

# Sturing Grote Projecten

Rekenkameronderzoek Gooise Meren

---



---

**Opdrachtgever:** Rekenkamercommissie Gooise Meren  
**Ons kenmerk:** A18GGO-068  
**Samenstellers:** Clemens Sengers  
Harm Wilzing  
**Datum:** 15 februari 2019



## Inhoud

<b>1. Bestuurlijke samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>2. Inleiding</b>	<b>3</b>
2.1. Aanleiding	3
2.2. Vraagstelling	3
2.3. Werkwijze en onderzoeksverantwoording	4
2.4. Leeswijzer	4
<b>3. Opzet sturing grote projecten in Gooise Meren</b>	<b>5</b>
3.1. Vooraf	5
3.2. Relevante kaders	5
3.3. Het projectenboek	7
3.4. Leidraad projectmatig werken	9
3.5. Risicomanagement	13
3.6. Optimalisatie Projectinstrumentarium (plan van aanpak)	14
<b>4. Werking sturing grote projecten in Gooise Meren in de praktijk</b>	<b>16</b>
4.1. Vooraf	16
4.2. Ambtelijke sturing op projecten in de praktijk	16
4.3. Informatievoorziening aan de raad	19
<b>5. Conclusies</b>	<b>23</b>
5.1. Vooraf	23
5.2. Conclusies	23
<b>6. Aanbevelingen</b>	<b>27</b>
<b>Bijlage 1: Gesprekspartners</b>	<b>29</b>
<b>Bijlage 2: Documentenoverzicht</b>	<b>30</b>



## 1. Bestuurlijke samenvatting

Voor u ligt het resultaat van het Rekenkameronderzoek naar de sturing van grote projecten in de gemeente Gooise Meren. Het onderzoek is er primair op gericht om inzicht te geven in de wijze waarop de raad in staat is dan wel wordt gesteld om haar rol te vervullen in het stellen van kaders en het toetsen van de uitvoering van beleid aan de gestelde kaders.

Het onderzoek is gericht op leren en dient handvatten voor raad en college te bieden om vanuit ieders verantwoordelijkheid optimaal te kunnen sturen. In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

*'... Op welke wijze initiëren, sturen en beheersen de raad en het college de grote projecten in Gooise Meren en hoe wordt toezicht gehouden en verantwoording afgelegd? In hoeverre verlopen deze processen effectief en efficiënt...?'*

In het onderzoek is een analyse gemaakt van de *opzet* en *werking* van de sturing van grote projecten. De opzet gaat over vastgelegde afspraken, procedures en werkwijzen die betrekking hebben op de sturing van grote projecten. Voor de toetsing van de werking in de praktijk is zowel gekeken naar de generieke werking in de praktijk als naar twee lopende projecten: Crailo en Bredius. Daarnaast is een analyse gemaakt van het project stationsgebied Naarden-Bussum om de conclusies te staven en de aanbevelingen op bruikbaarheid te toetsen.

Het onderzoek heeft geleid tot zeven conclusies en vijf aanbevelingen. Voor een nadere toelichting van de conclusies en aanbevelingen verwijzen we naar de hoofdstukken 5 en 6.

Het onderzoek leidt tot de volgende zeven conclusies:

- 1. Er is sprake van een constructief en effectief samenspel tussen college en raad*
- 2. De kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad is duidelijk verbeterd*
- 3. De raad ervaart vaak tijdsdruk en 'trechtersvorming' rond besluitvormingsmomenten*
- 4. Het projectenboek heeft weinig toegevoegde waarde voor de raad*
- 5. De raad hecht aan verbetering van het gezamenlijk leervermogen rond grote projecten*
- 6. De opzet van sturing van grote projecten is op hoofdlijnen toereikend*
- 7. De sturing van grote projecten blijft in de praktijk op belangrijke punten achter bij de kaders in de leidraad projectmatig werken*

De conclusies leiden tot de volgende vijf aanbevelingen:

- 1. Maak afspraken met het college over het wegnemen van de gesignaleerde knelpunten over informatievoorziening rond besluitvorming van grote projecten*
- 2. Ga in gesprek met het college over de rol en opzet van het projectenboek bij de sturing van grote projecten*
- 3. Besteed meer aandacht aan gezamenlijk leren (raad, college en ambtelijke organisatie)*
- 4. Geef het college opdracht om de ambtelijke praktijk van sturing van grote projecten meer in lijn te brengen met de uitgangspunten van de leidraad projectmatig werken.*
- 5. Geef het college opdracht om te komen tot een overkoepelend kader voor risicomanagement.*





## 2. Inleiding

### 2.1. Aanleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente Gooise Meren heeft besloten tot een rekenkameronderzoek naar de sturing van grote projecten. Aanleiding voor het onderzoek is tweeledig. In de eerste plaats hebben grote projecten aanzienlijke maatschappelijke impact en zijn grote projecten sterk bepalend voor de beeldvorming over het functioneren van de gemeente. Daarnaast heeft een aantal raadsfracties bij de Rekenkamercommissie de behoefte kenbaar gemaakt om na te gaan op welke wijze de raad beter 'in control' kan zijn bij grote projecten. Het onderwerp is voor de raad actueel en relevant, mede door de recente aankoop van gronden bij Crailo en Bredius.

### 2.2. Vraagstelling

Het onderzoek is er primair op gericht om inzicht te geven in de wijze waarop de raad in staat is dan wel wordt gesteld om haar rol te vervullen in het stellen van kaders en het toetsen van de uitvoering van beleid aan de gestelde kaders. Het onderzoek heeft betrekking op de periode na het ontstaan van de nieuwe gemeente per 1 januari 2016. Gebeurtenissen van voor die tijd maken alleen deel uit van het onderzoek voor zover deze van belang zijn voor duiding van de sturing op grote projecten in de periode na 1 januari 2016.

Het onderzoek is gericht op leren en dient handvatten voor raad en college te bieden om vanuit ieders verantwoordelijkheid optimaal te kunnen sturen.

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

*'... Op welke wijze initiëren, sturen en beheersen de raad en het college de grote projecten in Gooise Meren en hoe wordt toezicht gehouden en verantwoording afgelegd? In hoeverre verlopen deze processen effectief en efficiënt...?'*

Deze centrale hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen die als leidraad zijn gebruikt in het onderzoek.

1. Kaders voor de sturing van grote projecten (opzet):
  - Welke kaders hanteert de gemeente voor de sturing van grote projecten? Daarbij gaat het over kaders ten aanzien van besluitvorming, sturing, beheersing en verantwoording rond grote projecten. Dus een set van (vastgelegde) afspraken over de wijze van besluitvorming, de rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie, kaders over projectmanagement en rond project/risicobeheersing, informatievoorziening en monitoring/verantwoording.
  - In hoeverre zijn deze kaders en afspraken op papier voldoende eenduidig en expliciet en in hoeverre zijn deze kaders in opzet toereikend voor adequate sturing?
  - In hoeverre is de raad op basis van deze vastgelegde kaders en afspraken in staat om adequaat te sturen (kaderstellende rol) en te monitoren (controlerende rol)?
2. De praktijk (werking):
  - In hoeverre worden de vastgelegde kaders en afspraken in de praktijk bij projecten toegepast zoals bedoeld en leidt dat tot adequate sturing?

- Hoe geven college en raad invulling aan hun rol in deze projecten?
- Op welke wijze is de raad betrokken bij deze projecten? In hoeverre:
  - is de raad bij deze projecten daadwerkelijk in staat om adequaat te sturen en te monitoren in de verschillende projectfasen?
  - beschikt de raad op elk moment over de benodigde informatie om een goede afweging te kunnen maken?
  - stelt de raad zichzelf ook in staat om adequaat te sturen?

Het onderzoek leidt tot conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de opzet en werking van de sturing van grote projecten. Daarbij gaat het over de eerdergenoemde aspecten als besluitvorming, rolverdeling, projectmanagement, informatievoorziening en verantwoording.

### 2.3. Werkwijze en onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestaat uit twee delen. In deel 1 is een analyse gemaakt van de *opzet* van de sturing van grote projecten. Daarbij gaat het om een analyse van vastgelegde afspraken, procedures en werkwijzen die betrekking hebben op de sturing van grote projecten. De beschrijving van de opzet is vrij uitgebreid en vormt daarmee ook een opmaat voor het tweede deel van het onderzoek (werking in de praktijk).

In deel 2 is beoordeeld in hoeverre de vastgelegde afspraken, procedures en werkwijzen ook in de *praktijk* worden gevolgd. Voor de toetsing van de werking in de praktijk is zowel gekeken naar de generieke werking in de praktijk als naar twee lopende projecten: Crailo en Bredius. Voor zover er nog verbeterpunten zijn in de sturing van grote projecten die ook al door de gemeente zijn gesignaleerd en opgepakt, hebben wij volstaan met een korte beschrijving van het verbeterpunt en de door de gemeente benoemde resultaatverwachting. Dat voorkomt 'obligate' reacties dat de gemeente dit zelf al heeft geconstateerd en heeft opgepakt.

Afsluitend is een analyse gemaakt van het project stationsgebied Naarden-Bussum om de conclusies te staven en de aanbevelingen op bruikbaarheid te toetsen.

Voor het onderzoek zijn diverse documenten bestudeerd en diverse personen in de gemeente geïnterviewd. In bijlage 1 zijn de interviewpartners opgenomen. In bijlage 2 is een overzicht gegeven van de geraadpleegde bronnen.

### 2.4. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de definitie van grote projecten en de *opzet* van de sturing grote projecten in Gooise Meren Hoofdstuk 3 gaat in op de *werking* van de sturing van grote projecten in de praktijk en de vraag in hoeverre de werking in de praktijk overeenkomstig de opzet is vormgegeven. In hoofdstuk 5 presenteren we de belangrijkste conclusies. Afsluitend geven we in hoofdstuk 6 de aanbevelingen weer.



## 3. Opzet sturing grote projecten in Gooise Meren

### 3.1. Vooraf

In dit hoofdstuk gaan we in op de opzet van de sturing van grote projecten. Achtereenvolgens behandelen we:

- Definitie van (grote) projecten
- Relevante kaders
- Het projectenboek
- De leidraad projectmatig werken
- Risicomanagement
- Optimalisatie Projectinstrumentarium (plan van aanpak)

### 3.2. Relevante kaders

#### *Definitie van (grote) projecten*

Gemeenten gaan verschillend om met (de definitie van) grote projecten. Sommige gemeenten hanteren een expliciete definitie en aanvullend beleidskader voor grote projecten (bijvoorbeeld aanvullende eisen voor besluitvorming en verantwoording in de vorm van een periodieke voortgangsrapportage grote projecten). In die gevallen vormt dat specifieke kader de toetssteen voor een onderzoek naar de sturing van grote projecten. Andere gemeenten hanteren als basisregel dat elk project uniek is en dat (zeker voor meer risicovolle projecten) maatwerk nodig is in besluitvorming, sturing en verantwoording. Dat maatwerk komt dan tot stand in de dialoog tussen raad en college. Weer andere gemeenten zitten op de lijn dat een generiek kader voor sturing op projecten toereikend is.

De gemeente Gooise Meren heeft in de Leidraad Projectmatig Werken<sup>1</sup> de volgende definitie van projecten vastgesteld:

- een omvangrijke taak met een definieerbaar begin (het probleem/de wens) en een definieerbaar eind (het resultaat);
- er zijn (beperkte) middelen (geld, tijd, capaciteit) beschikbaar;
- de taak is nieuw, uniek (eenmalig) en complex (waaronder ook politieke gevoeligheid valt) en dus niet routinematig uit te voeren;
- aan de taak zijn risico's verbonden, bijvoorbeeld in tijd en geld of imagoschade;
- er wordt binnen een bepaalde tijd door meerdere personen van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie aan gewerkt;
- er zijn meerdere disciplines (vakgebieden) bij betrokken (multidisciplinair);
- er zijn diverse partijen bij betrokken (intern en extern)

Er is dus sprake van een algemene definitie van projecten, waarbij geen aanvullende definitie wordt gehanteerd voor een *groot* project. Als algemene lijn is vastgesteld dat de verantwoording over

---

<sup>1</sup> Leidraad Projectmatig Werken, het beheersen van projecten (augustus 2017).





projecten geïntegreerd is opgenomen in de P&C-cyclus. Dat betekent dat verantwoording plaatsvindt in de begroting, de jaarstukken, de perspectiefnota en in de voortgangsverslagen in het voor- en najaar.

Hoewel er geen specifieke definitie wordt gehanteerd voor een groot project, is er voor projecten met een grote impact voor de gemeente wel een bijzondere voorziening getroffen voor verantwoording over deze projecten. Dat gebeurt aan de hand van een projectenboek (zie hierna). Daarin wordt tweemaal per jaar (als bijlage bij het voortgangsverslag) verantwoording afgelegd over de meest impactvolle en risicovolle projecten van de gemeente. Daarmee geeft de gemeente Gooise Meren in opzet invulling aan een aanvullend sturingskader voor grote projecten.

### *Kadernota organisatieontwikkeling*

In februari 2016 is de kadernota organisatieontwikkeling Gooise Meren vastgesteld door het college. De belangrijkste opgave die daarin is geschetst, is om te komen van een vraaggestuurd directiemodel naar een netwerkorganisatie, waarin in een veelheid van (wisselende) samenwerkingsverbanden wordt geopereerd en waarbij de rol van de gemeente ook steeds een andere kan zijn. In de kadernota zijn drie hoofdopdrachten geformuleerd voor de ontwikkeling van de organisatie:

- De gemeente als netwerkorganisatie, die slank, slagvaardig en flexibel is;
- De organisatie staat in verbinding met de samenleving; de participerende organisatie;
- De organisatie zorgt voor een gezonde en stabiele financiële basis om de samenleving te ondersteunen.

### *Directieveranderplan*

In een directieveranderplan uit 2016 is in zes speerpunten de gewenste organisatieontwikkeling verder uitgewerkt. Speerpunt 6 is vooral van belang voor dit onderzoek en heeft betrekking op versterking van projectmatig werken, programmamanagement en opdrachtgever-/opdrachtnemerschap. In het directieveranderplan uit 2016 is aangegeven dat de methodieken en werkwijzen rondom projectmatig, procesmatig en programmatisch werken in 2016 verder worden uitgewerkt. In de directieplannen in de jaren daarna wordt voortgebouwd op deze ingezette lijn.

### *Coalitieakkoord en College Uitvoeringsprogramma*

In het coalitieakkoord van de gemeente Gooise Meren 'Duurzaam, sociaal, veilig en vitaal' (2018 – 2022) staat als ambitie opgenomen dat over een aantal ruimtelijke projecten de komende periode knopen worden doorgehakt. De projecten Crailo en Bredius worden daarbij specifiek genoemd. In het coalitieakkoord is geen afzonderlijke passage opgenomen over verdere versterking van het projectmatig werken in de gemeente.

In het College-uitvoeringsprogramma (2019 – 2022) van oktober 2018 is onder het speerpunt 'vernieuwend samenwerken; burgerparticipatie' aandacht voor de permanente doorontwikkeling van de organisatie. (programma 'GroeiTwee'). Daarbij wordt aangegeven dat: *"... de gemeente sinds 2016 bouwt aan een nieuwe gemeente die gekenmerkt wordt door goed en modern bestuur. Daarvoor is een slanke, slagvaardige en flexibele organisatie nodig, die duurzaam met middelen omgaat en kosteneffectief werkt. Een organisatie die functioneert als een netwerkorganisatie en in verbinding staat met de samenleving. Dat is een permanent proces van doorontwikkeling van de organisatie. Dat doen we met het programma GroeiTwee. De*



*programmageden worden ingezet bij de uitvoering van specifieke programmadoeleinden (GroeimEe Academie, Sturing en Monitoring, Lerende organisatie)...”. Er wordt geen specifieke verwijzing gemaakt naar de ontwikkelopgaven rond projectmanagement.*

Onder het kopje ‘ruimtelijke projecten’ is in het College-uitvoeringsprogramma de volgende opgave geformuleerd:

*“... managen van de eigen projecten en die van derden met aandacht voor planning, financiën, communicatie, participatie en risico’s. We zorgen dat de adviesorganen aangehaakt zijn bij alle ruimtelijke ontwikkelingen. Het convenant Adviestraject Adviesorganen is onderdeel van de processen. Binnen de projecten zijn duurzaamheid en kwaliteit van de leefomgeving belangrijke items. Duurzaamheid en kwaliteit van de leefomgeving worden onderdeel van de overeenkomsten met externe partijen bij gebiedsontwikkeling...”.*

Verder wordt in het College-uitvoeringsprogramma voor een aantal toonaangevende projecten (waaronder Crailo en Bredius) een aantal inhoudelijke ambities geformuleerd. Deze zijn vergelijkbaar met de ambities die in het projectenboek zijn geformuleerd.

### *Koersplan Gooise Meren*

In het koersplan Gooise Meren (‘Richting geven en Koers houden!’), vastgesteld door directie en management in maart 2018, is aandacht besteed aan de verbinding met het bestuur. Daarin wordt betoogd dat de ambities van de gemeente vragen om een andere manier van besturen. *“...De rollen van de raad, college, management en organisatie wijzigen, evenals de rollen van de gemeente en haar inwoners. De nieuwe gemeente zorgt niet langer voor..., maar zorgt met ... samen met de samenleving...”.* Er is dus meer sprake van interactie met de omgeving. Sleutelbegrippen die in het koersplan worden genoemd zijn loslaten en vertrouwen, transparantie en openheid.

### *Team PRO<sup>2</sup>*

In maart 2018 is een pilot gestart waarbij de projectleiders van de gebiedsprojecten zijn ondergebracht in het team PRO. Daarvoor waren deze projecten bij verschillende afdelingen ondergebracht of als ‘stand-alone’ projectorganisatie gepositioneerd. De manager van het team PRO is tevens ambtelijk opdrachtgever van deze projecten. Voorheen was deze rol belegd bij de directie en het management van M&O. De manager van het team PRO heeft naast de rol als leidinggevende en ambtelijk opdrachtgever ook de opdracht van de directie gekregen om het uitwisselen van kennis en uitwisselen van leerervaringen te bevorderen tussen projectleiders en te komen tot doorontwikkeling en optimalisering van het projectinstrumentarium.

## 3.3. Het projectenboek

Tijdens de bespreking met de fusieraad (voorafgaand aan de vorige raadsperiode) over de P&C-cyclus heeft de raad aandacht gevraagd voor inzicht in de voortgang van projecten. Daarbij heeft de fusieraad aangegeven dat de verantwoording zoveel mogelijk geïntegreerd moet zijn in de P&C-cyclus, maar dat voor de grootste en meest gevoelige projecten aanvullende informatie nodig is. De

---

<sup>2</sup> Staat voor team projecten.



P&C-cyclus kent een aantal vaste momenten en stukken die jaarlijks worden opgesteld. De cyclus bevat de jaarstukken, voortgangsverslagen, perspectiefnota en programmabegroting.

Deze wens van de raad heeft geleid tot het projectenboek in het najaar van 2016, waarin voor de belangrijkste 10-15 (vooralsnog fysieke) projecten informatie is gegeven over de voortgang van deze projecten. In een thema-uur voor de raad in oktober 2016 is het doel en de werkwijze van het projectenboek toegelicht aan de raad. Daarin is uitgelegd dat het projectenboek een tweeledig doel dient: 1) (actuele) verantwoording over de uitvoering van beleid aan de raad en 2) interne beheersing van projecten ('in control zijn'). Voor het invullen van het format van het projectenboek worden ook de onderdelen uit de 'Meetlat grote projecten' meegenomen (zie paragraaf 2.5). In de presentatie is aangegeven dat het projectenboek verder kan groeien tot een projectenboek waarin ook niet-fysieke projecten worden opgenomen.

Het projectenboek verschijnt tweemaal per jaar als bijlage bij het voortgangsverslag (voorjaar en najaar). Bij de keuze om een project op te nemen in het projectenboek is de beoordeling van het risico door middel van een projectenmatrix leidend. Deze keuze wordt ambtelijk gemaakt in samenspraak met de desbetreffende portefeuillehouder. De raad heeft geen rol bij het vaststellen van de projecten in het projectenboek. In onderstaande figuur is een voorbeeld van de projectenmatrix weergegeven.

Matrix: projectschaal			
Gemeentelijk projectbudget	Bestuurlijk, maatschappelijk, juridisch belang/gevoeligheid		
	1. klein	2. gemiddeld	3. groot
5. groter dan € 10 mln			
4. tussen € 1 mln en € 10 mln			
3. tussen € 0,5 mln en € 1 mln			
2. tussen € 0,1 mln en € 0,5 mln			
1. kleiner dan € 0,1212 mln			

Er is sprake van een dynamisch proces van herbeoordeling van de lijst van belangrijke projecten op basis van een periodieke inschatting van het risicoprofiel van de projecten en relevantie van een project voor besluitvorming door de raad. Dat blijkt onder andere uit het feit dat ruim de helft van de projecten in het tweede projectenboek 2018 nieuw is ten opzichte van de oorspronkelijke projecten in het projectenboek uit 2016.

Het projectenboek bevat algemene informatie over het doel van het projectenboek, de definitie van een project, de selectiewijze en risicoanalyse en het format dat wordt gebruikt voor de beschrijving van de projecten. Verder bevat het projectenboek informatie over de geselecteerde projecten over de voortgang (genomen besluiten en stand van zaken), doelen, planning (onder andere nog te nemen



besluiten), middelen, organisatie (rollen en verantwoordelijkheden), informatievoorzienig, kwaliteit en risico's. Er is sprake van een standaard format voor de projecten. De raad wordt daarmee in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen over de voortgangsrapportages. Voorafgaand aan het toesturen van het projectenboek aan de raad vindt een zogenoemd projectencollege plaats, waarin door de projectleiders enkele projecten nader kunnen worden toegelicht aan het college (na bespreking van het projectenboek in het MT/DT).

### 3.4. Leidraad projectmatig werken

De leidraad projectmatig werken<sup>3</sup> vloeit voort uit de ambitie uit de kadernota organisatieontwikkeling (2016) en het directieveranderplan uit 2016. In de leidraad wordt aandacht besteed aan de vraag wanneer sprake is van werken in de lijn, in een proces, een project of programma. Daarnaast wordt aangegeven wat kenmerken zijn van een proces, project of programma (zie eerder in paragraaf 2.2).

De leidraad is een belangrijk basisdocument voor de ambtelijke organisatie, waarin de kern van projectmatig werken is weergegeven. In de leidraad is aangegeven dat de gewenste methoden en werkwijzen meer zijn dan een geharmoniseerd verhaal van bestaande methoden en werkwijzen uit de drie oorspronkelijke gemeenten. De leidraad is daarmee een verdere doorontwikkeling van de werkwijzen en methoden die bij de drie oorspronkelijke gemeenten gangbaar waren. In de leidraad wordt verder aangegeven dat de methoden en werkwijzen als basis dienen voor projectmatig werken in de organisatie, maar dat elk project uniek is en maatwerk vergt. De leidraad is daarmee precies wat de titel aangeeft: een leidraad.

De leidraad is opgebouwd rond vier hoofdthema's: faseren, beheersen, beslissen en communiceren/participeren.

#### *Faseren*

Faseren is gericht op het opdelen van het projectproces in beheersbare stappen met aan het eind van elke fase een besluitvormingsmoment ('go/no-go' moment). Per fase worden activiteiten, tussenresultaten en besluitvorming over de projectfase gedefinieerd. Voor de fasering wordt een algemeen gebruikelijke indeling gehanteerd met bijbehorende resultaten (zie onderstaande tabel)

---

<sup>3</sup> Leidraad projectmatig werken, het beheersen van projecten, augustus 2017.



Fase	Resultaat
Opdracht (pré-initiatief)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Projectopdracht</li><li>• Omgevingsanalyse</li></ul>
Idee (initiatief)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Plan van aanpak</li><li>• Communicatie- en participatieplan</li></ul>
Wat (definitie)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Programma van eisen</li><li>• Communicatie- en participatieplan</li></ul>
Hoe (ontwerp)	<ul style="list-style-type: none"><li>• (concept)ontwerp</li><li>• Communicatie- en participatieplan</li></ul>
Hoe te maken (voorbereiding)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Voorbereidingsplan</li><li>• Bestek</li><li>• Communicatie- en participatieplan</li></ul>
Doen (realisatie)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Uitvoeringsplan</li><li>• Communicatie- en participatieplan</li></ul>
In stand houden (beheer/evaluatie)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Evaluatie</li><li>• Overdracht beheer</li></ul>

Afhankelijk van de kenmerken en mate van complexiteit van een project, kan een andere fasering worden aangehouden. Aan het eind van elke fase wordt een fasedocument voorgelegd aan de (ambtelijk) opdrachtgever. Op basis daarvan wordt besloten of er verder wordt gegaan ('go/no-go besluit') en wat er in de volgende fase moet gebeuren. Als gedurende een project van de oorspronkelijke fasering wordt afgeweken, dient de bestuurlijk opdrachtgever hiervoor akkoord te geven.

### *Beheersen*

Projectbeheersing is belangrijk om het te bereiken resultaat te borgen en in stand te houden en het project binnen kaders te kunnen realiseren. Daarvoor is het noodzakelijk om te sturen op een aantal beheersaspecten. In onderstaande tabel zijn de beheersaspecten uit de leidraad weergegeven.

beheersaspecten	Omschrijving
Tijd	wanneer gereed en met welke inzet?
Organisatie	Wie doet wat, wie is bevoegd en hoe is het project gestructureerd?
Informatie	Wie wordt wanneer, waarover geïnformeerd en hoe is projectinformatie beschikbaar/gearchiveerd
Kwaliteit	Welke kwaliteitseisen worden gesteld en wordt daaraan voldaan?
Geld	Wat kost het en wat levert het op?
Risico's	Welke omstandigheden en gebeurtenissen kunnen de voortgang van een project nadelig beïnvloeden en welke beheersmaatregelen zijn mogelijk?

Na elke fase dient een dynamisch<sup>4</sup> fasedocument (SMART<sup>5</sup>) te worden opgesteld en op basis daarvan wordt er een beslissing over de beheersaspecten genomen. In de leidraad is een format opgenomen van het fasedocument.

### *Beslissen*

In het onderdeel 'beslissen' van de leidraad wordt aandacht besteed aan de rollen van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer:

- De bestuurlijk opdrachtgever bepaalt het kader dat een project definieert. De bestuurlijk opdrachtgever zorgt voor het creëren van (bestuurlijke en politieke) voorwaarden om het project te kunnen uitvoeren. De bestuurlijk opdrachtgever is verantwoordelijk voor een heldere opdrachtformulering en is verantwoordelijk voor uitvoering binnen door de raad gestelde kaders en informeert college en raad over het project.
- De ambtelijk opdrachtgever is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de uitvoering van een opdracht en krijgt daartoe opdracht van de bestuurlijk opdrachtgever. Er is altijd een ambtelijk opdrachtgever als er een bestuurlijk opdrachtgever is benoemd. De ambtelijk opdrachtgever moet er voor zorgen dat de ambtelijk opdrachtnemer het project kan uitvoeren, staat de ambtelijk opdrachtnemer met raad en daad bij en is verantwoordelijk voor strategische keuzes in het project (stoppen, bijsturen of doorgaan). De ambtelijk opdrachtgever kan een afdelingshoofd zijn, een programmamanager of strategisch projectleider. De ambtelijk opdrachtgever wijst een ambtelijk projectleider aan voor de desbetreffende opdracht (opdrachtnemer).
- De ambtelijk opdrachtnemer neemt de opdracht aan van de ambtelijk opdrachtgever en is daarmee verantwoordelijk voor de oplevering van het projectresultaat en de uitvoering van daartoe strekkende werkzaamheden. De ambtelijk opdrachtnemer vormt en geeft leiding aan een projectorganisatie en maakt afspraken met de lijnorganisatie over het leveren van producten en capaciteit.

In de bijlage bij de leidraad zijn de rollen van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer verder uitgewerkt.

<sup>4</sup> Dynamisch in de zin dat een fasedocument uit een voorgaande fase de basis vormt voor een fasedocument in de volgende fase.

<sup>5</sup> Smart: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

In de leidraad staat verder aangegeven dat elke fase van een project een afgerond geheel vormt en eindigt met een concreet besluit. Het eind van een fase is ook een toetsmoment of de geformuleerde voorstellen conform de gemaakte afspraken zijn en een moment om (door middel van het dynamische projectplan) vast te leggen hoe de volgende fase wordt aangepakt.

In een bijlage bij de leidraad is een afwegingskader opgenomen voor besluitvorming. Daarin staat dat er meerdere criteria zijn om af te wegen of het nodig is om naar de raad te gaan. Het gaat om de volgende criteria: kaders, budget en gevoeligheid (afzonderlijk of in combinatie). In onderstaande schema is het afwegingskader weergegeven.

Wat is het voor een project?			
Zijn het nieuwe kaders?	ja	Raad	Strategisch beleid en visie
	nee	College	Uitvoeringsprogramma, afspraken, reconstructie
Gaat het om nieuw budget ?	ja	Raad	Kredietvotatie projecten
	nee	College	Krediet opgenomen in uitvoeringsprogramma
Is het een gevoelig project?	ja	Raad	Maatschappelijk, politiek, juridisch, financieel
	nee	College	Reconstructie, kleinschalig initiatief

De eerste twee criteria zijn objectieve criteria; het derde criterium is meer subjectief van aard. Dat vraagt op het criterium gevoeligheid een continue inschatting van de driehoek bestuurlijk opdrachtgever/ambtelijk opdrachtgever/ambtelijk opdrachtnemer of de raad betrokken moet worden.

De mogelijkheden die de raad heeft om informatie te vergaren staat weergegeven in de instrumentenmatrix 2016, het Reglement van Orde (inclusief toelichting) en de Handleiding Politieke Avond.

### Communiceren/participeren

In de leidraad wordt gewezen op het belang van omgevingsbewustzijn. Vanaf de eerste fase (globale omgevingsanalyse bij de pré-initiatieffase) tot de instandhoudingsfase wordt het belang benadrukt van een communicatie- en participatieplan<sup>6</sup>. Daarin moet worden opgenomen wie stakeholders zijn, wat hun belangen zijn en op welke manier zij betrokken zijn of zouden moeten worden. Communicatie wordt vormgegeven rond de drie K's: krachtenveldanalyse, kernboodschappen en (communicatie)kalender. In de communicatiekalender staan de communicatiemomenten en participatiemomenten. In de leidraad is een format opgenomen voor het communicatie- en participatieplan.

<sup>6</sup> In een bijlage bij de leidraad is een overzicht opgenomen van de verschillende participatieniveaus en de randvoorwaarden en spelregels bij participatie.



### *Meetlat projecten*

In een bijlage bij de leidraad is de meetlat projecten opgenomen. De meetlat is door een aantal raadsleden ontwikkeld op basis van de uitkomsten van een aantal onderzoeken van de voormalige Rekenkamercommissie Bussum uit 2013 en 2015.

In de meetlat zijn vragen opgenomen die voor de raad van belang zijn voor de sturing grote projecten. De vragen zijn onderverdeeld in vier categorieën:

- Visie en doelen;
- Rollen en verantwoordelijkheden;
- Randvoorwaarden;
- Risico's bij beëindiging.

In de leidraad is de toepassing van de vragen in de meetlat projecten vooral verbonden met de rol van bestuurlijk opdrachtgever.

## **3.5. Risicomanagement**

De gemeente Gooise Meren kent op dit moment nog geen formeel inhoudelijke en procesmatig samenhangend kader voor risicomanagement. Er is wel een nota risicomanagement in voorbereiding als onderdeel van een op te stellen visie op bedrijfsvoering binnen de ambtelijke organisatie, die daarin beoogt te voorzien. Verder is in de richtlijnen programmabegroting Gooise Meren<sup>7</sup> een aantal uitgangspunten geformuleerd voor risicobeheersing (in het kader van de paragraaf weerstandsvermogen). Daarin staat onder andere het volgende:

*“... risico's worden gekwantificeerd in euro's. Voor de kwantificering van het totaal aan risico's wordt gebruik gemaakt van risicosimulatie ('Monte-Carlo simulatie'). Hierin wordt per risico gekeken naar het geschatte risico en de kans dat het risico zich voordoet. De simulatie houdt rekening met de onwaarschijnlijkheid dat alle risico's zich op hetzelfde moment zullen voordoen. Het gedrag van de risico's wordt voor een groot aantal jaren nagebootst. Hierdoor is het mogelijk om een beeld te krijgen van de gevolgen van de risico's. De simulatie stelt de gemeente in staat om conclusies te trekken op basis van statistische analyse van simulatie van het gedrag van de risico's die de gemeente loopt...”.*

Deze uitgangspunten worden ook gehanteerd bij de beoordeling van de risico's van grote projecten in het projectenboek.

In de leidraad projectmatig werken wordt aandacht geschonken aan het risicomanagement binnen grote projecten. Zo worden de risico's binnen een project specifiek benoemd als één van de beheersaspecten die in elke fase van het project moeten worden toegelicht in het fasedocument. Er wordt in de leidraad projectmatig werken slechts summier ingegaan op de wijze waarop risicomanagement wordt uitgevoerd bij projecten. Dat neemt niet weg dat er voor risicomanagement

---

<sup>7</sup> Opgesteld door de raads werkgroep financiën.



binnen grote projecten wel afspraken zijn gemaakt over de inhoudelijke systematiek. Deze zijn vooral vastgelegd in de afspraken rond de risico informatie in het projectenboek en sluiten aan bij de eerder beschreven richtlijnen programmabegroting. Daarin is aangegeven dat wordt gewerkt met een risicoregister, waarbij alle mogelijke risico's en beheersmaatregelen in kaart worden gebracht en in een risicomatrix per risico wordt aangegeven wat de schadelijke gevolgen (omvang<sup>8</sup>) kunnen zijn en de waarschijnlijkheid van optreden (kans). Door het gevolg met de kans te vermenigvuldigen wordt er een impactwaarde/risicofactor berekend. Wanneer de risicofactor hoog is (rood), betekent dit dat het een groot risico is en beheersmaatregelen belangrijk zijn (voorbeelden: verzekeren, voorziening treffen, extra informeren).

### 3.6. Optimalisatie Projectinstrumentarium (plan van aanpak)

Binnen de gemeente Gooise Meren is in 2017 en 2018 geconstateerd dat er een verbeterslag nodig was op het gebied van projectmatig werken. Met het 'Plan van aanpak Optimalisering projectinstrumentarium'<sup>9</sup> is er een plan opgesteld om een verbeterslag te maken in het instrumentarium van projectmatig werken bij complexere projecten en programma's en de inbedding van dit instrumentarium in de bedrijfsvoering binnen de gemeente Gooise Meren. De vraag naar deze verbeterslag is ambtelijk ontstaan.

In het plan van aanpak is aangegeven dat een verbeterslag nodig is op 4 samenhangende aspecten van projectmatig werken. Het betreft de volgende aspecten:

- *Projectcontrol.* De belangrijkste knelpunten met betrekking tot projectcontrol zijn op een rij gezet, zoals de bredere inzichtelijkheid van een project, uniformering van de werkwijze voor projectmanagement, de verbetering van budgetbewaking en borging/monitoring van kritische factoren en verbetering van de samenwerking en afstemming met de lijnafdelingen. AT Osborne is gevraagd om onderzoek te doen naar de projectbeheersing (driehoek financieel-planning- risico's) in de vestingsprogramma's als opmaat voor verdere uitrol van de voorgestelde systematiek in andere projecten (zie tekstkader).
- *Informatie en communicatie.* Er is behoefte aan een goede en eenduidige ontsluiting van basisinformatie voor de projecten. Er worden daartoe richtlijnen en sjablonen opgesteld, zonder dat de ruimte voor maatwerk verdwijnt. Het zaakstelsel Mozard moet hierin ondersteunend zijn.
- *Raming en doorbelasting.* Het doel is om te komen tot een eenduidige manier van het ramen van een project. Een belangrijk aspect daarbij is eenduidige interne en externe doorbelasting van kosten.
- *Kruisbestuiving en innovatie.* Doel is om uitwisseling van kennis en ervaring tussen projectleiders te bevorderen. Dat draagt bij aan het bespreken en oplossen van knelpunten in lopende projecten, innovatie in projectmatig werken en het actueel houden van kennis.

In de loop van 2019 worden eerste resultaten verwacht van de ingezette acties.

<sup>8</sup> Daarbij gaat het niet alleen om economische schade, maar bijvoorbeeld ook om imagoschade en uitloop van een project. De gemeente hanteert daarmee een brede definitie van risico's.

<sup>9</sup> September 2018.

### **Onderzoek AT Osborne**

De gemeente Gooise Meren schakelde in 2018 de hulp van AT Osborne in om de project- en programmabeheersing te evalueren. Het onderzoeksbureau onderzocht dit aan de hand van de twee projecten 'Verder met de Vesting Muiden' en 'Naarden buiten de Vesting'. In het algemeen concludeert het onderzoeksbureau dat er binnen de projecten een behoefte bestaat aan meer *structuur en uniformiteit* in de projectbeheersing. Het bureau beveelt aan om afspraken te maken over periodieke verantwoording en de belangrijkste informatie over projecten inzichtelijk te maken op hoofdlijnen, met toegankelijke achterliggende informatie voor meer details.

Hoewel op programmaniveau de beheersaspecten staan weergegeven in het projectenboek, ontbreekt het op projectniveau aan afzonderlijke projectplannen waarin alle beheersaspecten staan opgenomen. AT Osborne beveelt aan dit per project op te stellen, inclusief duidelijke projectopdracht en scope(wijzigingen). Daarnaast wordt aangeraden om per project een capaciteitsplanning en capaciteitsraming op te nemen. Dit ontbreekt momenteel, waardoor het onduidelijk is wat de gewenste en beschikbare capaciteit binnen de afzonderlijke projecten is. Ook (uniforme) projectplanningen zijn beperkt aanwezig, mede doordat hiervoor geen capaciteit beschikbaar is. Het zou goed zijn om hiervoor capaciteit te organiseren, zodat er uniforme planningen op activiteiten kunnen worden opgesteld en er kan worden gestuurd op mijlpalen.

Wat betreft het *financieel management*, beveelt AT Osborne onder andere aan om zorg te dragen voor actuele ramingen per project, passend bij de projectfase. Momenteel vinden ramingen van projecten plaats op verschillende niveaus. Op programmaniveau is de dekking bekend, maar op projectniveau is dit beperkt ingericht. Het ontbreekt aan projectadministratie voor afzonderlijke projecten. Voorbereidingskredieten worden daarnaast vaak niet aangevraagd of zijn niet beschikbaar. Het wordt aanbevolen om per project een voorbereidings- of uitvoeringskrediet aan te vragen bij de raad en kredieten toe te kennen aan afzonderlijke projecten. De gemeente zou daarnaast een projectadministratie in moeten richten (met aparte projectnummers per project waarop kosten geboekt kunnen worden) en inzichtelijk moeten maken welke kosten reeds zijn gemaakt per project.

Wat betreft het risicomanagement, is er een format voor risicomanagement aanwezig, waarmee wordt gewerkt. Op programmaniveau is er een risicodossier. De risico's zijn met name gericht op factor tijd en factor geld. AT Osborne beveelt aan om per project een risicodossier op te stellen en capaciteit te organiseren voor risicomanagement van projecten. De effecten van risico's moeten explicieter worden gemaakt en er moet gestuurd worden op beheersmaatregelen. Met de leidraad projectmatig werken ligt er tot slot een goede basis voor het *kwaliteitsmanagement*. Procedures om tot een project te komen (projectopdracht, besluitvorming, budget/krediet) worden echter beperkt vastgelegd en er vindt geen toetsing op kwaliteit plaats. AT Osborne raadt aan om deze procedures vast te leggen en het volgen van de procedures te toetsen.

## 4. Werking sturing grote projecten in Gooise Meren in de praktijk

### 4.1. Vooraf

In dit hoofdstuk bespreken we hoe de sturing van grote projecten in de praktijk werkt en in hoeverre dat afwijkt van de beschreven opzet in hoofdstuk 2. Voor de beoordeling van de sturing in de praktijk kijken we zowel naar algemene werkwijzen als naar de sturing in de praktijk van de twee nader beschouwde projecten, Crailo en Bredius.

### 4.2. Ambtelijke sturing op projecten in de praktijk

#### *De leidraad projectmatig werken als basis*

In de leidraad Projectmatig werken zijn de belangrijkste afspraken en werkwijzen vastgelegd om ambtelijk adequate sturing te geven aan (grote) projecten. Er is ruime aandacht besteed aan fasen, organiseren, beheersen en risicomanagement, beslissen en rolverdeling en communicatie. Daarnaast is er een plan van aanpak gemaakt om te komen tot versterking van een aantal aspecten rond projectmanagement (projectcontrol, informatie en communicatie, raming en doorbelasting, delen van kennis en ervaring en stimuleren van innovatie).

#### *Uitvoering conform de leidraad*

Op een aantal aspecten zien we dat de sturing op grote projecten in de praktijk overeenkomstig de opzet is. Het betreft met name de fasering van projecten, de organisatie van een project en de werking van de driehoek (bestuurlijk opdrachtgever-ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer). Met name dat laatste punt heeft een duidelijke impuls gekregen met het bundelen van de projectleiders binnen het team PRO en het beleggen van het ambtelijk opdrachtgeverschap bij de manager van het team. Daarmee is ook een begin gemaakt met het onderling uitwisselen van kennis en ervaringen. Er is voldoende aandacht voor het neerzetten van een adequate projectorganisatie en er wordt veel aandacht besteed aan het vinden van stevige projectleiders voor de grote opgaven. Dat heeft er wel toe geleid dat bijna de helft van de projectleiders die leiding geven aan de (15) grote projecten externen zijn. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, komt het beeld naar voren dat dit wel een complicerende factor is in het verder standaardiseren van de projectsturing en het op orde hebben van de zogenaamde hygiëne-factoren bij de sturing van projecten in de gemeente. Dat komt niet voort uit onwil, maar de externe projectleiders hebben een primaire focus om projectresultaat te boeken (dat is de primaire opdracht) en hebben minder focus op het verder professionaliseren van de organisatie.

Ook de bij de projecten georganiseerde overlegstructuren zijn adequaat. Zo is er wekelijks een projectoverleg in de 'driehoek', zijn er zes-wekelijkse overleggen tussen de ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer en wordt in de verschillende projecten gewerkt met stuurgroepen (veelal ambtelijk, bestuurlijk en financieel). Verder vindt er tweemaal per jaar een projectcollege plaats, waarin een aantal projecten die op dat moment bestuurlijk relevant zijn in het college worden besproken in aanwezigheid van de ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer. Daarmee wordt het college geïnformeerd over de projecten en wordt invulling gegeven aan collegiaal bestuur.



Het is echter nog geen gemeengoed dat in de projectoverleggen wordt gewerkt met een dashboard met prestatie-indicatoren. Die wens is wel geuit in verschillende interviews.

### *Verbeterpunten*

Op een aantal uitgangspunten van de leidraad zien we dat de praktijk afwijkt van de opzet.

In de eerste plaats ontbreekt het veelal aan formulering van een duidelijke en eenduidige projectopdracht bij aanvang van een project. Ter illustratie: uit de interviews blijkt dat de gemeente voor het project Crailo nog geen (interne) opdracht heeft geformuleerd, terwijl dat wel nodig is na de aankoop van de gronden. Daarmee zijn de kaders voor de projectleider als opdrachtnemer onvoldoende duidelijk en is daarmee ook onvoldoende duidelijk welke doelen de gemeente nastreeft, welke inzet moet worden gepleegd en hoe het proces er de komende tijd uit ziet.

Verder wordt in de praktijk niet gewerkt met een fasedocument, dat na afronding van een fase met de (ambtelijk) opdrachtgever dient te worden besproken (zie paragraaf 2.5 onder faseren). In de onderzochte projecten Crailo en Bredius zijn deze fasedocumenten niet gemaakt, terwijl er wel sprake is van (recente) faseovergangen in deze projecten. Uit interviews blijkt dat fasedocumenten – zoals ze bedoeld en beschreven zijn in de leidraad – nog geen gemeengoed zijn. In de praktijk wordt het raadsbesluit na afronding van een fase (bijvoorbeeld de aankoop van gronden) gebruikt als basis voor het vervolg. Door het achterwege blijven van een fasedocument wordt te weinig expliciet stilgestaan bij de vorige fase (reflectie) en de komende fase (doelen, randvoorwaarden, inspanningen etc.).

Het zaakstelsel Mozard ondersteunt de werkprocessen rond projecten onvoldoende en is volgens betrokkenen niet gebruikersvriendelijk. Het gevolg is dat procedures 'omzeild' worden. Dat heeft tot gevolg dat projectinformatie niet eenduidig wordt vastgelegd.

Het financieel beheer van projecten is kwetsbaar. Bij de bewaking van het projectbudget wordt op dit moment onvoldoende koppeling gemaakt tussen de inhoudelijke voortgang van een project en de uitputting van het projectbudget. Daarmee bestaat het risico dat budget en voortgang van een project uit de pas lopen zonder dat dit tijdig gesignaleerd wordt. Dit aspect van risicomanagement behoeft verbetering.

Ten aanzien van risicomanagement merken wij verder op dat projectleiders in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor het benoemen van risico's en beheersmaatregelen. Betrokkenen geven aan dat er bij de start van de gemeente Gooise Meren nauwelijks iets aan risicomanagement werd gedaan. In 2017 zijn diverse workshops georganiseerd rond projectmatig werken (waarin aandacht voor risicomanagement). Verder zijn de projectleiders in 2016 en 2017 actief bijgestaan door de afdeling Strategie en Control bij het uitvoeren van risicomanagement ten behoeve van de projectenboeken. Volgens betrokkenen is de verantwoordelijkheid voor het onderdeel risicomanagement in het tweede projectenboek in 2018 neergelegd bij de projectleiders zelf. Dat heeft er in de praktijk toe geleid dat de afdeling Strategie en Control nauwelijks is ingeschakeld bij risicomanagement bij de projecten uit het projectenboek en dat elke projectleider daar zelf invulling aan geeft. Dat is kwetsbaar.



Afsluitend is de samenwerking tussen projectorganisatie en de lijnorganisatie voor verbetering vatbaar. De lijnorganisatie levert producten en capaciteit ten dienste van de projecten. De vraagarticulatie vanuit het project vindt vaak ad-hoc plaats, waardoor de leveringsbetrouwbaarheid vanuit de lijn onder druk staat.

Projectsturing is zo sterk als de zwakste schakel. Dat betekent dat er niet een bepaalde rangorde gegeven kan worden aan de hierboven genoemde verbeterpunten. Een goede projectopdracht met een ontoereikende sturing bij faseovergangen en zwak financieel beheer is niet beter of slechter dan een project met een goede monitoring, strakke sturing bij faseovergangen, maar met een onduidelijke projectopdracht. En een project dat weliswaar goed wordt gestuurd, zonder eenduidige vastlegging levert ook kwetsbaarheid op. Derhalve moet op alle genoemde verbeterpunten nog een slag gemaakt worden.

Veel van bovenstaande verbeterpunten zijn ook geconstateerd in het onderzoek van AT Osborne (zie eerdere kader). In gesprekken met betrokken ambtenaren wordt aangegeven dat de afgelopen periode stappen zijn gezet in het verbeteren van projectsturing. Daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat veel projecten al langer lopen en onder verschillende regimes (binnen de drie oorspronkelijke gemeenten) werden aangestuurd. Het kost dus tijd om te komen tot een meer eenduidige werkwijze, zeker gelet op alle andere ontwikkelopgaven die de ambtelijke organisatie heeft geformuleerd. Dat neemt niet weg dat er nog een aantal belangrijke verbeterpunten zijn in de sturing van grote projecten. Positief is dat alle projecten/projectleiders zijn ondergebracht in het team PRO. Die ontwikkeling is echter net ingezet en dat leidt logischerwijs nog niet direct tot meer eenduidigheid en werken volgens afgesproken uitgangspunten. We constateren dat projectleiders nog in hoge mate een eigen invulling geven aan de sturing van hun eigen project. Dat wordt volgens betrokkenen mede veroorzaakt door het hoge aantal externe projectleiders. Vanuit de directie en het management is aangegeven dat meer standaardisatie gewenst is en daar wordt ook op gestuurd. Dat heeft onder andere geleid tot het plan van aanpak voor verbetering van het instrumentarium. We kunnen op dit moment nog niet beoordelen in hoeverre de ingezette aanpak tot verbetering ook daadwerkelijk effect zal hebben. Wel constateren we dat de het plan van aanpak voor de verbetering van het projectinstrumentarium zich nog vooral afspeelt binnen de omgeving van de projecten en niet breder in de organisatie is ingebed. Het is de vraag of daarmee de noodzakelijke 'druk' op de verandering is georganiseerd.

### *Evalueren en leren van projecten*

Het leren van ervaringen in projecten wordt nog maar mondjesmaat toegepast. Volgens betrokkenen is er behoefte aan, maar ontbreekt het nog aan het systematisch delen van ervaringen tijdens en na afloop van een project(fase). Als positief voorbeeldproject waar veel van is geleerd, wordt het project 'Blaricum Brug' genoemd. Daar heeft de organisatie een aantal concrete lessen uit getrokken en verbeteracties ondernomen binnen de organisatie. Het expliciet leren van de ervaringen in projecten is echter nog geen gemeengoed in de gemeente. Daarmee laat de organisatie kansen liggen om meer gestructureerd aandacht te geven aan leren voor andere projecten. Met het onderbrengen van de projecten in het team PRO en de opgave om kennis uit te wisselen is wel de basis gelegd voor meer systematisch evalueren en onderling leren.

### 4.3. Informatievoorziening aan de raad

De raad wordt op verschillende wijzen geïnformeerd over grote projecten. Daarbij maken we onderscheid tussen informatie over de voortgang van projecten en informatie rond besluitvormingsmomenten.

#### *Voortgangsinformatie*

De raad wordt over de voortgang van de grote projecten geïnformeerd door middel van de reguliere P&C-cyclus momenten, raadsinformatiebrieven (raadsmededelingen), (besloten) informatieavonden (waaronder thema-uren en gesprekken), vragenuurtjes, schriftelijke vragen en het projectenboek. Daarnaast kan informatie over projecten opgezocht worden via het Raadsinformatiesysteem en de projectenwebsite van de gemeente.

Raadsmededelingen worden opgesteld op het moment dat er ontwikkelingen zijn die voor de raad interessant zijn, zonder dat besluitvorming aan de orde is. Er is geen vaste procedure voor raadsmededelingen; het is ter beoordeling van de projectleider en bestuurlijk portefeuillehouder wanneer dit aan de orde is (zie ook paragraaf 2.5 afwegingskader). De raadsleden die we hebben gesproken in het onderzoek zijn unaniem van oordeel dat de kwaliteit van de raadsmededelingen goed is. Verder worden ook de thema-uren en gesprekken over projecten – waar het college een toelichting kan geven op een project en de raadsleden vragen kunnen stellen – positief gewaardeerd. Ten aanzien van de schriftelijke vragen geven de geïnterviewde raadsleden aan dat de informatiewaarde daarvan beperkt is. In de optiek van de raadsleden zijn de antwoorden vaak kort en defensief en leiden de antwoorden eigenlijk alleen maar tot vervolgvragen. In de praktijk lossen de raadsleden dit op door erachteraan te bellen met de wethouder. Idealiter zou dit volgens de geïnterviewde raadsleden niet nodig moeten zijn en zou de schriftelijke beantwoording afdoende moeten zijn.

Speciaal voor de grote projecten wordt tweemaal per jaar een projectenboek aangeboden aan de raad (bijlage bij het voortgangsverslag). Ambtelijk (leidinggevenden) en bestuurlijk (college) is de taxatie dat het projectenboek voorziet in een belangrijke behoefte van de raad om geïnformeerd te worden over de voortgang van de grote projecten (zowel als sturings- en verantwoordingsinstrument). De raadsleden die wij in dit onderzoek hebben gesproken geven echter unaniem aan dat ze het projectenboek niet zien als een belangrijk sturingsdocument en ook niet als belangrijk verantwoordingsdocument. Dat blijkt ook wel uit het feit dat het projectenboek vrijwel nooit onderwerp is van vragen uit de raad. Hoewel het projectenboek een overzicht geeft van de projecten, ontbreekt het in het projectenboek volgens de raadsleden aan een overzichtelijke planning en ijkpunten per project, geeft het projectenboek geen inzicht in de samenhang tussen inhoudelijke en financiële voortgang en ontbreekt het aan een totaaloverzicht (in de vorm van een projectagenda voor alle projecten gezamenlijk<sup>10</sup>). Verder is de informatie in het projectenboek volgens de geïnterviewde raadsleden bijna per definitie niet up-to-date en wordt het projectenboek door de raadsleden enkel gebruikt als naslagwerk en niet als sturings- of verantwoordingsinstrument. De raadsleden geven aan

---

<sup>10</sup> Mogelijk als onderdeel van een jaarlijkse bestuurlijke agenda.

dat de informatie op de projectenwebsite en de informatie via het Raadsinformatiesysteem (RIS) van de gemeente vaak actueler en beter toegankelijk is.

De geïnterviewde raadsleden geven aan dat het projectenboek aan waarde kan winnen als – naast de eerder genoemde punten – elk nieuw projectenboek beter onderscheid maakt tussen 1) de basisinformatie over het project en de context/projecthistorie (inclusief door de raad genomen besluiten), 2) recente ontwikkelingen (ten opzichte van het vorige projectenboek) en 3) een overzicht van relevante ijkmomenten voor de komende periode. Verder kan meer gebruik wordt gemaakt van indicatoren (en de ontwikkeling in de tijd), zodat ‘in één oogopslag’ voor raadsleden duidelijk wordt hoe het project zich ontwikkelt en wat aandachtspunten zijn. Daarmee kan de waarde van het projectenboek als sturingsinstrument voor de raad toenemen. Een aantal raadsleden ziet voor zich dat het projectboek zich verder ontwikkelt tot een online tool, waarbij je met een ‘druk op de knop’ op elk moment direct inzicht hebt in de belangrijkste kenmerken van een project. Dan wordt het volgens deze raadsleden echt een interessant sturingsinstrument voor de raad. Verder wordt de suggestie gedaan dat het projectenboek meer kan gaan leven door het projectenboek te verbinden met een thema-avond ‘projecten’ voor de raad, waarbij aan een selectie van de op dat moment voor de raad meest relevante grote projecten extra aandacht wordt besteed.

#### *Informatievoorziening rond besluitvormingsmomenten*

Over de kwaliteit van de raadsvoorstellen verschillen de geïnterviewde raadsleden van mening. De meningen verschillen van heldere en overzichtelijke raadsvoorstellen tot de opmerking dat raadsvoorstellen vaak te gedetailleerd zijn. De raadsleden zijn het er over eens dat er duidelijke kwaliteitsverschillen bestaan tussen de raadsvoorstellen en dat dit erg afhankelijk is van de steller van een raadsvoorstel. Wel constateren de raadsleden dat de raadsvoorstellen zichtbaar zijn verbeterd sinds hieraan begin 2017 aandacht is besteed in het project ‘kwaliteitsverbetering raadsvoorstellen’. Hierop heeft de raad ook aangedrongen.

De geïnterviewde raadsleden zijn echter ook kritisch op een aantal aspecten rond besluitvormingsmomenten. In de eerste plaats ervaren de raadsleden tijdsdruk rond besluitvormingsmomenten. Het komt volgens de geïnterviewde raadsleden regelmatig voor dat de raad pas in een laat stadium wordt geïnformeerd. Gevolg is dat raadsleden in die gevallen het gevoel hebben dat ze gedwongen worden om te slikken of stikken (‘take it, or leave it’). Dat gebeurt volgens raadsleden regelmatig met het argument dat anders een subsidiemogelijkheid verloren gaat (subsidiedruk), of dat de gemeente anders schadeclaims kan verwachten. Budgetoverschrijdingen worden volgens de geïnterviewde raadsleden ook vaak als een vaststaand feit gepresenteerd aan de raad. Zowel bij de projecten Crailo als Bredius geven de geïnterviewde raadsleden aan dat er onder tijdsdruk moest worden besloten. Bij Crailo was vooral de discussie over de structuur (GR of BV) een lastige discussie met heel veel tijdsdruk. Bij Bredius moest er bijvoorbeeld recent met ‘stoom en kokend water’ een besluit worden genomen over de busbaan.

Een tweede punt betreft het gevoel bij raadsleden dat besluitvorming een trechter is; je wordt als raad min of meer de besluitvorming ingedrukt, terwijl niet altijd duidelijk wordt gemaakt waar je als raad eigenlijk ja tegen zegt met een te nemen besluit. Doorwerking van een te nemen besluit moet vaker



onderwerp van gesprek zijn met het college. Dat geldt vooral aan de voorkant van nieuwe ontwikkelingen, maar ook tijdens projecten wanneer cruciale besluiten worden genomen.

Een daarmee samenhangend punt is dat raadsleden aangeven dat het college vaak voorsorteert op een keuze (een voorkeursvariant van het college of het college presenteert geen alternatieven). De raadsleden hebben vaak geen tijd om uit te zoeken en af te wegen welke alternatieven er zijn en er is weinig ruimte om met elkaar een meer fundamenteel gesprek te voeren. Het zou helpen als er door het college aan de raad vaker scenario's en varianten worden voorgelegd en al eerder in het proces (zonder al een voorkeursvariant uit te werken en de overige varianten al terzijde te schuiven) en dat daarbij tevens aan de raad duidelijker wordt aangegeven wat de belangrijkste overwegingen en keuzemogelijkheden zijn. Dat verkleint de aanwezige informatieasymmetrie tussen raad en college/ambtelijke organisatie.

In het gesprek met de raadsleden is ook aan de orde gekomen dat het bij achterliggende stukken (vooral van externe partijen) bij een raadsvoorstel regelmatig ontbreekt aan een bestuurlijke samenvatting. Dat maakt het lastig om als raad een goede afweging te maken.

### *Samenspel tussen raad en college*

Over het samenspel tussen raad en college zijn de geïnterviewde raadsleden tevreden. De raadsleden worden door het huidige college in staat gesteld zelf actief informatie te verzamelen. De geïnterviewde raadsleden geven aan dat de wethouders in dit college goed toegankelijk zijn. De ambtelijke organisatie ondersteunt de raadsleden goed bij de vraag naar informatie. De geïnterviewde raadsleden omschrijven de raad zelf als (effectief) assertief. Ter illustratie: bij het project Crailo was de structuur van de samenwerkingsconstructie een belangrijk thema (GR of een B.V.). De raad voelde weinig keuzevrijheid in dit proces: er werd erg richting de keuze voor een B.V. gestuurd. Daarop heeft de raad op eigen initiatief juridische ondersteuning ingezet en is tevens gekozen voor een gezamenlijke commissie met beide andere gemeenten. Het valt volgens de raadsleden nog te bezien hoe het samenspel vorm krijgt tussen de GEM<sup>11</sup>, de gezamenlijke commissie en de raden van de drie gemeenten.

In een aantal interviews (bestuurlijke en ambtelijk) is de raad getypeerd als een bevlogen raad. De raad handelt volgens deze geïnterviewden in het algemeen belang en er is geen harde strijd tussen coalitie en oppositie of strijd tussen vertegenwoordigers uit de oorspronkelijke gemeenten. De raad stelt zich steeds beter in staat om de kaderstellende en controlerende taak uit te voeren.

De geïnterviewde raadsleden geven aan belang te hechten aan verbetering van het leervermogen van raad, college en ambtelijke organisatie. Ter illustratie noemen ze het Rekenkamerrapport over de realisatie van een Bredeschool in Bussum. Mede naar aanleiding van dat onderzoek heeft een groep raadsleden een aantal lessen geformuleerd (de meetlat 2014). Het huidige college geeft volgens hem aan dat deze meetlat is ingebed in de organisatie. De raadsleden vragen zich echter openlijk af of de meetlat echter wel goed wordt begrepen en toegepast binnen de ambtelijke organisatie.

---

<sup>11</sup> Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij.





Afsluitend geven de geïnterviewde raadsleden aan dat bij het project Crailo sprake was van een eensgezinde en actief betrokken raad. Kennelijk gaat dat makkelijker als er andere partijen (twee andere gemeenten) zijn die aan de andere kant van de tafel zitten. Dan sluiten de rijen in Gooise Meren.

## 5. Conclusies

### 5.1. Vooraf

De rekenkamercommissie Gooise Meren heeft onderzoek gedaan naar de opzet en werking van de sturing van grote projecten. De rekenkamercommissie komt op basis van de bevindingen in de vorige hoofdstukken tot een aantal conclusies die in dit hoofdstuk worden weergegeven. De conclusies vormen de opmaat voor de aanbevelingen in hoofdstuk 6.

### 5.2. Conclusies

Het onderzoek heeft geleid tot zeven conclusies. Wij geven hieronder eerst de vijf conclusies weer die betrekking hebben op de rol van de raad, de wijze waarop de raad in positie is om te sturen en het samenspel met het college. We sluiten vervolgens af met twee conclusies die betrekking hebben op de ambtelijke projectsturing waar het college voor verantwoordelijk is.

#### ***Conclusies ten aanzien van de rol en positie van de raad en het samenspel met het college***

##### ***1. Er is sprake van een constructief en effectief samenspel tussen college en raad***

Uit de verschillende interviews blijkt dat de raad door het college en de ambtelijke organisatie over het algemeen goed in staat wordt gesteld om kaders te stellen voor grote projecten en te controleren of de uitvoering binnen gestelde kaders plaatsvindt. Het college en de ambtelijke organisatie worden door de geïnterviewde raadsleden omschreven als goed toegankelijk en gericht op het goed informeren van de raad.

De raad wordt door betrokkenen omschreven als een bevlogen raad die handelt in het algemeen belang. Er is volgens betrokkenen sprake van een duaal opererende raad waarbij er geen harde scheidslijnen zijn tussen coalitie en oppositie. Daarnaast geven gesprekspartners aan dat de huidige raad zich opstelt als raad voor de hele gemeente Gooise Meren; er is in de raad geen sprake van bloedgroepen langs de voormalige drie gemeenten. Er bestaat een brede opvatting dat de raad zich steeds beter in staat stelt om de kaderstellende en controlerende taak uit te voeren.

##### ***2. De kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad is duidelijk verbeterd***

De geïnterviewde raadsleden zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van beschikbare informatie rond de voortgang van projecten en rond besluitvormingsmomenten voor de raad. Er worden wel verschillen geconstateerd in de kwaliteit van de informatievoorziening tussen raadsvoorstellen die zijn toe te schrijven aan de steller van een raadsvoorstel. Maar over de gehele linie is er volgens de geïnterviewde raadsleden in het afgelopen jaar een duidelijke verbetering opgetreden in de kwaliteit van de informatie rond besluitvormingsmomenten. De geïnterviewde raadsleden geven aan dat dit het gevolg is van specifieke aandacht voor de kwaliteit van raadsvoorstellen in het project 'kwaliteitsverbetering raadsvoorstellen' in 2017. De geïnterviewde raadsleden zijn unaniem van oordeel dat de kwaliteit van raadsmededelingen goed is.

### *3. De raad ervaart vaak tijdsdruk en ‘trechtersvorming’ rond besluitvormingsmomenten*

Hoewel de geïnterviewde raadsleden over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van informatie rond besluitvormingsmomenten, zijn ze ook kritisch op een aantal aspecten rond raadsvoorstellen. In de eerste plaats betreft dat de ervaren tijdsdruk rond besluitvormingsmomenten. Er bestaat bij de geïnterviewde raadsleden breed de opvatting dat de raad met enige regelmaat pas in een laat stadium wordt geïnformeerd over aanstaande besluiten. Dat leidt bij raadsleden tot het gevoel dat ze gedwongen worden om te ‘slikken of stikken’ met als argument dat de gemeente anders mogelijk schadeclaims kan verwachten of dat de gemeente bijvoorbeeld subsidies dreigt mis te lopen.

In het verlengde van bovenstaande wordt een besluitvormingsmoment door de raad nogal eens als een ‘trechter’ ervaren. Daarbij zijn twee perspectieven aan de orde:

- voor de raad is niet altijd voldoende duidelijk in hoeverre een te nemen besluit doorwerking heeft in het vervolgtraject en daar de beslisruimte voor de raad beperkt. Dat geldt zowel bij de start van grote projecten als bij besluitvorming door de raad bij faseovergangen.
- het college sorteert in de ogen van de raad in een raadsvoorstel vaak voor op een voorkeursvariant, waarbij alternatieven niet of slechts summier worden uitgewerkt. Dat beperkt de raad in het vormen van een opvatting op basis van alle relevante feiten en omstandigheden. De geïnterviewde raadsleden constateren een behoefte bij de raad om bij belangrijke besluiten vaker verschillende scenario's en varianten voorgelegd te krijgen, inclusief de belangrijkste keuzecriteria, relevante overwegingen en de doorwerking van de verschillende scenario's voor het vervolg.

Afsluitend geven raadsleden aan dat het regelmatig ontbreekt aan bestuurlijke samenvattingen bij achterliggende stukken (vooral van externe partijen). Bestuurlijke samenvattingen dragen bij aan een betere oordeelsvorming door de raad.

### *4. Het projectenboek heeft weinig toegevoegde waarde voor de raad*

De raad wordt op verschillende manieren door het college geïnformeerd over de voortgang van projecten. De geïnterviewde raadsleden zijn in zijn algemeenheid positief over de wijze waarop de raad over projectvoortgang wordt geïnformeerd. Er bestaat echter breed in de raad de opvatting dat het projectenboek voor de raad geen belangrijk sturings- of verantwoordingsdocument is. Dat blijkt onder andere uit het feit dat het projectenboek vrijwel nooit onderwerp is van dialoog tussen raad en college. Het projectenboek wordt volgens de geïnterviewde raadsleden vrijwel alleen gebruikt als naslagwerk. Belangrijkste bezwaar van de raad bij het projectenboek is dat de informatie bij het verschijnen al niet meer up-to-date is. Verder ontbreekt het aan een voor de raad relevante overzichtelijke planning van besluitvormingsmomenten en politiek-bestuurlijke ijkpunten (per project en totaaloverzicht). Daarnaast geeft het projectenboek onvoldoende inzicht in de relatie tussen inhoudelijke en financiële voortgang van een project (zie ook conclusie 7). Afsluitend wordt onvoldoende onderscheid gemaakt tussen 1) de basisinformatie over het project en de context/projecthistorie, 2) recente ontwikkelingen en 3) een overzicht van relevante ijkmomenten voor de komende periode.



De raadsleden geven aan dat de informatie op de projectenwebsite van de gemeente en informatie uit het Raadsinformatiesysteem voor de raad relevantere informatie bevat.

De opvatting van de raad over het geringe nut van projectenboek is opmerkelijk, aangezien bestuurlijk en ambtelijk is aangegeven dat het projectenboek een belangrijk instrument is om de raad in kennis te stellen van de voortgang van de grote projecten. Het projectenboek is immers ontstaan op basis van een behoefte die door de raad zelf is geuit. De opvatting van de raad over het beperkte nut van het projectenboek heeft niet geleid tot een dialoog tussen raad en college over aanpassing van het projectenboek.

#### ***5. De raad hecht aan verbetering van het gezamenlijk leervermogen rond grote projecten***

Er bestaat bij de raad behoefte om meer gezamenlijk te leren van afgeronde en lopende projecten. Als voorbeeld noemen de geïnterviewde raadsleden het leerproces naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek over de realisatie van de Bredeschool in Bussum uit 2014. Dit heeft geleid tot de meetlat grote projecten. Deze wens van de raad sluit aan bij de ambtelijke en bestuurlijke ambitie om onderling ervaringen uit te wisselen en gezamenlijk te leren.

#### ***Conclusies ten aanzien van de ambtelijke projectsturing***

#### ***6. De opzet van sturing van grote projecten is op hoofdlijnen toereikend***

De basis van de ambtelijke sturing van grote projecten is opgenomen in de leidraad projectmatig werken. De leidraad geeft een op hoofdlijnen toereikend ambtelijk afsprakenkader voor de sturing van grote projecten. Er is in voldoende mate aandacht voor de opdrachtformulering, projectfasering, organisatie van het project, rollen en verantwoordelijkheden, de afstemmingsstructuren (ambtelijk en bestuurlijk) en de werking van de 'projectdriehoek' (bestuurlijk opdrachtgever-ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk opdrachtnemer). De leidraad biedt voldoende concrete formats ter ondersteuning van projectsturing. Daarnaast is de gemeente bezig met de verdere ontwikkeling van het projectinstrumentarium (project optimalisatie projectinstrumentarium).

#### ***7. De sturing van grote projecten blijft in de praktijk op belangrijke punten achter bij de kaders in de leidraad projectmatig werken***

Er gaat veel goed in de sturing van grote projecten in de gemeente Gooise Meren. Er is veel aandacht voor het inzetten van goed gekwalificeerde projectleiders en wij hebben in het onderzoek geen signalen gekregen dat er regelmatig grote problemen zijn in de sturing van projecten die leiden tot ernstige financiële- of imagoschade bij de gemeente Gooise Meren. Er is door het bundelen van de projecten in het team PRO ook een begin gemaakt met het delen en uitwisselen van kennis en ervaring en gezamenlijk leren.

Dat neemt niet weg dat er op een aantal aspecten van de sturing van grote projecten verbeteringen mogelijk en nodig zijn:

- Het algemene beeld is dat het bij de grote projecten ontbreekt aan duidelijke projectopdrachten en projectplannen, waarin is beschreven wat het doel van het project is, wat de projectkaders zijn, welke resultaten moeten worden bereikt, hoe deze resultaten moeten worden bereikt en met welke inspanning en hoe de planning van het project eruit ziet. Daarmee is het voor een ambtelijk opdrachtnemer onvoldoende duidelijk wat het doel van de opdracht is, wat de kaders zijn waarbinnen de opdracht moet worden uitgevoerd.
- Het ontbreekt aan fasedocumenten na afronding van een fase in een project. Een fasedocument vormt een formeel beoordelings- en wijzigingspunt en markeert het startpunt voor de volgende fase. Doordat deze fasedocumenten niet worden opgesteld, ontbreekt het aan een expliciet moment van reflectie op de afgelopen periode en wordt onvoldoende aandacht besteed aan de doelen, kaders, inzet en ijkmomenten in de volgende fase.
- Er wordt in de projectsturing onvoldoende de verbinding gelegd tussen de inhoudelijke voortgang van een project en de uitputting van het projectbudget. Het ontbreekt ook vaak aan vastgelegde ambtelijke voortgangsverslagen. Daarmee is niet voldoende duidelijk of het project financieel in de pas loopt. De gemeente heeft dit zelf ook al geconstateerd en dit opgenomen in het plan van aanpak verbetering projectinstrumentarium.
- Hoewel er in de afgelopen jaren flinke stappen zijn gezet in het risicomanagement van de gemeente, ontbreekt het aan een vastgestelde set van afspraken over het proces van risicomanagement, verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen projectorganisatie en ondersteunende afdelingen en de toepassing van inhoudelijke instrumenten voor risicomanagement. Projectleiders bepalen zelf in hoge mate hoe zij omgaan met risicomanagement in hun eigen project en de beoordeling van projectrisico's vindt voornamelijk plaats binnen de eigen projectorganisatie. Dat leidt tot kwetsbaarheid in projecten.
- De lijnorganisatie levert producten en capaciteit ten dienste van de projecten. De vraagarticulatie vanuit het project vindt vaak ad-hoc plaats – mede door het ontbreken van projectplannen en fasedocumenten. Dat heeft tot gevolg dat de lijn niet goed het capaciteitsbeslag kan plannen, waardoor de leveringsbetrouwbaarheid vanuit de lijn en daarmee de voortgang van een project onder druk kan komen te staan. Hoewel dit spanningsveld een natuurlijk gegeven is in elke relatie tussen een project- en lijnorganisatie, constateren wij dat in dit geval de spanning uit de weg wordt gegaan door het niet aan de voorkant te benoemen.

Concluderend kunnen we stellen dat in de praktijk op een aantal belangrijke aspecten van projectmatig werken nog geen sprake is van een eenduidige werkwijze en dat er in de praktijk nog onvoldoende een fundament ligt onder projectmatig werken. Projectleiders geven nog in hoge mate een eigen invulling aan de sturing en risicomanagement in hun eigen project en de verbinding tussen inhoudelijke en financiële voortgang in projecten is onvoldoende scherp in beeld. Dat zijn aspecten die juist ook voor de raad van wezenlijk belang zijn om te controleren of projecten nog binnen de gestelde kaders worden uitgevoerd. Er is in de praktijk nog geen toereikende 'Gooise Meren Standaard' voor projectmatig werken. Dat is deels door de organisatie onderkend en opgenomen als verbeterpunt in het plan van aanpak voor verbetering van het projectinstrumentarium, maar met name de aspecten opdrachtformulering, opstellen projectplan en toepassing van een fasedocument zijn daarin nog onderbelicht.

## 6. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komt de rekenkamercommissie tot de volgende vijf aanbevelingen voor de raad:

### *1. Maak afspraken met het college over het wegnemen van de gesignaleerde knelpunten over informatievoorziening rond besluitvorming van grote projecten*

De raad heeft aangegeven dat de tijdsdruk, het ontoereikende inzicht in de doorwerking van besluiten en het door het college voorsorteren op een gewenste uitkomst de rol en positie van de raad onder druk zetten. Het is van belang dat de raad initiatief neemt om deze knelpunten weg te nemen door daarover afspraken met het college te maken. In het gesprek over het project stationsgebied Naarden-Bussum hebben wij begrepen dat de raad in een vroegtijdig stadium betrokken gaat worden bij het formuleren van kaders en uitgangspunten voor de integrale gebiedsvisie. De ervaring daarmee kan worden gebruikt om in de praktijk te komen tot een werkwijze die de genoemde knelpunten kan wegnemen.

Bij goede informatievoorziening aan de raad hoort ook toereikend inzicht in risico's en de verbinding tussen inhoudelijke en financiële voortgang van de projecten. Daartoe is het noodzakelijk om in projecten het proces van risicomanagement te verbeteren en beter inzicht geven in de inhoudelijke voortgang van het project ten opzichte van de financiële voortgang. Wij adviseren de raad om hiertoe initiatief te nemen (zie ook aanbeveling 4).

Maak daarnaast als raad afspraken over bestuurlijke samenvattingen bij achterliggende stukken bij besluitvormingsmomenten (raadsvoorstellen).

### *2. Ga in gesprek met het college over de rol en opzet van het projectenboek bij de sturing van grote projecten*

Het projectenboek wordt door de raad niet gebruikt als sturingsinstrument. Daarmee voldoet het projectenboek in de huidige vorm niet aan de doelstelling om de raad te informeren over de uitvoering van beleid). In het gesprek met het college dienen de gesignaleerde verbeterpunten (up-to-date informatie, overzichtelijke planning van besluitvormingsmomenten en politiek-bestuurlijke ijkpunten, inzicht in de relatie tussen inhoudelijke en financiële voortgang en beter onderscheid in basisinformatie, recente terugblik en vooruitblik) aan de orde te komen. Daarnaast zal in het gesprek ook moeten worden verkend wat de toegevoegde waarde van het projectenboek is ten opzichte van de projectensite en de informatie uit het Raadsinformatiesysteem. Mogelijk kan ook worden verkend of het projectenboek en de projectensite gecombineerd kunnen worden ontwikkeld tot een online tool voor de raad.

Daarnaast is het raadzaam om te bezien of het projectenboek verbonden kan worden aan een projectenraad (vergelijkbaar met het projectencollege). In de projectenraad kan bijvoorbeeld in de ritmiek van het projectenboek (tweemaal per jaar) speciale aandacht worden besteed aan projecten die op dat moment relevant zijn voor de raad.

### *3. Besteed meer aandacht aan gezamenlijk leren (raad, college en ambtelijke organisatie)*

Zowel bij de raad, het college als bij de ambtelijke organisatie zien wij de behoefte om meer kennis uit te wisselen en te leren van ervaringen in projecten. Niet alleen na afloop van projecten, maar ook tussentijds en ook op het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Het is van belang om deze leerbehoefte met elkaar te verbinden en onderdeel te maken van het reguliere samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie.

Dat kan bijvoorbeeld door de eerder voorgestelde projectenraad daarvoor te gebruiken door projecten die zijn afgerond of naar een volgende fase zijn overgegaan te bespreken. Doel daarvan moet zijn om naar elkaar uit te spreken wat wel en niet goed ging in het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie en hoe de lessen concreet worden toegepast in andere projecten.

### *4. Geef het college opdracht om de ambtelijke praktijk van sturing van grote projecten meer in lijn te brengen met de uitgangspunten van de leidraad projectmatig werken.*

In de praktijk worden de kaders en uitgangspunten uit de leidraad projectmatig werken op een aantal belangrijke aspecten nog onvoldoende toegepast bij de sturing van grote projecten. De gemeente heeft dit deels onderkend en zet gericht in op verbeteren van het projectinstrumentarium. Dat neemt niet weg dat nog ontbreekt aan een duidelijke projectopdracht, projectplan, fasedocumenten, borging van het risicomanagement en stuurinformatie over de relatie tussen inhoudelijke voortgang en financiële voortgang. Deze aspecten moeten op orde zijn om de raad te voorzien van adequate informatie over de voortgang en risico's rond projecten. Het is van belang om een duidelijk tijdpad te maken om de verbeteringen door te voeren en ook beter te monitoren wat de resultaten van deze kwaliteitsimpuls zijn.

### *5. Geef het college opdracht om te komen tot een overkoepelend kader voor risicomanagement.*

De gemeente heeft al een aantal kaders vastgesteld voor risicomanagement (bijvoorbeeld voor het beoordelen van risico's in relatie tot de omvang van het weerstandsvermogen), maar die kaders zijn niet compleet en niet voldoende samenhangend. In onze opvatting vraagt goed risicomanagement om permanente, expliciete en gestructureerde alertheid op ontwikkelingen in de eigen organisatie en de omgeving waarin de eigen organisatie functioneert. Risicomanagement is geen 'kunstje' dat periodiek wordt uitgevoerd, maar is een geïntegreerd onderdeel van de reguliere beleidsvorming en bedrijfsvoering van de gemeente, dat wordt gedragen door de top van de gemeente (bestuurlijk en ambtelijk) en vraagt om effectief samenspel binnen de ambtelijke organisatie en tussen ambtelijke organisatie en bestuur.

Bij risicomanagement moet daarom zowel aandacht worden besteed aan de inzet van instrumenten als aan de organisatie van het proces van risicomanagement. Daarbij gaat het vooral over een set van afspraken over rollen, taken en verantwoordelijkheden in de zogenaamde risico-cyclus (kaderstellen, risico-identificatie, risicoanalyse, beheersing, monitoring en evaluatie).



## Bijlage 1: Gesprekspartners

### ***Interviews:***

- De heer Van Huizen (gemeentesecretaris; telefonisch)
- Mevrouw Nascimento (concerncontroller)
- Mevrouw Agricola (opdrachtgever projecten gebiedsontwikkeling)
- Mevrouw Soede (strategisch projectleider)
- De heer Pasmaan (controller)
- De heer Franx (wethouder)
- De heer Zeegers (projectleider Crailo)
- Mevrouw Van Zuijlen (projectleider Bredius)
- De heer Wolbrink (projectleider Stationsgebied Naarden-Bussum)

### ***Groepsgesprek raadsleden:***

- De heer De Lange (CDA)
- De heer Duyts (VVD)
- De heer Wiss (PvdA)
- De heer Bellaard (VVD)
- De heer Balzar (D66)
- De heer De Rooy (Hart voor BNM)
- Mevrouw Vonk (Groenlinks)





## Bijlage 2: Documentenoverzicht

- Aangescherpte procedure bestuurlijke besluitvorming, interne memo Gooise Meren
- Adviestraject Adviesraden Gooise Meren, concept convenant
- Bussum Breeduit, rapport Rekenkamercommissie Bussum, 2013
- College-uitvoeringsprogramma Gooise Meren 2019-2022
- Duurzaam, sociaal, veilig en vitaal, collegeakkoord 2018-2022
- Effectmeting Bussum Breeduit, 2013
- Grip op afstand, rapport Rekenkamercommissie Naarden, 2009
- Kadernota Organisatieontwikkeling
- Leidraad Projectmatig Werken, 2018
- Organogram Gooise Meren
- Plan van Aanpak Projectinstrumentarium, 2018
- Planning & Control Cyclus Gooise Meren, 2018
- Presentatie AT Osborne, Project- en programmabeheersing Verder met de Vesting Muiden en Naarden buiten de Vesting, 2018
- Presentatie Themaur Projectenboek, oktober 2016
- Presentaties Bredius aan de raad, april 2018/oktober 2018
- Projectenboeken 2016, 2017 en 2018
- Raadsmededeling Bredius, 'Participatietraject stedenbouwkundig ontwerp Bredius', 2018
- Richtlijnen P&C producten Gooise Meren
- Richtlijnen Programmabegroting Gooise Meren
- Richting geven en koers houden!, Koersplan DT en MT, 2018
- Voortgangsverslagen 2018
- Welvarend wonen, werken en welzijn in een groots gebied, Missie en Visie Gooise Meren