

OPVOLGONDERZOEK EVALUATIE
RISICOMANAGEMENT GROTE PROJECTEN

Rekenkamercommissie Gemeente Alkmaar

Samenstelling

Leden:

N.J.M. Appelman (voorzitter)

Mw. E. de Heer

Q.H.J.M. van Ojen

Secretaris:

Mw. J.F. Ningen

Postadres: Postbus 53, 1800 BC Alkmaar

Telefoon: 072-5489342

Email: jningen@alkmaar.nl

Website: www.gemeenteraad.alkmaar.nl

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
2. ONDERZOEKSVRAGEN.....	4
3. BEVINDINGEN.....	4
4. CONCLUSIES	6
5. AANBEVELINGEN.....	7

Bijlage 1: onderzoeksrapport Twynstra Gudde

Bijlage 2: ambtelijk wederhoor

Bijlage 3: reactie Twynstra Gudde op ambtelijk wederhoor

Bijlage 4: bestuurlijk wederhoor

Bijlage 5: reactie Rekenkamercommissie op bestuurlijk wederhoor

1. Inleiding

In 2011-2012 heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar een onderzoek uitgevoerd genaamd 'Evaluatie risicomanagement grote projecten'. Doelstelling van dit onderzoek was het krijgen van inzicht in de organisatie en borging van het risicomanagement van grote projecten zodanig dat de diverse risico's die zich kunnen voordoen, voldoende beheerst worden. In het rapport worden conclusies getrokken ten aanzien van de mogelijkheden van de raad om haar controlerende en (bij)sturende taak beter te kunnen invullen en ten aanzien van de kwaliteit van de beleidskaders en de uitgevoerde risicoanalyses en risicomanagement binnen de grote projecten. De aanbevelingen gaan enerzijds in op (1) het naleven van gestelde kaders op het gebied van project- en risicomanagement, (2) het versterken van cultuur en sturing binnen de ambtelijke organisatie en anderzijds op (3) het versterken van de rol van risicomanagement binnen de politieke besluitvorming en de actieve rol van de raad hierin.

De raad heeft op 13 september 2012 ingestemd met de door de rekenkamercommissie gedane conclusies en aanbevelingen en het college opgedragen:

- voor de keuze of een project een 'groot' project is, eenduidige en door de raad controleerbare criteria te formuleren en deze eind 2012 ter besluitvorming voor te leggen aan de raad;
- in het vervolg de keuze van een 'groot' project ter vaststelling voor te leggen aan de raad;
- het projectmanagement in relatie tot risicomanagement te laten voldoen aan de gestelde kaders en toe te zien op de naleving daarvan;
- aandacht te besteden aan de implementatie van beheersmaatregelen en evaluatie;
- de raad 1 à 2 maal per jaar (bijvoorbeeld voor de behandeling van de voorjaarsnota respectievelijk de begroting) te informeren over de uitgevoerde risicoanalyses en de daarbij behorende beheersmaatregelen en evaluaties c.q. tussentijds bij de actualisatie van risicoanalyses bij de overgang van een project in een volgende fase (indien nodig vertrouwelijk);
- te streven naar fase 3 van de ontwikkelstadia risicomanagement (de gestelde kaders omtrent risicomanagement worden nageleefd in de praktijk van het managen van grote projecten) in de loop van 2013;
- de 'Doorbraak' te gebruiken voor aanpak van de cultuur met betrekking tot risicomanagement en zorg te dragen voor een goede verankering van risicomanagement in de dagelijkse manier van werken en denken (fase 4 van de ontwikkelstadia risicomanagement): risicomanagement is volledig geïncorporeerd in de cultuur, het dagelijks handelen en de besluitvorming van grote projecten.

Anno 2015 stelt de rekenkamercommissie zich de vraag hoe de raad en het college (inclusief ambtelijke organisatie) om zijn gegaan met de aanbevelingen van het onderzoeksrapport uit 2012 en of hiermee het risicomanagement van grote projecten op een hoger plan is gekomen (van fase 2 naar fase 4 ontwikkelstadia risicomanagement).

De rekenkamercommissie heeft Twynstra Gudde (TG) opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de opvolging van aanbevelingen vanuit het onderzoek 'Evaluatie risicomanagement grote projecten' (2012).

2. Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvraag centraal gesteld bij dit onderzoek:

Op welke wijze zijn de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport en de besluiten van de raad van 13 september 2012 door het college in acht genomen bij de verdere professionalisering van risicomanagement van grote projecten en is hiermee de kwaliteit van risicomanagement verbeterd?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, heeft de rekenkamercommissie de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat heeft het college in de periode 2012-2015 ondernomen ten aanzien van (de verdere professionalisering van) risicomanagement en is dit in overeenstemming met de besluiten van de raad?
2. Wat heeft de raad in de periode 2012-2015 ondernomen ten aanzien van het risicomanagement van grote projecten/op welke wijze heeft zij invulling gegeven aan de aanbevelingen vanuit het onderzoek die op haar betrekking hadden?
3. Is de gemeente Alkmaar hiermee op minimaal fase 3 van de ontwikkelstadia (de gestelde kaders omtrent risicomanagement worden nageleefd in de praktijk van het managen van grote projecten) uitgekomen?

Door middel van interviews en documentenonderzoek is de brede ontwikkeling van risicomanagement van grote projecten geanalyseerd. In het rapport worden twee projecten op hoofdlijnen beschreven, te weten Nelson Mandelabrug en Westrand. Beide projecten dienen als illustraties bij het opvolgonderzoek. Voor de beschrijving verwijzen wij u naar het rapport in de bijlage.

3. Bevindingen

De bevindingen worden weergegeven langs de lijnen van de opvolging die het college en de gemeenteraad hebben gegeven aan de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek 'Evaluatie risicomanagement grote projecten' uit 2012. Hierbij wordt tevens de volgende tabel gehanteerd

	Er zijn formele stappen gezet in de opvolging én een verbetering is zichtbaar in de praktijk
	Er zijn formele stappen gezet in de opvolging of een verbetering is zichtbaar in de praktijk
	Er zijn geen formele stappen gezet, noch is in de praktijk een verbetering zichtbaar
	Er is onvoldoende informatie beschikbaar om een uitspraak te doen over de mate van opvolging

Aanbevelingen aan het college

Aanbeveling 1	Opvolging
Voor de keuze of een project een 'groot' project is eenduidige en door de raad controleerbare criteria te formuleren en deze eind 2012 ter besluitvorming voor te leggen aan de raad	

Het college heeft, weliswaar iets later dan de opdracht uit 2012, met het bespreken van de criteria in de auditcommissie formele stappen gezet in de uitvoering van de aanbeveling. Dit heeft echter drie jaar later nog niet tot besluitvorming geleid. De aanbeveling is hiermee slechts beperkt opgevolgd.

Aanbeveling 2	Opvolging
In het vervolg de keuze van een 'groot' project ter vaststelling voor te leggen aan de raad	

Er is tot op heden geen sprake van opvolging van de aanbeveling.

Aanbeveling 3	Opvolging
Het projectmanagement in relatie tot risicomanagement te laten voldoen aan de gestelde kaders en toe te zien op de naleving daarvan	

Er zijn formele stappen gezet om het projectmanagement in relatie tot risicomanagement te verbeteren. De gemeente Alkmaar is in toenemende mate in staat om actuele verantwoordingsinformatie per project te genereren en de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer is onder de aandacht geweest. Daarentegen moet geconcludeerd worden dat in de praktijk het projectmanagement in relatie tot risicomanagement nog niet functioneert zoals met de kaders beoogd wordt.

Aanbeveling 4	Opvolging
Aandacht te besteden aan de implementatie van beheersmaatregelen en evaluatie	

Er is binnen de gemeente Alkmaar de afgelopen jaren geen expliciete (management)aandacht uitgegaan naar een verdere professionalisering op het gebied van risicobeheersing en evaluatie. Wel is er op individuele projecten aandacht geweest voor de beheersing van risico's.

Aanbeveling 5	Opvolging
De raad 1 à 2 maal per jaar (bijvoorbeeld voor de behandeling van de voorjaarsnota respectievelijk de begroting) te informeren over de uitgevoerde risicoanalyses en de daarbij behorende beheersmaatregelen en evaluaties c.q. tussentijds bij de actualisatie van risicoanalyses bij de overgang van een project in een volgende fase (indien nodig vertrouwelijk)	

Het ontbreekt op dit moment aan een instrument om de gemeenteraad 1 à 2 maal per jaar te informeren over de 'grote' projecten. Wel wordt de raad geïnformeerd op individueel projectniveau wanneer noodzakelijk geacht door het college.

Aanbeveling 6	Opvolging
Te streven naar fase 3 van de ontwikkelstadia risicomanagement (de gestelde kaders omtrent risicomanagement worden nageleefd in de praktijk van het managen van grote projecten) in de loop van 2013	

De gemeente Alkmaar is er niet in geslaagd om door te ontwikkelen naar ontwikkelstadium (fase) 3 risicomanagement (en later door naar stadium 4). Hierbij tekenen wij aan dat dit niet betekent dat er

geen stappen zijn gezet op het gebied van risicomanagement. De aangehaalde voorbeelden van de projecten Westrand en Nelson Mandelabrug zijn hier voorbeelden van.

Aanbeveling 7	Opvolging
De 'Doorbraak' te gebruiken voor aanpak van de cultuur met betrekking tot risicomanagement en zorg te dragen voor een goede verankering van risicomanagement in de dagelijkse manier van werken en denken (fase 4 van de ontwikkelstadia risicomanagement: risicomanagement is volledig geïncorporeerd in de cultuur, het dagelijks handelen en de besluitvorming van grote projecten)	

Er is in de Doorbraak (Metamorfose) aandacht besteed aan cultuurelementen die belangrijk zijn voor een goede verankering van risicomanagement. Dit heeft niet geleid tot de doorontwikkeling tot fase 4. Sterker nog, de huidige cultuur met betrekking tot risicomanagement vormt zelfs een belemmering voor de doorgroei naar fase 3, het voldoen aan de kaders.

Aanbevelingen aan de gemeenteraad

Aanbeveling 1	Opvolging
De rekenkamercommissie beveelt de raad aan meer gebruik te maken van de hen ter beschikking staande sturingsinstrumenten. Het is bijvoorbeeld wenselijk dat de raad actief informeert naar de verantwoording van keuzes voor de portefeuille 'grote projecten' waardoor controle van deze keuzes beter mogelijk is. Ook het vragen naar risicoanalyses, beheersmaatregelen en financiële overzichten gedurende het jaar behoort tot het instrumentarium van de raad	

De gewenste verbetering (o.a. controle en inspraak in de keuzes voor de portefeuille 'grote projecten') is nog niet bereikt gezien de behoefte om ook geïnformeerd te worden over andersoortige projecten. Anderzijds maken individuele raadsleden wel degelijk gebruik van het diverse instrumentarium waarover de raad beschikt om actief te informeren naar de risico's rondom grote projecten.

Aanbeveling 2	Opvolging
Ten slotte hecht de rekenkamercommissie er aan dat de raad meer interesse toont in grote projecten	

De onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen of de raad op dit moment meer of minder interesse toont in grote projecten dan in het verleden. Wel onderkennen zowel de afvaardiging van de raad als het ambtelijk apparaat het belang van interesse en betrokkenheid.

4. Conclusies

De conclusies laten zich als volgt samenvatten:

1. De kwaliteit van het risicomanagement van grote projecten van de gemeente Alkmaar is in de periode 2012-2015 niet verbeterd en bevindt zich in ontwikkelstadium 2;
2. In de periode 2012-2015 zijn vrijwel geen stappen ondernomen door het college ten aanzien van het beleid als (toezicht op) uitvoering van het risicomanagement van grote projecten;
3. In de periode 2012-2015 zijn stappen gezet om het projectmanagement (in relatie tot risicomanagement) te verbeteren. In de praktijk functioneert het echter nog niet zoals met de kaders beoogd wordt;
4. De vaststelling van de status 'groot project' is onduidelijk en de gewenste invulling ervan ontbreekt.

De Rekenkamercommissie vindt de ontwikkeling die Alkmaar heeft doorgemaakt ten aanzien van risicomanagement van grote projecten teleurstellend, zeker gezien de gezamenlijke ambitie om te geraken in ontwikkelstadium 4. In stadium 4 is risicomanagement volledig geïncorporeerd in de cultuur, het dagelijks handelen en de besluitvorming van grote projecten. De gemeente Alkmaar is blijven steken op ontwikkelingsstadium 2. Daarmee heeft het college de opdracht van de raad d.d 13 september 2012 niet dan wel slechts ten dele uitgevoerd.

Het blijkt juist ook deze cultuur te zijn die de belemmering vormt voor de ontwikkeling naar stadium 3. De opgave voor de gemeente Alkmaar is om deze zo aan te passen dat op alle niveaus het echte gesprek over risico's plaats moet vinden; expliciet over de risico's, de onderliggende onzekerheden en de bereidheid om risico's ook te aanvaarden.

5. Aanbevelingen

Vanuit de conclusies uit het opvolgonderzoek kan opgemaakt worden dat de aanbevelingen zoals in het rapport uit 2012 verwoord zijn, nog onverminderd van kracht zijn. Deze aanbevelingen waren kortweg (1) het naleven van gestelde kaders op het gebied van project- en risicomanagement, (2) het versterken van cultuur en sturing binnen de ambtelijke organisatie en (3) het versterken van de rol van risicomanagement binnen de politieke besluitvorming en de actieve rol van de raad hierin.

In het rapport wordt een aantal belemmeringen opgeworpen waarom de aanbevelingen nog niet geresulteerd hebben in het voldoen aan de gestelde kaders. Het is zaak deze belemmeringen te doorbreken en tevens een cultuur te creëren waarin op alle niveaus (projecten, ambtelijk opdrachtgever, college en gemeenteraad) het echte gesprek over risico's plaatsvindt. Expliciet zijn over de risico's, de onderliggende onzekerheden en de bereidheid hebben om die risico's te aanvaarden. Dit gesprek kan in Alkmaar plaatsvinden in lijn met het geschetste voorbeeld in het voorwoord (politie-inzet bij voetbalwedstrijden). De uitdaging is om binnen de gemeente over alle onzekerheden, ook die van grote projecten, dit gesprek te voeren op basis van adequate risico-informatie. Dit betekent dan ook anders omgaan met de huidige instrumenten zoals het risicodossier van de projecten of het project-volg-systeem. Het risicomanagement moet ingezet worden als middel en niet als doel op zich. Om dit te bereiken doen we de volgende aanvullende aanbevelingen:

1. De inmiddels door het college vastgestelde nota "grote projecten" voor te leggen aan de raad en de discussie aangaan over de uitgangspunten en doelstellingen die de raad hiermee voor ogen heeft. Vragen die aan bod dienen te komen, zijn onder meer: zijn er eenduidige en door de raad controleerbare criteria voor de status "groot" project? Zijn de huidig vastgestelde grote projecten ook de risicovolle projecten voor de raad? Welke risico-informatie wil de raad minimaal hebben? Wanneer wil de Raad hierover (extra) geïnformeerd worden en hoe vindt dit gesprek dan plaats?
2. Binnen de organisatie de analyse te maken wat nodig is om te voldoen aan de wensen van de raad in het kader van informatie met betrekking tot grote projecten, maar ook om intern de juiste risico-afwegingen te maken. Aandachtspunt hierbij is om niet alleen te kijken wat er nodig is aan informatiesystemen (zoals project-volgsysteem, risicodossiers etc.) en structuren maar juist ook aan meer 'zachte' aspecten als cultuur en managementstijl.
3. Te bezien of op basis van het bovenstaande de kaders aangepast dienen te worden waarin ingezet wordt op effectief en doelmatig risicomanagement dat bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen van de grote projecten en niet een doel op zich is.
4. Inzetten op het voldoen aan de kaders en het daadwerkelijk maken van expliciete en transparante risico-afwegingen op de diverse niveaus.

Wij stellen voor het risicomanagement bij (grote) projecten over 2/3 jaar opnieuw te evalueren en te bezien of Alkmaar dan wel de gewenste ontwikkeling naar niveau 3 of 4 heeft doorgemaakt.

Bijlage 1

Opvolgonderzoek 'Evaluatie risicomanagement grote projecten'

Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar



Rapport

19 oktober 2015

Ageeth Telleman
Dick Smorenberg
Jelle Voets

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Onderzoeksvragen	4
1.3 Normenkader risicomanagement grote projecten	5
1.4 Leeswijzer	6
2. Beschrijving geselecteerde projecten	7
2.1 Nelson Mandelabrug	7
2.2 Westrand	10
3. Bevindingen	14
3.1 Aanbevelingen aan het college	14
3.2 Aanbevelingen voor de gemeenteraad	22
4. Conclusies	23
Bijlagen	
1. Onderzoeksaanpak en verantwoording	
2. Geïnterviewde personen	
3. Bestudeerde documenten	
4. Alkmaarse kaders rondom risicomanagement en projectmanagement	

Voorwoord

Omgaan met onzekerheden is inherent verbonden aan het besturen van een gemeentelijke organisatie. Of het nu gaat om grote ruimtelijke projecten, de decentralisaties in het sociale domein of bij het organiseren van een betaald voetbalwedstrijd, er worden (al dan niet expliciet) altijd risico-afwegingen gemaakt, zo blijkt ook uit onderstaande casus.

Op zondag 9 augustus 2015 werd in Alkmaar de wedstrijd AZ-Ajax gespeeld, ondanks dat er door landelijke politiestakingen geen agenten aanwezig waren. Andere eredivisiewedstrijden gingen die dag niet door. De heer Bruinooge, als burgemeester van Alkmaar eindverantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid, zei over het besluit om de wedstrijd toch door te laten gaan in het programma Nieuwsuur hierover het volgende: "Het was natuurlijk een moeilijke afweging, maar ik ben de mening toegedaan dat je niet in een risicoloze samenleving leeft. Met andere woorden; je moet risico's incalculeren en je moet afwegen welke risico's je kunt nemen. En in dit geval vond ik het een verantwoord risico om te nemen. Maar er zit natuurlijk een risico aan dat het mis gaat. En wij zijn in onze samenleving ook een beetje doorgeschoten, want als het dan een keer mis gaat wordt er altijd met het vingertje gewezen, u had het kunnen voorkomen. Dat is altijd makkelijk achteraf zeggen. Het gaat er mij om dat je vooraf een inschatting maakt van de risico's die er zijn en dat je dan ook bewust risico durft te nemen. In dit geval hebben wij dit gedaan bij het voetbal, en het is goed uitgekapt." De wedstrijd verliep dus zonder noemenswaardige incidenten en wordt landelijk beschouwd als voorbeeld dat voetbalwedstrijden met geen of beperkte politie-inzet wel degelijk mogelijk zijn.

Zonder op de inhoud van de afweging van de burgemeester in te gaan, is deze expliciete wijze om op basis van vooraf ingeschatte risico's een keuze te maken een goed voorbeeld hoe het risicomanagementproces een bijdrage kan leveren aan het besturen van een gemeente en het risicomanagement ook daadwerkelijk werkt.

Hoewel deze casus niet met het onderwerp van dit onderzoek, "Risicomanagement van grote projecten", te maken heeft, zijn er wel parallellen te trekken in het omgaan met risico's. Risicomanagement dient er niet primair voor om alle risico's uit te sluiten, maar wel om verantwoord risico's aan te gaan en verrassingen te voorkomen. Toepassing ervan in projecten houdt in onze ogen minimaal in dat:

- risico's regelmatig vanuit meerdere invalshoeken in kaart worden gebracht en worden besproken binnen het projectteam
- voor de belangrijkste risico's een keuze wordt gemaakt met betrekking tot de beheersing (dit kan het nemen van een maatregel, maar ook het accepteren van een risico zijn)
- helder is wie binnen het projectteam verantwoordelijk is voor het risico en voor de te nemen beheersmaatregelen
- beheersmaatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd en dit tevens regelmatig wordt gemonitord
- de risico's en (stand van zaken van) de beheersmaatregelen zijn vastgelegd en terugvindbaar zijn.

Het risicomanagement werkt in onze ogen vervolgens pas als er met de informatie die eruit voortkomt ook daadwerkelijk iets gedaan wordt en het expliciet onderdeel is de besluitvorming (ambtelijk en bestuurlijk).

Juist de werking van het risicomanagement staat centraal in voorliggend onderzoek. Heeft de gemeente Alkmaar haar risicomanagement weten door te ontwikkelen van stadium 2 (de kaders rondom het risicomanagement van de grote projecten zijn vastgesteld) via stadium 3 (de kaders worden ook nageleefd in de praktijk van het managen van grote projecten) tot stadium 4 (waarin het risicomanagement volledig is geïncorporeerd in de cultuur, het dagelijks handelen en de besluitvorming van grote projecten)?

In dit rapport leest u dat het risicomanagement van grote projecten niet hangt op de kaders en afspraken die gemaakt zijn, maar om deze in de praktijk ook daadwerkelijk na te leven een passende cultuur nodig is. De opgave voor de gemeente Alkmaar is om deze zo aan te passen dat op alle niveaus het echte gesprek over risico's plaats gaat vinden. Expliciet zijn over de risico's, de onderliggende onzekerheden en de bereidheid om risico's ook te aanvaarden. Dit gesprek kan in Alkmaar ook plaatsvinden zoals de burgemeester in Nieuwsuur toelichtte in de casus over de politie-inzet bij voetbalwedstrijden. De uitdaging is om binnen de gemeente over alle onzekerheden, ook die van grote projecten, dit gesprek te voeren op basis van adequate risico-informatie.

1. Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar onderzoekt, volgens artikel 182 Gemeentewet, de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid van de gemeente Alkmaar. De rekenkamercommissie is onafhankelijk en werkt conform de Verordening op de rekenkamercommissie (2003) en haar onderzoeksprotocol. In haar onderzoeksplan heeft de rekenkamercommissie aangegeven een evaluatie te willen uitvoeren naar de opvolging van aanbevelingen uit eerder uitgevoerd onderzoek.

De rekenkamercommissie heeft Twynstra Gudde opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de opvolging van aanbevelingen vanuit het onderzoek 'Evaluatie risicomanagement grote projecten' (2012). In dit rapport worden de bevindingen van dit onderzoek weergegeven.

1.1 Aanleiding

In 2011-2012 heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar een onderzoek uitgevoerd genaamd '*Evaluatie risicomanagement grote projecten*'. Doelstelling van dit onderzoek was het krijgen van inzicht in de organisatie en borging van het risicomanagement van grote projecten zodanig dat de diverse risico's die zich kunnen voordoen, voldoende beheerst worden. In het rapport worden conclusies getrokken ten aanzien van de mogelijkheden van de raad om haar controlerende en (bij)sturende taak beter te kunnen invullen en ten aanzien van de kwaliteit van de beleidskaders en de uitgevoerde risicoanalyses en risicomanagement binnen de grote projecten. De aanbevelingen gaan enerzijds in op (1) het naleven van gestelde kaders op het gebied van project- en risicomanagement, (2) het versterken van cultuur en sturing binnen de ambtelijke organisatie en anderzijds op (3) het versterken van de rol van risicomanagement binnen de politieke besluitvorming en de actieve rol van de raad hierin.

1. De rekenkamercommissie beveelt het college aan het projectmanagement in relatie tot risicomanagement te laten voldoen aan de door de gemeente Alkmaar gestelde kaders, bijvoorbeeld door het volledig implementeren van de leidraad en toe te zien op de naleving ervan. Nu risicoanalyses steeds frequenter worden uitgevoerd is de volgende stap het ontwikkelen, implementeren en monitoren van concrete beheersmaatregelen en deze, indien nodig, regelmatig actualiseren. Hierbij hoort natuurlijk ook het regelmatig bespreken van risico's in relatie tot de status van de getroffen beheersmaatregelen tussen project en (ambtelijk) opdrachtgever.
2. Ook is het wenselijk de gehanteerde normen voor wat betreft projectmanagement in relatie tot risicomanagement op een hoger niveau te brengen. Hierbij valt met name te denken aan de rol van de ambtelijk opdrachtgever, de invulling van de fasering, de status van een programma in relatie tot een groot project en de beschikbaarheid van actuele financiële overzichten.

De rekenkamercommissie is van mening dat de richtlijnen van ISO 31000 hierbij nuttig zijn. ISO 31000 biedt een aanpak voor effectief risicomanagement, die geschikt is voor alle typen organisaties en voor alle denkbare soorten risico's.
3. Verder behoort bij de periodieke besluitvorming over een groot project expliciet de link te worden gelegd tussen enerzijds de onderkende risico's en de getroffen beheersmaatregelen tijdens de doorlooptijd van een projecten anderzijds het weerstandsvermogen.

Figuur 1. Aanbevelingen rekenkamercommissie uit 2012

De raad heeft op 13 september 2012 ingestemd met de door de rekenkamercommissie gedane conclusies en aanbevelingen en het college opgedragen:

- voor de keuze of een project een 'groot' project is, eenduidige en door de raad controleerbare criteria te formuleren en deze eind 2012 ter besluitvorming voor te leggen aan de raad
- in het vervolg de keuze van een 'groot' project ter vaststelling voor te leggen aan de raad
- het projectmanagement in relatie tot risicomanagement te laten voldoen aan de gestelde kaders en toe te zien op de naleving daarvan
- aandacht te besteden aan de implementatie van beheersmaatregelen en evaluatie
- de raad 1 à 2 maal per jaar (bijvoorbeeld voor de behandeling van de voorjaarsnota respectievelijk de begroting) te informeren over de uitgevoerde risicoanalyses en de daarbij behorende beheersmaatregelen en evaluaties c.q. tussentijds bij de actualisatie van risicoanalyses bij de overgang van een project in een volgende fase (indien nodig vertrouwelijk)
- te streven naar fase 3 van de ontwikkelstadia risicomanagement (de gestelde kaders omtrent risicomanagement worden nageleefd in de praktijk van het managen van grote projecten) in de loop van 2013
- de 'Doorbraak' te gebruiken voor aanpak van de cultuur met betrekking tot risicomanagement en zorg te dragen voor een goede verankering van risicomanagement in de dagelijkse manier van werken en denken (fase 4 van de ontwikkelstadia risicomanagement): risicomanagement is volledig geïncorporeerd in de cultuur, het dagelijks handelen en de besluitvorming van grote projecten.

Anno 2015 stelt de rekenkamercommissie zich de vraag hoe de raad en het college (inclusief ambtelijke organisatie) om zijn gegaan met de aanbevelingen van het onderzoeksrapport uit 2012 en of hiermee het risicomanagement van grote projecten op een hoger plan is gekomen (van fase 2 naar minimaal fase 3 van de ontwikkelstadia risicomanagement).

1.2 Onderzoeksvragen

Centrale vraagstelling

De rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvraag centraal gesteld bij dit onderzoek:

Op welke wijze zijn de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport en de besluiten van de raad van 13 september 2012 door het college in acht genomen bij de verdere professionalisering van risicomanagement van grote projecten en is hiermee de kwaliteit van risicomanagement verbeterd?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, heeft de rekenkamercommissie deelvragen geformuleerd. Deze vragen zijn opgenomen in bijlage 1 en geclusterd ondergebracht in de volgende drie deelvragen:

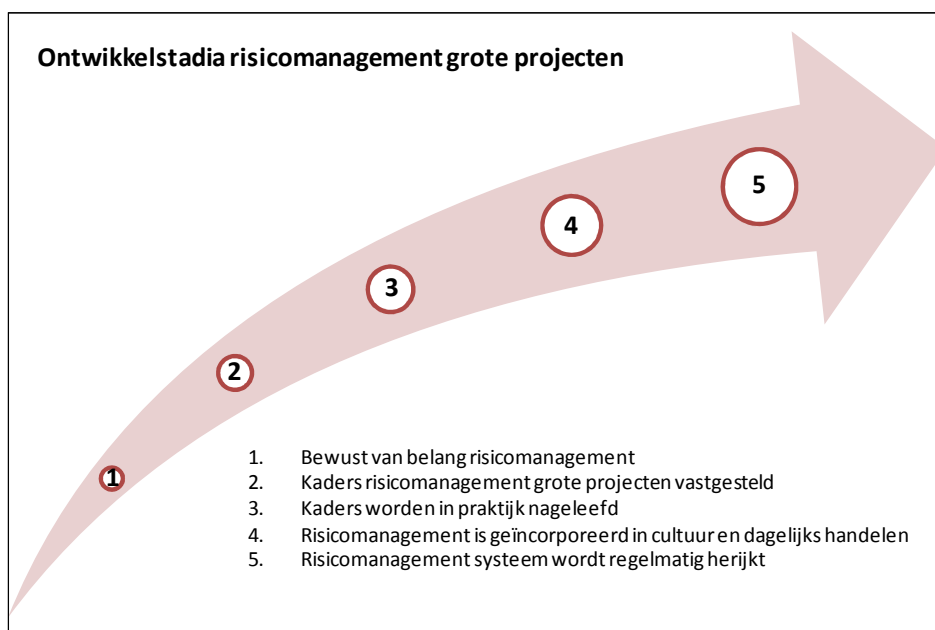
1. *Wat heeft het college in de periode 2012-2015 ondernomen ten aanzien van (de verdere professionalisering van) risicomanagement en is dit in overeenstemming met de besluiten van de raad?*
2. *Wat heeft de raad in de periode 2012-2015 ondernomen ten aanzien van het risicomanagement van grote projecten/op welke wijze heeft zij invulling gegeven aan de aanbevelingen vanuit het onderzoek die op haar betrekking hadden?*
3. *Is de gemeente Alkmaar hiermee op minimaal fase 3 van de ontwikkelstadia (de gestelde kaders omtrent risicomanagement worden nageleefd in de praktijk van het managen van grote projecten) uitgekomen?*

1.3 Normenkader risicomanagement grote projecten

De normen en bijbehorende indicatorvragen wijken voor dit onderzoek niet af van die van het onderzoek uit 2012. Uiteraard vormen ook de vigerende beleidskaders op het gebied van projectmanagement en risicomanagement referentiepunten voor dit opvolgingsonderzoek. De *Leidraad projectmatig en programmatisch werken*, vastgesteld in 2009, en de *nota risicomanagement en weerstandsvermogen* (2011) gelden nog steeds als belangrijkste kader voor dit onderzoek. Hierin zijn onder meer de rollen, taken en verantwoordelijkheden vastgelegd voor alle actoren bij projectmatig werken. Ook zijn hierin de projectfasering en de bijbehorende besluitvorming(sinformatie) beschreven. Een uiteenzetting van de belangrijkste kaders, en de inhoud hiervan, kunt u vinden in de bijlagen bij dit rapport.

Om naast de kwaliteit ook de ontwikkeling van risicomanagement van grote projecten binnen de gemeente te duiden, hanteren wij conform het onderzoek uit 2012 de volgende vijf ontwikkelstadia voor risicomanagement:

0. De gemeente Alkmaar en alle betrokken actoren zijn zich niet bewust van het belang van risicomanagement
1. De gemeente Alkmaar en alle betrokken actoren zijn zich bewust van het belang van risicomanagement van grote projecten (minimaal)
2. De gemeente Alkmaar heeft kaders vastgesteld, waaraan het risicomanagement van grote projecten dient te voldoen
3. De gestelde kaders omtrent risicomanagement worden nageleefd in de praktijk van het managen van grote projecten
4. Risicomanagement is volledig geïncorporeerd in de cultuur, het dagelijks handelen en de besluitvorming van grote projecten
5. Het risicomanagementsysteem wordt regelmatig herijkt op basis van leren en verbeteren van elkaar en van anderen (maximaal).



Figuur 2. Ontwikkelstadia risicomanagement

De aanpak van het onderzoek staat beschreven in de bijlage.

1.4 Leeswijzer

Ter illustratie worden twee projecten als casus onderzocht. Deze worden in hoofdstuk 2 op hoofdlijnen beschreven, inclusief een beschouwing van het risicomanagement van het specifieke project. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen geschetst gegroepeerd naar de opdracht van de raad aan het college en in hoofdstuk 4 ten slotte worden conclusies getrokken ten aanzien van de onderzoeksvragen.

2. Beschrijving geselecteerde projecten

Hieronder worden de twee geselecteerde projecten op hoofdlijnen beschreven.

2.1 Nelson Mandelabrug

De geschiedenis van het project Nelson Mandelabrug (toen nog Noordelijke ontsluiting Beverkoog of Beverbrug genoemd) gaat terug tot 2009 toen een revitaliseringsplan voor industriegebied Beverkoog is vastgesteld (Revitaliseringsplan Beverkoog, BRO 9 september 2009). Duidelijk wordt dat een noordelijke ontsluiting onontbeerlijk is om het revitaliseren van het bedrijventerrein Beverkoog tot een succes te maken. De nieuwe ontsluiting moet de aantrekkelijkheid van het terrein stimuleren en zorgdragen voor een opwaardering van het vastgoed en vermindering van de leegstand op het bedrijventerrein.

Op 2 november 2010 is er door de gemeenteraad een motie aangenomen waarin het college van B&W wordt opgeroepen de noordelijke ontsluiting van de Beverkoog bij de provincie voor te dragen voor cofinanciering. Gedeputeerde Staten hebben per brief d.d. 7 juli 2011 gemeld dat de noordelijke aansluiting zal worden meegenomen in het project N242-Westtangent Heerhugowaard.

Startnotitie en voorbereidingskrediet

Vervolgens wordt er een startnotitie opgesteld en besluit B&W op 4 oktober 2011 het project revitalisering Beverkoog inclusief de noordelijke ontsluiting aan te merken als een groot project. Het is niet terug te halen op basis van welke criteria deze status aan het project is toegekend.

De startnotitie wordt op 1 december 2011 besproken in de gemeenteraad waarna de raad een voorbereidingskrediet van € 350.000,-- beschikbaar stelt voor een haalbaarheidsonderzoek inclusief voorbereiding heffing baatbelasting. Voor de aanleg van de noordelijke ontsluiting wordt uitgegaan van een taakstellend budget van € 8,6 mln. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

Gemeente (nieuw beleid)	€ 4.600.000,--
Uit nieuwe gronduitgiften	€ 1.000.000,--
Bedrijfsleven	€ 2.500.000,--
Hirb-light (<i>Herstructurering en Intelligent Ruimtegebruik Bedrijventerreinen</i>) subsidie verleend door provincie	€ 500.000,--
Totaal	€ 8.600.000,--

De planning op dat moment is dat de planvormingsfase in februari 2012 zal worden afgerond. De uitvoeringsfase zal naar verwachting starten in maart 2012. Volgens de subsidievoorwaarden van de provincie moet de uitvoering van de revitaliseringsprojecten uiterlijk starten in maart 2012 en moeten alle werken zijn afgerond op 1 april 2016. De noordelijke aansluiting kan gezien de te voeren bestemmingsplanprocedure niet eerder starten dan het 3^e kwartaal van 2013. Hierdoor wordt besloten de uitvoering van het project te splitsen in twee fases. Het moment van oplevering wordt gepland ergens tussen het 4^e kwartaal van 2014 en het 2^e kwartaal van 2015.

Planvormingsfase en uitvoeringskrediet 1e fase

Op 24 april 2012 heeft de gemeenteraad op basis van de uitkomsten van het haalbaarheidsonderzoek noordelijke ontsluiting Beverkoog besloten om in te stemmen met het in het haalbaarheidsonderzoek uitgewerkte voorkeurstracé, deze verder uit te werken (opstellen voorlopig ontwerp, definitief ontwerp en bestek) en een bestemmingsplan in procedure te brengen. Tijdens de bestemmingsplanprocedure is gebleken dat een vaste brug met een doorvaarthoogte van 3,70 m op veel bezwaren stuit.

Bovendien is gebleken dat de provincie is teruggekomen op het aanvankelijke voornemen om de vaarklasse van het kanaal aan te passen. Omdat de Beverbrug niet verhoogd kan worden in verband met de aansluiting op de ongelijkvloerse kruising N242 zal de brug als beweegbare brug uitgevoerd moeten worden. Om niet meer tijd dan nodig is te verliezen (o.a. in verband met het voldoen aan de subsidievoorwaarden van de provincie om te starten met de uitvoering in 2013) wordt het bestek in tweeën geknipt. Het bestek voor de 1e fase omvat het weghalen van de slinger in de Berenkoog, de verbreding van de Berenkoog, het maken van de oprit en de aanleg van een duiker.

De gemeenteraad besluit in mei 2013 tot het verlenen van een uitvoeringskrediet van € 1,1 mln. om fase 1 mogelijk te maken en een extra voorbereidingskrediet van € 250.000,-- voor de extra werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd doordat het een beweegbare brug wordt.

In het raadsvoorstel wordt door het college aangegeven dat op basis van geactualiseerde kostenramingen (€ 7-7,5 mln., inclusief voorbereidingskrediet € 8,1 mln.) blijkt dat het project binnen het taakstellend bedrag van 8,3 mln.¹⁾ blijft. In interviews wordt door respondenten aangegeven dat in deze kostenraming er, anders dan gebruikelijk, nauwelijks ruimte is opgenomen voor onvoorzien. Op die manier kon het initiële taakstellende budget gehandhaafd worden. Hiermee wordt er door het college bewust een risico genomen. Dit wordt in het voorstel echter niet expliciet gemeld.

Uitvoeringsfase 1 en uitvoeringskrediet 2^e fase

Bij besluit van het college van B&W op 26 februari 2014 heeft de brug de naam "Nelson Mandelabrug" verkregen. In het raadsvoorstel van 15 mei 2014 meldt het college dat fase 1 van de aanleg haar voltooiing nadert en dat de daadwerkelijke aanleg van de brug in fase 2 dient te worden aanbesteed, gegund en gerealiseerd.

Voor de uitvoering van fase 2, de realisatie van de brug, wordt een kredietaanvraag bij de gemeenteraad gedaan en verkregen voor € 6,6 mln. (€ 8,3 mln. minus de reeds eerder verstrekte € 1,7 mln.). Onduidelijk is of in deze fase ook nog een actualisatie van de raming heeft plaatsgevonden. Wel meldt het college aan de raad dat er op basis van een architectonisch ontwerp dat er ligt, rekening gehouden wordt met extra structurele onderhoudskosten per jaar van € 56.000,--. De definitieve oplevering van de Nelson Mandelabrug en noordelijke ontsluiting is voorzien tussen het 2^e en 4^e kwartaal 2015.

¹⁾ Het taakstellend budget is teruggebracht van € 8,6 naar € 8,3 mln. De redenen voor de verlaging waren het feit dat één van de twee ontwikkellocaties afviel en dat uit nadere doorrekening bleek dat er een rekenfout gemaakt was.

Aanbestedingsprocedure aanvullend krediet benodigd

Na het ter beschikking stellen van het krediet is de aanbestedingsprocedure doorlopen voor de realisatie van de brug. De enige rechtsgeldige aanbidding overstijgt echter het beschikbaar gestelde krediet met € 850.000,--. Dit door marktomstandigheden en een duurzamer ontwerp waardoor wel de extra onderhoudskosten per jaar verminderen. De gemeenteraad besluit op 11 september 2014 tot het beschikbaar stellen van een aanvullend krediet van € 850.000,--.

Stand van zaken juni 2015

Er is inmiddels een aannemer gecontracteerd op basis van Design & Construct, het bouwterrein is ingericht en de aannemer staat in de startblokken om te beginnen. De projectfinanciën zijn nog uiterst onzeker zo blijkt uit de gesprekken en het verslag van de stuurgroepvergadering Beverkoog van maart 2015. Hierin laat de projectmanager weten dat door het ontbreken van budgetten voor onvoorzien en eventuele claims van opdrachtnemer in het resterende budget van € 600.000,--, het totale beschikbare budget van € 9,1 mln. uiteindelijk niet voldoende zal zijn. Een risicoanalyse ligt hieraan niet ten grondslag.

Risicomanagement Nelson Mandelabrug

Het risicomanagement van het project start halverwege 2011 met een quick-scan van de projectgroep. Hierin zijn de voornaamste risico's globaal geïnventariseerd en een aantal abstracte beheersmaatregelen geformuleerd. In de startnotitie wordt aangegeven dat de risico's "*regelmatig en diepgaander in beeld gebracht moeten worden*".

De eerste uitgebreide risicoanalyse heeft eind 2011 plaatsgevonden als er door het Projectmanagementbureau Amsterdam een risicoanalyse wordt uitgevoerd²⁾. De risicoanalyse is uitgevoerd met een brede afvaardiging van het project. In deze risicoanalyse zijn vanuit diverse invalshoeken (o.a. financieel, juridisch, politiek/bestuurlijk) risico's voor het project in kaart gebracht. Deze risico's zijn uitgebreid omschreven (oorzaak-gebeurtenis-gevolg) en de kans op optreden van en de gevolgen voor geld en tijd zijn ingeschat (semi-kwantitatief). Ook zijn beheersmaatregelen en actiehouders benoemd. De belangrijkste financiële risico's die onderkend zijn hebben betrekking op de baatbelasting. Als het voor/ of achteraf niet lukt om de baatbelasting in te voeren dan heeft dat mogelijk grote consequenties voor de haalbaarheid (vooraf) of de gemeentelijke begroting (achteraf). Deze risico's met betrekking tot de financiële dekking (baatbelasting) hebben net als die ten aanzien van de samenwerking tussen partijen (provincie, hoogheemraadschap) aanzienlijke tijdsgevolgen en worden als grootste tijdrisico's ingeschat. Respondenten geven aan dat de beheersmaatregelen voor de risico's getroffen werden. Deze risico's zijn met regelmaat besproken in het projectteam en zijn vervolgens gedeeld met de bestuurlijk opdrachtgever. De overige risico's zijn niet meer expliciet besproken in het projectteam.

In 2012 vindt tweemaal een update plaats van de analyse uit 2011. Ditmaal niet door middel van een bijeenkomst maar worden de projectteamleden per mail gevraagd het dossier te actualiseren.

Hierin wordt onder andere het risico onderkend dat de provincie terugkomt op de doorvaarhoogte en ook het risico dat de aanbesteding hoger uitvalt dan geraamd. Voor de doorvaarhoogte zijn geen beheersmaatregelen benoemd. Bij het risico van de tegenvallende aanbesteding zijn de beheersmaatregelen die bedacht zijn niet uitgevoerd. (bijv. "in de directieraming de onzekerheidsmarge vergroten", "zorgvuldige engineering", "eventueel extra dekking zoeken").

²⁾ Eind 2011 heeft het Projectmanagementbureau Amsterdam, gelijktijdig met de start naar het Rekenkameronderzoek naar Risicomanagement van grote projecten, opdracht gekregen om voor alle grote projecten een risicoanalyse uit te voeren.

Naast deze updates wordt er door het ingenieursbureau dat de gemeente ondersteunt bij o.a. het opstellen van het contract twee maal een risicoanalyse uitgevoerd in juli en september 2013. Opvallend is het risico dat de scopewijziging naar een beweegbare brug niet in het budget is verwerkt. Hierdoor is het budget voor aanbesteding te laag en het risico bestaat dat er hierdoor tegenvallers in de uitvoering ontstaan. Dit risico op overschrijding was al onderkend in de risicoanalyse van 2011. In deze fase wordt bij het risico "Inschrijvingen voor aanleg noordelijke ontsluiting zijn hoger dan geraamde € 8,6 mln." door de projectcontroller opgemerkt dat "doordat politiek gezien het budget onder druk staat er zéér ambitieus geraamd wordt". Hij spreekt in een e-mail aan het projectteam de verwachting uit dat het niet alleen bij inschrijving maar ook als meerwerk een groot risico is.

Uit interviews blijkt dat dit specifieke risico meermalen besproken is in het projectteam en met de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever. De strategie die op verzoek van de bestuurlijk opdrachtgever gekozen werd is om dit risico te aanvaarden. Die keuze is overigens nergens expliciet vastgelegd en ook niet in formele besluitvormingsdocumenten beschreven.

In de uitvoering worden er nog twee risicoanalyses uitgevoerd door de opdrachtnemer. De gemeente Alkmaar heeft in deze fase geen actualisatie van haar eigen risicodossier gemaakt.

Concluderend kan gesteld worden dat er voor project Nelson Mandelabrug regelmatig risicoanalyses zijn uitgevoerd, echter niet in elke fase. Deze analyses waren op één na niet gestructureerd en ook niet systematisch belegd.

De belangrijkste risico's zijn in die analyses benoemd. De risico's en beheersmaatregelen die in kaart zijn gebracht, worden regelmatig besproken in projectteamoverleggen echter niet gestructureerd en expliciet. De risico's komen in de besluitvormingsdocumenten wel terug, maar keuzes over het aangaan van risico's blijven impliciet. Hiermee kan gesteld worden dat de kaders van risico-management zoals die gemeentebreed gelden formeel wel grotendeels worden nageleefd, maar risicomanagement en het omgaan hiermee zeker nog niet geïncorporeerd is in de cultuur en handelen.

2.2 Westrand

De basis voor het programma Westrand is de structuurvisie Westrand 2030 (zuidelijk deel). Deze structuurvisie is vastgesteld op 4 oktober 2010 door de gemeenteraad waarin het doel is vastgelegd te komen tot een integrale ontwikkeling van het Westrandgebied en een goede, duurzame overgang tussen stad en landelijk gebied. Op 19 oktober 2010 is hierop aansluitend de startnotitie projectontwikkeling Westrand vastgesteld door het college. In het coalitieakkoord 2011-2014 neemt het project ook een belangrijke rol in. Hierin is vastgelegd dat *"de gemeente meewerkt aan het realiseren van een multifunctioneel trainingscomplex voor AZ en de ontwikkeling van sport en leisure in de Westrand. Alkmaar heeft de ambitie Sportstad te zijn en wil inspelen op de Olympische ambitie 2028. De Westrand biedt hiervoor in aanvulling op de al bestaande clustering van sportaccommodaties volop kansen."*

Het programma Westrand is een gebiedsontwikkelingsprogramma bestaande uit drie deelgebieden in de Westrand van Alkmaar, die elk weer uit meerdere projecten bestaat:

1. Terborchlaan e.o. (herinrichting kruispunt Terborchlaan, vestiging McDonald's en nieuwbouw sportcomplex De Meent)
2. Bedrijvenstrook Olympiaweg (ontwikkeling kavels voor bedrijven en voorzieningen)
3. Buitensport en -recreatie Robonsbosweg (uitbreiding en vernieuwing velden hockey, AFC, rugby en AZ, uitbreiding camping).

Daarnaast maakt de aanleg van recreatieve fiets- en wandelroutes en versterking van de groen- en waterstructuur deel uit van het Westrandprogramma. De deelgebieden kennen ieder hun eigen projectleiding en risicomangement.

De kaderstelling van het programma heeft plaatsgehad met de vaststelling door de gemeenteraad van een Stedenbouwkundig Programma van Eisen sportcluster Westrand (SPVE) met bijbehorende grondexploitatie op 27 oktober 2011 (deelgebieden 1 en 2) en het investeringsbesluit aanleg trainingscomplex Westrand dat door de raad op 1 december 2011 is vastgesteld (deelgebied 3). Een dag voor de vaststelling van de SPVE is de op realisatie gerichte overeenkomst met AZ ondertekend inzake de aanleg van hun trainingscomplex in het gebied.

Planvormingsfase

Hier toe is een startnotitie vastgesteld in het Alkmaars Management Team (AMT) op 14 december 2011, welke op 10 januari 2012 in het college van B&W aan de orde is geweest (informerend). Hierin wordt het project gedefinieerd als een programma met verschillende projecten en de startnotitie omvat de uitwerking van het SPVE en de uitwerking van de met AZ afgesloten ontwikkelovereenkomst over het trainingscomplex. Het beoogde projectresultaat van de planvormingfase bestaat uit meerdere definitieve ontwerpen voor gebouwen en bijbehorende openbare ruimte, het trainingscomplex en infrastructuur. De focus van programma Westrand komt in deze fase voornamelijk te liggen op deelproject trainingscomplex AZ.

In de periode 2012-2014 vindt een ontwerpproces en onderhandelingen met AZ plaats over door AZ gewenste aanpassingen aan de indelingsplattegrond. Geïnterviewden geven aan dat de samenwerking in ieder geval bestuurlijk niet heel soepel verliep. Dit werd mede veroorzaakt door een conflict tussen AZ en de gemeente ten aanzien van het ontwerp-bestemmingsplan Overstad, waarin de gemeente de vestiging van een casino mogelijk maakt.

Op 13 januari 2014 deelt AZ een risicoanalyse bestemmingsplan Westrand-Zuid met het college en verklaart dat instelling van beroep tegen dit bestemmingsplan voor AZ een reden zou kunnen zijn om af te zien van vestiging van het trainingscomplex in de Westrand. Het bestemmingsplan wordt in januari nog aangehouden in de commissie Ruimte, maar uiteindelijk unaniem vastgesteld door de raad op 3 februari 2014. Tegen dit bestemmingsplan worden vijf beroepschriften ingediend. In overleg met AZ over de concept-overeenkomsten stelt AZ als aanvullende voorwaarde dat alle beroepen van tafel moeten. Afgesproken wordt een gezamenlijke risicoanalyse uit te voeren. Deze is uitgevoerd door prof. Barkhuysen/Stibbe. Op basis hiervan heeft de gemeente geacteerd, met als resultaat dat vier beroepen op tijd zijn ingetrokken en alleen het beroep van de erven Molenaar is gehandhaafd. Stibbe kwalificeerde dit beroep expliciet als kansarm en de Raad van State heeft dit beroep ongegrond verklaard.

Uiteindelijk informeert AZ de gemeente op 18 mei 2014 om zich niet in de Westrand maar in Zaanstad te gaan vestigen.

Na het afhaken van AZ voor het trainingscomplex is het programma Westrand intern geëvalueerd en overgedragen en is voor het buitensportcluster een nieuwe aanpak en een nieuw inrichtingsvoorstel geformuleerd.

Voor de nieuwbouw van sportcomplex De Meent is op 11 maart 2013 een investeringsbesluit genomen. In juli 2014 is gestart met de bouw. Naar verwachting wordt dit deelproject dit najaar opgeleverd.

Risicomanagement Westrand

Voor het programma Westrand is zoals geïnterviewden aangeven geen integrale, programmabrede, risicomanagementaanpak gehanteerd. Het risicomanagement zou per deelgebied aangepakt moeten worden. Er zijn grote verschillen tussen de drie deelgebieden. Zo hebben wij alleen voor deelproject “nieuwbouw sportcomplex De Meent” en voor de “gebiedsontwikkeling Westrand Zuid” concrete risicomanagementinspanningen aangetroffen.

Voor de nieuwbouw van sportcomplex De Meent is in februari 2012 een uitgebreide semi-kwantitatieve risicoanalyse uitgevoerd onder leiding van het Projectmanagementbureau Amsterdam, die in deze periode (kort voorafgaand aan vorig Rekenkameronderzoek) voor alle grote projecten een analyse begeleid heeft. In deze risicoanalyse zijn door een brede afvaardiging van het project team risico's geïnventariseerd, geprioriteerd en beheersmaatregelen bepaald. Van deze risicoanalyse is regelmatig een update gemaakt door het projectteam (april 2013, september 2013, januari 2014 en april 2015). Uit interviews blijkt dat in het projectteam regelmatig gemonitord is of de in kaart gebrachte beheersmaatregelen ook daadwerkelijk uitgevoerd werden.

Voor de gebiedsontwikkeling Westrand Zuid is in juli 2011 een risicoanalyse uitgevoerd, begeleid door het Projectmanagementbureau Amsterdam. Deze analyse is in november 2011 nog een keer geüpdate door het projectteam. Een aantal van de in de analyse benoemde risico's worden ook in het investeringsbesluit besproken. Zo wordt het risico benoemd van de huurconstructie (is AZ in staat om de huur te kunnen blijven betalen/c.q. mogelijk faillissement). Hiervoor heeft de gemeente als beheersmaatregel met AZ afgesproken dat AZ de gemeente een pandrecht verstrekt ter waarde van de jaarlijkse huursom over de inkomsten van AZ uit de te verkopen seizoenskaarten, omdat een bankgarantie nog niet haalbaar is. Ook wordt het aanleg- en renterisico genoemd. Dit risico is voor rekening van de gemeente, echter specifieke beheersmaatregelen worden hiervoor niet benoemd. Het laatste risico dat wordt besproken is het financiële risico van door de gemeente te maken voorbereidingskosten indien het project tussentijds wordt afgeblazen door AZ of Stadion Alkmaar Beheer B.V. Dit risico wordt volgens het college afgedekt in de gemaakte afspraken (het betreft een bepaling dat bij afblazen door AZ of Stadion Alkmaar Beheer B.V. de door de gemeente gemaakte voorbereidingskosten op hen verhaald kan worden). In de conclusies van de risicoanalyse van het Projectmanagementbureau Amsterdam wordt aangehaald dat naast het directe financiële gevolg, afhaken van AZ ook majeure andere risico's kent op imago vlak, onder andere op het aanjagend effect op alle andere ontwikkelingen in het gebied. Dit risico wordt in het investeringsbesluit niet meegewogen. De risicoanalyse van juli 2011 is ook als bijlage bijgevoegd bij de startnotitie. Hier wordt aangegeven dat het belangrijkste projectrisico gelegen is in de marktomstandigheden en de afzetmogelijkheden van de ontwikkellocaties. Ook de medewerking van de provincie (planologisch bevoegd gezag) wordt expliciet beschreven als belangrijk risico. Het risico dat in de conclusie van de risicoanalyse van het Projectmanagementbureau Amsterdam wordt beschreven als de risico's rond het trainingscomplex van AZ, wordt niet expliciet in de startnotitie aan de orde gesteld.

In de periode 2012-2014 wordt alleen in juli 2013 via de e-mail een update van de bestaande risicoanalyse gemaakt. In gesprekken is aangegeven dat deze ook besproken is in de projectgroep van juli 2013. In deze update wordt het risico dat AZ zich terugtrekt uit de overeenkomst beschreven, maar niet ingeschat als één van de toprisico's. Opvallend is dat in deze laatste analyse de politiek/bestuurlijke invalshoek van risico's ontbreekt. Het betreffen louter financieel/planeconomische risico's. Geïnterviewden geven aan dat het risico van het afhaken van AZ door de diverse stakeholders ook als onmogelijk werd gezien en er ook niet op gestuurd is.

In de fase na het afhaken van AZ voor het trainingscomplex is een nieuw project geformuleerd. Hiervoor is geen risicoanalyse meer gemaakt.

Concluderend kan gesteld worden dat voor het programma Westrand als geheel er geen sprake is van een systematische en structurele analyse van, beheersing van en sturing op risico's. Niet in elke fase van het project is een risicoanalyse uitgevoerd waardoor het project als geheel niet voldoet aan de kaders uit de leidraad. De risicoanalyses worden ook niet expliciet besproken in het projectteam en worden dan ook niet expliciet beheerst of geaccepteerd. Deelproject De Meent is hierop overigens een uitzondering. Risicomanagement is dan ook zeker nog niet geïncorporeerd in het dagelijks denken en doen van het programma.

3. Bevindingen

In dit hoofdstuk zal in worden gegaan op de opvolging die het college en de gemeenteraad hebben gegeven aan de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek 'Evaluatie risicomanagement grote projecten' uit 2012. Hiervoor zal ten aanzien van de opvolging van het college uitgegaan worden van de opdracht van de raad van 13 september 2012 en voor de gemeenteraad de aanbevelingen uit het onderzoek. Conform deze verdeling wordt in 3.1 en 3.2 per individuele aanbeveling beschreven welke feitelijke stappen zijn genomen in de opvolging. Eveneens is iedere aanbeveling voorzien van een kleur die de mate van opvolging illustreert.

	Er zijn formele stappen gezet in de opvolging én een verbetering is zichtbaar in de praktijk
	Er zijn formele stappen gezet in de opvolging of een verbetering is zichtbaar in de praktijk
	Er zijn geen formele stappen gezet, noch is in de praktijk een verbetering zichtbaar
	Er is onvoldoende informatie beschikbaar om een uitspraak te doen over de mate van opvolging

Deze beoordeling is gebaseerd op het uitgevoerde documentenonderzoek en de gevoerde interviews. In de bijlage kunt u een uitgebreide uiteenzetting vinden van de gebruikte informatiebronnen.

3.1 Aanbevelingen aan het college

Aanbeveling 1	Opvolging
Voor de keuze of een project een 'groot' project is eenduidige en door de raad controleerbare criteria te formuleren en deze eind 2012 ter besluitvorming voor te leggen aan de raad	

In 2013 is door de nieuw opgerichte unit "Projecten, Programma's & Interimmanagement" (PPI) een voortgangsrapportage grote projecten opgesteld (1 september 2013). In het begeleidend schrijven wordt een aantal voorstellen gedaan. Ten aanzien van de term grote projecten wordt voorgesteld om in de auditcommissie het gesprek aan te gaan over de criteria op basis waarvan een groot project door de raad kan worden aangewezen. Hiertoe is een memorandum geschreven (1 november 2013) waarin zes criteria/kenmerken worden benoemd van grote projecten:

- politieke gevoeligheid
- sectoroverstijgend (meerdere vakdisciplines)
- grote betrokkenheid van externe partijen
- complex (inhoudelijk, organisatorisch, bestuurlijk)
- groot afbreukrisico (financieel, maatschappelijk en bestuurlijk)
- bestuurlijke prioriteit.

In de auditcommissie van 8 november 2013 zijn deze criteria besproken. Hierin geeft de auditcommissie aan dat het de criteria onderliggend aan de selectie van grote projecten minder interessant vindt. "De discussie is veeleer over welke projecten de raad meer geïnformeerd wil worden, op een consequentere wijze en met meer gestandaardiseerde vormen van risicomanagement". In dit kader wordt ook voorgesteld om de term 'groot project' te vervangen door 'risicovolle' projecten. Afgesproken wordt dat op basis van de criteria het college een 'technische weging' uitvoert en deze aan de auditcommissie voorlegt, zodat er gelegenheid is om accenten te verleggen. Dit zal dan in het vervolg periodiek plaats moeten vinden.

Op 14 maart 2014 is het onderwerp grote projecten wederom agendapunt van de auditcommissie. Hier wordt gemeld dat het college niet heeft ingestemd met de lijst met projecten zoals de afdeling PPI had voorgesteld. Geconstateerd wordt dat verdere afstemming met de portefeuillehouder noodzakelijk is. Uit interviews blijkt dat het college verdeeld is over welke projecten als groot project geormerkt dienen te worden. De visie van het college wijkt af van de technische weging zoals door PPI is voorgesteld. Zo zou er te weinig ruimte zijn voor politieke afwegingen in het selectieproces. Hierna is het onderwerp niet meer ter sprake geweest in de auditcommissie en/of de gemeenteraad.

Zeer recent (*juli 2015*) is er hernieuwd overleg geweest tussen de directie en het college van B&W inzake de operationalisatie van de term 'grote projecten'. Op korte termijn zal de afdeling PPI een notitie voorleggen aan het college (naar verwachting september 2015) waarin de term grote projecten wordt gedefinieerd met behulp van een aantal criteria, conform de in 2013 voorgestelde methodiek. Het streven is om op deze wijze te komen tot een actualisatie van de lijst 'grote projecten' en daarmee een structurele werkwijze te implementeren voor de toekomst.

Hoewel een jaar later dan de opdracht uit 2012, heeft het college met het bespreken van de criteria in de auditcommissie formele stappen gezet in de uitvoering van de aanbeveling. Tot definitieve besluitvorming heeft dit bijna drie jaar na de deadline uit het raadsbesluit echter nog niet geleid.

Van opvolging van deze aanbeveling is dan ook geen sprake.

In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat de notitie inmiddels door het College is vastgesteld en dat voor alle vastgestelde risicovolle projecten een risicoanalyse gemaakt is voor het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen in het kader van de begroting 2016.

Aanbeveling 2	Opvolging
In het vervolg de keuze van een 'groot' project ter vaststelling voor te leggen aan de raad	

Zoals hierboven beschreven is, heeft het college inmiddels formeel - op basis van nieuw te formuleren criteria - de grote projecten vastgesteld. Het is nog niet voorgelegd aan de raad.

Gesteld moet dan ook worden dat tot op heden geen sprake is van opvolging van aanbeveling 2, nog dat hier verbetering in de praktijk zichtbaar is.

Aanbeveling 3	Opvolging
Het projectmanagement in relatie tot risicomanagement te laten voldoen aan de gestelde kaders en toe te zien op de naleving daarvan	

In het onderzoek uit 2012 wordt geconstateerd dat ten aanzien van het projectmanagement in relatie tot risicomanagement de punten a) rol van de ambtelijk opdrachtgever, b) invulling van de projectfasering, c) de status van programma in plaats van groot project en d) de beschikbaarheid van actuele financiële overzichten aandachtspunten zijn.

Sinds het verschijnen van dit onderzoek zijn er op het gebied van projectmanagement in relatie tot het risicomanagement wel stappen gezet. De oprichting van de unit Projecten, Programma's en Interim-management had als doel het projectmatig werken te professionaliseren. De kaders die de gemeente Alkmaar gebruikt op het gebied van project- en risicomanagement zijn overigens nog steeds dezelfde. Wel wordt op dit moment door de unit PPI gewerkt aan een nieuw handboek *projectmatig werken*. Daarnaast zijn er enkele initiatieven ontplooid die hebben bijgedragen aan een verdere professionalisering van het projectmanagement in relatie tot het risicomanagement:

- ✓ **Bestuursopdrachten:** daar waar in 2012 nog met enige regelmaat sprake was van projecten zonder ambtelijk en/of bestuurlijk opdrachtgever en/of geoordeeld budget kan anno 2015 worden vastgesteld dat hierin stappen worden gezet. Met de introductie van projectopdrachten, op basis van templates, is afscheid genomen van de grote verscheidenheid aan start-notities die al dan niet ten grondslag lagen aan projecten. Tegenwoordig zijn een bestuurs-opdracht, projectopdracht inclusief geoordeeld budget en een akkoord van zowel de ambtelijk als bestuurlijk opdrachtgever voorwaardelijk voor de start van een project of programma. Een risicoanalyse maakt hier overigens geen onderdeel van uit. Wel worden er risico's benoemd in de bestuursopdracht.
- ✓ **Training en opleiding:** medewerkers van PPI hebben sinds de afronding van het onderzoek uit 2012 trainingen gevolgd op het gebied van projectmatig werken (PMW). Hierin is onder andere aandacht besteed aan de definities van projecten en programma's en de verschillen hiertussen. Risicomanagement was geen expliciet onderwerp van de trainingen, maar op drie van de vier trainingsdagen is er wel aandacht aan besteed.
- ✓ **Opdrachtgever-opdrachtnemerschap:** in het verlengde van de introductie van Bestuurs-opdrachten is met het project OGON (*opdrachtgever-opdrachtnemerschap*) een duidelijke richtlijn gekomen in het proces van de start van het project tot de décharge. In dit project stonden de verschillende processtappen in dit proces centraal en werden de verschillende rollen benoemd en gedefinieerd. Volgens respondenten worden de resultaten hiervan langzaam zichtbaar, bijvoorbeeld gedurende contactmomenten tussen de projectleider en de ambtelijk opdrachtgever. Punten die aandacht blijven vragen zijn met name gelegen in de rolvastheid in het samenspel tussen projectmanager, ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever en een eenduidige invulling daarvan. Zo geven respondenten aan dat de rol van *ambtelijk opdrachtgever* niet volledig tot haar recht komt binnen Alkmaar. In het vervolg van deze paragraaf wordt hier uitgebreider op ingegaan.
- ✓ **Project-Volg-Systeem:** de introductie van het *Project-Volg-Systeem* per 1 januari 2015 wordt door respondenten gezien als een grote stap voorwaarts in het inzichtelijk krijgen van actuele informatie over projecten. Zo verplicht dit systeem projectleiders tot het expliciteren van de 'top 5 risico's' van hun project c.q. programma. Per risico dient aangegeven te worden wat de *oorzaak* hiervan is, het *gevolg* en de beoogde *beheersmaatregelen*. Welke 'top 5 risico's' gerapporteerd worden, is aan de projectleider. Daarnaast kunnen er rapportages uit het systeem gehaald worden. Op basis van een standaard template wordt er gerapporteerd op de onderdelen *algemeen*, *voortgang*, *geld*, *kwaliteit* en *scope*. Het uiteindelijke doel van PPI is om in de nabije toekomst real-time te kunnen rapporteren aan de directie en eventueel het bestuur. Uit bestudering van dit systeem voor de twee geselecteerde projecten blijkt dat een start gemaakt is, maar dat het doel dat PPI met het systeem heeft nog niet bereikt is. Van de twee projecten is beknopte risico-informatie ingevoerd (de top 5 risico's), echter de actuele financiële stand van zaken is nog niet uit het systeem te herleiden en wordt nog met andere programma's bewaakt.

Ondanks bovenstaande professionaliseringsslagen geven diverse respondenten aan dat het projectmanagement in relatie tot het risicomanagement nog niet op het gewenste (voldoen aan de kaders) niveau is. Aangegeven wordt dat één van de aandachtspunten het verstevigen en definiëren van de rol van ambtelijk opdrachtgever is.

Op dit moment is de invulling van deze rol persoonsafhankelijk waardoor verschillen ontstaan. Dit leidt er volgens respondenten regelmatig toe dat de formele governance rond projecten, waarin de projectleider, ambtelijk opdrachtgever, bestuurlijk opdrachtgever en de gemeenteraad zich op een bepaalde manier tot elkaar verhouden, wordt ingehaald door de praktijk. Deze praktijksituatie is ook niet in overeenstemming met de vigerende beleidskaders. Dit betekent namelijk dat de ambtelijk opdrachtgever zijn rol, die in de leidraad wordt omschreven als hitteschild, tussen bestuur en praktijk minder goed kan vervullen. Hiermee verdwijnen namelijk de benodigde checks and balances in het proces ten aanzien van de beheersing van risico's.

Zo kan bij project Nelson Mandelabrug geconstateerd worden dat de rolinvulling van de ambtelijk opdrachtgever beperkt is geweest. Zo had de ambtelijk opdrachtgever in de praktijk geen zitting in de stuurgroep waar gesproken werd over de voortgang van het project. De bestuurlijk opdrachtgever was hier overigens wel continu aanwezig. In de praktijk is er dus sprake van een directe lijn tussen de projectleider en de bestuurlijk opdrachtgever. Aan de stuurgroep van de Nelson Mandelabrug namen ook externen deel, bijvoorbeeld een vertegenwoordiger van lokale ondernemers. Dit maakt dat de stuurgroep dan ook niet het aangewezen gremium zou moeten zijn waarin de projectleider en bestuurlijk opdrachtgever openlijk spreken over de voortgang en risico's van het project. Echter is dit, volgens respondenten, wel de functie van de stuurgroep in de praktijk.

Ten slotte kan geconstateerd worden dat veel keuzes en strategieën impliciet worden gemaakt. Voortgang van de projecten vindt veelal mondeling plaats zonder dat hier verslaglegging over plaats vindt. Het is dan ook een pleidooi van diverse respondenten om in de toekomst interne besluitvorming in toenemende mate te expliciteren, zodat ook duidelijk herleidbaar is welke risico's bewust en welke onbewust worden genomen.

Dit punt van de impliciete besluitvorming kan geïllustreerd worden aan de hand van de onderhandelingen die de gemeente Alkmaar voerde met de directie van AZ. Hierbij gold dat van zowel de vooroverleggen binnen de gemeentelijke organisatie als de daadwerkelijke overlegmomenten met de directie van AZ niet schriftelijk vastgelegd werden door middel van gespreksverslagen en/of besluitenlijsten, al dan niet vertrouwelijk. Het is voor de onderzoekers dan ook niet te achterhalen welke strategie is gevolgd door de gemeente Alkmaar gedurende de onderhandelingen en welke risico's hier bewust zijn genomen.

Concluderend kan gesteld worden dat er formele stappen zijn gezet om het projectmanagement in relatie tot risicomanagement te verbeteren, de gemeente Alkmaar is in toenemende mate in staat om actuele verantwoordingsinformatie per project te genereren en de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer is onder de aandacht geweest. Anderzijds moet geconcludeerd worden dat in de praktijk het projectmanagement in relatie tot risicomanagement nog niet functioneert zoals met de kaders beoogd wordt.

Aanbeveling 4	Opvolging
Aandacht te besteden aan de implementatie van beheersmaatregelen en evaluatie	

Vanuit interviews met projectleiders en hoofd PPI is naar voren gekomen dat de doorontwikkeling van het risicomanagement, ondanks het rekenkameronderzoek uit 2012, geen prioriteit heeft gehad. Zoals in de vorige paragraaf is besproken, is er gewerkt aan het op orde brengen van de basis (project-management). Daarnaast heeft de gemeentelijke organisaties met grote veranderprogramma's zoals de Doorbraak en Metamorfose een hectische periode achter de rug. Dit betekent dat er vanuit beleid of management geen (extra) aandacht is besteed aan de implementatie van beheersmaatregelen en evaluatie.

De verantwoordelijkheid voor het implementeren en evalueren van beheersmaatregelen ligt, conform de geldende beleidskaders, bij de projectmanagers. Tevens is hier vanuit de projectgovernance ook een rol weggelegd voor de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever. Bij de geselecteerde projecten hebben wij op projectniveau kunnen constateren dat er aandacht is geweest voor het benoemen en uitvoeren van de beheersmaatregelen.

Zo zijn in het geval van programma Westrand risicoanalyses uitgevoerd en zijn alle gedetecteerde risico's voorzien van een of meerdere beheersmaatregel(en) en actiehouders benoemd. In interviews geven de projectmanagers aan dat de voortgang van deze acties op projectgroepniveau wordt bewaakt. Door het ontbreken van verslagen of actielijsten van deze overleggen hebben de onderzoekers dat niet expliciet terug kunnen vinden. Wel hebben de onderzoekers kunnen constateren dat de geformuleerde beheersmaatregelen in de praktijk worden gebracht, zoals voor het risico dat AZ haar verplichtingen ten aanzien van de nieuwe lening niet na zou kunnen komen. Hier is door de projectorganisatie gezocht naar aanvullende zekerheden, in de vorm van onderpand.

Voor een werkend risicomanagementsysteem is het naast de signalerende en agenderende verantwoordelijkheid van de projectmanager ook belangrijk dat de ambtelijk en/of bestuurlijk opdrachtgever structureel navraag doen naar de (belangrijkste) risico's en de status van de beheersing. Uit interviews blijkt echter dat er vanuit ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever bij zowel de Nelson Mandelabrug als Westrand niet of nauwelijks gestructureerd en systematisch naar de status van de beheersing van de grote risico's wordt gevraagd. In specifieke gevallen, op individuele risico's, is dit volgens geïnterviewden wel gebeurd. Dit is echter niet te verifiëren omdat van overleggen tussen project-manager en ambtelijk/bestuurlijk opdrachtgever geen verslagen worden gemaakt en er geen voortgangsrapportages zijn opgesteld.

Opvallend in het kader van de opvolging van deze aanbeveling zijn de programmabegrotingen van 2013 en 2014. Hierin wordt zowel in 2013 als 2014 over het risicomanagement op de grote projecten geschreven: "er zal nog meer nadruk komen te liggen op het beheersen en verminderen van de risico's". De onderzoekers hebben naar aanleiding van de geraadpleegde bronnen geen reden om aan te nemen dat hier daadwerkelijk op is gestuurd in de achterliggende jaren.

Concluderend kan gesteld worden dat er binnen de gemeente Alkmaar de afgelopen jaren geen expliciete (management)aandacht uitgegaan is naar een verdere professionalisering op het gebied van risicobeheersing en evaluatie. Dit neemt niet weg dat op individuele projecten er wel aandacht is geweest voor de beheersing van risico's.

Aanbeveling 5	Opvolging
De raad 1 à 2 maal per jaar (bijvoorbeeld voor de behandeling van de voorjaarsnota respectievelijk de begroting) te informeren over de uitgevoerde risicoanalyses en de daarbij behorende beheersmaatregelen en evaluaties c.q. tussentijds bij de actualisatie van risicoanalyses bij de overgang van een project in een volgende fase (indien nodig vertrouwelijk)	

Bovenstaande aanbeveling uit 2012 stelt voor om de gemeenteraad jaarlijks 1 à 2 maal per jaar te informeren over de grote projecten en het risicomanagement hierop. In de planning- & controlcyclus van de gemeente Alkmaar zijn de programmabegroting en de jaarrekening hiervoor de uitgelezen momenten. Wanneer deze beide rapportages uit de jaren 2013 tot en met 2015 worden bestudeerd, valt op dat deze geen overzicht bevatten van lopende projecten en programma's. En logischerwijs dus ook geen uiteenzetting van de geïdentificeerde risico's en bijbehorende beheersmaatregelen.

Wel bevatten beide documenten, de jaarrekening en de programmabegroting, jaarlijks een algemene beschrijving van het risicomanagement bij grote projecten. Onderstaand de passages zoals opgenomen hieromtrent in de programmabegroting van 2013:

De risico-inventarisaties van de grote projecten worden periodiek herijkt (bij iedere projectfase, maar minimaal jaarlijks) en zullen derhalve een vast onderdeel uitmaken van de rapportages en de beslisdocumenten van de grote projecten. Er zal nog meer nadruk komen te liggen op het beheersen en verminderen van de risico's.

In 2012 heeft een rekenkameronderzoek plaatsgevonden naar de beheersing van de risico's bij Grote Projecten. Dit heeft geleid tot de volgende conclusie en aanbevelingen:
 "Nu risicoanalyses steeds frequenter worden uitgevoerd is de volgende stap het ontwikkelen, implementeren en monitoren van concrete beheersmaatregelen en deze, indien nodig, regelmatig te actualiseren. In de besluitvorming moet expliciet de link gelegd worden tussen enerzijds de onderkende risico's de getroffen beheersmaatregelen en anderzijds het weerstandvermogen".
 Het risicomanagement bij de grote projecten heeft in 2011 een aanzienlijke verbetering doorgemaakt, waarbij de risico's van alle huidige grote projecten zijn geïnventariseerd en waarbij er een rapportage is opgeleverd over de actuele risico's per project. Hierin worden per project bij de grootste risico's de beheersmaatregelen benoemd. Op deze beheersmaatregelen wordt actief gestuurd. De totstandkoming van de risico-inventarisatie gebeurt met de verschillende disciplines die betrokken zijn bij het project en onder begeleiding van het Project Management Bureau Amsterdam. De resultaten uit de analyse worden zowel in de stuurgroep als projectgroep besproken, waarbij er actief wordt gestuurd op de grootste risico's. De risico's, de beheersmaatregelen om de risico's te voorkomen, danwel te verkleinen, en de (financiële) rest risico's zijn in de beslisdocumenten bij de fasering van de grote projecten een verplicht, vast onderdeel. Deze werkwijze is nu standaard bij projectmanagement van de grote projecten en zal ook in 2013 worden voortgezet.
 Voor het vervolg is het zaak om de risicoanalyses actueel te houden en de beheersmaatregelen goed te monitoren in een cyclisch proces tussen de projectmanager, en de ambtelijk en/of bestuurlijke opdrachtgever..
 De volgende projecten zijn afgeschaald: Overdie Sociaal en Zeswielentracé.

Het hierboven besproken hiaat, een overzicht van het risicomanagement per project, is in eerste instantie ondervangen door de *Voortgangsrapportage Grote Projecten* uitgegeven door PPI op 1 september 2013. Hierin werd per project c.q. programma de stand van zaken (1), vervolgstappen/mijlpalen (2), financiën (3) en aandachtspunten, risico's en beheersmaatregelen (4) geschetst. Echter zoals eerder in dit rapport aangegeven, is de in 2013 verschenen editie de laatste in deze vorm geweest. Het beëindigen van deze voortgangsrapportage in deze vorm is ook gecommuniceerd met de auditcommissie en wordt ook benoemd in de inleiding van deze laatste voortgangsrapportage:

"Het voorstel is derhalve dat de voorliggende rapportage de laatste in deze vorm en met deze inhoud is. Wij gaan graag op korte termijn met u in overleg om voor het eind van het jaar te komen met de Rapportage projecten en programma's Nieuwe Stijl".

Van een dergelijke rapportage nieuwe stijl is echter tot op heden nooit sprake geweest. Op dit moment ontbreekt het dan ook aan een dergelijk overzicht voor de gemeenteraad.

Dit wil niet zeggen dat de gemeenteraad niet geïnformeerd wordt over de risico's van verschillende individuele projecten. Uit documenten van geselecteerde projecten blijkt dat door het college van B&W op frequente basis invulling wordt gegeven aan respectievelijk hun passieve als actieve informatieplicht. Echter hebben wij ook kunnen constateren dat vaste voortgangsrapportages ook op individueel projectniveau ontbreken.

Het ontbreekt op dit moment aan een instrument om de gemeenteraad 1 à 2 maal per jaar te informeren over de 'grote' projecten. Wel wordt de raad geïnformeerd op individueel projectniveau wanneer noodzakelijk geacht door het college.

Aanbeveling 6	Opvolging
Te streven naar fase 3 van de ontwikkelstadia risicomanagement (de gestelde kaders omtrent risicomanagement worden nageleefd in de praktijk van het managen van grote projecten) in de loop van 2013	

Zoals bij aanbeveling 4 al is geconstateerd, heeft het thema risicomanagement bij grote projecten als ontwikkelpunt binnen de gemeentelijke organisatie de afgelopen jaren geen prioriteit gehad. Uit het documentonderzoek en de interviews blijkt dat er binnen de projecten wel degelijk aandacht is geweest voor risicomanagement. De mate van aandacht en naleving van de kaders verschilt per (deel)project. Zo zijn voor het deelproject nieuwbouw sportcomplex De Meent binnen Westrand systematisch risicoanalyses uitgevoerd. In februari 2012 op het voorgenomen bouwproject, in april 2013 op de aanbestedings- en realisatiefase van het bouwproject en vervolgens in september 2013, januari 2014 en april 2015 een update hiervan. Voor het overkoepelende integrale programma Westrand is ook een aantal risicoanalyses uitgevoerd, zij het niet systematisch. De eerste vond plaats in juli 2011 voor het voorgenomen SPVE en investeringsbesluit AZ. Deze analyse is in november 2011 en in juli 2013 nog een keer geüpdate. In mei 2014 heeft een risicoanalyse plaatsgevonden specifiek op ingediende beroepen bestemmingsplan. In de startnotitie van het project komen een aantal risico's terug, en de complete inventarisatie is als bijlage bijgevoegd. Opvallend is dat in de conclusie van de risicoanalyse van november 2011 de risico's rondom AZ als zeer hoog worden gekwalificeerd (niet zozeer direct tijd of geld, maar wel indirect). In de startnotitie wordt hier niet expliciet op ingegaan. Op meerdere momenten is de inhoud van deze analyses vertrouwelijk ter inzage gelegd voor de raadsleden.

In het geval van de Nelson Mandelabrug geldt dat er in 2011, 2012 en 2013 een aantal risicoanalyses zijn uitgevoerd. In november 2011 is deze eerste risicoanalyse uitgevoerd door Projectmanagementbureau Amsterdam, welke vervolgens door het projectteam in 2012 en 2013 zijn geactualiseerd. In 2014 hebben de onderzoekers op basis van de beschikbare bronnen moeten concluderen dat hier geen (actualisering van de) risicoanalyse is uitgevoerd. In 2015 is er vervolgens een risicoanalyse uitgevoerd door de opdrachtnemer, zijnde de aannemer. Dit alles overziende betekent dat er binnen het project Nelson Mandelabrug weldegelijk expliciet gestuurd is op risico's, maar dat dit niet op een systematische wijze heeft plaatsgevonden.

Buiten de teksten in de programmabegroting en de hierboven projectspecifieke voorbeelden zijn er geen concrete aanknopingspunten in de documentatie aangetroffen die er op duiden dat er aanvullende acties zijn ondernomen om gestructureerd te voldoen aan de kaders en door te ontwikkelen naar fase 3 van risicomanagement.

Aangaande aanbeveling 6, en de opvolging daarvan, concluderen de onderzoekers dat de gemeente Alkmaar er niet in geslaagd is om door te ontwikkelen naar ontwikkelstadium (fase) 3 risicomanagement. Ook hier geldt dat dit niet betekent dat er geen stappen zijn gezet op het gebied van risicomanagement. De aangehaalde voorbeelden van de projecten Westrand en Nelson Mandelabrug zijn hier voorbeelden van.

Aanbeveling 7	Opvolging
De 'Doorbraak' te gebruiken voor aanpak van de cultuur met betrekking tot risicomanagement en zorg te dragen voor een goede verankering van risicomanagement in de dagelijkse manier van werken en denken (fase 4 van de ontwikkelstadia risicomanagement: risicomanagement is volledig geïncorporeerd in de cultuur, het dagelijks handelen en de besluitvorming van grote projecten)	

In de 'Doorbraak' en de 'Metamorfose', het cultuurveranderingprogramma van de gemeente Alkmaar, is er aandacht besteed aan thema's die een goede verankering van risicomanagement in de cultuur ten goede komen. Voorbeelden hiervan zijn politieke sensitiviteit, klantgerichtheid en "elkaar aanspreken". Gegeven de constatering in voorgaande paragraaf kunnen wij concluderen dat dit niet afdoende is om het risicomanagement in de dagelijkse manier van werken en denken te verankeren. Risicomanagement is nog niet geïncorporeerd in de cultuur, het dagelijks handelen en de besluitvorming van grote projecten.

Sterker nog, ondanks de scherpe conclusies vanuit het Rekenkamerrapport uit 2012 en het raadsbesluit om de conclusies en aanbevelingen hieruit op te pakken, heeft de gemeente Alkmaar in de afgelopen drie jaar het risicomanagement van grote projecten niet naar een hoger volwassenheidsniveau kunnen tillen. De daadwerkelijke toepassing van de formele kaders blijft achter. Bij nader doorvragen naar de achterliggende redenen of oorzaken waarom die kaders niet worden nageleefd worden er een aantal belemmeringen opgeworpen:

- gebrek aan tijd van ambtelijk opdrachtgevers, projectmanagers en medewerkers
- opdrachtgevers en leidinggevendenden willen de risico's niet zien: "Jullie zijn het projectteam en ingehuurd om dit op te lossen..."
- de subjectiviteit en schijnzekerheid van de risico-inschattingen. Pas als risico's werkelijkheid worden kunnen wij er over informeren, hiervoor is het nog "onzeker"
- de negatieve connotatie met het begrip risico in de organisatie. "Als wij alleen maar naar risico's krijgen, komt geen project meer van de grond".

Uit dit opvolgonderzoek blijkt dat het risicomanagement in de gemeente niet hangt op de kaders en afspraken. Om deze in de praktijk ook daadwerkelijk na te leven, is ook een passende cultuur nodig. De opgave voor de gemeente Alkmaar is om deze zo aan te passen dat op alle niveaus het echte gesprek over risico's plaats moet vinden. Expliciet over de risico's, de onderliggende onzekerheden en de bereidheid om risico's ook te aanvaarden. Dit betekent ook anders omgaan met de huidige instrumenten zoals het risicodossier, dat niet ingezet dient te worden als middel, en geen doel op zich is.

Er is in de Doorbraak (Metamorfose) aandacht besteed aan cultuurelementen die belangrijk zijn voor een goede verankering van risicomanagement. Dit heeft niet geleid tot de doorontwikkeling tot fase 4. Sterker nog, geconcludeerd kan worden dat de huidige cultuur met betrekking tot risicomanagement zelfs een belemmering is voor de doorgroei naar fase 3, het voldoen aan de kaders. Dit is de reden waarom ondanks de aandacht in de Doorbraak de opvolging op rood staat.

3.2 Aanbevelingen voor de gemeenteraad

Aanbeveling 1	Opvolging
De rekenkamercommissie beveelt de raad aan meer gebruik te maken van de hen ter beschikking staande sturingsinstrumenten. Het is bijvoorbeeld wenselijk dat de raad actief informeert naar de verantwoording van keuzes voor de portefeuille 'grote projecten' waardoor controle van deze keuzes beter mogelijk is. Ook het vragen naar risicoanalyses, beheersmaatregelen en financiële overzichten gedurende het jaar behoort tot het instrumentarium van de raad	

Ten aanzien van de verantwoording van de keuzes voor de portefeuille 'grote projecten' is onder aanbeveling 1 en 2 aan het college al geconcludeerd dat deze keuzes niet worden voorgelegd aan de raad. Naast het gesprek in de auditcommissie hierover is het onderwerp niet geagendeerd en heeft de raad hier niet actief naar geïnformeerd. Uit het groepsgesprek met een afvaardiging van de raad blijkt wel dat de raad behoefte heeft aan de vaststelling van een aantal grote (risicovolle) projecten waarover het extra geïnformeerd wordt aangaande o.a. risico's. Aandachtspunt hierbij is dat deze portefeuille in tegenstelling tot de laatste lijst niet alleen bouw- en infraprojecten dient te bevatten. Ook projecten als de 'Doorbraak' en 'decentralisaties in het sociale domein' zouden hier op moeten komen te staan. De risico's waarover de raad geïnformeerd dient te worden moeten dus ook breder zijn dan alleen de standaard tijd- en geldrisico's van bouw- en infraprojecten.

Inzake de twee geselecteerde projecten kan geconcludeerd worden dat er door raadsleden daadwerkelijk op diverse momenten bij het college navraag gedaan wordt naar meer informatie en risico's. Op individuele basis geven raadsleden in het groepsgesprek aan dat er ook gebruik gemaakt wordt van alternatieve instrumenten om actief op de hoogte te worden gebracht. Vaak is het actief vragen echter pas als risico's zich al dreigen voor te doen, of voorgedaan hebben.

In interviews binnen de ambtelijke organisatie geven projectleiders van de geïnterviewde projecten aan dat ze de afgelopen jaren geen verzoeken hebben gehad van de raad om informatie over risicoanalyses te leveren.

Concluderend kan ten aanzien van de aanbeveling uit 2012 gesteld worden dat gewenste verbetering (o.a. controle en inspraak in de keuzes voor de portefeuille 'grote projecten') nog niet bereikt is gezien de behoefte om ook geïnformeerd te worden over andersoortige projecten. Anderzijds maken individuele raadsleden wel degelijk gebruik van het diverse instrumentarium waarover de raad beschikt om actief te informeren naar de risico's rondom grote projecten.

Aanbeveling 2	Opvolging
Ten slotte hecht de rekenkamercommissie er aan dat de raad meer interesse toont in grote projecten	

In de gesprekken die onderzoekers gevoerd hebben, wordt zowel door de afvaardiging van de raad als het ambtelijk apparaat het belang van interesse en betrokkenheid van de raad in de grote projecten onderkend. Wij hebben onvoldoende informatie kunnen vergaren om aan te tonen of de raad meer of minder interesse toont in grote projecten dan bij het voorgaande onderzoek, mede omdat hier ook de 0-situatie van ontbreekt.

Tijdens de gesprekken zijn wij wel op een tweetal zaken gestuit waarvan betrokkenen aangeven het zonde te vinden dat die momenten waarin wordt bijgepraat over de voortgang van projecten de afgelopen jaren geen doorgang meer hebben gevonden. Dit betreffen de zogenaamde kraampjesmarkt grote projecten en de traditionele fietstocht langs fysieke projecten op derde pinksterdag.

4. Conclusies

De centrale vraagstelling die de rekenkamercommissie voor dit onderzoek gesteld heeft was:

Op welke wijze zijn de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport en de besluiten van de raad van 13 september 2012 door het college in acht genomen bij de verdere professionalisering van risicomanagement van grote projecten en is hiermee de kwaliteit van het risicomanagement verbeterd (minimaal fase 3 van de ontwikkelstadia – de gestelde kaders omtrent risicomanagement worden nageleefd in de praktijk van het managen van grote projecten)?

In het vorige hoofdstuk is beschreven op welke wijze het college invulling gegeven heeft aan de aanbevelingen en het raadsbesluit. Hieruit kunnen wij de volgende conclusies trekken:

1. De kwaliteit van het risicomanagement van grote projecten van de gemeente Alkmaar is in de periode 2012-2015 niet verbeterd en bevindt zich in ontwikkelstadium 2

De doorontwikkeling van ontwikkelstadium 2 (er zijn kaders opgesteld) naar stadium 3 (de gestelde kaders omtrent risicomanagement worden nageleefd in de praktijk van het managen van grote projecten) heeft niet plaatsgevonden. Ten aanzien van de kaders zijn nog steeds dezelfde kaders als in 2012 van kracht. In de onderzochte projecten is geen sprake van gestructureerde en systematische aanpak van risicoanalyses en sturing op de beheersing van risico's. Ook is niet naar voren gekomen dat de uitkomsten uit het risicomanagementproces expliciet zijn meegenomen in de besluitvorming (ambtelijk en bestuurlijk) van deze projecten.

De ambitie die in het raadsbesluit is verwoord om door te ontwikkelen naar ontwikkelstadium 4, waarin risicomanagement volledig is geïncorporeerd in de cultuur, het dagelijks handelen en de besluitvorming van grote projecten, is niet gerealiseerd. Het blijkt juist ook de cultuur te zijn die de belemmering vormt voor de ontwikkeling naar ontwikkelstadium 3. De opgave voor de gemeente Alkmaar is om deze zo aan te passen dat op alle niveaus het echte gesprek over risico's plaats moet vinden. Expliciet over de risico's, de onderliggende onzekerheden en de bereidheid om risico's ook te aanvaarden. Dit betekent ook anders omgaan met de huidige instrumenten zoals het risicodossier, dat niet ingezet dient te worden als middel, en geen doel op zich is.

2. In de periode 2012-2015 zijn vrijwel geen stappen ondernomen door het college ten aanzien van het beleid als (toezicht op) uitvoering van het risicomanagement van grote projecten

Uit het onderzoek blijkt dat naast een poging (Unit PPI in memorandum aan Auditcommissie) om te komen tot objectieve criteria om een project de status 'groot project' te noemen er geen stappen zijn ondernomen om de aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamer uit 2012 en het raadsbesluit van 13 september 2012 op te volgen. Uit onderzoek blijkt dat er wel enkele stappen zijn genomen en er op sommige aspecten ook wel verbetering zichtbaar is, dit is echter niet te wijten aan een gestructureerde aanpak.

3. **In de periode 2012-2015 zijn stappen gezet om het projectmanagement (in relatie tot risicomanagement) te verbeteren. In de praktijk functioneert het echter nog niet zoals met de kaders beoogd wordt**

In 2012 zijn vier punten als aandachtspunt op dit vlak geconstateerd; a) de rol van de ambtelijk opdrachtgever, b) invulling van de projectfasering, c) de status van programma in plaats van groot project en d) de beschikbaarheid van actuele financiële overzichten. Met het opstarten van project OGON en het opzetten van het Project-Volg-Systeem zijn stappen gezet, echter functioneert het in de praktijk nog niet zoals het met de kaders wordt beoogd.

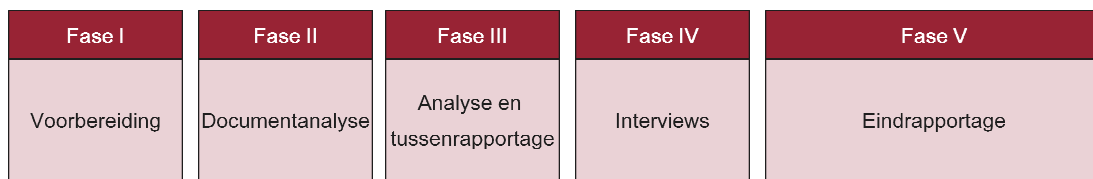
4. **De vaststelling van de status 'groot project' is onduidelijk en de gewenste invulling ervan ontbreekt**

Het doel van het toekennen van de status 'groot project' is om zo'n project beter te kunnen beheersen en de raad extra te informeren over de voortgang en risico's. In de periode 2012-2015 heeft besluitvorming over de criteria wanneer iets een groot project is niet plaatsgevonden en heeft rapportage richting de raad op één rapportage in 2013 na niet plaatsgevonden. Inmiddels heeft het College in september 2015 een notitie vastgesteld.

Bijlagen

Onderzoeksaanpak en verantwoording

Het onderzoek richt zich op het risicomanagement van grote projecten van de gemeente Alkmaar in de periode 2012-2015. De onderzoeksaanpak is onderverdeeld in vijf fasen en is in onderstaande figuur samengevat.



Figuur 3. Onderzoeksfasen

Hierna worden de fasen toegelicht.

Fase I – Vorbereidingsfase

In de voorbereidingsfase is in samenspraak met de rekenkamercommissie de onderzoeksopzet aangescherpt, het normenkader aangepast, zijn de onderzoeksvragen aangescherpt en twee projecten geselecteerd die als referentiecasses voor dit onderzoek worden gebruikt. Het betreft de projecten Westrand en Nelson Mandelabrug.

Fase II – Documentenanalyse

Daarna zijn wij gestart met het documentenonderzoek. De onderzoeksinspanningen zijn erop gericht geweest feiten te verzamelen en beschrijven, als bewijs van de *doorwerking* van de aanbevelingen uit 'Evaluatie risicomanagement grote projecten' (2012). Hiervan zullen de genomen stappen sinds dit onderzoek zichtbaar moeten zijn in formele documenten. Naast de formele manier van organiseren is aan de hand van de referentieprojecten Westrand en Mandelabrug de uitvoering in de praktijk (aan de hand van documenten) nader onderzocht.

Fase III – Analyse en tussenrapportage

In deze fase zijn de onderzoeksbevindingen vanuit de ter beschikking gestelde documenten door ons geanalyseerd en voorgelegd aan de rekenkamercommissie. Deel van de analyse was het opstellen van een kader met vragen ten behoeve van de interviews.

Fase IV – Interviews

Om de eerste onderzoeksbevindingen op basis van het documentenonderzoek te toetsen en nader te duiden hebben interviews met een afvaardiging van de gemeenteraad, een afgevaardigde van het college en stakeholders vanuit de ambtelijke organisatie plaatsgevonden. Een lijst met geïnterviewden is terug te vinden in de bijlage.

Fase V – Analyse en rapportage

In deze fase hebben wij op basis van alle bevindingen vanuit de documentenanalyse en de interviews een analyse uitgevoerd en conclusies getrokken op basis van een vergelijking met het normenkader. De resultaten hiervan zijn verwerkt in een rapportage van bevindingen die op 16 september 2015 is besproken met de rekenkamercommissie en vervolgens is aangeboden voor ambtelijk wederhoor. De opmerkingen uit het ambtelijk wederhoor zijn waar van toepassing verwerkt in deze rapportage.

Geïnterviewde personen

Onderstaande personen zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek.

Respondenten

De heer E. van Wattingen	voormalig Hoofd PPI
De heer J. Brouwer	Hoofd PPI
De heer G. Heidema	Projectleider Nelson Mandelabrug
De heer A. Fase	Projectleider Nelson Mandelabrug (<i>provincie</i>)
De heer B. van der Veer	Ambtelijk opdrachtgever Nelson Mandelabrug
De heer P.J. Gutter	Hoofd Concern Control
De heer J. Nagengast	Wethouder gemeente Alkmaar
De heer A. Jonker	voormalig Programmamanager Westrand
De heer P. van den Bogaert	Programmamanager Westrand
Mevrouw S. Mol	Adviseur Bedrijfsvoering PPI

Groepsinterviews

De heer R.M. de Boer	Afvaardiging gemeenteraad Alkmaar
Mevrouw R.F. Diktas-Noorderveen	
De heer B.A.J. Eekhout	
De heer A.J. Epskamp	
De heer J.C. Hagens	
De heer W. Peters	
Mevrouw H.E.L. Veenhuijsen	

Bestudeerde documenten

Dit is een overzicht van de door de gemeente Alkmaar aangeleverde en daarmee de door ons bestudeerde documenten en dossiers in het kader van het onderzoek.

Algemeen

- Besprekmemoré risicomanagement 1-11-2013 t.b.v. Auditcommissie
- Boekje Bestuursopdrachten
- Coalitieakkoord 2015
- Collegeprogramma 2010-2014
- Collegeprogramma 2011-2014
- Collegeprogramma 2011-2014: geactualiseerd 2013
- Jaarrekening 2012
- Jaarrekening 2013
- Jaarrekening 2014
- Kadernota Weerstandsvermogen en risicomanagement 2011-2014
- Programmabegroting 2012
- Programmabegroting 2013
- Programmabegroting 2014
- Programmabegroting 2015
- Raadsbesluit 13 september 2012 nr. 20 bijlage 2012-574
- Verslag auditcommissie 8 november 2013
- Verslag auditcommissie 14 maart 2014
- Verslag auditcommissie 27 juni 2014
- Voortgangsrapportage Grote Projecten 2013

Nelson Mandelabrug

- Actualisering risicoanalyse najaar 2012
- Actualisering risicoanalyse juni 2013
- Brieven van Provincie Noord-Holland inz. verlening subsidie d.d. 02-08-2011 en 26-07-2012
- Diverse collegebesluiten
- Eindrapportage risicoanalyse Beverkoog (PMB Amsterdam) 6 februari 2012
- Memo Financiën Beverkoog maart 2013
- Raadsbesluit Voorbereidingskrediet 1 december 2011
- Raadsbesluit beschikbaar stellen krediet Beverbrug 1^e fase 16 mei 2013
- Raadsbesluit beschikbaarstellen krediet Nelson Mandelabrug 2^e fase 15 mei 2014
- Rapportage Haalbaarheidsstudie Beverkoog –N242 16 april 2012
- Risicoanalyse november 2011
- Risicoanalyse juli 2013 fase 2 Movares
- Risicoanalyse fase 2 2015 door CFE
- Risicoanalyse van VO naar DO 2012
- Startnotitie Beverkoog 2 november 2011
- Verslag Stuurgroep Beverkoog 31 oktober 2011 (vastgesteld)
- Verslag Stuurgroep Beverkoog 16 januari 2012 (vastgesteld)
- Verslag Stuurgroep Beverkoog 13 februari 2012 (concept)
- Verslag Stuurgroep Beverkoog 12 maart 2012 (concept)
- Verslag Stuurgroep Beverkoog 7 mei 2012 (concept)
- Verslag Stuurgroep Beverkoog 9 juli 2012 (concept)

- Verslag Stuurgroep Beverkoog 19 november 2012 (concept)
- Verslag Stuurgroep Beverkoog 21 januari 2013 (concept)
- Verslag Stuurgroep Beverkoog 14 maart 2013 (concept)
- Verslag Stuurgroep Beverkoog 22 april 2013 (concept)
- Verslag Stuurgroep Beverkoog 24 juni 2013 (concept)
- Verslag Stuurgroep Beverkoog 4 september 2013 (concept)
- Verslag Stuurgroep Beverkoog 31 oktober 2013 (concept)
- Verslag Stuurgroep Beverkoog 16 december 2013 (concept)
- Verslag Stuurgroep Beverkoog 12 mei 2014 (concept)
- Verslag Stuurgroep Beverkoog 22 september 2014 (concept)
- Verslag Stuurgroep Beverkoog 17 maart 2015 (concept)
- Voortgangsrapportage Noordelijke Ontsluiting 10 juli 2013
- Voortgangsrapportage Noordelijke Ontsluiting 27 oktober 2014

Westrand

- Alkmaar Westrand Structuurvisie 2030 december 2010
- Eindrapportage risicoanalyse sportcomplex de meent 23 februari 2012
- Eindrapportage risicoanalyse Westrand 21 juli 2011
- Memorandum aan Raad "Te verhalen kosten bij AZ indien AZ verzoekt de verdere planuitwerking te beëindigen" 9 mei 2014
- Memorandum aan Raad" chronologie besluitvorming jeugdtrainingcomplex AZ Westrand c.a. (aangevuld t.o.v. versie 22-5-2014) 10 juni 2014
- Overdrachtsdocument Project Westrand Alkmaar 3 juli 2014
- Overdrachtsdocument AZ-Project Westrand 22 augustus 2014
- Risicoanalyse beroepen bestemmingsplan Westrand Zuid (Stibbe) 12 mei 2014
- Risicokaart Westrand juli 2011
- Startnotitie planvormingsfase Westrand 14 december 2011
- SPVE Westrand sportcluster 14 oktober 2011
- Update Risicokaart Meent april 2013
- Update Risicokaart Meent september 2013
- Update Risicokaart Meent januari 2014
- Update Risicokaart Meent mei 2015
- Update Risicokaart Westrand november 2011
- Update Risicokaart Westrand juli 2013

Alkmaarse kaders rondom risicomanagement en projectmanagement

Alkmaarse kaders rondom risicomanagement en projectmanagement

Het projectmanagement en het risicomanagement van de gemeente Alkmaar hebben in de onderzochte periode een ontwikkeling doorgemaakt. Tot 2007 bestonden er geen kaders voor risico-management en er was tot 2009 geen vastgelegde eenduidige methode met betrekking tot projectmatig of planmatig werken. Wel zijn er diverse opleidingen geweest voor projectmanagement en paste de gemeente op individuele projecten projectmanagementmethodieken toe. Tevens is de huidige leidraad ook een actualisatie van ene oud document 'aanpak projectmatig werken' uit 2006. In deze paragraaf worden op hoofdlijnen de belangrijkste zaken ten aanzien van de meest recent vastgestelde kaders rondom risicomanagement en projectmanagement weergegeven.

Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen

In 2005 is, vooruitlopend op de *Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen*, die is vastgesteld in 2006, gemeentebreed het NARIS-systeem ingevoerd met risicoanalyses per sector. Dit systeem wordt gebruikt voor de vastlegging van risico's en de financiële vertaling voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen. De gemeenteraad heeft op 6 juni 2011 de *Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen 2011-2014* vastgesteld als geactualiseerde versie van de nota uit 2006. In deze meest recente nota is vastgelegd op welke wijze het college invulling moet geven aan risicomanagement en de verhouding van het benodigde en beschikbare weerstandsvermogen en op welke wijze het college hierover moet communiceren met de raad. Eén van de doelstellingen van deze nota is "inzichtelijk maken, dat actief risicomanagement een belangrijk en waardevol sturingsinstrument is voor bestuur en management"³⁾. Daarnaast heeft de nota "het oogmerk om risicomanagement structureel in de organisatie te verankeren".

Doelen risicomanagement

Volgens de nota is het doel van risicomanagement: "het nemen van beslissingen, die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van de nadelige effecten, die het optreden van risico's met zich mee kan brengen". Andere doelen zijn:

- voldoen aan het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording), paragraaf Weerstandsvermogen
- het vergroten van het risicobewustzijn
- het leren van gemaakte fouten uit het verleden
- het efficiënt, effectief en rechtmatig behalen van doelstellingen
- het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening (richting externe klanten)
- het willen beschikken over een adequaat weerstandsvermogen met onderbouwing.

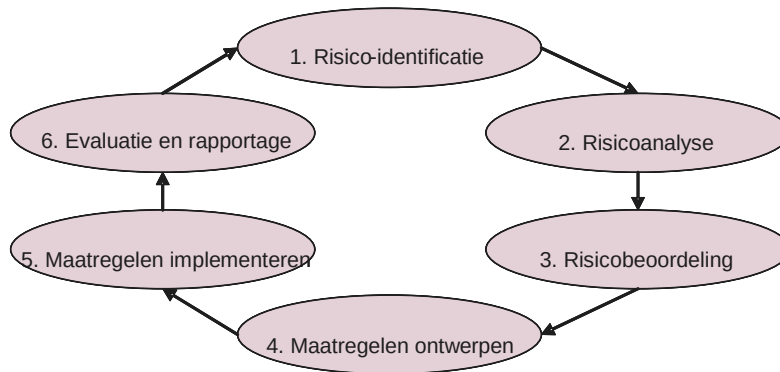
Ten behoeve van het weerstandsvermogen kan een onderscheid gemaakt worden in een risico-dragend, risiconeutraal, danwel een risicomijdend profiel. Door de gemeenteraad is een risiconeutraal profiel als uitgangspunt gekozen. Dat wil zeggen een ratio tussen 1,0 en 1,4 in de beoordelingstabel weerstandsvermogen⁴⁾.

³⁾ Algemeen - *Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen 2011-2014* (2011), pagina 1.

⁴⁾ Gemeente Alkmaar (2011, pagina 5) *Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen*

Het risicomanagementproces

Het proces van risicomanagement van (grote) projecten is in Alkmaar als volgt vastgelegd⁵⁾.



Figuur 4. Proces van risicomanagement in Alkmaar

Organisatie en verantwoordelijkheden risicomanagement

Het college is bestuurlijk eindverantwoordelijk voor het functioneren van de gemeente Alkmaar en daarmee voor al haar beleid en bijkomende risico's. Het college dient na te gaan wat de belangrijkste risico's zijn en op basis van zijn actieve informatieplicht hierover te rapporteren aan de raad, zodat die op de hoogte is van de risico's die de doelrealisatie van het beleid in de weg kunnen staan. Dit gebeurt in de bestuurs- en tussenrapportages en in raadsvoorstellen wanneer het onderwerp hiertoe aanleiding geeft.

Op ambtelijk niveau is de concerncontroller verantwoordelijk voor de borging van het risicomanagementproces. In de kadernota wordt uitgegaan van een centrale regierol voor Concernondersteuning (hoofd Risicobeheer en Verzekeringen) en Concerncontrol (beleidsadviseur), met ondersteuning door de treasurer van Financieel Beleid. Daarnaast is risicomanagement primair een verantwoordelijkheid van lijn- en projectmanagement. Per sector/bedrijf zijn er decentrale risicomanagementcoördinatoren benoemd als verantwoordelijken voor het risicomanagementproces per sector/bedrijf. Voor grote projecten fungeert de projectcontroller als decentrale risicomanagementcoördinator.

De projectcontroller valt vanaf 1 december 2011 formeel onder de stafafdeling Concerncontrol. Tot daarvoor was projectcontrol gesitueerd onder het bedrijfsbureau van de sector Stadsontwikkeling. De projectcontroller is verantwoordelijk voor informatie richting de projectmanagers, ambtelijk opdrachtgevers en het College. Bij het aanstellen van de huidige projectcontroller is de opdracht meegegeven om risicomanagement op te zetten en risico-inventarisaties te verrichten bij grote projecten. De projectcontroller zorgt voor de vastlegging van de risico's in het NARIS-systeem. De projectcontroller heeft de bevoegdheid om bij eventuele afwijkingen rechtstreeks te rapporteren richting ambtelijk opdrachtgever of wethouder. Wel is de afspraak met de projectmanagers gemaakt dat alles via de lijn van de concerncontroller gaat.

⁵⁾ Gemeente Alkmaar (2011, pagina 2), *Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen*.

De projectmanager is vanwege zijn mandaat vanuit de ambtelijk opdrachtgever integraal verantwoordelijk voor het projectresultaat. Hij doet dat door de bestuurlijke randvoorwaarden (tijd, budget, programma) van het project te bewaken. Voor risico's wordt in eerste instantie binnen de projectgroep over beheersmaatregelen overlegd. Indien noodzakelijk wordt het probleem van het mogelijk moeten bijstellen van randvoorwaarden voorgelegd aan respectievelijk de stuurgroep/ ambtelijk opdrachtgever, de verantwoordelijke bestuurlijk opdrachtgever of het college.

Ontwikkeling risicomanagement grote projecten

Uit de nota wordt duidelijk dat het college van mening is dat de gemeente zich sinds 2007 ten aanzien van risicomanagement van grote projecten heeft ontwikkeld getuige de volgende passage.

"In de afgelopen vier jaar zijn de nodige stappen voorwaarts gemaakt ten aanzien van de borging en verankering van risicomanagement in de gemeentelijke organisatie alsmede de beheersing van de risico's met betrekking tot grote projecten. Vanuit een primaire aandacht voor vooral financiële risico's is in de afgelopen jaren een ontwikkeling te zien geweest naar meer risicobewustzijn in de breedte met ook aandacht voor o.a. juridische, politieke en maatschappelijke risico's. Ten aanzien van de grote projecten is een aanzet gegeven tot het houden van inhoudelijke risico-inventarisaties. Voor de komende periode ligt de aandacht vooral op verdere verdieping per project én samenhang tussen projecten onderling en met de lijn⁶⁾.

De ontwikkeling van het risicomanagement bij grote projecten aan de hand van het weerstandsvermogen is zoals betrokkenen het noemen een 'bewogen geschiedenis'. Zo geeft één van de geïnterviewde projectmanagers aan: "In 2003/2004 en later in 2009 zijn er boekjes binnen de gemeente verschenen over projectmatig werken. De laatste versie uit 2009 bevat ook de nodige informatie over risicomanagement. Dit is op zich een 'leesbaar en haalbaar' verhaal. Toch regeerde in de praktijk de waan van de dag. Sommige bestuurders hadden geen behoefte aan risicomanagement. Zij wilden sommige risico's liever niet weten als hen dat politiek gezien niet goed uit zou komen. De vraag om een risico-inventarisatie is zelden gesteld."

Met de kadernota en de implementatie van het NARIS-systeem is er vanuit Concerncontrol ook veel aandacht geweest voor het meer optuigen van het risicomanagement van grote projecten, met name vanuit financieel en juridisch perspectief. De projectcontroller geeft aan: "Vanuit Concerncontrol is erg gepusht om aan de hand van het weerstandsvermogen het voor elkaar te krijgen, maar er was absoluut geen draagvlak bij het projectmanagement. Er zat een groot gat tussen de beleving van concerncontrol (en de extern adviseur die hen begeleidde) en het projectmanagement". Dit beeld wordt ook door geïnterviewde projectmanagers onderkend die aangeven dat het een erg financieel verhaal is dat niet aansluit op de manier van werken van het projectmanagement. Er was dan ook weerstand bij projectmanagers om het NARIS-systeem actief te gebruiken. De projectmanagers beperkten zich veelal tot het aanleveren van informatie (via de projectcontroller) aan Concerncontrol/ Concernondersteuning ten behoeve van de paragraaf Weerstandsvermogen van de gemeentelijke begroting.

⁶⁾ Algemeen - Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen 2011-2014 (2011), pagina 1.

Vanuit Concerncontrol is naar eigen zeggen veel aandacht gestoken in het implementeren van het risicomanagement bij de grote projecten. Er is in 2007-2008 door een extern bureau nog een risico-inventarisatie gehouden, daar waren ze echter niet tevreden over. Vervolgens is door de projectcontroller en één van de projectleiders in 2011 een pilot gestart met het Projectmanagementbureau Amsterdam. Dit in het kader van wat in de nota risicomanagement als een aanzet tot het houden van inhoudelijke risico-inventarisaties wordt genoemd. Dit werd een succes en hier is het enthousiasme aanwezig.

Ook het aantreden van het nieuwe college geeft volgens enkele geïnterviewden een impuls aan het risicomanagement. Zo geeft de projectcontroller aan: "Er is nu meer risicomijdend gedrag, rugdekking zoeken, terugleggen bij ambtelijk opdrachtgever. Er wordt bewust volgens het boekje gewerkt, omdat men meer risicomijdend is geworden. Het is van belang te zorgen dat je eigen risico-inventarisatie goed is en je anderen in de hiërarchie besluiten laat nemen."

Het college wenst echter een ondernemender ambtelijk apparaat, een wethouder verwoordt dit als volgt: "De organisatie moet wat ondernemender worden. Ze moeten niet alles tegenhouden voor het college. Ambtenaren moeten met goede voorstellen komen en hun nek uitsteken. Risico's inventariseren lijkt nu een op zichzelf staand doel te zijn geworden. Het college wil graag dat de organisatie meedenkt over het beheersen van risico's. Het inventariseren van risico's kan niet zonder inventariseren van beheersmaatregelen."

Leidraad projectmatig en programmatisch werken

In 2009 heeft het college de *Leidraad projectmatig en programmatisch werken* vastgesteld. Hierin zijn onder meer de rollen, taken en verantwoordelijkheden vastgelegd voor alle actoren bij projectmatig werken. Ook zijn hierin de projectfasering en de bijbehorende besluitvorming(sinformatie) beschreven. Hierna worden de belangrijkste kaders uit de nota weergegeven.

Opdrachtgeverschap

Voor grote projecten wordt binnen het college een coördinerend wethouder aangewezen als bestuurlijk opdrachtgever. De ambtelijk opdrachtgever is een AMT-lid. Voor projecten die niet het predicaat 'groot project' hebben, treedt een lijnmanager op als ambtelijk opdrachtgever en loopt de lijn naar het bestuur doorgaans via het Bestuurlijk Voortgangs Overleg (BVO). Dit overleg wordt sinds april 2011 Stafoverleg genoemd.

De ambtelijk opdrachtgever is budgethouder van het projectbudget en mandateert dit aan de projectmanager. De projectcontroller zorgt voor een totaaloverzicht van de budgetten en rapporteert hierover.

Projectfasering en risicomanagement

Binnen de methodiek Projectmatig Werken in Alkmaar worden vier fasen onderscheiden: de initiatief-fase, de planvormingfase, de uitvoeringsfase en de beheersfase. Voorafgaand aan elke fase wordt een startnotitie opgesteld. Elke fase wordt afgesloten met een beslisdocument. Na elke fase wordt er geëvalueerd en worden conclusies getrokken. Zo nodig worden de kaders bijgesteld en wordt bestuurlijk besloten over het vervolg.

Verder worden middelen beschikbaar gesteld voor de daaropvolgende fase en wordt een risicoanalyse gemaakt.

Risicomanagement

Als definitie voor risicomanagement hanteert de leidraad "het continu en systematisch doorlopen van het project op risico's met als doel de gevolgen ervan te voorkomen of de kans erop te verkleinen of op een andere manier beheersbaar te maken."

Het stappenplan risicomanagement bestaat uit vier stappen: inventarisatie van risico's, analyseren van risico's, risicobeoordeling en het benoemen van beheersmaatregelen.

Inventariseren van risico's

Aandachtspunten bij de inventarisatie zijn het scherp benoemen van oorzaak en gevolg bij een risico en de categorisering (maatschappelijk/sociaal, organisatorisch, juridisch/wettelijk, ruimtelijk/geografisch, politiek/bestuurlijk, financieel/economisch, technisch/uitvoerend).

Analyseren van risico's

Hierbij draait het om het bepalen van de grootte van een risico door middel van het vaststellen van de grootte van de kans van voorkomen en de grootte van het effect.

Risicobeoordeling

In deze stap dient beoordeeld te worden in hoeverre de risico's acceptabel zijn ten aanzien van de uitvoering van het project, de risicotolerantie. Met welke risico's kan worden omgegaan en welke risico's zijn onacceptabel groot zonder passende beheersmaatregelen.

Benoemen van beheersmaatregelen

In deze stap worden de beheersmaatregelen bepaald. De leidraad onderscheidt zes risicoreacties: voorkomen van een risico, beperken van de effecten, risico's uitbesteden, monitoren van risico's, aanpassen doelstellingen van het project en stoppen met het project.

Evaluatie risicomanagement grote projecten

Rapport versie 21 september 2015

Ambtelijke reactie

Mijne heren,

Alvorens ik paginagewijs uw rapport becommentarieer eerst een algemene opmerking:

de geïnterviewde PPI medewerkers zijn verrast en verbaasd over de negatieve teneur van uw rapport m.b.t. de projecten, de bevindingen en conclusies. In de interviews zijn de momenten, waarop de risico's en de beheersing daarvan aan de orde zijn geweest in de projecten uitgebreid toegelicht.

Een omissie in de projecten is geweest, dat dit niet altijd gedocumenteerd is, wat u noemt niet expliciet gemaakt is.

Tevens is door de organisatie regelmatig het initiatief genomen om met portefeuillehouder en/of college het onderwerp risicomanagement verder te ontwikkelen.

Wijzigingsvoorstellen:

Blz 9 alinea 2 vervangen door:

Stand van zaken juni 2015

De aannemer is gecontracteerd op basis van Design en Construct, het bouwterrein is ingericht en de uitvoering is begonnen en verloopt voorspoedig. In de stuurgroep van maart 2015 laat de projectmanager weten, dat door het ontbreken van budgetten voor onvoorzien en eventuele claims van aannemers in het resterende budget van € 600.000 het totale beschikbare budget van 9,1 mln naar verwachting niet voldoende zal zijn. Een risico analyse ligt hieraan niet ten grondslag.

Blz. 9 alinea 4 zin beginnend met 'Echter werden de risico's ...' vervangen door: 'De risico's m.b.t. aanbesteding, baatbelasting en beperkt krediet zijn met regelmaat besproken in het projectteam en vervolgens gedeeld met de bestuurlijk opdrachtgever.'

Blz. 10 Westrand alinea 2: het programma i.p.v. *project* Westrand bestaat uit drie deelgebieden, die ieder hun eigen projectleiding kennen en risicomanagement. In het kader van het programma wordt de verbinding gelegd tussen de drie deelgebieden en andere ontwikkelingen en beleid van de gemeente. Er is geen sprake van een integraal risicomanagement, zoals een aantal keren wordt vermeld. Verzoek de teksten op diverse plaatsen conform aan te passen.

Blz. 11 alinea 4: Tekstaanvulling: De analyse is uitgevoerd door prof. Barkhuysen/Stibbe, op basis waarvan intensief risicomanagement is uitgevoerd op alle vijf ingediende beroepen. De gemeente heeft hierop geacteerd, met als resultaat dat vier beroepen op tijd zijn ingetrokken en alleen het beroep van de erven Molenaar is gehandhaafd. Stibbe kwalificeerde dit beroep expliciet als kansarm. De raad van state heeft dit beroep ongegrond verklaard. AZ heeft het beroep gebruikt als rechtvaardiging om contractbreuk te plegen. (Deze risicoanalyse is in uw bezit)

Blz. 12 alinea 1: verzoek tekst 'integrale enz' aan te passen n.a.v. bovenstaande opmerking op blz 10.

Blz. 12 alinea 1: de uitdrukking 'enige vorm' doet m.i. geen recht aan de geschetste risicomanagement inspanningen.

Blz. 12 alinea 3 zinsdeel tekstvoorstel: 'Dit risico wordt volgens het college afgedekt': vervangen door: 'Dit risico is afgedekt'

Blz 12 alinea 3 tekstvoorstel na 'meegewogen': , omdat het investeringsbesluit de realisatieovereenkomst betrof.

De andere risico's kwamen in beeld toen AZ een intentieovereenkomst met Zaanstad afsloot.

Blz 12 alinea 4 zin 'Onduidelijk is': in het interview is aangegeven dat de risicoanalyse in de projectgroep van juli 2013 uitgebreid is besproken.

Blz 13 alinea 2: Niet eens met de inhoud van deze conclusie. Zoals eerder vermeld: risicomanagement per deelgebied.

Kwalificering 'in het dagelijks denken en doen van dit project' heeft een andere kwalificatie als ontwikkelstadium 4, zoals gebruikt bij het project Nelson Mandela brug. Verzoek dit te wijzigen en daarnaast per deelgebied een kwalificatie te benoemen.

Blz 15 alinea 3: De notitie is inmiddels door BenW in september vastgesteld.

Toevoeging: van alle vastgestelde risicovolle projecten is een risicoanalyse gemaakt en o.a. gebruikt voor het bepalen van het benodigde weerstandvermogen in het kader van de begroting 2016.

Blz 16 alinea 1: De zin: 'De kaders enz' heeft een negatieve kwalificatie'. Onnodig. Voorstel: zin weglaten evenals de daarop volgende zin over het handboek.

Blz 16 alinea 2: De risico's worden wel benoemd in de bestuursopdracht. De analyse vindt plaats bij uitvoering van de opdracht. Voorstel: aanpassen

Blz 16 alinea 3: wijzigen in: In deze trainingen wordt uitgebreid aandacht besteed aan risicomanagement. (in 3 van de 4 trainingsdagen)

Blz 16 alinea 4: ter verduidelijking na 'rolvastheid' toevoegen, dat hier projectmanager, ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever betreft.

Blz 16 alinea 5: aan laatste zin toevoegen, dat de financiële stand van zaken met andere programma's bewaakt wordt.

Blz 17 alinea 6 laatste zin: deze conclusie is te verstrekkend op basis van 2 projecten, waarbij het deelproject De Meent in ieder geval positief is gekwalificeerd.

Blz 18 alinea 1 eerste zin. Na 'heeft gehad' toevoegen 'bij het college'. Door de organisatie zijn immers diverse zaken aangedragen en in gang gezet.

Blz 20 laatste alinea : conclusie te stellig: in het evaluatierapport zijn veel stappen vermeld naar fase 3. Aanbeveling 6 is m.i. oranje

Blz 21 Tweede alinea: De Doorbraak betrof met name een organisatieveranderingstraject, De metamorfose betrof een cultuurveranderingsprogramma. Het is goed om dat onderscheid hier te maken.

Blz 21 tweede alinea , laatste zin: 'in het dagelijks handelen en de besluitvorming over grote projecten'. Dit ligt genuanceerder. De risico's worden in PVS benoemd en in bestuursvoorstellen over grote projecten worden de risico's benoemd. In de Doorbraak en de metamorfose is het risicomanagement als cultuur element niet als zodanig organisatiebreed opgepakt maar wel bij PPI. En aangezien daar de meeste projecten en programma's worden uitgevoerd zou oranje meer op zijn plaats zijn.

Blz 21 derde alinea: het vermelden van uitspraken over belemmeringen op basis van een tweetal projecten lijkt me niet van toegevoegde waarde voor de conclusies en voor het beeld, dat de complete stap naar niveau 3 weliswaar nog niet gemaakt is maar er wel vorderingen zijn gemaakt. Zie ook mijn inleidende opmerking.

Blz 23 conclusie 1: zie opmerking blz 16 alinea 1

Blz 23 conclusie 1 tweede alinea: regel 3: 'deze cultuur' toelichten.

Blz 24 conclusie 4: vermelden dat het college de status 'groot project' inmiddels heeft vastgesteld.

Opvolgonderzoek 'Evaluatie risicomanagement grote projecten'

Reactie op ambtelijk wederhoor

Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar



Rapport

19 oktober 2015

Dick Smorenberg
Ageeth Telleman
Jelle Voets

Reactie op ambtelijk wederhoor

De rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar heeft de concept-rapportage van het opvolg-onderzoek "Evaluatie risicomanagement grote projecten" op 21 september 2015 aangeboden voor ambtelijk wederhoor. Op 13 oktober ontving de rekenkamercommissie de ambtelijke reactie waarin diverse suggesties voor aanpassing van de bevindingen zijn benoemd. Deze ambtelijke reactie is als bijlage integraal opgenomen. In deze notitie geven wij in algemene zin en per suggestie aan of en op welke wijze dit tot aanpassing van het concept-onderzoeksrapport leidt.

Reactie op ambtelijk wederhoor

Voordat wij onze reactie formuleren op de punten aangegeven in het ambtelijk wederhoor, gaan wij eerst in op het algemene beeld dat uit de ambtelijke reactie naar voren komt. U geeft aan verrast en verbaasd te zijn over de negatieve 'teneur' van het rapport met betrekking tot de projecten, de bevindingen en conclusies. In het opvolgonderzoek geven wij ons inziens feitelijk weer wat de stand van zaken op moment van onderzoek is met betrekking tot de aanbevelingen en toezeggingen die in 2012 gedaan zijn naar aanleiding van het evaluatieonderzoek. Hierin komt ook naar voren dat er op fronten vorderingen zijn gemaakt, maar deze niet voldoende zijn om het in het raadsbesluit van 13 september 2012 gewenste niveau te bereiken.

Het ambtelijk wederhoor heeft in diverse suggesties voor aanpassing van de bevindingen geresulteerd. Deze suggesties zijn verwerkt in de rapportage. Niet alle opmerkingen vormden aanleiding voor het aanpassen van de rapportage. Hieronder volgt een overzicht:

Blz 9 alinea 2 vervangen door:

Stand van zaken juni 2015

De aannemer is gecontracteerd op basis van Design en Construct, het bouwterrein is ingericht en de uitvoering is begonnen en verloopt voorspoedig. In de stuurgroep van maart 2015 laat de projectmanager weten, dat door het ontbreken van budgetten voor onvoorzien en eventuele claims van aannemers in het resterende budget van € 600.000 het totale beschikbare budget van €9,1 mln naar verwachting niet voldoende zal zijn. Een risico analyse ligt hieraan niet ten grondslag.

Deze suggestie is niet letterlijk overgenomen maar aangepast met de quote uit het stuurgroepverslag.

Blz. 11 alinea 4: Tekstaanvulling: De analyse is uitgevoerd door prof. Barkhuysen/Stibbe, op basis waarvan intensief risicomanagement is uitgevoerd op alle vijf ingediende beroepen. De gemeente heeft hierop geacteerd, met als resultaat dat vier beroepen op tijd zijn ingetrokken en alleen het beroep van de erven Molenaar is gehandhaafd. Stibbe kwalificeerde dit beroep expliciet als kansarm. De raad van state heeft dit beroep ongegrond verklaard. AZ heeft het beroep gebruikt als rechtvaardiging om contractbreuk te plegen. (Deze risicoanalyse is in uw bezit)

De aanvulling is door ons overgenomen. De laatste zin "AZ heeft.... Te plegen." Hebben we weggelaten. Dit komt later in het rapport naar voren.

Blz. 12, alinea 3: zinsdeel tekstvoorstel "Dit risico wordt volgens het college afgedekt": vervangen door: "Dit risico is afgedekt".

Voor deze formulering is gekozen omdat later in het proces bleek dat niet het volledige risico afgedekt is door deze maatregelen.

Blz. 12, alinea 3, tekstvoorstel na “meegewogen”: omdat het investeringsbesluit de realisatieovereenkomst betrof. De andere risico’s kwamen in beeld toen AZ een intentieovereenkomst met Zaanstad afsloot.

Tekstvoorstel niet overgenomen. Dit is ons inziens geen reden om de risico’s niet in een investeringsbesluit mee te wegen. De andere risico’s zijn overigens wel benoemd in de risicoanalyse uit 2011.

Blz. 13, alinea 2: niet eens met de inhoud van deze conclusie.

Zoals eerder vermeld: risicomanagement per deelgebied. Kwalificering “in het dagelijks denken en doen van dit project” heeft een andere kwalificatie als ontwikkelstadium 4, zoals gebruikt bij het project Nelson Mandelabrug. Verzoek dit te wijzigen en daarnaast per deelgebied een kwalificatie te benoemen.

Conclusie trekken wij op programma Westrand als geheel, waarbij in onderliggende opbouw uitgegaan is van de verschillen tussen de deelgebieden.

Blz. 16, alinea 1: de zin: “De kaders enz.; heeft een negatieve kwalificatie”. Onnodig.

Voorstel: zin weglaten evenals de daarop volgende zin over het handboek.

Het is ons inziens geen negatieve kwalificatie, maar een feitelijke constatering dat de kaders zoals in het onderzoek uit 2012 zijn beschreven nog steeds vigerend zijn. Met hierbij als toevoeging dat PPI bezig is met het opstellen van een nieuw handboek.

Blz. 17, alinea 6, laatste zin: deze conclusie is te verstrekkend op basis van twee projecten, waarbij het deelproject De Meent in ieder geval positief is gekwalificeerd.

In onderzoeksopzet is gekozen voor twee projecten/programma’s. Bij beide lijken de aanbevelingen en toezeggingen niet geheel te zijn opgevolgd.

Blz. 21, tweede alinea, laatste zin: “in het dagelijks handelen en de besluitvorming over grote projecten”. Dit ligt genuanceerder. De risico’s worden in PVS benoemd en in bestuursvoorstellen over grote projecten worden de risico’s benoemd. In de Doorbraak en de Metamorfose is het risicomanagement als cultuurelement niet als zodanig organisatiebreed opgepakt maar wel bij PPI. En aangezien daar de meeste projecten en programma’s worden uitgevoerd, zou oranje meer op zijn plaats zijn.

Wij zien geen aanleiding de kleur aan te passen. Aangegeven wordt dat cultuurelementen bij PPI wel zijn opgepakt. Wij willen benadrukken dat “in het dagelijks handelen en de besluitvorming over grote projecten” breder is dan alleen PPI.

Blz. 21, alinea 3: het vermelden van uitspraken over belemmeringen op basis van een tweetal projecten lijkt me niet van toegevoegde waarde voor de conclusies en voor het beeld, dat de complete stap naar niveau 3 weliswaar nog niet gemaakt is, maar er wel vorderingen zijn gemaakt. Zie ook mijn inleidende opmerking.

Wij zijn het eens met de opmerking dat de conclusie dat de stap naar niveau 3 nog niet gemaakt is, niet wordt onderbouwd door de uitspraken over belemmeringen. Deze uitspraken geven echter wel een beeld bij de achtergronden die spelen en zijn daarmee belangrijke aanknopingspunten om op in te zetten om de stap naar niveau 3 wel te maken.

Blz. 23, conclusie 1: zie opmerking blz. 16, alinea 1.

Zie ook onze opmerking bij blz. 16, alinea 1.

Bijlage

Evaluatie risicomanagement grote projecten Rapport versie 21 september 2015 Ambtelijke reactie

Mijne heren,

Alvorens ik paginagewijs uw rapport becommentarieer eerst een algemene opmerking: de geïnterviewde PPI medewerkers zijn verrast en verbaasd over de negatieve teneur van uw rapport m.b.t. de projecten, de bevindingen en conclusies. In de interviews zijn de momenten, waarop de risico's en de beheersing daarvan aan de orde zijn geweest in de projecten uitgebreid toegelicht. Een omissie in de projecten is geweest, dat dit niet altijd gedocumenteerd is, wat u noemt niet expliciet gemaakt is.

Tevens is door de organisatie regelmatig het initiatief genomen om met portefeuillehouder en/of college het onderwerp risicomanagement verder te ontwikkelen.

Wijzigingsvoorstellen:

Blz 9 alinea 2 vervangen door:

Stand van zaken juni 2015

De aannemer is gecontracteerd op basis van Design en Construct, het bouwterrein is ingericht en de uitvoering is begonnen en verloopt voorspoedig. In de stuurgroep van maart 2015 laat de projectmanager weten, dat door het ontbreken van budgetten voor onvoorzien en eventuele claims van aannemers in het resterende budget van € 600.000 het totale beschikbare budget van 9,1 mln naar verwachting niet voldoende zal zijn. Een risico analyse ligt hieraan niet ten grondslag.

Blz. 9 alinea 4 zin beginnend met 'Echter werden de risico's ...' vervangen door: 'De risico's m.b.t. aanbesteding, baatbelasting en beperkt krediet zijn met regelmaat besproken in het projectteam en vervolgens gedeeld met de bestuurlijk opdrachtgever.'

Blz. 10 Westrand alinea 2: het programma i.p.v. *project* Westrand bestaat uit drie deelgebieden, die ieder hun eigen projectleiding kennen en risicomanagement. In het kader van het programma wordt de verbinding gelegd tussen de drie deelgebieden en andere ontwikkelingen en beleid van de gemeente. Er is geen sprake van een integraal risicomanagement, zoals een aantal keren wordt vermeld. Verzoek de teksten op diverse plaatsen conform aan te passen.

Blz. 11 alinea 4: Tekstaanvulling: De analyse is uitgevoerd door prof. Barkhuysen/Stibbe, op basis waarvan intensief risicomanagement is uitgevoerd op alle vijf ingediende beroepen. De gemeente heeft hierop geacteerd, met als resultaat dat vier beroepen op tijd zijn ingetrokken en alleen het beroep van de erven Molenaar is gehandhaafd. Stibbe kwalificeerde dit beroep expliciet als kansarm. De raad van state heeft dit beroep ongegrond verklaard. AZ heeft het beroep gebruikt als rechtvaardiging om contractbreuk te plegen. (Deze risicoanalyse is in uw bezit)

Blz. 12 alinea 1: verzoek tekst 'integrale enz' aan te passen n.a.v. bovenstaande opmerking op blz 10.

Blz. 12 alinea 1: de uitdrukking 'enige vorm' doet m.i. geen recht aan de geschetste risicomanagement inspanningen.

Blz. 12 alinea 3 zinsdeel tekstvoorstel: 'Dit risico wordt volgens het college afgedekt': vervangen door: 'Dit risico is afgedekt'

Blz. 12 alinea 3 tekstvoorstel na 'meegewogen': , omdat het investeringsbesluit de realisatieovereenkomst betrof.

De andere risico's kwamen in beeld toen AZ een intentieovereenkomst met Zaanstad afsloot.

Blz. 12 alinea 4 zin 'Onduidelijk is': in het interview is aangegeven dat de risicoanalyse in de projectgroep van juli 2013 uitgebreid is besproken.

Blz. 13 alinea 2: Niet eens met de inhoud van deze conclusie. Zoals eerder vermeld: risicomanagement per deelgebied.

Kwalificering 'in het dagelijks denken en doen van dit project' heeft een andere kwalificatie als ontwikkelstadium 4, zoals gebruikt bij het project Nelson Mandela brug. Verzoek dit te wijzigen en daarnaast per deelgebied een kwalificatie te benoemen.

Blz. 15 alinea 3: De notitie is inmiddels door BenW in september vastgesteld.

Toevoeging: van alle vastgestelde risicovolle projecten is een risicoanalyse gemaakt en o.a. gebruikt voor het bepalen van het benodigde weerstandvermogen in het kader van de begroting 2016.

Blz. 16 alinea 1: De zin: 'De kaders enz.' heeft een negatieve kwalificatie'. Onnodig. Voorstel: zin weglaten evenals de daarop volgende zin over het handboek.

Blz. 16 alinea 2: De risico's worden wel benoemd in de bestuursopdracht. De analyse vindt plaats bij uitvoering van de opdracht. Voorstel: aanpassen

Blz. 16 alinea 3: wijzigen in: In deze trainingen wordt uitgebreid aandacht besteed aan risicomanagement. (in 3 van de 4 trainingsdagen)

Blz. 16 alinea 4: ter verduidelijking na 'rolvastheid' toevoegen, dat hier projectmanager, ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever betreft.

Blz. 16 alinea 5: aan laatste zin toevoegen, dat de financiële stand van zaken met andere programma's bewaakt wordt.

Blz. 17 alinea 6 laatste zin: deze conclusie is te verstrekkend op basis van 2 projecten, waarbij het deelproject De Meent in ieder geval positief is gekwalificeerd.

Blz. 18 alinea 1 eerste zin. Na 'heeft gehad' toevoegen 'bij het college'. Door de organisatie zijn immers diverse zaken aangedragen en in gang gezet.

Blz. 20 laatste alinea: conclusie te stellen: in het evaluatierapport zijn veel stappen vermeld naar fase 3. Aanbeveling 6 is m.i. oranje

Blz. 21 Tweede alinea: De Doorbraak betrof met name een organisatieveranderingstraject, De metamorfose betrof een cultuurveranderingsprogramma. Het is goed om dat onderscheid hier te maken.

Blz. 21 tweede alinea, laatste zin: 'in het dagelijks handelen en de besluitvorming over grote projecten'. Dit ligt genuanceerder. De risico's worden in PVS benoemd en in bestuursvoorstellen over grote projecten worden de risico's benoemd. In de Doorbraak en de metamorfose is het risicomanagement als cultuur element niet als zodanig organisatiebreed opgepakt maar wel bij PPI. En aangezien daar de meeste projecten en programma's worden uitgevoerd zou oranje meer op zijn plaats zijn.

Blz. 21 derde alinea: het vermelden van uitspraken over belemmeringen op basis van een tweetal projecten lijkt me niet van toegevoegde waarde voor de conclusies en voor het beeld, dat de complete stap naar niveau 3 weliswaar nog niet gemaakt is maar er wel vorderingen zijn gemaakt. Zie ook mijn inleidende opmerking.

Blz. 23 conclusie 1: zie opmerking blz. 16 alinea 1

Blz. 23 conclusie 1 tweede alinea: regel 3: 'deze cultuur' toelichten.

Blz. 24 conclusie 4: vermelden dat het college de status 'groot project' inmiddels heeft vastgesteld.



Rekenkamer Commissie gemeente Alkmaar

Uw kenmerk
2015/017

Uw brief d.d.
26-10-2015

Onderwerp
Opvolgonderzoek evaluatie
risicomanagement grote projecten

Ons kenmerk

Behandeld door
E. J. Kroon

Toestelnummer
06 1104 2181

Bijlagen
-

Datum
17-11-2015

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Wij willen graag gebruik maken van de door u geboden gelegenheid om te reageren op het concept eindrapport opvolgonderzoek evaluatie grote projecten.

Met dit onderzoek wordt vervolg gegeven aan de onderzoeksbevindingen en aanbevelingen uit 2012 van het onderzoek 'Evaluatie risicomanagement grote projecten'. Onderzocht is op welke wijze de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport en de besluiten van de raad bij de verdere professionalisering in acht genomen zijn.

Terecht concludeert u dat er in de onderzochte periode stappen gezet zijn om het projectmanagement in relatie tot het risicomanagement te verbeteren, echter dat het in de praktijk nog niet optimaal functioneert. Hiertoe heeft het college juist de afgelopen maanden stappen gezet.

Er is een wegingstabel ontwikkeld voor het objectief classificeren van gemeentelijke projecten en programma's als groot/risicovol project, op basis van criteria als financiële risico's, financiële omvang, maatschappelijk draagvlak, juridisch en politiek-bestuurlijk aspecten. Aanvullend is een rapportagesystematiek ontwikkeld voor de risicovolle projecten. De rapportage kan volledig toegespitst worden op de informatiebehoefte van de raad omdat er een tussenstap ingebouwd is voor de auditcommissie. Door de conceptrapportage eerst in de auditcommissie te brengen kan aangesloten worden op de actuele politiek bestuurlijke wensen m.b.t. de relevante risicovolle projecten. Voor deze rapportagesystematiek vormt het PVS, project volgsysteem, de basis. De afdeling PPI vervolmaakt het PVS momenteel door de informatiebehoeften van de onderscheiden gebruikers te verwerken. De rapportages die uit het PVS worden gegenereerd zijn allereerst ondersteunend voor het projectmanagement zelf. Door selectie en aggregatie van het PVS worden rapportages samengesteld gericht op de informatiebehoefte van college of raad. Deze rapportagesystematiek zal de komende periode operationeel worden.

Met deze verbeterstappen wordt de doorontwikkeling naar ontwikkelingsstadium 3 gezet. Deze doorontwikkeling is overigens al ingezet bij verschillende projecten, zo wordt de Rismanmethode sinds

* bezoekadres
LANGESTRAAT 97
* postadres
POSTBUS 53
1800 BC ALKMAAR

* bank
POSTBANK 116121
BNG 28.50.00.179

* telefoon
(072) 548 88 88
* telefax
(072) 548 87 77



gemeente **ALKMAAR**

2013 al standaard gebruikt bij alle projecten binnen PPI. Maar met deze verbeterstappen wordt het risicomanagement bij projecten zorgvuldiger en meer gestructureerd gedocumenteerd, worden de risico's expliciet en transparant gemaakt voor ambtelijke organisatie en het bestuur en wordt daarmee de noodzakelijke bewustwording van de risico's en de denkbare en mogelijke beheersing ervan verhoogd. Daarnaast is in de afgelopen jaren gebruik gemaakt van de risicomanagement systematiek Naris om de financiële risico's te vertalen naar de benodigde hoogte van het weerstandsvermogen.

Op grond van bovenstaande vinden wij uw conclusies dat de gemeente een teleurstellende ontwikkeling heeft doorgemaakt t.a.v. het risicomanagement grote projecten, dat men is blijven steken in ontwikkelingsstadium 2 en dat het raadsbesluit van 13 september 2012 niet dan wel slechts ten dele is uitgevoerd absoluut onterecht en geen recht doen aan de gerealiseerde verbeterstappen. Het klopt dat de verbeterstappen lang op zich hebben laten wachten. Daar zijn redenen voor aan te voeren. Deze zijn ook de afgelopen maanden veelvuldig met de raad gedeeld. Het college onderkent evenwel ten volle de meerwaarde van een goed ontwikkeld risicomanagement maar hecht ook aan een zorgvuldig en goed geïntegreerd instrumentarium voor college en raad. In de afweging van urgentie en prioriteiten ontbrak het tot voor kort aan mogelijkheden voor voldoende inzet op dit dossier.

Wij zullen op korte termijn onze voorstellen aan de gemeenteraad ontvouwen. Daarbij willen wij graag van de gemeenteraad vernemen of deze voorstellen in voldoende mate tegemoetkomen aan hun wensen en mogelijkheden om de controlerende verantwoordelijkheden van de gemeenteraad effectief te maken.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Alkmaar,

P.M. Bruinooge, burgemeester

mw W.J. Pelk MBA, waarnemend secretaris



Het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Alkmaar
Postbus 53
1800 BC ALKMAAR

Rekenkamercommissie

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2015/021

Toestelnummer
072-5489342

Uw brief d d

Behandeld door
N.J.M. Appelman

Bijlagen

Onderwerp

Reactie op bestuurlijk wederhoor
opvolgonderzoek 'Evaluatie
risicomanagement grote projecten'

Datum
26.11.2015

Geacht college,

Hartelijk dank voor uw reactie op het concepteindrapport 'Opvolgonderzoek Evaluatie risicomanagement grote projecten', per brief van 17 november 2015.

Het is goed te vernemen dat het college de afgelopen maanden stappen heeft gezet om het projectmanagement in relatie tot risicomanagement te verbeteren. Zeker het identificeren van grote projecten en het inrichten van een rapportagesystematiek is een belangrijke stap in de goede richting.

U geeft aan dat met deze verbeterstappen de doorontwikkeling naar ontwikkelingsstadium 3 is gezet. Het opvolgonderzoek zegt min of meer hetzelfde, namelijk Alkmaar is nog bezig om van stadium 2 naar 3 te geraken. Ruim drie jaar na het eerste onderzoek over risicomanagement bij grote projecten heeft de gemeente Alkmaar beperkte voortgang geboekt. De ambities die zijn afgesproken met de raad zijn slechts deels waargemaakt. De conclusies en aanbevelingen in onze oplegnotitie spreken in dat kader voor zichzelf, evenals onze toevoeging dat wij dit een teleurstellende ontwikkeling vinden. Wij delen uw opvatting dat onze conclusies "...absoluut onterecht en geen recht doen aan de gerealiseerde verbeterstappen" dan ook niet. Onze teleurstelling heeft zeker ook betrekking op de gezamenlijke ambitie van college en raad om in ontwikkelingsstadium 4 te komen.

Zoals al gesteld, het is goed te vernemen dat het college stappen heeft gezet, op korte termijn met nieuwe voorstellen komt en deze ook met de raad bespreekt en verder brengt. Wij rekenen er op dat de raad ook ons opvolgonderzoek en de hierin gedane aanbevelingen betreft in deze discussie.

In dit licht willen wij ook de aandacht vragen voor onze afsluitende aanbeveling, namelijk om "het risicomanagement bij (grote) projecten over 2/3 jaar opnieuw te evalueren en te bezien of Alkmaar dan wel de gewenste ontwikkeling naar niveau 3 of 4 heeft doorgemaakt". Risicomanagement bij projecten is van belang voor een stad als Alkmaar, een belang dat volgens ons wordt onderschreven door alle betrokken partijen. En dat is een belangrijke voorwaarde!

* bezoekadres
LANGESTRAAT 97
* postadres
POSTBUS 53
1800 BC ALKMAAR

* bank
POSTBANK 116121
BNG 28.50.00.179

* telefoon
(072) 548 88 88
* telefax
(072) 548 87 77

Vervolg brief (blz.2)

d.d.

26.11.2015

Wij wensen u veel succes bij het implementeren van verdere verbeterstappen en rekenen op een mooie doorontwikkeling naar stadium 3 en later stadium 4.

Hoogachtend,
namens de rekenkamercommissie Alkmaar,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom.

N.J.M. Appelman,
voorzitter