Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Regeling risicovolle projecten

Beleidsveld	Financiën
Organisatieonderdeel	Bedrijfsvoerings- en Strategienetwerk
Opsteller	Annemarie Koolenbrander
Kenmerk	8687761
Vergaderdatum Raad	Volgt
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De Regeling risicovolle projecten vast te stellen, waarmee de kaderstelling en de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de meest risicovolle projecten van de gemeente wordt gestructureerd.

2. De projecten Restauratie Domtoren, Overvecht Noord Aardgasvrij, Programma wervengebied, Noordelijke Randweg Utrecht, Berlijnplein en Merwedekanaalzone (deelgebied 5) onder het regime van de Regeling te brengen.

3. Het besluit tot wijziging van de Financiële verordening gemeente Utrecht vast te stellen en daarmee de Regeling risicovolle projecten in de verordening te verankeren.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Samenvatting

De Regeling risicovolle projecten structureert de kaderstelling en de informatievoorziening over de meest risicovolle projecten van de gemeente. Aan de hand van de regeling krijgt de dialoog over sturing, beheersing en bijsturing van deze projecten vorm. De regeling werkt de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad uit ten aanzien van risicovolle projecten. Daarom wordt zij verankerd in de Financiële verordening.

Context

Aanleiding

In december 2018 is het rapport Samen Sturen van de Rekenkamer Utrecht en de Randstedelijke Rekenkamer verschenen. Bij de behandeling van dit rapport is een motie aangenomen waarin de gemeenteraad 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 bestuurlijke en ambtelijke 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 raadsleden, bestuurders en ambtenaren 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. De Regeling risicovolle projecten ligt nu voor.

Afwegingskader

Om te bepalen welke projecten de gemeente heeft die als risicovol kunnen worden beschouwd en daarom onder de Regeling vallen, is er een afwegingsinstrument ontwikkeld (de ijking van projecten). Dit kader maakt geen deel uit van de Regeling en is als bijlage 1 ter informatie bijgevoegd.

Verankering

De regeling staat niet op zichzelf, maar is ingebed in het gemeentelijke stelsel van projectbeheersing en risicomanagement.

Verbetering projectbeheersing

Zowel het rapport Samen Sturen als ook het onderzoek Professionaliseringskansen van Concernaudit lieten zien dat verbetering van de projectbeheersing mogelijk en nodig is. Op basis hiervan is een intern kader voor projectbeheersing vastgesteld, dat een werkwijze voorschrijft. De implementatie van dit nieuwe kader gaat gepaard met een traject, gericht op verankering van het kader in processen en systemen, in de wijze van sturing en verantwoording en het actueel houden van een heldere projectgovernance, inclusief houding en gedrag van projectmedewerkers. De handleiding voor projecten is als bijlage 2 ter informatie bijgevoegd.

Juridisch kader

De regeling is de uitdrukking van een gemeentelijke beleidskeuze om de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad ten aanzien van risicovolle projecten specifiek vast te leggen. Het besluit is referendabel.

Beoogd effect

De Regeling beoogt de controlerende en kaderstellende rol van de raad ten aanzien van risicovolle projecten te versterken, door tijdens de ontwerp en uitvoering van een risicovol project risico's en gewijzigde omstandigheden ten aanzien van de kaders te kunnen signaleren, het verloop en de uitvoering van de projecten te monitoren en op basis daarvan de dialoog over sturing en beheersing ervan te voeren. Waar nodig leidt dit tot bijsturing door een wijziging van de kaders van een risicovol project vast te stellen.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening

Op 20 december 2018 heeft de gemeenteraad naar aanleiding van het rapport Samen Sturen van de Rekenkamer Utrecht en de Randstedelijke Rekenkamer besloten de aanbevelingen over te nemen. Op 19 juli 2019 heeft het college de gemeenteraad geïnformeerd over onze voornemens voor de wijze waarop het college deze besluiten wil opvolgen. In deze brief heeft het college aangegeven zowel een regeling voor risicovolle projecten te maken als een beheerskader met interne regels over voorbereiding, bemensing en uitvoering van project. Daarbij is gebruik gemaakt van de uitkomsten van

het auditonderzoek ‘Professionaliseringskansen bij grote projecten’, waarover de raad op 25 juni 2019 (kenmerk 6274632) is geïnformeerd. Een eerdere versie van de Regeling is, tegelijk met het kader projectebeheersing, beoordeeld door Twynstra Gudde. Deze professionele toets heeft geleid tot een aantal aanbevelingen (ter informatie bijgevoegd als bijlage 3) die zijn verwerkt in het voorliggende document.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico’s

Beslispunt	
1	De Regeling risicovolle projecten vast te stellen, waarmee de kaderstelling en de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de meest risicovolle projecten van de gemeente wordt gestructureerd.
Argumenten	
1.1	Met de Regeling wordt de informatievoorziening over risicovolle projecten versterkt, opdat de raad zijn controlerende en kaderstellende rol kanuitvoeren.
	In de Regeling is vastgelegd welke informatie aan de raad wordt aangeboden in een startdocument en dat wordt voorzien in voortgangsrapportages op vaste momenten in het jaar. In artikel 7 is opgenomen welke kaders worden vastgelegd in een startdocument. Met de beschrijving in het startdocument krijgt de raad een goed beeld van alle relevante en risicovolle aspecten van een project. Door bij de start van een project te beschrijven hoe over deze kaders gehandeld zal worden, wordt tegemoetgekomen aan de besluiten van de gemeenteraad die zijn genomen naar aanleiding van Samen Sturen van de Rekenkamer Utrecht. Twee keer per jaar wordt met een voortgangsrapportage informatie per project opgeleverd. Centraal in deze voortgangsrapportage staan de voortgang in het project en wijzigingen ten opzichte van de uitgangspunten die beschreven zijn inhet startdocument. Daarnaast is de bepaling opgenomen dat tussenrapportages moeten worden gedaan als zich bijzondere situaties voordoen in de projecten endat bij het beëindigen van een risicovol project een eindrapportage wordt vastgesteld. Zo ontstaat aan het begin voor alle partijen duidelijkheid over de randvoorwaarden die voor het betreffende risicovolle project gelden, die gedurende de uitvoering worden gerapporteerd en aan het einde van een project geëvalueerd. In de Regeling is tevens vastgelegd dat een (her-)ijking plaatsvindt van projecten. Artikel 5, lid 2 van de Regeling bepaalt welke risico’s in de ijking moeten worden meegewogen om te bepalen of een project zodanig risicovol is dat dit onder de werkingssfeer van de Regeling moet worden gebracht. In de afweging worden risico’sop meerdere gebieden betrokken: financieel, uitvoering, gevolgen voor de stad of de inwoners, gevolgen voor de gemeentelijke bedrijfsvoering, innovaties en bestuurlijke of organisatorische complexiteit. De voortgangsrapportages worden opgenomen in de bestuursrapportages die twee keer per jaar verschijnen. Voortgangsinformatie over risicovolle projecten gaat op deze manier deel uitmaken van de reguliere informatiestroom binnen de P&C-cyclus. Daarmee wordt twee keer per jaar inzicht gegeven in de risico’s van de risicovolle projecten. Voorts is vastgelegd dat wijzigingen in de kaders die geconstateerd worden bij de voortgangsrapportages, voorzien worden van een raadsvoorstel tot vaststelling van de gewijzigde kaders (artikel 8). Ditzelfde geldt ookals er buiten de momenten van de voortgangsrapportages, in een tussenrapportage geconstateerd wordt, dat afgeweken wordt van de vastgestelde kaders (artikel 9).

1.2	De Regeling maakt transparant hoe burgemeester en wethouders zorg dragen voor kwalitatief goede en uniforme informatie.
	In het college zijn er twee verantwoordelijkheden belegd. In de eerste plaats zijn de portefeuillehouders van projecten in het college ervoor verantwoordelijk dat een eerste ijking van de projecten in hun portefeuille plaatsvindt. Als mocht blijken dat een of meer van zijn of haar projecten onder de Regeling gebracht zouden moeten worden, is de portefeuillehouder ervoor verantwoordelijk dat de vereiste informatie wordt opgeleverd in een startdocument en voortgangsrapportages. De portefeuillehouder control is ervoor verantwoordelijk dat er een ijking wordt georganiseerd en dat de voortgangsrapportages worden opgeleverd. Binnen het college vervult de wethouder control daarnaast de kritische rol op de informatievoorziening.
1.3	De Regeling is een aanscherping van de huidige wijze van informatievoorziening over projectrisicos bij door de raad aangewezen risicovolle projecten
	Tot nu toe wordt de raad in de bestuursrapportages geïnformeerd over de uitvoering van alle grote projecten en daarnaast in de paragraaf risicobeheersing en weerstandsvermogen over de belangrijkste projectrisico's. Door de gestructureerde informatievoorziening die wordt vastgelegd in de regeling ontvangt de raad twee keer per jaar een actueel inzicht in de projectrisico's en de stand van de implementatie van de beheersmaatregelen bij de aangewezen risicovolle projecten.
Beslispunt	
2	De projecten Restauratie Domtoren, Overvecht Noord Aardgasvrij, Programma wervengebied, Noordelijke Randweg Utrecht, Berlijnplein en Merwedekanaalzone (deelgebied 5) onder het regime van deRegeling te brengen.
Argumenten	
2.1	Uit de ijking van de gemeentelijke projecten is gebleken dat de gemeente aanzienlijke risico's loopt in deze projecten.
	Vanuit verschillende bronnen is nagegaan welke projecten er in 2021 bij de gemeente in uitvoering of voorbereiding zijn. Deze projecten zijn geijkt aan de hand van de criteria die daarvoor zijn opgesteld in het afwegingskader met behulp van informatie uit de projecten. Op basis hiervan kunnen vijf projecten als risicovol aangemerkt worden. De ontwikkeling van de Merwedekanaalzone is nog niet geijkt aan de hand van het afwegingskader, maar nu al is duidelijk dat (onderdelen van) deze ontwikkeling voldoen aan de criteria.
Kanttekeningen/Risico's	
2.1	In andere projecten doen zich ook risico's voor
	Het doel van de Regeling is het verbeteren van de kaderstelling en de informatievoorziening. Dit gebeurt voor de meest risicovolle projecten van de gemeente. Echter, ook projecten die bij de ijking niet tot de meest risicovolle projecten lijken te behoren, kunnen te maken krijgen met tegenvallers of onverwachte gebeurtenissen. Voor deze projecten geldt de Regeling niet, maar wel de versterking van de projectbeheersing door middel van het beheerkader.
2.2	Onverwachte wendingen blijven altijd mogelijk
	In de Regeling is vastgelegd welke informatie op welke momenten naar voren gebracht wordt bij de gemeenteraad. De bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn verhelderd. Dit kan de gemeente niet behoeden voor de mogelijkheid dat zich onverwachte wendingen voordoen in de risicovolle projecten, die het college en de raad niet voorzien hebben.

Beslispunt	
3	Het besluit tot wijziging van de Financiële verordening gemeente Utrecht vast te stellen en daarmee de Regeling risicovolle projecten in de verordening te verankeren.
Argumenten	
3.1	De Financiële verordening bepaalt voor welke onderwerpen de gemeenteraad financiële beleidskaders vaststelt
	In hoofdstuk drie van de verordening zijn de onderwerpen genoemd, waar de gemeenteraad beleidskaders vaststelt. De Regeling risicovolle projecten is een nieuw instrument, dat kaders stelt met betrekking tot financiële beheersing en informatievoorziening.

Financiën
Toepassing van de Regeling leidt tot meerkosten in de uitvoering van projecten, doordat vaker en diepgaander wordt gerapporteerd. Deze kosten worden gedekt uit het projectbudget.

Daarnaast zal er op centraal niveau tijdsbeslag plaatsvinden voor de coördinatie van de uitvoering en bestuurlijke advisering Bij de inrichting van het bedrijfsvoeringsonderdeel Concerncontrol is hier rekening mee gehouden.

De opbrengsten van deze regeling zijn 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.

Vervolg
Als besluitvorming heeft plaatsgevonden zal voorelk door de raad aangewezen risicovol project een startdocument worden opgesteld. De startdocumenten worden bij de Tweede bestuursrapportage 2021 ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden, of als er dit najaar een projectbesluit aan de orde is tegelijkertijd daarmee. Omdat het gaat om lopende projecten, markeert het startdocument hier niet de start van het project zelf, maar een andere weergave, conform artikel 7 van de Regeling, van de kaders die eerder zijn vastgesteld bij het voorbereidings- of uitvoeringsbesluit. Vanwege de planning van de besluitvorming over het project Merwedekanaalzone (deelgebied 5) zal het startdocument conform de Regeling zo snel mogelijk na het besluit (en uiterlijk zes maanden daarna) worden voorgelegd. Vervolgens zal de raad per project worden geïnformeerd in de bestuursrapportages. De nieuwe werkwijze van informatie en dialoog over de projecten zal volgens een groeimodel nader vorm en inhoud moeten krijgen. De Regeling voorziet in een evaluatie van de werking ervan drie jaar na de vaststelling van de Regeling.

Communicatie
De Regeling heeft een interne werking.

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- Regeling risicovolle projecten
- Wijziging Financiële verordening gemeente Utrecht

Bijlagen informatief
- Afwegingskader ijking en herijking van projecten
- Handleiding Projectbeheersing
- Rapport Twijnstra Gudde Quickscan VRP