelicht.

3.6 / Toetsing praktijk project Stadhuis

Beoordeling aan de hand van het toetsingskader

Toetsingskader	Beoordeling project Stadhuis
Planvorming	
/ Het project is duidelijk afgebakend in termen van tijd, geld en kwaliteit.	<p>Grotendeels voldaan.</p> <p>De gemeente schept in het PvE en het projectplan uit 2006 de kaders waarbinnen de bouw van het stadhuis moet plaatsvinden. De uitwerking van de bouw in een planfasering (volgens de GOTIK-methode) is een verantwoordelijkheid van NSV.</p> <p>De gemeente stelt echter pas in 2010 een projectplan op voor de interne projectorganisatie (deelproject facilitair). Dit projectplan is volgens de GOTIK-methode uitgewerkt en is daarmee afgebakend in termen van tijd, geld en kwaliteit voor de laatste fasen van het project.</p>
/ Er zijn duidelijke afspraken over het traject en beslismomenten op college- en raadsniveau.	<p>Voldaan.</p> <p>Beslismomenten zijn door NSV bepaald op basis van de planfasering. Daarnaast heeft de gemeente zelf de beslismomenten voor college en raad bepaald tot aan het VO/DO.</p> <p>In het projectplan uit 2010 zijn de beslismomenten bepaald, voornamelijk op collegeniveau, omdat de besluitvorming dan al grotendeels achter de rug is.</p>
/ Het projectplan geeft een overzicht van de inrichting van de projectorganisatie en de	<p>Voldaan.</p> <p>In het projectplan uit 2010 worden de projectorganisatie en de verantwoordelijkheden</p>

verantwoordelijkheden.	helder vastgelegd. Doordat de gemeente niet eerder een projectplan heeft opgesteld (en dus geen rekening heeft gehouden met de kosten en organisatie die het deelproject met zich meebrengt) moet de gemeente extra krediet vrijmaken voor het project stadhuis.
Uitvoering	
/ De organen (raad, college en projectorganisatie) bewaken ieder vanuit hun eigen rol de uitvoering van het project in termen van tijd, geld en kwaliteit.	<p>Nauwelijks voldaan.</p> <p>De gemeente heeft afspraken gemaakt over de koopsom voor het stadhuis en het verhuurkantoor. De uitvoering van de bouw valt verder onder de verantwoordelijkheid van NSV. Wel is het toezicht op de bouw georganiseerd.</p> <p>Voor het interne (facilitaire) project wordt de uitvoering onvoldoende bewaakt. Hier wordt zelfs geen projectstructuur voor opgezet en geen budget voor geraamd. Pas in 2010 wordt de projectorganisatie opgetuigd en moet het college om extra krediet vragen.</p>
/ In het geval van afwijkingen ten opzichte van de vooraf gestelde doelen op de terreinen van tijd, geld en kwaliteit wordt de raad actief om een besluit gevraagd.	<p>Voldaan.</p> <p>Bij afwijkingen wordt de raad actief om een besluit gevraagd. Voorbeelden zijn de wijzigingen op het ontwerp van het stadhuis en de extra kredieten gepaard met het facilitaire deelproject.</p>
/ Het college stelt vooraf beheersmaatregelen vast in het geval van afwijkingen ten opzichte van de vooraf gestelde doelen op de terreinen van tijd, geld en kwaliteit.	<p>Nauwelijks voldaan.</p> <p>Tot 2008 zijn de beheerskosten niet in beeld bij de gemeente. Ook waren de budgetten die oorspronkelijk voor het Stads Kantoor beschikbaar waren niet altijd integraal beschikbaar gebleven voor het Stadhuis. Er worden daarnaast keuzes gemaakt, die de gemeente nu niet meer zou maken, maar waar zij nu wel risico mee loopt. Voorbeelden zijn de exploitatie van het verhuurkantoor en de extra ruimte in het stadhuis.</p> <p>De gemeente belegt bij de start van het project de risico's bij NSV. Beheersmaatregelen ten aanzien van</p>

	<p>het facilitaire project worden bij de start niet opgesteld, behalve dat het project budgettair neutraal moet worden uitgevoerd. Er is geen specifieke risicoparagraaf opgesteld voor dit project.</p>
<p>Informatievoorziening en verantwoording</p>	
<p>/ De informatievoorziening is tijdig. Dat betekent dat de raad in de mogelijkheid wordt gesteld om keuzes te maken (niet voor voldongen feiten komt te staan) en alternatieven krijgt aangeboden.</p>	<p>Niet voldaan.</p> <p>De raad is ontevreden over de informatievoorziening, met uitzondering van het besluitvormingstraject bij de start van het project. Vanaf de besluitvorming rondom het VO in 2007 geeft de raad aan niet tijdig geïnformeerd te worden en niet in de positie te worden gebracht om afgewogen keuzes te maken.</p>
<p>/ De informatievoorziening van ambtelijke organisatie naar college en van college naar raad geeft inzicht in de voortgang in termen van tijd, geld en kwaliteit.</p>	<p>Deels voldaan.</p> <p>In de periode 2007-2010 is weinig bekend over de uiteindelijke kosten voor de bouw en de extra kosten die de vertraging met zich meebrengt. Tot 2008 vindt er geen dossiervorming plaats.</p> <p>Wanneer zich wijzigingen voordoen in het project ten aanzien van tijd, geld of kwaliteit, wordt de raad hiervan wel op de hoogte gebracht en om een besluit gevraagd. Een grote 'blinde vlek' is het interne project (de verhuizing naar het nieuwe stadhuis en de organisatie van het nieuwe werken). Organisatie en college beginnen in 2008 met het optuigen van dit interne project, maar de raad wordt pas in 2010 geïnformeerd en om extra krediet gevraagd.</p>
<p>/ De informatievoorziening van de externe partners naar het college en de raad geeft inzicht in de voortgang in termen van tijd, geld en kwaliteit.</p>	<p>Deels voldaan.</p> <p>Het college wordt door NSV geïnformeerd over de voortgang van het project naar aanleiding van de planfasen. Deze informatie wordt door het college niet altijd naar de raad gestuurd.</p>
<p>/ Er zijn periodieke voortgangsrapportages.</p>	<p>Deels voldaan.</p> <p>Vanaf 2009 stelt het college periodieke voortgangsrapportages Grote projecten op. Het</p>

	project stadhuis is hier onderdeel van. Overige informatievoorziening concentreert zich rondom beslismomenten voor de raad.
/ Op basis van de voortgangsrapportages is duidelijk wat de afwijkingen zijn ten opzichte van de planning van de elementen tijd, geld en kwaliteit en de verklaringen daarvoor.	Niet voldaan Informatie over de beheersing van het project stadhuis ontbreekt. De voortgangsrapportages bieden vooral een overzicht van de planning en de besluitvorming. Toelichting op de informatie ontbreekt. Ook bieden de rapportages geen informatie over de risico's die met het project gepaard gaan.
/ De voortgangsrapportages geven inzicht in de risico's en de beheersing daarvan	
/ Na afloop van een project wordt er geëvalueerd en vindt er verantwoording aan de raad plaats.	Niet van toepassing Het project is nog niet afgerond en derhalve nog niet geëvalueerd.

3.7 / Beantwoording centrale vraag project Stadhuis en deelconclusies

Beantwoording centrale vraag project Stadhuis en deelconclusies

2 *Wordt de raad voldoende in staat gesteld door het college om de voortgang van het project Stadhuis te beoordelen?*

De raad wordt gedurende het project Stadhuis wisselend in staat gesteld om de voortgang van het project te beoordelen. Tijdens de besluitvormingsfase wordt de raad actief betrokken door het college en krijgt hij voldoende gelegenheid (in termen van beslismomenten en alternatieven) om een eigen oordeel over het nieuwe stadhuis te vormen. Tot 2010 wordt de raad voornamelijk op de hoogte gehouden van de aanloop naar de bouw van het stadhuis door middel van de voortgangsrapportages en de beslismomenten rondom de bouw. Over het deelproject 'Het Nieuwe Werken' wordt de raad niet geïnformeerd. In 2008 blijkt dat de projectorganisatie intern niet is opgetuigd en dat er geen budget en capaciteit is geraamd om het intern project uit te voeren. Gedurende de twee jaar dat de projectorganisatie wordt opgebouwd, wordt de raad hierover niet geïnformeerd. Pas in 2010 wordt hij geconfronteerd met een voorstel voor extra krediet. Ruimte voor alternatieven was er toen niet meer. De raad is hiermee door het college tussen 2008 en 2010 niet in de positie gebracht om het (interne) project Stadhuis te beoordelen.

Deelconclusies

Planvorming

- / Voor het project stadhuis scheidt de gemeente Beverwijk kaders in een Plan van Eisen aan de hand waarvan NS Vastgoed het stadhuis moet ontwikkelen. Voor de bouw van het stadhuis stelt de gemeente dus niet zelf een projectplan op, maar brengt hiermee ook niet de risico's in kaart.
- / De gemeente maakt de keuze voor een groter stadhuis en de verantwoordelijkheid van een verhuurkantoor, zonder hiervoor de consequenties in kaart te brengen. Zonder een herleidbare onderbouwde keuze, loopt de gemeente nu risico in termen van tijd en geld.
- / Voor het interne project stadhuis (verhuizing en transitie naar het nieuwe werken) laat het college het tot 2010 na om een projectorganisatie en budget op te tuigen. Hierdoor is er bij aanvang van de realisatiefase van het project geen capaciteit en budget beschikbaar en moet de raad extra krediet toewijzen.
- / Vanaf 2010 wordt het interne project volgens het projectmatig werken (GOTIK-methode) ingericht en uitgevoerd.

Uitvoering

- / In de praktijk wordt met de voorgeschreven projectfasering gewerkt. Of elke fase start en afsluit met een beslisdocument, is onduidelijk.
- / Omdat de projectorganisatie feitelijk pas in 2010 gereed is, ontbreekt het bij de verschillende afdelingen aan capaciteit om het project uit te voeren. De afdeling ICT is een uitzondering.
- / In de periode van het 4^e kwartaal 2006 tot en met het 1^e kwartaal 2008 heeft de gemeente zich niet extern laten ondersteunen ten aanzien van de bouwkundige advisering. De betrokkenen geven in interviews aan dat de gemeente hierdoor onvoldoende expertise in huis had om het project optimaal in te vullen.
- / In de praktijk is de projectbeheersing tot aan 2008 gebrekkig en pas in 2010 wordt deze formeel opgezet. Er vindt geen dossiervorming plaats, er is in de eerste fase onenigheid in de stuurgroep over de afspraken tussen de gemeente en NSV, er wordt twee jaar uitgetrokken om een projectorganisatie opnieuw op te bouwen en de beheerskosten zijn onduidelijk.
- / De raad wordt volgens afspraak tijdens het project betrokken rondom de belangrijke beslismomenten.

Informatievoorziening

- / Voor het project stadhuis wordt de raad goed meegenomen in het besluitvormingstraject in 2006. De raad is hier tevreden over, omdat hij keuzes krijgt voorgelegd en daardoor een beargumenteerde keuze kan maken.
- / Informatie over de beheersing van beide projecten ontbreekt. In de informatiestukken (jaarrekeningen en voortgangsrapportages Grote projecten) wordt geen informatie opgenomen over risico's en de beheersing daarvan. Ook wordt geen toelichting gegeven bij gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van het project.
- / Tussen 2007 en 2010 wordt de raad onvoldoende geïnformeerd over de voortgang van het project stadhuis. Omdat het project tot 2010 niet is opgetuigd en er dus geen uitvoering aan het interne deel

wordt gegeven, is er ook weinig informatie. Al in 2008 is het echter duidelijk dat de projectstructuur niet goed functioneert en in 2009 treft het college voorbereidingen om de interne projectorganisatie op te tuigen. De raad wordt echter pas in 2010 op de hoogte gesteld en 'verrast' met het verzoek om extra krediet.

Bijlagen

Bijlage 1. Spelregels projectmatig werken (aanzet Akro Consult uit 2006)

Wat	Bestuurlijk project (projectmanagement)	Lijnproject (coördinatiemodel)
Wie bepaalt de status	De status bestuurlijk project wordt toegekend door de directie en vervolgens het bestuur.	Het grootste deel van de projecten zijn lijnprojecten. Die hoeven niet apart benoemd te worden. De lijnmanager kan in overleg met de trekker van een dergelijke klus adviseren de klus projectmatig aan te pakken en er een lijnproject van te maken, afhankelijk van het belang van de klus voor de afdeling bijvoorbeeld.
Bestuurlijk opdrachtgever	Het college en namens het college een collegelid (projectportefeuillehouder)	De portefeuillehouder (vakportefeuillehouder)
Ambtelijk opdrachtgever	De directie en namens de directie een directielid of afdelingshoofd	Het afdelingshoofd van de projectcoördinator.
Kenmerken	<p>Eenmalig, eindig, gecompliceerd, resultaat gericht, en/of concernbreed, en/of hoog risico.</p> <p>Een groot politiek- en of bestuurlijk- en of ambtelijk belang, waardoor prioriteit noodzakelijk is.</p> <p>...Kortom: een bestuurlijk project.</p>	Voldoet niet aan een of meer kenmerken van een bestuurlijk project.
Projectmatig werken	<p>Meest strakke vorm van projectmatig werken:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fasering van het project - gebruik van de fasedocumenten - werken volgens vastgestelde rol- en taakverdelingen <p>Periodiek informeren van directie</p> <p>Projectmatig werken met eigen organisatievorm (aanvullend op de staande lijnorganisatie).</p>	De instrumenten van projectmatig werken kunnen al naar gelang de behoefte worden toegepast. Het is bijvoorbeeld veelvoorkomend dat twee of meer fases worden "samengevat". Het gaat erom dat er in de voorbereiding en tijdens de uitvoering systematisch gedacht en gewerkt wordt en dat regelmatig terugkoppeling plaatsvindt met de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgever. De instrumenten die worden gebruikt voor de grote bestuurlijke projecten, kunnen daarbij een hulpmiddel zijn.
Start van het project	Projectopdracht vastgesteld door directie en College (voorbereid door de lijnorganisatie)	Projectopdracht vastgesteld door afdelingshoofd
Projectleiding	<p>Deskundig projectmanager met specifieke kennis van projectmatig werken.</p> <p>Zowel inhoudelijke als procesmatige verantwoordelijkheid en heeft eindverantwoording.</p> <p>Projectmanager is voor wat betreft de projectsturing uit de lijn gehaald en daardoor ontbreekt het afdelingshoofd als mogelijke opdrachtgever.</p>	<p>Projectcoördinator, zijnde een (beleids)medewerker van een afdeling. Deze vervult een rol als meewerkend voorman en fungeert als aanjager en ideeën aandrager.</p> <p>Geen of weinig gezag over de uitvoerenden die bij het project betrokken zijn.</p> <p>Taken: * het onderhouden van relaties met en tussen afdelingen van de bijdragende organisatieonderdelen</p>

Wat	Bestuurlijk project (projectmanagement)	Lijnproject (coördinatiemodel)
	<p>Taken</p> <ul style="list-style-type: none"> * Hij bereidt de projectopdracht voor (inclusief beschrijving doelen, resultaten, randvoorwaarden, aanpak, planning, kredieten, etc.) * Hij draagt zorg voor een projectstart-up waarin met alle betrokkenen wordt afgestemd wat de doelen van het project zijn en hoe het project moet worden aangepakt; * Hij draagt zorg voor een effectieve afstemming met betrokkenen (projectgroep, afdelingshoofden, directie, bestuur en eventueel externen) en bereidt de besluitvorming voor namens de projectgroep; * Hij stelt een plan van aanpak op waarin aandacht wordt besteed aan de verschillende sturingselementen binnen het project (G.O.T.I.K.: geld, organisatie, tijd, informatie kwaliteit); * Hij zorgt voor reguliere voortgangsverslagen aan betrokkenen (opdrachtgevers, directie, College, projectgroep en/of externen) * Hij zorgt voor een goede voortgangsbewaking en monitoring van de planning, capaciteitsinzet en kredieten en neemt daarin zijn verantwoordelijkheid; * De projectleider dient over goede vaardigheden te beschikken om functioneel en procesmatig leiding te geven aan de projectgroep 	<ul style="list-style-type: none"> * het coördineren van inhoudelijke werkzaamheden * het opnemen van de stand van zaken van de vijf beheersaspecten * het uitschrijven en voorzitten van vergaderingen * het regelmatig attenderen van betrokkenen op het bestaan van het project en op het belang van de bijdrage die de afdeling levert. * het verzamelen van deelrapportages uit de afdelingen en deze samenvoegen.
Hiërarchieke en functionele leiding	De projectleider geeft zowel functioneel als inhoudelijk leiding aan de projectmedewerkers binnen de kaders van het project.	De projectleider heeft slechts procesmatige bevoegheden. De leiding blijft berusten bij de leiding van de organisatorische eenheden van de staande organisatie.
Projectorganisatie	Aparte projectorganisatie, projectleider heeft onafhankelijke rol	De organisatie volgt de lijn.
Prioritering	Strategisch project krijgt binnen de kaders van de opdracht prioriteit boven lijnactiviteiten.	Maakt onderdeel uit van de afdelingsplanning
planning en afdelingsplannen	Planning door de projectleider	Lijnprojecten komen veelal voort uit bestaand of nieuw beleid en zijn opgenomen in de begroting/liggen dicht aan tegen reguliere

Wat	Bestuurlijk project (projectmanagement)	Lijnproject (coördinatiemodel)
	Activiteiten worden opgenomen in projectplan en afgestemd met afzonderlijke afdelingsplannen na aanvraag en goedkeuring van beschikbaarstelling uren.	taken. De afdelingsleiding plant de medewerkers daar voor bepaalde periodes op in (na overleg met de projectcoördinator) en de medewerkers schrijven daarvoor tijd.
Inhuur externen	Indien de lijn de uren (ondanks de prioriteitstelling) niet kan Leveren, dan is de projectmanager bevoegd benodigde uren daarvoor in te huren. Benodigde financiële middelen hiervoor maken onderdeel uit van de projectopdracht en de kredietaanvraag voor het project.	Indien de lijn de uren niet kan leveren, dan is de lijnmanager Bevoegd (afhankelijk van de belangrijkheid en spoedeisendheid van het project) extern uren in te huren. Dit moet in het afdelingsbudget passen.
Conflicthantering	Bij conflicten en meningsverschillen draagt de projectmanager zorg voor afstemming met de verschillende betrokkenen en legt zonodig het probleem voor op het eerst hogere niveau (projectmedewerkers/lijnmanagers, ambtelijk opdrachtgever, bestuurlijk opdrachtgever, directie, College, Commissie en/of Raad); De projectleider is bevoegd om een besluit te nemen, tenzij hij vindt dat het op een eerst hoger niveau moet worden afgekaart.	Afdelingshoofd neemt besluit en stemt af met de directie
Budget/financiële verantwoording	Van begin tot eind duidelijk in beeld. Ambtelijk opdrachtgever is budgethouder; de projectmanager is sub budgethouder. Bij grondexploitatieprojecten specifiek aandacht voor financiële verantwoording project en periodieke productverantwoording. Planeconoom heeft taak voor opstellen en afstemmen met de verantwoordingsdocumenten. Dit in nauw overleg met de projectleider.	Budgetverantwoordelijkheid ligt bij de lijnmanager (de ambtelijk opdrachtgever). Kosten zijn wat moeilijker terug te leiden naar het project omdat ze op afdeling geboekt worden. De kosten kunnen niet door de projectcoördinator beïnvloed worden.
Rolverdeling		
College	Bestuurlijk opdrachtgever. Namens het college wordt het bestuurlijk opdrachtgeverschap toebedeeld aan een van de collegeleden. Het college stelt de projectopdracht vast met daarin de doelstellingen en kaders waarbinnen de projectwethouder/burgemeester zich kan bewegen. Overige besluitvorming vindt (eventueel na voorbereiding in de stuurgroep) in het college plaats.	Als bij reguliere besluitvorming.
Directie	De directie is binnen de organisatie eindverantwoordelijk voor de projecten. Namens de directie is één directielid (of een afdelingshoofd) aangewezen als feitelijk ambtelijk opdrachtgever van een project (zie onder het kopje "opdrachtgever"). Dat	Directie monitort via afdelingsplannen en maraps.

Wat	Bestuurlijk project (projectmanagement)	Lijnproject (coördinatiemodel)
	<p>directie is steeds het aanspreekpunt voor de projectleider en stuurt deze aan. Het directie lid communiceert regelmatig met de bestuurlijk opdrachtgever (namens het college een collegelid) over het project.</p> <p>Aangezien projecten veel capaciteit, geld etc. uit de organisatie Vragen vindt in de directie periodiek overleg plaats over de voortgang van de projecten om de directie inzicht te geven in:</p> <ul style="list-style-type: none"> - afstemming op de strategische doelen van de gemeente; - afstemming op de kaderstellende beleidsontwikkeling; - afstemming tussen de projecten onderling en het reguliere werk; - de globale voortgang van de werkzaamheden; - integrale aanpak; - de eventuele afwijkingen of knelpunten op het gebied van capaciteit, planning, financiën; - te verwachten risico's. <p>De projecten worden hiertoe beschreven in zogenaamde projectkaarten. Op basis van de projectkaarten kan de directie besluiten nemen over:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mogelijke andere inzet van capaciteit over de verschillende projecten; - (bij)stellen van prioriteiten tussen de projecten en regulier werk; - (voorstellen doen tot het) beschikbaar stellen van financiële middelen; - bijsturen in plannings. 	
Opdrachtgever	<p>Het opdrachtgeverschap bij de grote bestuurlijke projecten is van belang omdat er voor het integrale projectresultaat geen natuurlijke en eenduidige opdrachtgever bestaat in de 'lijnorganisatie'.</p> <p>De opdrachtgever is degene die het projectresultaat wil en er dus belang bij heeft. Hij is te beschouwen als de opdrachtgever en afnemer (klant) van de projectgroep. Hij wil beschikken over</p>	<p>Afdelingshoofden zijn volledig verantwoordelijk voor de inzet en bijdrage van de eigen medewerkers.</p> <p>Vakportefeuillehouder heeft alleen lijnverantwoordelijkheid.</p>

Wat	Bestuurlijk project (projectmanagement)	Lijnproject (coördinatiemodel)
	<p>het eindproduct van het project en betaalt hiervoor. Via de planning van het project krijgt hij antwoord op de vraag wanneer hij kan beschikken over het eindresultaat.</p> <p>De opdrachtgever is degene die conform de door het college vastgestelde projectopdracht het project heeft doen opstarten en heeft de volgende verantwoordelijkheden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het nemen van beslissingen gericht op de aansturing en beheersing van het projectresultaat. • Het scheppen van duidelijkheid in onduidelijke situaties. • Het zorgen voor voldoende autorisatie van het management en het bestuur van de organisatie voor de uitvoering van het project. • Het scheppen van voldoende draagvlak binnen de organisatie en het bestuur voor het project, dat wil zeggen dat anderen in de organisatie en het bestuur het nut inzien van het project • De aansturing van de projectleider. • Het meedenken met de projectgroep. • Het bewaken van de voortgang. • Het beschikbaar stellen en bewaken van het budget. • Het bewaken van de kwaliteit. <p>Als een project niet een duidelijke opdrachtgever heeft, is de kans van slagen van het project klein. Dit komt door de versnipperde verantwoordelijkheden voor de inbreng van de verschillende disciplines in een project.</p> <p>Binnen een gemeente onderscheiden we een ambtelijk opdrachtgever en een bestuurlijk opdrachtgever. Die moeten zoveel mogelijk met elkaar op één lijn zitten.</p> <p>Ambtelijk opdrachtgever Namens de directie is één directielid aangewezen als ambtelijk opdrachtgever van een project. De ambtelijk opdrachtgever schermt het project af in de organisatie (van andere projecten en van het reguliere werk) en stuurt de projectleider aan als ware hij de lijnmanager voor het integrale project. Hij is verantwoordelijk</p>	

Wat	Bestuurlijk project (projectmanagement)	Lijnproject (coördinatiemodel)
	<p>voor de projectopdracht en de (bewaking van de) voortgang. De ambtelijk opdrachtgever is vooral verantwoordelijk voor de bedrijfsmatige beheersing (voortgang en middeleninzet). De verantwoordelijkheden van de ambtelijk opdrachtgever hebben, binnen de kaders van de projectopdracht, betrekking op de volle breedte van het project, ook als het de 'sectorverantwoordelijkheden' overtreft.</p> <p>Bestuurlijk opdrachtgever Ook voor bestuurders geldt dat de projectresultaten vakportefeuille overstijgend zijn. Het verdient de voorkeur om voor projecten een projectwethouder aan te stellen. Projectwethouders kunnen sturen op projectresultaat en niet op deelaspecten. Dit vergroot het bestuurlijk/politieke primaat bij de aansturing van projecten. Daarnaast is het ook voor de externe partijen duidelijker wie bestuurlijk aanspreekpunt is. De projectwethouder heeft naast de taak van het voorbereiden van de besluitvorming ook een communicatieve en representatieve functie naar burgers, instellingen en bedrijven.</p> <p>Voorwaarde is wel dat de andere collegeleden toestaan dat een projectwethouder over de volle breedte verantwoordelijk is voor de projectvoortgang en het inhoudelijke resultaat. Dit kan overigens alleen na vaststelling van de projectopdracht door college en raad, waarmee de verkenningsfase wordt afgesloten. Dit impliceert dat de vakportefeuillehouder (van het onderhavige beleidsterrein) verantwoordelijk is voor de verkenningsfase, even zo goed als de beleidsafdeling dat is op ambtelijk niveau. De besluitvorming blijft overigens in het college plaatsvinden, de projectwethouder bereidt de besluitvorming, al dan niet in stuurgroepverband, voor. Het college stelt ook de projectopdracht vast met daarin de doelstellingen en kaders waarbinnen de projectwethouder zich kan bewegen. Het voorbereiden van de opdracht blijft zoals thans geregeld een bevoegdheid van de beleidsafdeling.</p>	
Stuurgroep	Deze groep bestaat uit (vertegenwoordiging van) de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever en de projectleider(s) van de	Meestal niet van toepassing.

Wat	Bestuurlijk project (projectmanagement)	Lijnproject (coördinatiemodel)
	<p>(deel)projecten. Een stuurgroep kan ter ondersteuning van de opdrachtgever benoemd worden. Men bereidt er beslissingen voor, doordenkt consequenties, controleert de projectvoortgang en zorgt voor een breed draagvlak binnen de organisatie en het bestuur, maar de opdrachtgever behoudt zich het recht voor zelf te bepalen wat hij met de aangereikte informatie wenst te doen. Besluitvorming vindt ten alle tijden plaats in het college en over de kaders door de raad.</p>	
Projectgroep	<p>Een projectgroep bestaat uit mensen die voor een project op basis van hun bekwaamheden, vakkennis en karakter bijeen zijn gebracht. De projectgroep bereidt en project voor én voert het uit. Het is belangrijk om aan het begin van een project aandacht te besteden aan de samenwerking binnen de projectgroep.</p> <p>De groep moet afspraken maken over de doelen en resultaten van een project, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, de wijze van vergaderen en de manier waarop beslissingen worden genomen. Ook moeten afspraken over de taakverdelingen worden gemaakt.</p>	Zonodig instellen.
Projectsecretaris en Secretariaat	<p>Een aparte projectsecretaris is wenselijk. De projectsecretaris ondersteunt de projectleider en bewaakt de voortgangsafspraken. Bereidt besluitvorming en rapportages voor. De projectsecretaris registreert de tijdverantwoording en beheert het projectarchief.</p> <p>Secretariaat heeft taken zoals briefwisseling, notuleren van vergaderingen.</p>	De projectcoördinator is tevens projectsecretaris en voert het secretariaat. Eventueel kan administratieve ondersteuning van de afdeling worden gevraagd.
projectleden	<p>Deze zorgen voor de uitvoering van het project. Ze worden op basis van hun deskundigheid en vaardigheden geselecteerd. Projectleden kunnen uit de eigen organisatie afkomstig zijn, maar ook worden ingehuurd bij externe bureaus.</p> <p>De projectleden zullen in staat moeten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschappelijk te komen tot een taakverdeling en 	De projectcoördinator verzoekt projectleden, zijnde medewerkers van afdelingen, tot uitvoering van onderdelen van het project te komen. Indien er sprake is van een projectgroep vindt de aansturing door de projectcoördinator van de projectleden daarin plaats. Indien er geen projectgroep is ingesteld, vindt de aansturing bilateraal plaats tussen projectcoördinator en projectlid.

Wat	Bestuurlijk project (projectmanagement)	Lijnproject (coördinatiemodel)
	<p>planning van het werk.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Door een positief groepsklimaat de creativiteit stimuleren, zodat alle goede ideeën gehoord worden. • Elk groepslid de ruimte geven voor eigen initiatieven binnen de initiatieven van de totale groep. • Effectief te discussiëren. • Om te gaan met meningsverschillen en conflicten binnen de groep. • Gezamenlijke beslissingen nemen. • Kritiek te geven en ontvangen. <p>De projectleden hebben de volgende verantwoordelijkheden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een correcte uitvoering van de taken, die samen met de projectleider zijn gedefinieerd. • Het behalen van de eigen deelplanning, zoals deze is overeengekomen met de projectmanager. • De voortgangsrapportage aan de projectmanager inclusief een verantwoording van de bestede tijd. • Het informeren van de leiding van de afdeling waarin zij normaal werkzaam zijn. <p>De projectleden hebben mandaat nodig om binnen de projectgroep gezamenlijk tot afstemming en compromissen te komen.</p>	
Projectcontroller/planeconoom	<p>De projectcontroller c.q. planeconoom heeft een belangrijke taak in de financiële beheersing van het project. De projectcontroller heeft vooral een zelfstandige taak ten aanzien van de periodieke financiële verantwoording over het project alsmede de controle van het projectbudget. Ten aanzien van de periodieke financiële verantwoording is het afdelingshoofd de verantwoordelijke voor de controller/planeconoom. Voor de niet periodegebonden verslaglegging is de projectleider de verantwoordelijke. Per fase dient de financiële verantwoording door de planeconoom opgesteld te worden en afgestemd met de projectleider. De planeconoom is tevens verantwoordelijk voor het opstellen, actualiseren en concretiseren van de exploitatieopzet. De</p>	<p>Met name financiële projectcontrol is hierbij eventueel van belang, welke plaatsvindt richting het afdelingshoofd.</p>

Wat	Bestuurlijk project (projectmanagement)	Lijnproject (coördinatiemodel)
	<p>afstemming dient hierover intensief plaats te vinden met de projectleider. Financiële consequenties van afwijkingen of inhoudelijke wijzigingen dienen helder en eenduidig in beeld gebracht te worden door de planeconoom. Voor de afstemming tussen de diverse projecten heeft de planeconoom een afstemmingsoverleg met het hoofd van het team vastgoed. De planeconoom/controller is voorts budgethouder van het projectbudget. Dat betekent dat hij een goed en actueel overzicht heeft van uitgaven en inkomsten in het project en de ruimte in het budget ten opzichte van het geschatte budget,</p>	
lijnmanagers	<p>De lijnmanagers zijn verantwoordelijk voor het leveren van voldoende kwalitatieve en kwantitatieve inzet in een project. Daarnaast zijn ze verantwoordelijk voor kaderstellend beleid op hun vakgebied. Projecten zijn immers uitvoering van beleid en geen doel op zich. De start van een project vindt vanuit deze verantwoordelijkheid dan ook altijd plaats door een afdeling die een startnotitie opstelt op grond waarvan het bestuur kan besluiten om een project te starten. Daarna gaan de verantwoordelijkheden voor de voorbereiding en uitvoering van het project naar een eventuele projectorganisatie. De lijnmanagers krijgen vervolgens op gezette tijden (bij de diverse beslisdocumenten die projectfasen afronden en/of starten) de gelegenheid om te toetsen of de projectresultaten voldoen aan de gestelde kaders.</p>	Reguliere bevoegdheden.

Bijlage 2. Verantwoordelijkheden bij projecten

Bij projecten is het eigendom van de inhoud van het project ondergebracht bij de opdrachtgever. Echter de projectleider is eigenaar van het proces van het project.

Als besloten is tot een project, dan krijgen de betrokken partijen met elkaar te maken in verschillende rollen en taken. De opdracht tot het project is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van opdrachtgever en opdrachtnemer. De opdracht is zo duidelijk mogelijk en doet altijd uitspraken over GOTIK (Geld, Organisatie, Tijd, Informatie en Kwaliteit).

Opdrachtgever

De opdrachtgever is:

- competent
- in de positie om afspraken te kunnen maken
- product- en budgetverantwoordelijk
- belanghebbend
- wil dat de opdracht voor het project een succes wordt.
- regelt dat het project voor de lijn gaat.

In de Beverwijkse organisatie is de opdrachtgever altijd een afdelingshoofd of de directie. Hij of zij kan zich in het overleg over het project laten vertegenwoordigen door iemand van de afdeling/directie, maar de goedkeuring van de opdracht en van de beslissingsdocumenten is een taak van het afdelingshoofd/directie zelf.

De opdrachtgever is verantwoordelijk voor het begrenzen van de opdracht. Hij of zij begrenst de opdracht door:

- een scherpe formulering van de vraag
Wat wil de opdrachtgever bereiken (het resultaat)? Dit is het belangrijkste van de opdracht. De energie gestoken in een goede vraag is zelden verspild.
- een voorstel voor het beschikbaar stellen van menskracht uit de eigen organisatie De inzet van mensen en middelen om doelen te bereiken is een afspraak tussen college en raad via de producten begroting en via de afdelingsplannen is het een afspraak tussen de afdelingshoofden en de directie. De opdrachtnemer geeft op grond van de vraag van de opdrachtgever aan wat nodig is aan middelen en mensen. Vraagt het project inzet die niet past bij de werkplannen, dan is het de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever om aan te geven hoe mensen en middelen kunnen worden vrijgesteld, dan wel op welke wijze prioriteiten gesteld worden.
- het beschikbaar stellen of toekennen van projectbudget

- het vooraf en tijdens het project creëren van bestuurlijk draagvlak
Het contact met bestuurders verloopt altijd onder verantwoordelijkheid van de opdrachtgever. Soms moet hij of zij bestuurlijk draagvlak creëren en onderhouden door regelmatige voortgangsrapportages en terugkoppeling en/of door gefaseerde besluitvorming om het project goed te laten verlopen.
- besluitvorming over de fasen en aanvaarding van het eindresultaat
Het integrale projectresultaat is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever. De opdrachtnemer voert uit en levert af, de opdrachtgever wordt de eigenaar. Een product in besluitvorming brengen, is de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever.

Opdrachtnemer / projectleider

De opdrachtnemer is:

- bereid om het project op te pakken
- in staat om het project uit te voeren (heeft voldoende capaciteit en kwaliteit)
In de Beverwijkse organisatie is de opdrachtnemer een projectleider van de afdeling Projectmanagement of een medewerker van een lijnafdeling die tijdelijk belast is met een project.

De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht. Hij of zij zorgt voor:

- reflectie op de vraag
Hij of zij bevrageet de opdrachtgever. Helpt het antwoord op de vraag ook bij de oplossing van het probleem?
- het vertalen van de vraag in een uitvoerbare opdracht (dit kan ook de opdrachtgever doen)
- het geven van informatie over de inhoud en de voortgang van het project
Hij of zij signaleert knelpunten tijdig bij de opdrachtgever en zorgt ervoor dat de opdrachtgever niet voor verrassingen komt te staan.
- het faseren en de beslissingsdocumenten
- de dagelijkse leiding
- het proces en de voortgang van het project
- de communicatie intern en extern over het project
- de projectadministratie.

Afdelingshoofd andere afdeling

Het bij het project betrokken afdelingshoofd van een andere afdeling, niet opdrachtgever of opdrachtnemer zorgt voor:

- de inhoudelijke inbreng van zijn of haar afdeling ten behoeve van het project
- overleg met de portefeuillehouder over de inhoudelijke inbreng van zijn of haar afdeling
- de afstemming van de inhoudelijke inbreng van zijn of haar afdeling via de projectgroep
- de afstemming over de inzet van medewerkers, de inhoudelijke inbreng en het budget met de opdrachtgever en/of projectleider.

Projectmedewerker

De projectmedewerker is verantwoordelijk voor:

- zijn of haar eigen inbreng
- de inhoud vanuit de afdeling
- hij of zij heeft mandaat om te spreken namens een team of afdeling.

Gemeenteraad

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor:

- de beslissing over het instellen van een strategisch project
- de goedkeuring van elk besluitvormingsdocument om een fase te starten of af te ronden om verder te kunnen gaan met het project
- de beslissing over het beschikbaar stellen van financiën
- de goedkeuring van het exploitatieoverzicht met daaraan verbonden begrotingsconsequenties.

Raadscommissie/ projectcommissie

De raadscommissie/projectcommissie is verantwoordelijk voor:

- de advisering aan het college van burgemeester en wethouders over (de voortgang van) het strategisch project
- de bespreking van besluitvormingsdocumenten over het instellen van een project, het starten of afronden van een fase in het project en van tussentijdse rapportages.

Het college van burgemeester en wethouders, projectportefeuillehouder

Het college/de projectportefeuillehouder is verantwoordelijk voor:

- de bestuurlijke leiding van het project (ondergebracht bij de portefeuillehouder)
- de rol van bestuurlijk opdrachtgever
- de integrale verantwoordelijkheid voor het projectresultaat
- het bewaken van de voortgang van het project
- het overleg en het aansturen van de ambtelijk opdrachtgever/opdrachtnemer (ondergebracht bij de portefeuillehouder).

Bijlage 3. Projectorganisatie Stadhuis

Functie	wie	rol
<u>Opdrachtgeverschap:</u>		
Bestuurlijk opdrachtgever	College Portefeuillehouder: Burgemeester	besluiten over projectopdracht, als gebruiker een toetsende rol
Ambtelijk opdrachtgever	Gemeentesecretaris en mandatering naar het hoofd Stadszaken	beschikbaar stellen budget, scheppen van voldoende draagvlak binnen organisatie en bestuur, zorgen voor voldoende autorisatie van het management en bestuur, bewaken budget, bepalen wat aan de stuurgroep wordt voorgelegd, informeren van de OR, beoordeling eindresultaat, scheppen van duidelijkheid in onduidelijke situaties, aansturing van projectmanager en meedenken met projectgroepen
<u>Stuurgroepen/VVE:</u>		
Bestuurlijke Stuurgroep	Bestuurlijk opdrachtgever, Gemeentesecretaris, hoofd Stadszaken, hoofd Middelen, projectmanager, secretaris	besluiten over raadsvoorstellen, collegenota's en hoofdzaken in de drie deelprojecten facilitair, bouw en Het Nieuwe Werken Stadhuis
VVE Stadhuiscomplex	Afdelingshoofd Stadszaken en directeur Milieudienst IJmond	Besluiten over samenwerking en synergie in VVE en facilitaire zaken Stadhuiscomplex
Ambtelijke stuurgroep Het Nieuwe Werken Stadhuis	AMT, gemeente-secretaris (op afroep betrokken projectleider of -manager)	besluiten over deelproject Het Nieuwe Werken Stadhuis binnen kaders projectopdracht en pve
<u>Projectgroepen:</u> - Bouw Stadhuis/ Verhuurkantoor - Facilitair/VVE Stadhuiscomplex - Nieuwe Werken	betrokken ambtenaren en voor zover van toepassing externe partijen	leggen adviezen ter besluitvorming voor aan de stuurgroep Voor het deelproject Het Nieuwe Werken Stadhuis: adviezen worden eerst voorgelegd aan de stuurgroep AMT
<u>Gebruikersgroepen:</u>		
Gebruikersgroep raad en samenleving	drietal raadsleden en mensen uit de samenleving	nemen deel aan de gebruikersgroep en hebben een toetsende rol
Gebruikersgroep ambtenaren	vertegenwoordigers van alle afdelingen	als gebruiker geven ze adviezen die naar de stuurgroep gaan
<u>OR</u>	arbo-afvaardiging van OR	afhankelijk van onderwerp toetsen (door deelname aan gebruikersgroep) en advies

Bijlage 4. Bronnen

Documenten

Algemeen

- / Gids tot projectmatig werken in Beverwijk versie 2009
- / Herintroductie projectmatig werken en verbetering projectcontrol (11 juni 2009)
- / Projecten en projectorganisatie (juni 2009)
- / memo afspraken overleg projectcontrol en projectmatig werken (juli 2009)
- / memo aandachtspunten financiële rapportage projecten (juli 2009)
- / Projectmatig werken in Beverwijk, rapport Akro Consult 2006
- / Nota Grondbeleid gemeente Beverwijk 2006
- / Nota Budgetspelregels
- / Nota Inkoop- en aanbestedingsbeleid
- / Structuurvisie 2015+
- / Voortgangsrapportages Grote Projecten Beverwijk 2000 – 2009
- / Bestuursrapportages 2000 – 2010
- / Programmabegrotingen 2000 – 2010 en jaarrekeningen 2000 – 2009
- / Notulen raadscommissie Controle en Volksvertegenwoordiging, 1 oktober 2009.
- / Antwoord op ontwikkelingen gemeentefinanciën, 8 juni 2010
- / Motie 'evaluatie haalbaarheid grote projecten' van de gemeenteraad inzake grote projecten, 2 november 2010
- / Interpretatie motie 7, 28 november 2010
- / Beantwoording motie Evaluatie haalbaarheid grote projecten, 2 maart 2011.

Meerestein

- / Besluitvorming rondom Meerestein
- / Wijkontwikkelvisie Meerestein
- / Rapport herstructurering Meerestein Beverwijk, Akro Consult (1999)
- / Beheersing van bestuurlijke projecten in Beverwijk. Rapport rekenkamercommissie Beverwijk 2006
- / Financiële analyse Vof Meerestein, Berenschot Osborne BV, 2004
- / Memo projectleider Meerestein aan de heren Dijkshoorn en Koster, 14 juli 2004
- / IPA ACON advies over de voortgang van het project Meerestein, 24 november 2008
- / Samenwerkingsovereenkomst oprichting Vof-Meerestein en oprichtingsakte
- / Bestuurlijk kader Herontwikkeling Beverwijk – Heemskerk 1999
- / Intentieovereenkomst
- / Begroting/voorcalculatie Meerestein

Stadhuis

- / Raadsvoorstel/besluit/notulen 'Resultaten onderzoek verplaatsing Stads Kantoor', 2005/1905
- / Raadsvoorstel/besluit/notulen 'Locatiekeuze verplaatsing Stads Kantoor, 2005/6686

- / Collegenota 'Realisatieovereenkomst nieuw stadhuis', 2008/9924
- / Brief aan raad Stadhuis en Verhuurkantoor', 2010/33372
- / Proces-verbaal van aanbesteding realisatie stadskantoor en marktkantoor (24 februari 2010)
- / Raadsvoorstel/besluit/notulen 'Bouw stadhuis en verhuurkantoor' 2010/26253
- / Raadsvoorstel/besluit/notulen 'Noodzakelijke herziening bedrijfsvoering i.v.m. ingebruikname stadhuis', 2010/13941
- / Notulen raadscommissie ABVM 10 juni 2010 (financiële aspecten m.b.t. nieuwbouw stadhuis en verhuurkantoor)
- / Raadsvoorstel/besluit/notulen 'Project transitie stadhuis', 2010/13941
- / Brief aan raad inzake extra kosten stadhuis (24 februari 2010)
- / Projectopdracht voor het project stadhuiscomplex
- / Programma van Eisen 'Ruimte voor ambitie' (2006)
- / Samenwerkingsovereenkomst Nieuwbouw Stadhuis (2006)
- / Realisatieovereenkomst stadhuis tussen NS Poort Ontwikkeling bv en Gemeente Beverwijk (2008)
- / Bijgesteld ontwikkelingskader Stationsgebied Beverwijk (2011)

Interviews

- / Dhr. Lansbergen – 25 januari 2011
- / Dhr. Leek en dhr. Zutphen – 25 januari 2011
- / Dhr. Dijkshoorn en dhr. Hulskes – 9 februari 2011
- / Groepsgesprek met de raad – 14 februari 2011
- / Schriftelijke input van fractie D66
- / Dhr. Van Leeuwen en dhr. Westgeest – 4 juli 2011
- / Mw. Van der Meer en dhr. Westgeest – 12 juli 2011

Bijlage 5. Conclusies en aanbevelingen uit rapport Grote projecten 2006-2007

Conclusies

Over de beheersbaarheid van grootschalige projecten in de gemeente Beverwijk zijn op basis van de onderzochte dossiers en gesprekken de volgende conclusies te trekken. Daarbij dient volgens de gemeente onderscheid aangebracht worden tussen de wijkherstructureringsprojecten en de overige projecten van de gemeente. Bij de wijkherstructureringsprojecten is sprake van een project én een proces gedurende meerdere jaren met meerdere partijen en verschillende belangen. Voortdurend zijn de partijen in onderhandeling met elkaar. Dit wijkt aanzienlijk af van de andere projecten.

De gemeente maakt niet voldoende heldere afspraken met samenwerkingspartners

In het verleden heeft de gemeente te veel vertrouwd op goede verhoudingen en relaties met de partners met wie samenwerking is aangegaan. Niet altijd is van te voren beseft dat de belangen uiteen kunnen lopen en dat het daarom van groot belang is om heldere afspraken over taken en verantwoordelijkheden te maken. Het gaat onder andere over het betalen van leges, het verrekenen van de kosten voor het verleggen van kabels en leidingen en het maken van afspraken over de wijze en procedures van aanbesteding. Verder is van belang dat risicoanalyses worden uitgevoerd en dat deze regelmatig worden bijgesteld. Ook de accountant van de gemeente heeft hier meerdere malen op aangedrongen. Tevens moet de gemeente het nakomen van afspraken door één van de partijen met meer kracht en sneller afdwingen. Het laatste is lange tijd niet het geval geweest bij de toegezegde financiële rapportages van de VOF Meerestein. Dit is opmerkelijk omdat de gemeente als één van de twee bestuursleden in de VOF dit zonder meer had kunnen afdwingen. Duidelijke afspraken met oog voor eenieder – soms afwijkende – positie en belangen is van groot belang voor de beheersbaarheid van projecten. Het ontbrak de gemeente bij aanvang van de herstructureringsprojecten aan een bedrijfsmatige en proactieve houding ten opzichte van samenwerkingspartners. Hiaten in de personele capaciteit van de gemeente zijn hieraan in belangrijke mate debet. Bij het project Kerkplein zijn wel duidelijke afspraken gemaakt.

De gemeente heeft te weinig inzicht in inkomsten en uitgaven van de projecten

De beheersbaarheid van projecten wordt bemoeilijkt doordat de gemeente niet te allen tijde inzicht heeft in de financiële stand van zaken van de projecten, omdat de financiële administratie niet wordt bijgehouden door de gemeente zelf of doordat de gemeente niet wordt geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de financiën. Dit is heel duidelijk geworden bij het project Meerestein. Wanneer de gemeente wel zelf de inkomsten en uitgaven beheert, gebeurt dit bij twee afdelingen waardoor een volledig overzicht wordt bemoeilijkt. Tekortschietend inzicht in de kosten van projecten ontstaat ook als de plankosten onduidelijk zijn, als onvoldoende goed wordt tijdgeschreven en als er sprake is van onduidelijke meerkosten. Ook de accountant wijst er in het verslag 2005 op dat de controle op de juistheid van de urenverantwoording niet consequent plaatsvindt, dat de status en verantwoording van uitgevoerde projecten niet altijd inzichtelijk is en dat er niet periodiek gerapporteerd wordt aan directie en bestuur. Verder moet de financiële analyse van de planning, uitvoering en voortgang van de projecten en de gevolgen hiervoor voor de bedrijfsvoering verder ontwikkeld te worden. Deze conclusies en aanbevelingen van de accountant krijgen extra gewicht door de ambities van de gemeente in de komende collegeperiode.

De gemeente heeft geen projectleiders in huis die alle onderdelen van een grootschalige bouwproject beheersen

Bij grootschalige bouwprojecten, zoals wijkherstructureringen, moet de projectleiding een multidisciplinaire achtergrond hebben. De projectleider moet zowel kennis hebben van civieltechnische aangelegenheden als

van financiële en juridische zaken. De gemeente heeft niet de beschikking over multidisciplinaire projectleiders. Dit leidt ertoe dat de gemeente gedwongen wordt om externe projectleiders in te huren. De gemeente wordt hierdoor afhankelijk van een derde partij buiten de gemeentelijke organisatie. Als de gemeente de komende raadsperiode haar ambities op het gebied van wijkherstructureringen wil uitvoeren dan dienen de vaardigheden van de gemeente om dergelijke complexe projecten en processen uit te voeren vergroot te worden. Dit heeft te maken met formele aspecten (rollen en verantwoordelijkheden binnen het projectteam, projectbeheer, financiële verantwoording, risicobeheer) en met vaardigheden. Ook de onderlinge afstemming, samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de afdelingen Wijkzaken en Stadszaken is voor verbetering vatbaar. Volgens de gemeente is over Meerestein als bestuurlijk project geregeld gerapporteerd aan de Directie, College en Raad; brief gemeentesecretaris aan de Rekenkamercommissie Beverwijk, 27 november 2006 (GDV/2006/01/1-11-2006). De onderzoekers hebben dit niet kunnen vaststellen op basis van de beschikbare stukken.

Beperkt oplossingsvermogen

Bepaalde problemen duren lang voordat zij opgelost en aangepakt worden. Het duurt jaren voordat het gebrek aan financieel inzicht in de VOF Meerestein wordt opgelost. Dat de controller van de gemeente, die het project Meerestein zou volgen, met pensioen zou gaan, was bekend. Toch wordt deze functie lange tijd niet opnieuw belegd. Pas eind 2004 onderneemt de gemeente stappen om een deel van haar verantwoordelijkheden in de VOF-overeenkomst (control van de financiën) weer in te vullen. Ook de accountant merkt in 2002 op dat verbeteringen in de interne beheersing van de organisatie wel zichtbaar zijn maar steeds moeizamer tot stand lijken te komen. In 2005 komt de accountant nog niet tot een wezenlijk andere conclusie. Waarom de structurering en borging van de projectbeheersing zo lang duurt om gerealiseerd te worden bij de gemeente Beverwijk is voor de onderzoekers onduidelijk. Mogelijkerwijs is te weinig geïnvesteerd in de kwaliteit van het ambtenarenapparaat. Dat de partners van de gemeente in de tussentijd andere oplossingen bedenken en niet op de gemeente kunnen wachten, wekt irritatie en bevordert de samenwerking niet.

Aanbestedingsbeleid

In het project Meerestein is voor de infrastructuur het gemeentelijke aanbestedingsbeleid gevolgd. In het project Prinsenhof/Oranjebuurt is veel enkelvoudig onderhands aanbesteed. Bij het project Kerkplein is het aanbestedingsbeleid adequaat geweest.

Informatievoorziening aan het College en de Raad

De informatievoorziening aan de Raad is zeer summier geweest. In welke mate het College op de hoogte was van alle ontwikkelingen in de drie projecten hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen.

Leerpunten

Controlerende en kaderstellende functie Raad explicieter borgen bij bestuurlijke projecten

De projectplannen hebben het karakter van een programma. Volgens de geldende budgetspelregels en spelregels voor kredieten houdt de functie van de Raad op bij vaststellen van het projectplan. Daarna komt de Raad nauwelijks meer in beeld. Dat komt doordat er in de budgetspelregels wel duidelijke criteria zijn voor de reikwijdte van de gedelegeerde bevoegdheden (naar B&W of afdelingshoofd of projectleider), terwijl daar tegenover geen duidelijke regels over verantwoording en controle staan. De projectplannen van het eerste uur bieden te weinig houvast voor de Raad om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te

kunnen vervullen. Er ontbreekt in de projecten een heldere planning van beslisdocumenten, afspraken over actualisatie en afspraken over de informatievoorziening over de realisatie.

Gedegen selectie van samenwerkingspartners

De gemeente Beverwijk moet er voor waken om overhaaste samenwerkingsverbanden aan te gaan met organisaties, waarmee de verhoudingen niet volledig duidelijk zijn. Daarnaast moet de risico's van de samenwerking eerst goed worden bekeken voordat er een samenwerkingsverband wordt aangegaan. Als om financiële en pragmatische redenen (vermijden overdrachtbelasting en niet-ontlopen van BTW-compensatie) overeenkomsten worden aangepast (VOF-overeenkomst en nadere (raam)overeenkomst) dient er op toegezien te worden dat afspraken worden herijkt en opnieuw kraakhelder worden vastgelegd. Omissies hierin leiden tot grote problemen later in het project. In het geval van het Kerkplein bijvoorbeeld hebben de samenwerkingspartners en subsidierelatie met de gemeente. Bij de twee wijkherstructureringen is samenwerking gezocht met woningcorporaties. Hierbij heeft de gemeente zich te weinig gerealiseerd dat dit marktpartijen zijn.

Heldere afspraken met samenwerkingspartners

Wanneer de gemeente besluit om een samenwerkingsverband aan te gaan moeten er heldere afspraken worden gemaakt met de samenwerkingspartners. In alle onderzochte projecten leek dit bij de aanvang van de projecten te zijn gebeurd, maar toch kwamen er in de uitvoeringsfase onduidelijkheden en verschillende interpretaties van de afspraken aan het licht, die met betere afspraken voorkomen hadden kunnen worden. Zo was in het project Prinsenhof/Oranjebuurt de buitenruimte niet voldoende gedefinieerd, waren bij het Kerkplein-project de afspraken over de verantwoordelijkheid voor de inrichtingskosten niet voldoende uitgewerkt en blijken er bij Meerestein onduidelijkheden over de juiste toerekening van kosten en opbrengsten.

Samenwerkingsovereenkomst op maat

De vorm van samenwerking die wordt gekozen met samenwerkingspartners is van groot belang voor de inzichtelijkheid van een project. Bovendien hebben samenwerkingsovereenkomsten zoals een VOF of een CV juridische consequenties die gedurende het project meer risico's met zich mee kunnen brengen dan wenselijk is voor de gemeente.

Anticiperen op non-coöperatief gedrag van partners

Samenwerkingsverbanden met externe partijen zijn gebaseerd op onderling vertrouwen en daarmee per definitie erg kwetsbaar voor niet coöperatief gedrag. De gemeente is zich vooraf onvoldoende bewust geweest dat belangen kunnen divergeren of dat strategisch gedrag mogelijk is. Verder onderschat de gemeente de snelheid die nodig is in de samenwerking met andere partijen. Zij moet haar organisatie zo inrichten dat zij alle onderdelen van haar deel van de overeenkomst goed kan invullen (o.a. financiële controle). Als de gemeente steken laat vallen, gaan de andere samenwerkingspartners dit onderdeel invullen en komt de gemeente voor een voldongen feit te staan. Het is belangrijk om vooraf voldoende (machts) middelen in te bouwen, met behulp waarvan de gemeente tijdens de voorbereiding en uitvoering van het project een sterke onderhandelingspositie heeft en vasthoudt. Een sterke onderhandelingspositie van de gemeente voorkomt dat de partner geneigd is tot non-coöperatie. Hulpmiddelen om de onderhandelingspositie van de gemeente sterk te houden zijn:

- / In de planvormingfase actief nadenken over een minimumvariant, dat de gemeente zonder externe partijen zelf kan realiseren. De minimumvariant geeft de gemeente de mogelijkheid om te dreigen met stopzetten van de samenwerking.
- / In de voorbereidingsfase competitieve selectie aankondigen; partijen die in onderlinge concurrentie moeten dingen naar de hand van de gemeente stellen zich coöperatiever op.

- / Probeer een maximale flexibiliteit bij de voorbereiding en uitvoering in te bouwen via: ruimte laten voor veranderingen onderweg, project verdelen in fasen waartussen politieke besluitvorming nodig is, overeenkomst over momenten en situaties waarover politieke besluitvorming gewenst is. Door het instrument van vertraging en politieke besluitvorming bewuster in te zetten, krijgt de gemeente meer invloed op de voortgang kan vertraging gebruiken als wisselgeld in onderhandelingen.
- / Probeer de onderhandelingsstrategie te focussen op één of meer heldere doelen, bijvoorbeeld 'de verhouding economie/ wonen/infrastructuur is in project X 10%-50%-40%'.
- / Herijk en herbevestig regelmatig doelen, belangen, afspraken, procedures en werkwijzen. De projecten met andere (markt)partners vergen dynamiek en flexibiliteit. Dit noopt tot regelmatige herijking en herbevestiging.
- / Maak gebruik van een professionele gevolmachtigde onderhandelaar die vooraf is geïnstrueerd of betrek een leiderschapsfiguur uit gemeentelijke kring bij het project.
- / Wees alert op de voorbeeldfunctie van gemeente zelf als betrouwbare partner.
- / Laat contra-expertises uitvoeren.

Overdracht van dossiers verbeteren

De gemeente moet er voor waken dat de grip op projecten wordt verloren door personele wisselingen en onvolledige overdrachten van dossiers tussen afdelingen. Wanneer er verschillende medewerkers van de gemeente betrokken zijn bij een project moeten zij elkaar op een systematische wijze informeren over de voortgang en de ontwikkelingen binnen een project. In de huidige organisatiestructuur van de gemeente is de afdeling stadszaken verantwoordelijk voor de planontwikkeling en de grondexploitatie en is de afdeling wijkzaken verantwoordelijk voor de uitvoering en de opdrachtverstrekking. De overdracht van het project vindt plaats na de besluitvorming in de gemeenteraad. In deze organisatiestructuur schuilt het gevaar dat het integrale zicht op het project verloren gaat. Bovendien moet de overdracht op alle aspecten van het project helder zijn. Op dit moment is de gemeente overigens bezig met de ontwikkeling van een overdrachtsformulier.

Integraal overzicht opbrengsten en kosten

Voor de beheersing van het project is een continue inzicht in de financiële stand van zaken noodzakelijk. De gemeente moet ten alle tijden een actueel overzicht kunnen hebben van de opbrengsten en kosten van een project. Het moet duidelijk zijn wie hiervoor verantwoordelijk is en wie dit controleert. Het aanstellen van een multidisciplinaire projectleider is hierbij wenselijk, aangezien een projectleider die van alle markten thuis is de financiële projectadministratie kan beheren, maar ook moet kunnen beoordelen of bepaalde kosten marktconform zijn. Hiervoor is civieltechnische kennis en inzicht in de markt noodzakelijk.

Bijlage 6. Handreiking en checklist grote projecten Rekenkamer Venlo

Onderstaande handreiking en checklist zijn ontwikkeld door de Rekenkamer Venlo naar aanleiding van het onderzoek naar grote projecten dat de rekenkamer in 2010 heeft afgerond.

De handreiking

Fase	Handreiking
Definitie	<p>De raad kan besluiten tot aanwijzing van een groot project indien hij van mening is dat zijn controlerende taak vereist dat meer toegesneden informatie, periodiek te verstrekken, noodzakelijk is, beargumenteerd op basis van de volgende overwegingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> / Er is sprake van een niet routinematige, grootschalige en in tijd begrensde activiteit; / De gemeente draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project; / Er zijn substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke / uitvoeringsrisico's aan het project verbonden; / Er zijn belangrijke gevolgen voor de samenleving of de gemeente aan verbonden; / Er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies; / Er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.
Sturing	<ul style="list-style-type: none"> / Zijn er regels vastgesteld ten aanzien van projectmatig werken, waaronder het risicomanagement? / Geven de regels een waarborg zodanig dat de raad ervan uit kan gaan dat B&W 'in control' zijn ten aanzien van de sturing en beheersing van grote projecten? / Zijn de ruimtelijk-fysieke beleidsdoelstellingen door de raad vastgesteld (bijv. in programma's, beleidsnota's, visies e.d.)?
Beheersing	<ul style="list-style-type: none"> / Wordt de raad naar behoefte geïnformeerd over project beheersing, risicomanagement en afwijkingen van het plan? / Is er een stelsel van maatregelen, procedures en processen waardoor het college controleerbaar zorg draagt voor het continu nastreven en realiseren van de vastgestelde beleidsdoelen?

	<ul style="list-style-type: none"> / Maakt dit stelsel van maatregelen, procedures en processen voor de raad inzichtelijk waarop risico's worden gemanaged en het interne beleid en voorschriften worden nageleefd? / Worden projectaudits en evaluaties uitgevoerd en gerapporteerd aan de raad?
Toezicht houden	<ul style="list-style-type: none"> / Kan de raad zijn rol waarmaken op het gebied van toezicht houden door middel van informatievoorziening over de voortgang van de projecten, inclusief aansturing, bijsturing, beheersing en verantwoording? / Is sprake van een heldere, eenduidige oordeelsvorming over de voortgang en eventuele interventie indien uit het oordeel blijkt dat dit noodzakelijk is om de doelstellingen van het project binnen de gestelde kaders te kunnen realiseren?
Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> / Is de informatievoorziening deugdelijk (betrouwbaar, tijdig, volledig, relevant)? Wordt de raad actief door het college geïnformeerd? / Stelt deze informatievoorziening de raad in staat zijn controlerende en volksvertegenwoordigende rol waar te maken?

De checklist

Onderwerp	Vragen
Kaderstelling	<ul style="list-style-type: none"> / Betreft het een project(voorstel) waarover de raad geïnformeerd wil worden zoals afgesproken ten aanzien van de 'majeure' projecten? / Probleemanalyse: is duidelijk welk probleem met het project wordt aangepakt en waarom het zou werken? Welke aannames zijn gedaan? / Op welke door de raad vastgestelde beleidsdoelstelling is dit initiatief gebaseerd? / Welke alternatieve oplossingen zijn benoemd, bestaat er een voorkeur en hoe zijn de alternatieven afgewogen? / Wat zijn de outcome doelstellingen (beoogde maatschappelijke effecten), en zijn deze toetsbaar? / Wat zijn de output doelstellingen (beoogde prestaties / resultaten), en zijn deze toetsbaar?

	<ul style="list-style-type: none"> / Zijn belangen en wensen van de beoogde doelgroep(en) in beeld? / Zijn belangen en wensen van derden (marktpartijen, belangenorganisaties, in-/samenspraak) in beeld? / Is er een communicatieplan en wat houdt dit in?
Rijkwijdte (scope)	<ul style="list-style-type: none"> / Projectdefinitie / afbakening: is helder wat wél en wat niet onder het project valt? / Is er ruimte voor scopewijzigingen? Zo ja, wie besluit wanneer? / Is er flexibiliteit ten aanzien van kosten, opbrengsten en kwaliteit (met andere woorden: zijn er bandbreedtes aangegeven waarbinnen het project uitgevoerd wordt)?
Sturing	<ul style="list-style-type: none"> / Op welke grootheden wordt het project gestuurd? / Is duidelijk, over de hele looptijd van het project, wat de besluitvormingsmomenten (mijlpalen) zijn en wat de betrokkenheid van de raad daarbij is? / Bij Publieke Private Samenwerking (PPS): is de verantwoordelijkheid- en bevoegdheidsverdeling tussen gemeente en marktpartijen beschreven? / Is vastgelegd dat bij wijzigingen in scope, financiën, risico's en tijd/ planning de raad kan bijsturen?
Planning	<ul style="list-style-type: none"> / Is er een tijdschema waarin de verschillende projectfasen aan concrete data worden gekoppeld? / Is er rekening gehouden met besluitvorming / communicatie over de mijlpalen met de raad? / Is aangegeven wat de minimum en de maximum tijdsduur is van het project (bandbreedte)? / Is in de planning van het project voldoende tijd ingeruimd voor in-/ samenspraak?
Financiën	<ul style="list-style-type: none"> / Is er een gedegen raming van kosten en opbrengsten (zowel investeringskosten als (jaarlijkse) exploitatiekosten)? Is ook aangegeven hoe de raming tot stand is gekomen? Is de raming getoetst, intern/extern? / Is de wijze van bekostiging / budgettaire inpassing (in de gemeentebegroting) in relatie tot de risicoanalyse duidelijk? / Zijn er afspraken/voorstellen over compensatie

	<p>bij eventuele overschrijdingen?</p> <ul style="list-style-type: none"> / Bij PPS: is de keuze voor PPS onderbouwd (variantenanalyse) en is de gekozen vorm (partnerkeuze, belangenanalyse) nader ingevuld? Zijn er sluitende afspraken over eventuele private financiering?
Risico's	<ul style="list-style-type: none"> / Is er een risico-inventarisatie en wordt inzicht gegeven in de impact van de risico's? / Wordt in de risico-inventarisatie aandacht geschonken aan mogelijke oplossingsscenario's (beheersmaatregelen om de risico's te beteugelen)? / Bij PPS: is er in de risico-inventarisatie aandacht voor afwentelingmechanismen en stelposten? / Zijn de genoemde risico's daadwerkelijk risico's (of bijvoorbeeld scopewijzigingen)? / Zijn de risico's geassocieerd (bijv. financieel, juridisch, technisch, bestuurlijk)? / Is de kans van optreden per risico helder? / Welke beheersmaatregelen (met bijbehorende kosten en dekking) per risico worden aangedragen? / Is er een kwantificering van het totaal bruto risico, inclusief bandbreedte?
Projectorganisatie- en uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> / Is de projectorganisatie, zowel intern binnen de gemeente als bij een eventuele externe uitvoeringsorganisatie, helder omschreven? / Is de administratieve organisatie en interne controle duidelijk, inclusief de daarin geregelde toetsingsmechanismen en functiescheiding (toezicht/ uitvoering)? / Zijn er audits gepland? Op welke momenten? / Bij PPS: is de toezichthoudende rol van de gemeente goed belegd (wordt actief toezicht gehouden en waaruit blijkt dat)?
Controle	<ul style="list-style-type: none"> / Wordt de raad in tussen- en eindrapportages ingelicht over de realisatie, de verschillen met het oorspronkelijke besluit en de verklaring hiervan?

Bijlage 7. Lijst met afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
BDB-index	Bureau documentatie Bouwwezen
DB	Dagelijks Bestuur
DO	Definitief ontwerp
FMS	Financieel informatiesysteem
GOTIK	Geld, organisatie, tijd, informatie, kwaliteit
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
PPS	Publiek-private samenwerking
PvE	Plan van Eisen
SKW	Stichting Kennemer Woonfederatie
TIM	urenregistratiesysteem
VO	Voorlopig ontwerp
Vof	Vennootschap onder firma
WoM	Woon op Maat