

De gemeenteraad aan het roer !

Een onderzoek naar de rol en het belang van de gemeenteraad bij sturing van grote projecten in de gemeente Overbetuwe

Rekenkamercommissie Overbetuwe, 1 september 2010

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Leeswijzer	4
2	Aanpak van het onderzoek	5
2.1	Beleidskader en instrumenten	5
2.2	Onderzoeksvragen en normenkader	6
2.3	Reikwijdte van het onderzoek	8
3	Rol van de gemeenteraad	10
3.1	Aanwijzing en start van een groot project	10
3.2	Informatievoorziening	11
3.3	Beëindiging status groot project	12
4	Ontwikkeling Overbetuwe checklist grote projecten	13
4.1	Benchmark onderzoek	17
4.2	Status van de checklist of regeling en rol van de gemeenteraad	17
4.3	De fasering van een groot project	18
4.4	Aanwijzing en start van een groot project	19
4.5	Informatievoorziening basisdocument	20
4.6	Informatievoorziening voortgangsrapportage	20
4.7	Beëindiging status groot project	21
5	Casestudie	22
5.1	Het STA project: Harmonisatie Subsidie, Tarieven- en Accommodatiebeleid	23
5.1.1	Samenvatting project	23
5.1.2	Analyse en bevindingen	23
5.2	Het project Elst-Centrum	26
5.2.1	Samenvatting project	26
5.2.2	Analyse en bevindingen	27
6	Conclusies en aanbevelingen	30
6.1	Conclusies	30
6.1.1	Conclusies inzake de rol en het belang van gemeenteraad	30
6.1.2	Resultaten betreffende de checklist voor grote projecten	31
6.1.3	Conclusies betreffende de casestudies	32
6.2	Aanbevelingen:	33
6.2.1	Aanbevelingen inzake de rol en het belang van de gemeenteraad	33
6.2.2	Aanbevelingen inzake de checklist voor grote projecten	33
7	Bestuurlijke reactie en nawoord	

1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk is de aanleiding voor het onderzoek geschetst. Daarbij is kort aangegeven waarom de Rekenkamercommissie voor de gemeente Overbetuwe het onderzoek in haar onderzoeksprogramma heeft opgenomen. De inleiding wordt afgerond met een korte leeswijzer.

1.1 Aanleiding

Grote projecten brengen vaak grote risico's met zich mee. Ze betekenen een aanzienlijke investering in tijd en geld van de gemeente en de belangen voor de samenleving zijn vaak groot. In de gemeente Overbetuwe is de laatste jaren een groot aantal grote projecten opgepakt. Dat verliep niet altijd zonder problemen. De gemeenteraad heeft daarbij het gevoel gekregen onvoldoende grip te hebben op deze projecten.

Bij de aanloopfase van grote projecten gaat het in de beleving van enkele fracties vaak om langdurige trajecten die zich voor een groot deel buiten het gezichtsveld van de gemeenteraad afspeelen. De gemeenteraad van Overbetuwe kreeg op deze manier het gevoel in een onomkeerbare processen te worden meegezogen, waarbij er op het moment van de besluitvorming nauwelijks meer mogelijkheden leken te zijn om kaders (bij) te stellen. Ook als een groot project eenmaal gestart is, gebeurt het regelmatig dat termijnen en budgetten worden overschreden en zaken anders lopen dan verwacht. Bijstellingen van de plannen blijven daarbij vaak vaag en het is voor de gemeenteraad achteraf soms moeilijk te reconstrueren of en hoe de besluitvorming over deze afwijkingen heeft plaatsgevonden.

Door diverse gemeenteraadsfracties is aan de Rekenkamercommissie gevraagd of zij meer inzicht kan geven in – verbetering van – de sturing en beheersing van grote projecten door de gemeenteraad. Welke handvatten kan de Rekenkamercommissie de gemeenteraad bieden opdat hij beter toegerust is om planvorming, uitvoering en verantwoording rond grote en complexe projecten te kunnen volgen vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol?

De Rekenkamercommissie heeft besloten op het verzoek van een aantal raadsfracties in te gaan. De Rekenkamercommissie hanteert voor de beoordeling van onderzoeksvoorstellen en verzoeken vier criteria, te weten:

- Het maatschappelijk en financieel belang van het voorgestelde onderwerp
- Twijfel over het functioneren van de uitvoering van het beleid (doelbereik, inzet middelen)
- Het risico dat de rekening aan de gemeente wordt gepresenteerd als het misgaat
- De toegevoegde waarde van het rekenkameronderzoek te opzichte van eerder uitgevoerde onderzoeken.

De Rekenkamercommissie heeft geoordeeld dat er ten aanzien van grote projecten sprake is van een groot maatschappelijk belang, gerede twijfel over de uitvoering van beleid en een aanwijsbaar risico. Ten opzichte van eerdere onderzoeken en evaluaties is de invalshoek van de rol en het belang van de gemeenteraad van toegevoegde waarde. Eerdere onderzoeken lieten met name de rol van de gemeenteraad vaak buiten beschouwing.

De Rekenkamercommissie acht het van belang dat er duidelijkheid is over de rolverdeling tussen het college van B&W en de gemeenteraad voor wat betreft de projectmatige uitvoering van beleid. In principe is de uitvoering van beleid een verantwoordelijkheid van het college van B&W. Maar bij de voorbereiding en uitvoering van zogenaamde grote projecten kan niet alleen voorafgaand maar ook

tijdens de uitvoering van het project sprake zijn van bijstelling van de kaders en daarmee betrokkenheid van de gemeenteraad.

Dan is het van belang om te bepalen wanneer er sprake is van een zogenaamd 'groot project' en welke informatie de gemeenteraad nodig heeft om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen uitoefenen. Voorgaande discussie is de aanleiding geweest voor het onderzoek naar de rol en het belang van de gemeenteraad bij de sturing van grote projecten in de gemeente Overbetuwe.

Op basis van het vooronderzoek had de Rekenkamercommissie de verwachting dat een checklist voor de gemeenteraad een belangrijk hulpmiddel zou kunnen zijn voor de sturing en beoordeling van grote projecten door de gemeenteraad. Het hoofddoel van het onderzoek is dan ook het ontwikkelen van een "meetlat" (checklist) voor de gemeenteraad van de gemeente Overbetuwe, gericht op de sturing en beheersing van grote projecten.

Daarmee kunnen de belangen en rollen van de gemeenteraad goed worden benoemd en kan de gemeenteraad de inhoud en kwaliteit van de informatie over grote projecten naar verwachting beter beoordelen en toetsen. In aanvulling op het hoofddoel is de werking van de checklist inzichtelijk gemaakt door deze op twee projecten in de gemeente Overbetuwe toe te passen.

1.2 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk twee de aanpak van het onderzoek beschreven. Het hoofdstuk is uitgesplitst. Eerst is een beschrijving gegeven van de procedures en beleidsregels die de gemeente Overbetuwe hanteert voor grote projecten. Daarna volgt een beschrijving van de onderzoeksvragen en het bijbehorende normenkader. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de rol en het belang van de gemeenteraad. De procedures en beleidsregels in de gemeente Overbetuwe worden vergeleken met de landelijke Regeling Grote Projecten (RGP) en de regelingen in een aantal andere gemeenten.

In hoofdstuk vier is, op basis van de landelijke en lokale regelingen en procedures, een checklist ontwikkeld voor grote projecten in de gemeente Overbetuwe. In hoofdstuk vijf is de checklist toegepast op een tweetal Overbetuwse projecten, te weten: Het STA-project en het project Elst-centrum. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn weergegeven in hoofdstuk zes.

Het concept-rapport van bevindingen is voorgelegd aan de ambtelijke organisatie ten behoeve van een controle op de door de Rekenkamercommissie gebruikte feitelijke gegevens. De volledigheid en juistheid van de bij de beide projecten gehanteerde gegevens wordt onderschreven.

2 Aanpak van het onderzoek

2.1 Beleidskader en instrumenten

Voor een betere beheersing van (grote) projecten heeft de gemeente Overbetuwe op 11 juli 2005 de Leidraad projectmatig werken (hierna aangehaald als 'de Leidraad') vastgesteld en organisatiebreed ingevoerd. De Leidraad legt het accent op de werkwijze binnen de ambtelijke organisatie. Er wordt beperkt aandacht besteed aan de rol van de gemeenteraad binnen het projectmatig in de betekenis als opdrachtgever. Het accent ligt op de ambtelijke organisatie en de rol van het college van Burgemeester en Wethouders.

Op 30 januari 2007 is de Werkwijzer 'Actieve informatieplicht' (hierna aangehaald als 'de Werkwijzer') door de gemeenteraad vastgesteld met aanvullende werkafspraken tussen gemeenteraad en college over de uitwisseling van informatie over grote projecten in de vorm van kwartaalrapportages. In 2008 zijn zowel de Leidraad als de Werkwijzer in een college-onderzoek (ex Gemeentewet artikel 213a) geëvalueerd. De Leidraad, de Werkwijzer en de evaluatie zijn kort beschreven in kader 1.

Kader 1. Instrumenten van de gemeente Overbetuwe ten aanzien van 'grote projecten':

Leidraad projectmatig werken (2005)

Op 22 juli 2005 is de Leidraad projectmatig werken (11 juli 2005) vastgesteld en organisatiebreed doorgevoerd. De gemeente Overbetuwe definieert 'projectmatig werken' als: "een eenmalige klus, multidisciplinair van aard, waarbinnen de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op een bepaalde manier georganiseerd zijn, binnen een min of meer zelfstandig opererende structuur". In de Leidraad is de algemene theorie van projectmatig werken vertaald naar een werkwijze die aansluit op die van de eigen organisatie. Het biedt een 'theoretisch' model met een fasering voor de aanpak van projecten. Volgens de leidraad moet deze nadrukkelijk niet als 'keurslijf' worden beschouwd maar als instrument "waarmee je opdrachten van wat grotere omvang beter beheersbaar kunt maken".

In oktober 2008 is de Leidraad in een college-onderzoek geëvalueerd. De voornaamste conclusie was dat projectmatig werken zijn waarde heeft bewezen binnen de organisatie, maar dat er nog veel onduidelijkheid is rond de gewenste toepassing van projectmatig werken. Zo is er:

- geen beheerder van de leidraad
- is er onvoldoende beheersing op het totaal van de uitvoering van projecten
- is de sturing van -en verantwoording over- beheersaspecten voor verbetering vatbaar
- is de rolverdeling van betrokkenen zoals die in de praktijk wordt toegepast bij met name grote projecten, niet conform de leidraad
- verder komt naar voren dat niet duidelijk is wie op welk moment welke informatie nodig heeft. Er zijn bijvoorbeeld de kwartaalrapportages over grote projecten van het college aan de gemeenteraad. Deze geven echter slechts beperkt sturingsinformatie.

Werkwijzer 'Actieve informatieplicht' (2007)

In de vergadering van 30 januari 2007 is de Werkwijzer door de gemeenteraad vastgesteld. Daarin zijn aanvullende werkafspraken tussen gemeenteraad en college van B&W vastgelegd over de uitwisseling van informatie. Het gaat daarbij niet alleen om de momenten, maar ook de kwaliteit van informatie. De Werkwijzer spitst zich toe op vijf onderwerpen:

1. besluitenlijsten van het college van B&W,
2. collegerapportages
3. evaluatielijsten

4. kwaliteit gemeenteraadsvoorstellen

5. extra mogelijkheden tot informatie-uitwisseling.

Van belang voor grote projecten zijn de collegierapportages. Daarin geeft het college in de vorm van kwartaalrapportages van max. 2 A-4tjes voor een lijst van grote projecten aan wanneer de gemeenteraad nieuwe informatie, besluiten, en/of rapportages kan verwachten (planning).

Op de lijst van 30 januari 2007 staan twaalf grote projecten (Lingezeegen, Heteren, Tangenten, WMO, Elst-Centraal, Bedrijventerrein A-15, 'Elst-Centrum', N837, Mobiliteitsplan, Gemeentehuis, STA, Brede School) en de 'grote' bestemmingsplannen zoals het bestemmingsplan Buitengebied). De lijst met projecten is sindsdien ongewijzigd gebleven.

Begin 2008 is de Werkwijzer geëvalueerd. De aandachtspunten die hieruit voortkwamen betroffen: de tijdige en consistente aanlevering van de rapportages, de toegankelijkheid van de rapportages, en de actieve aanlevering van nieuwe projecten door de gemeenteraad.

2.2 Onderzoeksvragen en normenkader

In het kader van het onderzoek is informatie verzameld ten behoeve van een drietal centrale onderzoeksthema's inzake de relatie met de gemeenteraad.

Bij de *eerste* onderzoeksvraag gaat het om het verschaffen van inzicht in de mate waarin de rol en het belang van de gemeenteraad zichtbaar zijn bij de regelgeving over projectmatig werken in Overbetuwe. Om een oordeel daarover te kunnen geven confronteren wij de aangetroffen bevindingen met de Regeling Grote Projecten van de Tweede Kamer (hierna RGP)¹. Waarom deze norm? Omdat deze regeling met name ingaat op de politiek-bestuurlijke rol van het volksvertegenwoordigend orgaan ten opzichte van het 'uitvoerende' orgaan te weten de regering. Deze relatie is in zekere mate te vergelijken met de verhouding gemeenteraad – college van B&W. We hebben het hier dus over de (procedurele en proces-)rol die de gemeenteraad bij grote projecten zou moeten vervullen.

Onderzoeksvraag 1

Hoe zijn het **belang** en de (kaderstellende en controlerende) **rol** van de gemeenteraad binnen de huidige beleidsregels en procedureafspraken voor grote projecten in Overbetuwe vastgelegd?

Norm 1:

*In de beleidsregels en procedure-afspraken voor grote projecten zijn de **rol** (taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden) en het belang van de gemeenteraad duidelijk en adequaat beschreven en vastgelegd en er wordt in de praktijk conform de beschrijving gehandeld.*

Onderzoeksstappen voor het beantwoorden van vraag 1:

In deze fase van het onderzoek zijn de afspraken in de gemeente Overbetuwe over grote projecten en de rol van de gemeenteraad daarin in beeld gebracht en geanalyseerd. Om te kunnen beoordelen of de rol van de gemeenteraad binnen deze afsprakenkaders (de Leidraad en de Werkwijzer) voldoende is uitgewerkt, zijn deze afgezet tegen een lokale vertaling van de landelijk RGP.

¹ Vastgesteld door de Tweede Kamer der Staten Generaal op 22 juni 2006.

Daarbij heeft de Rekenkamercommissie ten behoeve van het onderzoek zelf een lokale vertaling van de landelijke RGP uitgewerkt. In deze regeling is specifiek aandacht besteed aan de rol en het belang van de Tweede Kamer als politiek besluitvormingsorgaan bij sturing en controle op grote projecten. De lokale praktijkvertaling is gebruikt voor de beoordeling van de rol en betrokkenheid van de gemeenteraad in de procedures en beleidsregels rond grote projecten in de Overbetuwe. Is er überhaupt een rol voor de gemeenteraad? En zo ja, hoe is die dan beschreven? En hoe verhoudt deze zich tot de lokale vertaling van de RGP? De analyse is tevens een opstap geweest naar de volgende fase van het onderzoek, het ontwikkelen van een checklist.

De *tweede* onderzoeksvraag gaat in op de informatie die het volksvertegenwoordigende orgaan minimaal nodig heeft om haar kaderstellende en controlerende rol bij de voorbereiding en uitvoering van grote projecten te vervullen. De bevindingen worden getoetst aan een norm (gewenste informatiepositie) die de Rekenkamercommissie zelf heeft ontwikkeld, namelijk een checklist informatie grote projecten.

Onderzoeksvraag 2

Welke aanvullende **informatie en kaders** -in de vorm van minimale normen voor inhoud en kwaliteit van informatie en het besluitvormingsproces- heeft de gemeenteraad nodig om vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol tot een betere sturing en beheersing van grote projecten te komen?

Norm 2:

*Er zijn duidelijke afspraken tussen gemeenteraad en college over de **informatie en kaders** (in de vorm van minimale voorwaarden voor inhoud en kwaliteit van informatie en het besluitvormingsproces) over grote projecten die gemeenteraad nodig heeft om vanuit zijn kaderstellende en controlerende rollen tot een betere sturing en beheersing van grote projecten te komen en deze afspraken worden nageleefd.*

Onderzoeksstappen voor het beantwoorden van vraag 2:

Er is nader bekeken welke informatie de gemeenteraad minimaal nodig heeft om grote projecten adequaat te kunnen sturen en beheersen. Daarbij is gebruik gemaakt van vergelijkbare 'best practices' zoals de lokale vertaling van de RGP van de Tweede Kamer en checklists en procedureregelingen bij andere gemeenten. De checklist is vervolgens specifiek toegesneden op de situatie in Overbetuwe qua instrumentarium en besluitvormingsproces. De checklist is bedoeld als meetlat waarmee de gemeenteraad de informatie en het besluitvormingsproces rond grote projecten op de inhoud, kwaliteit en volledigheid kan beoordelen.

Bij de *derde* onderzoeksvraag wordt de ontwikkelde checklist in de praktijk getest om te kunnen beoordelen of de checklist een bruikbaar hulpmiddel zou kunnen zijn voor de gemeenteraad van Overbetuwe.

Onderzoeksvraag 3

Hoe wordt in de **praktijk** voldaan aan deze minimale voorwaarden/normen voor inhoud en kwaliteit van informatie en het besluitvormingsproces voor de gemeenteraad? En waar liggen mogelijkheden voor verbetering?

Norm 3:

De gemeenteraad heeft (op basis van het voorgaande) zijn kaderstellende en controlerende taken met betrekking tot grote projecten actief en aantoonbaar opgepakt.

Onderzoeksstappen voor het beantwoorden van vraag 3:

De checklist die is ontwikkeld bij vraag 2 is vervolgens op een tweetal geselecteerde grote projecten toegepast. Het project Elst-Centrum en het STA project (Subsidie- Tarieven, en Accommodatiebeleid zijn voor de toepassing geselecteerd omdat:

- er binnen de projecten sprake is van een projectmatige aanpak
- de projecten een groot maatschappelijk en financieel belang hebben
- de gemeenteraad vragen heeft gesteld bij de voortgang en resultaten van de projecten.
- met de twee projecten is gekozen voor zowel een lopend als een afgerond project, verdeeld over de harde en de zachte sector.

Het project Elst-Centrum is gekozen omdat dit project nog moet worden uitgevoerd en de te ontwikkelen handvatten voor de gemeenteraad nog kunnen worden gebruikt voor de sturing en beheersing van dit project. Voor het STA project is gekozen omdat het hierbij gaat om een project met een hoge betrokkenheid van de gemeenteraad, dat de belangrijkste projectfasen heeft doorlopen. Zo kon goed teruggekeken worden op het verloop van diverse projectfasen met het oog op het ontwikkelen van handvatten voor vergelijkbare toekomstige projecten. De Rekenkamercommissie beseft overigens dat het STA-project nog geen formele beëindiging kent. Niettemin kunnen uit de doorlopen projectfasen wel leereffecten op dit gebied worden getrokken.

Van deze projecten is op basis van de beschikbare documenten het gehele besluitvormingsproces en de informatievoorziening richting gemeenteraad in beeld gebracht en getoetst aan de ontwikkelde checklist. Aanvullend zijn interviews gehouden met de betreffende projectleiders. De vraag was wanneer en hoe de sturing en beheersing vanuit de gemeenteraad is ingevuld.

Dit heeft geleid tot een aantal conclusies en aanbevelingen over de huidige invulling van de rol van de gemeenteraad met betrekking tot de sturing en beheersing van grote projecten. Werkende weg is de bruikbaarheid van de checklist getoetst en geïllustreerd en zijn aanpassingen aangebracht.

2.3 Reikwijdte van het onderzoek

De focus in dit onderzoek heeft gelegen op de sturing en beheersing van grote projecten vanuit het perspectief van de gemeenteraad. De vraag van de raadsfracties had met name betrekking op dit aspect van projectmatig werken. De procedurele aspecten van het projectmatig werken en de informatieplicht binnen de gemeente Overbetuwe zijn eerder al bij de evaluaties van de Leidraad en de Werkwijzer in 2008 onderzocht.

De gemeenteraad heeft als volksvertegenwoordigend orgaan een kaderstellende, en controlerende verantwoordelijkheid ten aanzien van de grote projecten. Met de kaderstellende verantwoordelijkheid bedoelen wij dat de gemeenteraad in staat moet zijn doel en richting te geven aan het projecten en de kaders (inhoudelijk, financieel, procedureel) waarbinnen deze gerealiseerd dienen te worden. Kaderstelling vindt in belangrijke mate plaats bij de start van een project. Bij grote projecten kan lopende het project aanvullende kaderstelling nuttig en noodzakelijk zijn op basis van de voortgang van het project over ontwikkelingen in de omgeving.

Onder de controlerende verantwoordelijkheid verstaan wij dat de gemeenteraad in staat moet zijn om tijdens het traject bij te sturen en achteraf moet kunnen nagaan of aan het doel is voldaan binnen de kaders die zijn afgesproken.

De gemeente Overbetuwe hanteert geen criteria voor 'grote projecten'. Daarom is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de definitie van de RGP: Volgens de RGP is er sprake van een groot project als:

- er is sprake van een niet routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit en/of;
- de gemeente alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid draagt voor het project en/of;
- er substantiële financiële gevolgen en/of uitvoeringsrisico's aan het project verbonden zijn en/of;
- er belangrijke gevolgen voor de samenleving of de gemeente aan verbonden zijn en/of;
- er sprake is van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies en/of;
- er sprake is van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

3 Rol van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk staan de onderzoeksvraag en daaraan gekoppelde norm inzake de rol en het belang van de gemeenteraad van Overbetuwe centraal:

Onderzoeksvraag 1

Hoe zijn het **belang** en de (kaderstellende en controlerende) **rol** van de gemeenteraad binnen de huidige beleidsregels en procedureafspraken voor grote projecten in Overbetuwe?

Norm 1:

*In de beleidsregels en procedure-afspraken voor grote projecten zijn de **rol** (taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden) en het belang van de gemeenteraad duidelijk en adequaat beschreven en vastgelegd en er wordt in de praktijk conform de beschrijving gehandeld.*

De Rekenkamercommissie heeft gekeken in hoeverre en hoe binnen bestaande afsprakenkaders van de gemeente Overbetuwe de rol van de gemeenteraad bij grote projecten is uitgewerkt. Vervolgens is beoordeeld of dit als voldoende kan worden beschouwd (norm 1). Het doel hiervan was om eventuele lacunes en mogelijke aanvullingen in de huidige afspraken over de rol van de gemeenteraad bij grote projecten op te kunnen sporen. Ook is zo een opstap ontstaan naar de ontwikkeling van een checklist grote projecten. Daarbij is gekeken naar:

- Leidraad projectmatig werken (2005), vastgesteld door het college van B&W met regels voor projectmatig werken binnen de organisatie (zie kader 1);
- Werkwijzer 'Actieve informatievoorziening' (2007), met regels rond de informatievoorziening over grote projecten binnen de kwartaalrapportages van het college. (zie kader 1);
- Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid (2007);
- Controleprotocol voor de accountantscontrole (2008);
- Opbouw gemeenteraadsvoorstel.

Deze regels zijn afgezet tegen de landelijke RGP. Deze regeling is vrij uitgebreid en specifiek uitgewerkt voor de Tweede Kamer om grote projecten op landelijk niveau te kunnen volgen en controleren. Vergelijkbare lokale kaders of 'best practices' voor projectmatig werken en informatievoorziening van grote projecten zijn beperkt beschikbaar en vaak een – selectieve - afgeleide van de landelijke RGP.

De Rekenkamercommissie heeft daarom zelf een lokale vertaling van de landelijke RGP gemaakt en deze als uitgangspunt genomen voor de beoordeling van de procedures en beleidsregels in Overbetuwe. De beschikbare lokale kaders en best practices worden besproken in hoofdstuk vier.

3.1 Aanwijzing en start van een groot project

Een belangrijke eerste stap is het besluit tot aanwijzing van een groot project. Dat besluit is bepalend voor de bijzondere rol en betrokkenheid van de gemeenteraad bij een beperkte selectie van projecten.

- Grote projecten worden genoemd in de Werkwijzer en in de paragraaf Grondbeleid van de gemeentebegroting. Onduidelijk is echter hoe tot de keuze van deze grote projecten gekomen is. Bovendien komt de lijst van grote projecten uit de Werkwijzer en de paragraaf Grondbeleid niet overeen. Er is geen definitie en er zijn geen criteria voor grote projecten of procedure voor het aanwijzen van grote projecten vastgesteld.

- De gemeenteraad is betrokken geweest bij de aanwijzing van de eerste lijst met 'grote projecten' binnen de Werkwijzer en kan nieuwe projecten als groot project aanwijzen. Deze lijst is na een eerste vaststelling niet meer gewijzigd.
- De gemeenteraad heeft verder binnen de huidige beleidsregels en procedures (voor projectmatig werken) geen taken en/of verantwoordelijkheden toebedeeld gekregen ten aanzien van het vaststellen van de uitgangspunten voor controle van grote projecten.

Een volgend belangrijk moment is de start van het project. Daarin worden de kaders bepaald en is de rol en betrokkenheid van de gemeenteraad bij uitstek van belang.

- In de Leidraad projectmatig werken en Werkwijzer zijn geen specifieke regels voor gemeenteraadscontrole (duur status groot project, verwerking in de programmabegroting, inrichting voortgangsrapportages) opgenomen bij de aanvang van een groot project. Er wordt door de gemeenteraad vooraf geen notitie van uitgangspunten voor raadscontrole van een groot project vastgesteld en overlegd met het college (basisdocument). Ook worden bij start van een groot project geen afspraken over de frequentie en inhoud van voortgangs- en accountants-rapportages gemaakt.
- De gemeenteraad heeft volgens de Leidraad en de Werkwijzer geen rol als opdrachtgever of controleur bij de start van een project. Het opstellen én vaststellen van een 1^e basisdocument vindt grotendeels binnen de ambtelijke organisatie en/of college van B&W plaats. In de Leidraad projectmatig werken kan de gemeenteraad een rol als opdrachtgever hebben bij het opstellen en het accorderen van de projectopdracht (1^e basisdocument). De verantwoordelijkheid is in de praktijk vaak bij een bestuurder of ambtenaar neergelegd.

3.2 Informatievoorziening

Als het project eenmaal loopt is het van belang dat de gemeenteraad goede informatie krijgt aangereikt om waar nodig ook zelf het initiatief te kunnen nemen tot bijstelling van de kaders van het project.

Informatievoorziening basisdocument:

- In de Leidraad is een format voor een 1^e basisdocument opgenomen: de projectopdracht. De opzet komt in grote lijnen overeen met de aanwijzingen van de RGP voor de inhoud: doel(en) van het project, reikwijdte, planning, financiën, en beslismomenten worden beschreven. De aan het project verbonden risico's zijn in de Leidraad niet opgenomen. Het besluitvormingsproces en de betrokkenheid van de gemeenteraad krijgen in de Leidraad nauwelijks (alleen de informatievoorziening) aandacht. De Leidraad geldt overigens voor projecten in het algemeen, niet alleen voor grote projecten.
- De verdere uitwerking van de bovengenoemde aanwijzingen (probleemanalyse, besluitvormingsprocedure, SMART-doelen, tussentijdse evaluaties, kostenraming, alternatieven, et cetera) en de uitgangspunten van het basisdocument (nulmeting, SMART doelen, kosten-batenanalyse, risicoanalyse) krijgen in de Leidraad weinig aandacht. De richtlijnen binnen de Leidraad voor de projectopdracht (1^e basisdocument) zijn globaal en bovendien niet toegesneden op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Binnen de standaardopbouw van het gemeenteraadsvoorstel is wel aandacht voor een gedetailleerde uitwerking en onderbouwing.
- Er wordt binnen de Leidraad volgens een gedetailleerdere fasering gewerkt. Deze fasering sluit - bij samenvoeging in de uitwerkingsfase - goed aan op de fasering gebruikt in de RGP. In deze fasering zijn de afspraken over de informatiebehoefte van en te volgen procedure door (rol van) de gemeenteraad niet beschreven en/of vastgelegd. Er kunnen daarom geen afspraken worden geactualiseerd bij de overgang naar een volgende fase.

Informatievoorziening voortgangsrapportage:

- Er wordt beperkt inzicht gegeven in de voortgang van (grote) projecten volgens de in het basisdocument vastgestelde kaders. In de Leidraad is niet voorzien in voortgangsrapportages voor projecten. De informatie in de kwartaalrapportages (volgens de Werkwijzer) beperkt zich tot de planning. Aangegeven wordt wanneer de gemeenteraad nieuwe informatie, besluiten en/of rapportages kan verwachten. De overige richtlijnen (de Leidraad, Financiële verordening) besteden geen aandacht aan voortgangsrapportages aan de gemeenteraad. De evaluatielijsten die door de raadscommissies worden bijgehouden, bieden tot op zekere hoogte mogelijkheden om grote projecten op (informatie)afspraken te kunnen volgen. Er is geen standaard format voor deze evaluaties, maar de opzet van het gemeenteraadvoorstel dient hiervoor in de praktijk als basis.
- Ook de Begroting en de jaarstukken (inclusief programmaverantwoording) geven in de praktijk onvoldoende inzicht in de voortgang van grote projecten en richten zich vooral op de financiële aspecten en risico's en niet op de inhoudelijke doelen, de planning, de voortgang et cetera van het project. De verantwoording geeft bovendien slechts informatie over een paar grote projecten die niet alle overeenkomen met de lijst van grote projecten in de Werkwijzer.
- Er zijn zowel in de Leidraad als in de Werkwijzer geen regels voor de financiële informatie voor de gemeenteraad inzake een groot project vastgelegd. In de financiële verordening is wel vastgelegd dat de gemeenteraad moet worden geïnformeerd in het geval van:
 - (a) dreigende kostenoverschrijdingen,
 - (b) aanbestedingen (boven bepaalde drempelbedragen)
 - (c) post onvoorzien.De regels beperken zich tot financiële informatie over programma's. Daarin is een groot project veelal niet herkenbaar is opgenomen.
- Er wordt in de jaarstukken slechts beperkt gerapporteerd over risico's en de risicobeheersing door de gemeenteraad. Er zijn geen (extra) regels vastgesteld over het informeren van de gemeenteraad over het risicomanagement van grote projecten.
- De gemeentebrede accountantsrapportages spelen geen rol bij de controle van grote projecten door de gemeenteraad. Ze bevatten te weinig specifieke informatie omdat er maar beperkt toetsbare afspraken zijn vastgelegd.

3.3 Beëindiging status groot project

Ook de beëindiging van de status van een groot project vraagt een zorgvuldige betrokkenheid van de gemeenteraad. De status van een project kan om verschillende redenen wijzigen bijvoorbeeld door afronding van het project, afronding van een cruciale fase waarmee de rol en betrokkenheid van de gemeenteraad niet of in mindere mate noodzakelijk is c.q. het stagneren van de voortgang van een project.

In de Leidraad is sprake van een nazorgfase, echter met een beperkte invulling ten opzichte van de RGP. Een eindevaluatie kan deel uitmaken van de nazorgfase, maar is niet standaard en er zijn geen expliciete regels / formats voor opgesteld. Er is geen sprake van een formele beëindiging of afsluiting van een (groot) project in de vorm van een behandeling in de gemeenteraad.

4 Ontwikkeling Overbetuwe checklist grote projecten

In deze paragraaf staat de onderzoeksvraag inzake de informatievoorziening ten behoeve van de sturing en beheersing van grote projecten en de daaraan gekoppelde norm centraal:

Onderzoeksvraag 2

Welke aanvullende **informatie en kaders** -in de vorm van minimale normen voor inhoud en kwaliteit van informatie en het besluitvormingsproces- heeft de gemeenteraad nodig om vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol tot een betere sturing en beheersing van grote projecten te komen?

Norm 2:

*Er zijn duidelijke afspraken tussen gemeenteraad en college over de **informatie en kaders** (in de vorm van minimale voorwaarden voor inhoud en kwaliteit van informatie en het besluitvormingsproces) over grote projecten die gemeenteraad nodig heeft om vanuit zijn kaderstellende en controlerende rollen tot een betere sturing en beheersing van grote projecten te komen en deze afspraken worden nageleefd.*

In dit hoofdstuk heeft de Rekenkamercommissie een voorstel uitgewerkt voor een checklist voor grote projecten. De checklist is bedoeld als hulpmiddel waarmee de gemeenteraad de informatie en het besluitvormingsproces rond grote projecten op inhoud, kwaliteit en volledigheid kan beoordelen. Hiervoor heeft de Rekenkamercommissie een selectie van checklisten en procedureregelingen voor grote projecten van andere gemeenten naast elkaar gezet en daaruit de grootste gemene deler gedestilleerd. De belangrijkste vragen daarbij waren:

- welke informatie heeft de gemeenteraad op projectniveau minimaal nodig om grote projecten adequaat te kunnen sturen en beheersen

De bevindingen en deelconclusies uit het voorgaande hoofdstuk ten aanzien van de rol van de gemeenteraad en toetsing aan de RGP zijn hierin meegenomen.

De checklist is samengesteld op basis van de RGP en de diverse gemeentelijke checklists en procedurebeschrijvingen. De checklist is specifiek toegesneden op de situatie in Overbetuwe en sluit aan op het bestaande instrumentarium en besluitvormingsproces. De analyse, toepassing en daaropvolgende bijstelling heeft geleid tot onderstaande opzet voor de checklist.

Checklist informatievoorziening grote projecten Overbetuwe

A. Initiatieffase (projectopdracht)

Rol gemeenteraad: *Visievorming, analyse, vaststellen nut & noodzaak, oriëntatie en keuze alternatieve oplossingsrichtingen.*

1. Is er een heldere probleemanalyse: is duidelijk welk probleem wordt aangepakt (aard, omvang, oorzaken)?
 2. Zijn meerdere alternatieve oplossingsrichtingen aangegeven en zijn de aannames onderbouwd? Hoe vindt de afweging van alternatieven plaats, en wat zijn de argumenten hierbij?
 3. Zijn de belangen en wensen van beoogde doelgroep(en) en eventueel betrokken derden in beeld? Hoe worden deze bij de uitwerking van het project betrokken? Wat is de rol van de gemeenteraad?
 4. Past het project binnen het gemeentelijk beleid en wat zijn raakpunten met flankerend beleid?
-

B. Uitwerkingsfase (realisatieprogramma = startnotitie)

Rol gemeenteraad: *Afweging en besluitvorming concrete vormgeving project, inclusief afspraken over de informatievoorziening en verdere besluitvorming. Formele start project.*

1. Wat wil de gemeente bereiken: zijn de doelen helder en meetbaar (SMART) geformuleerd? Zijn de beoogde maatschappelijke effecten, resultaten en prestaties geconcretiseerd in indicatoren en normen.
2. Is duidelijk wat de reikwijdte is van het project in termen van doelen, tijd, geld en kwaliteit? Zijn er bandbreedtes aangegeven?
3. Welke middelen en instrumenten worden toegepast om de doelen te bereiken? Wat is de motivering hierbij?
4. Is er een tijdschema waarin de verschillende projectfasen aan concrete data en tussendoelen zijn gekoppeld?
5. Is er een gedegen financiële onderbouwing (raming) van de kosten en opbrengsten, zowel voor de investeringen als (jaarlijkse) exploitatie? Is de financiering budgettair herkenbaar (herleidbaar) in de jaarlijkse begroting?
6. Zijn de risico's in beeld gebracht? Is de haalbaarheid getoetst? Zijn (risico)beheersmaatregelen aangedragen?
7. Is de projectorganisatie helder omschreven (zowel intern als extern)?

Informatievoorziening en besluitvorming:

8. Is de inbreng en rol van de gemeenteraad in het vervolg van het project duidelijk? Is vastgelegd op welke momenten en op welke wijze de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de voortgang en afronding van het project?
9. Zijn de beslispunten expliciet geformuleerd? En is de besluthistorie toegelicht (raadsbesluiten, moties, amendementen)?
10. Is vastgelegd dat bij wijzigingen in reikwijdte, tijd, geld, risico's en kwaliteit de gemeenteraad kan besluiten over bijsturing?

C. Uitvoeringsfase (kwartaalrapportage = voortgangsrapportage)

Rol gemeenteraad: *Controle en zo nodig bijsturing tijdens de uitvoering van het project.*

1. Wordt de gemeenteraad gestructureerd en volledig geïnformeerd over:
 - a) de inhoudelijke ontwikkeling of realisatie van de doelen: wat wordt er bereikt?;
 - b) eventuele veranderingen in de (besluitvormings)procedure en uw betrokkenheid hierbij;
 - c) eventuele veranderingen in de reikwijdte van het project;
 - d) (afwijkingen in) de planning (aanvankelijk en actueel);
 - e) (afwijkingen in) de financiën (kosten/opbrengsten), terug te voeren de begrotingsstukken?;
 - f) afwijkingen in de risico's (inhoudelijk, planning, financiën, et cetera);
 - g) eventuele veranderingen in de wijze waarop het project wordt beheerst en beheerd;
 - h) alle overige informatie waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de gemeenteraad.
 2. Worden de eventuele afwijkingen verklaard?
 3. Zijn de kwartaalrapportages tijdig en qua inhoud aangeboden zoals afgesproken?
 4. Kan de gemeenteraad op basis van deze informatie afgewogen besluiten nemen? Is hierbij ruimte het bijstellen van de reikwijdte van het project?
-

D. Nazorgfase (nazorgprogramma = eindrapportage)

Rol gemeenteraad: *Evaluatie en controle. Formele afronding project.*

1. Is de gemeenteraad binnen een afgesproken termijn via een eindrapportage ingelicht over de afronding, realisatie van het project en eventuele afwijkingen inclusief een verklaring? Is gerealiseerd wat is afgesproken in het startdocument?
2. Is het project geëvalueerd: Inhoud, proces en het functioneren van de projectorganisatie?
3. Is de samenwerking tussen college en gemeenteraad - het besluitvormingsproces en de informatievoorziening - geëvalueerd?
4. Zijn hieruit leerpunten en verbeterpunten afgeleid en omgezet in acties?

Toelichting checklist

Doel checklist: De checklist is een verbijzondering van de informatieplicht. Wat moet de gemeenteraad minimaal (extra) weten om grote projecten te kunnen sturen en beheersen? De checklist vraagt een actieve houding van de gemeenteraad bij het aanwijzen van grote projecten maar ook bij het toepassen van de checklist.

Groot project: criteria voor de 'groot project' status volgens de RGP zijn beschreven in hoofdstuk 2

Informatievoorziening: De gemeenteraad dient afspraken te maken met het college van B&W over de informatievoorziening. Informatie dient tijdig, conform afspraken, begrijpelijk, consistent, betrouwbaar (juist en volledig) en relevant (actueel/naar behoefte per projectfase) te zijn.

Besluitvorming: Elke fase wordt afgerond met een beslisdocument voor de gemeenteraad als voorwaarde voor de overgang naar een volgende fase.

Initiatieffase (1): In deze fase geeft het bevoegde bestuursorgaan opdracht tot het schrijven van een *projectopdracht*, het eerste beslisdocument voor de gemeenteraad. In de **Projectopdracht** worden de probleemanalyse (nut en noodzaak), een eerste projectopzet, mogelijke alternatieve oplossingsrichtingen, kaders en rolverdeling en mogelijke risico's en aandachtspunten weergegeven. Deze fase leent zich bij uitstek voor een verkennende brainstormachtige discussie met de gemeenteraad. Het is fase vooral van belang dat college van B&W en de gemeenteraad de analyse van het probleem delen, inclusief een indicatie van de mogelijke oplossingsrichtingen. De kan worden besloten het project als 'groot project' te beschouwen.

Uitwerkingsfase (2): Deze fase is een samenvoeging van de definitiefase, ontwerpfase en voorbereidingsfase uit de 'Leidraad projectmatig werken'. Hierin wordt de afweging gemaakt hoe het project concreet vormgegeven gaat worden (eindresultaat, planning, werkwijze en begroting verder geconcretiseerd). De afronding van dit *realisatieprogramma (startnotitie)* is de formele start van het project. In de startnotitie worden de kaders voor het project vastgelegd. Het is van belang dat die kaders SMART worden geformuleerd en dat duidelijk is wat de rol en betrokkenheid van de gemeenteraad in het vervolg zal zijn. De gemeenteraad sluit deze fase af met het besluit (tweede beslisdocument) tot uitvoering van het project.

Uitvoeringsfase (3): Tijdens de uitvoering informeert het college van B&W via *voortgangsrapportages (b.v. kwartaalrapportages)* de gemeenteraad over afwijkingen en veranderingen van de afspraken in het realisatieprogramma. Bij afwijkingen (tijd, geld, risico's en kwaliteit) krijgt de gemeenteraad de gelegenheid tot het bijstellen van de kaders. De gemeenteraad moet in deze fase goed (SMART) geïnformeerd worden over de voortgang om – waar nodig – ook zelf het initiatief te kunnen nemen tot bijstelling van die kaders.

Nazorgfase (4): In de vorm van een *nazorgprogramma (eindnotitie)* wordt het project formeel geëvalueerd, afgerond en afgesloten. De gemeenteraad ontvangt hierbij van het college van B&W een afsluitende evaluatie waarbij zoveel mogelijk de structuur van de startnotitie wordt gevolgd. Daarnaast is het mogelijk afspraken te maken over het onderhoud van het projectresultaat. Ook hier is goede informatie van groot belang om te kunnen bepalen of het project is uitgevoerd binnen de afgesproken inhoudelijke, procedurele, financiële en eventuele andere kaders. Een zorgvuldige evaluatie is van belang om te kunnen bepalen of het project daadwerkelijk kan worden afgerond. Voorts kan de evaluatie verbeterpunten opleveren voor toekomstige projecten.

SMART: Doelen zijn Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch, en Tijdgebonden.

4.1 Benchmark onderzoek

Er zijn de afgelopen paar jaar veel rekenkameronderzoeken uitgevoerd naar de rol van de gemeenteraad bij de sturing en beheersing van grote projecten. Dit heeft bij verschillende gemeenten geleid tot checklists voor grote projecten voor de gemeenteraad dan wel procedureregelingen en -protocollen. Voor het benchmark-onderzoek is gekeken naar een drietal checklist en een viertal procedureregelingen of protocols van zowel een aantal grote als een aantal kleinere gemeenten.

Om deze met elkaar te kunnen vergelijken is de *RGP* als uitgangspunt genomen. Hierbij is – in het verlengde van de vraagstelling voor het onderzoek - gekeken naar:

- de status van de checklist of procedureregeling en de rol van de gemeenteraad;
- aanwijzing en start van een groot project en de verantwoordelijkheden van de gemeenteraad;
- de opbouw of gebruikte fasering en bijbehorende beslisdocumenten;
- de informatievoorziening en procedure-eisen per fase en beslisdocument of rapportage.

4.2 Status van de checklist of regeling en rol van de gemeenteraad

In een drietal gemeenten (Utrecht, Den Haag, en Sluis) is door de gemeenteraad of rekenkamer(commissie) gekozen voor een 'informele' checklist, waarbij de verantwoordelijkheid voor de check bij de gemeenteraad zelf ligt. In andere gemeenten (Rotterdam, Huizen, Amsterdam, en Rijswijk) is sprake van een meer formele benadering in de vorm van een procedureregeling of protocol, vastgesteld door de gemeenteraad, waarin de regels voor informatievoorziening en de procedure is vastgelegd. Wat de overwegingen voor de keuze van een checklist óf procedureregeling waren, is niet onderzocht. De checklists en procedureregelingen worden hierna aangehaald onder de naam van de betreffende gemeente.

In de checklists wordt vaak niet expliciet aandacht besteed aan de rol en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad. In de gemeente Sluis wordt wel per fase de rol van de gemeenteraad benoemd. Ook de checklist in Utrecht is specifiek gericht op de rol van en de informatievoorziening ten behoeve van de gemeenteraad.

De procedureregelingen lenen zich uiteraard beter dan de checklists voor het beschrijven en vastleggen van de verantwoordelijkheden van de gemeenteraad of raadscommissies bij de aanwijzing, kaderstelling en de controle van een project. De regelingen in Rotterdam en Amsterdam zijn vooral vanuit het perspectief van het college geschreven en besteden minder aandacht aan de rol van de gemeenteraad. In combinatie leveren de checklists en regelingen van de diverse gemeenten wel een bijdrage aan de lokale inkleuring van de checklist voor de gemeente Overbetuwe.

4.3 De fasering van een groot project

In de RGP wordt onderscheid gemaakt in een viertal fasen: (a) initiatieffase; (b) uitwerkingsfase; (c) uitvoeringsfase; en (d) realisatie/exploitatiefase. Bij overgang naar een volgende fase kunnen gemaakte afspraken en basisdocument worden geactualiseerd. Aan deze fasen zijn type rapportages gekoppeld: het basisdocument voor de initiatief en uitwerkingsfase (= besluitvormende fase), de voortgangsrapportage voor de uitvoeringsfase, en de eindrapportage voor de realisatie /exploitatiefase.

- Kort samengevat geven de verschillende regelingen en checklists een uiteenlopend beeld van de fasering en de daaraan gekoppelde informatievoorziening.
- In Den Haag wordt geen onderscheid gemaakt naar informatievoorziening per fase of per type rapportage. De checklist is ingedeeld in verschillende typen informatie (kaderstelling, reikwijdte, sturing, planning, financiën, risico's, projectorganisatie, uitvoering, en controle). Ook noemt de checklist onder het kopje 'controle' tussen- en eindrapportages.
- De checklist in Utrecht maakt onderscheid tussen: I) de verkennende fase (start) uitmondend in een plandocument (gemeenteraad); II) de besluitvormende fase (gemeenteraad en college van B&W); en III) de uitvoerende fase (jaarlijkse verantwoordingsrapportage).
- De gemeente Sluis onderscheidt drie fasen: a) planvorming, b) uitvoering, en c) evaluatie. Bij elke fase is het doel van de betrokkenheid en de rol van de gemeenteraad aangegeven.
- In Huizen wordt onderscheid gemaakt in 1) de initiatieffase, 2) de voorbereidingsfase, 3) de uitvoeringsfase, en 4) de realisatie-/exploitatiefase. Daarbinnen is de informatievraag van de gemeenteraad zonder expliciet in te gaan op specifiek rapportages.
- In Amsterdam worden geen duidelijke fasering aangegeven. Wel worden een basisdocument en voortgangsrapportages onderscheiden.
- In Rotterdam worden projecten in projecten in voorbereiding en in uitvoering. Verder betreft het alleen voortgangsrapportages.
- De regeling in Rijswijk kent geen expliciete fasering maar benoemt een startdocument, voortgangsrapportages en een eindevaluatie.

In het RGP is ondanks het advies van de commissie Duivesteijn² om dit wel te doen, niet voorzien in een besluit bij afronding en overgang naar een volgende projectfase. Hiervan is afgezien omdat de fasering van projecten niet eenduidig is en het moeilijk is een moment vast te stellen wanneer de Tweede Kamer (respectievelijk gemeenteraad) hierover kan besluiten. Volgens de RGP moeten de afspraken die gemaakt zijn in het basisdocument bij de overgang naar een volgende fase steeds kunnen worden aangepast en geactualiseerd. Geen van de gemeenten heeft hiertoe afspraken opgenomen.

² Onderzoek naar infrastructuurprojecten. Rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (Commissie Duivesteijn). Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 283, nrs. 5–6. 15 december 2004.

4.4 Aanwijzing en start van een groot project

In de RGP worden hier de procedure en criteria voor aanwijzing van een groot project beschreven en een verantwoordelijke gemeenteraad(scommissie) aangewezen voor het volgen van het grote project. De verantwoordelijk gemeenteraad(scommissie) stelt een notitie van uitgangspunten voor gemeenteraadscontrole op die het college of de portefeuillehouder vervolgens meeneemt in een op te stellen basisdocument. In deze basisdocument zijn de uitgangspunten voor gemeenteraadscontrole verwerkt en zijn afspraken gemaakt over de frequentie en tijdstip van de voortgangs- en accountantsrapportages. De basisdocument vormt het startdocument van de gemeenteraadscontrole op een groot project.

In de drie checklists zijn geen criteria voor grote projecten opgenomen. In de regelingen en protocollen van de gemeenten Rijswijk, Huizen, Amsterdam, en Rotterdam zijn criteria voor aanwijzing als groot project opgenomen. De criteria komen grotendeels overeen met de criteria van de RGP van de Tweede Kamer. Alleen de gemeente Amsterdam en Rotterdam noemen extra een drempelbedrag voor omvang van een project. Daarboven dienen projecten sowieso als groot project te worden aangewezen.

Wat betreft de rol en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad bij aanwijzing en aanvang van het project, kan zowel in Rijswijk, Amsterdam, als Huizen de gemeenteraad of een raadscommissie een voorstel doen tot aanwijzing van een groot project. In Rotterdam is deze taak van de gemeenteraad niet opgenomen en bepaalt het college van B&W aan de hand van enkele criteria welke projecten als groot project worden opgevoerd óf afgevoerd. In Amsterdam is ervoor gekozen het proces van aanwijzing verder te formaliseren door jaarlijks in de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting en jaarrekening een lijst van grote projecten vast te leggen en deze jaarlijks te actualiseren. In de drie checklists wordt geen aandacht besteed aan de rol van de gemeenteraad bij aanwijzing van een project.

In alle verkende procedureregelingen heeft de gemeenteraad geen verantwoordelijkheid bij het bepalen van de uitgangspunten voor gemeenteraadscontrole (in het basisdocument). Deze verantwoordelijkheid ligt bij het college van B&W. In Rijswijk kan de gemeenteraad wel aanvullende eisen stellen aan de inhoud van het basisdocument. Verder dient zowel het basisdocument in Amsterdam als in Huizen te worden vastgesteld door de gemeenteraad. In de monitor van de gemeente Rotterdam is geen sprake van een basisdocument. Van de checklists wordt alleen in die van Utrecht aangegeven dat het plandocument bij start van een project moet worden vastgesteld door de gemeenteraad.

De Tweede Kamer ontvangt volgens de RGP naast basis- en voortgangsrapportage ook accountantsrapportages (van de interne auditdienst of accountantskantoor). Deze hebben betrekking op de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de basis- en voortgangsrapportages en de beheersing en het beheer van het project. Ook in Amsterdam is een dergelijke verantwoording inzake het basisdocument en voortgangsrapportage opgenomen. De verantwoording wordt opgesteld door de interne auditdienst en bestuursdienst.

4.5 Informatievoorziening basisdocument

In de RGP worden hier de aanwijzingen en uitgangspunten voor het basisdocument gegeven, alsmede de fasering van het project en de actualisatie van de afspraken. De 'aanwijzingen', 'verdere aanwijzingen', en 'uitgangspunten' voor het basisdocument binnen de RGP beschrijven uitgebreid aan welke voorwaarden de inhoud van het basisdocument dient te voldoen. De 'verdere aanwijzingen' gaan in detail en diepte een stapje verder dan de 'aanwijzingen'.

Wanneer de aanwijzingen en uitgangspunten van het RGP naast die van de checklists en procedureregelingen van de gemeenten worden gezet, blijken deze grotendeels aan de eerste 'aanwijzingen' te voldoen. De checklists en procedureregelingen zijn echter minder uitgebreid en gedetailleerd. Aan de 'verdere aanwijzingen en uitgangspunten' uit de RGP wordt door de meeste gemeenten slechts deels voldaan. Enkele verschillen tussen de RGP en de gemeentelijke checklists en regelingen zijn:

- De regelingen van Huizen en Rijswijk komen vrijwel overeen met de RGP. In Huizen hebben de initiatief- en voorbereidingsfase elk hun eigen vraagstelling qua informatievoorziening.
- Den Haag heeft op een aantal onderwerpen een gedetailleerdere vraagstelling, maar maakt geen gebruik van een fasering en daaraan verbonden rapportages;
- De checklist in Sluis is toegesneden op de eigen handleiding projectmatig werken;
- In Rotterdam wordt geen gebruik gemaakt van basisdocumenten.

4.6 Informatievoorziening voortgangsrapportage

In de RGP worden hier de aanwijzingen voor de voortgangsrapportage gegeven en verder uitgewerkt voor de financiën en de beheersing en beheer van een groot project. Daarbij gaat het om het monitoren van de afspraken zoals vastgesteld in het basisdocument in het karakter van een uitzonderingsrapportage: de ontwikkeling of verandering / afwijkingen van de doelen en uitgangspunten.

In alle checklists en procedureregelingen is sprake van voortgangs- of tussenrapportages. De frequentie, inhoud en uitwerking hiervan verschilt per gemeente. Als frequentie van voortgangsrapportage wordt per kwartaal, halfjaarlijks of jaarlijks genoemd. In de meeste rapportages wordt wel aandacht besteed aan de realisatie, voortgang en/of afwijkingen van afspraken over kaders / doelen, geld, planning en risico's.

Het is niet bij alle gemeenten helder of er over de algehele voortgang of alleen op afwijkingen moet worden gerapporteerd. In de meeste gemeenten wordt wel een koppeling gemaakt met de afspraken in het basisdocument.

Verder wordt niet altijd gerapporteerd over (veranderingen in) het besluitvormingsproces en de rol van de gemeenteraad hierin, of over de beheersing en het beheer van het project (tussentijdse audits et cetera).

Ook over de financiële ontwikkeling wordt vaak minder uitgebreid gerapporteerd dan in het RGP, daarbij wordt de koppeling met de begroting niet altijd gemaakt.

4.7 Beëindiging status groot project

In de RGP worden hier het verzoek en de aanwijzingen voor de eindevaluatie en de beëindiging van de status van groot project geregeld.

In de meeste gemeenten wordt een eindevaluatie of eindrapportage als sluitstuk van een groot project genoemd. Alleen in Utrecht en Rotterdam wordt de eindevaluatie niet specifiek genoemd. In de meeste gemeenten wordt ook ingegaan op de inhoud van deze eindevaluatie.

- De eindrapportage wordt veelal formeel aangeboden aan de gemeenteraad.
- In enkele gemeenten worden punten in aanvulling op het de RGP genoemd die ook voor Overbetuwe interessant kunnen zijn, namelijk: de interne projectevaluatie, het formuleren van verbeterpunten en -acties (Sluis) en het evalueren van de samenwerking tussen college en gemeenteraad (Rijswijk).
- De timing van deze eindrapportage wordt niet in alle gevallen aangegeven. In Amsterdam is vastgelegd dat de gemeenteraad uiterlijk drie maanden na afloop van een project een eindevaluatie moet hebben ontvangen

5 Casestudie

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de analyse van een tweetal geselecteerde grote projecten binnen de gemeente Overbetuwe de praktijk van informatievoorziening en besluitvormingsproces rond grote projecten en de bruikbaarheid van de checklist getoetst. Hierbij staat de onderstaande onderzoeksvraag en daaraan gekoppelde norm centraal:

Onderzoeksvraag 3

Hoe wordt in de **praktijk** voldaan aan deze minimale voorwaarden/normen voor inhoud en kwaliteit van informatie en het besluitvormingsproces voor de gemeenteraad? En waar liggen mogelijkheden voor verbetering?

Norm 3:

De gemeenteraad heeft (op basis van het voorgaande) zijn kaderstellende en controlerende taken met betrekking tot grote projecten actief en aantoonbaar opgepakt.

De geselecteerde cases zijn het project Elst-Centrum en het STA project (Subsidie- tarieven, en accommodatiebeleid). De overwegingen daarbij waren:

- er is volgens de definitie van de gemeente Overbetuwe sprake van een projectmatige aanpak,
- er is sprake van een groot maatschappelijk en financieel belang, en
- de gemeenteraad heeft vragen gesteld bij de voortgang en resultaten van het project.
- In aanvulling daarop is gekozen voor zowel een lopend als een grotendeels afgerond project, en een project uit de 'harde' en 'zachte' sector.

Het project Elst-Centrum is gekozen omdat dit project nog moet worden uitgevoerd en de te ontwikkelen handvatten voor de gemeenteraad nog kunnen worden gebruikt voor de sturing en beheersing van dit project. Voor het STA project is gekozen omdat het hierbij gaat om een project met een hoge betrokkenheid van de gemeenteraad (o.a. via een aparte STA-commissie), dat de belangrijkste projectfasen heeft doorlopen. Zo kon goed teruggekeken worden op het verloop van diverse projectfasen met het oog op het ontwikkelen van handvatten voor vergelijkbare toekomstige projecten. De Rkc houdt hierbij rekening met het feit dat het STA-project geen vastomlijnd eindpunt heeft van de projectmatige werkzaamheden. Niettemin zijn aanpak en faseringen herkenbaar als project.

Van deze projecten is allereerst het besluitvormingsproces en informatievoorziening richting gemeenteraad in beeld gebracht en getoetst aan de ontwikkelde checklist. De belangrijkste vragen waren: wanneer, waar en hoe is de sturing en beheersing vanuit de gemeenteraad ingevuld (zie hiervoor bijlage 3 en 4). Daarnaast heeft voor elk project een aanvullend interview plaatsgevonden met de betreffende projectleider.

Dit heeft geleid tot een aantal bevindingen betreffende de invulling van de rol van de gemeenteraad bij grote projecten en of dit toereikend is om grote projecten te kunnen sturen en beheersen. Eveneens is de bruikbaarheid van de checklist uit hoofdstuk vier getoetst en zijn op basis hiervan enkele aanpassingen aangebracht. Deze oefening biedt bovendien een illustratie van het gebruik van de checklist.

Daar waar in hoofdstuk drie het accent ligt op de procedurele beschrijving van de rol en betrokkenheid van de gemeenteraad ligt het accent in hoofdstuk vier en vijf op de informatie die de gemeenteraad nodig heeft om de rol en betrokkenheid ook waar te kunnen maken.

5.1 Het STA project: Harmonisatie Subsidie, Tarieven- en Accommodatiebeleid

STA staat voor Subsidie, Tarieven en Accommodatiebeleid. Door de gemeentelijke herindeling in 2001 is de 'oneerlijke' situatie ontstaan waarin vanuit de verschillende oorspronkelijke gemeenten verschillende subsidies en tarieven worden gehanteerd voor verenigingen en accommodaties. Het project is in onderstaande afgezet tegen de hiervoor beschreven checklist informatievoorziening grote projecten Overbetuwe. Bij het onderzoek door de Rekenkamercommissie is gebleken dat – mede door de externe uitbesteding – de projectdossiers incompleet zijn.

5.1.1 Samenvatting project

Doel van het STA-project is te komen tot een harmonisering en ontwikkeling van een integraal gemeenschappelijk subsidie-, tarieven- en accommodatiebeleid. Eerst is het subsidiebeleid uitgewerkt (Subsidieverordening Maatschappelijke Ontwikkeling 2002), vervolgens is gewerkt aan het accommodatiebeleid aan de hand van het Plan van Aanpak 'STA voor uw zaak' (vastgesteld 28 september 2004). De implementatie zou uiterlijk 1 januari 2006 afgerond moeten zijn. Op basis van dit Plan van Aanpak is gewerkt aan een uitwerking per cluster, waarvan de laatste uiteindelijk in 15 september 2007 in de gemeenteraad wordt vastgesteld. De nadruk in deze uitwerking per cluster (buitensport, peuterspeelzalen, jongerencentra, sportzalen en hallen, multifunctionele accommodaties) lag op de tarieven. Daarom wordt er nu nog gewerkt aan een overkoepelende Nota Accommodatiebeleid. In 2009 heeft een eerste globale evaluatie van het STA-project plaatsgevonden ("Evaluatie STA-beleid", gemeenteraad 20 juni 2009).

De formele afronding van het project en een uitgebreide evaluatie (met inbegrip van de verwachte Nota Accommodatiebeleid) zijn voorzien voor 2011. In schema ziet het verloop van het project er als volgt uit:

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Subsidie-verordening	Start-document	Aanpak		Beoogde afronding	Uitwerking clusters		Tussen-evaluatie	Accommodatiebeleid	Eind-evaluatie

5.1.2 Analyse en bevindingen

De weergave van de analyse en bevindingen volgt de indeling van de checklist zoals die is beschreven in hoofdstuk 4.

Initiatieffase

- In het rapport 'Accommodatiebeleid Overbetuwe' (raad, 30 september 2003 (startdocument)), is geen probleemanalyse uitgewerkt (aard, omvang, oorzaken) die het nut en de noodzaak van het project aangeeft. De aanleiding en primaire probleemstelling is in de praktijk duidelijk: door de gemeentelijke herindeling per 1 januari 2001 zijn er binnen de gemeente verschillen ontstaan in de subsidies en tarieven voor verenigingen en accommodaties. Ook zijn de uitgangspunten geïnventariseerd en geanalyseerd en afgezet tegen het huidige gebruik, de wenselijke beheer- en exploitatievormen en de wenselijke gemeentelijk rol.
- In hetzelfde rapport wordt niet gewerkt met scenario's of alternatieve oplossingsrichtingen. Dit gebeurt pas in een latere fase van het project, bij de uitwerking van de verschillende clusters (MFA, , binnensport, tennissport, alle drie in 2007). Voor deze scenario's / opties wordt een beargumenteerde voorkeur aangegeven.

- In beginfase van het project is er veel aandacht geweest voor de beoogde doelgroepen (verenigingen et cetera) en betrokken derden (zoals verhuurders). De doelgroepen zijn geïnventariseerd en betrokken via voorlichtings- en inspraakbijeenkomsten. En er was voor de doelgroepen de mogelijkheid om zitting te nemen in een Klankbordgroep. Bij de uitwerking van de notitie 'STA voor uw zaak, gemeenteraad 28 sept. 2004) was dit volgens het college van B&W, gezien de beschikbare tijd, niet mogelijk. Wel zijn er voorlichtingsbijeenkomsten geweest. Ook is een communicatieplan opgesteld. De rol van de gemeenteraad wordt daarin niet aangegeven. Het communicatieplan is niet aan de gemeenteraad aangeboden, de gemeenteraad heeft hier ook niet actief naar gevraagd.
- Het STA-beleid valt binnen het programma Sport, Cultuur en Recreatie van de begroting. Het heeft raakvlakken met de Dorpsontwikkelingsplannen (DOP's) qua voorzieningenniveau, de Cultuurnota, de Sportnota en de Brede School. Vaak heeft het STA- beleid een kaderstellende rol.

Uitwerkings- of voorbereidingsfase

Als uitgangspunt voor de uitwerkingsfase is de notitie 'STA voor uw Zaak' (raad 28 sept. 2004) genomen.

- In de notitie 'STA voor uw Zaak' wordt een overkoepelend doel genoemd voor het project. Ook wordt een gewenst maatschappelijk effect opgegeven. Het doel is helder en specifiek maar niet tijdgebonden. Ook in de Programmabegroting wordt een projectdoel genoemd. Dit komt echter niet volledig overeen met de omschrijving in de notitie 'STA voor uw Zaak'. Daarnaast zijn in de Begroting ook indicatoren en normen geformuleerd.
- De kaders voor kwaliteit zijn in de vorm van een aantal kernkwaliteiten en uitgangspunten voor het subsidiebeleid vastgelegd
- Er wordt in de Nota 'STA voor uw zaak' geen inzicht gegeven in de in te zetten middelen en/of instrumenten.
- Er is in de nota 'STA voor uw zaak' voor de zes clusters een planning opgenomen voor de vaststelling van de tarieven via de verordening. De implementatie zou uiterlijk 1 januari 2006 afgerond moeten zijn. De planning is verder niet uitgewerkt voor de verschillende projectfasen en tussendoelen. De gemeenteraad geeft aan behoefte te hebben aan meer concrete deadlines per fase (Commissie Burger, 2 sept. 2004). De planning wordt voor geen van de clusters behaald.
- Voor de financiële kaders of reikwijdte van het project wordt in de notitie 'STA voor uw zaak' verwezen naar de uitwerking per cluster, maar ook hier blijft een aantal clusters in gebreke. De complexiteit van het onderwerp maakt het lastig een volledig en onderbouwd financieel plaatje neer te leggen, omdat de gemeente afhankelijk is van afspraken met derden.
- Het STA beleid is als speerpunt herleidbaar in de begroting opgenomen.
- Het ontbreekt in 'STA voor uw zaak' aan een concrete risicoanalyse en de bijbehorende maatregelen. Ook de haalbaarheid van het project is niet in beeld gebracht.
- In 'STA voor uw zaak' wordt geen inzicht gegeven in de projectorganisatie. In het communicatieplan wordt wel de samenstelling van een projectorganisatie en stuurgroep aangegeven, maar de gemeenteraad kent dit plan niet.

Informatievoorziening, besluitvorming en de rol van de gemeenteraad

- In principe besluit de gemeenteraad over het vaststellen van de verordeningen, het beleid voor de verschillende clusters, en de evaluatie. Er is in 'STA voor uw Zaak' geen expliciete aandacht voor de rol van de gemeenteraad in het vervolg van het project. Over de informatievoorziening aan de gemeenteraad zijn geen afspraken vastgelegd. In de praktijk is de gemeenteraad ad hoc en op verzoek (motie en amendement 29 nov. 2005) geïnformeerd over de voortgang.

- Beslispunten zijn expliciet geformuleerd en veelal wordt ook verwezen naar eerdere besluiten. Het is niet altijd duidelijk wanneer eerdere besluiten worden herzien. Wijzigingen in de reikwijdte vinden in de praktijk echter wel plaats.

Uitvoerende fase

- Er zijn driemaal kwartaalrapportages over grote projecten geweest. Deze bevatten (volgens afspraak) enkel een planning en geen informatie over de inhoudelijke ontwikkeling van het STA project. Soms betrof de rapportages een letterlijke herhaling van een eerdere rapportage. Na het 1e kwartaal van 2008 zijn er geen kwartaalrapportages voor grote projecten geweest. De gemeenteraad wordt met name via de Kadernota, Najaarsnota en Begroting over de voortgang van het STA project ingelicht. STA is opgenomen als speerpunt in het Programma Sport, Cultuur en Recreatie. Het gaat in de voortgangsrapportages vooral over de jaarlijkse stand van zaken per 1 april en per 1 oktober van de voorgenomen activiteiten en prioriteiten zoals die zijn opgenomen in de begroting.
- De gemeenteraad is via de voortgangsrapportages (kwartaalrapportages en verantwoordingscyclus) niet consequent gestructureerd geïnformeerd over de financiële ontwikkeling van project, veranderingen in de reikwijdte, besluitvorming, planning, risico's en beheersing van het project. De gemeenteraad is aanvullend ad hoc geïnformeerd via tussentijdse beslisdocumenten, memo's en de mondelinge beantwoording van vragen van de gemeenteraad door de wethouder. Als er sprake was van wijzigingen, zijn deze veelal toegelicht.

Realisatie-/exploitatiefase of evaluatiefase

- In 'STA voor uw zaak' (2004) is een eerste evaluatie aangekondigd in de eerste helft van 2007. Uiteindelijk wordt in 2009 een eerste 'globale' evaluatie uitgevoerd. Hierin wordt gespiegeld aan de afspraken zoals gemaakt in 'STA voor uw zaak'. Een uitgebreide evaluatie is voorzien in 2011, omdat dan al het beleid ook daadwerkelijke een jaar in werking is.
- Het subsidiebeleid is eerder geëvalueerd in 2007. De evaluatie heeft betrekking op de procedures, het beleid, de behoefte van de verenigingen aan ondersteuning, het accommodatiebeleid en de verschillende subsidies. De evaluatie had geen betrekking op de projectmatige aanpak en de betrokkenheid van de gemeenteraad.
- Er is nog geen formele afsluiting van het project, omdat het accommodatiebeleid nog uitgewerkt wordt. Aan de overige clusters is een uitwerking gegeven. Bij vaststelling van het Accommodatiebeleid begin 2010 is de harmonisering na de herindeling (2001) afgerond.
- De projectorganisatie zelf is niet geëvalueerd.. Ook de relatie tussen de gemeenteraad en het college van B&W is niet geëvalueerd.
- Uit het onderzoek van de Rekenkamercommissie blijkt dat er - behalve de complexiteit van het project - geen verdere verklaring is voor de vertraging van het project.
- Er worden in de evaluatie(s) aanbevelingen gedaan. Deze betreffen echter vooral inhoudelijke aanbevelingen voor de verdere uitwerking van het beleid.

5.2 Het project Elst-Centrum

Het project 'Elst-Centrum' kent een lange voorgeschiedenis. Al in de jaren negentig wordt er gesproken over een centrumvisie. Aanleidingen waren ondermeer de parkeer- en verkeersproblematiek en de vraag om herontwikkeling van het winkelgebied. Het project is in onderstaande afgezet tegen de hiervoor beschreven checklist informatievoorziening grote projecten Overbetuwe.

5.2.1 Samenvatting project

In 2004 heeft het college van B&W een voorstel voor de herontwikkeling van het winkelgebied Elst aan de raadscommissie Beleidsontwikkeling en Kaderstelling (3 juni 2004) voorgelegd. Een aangepast voorstel is in *Herontwikkeling winkelgebied Elst* (raad, 21 december 2004) voorgelegd en vastgesteld. In een amendement heeft de gemeenteraad aandacht gevraagd voor een financiële doorrekening, de organisatiestructuur en de rol van de gemeente, aan te bieden voor de raadsvergadering van juli 2005 (later 27 september 2005).

Op 13 april 2005 heeft de commissie Ruimte, aan de hand van de notitie *Centrum Elst; Hoe nu van start*, besloten tot een interactieve werkwijze in overleg met de maatschappelijke organisaties. Dit heeft geleid tot de nota *Verkenningen ontwikkeling centrum Elst ('Schetsboek' 27 september 2005, gemeenteraad, draagvlak getoetst)*.

Vervolgens heeft de gemeenteraad het college gevraagd het 'Schetsboek' te vertalen in een Programma van Eisen voor de marktverkenning en de toets van de (financiële) haalbaarheid. Dit is afgerond met een evaluatie *Memo Winkelgebied Elst* (24 november 2005, gemeenteraad).

Op 7 November 2006 heeft het college het B&W de notitie *Startdocument herontwikkeling "Hart van Elst" Winkelen of boodschappen doen?* Behandeld, inclusief een startdocument voor een ontwikkelingsrichting voor het centrum van Elst. Dit heeft geleid tot het Voorstel *Keuze ontwikkelingsrichting centrum Elst* dat op (4 april 2007 commissie Ruimte).

2 april 2008 is het *Plan van aanpak "Hart van Elst", Winkelen of Boodschappen doen?* door de gemeenteraad aangenomen. De commissie Ruimte heeft daarbij expliciet gevraagd de historische uitgangspunten en kaders in beeld te brengen. Het Plan van aanpak fungeerde als startdocument voor de definitiefase, af te sluiten met de Nota van uitgangspunten.

Op 24 juni 2008 heeft de gemeenteraad ingestemd met een krediet voor 2008 en 2009 van in totaal €0,35 miljoen voor de planvoorbereiding, inclusief een planning en capaciteitsraming. Er is een klankbordgroep ingesteld voor de Nota van uitgangspunten.

28 oktober 2008 is de *Centrumvisie Elst (september 2008)* door de gemeenteraad behandeld maar niet vastgesteld. Een planning en een financiële paragraaf ontbraken. In een amendement zijn een aantal uitgangspunten bepaald (functioneel, verkeer en ruimtelijk).

Tegelijk is een eerste haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd. Het college van B&W heeft besloten (16009-2008) deze na de vaststelling van de Centrumvisie aan de gemeenteraad voorleggen. En er is een communicatieplan opgesteld, dat op 28 oktober 2008 met de Centrumvisie Elst ter informatie naar de gemeenteraad is gestuurd.

31 maart 2009 heeft de gemeenteraad de Nota van Uitgangspunten Centrum Elst vastgesteld. In een amendement is aangegeven dat de begroting en inhoudelijke uitwerking per fase ter goedkeuring aan de gemeenteraad dienen te worden voorgelegd.

Op dit moment wordt gewerkt aan het beeldkwaliteitsplan, de uitwerking van de verschillende locaties en nadere afspraken met particulieren en ontwikkelende partijen. De overeenkomsten en de

partiële bestemmingsplanwijzigingen dienen ook door de gemeenteraad te worden vastgesteld. Het project bevindt zich nu in de uitwerkings- en voorbereidingsfase (ontwerpfase volgens de Leidraad)³. In schema ziet het verloop van het project tot dusverre er als volgt uit:

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Voorstel herontwikkeling	-Uitwerking amendement -Hoe nu van start? -Verkenning ontwikkeling -Memo winkelgebied	-Startdocument herontwikkeling	-Keuze ontwikkelingsrichting	-Plan van Aanpak -Kredietvoorstel -Centrumvisie -Haalbaarheid -Communicatieplan	Nota van uitgangspunten	Beeldkwaliteitsplan, uitwerking locaties en afspraken

5.2.2 Analyse en bevindingen

De weergave van de analyse en bevindingen volgt de indeling van de checklist zoals die is beschreven in hoofdstuk 4.

Initiatieffase

- Binnen het project Elst zijn verschillende startdocumenten en/of projectopdrachten verschenen, er is in de beginfase geen helder en consequent gebruik van de terminologie (Voorstel, Verkenning, Startdocument, Ontwikkelingsrichting, Plan van Aanpak Projectopdracht) van deze documenten. Bovendien is de ene keer het document door het college van B&W vastgesteld en de andere keer ook door de gemeenteraad. Dit leidt tot onduidelijkheid.⁴
- De gemeenteraad miste bij het voorstel voor de formele de start van het project inzicht in de financiële consequenties, het nut en de noodzaak van het project (probleemanalyse). In het nieuwe voorstel (d.d. 21 december 2004) en bij het vaststellen van de eerste kaders (27 september 2005) is hier uitgebreider maar nog weinig concreet op in gegaan.
- Er zijn in deze fase geen uitgewerkte alternatieve oplossingsrichtingen ter keuze aangeboden. De scenario's waarvan gebruik gemaakt is bij de voorbereiding van het *schetsboek* zijn vooral ter gedachtevorming. In de nota die de gemeenteraad vaststelt zijn de 'keuzes' al gemaakt. Wel is de gemeenteraad bij het maken van deze keuzes betrokken.
- Zowel in de initiatieffase als bij de latere uitwerking van het project is er veel aandacht besteed aan het betrekken van de relevante doelgroepen en derden. De gemeente heeft als regisseur van het project gefungeerd.
- Het project paste binnen het vigerende beleid en door het integrale karakter zijn er veel raakpunten met overig flankerend beleid. Deze zijn (pas) in de definitiefase in de *Centrumvisie Elst* uitgebreid benoemd.

Uitwerkings- of voorbereidingsfase

- In het project worden verschillende keren doelen voor het project geformuleerd. Deze zijn niet altijd SMART geformuleerd en worden niet consequent in alle fasen van het project gebruikt.

³ De uitwerking van de verschillende deellootaties bevinden zich in de definitiefase.

⁴ Het *Voorstel Herontwikkeling winkelgebied Elst* kan als startdocument worden beschouwd. In de evaluatie wordt dit als projectopdracht benoemd. Later stelt het college van B&W een *Startdocument Herontwikkeling "Hart van Elst"* vast. Dan volgt de *Projectopdracht Herontwikkeling Centrum Elst* als start van de definitiefase.

- In de programmabegrotingen worden ook de beoogde maatschappelijke effecten, resultaten, indicatoren en normen voor het project genoemd. De onderbouwing van de indicatoren en normen wordt echter niet helder gemaakt.
- De reikwijdte van het project in de tijd, geld en kwaliteit wordt in de definitiefase en later een financiële raming en kwaliteitsvoorwaarden in de Nota van uitgangspunten uitgewerkt. Er wordt alleen een *financiële* bandbreedte aangegeven.
- Er zijn in de Nota van uitgangspunten (gemeenteraad 31 maart 2009) geen instrumenten genoemd om de doelen te bereiken. Wel is een raming van de financiële middelen gegeven. En er is aangegeven welke andere 'producten' (stedenbouwkundig plan, beeldkwaliteitplan, inrichtingsplan, bestemmingsplan, haalbaarheidsanalyse) gerealiseerd dienen te worden.
- Er zijn in de definitiefase verschillende planningsaanboden opgesplitst in projectfasen en de daaraan gekoppelde tussenresultaten en data. De planningsaanboden geven geen inzicht in de afwijkingen ten opzichte van eerdere planningsaanboden, de oorzaken en de noodzaak tot bijstellingen.
- Circa vijf jaar na de start van het project is in de Nota van uitgangspunten (februari 2009) een eerste financiële onderbouwing van het project gegeven. Hiertoe is een globale haalbaarheidsanalyse *Hart van Elst* uitgevoerd. Het college van B&W heeft aangegeven dat pas bij de uitwerking van de deellocaties de exploitatie in beeld kan worden gebracht. Het project is daarom nog niet herleidbaar in de begroting opgenomen.
- In de Haalbaarheidsanalyse zijn geen risico's in beeld gebracht en dus ook geen risicobeheersmaatregelen aangedragen. In de Programmaverantwoording en -rekening (raad, 26-05-2009) is 'Elst-Centrum' voor het eerst als incidenteel risico in de lijst 'grote projecten, niet zijnde grondexploitatie' opgenomen met een raming (eenmalig risico) van € 5 miljoen.
- De projectorganisatie is beknopt beschreven in het Plan van Aanpak 'Hart van Elst' (gemeenteraad 25 maart 2008) en uitgebreid in het Communicatieplan project 'Centrum Elst' (gemeenteraad 28 oktober 2008).

Informatievoorziening, besluitvorming en de rol van de gemeenteraad

Bij de aangeboden planningsinformatie zijn veelal wel de beslismomenten voor de gemeenteraad opgenomen. Wanneer en hoe de gemeenteraad over de voortgang wordt geïnformeerd is niet vastgelegd. In de raadsvoorstellen zijn de besluidhistorie en vastgestelde kaders niet altijd helder opgenomen. Dit verbeterde wel gedurende het project (zie raadsvoorstel juni 2008).

Over het algemeen zijn de beslispunten vrij globaal uitgewerkt, zonder dat specifiek wordt benoemd over welke (inhoudelijke of procedurele) beleidskaders wordt besloten. Er is niet aangegeven waar ruimte is voor wijzigingen in de reikwijdte door de gemeenteraad (idem voorstel juni 2008, de rol van de raad is zeer beknopt benoemd (voorbereidingskrediet, vaststellen bestemmingsplan) zonder in te gaan op de mogelijkheden voor tussentijdse bijsturing.

Uitvoerende fase

Er is tot nu toe in het project 'Elst-Centrum' in feite nog geen sprake van een uitvoerende fase. Het project bevindt zich nog in de definitiefase. Over de voortgang hiervan is gerapporteerd aan de gemeenteraad.

- De projectleider heeft regelmatig gerapporteerd (4 á 5 keer per jaar) over de voortgang. Het is echter onduidelijk in welk kader dit dient te gebeuren⁵.
- Rapportage via de kwartaalrapportages heeft slechts drie maal in 2007 en 2008 plaatsgevonden. Deze leveren slechts summiere informatie op. Rapportage over de voortgang vindt grotendeels via de verantwoordingscyclus plaats in de Begroting en Najaarsnota (november), en de

⁵ Interview met de projectleider, d.d. 22 November 2009.

Voorjaars-/Kadernota (mei/juni) dus tweemaal per jaar. 'Elst-Centrum' is als speerpunt in de Begroting benoemd.

- In de kwartaalrapportages wordt alleen over planning gerapporteerd niet over de inhoudelijke voortgang. In de begrotingscyclus wordt uitgebreider over de voortgang gerapporteerd. Er zijn prioriteiten en activiteiten voor dat jaar opgenomen. Over de stand van zaken per 1 april (Voorjaarsnota) en per 1 september (Najaarsnota) wordt gerapporteerd. Gerapporteerd wordt over de voortgang van de activiteiten en niet zozeer de inhoudelijke ontwikkeling of realisatie van het doel van het project.
- Over afwijkingen in de besluitvorming, de reikwijdte van het project en de planning, wordt niet altijd even consequent of herleidbaar gerapporteerd. De plannings zijn verschillende keren aangepast zonder richting gemeenteraad aan te geven wat de afwijkingen, eventuele oorzaken en mogelijkheden voor bijsturing waren.
- Van eventuele afwijkingen ten aanzien van de financiën, risico's en beheersing van het project is nog geen sprake, omdat het project nog niet in uitvoering is.
- De informatievoorziening via de kwartaalrapportages is (was) niet tijdig. De informatievoorziening via de begroting, voorjaarsnota en najaarsnota wel (2 x per jaar).
- Op basis van voortgangsinformatie in de kwartaalrapportages, de voorjaarsnota en de najaarsnota is het niet mogelijk om besluiten over bijvoorbeeld wijzingen in de reikwijdte) te nemen. De rapportage is vaak beperkt tot één begrotingscyclus. Er wordt bovendien niet gerapporteerd over de voortgang van het doelbereik van het hele project maar op basis van de prioriteiten/activiteiten voor dat jaar.

Realisatie-/exploitatiefase of evaluatiefase:

Aangezien het project nog niet afgerond is, is er nog geen sprake van een realisatie-/exploitatiefase. In het voorstel Nota van Uitgangspunten Centrum Elst (gemeenteraad 31 maart 2009) wordt met het oog op een toekomstige evaluatie aangegeven: "Nadat de gemeenteraad heeft beslist over het Beeldkwaliteitsplan, het Stedenbouwkundig plan, het Bestemmingsplan en het Inrichtingsplan zal een evaluatie plaats vinden en kan de gemeenteraad zo nodig bijsturen op het verdere proces van contractvorming en realisatie." Er is voor de evaluatie en de aanbidding van de genoemde producten geen planning opgenomen.

Er heeft eenmaal een tussentijdse evaluatie plaatsgevonden, na afronding van de initiatiefase.

Hierover is de gemeenteraad geïnformeerd via het *Memo Winkelgebied Elst d.d. 24 november 2005*.

De bevindingen hieronder hebben betrekking op deze tussentijdse evaluatie.

- In de evaluatie is aangegeven welke beoogde resultaten uit de projectopdracht ook daadwerkelijk gerealiseerd zijn. De relatie is echter niet altijd helder.
- De procesmatige aanpak is uitgebreid geëvalueerd omdat het een nieuwe werkwijze betrof met een uitgebreide rol voor de gemeenteraad en andere betrokkenen. De interne projectorganisatie is hierbij niet geëvalueerd. Er is geen aandacht besteed aan de samenwerking tussen het college van B&W en gemeenteraad, het besluitvormingsproces en de informatievoorziening.
- In de evaluatie is wel ingegaan op de budgetoverschrijding en de verklaring hiervoor.
- Er zijn op basis van de tussentijdse evaluatie van de initiatiefase geen duidelijke leerpunten en/of verbeterpunten geformuleerd.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

6.1.1 Conclusies inzake de rol en het belang van gemeenteraad

De norm voor deze onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd: *In de beleidsregels en procedure-afspraken voor grote projecten zijn de **rol** (taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden) en het belang van de gemeenteraad duidelijk en adequaat beschreven en vastgelegd en er wordt in de praktijk conform de beschrijving gehandeld.*

Op grond van voorgaande norm en de bevindingen in hoofdstuk drie komt de Rekenkamercommissie tot de volgende conclusies inzake de rol en het belang van de gemeenteraad in de gemeente Overbetuwe bij de sturing op grote projecten.

- In de gemeente Overbetuwe zijn weliswaar richtlijnen voor (grote) projecten opgesteld. Deze zijn vooral toegesneden op de ambtelijke organisatie en de relatie met het college van B&W. Ze zijn niet toegesneden op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.
- De rol van de gemeenteraad is binnen het projectmatig werken niet zichtbaar uitgewerkt. Bij go/no go momenten en bij de overgang van een project naar een volgende fase heeft de gemeenteraad geen of slechts een beperkte rol en er is geen aansluiting op het besluitvormingsproces en beslisdocumenten van gemeenteraad.
- Het is onduidelijk hoe de aanwijzing van grote projecten tot stand is gekomen. Binnen de bestaande beleidsregels (Werkwijzer/Leidraad) wordt het onderscheid project / groot project niet consequent gemaakt.
- Op de lijst van 30 januari 2007 staan twaalf grote projecten (Lingezeegen, Heteren, Tangenten, WMO, Elst-Centraal, Bedrijventerrein A-15, 'Elst-Centrum', N837, Mobiliteitsplan, Gemeentehuis, STA, Brede School) en de 'grote' bestemmingsplannen zoals het bestemmingsplan Buitengebied). De Rekenkamercommissie vindt het opmerkelijk dat de lijst met projecten sindsdien ongewijzigd is gebleven.
- Er zijn onvoldoende regels voor de informatievoorziening voor de gemeenteraad over grote projecten. De beschikbare rapportages zijn beperkt qua inhoud en niet toegesneden op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. De Leidraad, de Werkwijzer en de paragraaf Grondbeleid / Financiële verordening sluiten niet op elkaar aan. Er wordt aan de gemeenteraad slechts beperkt gerapporteerd over de financiële aspecten, de risico's en de risicobeheersing.

6.1.2 Resultaten betreffende de checklist voor grote projecten

Ten behoeve van de informatie en de kaders die de gemeenteraad nodig heeft om haar kaderstellende en controlerende rol voor grote projecten goed te kunnen vervullen is in het kader van dit onderzoek een checklist ontwikkeld op basis van de landelijke RGP en lokale uitwerkingen. Als norm is daarbij het volgende geformuleerd:

*Er zijn duidelijke afspraken tussen gemeenteraad en college over de **informatie en kaders** (in de vorm van minimale voorwaarden voor inhoud en kwaliteit van informatie en het besluitvormingsproces) over grote projecten die gemeenteraad nodig heeft om vanuit zijn kaderstellende en controlerende rollen tot een betere sturing en beheersing van grote projecten te komen en deze afspraken worden nageleefd.*

Op basis van de norm en de bevindingen in hoofdstuk 4 heeft de Rekenkamercommissie een checklist opgesteld en daarbij de volgende conclusies getrokken.

- In geen van de procedureregelingen en checklists zijn verantwoordelijkheden van de gemeenteraad ten aanzien van het opstellen van de uitgangspunten voor gemeenteraadscontrole opgenomen zoals in de RGP.
- De meeste gemeenten en de RGP onderscheiden verschillende fasen met daaraan meestal gekoppeld een vorm van rapportage met specifieke informatie-eisen voor de gemeenteraad. In Overbetuwe wordt onderscheid gemaakt in vier (sub)fasen, namelijk: de initiatieffase, definitiefase, ontwerpfase en voorbereidingsfase.
- Geen van de gemeenten heeft afspraken opgenomen over het actualiseren en aanpassen van de afspraken uit het basisdocument bij overgang naar de volgende fase. Wel dient in een drietal gemeenten het basisdocument, bij afronding van de voorbereidingsfase, formeel te worden vastgesteld door de gemeenteraad.
- In de RGP wordt slechts één basisdocument voor de initiatieffase en uitwerkings- of voorbereidende fase genoemd met aanwijzingen en voorwaarden voor de inhoud. In Overbetuwe kennen beide fasen (en tussenliggende fasen) elk hun eigen rapportage: de projectopdracht voor de initiatieffase, het projectprogramma voor de definitiefase, het projectontwerp voor de ontwerpfase en het realisatieprogramma voor de voorbereidingsfase.
- De afgesproken frequentie voor voortgangsrapportages verschilt per gemeente. Niet altijd wordt gerapporteerd over (veranderingen in) het besluitvormingsproces, de beheersing van het project en de rol van de gemeenteraad. De kwartaalrapportages uit de Werkwijzer zijn qua inhoud nog beperkter (alleen planning) dan de voortgangsrapportages van de geselecteerde gemeenten.
- In de meeste gemeenten is er sprake van een eindevaluatie als sluitstuk van de uitvoering van een groot project in de vorm van een formele eindrapportage aan de gemeenteraad. Er is in de evaluaties beperkt aandacht voor de samenwerking tussen het college van B&W en gemeenteraad en het formuleren van verbeterpunten en - acties. Ook de timing van de eindevaluatie wordt niet in alle gevallen aangegeven.

6.1.3 Conclusies betreffende de casestudies

Om de praktijk van de toepassing van de minimale voorwaarden/normen ten aanzien van de inhoud en de kwaliteit van de informatie te kunnen beoordelen heeft de Rekenkamercommissie twee projecten in de gemeente Overbetuwe onderzocht. Het STA-project en het project Elst-centrum. Daarbij is de volgende norm gehanteerd.

De gemeenteraad heeft (op basis van het voorgaande) zijn kaderstellende en controlerende taken met betrekking tot grote projecten actief en aantoonbaar opgepakt.

De bevindingen hebben in relatie tot de geformuleerde norm geleid tot de volgende conclusies:

- De checklist blijkt in de praktijk goed bruikbaar als hulpmiddel voor het formuleren van gerichte informatieve vragen over grote projecten.
- In beide projecten is er veel aandacht voor de betrokkenheid van de gemeenteraad. De gemeenteraad stelt zich actief op en vraagt in beide projecten regelmatig om informatie over de voortgang (resultaten), de planning en de financiële haalbaarheid.
- De betrokkenheid is niet formeel vastgelegd en niet concreet uitgewerkt in beslismomenten (volgens een vaste fasering) en informatievoorziening die passen bij de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Er zijn geen vaste afspraken vastgelegd over inhoud, vorm en tijdstip van evaluaties (tussentijds en bij afronding)
- Het ontbreekt de gemeenteraad in beide projecten aan goede informatie ten behoeve van eventuele bijsturing van projecten. De informatievoorziening via de begroting, kadernota, memo's et cetera is regelmatig, tijdig maar onvoldoende gestructureerd en niet toegespitst op bijsturing door de gemeenteraad (reikwijdte, planning, financiën (haalbaarheid) et cetera). Dit leidt in de praktijk tot grote afwijkingen (bijvoorbeeld afronding STA-project in 2010 in plaats van 2006).
- Een eerste toepassing van de checklist op twee projecten leert dat deze kan bijdragen aan verbetering van de informatievoorziening aan de gemeenteraad ten behoeve van de aansturing van grote projecten. Vanwege verschillen in fasering en documenten was niet altijd duidelijk op welk document de vragen toegepast moesten worden.
- In beide projecten is er sprake van een lange aanloop van het project, met verschillende startdocumenten die door de gemeenteraad zijn teruggestuurd naar het college van B&W of 'slechts' als werkdocument zijn vastgesteld. De legitimatie van het project (nut & noodzaak) is voor beide projecten helder.
- Bij beide projecten is sprake van onvolledige dossiers. Er ontbreken memo's, notities, bijlagen en verslagen informatie-avonden.
- De Leidraad projectmatig werken wordt herzien .

6.2 Aanbevelingen:

6.2.1 Aanbevelingen inzake de rol en het belang van de gemeenteraad

- Stel – gebruik makend van de criteria uit de RGP - criteria op voor grote projecten en een procedure voor de aanwijzing van grote projecten. Binnen de criteria kan ervoor gekozen worden om projecten boven een bepaald drempelbedrag automatisch als groot project aan te wijzen. Het verdient aanbeveling de lijst met grote projecten jaarlijks te evalueren en waar nodig bij te stellen. De vaststelling van de begroting is daarvoor – gezien de betekenis van de lijst - een logisch moment.
- Het verdient aanbeveling om de gemeenteraad bij de voorjaarsnota en de najaarsnota volgens een vaste opzet per project te informeren over de inhoudelijke, procedurele en financiële voortgang van de grote projecten. Daar waar er aanleiding toe is, kan op hetzelfde moment besluitvorming plaatsvinden over eventuele bijsturing van het project.
- In aanvulling daarop dient de gemeenteraad bij de overgang van een project naar een volgende fase te worden geïnformeerd over de inhoudelijke, procedurele en financiële voortgang van een project. Als daartoe aanleiding is dient de gemeenteraad op basis van de voortgangsrapportage besluiten te kunnen nemen over de bijsturing van een project in de volgende fase.

6.2.2 Aanbevelingen inzake de checklist voor grote projecten

Procedure en vorm checklist

- Aanbevolen wordt de ontwikkelde checklist grote projecten actief te verspreiden in de gemeentelijke organisatie en integraal toe te passen op alle grote projecten.
- Voor de status van de richtlijnen voor grote projecten zijn verschillende overwegingen. Gezien de aanwezige Leidraad en Werkwijzer wordt aanbevolen de checklist voor de gemeente Overbetuwe een informele status te geven met als doel de relatie tussen college van B&W en de gemeenteraad bij grote projecten te verduidelijken en verbeteren. Het gaat hierbij met name de criteria en procedure voor het aanwijzen van een groot project, de verantwoordelijkheden van de gemeenteraad gekoppeld aan de fasering van een project en de informatievoorziening.
- Als op onderdelen behoefte is aan een meer formele regeling kunnen bepaalde aspecten uit de checklist worden toegevoegd aan de Leidraad en/of de Werkwijzer.

Fasering van een groot project

- Aanbevolen wordt ten behoeve van de besluitvorming door de gemeenteraad vier fasen met bijbehorende afrondende beslisdocumenten te onderscheiden. Vanwege het belang van een goede voorbereiding is daarbij de voorbereidende fase in twee subfasen gesplitst:
 - a) de initiatieffase: een eerste verkennende en visievormende fase in Overbetuwe uitmondend in een *projectvoorstel*;

b) de uitwerkings- of voorbereidingsfase waarin het project concreet vormgegeven wordt, in Overbetuwe uitmondend in een *realisatieprogramma* (startnotitie/basisdocument).

Na vaststelling van de startnotitie door de gemeenteraad en de start van een project volgt:

c) de uitvoerende fase met tussentijdse voortgangsrapportages, in Overbetuwe *kwartaalrapportages*, om de voortgang van een project te kunnen controleren.

d) de realisatie-/exploitatiefase of evaluatiefase waarin een project wordt afgerond met eindrapportage, in Overbetuwe het *nazorgprogramma*.

Bij voorgaande fasering zijn de ambtelijk gehanteerde *definitiefase*, *ontwerpfase*, en *voorbereidingsfase* uit de Leidraad samengevoegd in één *uitwerkingsfase en document* ten behoeve van de gemeenteraad. Na besluitvorming gaat het project over naar de volgende fase. Het is van groot belang bij de afronding van elke fase de afspraken over de rol en betrokkenheid van het college van B&W en de gemeenteraad vast te leggen.

- Het uitgangspunt voor de inhoud van deze beslisdocumenten dient te worden gevormd door de Leidraad van de gemeente Overbetuwe aangevuld met de vragen en aandachtspunten uit de checklist.

Uitvoering groot project en voortgangsrapportages

- Zoals hiervoor reeds is aangegeven wordt aanbevolen bij de voorjaarsnota en de najaarsnota inhoudelijk aan de gemeenteraad te rapporteren over de voortgang van de grote projecten. Dit zijn natuurlijke momenten voor eventuele besluitvorming over bijsturing van de projecten. Uitgangspunt voor de rapportages vormen de vragen in de checklist. Voorgesteld wordt vooral op afwijkingen of veranderingen te rapporteren.
- In combinatie met voorgaande kunnen de kwartaalrapportages, die volgen uit de Werkwijzer van de gemeente Overbetuwe, worden beperkt tot het college van B&W en de ambtelijke organisatie.
- Aanbevolen wordt te kiezen voor een financiële rapportage passend bij de omvang van lokale grote projecten met daarbij voldoende aandacht voor de risicobeheersing.
- In het Rekenkamerrapport van Overbetuwe in 2006 is reeds een aanbeveling gedaan voor het maken van: “afspraken over de wijze waarop en diepgang waarmee de gemeenteraad door het college van B&W geïnformeerd wil worden over de voortgang van grote projecten”. Het is van belang om hierbij aan te sluiten.

Afronding groot project en eindrapportage

- Aanbevolen wordt de eindevaluatie als sluitstuk van de uitvoering van een groot project te beschouwen als formele eindrapportage aan de gemeenteraad. Deze eindrapportage dient bij voorkeur binnen drie maanden na afloop project te worden aangeboden. Er dient in deze evaluatie ook aandacht te worden besteed aan de samenwerking tussen college van B&W en gemeenteraad en het formuleren van verbeterpunten en -acties.
- Stel ook regels vast (bijvoorbeeld binnen de Leidraad) over de eindrapportage/evaluatie (inhoud, procedure, tijdstip) ten behoeve van de gemeenteraad.

7 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

Bestuurlijke reactie

Onderstaand is de integrale reactie van het College van Burgemeester en Wethouders op het concept-rapport – vastgesteld op 6 juli 2010 - , in cursief weergegeven:

“In de eerste plaats willen wij u en de Rekenkamercommissie bedanken voor het heldere rapport. Een compliment aan uw commissie is wat ons betreft dan ook op z'n plaats.

In onze vergadering van 6 juli 2010 hebben wij het rapport met de titel "de gemeenteraad aan het roer" besproken. De gemeenteraad heeft u verzocht meer inzicht te geven in de sturing en beheersing van grote projecten door de gemeenteraad. Met andere woorden; welke handvatten kan de Rekenkamercommissie de gemeenteraad bieden om de kaderstellende en controlerende rol van de raad beter vorm te geven. Naast een algemene beschrijving met betrekking tot projectmatig werken zijn twee casestudies gedaan.

Wij vinden het in dit kader wel van belang dat aan het begrip "groot project" ook een definitie wordt toegekend. Wanneer is er sprake van een groot project? Het is met het oog op de toekomst belangrijk dat een sluitende definitie gehanteerd wordt omdat hiermee subjectiviteit voorkomen wordt welke projecten wel en niet volgens de door u geadviseerde lijn aan de raad worden voorgelegd. Bij deze vragen wij u of het mogelijk is om deze definitie als nog in het rapport op te nemen.

Projectmatig werken

Wij zijn van mening dat het rapport een goede weergave geeft van de verschillende stadia van projectmatig werken en de daarbij behorende bestuurlijke beslismomenten. Het is een lijn die ook in onze "leidraad projectmatig werken" terug te vinden is. Naar ons oordeel is de gewenste structuur zoals u die beschrijft in onze organisatie te weinig dwingend aanwezig. We weten wel hoe het moet, alleen doen we het niet altijd.

Zoals u ook beschrijft begint projectmatig werken in de initiatieffase. De initiatieffase gaat over het begrijpen van de vraag c.q. opdracht die de raad het college geeft. In een aantal gevallen besteden wij onvoldoende tijd aan de opdrachtformulering. Ook vindt niet gestructureerd een overleg plaats onder welke randvoorwaarden (definitiefase) een opdracht wordt uitgevoerd. In de loop van het project zet deze lijn zich door en vindt onvoldoende gestructureerd overleg en terugkoppeling met de raad plaats. Uw analyse op dit vlak herkennen wij en is naar onze beleving correct.

Lessen voor de toekomst

Naar onze mening is het wenselijk om projectmatig werken meer gestructureerd vorm te geven en in het bijzonder de projectrelatie tussen het college en de raad. In projecten die kleinschaliger van aard zijn dan zoals bedoeld in uw rapport werken wij inmiddels al op deze wijze. Voor de kleinere initiatieven werken wij in een proefsetting met het "regiekamer model". In dit model wordt projectmatig werken gestructureerd volgens de lijn uit uw rapport. Onze eerste ervaringen met deze nieuwe manier van werken zijn positief. De manier van werken en de structuur die daarbij hoort willen wij gebruiken om ook de "grote projecten" vorm te geven. Ons stafteam Planning en Control en de projectcontrollers hebben geoordeeld dat de door u aangeboden hulpmiddelen een prima aanvulling zijn op het reeds bestaande instrumentarium.

Tot slot

Uw rapport is duidelijk over de belangrijke rol van de gemeenteraad als sturend orgaan bij grote projecten. Naar uw en onze mening kan de rol van de raad alleen op een juiste wijze worden ingevuld als wij hen daartoe in de gelegenheid stellen. Het rapport van de Rekenkamer biedt naar onze mening daarvoor de handvatten hoe we dat kunnen vormgeven”

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer is verheugd over het feit dat het college de conclusies uit het onderzoek onderschrijft en zich achter de aanbevelingen stelt.

Voor wat betreft het verzoek van het college om een definitie van groot project in het rapport op te nemen kunnen wij korthedshalve verwijzen naar aanbeveling 6.2.1. Het is aan college en raad gezamenlijk om – bijvoorbeeld met behulp van de criteria genoemd in de Regeling Grote Projecten – tot aanwijzing te komen van die projecten die een bijzondere informatiepositie van de raad vereisen.

Wij zien met vertrouwen uit naar de verdere uitwerking van de aangekondigde verbeteringen in het projectmatig werken. Wij nemen ons als rekenkamer voor om over circa 1 a 2 jaar de voortgang hiervan in een nazorgonderzoek te monitoren.

Bijlage 1: Overzicht van gebruikte literatuur

Interne documentatie

- Leidraad projectmatig werken. Gemeente Overbetuwe, juli 2005.
- Onderzoeksrapport projectmatig werken. Een verslag van het doelmatigheidsonderzoek naar de toepassing van projectmatig werken door de gemeente Overbetuwe, oktober 2008
- Werkwijzer 'Actieve informatieplicht'. Gemeente Overbetuwe, vastgesteld op januari 2007.
- Raadsvoorstel en -besluit 2007: werkwijzer 'actieve informatieplicht'. januari 2007.
- Evaluatieverslag werkwijzer 'actieve informatieplicht' d.d. januari 2008.
- Evaluatie werkwijzer 'actieve informatieplicht', Elst, februari 2008
- Kwartaalrapportage grote projecten 3e kwartaal, oktober 2007 ter informatie naar de raad.
- Kwartaalrapportage grote projecten, vierde kwartaal 2007, april 2008 ter informatie naar de raad.
- Kwartaalrapportage grote projecten, derde kwartaal 2008, november 2008 ter informatie naar de raad.
- B&W advies gemeente Overbetuwe, Datum ambtelijk voorstel: maart 2008, Onderwerp: Kwartaalrapportage grote projecten, vierde kwartaal 2007
- Nota Reserves en Voorzieningen 2008. Een terugblik, actiepunten, beleidsuitgangspunten. Gemeente Overbetuwe, april 2008.
- Programmabegroting 2009-2012, Elst, 9 september 2008 (november 2008 vastgesteld door de raad).
- Kadernota 2009, juni 2008 vastgesteld door de raad.
- Begroting 2008-2011, november 2007 vastgesteld door de raad.
- Najaarsnota 2007, november 2007 vastgesteld door de raad.
- Rapport van bevindingen. Accountantscontrole 2008. Gemeente Overbetuwe. Deloitte Accountants B.V., mei 2009.
- Goed Geïnformeerd? De informatieplicht van het college aan de raad. Onderzoek Rekenkamer Overbetuwe. 2006.
- Controleprotocol voor de accountantscontrole op de jaarrekeningen van de gemeente Overbetuwe, vastgesteld op 1 december 2008.
- Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, 2007.
- Communicatienota / Beleidsplan "Communicatie kijkt verder" 2009-2013
- Goed geïnformeerd! Rekenkamer Overbetuwe. 2006?

Case Elst Centrum

- Besluit op bezwaarschriften vaststelling Nota van uitgangspunten Centrum Elst, augustus 2009.
- Nota van Uitgangspunten Centrum Elst, februari 2009.
- Raadsvoorstel Nota van Uitgangspunten Centrum Elst, februari 2009.
- Besluit Nota van Uitgangspunten Centrum Elst maart 2009
- Memo Financiële aspecten Nota van Uitgangspunten Centrum Elst. Van het B&W aan de Raad, maart 2009.
- Memo: Aanvulling op Nota van Uitgangspunten Centrum Elst, februari 2009.
- Nieuwsbrief Centrum Elst nummer 1
- Verslagen Klankbordgroep Centrum Elst, augustus 2008, november 2008, januari 2009, december 2008
- Preadvies Welstandscommissie Overbetuwe, januari 2009.
- Voorbereidingsbesluit 'witte vlek' Land van Tap, december 2008,
- Programmabegroting 2009, september 2008
- Communicatieplan Elst Centrum, september 2008.
- Raadsvoorstel Centrumvisie Elst, september 2008.
- Rapportage Verkeersstructuur. Goudappel Coffeng, februari 2009.
- Parkeeronderzoek Elst, Technische rapportage. Goudappel Coffeng, november 2008.
- Memo inzake Beeldkwaliteit Project Centrumvisie Elst, februari 2009
- Memo inzake visie klankbordgroep op verkeer en parkeren, februari 2009
- Verslag informatiebijeenkomst visie Centrum Elst juni 2008.
- Raadsvoorstel Voorbereidingskrediet Centrum Elst, mei 2008, inclusief bijlagen.

- Raadsvoorstel Plan van Aanpak “Hart van Elst”, januari 2008
- Besluit Plan van Aanpak “Hart van Elst”, maart 2008.
- Plan van Aanpak “Hart van Elst”, december 2007
- Aanvullende memo plan van aanpak “Hart van Elst”, maart 2008
- Raadsvoorstel Winkelgebied Elst, juli 2005.
- Memo Besluitvorming t.a.v. herontwikkeling winkelgebied Elst, september 2004.
- Raadsvoorstel + Besluit Parkeren centrum Elst, oktober 2003.

Case STA-beleid

- Diverse advieslijsten Commissie Burger
- Diversie besluitenlijsten gemeenteraad
- Raadsvoorstel Maatschappelijke voorzieningen Zetten (09rv000121), november 2009. Vastgesteld in raad december 2009.
- Programmabegroting 2010. Vastgesteld in raad november 2009.
- Memo Dossier Budovereniging Elst, augustus 2009.
- Raadsvoorstel Evaluatie STA-beleid, april 2009. Commissie Burger juni 2009.
- Notitie Evaluatie STA-beleid. Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling, april 2009.
- Sport- en beweegbeleid 2009-2015 Gemeente Overbetuwe. Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling, April 2009
- Notitie Kunstgras bij voetbalverenigingen gemeente Overbetuwe, maart 2009
- Verordening tarieven gemeentelijke accommodaties gemeente Overbetuwe 2009, vastgesteld in raad december 2008..
- Raadsvoorstel Verordening tarieven gemeentelijke accommodaties gemeente Overbetuwe 2009, vastgesteld in raad december 2008.
- Raadsvoorstel Verordening tarieven gemeentelijke accommodaties gemeente Overbetuwe 2008, vastgesteld in raad januari 2008.
- Verordening tarieven gemeentelijke accommodaties gemeente Overbetuwe 2008, vastgesteld in raad januari 2008.
- Raadsvoorstel Evaluatie Subsidiebeleid 2003 – 2007. Vastgesteld in de raad van oktober 2007.
- Notitie Evaluatie Subsidiebeleid 2003 – 2007. Maatschappelijke Ontwikkeling, augustus 2007. Vastgesteld in de raad van oktober 2007.
- Programmabegroting 2009. Vastgesteld in de raad van november 2008
- Kadernota 2009. Programmarekening en verantwoording 2007. Vastgesteld in de raad van juni 2008.
- Najaarsnota 2007, november 2007 vastgesteld in de raad.
- Programmabegroting 2010, november 2009 door de raad vastgesteld.
- Raadsvoorstel Peuterspeelzaalwerk, vastgesteld in raad juni 2007.
- Raadsvoorstel Subsidie-, tarieven- en accommodatiebeleid MFA's, binnensport en tennis. Vastgesteld in de raad van september 2007.
- Notitie STA-beleid en Binnensport. Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling, 30 mei 2007. Vastgesteld in de raad van september 2007.
- Notitie STA-beleid en Tennissport. Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling, 30 mei 2007. Vastgesteld in de raad van september 2007.
- Notitie STA-beleid en Multifunctionele Accommodaties (MFA's). Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling, mei 2007. Vastgesteld in de raad van september 2007.
- Raadsvoorstel Tariefsverordening gemeentelijke accommodaties in de gemeente Overbetuwe 2007, Vastgesteld in raad december 2006.
- Raadsvoorstel Subsidie, Tarieven en Accommodatiebeleid (STA), Vastgesteld in raad oktober 2005.
- Raadsvoorstel Tariefsverordening gemeentelijke accommodaties gemeente Overbetuwe 2005. Vastgesteld in raad december 2004.
- Notitie uitwerking rapport 'STA voor uw Zaak'. Bijlage bij Raadsvoorstel oktober 2005.
- Raadsvoorstel Subsidie-, tarieven en accommodatiebeleid, juni 2004 (behorende bij rapportage 'Sta voor uw zaak'). Vastgesteld in de raad september 2004.

- Rapportage 'STA voor uw Zaak'; Eindadvies subsidie-, tarieven- en accommodatiebeleid Gemeente Overbetuwe. Commissie STA, juni 2004. Vastgesteld in de raad september 2004.
- Raadsvoorstel Harmonisatie (subsidie) beleid peuterspeelzalen, september 2003. Vastgesteld in de raad september 2003.
- Raadsvoorstel Accommodatiebeleid, 24 juli 2003. Vastgesteld in de raad september 2003.
- Accommodatiebeleid Overbetuwe. Eindrapport & Bijlagenboek. Hospitality Consultants, juni 2003.
- Accommodatiebeleid Overbetuwe. Eindrapport & Bijlagenboek. HC Hospitality Consultants. juni 2003.
- Raadsvoorstel Subsidieverordening Maatschappelijke Ontwikkeling gemeente Overbetuwe, 16 oktober 2002. Vastgesteld in de raad 29 oktober 2002.
- Subsidieverordening Maatschappelijke Ontwikkeling Gemeente Overbetuwe 2002. Vastgesteld in de raad oktober 2002.

Externe documentatie

Landelijke regels:

- Algemene Rekenkamer, 2002. Handreiking informatievoorziening grote projecten
- Algemene Rekenkamer, 2002. Bijlage bij de 'Handreiking informatievoorziening grote projecten' oktober 2002.
- Tweede Kamer, 2002. Informatievoorziening grote projecten. Rapport van de Algemene Rekenkamer. Vergaderjaar 2002–2003, 28 645, nrs. 1–2.
- Tweede Kamer, 2004. Onderzoek naar infrastructuurprojecten. Rapport van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (Commissie Duivesteijn). Vergaderjaar 2004–2005, 29 283, nrs. 5–6. 15 .
- Tweede Kamer, juni 2006. Regeling Grote Projecten.

Externe / referentieonderzoeken:

- Gemeente Amsterdam, 2008. Regeling Risicovolle Projecten, vastgesteld in de raad mei 2008.
- Rekenkamer Den Haag, februari 2009. Checklist grote projecten.
- Gemeente Huizen, 2005. Protocol Procedure en Informatievoorziening Grote Projecten Gemeente Huizen, vastgesteld in de raad juli 2005.
- Gemeente Rijswijk, 2008. Procedureregeling Risicovolle Projecten, vastgesteld in de raad juni 2008.
- Gemeente Rotterdam, 2007. Monitor Grote Projecten.
- Rekenkamercommissie Gemeente Sluis, april 2009. Checklist cruciale informatie gemeenteraad controle grote projecten.
- Rekenkamer Utrecht, mei 2009. Project stationsgebied. Informatievoorziening aan de gemeenteraad van Utrecht.
- Rekenkamer Utrecht, juni 2009. Checklist informatievoorziening grote projecten. *Bij Onderzoek project stationsgebied Rekenkamer Utrecht*
- Rekenkamer Utrecht, mei 2009. Checklist Informatievoorziening grote projecten.
- Rekenkamercommissie Zaltbommel. Januari 2007. Sturen van grotere projecten. Onderzoek naar sturingsinformatie voor grotere projecten.
- Randstedelijke Rekenkamer, juli 2008. Grip op grote projecten. Provincie Zuid-Holland.
- Provinciale Staten Zuid-Holland, maart 2006. Procedureregeling Grote Projecten Zuid-Holland.

Bijlage 2: Regeling Grote Projecten Tweede Kamer der Staten Generaal

REGELING GROTE PROJECTEN

Vastgesteld door de Tweede Kamer op 22 juni 2006

Hoofdstuk I. Begripsbepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

Waar in deze regeling sprake is van:

- a. de commissie, wordt daarmee de commissie bedoeld die een voorstel doet tot aanwijzing van een groot project, dan wel de commissie die ingevolge artikel 31, tweede lid van het Reglement van Orde wordt belast met de uitvoering;
- b. de minister, wordt daarmee de eerstverantwoordelijke dan wel coördinerende bewindspersoon voor het groot project bedoeld;
- c. de Voorzitter, wordt daarmee de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bedoeld;
- d. een accountantsrapport, wordt bedoeld een rapport dat specifiek in het kader van deze regeling periodiek wordt opgesteld ten behoeve van de Tweede Kamer;
- e. een audit, wordt bedoeld alle overige vormen van onderzoek, niet zijnde het in onderdeel d genoemde accountantsrapport, die betrekking hebben op een groot project of een aspect daarvan en die relevant worden geacht voor een adequate sturing of beheersing van het project door de minister, of de besluitvorming over, dan wel de controle op het groot project door de Tweede Kamer.

Hoofdstuk II. Aanwijzing groot project

Artikel 2. Voorstel tot aanwijzing groot project

- 1. Commissies kunnen op elk moment voorstellen aan de Tweede Kamer doen tot aanwijzing van een groot project.
- 2. De Kamer kan besluiten tot aanwijzing van een groot project indien zij van mening is dat haar controlerende taak vereist dat meer toegesneden informatie, periodiek te verstrekken, noodzakelijk is, beargumenteerd op basis van de volgende overwegingen:
 - a. er is sprake van een niet routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;
 - b. het Rijk draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project;
 - c. er zijn substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's aan het project verbonden;
 - d. er zijn belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst aan verbonden;
 - e. er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
 - f. er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Artikel 3. Advisering bij aanwijzing groot project

- 1. Voordat een commissie aan de Tweede Kamer een voorstel doet tot aanwijzing van een groot project, vraagt zij advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven.
- 2. Indien de commissie voor de Rijksuitgaven zelf een voorstel overweegt tot aanwijzing van een groot project en dit project tot het werkterrein van een andere commissie behoort, vraagt zij aan de betrokken commissie advies over het voorgenomen voorstel.

Artikel 4. Toezending voorstel en advies aan de Voorzitter

De commissie zendt het voorstel tot aanwijzing van een groot project, vergezeld van het uitgebrachte advies, aan de Voorzitter.

Artikel 5. Mededeling besluit tot aanwijzing groot project

De Voorzitter deelt het besluit van de Tweede Kamer tot aanwijzing van een groot project onverwijld aan de minister mede. Daarbij meldt de Voorzitter tevens welke commissie met de uitvoering wordt belast.

Hoofdstuk III. Uitvoering van de parlementaire controle op een groot project

Artikel 6. Verantwoordelijke commissie

De commissie die is belast met de uitvoering is verantwoordelijk voor het vaststellen van de in artikel 9 genoemde uitgangspunten en vervolgens voor de controle op het aangewezen groot project.

Artikel 7. Advies over uitvoering regeling

1. De commissie voor de Rijksuitgaven adviseert de commissie over de uitvoering van de regeling.
2. Deze adviezen kunnen betrekking hebben op:
 - a. de toepassing van deze regeling;
 - b. de volledigheid van de overgelegde informatie aan de hand van de afgesproken informatie-eisen;
 - c. de toereikendheid van de overgelegde informatie;
 - d. de comptabele, financieel-economische en budgettaire aspecten van de overgelegde informatie;
 - e. de wijze van behandelen van de voortgangsrapportages door de commissie.

Artikel 8. Rapporteur groot project

1. Indien een groot project is aangewezen besluit de commissie over benoeming van een rapporteur.
2. De commissie bepaalt de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de rapporteur en legt deze schriftelijk vast.
3. Aan de Voorzitter en aan de minister wordt mededeling gedaan van de benoeming en van het bepaalde in het tweede lid.

Hoofdstuk IV. De aanvang van een groot project

Artikel 9. Uitgangspunten voor parlementaire controle

1. De commissie stelt na de aanwijzing tot groot project een notitie op over de uitgangspunten voor de parlementaire controle op het groot project. Tot deze uitgangspunten behoren in ieder geval:
 - a. de duur van de grootprojectstatus;
 - b. de verwerking van het project in de Rijksbegroting;
 - c. aanwijzingen over de inrichting van de voortgangsrapportages, voorzover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 12 is bepaald;
 - d. aanwijzingen over de op te stellen accountantsrapporten, voorzover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 13 is bepaald;
 - e. frequentie en verschijningstijdstip van voortgangsrapportages en accountantsrapporten.
2. De in het eerste lid genoemde uitgangspunten worden besproken in een overleg van de commissie met de minister.
3. De minister legt de aldus besproken uitgangspunten neer in de op te stellen basisrapportage. Deze uitgangspunten gelden voor de duur van het groot project, tenzij deze, overeenkomstig artikel 11, worden herzien op basis van veranderde

omstandigheden. De basisrapportage wordt zo spoedig mogelijk aan de commissie uitgebracht.

4. De basisrapportage vormt het startdocument van de parlementaire controle op het groot project.

5. Voortgangsrapportages worden ten minste eenmaal per half jaar uitgebracht.

6. Accountantsrapporten worden ten minste eenmaal per jaar uitgebracht.

7. Onverminderd hetgeen in het eerste lid onder e. is bepaald, ontvangt de Tweede Kamer een voortgangsrapportage of een accountantsrapport uiterlijk 3 maanden na de peildatum van de desbetreffende rapportages.

Hoofdstuk V. Informatievoorziening

Artikel 10. Aanwijzingen voor de basisrapportage

1. De informatie in de basisrapportage omvat in ieder geval:

- a. de doelstelling(en) van het project;
- b. een overzicht van de besluitvormingsmomenten en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
- c. de reikwijdte van het project;
- d. de planning van het project;
- e. de financiën van het project;
- f. de aan het project verbonden risico's;
- g. de wijze waarop het project zal worden beheerst en beheerd;
- h. alle overige informatie die het project raakt, middellijk en onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer.

2. Bij de uitwerking van bovengenoemde categorieën dient, indien en voorzover van toepassing, in ieder geval ingegaan te worden op:

- a. de probleemanalyse die aan het project ten grondslag ligt;
- b. de (besluitvormings)procedure die wordt gevolgd ter verwezenlijking van het project, de voorziene planning van te nemen beslissingen die van wezenlijk belang zijn voor voortzetting van het project en de formele positie die de Tweede Kamer daarbij heeft;
- c. de toetsbaarheid van de doelstellingen van het project, de gekozen middelen om de doelstellingen te verwezenlijken, de motivering voor de gekozen oplossing, de uitgangspunten en vooronderstellingen voor verwezenlijking (waaronder eventueel te voeren flankerend beleid) en eventuele raakpunten met andere activiteiten;
- d. de procedure en het tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluatie(s) over de voortgang van het project;
- e. de kostenraming van het project en de wijze waarop de geraamde bedragen tot stand gekomen zijn;
- f. de wijze van financiering van de investerings- en uitvoeringskosten; indien van toepassing wordt daarbij ook aandacht besteed aan publiek-private samenwerking en de wijze van contractering;
- g. de budgettaire inpassing van het groot project in de rijksbegroting, de voorziene budgettaire dekking en afspraken over compensatie van eventuele overschrijdingen;
- h. een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven, met inbegrip van een financiële onderbouwing en risicoanalyses van deze alternatieven, alsmede de motivering waarom deze alternatieven zijn afgefallen;
- i. de adviezen van externe deskundigen over de onderscheiden aspecten van het voorstel.
- j. een uiteenzetting op hoofdlijnen van hoe het project georganiseerd is en hoe het beheerst en beheerd zal worden, waarbij aandacht besteed wordt aan de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de opzet van de administratieve organisatie en de opzet van het systeem van interne controle.

3. Daarenboven gelden de volgende uitgangspunten:

- a. de basisrapportage dient de situatie te beschrijven bij ongewijzigd beleid (nulmeting), op een zodanige wijze dat effectmeting na verwezenlijking van het project mogelijk is
- b. doelstellingen worden specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd;
- c. bij een groot project wordt altijd een kosten-batenanalyse opgesteld;
- d. bij een groot project wordt altijd een risicoanalyse opgesteld, waarin duidelijk wordt gemaakt welke mogelijke risico's aan het project verbonden zijn, wat de (financiële) gevolgen van de geïdentificeerde risico's kunnen zijn en hoe deze beheerst zullen worden.

4. Naast de basisrapportage ontvangt de Tweede Kamer tevens een rapport van de departementale auditdienst of van een openbaar accountantskantoor met een oordeel over in ieder geval:

- a. de kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
- b. de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses;
- c. het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
- d. het projectbeheer, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de kwaliteit van de opzet van de administratieve organisatie en de kwaliteit van de opzet van het systeem van interne controle.

Artikel 11. Actualiseren van afspraken en basisrapportage

1. Bij een groot project kunnen de volgende fasen van toepassing zijn:

- a. initiatieffase;
- b. uitwerkingsfase;
- c. uitvoeringsfase;
- d. realisatie-/exploitatiefase.

2. De in het eerste lid onder a en b genoemde fasen beslaan het besluitvormingstraject van een groot project; de onder c en d genoemde fasen beslaan het realisatietraject van een groot project.

3. Voor elk van deze fasen kunnen, in aanvulling op de in artikel 10 genoemde eisen, nadere of specifieke eisen gesteld worden aan de informatievoorziening van het groot project. Ook kunnen in elk van deze fasen specifieke eisen gesteld worden aan de te volgen procedure.

4. Indien een groot project wordt aangewezen in de initiatieffase of de uitwerkingsfase, kunnen de te maken afspraken en de op te stellen basisrapportage worden aangepast aan de mate van concreetheid die het project dan kent.

5. Zodra een project van de initiatieffase overgaat naar uitwerkingsfase en/of wanneer een project overgaat van de uitwerkingsfase naar de uitvoeringsfase kunnen de gemaakte afspraken en de basisrapportage worden geactualiseerd en zonodig worden aangepast of uitgebreid.

Artikel 12. Aanwijzingen voor de voortgangsrapportage

1. De informatie in de voortgangsrapportage is, indien en voorzover van toepassing, gericht op:

- a. de ontwikkelingen van de doelstelling(en) van het project ten opzichte van de basisrapportage;
- b. eventuele veranderingen in de voorziene (besluitvormings)procedure van het groot project en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
- c. eventuele veranderingen in de reikwijdte van het project;
- d. de ontwikkeling van de planning van het project;
- e. de ontwikkeling van de financiën van het project;
- f. de ontwikkelingen met betrekking tot de aan het project verbonden risico's;
- g. de wijze waarop het project wordt beheerst en beheerd;
- h. alle overige informatie die het project raakt, middellijk en onmiddellijk, en waarvan

redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer.

2. Wat betreft de informatie over de financiën van een groot project geldt dat:

- a. in de voortgangsrapportage nadrukkelijk melding gemaakt wordt van dreigende kostenoverschrijdingen, met inbegrip van voorstellen voor vermindering dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan;
- b. indien bij een groot project sprake is van aanbestedingen, in de voortgangsrapportages vermeld wordt wat de som van de aanbestedingsresultaten is;
- c. indien in de projectbegroting een post «onvoorzien» is opgenomen, in iedere voortgangsrapportage inzicht gegeven wordt of, en zo ja waarvoor, deze is aangesproken en in hoeverre de post onvoorzien nog toereikend wordt geacht gegeven de op dat moment geldende inzichten;
- d. de financiële informatie in de voortgangsrapportages gerelateerd moet kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken;
- e. de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten die met het groot project gemoeid zijn, in beginsel op één afzonderlijk begrotingsartikel of artikelonderdeel worden geboekt en herkenbaar in de rijksbegroting zijn opgenomen.

3. Wat betreft de informatie over de beheersing en het beheer van een groot project wordt in de voortgangsrapportage melding gemaakt van belangrijke wijzigingen in de wijze van beheersing en het beheer van het project, de vormgeving van de projectorganisatie en de uitkomsten van relevante audits die op dit punt zijn uitgevoerd.

Artikel 13. Aanwijzingen voor het accountantsrapport

1. Bij voortgangsrapportages wordt periodiek, op basis van een nader te bepalen frequentie, doch ten minste één maal per jaar, een accountantsrapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage en over de beheersing en het beheer van het project.
2. Bij de beoordeling van de beheersing en het beheer van het project wordt in het bijzonder gekeken naar de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening, de werking van de administratieve organisatie en de werking van het systeem van interne controle.
3. Het accountantsrapport wordt opgesteld door de departementale auditdienst of door een openbaar accountantskantoor.
4. Het accountantsrapport wordt als afzonderlijk document aan de Tweede Kamer gezonden, uiterlijk twee weken na verschijning van de voortgangsrapportage waarop het accountantsrapport betrekking heeft.

Artikel 14. Terugzendrecht van de commissie

Indien de commissie van oordeel is dat de geleverde informatie ontoereikend is, dan wel de kwaliteit van de geleverde informatie onvoldoende is, wordt de minister in staat gesteld binnen zeven werkdagen de ontbrekende of verbeterde informatie aan de Tweede Kamer te zenden.

Hoofdstuk VI. Beëindiging grootprojectstatus

Artikel 15. Verzoek om eindevaluatie

1. Indien de commissie van mening is dat het groot project als beëindigd kan worden beschouwd, verzoekt zij de minister de eindevaluatie op te stellen.
2. Bij het opstellen van een eindevaluatie worden de in artikel 16 genoemde aanwijzingen gevolgd.

Artikel 16. Aanwijzingen voor de eindevaluatie

De eindevaluatie van een groot project omvat in ieder geval:

- a. informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt;
- b. informatie over de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht;
- c. informatie over de vraag wat de kosten zijn geweest van het groot project;
- d. informatie over de vraag in hoeverre de oorspronkelijke projectraming en projectplanning zijn gerealiseerd;
- e. informatie over de wijze waarop risico's zijn onderkend en beheerst, alsmede een beschrijving van de (financiële) gevolgen van risico's die zich gedurende het project hebben gemanifesteerd;
- f. informatie over de wijze waarop het project is beheerst en beheerd en informatie over hoe de projectorganisatie heeft gefunctioneerd;
- g. indien van toepassing: informatie over het verloop van de publiek-private samenwerking, de private co-financiering, de exploitatie en de gehanteerde contracteringsstrategie;
- h. een verklarende analyse van verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de op dat moment actuele stand van zaken van het project, ten aanzien van de onder a t/m d genoemde aspecten.

Artikel 17. Voorstel tot beëindiging grootprojectstatus

1. De eindevaluatie wordt besproken in een overleg tussen de commissie en de minister.
2. Na behandeling van de eindevaluatie kan de commissie een voorstel aan de Tweede Kamer doen tot beëindiging van de grootprojectstatus.

Artikel 18. Advisering over beëindiging grootprojectstatus

Voordat de commissie aan de Tweede Kamer een voorstel doet tot beëindiging van de grootprojectstatus, vraagt zij advies aan de commissie voor de Rijksuitgaven.

Artikel 19. Toezending voorstel en advies aan de Voorzitter

De verantwoordelijke commissie zendt een voorstel tot beëindiging van de grootprojectstatus, vergezeld van het uitgebrachte advies, aan de Voorzitter.

Artikel 20. Mededeling besluit tot beëindiging grootprojectstatus

De Voorzitter deelt een besluit van de Kamer tot beëindiging van de grootprojectstatus onverwijld aan de minister mede.

Hoofdstuk VII. Slotbepalingen

Artikel 21. Werking en toepassing van de regeling

De commissie voor de Rijksuitgaven brengt jaarlijks op de derde woensdag in mei een verslag uit aan de Tweede Kamer over de werking en toepassing van deze regeling in het voorafgaande kalenderjaar.

Artikel 22. Regeling Grote Projecten

Deze regeling wordt aangehaald als "Regeling Grote Projecten".

Bijlage 3: Checklist Grote Projecten, toepassing project Elst-Centrum	
A. Initiatieffase (uitmondend in een projectopdracht)	
Rol raad: Visievorming, analyse en vaststellen nut & noodzaak project, oriëntatie en keuze alternatieve oplossingsrichtingen.	
1. Is er een heldere probleemanalyse: is duidelijk welk probleem wordt aangepakt (aard, omvang, oorzaken)?	DEELS VOLDAAN: De raad mist bij het voorstel voor de formele de start van het project inzicht in de financiële consequenties en de nut en noodzaak van het project. In het nieuwe voorstel (d.d. 21 december 2004) en het vaststellen van de eerste kaders (27 september 2005) wordt hier uitgebreider op in gegaan, echter nog weinig concreet. Het college heeft bij start van het project moeite om de noodzaak voor een Visie centrum Elst aan de raad te verkopen. In 2004 doet het college een voorstel voor de herontwikkeling van het winkelgebied Elst in de raadscommissie I Beleidsontwikkeling en Kaderstelling (3 juni 2004). Het ontbreekt in het voorstel echter aan een concrete probleemanalyse, of wel nut en noodzaak van het project. De commissie legt het voorstel terug bij het college omdat het twijfelt is over de financiële consequenties en wenselijkheid van het plan. In december 2004 komt het college met een nieuw voorstel <i>Herontwikkeling winkelgebied Elst</i> (raad, 21 december 2004) waarin de consequenties voor het niet ontwikkelen van een visie voor het centrum bij de raad wordt teruggelegd waarin het college met een meer uitgebreide probleemomschrijving komt en argumentatie komt waarin de raad opnieuw wordt gevraagd in te stemmen met het opstellen van een ruimtelijke visie met haalbaarheidsstudie voor het winkelgebied. Hiermee gaat de raad akkoord echter met de aannahme van een amendement waarin naar een strategische nota (naast de integrale visie) wordt gevraagd met o.a. aandacht voor een financiële doorrekening, en de organisatiestructuur van het project en rol van de gemeente. Hiermee gaat het project formeel van start. In de <i>Verkenning ontwikkeling centrum Elst; Elst Speciaal, een schetsboek</i> (Berenschot, juli 2005) die in de raad van 27 september 2005 wordt vastgesteld, worden de eerste inhoudelijke kaders vastgesteld door de raad. Deze wordt beschouwd als afrondende notitie van de initiatieffase. Het bevat een zekere vorm van globale probleemanalyse (context, trends, ruimtelijke structuur), al heeft deze meer de vorm van een verkenning en gedachtevorming.
2. Zijn meerdere alternatieve oplossingsrichtingen aangegeven en zijn de aannames hieronder onderbouwd? Hoe vind de afweging tussen alternatieven plaats, en wat zijn de voorkeuren en motiveringen hierbij?	NIET / DEELS VOLDAAN: Er wordt in deze fase gebruik gemaakt van scenario's echter vooral ter gedachtevorming en niet als alternatieve oplossingsrichtingen waarover de raad een keus kan maken. In het voorstel <i>Herontwikkeling winkelgebied Elst</i> (raad, 21 december 2004) worden onder 4. <i>Argumenten en alternatieven</i> als alternatieven genoemd: a) geen plan ontwikkelen en de 'markt' zijn beloop laten; en b) de vragen meenemen in het in procedure zijnde Bestemmingsplan "Kern Elst". De afweging en onderbouwing om niet voor deze beide alternatieven te kiezen wordt hierbij gemotiveerd. In de raadskamer bij voorbereiding van de <i>Verkenning ontwikkeling centrum Elst; Elst Speciaal, een schetsboek</i> (Berenschot, juli 2005) die in de raad van 27 september 2005 wordt vastgesteld, wordt gebruik gemaakt van een drietal scenario's (essayistische verhalen over het centrum van Elst onderscheidend qua ambitieniveau) die door de raadskamers uitgewerkt dienen te worden (Discussienota Centrum Elst; Hoe nu van start?, maart 2005). Deze dienen vooral om discussie en gedachtevorming op gang te brengen. Deze leiden in de <i>Verkenning ontwikkeling centrum Elst; Elst Speciaal, een schetsboek</i> (Berenschot, juli 2005) niet tot alternatieve oplossingsrichtingen waaruit de raad een keus kan maken.
3. Zijn belangen en wensen van beoogde doelgroep(en) en eventueel betrokken derden in	VOLDAAN: Zowel in de initiatieffase als de latere uitwerking van het project zijn doelgroepen en evt. derden betrokken. De gemeente heeft zich daarbij benoemd als regisseur van het project. In de initiatieffase zijn door de interactieve werkwijze aan de hand van raadskamers waarin naast het politieke en bestuurlijke veld, ook

Bijlage 3: Checklist Grote Projecten, toepassing project Elst-Centrum	
beeld? Hoe worden deze in de verdere ontwikkeling van het project betrokken? Wat is de rol van de gemeente?	maatschappelijke organisaties hebben deelgenomen nadrukkelijk aandacht geweest voor de belangen en wensen van doelgroepen en betrokken derden. In de verdere ontwikkeling en een latere fase van het project worden doelgroepen en derden betrokken via de ingestelde Klankbordgroep. Derden (middenstand) zijn daarbij een belangrijke ‘trekker’ binnen het proces. De gemeente heeft zichzelf als regisseur van het project benoemd.
4. Past het project binnen het gemeentelijke beleid en wat zijn raakpunten met overig flankerend beleid?	DEELS VOLDAAN: <i>Het project past binnen het vigerende beleid en de raakpunten met overig flankerend beleid zijn in de Centrumvisie Elst (september 2008) benoemd, echter pas in de definitiefase.</i> In de aanloop van het proces mist de raad regelmatig de samenhang met ander beleid, zoals het parkeer- en verkeerbeleid, en noemt dit ook enkele malen in de behandeling van voorstellen en nota's, bijvoorbeeld in de commissie Ruimte d.d. 6 maart 2008 waarin het gepresenteerde Plan van aanpak volgens de commissie onvoldoende voorziet in het historische uitgangspunten en kaders van het project. In de initiatiefase in de <i>Verkenning ontwikkeling centrum Elst; Elst Speciaal, een schetsboek (Berenschot, juli 2005)</i> die in de raad van 27 september 2005 vaststelt, wordt de gemeentelijke beleidskaders en flankerend beleid niet genoemd. Dit gebeurt pas expliciet in de definitiefase in de <i>Centrumvisie Elst</i> (september 2008) dat de raad 28 oktober 2008 vaststelt en waarin deze in een apart hoofdstuk Beleidskader behandeld en benoemd worden.
B. Uitwerkingsfase (realisatieprogramma = startnotitie) Rol raad: <i>Afweging en besluitvorming concrete vormgeving project, inclusief afspraken over de informatievoorziening en verdere besluitvorming. Formele start project.</i>	
1. Wat wil de gemeente bereiken: zijn de doelstellingen helder en meetbaar (SMART) geformuleerd? Zowel beoogde maatschappelijke effecten als beoogde resultaten en prestaties, geconcretiseerd in indicatoren en normen.	DEELS VOLDAAN: <i>In het project worden verschillende keren doelstellingen voor het project geformuleerd, echter deze hebben vaak enkel betrekking op een bepaalde fase van het project. Deze zijn bovendien niet altijd voldoende SMART geformuleerd (bijv. specifiek en tijdgebonden). In de Centrumvisie (september 2008) wordt voor het eerste een meer allesomvattende doelstelling voor het project genoemd waarop de raad het college kan aanspreken ('afrekenen'). Deze worden herhaald in de laatste programmabegrotingen. De formulering is echter niet altijd consequent. In de programmabegrotingen worden ook de beoogde maatschappelijke effecten, resultaten, indicatoren en normen voor het project genoemd. De onderbouwing van de indicatoren en normen is echter niet helder.</i> Bij de formele start van het project (21 december 2004) wordt in het voorstel geen concrete doelstelling voor het project benoemd, enkel de aanleiding en een resultaat. Ook in de later vastgestelde <i>Verkenning ontwikkeling centrum Elst; Elst Speciaal, een schetsboek (Berenschot, juli 2005)</i> waarin de eerste inhoudelijke kaders door de raad zijn vastgesteld, wordt geen concreet doelstelling van het project genoemd. In het verdere verloop van het project worden met name resultaten of doelstellingen van fasen uit het project benoemd, maar geen allesomvattende doelstelling wat men met het project Elst hoopt te bereiken. • ‘resultaat: een afgerond project met daarin: 1. een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van het centrum Elst; 2. een afgeronde studie naar de (financiële) haalbaarheid (...), 3. een visie op samenwerkingsmogelijkheden, en 4. een globaal plan van aanpak voor de vervolgstappen)-projecten.’(voorstel 21 december 2004); • ‘doel is een aanzet te maken voor het kiezen van een ontwikkelingsstrategie voor het centrum van Elst (...)' (Startdocument herontwikkeling “Hart van Elst”, 12-10-2006); • ‘het zoeken van een marktpartij om samen met de gemeente de integrale ontwikkeling tot stand te brengen (...)' (Projectopdracht

Bijlage 3: Checklist Grote Projecten, toepassing project Elst-Centrum	
	Herontwikkeling Centrum Elst, 12 februari 2007); • ‘Komen tot een herontwikkeling van het Centrum Elst, waarbij integraal de potentiële bouwlocaties worden ontwikkeld en de openbare ruimte wordt heringericht en de kosten hiervan worden gedekt uit de opbrengsten c.q. bijdragen van de bouwlocaties, met gebruikmaking van de Grondexploitatiewet.’ (Plan van Aanpak “Hart van Elst” december 2007). In de Centrumvisie (september 2008) en Nota van uitgangspunten (10 februari 2009) wordt de ambitie van de gemeente Overbetuwe met betrekking tot het centrumgebied van Elst voor een horizon van ca. 10 tot 15 jaar geformuleerd en ingevuld aan de hand van een achttal hoofddoelen: - Behoud van dorps karakter; - Verbeteren van bereikbaarheid en parkeersituatie; - Een gevarieerd en duurzaam aanbod in winkelvoorzieningen; - Versterken van plekken voor ontmoeting in de openbare ruimte; - Vergroten van samenhang in centrumgebied; - Vergroten van aanbod en diversiteit in vrijetijdsbesteding; - Creëren van ruimte voor fietsers en voetgangers (veiligheid); - Aanbrengen van differentiatie in het woningaanbod. Deze zijn gebaseerd op de 7 geprioriteerde thema’s uit <i>Verkenning ontwikkeling centrum Elst; Elst Speciaal, een schetsboek</i> (Berenschot, juli 2005), waarbij het laatste doel ‘aanbrengen van differentiatie in woningaanbod’ is toegevoegd. In de Programmabegroting 2008-2011 (6 november 2007 vastgesteld in de raad) is het project Elst centrum (winkelgebied Elst) opgenomen als speerpunt, en wordt als doel genoemd: “Een duidelijk ontwikkelde visie op het centrum. Een centrum dat: - haar dorpse karakter behoudt; - haar samenhang vergroot; - de duurzaamheid in het winkelaanbod versterkt; - het aanbod en de diversiteit in vrijetijdsvoorziening vergroot; - parkeren en bereikbaarheid verbetert; - blijvend ruimte creëert voor fietsen en lopen (verbetering van veiligheid); - plekken voor ontmoeting versterkt; - meer woningen voor senioren en starters realiseert.” Later wordt deze in de Programmabegroting 2009 (november 2008) vervangen door: “Een herontwikkeld centrum van Elst waarbij integraal de potentiële bouwlocaties zijn c.q. worden ontwikkeld en de openbare ruimte is heringericht.” Als maatschappelijke effecten wordt dezelfde opsomming als bovenstaande opsomming ‘een centrum dat: (...)’ genoemd. Ook zijn indicatoren en normen hieraan gekoppeld. De onderbouwing hiervan is echter onduidelijk.
2. Is duidelijk wat de reikwijdte is van het project in termen van tijd, geld	DEELS VOLDAAN: <i>gedurende de uitwerking van het project in de definitiefase worden verschillende plannings en later ook een financiële ramingen voor het project gegeven. De kwaliteitsvoorwaarden zijn in de Nota van uitgangspunten uitgewerkt. De plannings wordt echter</i>

Bijlage 3: Checklist Grote Projecten, toepassing project Elst-Centrum	
en kwaliteit? Zijn bandbreedtes aangegeven?	verschillende keren aangepast. Er wordt alleen een financiële bandbreedtes aangegeven. In de <i>Projectopdracht Herontwikkeling Centrum Elst</i> (12 februari 2007), wordt een raming van de kosten voor de definitiefase gegeven (€ 158.999), een globale planning vanaf de besluitvorming raad ontwikkelingsrichting (april 2007) t/m afronding invulling bouwlocaties (2012), en ten aanzien van de kwaliteit: “de kwaliteitseisen voor de te kiezen marktpartij zullen nog opgesteld worden (...).” aangegeven. Deze is echter enkel door het college vastgesteld. In het Plan van aanpak (december 2007) wordt een globale planning gegeven, toegelicht in de memo van 13 maart 2008. De financiële reikwijdte en reikwijdte in temen van kwaliteit is niet opgenomen (“De te maken kosten komen ten laste van de in de PNL opgenomen post”). Bij het <i>voorstel voorbereidingskrediet Centrum Elst</i> (24-06-2008) wordt een planning op hoofdlijnen en capaciteits- en budgetraming geleverd. In de <i>Centrumvisie Elst</i> (september 2008) worden geen bandbreedtes aangegeven. In een amendement d.d.28 oktober 2008 geeft de raad het college een aantal uitgangspunten (kaders) mee op functioneel gebied, verkeer, en ruimtelijk voor een verdere uitwerking in de Nota van uitgangspunten. In de <i>Nota van uitgangspunten</i> (10 februari 2009) tenslotte wordt in hoofdstuk 8 op de financiële haalbaarheid (globaal geraamd op € 7,4 miljoen ontwikkelkosten met een bandbreedte van €0 t.e.m. €7,4 miljoen) en planning (stappen en producten, echter zonder tijdsplanning) ingegaan en in Hoofdstuk 7 Uitwerking op onderdelen vindt een eerste uitwerking van de randvoorwaarden voor de verschillende ontwikkellocaties plaats. In twee aanvullende memo’s (11-02-2009 en 9-03-2009) en de bijlagen <i>Haalbaarheidsanalyse Hart van Elst</i> (Oranjewoud, september 2008) en <i>Capaciteits- en budgetraming Centrum Elst</i> d.d. 28-04-08 worden deze nader toegelicht.
3. Welke middelen en instrumenten worden toegepast om de doelstellingen te bereiken? Wat is de motivering hierbij?	DEELS VOLDAAN: <i>Er worden in de Nota van uitgangspunten niet specifiek instrumenten genoemd die ingezet kunnen worden om de doelstellingen te bereiken. Wel wordt een raming van de financiële middelen gegeven. En er wordt aangegeven welke andere ‘producten’ (stedenbouwkundig plan, beeldkwaliteitplan, inrichtingsplan, bestemmingsplan, haalbaarheidsanalyse) gerealiseerd dienen te worden voor de uitvoering van het project.</i>
4. Is er een tijdschema waarin de verschillende projectfasen aan concrete data en tussendoelen zijn gekoppeld?	VOLDAAN: <i>Er wordt binnen het project in de definitiefase verschillende malen planningen aangegeven. Hieraan zijn verschillende malen ook nadrukkelijk de projectfasen met tussenresultaten en data gekoppeld. De planningen worden echter regelmatig aangepast en de laatste (schriftelijk) geleverde planning was bij het Voorstel Voorbereidingskrediet Centrum Elst (24-06-08).</i> - In de <i>Verkenning ontwikkeling Centrum Elst</i> (Berenschot, juli 2005): stappenplan uitvoeringsproces. Stap 1. Schets en concept Programma van Eisen, stap 2 Programma van Eisen en meer gedetailleerde marktverkenning, stap 3 met de marktpartijen stapsgewijs een uitwerkingsfase in gaan en via raamcontracten tot eerste uitvoering komen. Nog niet gekoppeld aan datums. (Gaat hier in feite om initiatieffase) - In de <i>memo Winkelgebied 24 november 2005 (evaluatie)</i> worden (uitgebreider) stappen voor het vervolg aangegeven, echter evenmin gekoppeld aan datums. (Gaat hier in feite om initiatieffase) - In de <i>projectopdracht</i> (feb. 2007) (niet aangeboden aan / vastgesteld door de raad) wordt een planning gegeven vanaf de besluitvorming raad ontwikkelingsrichting (april 2007) t/m afronding invulling bouwlocaties (2012). - In het <i>voorstel Keuze ontwikkelingsrichting centrum Elst</i> (Commissie ruimte 4 april 2007) wordt een globale planning gegeven met stappen en globale data: Keuze raad - april 2007, opstellen keuzecriteria marktpartij – feb-mei 2007, keuze marktpartij - juli 2007, opstellen stedenbouwkundig plan – 2^e helft 2007, aanpassen bestemmingsplan – 1^e helft 2008, en start uitvoering – 2008.

Bijlage 3: Checklist Grote Projecten, toepassing project Elst-Centrum	
	- In het Plan van aanpak (december 2007) wordt een stappenplan met daaraan gekoppelde globale data genoemd: 1. Opstellen conceptstedenbouwkundig model – jan-feb 2008, 2. Kiezen voor actieve rol inzake grondexploitatie – maart-mei 2008, 3. Opstellen financiële legger – maart-mei 2008, 4. Bepalen en vastleggen ambities – jan-mei 2008, 5. Selecteren vastgoedontwikkelaar – juni 2008, 6. Opstellen definitief stedenbouwkundig model - besluit/info raad – juli-sept 2008, 7. Uitvoeren studies – juli-sept. 2008, en 8. Opstellen samenwerkingsovereenkomst – okt. 2008. - Bij het <i>Voorstel Voorbereidingskrediet Centrum Elst</i> (24-06-08) wordt een gedetailleerde bijlage Planning op hoofdlijnen per fase uitgewerkt bijgeleverd. - In de <i>Centrumvisie Elst</i> (sept. 2008) wordt niet op een planning ingegaan. - In <i>Nota van uitgangspunten</i> (feb. 2009) wordt niet op een planning ingegaan. - In het interview d.d. 16 november 2009 wordt aangegeven dat nu gewerkt wordt aan het Beeldkwaliteitsplan (verwacht feb. 2010) en de uitwerking van de verschillende deellocaties en het maken van nadere afspraken met de particulieren ontwikkelende partijen.
5. Is er een gedegen financiële onderbouwing (raming) van de kosten en opbrengsten, zowel de investeringskosten als (jaarlijkse) exploitatiekosten? Is de financiering budgettair herkenbaar (herleidbaar) ingepast in de jaarlijkse begroting?	DEELS VOLDAAN: <i>Bij de Nota van uitgangspunten wordt voor het eerst een financiële onderbouwing van het project gegeven. Er is een haalbaarheidsanalyse uitgevoerd. De financiële onderbouwing is nog vrij globaal van karakter, pas bij de uitwerking van de deellocaties kunnen in de investeringskosten en exploitatiekosten (per deellocatie) in beeld worden gebracht. Nu betreft de raming in de Nota van Uitgangspunten een maximale kostenraming waarbij de mogelijke opbrengsten vooralsnog buiten beschouwing zijn gelaten. Het project is nog niet herleidbaar in de Begroting opgenomen, omdat er nog geen inzicht is in de kosten van het plan. Wel is het als incidenteel risico in de lijst ‘grote projecten, niet zijnde grondexploitatie’ opgenomen.</i> Bij de Nota van uitgangspunten is een financiële paragraaf opgenomen waarin staat aangegeven wat de kosten, baten en dekking zijn en wat verhaald wordt op de marktpartijen / ontwikkelaar en wat ten laste komt van de gemeente. De omvang van de kosten voor de gemeente worden geraamd op € 7,4 miljoen. Als bijlage is een <i>Globaal overzicht financiële aspecten</i> (28 april 2008) bijgevoegd, en de <i>Haalbaarheidsanalyse Hart van Elst</i> (Oranjewoud, september 2008). Daarnaast heeft het College naar aanleiding van vragen de <i>Memo Financiële aspecten Nota van Uitgangspunten Centrum Elst</i> (9 maart 2009) bijgevoegd. Bij amendement heeft de raad hierbij aangenomen: over de begroting van de kosten behorende bij de diversie fasen van uitvoering, gelijktijdig met de uitwerking van de deelplannen voor behandeling in de commissie en goedkeuring aan de raad voor te leggen. In 2008 is een haalbaarheidsonderzoek opgesteld. Deze is door het college uit het toenmalige voorstel gehaald. Vervolgens is in maart 2009 aan de raad een financiële bandbreedte gegeven. Echter de raad wilde zich hierin niet committeren. Dus wordt de financiële besluitvorming nu aan het inrichtingsplan gekoppeld dat eind 2010 / begin 2011 ter vaststelling wordt aangeboden (interview d.d. 16 november 2009) In het voorstel Winkelgebied Elst bij de <i>Nota Verkenning ontwikkeling centrum Elst; Elst Speciaal, een schetsboek</i> (Berenschot, juli 2005) die in de raad van 27 september 2005 vaststelt heeft het college het over ‘een financiële verkenning in de vorm van een beschrijving van de financiële punten en welke partijen daarbij een rol kunnen spelen’. Deze is evenwel in de Nota niet terug te vinden.
6. Zijn de risico's in beeld gebracht? Is de haalbaarheid getoetst? Zijn beheersmaatregelen aangedragen?	NIET / DEELS VOLDAAN: <i>Het college heeft een Haalbaarheidsanalyse Hart van Elst (Oranjewoud, september 2008) laten uitvoeren dat bij het Voorstel Nota van uitgangspunten (vastgesteld door de raad 31 maart 2009) is toegevoegd. Hierin zijn geen risico's in beeld gebracht, dus ook geen beheersmaatregelen voor risico's aangedragen. In de Programmaverantwoording- en programmarekening (raad, 26-05-2009) wordt Elst</i>

Bijlage 3: Checklist Grote Projecten, toepassing project Elst-Centrum	
	<i>Centrum voor het eerst als incidenteel risico in de lijst 'grote projecten, niet zijnde grondexploitatie' opgenomen met een raming (eenmalig risico) van € 5 miljoen.</i>
7. Is de projectorganisatie helder omschreven (zowel intern als extern)?	VOLDAAN: <i>In het Plan van Aanpak "Hart van Elst" (december 2007, vastgesteld door de raad 25 maart 2008) is de projectorganisatie beknopt beschreven en in het Communicatieplan project 'Centrum Elst' (september 2008, ter kennisname naar de raad 28 oktober 2008) uitgebreid inclusief doelgroepen, projectgroep, en protocol klankbordgroep.</i>
Met betrekking tot de informatievoorziening en besluitvorming:	
8. Is uw verdere inbreng en rol in het vervolg van het project duidelijk? Is vastgelegd op welke momenten en op welke wijze u wordt geïnformeerd over de voortgang en afronding van het project en op welk moment u kan besluiten?	DEELS VOLDAAN: <i>In planningen zijn veelal wel de beslismomenten voor de raad opgenomen. Wanneer en hoe de raad over de voortgang wordt geïnformeerd is niet vastgelegd.</i> In het Communicatieplan project 'Centrum Elst' (september 2008, ter kennisname naar de raad 28 oktober 2008) is de raad als interne doelgroep opgenomen met als communicatiedoelstelling dat zij op diverse momenten bij het proces worden betrokken volgens de formele vergaderstructuur. Verder zijn binnen de halfjaarlijks bijgestelde communicatieplanning de raadsvoorstellen ingepland. Verder wordt niet ingegaan op de rol van de raad binnen het proces of hoe de raad over de voortgang van het project zal worden geïnformeerd. In bij voorstel aanwezige planningen wordt veelal wel aangegeven over welke documenten de raad dient te beslissen en wanneer zij deze kan verwachten. Ook in de kwartaalrapportage grote projecten worden de besluitvormingsmomenten specifiek benoemd. Deze gaan echter niet over de tussentijdse informatie t.a.v. het verloop van het project. Hierover heeft de raad in een amendement (27-09-2005) reeds aangegeven uitvoerig op de hoogte gehouden te willen worden: "dat hoewel de raad erkent dat de uitvoering een verantwoordelijkheid is van het college de raad geïnformeerd wil worden over de voortgang van het proces met inachtneming van de in dit amendement genoemde kader".
9. Zijn beslispunten expliciet geformuleerd? En is de voorgaande besluihistorie toegelicht?	DEELS VOLDAAN: <i>Over het algemeen zijn de beslispunten in het besluit vrij globaal (vaststellen van een Nota van uitgangspunten, instemmen met een Plan van Aanpak, etc.) zonder dat specifiek wordt uitgelicht over welke (inhoudelijke of procedurele) beleidskaders wordt besloten. Soms leidt dit tot aanvullende memo's met toelichtingen bij de nota of het voorstel, of zelfs de aanneming van een amendement (28-10-2008) waarin de raad de beleidskaders /uitgangspunten specifiek benoemd.</i> <i>Ook de voorgaande besluihistorie wordt niet altijd helder aangegeven, al verbetert dit gedurende de loop van het project.</i>
10. Is vastgelegd dat bij wijzigingen in scope, tijd, geld, risico's en kwaliteit u kunt besluiten of bijsturen, ofwel, is er ruimte voor scopewijzigingen?	NIET VOLDAAN. <i>Dit is niet specifiek in de Nota van Uitgangspunten opgenomen.</i> Wat betreft de uitwerking van de deellocaties is het project nog slechts globaal ingevuld wat ruimte geeft voor scopewijzigingen..
C. Uitvoeringsfase (kwartaalrapportage = voortgangsrapportage)	
Rol raad: <i>Controle en zo nodig bijsturing tijdens de uitvoering van het project.</i>	
1. Wordt u regelmatig (in kwartaalrapportages / voortgangsrapportages) ingelicht	Binnen de kwartaalrapportages en binnen de verantwoordingscyclus (begroting, voorjaars-/kadernota en najaarsnota) wordt de raad regelmatig geïnformeerd over de voortgang. Verder wordt de raad ook geïnformeerd via memo's bij vragen van de commissie Ruimte of raad. En zijn er daarnaast excursies, voorlichtingsavonden over het project geweest.

Bijlage 3: Checklist Grote Projecten, toepassing project Elst-Centrum	
over:	
a) de inhoudelijke ontwikkeling of realisatie van de doelstellingen van het project: wat wordt er bereikt?;	DEELS VOLDAAN: in de kwartaalrapportages wordt niet geïnformeerd over de realisatie van de doelstellingen van het project, slechts over plandata. Binnen de verantwoordingscyclus wordt tweemaal per jaar in de Begroting en Najaarsnota (november), en de Voorjaars-/Kadernota (mei/juni) over de voortgang van het project geïnformeerd. Elst Centrum is als speerpunt binnen de Begroting benoemd. Hiervoor zijn prioriteiten en activiteiten voor dat jaar opgenomen waarover in de daaropvolgende nota's over de stand van zaken per 1 april (Voorjaarsnota) en per 1 september (Najaarsnota) wordt gerapporteerd. Gerapporteerd wordt over de voortgang van de activiteiten en niet zozeer de inhoudelijke ontwikkeling of realisatie van de doelstelling van het project.
b) eventuele veranderingen in de voorziene (besluitvormings)procedure en uw betrokkenheid hierbij;	NIET VOLDAAN: In de kwartaalrapportages die er in 2007 en 2008 zijn geweest, wordt gerapporteerd over de plandata. Eventuele wijzigingen hierin zijn niet herleidbaar op eerdere plandata opgenomen (besluithistorie niet opgenomen). De laatste formele kwartaalrapportage was in november 2008. In de Voorjaars- en Najaarsnota wordt vooral de stand van zaken voor de opgegeven prioriteiten en activiteiten voor dat jaar gegeven. Dat betreft niet altijd de (besluitvormings)procedure.
c) eventuele veranderingen in de reikwijdte van het project;	NIET VOLDAAN: Niets over teruggevonden in de kwartaalrapportages of de verantwoordingscyclus.
d) (afwijkingen in) de ontwikkelingen in de planning (aanvankelijk en actueel);	NIET VOLDAAN De plannings zijn tijdens het verloop van het project verschillende keren aangepast. Van deze plannings is de raad veelal wel op de hoogte gesteld, echter niet wat de aanpassing / bijstelling hierin was (aanvankelijk vs. actueel).
e) (afwijkingen in) de ontwikkeling van de financiën (kosten en opbrengsten); Zijn deze herkenbaar terug te voeren op informatie in de begrotingsstukken?;	NVT / NIET VOLDAAN. In deze fase is nog geen inzicht in (de ontwikkeling van) de financiën. Van eventuele wijzigingen hierin is nog geen sprake. Ook is het project nog niet opgenomen in de begroting, behalve als incidenteel risico in de risicoparagraaf van de Begroting.
f) (afwijkingen in) de ontwikkeling van de aan het project verbonden risico's (inhoudelijk, planning, financiën, etc.);	NVT / NIET VOLDAAN. Er zijn nog geen risico's voor het project beschreven. Het project is wel als incidenteel risico in de risicoparagraaf van de Begroting opgenomen.
g) eventuele veranderingen in de wijze waarop het project wordt beheerst en beheerd;	NIET VOLDAAN.
h) en alle overige informatie die het project raakt waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de	NVT / DEELS VOLDAAN In de Programmaverantwoording en programmarekening 2008 wordt aangegeven dat in december 2008 door de raad een voorbereidingsbesluit is genomen voor het Land van Tap om te voorkomen dat er ontwikkelingen plaatsvinden die niet passen in de toekomstige visie.

Bijlage 3: Checklist Grote Projecten, toepassing project Elst-Centrum	
uitoefening van de controlerende taak van de raad.	
2. Worden de eventuele veranderingen en afwijkingen verklaard?	NVT / NIET VOLDAAN Afwijkingen of veranderingen worden niet tot nauwelijks genoemd en kunnen dus ook niet verklaard worden.
3. Zijn de kwartaalrapportages tijdig (eens per kwartaal) en inhoudelijk zoals afgesproken?	NIET / DEELS VOLDAAN. De kwartaalrapportages zijn niet tijdig. Ze bevatten inhoudelijk de afgesproken plandata, echter leveren verder summiere informatie. De informatievoorziening via de begroting, voorjaarsnota en najaarsnota is over het algemeen wel tijdig (2 x per jaar) en ook uitgebreider.
4. Kunt u op basis van deze informatie afgewogen besluiten nemen? Is hierbij ruimte voor scopewijzigingen ofwel het bijstellen van de kaders? (Zie punten onder informatievoorziening en besluitvorming, uitwerkingsfase)	NIET VOLDAAN: Op basis van voortgangsinformatie in de kwartaalrapportages is het niet mogelijk om besluiten over bijvoorbeeld scopewijzigingen etc. te nemen. Ook op basis van de voortgangsinformatie via de voorjaars- en najaarsnota is dit niet mogelijk omdat vaak alleen binnen één begrotingscyclus naar de voortgang gekeken wordt en bovendien niet gerapporteerd wordt op basis van de voortgang van de doelstelling of beleidskaders, maar op basis van prioriteiten / activiteiten voor dat jaar.
D. Nazorgfase (nazorgprogramma = eindrapportage)	
Rol raad: Evaluatie en controle. Formele afronding project.	
1. Bent u binnen een afgesproken termijn in een eindrapportage ingelicht over de afronding, realisatie en verschillen met het oorspronkelijke besluit, en de verklaring hiervan? Is gerealiseerd wat is afgesproken in het startdocument?	NVT / DEELS VOLDAAN In het voorstel Nota van Uitgangspunten Centrum Elst (31 maart 2009 door de raad vastgesteld) wordt aangegeven: “Nadat de raad heeft beslist over het Beeldkwaliteitsplan, het Stedenbouwkundig plan, het Bestemmingsplan en het Inrichtingsplan zal evaluatie plaats vinden en kan de raad zo nodig bijsturen op het verdere proces van contactvorming en realisatie.” Er wordt geen datum voor deze evaluatie genoemd. Er heeft eenmaal een tussentijdse evaluatie plaatsgevonden na afronding van de <u>initiatieffase</u> resulterend in de <i>Verkenning ontwikkeling centrum Elst; Elst Speciaal, een schetsboek (Berenschot, juli 2005)</i> die in de raad 27 september 2005 vaststelt. Hierover is de raad ook geïnformeerd in een <i>Memo Winkelgebied Elst d.d. 24 november 2005</i> . In de evaluatie wordt aangegeven wat in de projectopdracht als het resultaat in 4 aspecten is benoemd en wat uiteindelijk (inhoudelijk) gerealiseerd is. De koppeling hiertussen is echter niet altijd even helder. Verder is de procesmatige aanpak uitgebreid geëvalueerd aangezien het hierbij een nieuwe werkwijze betrof met een uitgebreide rol voor de raad en andere betrokkenen. Verder is ook aandacht voor het budget (de budgetoverschrijding en verklaring hiervoor).
2. Is het project intern geëvalueerd:	NVT / DEELS VOLDAAN

Bijlage 3: Checklist Grote Projecten, toepassing project Elst-Centrum	
het proces en functioneren van de projectorganisatie?	In de tussentijdse evaluatie van de initiatieffase is uitgebreid aandacht voor de evaluatie van de gebruikte nieuwe werkwijze (proces). De interne projectorganisatie krijgt geen aandacht [is eigenlijk ook meer zaak van het college → bedrijfsvoering]
3. Is de samenwerking tussen college en raad -het besluitvormingsproces en de informatievoorziening- ?	NVT / NIET VOLDAAAN In de tussentijdse evaluatie van de initiatieffase was er geen speciale aandacht voor de samenwerking tussen college en raad en het besluitvormingsproces en informatievoorziening, behalve dat door het raadsbesluit met opgelegde tijdslimieten en gekozen werkwijze er hoge tijdsdruk op het proces stond.
4. Zijn hieruit leerpunten en verbeterpunten geformuleerd en worden deze omgezet in acties?	NVT / NIET VOLDAAAN Er zijn uit de tussentijdse evaluatie van de initiatieffase niet duidelijk leerpunten of verbeterpunten geformuleerd.

NB In onderstaande checklist ligt de nadruk op de ontwikkeling van het STA beleid. De verordeningen t.a.v. subsidies, accommodatietarieven, en peuterspeelzaalwerk zijn zoveel mogelijk buiten beschouwing gelaten.

Bijlage 4: Checklist grote projecten, toepassing STA-project	
A. Initiatieffase (projectopdracht)	
Rol raad: Visievorming, analyse en vaststellen nut & noodzaak project, oriëntatie en keuze alternatieve oplossingsrichtingen.	
Vraag	Antwoord
5. Is er een heldere probleemanalyse: is duidelijk welk probleem wordt aangepakt (aard, omvang, oorzaken)?	NIET / DEELS VOLDAAN <i>In feite is 'probleem' helder: door de gemeentelijke herindeling op januari 2001 is de 'oneerlijke' situatie ontstaan waarin vanuit de verschillende oorspronkelijke gemeenten verschillende subsidies en tarieven worden gehanteerd voor verenigingen en accommodaties, etc. Doel van het STA-project is dan ook te komen tot een harmonisering en ontwikkeling van een integraal subsidie, tarieven- en accommodatiebeleid. Eerst zal het subsidiebeleid worden uitgewerkt en geharmoniseerd en daarna het tarieven- en accommodatiebeleid. Deze oorspronkelijke opdracht uit de beginfase 2001/2002 hebben wij niet terug kunnen vinden.</i> <i>De raad stelt de initiatieffase 30 september 2003 het rapport 'Accommodatiebeleid Overbetuwe' vast als tussenrapport en werkdocument. Het kan beschouwd als startdocument (er is nog geen sprake van een formele projectopdracht omdat er nog niet standaard gewerkt wordt volgens de Leidraad projectmatig werken⁶): Helaas hebben wij dit rapport niet tot onze beschikking. Uit het bijbehorende raadsvoorstel blijkt evenwel dat er een de uitgangspunten (aanbod, beheer en exploitatie van aanwezige sport- en welzijnsaccommodaties) zijn geïnventariseerd en geanalyseerd door deze tegen het huidige gebruik, de wenselijke beheer- en exploitatievormen en de wenselijke gemeentelijk rol af te zetten. Er is in dit rapport echter geen sprake van een heldere, volledige (benoemde) probleemanalyse (aard, omvang, oorzaken).</i>
6. Zijn meerdere alternatieve oplossingsrichtingen aangegeven en zijn de aannames hieronder onderbouwd? Hoe vind de afweging tussen alternatieven plaats, en wat zijn de voorkeuren en motiveringen hierbij?	NIET VOLDAAN <i>In het tussenrapport en werkdocument 'Accommodatiebeleid Overbetuwe' (30-09-03 vastgesteld door de raad) wordt niet gewerkt met scenario's of alternatieve oplossingsrichtingen.</i> <i>Overigens wordt in een latere fase van het project, bij de verdere uitwerking van de verschillende clusters, wel in meer of mindere mate gewerkt met scenario's. In de Notitie STA-beleid en MFA's (2007) wordt een drietal scenario's beschreven over de manier waarop de gemeente haar positie t.o.v. MFA's kan bepalen. In de Notitie STA-beleid en binnensport (2007) wordt een drietal opties voor harmoniseren van de tarieven beschreven. En ook in de Notitie STA-beleid en tennissport (2007) wordt een tweetal opties voor harmonisatie gegeven. Voor deze scenario's / opties wordt door een (beargumenteerde) voorkeur aangegeven.</i> <i>In latere raadsvoorstellen (vanaf ca. 2004?) wordt standaard gevraagd naar argumenten en alternatieven. Dat wil overigens niet zeggen dat er ook standaard alternatieven worden aangegeven.</i>

⁶ Voor de latere te ontwikkelen Nota Accommodatiebeleid die begin 2010 wordt verwacht, is wel een projectopdracht opgesteld.

Bijlage 4: Checklist grote projecten, toepassing STA-project	
7. Zijn belangen en wensen van beoogde doelgroep(en) en eventueel betrokken derden in beeld? Hoe worden deze in de verdere ontwikkeling van het project betrokken? Wat is de rol van de gemeente?	(DEELS) VOLDAAN Ten behoeve van het tussenrapport en werkdocument 'Accommodatiebeleid Overbetuwe' (30-09-03 vastgesteld door de raad) zijn de beoogde doelgroepen (verenigingen etc.) en betrokken derden (bijv. verhuurders) geïnventariseerd. Volgens het Raadsvoorstel STA voor uw zaak (raad 28 sept. 2004) is er bij de uitwerking van het subsidiebeleid in 2002 sprake geweest van een interactieve beleidsontwikkeling met de doelgroepen via voorlichtings- en inspraakbijeenkomsten. Voor het tussenrapport 'Accommodatiebeleid Overbetuwe' (30-09-03) was er in 2003 de mogelijkheid voor geïnteresseerden om zitting te nemen in een Klankbordgroep (beheerder, en exploitanten van sport- en welzijnsaccommodaties) die hiertoe tweemaal bijeen is gekomen. Ook de raad was hierbij sterk betrokken via de commissie STA. Voor de latere uitwerking of integratie van het STA beleid voor de notitie 'STA voor uw zaak, raad 28 sept. 2004) was het volgens het college gezien het krappe tijdsaspect niet mogelijk om deze op interactieve wijze met "het veld" tot stand te brengen. Wel zijn in okt/nov 2004 voorlichtingsbijeenkomsten belegd om de beleidskaders toe te lichten. Voor de verdere uitwerking van het STA – beleid in clusters is een communicatieplan 'Uitwerken STA project' (datum onbekend) opgesteld. Hierin wordt de communicatie tot nu toe, de aanpak en organisatie van het project beschreven, en hoe de interne en externe communicatie zal plaatsvinden. De interne communicatie beperkt zich tot op het niveau van de projectgroep en stuurgroep. De raad heeft hierin geen rol. De externe communicatie zal per cluster plaatsvinden. Per cluster is globaal aangegeven wie (type verenigingen) op welk moment gecommuniceerd dient te worden en wie verantwoordelijk is. Wat de rol is van de gemeente word niet aangegeven. Dit communicatieplan is echter niet aan de raad gecommuniceerd.
8. Past het project binnen het gemeentelijke beleid en wat zijn raakpunten met overig flankerend beleid?	VOLDAAN Het STA-beleid valt binnen het Programma Sport, cultuur en recreatie van de programmabegroting. Het heeft verder raakpunten met de DOP's (Dorpsontwikkelingsplannen) wat betreft het in stand houden van het voorzieningenniveau, de Cultuurnota, de Sportnota, de Brede School, en anderen. Veelal heeft het STA- beleid hierin een kaderstellende rol. Veelal wordt dit in deze rapporten aangegeven. Ook in het werkdocument 'Accommodatiebeleid Overbetuwe' is relevant beleid geïnventariseerd.
B. Uitwerkingsfase (realisatieprogramma)	
Rol raad: Afweging en besluitvorming concrete vormgeving project, inclusief afspraken over de informatievoorziening en verdere besluitvorming. Formele start project.	
11. Wat wil de gemeente bereiken: zijn de doelstellingen helder en meetbaar (SMART) geformuleerd? Zowel beoogde maatschappelijke effecten als beoogde resultaten en prestaties, geconcretiseerd in indicatoren en normen.	(DEELS) VOLDAAN: In het startdocument/plan van aanpak notitie 'STA voor uw Zaak' wordt een overkoepelend doel genoemd voor het project. Ook wordt een gewenst (maatschappelijk) effect opgegeven. Het doel is helder en specifiek, echter niet tijdgebonden. Ook in de Programmabegroting wordt een projectdoel genoemd. Deze komt echter niet volledig overeen met die uit de notitie 'STA voor uw Zaak'. Daarnaast zijn in de Begroting ook indicatoren en normen geformuleerd. De notitie 'STA voor uw Zaak' (raad 28 sept. 2004) zou kunnen worden beschouwd als plan van aanpak of realisatieprogramma voor de verdere uitwerking en vormgeving van het STA project, waartoe een aanzet is gegeven in het raadsvoorstel Accommodatiebeleid (raad 30 sept. 2003) en de drie moties met betrekking to de uitwerking en vervolgprocedure hiervan. In de Nota STA voor uw zaak worden een aantal uitgangspunten voor uitwerking uitgewerkt en een 14-tal voorstellen voor beleidskaders gedaan waarover de raad dient te beslissen op basis waarvan het college het beleid verder uit gaat werken in clusters. Als overkoepelend doel in het bijbehorende raadsvoorstel (raad 28 sept. 2004) wordt genoemd: "<u>Doel</u> is de vaststelling van heldere eenduidige kader op

Bijlage 4: Checklist grote projecten, toepassing STA-project	
	het gebied van integraal subsidie-, tarieven- en accommodatiebeleid. Het <u>effect</u> moet zijn handhaving en vergroting van de leefbaarheid in de kernen, het stimuleren van actieve deelname van onze bewoners aan activiteiten, het betaalbaar en toegankelijk houden van ondersteunende accommodaties en het inzichtelijk maken van de werkelijke kosten om dit mogelijk te maken" Hiermee wordt zowel een doel en resultaat als maatschappelijk effect aangegeven. Ook in de Programmabegroting (2007/8) worden doelen, indicatoren en normen genoemd voor het STA-beleid genoemd: "- Doel van de aanpassingen in het subsidie-, tarieven- en accommodatiebeleid is te komen tot een geharmoniseerd en integraal beleid dat transparant, eenduidig, eenvoudig en voor alle verenigingen en instellingen van de gemeente gelijk is. - Maximale bezetting van de bestaande gemeentelijke accommodaties, dus meer multifunctioneel gebruik van de aanwezige ruimte" <u>Indicator</u> (norm): "- kostendekkendheid van huren van gemeentelijke accommodaties (% kostendekkendheid: n.b.); - gebruik van gemeentelijke accommodaties (% bezetting per m2 vloeroppervlak: n.b.)." Het doel komt niet precies overeen met het doel genoemd in het raadsvoorstel, maar heeft wel dezelfde strekking. Wat betreft de specificiteit, meetbaarheid, accepteerbaarheid, realistisch, en tijdgebondenheid, (ofwel SMART), wordt dit voor een deel concreter (meetbaar) via de indicatoren, echter er is hier geen norm aan gekoppeld. Ook is het doel niet tijdsgebonden geformuleerd. In het raadsvoorstel zelf wordt wel een tijdspad aangegeven wanneer het doel bereikt zou moeten worden (uiterlijk 1 januari 2006). Voor het accommodatiebeleid (speerpunt in de Begroting 2009) wordt als indicator genoemd: 'De mate van tevredenheid van de gebruikers van gemeentelijke accommodatie'. Hiervoor staat als norm: 0-meting voor 2008 uitvoeren. In de Begroting 2010 wordt hiervoor voor 2008 6,4 aangegeven met prognoses voor 2010 (7,0) en 2012 (7,5).
12. Is duidelijk wat de reikwijdte is van het project in termen van tijd, geld en kwaliteit? Zijn bandbreedtes aangegeven?	DEELS VOLDAAAN In STA voor uw zaak (raad 28 sept. 2004) wordt een tijdspad aangegeven voor de verschillende clusters. De implementatie moet uiterlijk 1 januari 2006 afgerond zijn. Deze planning wordt uiteindelijk voor geen van de clusters behaald. De financiële kaders of reikwijdte van het project in de notitie 'STA voor uw zaak' niet (goed) in kaart gebracht: "een uitgebreid financiële paragraaf ontbreekt in ons rapport". Men verwijst in STA voor uw zaak hiervoor naar de uitwerking per cluster. De kaders voor kwaliteit zijn in de Nota STA voor uw zaak in de vorm van een aantal kernkwaliteiten van het subsidiebeleid vastgelegd en uitgangspunten voor toekomstig beleid vastgelegd Er worden geen bandbreedtes voor tijd, geld en kwaliteit aangegeven.
13. Welke middelen en instrumenten worden toegepast om de doelstellingen te bereiken? Wat is de motivering hierbij?	NIET VOLDAAAN Er wordt in de Nota STA voor uw zaak (raad 28 sept. 2004) geen inzicht gegeven in de in te zetten middelen en/of instrumenten.
14. Is er een tijdschema waarin de	NIET / DEELS VOLDAAAN

Bijlage 4: Checklist grote projecten, toepassing STA-project	
verschillende projectfasen aan concrete data en tussendoelen zijn gekoppeld?	<i>Er wordt in de nota STA voor uw zaak (raad 28 sept. 2004) een tijdschema / planning opgenomen. Voor de zes clusters is voor ieder aangegeven wanneer (de uitwerking van) het beleid gereed dient te zijn door vaststelling gemeenteraad, en wanneer de tarifiering gereed en toepasbaar dient te zijn via de tarievenverordening. De totale implementatie moet uiterlijk 1 januari 2006 afgerond zijn. Deze is in de nota echter niet gedetailleerd uitgewerkt op basis van verschillende projectfasen en koppeling aan tussendoelen. De raad geeft ook aan (in de commissie Burger 2 sept. 2004) behoefte te hebben aan meer concrete deadlines wanneer welke fase wordt afgerond. Men maakt zich zorgen over de haalbaarheid van de planning. De planning wordt uiteindelijk voor geen van de clusters behaald.</i>
15. Is er een gedegen financiële onderbouwing (raming) van de kosten en opbrengsten, zowel de investeringskosten als (jaarlijkse) exploitatiekosten? Is de financiering budgettair herkenbaar (herleidbaar) ingepast in de jaarlijkse begroting?	NIET VOLDAAN <i>Een gedegen financiële onderbouwing ontbreekt in de notitie 'STA voor uw zaak': "een uitgebreid financiële paragraaf ontbreekt in ons rapport". Men verwijst in hiervoor naar de uitwerking per cluster, maar ook hier blijft men voor een aantal clusters in gebreke. In het raadsvoorstel 'STA-beleid MFA's, binnensport en tennis' (raad 15 sept. 2007) wordt wederom aangegeven dat het nog niet mogelijk is om een totaaloverzicht te geven waar in de financiële gevolge van de voorstellen van de multifunctionele accommodaties (MFA's) en binnensportaccommodaties zijn opgenomen. Er wordt wel een voorlopig financieel plaatje voor 2008 neergelegd. Indien de financiële consequenties inzichtelijk zijn komt het college met een aanvullend voorstel. In het raadsvoorstel Verordening tarieven gemeentelijke accommodaties 2008 (raad 29 januari 2008) komt men met een verder ingevuld financieel plaatje, maar nog steeds is deze niet volledig en zal dus ook nog geen voorstel tot begrotingswijziging worden gedaan. Men wil deze dan meenemen in de voorjaarsnota of najaarsnota 2008. De complexiteit van het onderwerp maakt het lastig een volledig en onderbouwd financieel plaatje neer te leggen, omdat de gemeente hierin ook afhankelijk is van afspraken met derden,</i> VOLDAAN <i>Het STA beleid is als speerpunt herleidbaar in de begroting opgenomen. Het komt in de begrotingsbehandelingen ook aan bod, in de beginfase onder meer als gevolg van de voorgestelde taakstellende bezuiniging van €25.000 per jaar cumulatief voor 4 jaar (totaal €100.000). Deze wordt voor het laatste jaar 2007 ingetrokken in behandeling en vaststelling van de programmabegroting 2007-2010.</i>
16. Zijn de risico's in beeld gebracht? Is de haalbaarheid getoetst? Zijn beheersmaatregelen aangedragen?	NIET VOLDAAN <i>Het ontbreekt aan een concrete risicoanalyse in STA voor uw zaak (raad 28 sept. 2004). Ook de haalbaarheid van het project is niet in beeld gebracht. Er zijn daarom ook geen beheersmaatregelen aangedragen om eventuele risico's te kunnen beheersen.</i>
17. Is de projectorganisatie helder omschreven (zowel intern als extern)?	DEELS VOLDAAN <i>In STA voor uw zaak (raad 28 sept. 2004) is het resultaat van de projectgroep Commissie STA die hiermee wordt opgeheven. Er wordt in de nota geen inzicht gegeven in de eventuele projectorganisatie (intern of extern) ofwel hoe het project verder binnen de organisatie wordt opgepakt. In het communicatieplan 'Uitwerken STA project' (datum onbekend) wordt wel de samenstelling van een projectorganisatie en stuurgroep aangegeven. Het communicatieplan is echter niet aan de raad gecommuniceerd.</i>
Met betrekking tot de informatievoorziening en besluitvorming:	
18. Is uw verdere inbreng en rol in het vervolg van het project	NIET (DEELS) VOLDAAN <i>In principe besluit de raad over het vaststellen van de verordeningen, het beleid voor de verschillende clusters, en de evaluatie. Er is een planning in 'STA</i>

Bijlage 4: Checklist grote projecten, toepassing STA-project	
duidelijk? Is vastgelegd op welke momenten en op welke wijze u wordt geïnformeerd over de voortgang en afronding van het project en op welk moment u kan besluiten?	voor uw Zaak' (raad 28 sept. 2004) opgenomen wanneer de beleidscluster af zouden moeten zijn (en dus impliciet ook naar de raad gaan). Er is geen expliciete aandacht voor de rol van de raad in het vervolg van het project. Over de momenten wanneer en waarop de raad wordt geïnformeerd over de voortgang is niets vermeld. In de praktijk wordt de raad wel geïnformeerd over de voortgang maar moet daar veelal dan expliciet naar vragen. In een motie en amendement naar aanleiding van de behandeling van het Raadsvoorstel: Subsidie, Tarieven en Accommodatiebeleid (STA) voor de clusters peuterspeelzalen, zwembaden, en buitensportaccommodaties (raad 29 nov. 2005) geeft de raad wel aan behoefte te hebben het beter kunnen volgen van de uitwerking van het STA-beleid. (Motie D66 Uitwerking STA-beleid : "Dat, gedurende de voortgang van de uitwerking van het STA-beleid van 28 september 2004, de resultaten hiervan consequent worden voorgelegd aan de commissie Evaluatie en Controle" en Amendement D66 Uitwerking STA-beleid: "In die situaties waar effecten van het STA-beleid, vastgesteld in het raadsbesluit van 28 september, tot volstrekt ongewenste situaties zou leiden, een raadscommissie, na zorgvuldig bestuderen van genoemde effecten, tot een advies kan komen met als enig doel het compenseren van die onvoorziene en ongewenste effecten".) Onduidelijk is of- en in welke vorm- er vervolg aan deze motie of amendement is gegeven.
19. Zijn beslispunten expliciet geformuleerd? En is de voorgaande besluidhistorie toegelicht?	DEELS VOLDAAN Beslispunten zijn expliciet geformuleerd en veelal wordt ook verwezen naar eerdere besluiten. Niet altijd helder is in welke gevallen eerdere besluiten worden herzien.
20. Is vastgelegd dat bij wijzigingen in scope, tijd, geld, risico's en kwaliteit u kunt besluiten of bijsturen, ofwel, is er ruimte voor scopewijzigingen?	NIET VOLDAAN Dit wordt niet expliciet in de nota STA voor uw Zaak (raad 28 sept. 2004) aangegeven. Scopewijzigingen vinden echter wel plaats. Eerder vastgestelde uitgangspunten / kaders in STA voor uw Zaak worden in de uitwerking in clusters enkele malen herzien.
C. Uitvoeringsfase (kwartaalrapportage = voortgangsrapportage) Rol raad: Controle en zo nodig bijsturing tijdens de uitvoering van het project.	
5. Wordt u regelmatig (in kwartaalrapportages / voortgangsrapportages) ingelicht over:	NIET VOLDAAN Telkens wanneer de uitwerking van een cluster is afgerond komt deze naar de raad. In de tussentijd wordt de raad hierover niet geïnformeerd. Er zijn driemaal kwartaalrapportages grote projecten geweest waar ook het STA project op staat. Na het 1^e kwartaal van 2008 zijn er geen kwartaalrapportages grote projecten geweest. Verder wordt de raad via de Kadernota, najaarsnota en begroting over het project ingelicht. En wordt de raad geïnformeerd via Memo's en mondelinge toelichtingen van de wethouder op expliciete vragen van de raad naar de stand van zaken.
i) de inhoudelijke ontwikkeling of realisatie van de doelstellingen van het project: wat wordt er bereikt?;	DEELS VOLDAAN In de Programmabegroting (dus eens per jaar). Niet in de kwartaalrapportages.

Bijlage 4: Checklist grote projecten, toepassing STA-project	
j) eventuele veranderingen in de voorziene (besluitvormings)procedure en uw betrokkenheid hierbij;	NIET VOLDAAN <i>Incidenteel. Dit zou via de plandata in de kwartaalrapportages moeten gebeuren. Deze zijn echter tot nu toe te onregelmatig geweest.</i>
k) eventuele veranderingen in de reikwijdte van het project;	NIET VOLDAAN <i>Incidenteel.</i>
l) (afwijkingen in) de ontwikkelingen in de planning (aanvankelijk en actueel);	NIET VOLDAAN <i>Incidenteel.</i>
m) (afwijkingen in) de ontwikkeling van de financiën (kosten en opbrengsten); Zijn deze herkenbaar terug te voeren op informatie in de begrotingsstukken?;	DEELS VOLDAAN <i>Incidenteel. Deels via de jaarstukken. STA is (herkenbaar) opgenomen als speerpunt in het Programma Sport, cultuur en recreatie</i>
n) (afwijkingen in) de ontwikkeling van de aan het project verbonden risico's (inhoudelijk, planning, financiën, etc.);	NIET VOLDAAN <i>STA is niet opgenomen in de risicoparagraaf.</i>
o) eventuele veranderingen in de wijze waarop het project wordt beheerst en beheerd;	NIET VOLDAAN <i>Nee.</i>
p) en alle overige informatie die het project raakt waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de raad.	NIET VOLDAAN <i>Nee.</i>
6. Worden de eventuele	DEELS VOLDAAN

Bijlage 4: Checklist grote projecten, toepassing STA-project	
veranderingen en afwijkingen verklaard?	<i>Als er sprake van veranderingen zijn, worden deze veelal wel toegelicht.</i>
7. Zijn de kwartaalrapportages tijdig (eens per kwartaal) en inhoudelijk zoals afgesproken?	NIET VOLDAAN <i>Nee, de rapportages zijn bij lange niet tijdig. Er zijn er maar drie geweest sinds 2007. Verder is de afspraak alleen dat er over de planning wordt geïnformeerd. Deze informatie is in de drie beschikbare kwartaalrapportages wel (summier) aangegeven.</i>
8. Kunt u op basis van deze informatie afgewogen besluiten nemen? Is hierbij ruimte voor scopewijzigingen ofwel het bijstellen van de kaders? (Zie punten onder informatievoorziening en besluitvorming, uitwerkingsfase)	NIET VOLDAAN <i>In feite ontbreekt het de raad aan inzicht in de voortgang van het project. Via de regelmatig vast te stellen tarieven- en subsidieverordeningen en tussentijds vast te stellen beleidstukken, en evaluatie, wordt de raad wel regelmatig 'ingelicht' over de voortgang. Dit is echter niet structureel of volgens een bepaalde stramien / afspraak..</i>
D. Nazorgfase (nazorgprogramma = eindrapportage) Rol raad: Evaluatie en controle. Formele afronding project.	
5. Bent u binnen een afgesproken termijn in een eindrapportage ingelicht over de afronding, realisatie en verschillen met het oorspronkelijke besluit, en de verklaring hiervan? Is gerealiseerd wat is afgesproken in het startdocument?	DEELS VOLDAAN <i>In STA voor uw Zaak (2004) is nog sprake van een eerste evaluatie in de eerste helft van 2007. Uiteindelijk wordt in 2009 een eerste 'globale' evaluatie uitgevoerd. Hierin wordt gespiegeld aan de afspraken zoals gemaakt in STA voor uw Zaak. Een uitgebreide evaluatie is nu voorzien voor 2011 omdat dan al het beleid ook daadwerkelijke een jaar in werking is. Het subsidiebeleid is eerder geëvalueerd in 2007. Er is nog geen formele afsluiting van het project, omdat nu wederom het accommodatiebeleid verder uitgewerkt gaat worden. Wel is aan alle clusters nu uitwerking gegeven, zoals voorgesteld in de Nota STA voor uw Zaak (raad 28 sept. 2004). In 2010 is alle geharmoniseerd. Nog niet aan alle moties is uitwerking gegeven (zie interview), dit moet nu gaan gebeuren met de uitwerking van de Nota Accommodatiebeleid begin 2010. Evaluatie is een standaardvraag binnen het raadsvoorstel van Overbetuwe.</i>
6. Is het project intern geëvalueerd: het proces en functioneren van de projectorganisatie?	NIET VOLDAAN <i>De projectorganisatie zelf is niet geëvalueerd [gemiste kans: door extern uit te besteden zijn dossiers incompleet, en bovendien is het project erg uitgelopen en hiervoor wordt, behalve dat het een zeer complex project betreft, geen goede verklaring voor gegeven].</i>
7. Is de samenwerking tussen	NIET VOLDAAN

Bijlage 4: Checklist grote projecten, toepassing STA-project	
college en raad -het besluitvormingsproces en de informatievoorziening-geëvalueerd?	Nee
8. Zijn hieruit leerpunten en verbeterpunten geformuleerd en worden deze omgezet in acties?	DEELS VOLDAAAN <i>Er worden in de evaluatie(s) aanbevelingen gedaan. Deze betreffen echter vooral (kaderstellende) aanbevelingen voor de verdere uitwerking van het beleid. De uitgebreide evaluatie dient nog plaats te vinden in 2011</i>