Voorstel van de Rekenkamer

Gemeente Utrecht

Opgesteld door	Rekenkamer
Vergadering	Commissie Stad en Ruimte
Vergaderdatum	13 december 2018
Jaargang en nummer	2018, nr. 115
Geheim	Nee

Rekenkameronderzoek: ‘Samen sturen. Onderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing voor de realisatie van de Uithoflijn’

De Rekenkamer stelt de Raad voor te besluiten om het College van Burgemeester en Wethouders te verzoeken:

1 Bij de besluitvorming over de start van een groot project een complete en realistische raming van alle kosten aan de Raad te presenteren, zodat wij in het kader van ons budgetrecht de kosten en baten goed tegen elkaar af kunnen wegen. Daarbij ook de kosten te betrekken van relevante nevenprojecten, die nodig zijn voor de realisatie van het project.

2 Bij een groot project dat ontwikkeld wordt in een complexe omgeving, extra ruimte in de planning en het projectbudget op te nemen voor tegenvallers; niet alleen voor onvoorziene omstandigheden binnen het project, maar ook voor ontwikkelingen buiten de scope van het project, die de kosten en planning kunnen beïnvloeden.

3 Aan het begin van een groot project het gekozen sturingsmodel éénduidig uit te werken en het consequent toe te passen. Helder vast te leggen wie welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. Te bewaken dat tijdens de uitvoering van het project volgens de afspraken wordt gewerkt en te zorgen dat periodiek wordt nagegaan of de afspraken nog steeds passend en toereikend zijn. Hierbij te zorgen voor een goede verslaglegging.

4 Binnen het sturingsmodel te zorgen dat de verschillende rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer gescheiden blijven en in de portefeuilleverdeling te voorkomen dat bestuurders bij zulke grote projecten meerdere rollen vervullen. Alleen zo kunnen ‘checks and balances’ gegarandeerd worden. Te zorgen dat bij de bestuurlijke bezetting van een besluitvormend orgaan als een Stuurgroep alle relevante bestuurlijk verantwoordelijken aan tafel zitten, opdat een goede informatievoorziening is geborgd en volledige integrale besluiten genomen kunnen worden.

5 Het gekozen sturingsmodel ‘samen sturen’ consequent te hanteren en bij de onderlinge samenwerking steeds de ‘beste voor het project’-principes te volgen, gelet op het gezamenlijke en maatschappelijke belang van het project. Periodiek relevante nevenprojecten te bespreken die de planning en de risico’s van het eigen project raken. Te zorgen voor inzicht in de planning en risico’s van deze projecten en open te zijn in de samenwerking.

6 Te zorgen voor borging van de opvolging van adviezen. Bij de inrichting en uitvoering van grote projecten als de Uithoflijn zijn (ongevraagde) adviezen van bijvoorbeeld een Adviesraad van groot belang. Daarom is het goed dat bij grote projecten altijd een adviesraad wordt ingesteld. De Stuurgroep en de Directieraad op te dragen dat zij vastleggen hoe over adviezen en aanbevelingen wordt besloten en dat zij concrete afspraken maken wie voor opvolging verantwoordelijk is. Vooraf vast te leggen dat adviezen die het sturingsmodel of de uitvoering, planning en kosten van het project raken, in ieder geval altijd met de Raad worden gedeeld. De Stuurgroep en de Directieraad op te dragen de voortgang van de opvolging van adviezen en aanbevelingen actief te bewaken.

7 Er voor te zorgen dat de integrale projectplanning en de voortgangsrapportages zijn samengesteld op basis van alle noodzakelijke integrale voortgangsinformatie over het volledige grote project. De afspraken over de informatievoorziening te bewaken en periodiek te evalueren of de informatievoorziening nog adequaat is.

8 Te zorgen voor een realistische, tijdige en consistente opstelling van de omvang en voortgang van een groot project v.w.b. de planning, kosten(ontwikkeling) en risico's aan de Raad.

9 Te zorgen dat de Raad de voor hen relevante adviezen van de Adviesraad ontvangt, zodat ook op deze wijze inzicht kan worden verkregen in de voortgang van het groot project (conform beslispunt 6).

10 Te zorgen dat voortgangsrapportages binnen een maand aan de Raad gestuurd worden.

11 Te zorgen dat vanaf de start van een gezamenlijk groot project de informatie-voorziening aan de Raad en de Staten gelijktijdig en gelijksoortig plaatsvindt.

12 De griffie standaard te laten zorgen voor verslagen van raadsinformatie-bijeenkomsten, opdat de verstrekte informatie en de bespreking voor raadsleden herleidbaar zijn.

De Rekenkamer,

De secretaris, De voorzitter,

dr. G. Molenaar drs. P.J.C.M van den Berg

Bijlage
Rapport '*Samen sturen. Onderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing voor de realisatie van de Uithoflijn*' van de Rekenkamer Utrecht en de Randstedelijke Rekenkamer, 4 december 2018.

Eerdere besluitvorming

Uitvoering

Context
Gedurende de tweede helft van 2017 is bij de Gemeenteraad en Provinciale Staten bekend geworden dat het project Uithoflijn vertraagd is en een kostenoverschrijding heeft opgelopen. Eind 2017/ begin 2018 is aan de Raad en aan de Staten meegedeeld dat de geplande volledige exploitatie van de Uithoflijn is verschoven naar december 2019 en dat de extra kosten € 84 miljoen tot € 102 miljoen zullen bedragen.
In maart 2018 hebben de Gemeenteraad en Provinciale Staten van Utrecht moties aangenomen waarin de Rekenkamer Utrecht en de Randstedelijke Rekenkamer worden verzocht om onderzoek te doen naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing en informatievoorziening van het project Uithoflijn. Eind maart hebben beide rekenkamers aan zowel de Gemeenteraad als Provinciale Staten laten weten aan beide moties gehoor te geven en het onderzoek gezamenlijk uit te voeren.

De rekenkamers hebben in de periode april - oktober 2018 het onderzoek voorbereid en uitgevoerd. De centrale vraag van het onderzoek luidt: Hoe is de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het project Uithoflijn, alsmede de informatievoorziening rond dit project, verlopen?

De algemene conclusie van de rekenkamers is dat de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het project Uithoflijn en de informatievoorziening belangrijke tekortkomingen vertoonde. De gemeente Utrecht en de provincie Utrecht hebben bij de gezamenlijke aansturing van het project Uithoflijn onvoldoende invulling gegeven aan het principe 'beste voor het project'.

Deze hoofdconclusie baseert de rekenkamer op het volgende:
- Het gekozen sturingsmodel van 'samen sturen' heeft onvoldoende gefunctioneerd. De kosten van het project zijn bij aanvang onvolledig geraamd en pas laat na de start van het traject in beeld gebracht. Hiermee is het budgetrecht van de Raad destijds geschaad. Bij de aansturing van het project was er onduidelijkheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en was er minder aandacht voor de nevenprojecten die van belang zijn voor de realisatie van de Uithoflijn.
- De samenwerking tussen de gemeente en de provincie, de projectorganisatie en andere direct betrokkenen, waaronder de hoofdaannemer BAM, verliep moeizaam. Aan adviezen over onder meer de taakverdeling, het sturingsmodel en de positionering van de projectorganisatie is weinig opvolging gegeven. Het leervermogen bleek beperkt, waarbij leerervaringen bij de overgang van de verantwoordelijkheid van het BRU naar de provincie niet werden benut om dit te verbeteren. Zo was de integrale verantwoordelijkheid voor het coördineren en realiseren van het werkend tramvervoersysteem tot 2018 niet belegd.
- De voortgangsinformatie over de realisatie van het project was tot eind 2017 vooral gericht op de werkzaamheden van de projectorganisatie: het werkend tramsysteem (WTS). Onderdelen van het project die door de gemeente of de provincie afzonderlijk werden aangestuurd ten behoeve van het werkend tramvervoersysteem (WTVS) , kregen onvoldoende gezamenlijke aandacht.
- De informatie aan Raad en Staten was op momenten onvoldoende begrijpelijk, vergelijkbaar en tijdig. Bovendien was de informatievoorziening voor beide gremia deels niet navolgbaar door onvolledige of gebrekkige verslaglegging. Daardoor is hun controlerende taak bemoeilijkt.
- De rekenkamers kunnen niet aangeven in welke mate deze gebreken in de ambtelijke en bestuurlijke aansturing hebben geleid tot extra kosten en uitloop van de planning. Een aanzienlijk deel van de opgetreden meerkosten en extra doorlooptijd was ook zonder deze gebreken

opgetreden. Evident is wel dat dit nadelige effecten op planning, kosten en samenwerking heeft gehad.
- Gedurende 2018 zijn stappen gezet om de werking van het sturingsmodel, de informatievoorziening en de opvolging van aanbevelingen te verbeteren. Momenteel zien de rekenkamers nog risico's in de samenwerkingsrelatie en de haalbaarheid van het project binnen de planning en het budget. Derhalve zullen alle betrokkenen zich de komende tijd stevig moeten inzetten om de beoogde verbeteringen daadwerkelijk te realiseren.

Een nadere toelichting op de hoofdconclusie is met deelconclusies opgenomen in het rapport, evenals de onderliggende bevindingen.

De rekenkamer doet twaalf aanbevelingen, die zijn verwoord in voorliggende beslispunten.

Beslispunt

1 Bij de besluitvorming over de start van een groot project een complete en realistische raming van alle kosten aan de Raad te presenteren, zodat wij in het kader van ons budgetrecht de kosten en baten goed tegen elkaar af kunnen wegen. Daarbij ook de kosten te betrekken van relevante nevenprojecten, die nodig zijn voor de realisatie van het project.

Argumenten

1.1 De totale omvang en daarmee de totale kosten van het project Uithoflijn zijn pas eind 2017 bekend geworden bij de Raad en de Staten.

1.2 Bij de besluitvorming over de start van het project Uithoflijn is een deel van de kosten buiten beschouwing gelaten en is een raming gepresenteerd die niet compleet en realistisch was. De kosten van de Voorbereiding Exploitatie en Beheer (VEB) waren aanvankelijk niet geraamd of toebedeeld. Hiermee is het budgetrecht van de Raad destijds geschaad. In september 2018 bleken die (inclusief vertragingskosten) € 34 mln. te zijn. De kosten voor VEB zijn voor het eerst gepresenteerd in het totaalplaatje van de meerkosten van € 84 miljoen, die als gevolg van de vertraging optraden. Het organiseren van de VEB, het inrichten van de ontvangstorganisatie en het proefbedrijf zijn onvoldoende in de totaalplanning betrokken, waardoor er onvoldoende gezamenlijke sturing was op achterstand op deze onderdelen van het project Uithoflijn. De eerder aangekondigde meerkosten van € 84 mln. worden enkel gehaald indien de stuurplanning wordt gehaald, die uitgaat van de start van de exploitatie in juli 2019. Aan de Raad en de Staten is de hoofdlijnenplanning gepresenteerd, die uitgaat van start van de exploitatie in december 2019. De meerkosten bij start exploitatie in december 2019 bedragen € 102 mln.

Beslispunt

2 Bij een groot project dat ontwikkeld wordt in een complexe omgeving, extra ruimte in de planning en het projectbudget op te nemen voor tegenvallers; niet alleen voor onvoorziene omstandigheden binnen het project, maar ook voor ontwikkelingen buiten de scope van het project, die de kosten en planning kunnen beïnvloeden.

Argumenten

2.1 Een complicerende factor voor het project Uithoflijn is, dat een deel van de Uithoflijn gebouwd wordt in een omgeving die sterk in beweging is. In het Stationsgebied worden tal van projecten tegelijkertijd gerealiseerd door verschillende partijen met uiteenlopende belangen. Op het moment dat werd besloten de Uithoflijn aan te leggen, had de gemeente al contracten gesloten met diverse andere partijen in het Stationsgebied. Ook De Uithof (Utrecht Science Park) is een dynamische en complexe omgeving met specifieke knelpunten. Dat verhoogt de complexiteit en het risicoprofiel van het project Uithoflijn en heeft geleid tot diverse wijzigingen in het project. Uit het feit dat de meeste tussentijdse wijzigingen zich voordeden in het Stationsgebied en in De Uithof blijkt de hoge mate van interactie met en afhankelijkheid van andere ontwikkelingen in deze gebieden.

2.2 Daarnaast is het project geconfronteerd met meerkosten, die tijdens de uitvoeringsfase van het project bekend werden. Een groot project krijgt gebruikelijk tijdens de uitvoeringsfase te maken met onvoorziene omstandigheden waarop gereageerd moet worden, bijvoorbeeld kabels en leidingen waarvan de precieze ligging onbekend is. In de uitvoeringsfase van het project Uithoflijn is het aantal wijzigingen dat in de loop van het project is aangebracht in het contract met BAM echter ongebruikelijk groot. Relatief veel wijzigingen zijn terug te voeren op ontwerpwijzigingen of op onvoorziene omstandigheden. Het toevoegen van extra of andere werkzaamheden aan een project van deze omvang, heeft gevolgen voor de projectkosten en de planning.

2.3 De rekenkamers wijzen er op dat er een grote kans is dat de meerkosten hoger worden dan € 84 mln. Dit bedrag is namelijk berekend op basis van de stuurplanning die ervan uitgaat dat alle nog resterende werkzaamheden binnen de snelst mogelijke tijd worden gerealiseerd en dat de exploitatie in juli 2019 start. Wanneer dit niet gehaald wordt en de exploitatie in december 2019 start (conform de bijgestelde hoofdlijnenplanning), dan ontstaan extra meerkosten die geraamd zijn op € 18 mln. De totale meerkosten bedragen bij start december 2019 dan € 102 mln. Voor de extra € 18 mln. hebben beide overheden gezorgd voor dekking. Mocht ook deze datum niet gehaald worden, dan kunnen de vertragingskosten nog verder oplopen. Ook zijn er nog onopgeloste geschillen met BAM die niet in het projectbudget zijn opgenomen. Bovendien is niet uit te sluiten dat tijdens het test- en proefbedrijf nog gebreken aan het licht komen die niet binnen de post onvoorzien kunnen worden opgevangen.

Beslispunt

3 Aan het begin van een groot project het gekozen sturingsmodel éénduidig uit te werken en het consequent toe te passen. Helder vast te leggen wie welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. Te bewaken dat tijdens de uitvoering van het project volgens de afspraken wordt gewerkt en te zorgen dat periodiek wordt nagegaan of de afspraken nog steeds passend en toereikend zijn. Hierbij te zorgen voor een goede verslaglegging.

Argumenten

3.1 De integrale verantwoordelijkheid en aansturing voor het totale project waren, zowel bestuurlijk als ambtelijk, lange tijd onduidelijk en onvoldoende belegd.

3.2 Zowel de Bestuursovereenkomst 2012 als de besluiten bij de overgang van de taken van het BRU naar de provincie hebben tot in 2016 geleid tot een onduidelijke en ongewenste positionering van de projectorganisatie UHL, zowel in de relatie tot de Directieraad als in relatie tot de provinciale lijnorganisatie.

3.3 Opvallend is dat de wethouder Stationsgebied pas laat in het proces betrokken is bij de Stuurgroep. Ook de benodigde en herhaaldelijke verduidelijking en uitbreiding van de projectopdracht en het pas in 2018 oprichten van het integrale MT Werkend Tramvervoerssysteem, wijzen op de problemen die de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het project parten hebben gespeeld.

Beslispunt

4 Binnen het sturingsmodel te zorgen dat de verschillende rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer gescheiden blijven en in de portefeuilleverdeling te voorkomen dat bestuurders bij zulke grote projecten meerdere rollen vervullen. Alleen zo kunnen ‘checks and balances’ gegarandeerd worden. Te zorgen dat bij de bestuurlijke bezetting van een besluitvormend orgaan als een Stuurgroep alle relevante bestuurlijke verantwoordelijken aan tafel zitten, opdat een goede informatievoorziening is geborgd en volledige integrale besluiten genomen kunnen worden.

Argumenten

4.1 Het project Uithoflijn wordt uitgevoerd in een complex speelveld, waarbij de gemeente, provincie en projectorganisatie Uithoflijn ieder verantwoordelijk zijn voor een deel van de uitvoering. Het is daarom van groot belang dat er een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden is om het project zowel bestuurlijk als ambtelijk te kunnen aansturen en dat onduidelijkheden in grensgebieden voortvarend en in constructief overleg worden opgelost. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het project Uithoflijn ligt bij de Stuurgroep, bestaande uit de wethouder Mobiliteit van de gemeente en de gedeputeerde Mobiliteit van de provincie. De ambtelijke verantwoordelijkheid ligt bij de Directieraad, bestaande uit directeuren van de gemeente en provincie en de directeur van de projectorganisatie Uithoflijn.

Beslispunt

5 Het gekozen sturingsmodel ‘samen sturen’ consequent te hanteren en bij de onderlinge samenwerking steeds de ‘beste voor het project’-principes te volgen, gelet op het gezamenlijke en maatschappelijke belang van het project. Periodiek relevante nevenprojecten te bespreken die de planning en de risico’s van het eigen project raken. Te zorgen voor inzicht in de planning en risico’s van deze projecten en open te zijn in de samenwerking.

Argumenten

5.1 De samenwerking tussen de gemeente, de provincie, de projectorganisatie en andere direct betrokkenen bij het project Uithoflijn, waaronder de hoofdaannemer BAM, verliep moeizaam.

5.2 Het model ‘samen sturen’ heeft in de praktijk onvoldoende gefunctioneerd. Bestuurlijk werd er te weinig betrokkenheid getoond of verantwoordelijkheid gevoeld voor nevenprojecten van de andere partner die voor het einddoel – een rijdende tram – wel noodzakelijk waren. Hiermee is er onvoldoende invulling gegeven aan het principe ‘beste voor het project’.

5.3 De samenwerking tussen de betrokken partijen was lange tijd moeizaam. Meerdere – en gedeeltelijk aan elkaar gerelateerde – aspecten spelen hierbij een rol. Zo functioneerden de werkgroepen (waarin de samenwerking op uitvoeringsniveau is vormgegeven) niet optimaal, omdat er onduidelijkheid was over de mandatering en besluitvorming binnen de werkgroepen. Er was sprake van verstoorde onderlinge verhoudingen tussen de provincie, gemeente, projectorganisatie en BAM. Dit was van negatieve invloed op de voortgang van het project. Ook droeg het verschil tussen een projectorganisatie (POUHL) en een lijnorganisatie (provincie) bij aan knelpunten in de samenwerking. De projectorganisatie is tijdelijk en wordt opgeheven zodra het project is afgerond, terwijl de afdeling OV van de provincie de tramlijn voor jaren in beheer neemt en daarbij afhankelijk is van keuzes die door de projectorganisatie in de realisatiefase gemaakt zijn. Dit onderstreept het belang dat de afdeling OV c.q. de ontvangstorganisatie tijdig betrokken is en kan worden bij het project, onder meer in relatie tot het test- en proefbedrijf.

Beslispunt

6 Te zorgen voor borging van de opvolging van adviezen. Bij de inrichting en uitvoering van grote projecten als de Uithoflijn zijn (ongevraagde) adviezen van bijvoorbeeld een Adviesraad van groot belang. Daarom is het goed dat bij grote projecten altijd een adviesraad wordt ingesteld. De Stuurgroep en de Directieraad op te dragen dat zij vastleggen hoe over adviezen en aanbevelingen wordt besloten en dat zij concrete afspraken maken wie voor opvolging verantwoordelijk is. Vooraf vast te leggen dat adviezen die het sturingsmodel of de uitvoering, planning en kosten van het project raken, in ieder geval altijd met de Raad worden gedeeld. De Stuurgroep en de Directieraad op te dragen de voortgang van de opvolging van adviezen en aanbevelingen actief te bewaken.

Argumenten

6.1 Er is onvoldoende opvolging gegeven aan adviezen en audits.

6.2 De Adviesraad Tram is ingesteld om het project bij te staan in het borgen van de proceskwaliteit en een optimale projectkwaliteit. De Adviesraad beoordeelt de voortgang van het project en geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de gemeente en de provincie. In de periode 2014 tot en met september 2018 heeft de Adviesraad 19 schriftelijke adviezen uitgebracht. De adviezen van de Adviesraad en de aanbevelingen in de audits zijn vaak te laat en onvoldoende opgevolgd en de betrokkenen hebben een beperkt lerend vermogen getoond. Hierdoor bleef de onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden en de gebrekkige samenwerking onnodig lang voortbestaan.

6.3 De rekenkamers vinden het noodzakelijk periodiek evaluaties en audits uit te (laten) voeren om na te gaan of de realisatie van het project op schema ligt. De instelling van een Adviesraad die kritisch de realisatie van het project volgt en gevraagd en ongevraagd advies geeft, is een goed initiatief. Hiermee worden eventuele problemen in de uitvoering zichtbaar en kan hier ambtelijk en bestuurlijk op gestuurd worden. Voorwaarde voor een goede opvolging is wel dat concreet wordt afgesproken wie moet zorgen dat de adviezen en aanbevelingen worden opgevolgd en dat periodiek wordt nagegaan hoe het daarmee staat. Daarnaast vraagt dit om een open houding van betrokkenen die in onderling vertrouwen willen leren van zaken die nog niet goed gaan.

Beslispunt

7 Er voor te zorgen dat de integrale projectplanning en de voortgangsrapportages zijn samengesteld op basis van alle noodzakelijke integrale voortgangsinformatie over het volledige grote project. De afspraken over de informatievoorziening te bewaken en periodiek te evalueren of de informatievoorziening nog adequaat is.

Argumenten

7.1 De informatievoorziening aan de Stuurgroep en Directieraad en in het verlengde hiervan de colleges van B&W en GS over de voortgang van het project was gebrekkig.

7.2 De informatievoorziening over de voortgang en risico’s van de Uithoflijn was bij de start van het project op zich goed ingericht: wie welke informatie moet aanleveren is in afspraken vastgelegd. De inhoud en het integrale karakter van de informatievoorziening kende tot en met 2017 echter aanzienlijke tekortkomingen. De voortgangsinformatie betrof in onvoldoende mate de volledige scope van het project Uithoflijn; essentiële informatie over deel- en nevenprojecten kwam niet systematisch aan de orde en was soms niet actueel.

Beslispunt

8 Te zorgen voor een realistische, tijdige en consistente opstelling van de omvang en voortgang van een groot project v.w.b. de planning, kosten(ontwikkeling) en risico's aan de Raad.

Argumenten

8.1 De informatievoorziening aan Raad en Staten over het project Uithoflijn vertoonde belangrijke tekortkomingen. Dit heeft de controlerende rol van de Raad en de Staten bemoeilijkt. De voortgangsrapportages aan de Raad en de Staten waren onvoldoende vergelijkbaar en begrijpelijk, bijvoorbeeld in relatie tot de omvang van het project en de kosten(ontwikkeling).

8.2 De tussentijdse informatievoorziening was op belangrijke momenten onvoldoende begrijpelijk. Zo bleek in de eerste helft van 2018 bij meerdere Statenleden verwarring te bestaan over de relatie tussen de twee soorten planningen (stuur- en hoofdlijnenplanning) en de daarbij behorende kosten. De Staten hadden toen reeds besloten over de herijking van kosten en planning. Een ander concreet voorbeeld betreft de kosten voor de voorbereiding van exploitatie en beheer (VEB). Over de hoogte daarvan kregen de Raad en de Staten lange tijd geen informatie. Medio 2016 waren op ambtelijk niveau binnen de provincie reeds onderbouwde ramingen beschikbaar die deze kosten schatten op circa € 20 mln. De Raad en de Staten werden hierover pas eind 2017 in beslotenheid geïnformeerd.

Beslispunt

9 Te zorgen dat de Raad de voor hen relevante adviezen van de Adviesraad ontvangt, zodat ook op deze wijze inzicht kan worden verkregen in de voortgang van het groot project (conform beslispunt 6).

Beslispunt

10 Te zorgen dat voortgangsrapportages binnen een maand aan de Raad gestuurd worden.

Argumenten

10.1 De voortgangsrapportages waren veelal onvoldoende tijdig. Tot begin 2018 – het moment waarop werd overgegaan naar de kwartaalrapportages – zat er gemiddeld ruim vier maanden tussen de periode waarover de halfjaarlijkse voortgangsrapportages rapporteerden en het moment waarop deze werden aangeboden. Een voortgangsrapportage voor het tweede halfjaar van 2015 werd helemaal niet aan de Raad gestuurd. Over het jaar 2017, waarin zich de belangrijkste ontwikkelingen voordeden met betrekking tot planning en kosten, werd pas in april 2018 gerapporteerd aan de Raad en de Staten, terwijl er medio 2017 wel een concept-rapportage beschikbaar was voor dat eerste halfjaar.

Beslispunt

11 Te zorgen dat vanaf de start van een gezamenlijk groot project de informatievoorziening aan de Raad en de Staten gelijktijdig en gelijksoortig plaatsvindt.

Argumenten

11.1 De informatie aan de Raad en Staten is op meerdere momenten niet gelijktijdig en/of gelijksoortig geweest. Zo zaten er soms meerdere weken tussen de momenten waarop de Raad en Staten een voortgangsrapportage ontvingen en werden de Staten een week later dan de Raad in het openbaar geïnformeerd over de herijking van de planning en financiën.

11.2 Met betrekking tot de gelijksoortigheid van de informatie werd, bijvoorbeeld eind 2017, de opbouw van de meerkosten anders gecommuniceerd aan de Raad en Staten. Dit laatste wordt ook bevestigd door de second opinion (van het onderzoeksbureau Procap) op de meerkosten van het project Uithoflijn.

Beslispunt

12 De griffie standaard te laten zorgen voor verslagen van raadsinformatiebijeenkomsten, opdat de verstrekte informatie en de bespreking voor raadsleden herleidbaar zijn.

Argumenten

12.1 De Raad en Staten hebben regelmatig informatie ontvangen in beslotenheid of onder geheimhouding. Deze geheime informatievoorziening blijkt voor beide gremia deels niet navolgbaar als gevolg van onvolledige verslaglegging, hetgeen niet conform afspraken en protocollen is.

12.2 Bij de Raad speelt dat er verschillende raadsinformatiebijeenkomsten zijn gehouden waarvan geen notulen beschikbaar zijn. In sommige gevallen is er enkel een impressieverslag opgesteld. Bij de Staten speelt dat er geen notulen werden gemaakt van besloten vergaderingen.

Raadsbesluit

Gemeente Utrecht

Opgesteld door	Raadsorganen Graaff de, P. (Petra)
Vergadering	Gemeenteraad
Vergaderdatum	20 december 2018
Jaargang en nummer	2018, nr. 115

Rekenkameronderzoek: ‘Samen sturen. Onderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke aansturing voor de realisatie van de Uithoflijn’

Besluit:
Het College van burgemeester en wethouders te verzoeken:

1 Bij de besluitvorming over de start van een groot project een complete en realistische raming van alle kosten aan de Raad te presenteren, zodat wij in het kader van ons budgetrecht de kosten en baten goed tegen elkaar af kunnen wegen. Daarbij ook de kosten te betrekken van relevante nevenprojecten, die nodig zijn voor de realisatie van het project.

2 Bij een groot project dat ontwikkeld wordt in een complexe omgeving, extra ruimte in de planning en het projectbudget op te nemen voor tegenvallers; niet alleen voor onvoorziene omstandigheden binnen het project, maar ook voor ontwikkelingen buiten de scope van het project, die de kosten en planning kunnen beïnvloeden.

3 Aan het begin van een groot project het gekozen besturingsmodel éénduidig uit te werken en het consequent toe te passen. Helder vast te leggen wie welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. Te bewaken dat tijdens de uitvoering van het project volgens de afspraken wordt gewerkt en te zorgen dat periodiek wordt nagegaan of de afspraken nog steeds passend en toereikend zijn. Hierbij te zorgen voor een goede verslaglegging.

4 Binnen het sturingsmodel te zorgen dat de verschillende rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer gescheiden blijven en in de portefeuilleverdeling te voorkomen dat bestuurders bij zulke grote projecten meerdere rollen vervullen. Alleen zo kunnen ‘checks and balances’ gegarandeerd worden. Te zorgen dat bij de bestuurlijke bezetting van een besluitvormend orgaan als een Stuurgroep alle relevante bestuurlijke verantwoordelijken aan tafel zitten, opdat een goede informatievoorziening is geborgd en volledige integrale besluiten genomen kunnen worden.

5 Het gekozen sturingsmodel ‘samen sturen’ consequent te hanteren en bij de onderlinge samenwerking steeds de ‘beste voor het project’-principes te volgen, gelet op het gezamenlijke en maatschappelijke belang van het project. Periodiek relevante nevenprojecten te bespreken die de planning en de risico’s van het eigen project raken. Te zorgen voor inzicht in de planning en risico’s van deze projecten en open te zijn in de samenwerking.

6 Te zorgen voor borging van de opvolging van adviezen. Bij de inrichting en uitvoering van grote projecten als de Uithoflijn zijn (ongevraagde) adviezen van bijvoorbeeld een Adviesraad van groot belang. Daarom is het goed dat bij grote projecten altijd een adviesraad wordt ingesteld. De Stuurgroep en de Directieraad op te dragen dat zij

vastleggen hoe over adviezen en aanbevelingen wordt besloten en dat zij concrete afspraken maken wie voor opvolging verantwoordelijk is. Vooraf vast te leggen dat adviezen die het sturingsmodel of de uitvoering, planning en kosten van het project raken, in ieder geval altijd met de Raad worden gedeeld. De Stuurgroep en de Directieraad op te dragen de voortgang van de opvolging van adviezen en aanbevelingen actief te bewaken.

7 Er voor te zorgen dat de integrale projectplanning en de voortgangsrapportages zijn samengesteld op basis van alle noodzakelijke integrale voortgangsinformatie over het volledige grote project. De afspraken over de informatievoorziening te bewaken en periodiek te evalueren of de informatievoorziening nog adequaat is.

8 Te zorgen voor een realistische, tijdige en consistente opstelling van de omvang en voortgang van een groot project v.w.b. de planning, kosten(ontwikkeling) en risico's aan de Raad.

9 Te zorgen dat de Raad de voor hen relevante adviezen van de Adviesraad ontvangt, zodat ook op deze wijze inzicht kan worden verkregen in de voortgang van het groot project (conform beslispunt 6).

10 Te zorgen dat voortgangsrapportages binnen een maand aan de Raad gestuurd worden.

11 Te zorgen dat vanaf de start van een gezamenlijk groot project de informatie-voorziening aan de Raad en de Staten gelijktijdig en gelijksoortig plaatsvindt.

12 De griffie standaard te laten zorgen voor verslagen van raadsinformatie-bijeenkomsten, opdat de verstrekte informatie en de bespreking voor raadsleden herleidbaar zijn.

De Rekenkamer,

Aldus besloten in de vergadering van de raad, gehouden op 20 december 2018

De griffier	De voorzitter gemeenteraad
mr. M. van Hall	mr. J.H.C. van Zanen