REKEN KAMER UTRECHT

Aan de gemeenteraad en het college van
Burgemeester en Wethouders van de gemeente Utrecht

Behandeld door	Gerth Molenaar	**Datum**	11 mei 2021
Doorkiesnummer	030 – 286 1391	**Ons kenmerk**	21.05.11.01
E-mail	g.molenaar@utrecht.nl	**Onderwerp**	Rekenkamerbrief Raadsvoorstel Regeling Risicovolle Projecten
Bijlagen			

Geachte leden van de raad en het college,

Op 19 april 2021 ontving u het *Raadsvoorstel Regeling risicovolle projecten*. Hiermee is een volgende stap gezet op het traject dat is gestart met het aannemen van de motie *Lessen voor grote en complexe projecten* (M2018/278) bij de besluitvorming over het rekenkamerrapport *Samen sturen* op 20 december 2018.

Met deze brief delen wij op hoofdlijnen onze zienswijze op de voorliggende regeling (verder aangeduid als de RRP) en bijgevoegde documenten met u. Dat doen wij in vervolg op onze rekenkamerbrief *Consultatie Concept Regeling Risicovolle Projecten* (17 februari 2020). Daarnaast zullen wij ook een relatie leggen met de raadsbrief *Plan van aanpak voor opvolging aanbevelingen 'Samen sturen'* van 19 juli 2019.

WAT VINDEN WE POSITIEF?

Algemeen

Wij hebben met waardering kennisgenomen van de documenten waarmee het college de projectbeheersing en informatievoorziening van grote en risicovolle projecten wil verbeteren. In vergelijking met eerdere concepten is wat nu voorligt veel meer uitgewerkt en voorzien van begeleidende documenten en adviezen.
Het is positief dat de RRP geen opzichzelfstaand document is, maar dat voor de organisatie ook een *Handleiding projectbeheersing* is opgesteld. Ook vinden we het positief dat er een *Afwegingskader ijking en herijking* is opgesteld, op basis waarvan een beredeneerde selectie van projecten kan worden gemaakt.

Het is belangrijk om de projectbeheersing gemeentebreed te versterken door de Handleiding en de RRP consequent toe te passen. We vinden het verstandig dat het college na drie jaar het eerste evaluatiemoment heeft aangekondigd zodat ervaringen in de praktijk tijdig tot bijstelling van beleid kunnen leiden.

Plan van aanpak aanbevelingen rapport *Samen sturen*
Op 19 juli 2019 heeft het college de raad geïnformeerd over het plan van aanpak volgend op de aanbevelingen van het rekenkamerrapport *Samen sturen* over de Uithoflijn. Destijds waren zowel de RRP als het beheersingskader nog niet gereed. Nu dat wel het geval is, stellen wij vast dat de aanbevelingen uit ons rapport zijn opgevolgd.

Consultatie
In de rekenkamerbrief *Consultatie Concept Regeling Risicovolle Projecten* (17 februari 2020) plaatsten wij drie kanttekeningen bij de concept-RRP, met een beknopte toelichting:

1. *Onduidelijk of RRP ook betrekking heeft op de fase voorafgaand aan besluitvorming in de gemeenteraad*

Wij pleitten er in de consultatie voor om in de RRP veel duidelijker uit te werken welke onderwerpen in een startdocument moeten worden opgenomen. Voorafgaand aan de besluitvorming over een groot project – in de initiatief- en uitwerkingsfase – moet de raad volgens ons kunnen beschikken over een volledige kosten-batenanalyse, de projectbegroting en de risicoanalyse. Ook is een second opinion over deze documenten gewenst. In andere regelingen, bijvoorbeeld bij het Rijk en bij enkele andere grote steden, zijn bepalingen met deze strekking opgenomen.

2. *Geen inzicht in beheersingskader*

Ten tijde van de consultatie op de concept-RRP verwees het college veel naar een beheersingskader, waarin de uitvoeringsaspecten voor projecten worden geregeld. We hadden destijds geen inzicht in dit kader. Het beheersingskader is nu uitgewerkt in de *Handleiding projectbeheersing.*

3. *Relevantie van risicomanagement*

Het nut en de kracht van de RRP staat of valt bij de inbedding daarvan in het bredere geheel van omgang met risico's en het managen daarvan. Het is dan ook van belang dat de RRP (en het beheersingskader) en het beleid voor risicomanagement goed op elkaar aansluiten. Hierbij wordt gedacht aan het hanteren van identieke begrippen, en van zoveel mogelijk uniforme en gebruikelijke procedures. Wij pleitten ervoor om op basis van een meer volledig systematisch overzicht van risico's – en niet alleen over een top-5 van risico's – te rapporteren.

Met het voorliggende raadsvoorstel en de opgestelde documenten en adviezen wordt aan veel kanttekeningen bij de consultatie op de eerdere versie invulling gegeven. Dat neemt niet weg dat wij ook enkele kritische kanttekeningen willen plaatsen.

WAAR ZIJN WE KRITISCH OVER?

Behandelde onderwerpen in het startdocument

Bij de consultatie hebben we gepleit voor een systematische uitwerking van onderwerpen die in het zogenoemde startdocument behandeld moeten worden. In de RRP (artikel 7) wordt een uitwerking gepresenteerd. Hierbij valt ons het volgende op:

- In vergelijking met andere soortgelijke regelingen (zoals de Regeling Grote Projecten van de Tweede Kamer of de Regeling risicovolle projecten van Rotterdam) zijn hier de eisen voor het onderdeel (7.4a) 'doelstelling' summier. Wij missen een verplichte probleemanalyse en een kosten-batenafweging die de besluitvorming over risicovolle projecten ondersteunt. Ook missen wij de verplichting van specifieke, meetbare en tijdgebonden doelstellingen die helpen in de rapportage van de voortgang.
- We zien geen actieve koppeling met de begroting. Wij vinden een uitleg hoe het project in de begroting wordt gepast van belang. Hierbij zou niet alleen aandacht moeten zijn voor de investering, maar eveneens voor de exploitatie. Wij raden daarom aan om te werken op basis van life-cycle costing, zodat aan het begin van het project de financiële gevolgen voor de gemeentelijke begroting van zowel investering als exploitatie duidelijk worden.

Afwegingskader ijking en herijking

Voor een systematisch antwoord op de vraag welke projecten onder werking van de RRP dienen te komen, is een afwegingskader ontwikkeld. Projecten krijgen een risicoprofiel aan de hand van een set van tien criteria en een onderliggende vragenlijst. De scores (0, 3 of 5 punten) op de onderscheiden criteria worden bij elkaar opgeteld, waarbij de ondergrens van 30 punten is aangehouden om onder de RRP gebracht te worden. Volgens ons is een dergelijk puntensysteem nogal arbitrair. Naar onze mening zou het ingeschatte risicoprofiel (met onder andere een risicoanalyse in termen van kans x impact) bepalend moeten zijn voor het al dan niet onder de RRP brengen ervan.

De uitgevoerde exercitie heeft geresulteerd in het concept voorstel om op dit moment vijf projecten onder de RRP te brengen, waaraan als zesde project (gelet op het raadsvoorstel) de Merwedekanaalzone is toegevoegd. Het valt ons op dat de geselecteerde projecten overwegend het fysiek-ruimtelijke domein betreffen. Hoewel in dat domein onmiskenbaar sprake is van grote en risicovolle projecten, vinden we het opvallend dat er geheel geen risicovolle projecten zijn geselecteerd uit andere domeinen, zoals het sociaal domein of bijvoorbeeld ICT-projecten uit het domein van bestuur, organisatie en bedrijfsvoering.

Dit komt volgens ons doordat een deel van de tien criteria overlappen (criteria 1, 2 en 3). Door deze overlapping krijgen samenwerkingsprojecten snel een hoger puntenaantal dan door de gemeente zelfstandig in één domein uitgevoerde projecten (zoals ICT-projecten). Hierdoor wegen de criteria budget, financiële risico's en impact op de samenleving minder zwaar mee. Daarnaast speelt mogelijk de gehanteerde definitie van wat een project is een rol, waarbij sprake moet zijn van een tijdelijke projectorganisatie; dit ter onderscheiding van bijvoorbeeld

een programma of een opgave. Het onderscheidende van een project lijkt ons vooral het niet-routinematige en tijdelijke karakter in plaats van de organisatie. Wij menen dat het risicoprofiel van een project bepalend zou moeten zijn voor het onder de RRP brengen, niet de vraag of iets al dan niet onder de projectdefinitie valt.

Bij de huidige stukken missen wij een overzicht van alle aan de criteria getoetste projecten. Wij vinden het raadzaam om dat overzicht nog toe te voegen en dat ook in de toekomst te blijven doen. Immers, de raad is volgens de RRP ook zelf bevoegd om voorstellen te doen om projecten onder de RRP te brengen. Het zou voor de rekenkamer in dat laatste geval logisch zijn als de raad aan de hand van het afwegingskader motiveert waarom een project onder de RRP zou horen.

WELKE AANBEVELINGEN DOEN WE?

Samenvattend doen we de volgende aanbevelingen:

- Voeg een verplichte probleemanalyse, een kosten-batenafweging en SMART-doelen toe aan de bepalingen in de RRP voor de inhoud van het startdocument;
- Geef uitleg over de koppeling van een project met de begroting, met daarbij aandacht voor de investering en de exploitatie;
- Beoordeel of de toepassing van het afwegingskader resulteert in de gewenste selectie van projecten voor de RRP;
- Voeg het overzicht van alle getoetste projecten toe aan de bespreekstukken voor de raadsbehandeling van de RRP.

TEN SLOTTE

Wij beogen u als raad met deze brief onze zienswijze en enkele aandachtspunten te geven. We verwachten dat de RRP zal bijdragen aan de projectbeheersing en aan het versterken van de informatiepositie van de Raad. De rekenkamer zal de werking van de RRP in de praktijk blijven volgen. We zien de behandeling van de RRP door de raad met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,



Drs. P.W.D. Venhoeven
Voorzitter Rekenkamer Utrecht

Stadhuisbrug 1 Utrecht
Postbus 16200, 3500CE Utrecht
030-286 13 91 | utrecht.nl/rekenkamer