Regeling risicovolle projecten gemeente Utrecht

~~13 april~~8 juni 2021

Kenmerk 8687761

Versie STREKT TER VERVANGING raadsvoorstel (wijzigingen bijhouden)

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 burgemeester en wethouders de opdracht heeft gegeven om een regeling te ontwikkelen voor grote en risicovolle projecten (motie 2018/278). Hiermee verwoordde de raad 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. Ambtenaren, raadsleden en bestuurders hebben vervolgens gezamenlijk gewerkt aan een voor Utrecht geschikte regeling, de Regeling Risicovolle Projecten. Deze regeling heeft als doel de raad te versterken in zijn kaderstellende en controlerende rol bij projecten, die risicovol zijn door hun betekenisvolle invloed op de stad, toepassing van innovaties, bestuurlijke complexiteit en/of een substantiële financiële omvang.

Risicomanagement vormt, als onderdeel van projectbeheersing, een belangrijk instrument voor de raad bij deze kaderstellende en controlerende rol. Kaderstellend omdat een risicoinventarisatie vooraf inzicht geeft in de belangrijkste risico's en onzekerheden in relatie tot de vast te stellen ambities en doelen. Controlerend omdat monitoring van deze risico's belangrijke informatie geeft over de voortgang en de beheersing van het project. De dialoog hierover tussen raad en college zorgt voor heldere verwachtingen over en weer en voor het maken van onderbouwde keuzes. Zo sluiten we aan bij het Utrechtse sturingsmodel: gedeelde waarden, heldere kaders en randvoorwaarden, goede informatievoorziening, leren en verbeteren via interactie en dialoog.

De Regeling wordt verankerd in de Financiële verordening.

Samenhang

De regeling staat niet op zichzelf, maar is ingebed in het gemeentelijke beheerkader. Dat beheerkader bestaat, naast geldende wet-en regelgeving zoals het Besluit begroten en verantwoorden (BBV), uit geldende afspraken en beleid van de gemeente Utrecht, die mede op basis van de Financiële verordening zijn vastgesteld. Te denken valt aan de Nota risicomanagement, de Nota inkoop, maar ook de Nota interne beheersing. Specifiek voor de beheersing van projecten is een kader vastgesteld, naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek van de afdeling audit naar de professionaliseringskansen voor projectbeheersing binnen de gemeente Utrecht. Dit kader voor projectbeheersing beschrijft de werkwijze voor interne beheersing van projecten.

De Regeling risicovolle projecten gaat over de kaderstelling en informatievoorziening over de meest risicovolle projecten aan de raad. De uitvoering van de regeling is gebaseerd op het beheerkader en specifiek de werkwijze voor de beheersing van projecten.



Samenspel

De uitvoering van de regeling is een samenspel tussen raad, college en organisatie. Als de raad besluit een project aan te merken als risicovol, ontvangt de raad meer en vaker informatie over de voortgang van het project. Op basis van deze informatie gaan raad en college een dialoog aan, die begint bij een onderbouwd besluit. Daarna volgt de vaststelling van het startdocument, waarin de kaders van het project worden vastgelegd, en dat daarmee de basis is voor verantwoording en bijsturing. Bij de vormgeving van de dialoog kan de raad 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 zijn algemene bevoegdheden van de raad, los van de regeling.

De toepassing van de regeling vindt op het niveau van het individuele project plaats onder de verantwoordelijkheid van de projectportefeuillehouder namens burgemeester en wethouders. De concerncontroller ziet namens de portefeuillehouder Control toe op de werking van de regeling. De beheersing van een project is primair de verantwoordelijkheid van de IRM-er en wordt uitgevoerd door de projectmanager met zijn team. De controlorganisatie van de gemeente Utrecht adviseert de projectorganisatie over 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 zij over adequate en betrouwbare informatievoorziening. Voor de projecten die onder deze regeling vallen, geldt een verzwaard controlregime. Dit houdt onder andere in dat -concerncontrol nauw is aangehaakt en het college expliciet adviseert over de informatie in de voorgangsrapportages-.

Gemeentebreed ~~met focus op fysiek domein~~

De regeling kan worden toegepast op alle projecten in de gemeente. Hoewel de risicovolle projecten zich voor het grootste deel in het fysieke domein zullen bevinden, waaronder ook binnen grondexploitaties, is de regeling ook van toepassing op risicovolle projecten in het sociale domein of op het gebied van bedrijfsvoering.~~De risicovolle projecten bevinden zich echter voor het grootste deel in het fysieke domein, ook binnen grondexploitaties~~.

Leeswijzer

Deze inleiding behoort niet tot de Regeling risicovolle projecten. De regeling bestaat uit de artikelsgewijze weergave van de afspraken en de toelichting daarop. ~~Alle afspraken van de regeling staan artikelsgewijs in Regeling risicovolle projecten gemeente Utrecht. De Toelichting bij de regeling risicovolle projecten bestaat uit een Algemeen deel en een Artikelsgewijs deel.~~

Regeling risicovolle projecten gemeente Utrecht

Artikel 1 Begripsbepalingen

Deze regeling verstaat onder:

a. kaders van een project: de in het startdocument vastgelegde doelstelling, scope, geld, tijd, kwaliteit, risico's en communicatie van risicovol project;

b. project: een samenhangend geheel van activiteiten, uitgevoerd door een tijdelijke projectorganisatie, gericht op het bereiken van een vooraf gedefinieerd resultaat;

c. risicovol project: een door de raad aangewezen project dat door de raad na afweging van de diverse criteria als genoemd in artikel 5, lid 4 als risicovol wordt beschouwd

d. startdocument: een vastgestelde weergave van de hoofdlijnen van een projectplan, zoals nader beschreven in artikel 7;

e. voortgangsrapportage: een periodieke rapportage waarin de ontwikkelingen, afwijkingen en voortgang ten opzichte van het startdocument wordt gemeld van alle projecten binnen deze regeling.

f. tussenrapportage: een rapportage waarmee de raad tussentijds door burgemeester en wethouders wordt geïnformeerd over de voortgang van een risicovol project, bij afwijkingen van de gestelde kaders;

g. eindrapportage: de rapportage waarmee de raad wordt geïnformeerd bij afronding van het project, of wanneer het project niet meer als risicovol wordt beschouwd;

h. afweegkader: de wijze waarop burgemeester en wethouders de onderdelen uit artikel 5, lid 4 toepassen om te bepalen of zij een voorstel zullen doen aan de raad om een bestaand dan wel nieuw project aan te wijzen als risicovol project of om deze aanwijzing te beëindigen.

Artikel 2 Doel

Het doel van deze regeling is de controlerende en kaderstellende rol van de raad bij risicovolle projecten te versterken, door:

a. bij de start van het project de kaders gestructureerd vast te stellen;

b. tijdens de uitvoering van een risicovol project risico's en gewijzigde omstandigheden ten aanzien van de kaders tijdig te kunnen signaleren (om bij te kunnen sturen), en
c. het verloop en de uitvoering van de projecten te monitoren en op basis daarvan, waar nodig, de dialoog over sturing en beheersing ervan met burgemeester en wethouders te voeren en bij te sturen door een wijziging van de kaders vast te stellen.

Artikel 3 Afbakening

Deze regeling is van toepassing op risicovolle projecten binnen alle beleidsdomeinen van de Gemeente Utrecht.

Artikel 4 Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Deze regeling wordt uitgevoerd door burgemeester en wethouders.

Artikel 5 Aanwijzing of beëindiging als risicovol project

1. Burgemeester en wethouders stellen een afweegkader vast, dat bepaalt aangeeft op welke wijze de onderdelen uit artikel 5, lid 4 worden toegepast.

2. Burgemeester en wethouders beoordelen voortdurend de lopende projecten om te bepalen of er sprake is van een risicovol project.

3. Als toepassing van het afweegkader leidt tot de conclusie dat er sprake is van een risicovol project beschrijven burgemeester en wethouders in een raadsvoorstel dat betrekking heeft op de start of wijziging van een project, om welke redenen zij voorstellen een project onder de werking van deze regeling te brengen of de onderbrenging daaronder te beëindigen. Indien sprake is van een risicovol project, dan onderbouwen burgemeester en wethouders dit en stellen de raad voor om overeenkomstig te besluiten.

4. In het voorstel zoals bedoeld in het derde lid wordt in elk geval melding gemaakt van:
   a. de gemeentelijke bevoegdheden als samengewerkt wordt met meerdere partijen;
   b. het budgettaire beslag en het financiële beslag van de risico's die verbonden zijn aan het project;
   c. de gevolgen die het project heeft voor de samenleving, omgeving en bewoners;
   d. de gevolgen die het project heeft voor de gemeentelijke bedrijfsvoering;
   e. de toepassing van innovatie zoals nieuwe technologieën, contractvormen of financieringsconstructies;
   f. de mate waarin er sprake is van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en/of uitvoeringsproces;
   g. de doorlooptijd.

5. Naast burgemeester en wethouders die aan de hand van het afweegkader een voorstel zoals bedoeld in het derde lid ter besluitvorming aan de raad voorleggen, kan de raad

tijdens de voorbereiding of uitvoering van een project zelf ook besluiten een project aan te wijzen of te beëindigen als risicovol project conform deze regeling.

Artikel 6 Informatievoorziening bij risicovolle projecten

1. Indien burgemeester en wethouders de raad voorstellen een project als risicovol aan te merken, dan voorzien zij het voorstel van een startdocument als bedoeld in artikel 7 of geven aan op welke termijn de raad dit kan verwachten.

2. Indien de raad besluit om een project aan te wijzen als risicovol project, zenden burgemeester en wethouders uiterlijk zes maanden na het raadsbesluit het startdocument als bedoeld in artikel 7 ter vaststelling aan de raad. Mocht deze termijn niet haalbaar zijn, dan kunnen burgemeester en wethouders onderbouwd een andere termijn voorstellen aan de raad.

3. Burgemeester en wethouders informeren de raad met voortgangsrapportages als bedoeld in artikel 8. De informatie is geënt op het actuele startdocument.

4. Burgemeester en wethouders informeren de raad waar nodig met een tussenrapportage als bedoeld in artikel 9.

5. Bij de afsluiting van een risicovol project, of wanneer een project niet meer als risicovol wordt beschouwd, bieden burgemeester en wethouders de raad een eindrapportage ter vaststelling aan als bedoeld in artikel 10.

Artikel 7 Startdocument

1. Het startdocument is het basisdocument voor de kaderstelling en controle op de risicovolle projecten op hoofdlijnen door de raad.

2. Een startdocument dat bij aanvang van de definitie-/opstartfase is opgesteld, wordt bij aanvang van de ontwerp-/initiatiefase en de realisatie-/uitvoeringsfase geactualiseerd.

3. Bij de besluitvorming over de fasedocumenten wordt het (geactualiseerde) startdocument door de raad vastgesteld, of geven burgemeester en wethouders aan op welke termijn de raad dit kan verwachten.

4. In het startdocument worden de kaders van een risicovol project vastgelegd, bestaande uit:

   a. De doelstelling;

      a.1. Doel en beoogd effect;

      a.2. Context van het project;

      a.3. Bijdrage aan publieke waarde;

      a.4. Beoogd eindmoment;

b. De scope;

b.1. Wat hoort wel en wat niet bij de uitvoering van het project;
b.2. Deelprojecten of fasering;
b.3. Plan van aanpak voor de eerste fase met doorkijk voor het vervolg;

c. Geld

c.1. Het beschikbare budget en de inzet ervan per fase, per jaar of per deelproject;

c.2. Onzekerheden in het budget, aan de kostenkant en aan de dekkingskant;

c.3. De raming, de geprognosticeerde eindstand per fase en de verwachte besteding per kostensoort worden op dezelfde manier per fase, deelproject of per jaar opgenomen;

c.4. Toelichting, onderbouwing en duiding van de opgenomen informatie, waarbij de bevindingen van adviseurs of toezichthouders expliciet inzichtelijk worden gemaakt;

d. Tijd

d.1. De planning, zo mogelijk beschreven in mijlpalen, van het project, waarbij expliciet wordt aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met vertragingsrisico's;

e. Kwaliteit

e.1. Wijze van borging van de kwaliteit van de uitvoering;

e.2. Eventuele verschillen daarin tussen de fasen of deelprojecten;

e.3. Toelichting, onderbouwing en duiding van projecten of activiteiten, zowel van interne als externe partijen, die van invloed zijn op dan wel de uitvoering raken van het project;

e.4. Toelichting, onderbouwing en duiding van de opgenomen informatie, waarbij de bevindingen van adviseurs of toezichthouders expliciet inzichtelijk worden gemaakt;

f. Risico's

f.1. De belangrijkste risico's die het beoogd effect en doelstellingen van het project kunnen belemmeren, waaronder ook marktrisico's en (indien van toepassing) risico's die samenhangen met innovaties;
f.2. De maatregelen die worden getroffen om deze risico's te beheersen;
f.3. Toelichting, onderbouwing en duiding van de opgenomen informatie, waarbij de bevindingen van adviseurs of toezichthouders expliciet inzichtelijk worden gemaakt;

g. Organisatie
g.1. Besturing van het project (governance);

g.2. Verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, inclusief de vormgeving van interne tegenspraak;

g.3. Samenwerkingspartners, contractpartijen en -vormen, inclusief een overzicht van verdeling van de beslissingsmacht;
g.4. Toelichting, onderbouwing en duiding van de opgenomen informatie, waarbij de bevindingen van adviseurs of toezichthouders expliciet inzichtelijk worden gemaakt
g.5. Regelingen die tussen de samenwerkingspartners zijn getroffen;
g.6. Afspraken over informatievoorziening aan de raad over (geheime) informatie die ressorteert bij samenwerkingspartners en derden, het project betreffende.

h. Communicatie
h.1. Communicatie met de inwoners en stakeholders;
h.2. Participatie met inwoners en stakeholders overeenkomstig de Participatieverordening.

Artikel 8 Voortgangsrapportage

1. Twee keer per jaar informeren burgemeester en wethouders de raad over de ontwikkelingen, afwijkingen en voortgang van risicovolle projecten in een voortgangsrapportage per project bij de bestuursrapportage.
2. De voortgangsrapportage beschrijft de voortgang in het project, de actuele ontwikkelingen en afwijkingen ten opzichte van de informatie in het startdocument.
3. Wanneer burgemeester en wethouders bij een voortgangsrapportage constateren dat een aanpassing van de kaders van één of meerdere risicovolle projecten nodig is, gaat de voortgangsrapportage gepaard met een raadsvoorstel tot vaststelling van de gewijzigde kaders van het project.
4. Wanneer burgemeester en wethouders bij een voortgangsrapportage constateren dat een project niet langer als risicovol is te beschouwen, dan wel dat een niet eerder als zodanig aangemerkt project risicovol is, gaat de voortgangsrapportage gepaard met een raadsvoorstel tot beëindiging dan wel toevoeging van een risicovol project.
~~3.~~5. Bij de voortgangsrapportage geven burgemeester en wethouders een totaaloverzicht van de risicovolle projecten.
~~4.~~6. Een voortgangsrapportage kan voorzien worden van een advies van de Adviescommissie Controle en Financiën en/of de accountant van de raad en/of de Rekenkamer, daar waar zij daar zelf aanleiding voor zien.

Artikel 9 Tussenrapportage

1. In het kader van hun actieve informatieplicht informeren burgemeester en wethouders met een tussenrapportage de raad over de ontwikkelingen, afwijkingen en voortgang van een risicovol project, indien deze zodanig zwaar wegen zijn dat deze niet kunnen wachten tot de reguliere voortgangsrapportage.

2. Wanneer burgemeester en wethouders bij een tussenrapportage constateren dat een aanpassing van de kaders of status van één of meerdere risicovolle projecten nodig is, gaat de tussenrapportage gepaard met een raadsvoorstel tot vaststelling van de gewijzigde kaders van het project, dan wel een raadsvoorstel om een project aan te merken of af te voeren als risicovol project.

3. Een tussenrapportage kan voorzien worden van een advies van de Adviescommissie Controle en Financiën en/of de accountant van de raad en/of de Rekenkamer daar waar zij daar zelf aanleiding voor zien.

Artikel 10 Eindrapportage

1. Wanneer een risicovol project is afgerond, of wanneer een project niet meer als risicovol wordt beschouwd, stellen burgemeester en wethouders een eindrapportage op.

2. Uiterlijk binnen zes maanden na het moment als bedoeld in het eerste lid stellen burgemeester en wethouders de eindrapportage ter beschikking aan de raad. Mocht deze termijn niet haalbaar zijn dan kunnen zij aan de raad onderbouwd een andere termijn voorstellen.

3. De eindrapportage over een risicovol project omvat in ieder geval informatie over:

   a. de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen zijn bereikt

   b. de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht

   c. de vraag wat de kosten zijn geweest van het project en in hoeverre deze afwijken van de oorspronkelijke raming

   d. de vraag in hoeverre de oorspronkelijke planning is gerealiseerd

   e. de vraag in hoeverre de borging van kwaliteit is geëffectueerd

   f. de vraag in welke mate de risico's zijn beheerst

   g. de vraag of de inrichting van de organisatie goed heeft gefunctioneerd

   h. de vraag in hoeverre de informatie toereikend is geweest

4. De eindrapportage bevat de in het project geleerde lessen.

5. Een eindrapportage kan voorzien worden van een advies van de Adviescommissie Controle en Financiën en/of de accountant van de raad en/of de Rekenkamer, daar waar zij daar zelf aanleiding voor zien.

Artikel 11 Evaluatie

Deze regeling wordt drie jaar na de inwerkingtreding geëvalueerd door burgemeester en wethouders en de raad.

Toelichting bij Regeling risicovolle projecten

Algemeen

Doel en reikwijdte van de regeling

De Regeling risicovolle projecten (RRP) beoogt de sturing en beheersing van de meest risicovolle projecten in voorbereiding 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 burgemeester en wethouders en raad te faciliteren. De regeling garandeert niet dat zich geen onverwachte wendingen zullen voordoen tijdens de looptijd van een project.

Samenspel

De regeling draagt, door het tijdig aanleveren van relevante informatie over risicovolle projecten, bij aan het samenspel tussen ambtelijke organisatie, bestuur en raad. Het samenspel ziet er op hoofdlijnen als volgt uit.

- De projectorganisatie stelt, in samenspraak met de concerncontroller, het startdocument op.
- Burgemeester en wethouders nemen een besluit over het startdocument.
- De raad stelt het startdocument vast en bepaalt daarmee de kaders voor de uitvoering van het project.
- De Regeling wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de project-portefeuillehouder namens burgemeester en wethouders.
- De wethouder Control is verantwoordelijk voor de werking van de Regeling.
- De concerncontroller ziet toe op de werking van de Regeling.

Dialoog over risico's

De dialoog tussen college en raad is van belang bij de versterking van de raad in zijn kaderstellende en controlerende rol. Het startdocument en de rapportages maken deze dialoog mogelijk. Centraal staan de doelstellingen en ambities van het project. Een risico-inventarisatie aan de start van het project geeft inzicht in de risico's (inclusief oorzaken en gevolgen) die het realiseren van de ambities en doelen kunnen belemmeren en is daarom essentieel.

Een risico-inventarisatie geeft antwoord op de volgende vragen:

- Wat zijn de belangrijkste risico's die het realiseren van de doelstellingen en ambities van het project kunnen belemmeren? Wat zijn de verwachtingen en waar liggen de onzekerheden?
- Wat zijn de belangrijkste risico's voor de planning? In hoeverre zijn deze op te vangen binnen het project?
- Wat zijn de belangrijkste risico's voor de kosten (risico's met financiële gevolgen)? Zijn deze op te vangen binnen het project? Is het onvoorzien toereikend om deze risico's op te vangen?
- Welke maatregelen treffen we om bovengenoemde risico's te beheersen en wie pakt deze maatregelen op? In hoeverre is het mogelijk de risico's daadwerkelijk te beïnvloeden?

Op deze manier draagt risicomanagement, inclusief de dialoog over ambities, verwachtingen en onzekerheden, bij aan:

- het bewust aangaan van risico's;
- expliciet keuzes maken op basis van risico-informatie;
- vooruit kijken, prioriteiten stellen en actief sturen op basis van de gemaakte keuzes;
- verrassingen voorkomen. Voor iedereen is het helder welke risico's worden gelopen en hoe de beheersing van de risico's die er zijn op het juiste niveau in de organisatie is belegd.

Bestaande regelingen en kaders

De RRP komt in plaats van 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~~ bij de bestuursrapportages een afzonderlijke, aan de RRP aangepaste voortgangsrapportage worden ~~opgenomen~~toegevoegd. Dit laat onverlet dat substantiële afwijkingen bij de uitvoering van alle projecten worden gerapporteerd aan de raad.

Informatievoorziening over risicovolle projecten die op grond van deze regeling plaatsvindt, is in principe openbaar. Als informatie geheim moet blijven, kan geheimhouding worden opgelegd conform de regelgeving en bestaande procedures.

Nadere invulling informatieplicht

De RRP is een nadere invulling van de informatieplicht van burgemeester en wethouders aan de raad voor risicovolle projecten van de gemeente Utrecht. De RRP is een kaderstellend document en wordt daarom verankerd in de Financiële verordening.

Overgangsbepalingen en evaluatie

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 twee jaar lopen, zullen wel onder de regeling kunnen vallen.

Drie jaar na de vaststelling wordt de RRP geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsbepalingen

Project

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 ('going concern') 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 van de gemeente. De grootste en meest risicovolle projecten die op dit moment lopen, worden met name in het fysieke domein uitgevoerd.

Risicovol project en grondexploitaties

In de afweging om wel of niet onder de RRP te vallen, speelt het geen rol van betekenis of 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. Projecten die gefinancierd worden uit een grondexploitatie kunnen vanwege hun omvang, gevoeligheid of inhoudelijke risicoprofiel alsnog onder de RRP gebracht worden.

Artikel 2 Doel

De raad wordt door de toepassing van de regeling beter in staat 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 hij een besluit moet nemen of de voortgang en uitvoering van een project beoordeelt.

De raad besluit of een project onder de regeling valt. Voor een risicovol project is het eerste moment om af te wegen of dit onder de RRP valt, het eerste moment dat een financieel en inhoudelijk kader ter besluitvorming aan de raad wordt aangeboden. Het kan hierbij gaan om besluitvorming over een

programma van eisen, een functioneel ontwerp of een ander document waarin een initiatief voor het eerst in de raad wordt besproken.

De RRP beoogt de sturing en beheersing van de meest risicovolle projecten tijdens de voorbereiding en de 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 burgemeester en wethouders en raad te faciliteren. De regeling garandeert niet dat zich geen onverwachte wendingen zullen voordoen tijdens de looptijd van een project.

Artikel 4 Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Deze regeling wordt uitgevoerd door burgemeester en wethouders. Binnen burgemeester en wethouders voeren twee wethouders taken uit in het kader van deze regeling: de projectwethouder en de wethouder control. De portefeuillehouders van projecten voeren de eerste (her-)ijking van de projecten in hun portefeuille uit. Ook voorziet de projectportefeuillehouder in juiste en volledige informatie over het project.

De wethouder control ziet namens burgemeester en wethouders toe op de werking van de regeling bij de bestuursrapportages, de herijking van risicovolle projecten en vervult de kritische rol op de informatievoorziening.

Artikel 5 Aanwijzing of beëindiging als risicovol project

Voorafgaand aan een risicovol project moet de raad kunnen beschikken over een startdocument dat inzicht geeft in de publieke waarde van het project, de projectbegroting en de risicoanalyse. Bij de start van een project wordt een eerste afweging gemaakt of het project wordt aangemerkt als risicovol. 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 (uitvoerings)risico's weer anders ingeschat worden. Ook is het mogelijk dat een project in een latere fase als risicovol worden aangemerkt.

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. Voor het selectieproces is een, door burgemeester en wethouders vastgesteld, afwegingskader uitgewerkt, aan de hand waarvan een objectieve ijking van projecten uitgevoerd kan worden.

Criteria die in de afweging worden gewogen zijn:

Criterium	Omschrijving
Bestuurlijk complex	Overheden of private organisaties spelen een belangrijke rol in het project.
Organisatorisch complex	Bij de uitvoering zijn organisaties of organisatieonderdelen betrokken. Hieronder kunnen ook aannemers en contractpartners vallen.
Substantiële gemeentelijke bevoegdheden als samengewerkt wordt met meerdere partijen	Besluitvorming is verdeeld over meerdere overheden. Andere organisaties hebben instemmingsrecht en 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.
Complexiteit bij uitvoering	Uitvoering met veel raakvlakprojecten, in de binnenstad, ondergronds of aan cultureel erfgoed.
Impact op samenleving/ omgeving/ bewoners	Impact hoort bij de prioriteiten van burgemeester en wethouders en gaat over de gevoeligheid van het project in de samenleving.
Impact op gemeentelijke bedrijfsvoering	Mate van belasting voor bedrijfsvoeringstaken. ICT-componenten tellen daarbij extra zwaar.
Budgettair beslag	De hoogte van de projectsom bepaalt het risiconiveau.
Financieel beslag risico's	Het risiconiveau wordt bepaald door de (financiële) risico's uitgedrukt in % of in mln. van het projectbudget of door de financiële risico's die niet in kaart zijn gebracht.
Doorlooptijd	De gaat hier om de lengte, uitgedrukt in jaren, van de doorlooptijd van een project.

Burgemeester en wethouders doen een voorstel aan de raad om een project wel of niet onder de regeling te laten vallen. De raad besluit of een project wel of niet onder de regeling komt te vallen en daaronder zal blijven vallen. In voorkomende gevallen kan de raad zonder zo'n voorstel van burgemeester en wethouders besluiten om een project onder de RRP te brengen.

Artikel 6 Informatievoorziening bij risicovolle projecten

De informatievoorziening bij risicovolle projecten krijgt vorm aan de hand van een startdocument. In dit document worden alle relevante aspecten, zoals vastgelegd in artikel 7 van de RRP, behandeld. Burgemeester en wethouders leggen het document ter vaststelling voor aan de gemeenteraad. Het aldus vastgestelde document is het inhoudelijke kader voor de informatievoorziening. De raad wordt regulier geïnformeerd over de voortgang bij de halfjaarlijkse voortgangsrapportages en indien nodig tussentijds. Bij afsluiting van het project of bij beëindiging van de status van risicovol project stelt de raad de eindrapportage vast.

Artikel 7 Startdocument

De voorbereiding van een besluit over het ontwerp of 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 hij nodig acht voor zijn kaderstellende en controlerende taak. In de regeling wordt daarom expliciet en gedetailleerd aangegeven welke informatie in een startdocument tenminste opgenomen moet zijn en hoe de kwaliteit van deze informatie geborgd moet worden. De invulling ervan per risicovol project is maatwerk.

In het startdocument wordt alle voor de raad relevante informatie over het project opgenomen. Dit vormt het kader voor het project. De in dit artikel vermelde kaders worden door de raad vastgesteld.

Het startdocument wordt vastgesteld bij het besluit om een project als risicovol aan te merken. Bij belangrijke fase-overgangen vindt een (her-)ijking van het project plaats.

Doelstellingen

Hier wordt concreet en toetsbaar duidelijk gemaakt wat de gemeente met het project wil bereiken door te omschrijven welke publieke waarde de gemeente wil verbeteren of bevorderen en hoe het project hieraan bijdraagt. Tevens wordt aangegeven op welk moment of bij het bereiken van welke gebeurtenis, het project niet langer onder deze regeling zal vallen.

Scope

Aangegeven wordt wat wel en wat niet bij de uitvoering van het project hoort.

Geld

Bij de besluitvorming over de start van een groot project hoort een complete en realistische raming van alle kosten inclusief gevolgkosten als gewijzigde beheer- en onderhoudskosten, zodat de raad in het kader van zijn budgetrecht de kosten en baten goed tegen elkaar af kan wegen. Ook de kosten van relevante nevenprojecten, die nodig zijn voor de realisatie van het project, worden hierbij betrokken.

In de raming van een risicovol project is extra ruimte opgenomen in de planning en het projectbudget voor tegenvallers; niet alleen voor onvoorziene omstandigheden binnen het project, maar ook voor ontwikkelingen buiten het project, die de kosten en planning kunnen beïnvloeden.

Het beschikbare budget en de inzet ervan per fase, per jaar of per deelproject wordt opgenomen in het startdocument. 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, op het niveau van de betreffende posten in de programmabegroting. Onzekerheden hierin worden beschreven en aangegeven wordt op welk moment hierover meer duidelijkheid kan worden gegeven. Hoe een raming opgebouwd moet worden, is geregeld in ~~het beheersingskader~~de Handleiding Projectbeheersing. Dat bevat een methode die tevens aangeeft welke componenten hierin betrokken moeten worden (zoals uitvoeringskosten, exploitatiekosten na opleveren).

Tijd

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 wordt (probabilistische planning).
Zo ontstaat er een 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 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 geeft hier richtlijnen.

Kwaliteit

De projecten die onder deze regeling vallen dragen zorg voor een kwaliteitsbeleid waarin ook interne audits, dwarskijksessies, Gateway reviews of andere activiteiten een rol kunnen spelen. Als er adviserende of toezichthoudende 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.

Beschreven wordt hoe de kwaliteit van de uitvoering geborgd wordt. Als daarin verschillen zijn tussen de fasen of deelprojecten van het project, worden die benoemd. De wijze waarop leerervaringen worden vastgelegd en gebruikt worden beschreven. Tevens wordt aangegeven op welke wijze de gemeenteraad over de uitkomsten ervan ingelicht wordt. Ook wordt aangeven 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.

Risicoprofiel en afstemming

Het startdocument en de actualisatie daarvan zijn gekoppeld aan faseovergangen en -besluitvorming. Dat zijn belangrijke momenten waarop het risicoprofiel van het project wijzigt: naarmate het project voortschrijdt neemt doorgaans de onzekerheid af, nemen de uitgaven toe en neemt de financiële omvang van risico's toe.

Relevante nevenprojecten die de planning en de risico's van het project raken behoren periodiek te worden besproken. Dat vraagt inzicht in de planning en risico's van deze projecten en openheid in de samenwerking. Als in het project marktpartijen een rol spelen, zal de wijze waarop worden toegelicht. Bijvoorbeeld een marktverkenning, een innovatieve aanbestedings- of contractvorm.

Organisatie

Governance: in het startdocument wordt aangegeven hoe het project bestuurd wordt. Het sturingsmodel wordt uitgewerkt, inclusief een verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een belangrijk aspect hiervan is het organiseren van interne tegenspraak. 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.

In het startdocument wordt opgenomen welke mandaten worden toegekend aan welke partijen. Dit is vooral van belang in de situatie dat een gemeenschappelijke regeling of overeenkomst de algemene bevoegdheidsverdeling van de gemeente Utrecht doorbreekt. In dat geval moet er een incidenteel mandaatbesluit genomen worden.

Informatie

Samenwerkingspartners maken afspreken over de informatie ze met elkaar moeten delen in welke gevallen. Daar zijn samenwerkingspartners dan aan gehouden op grond van hun overeenkomst of op grond van de gemeenschappelijke regeling die aan de basis ligt van de samenwerking. Een wettelijke verplichting om informatie uit te wisselen of aan de gemeente te verstrekken ontstaat niet op grond van deze regeling.

Elk bestuursorgaan behoudt bovendien zijn eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van geheime stukken en zal van geval tot geval moeten afwegen of een geheim stuk aan een derde gestuurd kan worden, ook als dat een samenwerkingspartner is en er bij overeenkomst dingen zijn toegezegd.

Communicatie

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.

Artikel 8 Voortgangsrapportage

Gedurende de looptijd van het project verschijnen twee keer per rapportages over de voortgang van risicovolle projecten.

Voortgangsrapportages, bedoeld als informatievoorziening van burgemeester en wethouders aan de raad, gaan vooral in op afwijkingen van de afspraken in het startdocument. Het betreft in ieder geval:

- resultaten van tegenspraak, audits, adviezen of toezichtbevindingen;
- veranderingen in de scope van het project;
- verwachte onder- en overschrijdingen en wijzigingen in de planning;
- aanspraken op de post onvoorzien;
- beheersmaatregelen en de stand van de implementatie van de maatregelen;
- actualisatie van de risicoanalyse en juridische procedures;
- beoordeling of de afspraken in het sturingsmodel nog steeds passend en toereikend zijn;
- wijzigingen in planning en risico's van relevante nevenprojecten;
- bijstellingen in de raming van kosten en dekking;
- geleerde lessen en resultaten kwaliteitsmanagement.

Naast de informatie op het niveau van het individuele project bevat de voortgangsrapportage een totaaloverzicht van de risicovolle projecten, waarbij ook de informatie uit eventuele tussenrapportages of tussentijdse besluiten over de (al dan niet risicovolle) status van projecten wordt verwerkt. Dit totaaloverzicht is een hulpmiddel bij het bewaken van de consistentie bij de toepassing van de regeling, waaronder de (her) ijking van projecten.

Artikel 9 Tussenrapportage

In het kader van de actieve informatieplicht informeren burgemeester en wethouders indien nodig met een tussenrapportage de raad. Een tussenrapportage kan relevant zijn bij een substantiële afwijking en/of onverwachte, onvoorziene ontwikkeling van de vastgestelde kaders met betrekking tot Doel, Scope, Geld, Tijd, Kwaliteit, Risico's/Onzekerheden, die niet kan wachten tot het reguliere rapportagemoment. De tussenrapportage gaat gepaard met een raadsvoorstel, als deze aanleiding geeft tot aanpassing van de kaders van het project, of tot aanpassing van de status als risicovol project.

Artikel 10 Eindrapportage

Na afronding van een risicovol project ~~is afgerond~~ of als het project niet meer als risicovol wordt beschouwd, stellen burgemeester en wethouders een eindrapportage op. De rapportage volgt de indeling van het actuele startdocument en bevat een reflectie op de uitvoering van het project en de daarbij geleerde lessen. Als het project nog niet is afgerond geeft de eindrapportage voor wat betreft de realisatie de stand van zaken op het moment dat het project niet meer als risicovol wordt beschouwd en de geleerde lessen tijdens de periode dat het project risicovol was in de zin van de regeling.