

Rekenkamerrapport

Sturing en beheersing van grote projecten

Angelique Hubens

20 november 2012

Inhoudsopgave

1. INLEIDING.....	1
1.1 ACHTERGROND.....	1
1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING.....	1
1.3 ANALYSE- EN NORMENKADER	2
1.4 OPZET EN UITVOERING	4
1.5 INDELING VAN HET RAPPORT.....	5
2 BELEIDSKADER.....	7
2.1 INVOERING VAN PROJECTMATIG WERKEN	7
2.2 ROL VAN DE RAAD	8
2.3 TOETSING VAN HANDBOEK PROJECTMATIG WERKEN	10
3 DE MAASPAREL	15
3.1 PLAN- EN BESLUITVORMINGSTRAJECT	15
3.2 STURING EN CONTROLE	16
3.3 TOETSING AAN NORMEN.....	18
4 HAVENFRONT MIDDEN.....	23
4.1 PLAN- EN BESLUITVORMING PROJECT	23
4.2 STURING EN CONTROLE	24
4.3 TOETSING AAN NORMEN.....	26
5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	29
5.1 CONCLUSIES	29
5.2 AANBEVELINGEN	31
BIJLAGE 1 BRONNEN	33
BIJLAGE 2 INTERVIEW MET RAADSLEDEN	39
BIJLAGE 3 CHECKLIST VOOR DE RAAD.....	40

1. INLEIDING

1.1 ACHTERGROND

De gemeente Maasgouw staat de komende periode voor een aantal grote uitdagingen. Kwaliteitsimpulsen voor de kernen en de woon- en leefomgeving staan hierbij centraal. In het verlengde hiervan staat een aantal grote projecten op stapel.

De belangrijkste kenmerken van een groot project zijn:

- financiële risico's zijn groot;
- het is niet-routinematig en in de tijd begrensd;
- gemeente is (op onderdelen) afhankelijk van derden;
- uitvoering is meerjarig en complex;
- maatschappelijke impact in de samenleving grote belangstelling van burgers, bedrijven en instellingen;
- politieke gevoeligheid.

Het blijkt in de praktijk lastig voor gemeenteraden om grip te krijgen en te houden op grote projecten. Daarbij komt nog dat de terugloop van financiële middelen uit het Gemeentefonds en de overdracht van rijkstaken naar gemeenten de volle aandacht nodig hebben van het gemeentebestuur. Voor de rekenkamercommissie was dit aanleiding om een onderzoek te doen naar de wijze waarop de gemeente Maasgouw grote projecten voorbereidt, stuurt en beheerst, hoe toezicht wordt gehouden en hoe hierover verantwoording wordt afgelegd. De raad moet zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigings rol ook op het gebied van grote projecten adequaat kunnen invullen. Dit onderzoek wil daartoe handvatten reiken.

Daarbij is het nadrukkelijk niet de bedoeling van de rekenkamercommissie om diepgravend op een specifiek project in te gaan. Ook wordt in dit onderzoek niet uitgebreid ingegaan op de samenwerking met externe partijen. Wel wil de rekenkamercommissie inzicht bieden in de wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan grote projecten en de rol die ambtelijke organisatie, college en raad hierin spelen. Vragen die we hierbij stellen, zijn onder andere:

1. Hoe stuurt de gemeente bij grote projecten op de aspecten tijd, geld en kwaliteit en welke waarborgen heeft zij hiervoor opgezet?
2. Zijn tussen college en raad heldere afspraken gemaakt over taken en wordt de raad adequaat betrokken in de sturing van grote projecten?
3. Welke leereffecten zijn er getrokken uit eerdere projecten en de evaluaties daarvan?

1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING

Het onderzoek heeft tot doel om inzicht te geven op welke wijze de sturing van grote projecten tot stand komt en de beheersing ervan plaatsvindt.

Daartoe moet het onderzoek inzicht bieden in de verschillende fasen van het project, dat wil zeggen in de voorbereiding (initiatieffase), de besluitvorming, de uitvoering en beheersing, evenals de controle en verantwoording.

De centrale onderzoeksvraag is:

Hoe organiseert de gemeente Maasgouw grote projecten en welke leerpunten over de sturing en beheersing kan de gemeente (de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, de ambtelijke organisatie) halen uit de ervaring in de praktijk?

Gelet op de centrale vraagstelling dient het onderzoek te worden opgesplitst in twee delen.

Deel 1: Beleidskader

1. Wat zijn de kaders voor projectmatig werken binnen de gemeente Maasgouw? Welke voorschriften kent de gemeente Maasgouw en in hoeverre voldoen deze aan algemeen geldende normen?
2. Zijn de kaders voldoende ingebed in de gemeentelijke organisatie (zowel bestuurlijk als ambtelijk)?
Relevant hierbij is:
 - op welke wijze vindt de start van een project plaats en op welke wijze wordt daarbij inhoud gegeven aan de kaderstellende rol van de raad?
 - welke kaders en afspraken bestaan er om de sturing en verantwoording van een project vorm te geven en wat zijn de regels ten aanzien van de toedeling van verantwoording en bevoegdheden?

Deel 2: Praktijk van projecten (in hoeverre worden de kaders in de praktijk gevolgd?)

Voor dit deel van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie twee projecten geselecteerd:

- Havenfront Midden Maasbracht;
- Basisschool Maasparel Stevensweert.

De afwegingen die een rol hebben gespeeld bij de selectie van deze projecten zijn:

- de projecten zijn gestart na de herindeling;
 - maatschappelijke impact in de samenleving is groot;
 - de projecten zijn actueel;
 - financiële risico's zijn groot.
3. Hoe is het voorbereidings- en besluitvormingsproces ingevuld?
Hierbij gaat het om zaken als:
 - wat zijn de door de raad vastgestelde kaders voor de geselecteerde projecten?
 - welke afspraken zijn gemaakt tussen raad en college over de informatievoorziening?
 4. Hoe worden deze projecten beheerst?
 - is sprake van een beheersbaar proces met doelstellingen, inschatting van risico's en opstellen van plannen en beheersmaatregelen?
 - wordt in de praktijk gehandeld naar het project-protocol?
 - welke afwijkingen hebben plaatsgevonden bij de geselecteerde projecten ten opzichte van de door de raad gestelde kaders en wat zijn de oorzaken daarvan?
 5. Zijn de afwijkingen tijdig teruggekoppeld aan de raad en voldoet deze terugkoppeling aan de informatiebehoefte van de raad?

1.3 ANALYSE- EN NORMENKADER

De rekenkamercommissie kijkt in dit onderzoek zowel naar de algemene kaders voor sturing en controle op grote projecten als naar de praktijk. Hierbij is het volgende analysekader over sturing en beheersing (controle en verantwoording) als uitgangspunt genomen.

Sturing op grote projecten is gericht op:

1. Het stellen van randvoorwaarden (kaders) voor het project in tijd, geld en kwaliteit door de raad.
2. Een onderbouwing voor het project en een analyse van risico's om een weloverwogen besluit te kunnen nemen door het college.
3. Afspraken over traject van verdere besluitvorming op college- en raadsniveau (welke project-fasering wordt gehanteerd en met welke besluitvormingdocumenten aan de raad worden deze fasen afgesloten).

Projectbeheersing van grote projecten is gericht op:

1. Het op de afzonderlijke niveaus (raad, college en ambtelijke organisatie) bewaken van de gestelde kaders ten aanzien van tijd, geld en kwaliteit.
2. Informatievoorziening richting genoemde organen (ambtelijke organisatie, college en raad), die de controle op de projectvoortgang mogelijk maakt.

Deze invulling van sturing en beheersing op grote projecten veronderstelt dat zowel in het voorgeschreven beleid als in de uitvoeringspraktijk een aantal aspecten goed is geregeld of 'gewaarborgd'. Deze waarborgen benoemt de rekenkamercommissie in de onderstaande tabel in drie delen. Deze driedeling gaat ervan uit dat aan ieder project een fase van planvorming ten grondslag ligt. Hierin zijn besloten de initiatiefase, definiëring, ontwerp en voorbereiding alvorens het project tot uitvoer komt. Nadat het project eenmaal is afgerond, vindt er idealiter een evaluatie plaats waarvan de uitkomsten kunnen worden meegenomen in de werkwijze van volgende grote projecten.

Tabel 1. Waarborgen voor sturing en beheersing op grote projecten

	Beleidskader	Praktijk van projecten
Planvorming	<ul style="list-style-type: none"> - Richtlijnen voor planvorming en raming - Rolverdeling raad, college en organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Onderbouwing plannen - Betrokkenheid raad - Projectafbakening - Risicoanalyse - Projectorganisatie
Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> - Richtlijnen voor (bij)-sturing en verantwoording - Rolverdeling raad, college en organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Bewaking voortgang in tijd en kwaliteit - Periodieke risicoanalyse - Informatievoorzienig raad en college
Evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> - Richtlijnen voor evaluatie - Rolverdeling raad, college en organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluatie projectuitvoering - Doorwerking

Een normenkader is opgesteld aan de hand van algemene documenten en vakliteratuur en relevante bepalingen in de wet- en regelgeving. Deze normen staan opgenomen in onderstaande tabel en gelden zowel voor het beleidskader – de algemeen geldende voorschriften – als voor de twee casussen uit de praktijk. Het normenkader bevat die aspecten waar, volgens de rekenkamercommissie, in voorzien moet zijn om als gemeente op adequate wijze invulling te geven aan de sturing en controle op grote projecten. Dat betekent onder andere dat het normenkader, evenals het analysekader, onderscheid maakt tussen normen ten aanzien van de planvorming, de uitvoering en de evaluatie. Daarnaast sluit het normenkader aan op de focus van de rekenkamercommissie om inzicht te bieden in de rolinvulling door de verschillende organen (raad, college, ambtelijke organisatie) bij de sturing en controle op grote projecten. Het doel dat de rekenkamercommissie met dit onderzoek nastreeft, is om de gemeenteraad van Maasgouw inzicht te bieden in de sturing en controle op grote projecten in hun gemeente. Voor alle fasen (planvorming, uitvoering en evaluatie) legt het normenkader dan ook een belangrijke focus op die rolinvulling en de wijze waarop er waarborgen zijn gecreëerd voor een goede rolinvulling door de verschillende organen.

Tabel 2. Normenkader voor sturing en beheersing op grote projecten

Planvorming	
1.	Het project vloeit expliciet voort uit het vastgestelde beleid met de gemeente Maasgouw.
2.	Op basis van een gedegen probleemanalyse is er een helder projectdoel beschreven.
3.	De raad heeft een helder projectdoel vastgesteld, waarbij de raad in staat is gesteld om keuzes te maken.

4	Het college heeft de haalbaarheid van het project en het projectdoel onderzocht, inclusief een analyse van risico's, dat heeft geleid tot een risicobeheersing in de uitvoeringsfase.
5	De raad heeft op basis van bovenstaande (norm 3 en 4) een raadsbesluit genomen.
6	Het project is duidelijk afgebakend in termen van tijd, geld en kwaliteit.
7	Er zijn duidelijke afspraken over het traject en te voorziene en niet voorziene beslismomenten op college- en raadsniveau.
8	Het projectplan geeft een overzicht van de inrichting van de projectorganisatie en de belegging van verantwoordelijkheden.
Uitvoering	
9	De organen (raad, college en ambtelijke organisatie) bewaken ieder vanuit hun eigen rol de uitvoering van het project in termen van tijd, kwaliteit en geld.
10	De informatievoorziening van ambtelijke organisatie naar college en van college naar raad geeft inzicht in de voortgang van het projectdoel in termen van tijd, geld en kwaliteit en wijzigingen in risico's. Het college zorgt daarbij voor een periodieke analyse van risico's bij het project.
11	In het geval van afwijkingen ten opzichte van de vooraf gestelde doelen qua tijd, geld en kwaliteit, wordt de raad actief geïnformeerd en zo nodig om een besluit gevraagd.
12	Er is sprake van een goed opgebouwd, transparant en werkbaar projectdossier.
Evaluatie	
13	Er is sprake van een goed opgebouwd, transparant en volledig dossier conform de Archiefwet.
14	Na afloop van het project is een evaluatie uitgevoerd waarbij is bepaald in hoeverre aan de vooraf gestelde doelen qua tijd, geld en kwaliteit is voldaan.
15	De evaluatie is aan de raad voorgelegd.
16	De evaluatie heeft geleid tot maatregelen om gesignaleerde problemen bij een volgend project te voorkomen.
17	Raad, college en betrokken ambtenaren geven aan bekend te zijn <i>en</i> te werken met de richtlijnen voor sturing en controle op projecten.

1.4 OPZET EN UITVOERING

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei - september. Bij de uitvoering van het onderzoek is gebruikgemaakt van verschillende bronnen en methoden: deskresearch, audioverslagen, interviews en een rondetafeloverleg.

In de eerste fase zijn de algemene documenten over sturing en beheersing van grote projecten geanalyseerd en is een interview gehouden met de concerncontroller die de leiding heeft gehad over het project 'Projectorganisatie'. In deze fase is ook het normenkader opgesteld dat gecommuniceerd is naar betrokkenen.

In de tweede fase is een dossieranalyse van het Project de Maasparel in Stevensweert en Havenfront Midden in Maasbracht uitgevoerd. Ook hier zijn interviews gehouden met de projectleiders en portefeuillehouders van deze projecten.

In de derde fase is een gezamenlijk interview gehouden met de fractievoorzitters en de leden van de rekenkamercommissie. De bevindingen uit de voorgaande fasen zijn voorgelegd aan de raadsleden, de centrale vraag is in hoeverre de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan uitoefenen bij de sturing en beheersing van projecten.

De bevindingen uit voorafgaande fasen worden vastgelegd in een conceptrapportage. Deze wordt voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor een check op feitelijke onjuistheden. In dit onderzoek wordt het traject van hoor en wederhoor als proef niet meer uitsluitend schriftelijk ingevuld. De conceptrapportage wordt besproken met het management en later (inclusief aanbevelingen) met het college. Ook bestaat er het voornemen om met het presidium te overleggen of de presentatie van dit eindrapport in de raadscommissie interactiever kan plaatsvinden.

1.5 INDELING VAN HET RAPPORT

Na dit inleidende hoofdstuk, waarin ook het analyse- en normenkader is gegeven, wordt in hoofdstuk 2 het algemeen beleidskader geschetst en getoetst. In hoofdstuk 3 wordt het project de Maasparel beschreven en getoetst en in hoofdstuk 4 Havenfront Midden. Tot slot worden in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen gegeven. In de bijlage vindt u de gebruikte bronnen, zoals geïnterviewde personen en de geraadpleegde documenten, vragen voor het interview met de raadsleden en de checklist voor raad bij projecten.

2 BELEIDSKADER

Dit hoofdstuk gaat in op de richtlijnen en voorschriften die de gemeente Maasgouw hanteert ten aanzien van de sturing en controle op grote projecten.

2.1 INVOERING VAN PROJECTMATIG WERKEN

Bij de fusie van de gemeenten tot de gemeente Maasgouw, waarbij sprake was van circa zestig investeringsprojecten, werd het nodig geacht om op een uniforme wijze projectmatig te gaan werken. In eerste instantie was dit nog alleen gericht op een standaard projectrapportage, waarvoor eind 2007 de werkgroep 'Projectrapportage' actief is geweest.

In januari 2008 is het project Projectorganisatie opgetuigd. Dit project had een driedelig doel:

- de besturingsfilosofie over projecten te bepalen;
- structuur aanbrengen binnen de projecten;
- de projecten te beheersen en hierover tijdig te rapporteren.

In juli 2008 is het handboek Projectorganisatie, die in samenwerking met de projectleiders tot stand is gekomen, gereed. In dit handboek wordt ten eerste ingegaan op de sturingsfilosofie en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen een project. Ten tweede op de projectfasering en de beslisdocumenten en ten derde op de projectbeheersing en rapportage.

Ook wordt in het handboek opgemerkt dat in de gemeente Maasgouw nog niet echt projectmatig gewerkt wordt, terwijl dit wel gewenst is. Vooral de start van een project zou gestructureerder moeten plaatsvinden door middel van een startnotitie in plaats van op ad-hocbasis.

Op 26 maart 2008 neemt het college twee besluiten, ten eerste: in principe worden één projectleider en één portefeuillehouder per project aangewezen. Ten tweede: er wordt altijd een startnotitie opgesteld en op basis hiervan wordt besloten of een projectopdracht wel of niet wordt uitgevoerd.

De belangrijkste uitgangspunten van projectmatig werken zijn de teamverantwoordelijkheid van de projectgroep, de centrale sturing en de rollen helder vastleggen. Ook wordt het project opgedeeld in de fasen: initiatief-, definitie-, ontwerp-, voorbereidings-, realisatie- en nazorgfase. De bijbehorende beslisdocumenten zijn: de startnotitie, projectopdracht, plan van aanpak, voortgangsrapportages met GOCKIT (geld, organisatie, communicatie, kwaliteit, informatie en tijd).

Na één jaar, in juni 2009, wordt het handboek Projectorganisatie geëvalueerd. Het blijkt dat het handboek wel bekend is, maar nog onvoldoende wordt gebruikt in de organisatie, vandaar dat het handboek herzien wordt. In februari 2010 wordt de herziene versie van 'Projectmatig Werken (PW)' vastgesteld door het college.

In het herziene handboek PW zijn de hierboven genoemde uitgangspunten van de eerste versie gehandhaafd. Wel zijn aanpassingen en verbeteringen aangebracht ten aanzien van de uitwerking van de projectrapportages en vooral ten aanzien van de verschillende rollen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de spelers in en rondom een project.

In een project zijn dit de volgende vier spelers:

1. De bestuurlijk opdrachtgever; dit is één portefeuillehouder die de verantwoordelijkheid draagt namens het college en het project stuurt op hoofdlijnen aan de hand van beslisdocumenten (go/no go besluiten) en de voortgang bewaakt.
2. De ambtelijk opdrachtgever; dit is het afdelingshoofd en geeft leiding aan de projectleider.
3. De projectleider is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project conform de afspraken uit de projectopdracht.
4. De projectgroepleden die samenwerken met de projectleider.

Daarnaast worden er nog drie spelers **rond een project** onderscheiden. Dit is ten eerste het Management Overleg (MO), welke een belangrijk rol speelt in de lijnfunctie en zich toespitst op het

bepalen van startnotitie, projectopdracht en bewaking van planning en control. Ten tweede het college, waarvan de bestuurlijk opdrachtgever onderdeel is. Ten derde de rol van de raad. Hier wordt gesteld: *'Normaliter heeft de raad haar rol als controleur van het college en is het college de uitvoerder van het door de raad vastgestelde beleid.'* De kaderstellende rol van de raad wordt hier niet benoemd. Wel wordt opgemerkt dat het denkbaar is dat de raad de rol van bestuurlijk opdrachtgever zou kunnen vervullen. Deze mogelijkheid wordt niet verder uitgewerkt.

In oktober 2010 is er een plan van aanpak opgesteld. Het plan van aanpak 'Uitrol projectmatig werken' moet ertoe leiden dat het eindresultaat van projectmatig werken voor alle projecten in 2011 eenduidig geoperationaliseerd is en wordt toegepast door de gehele organisatie. Het gaat om de vertaling van het theoretische handboek naar de projectmanagementpraktijk van alledag. De planning is om hiervoor in 2010 de eerste prioritaire activiteiten uit te voeren.

In het plan van aanpak wordt een groot aantal activiteiten benoemd, variërend van trainingen tot cultuuraspecten en van coaching tot voortgangsrapportages. Kortom: een mix aan activiteiten, gericht op de structuur, cultuur, mensen en middelen van de organisatie. Echter, de volgende activiteiten zijn prioritair genoemd:

- benoemen van de majeure projecten;
- uitvoeren van een nulmeting voor de majeure projecten;
- instrueren van projectleiders over het handboek en de vastgestelde werkwijze;
- opstart cyclus voortgangsrapportage majeure projecten.

Deze activiteiten zijn tot een goed einde gebracht. Wel merkt de rekenkamercommissie op dat onduidelijk is op basis van welke criteria het college 12 majeure projecten heeft benoemd. Ook lijkt dit eenmalig te zijn vastgesteld aangezien er geen criteria of een procedure is over wat een (nieuw) project majeur maakt.

Verdere uitvoering van de andere activiteiten die niet prioritair waren staan nog gepland.

Sinds 2010 loopt er ook een projectleidersoverleg waarin de projectleiders, één afdelingshoofd en een financiële controller deelnemen. Het hoofddoel is het delen van kennis door de projectleiders.

Onderwerpen die onder andere ter sprake komen, zijn:

- implementatie van het handboek PW
- spanningsveld tussen lijn- en projectorganisatie;
- rolinvulling van projectleider: zelf doen en laten toetsen door andere leden projectgroep of anderen laten doen waarna de projectleider toetst;
- stroomlijnen van besluitvormingsprocessen;
- financiële rapportage toevoegen aan handboek.

2.2 ROL VAN DE RAAD

In deze paragraaf wordt besproken of de raad betrokken is geweest bij het proces van de invoering van projectmatig werken en in hoeverre zij hierin betrokken wil worden. Ook komt aan bod welke rol de raad wil spelen bij de sturing en beheersing van projecten.

Het handboek Projectmatig Werken is niet door de raad vastgesteld; sommige raadsleden hebben er wel van gehoord, maar kennen de inhoud niet. Uit het interview komt naar voren dat raadsleden enerzijds van mening zijn dat projectmatig werken duidelijk een zaak is van het college. Anderzijds geven zij aan dat het van groot belang is dat de rol van de raad bij de kop (kaderstelling) en bij de staart (beoogde effecten bereikt) duidelijk beschreven staat in dit handboek of op een andere wijze vastligt. Het is aan het college om te bepalen of een project tot majeur project wordt benoemd. De belangrijkste criteria voor het bepalen van een majeur project zijn de financiële risico's en de maatschappelijke impact.

In de commissievergadering is besloten dat er een thema-avond zal worden georganiseerd over majeure projecten. Uit de voorbereidingsbijeenkomst voor deze thema-avond d.d. 14 april jl. hebben de raadsleden besloten de thema-avond niet door te laten gaan en de voorgestelde methodiek rapportage majeure projecten ter besluitvorming aan de raad voor te leggen. De raadsleden geven aan dat een extra themabijeenkomst over dit onderwerp geen meerwaarde zou hebben. Er vindt een

aantal inhoudelijke aanpassingen plaats, namelijk dat de rapportage gekoppeld gaat worden aan een raadsinformatiebrief en twee keer per jaar zal plaatsvinden in plaats van de voorgestelde vier keer. Op de raadsvergadering van 1 juni 2011 wordt als hamerstuk ingestemd met de rapportage majeure projecten.

Uit het gezamenlijke interview met de raadsleden komt het beeld naar voren dat raadsleden niet tijdig geïnformeerd worden over het verloop van projecten. De rapportage majeure projecten heeft hierin, naar mening van de raadsleden geen verbetering gebracht, want als projecten binnen de gestelde kaders blijven, biedt deze halfjaarlijkse rapportage voldoende informatie. Echter niet als het gaat om afwijkingen. Het voorstel wordt geopperd om tweemaandelijks of per kwartaal een afwijkingenrapportage aan te bieden waarin de criteria tijd, geld en kwaliteit worden bewaakt. Op compacte wijze, op één A4'tje, om zo de voortgang van projecten qua tijd, geld en kwaliteit te waarborgen. Te denken valt ook aan de stoplichtrapportage, waarbij alleen een toelichting wordt gegeven als het dreigt fout te gaan. Dit inzicht is bij de ambtelijke organisatie bekend en in die zin kan een dergelijke rapportage snel opgeleverd worden. Raadsleden geven aan dat zij hiermee hun controlerende taak beter zouden kunnen uitoefenen doordat zij dan tijdig voorzien worden van informatie. Een raadsinformatiebrief is op zich een goed middel om de raadsleden te informeren over afwijkingen bij een project, alleen de ervaring heeft geleerd dat dit niet altijd tijdig is en soms ook te veel ingaat op detailniveau. Daarnaast zou de raad meer gebruik willen maken van Prorap en de Jaarrekening om zijn controlerende rol uit te oefenen. Echter, de Jaarrekening leent zich nu onvoldoende om goed te kunnen nagaan of de beoogde effecten zijn bereikt.

De raadsleden geven bij dit gezamenlijke interview ook aan dat hun kaderstellende rol bij projecten minimaal is en dat de raad een passieve houding aanneemt. Dit komt onder andere doordat bij de raad deskundigheid ontbreekt en het niet lukt om gezamenlijk op te treden en prioriteiten aan te geven in bestuursopdrachten. Raadsleden geven aan bestuursopdrachten wenselijk te vinden. Bestuursopdrachten kunnen gebruikt worden voorafgaand aan een startnotitie of naar aanleiding van een startnotitie om het project verder uit te werken. In het verleden waren er bij projecten soms geen startnotities. Of als deze er wel waren, werden er geen scenario's uitgewerkt waardoor de raad niet kon kiezen. Overigens geeft de raad duidelijk aan het bestuurlijk opdrachtgeverschap niet te ambiëren, ook niet bij heel grote, majeure projecten. De portefeuillehouder dient te allen tijde de bestuurlijk opdrachtgever te zijn. In het geval van een groot majeur project zou een klankbordgroep van een aantal raadsleden wel wenselijk zijn.

Het evalueren van projecten wordt door de raadsleden als een zeer belangrijk onderdeel gezien van projectmatig werken. Het is van groot belang voor een lerende organisatie. De indruk bestaat dat dit nu binnen de organisatie onvoldoende gebeurt. Dit blijkt onder andere ook uit het feit dat evalueren in het geheel niet benoemd staat in het handboek. Ook de raad evalueert onvoldoende, zij gaat niet na of de beoogde effecten zijn bereikt. Enerzijds omdat deze effecten niet altijd goed benoemd zijn in de startnotities van projecten en de organisatie al niet evalueert, anderzijds omdat de raad er ook niet op aandringt of op terugkomt om projecten te evalueren.

2.3 TOETSING VAN HANDBOEK PROJECTMATIG WERKEN

In deze paragraaf toetst de rekenkamercommissie in hoeverre er bij de voorschriften in het handboek Projectmatig Werken voldoende waarborgen zijn ingebouwd voor de sturing en beheersing van projecten.

Tabel 3. Toetsing van het handboek Projectmatig Werken

	Norm	Waarborg in handboek PW
Planvorming		
1.	Het project vloeit expliciet voort uit het vastgestelde beleid van de gemeente Maasgouw.	Voldaan. In het handboek PW wordt bij de startnotitie een relatie met het beleid van de gemeente Maasgouw gelegd, zoals missie/visie, coalitieprogramma, kadernota of programmabegroting. De vraag: 'past de opdracht binnen vastgestelde beleidskaders?' dient beantwoord te worden.
2.	Op basis van een gedegen probleemanalyse is er een helder projectdoel beschreven.	Voldaan. In de startnotitie moet een probleemstelling worden opgenomen waarin beantwoord dient te worden wat het probleem is en voor wie en waarom het opgelost dient te worden. Vervolgens moet in de projectopdracht het doel waartoe het project zal leiden, beschreven te worden.
3.	De raad heeft een helder projectdoel vastgesteld, waarbij de raad in staat is gesteld om keuzes te maken.	Niet voldaan. Het handboek definieert niet op welke momenten de raad betrokken dient te worden en ook niet op welke momenten een raadsbesluit nodig is. Onduidelijk is wie de projectopdracht dient vast te stellen; volgens het handboek kan dit het managementoverleg (MO), college en/of raad zijn. Hiervoor is geen vaste procedure opgenomen.
4.	Het college heeft de haalbaarheid van het project en het projectdoel onderzocht, inclusief een analyse van risico's, dat heeft geleid tot een risico-beheersing in de uitvoeringsfase.	Deels voldaan. In het handboek is opgenomen dat het college naar aanleiding van de startnotitie besluit of het idee wordt uitgewerkt in een projectopdracht. In de startnotitie is geen haalbaarheidsonderzoek als vast onderdeel opgenomen, wel een globale risico-inventarisatie. In de projectopdracht dient een uitgewerkte inventarisatie van de risico's te worden opgenomen en ook in de voortgangsrapportage is een risicoparagraaf opgenomen.

5	De raad heeft op basis van bovenstaande (normen 3 en 4) een raadsbesluit genomen.	Niet voldaan. De handleiding geeft niet aan op welke momenten een raadsbesluit vereist dan wel gewenst is. Ook geeft de handleiding niet aan op basis van welke criteria dit dient te gebeuren.
6	Het project is duidelijk afgebakend in termen van tijd, geld en kwaliteit.	Voldaan. Conform het handboek dient het projectplan hierin te voorzien en dient hier in de startnotitie ook al een belangrijke voorzet voor gegeven te zijn.
7	Er zijn duidelijke afspraken over het traject en te voorziene en niet voorziene beslismomenten op college- en raadsniveau.	Deels voldaan. Het handboek voorziet in duidelijke afspraken over de voortgangsrapportages aan het college en de raad, zodat afwijkingen tussen de projectopdracht en de werkelijkheid tijdig gesignaleerd kunnen worden. Het handboek stelt dat deze voortgangsrapportages alleen dienen ter informatie . De feitelijke afwijkingen van de projectopdracht worden via separate beslisdocumenten ter besluitvorming voorgelegd. In het handboek is niet nader uitgewerkt op welk moment dit dient te gebeuren en of dit op college- of raadsniveau moet gebeuren. Daarnaast bevat het handboek geen verwijzingen naar andere relevante voorschriften in Maasgouw, zoals handboek Ruimtelijke plannen, Inkoop- en Aanbestedingsbeleid en het Mandaat-, volmacht en machtigingsregister.
8	Het projectplan geeft een overzicht van de inrichting van de projectorganisatie en de belegging van verantwoordelijkheden.	Grotendeels voldaan. In het handboek wordt een overzicht van de interne spelers gegeven met de bijbehorende taken en verantwoordelijkheden. Aandachtspunt is dat onduidelijk is of de projectleider rechtstreeks kan communiceren met de bestuurlijk opdrachtgever of dat dit ook via de ambtelijk opdrachtgever dient te gebeuren. In het handboek staat vermeld dat de bestuurlijk opdrachtgever regelmatig door de ambtelijk opdrachtgever of de projectleider op de hoogte gehouden moet worden van de voortgang van het project.

Uitvoering		
9	De organen (raad, college en ambtelijke organisatie) bewaken ieder vanuit hun eigen rol de uitvoering van het project in termen van tijd, kwaliteit en geld.	Deels voldaan. Voor het college, managementoverleg en de ambtelijke organisatie (projectleider en projectgroepleden) staan de rollen helder omschreven. De rol van de raad is alleen beschreven als controleur. De kaderstellende rol wordt niet genoemd in het handboek. Wel staat vermeld dat de raad de rol van bestuurlijk opdrachtgever kan vervullen, maar dit is niet nader uitgewerkt.
10	De informatievoorziening van ambtelijke organisatie naar college en van college naar raad, geeft inzicht in de voortgang van het projectdoel in termen van tijd, geld en kwaliteit en wijzigingen in risico's. Het college zorgt daarbij voor een periodieke analyse van risico's bij het project.	Voldaan. Het handboek schrijft voor op welke momenten en wie geïnformeerd dient te worden. De projectleider dient namelijk tweemaandelijks een voortgangsrapportage voor te leggen aan de ambtelijk opdrachtgever, die dit vervolgens overlegt met de bestuurlijk opdrachtgever. De bestuurlijk opdrachtgever is verantwoordelijk voor doorgeleiding naar de andere leden van het college. Aan de raad dient elk kwartaal gerapporteerd te worden over de majeure projecten. Op verzoek van de raad is dit later bijgesteld naar een halfjaarlijkse rapportage.
11.	In het geval van afwijkingen ten opzichte van de vooraf gestelde doelen ten aanzien van tijd, geld en kwaliteit wordt de raad actief geïnformeerd en zo nodig om een besluit gevraagd.	Voldaan. In het format van de voortgangsrapportages aan de raad worden de afwijkingen benadrukt door een kleurcodering. "Wanneer een rapportage rood kleurt, bijvoorbeeld doordat er grote budgettaire overschrijdingen worden verwacht, zal dit aanleiding zijn voor het opstellen van een raadsvoorstel dat zo snel mogelijk aan de raad zal worden voorgelegd."
12	Er is sprake van een goed opgebouwd, transparant en werkbaar projectdossier.	Voldaan. In het handboek wordt een voorbeeld gegeven van een dossieropbouw en aan welke criteria dit dossier minimaal moet voldoen.

Evaluatie		
13.	Er is sprake van een goed opgebouwd, transparant en volledig dossier conform de Archiefwet.	Voldaan. In het handboek wordt onderscheid gemaakt tussen een werkbaar dossier en een dossier conform de Archiefwet. Er staan geen criteria opgenomen waaraan een archiefdossier dient te voldoen. Opgemerkt wordt dat volgens de archiefwet maar een beperkt aantal stukken gedurende een beperkte tijd bewaard hoeven te worden. Deze manier van dossiervorming zou kunnen leiden tot problemen in geval van bijvoorbeeld accountantscontroles of verantwoording van subsidies. Uiteraard moeten in het archief wel de projectdocumenten aanwezig zijn die volgens de archiefwet voorgeschreven worden
14.	Na afloop van het project is een evaluatie uitgevoerd waarbij is bepaald in hoeverre aan de vooraf gestelde doelen voor tijd, geld en kwaliteit is voldaan.	Niet voldaan. Het handboek voorziet niet in een projectevaluatie van de projecten. Het handboek zelf is wel na een jaar geëvalueerd, echter niet op de vooraf gestelde doelen tijd en geld; wel op kwaliteit.
15.	De evaluatie is aan de raad voorgelegd.	Niet voldaan. Het handboek voorziet niet in een projectevaluatie en daarom kan het ook niet aan de raad zijn voorgelegd. Ook de eigen projectevaluatie is niet aan de raad voorgelegd.
16.	De evaluatie heeft geleid tot maatregelen om gesignaleerde problemen bij een volgend project te voorkomen.	Niet voldaan. Het handboek voorziet niet in een projectevaluatie. Terzijde wordt opgemerkt dat de eigen projectevaluatie heeft geleid tot aanpassingen en verbeteringen in de herziene versie van het handboek PW.
17.	Raad, college en betrokken ambtenaren geven aan bekend te zijn en te werken met de richtlijnen voor sturing en controle op projecten.	Deels voldaan. College en betrokken ambtenaren zijn op de hoogte van het handboek. Het werken met het handboek geldt alleen voor de majeure projecten. De raad heeft gehoord van het handboek, maar is niet bekend met de inhoud.

3. DE MAASPAREL

In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf chronologisch een overzicht van het plan- en besluitvormingstraject gegeven. De Maasparel betreft de bouw van een brede onderwijsvoorziening met kinderopvang. In de tweede paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de sturing en controle van dit project. Tot slot worden in de derde paragraaf de bevindingen van de rekenkamercommissie gegeven aan de hand van de normen.

3.1 PLAN- EN BESLUITVORMINGSTRAJECT

2008

De oorsprong van dit project is gelegen in 2008, toen duidelijk werd dat twee schoollocaties niet langer haalbaar waren en het leerlingenaantal van de school in Ohé en Laak te laag was. In de raadsvergadering van juni 2008 is hierover een rondvraag geweest en die is beantwoord door een memo van inwonerszaken over het voortbestaan van de school en de verantwoording van het schoolbestuur SKOEM. Drie jaar lang bleef het leerlingenaantal in Ohé en Laak onder de vereiste minimumnorm, waardoor de rijksbekostiging van deze school zou worden stopgezet in 2009. De gemeente is verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting en heeft daarom bij de behandeling van de 2^e Prorap € 20.000 ter beschikking gesteld voor een studie naar de mogelijkheid van een unilocatie voor de scholen in Ohé en Laak en Stevensweert.

2009

Per 1 augustus 2009 zijn beide scholen gefuseerd, waardoor de bekostiging zeker was gesteld; echter, de instandhouding van twee scholen op twee locaties blijkt organisatorisch, pedagogisch en financieel niet haalbaar. Inmiddels heeft Plangroep 'Heggen 22' in juni 2009 potentiële locaties onderzocht en vier kansrijke locaties geselecteerd. De meest kansrijke locatie is de huidige school in Stevensweert, waarbij wordt aanbevolen om zowel nieuwbouw als ver-/uitbouw nader te onderzoeken.

In de raadsvergadering van 24 september 2009 gaf de raad het college de opdracht voor een haalbaarheidsstudie (ruimtelijk en financieel) naar vijf locaties voor een Unilocatie basisscholen Stevensweert en Ohé en Laak; dit zijn de vier kansrijke locaties en de huidige schoollocatie in Ohé en Laak. Hierbij worden ook de mogelijkheden onderzocht voor een combinatie met huisvesting van Stichting Menswel Kinderopvang en de bibliotheek (het bredeschoolconcept).

2010

In februari rondde Complan deze haalbaarheidsstudie af en ook hier scoort de huidige schoollocatie in Stevensweert beter, zowel op ruimtelijk, kwalitatief, financieel als planningstechnisch gebied. De kosten voor deze locatie worden geraamd op circa € 1,3 mln. Na aftrek opbrengsten zou een investering benodigd zijn van € 0,9 mln en de huisvesting zou zonder vertraging gereed kunnen zijn in augustus 2011. Het schoolbestuur SKOEM en Stichting Menswel kon zich vinden in de conclusies van de haalbaarheidsstudie.

In de raadsvergadering van 3 juni 2010 wordt – onder voorbehoud – besloten om op 8 juli 2010 de huidige schoollocatie Stevensweert aan te wijzen als unilocatie basisschool 'De Maasparel' en in te stemmen met een bouwvoorbereidingskrediet van € 150.000. Bij de financiële aspecten wordt gesteld dat: *"In de meerjarenbegroting is met ingang van het jaar 2012 rekening gehouden met een raming van € 108.000 kapitaalslasten, uitgaande van een investeringsbedrag van € 1 mln. De formele kredietverlening (het raadsbesluit) dient te zijner tijd nog plaats te vinden."* Het voorbehoud bestaat eruit dat het college een overzicht verstrekt met een vergelijking tussen renovatie-uitbreiding en nieuwbouw. Het college adviseert renovatie-uitbreiding, zonder gedeeltelijke verkoop van het schoolterrein. Dit advies wordt overgenomen door de raad op 8 juli 2010, waarmee de definitieve keuze en het voorbereidingskrediet vastligt. De raad heeft geen besluit genomen over het totale investeringsbedrag, maar gaat wel uit van de voorgestelde € 1 mln uit de Programmabegroting.

In september 2010 wordt duidelijk dat het schoolbestuur het bouwheerschap overdraagt aan de gemeente. In die gevallen waarbij meerdere partners moeten samenwerken, dus niet alleen school maar ook kinderopvang, krijgt de gemeente vaak het bouwheerschap.

In november 2010 stelde het college een Plan van Aanpak 'Aanpassing en uitbreiding basisschool de Maaspael in Stevensweert' vast; hierin wordt uitgegaan van een investering van € 1,1 mln. De totale kosten bedragen € 1,3 mln. Na aftrek van opbrengsten blijft er een investering over van € 1,1 mln. In het Plan van aanpak wordt het volgende vermeld: *"Het totale krediet voor de uitbreiding/aanpassing moet te zijner tijd vastgesteld worden door de gemeenteraad en is afhankelijk van het aanbestedingsresultaat. Als bouwheer is de gemeente verantwoordelijk voor de realisatie van de voorziening binnen de financiële kaders. Eventuele mee- en tegenvallers komen voor rekening van de gemeente."* Daarnaast werd voorgesteld om een externe projectleider aan te trekken voor de periode januari 2011 tot augustus 2012 ten laste van het voorbereidingskrediet.

2011

In januari 2011 wordt Bongers Managementconsult geselecteerd uit twee offertes. De projectleider gaat aan de slag met zijn Concept Plan van Aanpak en dit wordt door het college vastgesteld. In mei 2011 besluit het college om door middel van een onderhandse aanbesteding een architectenselectie toe te passen en de gunning te verlenen op basis van de economisch meest voordelige inschrijving. De opdracht wordt nog in dezelfde maand gegund aan KDV Architectuur Eindhoven. In juni en oktober vinden er informatieavonden plaats, waar betrokkenen worden geïnformeerd. De verkeersveiligheid is hierbij een belangrijk onderwerp.

In november 2011 heeft de raad een raadsinformatiebrief ontvangen waarin wordt gemeld dat de Stichting Menswel is afgehaakt en dat verder wordt samengewerkt met kinderopvangorganisatie Ut Kerreraad. De raad wordt verzocht in te stemmen met de opdrachtverlening dat de investering van de school binnen het geraamde krediet van € 1 mln blijft en dat de raad na de aanbesteding een voorstel ontvangt ter vaststelling van het totale investeringskrediet (inclusief peuterspeelzaalwerk en kinderopvang). Dit is besproken in de commissievergadering van 6 december 2011 en de commissie besluit om de formele vaststelling van het krediet te laten plaatsvinden na de aanbestedingsprocedure. Vervolgens krijgt de raad in december een raadsmededeling waarin de uitbreiding van de investering van € 1 mln naar € 1,2 mln wordt voorgesteld vanwege de integratie van de peuterspeelzaal. Deze hogere investering komt voor rekening van Ut Kerreraad en wordt via huur terug geïnd. In de raadsvergadering van 15 december komt dit onderwerp niet op tafel. Er wordt geen raadsbesluit genomen, terwijl dit wel gewenst zou zijn omdat het duidelijk niet meer binnen het financiële kader van € 1 mln blijft. De motivering hierbij dat de kapitaallasten gelijk blijven is naar mening van de rekenkamercommissie niet valide, aangezien de totale kredietsom leidend is voor het financiële kader.

Het college start de aanbestedingsprocedure voortvarend; in december 2011 besluit het college – in verband met het tijdspad – voor een onderhandse aanbesteding met een selectieprocedure van vijf aannemers, waarbij de oplevering van het gebouw is voorzien in juli 2012.

2012

Het college besluit in januari om een omgevingsvergunning te verlenen – zonder de aanhoudingsplicht – op basis van het nieuwe bestemmingsplan, om op deze wijze de projectplanning te kunnen halen. Vervolgens besluit het college in februari om, vooruitlopend op de kredietvoting, een deelopdracht te verlenen aan aannemer Meulen Bouw voor € 300.000 met tevens een raadsvoorstel voor 15 maart om een definitief krediet aan de raad te vragen van in totaal € 1,6 mln. Dit leidde tot een stevige discussie tussen een groot deel van de raad en de portefeuillehouder. Er zijn drie oorzaken aan te wijzen voor de overschrijding: meer voorbereidingskosten, integratie peuterspeelzaal en duurdere aanbesteding dan verwacht. De raad ziet dit als weer een overschrijving van een projectbudget, terwijl de portefeuillehouder van mening is dat de rekensommen bij dit project kloppen.

In mei ontvangt de raad een raadsinformatiebrief, waarin melding wordt gemaakt van constructiegebreken die vooraf niet te voorzien waren. Deze gebreken hebben als consequentie dat de oplevering vertraagd is tot september 2012 en een kredietverhoging nodig is van circa € 70.000.

3.2 STURING EN CONTROLE

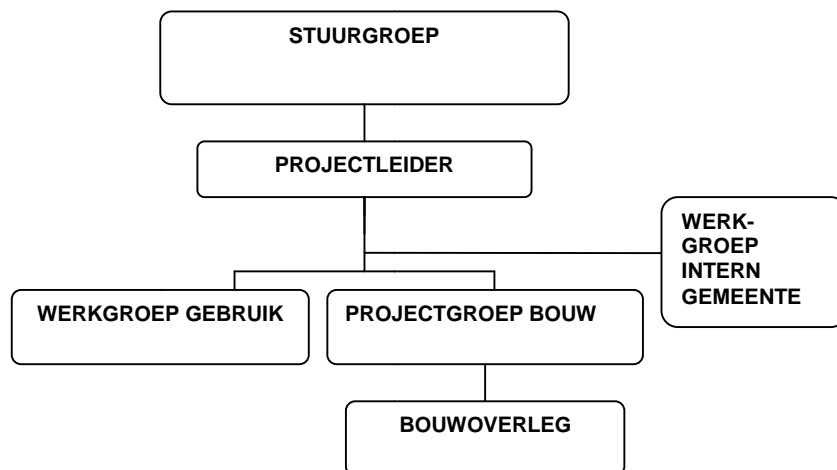
Inrichting projectorganisatie

In de planvormingsfase was er nog geen sprake van een inrichting van een projectorganisatie. Het project was toen ondergebracht bij de afdeling Inwonerszaken onder verantwoording van teamcoördinator onderwijs en welzijn. Hij geeft aan dat het in de voorbereidingsfase nog niet zinvol

was om een projectorganisatie op te richten. Alle disciplines bij elkaar zetten, geeft pas meerwaarde als mensen een duidelijke taak en inbreng kunnen hebben.

De projectorganisatie is opgericht nadat eind 2010 het projectplan is vastgesteld door het college. Dit moest snel gebeuren aangezien de gemeente toen duidelijk werd dat de gemeente het bouwheerschap kreeg. Er is toen besloten om een externe projectleider in te huren, die het dagelijkse management over het project voert en ervoor zorgt dat het resultaat behaald wordt binnen de (financiële) kaders.

De projectstructuur is als volgt:



Aan de stuurgroep nemen deel de portefeuillehouder (voorzitter), de projectleider, de teamcoördinator onderwijs en welzijn en de directeur schoolbestuur. Dus zowel de bestuurlijk als de ambtelijk opdrachtgever neemt deel aan de stuurgroep. In de projectgroep bouw is de projectleider de voorzitter. In het plan van aanpak van de projectleider worden de samenstelling, de taken en frequentie van vergaderingen benoemd. Uit de vergaderverslagen blijkt dat hier redelijk goed de hand aan is gehouden.

Budgetbewaking

Het budget van het project Maasparel wordt door de externe projectleider bewaakt in Excel-sheets en er is geen sprake van een aanvullende projectadministratie aangezien dit toen nog niet mogelijk was in de gemeentelijke financiële administratie. Gezien de relatief kleine schaalgrootte van het project en de korte tijdsduur ervan, levert dit volgens de portefeuillehouder geen problemen op. Bij grootschalige langdurige projecten is een algemeen gemeentelijk projectbudgetbewakings-programma absoluut noodzakelijk, zoals begin dit jaar is ingevoerd.

Per 1 januari 2012 is er per project een grootboeknummer in de financiële administratie (Key2Financiën) waarbij de verplichtingen en facturen kunnen worden ingebracht. Daarmee is er een actueel inzicht in totaal kredietniveau van beschikbaar budget, betalingen, verplichtingen en restantbudget.

Verdere detailgegevens binnen het totaal krediet en bewaking daarvan wordt momenteel nog door de betreffende budgethouders in Exceloverzichten opgenomen die in de loop der tijd naar eigen inzicht zijn opgesteld. Door een verdere verfijning aan te brengen in het financieel systeem, zouden extra Exceloverzichten overbodig worden. De verwachte implementatie hiervan is 1 januari 2013.

Risico-analyse

Risico's zijn benoemd en ingebracht in het stuurgroepoverleg, maar niet verder uitgewerkt. In het dossier is geen uitgebreide schriftelijke risicoanalyse aangetroffen, hoewel een aantal risico's wel benoemd is in unilocatiestudies, maar deze zijn ook niet uitgewerkt. Sommige risico's waren niet te voorzien, zoals de constructiegebreken, die pas zichtbaar waren na sloop.

Rol van de raad

Er zijn geen vastgestelde afspraken over de informatievoorziening aan de raad, zoals dit wel het geval is bij de majeure projecten met voortgangsrapportages. De portefeuillehouder geeft aan dat de informatievoorziening naar de raad best lastig is, je moet niet overdoseren, maar je moet wel de raad informeren over juiste stand van zaken. Een raadsinformatiebrief wordt gestuurd als het project binnen de kaders valt en een raadsmededeling als het risico bestaat dat het project buiten de kaders valt. Definitief buiten de kaders vallen zou altijd uitmonden in een raadsvoorstel/-besluit. Zowel de raadsinformatiebrief (uitgebreider en ter vervanging van mededeling) als de –mededeling worden alleen aan de raad aangeboden om te informeren, hierbij wordt hierbij geen oordeel of besluit van de raad gevraagd.

Bij dit project zijn drie raadsinformatiebrieven verstuurd: in november 2009, november 2011 en in mei 2012. In december 2011 is er ook een raadsmededeling uitgegaan in verband met uitbreiding investering van € 1 naar € 1,2 mln vanwege integratie van de peuterspeelzaal. Deze mededeling is niet of nauwelijks besproken in de commissie- en/of raadsvergadering. Dit komt omdat de portefeuillehouder aangaf dat er een nieuw raadsvoorstel zou komen met een kredietvoting, daar heeft de raad op gewacht. De rekenkamercommissie is van oordeel dat in december 2011 een raadsmededeling niet gepast was, aangezien hier sprake was een duidelijke afwijking van het financiële kader. Een raadsbesluit was hier gewenst.

In maart 2012 is er een raadsbesluit geweest waarin de raad geïnformeerd is over kredietoverschrijding van € 1,2 naar € 1,6 mln. De raad is hierover niet adequaat geïnformeerd. Wel is telkens benoemd vanuit het college dat de definitieve kredietvoting pas zou plaatsvinden na aanbesteding. Dit neemt niet weg dat dit dan binnen de financiële kaders dient te blijven.

Naar mening van de rekenkamercommissie is de informatievoorziening aan de raad rommelig en niet professioneel verlopen. De raadsinformatiebrieven bevatten veel details, waardoor de grote lijnen moeilijk zichtbaar waren/zijn. Bovendien was er ook sprake van discrepantie tussen de kennis van het college en de raad. De raad ging impliciet uit van een financieel kader van

€ 1 mln op basis van de begroting. In het plan van aanpak van het college uit november 2010 was er al sprake van € 1,1 mln na aftrek van de opbrengsten uit verkoop van schoolterreinen, en zonder deze opbrengsten van € 1,3 mln. De raad heeft in juni 2010 gekozen voor renovatie-uitbreiding zonder verkoop van de schoolterreinen. In het raadsbesluit van maart 2012 is er sprake van (ver)nieuwbouw met een krediet van € 1,6 mln. Het college heeft zich dus niet gehouden aan het financiële kader van € 1 mln en het kwaliteitskader van renovatie-uitbreiding. Wel heeft het college en de ambtelijke organisatie op basis van het besluit begroting en verantwoording (BBV) de afschrijftermijnen in overeenstemming gebracht met de te verwachte c.q. voorgeschreven gebruiksduur van de Maasparel.

3.3 TOETSING AAN NORMEN

In deze paragraaf toetst de rekenkamercommissie de gemeentelijke werkwijze van het project Maasparel aan de normen die zij daarvoor heeft opgesteld. De normen over de evaluatie zijn niet getoetst, omdat het project nog niet is afgerond.

Tabel 4. Toetsing van de normen in het project Maasparel.

	Norm	Bevindingen project Maasparel
Planvorming		
1.	Het project vloeit expliciet voort uit het vastgestelde beleid van de gemeente Maasgouw.	Grotendeels voldaan. Er wordt aan voldaan doordat het project voortvloeit uit wettelijke regelingen; de gemeente is verantwoordelijk voor goede, adequate huisvesting van scholen, zo staat geschreven in de Wet op het Primair Onderwijs. Er wordt niet aan voldaan doordat er geen startnotitie is waarin dit beschreven staat.

2	Op basis van een gedegen probleemanalyse is er een helder projectdoel beschreven.	Deels voldaan. De probleemanalyse is op zich helder: twee schoollocaties zijn niet langer haalbaar, dus moet er één nieuwe unilocatie komen. Maar zoals eerder vastgesteld, bestaat er geen startnotitie, wat maakt dat het niet helder beschreven kan staan. Je zou zelfs kunnen vaststellen dat in de documenten het project pas gestart is in de uitvoeringsfase.
3	De raad heeft een helder projectdoel vastgesteld, waarbij de raad in staat is gesteld om keuzes te maken.	Deels voldaan. De raad heeft geen duidelijk projectdoel meegegeven. Gaandeweg zijn de keuzes gemaakt, eerst door het stellen van vragen, vervolgens door het laten uitvoeren van unilocatiestudies. Het college heeft op verzoek van de raad de verschillen tussen nieuwbouw en renovatie inzichtelijk gemaakt.
4	Het college heeft de haalbaarheid van het project en het projectdoel onderzocht, inclusief een analyse van risico's, dat heeft geleid tot een risicobeheersing in de uitvoeringsfase.	Deels voldaan. Het college heeft de haalbaarheid van de locatie goed onderzocht en hierbij zijn ook risico's genoemd. De risico's zijn benoemd in de stuurgroepoverleggen, maar niet nader geanalyseerd of uitgewerkt en dit heeft dus ook niet geleid tot risicobeheersing in de uitvoeringsfase.
5	De raad heeft op basis van bovenstaande (normen 3 en 4) een raadsbesluit genomen.	Deels voldaan. In het raadsbesluit van juli 2010 heeft de raad ingestemd met het realiseren van een brede onderwijsvoorziening met dagarrangementen en voor-schoolse opvang binnen het financiële kader van € 1 mln en op te leveren voor het schooljaar 2012/2013. De formele kredietverlening (raadsbesluit) dient te zijner tijd nog plaats te vinden. Dit heeft pas plaatsgevonden in maart 2012 met een definitief krediet van € 1,6 mln.
6	Het project is duidelijk afgebakend in termen van tijd, geld en kwaliteit.	Deels voldaan. In termen van tijd is het project duidelijk afgebakend. In termen van geld en kwaliteit niet. Onduidelijk is of er sprake is van (ver)nieuwbouw of renovatie. De financiële aspecten, zoals benodigd investeringskrediet en afschrijvingstermijnen, wisselen gedurende het project, waarbij er discrepantie zit tussen plan van aanpak en raadsinformatiebrieven. Afschrijvingstermijnen zijn wel in overeenstemming met het besluit begroting en verantwoording (BBV).

7.	Er zijn duidelijke afspraken over het traject en te voorziene en niet voorziene beslismomenten op college- en raadsniveau.	Niet voldaan. In de planvormingsfase zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over het traject en te voorziene en onvoorziene beslismomenten.
8	Het projectplan geeft een overzicht van de inrichting van de projectorganisatie en de belegging van verantwoordelijkheden.	Voldaan. Zowel in het plan van aanpak van de afdeling als het (concept)plan van aanpak van de projectleider staan belegging en verantwoordelijkheden helder beschreven.
Uitvoering		
9	De organen (raad, college en ambtelijke organisatie) bewaken ieder vanuit hun eigen rol de uitvoering van het project in termen van tijd, kwaliteit en geld.	Deels voldaan. Voldaan, omdat de rolverdeling helder is tussen ambtelijke organisatie, college en raad. Maar niet voldaan, omdat het project onvoldoende bewaakt is in termen van geld en kwaliteit door het college. Het project heeft meer geld gekost dan geraamd en is er sprake van (ver)nieuwbouw in plaats van renovatie. Ook was er geen verplichtingenadministratie, de uitgaven werden uitsluitend bijgehouden in een Excelsheet. In termen van tijd is het project door het college en de ambtelijke organisatie zeer goed bewaakt. In een kort tijdsbestek is een brede onderwijsvoorziening gerealiseerd.
10.	De informatievoorziening van ambtelijke organisatie naar college en van college naar raad geeft inzicht in de voortgang van het projectdoel in termen van tijd, geld en kwaliteit en wijzigingen in risico's. Het college zorgt daarbij voor een periodieke analyse van risico's bij het project.	Niet voldaan. De informatievoorziening van de ambtelijke organisatie naar college en van college naar de raad verloopt rommelig en niet volgens een bepaalde systematiek. Dit komt voort uit het niet opstellen van een startnotitie en ook in de beide plannen van aanpak staat hierover niets vermeld. De externe projectleider geeft aan dat meer communicatie tussen projectleider en portefeuillehouder, maar ook met de gemeenteraad, gewenst zou zijn. Periodieke analyse van risico's vindt plaats in het stuurgroepoverleg, maar dit is niet nader uitgewerkt en er werd niet naar gehandeld.

11.	In het geval van afwijkingen ten opzichte van de vooraf gestelde doelen ten aanzien van tijd, geld en kwaliteit wordt de raad actief geïnformeerd en zo nodig om een besluit gevraagd.	<p>Deels voldaan. De raad is geïnformeerd door meerdere raadsinformatiebrieven en -mededelingen over afwijkingen in geld en kwaliteit. Echter bij de raadsmededeling van overschrijding van 2 ton is geen raadsbesluit gevraagd, dit was wel gewenst.</p> <p>Ook bevatte de informatie veel details en is er sprake van begripsverwarring (renovatie, ver(nieuwbouw) en wisseling in de afschrijvingstermijnen waardoor de raad slecht zich had op het verloop en de aard en grootte van de afwijkingen.</p>
12	Er is sprake van een goed opgebouwd, transparant en werkbaar projectdossier.	<p>Deels voldaan. Het dossier is niet opgebouwd volgens een bepaalde systematiek en daardoor minder transparant voor de buitenstaander. Het is wel werkbaar voor de projectleider.</p>
Evaluatie		
18	Raad, college en betrokken ambtenaren geven aan bekend te zijn en te werken met de richtlijnen voor sturing en controle op projecten.	<p>Nauwelijks voldaan. College en betrokken ambtenaren zijn op de hoogte van het handboek. Echter de externe projectleider niet. Bovendien geldt het werken met het handboek alleen voor majeure projecten waardoor de betrokken ambtenaren bij dit 'niet-majeure' project hier ook niet mee hoeven te werken. De rekenkamercommissie is van mening dat het handboek en de richtlijnen voor sturing en controle zouden moeten gelden voor alle projecten.</p>

4. HAVENFRONT MIDDEN

In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf chronologisch een overzicht van het plan- en besluitvormingstraject gegeven. Het project Havenfront Midden houdt in: herinrichting van de Havenstraat en omgeving wat betreft terrassen, kunst, evenementen, groeninvulling, verlichting, riolering, aanleg van een nieuwe parkeerplaats en de verkeersveiligheid. Ook wordt een nieuwe passantenhaven en een nieuwe publieke steiger aangelegd. Het project wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de gemeente Maasgouw, met cofinanciering van de GOML. Tijdens het opstellen van het projectplan in 2010 is de geraamde investering circa € 3,3 mln. In de tweede paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de sturing en controle van het project. Tot slot worden in de derde paragraaf de bevindingen van de rekenkamercommissie gegeven aan de hand van de normen.

4.1 PLAN- EN BESLUITVORMING PROJECT

1996 - 2008

Het eerste document in het dossier is uit 1996 en betreft een gespreksverslag door een stuurgroep waarin aanbevelingen worden gegeven om een havenboulevard te ontwikkelen. Dit leidt in 1998 tot de vaststelling van het document 'Structuurbeeld Havenfront'. In het verlengde daarvan is in 1999 door Hurks Bouw & Vastgoed een "Ontwikkelingsvisie Havenfront Maasbracht" opgesteld die in 2001 heeft geleid tot een intentieovereenkomst tussen de gemeente Maasbracht en Hurks, waarbij onderscheid is gemaakt in drie gebieden: Noord, Midden en Zuid. Voor het plangebied Midden werd destijds ingezet op recreatieve functies. In 2005 is er een presentatie van een stedenbouwkundige analyse door Hurks. In 2006 is door het bureau BRO eveneens een concept "Structuurvisie Haven" opgesteld, waarin de mogelijkheden voor verdere ontwikkeling van de haven aan de hand van twee denkmodellen worden verkend. Dit leidt tot overleg met Rijkswaterstaat, omdat voor een eventuele uitvoering van deze conceptstructuurvisie aankoop van de haven door de gemeente vereist zou zijn. In dit verband is in 2007 door Conetra een "Onderhoudsrapport steigernetwerk haven" opgesteld. Uiteindelijk zijn in het overleg met Rijkswaterstaat geen vorderingen geboekt. Dat had vooral te maken met het ontbreken van middelen van Rijkswaterstaat voor het (achterstallig en toekomstig) onderhoud van de haven.

2009

In juli is besloten om een projectaanvraag 'Herstructurering Haven Maasbracht' in te dienen voor het uitvoeringsprogramma Gebiedsontwikkeling Midden-Limburg (GOML). Doel van deze projectaanvraag was om een nieuwe impuls te geven te geven aan de (door)ontwikkeling van de haven op basis van een eventuele GOML-bijdrage. Daarnaast was het doel om het overleg met Rijkswaterstaat weer nieuw leven in te blazen.

Deze projectaanvraag is onderbouwd met een concept exploitatieopzet door Arcadis, een raming van € 1,7 mln. In september 2009 is door de stuurgroep GOML ingestemd met de projectaanvraag met een principebijdrage van 50%, mits de raad van Maasgouw minimaal een gelijk bedrag ter beschikking stelt en mits het project uiteindelijk wordt onderbouwd door een definitieve exploitatieopzet.

In de programmabegroting 2010 is door de gemeente Maasgouw vastgelegd dat de reserve Regiofonds ter dekking wordt ingezet voor de gemeentelijke bijdrage aan het project Herstructurering Haven

2010

In januari maakt het college van B&W een planning over de voortgang van het project. Dit resulteert in februari in een projectplan 'GOML project Haven Maasbracht'. Dit plan is gericht op het vervangen van de riolering en de aanleg van een parkeerplaats met daarin de planning om in de zomer van 2010 de aanbesteding te starten. In de raadsvergadering van juni wordt onder voorwaarden akkoord gegaan met aankoop van een perceel in verband met het project Haven Maasbracht.

In november is de definitieve businesscase Haven Maasbracht van Arcadis gereed. De conclusie is dat de maatschappelijke kosten-batenanalyse gunstig is. Het project wordt dan als afzonderlijk majeur project benoemd. In december wordt het Masterplan vastgesteld door raad waarin de vijf projecten sluiswerken, regiocentrale, nautische infrastructuur, havenfront Midden en Zuid op elkaar worden afgestemd. Hierbij is veel tijd geïnvesteerd in de samenwerking met Rijkswaterstaat. Dat heeft er in

september 2010 toe geleid dat er door Rijkswaterstaat € 1.3 mln. voor de haven beschikbaar is gesteld. De planning is om 2011 voor te bereiden en in 2012 over te gaan naar de realisatiefase voor het Havenfront Midden.

2011

De stuurgroep van het project (bestuurlijk en ambtelijke opdrachtgever en het projectleiderschap) wijzigt vanaf januari 2011. In februari ontvangt de raad een voortgangsrapportage waarin de nieuwe stuurgroep aangeeft dat de tot dan toe gecommuniceerde planning zeer ambitieus (uitvoering in 2012 en 2013) is. Verder meldt zij dat de projectrisico's eerst nader in kaart moeten worden gebracht met daarbij een uitgebreide risicoparaagraaf.

In maart wordt de nulmeting voor de voorbereiding- en realisatiefase vastgesteld. Doel, resultaat, activiteiten, projectfasering en beslisdocumenten, randvoorwaarden, relatie met andere projecten, risicoparaagraaf en projectbeheersing komen aan bod. De nulmeting kan gezien worden als het projectplan.

In juli komt er een risico-analyse waarin circa zestig risico's worden benoemd. In augustus ontvangt de raad de voortgangsrapportage waar de planning van het masterplan wordt bijgesteld en waarbij de uitvoering wordt verlegd naar 2012, 2013 en 2014. Ook wordt aangegeven dat er waarschijnlijk negatieve afwijkingen (in de voortgangsrapportage al aangekondigd) zullen zijn ten opzichte van de financiële raming. In november wordt de tussenstand opgemaakt en dan blijkt dat de begroting duurder uitvalt dan vooraf geschat. Dit betreft circa € 100.000 voor de aanleg parkeerplaats en circa € 450.000 voor de aanleg passantenhaven/rederijsteiger. De exacte aanlegkosten van de reconstructie Havenstraat en omgeving dient nog nader bepaald te worden. In december 2011 heeft de raad, op initiatief van de projectleiding en verantwoordelijk wethouder, door middel van een themabijeenkomst een toelichting gekregen over het project en de financiële gang van zaken.

2012

In januari ondertekenen Rijkswaterstaat en de gemeente Maasgouw een intentieovereenkomst om samen de haven te gaan revitaliseren. In april krijgt de raad wederom de voortgangsrapportage.

In mei wordt het bestemmingsplan aangepast voor de parkeervoorziening.

De verwachting is dat in het voorjaar van 2013 de raad een voorstel voor kredietvoting ontvangt.

4.2 STURING EN CONTROLE

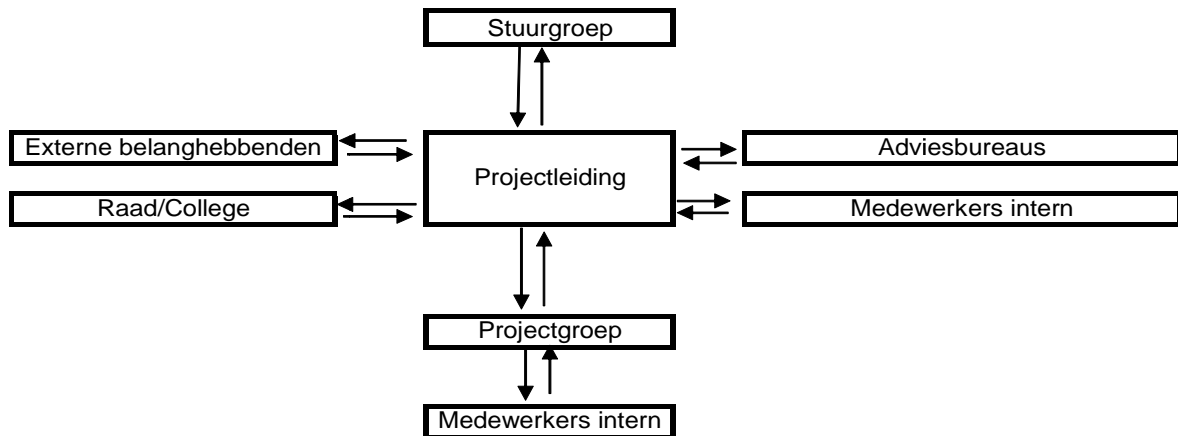
Inrichting projectorganisatie

In het projectplan 2010 GOML project Haven Maasbracht wordt gesteld dat er voorheen geen startnotitie of projectopdracht is opgesteld, omdat het project verliep in het verlengde van het bestaande project Havenfront. Sinds september 2009 loopt het project, is er informeel overleg en zijn er ambtelijke workshops geweest. In het projectplan wordt besloten een tijdelijk projectteam te formeren, bestaande uit een projectleider en zes medewerkers van verschillende disciplines van de ambtelijke organisatie.

In de nulmeting van maart 2011 wordt voor de taken en verantwoordelijkheden van de diverse betrokkenen verwezen naar het handboek PW. De meest geschikte organisatievorm zal nog moeten worden ingevuld. Wel is er een organogram apart beschikbaar, deze is op nagenoeg op hetzelfde tijdstip gemaakt. Het is onduidelijk waarom dit organogram niet in de nulmeting is opgenomen.

Organisatie- en overlegstructuur

Havenfront Midden datum 21 mrt 2011



De stuurgroep bestaat uit een bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgever en de projectleiding en overlegt tweewekelijks. Het organogram is zo getekend, omdat expliciet wordt gesteld dat alle communicatielijnen via de projectleider verlopen. De rekenkamercommissie merkt op dat de raad en het college – opgenomen in één blok – hier een wat vreemde positie innemen. Het college behoort boven de stuurgroep te hangen en de raad hier weer boven als controlerend en sturend orgaan. Dit neemt niet weg dat directe communicatie tussen de projectleider en het college en de raad bevorderlijk is voor het verloop van het project. Overigens staat het in het handboek PW niet expliciet opgenomen dat alle communicatie via de projectleiding dient plaats te vinden.

De projectgroep bestaat uit projectleiding en medewerkers die de desbetreffende disciplines vertegenwoordigen.

Budgetbewaking

Het project Havenfront-Midden wordt door de budgethouder gedetailleerd bijgehouden in een projectadministratie (Excel), waarbij regelmatig afstemming is met de financieel consultant.

Omdat dit majeure project zich nog in een voorbereidingsfase bevindt, hebben de kosten inclusief verplichtingen met name betrekking op ondersteuning/onderzoeken door externe bureau's. Daarnaast zijn er interne uren gemaakt door eigen medewerkers.

In de uitvoeringsfase van dit project kan per 1 januari 2013 volledig gewerkt gaan worden met het projectbudgetbewakingsprogramma. Door verplichtingen vast te leggen in dit financiële systeem kan mogelijk adequate budgetbewaking plaatsvinden en worden eventuele dreigende budgetoverschrijdingen vroegtijdig gesignaleerd.

Risico-analyse

In het projectplan 2010 wordt als risico genoemd dat het project niet kan worden uitgevoerd omdat het mogelijk niet lukt om met Rijkswaterstaat overeenstemming te bereiken. In de nulmeting is een risicoparagraaf opgenomen waarin de juridische, financiële, technische en politieke risico's kort genoemd worden. Een uitgebreide risico-analyse is uitgevoerd in juli 2011. De conclusies van deze uitgebreide analyse is dat het project op dat moment aanzienlijke risico's kent, maar dat driekwart van deze risico's te beheersen zijn en een kwart (nog) niet. Als alle beïnvloedbare risico's met succes worden beheerst, is de risicobuffer voldoende om de niet-beïnvloedbare risico's op te nemen. Het exit-scenario dat het project niet door zou gaan, geeft op dat moment een min of meer budgetneutraal saldo. Van belang is om het risicoprofiel regelmatig intern te actualiseren. Hiervoor staan geen termijnen genoemd. Wel duidelijk is dat deze regelmatig benoemd worden in de stuur- en projectgroepen, maar niet worden vastgelegd in een document.

Rol van de raad

Havenfront Midden betreft een majeur project en dus wordt halfjaarlijks een voortgangsrapportage (door middel van een raadsinformatiebrief) aan de raad verstrekt. De eerste rapportage majeure projecten is het boekwerk nulmeting majeure projecten; daarna volgden nog twee rapportages. In de rapportage van september 2011 vraagt de portefeuillehouder, gelet op de actuele ontwikkelingen en in het kader van tijdige informatieverstrekking, toestemming aan de gemeenteraad tot het organiseren van een themabijeenkomst 'Havenfront Midden' waarin de projectvoortgang wordt besproken, evenals optredende projectrisico's en de actuele projectfinanciën. Dit heeft geresulteerd in een voorlichtingsbijeenkomst in december 2011 voor de gemeenteraad, die door enkele raadsleden is bezocht. Geconcludeerd kan worden dat de raad de afgelopen twee jaar goed en tijdig geïnformeerd is over dit project. De rekenkamercommissie merkt wel op dat het niet mogelijk was voor de raad om te kiezen uit meerdere scenario's in de planvormingsfase.

4.3 TOETSING AAN NORMEN

In deze paragraaf toetst de rekenkamercommissie de gemeentelijke werkwijze – ten aanzien van het project Havenfront Midden – aan de normen die zij daarvoor heeft opgesteld. Dit betreft alleen de normen over de planvorming, aangezien het project zich nog in de planvormingsfase bevindt.

Tabel 5. Toetsing van het project Havenfront Midden.

	Norm	Bevindingen in project Havenfront Midden
Planvorming		
1.	Het project vloeit expliciet voort uit het vastgestelde beleid in de gemeente Maasgouw.	Grotendeels voldaan. Dit is moeilijk om te zeggen, omdat het project al zo'n lange geschiedenis heeft. Dit neemt niet weg dat in het projectplan expliciet wordt verwezen naar de gemeentedoelstellingen ten aanzien van het stimuleren van toerisme en de kansen van de Maasplassen te benutten. In de nulmeting en het masterplan wordt niet verwezen naar het gemeentelijk beleid. Maar het project sluit goed aan bij de speerpunten leefbaarheid in de kernen en Maasplassen benutten met in het coalitieprogramma balans tussen beroeps- en recreatievaart haven Maasbracht.
2	Op basis van een gedegen probleemanalyse is er een helder projectdoel beschreven.	Voldaan. In het projectplan wordt een gedegen probleemanalyse gegeven. In de nulmeting worden de doelstelling en het projectresultaat helder uiteengezet.
3	De raad heeft een helder projectdoel vastgesteld, waarbij de raad in staat is gesteld om keuzes te maken.	Voldaan. Op initiatief van het college heeft de raad ingestemd met het projectdoel. De rekenkamercommissie merkt wel op dat de raad hierbij niet kon kiezen uit verschillende scenario's.

4	Het college heeft de haalbaarheid van het project en het projectdoel onderzocht, inclusief een analyse van risico's, dat heeft geleid tot een risicobeheersing in de uitvoeringsfase.	Voldaan. Het college heeft telkens de risico's benoemd die de haalbaarheid van het project in gevaar zouden kunnen brengen, zoals de samenwerking met RWS. Ook is er een uitgebreide risicoanalyse geweest, waarbij het wel van belang is om deze te blijven actualiseren. In hoeverre dit leidt tot risicobeheersing in de uitvoeringsfase, moet nog blijken.
5	De raad heeft op basis van bovenstaande (norm 3 en 4) een raadsbesluit genomen.	Voldaan. De raad heeft in december 2010 ingestemd met het Masterplan Haven Maasbracht.
6	Het project is duidelijk afgebakend in termen van tijd, geld en kwaliteit.	Grotendeels voldaan. Het project is in termen van geld en kwaliteit mede door uitgebreide risicoanalyses goed afgebakend. Het project is iets minder goed afgebakend in termen van tijd. De realisatie was in het toenmalige projectplan voorzien in 2010, in het Masterplan in 2012 en nu in 2013 en 2014. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het nog de planvormingsfase betreft. Opvallend is dat in de nulmeting bij de projectbeheersing verwezen wordt naar het masterplan en dus weinig concreet wordt weergegeven.
7	Er zijn duidelijke afspraken over het traject en te voorziene en niet voorziene beslismomenten op college- en raadsniveau.	Grotendeels voldaan. Het project is, conform handboek PW, opgedeeld in initiatief-, definitiefase, ontwerp- en voorbereidingsfase met de daarbij behorende beslisdocumenten. Wel moet worden vastgesteld dat de startnotitie pas na de definitiefase is opgesteld, bij de implementatie van het Projectmatig Werken in de organisatie.
8	Het projectplan geeft een overzicht van de inrichting van de projectorganisatie en de belegging van verantwoordelijkheden.	Voldaan. De inrichting van de projectorganisatie en de belegging van verantwoordelijkheden zijn duidelijk. In eerste instantie een tijdelijk projectteam en later, bij de nulmeting, wordt de organisatie ingericht volgens het handboek PW.
12	Er is sprake van een goed opgebouwd, transparant en werkbaar projectdossier.	Voldaan. Het projectdossier is logisch opgebouwd en transparant. Kanttekening is dat zich in de map projectopdracht alleen de nulmeting bevindt en niet het voorgaande projectplan.

Evaluatie

19	Raad, college en betrokken ambtenaren geven aan bekend te zijn en te werken met de richtlijnen voor sturing en controle op projecten.	Voldaan. College en betrokken ambtenaren zijn op de hoogte van het handboek en werken ook volgens dit handboek.
-----------	---	--

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De rekenkamercommissie komt op basis van het voorgaande tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

5.1 CONCLUSIES

De belangrijkste conclusies worden gegeven aan de hand van de beantwoording van de vijf onderzoeksvragen.

1. *Wat zijn de kaders voor projectmatig werken binnen de gemeente Maasgouw en in hoeverre voldoen deze aan algemeen geldende normen?*

Het belangrijkste kaderstellende document voor projectmatig werken binnen de gemeente Maasgouw is het handboek Projectmatig Werken (PW). Dit handboek is sinds 2010 operationeel binnen de organisatie. Andere kaderstellende documenten zijn het handboek Ruimtelijke plannen, Inkoop- en Aanbestedingsbeleid en het Mandaat-, volmacht en machtigingsregister. Deze laatste voorschriften zijn in dit onderzoek niet getoetst; wel is geconstateerd dat er in het handboek PW geen verwijzingen bestaan naar deze documenten.

Het handboek PW biedt voldoende waarborgen in de planvormingsfase voor het sturen en beheersen van projecten. Opgenomen zijn het opstellen van een startnotitie en een plan van aanpak, met daarbij een koppeling naar het gemeentelijk beleid, een probleemanalyse, een projectdoel met daarbij een afbakening in termen van tijd, geld en kwaliteit. Ook de projectorganisatie is goed geborgd in het handboek. De rollen van het college en de ambtelijke organisatie (projectleider en projectgroepleden) staan helder omschreven. Aandachtspunt is de positie van de projectleider ten aanzien van de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever.

Het handboek PW biedt onvoldoende waarborgen om de kaderstellende positie van de raad veilig te stellen. Zo definieert het handboek niet wanneer de raad in de planvormingsfase keuzes dient te maken bij het projectdoel. Ook is onduidelijk wie de projectopdracht dient vast te stellen: is dit de raad, het college en/of het managementoverleg of alle drie?

Ook zijn in het handboek geen afspraken opgenomen bij welke afwijkingen de raad via welke documenten (raadsbesluit, raadsmededeling, raadsinformatiebrief, themasessie) geïnformeerd dan wel geconsulteerd dient te worden.

Het handboek PW biedt geen richtlijnen voor projectevaluatie van de projecten. Het handboek zelf is wel geëvalueerd en dit heeft tot verbeteringen geleid en tot een deel van de uitvoering van het plan van aanpak. Bij projecten is dit niet het geval.

2. *Zijn de kaders voldoende ingebed in de gemeentelijke organisatie?*

Het college en de betrokken ambtenaren zijn bekend met het handboek PW. Echter, dit geldt alleen voor de ambtenaren die werken bij de majeure projecten. Het handboek PW geldt ook alleen voor majeure projecten. Dit betekent dat de kaders voor projectmatig werken voor alle projecten in de gehele organisatie ambtelijk onvoldoende zijn ingebed. Bij het college is het handboek – en daarmee ook de kaders voor projectmatig werken – wel voldoende ingebed.

De raad kent de inhoud van het handboek PW niet, maar heeft wel gehoord van het bestaan. De raad vindt dit geen bezwaar, omdat dit duidelijk een taak is van het college. Daarmee is het handboek PW dus voldoende bestuurlijk ingebed. Echter, op het onderdeel 'kaderstellende en controlerende rol van de raad' is er geen sprake van een bestuurlijke inbedding, omdat het handboek PW hiervoor onvoldoende waarborgen biedt. De rol van de raad komt nauwelijks aan bod in het handboek.

3. Hoe is het voorbereidings- en besluitvormingsproces in de praktijk ingevuld?

In de praktijk van de gemeente Maasgouw is de start van een project onduidelijk. Dit is zowel het geval bij het project Maasparel als bij het project Havenfront. Bij het project Maasparel is in de planvormingsfase namelijk geen sprake van een startnotitie of een projectopdracht; het project vloeit voort uit wettelijke regelingen. Het projectplan is in de uitvoeringsfase opgesteld. Het project Havenfront Midden loopt al van voor de herindeling en in die zin is de start onduidelijk geweest. Sinds 2010 ligt er wel een duidelijke startnotitie en ook een projectopdracht omdat er vanaf die tijd ook projectmatig gewerkt wordt.

De raad neemt een afwachtende houding aan bij het vaststellen van startnotities, projectopdrachten en hiermee dus ook voor het vaststellen van de kaders. Dit gebeurt op basis van documenten die door het college worden aangereikt, waarbij nauwelijks sprake is van keuzemogelijkheden of van meerdere scenario's waaruit de raad kan kiezen. Ook is het ongebruikelijk dat de raad gebruikmaakt van bestuursopdrachten om vooraf de kaders aan te geven voor het project.

Bij de majeure projecten zijn de afspraken over de informatievoorziening tussen raad en college duidelijk. Voor andere projecten is dit niet duidelijk.

4. Hoe worden projecten in de praktijk beheerst?

In de praktijk worden de projecten in de Gemeente Maasgouw maar ten dele beheerst. In dit onderzoek zijn twee projectdossiers nader geanalyseerd: het majeure project Havenfront Midden en een 'gewoon' project Maasparel. Hieruit blijkt dat het projectmatig werken bij het majeure project Havenfront leidt tot een betere beheersing van het project in de planvormingsfase dan bij het project Maasparel.

In de planvormingsfase wordt het project de Maasparel maar deels beheerst. Er is voldaan aan het feit dat het project voortvloeit uit het vastgestelde beleid en er is een projectplan vastgesteld met de inrichting van een projectorganisatie. Aan de volgende zaken is maar deels of niet voldaan. Zo is er geen sprake van een startnotitie waardoor de raad ook geen duidelijk projectdoel heeft meegegeven. Er zijn haalbaarheidsonderzoeken uitgevoerd en risico's benoemd, maar die hebben niet geleid tot een risicobeheersing in de uitvoeringsfase. De raad heeft bij aanvang een raadsbesluit genomen. Echter bij de tussentijdse overschrijding van het financiële kader is geen raadsbesluit gevraagd. Het project was in de tijd heel duidelijk afgebakend, maar onduidelijk voor de aspecten geld (benodigd investeringskrediet, afschrijvingstermijnen en dergelijke) en kwaliteit (renovatie of (ver)nieuwbouw). Ofschoon het college de raad betreft bij het project zijn er geen duidelijke afspraken gemaakt over te voorziene en niet voorziene beslismomenten tussen raad en college.

In de uitvoeringsfase is het project Maasparel in het tijdspad goed beheerst, echter niet in termen van geld en kwaliteit. Het project heeft meer geld gekost dan geraamd, er was geen verplichtingenadministratie en het gebouw wordt opgeleverd voor een hogere kwaliteit dan voorzien waarbij onvoorziene risico's zijn opgetreden. Het college heeft de raad van meerdere informatiebrieven en -mededelingen voorzien. Echter deze informatievoorziening was niet gepast, deze bevatte veel details waardoor de raad weinig zicht had op de voortgang van het project in financieel en kwalitatief opzicht. Het dossier is goed werkbaar voor de projectleider, maar weinig transparant voor de buitenstaander.

Het project Havenfront wordt in de planvormingsfase voor het grootste deel beheerst. Er is sprake van een projectplan met een gedegen probleemanalyse en de raad heeft het projectdoel vastgesteld. De haalbaarheid is onderzocht en de risico's zijn goed in kaart gebracht. Het project is goed afgebakend voor de termen geld en kwaliteit, echter minder goed in tijd. In de planvormingsfase is een aantal malen de tijdsplanning voor de uitvoering verschoven. In het projectplan zijn duidelijke afspraken opgenomen voor voorziene en niet voorziene beslismomenten, inrichting van de projectorganisatie en er is sprake van een transparant, werkbaar projectdossier. In hoeverre het project in de uitvoeringsfase beheerst wordt, moet nog blijken.

5. *Zijn de afwijkingen tijdig teruggekoppeld aan de raad en voldoet deze terugkoppeling aan de informatiebehoefte van de raad?*

Het blijkt dat afwijkingen niet altijd op de raad toegesneden worden teruggekoppeld. Dit geldt onder andere voor de afwijkingen in het project Maasparel, waarbij de terugkoppeling niet op juiste wijze is gebeurd, namelijk door middel van een raadsmededeling, terwijl een raadsbesluit gewenst was. Bovendien was er ook sprake van discrepantie tussen de kennis van het college en de raad.

De raadsinformatiebrieven worden door de raad als een juiste wijze van informeren gezien, maar dan moeten deze wel tijdig verstuurd worden en de hoofdlijnen moeten erin weergegeven worden.

De afwijkingen in het project Havenfront worden tijdig gemeld in de halfjaarlijkse rapportage majeure projecten. Dit voldoet echter niet aan de informatiebehoefte van de raad, een korte rapportage met afwijkingen van alle projecten per kwartaal wordt gewenst.

5.2 AANBEVELINGEN

Op basis van bovenstaande conclusies komt de rekenkamercommissie tot de volgende tien aanbevelingen. De eerste vier aanbevelingen zijn gericht aan de raad en de laatste zes aanbevelingen zijn gericht aan het college en de ambtelijke organisatie. Voorop staat uiteraard dat raad, college en ambtelijke organisatie gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het slagen van het project.

1. Raad versterk uw eigen rol bij het stellen van kaders voor projecten

Momenteel is de rol van de raad bij grote projecten beperkt. De raad heeft een passieve houding bij het stellen van de kaders voor een project. Werk hiervoor met bestuursopdrachten, naar aanleiding van een startnotitie of voorafgaand aan een startnotitie. Zo weten het college en de ambtelijke organisatie ook duidelijk waar ze aan toe zijn. Nu zijn het vooral het college en de ambtelijke organisatie die 'in charge' zijn, terwijl de raad eindverantwoordelijk is voor de maatschappelijke effecten en de financiële risico's. De rekenkamercommissie heeft voor de raad een checklist opgesteld (zie bijlage 3) met punten waarop de raad kan letten om projecten beter te kunnen sturen en beheersen.

2. Raad bepaal bij de start van een project de aard en frequentie van informatievoorziening

De raad moet al bij de start van een groot project bepalen wat de aard en de frequentie van de gewenste informatievoorziening moeten zijn. Niet alleen het college, maar ook de raad dient de projectopdracht vast te stellen. Hiervan dient de informatievoorziening naar de raad een duidelijk onderdeel te zijn.

Aan mogelijke risico's moet gedurende de gehele looptijd van een project aandacht worden besteed. Voortgangsrapportages, waarin iedere keer over de drie beheersaspecten tijd, geld en kwaliteit verantwoording wordt afgelegd, zijn voor de raad een bron van informatie. Bij afwijkingen is het belangrijk dat de raad tijdig geïnformeerd wordt, de rapportage majeure projecten voldoet hier maar ten dele aan. Het is aan te bevelen om een kwartaalrapportage met daarin de afwijkingen bij de lopende projecten op te nemen op de aspecten tijd, geld en kwaliteit.

3. Raad versterk uw controlerende rol lopende de projecten

Het projectmatig werken in de gemeente Maasgouw heeft aan professionaliteit gewonnen. Echter, de rol van de gemeenteraad blijft hierbij onderbelicht. Ook tussentijds dient de raad actief betrokken te zijn. Toon interesse in de projecten van het begin tot het einde, raadpleeg de halfjaarlijkse voortgangsrapportages, bezoek thema-avonden. Gebruik hiervoor ook de checklist met betrekking tot verantwoordheden en toezicht houden. Maar het belangrijkste is toon oprechte interesse in het project en aan de mensen die het moeten uitvoeren.

4. Raad evalueer ook zelf afgeronde projecten

Nu is het nog ongebruikelijk dat de gemeente Maasgouw projecten evalueert, dit is natuurlijk wel gewenst, zie hiervoor ook de laatste aanbeveling. In deze ambtelijke projectevaluatie dient ook de rol van de raad meegenomen te worden. Echter de raad zou ook zelf moeten evalueren, durf kritisch te zijn naar het eigen functioneren gedurende het project. Dit kan ertoe leiden dat de communicatie tussen de raad en het college verbeterd en ook de rolinvulling van de raad, het college en de ambtelijke organisatie helderder wordt.

5. College en ambtelijke organisatie versterk de kaderstellende rol van de raad

Benoem de momenten en met welke beslisdocumenten de raad zijn rol dient te vervullen. Dit zou uitgewerkt kunnen worden in het handboek PW of in een apart document. Het is van belang dat de raad en het college dit document 'Rol van de raad bij projecten' gezamenlijk op- en vaststellen.

Werk in de beslisdocumenten verschillende scenario's uit, zodat de raad ook daadwerkelijk kan kiezen. Dwing de raad tot keuzes inzake tijd, geld en kwaliteit. Wat heeft prioriteit voor de raad? Ook bij afwijkingen is het mogelijk om scenario's of keuzemogelijkheden voor te leggen aan de raad. Er zijn altijd keuzes mogelijk, het is zaak om deze inzichtelijk te maken in plaats van, zoals nu vaak het geval is met raadvorstellingen, -mededelingen en -brieven, maar één keuzemogelijkheid voor te leggen, namelijk uitbreiding van het budget, anders kan het project geen doorgang meer vinden.

6. College en ambtelijke organisatie versterk de controlerende rol van de raad

Nu is het afhankelijk van de politieke sensitiviteit van de portefeuillehouder en/of projectleider wanneer de raad betrokken wordt bij afwijkingen in het project. Werk algemene richtlijnen uit bij welke afwijkingen in termen van tijd, geld of kwaliteit de raad met welke documenten (raadsinformatiebrief, raadsmededeling, raadsbesluit) de raad geïnformeerd dan wel geconsulteerd dient te worden. Maak hiervoor een heldere procedure die in beginsel voor alle projecten gelijk is. Verwerk deze procedure in bovengenoemd document 'Rol van de raad bij projecten'. Leg daarnaast – zie ook aanbeveling 2 – de procedure over de informatievoorziening aan de raad vast in de projectopdracht.

7. Ambtelijke organisatie stel het handboek PW verplicht voor alle projecten

Het is van groot belang om de startnotitie en de projectopdracht voor alle projecten in te voeren. Nu wordt dit nog alleen uitgevoerd voor majeure projecten. Uit dit onderzoek komt naar voren dat het een groot manco is als een project niet goed start en dat het projectmatig werken nog niet in de hele organisatie voor alle projecten is ingebed. Dit uit zich in onvoldoende sturing en beheersing van het project op de beheersaspecten tijd, geld en kwaliteit. Consequent projectmatig werken in de hele organisatie is een belangrijk voorwaarde voor het sturen en beheersen van projecten.

8. Ambtelijke organisatie ga verder met de operationalisering van het handboek PW

Vertaal het theoretisch handboek naar het projectmanagement van alledag. Hiertoe is een goede aanzet gegeven met het plan van aanpak "Uitrol projectmatig werken". De indruk bestaat dat dit nu blijft hangen in de planning, met uitzondering van het projectleidersoverleg majeure projecten, dat loopt goed. Vanuit het management verdient het projectmatig werken beslist prioriteit te krijgen. Ga dus verder met de "Uitrol projectmatig werken".

9. College en ambtelijke organisatie positioneer de projectleider beter

In het handboek staat vermeld dat de bestuurlijk opdrachtgever regelmatig door de ambtelijk opdrachtgever **of** de projectleider op de hoogte moet worden gehouden. De rekenkamercommissie is van oordeel dat de projectleider over inhoudelijke zaken altijd rechtstreeks moet communiceren met de portefeuillehouder. Nu gebeurt dit soms via de ambtelijk opdrachtgever, dit is een omweg. Vanzelfsprekend dient nog wel over bedrijfsmatige/facilitaire zaken gecommuniceerd te worden met de ambtelijke opdrachtgever. De projectleider kan het best rechtstreeks functioneren onder de gemeentesecretaris. Dit komt de positie van de projectleider ten goede; de verantwoordelijk bestuurder stuurt rechtstreeks op inhoudelijke zaken; het afdelingshoofd hoeft geen belangenafweging te maken, daar de secretaris als verantwoordelijke voor het geheel de bedrijfsmatige ondersteuning en dergelijke voor zijn rekening neemt.

10. College en ambtelijke organisatie evalueer projecten

Werk in het handboek PW een projectevaluatie uit voor alle projecten. Overweeg om ook tussen de fase van planvorming en uitvoering het project te evalueren, dit is vaak een kritische overgang. De evaluatie dient eenvoudig te zijn, omdat het een middel is en geen doel. Wat ging goed: daar gaan we mee verder en vervolgens kunnen we het toepassen op andere projecten. Wat ging fout: durf hierin kritisch te zijn en kijk vervolgens hoe we dat kunnen verbeteren. Dus dit rapport afsluitend, de gemeente Maasgouw wil graag een lerende organisatie zijn, doe dit dan ook door lessen uit het verleden te trekken.

BIJLAGE 1 BRONNEN

Geïnterviewde personen

Anne-marie Rooskens, concerncontroller
 Lion Wagemans, Teamcoördinator Welzijn
 Jessie Smeets-Palmen, wethouder
 Johan Lalieu, wethouder
 Theo Bongers †, projectleider Maasparel
 Harald Meuwissen, projectleider Havenfront Midden
 Dré Reinders, Teamcoördinator financieel beleid
 Tim Snijckers, raadslid
 Math Wims, raadslid
 Bert Zeegers, raadslid
 Gerrit Vervoort, raadslid

Dossierstukken algemeen projectmatig werken

Jr/md	Wat	Wie	Beschrijving
2008/01	Plan van Aanpak Projectorganisatie	Rooskens	PvA voor het structureren en beheersen van projecten.
2008/03	Presentatie PvA	Rooskens	Presentatie van PvA
2008/03	Voorstel aan B&W	Rooskens	Tussenstand, aanwijzen een projectleider en een portefeuillehouder en invoeren startnotitie
2008/06	Handboek Projectorganisatie	Projectorganisatie	Leidraad voor projectmatig werken
2010/02	Handboek projectmatig werken versie 2.0	Projectorganisatie	Herziene leidraad voor projectmatig werken
2010/07	Voorstel aan B&W	Rooskens	handboek PW organisatiebrede werkmethode en opstellen PvA implementatie
2010/10	Voorstel aan B&W	Rooskens	Instemmen met plan van aanpak implementatie projectmatig werken en lijst van majeure projecten
2010/11	Presentatie projectmatig werken	Rooskens	
2011/03	Raadsvoorstel methodiek majeure projecten	College B&W	Implementatie rapportagemethodiek, 4x per jaar, via procedure Raadsmededeling

Chronologie dossierstukken Maasparel

Jr/md	Wat	Wie	Beschrijving
2008/06	Memo raadsvergadering rondvraag 1 juli 2008	Inwoners-zaken	Beantwoording voortbestaan school, verantwoording schoolbestuur
2009/04	Offerte locatiestudie	Plangroep Heggen	Planning en kosten (één offerte gezien hiervoor maar € 3000)
2009/07	Unilocatie basischolen Stevenweert en Ohé en Laak	Plangroep Heggen bv	Locatiestudie, conclusie: Wilhelminaplein
2009/09	Raadsvergadering 24 sep agendapunt 10a	College B&W	Toelichting locatiestudie Plangroep Heggen
2009/11	Rib fusielocatie	Inwoners-zaken	Aankondiging haalbaarheidsonderzoek
2010/02	Quickscan unilocatie Stevenweert en Ohé en Laak	Complan	Ruimtelijke en financiële beoordeling kansrijke locaties Wilhelminalaan scoort het beste
2010/04	Verslag unilocatie Basischolen Ohé en Laak en Stevensweert	Wethouder	Standpunten meeneme van SKOEM en Menswel op de quickscan unilocatie
2010/06	Raadsvergadering 3 juni agendapunt 5 voorstel	College	Bouwvoorbereidingskrediet van 150.000 euro instemmen met aanbevelingen Complan
2010/07	Raadsvergadering 8 juli agendapunt 9 voorstel	College	Instemmen met renovatie uitbreiding zonder verkoop schoolterrein
2010/09	Brief aan bestuur SKOEM	College B&W	Zorgen over uitspraken voorzitter MR
2010/09	Brief aan SKOEM	Inwoners-zaken	Bouwheerschap
2010/10	Brief aan college	SKOEM	SKOEM neem afstand van uitspraken MR
2010/11	PvA Aanpassing en uitbreiding	Inwoners-zaken/W&O/LW	Ruimtelijke inpassing, projectstructuur, financieel kader, communicatie en planning voorstel externe projectleider
2010/11	Brief aan College	SKOEM	Bouwheerschap in handen van gemeente
2010/12	Offerte projectleider	Projectleider	Concept Plan van Aanpak
2011/01	Offerte begeleiding	Reumers	Offerte
2011/01	Overeenkomst tijdelijk verrichten werkzaamheden	Gem. maasgouw	Overeenkomst met bijlage PvA
2011/01	Voorstel aan B&W	Inwoners-zaken	Instemmen met externe projectleiderschap 2b dienst geen aanbestedingstraject
2011/02	Verslag werkgroep	Projectleider	Verkeer, tijdelijke huisvesting
2011/02	Brief aan Reumer	Inwoners-zaken	Geen gebruikmaken van offerte (twee offertes ingediend)
2011/03	PvA architectenselectie	Projectleider	Leidraad voor selectie
2011/04	Afsprakenoverleg	Projectleider	Interne planning met afdelingshoofd
2011/04	Communicatieplan De Maasparel	Projectleider	Wijze van communicatie naar verschillende doelgroepen
2011/04	Verslag overleg visiedocument	Projectleider	Bespreken visiedocument
2011/04	Verslag stuurgroep	Projectleider	Diveren, uitbreiding stuurgroep verkeerkskundige
2011/04	Verslag van Stuurgroep	Stuurgroep	Visiedocument, plan van aanpak architecten
2011/04	Verslag werkgroep	Projectleider	Verkeer, tijdelijke huisvesting, bestemmingsplan
2011/04	Visiedocument	Team Maasparel	Aandachtspunten voor de verbouw
2011/04	Concept overall planning	Projectleider	
2011/05	Uitnodiging architecten	Afdelings-	Uitnodiging voor presentatie

		hoofd	
2011/05	Voorstel aan B&W	Inwoners-zaken	Onderhandse aanbestedingsprocedure voor architectenkeuze
2011/05	Voorstel aan B&W	Inwoners-zaken	Gunning aan KdV Architectuur
2011/05	Uitnodiging architectenselectie Coonen/Wy van Wylinck, KvD, DMV	Inwoners-zaken	Met gunningscriteria
2011/05	Afwijzingsbrief aan Coonen, Wy, DMV	Inwoners-zaken	Transparante weergave van gunningscriteria en waarom niet gevonden
2011/05	Brief aan KdV	Inwoners-zaken	Economisch meest voordeling twv € 49.250.000
2011/06	Presentatie informatieavond	Projectleider	Kennismaken, verkeerssituatie, planning
2011/06	Verslag 1e ontwerpteam	Projectleider	Kennisamaken met architect. Wordt afgezien van Programma van Eisen
2011/06	Verslag ontwerpteam	Projectleider	Bespreken ruimtestaat
2011/06	Verslag projectgroep	Projectleider	Aandachtspunten: bibliotheek, stichting Menswel, schoolbestuur en afspraken
2011/06	Verslag verkeersoverleg	Projectleider	Tijdelijke huisvesting en verkeersveiligheid
2011/07	Verslag ontwerpteam	Projectleider	Bespreken ontwerpen
2011/07	Verslag projectgroep	Projectleider	Aandachtspunten tijdelijke huisvesting
2011/08	Verslag ontwerpteam	Projectleider	Bespreken plattegrond
2011/08	Verslag projectgroep	Projectleider	Ruimtestaat en plattegrond, planning en verkeersaspecten
2011/09	Verslag verkeersoverleg	Projectleider	Evaluatie verkeerssituatie
2011/10	Verslag verkeersoverleg	Projectleider	Oplossingen voor het verkeer
2011/11	Voorstel aan B&W	Inwoners-zaken	Raad laten instemmen met RAADSINFORMATIEBRIEF voor opdrachtverlening
2011/11	Rib 16 nov 2011	Projectleider	Geen reguliere procedure standpunt innemen over krediet
2011/12	Raadsmededeling met bijlage	Inwoners-zaken	Uitbreiding investering van 1 miljoen naar 1,2 miljoen vanwege integratie peuterspeelzaal
2011/12	Verslag stuurgroep	Projectleider	Aannemersselectie
2011/12	Voorstel aan B&W	Inwoners-zaken	Onderhandse aanbesteding met selectieprocedure met vijf aannemers
2011/12	Brief aan Meulen Bouw/ van Rijswijck/ Groenen/ Burght bouw/Corstjens	Projectleider	Uitnodiging voor onderhandse aanbestedingsprocedure met Eigen Verklaring
2011/12	Brief aan projectleider	Corstjens	Ingevulde eigen verklaring met selectieleidraad
2011/12	Brief aan projectleider	Meulen bouw	Ingevulde eigen verklaring met selectieleidraad
2011/12	Brief aan projectleider	Van Rijswijck	Ingevulde eigen verklaring met selectieleidraad
2011/12	Brief aan projectleider	Groenen	Ingevulde eigen verklaring met selectieleidraad
2011/12	Brief aan projectleider	Burghtbouw	Ingevulde eigen verklaring met selectieleidraad
2011/12	Omgevingsvergunning	Afd. vergunningen	Afgifte omgevingsvergunning WABO-2011-1151 met bijlagen (compleet)
2012/01	Voorstel aan B&W	Afd. veiligheid, vergunning	Omgevingsvergunning verlenen voor verbouwing zonder aanhoudingsplicht
2012/01	Brief aan renovatie Corstjens	Projectleider	Niet voldoen aan minimumeisen
2012/01	Bestek en voorwaarden	KdV Architectuur	Dik pakket tot in detail uitgewerkt
2012/02	Proces verbaal	KdV	Officieel document bedragen en bouwbedrijven

	aanbesteding en inschrijfbiljetten	Architectuur	
2012/02	Verslag stuurgroep	Projectleider	Diversen; planning nog haalbaar
2012/02	Voorstel aan B&W	Inwoners-zaken	Vooruitlopend op kredietvoting verlenen deelopdracht aannemer € 300.000
2012/03	1 ^e overleg bouwvoor-bereiding	KdV Architectuur	Stand van zaken uitvoering
2012/03	Raadsvergadering 15 maart agendapunt 13a	College	Kredietaanvraag van € 1,6 mln Afschrijvingstermijn vaststellen Vorbereidingskrediet intrekken
2012/03	Brief aan College B&W	Renovatie Corstjens	Toelichting voor minimumeis gaat samenwerken met ander bedrijf
2012/03	Memo aan leden gemeenteraad 13A agendapunt 1 maart	College van B&W	Deelopdracht € 300.000
2012/05	Rib 21 mei	Projectleider	Herstel constructiefouten; aanpassing planning herftsvakantie; verhuizen en krediet verhogen met circa € 70.000

Chronologie dossierstukken Havenfront Midden

Jr/md	Wat	Wie	Beschrijving
1996/10	Ontwikkeling Havenboulevard	Stuurgroep	Aanbevelingen
1999/01	Onwikkelingsvisie Havenfront	Hurks bouw & vastgoed	Stedendbouwkundig plan
2004/10	Randvoorwaarden infrastructuur	Afd. OW	Intern stuk
2005/06	Havenfront Maasbracht	Hurks en architectenbureau	Presentatie stedenbouwkundige analyse
2006/07	Structuurvisie Haven	BRO	
2009/11	Nota van uitgangspunten Haven Maasbracht	Arcadis	
2010/01	Voorstel aan B&W	Projectleider	Voortgang en planning project haven
2010/02	Projectplan 2010 GOML project Haven Maasbracht	Projectmanager	Voor management overleg/college, probleemstelling planning, risico's en geld en uren
2010/03	Notitie masterplan Haven Maasbracht	Projectmanager	Ambtelijk notitie voor beoogde aanpak
2010/04	Voorstel aan B&W	Projectleider	Aankoop perceel maasstraat ivm project haven
2010/05	Voorstel aan B&W	Projectleider	Rapportage masterplan haven zie ambtelijke notitie 2010/03
2010/06	Raadsvergadering 3 juni	College	Voorstel tot aankoop perceel maasstraat ivm project haven + bijlage informatie financiële aspecten
2010/11	Businesscase Haven Maasbracht	Arcadis	Uitgangspunten, met kwaliteiten, knelpunten en kansen, ontwerp en grondexploitatie. Conclusie: maatschappelijke kosten-baten analyse gunstig
2010/11	Masterplan Haven Maasbracht	Projectleider Masterplan	Coördinatie van vijf projecten: sluiswerken, regiocentral, nautische infra, havenfront midden en – zuid, probleem-, doel, planning en financiën.
2010/11	Voorstel aan B&W	Ruimte en beheer	Organisatorische aspecten masterplan, toewijzing portefeuillehouders en projectleiders
2010/11	Voorstel aan B&W	projectleider	Raadsvoorstel vaststelling masterplan haven
2010/12	Raadsvergadering 16 december	College	Instemmen met masterplan
2011/02	Voortgangsrapportages raad	Ruimte en beheer	Stand van zaken met risicoparagraaf juridisch, financieel, technisch en politiek
2011/02	Voortgangsrapportage	Projectleider	
2011/02	E-mail	Projectleider	Discussie projectopdracht
2011/03	Nulmeting Voorbereiding en realisatiefase (concept)	Projectleider	Doel, resultaat, activiteiten, projectfasering en beslisdocumenten, randvoorwaarden, relatie met andere projecten, risicioparagraaf, projectbeheersing
2011/03	Organogram overlegstructuur	Projectleider	Organisatie- en overlegstructuur
2011/03	Verslag stuurgroep	Projectleider	Afspraken/actielijst
2011/05	Verslag projectgroep	Projectleider	Planning, risico's, bestemmingsplan, financiën, verkeerssituatie
2011/05	Voorstel aan B&W	Projectleider	Partiële herziening herziening bestemmingsplan voor realisatie parkeervoorziening
2011/07	Risicoanalyse havenfront midden	Brink groep	Veertig risico's worden benoemd
2011/08	Voortgangsrapportage	Projectleider	
2011/11	Informatie m.b.t.	Projectleider	Bijlage bij het ruimtelijke ontwerp. Conclusies bevinden

	totstandkomingsproces		zich nog in uitwerkingsfase
2011/11	Ontwerpstudie	Duc-R	Passanten- en rederijhaven
2011/11	Voorstel aan B&W	Projectleider	Accodering voorontwerp bestemmingsplan parkeervoorziening Maasstraat
2011/11	Voorstel aan B&W	Projectleider	Tussenstand projectvoorbereiding havenfront
2011/11	Memo aan de raad	Projectleider/ afd. Ruimte en beheer	Begroting valt duurder uit
2011/12	Voorstel aan B&W	Projectleider	Overeenkomst gemeent i.v.m. verplaatsen ponton
2012/01	Voorstel aan B&W	Projectleider	Gebruik huidige passantenhaven
2012/01	Voorstel aan B&W	Projectleider	Intentieovereenkomst Rijkswaterstaat en gem. Maasgouw revitalisering haven
2012/01	Voorstel aan B&W	Projectleider	Gezamenlijke herschikking-/handhavingsactie m.b.t. roeibootjes in haven
2012/01	Voorstel aan B&W	Projectleider	Accordering ontwerp bestemmingsplan parkeervoorziening Maastraat
2012/04	Kostenraming	Tauw	Kostenraming parkeerplaats
2012/04	Voorstel aan B&W	College	Raadsvoorstel tot vaststelling bestemmingsplan parkeervoorziening Maasstraat
2012/04	Voorstel aan B&W	Projectleider	Explosievenonderzoek havenfront
2012/05	Rib Rapportage majeure projecten	Projectleider	

Projectleider tot december 2010: Roger Huntjes na 2010: Harald Meuwissen

BIJLAGE 2 INTERVIEW MET RAADSLEDEN

Definiëring van een project

1. Kent u het handboek PW waarmee de organisatie werkt bij majeure projecten? Vindt u dat de raad dit ook had moeten vaststellen en kennis van had moeten nemen of is dit alleen van belang voor het college en de ambtelijke organisatie?
2. Wie bepaalt wat een project is en wie bepaalt vervolgens wat een majeur project is? Op basis van welke criteria gebeurt dit? Vindt u het zinvol om een onderscheid te maken tussen 'gewone' projecten en majeure projecten? Moet het college of de raad bepalen of een project majeur is?
3. Wat zijn naar uw idee de twee belangrijkste criteria om een project majeur te noemen? Hieronder wordt ter illustratie een aantal criteria genoemd:
 - financiële risico's zijn groot;
 - het is niet-routinematig en in de tijd begrensd;
 - gemeente is (op onderdelen) afhankelijk van derden;
 - uitvoering is meerjarig en complex;
 - maatschappelijke impact in de samenleving, grote belangstelling van burgers, bedrijven en instellingen;
 - politieke gevoeligheid.

Informatievoorziening aan de raad en controlerende rol

4. Hoe vindt u de informatie van de voortgangsrapportage majeure projecten? Is deze voldoende voor uw controlerende rol?
5. Hoe vindt u dat de informatievoorziening aan de raad verloopt bij het majeure project Havenfront Midden?
6. Hoe vindt u dat de informatie van de andere projecten (niet-majeur) verloopt? Geeft de Prorap bij de andere projecten voldoende informatie? Kunt u uw controlerende rol goed uitoefenen of is dit ook minder nodig bij kleine projecten?
7. Hoe vindt u dat de informatievoorziening aan de raad bij het kleine project de Maasparel is verlopen?
8. Vanuit de projectleiders komt het signaal dat de raad niet actief betrokken is bij het project en niet tussentijds meestuurt. Dit uit zich onder ander in het afhouden van thema- en voorlichtingsbijeenkomsten. Wat vindt u hiervan?
9. Via welke documenten (raadsbesluit, -mededeling, -brief, themasessie) wilt u het liefst geïnformeerd worden bij afwijkingen/wijzigingen in projecten?

Kaderstellende rol van de raad

10. Welke houding neemt de raad bij het vaststellen van de kaders: een passieve of een actieve? Welke rol zou gewenst zijn en wat is hiervoor nodig (denk aan startnotities/ projectopdrachten met keuzemogelijkheden/scenario's en/of bestuursopdrachten)? Klopt het dat het niet gebruikelijk is om in de gemeente Maasgouw te werken met bestuursopdrachten en waarom is dit?
11. Vindt u het wenselijk dat de raad, met uitzondering bij hele grote majeure projecten, de rol van bestuurlijk opdrachtgever zou moeten vervullen? Hoe zou dit bestuurlijk opdrachtgeverschap er dan uit moeten zien (denk aan klankbordgroep of stuurgroep bestaande uit raadsleden en portefeuillehouder)?

Evaluëren van projecten

12. Vindt u dat de gemeente Maasgouw voldoende lering trekt uit haar projecten? Worden deze na afloop geëvalueerd? Kunt u hier voorbeelden van geven?
13. Vindt u het wenselijk dat de raad ook een rol speelt bij de evaluatie van de projecten? Zo ja, welke rol zou dit dan moeten zijn?

BIJLAGE 3 CHECKLIST VOOR DE RAAD

Sturen

- Is er een probleemanalyse?
- Zijn de doelstellingen voldoende specifiek en meetbaar geformuleerd?
- Zijn er alternatieve oplossingsrichtingen aangegeven?
- Zijn de resultaten voldoende helder omschreven?
- Is duidelijk wat de projectscope is: wat valt wel en niet onder het project?
- Is het project haalbaar dan wel realistisch?
- Is er een gedegen raming van kosten en opbrengsten gemaakt?
- Wat is de minimale/maximale doorlooptijd van het project?
- Welke afspraken zijn er tussen college en raad gemaakt over de inrichting van de informatievoorziening?
- Is de projectopdracht voor vaststelling aan de raad voorgelegd?

Beheersen

- Zijn er fase-documenten en beslismomenten (mijlpalen) in de planning opgenomen?
- Is er een risico-inventarisatie gemaakt en zijn er beheersmaatregelen getroffen?
- Worden voortgangsrapportages over (de ontwikkeling van) risico's en de beheersaspecten tijd, geld en kwaliteit uitgebracht?
- Ontvangt de raad naast de voortgangsrapportages nog andere informatie over de ontwikkeling van het project en zo ja welke?
- Is het projectplan ter kennisname aan de raad aangeboden?

Verantwoorden

- Wat is de stand van zaken ten aanzien van de te realiseren projectdoelstellingen (zijn deze opgenomen in de Jaarrekening)?
- Wordt over afwijkingen van doelstellingen, projectscope, risico's en beheersaspecten tijd, geld en kwaliteit gerapporteerd?
- Welke maatregelen worden getroffen ten aanzien van afwijkingen?
- Zijn er tussen college en raad afspraken gemaakt over wie ten aanzien van afwijkingen en maatregelen besluiten neemt?

Toezicht houden

- Is de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie voldoende om te kunnen (bij)sturen?
- Is de frequentie waarmee deze informatie wordt uitgebracht voldoende?
- Past de uitvoering van het project nog binnen de eerder gestelde kaders?
- Worden beslispunten expliciet en tijdig gepresenteerd?
- Is er sprake van een 'Point of no Return' (is de netto contante waarde nog steeds positief wanneer in het verleden gemaakt kosten niet worden meegerekend)? Naast de bedrijfs-economische analyse spelen ook andere aspecten een rol (o.a. imagoschade).
- Is er sprake van een projectevaluatie na afronding van de uitvoeringsfase?
- Welke lessen kunnen uit de evaluatie getrokken worden t.b.v. toekomstige projecten?