

PROJECTEN IN ONTWIKKELING



EEN ONDERZOEK NAAR STURING, INFORMATIEVOORZIENING EN BEHEERSING BIJ GROTERE PROJECTEN

REKENKAMERCOMMISSIE HULST

PROJECTEN IN ONTWIKKELING

EEN ONDERZOEK NAAR STURING, INFORMATIEVOORZIENING EN BEHEERSING BIJ GROTERE PROJECTEN

ONDERZOEKSRAPPORTAGE

Rekenkamercommissie Hulst

24 september 2009

Rekenkamercommissie gemeente Hulst

Samenstelling:

Michael Bakker, voorzitter
Hans Mulder
Dietlinde van Wezel
Ron de Kort
Jos van Eck

Contactgegevens:

Postbus 49
4560 AA Hulst
Telefoon: 0114 - 389123
E-mail: gemeenteraad@gemeentehulst.nl

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD			3
HOOFDSTUK	1	INLEIDING	4
	1.1	Inleiding	4
	1.2	Aanleiding	4
	1.3	Doelstelling	5
	1.4	Vraagstelling	5
HOOFDSTUK	2	ORIËNTATIE OP DE VRAAGSTELLING	6
	2.1	Projecten en projectmatig werken	6
	2.2	Sturing, informatievoorziening en beheersing	7
	2.3	Normenkader	10
HOOFDSTUK	3	AANPAK VAN HET ONDERZOEK	11
	3.1	Reikwijdte	11
	3.2	Onderzoeksmethode	11
	3.3	Dossierselectie	12
HOOFDSTUK	4	RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK	13
	4.1	Procedure	13
	4.2	Fasering	13
	4.3	Kaderstelling en sturing	14
	4.4	Periodieke informatievoorziening	14
	4.5	Aard van de informatievoorziening	15
	4.6	Projectbeheersing	15
	4.7	Risicobeheer	16
	4.8	Projectmutaties	17
HOOFDSTUK	5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	18
	5.1	Conclusies	18
	5.1.1	Onderzoeksvragen	18
	5.1.2	Struring en beheersing	18
	5.1.3	Informatievoorziening	19
	5.1.4	Sturing, informatievoorziening en beheersing in de praktijk	20
	5.1.5	Doelmatigheid en doeltreffendheid	20
	5.2	Aanbevelingen	21
HOOFDSTUK	6	BESTUURLIJKE REACTIE	23
HOOFDSTUK	7	NASCHRIFT VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE	25
BIJLAGEN	1	SUGGESTIES UITWERKING AANBEVELINGEN	26
	2	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	28

Voorwoord

Binnen de gemeentelijke taken en werkzaamheden nemen de grotere projecten een bijzondere plaats in. Naast de wettelijke en overige reguliere taken die veel routinematige handelingen en inzet van medewerkers vergen zijn projecten bijna per definitie een bijzonderheid. Het bijzondere karakter is onder andere gelegen in de besluitvorming en financiering. Er wordt veel aandacht aan gewijd. Het gaat dan ook vaak om juist incidentele besluitvorming en veelal hogere bedragen. Het zijn ook vaak de meest tastbare, concrete zaken waar het besluitvormingsproces binnen een gemeente zich op richt.

Ook in de uitvoering wordt iets bijzonders gevraagd. Het vergt een combinatie van werkzaamheden, verschillende afdelingen en competenties waardoor het een niet alledaagse uitvoering met zich mee brengt.

Vanwege de veelal hogere bedragen, de ambitieuze uitkomsten en de uitgebreide besluitvorming is het van groot maatschappelijk en financieel belang dat de sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten goed is geborgd in de organisatie.

In dit onderzoek is een aantal dossiers inzake grotere projecten door ons bekeken. Ten aanzien van deze dossiers wordt geen oordeel gegeven over het verloop en/of de uitvoering daarvan. Onder de huidige werkwijze worden resultaten gehaald die in het algemeen aanvaardbaar worden geacht. Zonder te veel af te doen aan deze flexibele en resultaatgerichte werkwijze, is het noodzakelijk om tot een beduidend beter gestructureerde behandeling van grotere projecten te komen.

Drs. M.W. Bakker
Voorzitter Rekenkamercommissie Hulst

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 INLEIDING

De gemeente Hulst voert met regelmaat grotere projecten uit. Het kenmerk van dit soort projecten is dat zij complex zijn, dat de besluitvorming over een lange periode verloopt en dat het om grotere bedragen gaat. Vanwege het grote financiële belang voor de gemeente wil de rekenkamercommissie dit soort projecten, die inhoudelijk sterk kunnen verschillen, onderzoeken. Het accent van het onderzoek ligt dan op de procedurele gang van zaken rondom het project, de informatievoorziening tussen de diverse gemeentelijke actoren en de sturingsmogelijkheden van college en gemeenteraad.

Voor een doelmatige en doeltreffende sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten is het van belang helderheid te hebben over hoe om te gaan met informatie, procedures en besluitvorming rondom grotere projecten. In het kader van een na te streven mate van risicobeheersing is het van groot belang dat de spelregels helder en duidelijk zijn.

Na een zorgvuldige afweging van diverse onderzoeksonderwerpen en gezien de omstandigheid dat de gemeente Hulst meerdere grotere projecten onder handen heeft, heeft de rekenkamercommissie ervoor gekozen onderzoek te doen naar de sturing, informatievoorziening en beheersing bij grotere projecten. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de aanleiding, de doelstelling en de vraagstelling van het onderzoek.

Voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van grotere projecten is het van cruciaal belang dat de gemeentelijke doelen, in casu de doelen van de gemeenteraad, helder zijn. Daarnaast dient de uitvoering gestructureerd te verlopen. Het onderzoek spitst zich toe op de periode vanaf 2003 tot heden, op basis van de overweging dat de nieuwe gemeente Hulst in 2003 is gevormd.

De voorliggende rapportage is de eindrapportage van het onderzoek naar grotere projecten. De rapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 schetst de aanleiding, doelstelling en vraagstelling van het onderzoek. Hoofdstuk 2 behelst een nadere oriëntatie op het onderwerp. Verder worden de vraagstelling en het voor het onderzoek te hanteren normenkader in dit hoofdstuk uitgewerkt. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. In hoofdstuk 4 worden aan de hand van het normenkader uit hoofdstuk 2 de onderzoeksresultaten weergegeven die voortkomen uit de in hoofdstuk 3 geschetste onderzoeksactiviteiten. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 5. De reactie van het college van B&W is integraal opgenomen in hoofdstuk 6. Tenslotte is in hoofdstuk 7 een naschrift van de rekenkamercommissie verwerkt.

1.2 AANLEIDING

Binnen de rekenkamercommissie bestaat de indruk dat er binnen de gemeente brede steun en interesse is voor dit onderzoeksonderwerp. Er zijn bij de rekenkamercommissie geen concrete signalen binnengekomen over problemen m.b.t. de afhandeling van grotere projecten binnen de gemeente Hulst. Het onderzoek is vooral ingegeven door het grote maatschappelijke en politieke belang van adequate sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten.

Juist omdat grotere projecten minder vaak voorkomen en door hun omvang van groot financieel belang zijn is er behoefte aan een duidelijk kader waarbinnen de sturing, informatievoorziening en beheersing kunnen plaatsvinden. Hulst heeft diverse grotere projecten onder handen, zoals De Nieuwe Bierkaai, Perkpolder en Statie / Morres. Daarnaast zijn er telkenjare ook andere grotere werken, in de sfeer van investeringen en/of grondexploitatie, die evenzeer van belang zijn.

1.3 DOELSTELLING

Het onderzoek heeft tot doel om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de gemeente omgaat met risico's, en dan met name in termen van sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten en in hoeverre dit proces doeltreffend en doelmatig verloopt in de gemeente Hulst.

Op basis van dit onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van de procedures, organisatie en informatievoorziening rondom grotere projecten. Voor de gemeente is dit van belang vanuit de optiek van de optimalisering van het rendement van haar inspanningen en het bereiken van haar beleidsdoelen. Voor de inwoners van Hulst is het belang dat wordt gestreefd naar het bereiken van optimale maatschappelijke effecten bij het uitvoeren van grote projecten.

1.4 VRAAGSTELLING

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Welke waarborgen zijn er in de praktijk voor een adequate sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten in de gemeente Hulst en in welke mate functioneren deze waarborgen doelmatig en doeltreffend?

De belangrijkste deelvragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe is de sturing en beheersing inzake grotere projecten bij de gemeente Hulst vormgegeven.
2. Wat zijn de procedures voor informatievoorziening inzake grotere projecten bij de gemeente Hulst.
3. Hoe verloopt een en ander in de praktijk. Wat zijn de ervaringen met de sturing, informatievoorziening en beheersing inzake grotere projecten en in hoeverre verloopt een en ander doeltreffend en doelmatig.

HOOFDSTUK 2 ORIËNTATIE OP DE VRAAGSTELLING

2.1 PROJECTEN EN PROJECTMATIG WERKEN

Voor vraagstukken die een eenmalig en complex karakter hebben en die niet direct zijn toe te schrijven aan één afdeling binnen de gemeente, maar waarbij het wel van groot belang is dat een vooraf afgesproken resultaat wordt gehaald, ligt het voor de hand een projectmatige aanpak te hanteren. Projectmatig werken kan worden gezien als een vorm van planmatig werken, en geldt in die zin als een tussenvorm van improvisatie en routine.

In het verlengde hiervan is een project een verzameling van werkzaamheden die dienen te leiden tot de realisatie van een vooraf gespecificeerd doel. Het voorliggende onderzoek behelst met name zogenoemde grotere projecten. Hiervan is sprake als het gaat om:

- niet-routinematige en in de tijd en middelen begrensde activiteiten;
- waarvoor of waarin de gemeente Hulst een belangrijke verantwoordelijkheid draagt;
- die substantiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's met zich mee brengen;
- die van wezenlijke betekenis is voor de gemeenschap;
- die een langere doorlooptijd tot wel meerdere jaren hebben;
- die een substantiële financiële betekenis voor de gemeente hebben;
- en waarbij in de ontwikkeling en uitvoering meerdere interne disciplines en/of externe partijen betrokken zijn.

De activiteiten in een project zijn geclusterd en in fasen ingedeeld. Het faseren steunt op twee gedachten die het beheersen van onzekerheden en risico's in het project vereenvoudigen. Deze gedachten zijn: eerst denken en dan doen. Dit omvat het project in delen knippen en die beheersen. In de eerste delen van het project staat vooral het denken centraal, in de latere delen van het project vooral het doen. Voor het onderhavige onderzoek wordt uitgegaan van een standaardfasering in zes delen. Iedere fase wordt afgerond met een beslissing, waardoor het aantal alternatieven en onzekerheden en risico's kleiner wordt.

1. ideevorming

In de fase van ideevorming, ook wel de vraagfase genoemd, gaat het om een idee, een probleem of een vraag, waarbij wordt nagegaan of het voldoende zinvol is er een project van te maken. In deze fase moet vast komen te staan wie de opdrachtgever is en wie de (beoogde) projectleider. De initiatiefase leidt tot de beslissing een project te starten, met een globaal gedefinieerd projectresultaat. Deze beslissing kan bijvoorbeeld zijn: de keuze voor de ontwikkeling van een woonwijk op een bepaalde locatie.

2. definitie

In de definitiefase wordt het projectresultaat concreter geformuleerd, redenerend vanuit het doel dat met het projectresultaat bereikt moet worden. Het projectresultaat wordt beschreven in termen van de eisen waaraan moet worden voldaan. Het kan gaan om randvoorwaarden die gerespecteerd dienen te worden, functionele eisen, operationele eisen, financiële eisen en eventuele ontwerpbeperkingen. De definitiefase wordt afgerond met een besluit over een concreet pakket van eisen waaraan het projectresultaat moet voldoen. Als voorbeeld kan hierbij worden genoemd de wettelijke, ruimtelijke, beleidsinhoudelijke/ programmatische en financiële eisen waaraan de nieuwe woonwijk moet voldoen.

3. ontwerp

In de ontwerpfase gaat het om wat er gemaakt moet worden, ofwel hoe het resultaat eruit moet zien om aan alle eisen te voldoen die in de definitiefase zijn gesteld. In de ontwerpfase wordt ook

de organisatorische kant van het project verder ingevuld met afspraken over de zogenoemde beheersfuncties: tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie.

De ontwerpfase wordt afgesloten met een beslissing over de te kiezen (verder uit te werken) oplossing en over de verdere planning en organisatie van het project. In het voorbeeld van de woonwijk zal deze beslissing het vaststellen van een masterplan of een voorlopig ontwerp kunnen zijn.

4. voorbereiden van de uitvoering

In de voorbereidingsfase wordt de gekozen oplossing verder uitgewerkt en gereed gemaakt voor daadwerkelijke realisatie. In deze fase kunnen ook aanbestedingen worden voorbereid en offertes opgehaald van uitvoerende externe partijen. De voorbereidingsfase wordt afgerond met een besluit over start en de wijze van realisatie. In het voorbeeld van de woonwijk kan het dan betreffen het vaststellen van een definitief ontwerp en bestek en het starten met de bouw of het bouwrijp maken.

5. realisatie

In de realisatiefase wordt het feitelijke projectresultaat geproduceerd. De realisatiefase wordt afgerond met het maken van afspraken over het gebruik en het onderhoud. De woonwijk zal aan het einde van deze fase worden opgeleverd.

6. nazorg

De nazorgfase behelst het toetsen van het eindresultaat aan de vooraf geformuleerde eisen en het overdragen van dit resultaat aan degenen die het gaan gebruiken of beheren. De woonwijk is in deze fase opgeleverd en wordt in gebruik genomen en op een reguliere wijze beheerd en onderhouden. Het project is dan gereed en de projectorganisatie houdt op te bestaan.

Als genoemd is de bovenstaande fasering een standaardfasering. Dit impliceert ook dat deze fasering kan worden aangepast en toegespitst afhankelijk van de specifieke vraagstelling in een project. Kernpunt is echter dat uitgegaan wordt van een duidelijke fasering met heldere beslismomenten en heldere beslisdocumenten. De standaardfasering zal in die zin deel uitmaken van het voor onderhavig onderzoek te hanteren normenkader.

2.2 STURING, INFORMATIEVOORZIENING EN BEHEERSING

Sturing

Het sturen van een project kan in het kort worden gekenschetst als het geven van richting door het vaststellen van het projectresultaat en het eventueel stellen van eisen aan de voorwaarden waaronder en de wijze waarop het projectresultaat dient te worden gerealiseerd. Het zwaartepunt van de sturing ligt in die zin vooral in de definitiefase en de ontwerpfase. Voor lopende projecten komt de kaderstellende en sturende rol van de gemeenteraad dus vooral hier tot uiting. Van belang is dat afspraken tussen raad en college worden gemaakt over op welke momenten en bij welke beslissingen de raad aan zet is.

Naast deze meer projectspecifieke punten heeft de gemeenteraad ook een aantal meer algemene instrumenten beschikbaar om te sturen en kaders te stellen.

Informatieplicht en budgetrecht

Sinds 2002 is in de Gemeentewet de actieve informatieplicht voor het college van B&W opgenomen. B&W zijn verplicht om de raad uit eigen beweging te informeren, zodat de raad zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol kan waarmaken. De actieve informatieplicht is een aanvulling op de passieve informatieplicht (het verstrekken van inlichtingen op verzoek van een raadslid) en de bijzondere informatieplicht. Deze bijzondere informatieplicht

(art. 160-2 Gemeentewet) schrijft voor dat het college de raad in de gelegenheid stelt zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen, alvorens het college bepaalde besluiten mag nemen.

Naast de informatieplicht is het budgetrecht cruciaal voor de sturende rol van de gemeenteraad. De aan de raad voorbehouden bevoegdheid tot het vaststellen van de begroting, de meerjarenraming en de jaarstukken geeft bij uitstek de mogelijkheid voor politieke sturing. Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) moet de informatie in en de opzet van de begroting, de meerjarenraming en de jaarstukken zodanig zijn dat de raad hiermee optimaal wordt ondersteund bij zijn kaderstellende en controlerende taak.

Financiële Verordening

Een ander algemeen sturingsinstrument is de door de gemeenteraad vastgestelde Financiële Verordening gemeente Hulst (verordening ex art. 212 Gemeentewet). In deze verordening zijn de uitgangspunten voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de regels voor de inrichting van de financiële organisatie in de gemeente Hulst opgenomen. Enkele belangrijke elementen in de verordening zijn:

- dat de raad bij de begrotingsbehandeling aangeeft van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisering van het investeringskrediet wil ontvangen. De overige nieuwe investeringen worden bij de begrotingsbehandeling geautoriseerd. (art 5-2);
- dat voorstellen voor het aangaan van nieuwe verplichtingen inzake investeringen van meer dan € 50.000 worden voorgelegd aan de raad (art 5-3);
- dat het college de raad door middel van tussentijdse rapportages over de eerste drie en de eerste negen maanden informeert over de realisatie van de begroting van het lopende boekjaar (art 6).

Raadsinstrumenten

Raadsleden, fracties en de raad als geheel kunnen ten behoeve van hun sturende rol voorts gebruik maken van de in de Gemeentewet en het Reglement van Orde voor de gemeenteraad opgenomen instrumenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- het stellen van mondelinge en schriftelijke vragen aan B&W;
- het enquêterecht;
- het indienen van initiatiefvoorstellen;
- het indienen van moties en amendementen, etc.

Sturing door de gemeenteraad kan al met al dus op uiteenlopende wijzen plaatsvinden.

Informatievoorziening

Genoemd is reeds hoe belangrijk het is dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad op orde is, zodat men adequaat kan sturen. In het vervolg op de informatieplicht, betekent dit vooral dat de door het college van B&W en de ambtelijke organisatie te verstrekken informatie te allen tijde juist, volledig, tijdig, relevant en toegankelijk is.

Deze begrippen kunnen als volgt worden toegelicht. De juistheid van informatie impliceert dat de informatie overeenstemt met de werkelijkheid. Informatie is volledig wanneer deze toereikend is met het oog op de te maken inhoudelijke keuze en de te nemen beslissingen. Wat betreft de tijdigheid van informatie geldt dat deze beschikbaar dient te zijn op het moment dat beslissingen worden genomen, of zoveel eerder als nodig is om op een normale wijze kennis te nemen van deze informatie. De relevantie van informatie betreft de mate waarin deze toepasselijk c.q. benodigd is om de betreffende beslissingen te kunnen nemen. De toegankelijkheid van informatie tenslotte betreft de mate waarin de informatie op een begrijpelijke en voor zover toepasselijk onderbouwde wijze wordt gepresenteerd.

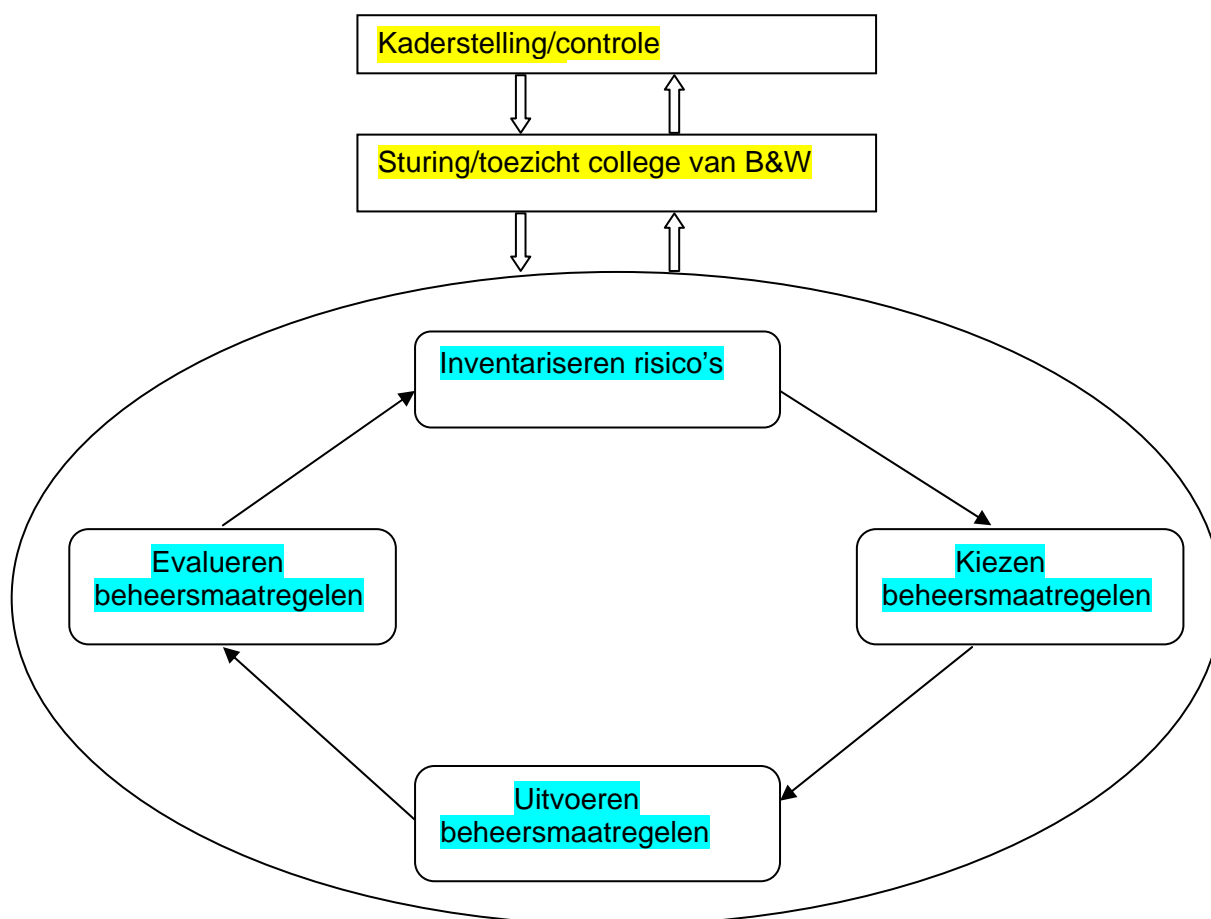
Beheersing

De verantwoordelijkheid voor de beheersing van een project ligt primair bij het college van B&W en de ambtelijke organisatie. Het begrip beheersing kan in twee categorieën worden ingedeeld, namelijk het beheersen van specifieke risico's en het beheersen van de reguliere aspecten tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie.

Risicobeheer valt uiteen in; identificatie van de risico's, een analyse en beoordeling van de risico's en de beheersing daarvan. De specifieke risicobeheersing is een cyclisch proces waarbij in de verschillende projectfasen een cyclus van risico-inventarisatie en het kiezen, uitvoeren en evalueren van beheersmaatregelen wordt doorlopen. Risicobeheersing omvat ook het tijdig informeren van het college van B&W en/of de gemeenteraad over risico's die kunnen leiden tot:

- te late oplevering van de projectresultaten;
- te dure projectresultaten;
- lagere kwaliteit van projectresultaten;
- andere onvoorziene risico's

Modelmatig kunnen deze aspecten van risicobeheersing als volgt worden weergegeven:



Het beheersen van de reguliere aspecten tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie is een continu proces. De tijdsbeheersing richt zich op het halen van de planning en het bewaken van de besteding van de hoeveelheid uren. De geldbeheersing is gericht op het beoogde financieel resultaat en een doelmatige uitvoering van de werkzaamheden. De beheersing van de kwaliteit betreft de mate waarin het projectresultaat voldoet aan de daaraan gestelde eisen. De informatiebeheersing betreft het genereren, uitwisselen, verstrekken en vastleggen (waaronder archiveren) van informatie. De organisatiebeheersing tenslotte richt zich op de interne en externe samenwerking en communicatie in en rond het project.

2.3 NORMENKADER

Op basis van de voorgaande inzichten en uitgangspunten met betrekking tot de sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten wordt voor onderhavig onderzoek het volgende normenkader gehanteerd.

- 1 Er is een vastgestelde procedure over de wijze waarop grotere projecten worden aangepakt en er wordt ook naar deze procedure gehandeld.
- 2 De vastgestelde procedure gaat uit van een duidelijke (standaard)fasering met eenduidige beslismomenten en heldere beslisdocumenten.
- 3 Er zijn afspraken tussen het college en de raad over op welke momenten en bij welke beslissingen de raad aan zet is. Vanuit zijn kaderstellende en sturende rol neemt de raad sowieso beslissingen ter afronding van de definitiefase en ter afronding van de ontwerpfase.
- 4 Het college informeert de raad via de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de drie- en negenmaandsrapportages (Kadernota en Najaarsnota) over de voortgang van de projecten. In geval van tussentijdse relevante ontwikkelingen in projecten informeert het college de raad actief.
- 5 De informatie die het college aan de raad verstrekt is juist, volledig, tijdig, relevant en toegankelijk (begrijpelijk).
- 6 De vastgestelde procedure voor de aanpak van grotere projecten behelst onder meer afspraken over het voeren en beheersen van projecten. Per project worden in een projectplan of daarmee vergelijkbaar document afspraken vastgelegd over:
 - o doelstelling en afbakening van het project
 - o projectorganisatie (heldere toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden)
 - o tijd (fasering en beslismomenten)
 - o geld (budgetbewaking en beslismomenten)
 - o informatie en informatievoorziening (rapportages en communicatie)
 - o kwaliteit (bewaking en meting)
 - o risico's en risicobeheersing (helder en volledig risicomodel)
 - o dossiervorming en archivering (toegankelijkheid informatie)
- 7 In elke projectfase wordt de cyclus van risico-inventarisatie, het kiezen van beheersmaatregelen, het uitvoeren van beheersmaatregelen en het evalueren van beheersmaatregelen doorlopen. Een en ander wordt ook controleerbaar vastgelegd.
- 8 In (de) periodieke rapportages over de voortgang van projecten wordt naast de aspecten van de voortgang ook ingegaan op eventuele afwijkingen. Dit zowel wat betreft de inhoud van het project als wat betreft de beheersaspecten tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie.

HOOFDSTUK 3 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

3.1 REIKWIJDTE

De doelstelling en de vraagstelling van het onderzoek zijn gepresenteerd in hoofdstuk 1. Het onderzoek is afgebakend in die zin dat gekeken is naar de periode vanaf 2003. Sindsdien is er sprake van een nieuw gevormde gemeente Hulst en bevindingen over de periode daarvóór zullen dus minder zeggingskracht over de actuele gang van zaken hebben.

Ten behoeve van het onderzoek is een aantal projecten geselecteerd. Het gaat enerzijds om de projecten die zijn opgenomen in de Programmabegroting, onder het programma Grote Projecten. Anderzijds is ook de gang van zaken rond enkele maatschappelijke en ruimtelijk-civiele projecten bestudeerd. Zonder uitputtend te kunnen zijn is aldus ingezet op het verkrijgen van een zo compleet en representatief mogelijk beeld.

Het onderzoek behelst de sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten. Het is dus vooral gericht op de procedures en de manier van werken. Projectinhoudelijke vraagstukken en keuzes blijven dus zoveel mogelijk buiten beschouwing.

3.2 ONDERZOEKSMETHODE

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie zich allereerst nader verdiept in de sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten. Er is kennis genomen van de nodige wettelijke voorschriften, theoretische inzichten en praktische ervaringen bij overheden en andere organisaties. Aan de hand hiervan is het normenkader geformuleerd.

Vervolgens is aan de hand van een eerste inventariserend interview een beeld gevormd van de werkwijze binnen de gemeente Hulst. Er bestaat binnen de gemeente al enige tijd een, niet geïmplementeerde, eerste aanzet om tot een meer gestructureerde wijze van projectmatig werken te komen.

Ten behoeve van de nadere beeldvorming is feitenonderzoek gedaan door het analyseren van dossiers en documenten. Aan de hand van de dossiers is de gang van zaken rond diverse grotere projecten geïnventariseerd. Vragen die hieruit voortkwamen zijn besproken in interviews met betrokkenen uit de ambtelijke organisatie. Ter completering van het beeld zijn voorts interviews gehouden met enkele leden van het college van burgemeester en wethouders en met enkele raadsleden.

Aan de hand van de uitkomsten uit het dossieronderzoek en de interviews is getoetst in hoeverre in de praktijk volgens de vertrekpunten uit het normenkader wordt gewerkt.

Het onderzoek naar sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten heeft geresulteerd in een nota van bevindingen. Deze nota werd voor ambtelijk wederhoor voorgelegd ter controle op feitelijke onjuistheden.

3.3 DOSSIERSELECTIE

In het voorgaande is aangegeven hoe het onderzoek is afgebakend. Met het oog op een zekere spreiding van het onderzoek over verschillende werkvelden zijn de volgende dossiers en documenten geanalyseerd:

- Ontwikkeling Groote Kreek
- Bedrijventerrein Hogeweg 1 t/m 4
- De Nieuwe Bierkaai
- Statie / Morres
- Nieuwbouw Basisschool (brede school) De Schakel
- Nieuwbouw Basisschool (brede school) Ter Doest
- Totstandkoming Retailvisie Hulst
- Perkpolder

- Programmabegroting 2007
- Programmabegroting 2008
- Kadernota (+ nota reserves en voorzieningen) van 2007
- Kadernota (+ nota reserves en voorzieningen) van 2008
- Najaarsnota van 2007
- Najaarsnota van 2008
- Jaarverslag en Jaarrekening 2006
- Jaarverslag en Jaarrekening 2007

Ten tijde van het onderzoek waren de jaarstukken 2008 nog niet beschikbaar. Om die reden zijn de stukken over 2006 en 2007 bekeken.

HOOFDSTUK 4 RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK

Op basis van de geanalyseerde dossiers en documenten en de uitkomsten van de interviews, worden onderstaand de onderzoeksresultaten ofwel de bevindingen uit het onderzoek weergegeven. De bevindingen zijn gerangschikt naar de normen zoals deze in het normenkader zijn opgenomen.

4.1 PROCEDURE

Norm 1 Er is een vastgestelde procedure over de wijze waarop grotere projecten worden aangepakt en er wordt ook naar deze procedure gehandeld.

Er is geen vastgestelde procedure voor de wijze waarop grotere projecten worden aangepakt en hier wordt dus ook niet naar gehandeld. Voor enkele projecten geldt dat er bij aanvang of gaandeweg het traject op schrift is gezet wat te doen en hoe het een en ander te organiseren. Voorts geldt voor enkele dossiers dat met een zekere regelmaat kenbaar enkele stappen vooruit wordt gedacht over wat te doen en door wie. Van een gestructureerde en vastgestelde procedure kan in die zin echter niet worden gesproken.

Een echte definitie van projecten wordt niet gehanteerd. Een project wordt meestal als zodanig beschouwd als het een zekere complexiteit in zich heeft, er meerdere afdelingen bij betrokken zijn en het een langere doorlooptijd heeft. De directie beslist of er sprake is van een project.

De projecten De Nieuwe Bierkaai, Perkpolder en Statie / Morres zijn opgenomen in het programma Grote Projecten uit de Programmabegroting. In de Programmabegroting, de Kadernota, de Najaarsnota en het Jaarverslag wordt periodiek ingegaan op de stand van zaken en de voortgang rond deze projecten. Als het gaat om de afspraken over de wijze van rapporteren via de jaarcyclusdocumenten dan wordt daar wel naar gehandeld.

4.2 FASERING

Norm 2 De vastgestelde procedure gaat uit van een duidelijke (standaard)fasering met eenduidige beslismomenten en heldere beslisdocumenten.

Naast het gegeven dat er niet wordt gewerkt aan de hand van een vastgestelde procedure wordt er ook geen (standaard)fasering gehanteerd. Voor zover wordt gewerkt met een fasering is deze vooral projectinhoudelijk van aard en nauwelijks of niet gericht op het sturen en beheersen van het project. De fasering komt dan bijvoorbeeld uitsluitend voort uit de volgtijdelijkheid van bepaalde te nemen stappen.

In het verlengde van het ontbreken van een standaardfasering is er ook geen sprake van eenduidige beslismomenten en herkenbare beslisdocumenten. In enkele dossiers zijn in enigerlei vorm projectplannen of plannen van aanpak opgenomen. Beslismomenten en beslisdocumenten zijn echter vooral ingegeven door projectinhoudelijke overwegingen. Duidelijke ijkmomenten aan de hand waarvan sturing op de inhoud en voortgang van de projecten mogelijk is ontbreken over het algemeen. Wel krijgen zowel het college van B&W als de gemeenteraad in de regel correct en tijdig voorstellen voorgelegd over te nemen inhoudelijke beslissingen als bijvoorbeeld een krediet, een ruimtelijk ontwerp of een beleidsmatige keuze. Soms worden in dergelijke voorstellen ook de stand van zaken, eventueel te nemen vervolgstappen of de eventuele samenhang met andere projectaspecten meegenomen. Soms ook is er evident sprake van een niet integrale benadering

waardoor beslissingen (moeten) worden uitgesteld of waardoor het moeilijk is om een integrale afweging te maken.

4.3 KADERSTELLING EN STURING

Norm 3 Er zijn afspraken tussen het college en de raad over op welke momenten en bij welke beslissingen de raad aan zet is. Vanuit zijn kaderstellende en sturende rol neemt de raad sowieso beslissingen ter afronding van de definitiefase en ter afronding van de ontwerpfasen.

Er zijn geen afspraken tussen het college van B&W en de gemeenteraad over op welke momenten en bij welke specifieke beslissingen de raad aan zet is. Er is in die zin ook geen specifieke aandacht voor raadsbeslissingen ten aanzien van de afronding van de definitiefase en de ontwerpfasen. Zoals ook bij de bevindingen ten aanzien van norm 2 reeds genoemd, worden de aan de raad voorbehouden beslissingen in de regel wel tijdig en op een correcte wijze door het college aan de raad voorgelegd.

De sturing vanuit de raad vindt overwegend in financiële zin plaats, vanuit het budgetrecht en vanuit de afweging waar wel of geen middelen aan te besteden. Sturing op de inhoudelijk te boeken resultaten vindt vanuit de raad nauwelijks plaats. Ook als het gaat om randvoorwaarden als bijvoorbeeld de wijze van betrekken van de bevolking is de sturing vanuit de raad niet actief. Waar het gaat om de inhoudelijk aan de raad voorbehouden beslissingen en keuzes heeft de raad zijn reguliere sturende rol.

4.4 PERIODIEKE INFORMATIEVOORZIENING

Norm 4 Het college informeert de raad via de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de drie- en negenmaandsrapportages (Kadernota en Najaarsnota) over de voortgang van de projecten. In geval van tussentijdse relevante ontwikkelingen in projecten informeert het college de raad actief.

In de programmabegroting is een specifiek programma Grote Projecten opgenomen waarin aandacht wordt besteed aan de projecten De Nieuwe Bierkaai, Perkpolder en Statie / Morres. In kort bestek wordt hier ingegaan op de voorgeschiedenis, de stand van zaken en de belangrijkste voornemens voor het komend jaar. De indeling van de programmabegroting werkt door in de Kadernota (de driemaandsrapportage). In de Kadernota wordt op hoofdlijnen ingegaan op de voortgang van De Nieuwe Bierkaai, Perkpolder en Statie / Morres.

De Najaarsnota geeft per begrotingsprogramma de stand van zaken per ultimo september weer (negenmaandsrapportage). Op hoofdlijnen wordt voor De Nieuwe Bierkaai, Perkpolder en Statie / Morres ingegaan op de vragen 'Wat wilden we bereiken en wat hebben we daarvoor gedaan' en 'Wat gaan we alsnog doen en wanneer'.

Het Jaarverslag en de Jaarrekening vormen het sluitstuk van de jaarcyclus. Per programma wordt verantwoording afgelegd aan de hand van de volgende punten:

- inleiding
- wat was de planning
- wat hebben we gedaan c.q. bereikt
- wat hebben we nog niet gedaan
- zijn we op koers
- wat heeft het gekost.

Uit het voornoemde blijkt dat het college de raad via de jaarcyclusdocumenten informeert over de voortgang van de projecten die als grote projecten zijn benoemd. De verstrekte informatie is op hoofdlijnen en niet altijd integraal, waardoor sturing op de inhoud vanuit de raad niet altijd goed mogelijk is.

In geval van tussentijdse relevante ontwikkelingen wordt hiervan door het college in de regel mededeling gedaan aan de raad. Soms is dit mondeling of via een specifiek bericht, soms ook als onderdeel van een voorstel omtrent een inhoudelijk te nemen raadsbesluit ten aanzien van een bepaald project. Er zijn geen algemene of projectspecifieke afspraken tussen college en raad over welke ontwikkelingen bijvoorbeeld zodanig relevant worden geacht dat de raad geïnformeerd dient te worden.

4.5 AARD VAN DE INFORMATIEVOORZIENING

Norm 5 De informatie die het college aan de raad verstrekt is juist, volledig, tijdig, relevant en toegankelijk (begrijpelijk).

Blijkens de dossiers is de informatie die door het college aan de raad wordt verstrekt in overeenstemming met de werkelijkheid. De mate van volledigheid van de verstrekte informatie varieert. Voor sommige projecten geldt dat zichtbaar niet integraal wordt gewerkt en de verstrekte informatie niet toereikend is met het oog op de inhoudelijk te maken keuze of de te nemen beslissing. In een aantal gevallen ook is de informatievoorziening in relatie tot de te nemen beslissing wel goed op orde. Veelal hangt een en ander samen met de mate waarin het project planmatig en gestructureerd is aangepakt.

Afgezien van de vraag of de verstrekte informatie volledig is, is deze blijkens de gang van zaken rond de projecten in de regel wel tijdig. Zo ook is de informatie in de meeste gevallen benodigd om de betreffende beslissing te kunnen nemen, en dus relevant.

De toegankelijkheid van de informatie is matig tot redelijk. Omdat er in de regel niet volgens een duidelijke procedure met eenduidige beslismomenten en beslisdocumenten wordt gewerkt is het niet altijd eenvoudig om de zaken in de juiste context te plaatsen. Daarnaast varieert de begrijpelijkheid van de informatie per project. In sommige gevallen is zichtbaar bewust aandacht besteed aan de begrijpelijkheid en onderbouwing van de gepresenteerde informatie, in andere gevallen juist weer niet. Naast de afspraken omtrent de jaarcyclusdocumenten zijn er geen algemene of projectspecifieke afspraken over de toegankelijkheid en wijze van presenteren van informatie.

4.6 PROJECTBEHEERSING

Norm 6 De vastgestelde procedure voor de aanpak van grotere projecten behelst onder meer afspraken over het voeren en beheersen van projecten. Per project worden in een projectplan of daarmee vergelijkbaar document afspraken vastgelegd over:

- o doelstelling en afbakening van het project
- o projectorganisatie (heldere toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden)
- o tijd (fasering en beslismomenten)
- o geld (budgetbewaking en beslismomenten)
- o informatie en informatievoorziening (rapportages en communicatie)

- kwaliteit (bewaking en meting)
- risico's en risicobeheersing (helder en volledig risicomodel)
- dossiervorming en archivering (toegankelijkheid informatie)

Er is geen vastgestelde procedure voor de aanpak van grotere projecten. Veelal wordt er per project een projectteam samengesteld. In de regel wordt er ad hoc gewerkt en geen plan gemaakt met te ondernemen activiteiten en een tijdpad. De contramal hiervan is dat er een zeer hoge mate van flexibiliteit is. Overigens geldt voor enkele projecten dat er wel een projectplan is gemaakt, soms voor het geheel en soms voor delen van het project. In verreweg de meeste gevallen is dit echter niet aan de orde. Het tijdpad en de te ondernemen stappen zitten dan in het hoofd van één of enkele direct bij het project betrokkenen.

Voor de projectleiding en coördinatie van een project wordt in de regel één persoon aangewezen die als centraal aanspreekpunt fungeert. De projectleiders worden niet door het betreffende afdelingshoofd maar door één van de directeuren aangestuurd. Hiervoor is expliciet gekozen om vanuit de directie rechtstreeks zicht te houden op de projecten. De betrokkenheid vanuit het college van B&W is zeer direct. Veelal maakt een portefeuillehouder deel uit van een stuurgroep, maar vaak ook van een projectgroep en vindt in die zin een directe sturing plaats op het project.

Als genoemd wordt er in de regel niet een projectplan of daarmee vergelijkbaar document gemaakt met afspraken over het doel en de afbakening van het project, de projectorganisatie, het tijdpad, het geld, de informatievoorziening, de kwaliteit, de risicobeheersing en de dossiervorming.

In de praktijk wordt vaak zonder vooraf gemaakte expliciete afweging gestart met een project. In organisatorische zin wordt een projectleider aangewezen die zich, al dan niet in een projectteam, inzet voor een zo goed mogelijke afstemming met andere betrokken disciplines. Het tijdpad wordt zelden expliciet gemaakt. De besluitvorming over het geld verloopt via de raad. Gedurende met name de voorbereiding van projecten wordt in financiële zin zo veel mogelijk flexibiliteit gehouden. Omtrent de informatievoorziening en de kwaliteit worden veelal geen expliciete afspraken gemaakt. Risicobeheer vindt niet expliciet plaats. Wel wordt binnen de projecten op inhoudelijke risico's gestuurd en wordt vanuit Financiën invulling gegeven aan de controlfunctie. Voor de dossiervorming wordt in de regel aangesloten bij de reguliere werkwijze in de organisatie.

4.7 RISICOBEEHEER

Norm 7 In elke projectfase wordt de cyclus van risico-inventarisatie, het kiezen van beheersmaatregelen, het uitvoeren van beheersmaatregelen en het evalueren van beheersmaatregelen doorlopen. Een en ander wordt ook controleerbaar vastgelegd.

Er is geen sprake van een cyclus van risico-inventarisatie en kiezen, uitvoeren en evalueren van beheersmaatregelen en dit wordt (dus) ook niet gedocumenteerd. Binnen de projecten wordt gestuurd op inhoudelijke aspecten waar risico's mee verbonden zijn. In een enkel geval is sprake van een risicoanalyse. Beheersing van de risico's vindt verder met name vanuit Financiën plaats. Dit enerzijds via de controlfunctie, anderzijds door de berekening en vorming van risicoreserves.

4.8 PROJECTMUTATIES

Norm 8 In (de) periodieke rapportages over de voortgang van projecten wordt naast de aspecten van de voortgang ook ingegaan op eventuele afwijkingen. Dit zowel wat betreft de inhoud van het project als wat betreft de beheersaspecten tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie.

Periodieke rapportage over de voortgang van projecten vindt via de jaarcyclusdocumenten plaats voor wat betreft De Nieuwe Bierkaai, Perkpolder en Statie / Morres. Wijzigingen met betrekking tot de inhoud, het geld en de planning van deze projecten worden daarin meegenomen. Op de aspecten kwaliteit, organisatie en informatie wordt in de regel niet gerapporteerd.

HOOFDSTUK 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 CONCLUSIES

5.1.1 ONDERZOEKSVRAGEN

De hoofd- en deelvragen waarop het onderhavige onderzoek antwoord geeft zijn weergegeven in hoofdstuk 1.

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Welke waarborgen zijn er in de praktijk voor een adequate sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten in de gemeente Hulst en in welke mate functioneren deze waarborgen doelmatig en doeltreffend?

De belangrijkste deelvragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe is de sturing en beheersing inzake grotere projecten bij de gemeente Hulst vormgegeven.
2. Wat zijn de procedures voor informatievoorziening inzake grotere projecten bij de gemeente Hulst.
3. Hoe verloopt een en ander in de praktijk. Wat zijn de ervaringen met de sturing, informatievoorziening en beheersing inzake grotere projecten en in hoeverre verloopt een en ander doeltreffend en doelmatig.

Hierna volgt de beantwoording van deze onderzoeksvragen in de vorm van een aantal conclusies.

5.1.2 STURING EN BEHEERSING

Sturing

Het sturen van een project betreft met name het geven van richting, door het vaststellen van het projectresultaat en het eventueel stellen van eisen aan de voorwaarden waaronder en de wijze waarop het projectresultaat dient te worden gerealiseerd.

Binnen de gemeente Hulst wordt niet gewerkt aan de hand van een vastgestelde procedure voor de wijze waarop grotere projecten worden aangepakt. In het verlengde hiervan zijn er geen reguliere afspraken tussen de gemeenteraad en het college van B&W over de wijze van sturen door de gemeenteraad. Er is geen specifieke aandacht voor beslissingen van de raad ten aanzien van de afronding van bijvoorbeeld de definitiefase en de ontwerpfase van projecten, en ook anderszins worden er geen specifieke mijlpalen of zogenoemde 'go / no go' beslismomenten benoemd waarbij de raad aan zet is. Wel worden beslissingen die aan de raad zijn voorbehouden in de regel tijdig en op correcte wijze door het college voorgelegd aan de raad.

Verder vindt de sturing vanuit de raad met name in financiële zin plaats, ingevolge het budgetrecht en aan de hand van de afweging aan welke zaken wel of geen middelen te besteden. Actieve sturing vanuit de raad op de inhoudelijke resultaten die door middel van de projecten dienen te worden bereikt vindt nauwelijks plaats. Zo ook is er geen sprake van een duidelijke sturing vanuit de raad voor wat betreft (andere dan financiële) randvoorwaarden. De sturende rol van de raad in keuzes en beslissingen die aan de raad zijn voorbehouden wordt op reguliere wijze ingevuld.

Vanuit het college wordt op een hele directe wijze gestuurd op grotere projecten. De meeste keuzes en beslissingen binnen een project worden ter goedkeuring voorgelegd aan B&W. Voorts is er veelal sprake van een stuurgroep waarvan een portefeuillehouder deel uitmaakt. Veelvuldig ook is er sprake van een projectgroep waarin ook de betreffende portefeuillehouder zitting heeft. Deze is dan zeer nauw bij het project betrokken waardoor soms zodanig direct gestuurd wordt dat de rollen van portefeuillehouder en projectleider in elkaar over kunnen lopen.

Vanuit de organisatie wordt op projecten gestuurd door een lid van de directie. Deze persoon heeft een overkoepelende, coördinerende, sturende en begeleidende rol voor de projectleiders. Deze projectleiders fungeren als centraal aanspreekpunt voor het betreffende project. Binnen de organisatie zijn er geen afspraken gemaakt over de rollen, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en werkwijze van projectleiders en anderszins bij projecten betrokkenen.

Beheersing

De beheersing van projecten is vooral een verantwoordelijkheid van het college van B&W en de ambtelijke organisatie. Er wordt onderscheid gemaakt tussen het beheersen van specifieke risico's en het beheersen van de reguliere aspecten tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie.

Voor het beheersen van specifieke risico's wordt geen standaard werkwijze gevolgd in Hulst. Binnen de projecten wordt vooral gestuurd op inhoudelijke projectonderdelen waarmee risico's zijn verbonden. Bij uitzondering wordt er een aparte risicoanalyse gemaakt. Er wordt geen cyclus doorlopen van risico-inventarisatie en het kiezen, uitvoeren en evalueren van beheersmaatregelen. Vanuit Financiën is er wel specifieke aandacht voor risico's. Dit enerzijds via de controlfunctie, anderzijds door de berekening en vorming van risicoreserves.

Wat betreft het beheersen van de reguliere aspecten tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie wordt in Hulst niet een vaste werkwijze gehanteerd. Er wordt in de regel geen projectplan met afspraken over de betreffende beheersaspecten gemaakt en in het verlengde hiervan wordt er ook niet gestructureerd gestuurd op deze beheersaspecten. De werkwijze wordt in de praktijk vooral gekenmerkt door een zeer grote mate van flexibiliteit. Daarnaast wordt in belangrijke mate een beroep gedaan op het overzicht, inzicht en probleemoplossend vermogen van de bij het project betrokkenen. De werkwijze gaat in die zin ook gepaard met een wezenlijke mate van kwetsbaarheid.

5.1.3 INFORMATIEVOORZIENING

Voor informatievoorziening rond grotere projecten wordt in Hulst volgens een vaste procedure gewerkt in die zin, dat in de programmabegroting een specifiek programma Grote Projecten is opgenomen. Voor de projecten De Nieuwe Bierkaai, Perkpolder en Statie / Morres wordt in dit programma kort ingegaan op de voorgeschiedenis, de stand van zaken en de belangrijkste voornemens voor de toekomst. In het verlengde van de programmabegroting wordt ook in de meerjarenraming, de jaarstukken en de drie- en negenmaandsrapportages (Kadernota en Najaarsnota) in gegaan op de grote projecten.

Via de jaarcyclusdocumenten wordt de raad dus door het college geïnformeerd over de voortgang van de drie projecten die als grote projecten zijn benoemd. De informatie die via de jaarcyclus wordt gepresenteerd is op hoofdlijnen en niet altijd integraal. Hierdoor leent de informatie zich niet altijd goed voor inhoudelijke sturing door de raad.

Als er tussentijds relevante ontwikkelingen ten aanzien van projecten zijn wordt hiervan door het college in de regel mededeling gedaan aan de raad. Er zijn geen algemene of projectspecifieke afspraken tussen de raad en het college over welke informatie uit te wisselen en op welke wijze.

De informatie wordt soms mondeling of via een specifiek bericht verstrekt, soms ook als onderdeel van een voorstel omtrent een inhoudelijk te nemen raadsbesluit.

De informatie die het college aan de raad verstrekt stemt blijkens de dossiers overeen met de werkelijkheid. De informatie is soms volledig en soms ook niet volledig in relatie met de op basis van die informatie te nemen beslissing. De informatie wordt in het algemeen tijdig verstrekt en is in de meeste gevallen ook relevant. De toegankelijkheid van de informatie is matig tot redelijk. De begrijpelijkheid en onderbouwing van de informatie is niet altijd voldoende. Afgezien van de informatieuitwisseling via de jaarcyclusdocumenten zijn er geen projectspecifieke of algemene afspraken over de toegankelijkheid en wijze van presenteren van informatie.

5.1.4 STURING, INFORMATIEVOORZIENING EN BEHEERSING IN DE PRAKTIJK

In de beide voorgaande paragrafen is al in belangrijke mate geschetst hoe de sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten in de praktijk uitwerken. Met name ook is dit het gevolg van het gegeven dat er nauwelijks of geen procedures en processen zijn vastgelegd en de meeste zaken als het ware gaandeweg worden opgepakt en praktisch worden opgelost. Er is in die zin niet een goede vergelijking mogelijk tussen datgene wat er aan procedurele of 'theoretische' werkafspraken is en datgene wat daar in de praktijk mee wordt gedaan.

Als wordt gekeken naar de ervaringen met de sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten dan leeft binnen de raad het gevoel dat men op een betere en concretere wijze invulling zou willen geven aan zijn kaderstellende rol, en in het verlengde hiervan ook meer sturend zou willen zijn. Daarnaast bestaat binnen de raad behoefte aan een betere informatievoorziening. Met name de toegankelijkheid van informatie heeft aandacht.

Bij het college van B&W leeft het beeld dat de raad relatief minder inhoudelijke betrokkenheid bij de grotere projecten heeft en zich met name concentreert op de besluitvorming omtrent financiële aspecten. De informatiebehoefte vanuit de raad heeft naar de ervaring van het college meer een ad hoc karakter dan dat er sprake is van een duidelijk patroon. Het college stuurt in de praktijk heel direct op de grotere projecten en ervaart dat zelf ook zo. Het college lijkt zich gedeeltelijk bewust van de voor- en nadelen die deze wijze van sturen met zich mee brengt.

Over het geheel van de sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten leeft bij de raad en het college en de ambtelijke organisatie een gevoel van redelijke tevredenheid over de resultaten die worden bereikt. Tegelijkertijd bestaat zowel bij de raad als het college en de organisatie een brede behoefte aan een meer gestructureerde wijze van werken aan grotere projecten. De huidige praktijk is in die zin de redelijk doeltreffend, doch de doelmatigheid laat te wensen over.

5.1.5 DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID

Aan de hand van de voorgaand weergegeven antwoorden op de verschillende deelvragen kan de hoofdvraag van het onderzoek worden beantwoord.

Geconcludeerd kan worden dat er in Hulst in beperkte mate waarborgen zijn voor een adequate sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten. De waarborgen die er zijn betreffen met name de afspraken met betrekking tot informatie-uitwisseling via de jaarcyclusdocumenten en voor het overige vooral de reguliere inhoudelijke besluitvormingsprocessen door het college en de raad.

In de praktijk leidt deze situatie tot een sterke mate van flexibiliteit en projectresultaten die in politieke zin over het algemeen aanvaardbaar worden geacht, zodat van een voldoende mate van doeltreffendheid kan worden gesproken.

Het in belangrijke mate ontbreken van waarborgen voor een adequate sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten leidt in de praktijk tot een veelal weinig gestructureerde en kwetsbare werkwijze. Hieruit volgt de conclusie dat de doelmatigheid onvoldoende is.

5.2 AANBEVELINGEN

Uit het onderzoek naar de sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten resulteert het beeld van een redelijke mate van tevredenheid over de resultaten die met projecten worden bereikt. Tegelijkertijd bestaat er een zekere onvrede en ongerustheid over de wijze waarop tot deze resultaten wordt gekomen. De aanbevelingen zijn er daarom op gericht te komen tot een meer gestructureerde en minder kwetsbare wijze van werken zodat een meer adequate sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten kan worden geborgd.

Onderstaand worden de aanbevelingen kort toegelicht. In de bijlage zijn voor enkele onderdelen van de aanbevelingen suggesties opgenomen die kunnen worden gebruikt bij een nadere uitwerking. Een nadere uitwerking en invulling van de aanbevelingen blijft uiteraard een aangelegenheid waarbij het uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid van raad, college en organisatie zelf is om keuzes te maken en invulling te geven aan de best passende oplossingen.

- A Stuur actief op de grotere projecten, stel duidelijke kaders en geef richting door het vaststellen van duidelijke doelstellingen of projectresultaten.

Deze aanbeveling vraagt een inzet van het college en de organisatie, maar vooral ook van de raad. In de huidige situatie betreft de sturing vanuit de raad vooral aan de raad voorbehouden beslissingen en het stellen van financiële randvoorwaarden. De raad kan actiever sturen door zijn kaderstellende en controlerende rol sterker in te vullen. Dit kan door bij de aanvang van een project duidelijke afspraken met het college te maken over wat met het project moet worden bereikt en welke voorwaarden of kaders daarbij in acht moeten worden genomen.

- B Zorg in aanvulling op de bestaande informatievoorziening voor specifieke en gerichte uitwisseling van informatie over grotere projecten.

De huidige informatievoorziening verloopt vooral via de jaarcyclusdocumenten. Dit instrument functioneert redelijk en geeft een goede basisstructuur voor de uitwisseling van informatie. Vaak is het bij projecten echter van belang om in een hogere frequentie informatie uit te wisselen, ook meer specifieke informatie uit te wisselen en gedachten te vormen over het verdere verloop of de verdere aanpak van het project. De jaarcyclusdocumenten lenen zich hier niet goed voor. Specifieke en gerichte uitwisseling van informatie over bepaalde projecten kan via periodieke voortgangsrapportages, schriftelijk of juist in de vorm van periodieke presentaties of anderszins. Per project kan de meest efficiënte en effectieve vorm worden gekozen. Belangrijk is vooral dat er de mogelijkheid is van een dialoog tussen college en raad. Juist in een dialoog wordt het makkelijker om informatie compleet uit te wisselen en voorts biedt een dialoog ook een goede mogelijkheid om sturing en richting te geven.

- C Organiseer de beheersing van grotere projecten door een planmatige c.q. projectmatige wijze van werken.

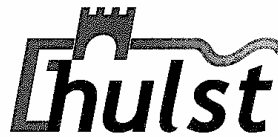
De manier waarop nu aan grotere projecten in Hulst wordt gewerkt is over het algemeen zeer flexibel en weinig gestructureerd en gedocumenteerd. Het succes van een project is vaak afhankelijk van enkele specifieke personen en dat brengt een hoge mate van kwetsbaarheid mee. Ook leidt een minder gestructureerde wijze van werken tot een hogere mate van inhoudelijke kwetsbaarheid.

Zonder te veel flexibiliteit te verliezen is het van wezenlijk belang dat tot een beter gestructureerde aanpak van grotere projecten wordt gekomen. Het onderhavige onderzoek biedt hiervoor de nodige handvatten en suggesties. Het is uitdrukkelijk aan de raad, het college en de organisatie om hier verder invulling aan te geven en de best passende vormen te kiezen. In zijn algemeenheid kunnen als kernpunten worden genoemd een planmatige aanpak, een duidelijke fasering, eerst denken en dan doen, duidelijk organisatorisch vertalen en gericht (risico's) beheersen.

- D Stel een duidelijke procedure vast met betrekking tot de wijze waarop grotere projecten worden aangepakt.

Voor een deel zullen de afspraken die voortkomen uit de voorgaande aanbevelingen standaard van toepassing zijn bij de aanpak van grotere projecten. Door deze afspraken dan ook vast te leggen in een duidelijke procedure ontstaat een eenduidige basis en een herkenbare werkwijze. Afhankelijk van de aard van de omstandigheden en het project, kunnen hier voor zover van toepassing projectspecifieke afspraken en spelregels aan worden toegevoegd.

HOOFDSTUK 6 BESTUURLIJKE REACTIE



Rekenkamercommissie Hulst
t.a.v.: voorzitter drs. M.W. Bakker

Uw kenmerk	Ons kenmerk GTE/ AV 109.0628	Bijlagen -
Behandeld door G.F.M. Totté		Datum 3 juli 2009
Emailadres g.totte@gemeentehulst.nl	Doorkiesnummer (0114) 389201	Verzenddatum
Onderwerp bestuurlijke reactie Rapport onderzoek Grote projecten		

Geachte leden van de commissie,

De Rekenkamer heeft ten aanzien van de Grote Projecten binnen de gemeente Hulst gerapporteerd over de sturing, informatievoorziening en beheersing van deze projecten. Deze zijn naast het reguliere werk een bijzondere taak voor de organisatie. Besluitvorming en financiering hebben veel aandacht. Daarnaast moet de organisatie de werkzaamheden naast de alledaagse taken uitvoeren wat een extra inzet vraagt van alle betrokken medewerkers.

De theoretische structuur van een projectgerichte organisatie is bekend maar invoering daarvan vergt aanpassingen t.o.v. de invulling die daar nu aan wordt gegeven. De huidige werkwijze wordt ingegeven vanuit een praktische benadering richting bestuurlijke verantwoordelijken met optimaal gebruik van de beschikbare middelen.

De organisatie van grote projecten kenmerkt zich in het opsplitsen van het project in een aantal fasen. Dit om overzicht te houden op het verloop en de voortgang en verantwoording.

Hoewel deze fasering niet formeel is vastgelegd, is hier in de onderzochte gevallen, tijdens de voortgang van de projecten wel op een praktische wijze invulling aan gegeven. De fasering; initiatieffase, definitiefase, ontwerp, en de opgestarte realisatiefase is daarbij aangehouden.

In elke fase is in besloten en openbare bijeenkomsten met de burgers, de raad en andere belanghebbenden uitvoerig gesproken. De bereikte resultaten zijn daarbij telkens gepresenteerd, waarbij steeds de beoogde doelstellingen en gestelde kaders getoetst zijn. Om praktische maar ook communicatieve redenen is niet gekozen voor uitgebreide verslaglegging maar voor de meest aansprekende vorm van informatieverstrekking: presentaties met toelichting en bijbehorend informatiemateriaal. Dit biedt de belangstellende ook de gelegenheid via vraagstelling extra informatie te verkrijgen. Een werkwijze die naar onze mening ook op prijs gesteld wordt en die we ook willen blijven volgen.

Afdeling Ruimte

Bezoekadres:
Grote Markt 24 4561 EB Hulst

Telefoon (0114) 38 90 00
Telefax (0114) 31 46 27

Postadres:
Grote Markt 21 4561 EA Hulst
Postbus 49 4560 AA Hulst

Website: www.gemeentehulst.nl
Email: info@gemeentehulst.nl

Banken:
Postbank 46514
ABN/Amro 47.55.25.388
BNG 28.50.04.271
Rabobank Hulst 15.07.39.400

Kaders en doelstellingen hebben bij de aanvang van een omvangrijk project vaak een globaal karakter. De haalbaarheid en vormgeving worden tijdens het proces steeds scherper. Dit houdt in dat sturing op het proces steeds meer over gaat in maatwerk en detaillering waarbij de uitgangspunten maatgevend blijven. De steeds toenemende randvoorwaarden laten steeds minder ruimte voor inhoudelijke aanpassingen. Sturing vindt gaande een project in belangrijke mate ook plaats door de belangrijke institutionele adviesorganen die betrokken worden bij een project om tijdig toetsingkaders en normen af te bakenen. Hierbij is het van belang om signalen uit de maatschappij tijdig te wegen en, indien mogelijk, in te passen. De raad heeft daarbij een signalerende rol. Het verantwoord maken van de mogelijkheden en bedachte oplossingen leidt uiteindelijk tot het ontwerp waarop realisatie gestart kan worden. Met dit ontwerp moet dan uiteraard ingestemd worden.

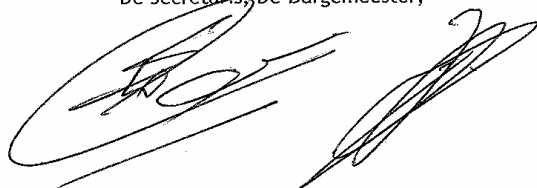
De projecten worden in Hulst met grote betrokkenheid van het bestuur en de organisatie uitgevoerd. Dit heeft tot op heden steeds geleid tot breed gedragen planconcepten die binnen de gestelde (financiële) kaders en randvoorwaarden gerealiseerd kunnen worden.

Al geruime tijd wordt onderkend dat er behoefte is aan een meer gestructureerde aanpak van projecten in het algemeen. Zeker nu de reorganisatie van de ambtelijke diensten bijna voltooid is. Eén van de peilers van de nieuwe werksystematiek is juist het projectmatig uitvoeren van opdrachten om vooral de integrale aanpak te bevorderen en de verantwoordelijkheid duidelijk te structureren. Een werkgroep, die geformeerd is vanuit het management, is aan het werk om een handleiding op te stellen en de implementatie in de organisatie voor te bereiden. In deze handleiding worden richtlijnen geformuleerd betreffende fasering, taken en verantwoording. De procedure wordt daarmee vastgelegd en de beheersing krijgt een planmatige aanpak. Medewerkers, management, directie, College en Raad zullen zich de nieuwe werkwijze eigen moeten maken. We gaan er vanuit dat de implementatie in de 2^e helft van 2009 plaats kan vinden. Een in-company-opleiding Projectmatig Werken wordt voorbereid.

Een lerende organisatie is altijd in ontwikkeling. Dit geldt ook voor de gemeente Hulst. Het rapport stelt duidelijk een aantal onderwerpen aan de orde die opgenomen moeten worden in de handleiding; Projecten in Hulst.

De projecten die bij het onderzoek betrokken zijn, hebben voor de toekomst van Hulst een grote betekenis. Ze zijn, na realisatie, van bovenregionaal belang. We zijn er trots op, dat we dit, met relatief beperkte middelen en grote betrokkenheid van eenieder, hebben kunnen realiseren.

Hoogachtend
Burgemeester en Wethouders van Hulst,
De Secretaris, De Burgemeester,



HOOFDSTUK 7 NASCHRIFT VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE

Het door het college van burgemeester en wethouders geschetste beeld van een helder gefaseerde aanpak van projecten, consistente communicatie over de bereikte resultaten in relatie tot beoogde doelen en gestelde kaders en periodieke actieve informatieverstrekking, wordt blijkens de onderzoeksresultaten in de praktijk veelal in beperkte mate waargemaakt. De rekenkamercommissie vraagt hier dan ook nadrukkelijk de aandacht voor.

Tegelijkertijd is de rekenkamercommissie verheugd over het gegeven dat het college van burgemeester en wethouders onderkent dat wezenlijke verbeteringen noodzakelijk zijn als het gaat om de sturing, informatievoorziening en beheersing van grotere projecten. De aanbevelingen worden positief opgevat en de eerste concrete stappen naar een beduidend beter gestructureerde aanpak lijken op korte termijn te kunnen worden gezet.

Er vanuitgaande dat bestuur en organisatie verbeteringen oppakken met een vergelijkbare betrokkenheid als die waarmee zij aan grotere projecten werken, heeft de rekenkamercommissie er vertrouwen in dat in de toekomst niet alleen de doeltreffendheid maar ook de doelmatigheid van de aanpak van grotere projecten voldoende op orde zal komen.

BIJLAGE 1 SUGGESTIES UITWERKING AANBEVELINGEN

1 Ten aanzien van sturing

Voor de raad zijn er politieke, maatschappelijke, inhoudelijke en financiële overwegingen. Als het gaat om sturing door de raad gaat het vooral om het scheppen van kaders, in de regel bij aanvang van een project. Gedacht moet dan worden aan het formuleren van doelstellingen voor grotere projecten of het bepalen dat grotere projecten passen binnen geformuleerde doelstellingen. Ook kan de raad bijvoorbeeld bepalen dat een specifiek proces van communicatie en inspraak moet worden gevolgd of dat er een samenwerking met externe partijen wordt beoogd. Dit kunnen projectpartners in de uitvoerende sfeer danwel andere overheden zijn. Belangrijk is dat de raad zich rekenschap geeft van de consequenties die het stellen van bepaalde randvoorwaarden of kaders kunnen hebben. Zo kan een specifiek inspraakproces bijvoorbeeld van invloed zijn op het tijdpad en kan het wel of niet inzetten van het onteigeningsinstrument bijvoorbeeld van wezenlijke invloed zijn op de voortgang van een project.

In geval van financiële beslissingen zou de raad zich voor zover toepasselijk kunnen concentreren op de volgende aspecten:

- de beoogde doelstellingen van het project danwel de maatschappelijke effecten
- het beschikbaar te stellen bedrag
- de wijze van totstandkoming van de raming
- de termijnen van uitvoering en de invloed daarvan op de exploitatie o.a. in verband met veranderingen in prijspeil en rente effecten
- de looptijd voor de technische uitvoering en financiële verplichtingen
- de kapitaallasten van de investering voor de gemeente en de exploitatielasten na de voltooiing van het project
- een op maat gemaakte risicoanalyse

2 Ten aanzien van informatievoorziening

Enkele overwegingen die ten aanzien van de informatievoorziening kunnen worden genoemd zijn:

- bij de besluitvorming over het project zou de raad kunnen aangeven welke informatie zij specifiek wenst te ontvangen gedurende de looptijd van het project.
- de raad kan ook bepalen dat zij naast de jaarcyclusdocumenten algemene voortgangsinformatie wenst, eventueel gekoppeld aan een vaste verslagperiode en een vast format.
- de raad kan een aantal gebeurtenissen definiëren waarover zij geïnformeerd wenst te worden. Het voorkomen van bedoelde gebeurtenissen kan dan weer aanleiding zijn voor verdere besluitvorming.
- de informatievoorziening aan de raad kan periodiek plaatsvinden en onderdeel zijn van de interne gestandaardiseerde beheers- en rapportagestructuur met betrekking tot grotere projecten binnen de gemeente. De voortgangsrapportages kunnen inzicht geven in de fysieke voortgang van het project en de financiële stand van zaken, naast het ontstaan en de ontwikkeling van risico's. Duidelijk zal dan worden of het project zich nog immer binnen dezelfde tijdslijnen, financiële middelen danwel vooraf geformuleerde risicoanalyse bevindt. Afwijkingen hierop behoren dan afdoende te worden becommentarieerd en kunnen aanleiding zijn tot hernieuwde besluitvorming.
- de informatievoorziening aan de raad kan ook plaatsvinden middels periodieke presentaties waarbij een mondelinge toelichting wordt verzorgd en er gelegenheid is voor het stellen van vragen en eventueel het voeren van discussie of het vormen van gedachten over het vervolg van het project.

3 Ten aanzien van beheersing

Het indelen van een project in fasen en het werken aan de hand van een projectplan zijn belangrijke instrumenten voor de sturing en beheersing van een project. In het projectplan zullen afspraken kunnen worden vastgelegd over:

- o doelstelling en afbakening van het project
- o projectorganisatie (heldere toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden)
- o tijd (fasering en beslismomenten)
- o geld (budgetbewaking en beslismomenten)
- o informatie en informatievoorziening (rapportages en communicatie)
- o kwaliteit (bewaking en meting)
- o risico's en risicobeheersing (helder en volledig risicomodel)
- o dossiervorming en archivering (toegankelijkheid informatie)

Belangrijk is ook dat de relatie tussen de projectgroep of projectorganisatie en de reguliere lijnorganisatie op een goede en duidelijke manier wordt geregeld. Binnen het geheel van de organisatie moet duidelijk zijn wat het betekent als een bepaalde opgave projectmatig wordt aangepakt. Onderdeel hiervan is dat de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van met name projectleiders duidelijk zijn in de organisatie.

Bij het beheersen van risico's kan het periodiek doorlopen van een cyclus van risico-inventarisatie en kiezen, uitvoeren en evalueren van beheersmaatregelen een hulpmiddel zijn. Belangrijk is daarnaast dat risicobeheer niet alleen het domein van financiën of de controlfunctie is, maar dat er in de breedte van het project welbewust wordt gewerkt aan het reduceren en beheersen van zowel projectinhoudelijke als overige risico's.

BIJLAGE 2 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

De heer J.P. Hageman (lid gemeenteraad)

De heer D. Steijaert (lid gemeenteraad)

Mevrouw D. van Damme (wethouder)

De heer F. de Vries (wethouder)

De heer H. van den Boogert (voormalig hoofd afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling)

De heer R. van Damme (hoofd afdeling Openbare Ruimte)

De heer E. de Schepper (hoofd afdeling Financiën)

De heer G. Totté (directeur)

De heer W. Goudzwaard (Medewerker Ruimtelijke Ontwikkeling)

De heer A. Hiel (Medewerker Jeugd & Onderwijs)

De heer A. van Steveninck (hoofd afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling)

De heer P. Sturmans (directeur Perkpolder Beheer BV)

De heer A. Totté (Medewerker Ruimtelijke Ontwikkeling)