Rekenkamer Utrecht

Aan de Gemeenteraad en
het College van Burgemeester en Wethouders

Behandeld door:	Gerth Molenaar	Datum:	17 februari 2020
Doorkiesnummer:	030 - 286 13 91	Ons kenmerk:	20.02.17.01
E-mail:	g.molenaar@utrecht.nl	Onderwerp:	Consultatie Concept Regeling Risicovolle Projecten

Geachte leden van de raad en het college,

Op 10 februari ontvingen wij van het college de Concept Regeling risicovolle projecten Gemeente Utrecht (verder aangeduid als RRP) met het verzoek hierop vóór 24 februari in het kader van consultatie een reactie te geven. Graag maken we van deze gelegenheid gebruik, mede om ook aan de werkgroep raadsleden RRP en de adviescommissie Controle en Financiën onze zienswijze kenbaar te maken.
We hebben met veel belangstelling kennisgenomen van voorliggend concept. Het is positief dat in de RRP niet alleen de informatievoorziening en de selectiecriteria van de projecten die onder de werking van de RRP gaan vallen aan bod komen, maar dat ook wordt ingegaan op de inrichting en werking van control en tegenspraak bij risicovolle projecten.

In deze brief geven wij onze zienswijze op enkele hoofdzaken en plaatsen drie kanttekeningen bij de RRP.

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

Bij de besluitvorming over het rekenkamerrapport ‘Samen sturen’ over de Uithoflijn heeft de raad op 20 december 2018 de motie ‘Lessen voor grote en complexe projecten’ aangenomen.[1] Deze motie draagt het college onder meer op de aanbevelingen van de rekenkamer in zijn volledigheid over te nemen en om in samenspraak met de raad te komen tot een Utrechtse ‘Regeling grote projecten’.
In het rekenkameronderzoek constateerden wij dat er bij de besluitvorming door de raad in 2012 geen compleet beeld van de kosten was. Ook lag er toen geen complete

[1] Motie M2018/278

Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) op tafel. Beslispunt 1 van het raadsbesluit bij het rekenkamerrapport gaat hierover.[2]
In 2017/2018 ontstond veel commotie over een overschrijding met € 84 mln. die voor minstens de helft veroorzaakt was door kostenposten die bij de besluitvorming over de start van het project buiten beschouwing waren gelaten of te laag waren geraamd (VEB-kosten, lage VAT-kosten, kleine post onvoorzien). Waren deze vooraf wél dan wel reëler in beeld gebracht, dan zou de kostenoverschrijding veel kleiner zijn geweest en tot minder politieke en maatschappelijke onrust hebben geleid. Het is daarom belangrijk dat de RRP ook betrekking heeft op de initiatieffase en uitwerkingsfase van een project *voordat* besloten wordt of een project wel of niet wordt uitgevoerd. Het voorstel voor de RRP is op dit punt niet helder. Zo wordt op pag. 5, regel 10 expliciet vermeld: 'de RRP gaat over de uitvoering van projecten', hetgeen suggereert dat de RRP geen betrekking heeft op de cruciale besluitvormingsfase.
Voorafgaand aan de besluitvorming over een groot project moet de raad volgens ons kunnen beschikken over een volledige MKBA, 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.[3]

De voorbereiding van een besluit over de uitvoering van een risicovol project is een cruciale fase. Om tot een zorgvuldig besluit te komen moet de raad daarbij over juiste en volledige informatie kunnen beschikken en zelf kunnen bepalen welke informatie het nodig acht voor haar controlerende taak. In veel grote projecten-regelingen wordt daarom ook expliciet en vrij gedetailleerd aangegeven welke informatie in een startdocument (of basisrapportage) tenminste opgenomen moet zijn en hoe de kwaliteit van deze informatie geborgd moet worden. Alhoewel de regelingen een generiek karakter hebben, is de invulling ervan per groot of risicovol project maatwerk.
In hoofdstuk 4 en bijlage 2 wordt ingegaan op de inhoud van de basisrapportage, maar dit blijft vrij algemeen. Wij pleiten ervoor om in de RRP veel duidelijker uit te werken welke onderwerpen in een startdocument moeten worden opgenomen. De wijze waarop dit op rijksniveau is gedaan in Hoofdstuk IV. De aanvang van een groot project en V. Informatievoorziening van de Regeling Grote Projecten, zou daarbij als voorbeeld kunnen dienen. Hierbij willen wij aandacht vragen voor het SMART-karakter van geformuleerde doelen van het project, de beschikbaarheid van een MKBA en een risicoanalyse en waar mogelijk ook effectmeting na verwezenlijking van het project.

In de RRP wordt gesproken over het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie bij de voorbereiding en uitvoering van risicovolle projecten. De raad moet

[2] Raadsbesluit 20 december 2018, nr. 115.

[3] Daarbij is gekeken naar de volgende regelingen. Rijk, Regeling Grote Projecten – Geldend van 23-02-2017 t/m heden. Amsterdam, Regeling Risicovolle Projecten (opgenomen in Financieel Stelsel, paragraaf 6.3 in hoofdstuk Risicomanagement). Den Haag, Checklist grote projecten, 23 februari 2009 (RIS161689a). Rotterdam, Regeling risicovolle projecten Rotterdam 2012, Gemeenteblad 2014-126. Gemeente Delft, Regeling Delftse aanpak risico's in beeld, 28 november 2017.

door de toepassing van de RRP beter in staat worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen. De uitoefening van deze rollen is gericht op sturing en beheersing vooraf en tijdens een project, op aspecten als tijd, geld, kwaliteit en resultaat. Het is van belang dat de raad beschikt over juiste en volledige informatie als zij een besluit moet nemen of de voortgang en uitvoering van een project moet beoordelen. Het zou wenselijk zijn als explicieter wordt gemaakt op welke momenten per projectfase de raad aan zet is en wanneer en waarover er besluitvormingsmomenten zijn.

2. Geen inzicht in beheersingskader

In de RRP wordt aangegeven dat in een separaat beheersingskader de uitvoeringsaspecten voor projecten worden geregeld. Gesteld wordt: 'Het beheersingskader, inclusief de regeling risicovolle projecten, moet leiden tot verbetering van enerzijds de beheersing van projecten en anderzijds de informatie en transparantie daarover'. En: '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' (p.6). Daarom is het lastig om deze RRP te beoordelen zonder te weten wat het beheersingskader omvat en hoe dit is uitgewerkt.

Op 19 juli 2019 heeft het college de raad geïnformeerd over het plan van aanpak voor opvolging van de aanbevelingen van het rekenkamerrapport 'Samen sturen'.[4] Uit deze brief blijkt dat de aanbevelingen een plek gaan krijgen in de RRP en/of in een beheersingskader dat bruikbaar is voor grote projecten.[5] Aan negen aanbevelingen zou opvolging worden gegeven door ze te verwerken in zowel de RRP als het beheersingskader. Bij drie aanbevelingen is vermeld dat deze alleen worden opgevolgd door het een plek te geven in het beheersingskader. Het is de bedoeling dat hiermee meer greep komt op de uitvoering van risicovolle projecten. Wij hebben nog geen kennis kunnen nemen van dit beheersingskader. Daardoor is op dit moment niet duidelijk op welke wijze het college uitvoering heeft gegeven aan het plan van aanpak en aan de opvolging van de aanbevelingen.

Onze indruk is dat in het voorliggende concept van de RRP de aanbevelingen deels zijn verwerkt. Dat bleek ook al bij onze eerste kanttekening. Mogelijk is dat in samenhang met het beheersingskader de aanbevelingen wel worden opgevolgd en afdoende uitgewerkt. Wij merken op dat het college zich in de brief van 19 juli 2019 in reactie op enkele aanbevelingen terughoudend opstelt. Het is begrijpelijk dat sommige aanbevelingen sterk zijn gemotiveerd door de bevindingen en conclusies van het onderzoek naar de Uithoflijn en daardoor niet per definitie op alle risicovolle /grote projecten van toepassing hoeven te zijn. Dat betreft bijvoorbeeld de aanbevelingen over het sturingsmodel bij samenwerking, het instellen van een adviesraad en borging van de opvolging van adviezen, alsmede het informeren van de

[4] Raadsbrief Plan van aanpak voor opvolging aanbevelingen 'Samen sturen', 19 juli 2019.

[5] Dit beheersingskader is aangekondigd in de Raadsbrief Uitkomsten onderzoek professionaliseringskansen beheersing grote projecten, d.d. 25 juni 2019. Betreft: Gemeente Utrecht / Concernaudit, Rapportage onderzoek verdere professionalisering beheersing grote projecten, 25 april 2019.

raad over relevante adviezen. Wij pleiten ook bij dergelijke aanbevelingen voor maatwerk, maar met nadruk op het hanteren hierbij van het ‘ja, tenzij’- en niet het ‘nee, mits’-principe.

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. Dat komt ook naar voren wanneer naar ervaringen elders wordt gekeken. 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. Het is van belang dat bij de risicoanalyses ook gebruik wordt gemaakt van inhoudelijke, technische, bestuurlijke en financiële expertise van buiten het project.
In dit verband wekt het bevreemding dat in de RRP bij risico’s en beheersmaatregelen wordt voorgesteld om alleen de top vijf risico’s te beschrijven. Wij pleiten ervoor om, op basis van een meer volledig systematisch overzicht van risico’s te rapporteren. Hierbij kunnen risico’s in verschillende categorieën, zoals omgeving, organisatie en project, worden onderscheiden. Zowel de gemeenten Amsterdam als Rotterdam refereren in hun regelingen daarbij expliciet aan de RISMAN-methodiek.[6] De RISMAN-methodiek is bij de gemeente bekend en ook toegepast bij de opzet en uitvoering van onder meer het project Uithoflijn. Mogelijk wordt deze methodiek in het beheersingskader aan de orde gesteld. Het verdient echter aanbeveling om hierop ook in de RRP explicieter in te gaan.

We hopen met deze kanttekeningen een bijdrage te leveren aan de gedachtevorming over nut en noodzaak van een regeling voor grote projecten en zien de verdere uitwerking van de RRP met veel belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,



Peter van den Berg
Voorzitter Rekenkamer Utrecht

[6] De gemeente Amsterdam heeft bij het document Financieel Stelsel (8 maart 2018) enkele bijlagen opgenomen die praktische handvatten bieden: (1) Format risicoanalyse, (2) Aandachtspunten risicobeheersing en (3) Risicomanagement volgens de RISMAN-methode.