

Concept

Regeling risicovolle projecten

Gemeente Utrecht

Afspraken over de informatievoorziening bij risicovolle projecten

Concept ter consultatie – 10 februari 2020

CONCEPT



Colofon

uitgave

Concernmanagement Financiën en Control
Bestuurs- en Concernstaf
Gemeente Utrecht
030 – 286 00 00
info@utrecht.nl

in opdracht van

Afdeling Concernmanagement Financiën en Control
Organisatie Bestuurs- en Concernstaf
Gemeente Utrecht

internet

www.utrecht.nl

rapportage

Agnes Scholte, Katia Scholder, Jan Karens (Afdeling Raadsorganen/Griffie), Anja Eling

informatie

A.M. Eling
030 – 28 61167

Inhoud

| | | |
|---|---|----|
| | Regeling risicovolle projecten Gemeente Utrecht | 1 |
| 1 | Inleiding | 4 |
| 2 | De afspraken uit de regeling op een rijtje | 9 |
| 3 | Wel of niet onder de regeling | 10 |
| 4 | Producten voor projecten onder de regeling | 13 |
| 5 | Hoe volgt de raad risicovolle projecten? | 15 |
| | Bijlage 1: Projectverantwoording | 16 |
| | Bijlage 2: Inhoud rapportages | 17 |

1 Inleiding

Aanleiding

Bij de behandeling van het rapport Samen Sturen (Rekenkamer Utrecht, 4 december 2018) is een motie aangenomen waarin de gemeenteraad van de gemeente Utrecht het college de opdracht heeft gegeven om een regeling te ontwikkelen voor grote en risicovolle projecten (motie 2018/278). Hiermee verwoordde de gemeenteraad een gevoel dat ook in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de gemeente Utrecht had postgevat: er zijn nu en in de toekomst zulke grote projecten in uitvoering, dat het professionaliseren van zowel de organisatie van het project als de informatievoorziening daarover prioriteit heeft. Dit heeft geleid tot een traject waarin door ambtenaren, raadsleden en bestuurders gezamenlijk is gezocht naar een voor Utrecht geschikte regeling waarin de focus niet alleen ligt op de financiële risico's maar eveneens op de bestuurlijke complexiteit, invloed op de stad, de sturing van het project en risico's die gepaard gaan met innovaties.

Aanleiding voor de regeling

De gemeente Utrecht wil de lessen die het project Uithoflijn geleerd heeft benutten voor het treffen van een regeling waarin de informatievoorziening over risicovolle projecten aan de gemeenteraad geregeld is.

Ook andere grote steden hebben veelal een regeling getroffen voor de informatievoorziening over grote projecten aan de gemeenteraad.

De gemeenteraad heeft zich tijdens het raadsdebat uitgesproken over zijn wens om een regeling te ontwikkelen voor grote en risicovolle projecten. Tegelijkertijd was er bij de gemeente Utrecht al een onderzoek in uitvoering naar de professionaliseringskansen voor de beheersing van grote projecten. Dit laatste heeft geleid tot het besluit van het college om een beheersingskader op te stellen voor de wijze waarop deze projecten gestuurd en

beheerst worden. Hierin wordt ingegaan op de verbetering van de interne beheersing door meer verankering in processen en systemen, strakke afspraken over sturing en verantwoording en het actueel houden van een heldere projectgovernance. Dit kader dient een verbetering van de beheersing van projecten en de informatievoorziening daarover te bewerkstelligen. De regeling risicovolle projecten gaat over de informatievoorziening van de meest risicovolle projecten aan de gemeenteraad. In de regeling wordt de werking van de control op verzoek van de gemeenteraad uitgelicht. Het beheersingskader, inclusief de regeling risicovolle projecten, moet leiden tot verbetering van enerzijds de beheersing van projecten en anderzijds de informatie en transparantie daarover. Hier presenteert het college de regeling voor risicovolle projecten (in het vervolg aangeduid met RRP).

Er is bij de voorbereiding van deze regeling overleg gevoerd met diverse betrokkenen (zie bijlage 1). Deze regeling is samen met een werkgroep van gemeenteraadsleden voorbereid. Ook zijn de regelingen die andere steden hierover hebben gemaakt hierbij betrokken.

In de titel van de 'Regeling Risicovolle Projecten' van de gemeente Utrecht, vragen twee termen om nadere uitleg:

- **Risicovol:** De afweging om een project wel of niet onder de regeling te laten vallen, is een afweging op grond van meerdere criteria. Het gaat bij deze afweging om meer dan alleen het financieel belang. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de inhoud van de criteria die hierbij een rol spelen.
- **Projecten:** de RRP gaat over de uitvoering van projecten. Een project is een eenmalige (reeks van) activiteit(en) waarbij binnen een bepaalde tijd wordt toegewerkt naar een gesteld doel. Of activiteiten onder de RRP kunnen vallen, wordt bepaald door de volgende randvoorwaarden:
 - **De eenmaligheid van de activiteit:** activiteiten die de gemeente op structurele basis uitvoert zullen niet onder de RRP vallen, ook al zijn deze risicovol
 - **Begrenzing in de tijd:** activiteiten waarvoor geen einddatum gepland is of als de verwachte looptijd meer dan 15 jaar is, zullen in principe niet onder de regeling vallen, ook al gaat het hierbij om een eenmalige activiteit. Deze tijdsperiode is zodanig lang dat activiteiten in die situatie meer lijken op een structurele activiteit dan een project.

De RRP is van toepassing op alle domeinen. De grootste en meest risicovolle projecten die op dit moment lopen, blijken met name uitgevoerd te worden in het fysieke domein.

In de afweging om wel of niet onder de RRP te vallen, speelt het geen rol van betekenis als de financiering van een project uit een grondexploitatie plaatsvindt. Een grondexploitatie gaat gepaard met de nodige risico's door het langlopende karakter ervan en door de schattingen die gemaakt worden over de kosten en baten. Bij de gemeente Utrecht zijn er instrumenten beschikbaar om deze risico's inzichtelijk te maken en is er een reguliere informatiestroom over lopende grondexploitaties. Deze instrumenten zijn vooral financieel van aard. Project kunnen vanwege hun omvang, gevoeligheid of inhoudelijke risicoprofiel alsnog onder de RRP gebracht worden. Hiervoor moet dan een inhoudelijke afweging gemaakt worden op basis van de criteria die in hoofdstuk 3 gepresenteerd worden.

Wat staat in de regeling

De rijksoverheid en de gemeenten Amsterdam, Delft en Amersfoort hebben een regeling voor de beheersing van grote projecten. De regelingen hebben een focus op de informatievoorziening maar betreffen in een aantal gevallen ook uitvoeringsaspecten zoals de governance, control en aansturing.

De RRP is een vastlegging van afspraken over de informatievoorziening van college aan de raad bij risicovolle projecten van de gemeente Utrecht. De RRP is geen verordening omdat geen regels gemaakt worden die een verplichtend karakter hebben naar externe partijen.

Doel en reikwijdte van de regeling

De RRP beoogt de sturing en beheersing van de meest risicovolle projecten in voorbereiding op en tijdens uitvoering te versterken en in een vroegtijdig stadium risico's en gewijzigde omstandigheden te signaleren, de raad daarover te informeren en vervolgens het gesprek tussen college en raad te faciliteren. De regeling garandeert niet dat zich geen onverwachte wendingen zullen voordoen tijdens de looptijd van een project.

Er is naar gestreefd om een zo beperkt mogelijk aantal afspraken op te nemen. De regeling bevordert dat adequate informatie wordt aangeleverd aan de gemeenteraad over risicovolle projecten, die het gesprek daarover tussen college en gemeenteraad faciliteert. Zo kunnen de risico's en uitdagingen in een risicovol project zoveel mogelijk het hoofd geboden worden. Om aan deze doelstelling te voldoen zijn subdoelstellingen van de regeling:

- Criteria bepalen om vast te kunnen stellen op welke projecten de regeling van toepassing is;
- Afspraken maken over de inhoud van de informatievoorziening;
- Afspraken over hoe de raad de risicovolle projecten volgt en in beeld houdt;
- Transparantie over de verdeling van bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden.

Aan het einde van de lopende raadsperiode (2022) wordt de RRP geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. De RRP doet niet af aan de verantwoording over grote projecten twee keer per jaar in de bestuursrapportages. Voor de projecten die in de bestuursrapportages zijn opgenomen en waarvan besloten wordt dat zij onder de RRP gaan vallen, zal in de bestuursrapportages naar de voortgangsrapportage volgens de RRP worden verwezen.

Informatievoorziening over grote projecten die op grond van deze regeling plaatsvindt, is in principe openbaar. Als informatie geheim moet blijven, zal het college deze geheimhouding opleggen, conform de regelgeving en bestaande procedures. Hierin verandert niets door de RRP.

Beslag op de organisatie

De uitvoering van RRP gaat het nodige vragen van de gemeenteraad, van het college en van de ambtelijke organisatie. RRP en het beheersingskader zullen in hun gezamenlijke werking moeten leiden tot een kwaliteitsverbetering van de projectbeheersing en informatievoorziening met een adequaat samenspel tussen raad, college en organisatie. Zonder hier extra formatieve ruimte voor beschikbaar te stellen, zal deze kwaliteitsverbetering niet gerealiseerd kunnen worden. Bij het maken van het beheersingskader zal in beeld worden gebracht wat het capaciteitsbeslag zal zijn van de maatregelen. Per project wordt het capaciteitsbeslag voor implementatie van de regeling geraamd op 400 uren, waarvan 200 eenmalig en jaarlijks gedurende de looptijd van het project 200 uren. Die uren zullen vooral besteed worden aan het opstellen van rapportages en bijdragen aan ijkings. Daarnaast zal er op centraal niveau tijdsbeslag plaatsvinden voor de leiding over de uitvoering en bestuurlijke advisering (265 uren per jaar). Dit tijdsbeslag geldt voor de coördinatie van het totaal van de grote projecten. Dit betekent een herprioritering binnen de formatie op centraal niveau met 0,2 fte.

Overzicht 1: raming van het aantal uren dat de uitvoering van de RRP met zich mee zal brengen

| Taken | Uren per project |
|--|--|
| Decentraal | |
| Basisrapportage groot project (1 keer) | 200 |
| Jaarlijkse ijking (x de looptijd) | 40 |
| Voortgangsrapportages (x de looptijd) | 160 |
| Totaal | 400 (waarvan 200 incidenteel) |
| Centraal | |
| Bestuurlijk advies over basisrapportage | 15 |
| Leiding decentrale ijkings- en voortgangsrapportages | 200 |
| Bundeling en advisering periodieke rapportages | 50 |
| Totaal | 265 |

De opbrengsten van deze regeling zijn in eerste instantie kwalitatief van aard en hebben vooral betrekking op een toegenomen transparantie over de inrichting van het project, de voortgang van het project en de mogelijkheden om hieraan op bestuurlijk niveau aandacht te besteden.

Overgangsbepalingen

De RRP treedt vijf weken na vaststelling door de raad in werking. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze regeling, is een analyse gemaakt van de op dit moment lopende projecten met een groter financieel beslag dan € 10 miljoen of anderszins risicovolle projecten. Voor deze projecten is afgewogen of het, gezien de fase waarin het project verkeert, nog relevant is om deze onder de werkingssfeer van de regeling te brengen. Voor projecten die binnen twee jaar afgerond zullen worden, zal dit niet meer gebeuren om de administratieve lasten voor alle betrokkenen beperkt te houden. Risicovolle projecten die nog meer dan 2 jaar lopen, zullen wel onder de regeling kunnen vallen. Voor alle projecten gaan overigens wel de uitgangspunten gelden die zijn opgenomen in het beheersingskader (zie hiervoor verder pagina 6).

Voor het toepassen van de regeling en de methodieken uit het beheersingskader, geldt een groeimodel. Per project zullen afspraken worden gemaakt over de wijzigingen die nog doorgevoerd moeten worden en de termijn waarop dit zal plaatsvinden.

Leeswijzer

In dit document zijn de volgende onderdelen opgenomen:

- Alle afspraken van de regeling op een rijtje (hoofdstuk 2);
- Criteria die bepalen of een project wel of niet onder de regeling valt (hoofdstuk 3);
- De producten voor projecten die onder de regeling vallen (hoofdstuk 4);
- De wijze waarop de gemeenteraad de risicovolle projecten volgt (hoofdstuk 5).

Elk hoofdstuk begint met de afspraken. Daarna volgt er een toelichting.

In bijlage 1 is de verantwoording over de uitvoering van de totstandkoming van deze regeling opgenomen. Bijlage 2 geeft aan welke onderdelen in de starrapportage en de voortgangsrapportages aan de orde dienen te komen.

CONCEPT

2 De afspraken uit de regeling op een rijtje

Bestuurlijke verantwoordelijkheid

1. Deze regeling wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de project-portefuillehouder namens het college van burgemeester en wethouders. De wethouder financiën is verantwoordelijk voor de werking van het kader.

Wel of niet onder de regeling

2. De gemeenteraad besluit op voorstel van het college of een project binnen deze regeling wordt uitgevoerd of daar niet onder valt.
3. De concerncontroller adviseert het college over toepassing van de regeling bij de startbeslissing van een project en vervolgens op basis van een jaarlijkse herijking.
4. De bestuurlijke en organisatorische complexiteit van een project, de impact ervan op de stad of zijn inwoners, de impact op de gemeentelijke bedrijfsvoering, het financieel belang, de mate van innovatie, inhoudelijke complexiteit en de doorlooptijd worden meegewogen bij de vraag of een project onder deze regeling valt.

Producten voor projecten die onder de regeling vallen

5. Onderdeel van de startbeslissing is het besluit om het project (al dan niet) onder de regeling te laten vallen. Deze beslissing wordt genomen op basis van onder andere een basisrapportage.
6. De raad stelt op voorstel van het college met de startbeslissing de kaders van het project vast, vastgelegd in de basisrapportage.
7. De raad besluit op voorstel van het college over de frequentie en verschijningsmomenten van de voortgangsrapportages en eindevaluatie van het project.
8. Over herijkingen van de status als RRP project besluit de raad op voorstel van het college.
9. De concerncontroller draagt zorg voor een onafhankelijke toets op de informatievoorziening.

De raad volgt risicovolle projecten

10. De gemeenteraad besluit per project op voorstel van het college, om de regeling toe te passen.

3 Wel of niet onder de regeling

De afspraken

2. De gemeenteraad besluit op voorstel van college of een project binnen deze regeling wordt uitgevoerd of daar niet meer onder valt.
3. De concerncontroller adviseert het college over toepassing van de regeling bij de startbeslissing van een project en vervolgens op basis van een jaarlijkse herijking.
4. De bestuurlijke en organisatorische complexiteit van een project, de impact ervan op de stad of zijn inwoners, de impact op de gemeentelijke bedrijfsvoering, het financieel belang, de mate van innovatie, inhoudelijke complexiteit en de doorlooptijd worden meegewogen bij de vraag of een project onder deze regeling valt.

De toelichting

Risico's inschatten

Een project wordt als risicovol beoordeeld op basis van een afweging van criteria. Omdat vele aspecten een rol kunnen spelen die tot risico's in de projectuitvoering leiden, wordt de afweging gemaakt op basis van meerdere criteria. In overzicht 3.1 zijn de criteria opgenomen.

Overzicht 3.1 criteria om te bepalen of een project als risicovol kan worden gezien

Bestuurlijk complex

Organisatorisch complex

Substantiële gemeentelijke bevoegdheden als samengewerkt wordt met meerdere partijen

Innovatief in uitvoering

Complexiteit bij de uitvoering of contractvorm

Impact op samenleving/omgeving/bewoners

Impact op gemeentelijke bedrijfsvoering

Budgettair beslag

Grote (financiële) risico's

Doorlooptijd

Bij de start van een project en bij de jaarlijkse ijking weegt het college af of het uit te voeren project hoog scoort op tenminste vijf van de criteria in overzicht 3.1. Dit kan worden uitgevoerd door punten toe te kennen aan de criteria. Projecten met hoge scores vallen onder de RRP. In Overzicht 3.2 is opgenomen hoe de puntentoekenning aan deze criteria verloopt.

Overzicht 3.2: operationalisering van de criteria aan de hand van punten

| criterium | Hoog (5 punten) | Middel (3 punten) | Laag (0 punten) |
|--|--|--|---|
| Bestuurlijk complex | Tenminste drie overheden of private organisaties spelen een belangrijke rol in het project | Een of twee andere overheden of private organisaties spelen een belangrijke rol in het project | Er zijn geen andere organisaties betrokken of hun rol is gering |
| Organisatorisch complex | Bij de uitvoering zijn tenminste drie organisaties of organisatieonderdelen betrokken. Hieronder kunnen ook aannemers en contractpartners vallen. | Bij de uitvoering zijn twee organisaties of organisatieonderdelen betrokken. | Uitvoering ligt volledig bij een organisatieonderdeel. |
| Substantiële gemeentelijke bevoegdheden als samengewerkt wordt met meerdere partijen | Besluitvorming is verdeeld over meerdere overheden | Andere organisaties hebben instemmingsrecht | Er is afstemming met andere partijen maar Utrecht beslist |
| Innovatief in technisch opzicht of contractvorm | Er wordt een nieuwe techniek ingezet en in het hele project blijft vernieuwing een rol spelen. Of er wordt een contractvorm ingezet waarmee de gemeente weinig ervaring heeft. | In de beginfase speelt vernieuwing een rol, in de uitvoering wordt hiermee routine opgedaan | Een aspect is vernieuwend, overwegend routinematige werkzaamheden |
| Complexiteit bij uitvoering | Uitvoering met veel raakvlakprojecten, in de binnenstad, ondergronds of aan cultureel erfgoed | Alleen raakvlakprojecten of contractvorm worden als risicovol gezien | Eenvoudige uitvoering en contractvorm |
| Impact op samenleving/ omgeving/ bewoners | Grote impact, hoort bij de prioriteiten van het college, ligt gevoelig in de samenleving | Grote impact, hoort bij prioriteiten van het college, niet gevoelig in de samenleving | Lage impact |
| Impact op gemeentelijke bedrijfsvoering | Hoge belasting van tenminste drie bedrijfsvoeringstaken | Hoge belasting van twee bedrijfsvoeringstaken | Hoge belasting van een bedrijfsvoeringstaak |
| Budgettair beslag | Hoger dan € 10 miljoen | Tussen € 2 en € 10 miljoen | Minder dan € 2 miljoen |
| Financieel beslag risico's | De (financiële) risico's zijn $\geq 20\%$ van het projectbudget, of meer dan € 5 miljoen of de financiële risico's zijn niet in kaart gebracht | (Financiële) risico's liggen onder de 20% van het projectbudget of minder dan € 5 miljoen | Er zijn nauwelijks (financiële) risico's |
| Doorlooptijd | Langer dan 5 jaar | 2 tot 5 jaar | Minder dan 2 jaar |

Momenten van ijkning en herijking

De gemeenteraad besluit op voorstel van college of een project onder de regeling valt. Bij de start van een project wordt hierover een eerste afweging gemaakt. Jaarlijks wordt een nieuwe risico-inschatting gemaakt en op basis van het puntentotaal op dat moment, wordt besloten of het project onder de

regeling blijft vallen of dat dit niet langer noodzakelijk is. Het college doet daarover een voorstel aan de raad. Het is de meest logische stap om deze ijking te koppelen aan een van de documenten in de planning- en control-cyclus. Omdat het gaat om een vooruitblik komt de begroting hier het meest voor in aanmerking.

Projecten kunnen een zeer lange looptijd hebben. Het is niet vanzelfsprekend dat de projecten, als zij eenmaal onder de regeling vallen, daar permanent onder blijven vallen. Immers, als projecten naar een andere fase gaan, kunnen de uitvoeringsrisico's weer anders ingeschat worden.

Betekenis als een project onder de regeling valt

Als een project onder de regeling valt dan heeft dat gevolgen voor:

- a) De informatievoorziening aan de Raad (algemeen en bij wijzigingen);
- b) De projectbeheersing;
- c) In kaart brengen informatiepositie en partners.

Ad a.

Als een project onder de RRP valt dan worden in de basisrapportage afspraken gemaakt over de informatievoorziening (inhoud en frequentie) aan de Raad. Er komt een aparte rapportage beschikbaar per project. De informatievoorziening van de projecten die niet onder de RRP vallen loopt mee in de reguliere P&C-cyclus.

In de voortgangsrapportages worden wijzigingen ten opzichte van de basisrapportage gecommuniceerd. Hierbij is het uitgangspunt dat het helder is of en welke vervolgkeuzes gemaakt kunnen worden door de Raad.

Ad b.

Als een project onder de regeling valt, treden extra maatregelen in de projectbeheersing (financieel en inhoudelijk) in werking. Dit wordt uitgewerkt in een separaat beheersingskader (zie ook hoofdstuk 1 Doel en Reikwijdte). Denk hierbij aan:

- Eenduidige afspraken over de inrichting van het risicomanagement
- Expliciete beleggen rol projectcontroller (integrale blik), expliciet beleggen rol contractmanager of manager projectbeheersing
- Versterkte control: expliciete inrichting advies concerncontrol

Ad c.

Risicovolle projecten kunnen samen met partners uitgevoerd worden. Hierdoor kunnen complexe situaties ontstaan voor de besluitvorming van de afzonderlijke partners maar ook rond de informatievoorziening van de gemeente Utrecht. Zo zou de gemeente afhankelijk kunnen zijn van de aanlevering van informatie van partners die een rol spelen in het project. In grote projecten waarbij de gemeente samenwerkt met externe partners verdient het daarom aanbeveling om het netwerk van het project in kaart te brengen: wie zijn de spelers, wat is het speelveld en welke regels gelden er bij de uitvoering. Het moet ook duidelijk worden of de controlerende taak van de gemeenteraad beïnvloed wordt door de samenwerking met externe partners.

4 Producten voor projecten onder de regeling

De afspraken

5. Onderdeel van de startbeslissing is het besluit om het project (al dan niet) onder de regeling te laten vallen. Deze beslissing wordt genomen op basis van onder andere een basisrapportage.
6. De raad stelt op voorstel van het college met de startbeslissing de kaders van het project vast, vastgelegd in de basisrapportage.
7. De raad besluit op voorstel van het college met de basisrapportage over de frequentie en verschijningsmomenten van de voortgangsrapportages en eindevaluatie van het project.
8. Over herijkingen van de status als RRP project besluit de raad op voorstel van het college.
9. De concerncontroller draagt zorg voor een onafhankelijke toets op de informatievoorziening.

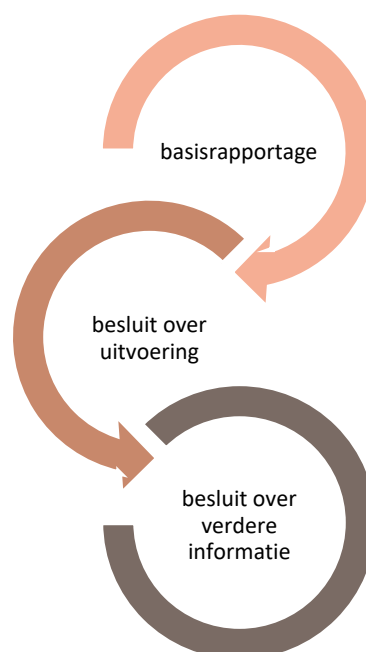
De toelichting

Informatieproducten

Als een project als risicovol wordt aangemerkt heeft dit betekenis voor de informatievoorziening. Er moet een basisrapportage worden opgesteld met informatie aan de raad over de projectkaders en –aanpak. De raad stelt dit vast. Gedurende de looptijd van het project verschijnen voortgangsrapportages en na afloop van het project een eindevaluatie. In bijlage 3 is opgenomen wat de inhoud van deze rapportages moet zijn.

Geheimhouding

In de Gemeentewet is opgenomen dat het college geheimhouding kan opleggen aan documenten (art. 55) en zijn er regels over de bespreking van geheime stukken in de gemeenteraad of een commissie daarvan (art.



86 en art. 25). In de Wet openbaarheid bestuur (art. 10) is opgenomen dat geheimhouding opgelegd kan worden om:

- te voorkomen dat de economische en financiële belangen van de gemeente geschaad worden (artikel 10 lid 2 sub b Wob); en
- te voorkomen dat private partijen bij onderhandelingen met de gemeente bevoordeeld worden en de gemeente daardoor niet benadeeld wordt (artikel 10 lid 2 sub g Wob); en
- de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van bij de aangelegenheid betrokken personen (artikel 10 lid 2 sub e Wob).

Als informatie in de basisrapportage of voortgangsrapportages geheim moet blijven, zal het college deze geheimhouding opleggen, conform deze regelgeving en bestaande procedures.

Concerncontrol

Deze regeling wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de projectportefeuillehouder namens het College van burgemeester en wethouders. De concerncontroller ziet namens de portefeuillehouder Financiën en Control toe op de werking van de regeling. De concerncontroller voert namens de portefeuillehouder Financiën en Control een jaarlijkse ijkning uit die zich richt op de vraag welke projecten wel en welke projecten niet meer onder de RRP moeten vallen.

De beheersing van een project is primair de verantwoordelijkheid van de IRM-er en uitgevoerd door de projectmanager met zijn team. De controlorganisatie van de gemeente Utrecht ondersteunt de projectorganisatie in het sturen op de goede dingen (effectiviteit) en de dingen goed doen (efficiency). Hiertoe monitort en faciliteert de control-organisatie de implementatie van effectieve werkprocessen en risicomanagement en adviseert over adequate en betrouwbare informatievoorziening.

Voor de risicovolle projecten is de rol van projectcontroller belegd. De projectcontroller heeft een onafhankelijke rol en maakt geen deel uit van het projectteam. De projectcontroller beoordeelt en geeft advies over de door het projectteam opgeleverde verantwoordings- en overige projectdocumenten. De onafhankelijkheid van de projectcontroller is gewaarborgd door de aanvullende rol van de business controller en de functionele aansturing door en escalatielijn naar de concerncontroller. De business controller ziet toe op de werking van projectcontrol en de relatie tussen de ontwikkelingen binnen het project en het bredere gemeentebelang. De businesscontroller valt hiërarchisch onder de IRM en wordt functioneel aangestuurd door de concerncontroller. De concerncontroller ziet toe op de werking van control in de organisatie en stuurt bij of geeft extra aandacht waar control kwetsbaar is. De concerncontroller voert control uit op project-gerelateerde bestuursvoorstellen. Ook zal de concerncontroller expliciet adviseren aan het college over de adequaatheid van de informatievoorziening. De uitwerking hiervan wordt meegenomen in de versterkingsopgave control.

Tegenspraak in het project (een onafhankelijke kritische blik op de werkwijze of aanpak) heeft meerwaarde. Daarom doet de projectorganisatie jaarlijks voorstellen voor de manier waarop deze tegenspraak vorm kan krijgen. Er zijn tal van vormen van tegenspraak denkbaar: audits, second opinions, Gateway reviews of informele tegenspraaksessies.

5 Hoe volgt de raad risicovolle projecten?

De afspraken

10. De gemeenteraad besluit op voorstel van het college per project om de regeling toe te passen.

De toelichting

Als de gemeenteraad besluit om de RRP toe te passen vraagt dat van de raad ook het nodige. De raad wordt namelijk uitvoerig geïnformeerd over het project. Per project wordt bij de startbeslissing duidelijk gemaakt wat de raad met de rapportages gaat doen gedurende de looptijd van het project. Daarbij gaat het om de keuze of de raad de reguliere procedure voor agendering van de stukken volgt of op voorhand kiest voor het standaard agenderen van de voortgangsrapportages in een Raadsinformatiebijeenkomst of commissie ter behandeling/bespreking. De raad kan besluiten een adviescommissie voor het volgen en begeleiden van risicovolle projecten in te stellen en/of raadsrapporteurs aan te wijzen die deze rol kunnen vervullen. Ook kan de raad besluiten om een externe audit uit te laten voeren op een risicovol project dat in uitvoering is. Dit geldt voor alle activiteiten, hierin verandert niets door de RRP.

Bijlage 1: Projectverantwoording

Totstandkoming regeling

Op 4 december 2018 publiceerden de Rekenkamer Utrecht en de Randstedelijke Rekenkamer samen het rapport 'Samen Sturen' over de realisatie van de Uithoflijn. In het rapport zijn aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op aspecten als het verbeteren van de informatievoorziening, de volledigheid van de ramingen en de governance van het project. Tijdens de raadsbehandeling van het rapport 'Samen Sturen' heeft de gemeenteraad van Utrecht het college met de motie 'Lessen voor grote en complexe projecten' (M278, 2018) opgedragen om in samenspraak met de raad te komen tot een Regeling grote projecten. Dit document is de uitwerking van deze opdracht. In de afgelopen maanden zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Op 25 maart 2019 is een bijeenkomst georganiseerd met projectmanagers van grote projecten bij de gemeente Utrecht en medewerkers van de BCS om met hen te bespreken of het mogelijk zou zijn een regeling voor grote projecten te maken en zo ja, aan welke randvoorwaarden deze dan zou moeten voldoen.
- Vervolgens is op 11 april 2019 in een raadsinformatiebijeenkomst hetzelfde thema besproken. Naar aanleiding van deze raadsinformatiebijeenkomst is een werkgroep geformeerd van raadsleden waarmee op 23 mei 2019 verder is gesproken over de grote lijnen van een regeling. In de werkgroep zaten Susanne Schilderman, Bulent Isik, Sander van Waveren, Jan Wijmenga, Dimitri Gilissen en Peter van Corler.
- Deze bijeenkomsten hebben geleid tot het maken van een zogenaamde kapstoknotitie die in conceptvorm is voorgelegd aan al deze eerder geconsulteerde partijen en ook met de wethouders Klein en Van Hooijdonk (respectievelijk op 17 en 24 juni 2019).
- Na toetsing van de uitgangspunten is de kapstoknotitie uitgewerkt in een conceptregeling. Om na te gaan welke projecten op dit moment onder de regeling zouden vallen, zijn de criteria uitgewerkt, gekwantificeerd en is vervolgens gewerkt zoals hieronder is beschreven.
- De conceptregeling is besproken in de werkgroep van raadsleden op 26 september en 10 oktober. Dit heeft geleid tot aanpassing van enkele aspecten in de regeling. Vooral de toets waarmee bepaald kan worden of projecten onder de regeling vallen, is hiermee aangescherpt. Ook is een belangrijke toevoeging gedaan die betrekking heeft op de rol van de concerncontroller.

Bijlage 2: Inhoud rapportages

Inhoud basisrapportage

In deze basisrapportage per project dat onder de RRP valt, wordt ingegaan op:

- De doelstelling en context: er wordt duidelijk gemaakt wat de gemeente met het project wil bereiken. Er wordt aangegeven welke publieke waarde de gemeente wil verbeteren of bevorderen en hoe het project hier aan bijdraagt. Tevens wordt aangegeven op welk moment of bij het bereiken van welke gebeurtenis, het project niet langer onder deze regeling zal vallen.
- De scope: aangegeven wordt wat wel en wat niet bij de uitvoering van het project hoort. Ook wordt een raming van de projectkosten gemaakt. Onzekerheden en bandbreedtes daarin worden benoemd. Als een project kan worden verdeeld in deelprojecten of fasen, wordt dat beschreven.
- Governance: in de basisrapportage wordt aangegeven hoe het project bestuurd wordt. Het sturingsmodel moet uitgewerkt worden, inclusief een verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Als er meerdere partijen bij de uitvoering van het project betrokken zijn, wordt zo mogelijk aangegeven welke samenwerkingspartners en -vormen er zijn. Als dat nog niet bekend is, wordt aangegeven wanneer hierover wel meer informatie beschikbaar komt. Hierbij wordt aangegeven welk van de partners kan besluiten over welke aspecten of fasen. Daarnaast wordt besproken waar de mandaten uit bestaan en waar die zijn vastgelegd. Alle formele regelingen die tussen de samenwerkingspartners worden getroffen, worden beschreven in de basisrapportage.
- Advisering: als er adviserende of toezichhoudende organisaties betrokken zijn bij de uitvoering van het project, wordt aangegeven welke dat zijn en op welke wijze de gemeenteraad wordt ingelicht over de adviezen of toezichtbevindingen. Adviezen over het sturingsmodel, de uitvoering, de financiën of de planning van het project worden in ieder geval gedeeld met de gemeenteraad.
- Afspraken over informatievoorziening: in de basisrapportage worden afspraken vastgelegd over de frequentie en inhoud van reguliere voortgangsrapportages. Ook wordt aangegeven in welke gevallen tussentijdse informatie aan de gemeenteraad noodzakelijk is. Faseovergangen in een project zijn aanleiding voor een tussentijdse rapportage. In de basisrapportage wordt aangegeven welke fasen in het project te verwachten zijn en op welke wijze daarover gerapporteerd wordt. Als zich wijzigingen voordoen dient daarover apart informatie verstrekt te worden aan de gemeenteraad.
- Financieel kader en sturing: het beschikbare budget en de inzet ervan per fase, per jaar of per deelproject wordt opgenomen in de basisrapportage. De raming, de geprognosticeerde eindstand per fase (planstudie, realisatie en onderhoud/exploitatie) en de verwachte besteding per kostensoort (zoals organisatie, contract/bouw/uitvoeringskosten, onvoorzien) worden op dezelfde manier opgenomen. Daarnaast wordt beschreven uit welke bronnen de kosten gedekt worden. Onzekerheden hierin worden beschreven en aangegeven wordt op welk moment hierover meer duidelijkheid kan worden gegeven.

Hoe een raming opgebouwd moet worden, is een onderwerp dat nader geregeld wordt in het beheersingskader. Daarin wordt een methode aangereikt die tevens aangeeft welke componenten hierin betrokken moeten worden (zoals uitvoeringskosten, exploitatiekosten na opleveren).

- Markt: beschreven wordt of in het project marktpartijen een rol spelen. Als dit het geval is, zal ingegaan worden op welke wijze dit gebeurt. Moet er in het project een marktverkenning komen, wordt ingezet op een innovatieve aanbestedings- of contractvorm of spelen in dit opzicht andere relevante factoren een rol?
- Risico's en beheersmaatregelen: de top 5 vijf risico's (na beheersmaatregelen) van het project worden beschreven. Hierbij wordt ingegaan op meerdere soorten risico's (zoals financieel, organisatorisch, technisch of juridisch), zowel voor de korte als de langere termijn. De impact van deze risico's en de gekozen beheersmaatregelen worden in beeld gebracht en uitgewerkt. Beheersmaatregelen kunnen zijn: vermijden, verminderen, overdragen of accepteren. Verder is er zicht op de totaalomvang van alle risico's die overblijven voor de gemeente na toepassing van de beheersmaatregelen en op welke manier dit opgevangen zal worden (bv planningsbuffer of post onvoorzien binnen het project of in het weerstandsvermogen).
- Planning: aangegeven wordt wat de mijlpalen binnen het project zijn (deterministische planning). Ook wordt aangegeven wat de planning zal zijn als een aantal risico's in de praktijk werkelijkheid worden (probabilistische planning). Zo ontstaat er een meer realistisch beeld van het project en een bandbreedte in de tijd waarbinnen het gerealiseerd zal worden. Bij een groot project dat ontwikkeld wordt in een complexe omgeving, moet extra ruimte opgenomen worden in de planning en het projectbudget voor tegenvallers; niet alleen voor onvoorziene omstandigheden binnen het project, maar ook voor ontwikkelingen buiten de scope van het project, die de kosten en planning kunnen beïnvloeden. Ook de planning van en risico's die optreden in relevante nevenprojecten worden meegewogen. Het beheersingskader voor grote projecten zal hier richtlijnen voor geven.
- Kwaliteitsmanagement: beschreven wordt hoe de kwaliteit van de uitvoering geborgd wordt. Als daarin verschillen zijn tussen de fasen of deelprojecten van het project, worden die beschreven. In de uitvoering zijn bij voorkeur vormen van tegenspraak opgenomen (audits, dwarskijsessies, reviews of second opinion). De wijze waarop leerervaringen worden vastgelegd en gebruikt worden beschreven. Tevens wordt aangegeven op welke wijze de gemeenteraad over de uitkomsten ervan ingelicht wordt.
- Plan van aanpak voor eerste fase met doorkijk voor vervolg: te maken producten, publiekrechtelijke besluiten, keuzes met betrekking tot inwonersparticipatie etc.
- Informatievoorziening in voortgangsrapportages: aangegeven wordt met welke frequentie voortgangsrapportages verschijnen en hoeveel tijd er tussen het beschreven tijdvak en het verschijnen van de rapportage verstreken mag zijn.
- Raakvlakkenmanagement: aangegeven welke projecten of activiteiten raken aan de uitvoering van het project. Er moet ook een beeld gegeven worden van de wijze waarop de projecten of activiteiten van invloed zijn en welke risico's deze met zich meebrengen. Ook andere activiteiten die in de omgeving van het project een rol spelen (van interne en externe partijen) worden beschreven.

- Communicatie en omgevingsmanagement: op welke wijze wordt voorzien in de communicatie met de inwoners of stakeholders van het project? Beschreven wordt welke aanvullende activiteiten nodig zijn. Is aanvullende communicatie nodig vanwege het periodiek verschijnen van voortgangsrapportages over de uitvoering van het project.

Inhoud voortgangsrapportage

Deze voortgangsrapportages, bedoeld als informatievoorziening van het college aan de raad, gaan vooral in op afwijkingen op de afspraken in de basisrapportage. De volgende elementen komen in de voortgangsrapportage terecht:

- Afwijkingen ten opzichte van eerdere rapportages
- Resultaten van tegenspraak, audits, adviezen of toezichtbevindingen
- Inhoudelijke en financiële voortgang van het project: in welke fase zit het project
- Beheersmaatregelen en het effect ervan
- Actuele ontwikkelingen, actualisatie van de risicoanalyse en juridische procedures
- Beoordeling of de afspraken in het sturingsmodel nog steeds passend en toereikend zijn
- Planning en risico's van relevante nevenprojecten
- Geleerde lessen

Inhoud eindevaluatie

Aan het einde van een project stuurt het college de eindevaluatie van het project ter informatie aan de raad. De eindevaluatie gaat in op:

- Bereikte resultaten (terug naar de doelstelling)
- Budget en verantwoording van de besteding
- Beheer overdracht en afspraken
- Lessen uit project (ook op het gebied van risicomanagement)