

Sturen op projecten



Onderzoek naar projectmatig werken in Overbetuwe

Rekenkamer Overbetuwe
Datum: februari 2024

Registratienummer: 2024-009069

gemeente **Overbetuwe**



Inhoudsopgave

Inleiding	3
Onderzoeksvraag	3
Normenkader	3
Onderzoeksaanpak	4
Eerder onderzoek	4
Kaders en richtlijnen	4
Interne sturing en beheersing	7
Toezicht en verantwoording	7
Bevindingen projecten	8
Hart van Heteren	8
Multifunctioneel Centrum (MFC) Valburg	11
Ver/nieuwbouw gemeentehuis Overbetuwe en Ambtshuis	15
Blaashal Elst	19
Een sociaal project	20
Monitoring	21
Conclusies	22
Aanbevelingen	22
Bestuurlijke reactie	24
Nawoord rekenkamer	26
Bijlage 1: Normenkader	27
Bijlage 2: Conclusies Sturing grote projecten, september 2010	29
Bijlage 3: Aanbevelingen Sturing grote projecten, september 2010	29
Documentatie	31
Geïnterviewde personen	31



Inleiding

Naar aanleiding van de berichtgeving over het project 'Hart voor Heteren' heeft een aantal raadsfracties de wens uitgesproken om de rekenkamer¹ onderzoek te laten doen naar het proces ten aanzien van de realisatie van majeure projecten.

Voorop gesteld, de rekenkamer is buitengewoon terughoudend ten aanzien van het doen van onderzoek naar onderwerpen die nog een hoge mate van actuele politieke gevoeligheid kennen. De rekenkamer is er immers ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad en heeft nadrukkelijk niet de ambitie om onderdeel van een politieke discussie te worden.

De aanleiding mag dan de actualiteit zijn, de procesmatige insteek van het verzoek waarbij meerdere projecten worden aangedragen lijkt echter breder dan deze actuele casus. Wij hebben dan ook geen bezwaar gezien om aan dit verzoek gevolg te geven.

Gemeenten lopen bij de realisatie van grote projecten aanmerkelijke risico's, die overigens niet alleen financieel van karakter zijn. Het is daarbij voor het management en het bestuur van de gemeente Overbetuwe van belang om grip te houden op de voorbereiding, de uitvoering en nazorg van deze projecten.

Onderzoeksvraag

Op welke wijze geeft de gemeente Overbetuwe invulling aan projectmatig werken, welke afspraken bestaan daarover binnen de organisatie en worden deze in de praktijk opgevolgd? Op welke wijze worden college en de gemeenteraad in staat gesteld om hierop te sturen?

Normenkader

Ter beantwoording van deze onderzoeksvragen hebben we de navolgende normen gehanteerd.

1. Er zijn vastgestelde kaders en richtlijnen voor projectmatig werken, o.a. blijkend uit een handboek en/of werkafspraken.
2. Deze kaders en richtlijnen voldoen aan de daaraan te stellen eisen, gebaseerd op binnen gemeentelijke organisaties gangbare uitgangspunten voor projectmatig werken.
3. Er is sprake van interne sturing en beheersing, o.a. blijkend uit een heldere rol- en taaktoedeling, een adequate projectadministratie en managementrapportages.
4. Er is sprake van toezicht en verantwoording, o.a. blijkend uit bestuurlijke rapportages en bestuurlijke procesafspraken.
5. Er is binnen de onderzochte projecten sprake van:
 - a. conformiteit aan de hieraan voorafgaand onder 1 en 2 genoemde kaders en richtlijnen;
 - b. een vastgestelde bestuurlijke opdracht;
 - c. een vastgesteld budget, inclusief de projectkosten en de te verwachten onderhouds- en beheerskosten;
 - d. een adequaat ingerichte projectorganisatie;
 - e. een adequate en navolgbare project- en risicobeheersing;
 - f. realisatie conform de door het bestuur gestelde en in de projectopdracht vastgestelde eisen;
 - g. tijdige signalering en bijsturing indien hiervan wordt of dreigt te worden afgeweken;
 - h. periodieke verantwoording aan het college en aan de gemeenteraad, inclusief eventuele besluitvorming;
6. De voorafgaande informatie wordt daadwerkelijk door het college en de gemeenteraad gebruikt als bijsturinginstrument.

¹ Op dat moment nog rekenkamercommissie



Wij hebben, op basis van de door de raadsfracties aangedragen suggesties en na bespreking met de interne leden van de (voormalige) rekenkamercommissie en de leden van de klankbordgroep, de volgende projecten gekozen die we hebben beoordeeld tegen de achtergrond van het normenkader:

1. Hart voor Heteren;
2. Multifunctioneel (MFC) Centrum Valburg;
3. Ver/nieuwbouw gemeentehuis Overbetuwe en Ambtshuis;
4. Blaashal;
5. Sociaal project.

We hebben gekozen voor een vijftal projecten die zowel geografisch als inhoudelijk een evenwichtig beeld geven van de breedte van de gemeentelijke projecten. Daarnaast dienden projecten door de gemeentelijke organisatie (zelf) te zijn uitgevoerd en afgerond.

Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode juli 2023 tot en met januari 2024. De basis van het onderzoek is gevormd door documentatie zoals deze in de zomerperiode door de gemeentelijke organisatie is verzameld en aan ons beschikbaar is gesteld. Op basis van de daaraan ontleende bevindingen hebben er verdiepende interviews plaatsgevonden met de meest betrokken ambtelijk medewerkers. Wij merken hierbij op dat het onderzoeksproces aanzienlijke vertraging heeft opgelopen, met name als gevolg van een onvolledige aanlevering van documenten en het niet tijdig kunnen inplannen van interviews. Dit aspect kan naar onze overtuiging niet los worden gezien van de bevindingen in deze rapportage.

Eerder onderzoek

Wij merken op dat uw rekenkamercommissie reeds in 2006 en 2010 een onderzoek heeft uitgevoerd naar de rol en het belang van de gemeenteraad bij sturing van grote projecten in de gemeente Overbetuwe.

Daarin werd geconcludeerd dat er op dat moment in de gemeente Overbetuwe weliswaar richtlijnen voor (grote) projecten waren opgesteld, maar deze vooral waren toegesneden op de ambtelijke organisatie en de relatie met het college van B&W. Niet op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. De rol van de gemeenteraad was niet zichtbaar uitgewerkt en er was geen sprake van aansluiting op het besluitvormingsproces en beslisdocumenten van gemeenteraad.

Binnen de organisatie was er een werkwijzer/leidraad aanwezig, waarin het onderscheid tussen grote en 'gewone' projecten niet werd gemaakt. Er ontbraken regels voor de informatievoorziening aan de gemeenteraad over grote projecten en de beschikbare rapportages waren beperkt qua inhoud en niet toegesneden op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Er werd aan de gemeenteraad slechts beperkt gerapporteerd over de financiële aspecten, de risico's en de risicobeheersing. De insteek van het onderzoek was sterk gericht op de rol van de gemeenteraad, er was één en ander aan te merken en er werd een behoorlijk aantal aanbevelingen gedaan ter verbetering. Het college nam deze destijds over. Dat was in 2010. De conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek zijn opgenomen in een bijlage.

Kaders en richtlijnen

Voorafgaand aan de start van het onderzoek heeft de rekenkamer de organisatie gevraagd om de kaders wat betreft projectmatig werken, bijvoorbeeld in de vorm van vastgestelde afspraken of een handboek, toe te sturen.



En hoewel we relatief vlot de informatie over de afzonderlijke projecten in ons bezit hadden, liet de aanlevering van de gevraagde documentatie over de kaders, dat wil zeggen de binnen de organisatie gemaakte (en geformaliseerde) afspraken, enige tijd op zich wachten. Het leek alsof de organisatie met deze vraag niet goed uit de voeten kon. Er werd in de eerste plaats een tweetal projectformats (projectopdracht en projectplan) toegestuurd die binnen de organisatie gangbaar zijn, maar van richtlijnen of kaders leek geen sprake. Bij de aanlevering troffen wij een screenshot aan van een mappenstructuur waaruit leek te kunnen worden opgemaakt dat er een handboek projectmatig voorhanden zou behoren te zijn. Na enige aarzeling (en vertraging) ontvingen we deze informatie eind september 2023.

Naam	Gewijzigd op	Type
0. Doorstart Handboek PMW	29-8-2023 13:25	Bestandsmap
1. toelichting op handboek PMW	14-8-2023 11:48	Bestandsmap
2. Project algemeen	30-8-2023 14:09	Bestandsmap
3. Rolbeschrijvingen (in bewerking)	11-7-2022 10:20	Bestandsmap
4. Projectdossier (Mappenstructuur verkenner)	11-7-2022 16:20	Bestandsmap
5. Procedures en instructies	9-1-2023 13:26	Bestandsmap
6. Fasering en processchema	31-8-2023 14:07	Bestandsmap
7. Overlegvormen	17-1-2023 09:24	Bestandsmap
8. Algemene tips en trucs	23-8-2023 09:15	Bestandsmap
9. Projectkamer	17-7-2023 10:26	Bestandsmap
10. Formats	29-3-2022 14:32	Bestandsmap

In deze mappen troffen we een 'eindconcept' aan, versie 12 september 2022 maar als document gedateerd 22 september 2023, van een handboek Projectmatig Werken. De inleiding geeft een inkijkje in de wijze waarop de Overbetuwse organisatie de afgelopen jaren invulling heeft gegeven aan de werkvorm projectmatig werken: "Al een geruim aantal jaren wordt in Overbetuwe op een projectmatige wijze gewerkt aan de ontwikkelingen in het fysiek domein. Gedurende die jaren is er veel ontwikkeld om deze wijze van werken te ondersteunen en te verbeteren. Ook hebben we onderdelen van deze werkwijze vastgelegd in formats, werkbeschrijvingen en rolbeschrijvingen. Tijdens de ontwikkeling van onze huidige organisatie is in de ontwikkelagenda ook de wens uitgesproken om het projectmatig werken niet alleen te beperken tot het fysieke domein. Dat vraagt om een betere ontsluiting van de Overbetuwse wijze van werken in projecten. Daarom is dit handboek gemaakt."²

Tijdens de inventarisatie van documenten werd door één van de ambtelijke contribuanten opgemerkt dat "er binnen de gemeente geen formele (door het college vastgestelde) beleidskaders en/of richtlijnen zijn voor de aanpak en beheersing van (majeure) ruimtelijke projecten. Wel wordt er binnen het ruimtelijk domein bij de realisatie van de ruimtelijke projecten gebruik gemaakt van standaard formats voor de verschillende projectstadia met bijbehorende stappen."³

Binnen de organisatie worden de formats 'projectopdracht' en 'projectplan' gebruikt, naast een veelheid aan documenten die worden gebruikt binnen ruimtelijke projecten. Gegeven de eerdere bevindingen uit de rekenkamercommissie onderzoeken van 2006 en 2010 en (door de gemeenteraad

² Eindconcept Handboek PMW versie 2022.09.12, pagina 2

³ E-mail, 9 augustus 2023



overgenomen) aanbevelingen van het in 2010 uitgevoerde rekenkameronderzoek hadden wij de verwachting een eenduidige werkwijze aan te treffen, met daarop aansluitende eenduidige richtlijnen en formats. We constateren dat dit (nog) niet de actuele situatie is.

De organisatie geeft aan te werken aan de doorontwikkeling van het programma-, project- en procesmatig werken. Er wordt voorzien in de samenstelling van een leidraad die zowel organisatiebreed toegepast kan worden, als specifiek voor het ruimtelijk domein kan worden geraadpleegd. Daarnaast wordt er gewerkt aan een systeem waarbij alle documenten op een eenvoudige en éénvoudige wijze kunnen worden ontsloten.⁴

Vanwege het ontbreken van eenduidigheid over vigerende kaders in de door ons ontvangen en bestudeerde documenten, hebben wij - bij de beoordeling van de afzonderlijke projecten - en het concept-handboek deze tegen het door ons vastgestelde normenkader aangehouden.

Het handboek is naar ons inzicht een eenvoudig te hanteren handleiding die de gebruiker aan de hand van zes (in Overbetuwe gehanteerde) projectfasen en de daarbinnen te onderscheiden rollen en taken meeneemt door het te doorlopen proces. Het is - zichtbaar aan de in de marge van het document opgenomen opmerkingen en de documentnaam - duidelijk dat het nog een document in ontwikkeling is. De beschreven fasen betreffen de volgende:

1. Initiatiefase
2. Definitiefase
3. Ontwerpfase
4. Voorbereidingsfase
5. Realisatiefase
6. Nazorgfase

Het document is vrij algemeen en beschrijvend en minder 'dwingend' in de te volgen aanpak. Zo maken wij op dat het niet noodzakelijk is om voor elk project een stuurgroep samen te stellen'.⁵ Wanneer wel wordt ons inziens niet duidelijk uit de documentatie. In het document wordt frequent verwezen naar te hanteren formats.

Wel maakt het handboek duidelijk wanneer er sprake is van een project. 'Zonder projectopdracht is er geen project'⁶ en de te gebruiken mappenstructuur (in de Verkenner) is altijd uniform.⁷ Kortom, het nog in ontwikkeling zijnde handboek is sterk beschrijvend ten aanzien van de wijze waarop er projectmatig gewerkt zou moeten worden, maar nog wat weinig dwingend en concreet in de wijze waarop dit in de praktijk handen en voeten moet krijgen.

Verder hebben we documenten aangetroffen die de verschillende te onderscheiden rollen beschrijven binnen het projectmatig werken, variërend van bestuurlijk- en ambtelijk opdrachtgever tot projectleider, teammanager, projectteam, teamlid en project-ondersteuning.⁸ Opvallend is dat projectcontrolling/-beheersing niet in het schema is opgenomen maar hierbij wel wordt opgemerkt dat "er behoefte bestaat aan duidelijkheid over deze rol." Anders dan de andere hiervoor genoemde rollen is deze rol niet beschreven. Het is de rekenkamer uit de overlegde documentatie niet duidelijk in hoeverre dit nog steeds het geval is.

Verder hebben we een aantal formats aangetroffen waaronder een format voor het startdocument, het projectplan, de projectopdracht en de evaluatie, een format voor een agenda en overleggen van een stuurgroep, modellen voor de berekening van tarieven, plankosten en uren.

⁴ E-mail, maandag 4 september 2023

⁵ Handboek, pagina 12

⁶ Handboek, pagina 16

⁷ Handboek, pagina 17

⁸ Beschrijving behorend bij schema Projectmatig werken



Bij het opstellen van het Overbetuws handboek is gebruik gemaakt van het Uniform Handboek Projectmatig werken en Projectmanagement van de Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeenten (VPNG).⁹ Dit handboek hebben we aangetroffen in dezelfde map als het concept-handboek en is bedoeld om een basis aan te reiken voor alle Nederlandse gemeenten die een impuls willen geven aan projectmatig werken en projectmanagement binnen hun gemeente. Het handboek kan worden aangepast aan de lokale behoefte en is niet alleen veel omvangrijker dan het Overbetuwse concept-handboek, maar kent ook acht verschillende formats die - afhankelijk van de betreffende projectfase - kunnen worden ingezet. Deze zien we in het concept-handboek (nog) niet terug.

Ten aanzien van het door ons gehanteerde normenkader stellen wij vast dat er geen sprake is van uniforme, vastgestelde, eenduidige en eenvoudig te hanteren kaders en richtlijnen voor projectmatig werken. Wel is er sprake van (nog) niet geformaliseerde formats en beschrijvingen die in de praktijk worden gehanteerd en een (nog onvoltooid) concept-handboek. Onduidelijk is hoe deze documenten onderling samenhangen en wanneer er wel of wanneer niet gebruik wordt gemaakt van welke instrumenten, zoals de projectkamer of een stuurgroep. Tevens is onduidelijk of en hoe er gestuurd wordt op uniforme invulling van deze formats en beschrijvingen.

Deze formats en beschrijvingen voldoen overigens wel aan de daaraan te stellen eisen, gebaseerd op binnen gemeentelijke organisaties gangbare uitgangspunten voor projectmatig werken.

Interne sturing en beheersing

Interne sturing en beheersing van projecten op de aspecten Geld, Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie, Kwaliteit en Risico zijn noodzakelijk om grip te houden op de projectvoortgang en ervoor te zorgen dat het betreffende project naar wens, dat wil zeggen binnen de daarvoor door de opdrachtgever aangegeven criteria wordt voltooid. Gemeentelijke organisaties (dienen te) beschikken daarvoor over een adequate projectadministratie en managementrapportages en afspraken over de wijze waarop beheersing concreet plaatsvindt.

In het concept-handboek wordt uitgegaan van kwartaalgesprekken op basis waarvan de projectleider een rapportage opstelt voor de ambtelijk opdrachtgever om zo een terugkoppeling te geven over de stand van zaken binnen de projecten. Deze rapportage dient een korte toelichting te geven over de stand van zaken. Daarnaast is er een stoplichtmodel opgenomen over de mogelijke afwijkingen.

Het risicomanagement, daarmee dus de interne beheersing, zou aldus de beschrijving in het handboek (check) behoren te bestaan uit het opstellen en consequent bewaken, monitoren en bijsturen van het project. Hierbij worden risico's door de projectleider ingeschat (gekwantificeerd) en wordt er een inschatting gemaakt van de kans van optreden van dit risico en hoe dit wordt beheerst.¹⁰

Toezicht en verantwoording

In de planning & control-cyclus is opgenomen dat er voor de ruimtelijke projecten en de grondexploitaties als onderdeel van het "Stuurmodel Overbetuwe 2020" jaarlijks twee rapportages worden opgesteld, i.c. het Projectenboek (met de stand van zaken per 1 januari) en de voortgangsrapportage (met de stand van zaken per 1 juli 2023?).¹¹

Over de jaren 2020, 2021, 2022 en 2023 hebben we, gelijktijdig met de jaarstukken, de projectrapportages per 1 januari aangetroffen.



⁹ De Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeenten is een vereniging van leidinggevendenden van gemeentelijk projectleiders

¹⁰ Concept-handboek, pagina 9 en 10

¹¹ Informatiememo aan de gemeenteraad, mei 2023 (2023-028495)

Het projectenboek biedt de gemeenteraad een overzicht van de lopende projecten. Deze zijn onderverdeeld in een aantal categorieën, i.c. grote en majeure projecten, middelgrote en kleine projecten, duurzaamheidsprojecten, vastgoedprojecten en faciliterende projecten. Met kleuren (stoplichtrapportage) is de stand van zaken aangegeven ten aanzien van de aspecten Geld, Kwaliteit en Tijd.

De voortgangsrapportage is een beknoptere versie van het projectenboek en rapporteert per 1 juli. In het bestuurlijk informatiesysteem van de gemeente Overbetuwe hebben we enkel een voortgangsrapportage per 1 juli 2021¹² aangetroffen. Over andere jaren hebben we geen voortgangsrapportage aangetroffen. Een bevinding die overigens wordt beaamd door de ambtelijk betrokkenen.¹³

Bevindingen projecten

Per project hebben we een korte projectbeschrijving opgenomen en deze getoetst aan het normenkader. Dat wil zeggen dat we hebben gekeken naar de mate waarin deze projecten de afzonderlijke projectfasen hebben doorlopen en de wijze waarop de projectbeheersing is ingericht en heeft geleid tot rapportages en eventuele bijsturing.

Hart van Heteren

De aanleiding tot dit onderzoek was uiteraard de berichtgeving over de financiële problemen bij het project Hart voor Heteren en de daaropvolgende raadsvragen over dit project. In juni 2023 verzocht een aantal raadsfracties ons daarop onderzoek te doen naar het ontstaan van budgetoverschrijdingen voor de herinrichting van de openbare ruimte bij dit project (Hart van Heteren).

Het project Hart van Heteren is samengesteld uit de volgende projectonderdelen:

- Heteren Centrum (het grondexploitatiedeel)
- De herinrichting van de openbare ruimte Heteren Centrum

Het project Heteren centrum is al voor de herindelings gestart in de gemeente Heteren met als doelstelling de herontwikkeling (herbestemming) van het voormalige gemeentehuis in Heteren. Na een lange aanlooptijd met veel plankosten is in 2005 is de keuze gemaakt om het maatschappelijk vastgoed te concentreren rond het voormalige gemeentehuis en op de vrijkomende locaties woningbouw, respectievelijk winkels te realiseren. De ontwikkeling van de diverse deellocaties vormde tezamen het project Heteren Centrum.

Door het college en de gemeenteraad zijn gedurende de looptijd voor dit project diverse besluiten genomen en kredieten beschikbaar gesteld.

De realisatie van het maatschappelijk vastgoed, de verbouw van het gemeentehuis tot een brede school en de bouw van een sport-zalencentrum is inmiddels afgerond.

Voor de herontwikkeling van de vrijkomende locaties van het maatschappelijk vastgoed heeft de gemeente een grondexploitatie GREX opgesteld en voor de afname van de gronden is een koop-realisatieovereenkomst gesloten met Artica vastgoedontwikkeling. Deze grondexploitatie zal naar verwachting in 2024 na levering van de laatste gronden voor de locatie Liefkenshoek worden afgerond.

Omdat de deelvlekken van de grondexploitatie verspreid liggen binnen de kern Heteren is er voor gekozen om de verbindende openbare ruimte te herontwikkelen.

In de projectdocumentatie hebben wij geen vastgestelde projectopdracht voor het project Herinrichting van de openbare ruimte Heteren Centrum aangetroffen. Wel een onvoltooide, niet ondertekende projectopdracht. Feitelijk hebben we daarmee geen door het college formeel vastgestelde projectopdracht aangetroffen.

¹² De Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeenten is een vereniging van leidinggevers van gemeentelijk projectleiders

¹³ Concept-handboek, pagina 9 en 10



Het in dit document opgenomen doel is “om het aanzien van de kern Heteren te verbeteren. De herinrichting van de Flessestraat en aanleg van het dorpsplein moet de sociale cohesie versterken en de economische ontwikkeling in het dorp stimuleren.” In het document wordt aangegeven dat het project succesvol is afgerond wanneer “de buitenruimte de kwaliteit behaalt die men voor ogen had en de werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd binnen de beschikbare middelen en tijd”.

Ten aanzien van de hierin opgenomen randvoorwaarden merken we op dat het budget ons inziens niet is bepaald (er zijn twee vraagtekens opgenomen) en dat de formulering van de vijf gesignaleerde risico's en beheersmaatregelen zeer summier is. Wij vragen ons daarbij af wat de waarde is van de betreffende beheersmaatregelen. Extra budget, planningen bijstellen of het bestuur een inrichtingsplan laten vaststellen zijn zeer algemeen geformuleerd en daarmee onvoldoende te kwalificeren als bijsturings- of beheersmaatregelen.

Ten aanzien van het aspect tijd vinden we de passage “Project gereed voor 1 juli 2020? Afhankelijk van de voortgang realisatie nieuwbouw.” Dat is ons inziens een weinig specifieke en zeer algemene formulering. Onduidelijk uit de projectdocumentatie is de wijze waarop de projectorganisatie is ingericht.

Er bestond in ieder geval een stuurgroep die in februari en april 2018 tweemaal vergaderd heeft. Welk doel en rol deze stuurgroep hadden is niet duidelijk, noch wordt uit de projectdocumentatie duidelijk of deze daarna nog heeft gefunctioneerd. Op basis van het voorgaande stellen wij vast dat tijdens de looptijd voor het project Hart van Heteren geen projectplan is op- en vastgesteld. Het was daarmee ons inziens bij de start van het project in 2018 niet duidelijk binnen welke kaders het project herinrichting van de openbare ruimte Heteren Centrum diende te worden gerealiseerd.

De oorspronkelijke opdracht is ontstaan eind jaren '90 voorafgaand aan de herindeling. Het project is gestart in de voormalige gemeente Heteren en heeft daarna geen moment meer gekend van formele vaststelling van de integrale projectopdracht. Er zijn voortdurend stukjes aan toegevoegd. Het plan is in de tijd zowel qua focus als gebied verder uitgebreid, waarbij woningen en voorzieningen in het plan terecht kwamen. Ook de Dorpsraad van Heteren heeft een zeer actieve rol gespeeld in dit proces. Het project en de opzet lijken zich in de loop van de tijd incrementeel te hebben ontwikkeld.

De volgende fase zou de definitiefase behoren te zijn met een definitieve eisen- en wensenlijst (een programma van eisen) dat goedgekeurd moet worden. In ieder geval door het college van B&W. Een dergelijk document hebben wij niet aangetroffen. Dat geldt ook voor de overige projectfasen. Ten aanzien van de projectbeheersing hebben wij geen rapportages aangetroffen. Buiten de beperkte informatie in de jaarstukken hebben wij geen bestuurlijke rapportages aangetroffen.

Op 7 april 2020 is op basis van een globaal ontwerp en een daarbij behorende SSK-raming uit 2019 hiervoor een krediet beschikbaar gesteld van € 3.026.420.¹⁴ Dit ontwerp is in de jaren 2020 - 2023 op basis van co-creatie uitgewerkt tot een definitief ontwerp.

Vanaf 2021 heeft er een groot verloop van de bemensing van het project Hart van Heteren plaatsgevonden. In de zomer 2021 vertrok de toenmalige civieltechnisch projectleider. De nieuwe (inmiddels ook vertrokken) civieltechnisch projectleider signaleerde een tekort. Hij is gestart met een inventarisatie van het project om alles goed in beeld te brengen, zodat er nog één keer naar de raad behoefde te worden gegaan.

¹⁴ Raadsbesluit 20rb00030



Het was duidelijk dat er één en ander moest worden uitgezocht. In het projectenboek uit 2022 is zichtbaar dat twee stoplichten op 'oranje staan', terwijl dat naar onze overtuiging - op basis van het door ons beoordeelde materiaal - 'rood' had behoren te zijn.¹⁵ We merken hierbij op dat we geen vragen hebben aangetroffen die de gemeenteraad naar aanleiding van de rapportage heeft gesteld. Het document wordt ter kennisname door middel van een informatiememo aan de raad gestuurd, niet - zoals in veel gemeenten gebruikelijk - vastgesteld.

In de jaarrekening 2022 is het volgende opgenomen:

"In Hart van Heteren West zijn het gebouw "Het Kwadrant" en de achterliggende woningen eind 2022 opgeleverd. In 2022 is gestart met de bouw Plein Oost, zijnde een commerciële ruimte met 3 maisonnette woningen erboven. Eind 2022 is na de oplevering van het gebouw, gestart met de inrichting van De Huiskamer/Bibliotheek".

Voor de ontwikkellocatie Liefkenshoek heeft de raad in mei 2022 het Coördinatiebesluit voor te voeren planologische procedures Liefkenshoek genomen. Eind 2022 is de aanvraag voor omgevingsvergunning ingediend. Deze locatie maakt onderdeel uit van de grondexploitatie Heteren Centrum. De documenten zoals genoemd in de jaarrekening 2022 opgenomen verantwoording hebben wij in de projectdocumentatie niet aangetroffen. Er is ons inziens sprake van een onvolledige projectadministratie als we dit afzetten tegen de voorgestane lijn van het werken zoals vastgelegd in het concept-handboek.

In het projectenboek 2023 dat in juni 2023 aan de raad is aangeboden wordt gerapporteerd dat het (deel-)project Herinrichting Openbare Ruimte Centrumplan een financieel risico kent dat met een additioneel (door de raad te voteren) krediet à € 1.445.000 kan worden opgevangen. Dit is een kredietverhoging van 44,1% ten opzichte van het begrote krediet. Verder loopt het project in de pas wat betreft de aspecten tijd en kwaliteit. Opvallend is dat anderhalf jaar eerder in de voortgangsrapportage ruimtelijke projecten (per 1 juli) 2021 nog de verwachting wordt uitgesproken "dat deze werkzaamheden eind 2023 binnen het beschikbaar gestelde krediet afgerond kunnen worden."

De budgetoverschrijding is ontstaan door onvoorziene kosten (zoals een te saneren vervuiling) en diverse ontwerp- en scopeaanpassingen. Daarnaast was er in de kredietaanvraag is geen rekening gehouden met:

- Prijsstijgingen door indexering;
- Een risicovoorziening door ontwerpaanpassingen;
- Extra plankosten voor het werken in bouwteamovereenkomst.

Er is sprake geweest van stevig verloop. Het project kent vanaf 2020 een derde civieltechnisch projectleider en inmiddels ook een derde projectmanager.

In 2022 is de projectcontroller op detacheringsbasis werkzaam geweest bij een andere werkgever en de civieltechnisch projectleider vond (binnen circa een jaar) werk elders.

Inmiddels is er geen projectmanager meer en wordt het ambtelijk opdrachtgeverschap ingevuld door de domeinmanager. Het project verkeert inmiddels in de afrondende fase.

Het is in dit verband naar onze overtuiging buitengewoon relevant om daarbij aan te geven dat de ambtelijke organisatie er nog niet zo heel lang geleden buitengewoon slecht bijstond, waarbij sturing en beheersing centrale vraagstukken waren en er sprake was van een groot verloop van ambtelijk personeel. In het onderzoek dat we in 2020 daarover uitvoerden concludeerden we dat "de ambtelijke organisatie die op zichzelf geen grote problemen kende, door het tempo waarin de om-

¹⁵ Reconstructie Flessestraat, pagina 59



slag moest worden gemaakt en door de wijze van invoering, uit de rails werd gedrukt.” Het verloop was zeer groot en een kwart van medewerkers gaf op dat moment aan actief bezig te zijn om de organisatie te verlaten. Het lijkt evident dat met name in projecten met een lange doorlooptijd deze periode mogelijk zichtbaar en voelbaar effect heeft gehad.

Op basis van het voorafgaande heeft de rekenkamer tijdens de inventarisatiefase van het onderzoek overleg gehad met de recent in dienst gekomen domeinmanager en twee bij het project betrokken medewerkers. Tijdens dat overleg is stil gestaan bij het beeld dat we tot op dat moment - uit de beschikbaar gestelde documentatie - hadden gestedilleerd, namelijk een weinig geharmoniseerde aanpak en ontbrekende informatie.

Risicomanagement binnen het ruimtelijk domein dient nog te worden opgestart. Hart voor Heteren is in die zin illustratief.

Multifunctioneel Centrum (MFC) Valburg

Uit de diverse overlegde stukken komt naar voren dat het kunnen realiseren van een multifunctioneel centrum al een lang gekoesterde wens is van inwoners van Valburg.

In de aangetroffen projectdocumentatie hebben we kunnen nagaan dat dit in ieder geval teruggaat naar het jaar 2008. We lezen in het Dorpsontwikkelingsplan 2008-2021¹⁶ dat de Dorpsraad Valburg en Homoet voorjaar 2008 aan de gemeente Overbetuwe presenteerde dat om de leefbaarheid in de toekomst te garanderen uit de vele reacties van inwoners de wens voor een multifunctionele accommodatie waar ontmoeting centraal staat er bovenuit sprong. De aanwezige faciliteiten voldeden niet meer of zijn nu te beperkt in mogelijkheden. In hetzelfde document zijn als belangrijkste uitgangspunten voor het MFC terug te lezen:

“Het MFC biedt mogelijkheden voor recreatie, cultuur, zorg- en welzijnsactiviteiten voor alle inwoners van het dorp. Naast de huidige gebruikersgroepen van ‘t Kriekske zullen ook nieuwe mensen het MFC gaan bezoeken. Dit wordt onder andere bereikt door een gevarieerd programma in een aantrekkelijke entourage aan te bieden in samenwerking met de gebruikers van het MFC. Effecten hiervan zijn dat het MFC een grotere rol zal spelen op het gebied van sociale cohesie dan voorheen in ‘t Kriekske. Bovendien zal het zorgen voor een hoge bezettingsgraad met alle financiële voordelen voor de exploitatie”

Open, transparant en laagdrempelig

Het MFC in het hart van Valburg is een ontmoetingsplaats aan het dorpsplein. Het is een open en transparant gebouw, dat uitnodigt om binnen te komen. Dit wordt versterkt door de aanwezigheid van een gezellige ontmoetingsruimte en in de toekomst een terras op het oosten. Door de bedrijvigheid en mix van mensen met verschillende interesses vinden elke dag weer verrassende gesprekken plaats en is het MFC een plek waar men met plezier naar toegaat. Dit wordt ondersteund door een horecafunctie. Het MFC is laagdrempelig en toegankelijk voor alle gebruikersgroepen en alle leeftijden.

Duurzame exploitatie

De exploitatie van het MFC is in de toekomst structureel positief. Er is een duurzame exploitatie-opzet met zekerheden aan de kosten- en opbrengstenkant, mede door een functioneel en energiezuinig gebouwen een zorgvuldige bedrijfsvoering. Eventueel kan het beheer van het sportgedeelte tegen een vergoeding in handen gelegd worden van de uitbater/exploitant. Het MFC moet voorzien in een aantoonbare behoefte aan huisvesting. Het Programma van Eisen en het ontwerp moeten daarop zijn afgestemd.”

¹⁶ Zie Dorpsontwikkelingsplan 2008-2021 samengesteld door de Dorpswerkgroep Valburg en Homoet, pagina 10.



De gemeenteraad heeft via een amendement in juni 2013 gelden beschikbaar¹⁷ gesteld om een multifunctioneel centrum in Valburg te realiseren. De raad heeft hierbij de volgende kaders meegegeven:

- Investeringsbudget van afgerond € 2.000.000, inclusief de verplaatsing van de peuterspeelzaal naar de Jacobusschool (€ 120.000);
- De jaarlijkse meerlasten voor beheer en exploitatie mogen maximaal € 40.350 op jaarbasis bedragen;
- Er moet behoefte zijn aan een MFC en dit moet worden onderbouwd door het dorp (lees: Dorpsraad Valburg).

Het maximale investeringsbudget bedraagt € 2.002.050, inclusief BTW, gespecificeerd als volgt:

Nieuwbouw gymzaal	€ 1.396.300
Nieuwbouw tussenruimte	€ 485.750
Verbouw Jacobusschool	€ 120.000

Voor het sportgedeelte is gerekend met een BTW compensatie van ongeveer € 110.000.

In het kader van beheer en exploitatie moeten nog overeenkomsten worden gesloten met betrokken partijen.

Er is eind 2018, begin 2019 hier besluitvorming aan toegevoegd¹⁸ over extra krediet aanvragen realisatie MFC Valburg". Kernelementen van deze stukken waren:

Een krediet van € 30.000 beschikbaar te stellen om het (ex) monument aan Molenstraat 1 te slopen.

1. De boekwaarde van het (ex) monument, per 31 december 2018, zijnde € 305.856 af te boeken.
2. De raad voor te stellen om het op 13 juni 2013 vastgestelde maximale investeringsbedrag van € 2 mln. te verhogen met € 575.807.
3. De raad voor te stellen om de op 13 juni 2013 vastgestelde maximale beheersvergoeding van € 40.350 te verhogen naar € 52.238.
4. Een krediet van € 26.000 beschikbaar te stellen voor het opstellen van een Inrichtingsplan Molenhoekplein.
5. Een beroep te doen op de provinciale subsidie SteenGoed benutten en daarmee de uitvoeringskosten van het Inrichtingsplan Molenhoekplein te dekken.

"De huidige accommodatie 't Kriekske voldoet niet meer aan de huidige eisen en de kosten voor beheer en onderhoud zijn momenteel erg hoog. De Dorpsraad Valburg heeft een plan ingediend (..) voor de realisatie van een MFC in Valburg ter vervanging van 't Kriekske. Koper-Maassen Architecten heeft een schetsontwerp gemaakt (..). De investeringskosten zijn eveneens in beeld gebracht (..) op basis van dit voorliggende ontwerp. Het college is op basis van dit plan akkoord gegaan om de realisatie ook op te starten (..). De raad is via een memo hiervan op de hoogte gesteld (..). Doel: is om in Valburg een multifunctioneel centrum te realiseren met een centraal ontmoetingshart. Dit moet een impuls geven aan de sociale cohesie in deze kern. Centraal staan sport, ontmoeting en welzijn. Projectresultaat: Het resultaat is de fysieke realisatie van een MFC in Valburg. Afbakening: Een mogelijke herbestemming van het gemeentelijke monument Molenstraat 1 valt buiten dit projectplan. Wel wordt bij de inrichting openbare ruimte rekening gehouden met deze woning. Een mogelijke herontwikkeling van de locatie van 't Kriekske valt ook buiten dit projectplan Kortom beide zaken worden dus niet opgepakt binnen het project MFC Valburg".¹⁹

¹⁷ Amendement d.d. 25-6-2013

¹⁸ Extra krediet aanvragen realisatie MFC Valburg". Datum B&W-voorstel 6-12-2018 en raadsvoorstel d.d. 18-12-2018. Raadsbesluit d.d. 26-2-2019

¹⁹ Kort informatief bericht uit projectcommunicatie



In 2019 is het plan concreet uitgewerkt. Ook de ontwerpen voor de herinrichting van het aanpalende Molenhoekplein zijn daarin opgenomen. Na een aanbestedingsprocedure is er een aannemer gecontracteerd om de uitvoering te kunnen starten. Begin 2020 is de overeenkomst met de aannemer getekend. De start van de bouw was in april 2020 en de oplevering een jaar later.



Plangebied MFC Valburg en Molenhoekplein (2019)



3D visualisatie (januari 2020)

Er is begin 2021 nog de volgende besluitvorming aan toegevoegd. Te weten d.d. 23-2-2021 waarbij er een krediet van € 505.000 ten behoeve van de realisatie van speerpunt 25, MFC Valburg middels een begrotingswijziging beschikbaar is gesteld en is ingestemd met het beschikbaar stellen van een krediet van € 350.000 (excl. compensabele BTW) ten behoeve van de herinrichting van de buitenruimte bij MFC Valburg middels een begrotingswijziging.

Tot zover de informatie op hoofdlijnen van het beoogd te realiseren project MFC Valburg.

De projectdocumentatie is over het algemeen conform de concept-projectenhandboekstructuur ingericht. Alle submappen binnen deze structuur zijn voorzien van de benodigde documenten. In deze mappen is ook te zien dat de eerste projectdocumenten al dateren van 2009. Onder projectopdracht- en projectplan zijn zowel de projectopdracht van 4-11-2015 als het projectplan van 3-11-2015 aanwezig. Beide documenten zijn compleet volgens de structuur horende bij het handboek ingevuld. Formeel zijn beiden niet zichtbaar vastgesteld omdat ondertekening op beiden ontbreekt en op één van beiden is nog aangeduid als 'concept', waarbij o.a. de planning nog niet is ingevuld. Kortom of deze beide documenten in het project gehanteerd zijn als "eindversies" is onduidelijk.

In een aparte map genoemd "projectorganisatie" is de projectorganisatie beschreven en zijn de verslagen van de diverse soorten vergaderingen toegevoegd. De verschillende belangen binnen het project te weten: - opdrachtgever, gebruiker en leverancier - worden vertegenwoordigd in de stuurgroep. De stuurgroep bestaat zowel uit de bestuurlijke als de ambtelijke opdrachtgever.²⁰ De stuurgroep vergadert in principe 6 wekelijks. Naast de stuurgroep is er het projectteam dat 4 wekelijks vergadert en het bouwteam dat 2 tot 4 wekelijks vergadert. De deelnemers per groep staan helder omschreven.

Van de stuurgroep zijn de agenda's en verslagen aangetroffen. Hieruit is af te leiden dat de stuurgroep gedurende de periode 16-1-2020 t/m 26-4-2021 minimaal 8 keer bijeen is gekomen. Er was steeds een duidelijke agenda met een vaste structuur en met uitzondering van het verslag van 22-4-2021 zijn alle verslagen aanwezig.²¹ Hetzelfde geldt voor het projectteam, deze hebben geduren-

²⁰ Projectplan van 18-12-2019

²¹ Uit recent gehouden interview hierover is gebleken dat dit verslag nooit is gemaakt.



de de periode 16-1-2020 tot en met 8-10-2020 minimaal 8 keer vergaderd met een vaste agenda en per vergadering een verslag. Tot slot zijn ook van het bouwteam alle verslagen van de 8 gehouden vergaderingen aangetroffen.

Er is een heldere risicoparagraaf opgenomen in het projectplan met een krachtenveldanalyse, een vijftal benoemde risico's en onder projectbeheersing diverse benoemde beheersmaatregelen. Uit de doorgenomen ongeveer 20 submappen van dit project hebben we de indruk gekregen dat veel van het project logisch is geordend en goed gearcheeerd. Enkele belangrijke documenten die zijn aangetroffen in deze mappenstructuur en nog niet zijn genoemd zijn een viertal met elkaar samenhangende overeenkomsten die allen in definitieve vorm zijn ondertekend op 12-6-2019.

Dit zijn:

1. overeenkomst realisatie corridor MFC Valburg;
2. uitvoeringsovereenkomst MFC Valburg;
3. beheerovereenkomst MFC Valburg door stichting MFC Valburg en Het Wapen van Valburg B.V. (Veens);
4. exploitatieovereenkomst Horeca MFC Valburg, stichting MFC Valburg en Het Wapen van Valburg (Veens);
- twee specifiekere documenten, te weten:
5. een planschaderisico-analyse van 15-1-2018 met daarin vermelde bedragen;
6. een getekend proces-verbaal van oplevering d.d. 2-6-2021. Dit proces-verbaal vermeld tevens een saldo van meerwerk per 27-5-2021.

Hoewel we een mapje 'financieel' hebben aangetroffen met daarin diverse Exeloverzichten en er een apart exploitatieplan is, is dit financieel lastig leesbaar en onnavolgbaar.

Navraag in het recent gehouden interview met de projectleider heeft meer inzicht gegeven in de wijze van registreren alsmede enkele aandachtspunten die ook van belang zijn naar toekomstige projecten toe. Dit betreft specifieke aandacht voor (de inschatting van) het BTW-aspect, het al dan niet apart opnemen van subsidies²² in projectbegrotingen en het goed en nauwkeurig omschrijven van posten in de projectbegroting, offertes en aanbestedingen. Dit duidelijk definiëren van werkzaamheden is een belangrijke maatregel om onverwachte tegenvallers tijdens de uitvoering te voorkomen en is helpend bij wisseling van projectleiders.²³ In de mappen zijn een tweetal memo's aangetroffen waarin de projectleider begin december 2019 en eind november 2020 de stand van zaken en keuzen in de aanbestedingsprocedure weergeeft en ingaat op de financiële stand van zaken. In beide memo's worden voorziene tekorten met mogelijke (gedeeltelijke) oplossingsrichtingen benoemd. Het lijkt erop dat naar aanleiding van de melding in dit memo er een college- en raadsvoorstel is opgesteld.²⁴ Uit een recent interview blijkt dat er geen specifieke stukken bekend zijn waaruit blijkt hoe de portefeuillehouder dit memo heeft beoordeeld.

De laatste stand van zaken zoals is ontleend aan de financiële overzichten aangetroffen in de mappen laat zich niet aansluiten op berichtgeving zoals deze onder andere in de Gelderlander is gemeld.²⁵

²² Het betreft hier of en zo ja wanneer en op welke wijze subsidies in een projectbegroting opgenomen moeten worden. Dit mede in de wetenschap dat aan een ontvangen subsidie ook aparte subsidievoorwaarden verbonden zijn waaraan voldaan moet worden.

²³ In dit kader werd als voorbeeld genoemd een post buitenruimte. Hierbij kan bedoeld zijn op het maken van een ontwerp van de buitenruimte, maar deze dient ook als inrichting gerealiseerd te worden. Daarnaast dient duidelijk gedefinieerd te worden wat onder buitenruimte wordt verstaan. Is dit bijv. 1 meter om het gebouw of betreft dit meer zoals het aanleggen van parkeerplaatsen en grotere groenstroken etc. Feit is dat hier bij onduidelijke afspraken financieel substantiële bedragen als tegenvallers kunnen optreden.

²⁴ Raadsvoorstel d.d. 23 februari 2021 Bouw MFC Valburg en herinrichting buitenruimte MFC en Hoek Molenweg

²⁵ <https://www.gelderlander.nl/overbetuwe/overbetuwe-rekende-zich-veel-te-rijk-met-subsidies-bouw-mfc-valburg~a58007ba/>



Uit een recent gehouden interview is ons gebleken dat:

- de berichtgeving in de Gelderlander inderdaad niet aansluitbaar is met het aanwezige financiële overzicht;
- dat het op zich juist is dat er één en ander met betrekking tot subsidies niet goed is gelopen, omdat een verwachte toekenning conform aanvraag niet heeft plaatsgevonden²⁶;
- een ander aspect dat heeft gespeeld een ingeschat BTW voordeel op compensabele BTW betrof dat n.a.v. een besluit van de belastingdienst niet gerealiseerd kon worden;
- de huidige financiële stand van zaken²⁷ in het project afgerond € 254.000 is en dat nog diverse afrondende werkzaamheden moeten plaatsvinden.

Belangrijke vraag is hoe hierop is gemonitord en de rol van control hierbij in projecten. Vraag is ook hoe dit project samenhangt met de herinrichting van plein/straat.

Het uitgangspunt voor het project was het realiseren van het MFC Valburg binnen de daarvoor gestelde financiële kaders. Een afbakening die uitdrukkelijk wordt genoemd is dat een mogelijke herbestemming van het gemeentelijke monument Molenstraat 1 valt buiten dit projectplan. Wel wordt bij de inrichting openbare ruimte rekening gehouden met de te slopen woning. Een mogelijke herontwikkeling van de locatie van 't Kriekske valt ook buiten dit projectplan. Kortom beide zaken worden dus niet opgepakt binnen het project MFC Valburg.

Er zijn geen (interne) reguliere voortgangsrapportages aangetroffen waarbij een stand van zaken wordt gedeeld met betrekking tot de beheersaspecten van projectmatig werken. In het verslag van de stuurgroep komen hier elementen uit terug en worden deze toegelicht. In het recent gehouden interview is bevestigd dat dit juist is en gangbaar dat er bij kleinere projecten als dit MFC Valburg geen aparte voortgangsrapportages zijn.

De oorspronkelijke bouwplanning was om het project in juni 2021 op te leveren. Het gebouw is conform deze bouwplanning op 2 juni 2021 formeel opgeleverd.

In het projectplan is beschreven dat de begeleidend architect/bouwkundige per vier maanden een voortgangsrapportage moet opleveren. Tevens is in het projectplan beschreven waar alle projectdocumentatie gearchiveerd dient te worden. Op welke wijze het college en gemeenteraad worden geïnformeerd staat niet benoemd in het projectplan. Of en hoe college en raad nu specifiek geïnformeerd zijn over de voortgang is in de aangetroffen mappen niet aangetroffen. Ook of het gegeven van een beoogde duurzaam sluitende exploitatie gerealiseerd is c.q. kan worden is onvoldoende duidelijk uit de aangetroffen projectdocumentatie. Navraag in het recente interview leert dat in zijn algemeenheid voor projecten van deze omvang geldt dat dit niet apart wordt gedaan. Uitsluitend als er sprake is van een aparte aanleiding daarvoor. Omdat het project nog finaal v.w.b. inrichting van de buitenruimte begin 2024 compleet afgerond dient te worden kan het bewust afsluiten van dit project en het ook dan toetsen of het realiseren van een duurzaam sluitende exploitatie gelukt is ons inziens belangrijk zijn. Het tevens intern markeren van de belangrijkste leerervaringen zoals in deze rapportage genoemd.

Ver/nieuwbouw gemeentehuis Overbetuwe en Ambtshuis

Het plan voor de verbouwing en nieuwbouw van het gemeentehuis volgt op het niet doorgaan van de nieuwbouw bij station in Elst in 2014. Dit was een politiek gevoelige kwestie. In navolging hiervan zijn de gemeentehuizen in Andelst en Elst de daaropvolgend jaren op een aantal punten verbeterd.

²⁶ Voor de scope, doel en diepgang van dit onderzoek voert e.e.a. te ver om dit geheel na te lopen. Feit is wel dat we dit als meer algemeen onderdeel van onze aanbevelingen benoemen.

²⁷ Ontvangen opgave financiële stand van zaken per 10-1-2024.



De wens bleef echter om in een kern te werken. Daarnaast bestond de wens om het loket Samenleven en Werk & Inkomen – waar inwoners zich melden voor zorg en werk - in het Ambtshuis in Elst te huisvesten.

In 2015 is een plan van aanpak geschreven voor een onderzoek naar de centrale huisvesting. Dit plan van aanpak heeft als doel het in beeld brengen van de mogelijkheden om per 1 januari 2017 ook de medewerkers van de kantoorlocatie Andelst te huisvesten in het gemeentehuis van Elst, met inachtneming van de mogelijkheden tot flexibilisering van het werk (meer stimuleren van tijd- en plaatsafhankelijk werken, verlagen van de werkplekratio) en eventuele (bouwkundige) aanpassingen van 't Fort een voormalig bouwdeel van het gemeentehuis in Elst. Uit het onderzoek blijkt dat het mogelijk is om alle medewerkers van de locatie Andelst te huisvesten op de locatie van het huidige gemeentehuis in Elst.²⁸

Eind juni 2016 heeft de raad de Kadernota 2017 vastgesteld, waarin een apart hoofdstuk opgenomen is over gemeentelijke huisvesting. Deze ontwikkelingen komen samen in speerpunt 44 van de Uitvoeringsagenda 2014-2018: flexibel werken met passende faciliteiten' wordt speerpunt 'realiseren toekomstbestendig gemeentehuis. Uit het interview is gebleken dat dit voor het projectteam als de bestuurlijke opdracht heeft gediend.

44	Flexibel werken met passende faciliteiten																								
Omschrijving: Het centraliseren (fase 1) en toekomstbestendig maken (fase 2) van de huisvesting, met inachtneming van de mogelijkheden tot flexibilisering van het werk (faciliteren tijd- en plaatsafhankelijk werken met mobiele devices = fase 0).																									
Bestuurlijke opdrachtgever: [REDACTED]																									
Verantwoordelijk directielid: [REDACTED]																									
Ambtelijk opdrachtgever: [REDACTED]																									
Opdrachtnemer: [REDACTED]																									
Medenkers en -werkers: [REDACTED]																									
Beoogd effect: Adequate, centrale huisvesting voor bestuur en medewerkers in een toekomstbestendig, duurzamer gebouw. Met daarbij de faciliteiten die nodig zijn om medewerkers op de plaats en het tijdstip te kunnen laten werken dat het meest efficiënt is vanuit de organisatiedoelen, die bijdragen aan het goed uit kunnen voeren van hun werk en die de flexibiliteit bieden om wijzigingen in de omvang en structuur van de organisatie adequaat op te kunnen vangen.																									
Tussenresulta(a)t(en), eindresultaat en planning:																									
<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="373 1335 1305 1368">FASE 0</th><th data-bbox="1310 1335 1505 1368">Planning</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="373 1368 1305 1402">Projectplan met aanpak voor speerpunt 44 opstellen</td><td data-bbox="1310 1368 1505 1402">Maart/april 2016</td></tr> <tr> <td data-bbox="373 1402 1305 1435">Pilot met laptops (laatste fase @@@p)</td><td data-bbox="1310 1402 1505 1435">April/mei 2016</td></tr> <tr> <td data-bbox="373 1435 1305 1469">Uitrol laptops ter vervanging van thin clients voor een deel van de organisatie (laatste fase @@@p)</td><td data-bbox="1310 1435 1505 1469">Vanaf sept 2016</td></tr> <tr> <td data-bbox="373 1469 1305 1503">Eindresultaat fase 0: vervanging van terminals door laptops voor een grote groep medewerkers om flexibeler te kunnen werken</td><td data-bbox="1310 1469 1505 1503">Eind 2016</td></tr> <tr> <th data-bbox="373 1503 1305 1536">FASE 1</th><th data-bbox="1310 1503 1505 1536"></th></tr> <tr> <td data-bbox="373 1536 1305 1570">Aanvragen eerste voorbereidingskrediet</td><td data-bbox="1310 1536 1505 1570">Mei/juni 2016</td></tr> <tr> <td data-bbox="373 1570 1305 1603">Starten met projectorganisatie + voorbereidingen aanbesteding</td><td data-bbox="1310 1570 1505 1603">Mei 2016</td></tr> <tr> <td data-bbox="373 1603 1305 1637">Vaststellen Programmabegroting 2017, incl. consequenties huisvestingsplannen</td><td data-bbox="1310 1603 1505 1637">November 2016</td></tr> <tr> <td data-bbox="373 1637 1305 1671">Aanpassingen Ambtshuis gereed t.b.v. centraliseren huisvestingsplannen</td><td data-bbox="1310 1637 1505 1671">2017</td></tr> <tr> <td data-bbox="373 1671 1305 1704">Aanpassingen gemeentehuis Elst gereed t.b.v. flexibel werkplekconcept en huisvesten medewerkers Andelst</td><td data-bbox="1310 1671 1505 1704">2017</td></tr> <tr> <td data-bbox="373 1704 1305 1738">Gemeentehuis Andelst en locatie Arnhem kunnen afgestoten worden</td><td data-bbox="1310 1704 1505 1738">2017/2018</td></tr> </tbody> </table>		FASE 0	Planning	Projectplan met aanpak voor speerpunt 44 opstellen	Maart/april 2016	Pilot met laptops (laatste fase @@@p)	April/mei 2016	Uitrol laptops ter vervanging van thin clients voor een deel van de organisatie (laatste fase @@@p)	Vanaf sept 2016	Eindresultaat fase 0: vervanging van terminals door laptops voor een grote groep medewerkers om flexibeler te kunnen werken	Eind 2016	FASE 1		Aanvragen eerste voorbereidingskrediet	Mei/juni 2016	Starten met projectorganisatie + voorbereidingen aanbesteding	Mei 2016	Vaststellen Programmabegroting 2017, incl. consequenties huisvestingsplannen	November 2016	Aanpassingen Ambtshuis gereed t.b.v. centraliseren huisvestingsplannen	2017	Aanpassingen gemeentehuis Elst gereed t.b.v. flexibel werkplekconcept en huisvesten medewerkers Andelst	2017	Gemeentehuis Andelst en locatie Arnhem kunnen afgestoten worden	2017/2018
FASE 0	Planning																								
Projectplan met aanpak voor speerpunt 44 opstellen	Maart/april 2016																								
Pilot met laptops (laatste fase @@@p)	April/mei 2016																								
Uitrol laptops ter vervanging van thin clients voor een deel van de organisatie (laatste fase @@@p)	Vanaf sept 2016																								
Eindresultaat fase 0: vervanging van terminals door laptops voor een grote groep medewerkers om flexibeler te kunnen werken	Eind 2016																								
FASE 1																									
Aanvragen eerste voorbereidingskrediet	Mei/juni 2016																								
Starten met projectorganisatie + voorbereidingen aanbesteding	Mei 2016																								
Vaststellen Programmabegroting 2017, incl. consequenties huisvestingsplannen	November 2016																								
Aanpassingen Ambtshuis gereed t.b.v. centraliseren huisvestingsplannen	2017																								
Aanpassingen gemeentehuis Elst gereed t.b.v. flexibel werkplekconcept en huisvesten medewerkers Andelst	2017																								
Gemeentehuis Andelst en locatie Arnhem kunnen afgestoten worden	2017/2018																								
<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="373 1760 1305 1794">Eindresultaat fase 1: alle ambtenaren van gemeente Overbetuwe gehuisvest in Elst</th><th data-bbox="1310 1760 1505 1794">2017</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <th data-bbox="373 1794 1305 1827">FASE 2</th><th data-bbox="1310 1794 1505 1827"></th></tr> <tr> <td data-bbox="373 1827 1305 1861">Start voorbereidingen fase 2</td><td data-bbox="1310 1827 1505 1861">mei 2016</td></tr> <tr> <td data-bbox="373 1861 1305 1895">Kaders voor fase 2 vast laten stellen door college</td><td data-bbox="1310 1861 1505 1895">Q3 2016</td></tr> <tr> <td data-bbox="373 1895 1305 1928">Diverse documenten uitwerken ter voorbereiding op aanbesteding</td><td data-bbox="1310 1895 1505 1928">Q3-Q4 2016</td></tr> <tr> <td data-bbox="373 1928 1305 1962">Start aanbestedingstraject</td><td data-bbox="1310 1928 1505 1962">Q1 2017</td></tr> <tr> <td data-bbox="373 1962 1305 1995">Eventueel PNL-aanvraag indienen m.b.t. extra middelen huisvesting fase 2 bij Kadernota 2018</td><td data-bbox="1310 1962 1505 1995">April 2017</td></tr> <tr> <td data-bbox="373 1995 1305 2029">Nieuwbouw / uitbouw ter vervanging van 't Fort incl. verduurzaming</td><td data-bbox="1310 1995 1505 2029">Ntb</td></tr> <tr> <td data-bbox="373 2029 1305 2063">Sloop van 't Fort</td><td data-bbox="1310 2029 1505 2063">Ntb</td></tr> <tr> <td data-bbox="373 2063 1305 2096">Eindresultaat fase 2: toekomstbestendige huisvesting van ambtenaren in het gemeentehuis in Elst</td><td data-bbox="1310 2063 1505 2096">Ntb</td></tr> </tbody> </table>		Eindresultaat fase 1: alle ambtenaren van gemeente Overbetuwe gehuisvest in Elst	2017	FASE 2		Start voorbereidingen fase 2	mei 2016	Kaders voor fase 2 vast laten stellen door college	Q3 2016	Diverse documenten uitwerken ter voorbereiding op aanbesteding	Q3-Q4 2016	Start aanbestedingstraject	Q1 2017	Eventueel PNL-aanvraag indienen m.b.t. extra middelen huisvesting fase 2 bij Kadernota 2018	April 2017	Nieuwbouw / uitbouw ter vervanging van 't Fort incl. verduurzaming	Ntb	Sloop van 't Fort	Ntb	Eindresultaat fase 2: toekomstbestendige huisvesting van ambtenaren in het gemeentehuis in Elst	Ntb				
Eindresultaat fase 1: alle ambtenaren van gemeente Overbetuwe gehuisvest in Elst	2017																								
FASE 2																									
Start voorbereidingen fase 2	mei 2016																								
Kaders voor fase 2 vast laten stellen door college	Q3 2016																								
Diverse documenten uitwerken ter voorbereiding op aanbesteding	Q3-Q4 2016																								
Start aanbestedingstraject	Q1 2017																								
Eventueel PNL-aanvraag indienen m.b.t. extra middelen huisvesting fase 2 bij Kadernota 2018	April 2017																								
Nieuwbouw / uitbouw ter vervanging van 't Fort incl. verduurzaming	Ntb																								
Sloop van 't Fort	Ntb																								
Eindresultaat fase 2: toekomstbestendige huisvesting van ambtenaren in het gemeentehuis in Elst	Ntb																								
Aanpak: Starten met het opstellen van een projectplan om de opdracht scherper te krijgen en de gevraagde inzet. Voor zowel fase 1 als 2 zal extern advies ingewonnen moeten worden ten aanzien van o.a. bouwkundige aanpassingen en een flexibel werkplekconcept.																									

²⁸ Rapportage onderzoek centrale huisvesting, 2016



In het projectplan huisvesting²⁹ dat in 2016 is opgesteld worden twee eindresultaten genoemd:

- Fase 1: In 2017 alle ambtenaren van gemeente Overbetuwe huisvesten in Elst.
- Fase 2: Toekomstbestendige huisvesting realiseren in het gemeentehuis in Elst. Hierbij worden ook een aantal uitgangspunten/ kaders genoemd. Evenals de beheersaspecten: geld, organisatie (incl. rol en taakverdeling) kwaliteit, informatie, tijd en risico's. Er is een uitgebreid programma van eisen opgesteld, onduidelijk is of dit de definitieve versie is, omdat er nog concept op staat³⁰. In dit document staat dat de stuurgroep het college van B&W expliciet kennis wil laten nemen van het projectplan. De stuurgroep is op 4 juli 2016 akkoord gegaan met dit document.

Uitgangspunt voor het project zijn budgetneutrale structurele lasten. Dit is ook zo verwoord in de Kadernota 2017.

Als mogelijke dekking voor het project worden genoemd:

- Afstoten van de werklocatie Andelst: vrijval van kapitaallasten (eventuele overwaarde bij verkoop vloeit terug naar de Algemene Reserve).
- Afstoten van de werklocatie Arnhem: vrijval van jaarlijks huurbedrag.
- Besparing op dienstreizen Elst-Andelst.
- Besparing op totale exploitatielasten door centraliseren van huisvesting.
- Overige besparingen door centralisatie huisvesting (minder verspilling van productieve uren door reistijd, besparing op bodediensten) en verdergaande digitalisering (minder printers, minder papierverbruik, minder menselijke handelingen).

In het projectplan staat de projectorganisatie beschreven. De drie projectbelangen – opdrachtgever, gebruiker en leverancier – worden vertegenwoordigd in de stuurgroep. De stuurgroep neemt alle beslissingen in het project, zolang het project binnen de kaders van college/raad blijft. De stuurgroep bestaat zowel uit de bestuurlijke als de ambtelijke opdrachtgever. De stuurgroep neemt besluiten zoals akkoord gaan met een offerteaanvraag en een functioneel en technisch programma van eisen.

Er is een risicoparagraaf opgenomen in het projectplan met beheersmaatregelen. In raadinformatiememo's wordt ook ingegaan op de mogelijke risico's. Onduidelijk is hoe hier vervolgens gedurende het project op is gestuurd. Er is een risicoanalyse aangetroffen i.r.t. tot corona in 2020. Er zijn geen risicoanalyses uitgevoerd, behalve in de verslagen van de bouwvergadering. Tijdens het interview is aangegeven dat risico's zijn besproken in de stuurgroep en de projectgroep. In het project wordt niet aangegeven wat het verwachte investeringskrediet is voor het project. Uitgangspunt voor het project zijn budgetneutrale structurele lasten. Dit betekent dat de kapitaallasten en exploitatielasten van de te realiseren huisvesting maximaal gelijk mogen zijn aan de te besparen (huidige) lasten. In het project wordt niet aangegeven wat het verwachte investeringskrediet is voor het project. Aangekondigd is dat dit investeringskrediet (o.a.) bouwbudget in de behandeling van de kadernota wordt uitgewerkt. Dit resulteert in het initiële investeringskrediet van € 8.600.000. Dit zijn als het ware de voorbereidingskosten voor de bouw. In het artikel van de Gelderlander 11-6-2018 wordt een oorspronkelijke investeringsraming van € 5.000.000 genoemd. Aangegeven wordt in het onderzoek dat dit bedrag niet correct is. Onduidelijk is wat met dit bedrag bedoeld wordt. Dit bedrag hebben wij ook niet kunnen herleiden uit de aangereikte stukken.

In 2018 wordt dit bijgesteld naar € 9.395.000 (november 2018) en in 2020 wordt een investeringskrediet van € 10.400.000 gemeld. Gedurende de jaren lopen de investeringen dus op. Het uitgangspunt blijft echter budgetneutrale lasten.

²⁹ Projectplan huisvesting 04-07-2016, 16bes00248

³⁰ B&W informatiememo 5 juli 2016



In de infographic die is opgesteld bij de oplevering wordt een overschrijding aangegeven van 250.000 (2%). De dekking is nagenoeg budgetneutraal door de inzet van jaarlijkse voordelen op het vlak van huisvesting om de kapitaallasten te dekken.

Er zijn geen (interne) reguliere voortgangsrapportages aangetroffen waarbij een stand van zaken wordt gedeeld met betrekking tot de beheersaspecten van projectmatig werken. In het verslag van de stuurgroep komen hier elementen van projectmatig werken in terug en worden deze toegelicht. De onderliggende stukken die bij deze vergaderingen behoren (bijlagen etc.) zijn niet gestructureerd terug te vinden bij de verslagen. Bij het ambtelijk wederhoor zijn hier aanvullende documentenmappen van de stuurgroep aangeleverd. Hieruit blijkt dat er sprake was van een gestructureerde agenda opzet van de stuurgroep. Echter de stukken en de voorstellen die in de agenda zijn genoemd en besproken zijn slechts ten dele aangetroffen in de mappen.

De oorspronkelijke planning was om het project in begin 2019 op te leveren. Het gebouw is uiteindelijk in juli 2020 in gebruik genomen.

Er heeft een interne procesevaluatie plaatsgevonden op 14 september 2020. Deze is gericht op de wijze van samenwerken.

Quotes die hierin opvallen:

- *Bij de start van het project hebben we het 'wat' strak neergezet, maar niet voldoende het 'hoe'.*
- *We hadden te maken met een zeer dynamische context (zoals pilot opgavegericht werken, reorganisatie, corona). Dat betekende continu anticiperen. Dat is goed gelukt. We hielden voldoende snelheid in de uitvoering van het project door korte lijnen, breed mandaat en een pragmatische invalshoek.*
- *"De totstandkoming van al deze resultaten vond plaats door middel van een bijzondere aanpak. Bijzonder voor een gemeente, maar ook voor de betrokken bouwpartners. Zij kregen geen dikke bestekken en ingewikkelde aanbestedingsdocumenten voor hun neus. Maar een functionele uitvraag op hoofdlijnen met een paar belangrijke kaders. Vooraf hebben partijen zich gecommitteerd aan deze kaders en aan het gezamenlijk vinden van oplossingen mochten de kaders in de uitvoering niet gerealiseerd worden. Deze aanpak werd ook doorvertaald in de interne projectorganisatie. Bij de start geen dichtgetimmerde detailplanning en bijbehorend budget, maar focus op (het verhogen van) kwaliteit en samenwerking. Gebaseerd op vertrouwen, veiligheid en transparantie. Veel mandaat bij de projectgroep om de kaders te bewaken, in goed overleg. En bij hobbels op de weg korte lijnen om zaken te bespreken. Allemaal met het gezamenlijke doel voor ogen."*

De infographic vormt de terugblik op het project en in hoeverre voldaan is aan de oorspronkelijke doelen. Bij een dergelijke omvangrijk project verwacht je eigenlijk een meer diepgaande projectevaluatie.

In het projectplan is beschreven op welke wijze het college en gemeenteraad wordt geïnformeerd en betrokken bij het project (fase 2). Hierin is opgenomen dat dit plaats vindt via de kwartaalrapportages. De gemeenteraad wordt inderdaad via de P&C documenten geïnformeerd. Dit leidt een aantal keren tot (technische) vragen.

Ook is in het projectplan de rol van beide bestuursorganen besproken als gebruiker van de raadszaal. Aanvullend zijn diverse informatiememo's aangeboden aan de gemeenteraad. Daarin wordt ingegaan op de stand van zaken binnen het project, de planning, de financiële en de risico's die spelen. Een voorbeeld is het informatiememo van december 2016 waarbij wordt ingegaan op de vondst van asbest en mogelijke (financiële) consequenties.



Op diverse momenten zijn informatiebijeenkomsten en rondleiding georganiseerd voor de gemeenteraad.

Wie?	Door wie?	Wanneer?	Hoe?
Inwoners	Projectgroep (communicatieadviseur)	Bij belangrijke mijlpalen met extern effect	Persbericht (evt. persgesprek)
Omwonenden	Projectgroep (communicatieadviseur)	Bij activiteiten met overlast voor omwonenden	Brief of mail
Gemeenteraad	College	- Ieder kwartaal	- Monitoringsrapportage - Uitvoeringsagenda
College van B&W	- Stuurgroep - Programmamanager	- Reguliere cyclus - Juli 2016 - Ieder kwartaal	- Reguliere P&C cyclus - Vaststellen projectplan - Monitoringsrapportage - Uitvoeringsagenda

Blaashal Elst

Op 9 maart 2021 besloot het college van B&W tot een financiële bijdrage aan HCOB van € 25.000 voor het exploitatietekort van de blaashal, het aangaan van een overeenkomst tot geldlening met hockeyvereniging HCOB waarbij een lening van € 314.000 werd verstrekt voor de aanschaf van een blaashal en een bijdrage van € 2.500 voor de aanschaf van twee zeecontainers voor de opslag van de blaashaldekken.³¹

De aanleiding tot dit besluit was de groei van de kern Elst en in het verlengde daarvan de groei van het leerlingenaantal van Lyceum Elst en Het Westeraam. Daarmee bestond er een gegroeide behoefte aan bewegingsonderwijsvoorzieningen.

Ook hockeyvereniging HCOB kende op dat moment behoefte aan zaalruimte voor het winterseizoen (zaalhockey). Er werd in de praktijk uitgeweken naar locaties elders binnen en buiten de gemeente Overbetuwe.

En terwijl het onderwijs in afwachting van een nieuwe sporthal was, had de gemeenteraad op 1 oktober 2020 besloten dat een extra sporthal ten behoeve van het hockey niet haalbaar zou zijn en naar alternatieven diende te worden gezocht.

HCOB zag een mogelijkheid om beide knelpunten met elkaar te verbinden en zou daarin willen voorzien door een zogenaamde blaashal te kopen die in de wintermaanden zou kunnen worden opgezet en overdag worden gebruikt voor het bewegingsonderwijs. Dit voor een tijdelijke periode van 10 jaar.

Hierop volgde ruim een jaar later een collegebesluit³² om te kiezen voor een blaashal over het Multicourt op Vitaal Sportpark de Pas voor de periode half oktober t/m april vanaf oktober 2022 voor een voorlopige periode van maximaal 5 jaar. Verder werd er besloten tot het verrichten van onderzoek naar de mogelijkheden van het uitbreiden van de voetbalvelden op het weiland van Tap en het plaatsen van de blaashal op één van de velden van Spero. Er werd een eenmalig budget van € 75.000 beschikbaar gesteld voor de extra kosten die gemoeid zijn met het plaatsen van de blaashal op het Multicourt.

Op 20 september 2022 besloot de raad de blaashal van HCOB te kopen voor een bedrag van €275.000 en de met HCOB afgesloten lening te beëindigen.³³

³¹ Collegevoorstel, 9 maart 2021 (21bw000092)

³² Collegevoorstel, 22 maart 2021 (2022-000172)

³³ Raadsvoorstel, 20 september 2022 (2022-019651)



In de aangeleverde documentatie hebben wij, afgezien van deze beslisdocumenten (college- en raadsvoorstellen), niets anders aangetroffen dan een spreadsheet met een - in meerdere scenario's uitgewerkte - kostenraming van de uit voeren werkzaamheden behorende bij het collegevoorstel van 22 maart 2021. Andere documenten hebben we niet aangetroffen.

In de projectenrapportage 2022 vinden we (stoplicht) informatie over de blaashal. Daaruit blijkt dat op het project de aspecten tijd en geld niet geheel in de pas lopen. Uit de toelichting is het de rekenkamer niet duidelijk geworden wat hieraan precies ten grondslag ligt en welke beheersmaatregelen er worden genomen.

In de projectenrapportage 2023, die in juni 2023 door de raad is behandeld is geen informatie opgenomen over dit project.

Op basis van de aan ons beschikbaar gestelde documentatie is het voor de rekenkamer lastig vast te stellen hoe er concreet invulling is gegeven aan deze bestuurlijke opdrachten. Informatie uit interviews moet dit beeld completer maken.

De organisatie geeft aan van mening te zijn dat er geen sprake was van een project en er derhalve ook niet conform de spelregels behoefde te worden gehandeld. Het project stond overigens wel in de projectenrapportage. Het is dus niet duidelijk wanneer iets wel of geen project is. Bij de betreffende medewerker was het concept-handboek niet bekend. Er zijn geen rapportages opgesteld waarmee de voortgang bestuurlijk kon worden gevolgd. Het project is afgerond, de hal is in gebruik genomen. Er heeft (nog) geen evaluatie plaats gevonden en deze is ook niet voorzien. Daarmee stellen wij vast dat het niet duidelijk is of dit nu - met de wijsheid achteraf - uiteindelijk de meeste doelmatige oplossing is (geweest).

Er was geen sprake van een projectorganisatie, maar er werd uitvoering gegeven door een medewerker (in samenspel met het bestuur van HCOB en de directie van Lyceum Elst) aan de uitvoering. Regelmatig vond er afstemming met de portefeuillehouder plaats, die regelmatig deelnam aan overleg met de extern betrokkenen.³⁴

Een sociaal project

Binnen de gemeente Overbetuwe wordt niet alleen aan fysieke projecten, maar ook aan sociale projecten gewerkt. Zo zijn er de afgelopen jaren binnen het sociaal-maatschappelijk domein verschillende (niet-fysieke) projecten geïnitieerd en gerealiseerd. Van recente datum waren de campagne gericht op het voorkomen van alcohol- en drugsgebruik onder jongeren³⁵ en het project Vitesse United³⁶ waarbij jongeren van 14 tot 27 jaar worden ondersteund met het vormgeven van hun toekomst en het vergroten van hun netwerk. Daarnaast was en is er ook sprake van projecten op het gebied van armoedebestrijding³⁷ en cultuurbesteding.

Over het algemeen betreft dit echter projecten die niet door de gemeentelijke organisatie zelf worden uitgevoerd, maar waaraan de gemeente Overbetuwe deelneemt of deze met middelen ondersteunt. Over het algemeen betreft dit subsidies die buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen.

³⁴ Interview, 28 november 2023

³⁵ Project Jongeren, alcohol en drugs. <https://www.gld.nl/nieuws/6715374/politiek-wil-drank-en-drugsgebruik-jongeren-aanpakken-maar-campagne-mag-ambitieuzer>; <https://hcob.nl/site/default.asp?Option=51&nieuws=382&menu=1>

³⁶ <https://overbetuwe.nieuws.nl/sport/55122/project-vitesse-united-helpt-jongeren-met-hun-toekomst/>

³⁷ <https://www.fortewelzijn.nl/overbetuwe/jeugd-jongeren/help-jongeren-van-schulden-af/>



Monitoring

Zoals aangegeven in ons hoofdstuk 'Toezicht en verantwoording' is het opvolgen van de afspraak om tweemaal per jaar (aan de raad) te rapporteren over de voortgang van projecten niet opgevolgd. Weliswaar is er ieder jaar een projectenrapportage opgeleverd, dat geldt echter niet voor de voortgangsrapportage. Via de P&C-cyclus is ook van enkele projecten de voortgang gedeeld. Uit de interviews met betrokkenen is ons duidelijk geworden dat de duiding waarmee invulling werd gegeven aan de stoplichtrapportage niet uniform is geweest. Er bleek geen uniformiteit ten aanzien van de duiding van het kleurgebruik (groen, oranje, rood).

Ook ten aanzien van het intern verantwoorden en bijsturen hebben wij geen rapportages aangetroffen. Evaluaties hebben wij evenmin aangetroffen. Het geheel overziend concluderen wij dat er - op z'n best - sprake is (geweest) van een informele en niet eenduidige wijze van ambtelijk en bestuurlijk monitoren.



Conclusies

Conclusies trekken betekent antwoord geven op de hiervoor opgenomen onderzoeksvragen. Op welke wijze geeft de gemeente Overbetuwe invulling aan projectmatig werken, welke afspraken bestaan daarover binnen de organisatie en worden deze in de praktijk opgevolgd? Op welke wijze worden college en de gemeenteraad in staat gesteld om hierop te sturen?

Kortheidshalve zou kunnen worden volstaan met de vaststelling dat onze bevindingen aansluiten bij die uit het rekenkameronderzoek uit 2010 en dat dit ook geldt voor de daarin opgenomen conclusies. Dat leidt tot de volgende geherformuleerde conclusies:

1. De Gemeente Overbetuwe kent geen (nog) formeel vastgestelde kaders en afspraken omtrent de wijze van projectmatig werken. Binnen de organisatie is gezien de onderzoeksbevindingen op korte termijn een verbeterslag nodig ten aanzien van het project- en procesmatig werken en het vastleggen daarvan in werkprocessen.
2. De vier onderzochte projecten kennen allen een andere, van het (concept-) handboek afwijkende, opzet. Voor niet-fysieke projecten wordt de projectmatige aanpak niet gehanteerd.
3. De vier onderzochte projecten kennen allen een vastgestelde bestuurlijke opdracht en daarbij behorend projectbudget.
4. Er zijn geen hierop gebaseerde vastgestelde projectopdrachten aangetroffen.
5. De projectdocumentatie is incompleet. Zo ontbreken vastgestelde projectopdrachten, verslagen, voortgangsrapportages, fasedocumenten etc.
6. Uit de projectadministratie is niet af te leiden of en op welke wijze er op de voortgang is (bij) gestuurd. De projectbeheersing is onvoldoende, normeringen ontbreken en/of zijn niet eenduidig en te veel afhankelijk van individuele medewerkers en onvoldoende ingebed in de intern aanwezige financiële systemen.
7. Stoplichtenrapportages lijken, mede als gevolg van hetgeen onder 6 soms een te positief beeld te schetsen of het is onduidelijk wat de betekenis van de betreffende kleuren is.
8. Er is geen sprake van bestuurlijke vastgestelde evaluaties ten aanzien van het doelbereik.
9. Afspraken omtrent bestuurlijke verantwoording zijn onvolledig nagekomen.
10. Een groot personeelsverloop lijkt mede debet aan de voorafgaande conclusies.
11. Dit is het derde rekenkameronderzoek naar projectmatig werken. Driemaal is scheepsrecht.

Aanbevelingen

Ten aanzien van het college van B&W:

1. Voltooi zo spoedig mogelijk het (nu nog concept-) handboek en laat de daarin opgenomen werkwijze en afspraken formeel bekrachtigen en voorts implementeren.
2. Aansluitend op aanbeveling 1: borg de implementatie van projectmatig werken binnen de organisatie, zowel voor fysieke als sociale projecten (mogelijk in aangepaste vorm).
3. Geen aanbeveling.
4. Stel (conform de kaders uit het concept-handboek) projectopdrachten op en laat deze formeel vaststellen.
5. Zie toe op het nakomen van afspraken met betrekking tot het administreren en documenteren van projecten, conform de kaders uit het concept-handboek. Verminder de kwetsbaarheid van de organisatie.
6. Zie aanbeveling 5.
7. Normeer het kleurgebruik in voortgangs- en projectenboeken, zie toe op een juist gebruik en voorzie deze van een toelichting.
8. Evalueer. Niet alleen het proces maar ook het doelbereik.
9. Zie toe op de naleving van afspraken ten aanzien van de bestuurlijke verantwoording.



10. Zie toe op het borgen van ervaring en ambtelijk geheugen binnen de organisatie, breng balans aan tussen vaste formatie en (de mate van) inhuur. Benut daarvoor als startpunt de leerpunten uit de in deze rekenkamerrapportage beoordeelde projecten.

Ten aanzien van de gemeenteraad:

11. Zie toe op de adequate opvolging van de aanbevelingen uit deze rapportage. Laat u periodiek informeren.



Aan de rekenkamer
t.a.v. de heer H.J.J.M. Smeets

Uw brief van 17 januari 2024	Uw kenmerk	Ons kenmerk 2024-007024	Datum 13 februari 2024	Verzonden d.d.
Onderwerp: Bestuurlijke reactie op het concept- rekenkamerrapport 'Sturen op projecten'		Behandeld door Karin van Reekum	Telefoonnummer 0488 469466	Bijlage(n) geen

Geachte heer Smeets,

Op 17 januari jongstleden ontvingen wij het concept-rapport 'Sturen op projecten; Onderzoek naar projectmatig werken in Overbetuwe'. U heeft ons verzocht om in het kader van bestuurlijk wederhoor een reactie te geven op de concept-rapportage. Bij deze ontvangt u onze reactie.

Algemeen

U heeft ervoor gekozen om de projecten te beoordelen aan de hand van een zelf opgesteld normenkader. Uw onderzoeksvraag luidt: "Op welke wijze geeft de gemeente Overbetuwe invulling aan projectmatig werken, welke afspraken bestaan daarover binnen de organisatie en worden deze in de praktijk opgevolgd? Op welke wijze worden college en de gemeenteraad in staat gesteld om hierop te sturen?". U geeft aan dat het onderzoeksproces aanzienlijke vertraging heeft opgelopen vanwege (in eerste instantie) onvolledige aanlevering van documenten en het niet tijdig kunnen inplannen van interviews. Wij hebben destijds een signaal van u ontvangen m.b.t. ontbrekende informatie over het project Hart van Heteren. Daarop is meteen actie ondernomen en is gezorgd voor spoedige aanlevering. Over het niet tijdig kunnen inplannen van interviews hebben ons geen signalen bereikt. We stellen voor de gang van zaken hieromtrent te bespreken in het reguliere overleg dat u met de gemeentesecretaris heeft, dit om herhaling hiervan te voorkomen.

Met belangstelling hebben wij uw concept-rapport gelezen. U heeft voor vier projecten gekeken naar de mate waarin deze de afzonderlijke projectfasen hebben doorlopen en naar de wijze waarop de projectbeheersing is ingericht en heeft geleid tot rapportages en eventuele bijsturing. Uiteindelijk trekt u een aantal conclusies en geeft daarbij aanbevelingen.

Uw conclusies en aanbevelingen

Uw onderzoeksvraag luidt: "Op welke wijze geeft de gemeente Overbetuwe invulling aan projectmatig werken, welke afspraken bestaan daarover binnen de organisatie en worden deze in de praktijk opgevolgd? Op welke wijze worden college en de gemeenteraad in staat gesteld om hierop te sturen?" Projectmatig werken is een gestructureerde en planmatige manier van werken, opgedeeld in duidelijke stappen, met uiteindelijk als doel het behalen van resultaten. Tijdig bijsturen maakt hier onderdeel van uit. Ook wij erkennen het belang van projectmatig werken en



het invoeren ervan. We hebben eerder aangegeven dit te gaan invoeren en dat gaat nu gerealiseerd worden, maar kostte meer tijd dan voorzien.

U eindigt het concept-rapport met een aantal conclusies en aanbevelingen. Wij herkennen uw conclusies grotendeels. Aangezien er nog geen vastgestelde projectmatige werkwijze is, wordt er ook niet eenduidig gewerkt. Uiteraard wordt de voortgang van projecten tussentijds besproken met verantwoordelijk portefeuillehouder(s) en vindt er waar nodig bijsturing plaats. Rapportage aan de raad vindt plaats via de halfjaarlijkse bestuursrapportages en het Projectenboek. Daarnaast worden relevante ontwikkelingen die leiden tot (een afweging tot) bijsturing actief met de raad gedeeld via de actieve informatievoorziening of via informatiememo's of raadsvoorstellen.

We zijn het met u eens dat invoering van een standaard voor projectmatig werken gewenst is. U heeft dit in eerdere onderzoeken al geconstateerd en ook nu blijkt dat dit nog niet op orde is. De voorbereidingen hiervoor zijn gestart en we verwachten dit het komende jaar ingevoerd te hebben. Onze voorkeur gaat hierbij uit naar de werkwijze volgens het landelijke gebruikte handboek van de VPNG (Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeenten). Deze wordt gedeeltelijk al toegepast binnen de organisatie en heeft draagvlak onder de huidige gebruikers. We starten met de implementatie binnen het fysieke domein, vervolgens kan de implementatie bij sociale projecten (mogelijk in aangepaste vorm) daarop volgen. Waarbij geleerd kan worden van hetgeen in het fysieke domein is ervaren. M.b.t. uw aanbevelingen gaan wij voor de implementatie dan ook uit van het VPNG-handboek, dit geldt dan bv. voor de projectopdrachten (waarbij wij een onderscheid gaan maken tussen bestuurlijke en ambtelijke projectopdrachten), het administreren en het evalueren.

We onderschrijven de aanbeveling om het kleurgebruik in voortgangs- en projectenboeken te normeren en deze te voorzien van een toelichting. Dit wordt het komende jaar opgepakt. In het projectenboek 2023 is al een toelichting gegeven op de kleuren (het sloplicht model).

Uw aanbeveling m.b.t. het borgen van ervaring en ambtelijk geheugen en de balans tussen vaste formatie en inhuur, omarmen wij. Inhuur wordt momenteel gedaan op basis van materieel budget. Dit budget kent weliswaar een tijdelijk karakter, maar wordt eigenlijk altijd gevolgd door een nieuw project. Dat geeft aanleiding om de keuze te maken om inhuur te vervangen voor vaste medewerkers; dit zal de komende tijd worden uitgewerkt. Dit is niet alleen goedkoper, maar vergroot de continuïteit en het leervermogen van de organisatie.

Tot slot

Wij willen u hartelijk danken voor uw onderzoek naar het projectmatig werken in de gemeente Overbetuwe. Het invoeren van een vastgestelde en eenduidige werkwijze bij projectmatig werken gaat leiden tot duidelijkheid in werkprocessen en gaat naar verwachting verbeteringen met zich meebrengen.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

P.J.E. Breukers

R.P. Hoytink-Roubos



Nawoord rekenkamer

Het college merkt op dat wij projecten hebben beoordeeld aan de hand van een zelf opgesteld normenkader. Vooropgesteld, rekenkamers hanteren altijd een zelf opgesteld normenkader.

Dat is wat rekenkamers geacht worden te doen. Echter, vanwege het ontbreken van een formeel vastgestelde kaders binnen de Overbetuwse organisatie, hebben wij ervoor gekozen om ons normenkader te laten aansluiten bij hetgeen er aan spelregels binnen de organisatie reeds al geruime tijd in voorbereiding was en bij de voor deze activiteit algemeen geaccepteerde normen en afspraken. Dit hebben wij - naar onze overtuiging - helder uitgelegd in onze rapportage.

Over de voortgang van dit onderzoek hebben wij de gemeenteraad reeds geïnformeerd. Korte halve verwijzen wij naar hetgeen wij daarin hebben opgenomen.

Wij zijn uiteraard verheugd dat het college zich herkent in onze conclusies en aanbevelingen en aangeeft inmiddels werk maakt en gaat maken van de opvolging. De resultaten uit ons recente onderzoek naar de opvolging van rekenkameronderzoeken geven ons aanleiding hier vertrouwen in te hebben.

Tot slot merken wij op dat het een langdurig en intensief onderzoek is geweest. Hiervoor is door een groot aantal betrokkenen veelvuldig en (in omvang) veel informatie geleverd en uitgewisseld. Het is op deze plaats dat wij hen nadrukkelijk danken voor hun bijdrage en bereidheid om met ons over de inhoud hiervan van gedachten te wisselen om het projectmatig werken binnen de gemeente Overbetuwe te verbeteren.



Bijlage 1: Normenkader

Norm	Waardering
Er zijn vastgestelde kaders en richtlijnen voor projectmatig werken, o.a. blijkend uit een handboek en/of werkafspraken.	0/- Er is geen sprake van formeel vastgestelde kaders en richtlijnen. Er is wel sprake van formats en richtlijnen die in de praktijk door de organisatie -in wisselende mate- worden ingezet. Er is een (onvoltooid) handboek in voorbereiding.
Deze kaders en richtlijnen voldoen aan de daaraan te stellen eisen, gebaseerd op binnen gemeentelijke organisaties gangbare uitgangspunten voor projectmatig werken.	+/- Het concept-handboek en de aangetroffen formats en richtlijnen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Het ontbreekt echter nog aan een formeel vastgesteld en samenhangend geheel en het handboek is nog niet voltooid.
Er is sprake van interne sturing en beheersing, o.a. blijkend uit een heldere rol- en taaktoedeling, een adequate projectadministratie en managementrapportages	-/- Er was binnen de organisatie geen uniforme toedeling van rollen en taken, geen adequate projectadministratie en managementrapportages. Inmiddels is dit onderkend en wordt gewerkt aan verbetering.
Er is sprake van toezicht en verantwoording, o.a. blijkend uit bestuurlijke rapportages en bestuurlijke procesafspraken	Met de gemeenteraad zijn afspraken gemaakt met betrekking tot twee bestuurlijke rapportages per jaar. Het projectenboek is in de afgelopen vier jaar aangeboden, de afgesproken tussenrapportage enkel in 2021. De kwalificaties ten aanzien van de status van projecten (stoplichten) zijn niet eenduidig.
Er is binnen de onderzochte projecten sprake van:	
a. Conformiteit aan de hieraan voorafgaande kaders en richtlijnen;	a. Drie van de vier onderzochte projecten voldeed niet aan deze eisen;
b. Een vastgestelde bestuurlijke opdracht;	b. Geen van de vier projecten voldeed hieraan;
c. Een vastgesteld budget, inclusief de projectkosten en de te verwachten onderhouds- en beheerskosten;	c. Vier projecten voldeden hieraan;
d. Een adequaat ingerichte projectorganisatie;	d. Vier projecten voldeden hieraan;
e. Een adequate en navolgbare project- en risicobeheersing;	e. Geen van de projecten voldeed hieraan;
f. Realisatie conform de door het bestuur gestelde en in de projectopdracht vastgestelde eisen;	f. Vier projecten voldeden aan de bestuurlijk gestelde eisen. Er is echter geen enkele vastgestelde projectopdracht aangetroffen;



g. Tijdige signalering en bijsturing indien hiervan wordt of dreigt te worden afgeweken;	g. Er is geen sprake van (navolgbare) signalering en bijsturing in de vorm van rapportages en/of beheersmaatregelen;
h. Periodieke verantwoording aan het college en aan de gemeenteraad, inclusief eventuele besluitvorming.	h. Er is sprake van periodieke (echter onvolledige) verantwoording in de vorm van projecthandboeken, inclusief besluitvorming.
De voorafgaande informatie wordt daadwerkelijk door het college en de gemeenteraad gebruikt als bijsturingsinstrument.	De gemeenteraad heeft naar aanleiding van genoemde rapportages technische vragen gesteld. Projectwethouders informeerden het college. Onduidelijk is in welke mate dit heeft geleid tot concrete bijsturing.



Bijlage 2: Conclusies Sturing grote projecten, september 2010

- 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 start-documenten 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.

Bijlage 3: Aanbevelingen Sturing grote projecten, september 2010

- 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.
- 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:
 - o de initiatieffase: een eerste verkennende en visievormende fase in Overbetuwe uitmondend in een projectvoorstel; Sturing grote projecten, Rekenkamercommissie Overbetuwe / september '10 bladzijde 34 van 63



- o 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:
- o de uitvoerende fase met tussentijdse voortgangsrapportages, in Overbetuwe kwartaalrapportages, om de voortgang van een project te kunnen controleren.
- o 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.
- 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.



Documentatie

Rekenkamercommissie Overbetuwe, De gemeenteraad aan het roer, september 2010

Rekenkamercommissie Overbetuwe, Voorbij het opgavegericht werken, juni 2020

Projectenboeken 2020-2023

Voortgangsrapportage ruimtelijke projecten 2021

Eindconcept Handboek projecten, d.d. 23-09-2022

Model VPNG, Uniform handboek projectmatig werken

Projectformats

Procedures en instructies ten aanzien van inkoop en facturering

Projectinformatie met betrekking tot:

- a. Hart van Heteren;
- b. Verbouwing gemeentehuis Elst;
- c. Multifunctioneel Centrum Valburg;
- d. Blaashal.

Motie 'Raad in positie brengen', 12 september 2023

Diverse college- en raadsvoorstellen.

Geïnterviewde personen

Domeinmanager, projectcontroller en projectleider, 7 november 2023

Projectleider Blaashal, 28 november 2023

Projectleider Hart van Heteren en projectcontroller Hart van Heteren 28 november 2023

Projectleider en programmamanager Verbouwing gemeentehuis Overbetuwe en Ambtshuis, 9 januari 2024

Bouwkundig Projectleider MFC Valburg, 10 januari 2024





Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon (0481) 362 300

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl