

“Leren van projecten”

Onderzoek Risicobeheersing grote projecten

gemeente Rijssen-Holten

Rekenkamer West Twente



Rapport

Februari 2008

INHOUDSOPGAVE

DEEL 1	BESTUURLIJKE BOODSCHAP REKENKAMER	3
Hoofdstuk 1:	Toelichting op het onderzoek	4
1.1	<i>Aanleiding en achtergrond</i>	4
1.2	<i>Risicobeheersing bij grote projecten: een analysekader</i>	4
1.3	<i>Doelstelling en vraagstelling onderzoek</i>	5
1.4	<i>Leeswijzer</i>	6
Hoofdstuk 2:	Uitkomsten onderzoek	7
2.1	<i>Beantwoording centrale vraagstelling</i>	7
2.2	<i>Conclusies per onderzoeksvraag</i>	8
2.3	<i>Aanbevelingen</i>	10
DEEL 2	BEVINDINGENRAPPORT	11
Hoofdstuk 3:	Risicobeheersing bij grote projecten: het gemeentelijk beleid	12
3.1	<i>Inventarisatie gemeentelijke kaders voor sturing en beheersing grote projecten</i>	12
3.2	<i>Toetsing gemeentelijke kaders voor sturing en beheersing grote projecten</i>	16
3.3	<i>Recente ontwikkelingen: Projectmanagementbureau</i>	16
Hoofdstuk 4:	Risicobeheersing project Plaagslagen.....	18
4.1	<i>Beschrijving project</i>	18
4.2	<i>Betrokken partijen</i>	19
4.3	<i>Historische ontwikkeling project Plaagslagen in vogelvlucht</i>	20
4.4	<i>Toetsing risicobeheersing project Plaagslagen</i>	23
4.5	<i>Toetsing proces van sturing en verantwoording bij project Plaagslagen</i>	29
Bijlage 1	Bestuurlijke reactie college van B&W en nawoord Rekenkamercommissie	31
Bijlage 2	Verantwoording onderzoeksaanpak	32
Bijlage 3	Overzicht geïnterviewde personen	33
Bijlage 4	Overzicht geraadpleegde documenten	34
Bijlage 5	Gehanteerd toetsingskader	35
Bijlage 6	Overzicht figuren, tabellen en grafieken	37

DEEL 1 BESTUURLIJKE BOODSCHAP REKENKAMER

Hoofdstuk 1: Toelichting op het onderzoek

1.1 *Aanleiding en achtergrond*

De gemeenten Hellendoorn, Rijssen-Holten en Wierden hebben hoge ambities ten aanzien van ruimtelijke projecten. Deze projecten zijn vaak complex, de financiële belangen van de gemeente en private partijen zijn groot en de besluitvormingsmomenten strekken zich in de regel uit over een lange periode. Grote projecten brengen vaak aanzienlijke financiële, bestuurlijk-organisatorische en sociaal-maatschappelijke risico's met zich mee. Met het oog hierop heeft de Rekenkamer Twente een onderzoek naar de opzet en werking van risicobeheersing bij grote projecten geprogrammeerd. Dit onderzoek heeft de rekenkamer in haar onderzoeksprogramma 2007/2008 aangekondigd. In deze rapportage doet de rekenkamer verslag van het uitgevoerde onderzoek in de gemeente Rijssen-Holten.

1.2 *Risicobeheersing bij grote projecten: een analysekader*

Wat is een groot project?

Er bestaat niet één definitie van een groot project. De rekenkamer heeft iets een groot project genoemd als er sprake is van een combinatie van de volgende kenmerken:

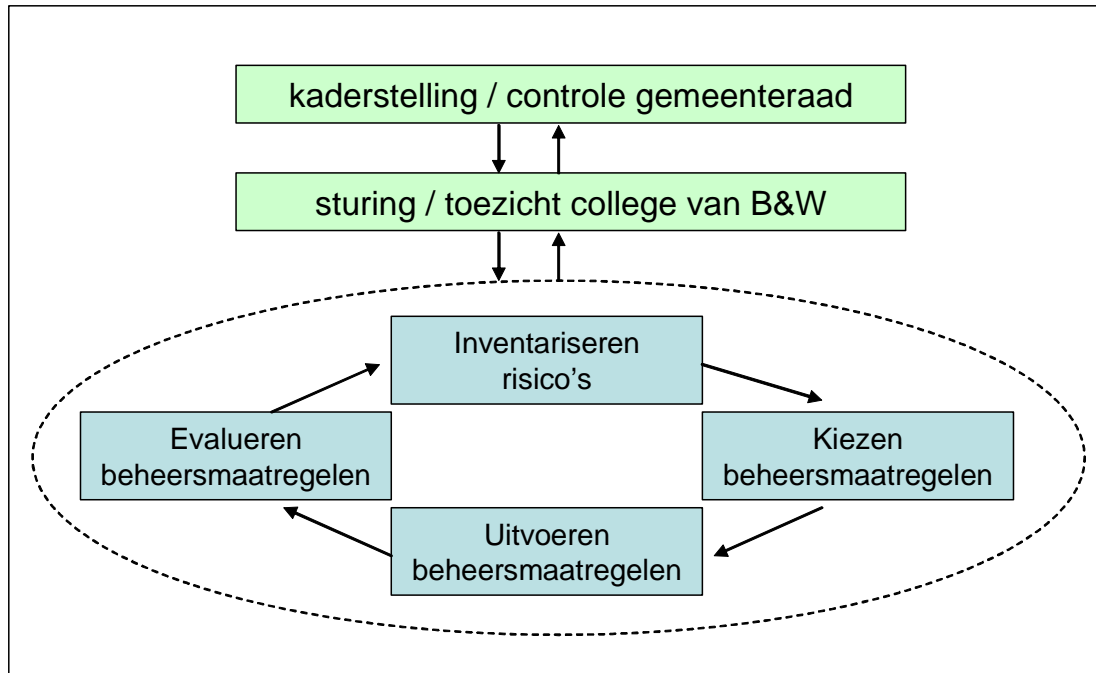
- ⇒ ingrijpende ruimtelijke (bouw)projecten;
- ⇒ die een grote betekenis hebben voor de gemeenschap;
- ⇒ die veel aandacht van het bestuur vergen;
- ⇒ die leiden tot omvangrijke nieuwbouw, herstructurering van delen van de gemeente of tot majeure veranderingen in de infrastructuur;
- ⇒ die meerdere jaren lopen;
- ⇒ die indicatief een totale investering van meer dan € 5 miljoen vergen;
- ⇒ waarbij in de ontwikkeling en uitvoering veelal andere publieke en private partijen betrokken zijn.

Wat is risicobeheersing bij grote projecten?

Risicobeheersing is een cyclisch proces, waarbij in verschillende projectfasen een cyclus van risico-inventarisatie en het kiezen, uitvoeren en evalueren van beheersmaatregelen wordt doorlopen. Risicobeheersing omvat ook het tijdig informeren van het college van B&W en/of de gemeenteraad over risico's die kunnen leiden tot:

- ⇒ te late oplevering van projectresultaten;
- ⇒ te dure projectresultaten;
- ⇒ lagere kwaliteit van projectresultaten.

Deze aspecten van risicobeheersing bij grote projecten zijn in het onderstaande model weergegeven.



Figuur 1: Conceptueel model risicobeheersing bij grote projecten

1.3 Doelstelling en vraagstelling onderzoek

De Rekenkamer heeft een tweeledige doelstelling met dit onderzoek. Deze is hieronder omschreven.

- 1) de raad inzicht bieden in de wijze waarop de gemeente Rijssen-Holten bij grote projecten risico's in kaart brengt en beheerst en;
- 2) aangeven wat hiervan geleerd kan worden met het oog op toekomstige projecten.

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidde als volgt:

Wat is de kwaliteit van de risicobeheersing bij grote projecten in de gemeente Rijssen-Holten en welke verbeteringen zijn hierin gewenst?

De centrale vraagstelling van het onderzoek is aan de hand van zes deelvragen. Deze zijn hieronder opgenomen.

Algemene sturings- en beheerskaders voor risicobeheersing bij grote projecten

- 1) Welke voorschriften en systemen hanteert de gemeente ten aanzien van risicobeheersing bij grote projecten?

Projectspecifiek – inventarisatie, analyse en beheersing van risico's

- 2) Hoe is het project gedefinieerd in aspecten van tijd, geld en kwaliteit?
- 3) Zijn per (te onderscheiden) projectfase risico's geïnterpreteerd en geanalyseerd?
- 4) Zijn mogelijke beheersmaatregelen afgewogen en zijn beheersmaatregelen ingezet?
- 5) Is periodiek geïnterpreteerd in welke mate ingezette beheersmaatregelen effectief zijn geweest?

Projectspecifiek: sturing en verantwoording op niveaus college van B&W / gemeenteraad

- 6) Op welke wijze is het college van B&W / de gemeenteraad periodiek geïnformeerd over de voortgang van het project en meer in het bijzonder over de ontwikkelingen rondom risico's?

Per deelvraag formuleerde de rekenkamer normen die zij in het onderzoek heeft gehanteerd. Bijlage 5 geeft een nadere toelichting op dit normenkader.

In bijlage 2 is aangegeven via welke onderzoeksaanpak de Rekenkamer antwoorden geformuleerd heeft op de bovenstaande vragen.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2 bevat de bestuurlijke boodschap van het onderzoek. De rekenkamer formuleert daar haar conclusies en doet op basis daarvan aanbevelingen.

Het bevindingendeel omvat de hoofdstukken 3 en 4. Deze hoofdstukken presenteren de onderzoeksbevindingen.

Het Hoofdstuk 3 gaat in op de waarborgen die de gemeente Rijssen-Holtten heeft voor het adequaat voeren van een groot project, met daarbinnen specifieke aandacht voor risicobeheersing.

Hoofdstuk 4 behandelt de risicobeheersing en bredere projectvoering van het groot project Plaagslagen.

Tenslotte zijn diverse bijlagen opgenomen. Speciale vermelding verdient bijlage 1; deze omvat de bestuurlijke reactie van het college van B&W op het onderzoeksrapport en het nawoord van de Rekenkamer West Twente.

Hoofdstuk 2: Uitkomsten onderzoek

2.1 Beantwoording centrale vraagstelling

Wat is de kwaliteit van de risicobeheersing bij grote projecten in de gemeente Rijssen-Holten en welke verbeteringen zijn hierin gewenst?

De Rekenkamer formuleert het volgende antwoord op de centrale vraagstelling van het onderzoek:

“De gemeente Rijssen-Holten spant zich in om het projectmatig werken te verbeteren. Dat blijkt uit de inspanningen op het gebied van het Projectmanagementbureau. In de notitie Invoering projectmatig werken heeft de gemeente een goede kapstok om verdere verbeteringen op dit punt te realiseren. De notitie geeft op diverse terreinen al voorschriften voor projectmanagement, maar risicobeheersing en projectarchivering krijgen nog onvoldoende aandacht.

In het project Plaagslagen was geen sprake van een systematische vorm van risicobeheersing. De Rekenkamer heeft in dit onderzoek niet aangetoond dat het project beter was verlopen indien risico's tijdens de looptijd van het project op een meer systematische wijze waren geïnventariseerd, geanalyseerd en beheerst. De Rekenkamer verwacht echter dat de kans op het signaleren en efficiënt beheersen van risico's wel groter is indien de gemeente Rijssen-Holten in de toekomst grote projecten meer systematisch benadert. De gemeente Rijssen-Holten is momenteel bezig om hieraan invulling te geven.

De informatievoorziening aan de raad over het complex Plaagslagen was op hoofdlijnen. Doordat de bestuursrapportages en jaarstukken volgens een vaste indeling over grote projecten rapporteren is de informatievoorziening voor de raad op dit punt herkenbaar en in de tijd vergelijkbaar. Dit stelt de raad in staat om het projectverloop te volgen. Doordat er voor Plaagslagen geen duidelijk aanwijsbaar (op het niveau van de raad vastgesteld) projectbesluit lag, miste de raad wel een integraal plan om de voortgangsinformatie aan te kunnen spiegelen.”

2.2 Conclusies per onderzoeksvraag

In het onderstaande beantwoordt de Rekenkamer de centrale vragen van het onderzoek met een aantal conclusies per onderzoeksvraag. Vraag 1 gaat in op de waarborgen voor beheersing van grote projecten in de gemeentelijke organisatie. Vragen 2 tot en met 6 behandelen de projectvoering bij een specifiek project, zijnde Plaagslagen.

Vraag 1

Welke voorschriften en systemen hanteert de gemeente ten aanzien van risicobeheersing bij grote projecten?

In de Notitie Invoering projectmatig werken beschikt de gemeente Rijssen-Holten over een herkenbaar kader voor het managen van grote projecten. De notitie bevat diverse richtlijnen voor het voeren van grote projecten. De onderdelen risicobeheersing en administratie zijn echter onderbelicht. In de praktijk passen ambtenaren de richtlijnen uit de Notitie invoering projectmatig werken nog onvoldoende toe. Om het projectmanagement toch naar een hoger plan te brengen, heeft het college van B&W in 2007 een Projectmanagementbureau ingesteld.

Voor periodieke informatievoorziening via voorjaars- en najaarsrapportages aan de raad over grote projecten hanteert de gemeente Rijssen-Holten een vast format. Dit verkleint de kans dat de gemeenteraad relevante voortgangsinformatie misloopt en maakt de rapportages voor de raad ook meer herkenbaar en leesbaar.

Vraag 2

Hoe is het project gedefinieerd in aspecten van tijd, geld en kwaliteit?

Voor het project Plaagslagen heeft de raad geen integraal projectplan vastgesteld waarin aspecten als projectorganisatie, budget, projectfasering en –planning en inhoudelijke doelstellingen zijn omschreven.

Veel inhoudelijke informatie is in het bestemmingsplan Plaagslagen vastgelegd, maar een verdere projectfasering en projectbegroting ontbrak daarin. De financiële vertaling van het bestemmingsplan heeft de raad pas vastgesteld na de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Vraag 3

Zijn per (te onderscheiden) projectfase risico's geïnterpreteerd en geanalyseerd?

Ten tijde van het project Plaagslagen voerde de gemeente Rijssen-Holten geen systematische risico-analyses uit voor grote projecten. Risico's zijn daarmee niet zozeer per projectfase geïnterpreteerd en geanalyseerd. Er is in de praktijk van het project Plaagslagen gehandeld zodra risico's zich voordeden.

Op het moment van de uitvoering van het voorliggende onderzoek liepen bij het Projectmanagementbureau diverse initiatieven om invulling te geven aan een meer systematische vorm van risico-analyse.

Vraag 4

Zijn mogelijke beheersmaatregelen afgewogen en zijn beheersmaatregelen ingezet?

Bij de inzet van beheersmaatregelen in het project Plaagslagen zijn verschillende alternatieven niet expliciet afgewogen. Evenmin zijn beheersmaatregelen nadrukkelijk gekoppeld geweest aan enige vorm van risico-analyse.

Wel heeft het college van B&W bij voorbaat gestuurd op de exploitatie. De grondexploitatie is periodiek geactualiseerd en werd door de ambtelijke organisatie in de gaten gehouden. Bij de gronduitgifte was in eerste instantie sprake van ad hoc beleid. De gemeente gaf gronden niet uit op basis van een lange termijn visie op de behoefte aan en het aanbod van bedrijventerreinen binnen de gemeentegrenzen. Later (in 2004) is hier wel een expliciet beleid op geformuleerd.

Vraag 5

Is periodiek geïnventariseerd in welke mate ingezette beheersmaatregelen effectief zijn geweest?

De gemeente Rijssen-Holtten is in het project Plaagslagen niet nagegaan in hoeverre het (bij)sturen in het project effectief is geweest.

Vraag 6

Op welke wijze is het college van B&W / de gemeenteraad periodiek geïnformeerd over de voortgang van het project en meer in het bijzonder over de ontwikkelingen rondom risico's?

De raad heeft in het kader van het project Plaagslagen geen expliciete risicoanalyses ontvangen. Verschillende risico's die zich tijdens het project hebben voorgedaan zijn wel tijdens de looptijd van het project aan de raad gecommuniceerd, soms in de vorm van een brief aan de raad en in de periodieke planning & controlcyclus (bestuursrapportages, jaarstukken).

In de bestuursrapportages en jaarstukken is de raad volgens vaste formats over de financiën en inhoudelijke voortgang van het complex Plaagslagen geïnformeerd. Het rapporteren met een vast format komt de herkenbaarheid van de voortgangsinformatie en de vergelijking in de tijd ten goede.

2.3 Aanbevelingen

In aansluiting op de beantwoording van de centrale vraagstelling en de deelvragen van het onderzoek, formuleert de Rekenkamer West Twente vier aanbevelingen.

Aanbeveling 1

(geadresseerd aan het College van B&W)

Pas de projectfasering uit de notitie Invoering projectmatig werken consequent toe.

Toelichting:

De notitie Invoering projectmatig werken benoemt een duidelijke fasering voor grote projecten met daaraan gekoppeld een aantal vaste beslisdocumenten die een overgang van de ene projectfase in de volgende projectfase markeren. Het standaard hanteren van deze documenten geeft efficiëntievoordelen en draagt bij aan een transparante en herkenbare projectbesluitvorming op het niveau van de raad en het college.

Aanbeveling 2

(geadresseerd aan het College van B&W)

Breid het aantal formats voor beslisdocumenten over grote projecten uit. Dat komt de herkenbaarheid voor de gemeenteraad ten goede en waarborgt een goede invulling van beslisdocumenten.

Toelichting:

De notitie Invoering projectmatig werken wijst minimaal drie beslisdocumenten op het niveau van de raad aan; de groen-licht toets, het activiteitenplan en het projectontwerp. Alleen voor de groen-licht toets is een format ontwikkeld. De Rekenkamer beveelt aan dat het college ook voor het activiteitenplan en het projectontwerp een vast format ontwikkelt.

Aanbeveling 3

(geadresseerd aan het College van B&W)

Kies een vaste systematiek voor risico-analyse bij grote projecten en leg deze vast.

Toelichting:

Het Projectmanagementbureau heeft de taak om risicobeheersing bij grote projecten naar een hoger plan te brengen. In dit verband probeerde de gemeentelijke organisatie bij het groot project "De Kol" een specifiek model voor risico-analyse uit. De Rekenkamer beveelt aan dat het Projectmanagementbureau deze toepassingen evalueert en op korte termijn een expliciete keuze maakt om een vaste systematiek in grote projecten toe te passen. Door hier meer eenheid in te brengen, kan de risicobeheersing bij grote projecten effectiever en efficiënter worden uitgevoerd. Als afgeleide hiervan kan de ambtelijke organisatie het college en de raad vervolgens beter over risico's bij grote projecten informeren.

DEEL 2

BEVINDINGENRAPPORT

Hoofdstuk 3: Risicobeheersing bij grote projecten: het gemeentelijk beleid

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer na of de gemeente Rijssen-Holten over richtlijnen beschikt ten aanzien van management van en risicobeheersing bij grote projecten.

3.1 Inventarisatie gemeentelijke kaders voor sturing en beheersing grote projecten

De gemeente Rijssen-Holten beschikt met de Notitie Invoering projectmatig werken over een herkenbaar kader voor de procedure van het voeren van grote projecten. Daarnaast is een werkwijze ontwikkeld voor het informeren van de raad over grote projecten via voor- en najaarsrapportages. Beide kunnen worden gezien als gemeentelijke kaders voor de sturing en beheersing van grote projecten. Hieronder worden deze toegelicht.

Notitie Invoering projectmatig werken in de gemeente Rijssen-Holten (november 2004)

De notitie Invoering projectmatig werken kan niet los worden gezien van de werkwijze met bestuursopdrachten zoals deze in de gemeente Rijssen-Holten wordt gehanteerd. Vandaar wij deze werkwijze eerst kort toelichten.

Ongeveer zeven jaar geleden is er in de voormalige gemeente Rijssen een cursus projectmatig werken geweest. Daaruit is er een werkwijze voortgekomen met bestuursopdrachten. Eerder was de informatievoorziening over nieuwe grote projecten afhankelijk van de inzichten van het college. Om in deze informatievoorziening meer structuur aan te brengen zijn de bestuursopdrachten ontwikkeld. Deze werkwijze is gehandhaafd toen de gemeenten Rijssen en Holten zijn samengevoegd in 2001.

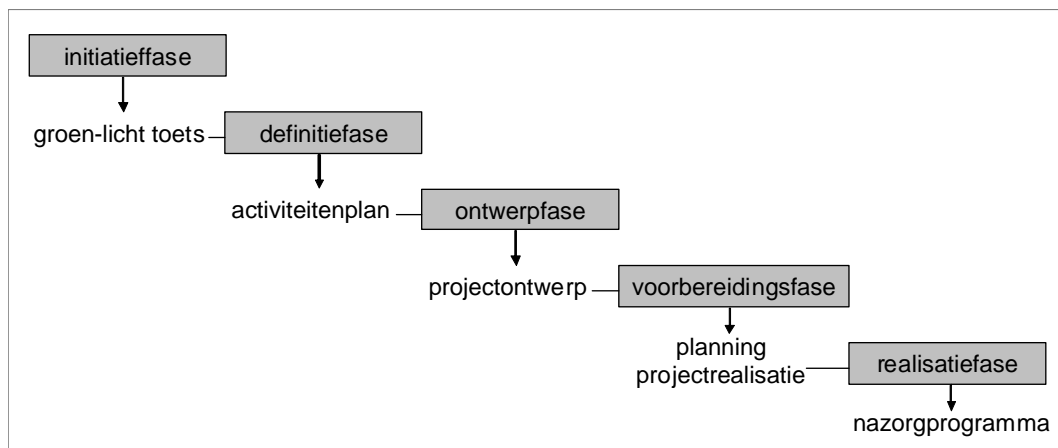
Projecten komen veelal voort uit raadsinitiatieven of uit het coalitieprogramma. De groen-lichttoets, die vermeld wordt in het format projectmatig werken, is eigenlijk het voorstel tot de bestuursopdracht. Dit voorstel markeert de start van een project. Het beschrijft het doel van het project, de betrokken medewerkers/afdelingen en de projectfasering. Zodra het college akkoord gaat met dit voorstel wordt er gesproken van een bestuursopdracht, die in opdracht van het college moet worden uitgevoerd. De bestuursopdracht kan vervolgens worden besproken door de raad in commissieverband.

Voorschriften voor Projectverantwoording en terugkoppeling:

De notitie Invoering projectmatig werken benoemt de periodieke voor- en najaarsrapportages als vaste terugkoppelingsmomenten over de projectvoortgang richting college en raad. De notitie geeft aan dat de rapportages in principe de GOTIK-elementen moet bevatten. GOTIK staat daarbij voor Geld, Organisatie, Tijd, Informatie en Kwaliteit, hetgeen inhoudt dat bijzondere ontwikkelingen (en afwijkingen) ten aanzien van al deze vijf aspecten moet worden gerapporteerd.

Formaliseren procedure rond beslisdocumenten

De notitie Invoering projectmatig werken benoemt ook een aantal beslisdocumenten die een overgang van de ene projectfase in de volgende projectfase markeren. De onderstaande figuur geeft deze fasen en beslisdocumenten weer.



Figuur 2: Overzicht beslismomenten en beslisdocumenten

De notitie Invoering projectmatig werken stelt als lijn voor het informeren van de raad voor om de eerste drie documenten (groen-licht toets; activiteitenplan en projectontwerp) aan de raad voor te leggen; de notitie stelt daarover het volgende “de raad wordt met name in de beginfase in besluitvormende zin actief bij het project betrokken en wordt daarna via bestuursrapportages en voortgangsrapportages op de hoogte gehouden van de voortgang.”

De notitie kondigt aan dat de bovengenoemde beslisdocumenten “voor zover noodzakelijk” worden omgezet in sjablonen. Tot dusverre is dit alleen gebeurd voor de groen-licht toets. Voor de overige documenten is vooralsnog voor een vrije vorm gekozen, mede gezien de verschillende inhoud van projecten.

Voor de groen-licht toets is in de notitie Invoering projectmatig werken het volgende format opgenomen.

Beschrijving project
Doelstelling project
Wat hoor wel en wat niet tot het project
Redenen
Waarom is de organisatie / de gemeente gebaat bij dit project
Wat is de relatie tussen beoogde projectresultaten, projectdoelstellingen en organisatiedoelstellingen
Welke alternatieven zijn mogelijk
Baten
Wat zijn de te verwachten voordelen en opbrengsten, die voortvloeien uit de realisatie van het project
Welke kosten worden in de toekomst bespaard
Kosten
Welke kosten vergt het project
Wat zijn aanloop-, project- en nazorgkosten
Invloed projectuitvoering op bedrijfsprocessen
Risico's
Wat zijn de voornaamste risico's die het project bedreigen
Wat zijn de afhankelijkheden
Investeringsanalyse
Wat is de afweging tussen kosten en baten over een langere periode
Wat zijn de gevolgen als we het project niet doen
Aannames
Welke aannames zijn gemaakt
Projectteam
Hoe ziet de projectorganisatie eruit
Zijn de juiste kwaliteiten in het projectteam vertegenwoordigd
Vragen
Wie is de bestuurlijk opdrachtgever
Wie is de ambtelijke opdrachtgever
Wie is de beoogde projectleider
Wat is de beknopte projectopdracht

Tabel 1: Format groen-licht toets (opgenomen in notitie Invoering projectmatig werken, 2004)

Ambtelijke en bestuurlijke aansturing van projecten

De notitie Invoering projectmatig werken benoemt duidelijke rollen in de aansturing van een groot project. Een ambtelijk opdrachtgever die in een positie verkeert om de ambtelijk opdrachtnemer (projectleider) te kunnen sturen. De notitie zegt over deze rol; *“de ambtelijk opdrachtgever is binnen de geformuleerde hoofdlijnen verantwoordelijk voor het op koers houden van het project in relatie tot de door de politiek neergelegde visie”*.

De ambtelijk opdrachtnemer (projectleider) is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering. Van deze rol wordt verwacht dat deze in het project stuurt op aspecten tijd, geld, kwaliteit, communicatie en dergelijke. De specifieke bevoegdheden van een projectleider zijn vervolgens in een aparte paragraaf nader uitgewerkt.

Op het bestuurlijk niveau stelt de notitie Invoering projectmatig werken dat de raad de uiteindelijke bestuurlijk opdrachtgever is. De notitie stelt op dit punt voor om binnen het college van B&W een portefeuillehouder mandaat te geven om bestuurlijk als opdrachtgever te fungeren binnen de grenzen die door de raad zijn aangegeven.

Informatievoorziening over grote projecten in voor- en najaarsnota

De raad van Rijssen-Holten wordt jaarlijks in de voor- en najaarsnota geïnformeerd over de voortgang van lopende grote projecten. Deze wijze van rapporteren heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld naar een vast format. Dit format houdt in dat per project de stand van zaken in vijf kopjes wordt beschreven, zijnde:

- ⇒ (algemene) Stand van zaken;
- ⇒ Organisatie;
- ⇒ Financiën;
- ⇒ Informatie en;
- ⇒ Kwaliteit.

Risico's worden daarbij soms expliciet aangegeven in één van de bovenstaande vijf categorieën. Vanaf 2008 zijn de grote ('strategische') projecten van de gemeente Rijssen-Holten ook in de paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting opgenomen.

Overige kaders voor de beheersing van grote projecten

Op afstand biedt ook de paragraaf grondbeleid in de jaarlijkse programmabegroting een kader voor het beheersen van grote projecten. Omdat in deze paragraaf geen specifieke richtlijnen zijn opgenomen voor projectmanagement, hebben wij deze niet verder uitgewerkt in dit hoofdstuk.

Meer specifieke aspecten die een projecten een rol kunnen spelen zijn geregeld in aparte verordeningen die de raad heeft vastgesteld. Dit zijn bijvoorbeeld de Verordening exploitatie van gronden (2003) en de Planschadevergoedingsregeling (2001).

3.2 *Toetsing gemeentelijke kaders voor sturing en beheersing grote projecten*

⇒ De gemeente beschikt over duidelijke en duidelijk aanwijsbare voorschriften voor het voeren en beheersen van een groot project.

Met de notitie Invoering projectmatig werken beschikt de gemeente Rijssen-Holten over een duidelijk aanwijsbaar kader voor het voeren van grote projecten.

Tegelijkertijd gaven geïnterviewden aan dat deze notitie nog steeds niet volledig is geïmplementeerd en daarmee ook niet in zijn geheel het actuele kader is waarmee in projecten op een systematische wijze wordt gewerkt. Om toch meer systematiek te brengen in het voeren van grote projecten is medio 2007 een Projectmanagementbureau ingesteld. Deze ontwikkeling lichten we in paragraaf 3.3 nader toe.

⇒ Deze voorschriften voor het voeren en beheersen van een groot project stellen normen over:

- Projectorganisatie (heldere toedeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden);
- Tijd (fasering en beslismomenten);
- Geld (budgetbewaking, administratievoering);
- Informatie (rapportages en communicatie);
- Kwaliteit (bewaking en meting);
- Risicobeheersing (helder en volledig risicomodel) en;
- Dossiervorming en archivering (toegankelijkheid informatie).

De notitie Invoering projectmatig werken biedt expliciete richtlijnen voor het inrichten van een projectorganisatie bij een groot project en het in de tijd faseren van een project (inclusief beslisdocumenten voor college en/of raad) en het periodiek informeren van het college en de raad over de uitvoering van projecten (via voorjaars- en najaarsnota).

Ten aanzien van de bovengenoemde aspecten Geld en Kwaliteit zijn wel voorschriften opgenomen die stellen dat hieraan in beslisdocumenten of voortgangsrapportages aandacht moet worden besteed. Maar deze voorschriften bieden geen voorschriften voor hoe dat dient te gebeuren. Dit wil overigens niet zeggen dat hieraan geen aandacht wordt besteed.

Ten aanzien van de aspecten Risicobeheersing en Dossiervorming / archivering stellen de notitie Invoering grote projecten of andere documenten geen duidelijke normen hoe hier in grote projecten mee om te gaan. Hierdoor is onder meer een systematische risicobeheersing bij grote projecten niet gewaarborgd.

3.3 *Recente ontwikkelingen: Projectmanagementbureau*

In deze paragraaf beschrijven wij de actuele trajecten binnen de gemeente Rijssen-Holten met het oog op een verbetering van de bedrijfsvoering en het risicomanagement bij grote projecten.

In dit verband gaan wij dieper in op de per 1 juli 2007 ingerichte projectmanagementondersteuning.

Als doelstelling heeft het Projectmanagementbureau meegekregen “het systematisch vastleggen van projectadministraties, projectverantwoording, projectverloop en projectplanningen”. Dit houdt in dat het bureau zich de komende tijd bezig zal houden met het standaardiseren en verbeteren van deze vier instrumenten.

Daarnaast wil het Projectmanagementbureau werken aan een verbetering van de opdrachtbeschrijving van projecten, meer herkenbare projectafsluitingen / eindverantwoordingen, het vergroten van draagvlak voor grote projecten door goede communicatie met belanghebbenden en het verbeteren van risicobeheersing bij grote projecten.

Naast deze ‘ontwikkeltaak’ wordt van het bureau ook een ondersteunende rol verwacht in de opeenvolgende fasen van lopende grote projecten. Tot slot heeft het bureau een controlerende taak. Ten eerste in het toepassen van de ontwikkelde werkwijzen / formats; ten tweede in het juist uitvoeren van projectplannen en ten derde in het tijdig en correct rapporteren over de projectvoortgang en projectresultaten.

Het bureau valt organisatorisch als een stafafdeling onder de directie. Via de adjunct-directeur (tevens hoofd Projectenbureau) is het bureau vertegenwoordigd in het directieteam. De gemeente Rijssen-Holtten heeft er bewust voor gekozen om de feitelijke projectleiding in de lijnorganisatie te laten. Hierdoor blijven de hiërarchische lijnen intact (projectleider zit in de lijn en legt daarmee op natuurlijke wijze verantwoording af aan het afdelingshoofd.

Het bureau is tijdelijk ingesteld, zo werd in interviews aangegeven. Het idee is om binnen 3 tot 4 jaar projectmatig werken ingebed te krijgen binnen de gemeentelijke organisatie. Na die tijd is het de bedoeling dat het Projectmanagementbureau weer wordt opgeheven.

Stand van zaken Projectmanagementbureau

Ten tijde van de uitvoering van het voorliggende onderzoek waren vooralsnog drie medewerkers in het Projectmanagementbureau ondergebracht: een planeconoom (voor de financieel-economische aspecten), een voormalig medewerker bedrijfsvoering (voor de meer procesmatige aspecten) en iemand met een achtergrond als controller. Het Projectmanagementbureau zal zich in het bijzonder met strategische projecten bezighouden en is begonnen om uitgangspunten te ontwikkelen en formats te definiëren, waarmee meer houvast kan worden geboden voor projectleiders.

Op dit moment is er een onderzoek gaande naar de mogelijkheden van de huidige applicaties in relatie tot de gewenste managementinformatie. Uit de uitkomsten van het onderzoek zal moeten blijken welke investeringen noodzakelijk zijn. Nu wordt vaak nog per project een eigen administratie in excelbestanden bijgehouden met risico's van dien.

Hoofdstuk 4: Risicobeheersing project Plaagslagen

4.1 Beschrijving project

Het project Plaagslagen betreft de ontwikkeling van een bedrijfsterrein van circa 35 hectare uitgeefbaar terrein, gelegen tussen de Nijverdalseweg, de Ligtenbergdijk, Maatgraven en de Schoneveldsdijk. Het plangebied grenst aan een potentiële natuurverbindingszone tussen de Zunasche Heide en het ten zuiden van Rijssen gelegen Middelveen Overtoom en is een afrondend onderdeel van het stedelijk gebied van Rijssen aan de noordwestzijde.

Het plangebied was eerder opgenomen in het bestemmingsplan Buitengebied uit 1985 en was oorspronkelijk bestemd als 'agrarisch gebied en agrarisch kernrandgebied'.



Figuur 3: Plattegrond Plaagslagen

Volgens het door de raad in 1997 vastgestelde bestemmingsplan werd de uitbreidingsplan Plaagslagen ontwikkeld om in de jaren vanaf 1997 te voorzien in de behoefte aan bedrijfsterreinen.

Eerder was met de ontwikkeling van de bestemmingsplannen Noordermos III en IV de noordzijde van het bedrijventerrein Noordermos afgerond. Daarmee werd tot 1997 voorzien in de behoefte aan bedrijventerrein.

De planbeschrijving van het bestemmingsplan Plaagslagen benoemt twee planvarianten; één variant die uitgaat van een situatie zonder een rondweg en één variant die uitgaat van een situatie mét een rondweg. Uiteindelijk is bij de bestemming en aanleg van de infrastructuur rekening gehouden met een mogelijke aansluiting op de rondweg.

4.2 *Betrokken partijen*

Projectorganisatie

Bij aanvang van het project Plaagslagen (rond 1997) was projectmatig werken nog niet gebruikelijk in de gemeente Rijssen-Holtten, zo werd in verschillende interviews gesteld. Het project Plaagslagen kende dan ook geen duidelijk gedefinieerde projectorganisatie. Veelal was de afdeling Ruimtelijke Ordening initiator van een project, waarna in de regel ook andere afdelingen bij het project betrokken werden. Het bestemmingsplan van Plaagslagen is ook op een dergelijke wijze tot stand gekomen.

Vanuit de sector Ruimte is het project vooral beleidsmatig gevoerd en is ook de bestemmingsplanprocedure gevoerd. In de uitvoering het project waren nog eens twee afdelingen (Economische Zaken en het Grondbedrijf) betrokken voor het aanleggen van de infrastructuur en het bouw- en woonrijpmaken.

Betrokkenheid financieel medewerkers

Bij het project Plaagslagen zijn verschillende financieel medewerkers betrokken geweest. Tot circa 2001 was de administrateur grondbedrijf betrokken. Daarna is de financiële functie tot april 2007 vervuld door een medewerker financiën. Sinds kort is deze rol overgenomen door een financieel beleidsmedewerker. Dit heeft een verbreding van de financiële functie met zich meegebracht. Naast de financiële administratie verzorgt deze medewerker nu ook een bredere financiële bewaking van het project.

Externe betrokken partijen

De voornaamste externe partijen die een rol vervulden in het project waren de hoofdaannemer voor het bouw- en woonrijpmaken van de gronden (Krekel Wegenbouw) en de grondeigenaren (die als verkopers van de grond een relatie met de gemeente hadden).

Bestuurlijke betrokkenheid

Pas vanaf 2006 is er een wethouder direct projectverantwoordelijk voor Plaagslagen. Daarvoor was voor dergelijke ruimtelijke projecten de wethouder Ruimtelijke Ordening vaak vanuit zijn bredere portefeuille verantwoordelijk.

De wethouder Ruimtelijke Ordening is naar eigen zeggen bestuurlijk vooral betrokken geweest bij de bestemmingsplanprocedure en de verwerving van de gronden.

4.3 Historische ontwikkeling project Plaagslagen in vogelvlucht

In het onderstaande worden enkele voorname ontwikkelingen in het project Plaagslagen benoemd.

In aanloop naar 1997: verkennend onderzoek

De gemeente Rijssen-Holten was vóór de komst van Plaagslagen al een gemeente met een relatief grote oppervlakte aan bedrijventerreinen. Voor het starten van Plaagslagen is dan ook eerste een behoefte onderzoek gedaan. Uit interviews kwam naar voren dit een vrij beperkt



behoefte onderzoek was in vergelijking met de behoefte onderzoeken die bij meer recente projecten als Vletgaarsmaten worden gehouden.

Verder vinden vooral in 1995 en 1996 vinden veel verkennende onderzoeken plaats om de ruimtelijke, natuur- en milieukundige en infrastructurele mogelijkheden van het project in kaart te brengen. Voorbeelden hiervan waren bijvoorbeeld akoestisch onderzoek en verschillende bodemonderzoeken.

Figuur 4: Foto bewegwijzering Plaagslagen

April 1997: Gemeenteraad van Rijssen keurt bestemmingsplan Plaagslagen goed.

Op 21 april zet de raad van Rijssen een belangrijke stap in het project door het bestemmingsplan Plaagslagen goed te keuren. Het bestemmingsplan is goedgekeurd door de raad bij besluit van 21 april 1997.

Kort daarvoor had de commissie Ruimtelijke Ordening en Welzijn aangegeven met het oog op het voorkomen van “horizonvervuiling” de bouwhoogte van bedrijfsgebouwen aan de rand van het terrein te willen beperken tot maximaal 7 meter.

Op aandringen van het college van B&W stemt de raad bij het bestemmingsplan uiteindelijk in met een maximale bouwhoogte van 9 meter.

Rond diezelfde tijd verwerft de gemeente Rijssen ook verschillende gronden van het plangebied. Uiteindelijk zou de gemeente niet alle gronden in beheer krijgen. Enkele gronden zijn in handen gebleven van projectontwikkelaars.

Voorjaar 1998: Bezwaar- en beroepsprocedures worden beslecht

Bij het bestemmingsplan Plaagslagen waren door verschillende personen en instellingen zienswijzen kenbaar gemaakt. Sommigen maakten na de vaststelling van het bestemmingsplan door de raad bezwaar bij de provincie Overijssel of gingen zelfs in beroep bij de Raad van State. Ten aanzien van het beroep van de heer Bredeweg bij de Raad van State treedt de gemeente Rijssen in maart 1998 met hem in overleg. In dit overleg uit de heer Bredeweg zijn

onvrede over het feit dat hij vanuit de gemeente nooit concrete antwoorden op zijn vragen heeft ontvangen. Nadat het college van B&W enkele garanties aan de heer Bredeweg op schrift heeft gesteld, trekt de deze op in juli 1998 zijn beroepschrift in.

In het voorjaar 1998 verleent het college tevens opdracht voor het bouwrijp maken van de 1^e fase van het bestemmingsplan Plaagslagen.

Oktober 1998: Asbestvervuiling geconstateerd

Bij het bouwrijpmaken van Plaagslagen wordt asbestvervuiling geconstateerd. Voor de sanering hiervan stelde de raad in december 1998 een krediet van f 1.500.000 beschikbaar.

April 1999: Raad stelt beeldkwaliteitsplan Plaagslagen vast

Op 27 april 1998 besluit het college voor bestemmingsplan Plaagslagen op korte termijn een beeldkwaliteitsplan op te stellen. Dit beeldkwaliteitsplan is door de raad vastgesteld op 26 april 1999.

September 1999: wijziging bestemmingsplan Plaagslagen

Begin september 1999 stelt het college voor het bestemmingsplan te wijzigen door in de zone voor kleinere bedrijven dienstwoningen toe te staan.

Het bestemmingsplan Plaagslagen is op 13 september 1999 gewijzigd. Hiermee maakte de raad het mogelijk dat een bedrijf een dienstwoning mag bouwen indien er bedrijfstechnische redenen zijn dat een dienstwoning noodzakelijk is. Ook zijn de voorschriften voor de opslag van goederen langs wegen in overeenstemming gebracht met de doelstellingen van het beeldkwaliteitsplan.

Uitgifte van gronden

Al vanaf 1998 worden gronden van het terrein Plaagslagen uitgegeven. Op 1 januari 1999 was al meer dan 60.000 m² verkocht. De raad van Rijssen stelde jaarlijks met een raadsbesluit de actuele uitgifteprijzen voor de gronden vast. De prijsbepaling werd gebaseerd op de geraamde marktwaarde en de gehanteerde prijzen in de omliggende gemeenten.

Bij het project Plaagslagen werden de gronden in eerste instantie snel uitgegeven zonder dat daar een langere termijnvisie op vraag en aanbod aan ten grondslag lag. Er bestond een planning voor wanneer er gestart zou worden met het bouw- en woonrijpmaken van de gronden, maar niet voor de uitgifte ervan; die was volledig vraaggestuurd.

Na 2001 werd relatief minder grond uitgegeven. Niet omdat er minder grond beschikbaar was, maar omdat er door economische redenen minder vraag bestond.

Laatste stand van zaken Westelijke rondweg

Hoewel in het bestemmingsplan rekening is gehouden met een mogelijke aansluiting op de rondweg langs Plaagslagen, is deze Westelijke rondweg op provinciaal niveau altijd tegengehouden. Hiermee is ook rekening gehouden in het budget. De winsten uit het project Plaagslagen zijn ten gunste van Lange Termijn Visie Verkeer (LTVV) uitgekeerd.

Bij de behandeling van de begroting 2005 nam de raad een motie aan om de haalbaarheid van de rondweg en de verdere ontsluiting van de wijk Veeneslagen te onderzoeken. Een verkeerskundig onderzoek op dit punt moet nog worden uitgevoerd. Ten tijde van de uitvoering van het voorliggende onderzoek was de bestuursopdracht daarvoor geaccordeerd.

Laatste stand van zaken uitgifte gronden

Ten tijde van de uitvoering van het voorliggende onderzoek was er nog een beperkt aantal onbebouwde terreinen van bedrijven, die zelf de exploitatie verzorgen. Tussen gemeente en deze bedrijven is afgesproken dat zij - op het moment dat zij de grond in exploitatie brengen - een exploitatiebijdrage betalen aan de gemeente voor de investeringen die de gemeente heeft gedaan. Onduidelijk is echter wanneer deze bedrijven de gronden gaan exploiteren. Hierover is geen dwingende bepaling opgenomen. Uit interviews kwam verder naar voren dat over de laatste gronden die in eigendom van de gemeente zijn momenteel de laatste onderhandelingen plaatsvinden.



Figuur 5: Foto Plaagslagen

4.4 Toetsing risicobeheersing project Plaagslagen

Het groot project is duidelijk gedefinieerd in aspecten van tijd, geld en kwaliteit.

Voor het project Plaagslagen heeft de raad geen integraal projectplan vastgesteld waarin aspecten als projectorganisatie, budget, projectfasering en –planning en inhoudelijke doelstellingen zijn omschreven.

Het bestemmingsplan Plaagslagen geeft wel een inhoudelijke omschrijving van het project; de ontwikkeling van een bedrijfsterrein van circa 35 hectare uitgeefbaar terrein, gelegen tussen de Nijverdalseweg, de Ligtenbergdijk, Maatgraven en de Schoneveldsdijk met als doel in de jaren vanaf 1997 te voorzien in de behoefte aan bedrijfsterreinen.

De financiële vertaling van het bestemmingsplan is op 20 mei 1997 door de raad van Rijssen vastgesteld in de vorm van een exploitatiebegroting bestemmingsplan Plaagslagen.

Een tijdsplanning bestond alleen voor de bestemmingsplanprocedure. Voor het bredere project was geen planning beschikbaar, zo werd in interviews aangegeven.

Het groot project kent een duidelijke fasering.

In het project Plaagslagen werden een fase 1 en een fase 2 onderscheden. Deze fasering van het project Plaagslagen betrof meer een gebiedsindeling dan een tijdsindeling. Van een vooraf met de raad gecommuniceerde tijdsgebonden fasering van het project met duidelijke besluitvormingsdocumenten was – los van de geldende bestemmingsplanprocedure – geen sprake.

De geldende richtlijnen voor projectmanagement en risicobeheersing worden in individuele projecten toegepast.

Aangezien de notitie Invoering projectmatig werken in de gemeente Rijssen-Holten bij aanvang van het project Plaagslagen nog niet van toepassing was, ligt het voor de hand dat de hierin opgenomen voorschriften in dit project niet tot uitdrukking komen.

Bij het project Plaagslagen is niet volledig projectmatig gewerkt. Ten tijde van de start van Plaagslagen werden dergelijke ruimtelijke projecten veelal vanuit de afdeling Ruimtelijk Ordening opgestart. Vervolgens werden naar behoefte andere afdelingen betrokken.

Het project Plaagslagen kende geen directe projectleider. Verantwoordelijkheden lagen bij meerdere medewerkers; de technische dienst voor het bouw- en woonrijpmaken, de planeconoom voor de grondverwerving en -uitgifte, de financieel medewerker voor de financieringskosten.

In de informatievoorziening aan de raad hanteerde de gemeente Rijssen (en later Rijssen-Holten) overigens wel een vaste structuur in de voorjaars- en najaarsrapportages aan de raad. Deze structuur voor het informeren van de raad is in paragraaf 3.1 toegelicht.

Per projectfase wordt een volledige risico-inventarisatie en –analyse uitgevoerd. Deze inventarisatie en analyse zijn controleerbaar vastgelegd.

Bij de aanvang van het project Plaagslagen werd nog niet gewerkt met systematische risico-analyses voor grote projecten.

Er zijn dan ook geen expliciete risico-analyses aangetroffen voor Plaagslagen. In het project Plaagslagen werd voor gronduitgifte de overstap gemaakt van het verkopen van gronden tegen de kostprijs naar het verkopen van gronden tegen de marktwaarde. Dit creëerde een financiële buffer waardoor de gemeente een noodzaak van een risicoanalyse niet voelde, zo gaven geïnterviewden aan.

Ontwikkelingen in risicobeheersing bij grote projecten ná Plaagslagen

De afgelopen jaren is op het punt van risicobeheersing wel het nodige gebeurd binnen de gemeente Rijssen-Holten. De bedoeling is dat het Projectmanagementbureau risicobeheersing bij grote projecten ook weer een stap verder zal brengen.

Een toetsende rol op risicobeheersing bij grote projecten is belegd bij de concerncontroller. Daarnaast toetst de financieel beleidsmedewerker ook periodiek op de financiële risico's bij een project. Als deze financiële risico's signaleert communiceert hij deze met de concerncontroller en mogelijk de planeconoom en ontwikkelaar

Ten tijde van de uitvoering van het voorliggende onderzoek werd op ambtelijk niveau bezien of gebruik gemaakt kan worden van 'Monte Carlo simulaties' als een meer systematisch model voor risico-inventarisatie en -analyse. Om hiermee ervaring op te doen, past de gemeente dit model toe op het groot project "De Kol".

Geïnterviewden gaven aan dat het werken met een dergelijk model belangrijk is als input voor het voeren van een discussie over risico's. Achter de impact van een risicoanalyse zit de gedachte om de raad beter te informeren en de besluitvorming van de raad beter voor te bereiden.

Risico's die zich feitelijk in het project Plaagslagen hebben voorgedaan zijn bijvoorbeeld de asbestproblematiek, de ontsluitingskosten electriciteitsvoorzieningen en de bezwaar- en beroepsprocedures.

Asbest

In februari 1997 kocht de gemeente Rijssen met het oog op realisatie van het industrieterrein Plaagslagen de grond van de heer M. ten Brinke. Bij deze koop is een bepaling opgenomen die luidt:

In oktober 1998 constateerde de gemeente op grond van bodemonderzoek asbestvervuiling op de voormalige percelen van de heer Ten Brinke. Het college stuurde op 9 oktober 1998 een

brief aan de gemeenteraad over de asbestvervuiling. In deze brief gaf het college aan verder onderzoek in te stellen en de werkzaamheden voor het bouwrijpmaken stil te leggen.

Een extern onderzoek wees uit dat circa 7000 ton grond verontreinigd was met asbest en gesaneerd moest worden. De raad stelde voor de sanering een aanvullend krediet beschikbaar van f 1.500.000. Het college schreef vervolgens verschillende bedrijven aan om te offeren voor de sanering. Omdat een deel van de totale verontreiniging op het voormalig terrein van Ten Brinke lag werd ook Ten Brinke in de gelegenheid gesteld te offeren. Uiteindelijk resulteerde dit in een gunning van de opdracht tot het saneren van de asbestvervuiling in Plaagslagen aan Ten Brinke.

In september 1999 stelde een extern bureau vast dat “alle gesaneerde locatiedelen en depots binnen het vooraf vastgestelde kader voldoende zijn gesaneerd respectievelijk verwijderd”.

Uit interviews kwam naar voren dat de gemeente vooraf op de hoogte was van het risico dat er grond zou worden verworven waarin asbest te vinden was. Het was immers bekend dat het huidige terrein Plaagslagen vroeger deel uitmaakte van een weide gebied met zandwegen en dat deze zandwegen in de jaren '60 werden verhard met asbest. Ook was er op dit terrein een voormalige vuilstort. De voormalige vuilstort is bewust buiten de exploitatie gehouden en is uiteindelijk geasfalteerd.

Hoewel dus aangegeven werd dat het risico van asbestvervuiling bekend was bij aanvang het project, konden wij op grond van de beschikbaar gestelde stukken niet vaststellen dat deze risico's vooraf zijn benoemd.

Ontsluiting electriciteitsvoorzieningen

Een ander risico betrof de ontsluitingskosten voor de energievoorziening van het industrieterrein Plaagslagen. De distributeur bracht deze kosten in juli 1997 bij de gemeente (in de rol van projectontwikkelaar) in rekening.

Dit was voor de gemeente Rijssen-Holten een onvoorzien risico; bij het opstellen van de exploitatie opzet van het bestemmingsplan was geen rekening gehouden met een raming van ontsluitingskosten. Dit kon ook nog niet aangezien de distributeur ná de vaststelling van het bestemmingsplan Plaagslagen de gemeente Rijssen-Holten op de hoogte stelde van haar nieuwe beleid inzake de verrekening van ontsluitingskosten bij industrieterreinen.

Wanneer de projectontwikkelaar (de gemeente Rijssen) zou weigeren om de ontsluitingskosten te betalen, zou de distributeur deze kosten in rekening brengen bij de toekomstige gebruikers. Het totaalbedrag van de ontsluitingskosten zou in dat geval worden verhoogd met 10%.

Uiteindelijk heeft de raad ingestemd met een voorstel van het college van B&W om deze ontsluitingskosten ad f 157.000 te betalen. De afweging daarbij was dat bedrijven die van de gemeente Rijssen bouwrijpe kavels zouden kopen, ervan uit moesten kunnen gaan dat openbare voorzieningen beschikbaar zijn.

Bezwaar- en beroepsprocedure

Tegen het bestemmingsplan Plaagslagen werden verschillende bedenkingen geuit. Deze kwamen van twee omwonenden en de IVN Vereniging voor natuur- en milieueducatie afdeling Rijssen-Enter. Eén omwonende maakt zelfs in eerste instantie bezwaar tegen het plan bij de Raad van State. Nadat in 1998 de gemeente intensief overleg met deze bewoner voert en enkele garanties geeft, trekt deze zijn bezwaar uiteindelijk in. Hiermee wordt de goedkeuring aan het bestemmingsplan Plaagslagen onherroepelijk.

Een andere bewoner wordt door de gemeente Rijssen met een bedrag ad f 15.000 gecompenseerd voor waardedaling van zijn woning als gevolg van de realisatie van Plaagslagen.

Per projectfase worden beheersmaatregelen afgewogen en beheersmaatregelen ingezet. Deze afweging is controleerbaar vastgelegd.

In het project Plaagslagen zijn beheersmaatregelen niet expliciet afgewogen, maar waar nodig ingezet. Interventies werden echter niet gedaan op grond van een expliciete inschatting van risico's en beheersmaatregelen.

In de praktijk is in het project Plaagslagen proactief gestuurd op de grondexploitatie. Een voorbeeld van proactief ingezette beheersmaatregelen was ook het toetsen van de aanneemsommen voor het bouwrijpmaken.

Een terrein waar in eerste instantie geen proactief beleid op gevoerd werd, was de gronduitgifte.

Proactieve sturing in de grondexploitatie Plaagslagen

Voor het project Plaagslagen is er een exploitatiebegroting gemaakt en bijgehouden; de exploitatie werd periodiek geactualiseerd. De grondexploitatie is door verschillende medewerkers bijgehouden in gedurende de looptijd van het project Plaagslagen.

Door gunstige marktontwikkelingen stegen de grondprijzen sterk, hetgeen van invloed was op het exploitatieresultaat van Plaagslagen. Hierdoor konden financiële tegenvallers makkelijk worden opgevangen. De grondprijzen werden jaarlijks door de raad bijgesteld. Het positief exploitatiesaldo voor het complex Plaagslagen is bestemd voor de uitvoering van de Lange Termijnvisie Verkeer en Vervoer.

De raad werd via bestuursrapportages en de jaarstukken periodiek geïnformeerd over het exploitatiesaldo van Plaagslagen.

Proactieve sturing op hoogte van aanneemsommen: aanneemsom bouwrijpmaken

De gemeente Rijssen bereidde de aanbesteding van het bouwrijpmaken van fase 1 van Plaagslagen voor door de aanneemsommen te toetsen aan geïndexeerde eenheidsprijzen, zoals die eerder gehanteerd waren bij bedrijventerrein Noordermors 4. Dit vertaalde zich in een besteksbegroting. Op de ingediende begroting van de aannemer onderhandelde de gemeente vervolgens ook nog tot een lagere aanneemsom. De financiële gevolgen van de werkwijze is hieronder weergegeven.

Door gemeenteraad beschikbaar gesteld krediet tbv aanneemsom	f 4.928.230
Besteksbegroting gemeente	f 4.823.701
Ingediende begroting aannemer (Krekel Bv)	f 4.770.000
Aanneemsom na onderhandelingen	f 4.600.000

Tabel 2: Overzicht ontwikkeling aanneemsom bouwrijpmaken fase 1 Plaagslagen

Gronduitgifte: geen beheersingsmaatregelen, later wel beleid op gemaakt



Bij het project Plaagslagen werd grond niet verkocht vanuit een langere termijnvisie op vraag en aanbod, maar als een beleggingsobject. Dit kon gebeuren omdat geen scherpe voorwaarden waren gesteld aan de verkoop.

De raad stelde jaarlijks met een raadsbesluit de actuele uitgifteprijsen voor de gronden vast. De prijsbepaling werd niet bepaald op basis van kostprijs, maar op basis van marktwaarde en prijzen in omliggende gemeenten.

Bij plaagslagen is 80% van de gronden binnen twee jaar uitgegeven. In interviews is aangegeven dat dit ook nadelen had. Zo kon er een periode minder worden uitgegeven, omdat een nieuw industrieterrein ook nog niet gerealiseerd was. Aanvankelijk was het ook de bedoeling om de uitgifte te temporiseren, maar de raad wenste een snelle uitgifte op grond van de grote behoefte aan nieuwe kavels voor bedrijfshuisvesting.

Figuur 6: Foto Plaagslagen

Sinds kort is het uitgiftebeleid duidelijker neergezet. In 2003 is een onderzoek verricht naar de ruimtebehoefte van bedrijven in de regio Rijssen-Holten en in 2004 is advies ingewonnen over het ruimtegebruik van bedrijventerreinen. In aansluiting daarop heeft de gemeente Rijssen-Holten ondertussen een uitgiftebeleid opgesteld.

Periodiek wordt de effectiviteit van ingezette beheersmaatregelen geëvalueerd? Deze evaluatie is controleerbaar vastgelegd.

In het voorliggende onderzoek hebben wij niet kunnen constateren dat ingezette beheersmaatregelen door de gemeentelijke organisatie werden geëvalueerd.

4.5 Toetsing proces van sturing en verantwoording bij project Plaagslagen

Bij zowel de aanvang als tijdens de uitvoering van grote projecten worden aan de raad volledige, gedegen en transparante risicoanalyses voorgelegd.

Bij het project Plaagslagen zijn aan de raad geen volledige, expliciete risicoanalyses voorgelegd. Wel is de raad tijdens de uitvoering van het project geïnformeerd over risico's die zich voordeden. Dit gebeurde soms in brieven aan de raad of de raadscommissie en soms in de periodieke planning & controlcyclus (bestuursrapportages, jaarstukken).

De informatievoorziening over de projectbeheersing en projectvoortgang is begrijpelijk, tijdig, juist, consistent, volledig en in lijn met (eventuele) eigen gemeentelijke voorschriften hieromtrent.

Informatie in de reguliere planning & controldocumenten

In begrotingen, bestuursrapportages en jaarstukken is de raad volgens vaste formats over de financiën en de inhoudelijke voortgang van het complex Plaagslagen geïnformeerd. Dit gebeurde binnen het programma Industrierreinen en – meer gedetailleerd – binnen de beleidstaak 830 (bouwgrondexploitatie) en de paragraaf Grondbeleid.

Voorbeeld van verantwoording over voortgang Plaagslagen:

Jaarstukken 2003 – Beleidstaak 830 (bouwgrondexploitatie)

“De vraag naar industrierreinen is wat minder dan voorgaande jaren. De economische malaise is hier mede debat aan. Op Plaagslagen is in 2003 8.700 m² verkocht, er zijn nog vijf kavels vrij verkoopbaar met een totale oppervlakte van 25.000 m². Dit zijn grotere kavels die moeilijk in kleinere opsplitsbaar zijn. Omdat de grond in Rijssen schaars is, wordt stringenter met het uitgiftebeleid omgegaan. Het heeft tijd nodig om het juiste bedrijf op de juiste plaats te vestigen.”

De jaarrekeningen gaven steeds in overzichten grondaankopen en grondverkoop de stand van zaken aan van de verkopen en aankopen voor het bestemmingsplan Plaagslagen. Hierbij worden onder meer naam verkoper, de oppervlakte van de grond en de kosten weergegeven.

Daarnaast meldden de jaarrekeningen steeds de contante waarde van het bestemmingsplan Plaagslagen. Ontwikkelingen daarin werden echter niet of zeer summier toegelicht.

Aanvullende informatie aan de raad

Geïnterviewden gaven aan dat de lijnen tussen het college en de raad bij het project Plaagslagen kort waren. Op onderdelen als grondverwerving en gronduitgifte stelde de raad zich soms zeer actief op. Zo wilde het college van B&W in de grondverwerving per perceel onderhandelen om tot een zo scherp mogelijke totale aankoop prijs voor de gronden te komen.

De raad besloot echter dat er voor onbebouwde gronden een vaste aankoopprijs per m2 moest komen. Bij bebouwen gronden bleef overigens wel ruimte voor differentiatie.

Over de asbestvervuiling heeft het college met de raad gesproken in een besloten commissievergadering. Hiervoor kozen raad en college om de positie en belangen van de gemeente Rijssen optimaal te beschermen. Om diezelfde reden werd in openbare vergaderingen met de raad ook nooit over concrete bedragen gesproken.

De laatste jaren is Plaagslagen voor de gemeente meer een administratieve gebeurtenis. Mondeling geeft het college nog wel informatie als raadsleden specifieke vragen hebben over het project in raadsvergadering of in commissies.

Bijlage 1 Bestuurlijke reactie college van B&W en nawoord Rekenkamercommissie

Bestuurlijke reactie College van B&W

Rijssen-Holten, 19 februari 2008

Het college onderschrijft de conclusies van de Rekenkamer West.

Terecht merkt de Rekenkamer op dat ten tijde van het uitvoeren van het bestemmingsplan Plaagslagen geen sprake is geweest van systematisch projectmatig werken. De exploitatie van Plaagslagen is vooral op pragmatische wijze vorm gegeven.

Het college is zich er terdege van bewust dat de toenemende complexiteit bij grote projecten een systematische aanpak noodzakelijk maakt. De beheersbaarheid van projecten (inclusief de risico's) is daarmee zeker gediend.

Naast het al bestaand instrumentarium in de vorm van de uitgangspuntennotitie projectmatig werken heeft het college daarom een team projectmanagementondersteuning in het leven geroepen. Op termijn moet dit leiden tot het systematisch managen van projecten en het systematisch beheersen van allerlei risico's. Wij verwachten dat dit eveneens een positieve impuls zal geven aan de kwaliteit van de verantwoording naar de gemeenteraad toe over het verloop van de projecten. De aanbevelingen van de rekenkamer zullen wij hierin zeker betrekken.

Nawoord Rekenkamer West-Twente

Utrecht, 20 februari 2008

Tevreden constateert de rekenkamer dat het college de conclusies van het onderzoek onderschrijft en van plan is om de aanbevelingen van de rekenkamer in de activiteiten van de projectmanagementondersteuning.

De rekenkamer is benieuwd op welke termijn het college van B&W invulling zal geven aan haar tweede aanbeveling (formats beslisdocumenten) en derde aanbeveling (vaste systematiek risicoanalyse).

Bijlage 2 Verantwoording onderzoeksanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in een brede, verkennende fase en een verdiepende fase. Deze fasen worden hieronder toegelicht.

Fase 1 (breed):

Selectie van een project en inventarisatie gemeentelijke systematiek van risicobeheersing bij projecten

In de eerste fase zijn bestaande procedures, systemen en processen die de gemeente hanteert bij het voeren van projecten en het beheersen van risico's daarbinnen.

Deze beschrijving is opgemaakt aan de hand van bestudering van gemeentelijke documenten. Aanvullend zijn interviews gehouden met de concerncontroller en de gemeentesecretaris. In deze interviews hebben we tevens gevraagd naar een overzicht van lopende en recent afgeronde grote projecten. Uit dat overzicht heeft de rekenkamer vervolgens het project Plaagslagen geselecteerd voor nader onderzoek.

Fase 2 (verdieping):

Beoordeling van de gevoerde risicobeheersing bij een groot project

Het project Plaagslagen is met dossierstudie en in interviews met betrokken ambtenaren en de verantwoordelijk wethouder onderzocht. De analyse was daarbij gericht op een toetsing van de praktijk: wat is de kwaliteit van de gevoerde risicobeheersing in de praktijk en is deze in lijn met daarvoor geldende voorschriften? Hierbij kijken is vooral gekeken naar de werking van de planning en controlfunctie in het project. Op hoofdlijnen hebben we ook gekeken naar de mate waarin signalen uit het project tijdig bij college en raad zijn gekomen.

Bijlage 3 Overzicht geïnterviewde personen

Datum	Naam	Functie
22 augustus 2007	De heer Draaijer	Concerncontroller
13 september 2007	De heer Van Eck	Gemeentesecretaris
24 oktober 2007	De heer Wessels	Planeconoom
24 oktober 2007	De heer Breukink	Financieel beleidsmedewerker
24 oktober 2007	De heer Stegeman	Wethouder (onder meer voor Ruimtelijke Ordening, Industrierreinen en Grondbeleid)

Bijlage 4 Overzicht geraadpleegde documenten

Projectspecifieke documenten (opsomming is een indicatie van de geraadpleegde stukken)

- Bestemmingsplan Plaagslagen (1997)
- Raadsbesluit en notulen vaststellen bestemmingsplan 21 april 1997
- Advies Provinciale Planologische Commissie over bestemmingsplan Plaagslagen (1997)
- Diverse collegebesluiten over Plaagslagen
- Diverse raads(commissie)notulen
- Diverse correspondentie en gespreksverslagen inspraak / bezwaar bestemmingsplan Plaagslagen
- Correspondentie tussen gemeente en EDON over ontsluitingskosten Plaagslagen (1997–1998)
- Onderzoek Ruimtebehoefte bedrijven in de gemeente Rijssen-Holten (2003)
- Onderzoek Ruimtegebrek Bedrijventerreinen gemeente Rijssen-Holten (2004)

Reguliere planning & controldocumenten

- Programmabegrotingen 1997 tot en met 2007
- Jaarstukken 1997 tot en met 2006
- Voorjaars- en Najaarsnota's 1997 tot en met 2007

Overige documenten

- Informatie over het Projectmanagementbureau (niet gedateerd)
- Aanbestedingsnota gemeente Rijssen (2002)
- Exploitatieverordening gemeente Rijssen-Holten 2003
- Notitie Invoering projectmatig werken gemeente Rijssen-Holten (2004)
- Bestuursopdracht studie Rondwegen Rijssen-Holten (2007)

Bijlage 5 Gehanteerd toetsingskader

De centrale vraagstelling van het onderzoek zal worden beantwoord aan de hand van een aantal deelvragen.

Per gemeente zullen de onderstaande deelvragen worden beantwoord. Daarbij is per deelvraag aangegeven welke normen we in het onderzoek hanteren.

Algemene sturings- en beheerskaders voor risicobeheersing bij grote projecten

- 1) Welke voorschriften en systemen hanteert de gemeente ten aanzien van risicobeheersing bij grote projecten?

Normen

- ⇒ De gemeente beschikt over duidelijke voorschriften voor het voeren en beheersen van een groot project. Deze voorschriften stellen normen over:
- Projectorganisatie (heldere toedeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden);
 - Tijd (fasering en beslismomenten);
 - Geld (budgetbewaking, administratievoering);
 - Informatie (rapportages en communicatie);
 - Kwaliteit (bewaking en meting);
 - Risicobeheersing (helder en volledig risicomodel) en;
 - Dossiervorming en archivering (toegankelijkheid informatie).

Projectspecifiek – inventarisatie, analyse en beheersing van risico's

- 2) Hoe is het project gedefinieerd in aspecten van tijd, geld en kwaliteit?
- 3) Zijn per (te onderscheiden) projectfase risico's geïnterpreteerd en geanalyseerd?
- 4) Zijn mogelijke beheersmaatregelen afgewogen en zijn beheersmaatregelen ingezet?
- 5) Is periodiek geïnterpreteerd in welke mate ingezette beheersmaatregelen effectief zijn geweest?

Normen

- ⇒ Het groot project is duidelijk gedefinieerd in aspecten van tijd, geld en kwaliteit;
- ⇒ Het groot project kent een duidelijke fasering;
- ⇒ De geldende richtlijnen voor projectmanagement en risicobeheersing worden in individuele projecten toegepast;
- ⇒ Per projectfase wordt een volledige risico-inventarisatie en –analyse uitgevoerd. Deze inventarisatie en analyse zijn controleerbaar vastgelegd;
- ⇒ Per projectfase worden beheersmaatregelen afgewogen en beheersmaatregelen ingezet. Deze afweging is controleerbaar vastgelegd;
- ⇒ Periodiek wordt de effectiviteit van ingezette beheersmaatregelen geëvalueerd? Deze evaluatie is controleerbaar vastgelegd.

Projectspecifiek: sturing en verantwoording op niveaus college van B&W / gemeenteraad

- 6) Op welke wijze is het college van B&W / de gemeenteraad periodiek geïnformeerd over de voortgang van het project en meer in het bijzonder over de ontwikkelingen rondom risico's?

Normen

- ⇒ Bij zowel de aanvang als tijdens de uitvoering van grote projecten worden aan de raad volledige, gedegen en transparante risicoanalyses voorgelegd;
- ⇒ De informatievoorziening over de projectbeheersing en projectvoortgang is begrijpelijk, tijdig, juist, consistent, volledig en in lijn met (eventuele) eigen gemeentelijke voorschriften hieromtrent.

Bijlage 6 Overzicht figuren, tabellen en grafieken

Figuur/tabel	Titel	Pagina
Figuur 1	Conceptueel model risicobeheersing bij grote projecten	5
Figuur 2	Overzicht besismomenten en beslisdocumenten	13
Tabel 1	Format Groen-licht toets	14
Figuur 3	Plattegrond Plaagslagen	18
Figuur 4	Foto bewegwijzering Plaagslagen	20
Figuur 5	Foto Plaagslagen	22
Tabel 2	Overzicht ontwikkeling aanneemsom bouwrijpmaken fase 1 Plaagslagen	27
Figuur 6	Foto Plaagslagen	27