

**Evaluatie Risicomanagement
van grote projecten**

Rekenkamercommissie Gemeente Alkmaar

Samenstelling

Leden:

N.J.M. Appelman (voorzitter)

E.N.J. Bolten

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. CONCLUSIES	4
2.1. DOEL VAN DE STATUS 'GROOT PROJECT'	4
2.2. PROJECTMANAGEMENT IN RELATIE TOT RISICOMANAGEMENT	4
3. AANBEVELINGEN	6
3.1. AANBEVELINGEN VOOR HET COLLEGE	6
3.2. AANBEVELINGEN VOOR DE RAAD	6

Bijlage 1: onderzoeksrapport Twynstra Gudde (6 april 2012)

Bijlage 2: ambtelijk wederhoor (22 maart 2012)

Bijlage 3: reactie Twynstra Gudde op het ambtelijk wederhoor (5 april 2012)

Bijlage 4: bestuurlijk wederhoor (15 mei 2012)

Bijlage 5: reactie Rekenkamercommissie op bestuurlijk wederhoor (22 mei 2012)

1. Inleiding

De rekenkamercommissie Alkmaar heeft een onderzoek uitgevoerd naar het risicomanagement van grote projecten. Het gaat daarbij niet alleen om infrastructurele - en bouwprojecten, maar ook om andersoortige grote projecten. De rekenkamercommissie heeft om de volgende redenen voor dit onderzoek gekozen:

1. In de begroting 2011 heeft het College geschreven dat er “nog geen volledig beeld is van alle risico's die samenhangen met de grote projecten”. Dit is opmerkelijk omdat inzicht in risico's essentieel is om ze te kunnen beheersen;
2. De rekenkamercommissie heeft signalen opgevangen dat de beheersing van grote projecten nog niet op het gewenste niveau is.

Het doel van het onderzoek is te leren van de praktijk door succes- en faalfactoren bij het risicomanagement van grote projecten te benoemen.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe en in welke mate heeft de gemeente Alkmaar het risicomanagement van grote projecten georganiseerd en geborgd, zodat de diverse risico's die zich kunnen voordoen voldoende beheerst worden?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Wat zijn grote projecten en hoe zijn ze georganiseerd?
2. Hoe is het projectmanagement in relatie tot het risicomanagement georganiseerd en geborgd?
3. Hoe is het risicomanagement van grote projecten georganiseerd en geborgd?
4. Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het risicomanagement van grote projecten?

De rekenkamercommissie heeft Twynstra Gudde opdracht gegeven het onderzoek uit te voeren. Het onderzoek richt zich op het risicomanagement van grote projecten tussen 2006 en 2011. Het is uitgevoerd in de periode juni tot en met december 2011.

Het rapport van Twynstra Gudde is opgenomen in bijlage 1. De ambtelijke en bestuurlijke wederhoorreacties en de reacties van Twynstra Gudde respectievelijk de rekenkamercommissie zijn opgenomen in de bijlagen 2 tot en met 5.

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn zes grote projecten¹ onderzocht, waarvan drie diepgaand, te weten Bestevaer Tracé, Bus-on-Line en Overdie Sociaal. Naast documentenstudie en gesprekken met betrokkenen bij het risicomanagement is er een enquête gehouden onder alle raadsleden.

In de programmabegroting 2011 zijn 14 projecten benoemd als 'groot project'. De door de gemeente Alkmaar gehanteerde criteria hiervoor zijn:

- politieke gevoeligheid;
- sectoroverstijgend;
- grote betrokkenheid van externe partijen;
- complex;
- groot afbreukrisico;
- bestuurlijke prioriteit.

¹Bestevaer Tracé, Bus-On-Line, De Mare, Overdie Sociaal, Schelphoek en Schermereiland-Rooie dorp

2. Conclusies

De rekenkamercommissie onderschrijft de conclusies van het rapport van Twynstra Gudde, die als volgt zijn samen te vatten:

2.1. Doel van de status 'groot project'

Het doel van het toekennen van de status 'groot project' is om zo'n project beter te kunnen beheersen (het project krijgt meer aandacht in de organisatie). In de praktijk kent het College de status van een 'groot project' toe aan de hand van criteria uit de *Leidraad projectmatig en programmatisch werken* (2009, zie de 1^e alinea van de Inleiding). Dit kan zowel een top down- als een bottom up besluit zijn (op advies van het Alkmaars Management Team). De Raad heeft geen rol bij het toekennen van deze status.

Het onderzoek toont aan dat de Raad te weinig inzicht heeft in de verantwoording van keuzes van de portefeuille 'grote projecten'. Hierdoor is controle van deze keuzes niet mogelijk. Daarnaast zijn de huidige criteria niet specifiek genoeg om te kunnen controleren of de huidige 'grote projecten' ook daadwerkelijk dé grote projecten van de gemeente zijn. Uit de raadsenquête komt naar voren dat ongeveer de helft van de raadsleden van mening is dat de raad de risico's van grote projecten goed controleert.

2.2 Projectmanagement in relatie tot risicomanagement

a. Kader

Sinds 2006 hanteert de gemeente Alkmaar kaders rondom risicomanagement (Kadernota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2006-2010 en de geactualiseerde versie 2011-2014). De Gemeenteraad bepaalt om de 4 jaar en controleert de naleving daarvan door het College. Verder heeft het College in 2009 de *Leidraad projectmatig en programmatisch werken* vastgesteld. Dit document is een actualisatie van het oude document 'aanpak projectmatig werken' uit 2006 waarin ook richtlijnen omtrent het benoemen en beheersen van risico's waren opgenomen.

Het College is bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het risicomanagementbeleid.

Het Alkmaars Management Team (AMT) is ambtelijk eindverantwoordelijk, waarbij per project een sectorhoofd als ambtelijk opdrachtgever is aangesteld door het College. De primaire ambtelijke verantwoordelijkheid ligt bij de, door het AMT benoemde, projectmanager. Het is zijn of haar verantwoordelijkheid te zorgen voor het risicomanagement van het project, waaronder het uitvoeren van risicoanalyses. De afdelingen Concernondersteuning en Concerncontrol zijn de centrale regievoerders. Zij ondersteunen de sectorale risicocoördinatoren (voor de grote projecten is dat de projectcontroller).

Tot voor kort lag de focus van het risicomanagement op het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen. Vanaf 2012 is het de taak van de projectcontroller om deze focus te verbreden.

Het projectmanagement van grote projecten ten aanzien van risicomanagement is op papier afdoende geregeld. Door het beschrijven van rollen, taken, verantwoordelijkheden, projectfasering, opbouw van de startnotitie en risicomanagement is voldaan aan de algemene beginselen van projectmatig werken in het algemeen en risicomanagement in het bijzonder.

Het risicomanagement van grote projecten voldoet in de onderzochte projecten tussen 2006 en 2011 echter nog niet aan alle kaders die de gemeente heeft gesteld. Vanaf 2011 zijn er wel risicoanalyses uitgevoerd maar er zijn in zijn algemeenheid nog geen

beheersmaatregelen ontwikkeld en geïmplementeerd. De leidraad lijkt binnen de organisatie voldoende bekend te zijn, maar wordt nauwelijks nageleefd. Bij fysieke projecten wordt de leidraad overigens beter gevolgd dan bij sociale projecten.

Inhoudelijk is er een aantal punten rondom projectmanagement dat op basis van de gehanteerde normen aandacht behoeft. Hierbij gaat het vooral om de rol van de ambtelijk opdrachtgever, de invulling van de fasering, de status van een programma ten opzichte van een groot project en de beschikbaarheid van actuele financiële overzichten.

b. Risicoanalyses

Uit het onderzoek blijkt dat er tot 2006 zelden expliciete en gedegen risicoanalyses zijn uitgevoerd. Na 2006 zijn er frequenter gedegen risicoanalyses uitgevoerd. In het onderzochte grote project van de meest recente data (Bestevaer) is dit goed zichtbaar. De voorgeschreven frequentie (in elke projectfase een risicoanalyse) is in de praktijk niet nageleefd. De rekenkamercommissie is van mening dat deze verplichte frequentie voor grote projecten, waar fases soms wel jaren duren, aan de lage kant is. Juist voor 'grote projecten' hadden wij specifiekere eisen verwacht waarbij er tenminste 1 keer per jaar een risicoanalyse wordt uitgevoerd.

De risicoanalyses van de onderzochte projecten zijn - getuige slechts enkele benoemde risico's - niet compleet en vaak alleen door de projectmanager uitgevoerd. Tijdens het onderzoek zijn geen documenten aangetroffen, waaruit blijkt, dat voor onderscheiden risico's een onderbouwde keuze is gemaakt uit de vier mogelijke vormen van risicobeheersing: accepteren, beperken, verzekeren, vermijden.

c. Risico's

Bij de besluitvorming worden de risico's van een groot project niet expliciet afgezet tegen de (risiconeutrale) bereidheid van de gemeente Alkmaar om risico's te nemen (ofwel de mogelijke invloed op het weerstandsvermogen). Uit het onderzoek blijkt, dat de risico's en beheersmaatregelen niet expliciet en regelmatig besproken worden tijdens het projectteamoverleg, waardoor de risico's en de beheersing daarvan niet structureel gemonitord worden.

Daarnaast zien wij dat de bestuurlijke opdrachtgever soms geen prijs stelt op een uitgebreid overzicht van de (mogelijke) risico's. Binnen het College zijn afwegingen gemaakt over (de formulering van) de risico's, die voor derden soms niet inzichtelijk zijn en die geen recht lijken te doen aan de ambtelijk geformuleerde risico's. Aan de andere kant komen er vanuit de Raad weinig vragen over of opmerkingen op de *Rapportage grote projecten*. Wij vinden het dan ook opvallend, dat uit de uitgevoerde raadsenquête vervolgens blijkt, dat de Raad meer geïnformeerd wil worden over de risico's van de grote projecten.

d. Evaluatie

In de *Leidraad projectmatig en programmatisch werken* is geen procedure vastgelegd voor de evaluatie van het risicomangement in grote projecten. Ook in de praktijk wordt er geen evaluatie uitgevoerd, zelfs niet na opgetreden risico's. Daardoor wordt er nauwelijks lering getrokken uit opgedane ervaringen.

e. Ontwikkelfase

Alkmaar bevindt zich in de tweede van de vijf ontwikkelingsfasen van risicomangement. De gemeente heeft kaders vastgesteld waaraan het risicomangement van grote projecten dient te voldoen. Pas als de gestelde kaders omtrent risicomangement in de praktijk structureel worden nageleefd, is fase 3 van toepassing. Eén van de gestelde kaders is het benoemen en treffen van beheersmaatregelen. De rekenkamercommissie komt tot de conclusie dat het risicomangement nog weinig verankerd is in de dagelijkse manier van werken en denken van projectmanagers en –medewerkers en hun bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgevers.

Risicomangement is in de praktijk gericht op het voldoen aan de wettelijke verplichtingen, die volgen uit het *Besluit Begroting en Verantwoording*, dat stelt dat de gemeente een onderbouwd weerstandsvermogen moet hebben. Het Alkmaarse risicomangement is naar de mening van de rekenkamercommissie veelal een op zichzelf staand doel en wordt in de praktijk niet gebruikt als middel voor het sturen en beheersen van (grote) projecten. Het is wel waarneembaar dat er frequenter risicoanalyses worden uitgevoerd. Wij zijn van mening dat dit een stapje in de goede richting is.

Nu staat Alkmaar voor de uitdaging om de geïnterviewde risico's om te zetten in concrete beheersmaatregelen die in de praktijk gemonitord worden. Pas dan is fase 3 van toepassing. Wij gaan er vanuit dat deze ingezette ontwikkeling tijdens ons follow up onderzoek zichtbaar zal zijn.

3. Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies onderkent de rekenkamercommissie een aantal verbeterpunten waardoor het risicomangement van grote projecten doelmatiger en doeltreffender kan worden.

3.1 Aanbevelingen voor het college

1. De rekenkamercommissie beveelt het college aan het projectmanagement in relatie tot risicomangement 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 risicomangement 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 risicomangement, 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.

3.2 Aanbevelingen voor de raad

1. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan meer gebruik te maken van de hem 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 risico analyses, beheersmaatregelen en financiële overzichten gedurende het jaar behoort tot het instrumentarium van de raad.
2. Tenslotte hecht de rekenkamercommissie er aan dat de Raad meer interesse toont in grote projecten. De Raad geeft dit weliswaar aan in de enquête, maar hiervan blijkt in de praktijk weinig. Grote projecten zijn belangrijk voor de gemeente Alkmaar

zowel vanwege de financiële omvang als vanwege de verbetering die met een groot project wordt beoogd voor de stad. Dit verdient de aandacht van College en Raad.

Rekenkameronderzoek

Risicomanagement van grote projecten van de gemeente Alkmaar
6 april 2012

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Rekenkameronderzoek

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Risicomanagement van grote projecten van de gemeente Alkmaar

drs. D. van Well - Stam
D.S.C. Ensberg-Kleijkers MSc
drs. D.A.G. Smorenberg
drs. M. Hooftman

Amersfoort, 6 april 2012
590574/DSE/IBE

Samenvatting

Aanleiding en onderzoek

Van de vele projecten die de gemeente Alkmaar uitvoert, zijn er in de programmabegroting 2011 in totaal 14 benoemd als 'groot project', met als doel deze beter te kunnen beheersen. In de begroting 2011 heeft het College aangegeven dat er "nog geen volledig beeld is van alle risico's die samenhangen met de grote projecten". Daarnaast heeft de rekenkamercommissie signalen opgevangen dat de beheersing van grote projecten nog niet op het gewenste niveau is. Aanleiding voor de rekenkamercommissie om een onderzoek te starten naar het risicomanagement bij grote projecten in de gemeente Alkmaar.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe en in welke mate heeft de gemeente Alkmaar het risicomanagement van grote projecten georganiseerd en geborgd, zodat de diverse risico's die zich kunnen voordoen voldoende beheerst worden?

Om deze vraag te beantwoorden zijn zes projecten¹ onderzocht waarvan drie diepgaand: Bestevaer Tracé, Bus-On-Line en Overdie Sociaal. Hiertoe is documentstudie verricht en zijn gesprekken gevoerd met een raadsdelegatie, met bestuurlijk opdrachtgevers, ambtelijk opdrachtgevers, projectleiders en andere betrokkenen bij het risicomanagement zoals de concern- en projectcontroller. Tevens is er een enquête uitgezet onder alle raadsleden met vragen over het risicomanagement van grote projecten in het algemeen en bij de onderzochte projecten in het bijzonder. De bevindingen hieruit hebben wij gelegd langs de meetlat van ons normenkader. De normen komen voort uit de visie van Twynstra Gudde op risicomanagement die is gebaseerd op de RISMAN-methode² en ISO31000. Bovendien is het uitgangspunt dat de (project)organisatie minimaal dient te voldoen aan de algemene beginselen van projectmatig werken.

¹ Bestevaer Tracé, Bus-On-Line, De Mare, Overdie Sociaal, Schelphoek en Schermereiland – Rooie Dorp

² De RISMAN-methodiek is in de jaren '90 ontwikkeld door Twynstra Gudde in samenwerking met Rijkswaterstaat Bouwdienst, TU Delft, Gemeentewerken Rotterdam en ProRail. Zie hiervoor: D. van Well-Stam, F. Lindenaar, S. van Kinderen, B. van den Bunt, *Risicomanagement voor projecten: de Risman-methode toegepast*, Spectrum, 2003

Conclusies

Doel en toekennen status groot project

Het doel van het benoemen van grote projecten is ze beter te kunnen beheersen (meer aandacht in de organisatie), maar ook om de ontwikkelingen bij deze cruciale projecten vanuit de Raad beter te kunnen monitoren. Dit laatste gebeurt via de rapportage grote projecten. In de praktijk kent het College de status van een 'groot project' toe aan de hand van in de *Leidraad projectmatig en programmatisch werken* (2009) geformuleerde criteria om te bepalen wanneer een project een 'groot project' is³. Dat kan zowel een top down- als een bottom up-besluit zijn (op advies van het Alkmaars Management Team). De Raad speelt geen rol bij het toekennen van deze status.

In dit onderzoek concluderen wij dat de Raad te weinig invloed heeft op de samenstelling van de portefeuille 'grote projecten' en dat huidige criteria niet specifiek genoeg zijn om te kunnen controleren of de huidige 'grote projecten' ook daadwerkelijk dé grote projecten van de gemeenten zijn. In de raadsenquête geeft meer dan de helft van de raadsleden aan dat de lijst in principe transparant tot stand komt. Echter, bij de vraag wat grote projecten zijn wordt ook vaak genoemd: projecten van meer dan € 1 miljoen.

Voor de (grote) projecten heeft de gemeente Alkmaar zichzelf ook kaders gesteld waaraan het dient te voldoen in het kader van risico- en projectmanagement. Het heeft echter tot 2006 geduurd voordat er kaders waren rondom risicomangement (*Kadernota Risicomangement en Weerstandvermogen 2006-2010*) en zelfs tot 2009 totdat er een eenduidig vastgelegde methode met betrekking tot projectmatig of planmatig werken was (*Leidraad projectmatig en programmatisch werken*). Deze leidraad is overigens wel een actualisatie van het oude document 'aanpak projectmatig werken' uit 2006, waarin ook richtlijnen omtrent het benoemen en beheersen van risico's waren opgenomen.

Projectmanagement i.r.t. risicomangement

Wij concluderen dat het projectmanagement van grote projecten in relatie tot risicomangement op papier afdoende geregeld is:

- de rollen, taken en verantwoordelijkheden (bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, projectmanager en projectteam)
- de projectfasering
- opbouw startnotitie
- risicomangement

zijn zodanig beschreven dat voldaan wordt aan de algemene beginselen van projectmatig werken in relatie tot risicomangement.

³ Politiek gevoelig, inhoudelijk, organisatorisch of bestuurlijk complex, sectoroverstijgend, groot afbreukrisico (financieel, maatschappelijk, bestuurlijk) en/of bestuurlijke prioriteit.

Twynstra Gudde

Het projectmanagement in relatie tot risicomanagement voldoet in de onderzochte projecten echter niet aan de kaders die de gemeente zichzelf heeft gesteld. Er is een groot verschil in de bekendheid en inbedding van de leidraad binnen de organisatie; bij fysieke projecten wordt de leidraad meer gevolgd dan bij sociale projecten. Ten aanzien van het projectmanagement in relatie tot risicomanagement is een aantal punten aangegeven waar naar onze normen het projectmanagement verbeterd moet worden: de invulling van de rol van de ambtelijk opdrachtgever, toepassen van fasering in de praktijk, de status van een programma in plaats van een groot project en de verbetering van de financiële beheersing (beschikbaarheid van actuele financiële overzichten.).

Risicomanagement van grote projecten

Ten aanzien van het risicomanagement staat veel op papier beschreven, echter, er is pas recent begonnen met het structureren hiervan richting de projecten.

Het College is bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de gemeente en daarmee ook voor al het beleid en de bijkomende risico's. De verantwoordelijkheid voor risico's ligt bij de lijnorganisatie en het projectmanagement. Voor grote projecten betekent dit dat de projectmanager verantwoordelijk is voor het daadwerkelijk uitvoeren van risicoanalyses en het risicomanagement van het project. Formeel zijn de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever verantwoordelijk om op de uitvoering hiervan toe te zien. Tot 2006 zijn er zelden expliciete en gedegen risicoanalyses uitgevoerd. Na 2006 zijn er frequenter risicoanalyses uitgevoerd waaronder een aantal expliciete en gedegen analyses zoals bij het Bestevaer Tracé.

De concerncontroller is gemeentebreed verantwoordelijk voor het proces van het risicomanagement en heeft daarvoor binnen de sectoren een risicomanagementcoördinator aangesteld. Voor grote projecten is dat de projectcontroller. Hiermee is de borging op papier ook decentraal belegd. Er is vanuit de concerncontrol veel aandacht geweest voor het van de grond krijgen van het risicomanagement bij de grote projecten. Echter door de focus op het weerstandsvermogen, de weerstand van de projectmanagers met het invullen van NARIS, de wisselingen van projectcontrollers en de vele administratieve werkzaamheden is dit nooit echt goed van de grond gekomen. Sinds eind 2010 wordt dit onder aanvoering van de huidige projectcontroller beter opgepakt. Met de verandering van aansturing van de projectcontroller (die per 1 december 2011 onder stafafdeling Concerncontrol valt in plaats van de sector Stadsontwikkeling) is de aansturende en procesmatige borging moeilijker te realiseren en in onze ogen ook een aandachtspunt.

Twynstra Gudde

Het proces van het risicomanagement staat ook op hoofdlijnen beschreven in de genoemde kaderstellende documenten en die voldoet ook grotendeels aan onze normen voor processtappen. In die documenten staat voornamelijk wat moet worden gedaan (risico-inventarisatie, risicoanalyse, risicobeoordeling en inventarisatie maatregelen), maar niet hoe. Daarnaast is door het risicomanagementproces in twee documenten anders weer te geven een onwenselijke discrepantie ontstaan en mist de leidraad twee belangrijke stappen in het risicomanagementproces, het implementeren van de beheersmaatregelen en het evalueren. Dit heeft er dan ook mede toe geleid dat de theorie niet in de dagelijkse praktijk van de projecten is geland:

- Tot 2006 zijn er zelden expliciete en gedegen risicoanalyses uitgevoerd.
- De voorgeschreven frequentie (in elke fase een risicoanalyse) is in de praktijk niet overal nageleefd. Daarnaast achten wij deze verplichte frequentie voor grote projecten, waar fases soms wel jaren duren, aan de lage kant. Juist voor 'grote projecten' verwachten wij hier specifiekere eisen waarbij er tenminste 1-2 keer per jaar een risicoanalyse wordt uitgevoerd.
- De risicoanalyses van de onderzochte projecten waren - getuige slechts enkele benoemde risico's - niet compleet en vaak ook individueel uitgevoerd.
- In het proces en in de uitgevoerde analyses missen wij een eerste belangrijke stap, namelijk het vaststellen van het doel van de risicoanalyse. In RISMAN-termen is dit de Ongewenste TopGebeurtenis. Zonder het benoemen hiervan is een goede focus van de risicoanalyse ons inziens onmogelijk.
- De risico's van een groot project zijn bij besluitvorming niet direct gerelateerd aan de bereidheid van de gemeente Alkmaar om risico's te nemen (zijnde risiconeutraal). Met andere woorden; er is nooit bij besluitvorming een link gelegd naar wat de risico's bij het aangaan van het project betekenen voor het gemeentebrede weerstandsvermogen.
- Risico's en beheersmaatregelen komen niet expliciet, regelmatig terug in de projectteamoverleggen, waardoor risico's en voortgang op beheersing niet structureel gemonitord worden.

Twynstra Gudde

- Het College lijkt soms niet ontvankelijk te zijn voor een overzicht van (mogelijke) risico's. De door de ambtenaren geïnventariseerde risico's en bijbehorende nota's worden soms aangepast (afgezwakt) door de bestuurlijke opdrachtgever, voordat ze naar het College werden verstuurd ter besluitvorming. Binnen het College zijn afwegingen gemaakt over risico's of de formulering van risico's, die voor derden soms niet inzichtelijk waren en die geen recht leken te doen aan de geformuleerde risico's in het ambtelijke traject. Aan de andere kant komen er vanuit de politiek weinig vragen of opmerkingen op de rapportage grote projecten en de bijbehorende risico's. Opvallend is wel dat juist uit de raadsenquête blijkt dat de Raad meer geïnformeerd wil worden over de risico's van projecten.
- Er lijkt geen sprake te zijn geweest van evaluatie van het risicomanagement in grote projecten, ook niet na opgetreden risico's. Dit is nergens in een werkwijze vastgelegd. Sterker nog, dit onderdeel (evaluatie) is in de leidraad niet eens meer onderdeel van het voorgeschreven risicomanagementproces en komt ook in praktijk niet of nauwelijks voor.

Het risicomanagement voldoet in de dagelijkse praktijk over het algemeen niet aan zowel de Alkmaarse als onze normen. Het is daarmee onduidelijk of alle actoren binnen de gemeente zich bewust zijn van de risico's die gelopen worden bij de grote projecten. Ondanks dat er een inhaalslag is aangekondigd en er recent verbeteringen waarneembaar zijn, zou de gemeenteraad kunnen worden geconfronteerd met verrassingen, vertragingen en/of budgetoverschrijdingen die pas laat worden signaleerd.

Twynstra Gudde

De gemeente Alkmaar bevindt zich in de tweede van de vijf ontwikkelfases⁴ van risicomanagement. De gemeente Alkmaar heeft kaders vastgesteld waaraan het risicomanagement van grote projecten dient te voldoen. De gestelde kaders omtrent risicomanagement worden voor de onderzochte projecten in de praktijk niet nageleefd. Het risicomanagement is nog weinig verankerd in de dagelijkse manier van werken en denken van projectmanagers en hun bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgevers.

Risicomanagement is in de praktijk gericht op het voldoen aan de wettelijke verplichtingen volgend uit het *Besluit Begroting en Verantwoording* dat stelt dat de gemeente een onderbouwd weerstandsvermogen moet hebben. Het risicomanagement was in onze ogen dan veelal een op zichzelf staand doel en wordt in de praktijk niet gebruikt als middel voor het sturen en beheersen van (grote) projecten.

In het onderzoek constateren wij verbeteringen in het risicomanagement die ook hebben geleid tot het uitbreiden van de scope van het onderzoek met het Bestevaer Tracé. Ook daarin constateren wij verbeteringen in het risicomanagement. Echter wij hebben niet onderzocht of dit nu voor alle grote projecten vanaf eind 2011 het geval is.

Daarnaast willen wij opmerken dat risicomanagement meer is dan alleen het uitvoeren van risicoanalyses waarvan in het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat dit vanaf eind 2011 voor alle projecten heeft plaatsgevonden. Risicomanagement behelst het daadwerkelijk sturen op risico's en deze beheersen in een cyclisch proces. Over de periode 2006-2011 is gebleken dat dit laatste nog onvoldoende aan de orde was, zie hiervoor ook de bevindingen in het rapport bij het Bestevaer Tracé.

⁴ De vijf ontwikkelfases zijn:

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).

Twynstra Gudde

Bij ons is onvoldoende bekend wat in de periode vanaf eind 2011 op dit vlak is ondernomen. Ervaring leert dat hier tijd voor nodig is. Het feit dat de eerste stap hierin gezet is (de risicoanalyses) is in ieder geval positief. Wij raden aan om op basis van ons onderzoek serieus te bekijken op welke fronten zaken nu/recentelijk verbeterd zijn en waar nog echt te leren valt en aanpassingen nodig zijn om risicomanagement succesvol te maken.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding en achtergrond onderzoek	1
1.2	Onderzoeksvragen	2
1.3	Normenkader	2
1.4	Onderzoeksaanpak en verantwoording	3
1.5	Leeswijzer	5
2	Bevindingen en analyse	6
2.1	Grote projecten	8
2.2	Alkmaarse kaders rondom risicomanagement en projectmanagement	10
2.3	Bevindingen van de drie nader onderzochte projecten	19
3	Conclusies	39
3.1	Grote projecten	39
3.2	Projectmanagement in relatie tot risicomanagement	40
3.3	Risicomanagement van grote projecten	41
3.4	Doeltreffendheid en doelmatigheid risicomanagement	44

Bijlagen

1. Onderzoeksvragen
2. Wegingscriteria
3. Normenkader
4. Geraadpleegde documenten en dossiers
5. Overzicht geïnterviewde personen
6. Overzicht gebruikte afkortingen
7. Enquêteresultaten

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 (2003) en haar onderzoeksprotocol. In haar onderzoeksplan voor 2011 heeft de rekenkamercommissie aangegeven een evaluatie te willen uitvoeren naar het risicomanagement van grote projecten. De rekenkamercommissie heeft Twynstra Gudde (TG) opdracht gegeven het onderzoek uit te voeren. In dit rapport worden de bevindingen van dit onderzoek weergegeven.

1.1 Aanleiding en achtergrond onderzoek

Van de vele projecten die de gemeente Alkmaar uitvoert, zijn er in de programmabegroting 2011 in totaal 14 benoemd als ‘groot project’. Deze grote projecten kennen een hoog ambitieniveau, zijn complex en zijn van belang voor zowel de gemeente als andere publieke en private partijen. Deze projecten brengen (aanzienlijke) risico’s met zich mee op onder andere financieel, bestuurlijk, juridisch en sociaal-maatschappelijk vlak.

In de begroting 2011 geeft het College aan dat er “nog geen volledig beeld is van alle risico’s die samenhangen met de grote projecten⁵”. Dit is opmerkelijk, omdat inzicht in de risico’s essentieel is om ze te kunnen beheersen. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie signalen opgevangen dat de beheersing van grote projecten nog niet op het gewenste niveau is. Deze punten waren voor de rekenkamercommissie aanleiding om een onderzoek naar het risicomanagement bij grote projecten in te stellen. Doel van dit onderzoek is te leren van de praktijk door succes- en faalfactoren te benoemen. Het gaat daarbij niet alleen om infrastructurele en bouwprojecten, maar ook om andersoortige grote projecten.

⁵ Algemeen - Programmabegroting 2011, meerjarenraming 2012 t/m 2014 (2011); pagina 120

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe en in welke mate heeft de gemeente Alkmaar het risicomanagement van grote projecten georganiseerd en geborgd, zodat de diverse risico's die zich kunnen voordoen voldoende beheerst worden?

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

1. Wat zijn grote projecten en hoe zijn ze georganiseerd?
2. Hoe is het projectmanagement in relatie tot risicomanagement georganiseerd en geborgd?
3. Hoe is het risicomanagement van grote projecten georganiseerd en geborgd?
4. Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van risicomanagement van grote projecten?

1.3 Normenkader

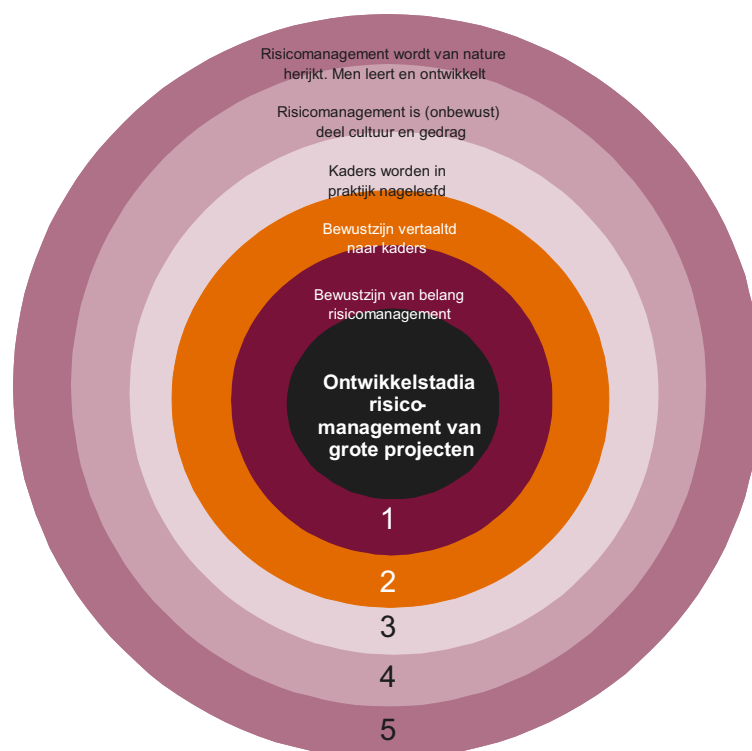
De normen en de bijbehorende indicatorvragen komen voort uit de visie van Twynstra Gudde op risicomanagement die is gebaseerd op de RISMAN-methode⁶. Daarnaast is bij de opbouw van het normenkader gebruik gemaakt van ISO31000 en als uitgangspunt genomen dat de (project)organisatie minimaal voldoet aan de algemene beginselen van projectmatig werken. Om die reden hebben de onderzoekers ook een aantal specifieke vragen over dit punt opgenomen. Het normenkader en een toelichting hierop zijn opgenomen in bijlage 3.

Om naast de kwaliteit ook de ontwikkeling van risicomanagement van grote projecten binnen de gemeente te duiden, hanteren wij 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

⁶ De RISMAN-methodiek is in de jaren '90 ontwikkeld door Twynstra Gudde in samenwerking met Rijkswaterstaat Bouwdienst, TU Delft, Gemeentewerken Rotterdam en ProRail. Zie hiervoor: D. van Well-Stam, F. Lindenaar, S. van Kinderen, B. van den Bunt, *Risicomanagement voor projecten: de Risman-methode toegepast*, Spectrum, 2003

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).

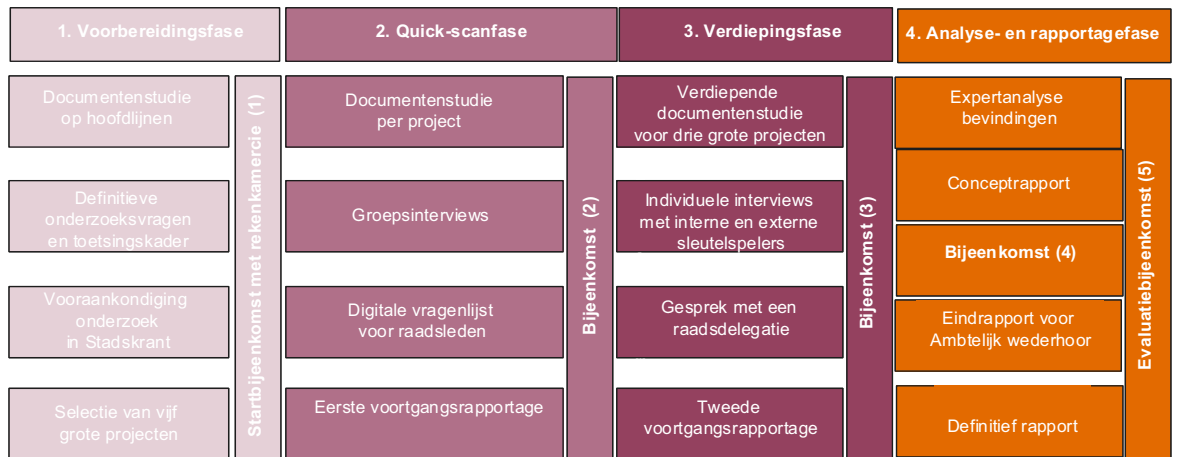


Figuur 1. Ontwikkelstadia risicomanagement

1.4 Onderzoeksaanpak en verantwoording

Het onderzoek richt zich op het risicomanagement van grote projecten van de gemeente Alkmaar tussen 2006 en 2011. De onderzoeksaanpak is onderverdeeld in vier fasen en is in figuur 2 samengevat.

Twynstra Gudde



Figuur 2. Onderzoeksaanpak

Hierna worden de vier fasen toegelicht.

1. Voorbereidingsfase

In de voorbereidingsfase hebben wij de onderzoeksvragen aangescherpt, een normenkader opgesteld en vijf projecten geselecteerd voor de quick-scanfase op basis van de volgende criteria:

- *ruimtelijke omvang en/of sociaal-maatschappelijke omvang*: wat is de oppervlakte van het project of het aantal huishoudens dat direct wordt geraakt door het project?
- *complexiteit*: hoe complex is het project qua functiemenging dan wel stedenbouwkundige, sociaal-maatschappelijke, economische of ruimtelijke opgaven?
- *(maatschappelijke) impact*: wat is de maatschappelijke/politieke impact van het project op de gemeenschap?
- *financiële omvang/risico's*: wat is de financiële omvang van het exploitatiesaldo en de risico's?

De uitkomsten van de analyse van de grote projecten op deze criteria zijn terug te vinden in bijlage 2. Naast deze criteria zijn bij de bepaling van de vijf projecten andere aspecten meegewogen, zoals de planvormingsfase en de mate waarin het project in het (recente) verleden al onderwerp van onderzoek is geweest.

2. Quick-scanfase

Daarna zijn wij gestart met de *quick-scanfase*. In deze fase hebben wij ons op basis van algemene documentatie omtrent project- en risicomanagement binnen de gemeente Alkmaar een beeld gevormd van de huidige opzet. Om een eerste indruk van het bestaan en de werking te krijgen, hebben wij een aantal specifieke documenten bestudeerd en verkennende interviews met sleutelfiguren gehouden. Deze sleutelfiguren zijn/waren betrokken bij één of meerdere van de vijf geselecteerde projecten (Schelphoek, De Mare, Overdie Sociaal, Bus-On-Line en Schermereiland - Rooie Dorp). Tevens hebben wij een enquête uitgezet onder alle raadsleden naar hun bevindingen over het risicomanagement van grote projecten in het algemeen en de vijf geselecteerde projecten in het bijzonder.

3. Verdiepingsfase

Om de algemene bevindingen uit de voorgaande fasen te verdiepen, hebben wij in deze fase de volgende twee projecten nader onderzocht: Bus-On-Line en Overdie Sociaal. Daarnaast hebben wij ook Bestevaer Tracé nader bekeken. De keuze voor deze drie projecten is tot stand gekomen om in de verdiepingsfase zowel een sociaal als een fysiek project te onderzoeken alsmede een recent gestart project, zijnde Bestevaer. Dit, omdat uit de quick-scanfase is gebleken dat het risicomanagement recentelijk een ontwikkeling heeft doorgemaakt. Van deze drie projecten hebben wij projectdossiers bestudeerd en met de projectleiders (ambtelijke opdrachtnemers) en ambtelijke opdrachtgevers gesproken. Voor het project Bestevaer Tracé hebben wij ook een gesprek gevoerd met de bestuurlijk opdrachtgever. Ten slotte hebben gesprekken plaatsgevonden met een aantal externe betrokkenen en hebben wij een groepsgesprek met een raadsdelegatie gevoerd.

4. Analyse- en rapportagefase

In deze fase hebben wij op basis van alle bevindingen uit de voorbereidings-, de quick-scan- en de verdiepingsfase een analyse uitgevoerd en conclusies getrokken op basis van een vergelijking met het normenkader. De resultaten zijn verwerkt in een rapportage van bevindingen, die op 21 december 2011 met de rekenkamercommissie is besproken.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan wij in op onze bevindingen ten aanzien van het risicomanagement bij grote projecten en onze duiding daarvan ten opzichte van het normenkader. In hoofdstuk 3 komen wij met onze conclusies en antwoorden op de onderzoeksvragen.

2 Bevindingen en analyse

De bevindingen ten aanzien van het risicomanagement van grote projecten van de gemeente Alkmaar zijn hieronder weergegeven op volgorde van de onderzoeksvragen. In paragraaf 2.1 staan de bevindingen weergegeven ten aanzien van de definitie en criteria van grote projecten en paragraaf 2.2 beschrijft de kaders die de gemeente Alkmaar hanteert rondom grote projecten en het projectmanagement en het risicomanagement hiervan. De bevindingen rondom de vragen hoe het projectmanagement en het risicomanagement in de praktijk georganiseerd zijn, zijn aan de hand van de drie nader onderzochte projecten (Bestevaer Tracé, Bus-On-Line en Overdie Sociaal) weergegeven in paragraaf 2.3. Elke paragraaf wordt besloten met een analyse waarin de bevindingen worden afgezet tegen het normenkader.

Voorafgaand aan de bevindingen is hierna een tijdschema weergegeven van alle projecten die zijn bestudeerd. In dit schema is kort weergegeven hoe de verschillende projecten zich tot elkaar verhouden in de tijd en kunnen de verschillende fasen binnen de projecten worden getoetst aan de door ons gevonden organisatiebrede ontwikkelingen op het gebied van projectmanagement en risicomanagement. Voorbeelden hiervan zijn de introductie van het NARIS-systeem, de kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen en de leidraad projectmatig en programmatisch werken.

Tijdspaden Algemeen

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Algemeen													
					Invoering Naris	Kadernota W&R			Leidraad PPW		Kadernota W&R		
Bus-On-Line													
	Startnotitie	Start deel-projecten	Start deel-projecten	Startnotitie Uitvoering	Start deel-projecten						Afwikkeling/afschaling		
Overdie Sociaal													
Project besluit			Overleg Herstructurering				WAP/Charter	Goedkeuring charter	Startnotitie WAP	Visitatie commissie	Overdracht + evaluatie	Afronding	
Bestevaer													
										Startnotitie Initiatiefase	Ris.an + doorstart	Concept Kadernota	Uitvoering fase
De Mare													
Startnotitie Winkel centrum						Startnotitie PES Buurt			Startnotitie Spilstraat	Evaluatie	Risico analyse		
Schelphoek													
			Visie schelphoek	Masterplan	Wijziging Masterplan	Wijziging Masterplan	Startnotitie Uitvoering			Geplande realisatie			
Schermereiland / Rooie dorp													
Nulmeting	Planvormingsfase		Uitvoerings fase		Nazorg en evaluatie			Eénmeting					

2.1 Grote projecten

Het College bepaalt in de praktijk of een project een 'groot project' is. Dat besluit het College om zo het project beter te (kunnen) beheersen. Het College neemt dit besluit aan de hand van de startnotitie en het advies van het Alkmaars Management Team (AMT). Nadat het College heeft besloten dat een project een 'groot project' is, fungeert één van de zeven AMT-leden als projectdirecteur c.q. ambtelijk opdrachtgever van het grote project⁷. Het College informeert de Raad via de rapportage Grote Projecten, de begroting en de jaarrekening. Een overzicht van de grote projecten tussen 2006 en 2011 is opgenomen in bijlage 2.

Het College hanteert de volgende criteria om een project als 'groot project' te kenmerken⁸:

- het project is politiek gevoelig
- het project is sectoroverstijgend
- het project kent een grote betrokkenheid van externe partijen
- het project is complex in inhoudelijk, organisatorisch en/of bestuurlijk opzicht
- het project heeft een groot afbreukrisico in financieel, maatschappelijk en bestuurlijk opzicht
- het project heeft bestuurlijke prioriteit.

Dat dit laatste criterium in de praktijk belangrijk is blijkt uit het feit dat wethouders in een interview aangeven: "grote projecten zijn voor wethouders kansen om invulling te geven aan de ambities uit het Collegeprogramma en stellen de gemeente in staat belangrijke veranderingen in de stad door te voeren".

Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden of en zo ja, in hoeverre het College deze criteria in de praktijk toepast c.q. heeft toegepast voor de onderzochte projecten. De onderbouwing van de kenmerken van een 'groot project' is voor derden onnavolgbaar. Zo zijn er geen nadere duidingen gegeven wanneer iets een 'groot financieel afbreukrisico' is (is dat bij 1,2 of 10 miljoen euro?). Het is dan ook niet navolgbaar of de gemeente Alkmaar meer projecten kent die op basis van objectieve criteria wellicht recht hebben om als groot project bestempeld te worden. Tevens zijn daarmee ook geen kaders gesteld wanneer iets 'afgeschaald' kan worden als groot project, oftewel; wanneer het College besluit een groot project terug te brengen tot een regulier project.

⁷ Dit is vastgelegd in de *Leidraad projectmatig en programmatisch werken* (2009).

⁸ Zo blijkt uit diverse interviews en is ook als zodanig vastgelegd in de *Leidraad*.

Twynstra Gudde

Uit interviews met zowel projectleiders als ambtelijk opdrachtgevers, alsmede vanuit de raadsenquête, blijkt dat het voor iedereen wel duidelijk is welke projecten als groot project benoemd zijn. Daarnaast geeft een meerderheid in de raadsenquête aan te vinden dat de lijst met grote projecten transparant tot stand komt. De ambtelijke organisatie kent bovenstaande criteria, maar de Raad heeft een ander beeld bij wat grote projecten zouden zijn. Zo wordt in de enquête vaak genoemd dat grote projecten een omvang van meer dan 1 miljoen euro hebben, een maatschappelijke impact hebben op het centrum en veel betrokken partijen kennen.

In tegenstelling tot een ‘normaal project’, geldt dat een ‘groot project’:

- regelmatig wordt besproken in vergaderingen van het College en het Alkmaars Management Team
- een ambtelijk opdrachtgever kent in de persoon van een Alkmaars Management Team-lid (bij een ‘normaal project’ is dat de lijnmanager)
- een bestuurlijk opdrachtgever kent (een ‘normaal project’ wordt periodiek besproken in het Bestuurlijk Voortgangs Overleg)
- een ambtelijk opdrachtnemer kent (projectleider), die werkzaam is bij het Project Management Bureau (de projectleider van een ‘normaal project’ is een sectormedewerker)
- een specifieke rapportage kent die deel uitmaakt van de rapportage grote projecten, hetgeen onderdeel is van de begroting en de jaarrekening (over een ‘normaal project’ wordt uitsluitend via de reguliere planning- en controlcyclus gerapporteerd).

Op papier, zo blijkt uit de *Leidraad projectmatig en programmatisch werken*, kennen ‘grote’ en ‘normale’ projecten dezelfde methode van projectmatig werken en risicomanagement.

Bij de totstandkoming van de lijst grote projecten heeft de gemeenteraad geen rol. De Raad wordt slechts via de rapportage grote projecten en de begroting en jaarrekening op de hoogte gesteld van wat het College als groot project bestempeld heeft.

2.1.1 Analyse

Het doel van het benoemen van grote projecten is om ze beter te kunnen beheersen en vanuit de Raad om de ontwikkelingen bij deze cruciale projecten beter te kunnen volgen. Wij onderschrijven de nut en noodzaak hiervan, echter stellen wel dat het dan uiteindelijk de gemeenteraad dient te zijn die vaststelt welke projecten ‘groot’ zijn. Dan pas krijgt de Raad ook de mogelijkheid om inzicht te krijgen en te sturen op projecten die niet alleen voor het College (met politieke ambities) van belang zijn maar ook voor de Raad en de gemeente Alkmaar ‘grote projecten’ zijn.

In het verlengde hiervan missen wij een duiding van de criteria die gehanteerd worden om iets tot 'groot project' te benoemen. Hierdoor is het proces op dit moment ook niet navolgbaar, hoewel alle betrokkenen, van projectleider tot gemeenteraad, aangeven dat het duidelijk is wanneer iets een groot project is. De criteria an sich komen overeen met de normen zoals wij die aan 'grote' projecten zouden toekennen.

De verschillen tussen een 'groot project' en een 'normaal project' zitten grotendeels in de ambtelijke en bestuurlijke aansturing van het project. Op het gebied van risicomanagement zijn er op papier geen verschillen. Dit terwijl het in het kader van het 'beter kunnen beheersen' wenselijk is dat de aandacht (en frequentie) op het risicomanagement voor 'grote projecten' groter is.

2.2 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 risicomanagement 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.

2.2.1 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"⁹. Daarnaast heeft de nota "het oogmerk om risicomanagement structureel in de organisatie te verankeren".

⁹ Algemeen - *Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen 2011-2014* (2011), pagina 1.

Doelen risicomanagement

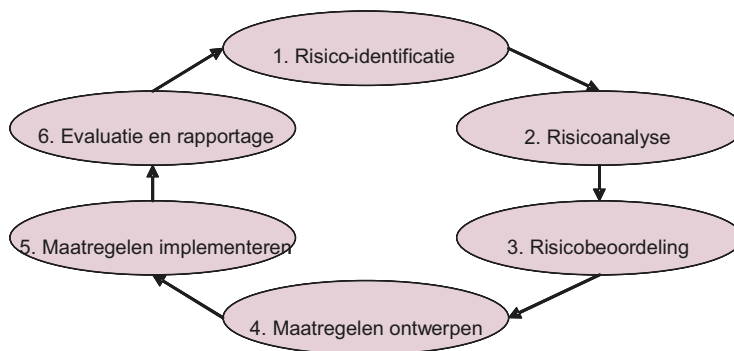
Volgens de nota is het doel van risicomanagement: “het nemen van beslissingen, die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van de nadelige effecten, die het optreden van risico’s met zich mee kan brengen”. Andere doelen zijn:

- 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 risicodragend, 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 weerstandsvermogen¹⁰.

Het risicomanagementproces

Het proces van risicomanagement van (grote) projecten is in Alkmaar als volgt vastgelegd¹¹.



Figuur 3. Proces van risicomanagement in Alkmaar

¹⁰ Gemeente Alkmaar (2011, pagina 5) *Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen*

¹¹ Gemeente Alkmaar (2011, pagina 2), *Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen*.

Twynstra Gudde

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.

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.

Twynstra Gudde

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 lijn”¹².

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 onderkent 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.

¹² Algemeen - Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen 2011-2014 (2011), pagina 1.

Twynstra Gudde

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 Project Management Bureau 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.”

2.2.2 *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.

Twynstra Gudde

Projectfasering en risicomangement

Binnen de methodiek Projectmatig Werken in Alkmaar worden vier fasen onderscheiden: de initiatiefase, de planvormingfase, de uitvoeringsfase en de beheersfase. Voorafgaand aan elke fase wordt een startnotitie opgesteld. Elke fase wordt afgesloten met een beslisdokument. 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.

Risicomangement

Als definitie voor risicomangement 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 risicomangement 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.

Twynstra Gudde

2.2.3 *Analyse*

Uitgangspunt in ons normenkader met betrekking tot het risicomanagement van grote projecten is dat projecten voldoen aan de algemene beginselen van projectmatig werken. De leidraad zelf bevat vanuit risicomanagementoogpunt alle elementen om aan de algemene beginselen van projectmatig werken te voldoen. Dit blijkt uit het feit dat in de leidraad de volgende zaken zijn vastgelegd die voldoen aan de normen:

- de rollen, taken en verantwoordelijkheden (bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, projectmanager en projectteam)
- de projectfasering
- opbouw startnotitie
- risicomanagement.

De kaders voor het risicomanagement van grote projecten heeft de gemeente Alkmaar vastgelegd in enerzijds de kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen en anderzijds de leidraad projectmatig werken. In deze kaders zijn verantwoordelijkheden helder en logisch belegd. Zo is het College bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de gemeente Alkmaar en daarmee inhoudelijk ook voor al haar beleid en bijkomende risico's. In de kadernota wordt terecht de verantwoordelijkheid voor het risicomanagement bij het lijn- en projectmanagement gelegd. 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. De projectmanager is dan ook verantwoordelijk voor het daadwerkelijk uitvoeren van risicoanalyses en het risicomanagement van het project. 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 verantwoordelijk bestuurlijk opdrachtgever of het College. Formeel zijn ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever verantwoordelijk om op de uitvoering van risicoanalyses toe te zien. In de praktijk lijkt het erop dat de risicoanalyses met name uitgevoerd worden door de nadrukkelijke wil van de projectmanager. Dit achten wij te persoonsafhankelijk voor een goede borging van de risico's van grote projecten.

Voor de borging van het risicomanagementproces is gemeentebreed de concerncontroller verantwoordelijk. In de nota wordt uitgegaan van een centrale regierol voor Concernondersteuning (hoofd risicobeheer en verzekeringen) en Concerncontrol (beleidsadviseur) met ondersteuning door de treasurer van Financieel Beleid.

Twynstra Gudde

Vanuit de verantwoordelijkheid van Concerncontrol op het proces risicomanagement is vanaf het begin veel aandacht geweest voor de implementatie van het risicomanagement binnen de grote projecten. Dit proces verliep vanaf het begin stroef en met meerdere interventies, waaronder diverse gesprekken en een risico-analyse door een extern bureau, is geprobeerd om projectmanagers mee te krijgen in het gemeentebrede risicomanagement. Echter, de nadruk lag veel op het invullen van de module Projecten van het NARIS-systeem. Dat systeem was voor de projectmanager ook omvangrijk, ingewikkeld en leverde veel administratie op en daarmee ook weerstand bij projectmanagers om het systeem actief te gebruiken. De projectmanagers beperkten zich veelal tot het aanleveren van informatie aan Concerncontrol/Concernondersteuning ten behoeve van de paragraaf Weerstandsvermogen van de gemeentelijke begroting. Hiermee werd risicomanagement echter niet ingevoerd.

Om risicomanagement ook in de sectoren te borgen is per sector een decentrale risicomanagementcoördinator aangesteld. De projectcontroller fungeert als risicomanagementcoördinator voor de grote projecten. Hij is daarmee verantwoordelijk voor de borging van het risicomanagementproces binnen de grote projecten. De huidige projectcontroller heeft in de afgelopen jaren vijf voorgangers gekend. Mede door de vele administratieve werkzaamheden die de projectcontrollers ook verrichten is er nooit veel aandacht voor het risicomanagement geweest. Met het aantreden van de huidige projectcontroller twee jaar geleden is meer aandacht voor het risicomanagement gekomen. Met de overstap van de projectcontroller van het bedrijfsbureau van de sector naar concerncontrol is het dit in onze ogen moeilijker te realiseren. De onafhankelijke rol van de projectcontroller, en daarmee het kunnen doorspelen van informatie bij eventuele afwijkingen via de concerncontroller is eenvoudiger. De inhoudelijke rol in de projecten, de daadwerkelijke ondersteuning bij het risicomanagement, wordt moeilijker omdat de projectcontroller nu formeel een buitenstaander binnen het project is. En dit is iets waar de gemeente Alkmaar behoefte aan heeft om het risicomanagement binnen de grote projecten zo te krijgen zoals het in de kaders is verwoord.

Gegeven de uitgangspunten van het risicomanagement zoals beschreven in het normenkader, risicomanagement volgt de zeggenschap en risicomanagementproces moet levend gehouden worden, is de formele borging op orde, met een aandachtspunt voor de rol van de projectcontroller.

In de kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen staat aangegeven dat voor grote projecten de leidraad projectmatig en programmatisch werken leidend is. Hierdoor ontstaat er een, wat ons betreft onwenselijke, discrepantie tussen het risicomanagementproces zoals beschreven in de kadernota en het ‘stappenplan’ zoals beschreven in de leidraad. Waar de kadernota uitgaat van de stappen risico-identificatie, risicoanalyse, risicobeoordeling, maatregelen ontwerpen, maatregelen implementeren en evaluatie en rapportage¹³ laat het stappenplan uit de leidraad de laatste twee stappen weg. Dit zijn wel cruciale stappen in het risicomanagement. De evaluatie van opgetreden risico’s is wat ons betreft ook een essentieel onderdeel om zowel binnen als buiten het project te kunnen leren van ervaringen.

Daarnaast ontbreekt het in de beschreven stappen aan wat in het normenkader het vaststellen van het doel van de risicoanalyse wordt genoemd. In RISMAN-termen heet dit het vaststellen van de Ongewenste TopGebeurtenis: de gebeurtenis die de organisatie absoluut wil voorkomen. Zonder het benoemen van deze Ongewenste TopGebeurtenis – is onze ervaring – is het onmogelijk om een goede focus in de risicoanalyse aan te brengen. Vervolgens is het lastig om binnen het project te sturen op basis van de risico’s.

In de kaders staat dan ook met name beschreven wat er gedaan moet worden (risico-inventarisatie, risicoanalyse, risicobeoordeling en inventarisatie maatregelen) maar niet hoe. Het uitvoeren van de stappen door slechts één individu, bijv. een projectmanager, zoals in Alkmaar veel voorkomt, is ons inziens niet zo zinvol als een risicoanalyse met een dwarsdoorsnede van het projectteam (evt. aangevuld met externe deskundigen), omdat uit onze ervaring blijkt dat het creëren van risicobewustzijn tijdens zo’n gezamenlijke analyse de beste beheersmaatregel is. Dit is ook wat uit de recente ervaringen met risicobijeenkomsten naar voren komt zoals bij het Bestevaer Tracé. In interviews geven zowel projectleider als projectcontroller aan dat dit een betere manier van inventariseren is.

¹³ Deze stappen komen grotendeels overeen met de stappen uit de RISMAN-cyclus zoals beschreven in het normenkader. Begrippen worden echter anders gehanteerd. Waar RISMAN spreekt van risicoanalyse wordt bedoeld het vaststellen van het doel, de risico-inventarisatie (risico-identificatie in de kadernota), de prioritering (risicoanalyse) en het benoemen van beheersmaatregelen (maatregelen ontwerpen). De stap risicobeoordeling wordt in de RISMAN-methode geschaard onder kiezen beheersmaatregelen.

Het risicomanagement in Alkmaar heeft zich in de jaren ontwikkeld. Door de koppeling van risicomanagement aan het weerstandsvermogen en de gemeentebrede implementatie hiervan aan de hand van het NARIS-systeem is de nadruk vooral gelegd op de financiële risico's (hoewel het NARIS-systeem en de kadernota negen andere risicosoorten kent). Met de komst van de leidraad is het risicomanagement ook specifiek gemaakt voor projecten. Echter, wil men aan de doelstellingen van de kadernota voldoen, dan zal aandacht moeten komen voor het hoe en de borging hiervan.

2.3 Bevindingen van de drie nader onderzochte projecten

2.3.1 Bus-On-Line

Dit project is eind jaren negentig gestart, toen het centrum van Alkmaar zich ontwikkelde tot een multifunctioneel gebied met hoogwaardige voorzieningen, kantoren en woningen. De regio Heerhugowaard-Alkmaar-Langedijk (hierna HAL-regio) had een Vinex-opgave¹⁴ en verwachtte een groei van woningen, voorzieningen en werkgelegenheid. Met deze groei nam de behoefte aan volwaardig openbaar vervoer toe. Door het realiseren van een hoogwaardige openbaarvervoercorridor moest de positie van het openbaar vervoer worden verbeterd. Het doel van het project was het kunnen aanbieden van snelle/betrouwbaardere openbaarvervoerverbindingen, met name op de oost-westroute in Alkmaar, de HAL-OV-corridor deel A. Het verbeteren van de doorstroming, evenals het treffen van maatregelen en voorzieningen ten behoeve van goede bereikbaarheid en leefbaarheid, stonden hierbij centraal. Verder ging het om een versterking van het openbaar vervoer, zodat de verbinding met de Randstad (via het treinstation) en het centrum kon worden gerealiseerd.

Het College stelde in 2001 de startnotitie en daarmee ook een projectplan vast, waarin 14 + 2 deelprojecten benoemd waren. In deze startnotitie komen verder zaken als organisatie, financiën, planning en risico's aan de orde. Uit de organisatievorm met een stuurgroep bleek dat de gemeente dit als een groot project zag. Het is echter niet terug te vinden wanneer en waarom het College dit project als 'groot project' bestempelde. In interviews hebben zowel projectleiders als ambtelijk opdrachtgevers aangegeven dat de financiële omvang en het feit dat het project in de binnenstad van Alkmaar zou worden uitgevoerd, hieraan hebben bijgedragen.

¹⁴ Vinex staat voor Vierde nota ruimtelijke ordening extra (1993, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) waarin de uitbreidingslocaties in Nederland beschreven zijn.

Twynstra Gudde

Deze zaken zijn in de *Startnotitie uitvoering 2004* verder aangescherpt. De investeringsraming voor de deelprojecten bedroeg destijds € 31,8 miljoen en de totale dekking bedroeg € 31,9 miljoen. Deze dekking bestond uit een subsidie van Rijkswaterstaat van € 22,6 miljoen voor de jaren 2001 tot en met 2007, waarbij jaarlijks een indexering van het resterende subsidiebedrag plaats zou vinden.

De provincie Noord-Holland financierde € 3,9 miljoen uit FINH-gelden (Fonds Investerings Noord-Holland) en € 5,4 miljoen werd gereserveerd in de meerjarenbegroting 2004-2008 van de gemeente Alkmaar. In het kader van de decentralisatie van overheidstaken droeg het Rijk (Rijkswaterstaat) het project op 1 januari 2004 over aan de provincie Noord-Holland.

De planning die in de *Startnotitie uitvoering 2004* werd meegegeven, diende om alle deelprojecten in 2007 afgerond te hebben.

Op dit moment (december 2011) is het project nagenoeg afgerond: de financieel-administratieve afhandeling loopt nog. Daarbij constateren wij dat tussen de administraties van de gemeente en van de provincie (uitvoerder van de subsidieregeling) verschillen bestaan. Deze verschillen zijn ten tijde van dit onderzoek onderwerp van ambtelijk bestuurlijk overleg. Parallel aan het fysiek afronden van het project heeft het College het project afgeschaald als ‘groot project’ en wordt het niet meer als zodanig gemonitord. Het project heeft thans de status van ‘normaal’ project.

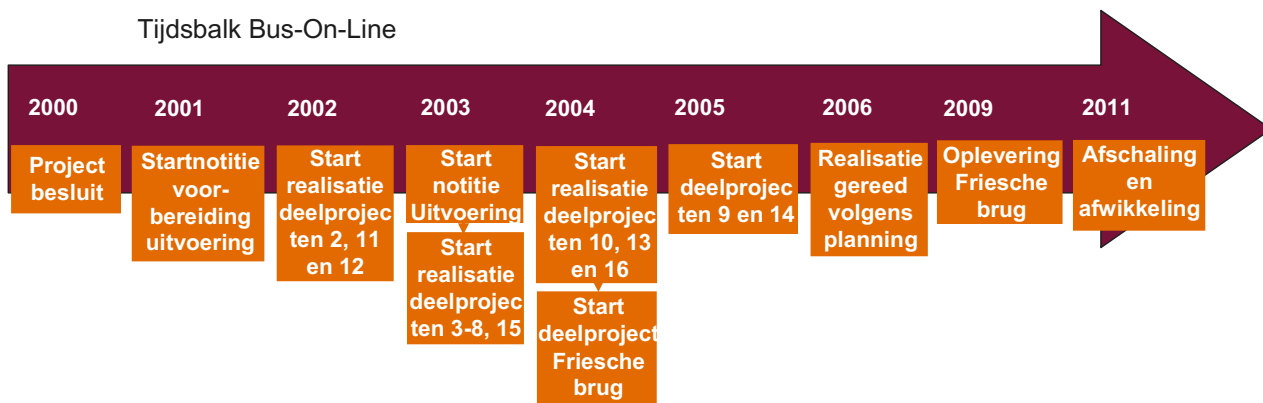
Financieel gezien is het project binnen de in 2004 vastgestelde randvoorwaarden gebleven. Qua planning is het project vertraagd. Deze vertraging kwam vooral door het deelproject Friesche Brug. Dit deelproject had midden 2005 afgerond moeten zijn. De vertraging werd veroorzaakt door een vertraging van het ontwerp¹⁵ en een vertraging van de bouw door problemen met de verankering¹⁶. Het project dat na de Friesche Brug was gepland – Kanaalkade – liep daarna ook vertraging op door bouwonderzoek en een scopewijziging door koppeling aan de kanaalzone¹⁷.

¹⁵ Kwartaalrapportage 3 en 4 2006 Bus-On-Line aan de provincie Noord Holland

¹⁶ Kwartaalrapportage 3 en 4 2007 Bus-On-Line aan de provincie Noord Holland

¹⁷ Kwartaalrapportage 1 en 2 2009 Bus-On-Line aan de provincie Noord Holland

Hierna wordt een overzicht gegeven van mijlpalen in het project.



Figuur 4. Tijdsbalk Bus-On-Line

Bevindingen ten aanzien van projectmanagement

Uit onze interviews is op te maken dat er bij de aanvang van het project binnen de gemeente Alkmaar nauwelijks sprake was van een gestructureerde vorm van projectmatig werken. Wel is een aantal kenmerken van projectmatig werken vastgelegd in de startnotitie uit 2001, zoals het doel, de scope en het projectresultaat. Deze startnotitie bevat tevens financiële overzichten en planningen en daarmee elementen zoals die in 2009 in de *Leidraad projectmatig en programmatisch werken* voor een startnotitie zijn bepaald.

In de startnotitie 2004 zijn de elementen uit de startnotitie 2001 aangescherpt. Verder zijn er geen separate beslis- en fasedocumenten aanwezig.

Opdrachtgever

In de startnotitie 2001 is beschreven dat een stuurgroep als bestuurlijk opdrachtgever van het project zou fungeren. Deze stuurgroep bestond uit drie wethouders, een projectdirecteur, de projectmanager, het afdelingshoofd Verkeer en een communicatiemedewerker. Onder de stuurgroep functioneerde een projectgroep met diverse werkgroepen.

In de startnotitie 2004 is de aansturing van het project enigszins anders georganiseerd: slechts één in plaats van drie wethouders. De stuurgroep kent door de jaren heen een wisselende samenstelling door College- en personeelwisselingen. Het project heeft twee projectmanagers gekend.

Twynstra Gudde

Het College is geïnformeerd over de voortgang van het project via de stuurgroepvergaderingen. Deze stuurgroepvergaderingen zouden volgens de startnotitie minimaal vier keer per jaar moeten plaatsvinden, maar door de onvindbaarheid van de verslagen hebben wij niet kunnen verifiëren of deze vergaderingen daadwerkelijk vier keer per jaar hebben plaatsgevonden.

Naarmate het project vorderde, stond het College steeds meer op afstand. Geplande stuurgroepvergaderingen gingen soms niet door. Zowel geïnterviewde projectleiders als ambtelijke opdrachtgevers vinden dit passend bij de ontwikkelingen binnen het project, omdat er steeds minder te bespreken was. “Een stuurgroep moet iets te sturen hebben”, aldus de ambtelijk opdrachtgever.

Het College informeerde de gemeenteraad periodiek over de voortgang middels de reguliere planning- en controlinstrumenten, zoals de begroting en de jaarrekening en later ook via de ‘rapportage grote projecten’. Voorafgaand aan de start van het project waren de mogelijkheden voor de Raad om kaders te stellen relatief beperkt, gezien de aard van het toenmalige politieke stelsel (monistisch). Na de invoering van de *Wet dualisering gemeentebestuur* zijn er door de Raad geen nieuwe kaders gesteld voor dit project. De Raad heeft ter aanvulling daarop beperkt gebruik gemaakt van schriftelijke vragen, moties en/of amendementen ten aanzien van dit project.

Bevindingen ten aanzien van risicomangement

In de twee startnotities¹⁸) zijn risico's beschreven in een aparte paragraaf. In 2001 ging het om één risico, in 2004 om drie risico's¹⁹. Uit onze interviews blijkt dat deze risico's voornamelijk door de projectmanager zijn geïnventariseerd en beschreven. Er liggen geen uitgebreidere risicoanalyses aan ten grondslag. Op beheersing van deze risico's werd in de praktijk actief ingezet; dit blijkt onder andere uit de interviews en de documentenstudie. Zo is er voor het risico rondom financiën door een externe partij een financieel beheersysteem opgezet ten behoeve van alle deelprojecten.

Voor het project is noch in de startnotities noch in andere documenten een specifieke werkwijze voor risicoanalyse en risicomangement vastgelegd.

¹⁸ Bus-On-Line – Startnotitie HAL-OV-Corridor deel A (2001); Startnotitie HAL-OV-Corridor deel A (2004).

¹⁹ Het ging om een financieel-economisch risico met betrekking tot de kostenontwikkeling in de markt van civiele infrastructuur en dynamisch verkeersmanagement (benoemd in 2001 en 2004), het risico op negatieve financiële consequenties door subsidieverstrekker bij het niet voldoen aan alle subsidievoorwaarden en tenslotte een uitvoeringsrisico rondom de Friese Brug (archeologische vondst oud kasteel).

Vooruitlopend op de *Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen*, die is vastgesteld in 2006, is in 2005 gemeentebreed het NARIS-systeem ingevoerd. Dit systeem wordt gebruikt voor de vastlegging van risico's en de financiële vertaling voor de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen. Voor Bus-On-Line werden sinds 2005 risico's in dit systeem vastgelegd. Dit geldt voornamelijk voor risico's rondom het deelproject Friesche Brug. Bij het voorlopig ontwerp is door het ingenieursbureau een risicoanalyse gemaakt. Op basis hiervan is door de projectmanager het NARIS-systeem 'gevuld'. De risico's in het NARIS-systeem waren volgens de geïnterviewden hoofdzakelijk juridisch en financieel van aard.

Uit onze gesprekken blijkt dat deze risico's jaarlijks zijn geactualiseerd. Het systeem en de daarin beschreven risico's zijn alleen toegankelijk voor de projectmanager en de projectcontroller.

Uit interviews met de projectleiders blijkt dat de risico's regelmatig in de projectteamoverleggen werden besproken, zij het niet expliciet onder de noemer van 'risico's' of 'risicomanagement'. Voor ons is dit niet verifieerbaar. Alleen voor de risico's in de startnotities hebben wij kunnen vaststellen dat die zijn meegenomen en -gewogen in de besluitvorming.

Analyse van de bevindingen Bus-On-Line

Het project voldoet grotendeels aan de algemene beginselen van projectmatig werken. Het project heeft sinds 2004 een bestuurlijk en een ambtelijk opdrachtgever (in de voorgaande periode niet) en de aansturing ervan gebeurde conform de algemene beginselen van projectmatig werken. De verdeling van taken en rollen is in de startnotitie vastgelegd en voldeed ook grotendeels aan de *Leidraad projectmatig en programmatisch werken*. Ook zijn er in de startnotities doelen geformuleerd, beoogde resultaten in deelprojecten opgeknipt en is er een bijbehorende planning opgenomen.

De beheersing van het project verliep voornamelijk via het financiële beheersysteem dat speciaal voor dit project is gemaakt.

Het project is meerdere keren tussentijds geëvalueerd en is onderdeel geweest van interne onderzoeken door het team interne controle en procesanalyse (ICPA) van Concerncontrol en externe onderzoeken door onder andere Ernst & Young. Met de startnotities uit 2001 en 2004 voldoet het project formeel aan de Alkmaarse norm dat elke fase wordt afgesloten met een beslisdocument. De uitvoeringsperiode was echter veel langer dan gepland (afronding in 2011 in plaats van 2007), waardoor een laatste document wel lang op zich laat wachten terwijl de meeste deelprojecten al zijn overgedragen aan de lijnorganisatie.

Twynstra Gudde

Het risicomanagement van het project is te verdelen in een periode vóór 2005 en een periode vanaf 2005. Vóór 2005 werden er binnen het project nauwelijks expliciet risico's geïnventariseerd, geanalyseerd en/of beheerst. Alleen ten behoeve van de startnotities zijn enkele risico's beschreven, die daadwerkelijk beheerst lijken te zijn. Na 2005 groeide de aandacht voor dit onderwerp.

Slechts incidenteel zijn risicoanalyses uitgevoerd en zijn risico's vastgelegd en gerelateerd aan het weerstandsvermogen. Er was echter geen sprake van een systematische en structurele analyse van, beheersing van en sturing op risico's. Op papier voldoet het project op het gebied van risicomanagement aan de kaders uit de leidraad, namelijk in elke fase van het project een risicoanalyse uitvoeren. Echter, gegeven de criteria dat:

- a. risicomanagement het gestructureerd en systematisch inventariseren en beheersen van risico's is
 - b. risicomanagement gebeurt volgens een vooraf vastgelegde frequentie
 - c. er bij risicoanalyses een goede doorsnede van de betrokkenen bij het project aanwezig is
 - d. opgetreden risico's worden geëvalueerd
- voldoet dit project niet aan het normenkader.

De focus van de uitgevoerde risicoanalyse lag op de financiële risico's, die met het financiële monitoringsysteem als hulpmiddel ook beheerst zijn, blijkens het feit dat het project (tot nu toe) binnen het budget is gebleven. Planningsrisico's en politiek-maatschappelijke risico's, zoals de weerstand tegen de Friesche Brug, zijn nauwelijks besproken, noch beheerst. Gevolgen hiervan zijn ontevredenheid in de omgeving en een latere afronding.

2.3.2 *Overdie Sociaal*

Omschrijving project

Overdie is een wijk in Alkmaar met ruim 7.000 inwoners. Veel van deze inwoners kampen met structurele en cumulatieve problemen op het terrein van wonen, werken, leren, integreren en/of veiligheid. De gemeente Alkmaar voerde samen met haar maatschappelijke partners al langere tijd diverse projecten uit in het kader van 'wijkvernieuwing', om deze problemen te beperken en op te lossen. Sinds 2003 wordt specifiek invulling gegeven aan de (fysieke) herstructurering van de wijk. De stuurgroep Overdie was bestuurlijk verantwoordelijk voor deze herstructurering.

Twynstra Gudde

In 2007 wees toenmalig minister Vogelaar (Wonen, Werken en Integratie, hierna: WWI) Overdie aan als ‘krachtwijk’. Vervolgens hebben de gemeente Alkmaar, de woningcorporaties Woonwaard, Kennemer Wonen en Van Alckmaer, huurdersraden, bewonersorganisaties en wijkraden gezamenlijk een wijkactieplan geschreven (*Overdie doet mee*). Dit wijkactieplan loopt van 2007 tot en met 2017. Het wijkactieplan is ‘onder grote druk opgesteld’²⁰. Hierbij gaat het vooral om externe druk vanuit het ministerie om zo snel mogelijk een plan te laten opstellen.

Op basis van het wijkactieplan hebben de gemeente Alkmaar (het College) en het Rijk (minister van WWI) een charter (*Samen werken aan samen leven in Overdie*) ondertekend²¹. Met het wijkactieplan en het charter zette Alkmaar in op een wijkgerichte aanpak, zowel preventief als curatief, om de participatie van wijkbewoners te vergroten door zelfredzaamheid en emancipatie. Daartoe zijn diverse sociale projecten ontwikkeld. Projecten die gelijktijdig met c.q. parallel aan het programma *Overdie Fysiek* zijn uitgevoerd. De reeds bestaande stuurgroep Overdie werd ook bestuurlijk verantwoordelijk voor het programma Overdie Sociaal.

Het was de bedoeling dat de betrokken woningcorporaties ook financieel zouden bijdragen aan de realisatie van het wijkactieplan. Hun exacte bijdrage was mede afhankelijk van de ‘Vogelaarheffing’. Volgens de betrokkenen was de financiële paragraaf, waarin deze bijdrage vanuit de corporaties is vastgelegd, ‘nogal warrig’²².

²⁰ Overdie Sociaal - Tussenevaluatie wijkaanpak Overdie (2011), pagina 5.

²¹ In het charter zijn onder andere de overwegingen aangegeven voor de wijkaanpak en de wijze waarop het Rijk en de gemeente de aanpak van de wijk gezamenlijk vorm willen geven.

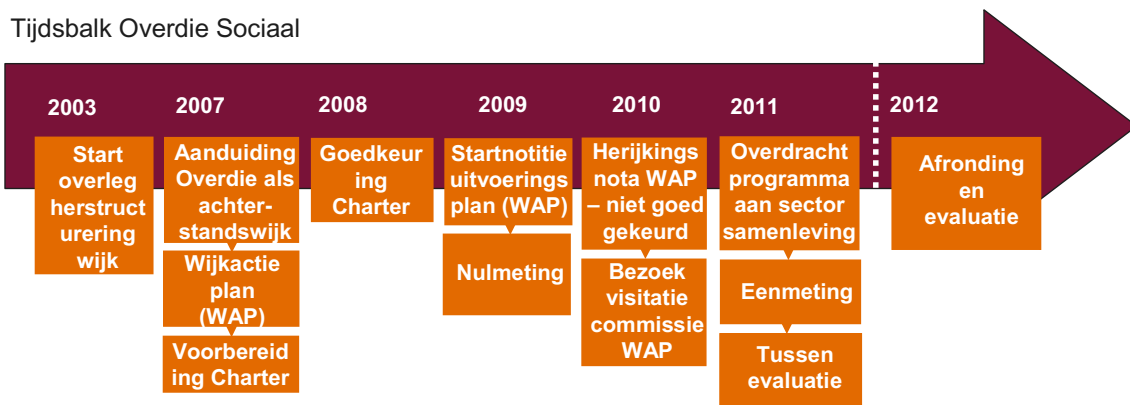
²² Zo blijkt uit onze interviews.

Twynstra Gudde

Het College heeft het wijkactieplan in 2008 benoemd tot 'groot project', onder de naam *Overdie: Wijkactieplan* en later *Overdie Sociaal*. In 2009 heeft het College de *Startnotitie uitvoeringsplan wijkactieplan Overdie* vastgesteld. In de *Programmarekening 2008* legt het College voor het eerst verantwoording af over het programma. Het programma is tussentijds geëvalueerd: in november 2010 door de externe 'visitatiecommissie wijkenaanpak' en in februari 2011 door de gemeente en haar partners (*Tussenevaluatie wijkaanpak Overdie*)²³. In de *Programmabegroting 2012* is het programma niet meer opgenomen als 'groot project', omdat het in 2011 is afgeschaald en de activiteiten zijn overgedragen aan de lijnorganisatie (sector Samenleving).

Chronologische ontwikkeling Overdie Sociaal

Het programma Overdie Sociaal kent in de tijd de volgende ontwikkeling.



Figuur 5. Tijdsbalk Overdie Sociaal

Bevindingen ten aanzien van projectmanagement

Voor de uitvoering van het programma Overdie Sociaal was de stuurgroep Overdie eindverantwoordelijk. De voorzitter van de stuurgroep was de directeur van Woningcorporatie Woonwaard. Andere leden van de stuurgroep waren twee medewerkers van Woningcorporatie Woonwaard, een wethouder van de gemeente Alkmaar, twee ambtenaren van de gemeente Alkmaar en een medewerker van Woningcorporatie Van Alckmaer. Vanuit het College fungeerde de portefeuillehouder als bestuurlijk opdrachtgever en vanuit het AMT een sectorhoofd als ambtelijk opdrachtgever. De invulling van het ambtelijk opdrachtgeverschap kende diverse personele wisselingen. Er is een programmamanager benoemd vanuit het Project Management Bureau van de gemeente Alkmaar.

²³ De tussenevaluatie is vastgesteld door de Stuurgroep Overdie en het Kwaliteitsteam Overdie (vertegenwoordigers wijkraden en huurdersverenigingen).

Deze programmamanager fungeerde als ambtelijk opdrachtnemer en verzorgde de sturing en coördinatie van het programma, bijgestaan door diverse projectleiders. De functie van programmamanager is sinds 2008 door diverse personen ingevuld. De programmamanager was tevens voorzitter van de ambtelijke projectgroep, waaraan functionarissen van diverse sectoren deelnamen. De projecten die vanuit het programma zijn ontwikkeld en uitgevoerd, waren financieel verankerd in de lijnorganisatie (sector), dus niet in het programma. Volgens het wijkactieplan had de programmamanager sociaal een ‘mandaat’ en een ‘budget’²⁴ om het plan te realiseren. In de startnotitie 2008 zijn in dat verband ‘mogelijke middelen’ opgenomen. Het ontbrak volgens de betrokken actoren in de praktijk aan een integraal beeld van deze financiële middelen, mede door de gedecentraliseerde geldstromen van de projecten²⁵.

Volgens de visitatiecommissie wijkenaanpak zocht het programma naar een integrale aanpak “maar die ruimte is niet ontstaan, zoals wel gebeurde in andere steden. Daardoor zijn de logische stappen van gezamenlijke ambitie naar organisatie naar mandaat en ten slotte naar benodigde middelen niet gezet”²⁶. De visitatiecommissie concludeert vervolgens: “Door de huidige manier van werken worden niet de gewenste resultaten bereikt.” Belangrijkste reden hiervoor is “een overdaad aan projecten (...) zonder een eenduidige focus”.

Het programma Overdie Sociaal kende een organisatorische fasering, die werd bepaald door de jaarlijks beschikbare (subsidie)gelden. Er is door ons geen programmatische fasering aangetroffen, zoals een onderscheid in een opbouw-, een effectuerings- en een afbouwfase. Daarnaast bevat de startnotitie (2008) geen opzet voor voortgangsbewaking conform de *Leidraad projectmatig en programmatisch werken*. Voorts is het onduidelijk in hoeverre de verschillende projecten en inspanningen moesten bijdragen aan het realiseren van de centrale doelen van het programma.

Tevens blijkt uit zowel onze interviews als de conclusies van de visitatiecommissie wijkenaanpak, dat de stuurgroep zich niet alleen met bestuurlijke en/of strategische aspecten van het programma bezighield, maar ook met operationele vraagstukken op het niveau van (deel)projecten. In het verlengde hiervan is er geen beschrijving van rollen, taken, bevoegdheden/mandaten en verantwoordelijkheden aangetroffen.

²⁴ Overdie Sociaal - Wijkactieplan (2007), pagina 8

²⁵ Zo blijkt uit onze interviews.

²⁶ Overdie Sociaal - Tussenevaluatie wijkaanpak Overdie (2011), pagina 16

Twynstra Gudde

De gemeenteraad heeft voor dit programma geen specifieke kaders gesteld. De kaders die op Overdie Sociaal van toepassing zijn, volgen uit de reguliere wet- en regelgeving. Daarnaast heeft de Raad zijn controlerende rol ingevuld middels de reguliere planning- en controlcyclus door de begroting en de jaarrekening vast te stellen en door kennis te nemen van de rapportage grote projecten.

Bevindingen ten aanzien van risicomanagement

In de startnotitie (2009) zijn zes risico's van Overdie Sociaal vastgelegd in een specifieke paragraaf. Van deze risico's is ook een kwalitatieve inschatting gemaakt van de kans van optreden en de gevolgen in tijd en geld (aan elk risico is een kansklasse van 1 t/m 4 en een gevolgklasse van 1 t/m 4 toegekend). Uit onze interviews blijkt dat hier geen uitgebreide risico-inventarisatie aan ten grondslag ligt die door alle interne en externe actoren wordt gedragen.

In de startnotitie zijn naast risico's ook beheersmaatregelen opgenomen. Deze beheersmaatregelen zijn in algemene bewoordingen geformuleerd, zoals bij het risico 'onduidelijkheden over elkaars rollen en verantwoordelijkheden'. De beheersmaatregel luidt 'heldere rollen en verantwoordelijkheden omschrijven in de startnotitie'²⁷. Wij konden niet achterhalen of er expliciete besluiten door de ambtelijk en/of bestuurlijk opdrachtgever zijn genomen met betrekking tot de beheersing van de risico's.

Vervolgens zijn de risico's vastgelegd in het risicomanagementsysteem NARIS. Het is ons niet duidelijk of en in hoeverre dit systeem in de praktijk actief is benut. Ook is ons onduidelijk of, en zo ja hoe, de risicoanalyse frequent wordt geactualiseerd en vervolgens in NARIS wordt bijgewerkt.

Het College heeft de Raad geïnformeerd over de risico's van dit programma via startnotities en de rapportage grote projecten. Wij hebben geen periodieke voortgangsrapportages voor de Raad aangetroffen.

De *Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen* (2007 en 2011) is van toepassing op dit programma. De Raad heeft geen specifieke kaders voor Overdie Sociaal vastgesteld.

Analyse van de bevindingen Overdie Sociaal

Uit onze vergelijking van de praktijk van project- en risicomanagement van Overdie Sociaal met de normen wordt het volgende duidelijk.

²⁷ Overdie Sociaal - Startnotitie (2009), pagina 7

Twynstra Gudde

Ten eerste is het projectmanagement van dit programma slechts ten dele uitgevoerd conform de beginselen van programmatisch werken. Zo ontbreekt een duidelijke fasering in het programma. De jaarlijkse (subsidie)geldstromen waren leidend. Daarnaast was de bestuurlijk opdrachtgever geen voorzitter van de stuurgroep. Uit de interviews blijkt dat dit de organisatie en de (be)sturing van Overdie Sociaal heeft bemoeilijkt. Voorts was de ambtelijk opdrachtnemer c.q. de programmamanager geen 'budgethouder', in tegenstelling tot wat hierover in de startnotitie is vastgelegd.

Tevens voerde de stuurgroep ook operationele taken uit, taken die in beginsel bij de programmamanager en de projectleiders behoren te liggen. De verdeling van rollen, taken, bevoegdheden/mandaten en verantwoordelijkheden is dus niet conform de *Leidraad projectmatig en programmatisch werken*.

Het programma kende wel enige structuur en een poging tot rol- en taakverdeling tussen actoren. De startnotitie bevat een aantal belangrijke uitgangspunten voor een programma: doel, scope en projectresultaat. Ook is een aantal doelstellingen SMART geformuleerd en zijn de organisatie en de strategie van het programma vastgelegd. Ten slotte is het programma in 2011 tussentijds geëvalueerd, waarbij de organisatie van het programma onderdeel van de evaluatie was. Hiermee probeert de gemeente te leren van haar eigen ervaringen tijdens het programmamanagement van Overdie Sociaal.

Ten tweede is duidelijk dat het risicomanagement van Overdie Sociaal in meerdere opzichten afwijkt van de norm. Zo zijn risico's niet of nauwelijks (expliciet) geïnventariseerd, noch zijn deze vervolgens geanalyseerd. Hierdoor was er geen beeld van de risico's en daarmee evenmin van de (benodigde) beheersmaatregelen. Ook de prioritering van risico's ontbreekt in dit programma. De risico's die wel zijn beschreven lijken niet te zijn benoemd door een goede doorsnede van de betrokkenen bij het programma, noch door (externe) deskundigen. Het NARIS-systeem is weliswaar gebruikt, maar dat is voornamelijk 'passief' het geval geweest. Het actualiseren van risico's is eveneens niet periodiek gebeurd. Daarnaast is informatie over risico's niet zichtbaar meegenomen bij belangrijke beslissingen en afwegingen van de bestuurlijk opdrachtgever en/of de stuurgroep. Vervolgens is er weliswaar sprake geweest van een tussentijdse evaluatie van het programma, maar niet van de grootste risico's.

Twynstra Gudde

2.3.3 *Bestevaer Tracé*

Omschrijving project

Op 14 december 2010 stelde het College de *Startnotitie initiatieffase Bestevaer Tracé* vast. Het doel van de initiatieffase is het opstellen van een kaderstellende nota van uitgangspunten waarmee het project – het realiseren van een brugverbinding – verder kan worden ontwikkeld, inclusief een daaraan gekoppelde begroting. De Raad kan op basis van deze begroting vervolgens een investeringsbesluit nemen. Tijdens de besluitvormingsprocedure dient de gemeenteraad een definitieve afweging tussen nut, noodzaak, belangen en kosten te maken. Als projectscope is in de startnotitie het tracé tussen de Koelmalaan tot en met de Nieuwe Schermerweg vastgesteld. Als uitgangspunt wordt hierbij door het College meegegeven dat de haalbaarheid wordt onderzocht van een brugverbinding die geschikt is voor al het verkeer.

De initiële raming van een Bestevaerbrug voor alle soorten verkeersdeelnemers komt uit op € 14,3 miljoen (totale investeringskosten), waarvan € 4,1 miljoen voor de brug. De dekking bestond op dat moment uit de reservering vanuit het investeringsprogramma 2010-2014 van € 3,5 miljoen en een ambtelijke toezegging van een provinciale ‘bijdrage fietsimpuls’ van € 2,16 miljoen.

In de startnotitie is aangekondigd dat er een risicoanalyse zou worden uitgevoerd. Die zou tot een aanpassing van de startnotitie moeten leiden.

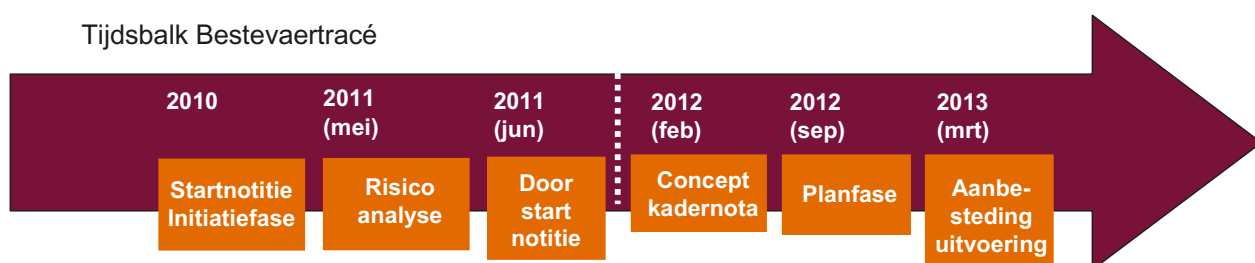
Daarnaast werd het project als ‘(groot) project’ getypeerd en ondergebracht bij de afdeling Projecten en Programma’s van de sector Stadsontwikkeling. Na de Collegewisseling in 2011 werd het realiseren van de Bestevaerbrug als prioriteit in het coalitieprogramma benoemd: “In december 2011 leggen wij aan de Raad een concreet investeringsvoorstel voor de Bestevaerbrug voor. Voor ons heeft de aanleg van de Bestevaerbrug de hoogste prioriteit”²⁸.

Vervolgens stelde de projectmanager een ‘doorstartnotitie’ op, die hij baseerde op de meest recente ontwikkelingen, waaronder de uitkomsten van de risicoanalyse en een aanscherping van de verkeersmodellen. Deze doorstartnotitie werd in juli 2011 ter behandeling en besluitvorming aan het College voorgelegd, maar is tot op heden (december 2011) nog niet door het College vastgesteld. Wel heeft het College besloten een extra voorbereidingskrediet van € 50.000,- beschikbaar te stellen.

²⁸ Actieprogramma College 2011-2014 (2011), pagina 2

De wijzigingen in de doorstartnotitie met de grootste consequenties voor het project zijn: de verkeersmodellen, de beschrijving van de belangrijkste risico's en de opmerking dat het geraamde bedrag van € 14,3 miljoen met 'enkele miljoenen'²⁹ zal worden overschreden. De dekking van de kosten is verhoogd met een extra ambtelijke toezegging van de provinciale bijdrage van € 1,5 miljoen uit de Brede Doel Uitkering (BDU).

De planning van het project ziet er globaal als volgt uit.



Figuur 6. Tijdsbalk Bestevaer Tracé

Bevindingen ten aanzien van projectmanagement

In 2010 is de ambtelijke startnotitie (opgesteld door de beleidsafdeling) bestuurlijk vastgesteld en kwalificeerde het College het project als een 'groot project'. Er werd een projectmanager vanuit de sector Stadsontwikkeling aangesteld en er werd in de startnotitie melding gemaakt van een doorstartnotitie op basis van een nog uit te voeren risicoanalyse voor het project.

Na de Collegewisseling in 2011 werd het project bestuurlijk prioritair en is de doorstartnotitie in het College besproken, maar nog niet vastgesteld. Aangezien er geen sprake was van een overgang naar een andere fase in het proces, hoefde het College de doorstartnotitie formeel gezien niet vast te stellen. Daarentegen maakte de doorstartnotitie duidelijk dat er sprake was van een verandering van de uitgangspunten van het project en de startnotitie. Hierover had het College een besluit kunnen nemen (vaststelling hernieuwde uitgangspunten), maar dat heeft het College niet gedaan. Voorts heeft het College een extra voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld, zonder de bijbehorende gewijzigde uitgangspunten vast te stellen.

²⁹ Bestevaer - Doorstartnotitie 2011, pagina 3

Twynstra Gudde

De projectorganisatie staat beschreven in de startnotitie 2010. Het project kent een bestuurlijk opdrachtgever, een ambtelijk opdrachtgever en een projectmanager vanuit de sector Stadsontwikkeling. De ambtelijk opdrachtgever en de projectmanager zijn sinds januari 2011 betrokken bij het project. Een stuurgroep stuurt het project aan en bestaat uit de bestuurlijk opdrachtgever, de ambtelijk opdrachtgever, de projectmanager en een communicatiemedewerker. In de twee startnotities is het bestaan van de stuurgroep niet vastgelegd. Buiten de stuurgroep om is er sprake van één-op-één-overleg tussen de bestuurlijk opdrachtgever en de projectmanager, zo blijkt uit interviews met alle direct betrokkenen.

De scope van het project is binnen de gemeente een punt van discussie, blijkens de verslagen van de stuurgroepvergaderingen en onze interviews. Hier gaat het met name om het verschil tussen de realisatie van een brug of een tracé en welke varianten uitgewerkt moeten worden (fiets, landbouwvoertuig, auto). Dit onderwerp wordt ook politiek besproken, onder andere in de raadsvergadering van 27 september 2011.

Er is sprake van een projectfasering en de startnotities dienen als fase-documenten. Het College is over de voortgang geïnformeerd middels een (doorstart)-notitie en een 'College Special'.

De Raad is op hoofdlijnen over de voortgang van het project geïnformeerd via de rapportage grote projecten en de *Programmabegroting 2012*.

De Raad heeft kaders voor dit project gesteld middels de *Kadernota duurzame bereikbaarheid* (2009). De Raad controleert het project met behulp van de reguliere planning- en controlinstrumenten (programmabegroting, jaarrekening en rapportage grote projecten). De Raad heeft ter aanvulling daarop niet aantoonbaar gebruik gemaakt van schriftelijke vragen, moties en/of amendementen ten aanzien van dit project.

Bevindingen ten aanzien van risicomanagement

De semi-kwantitatieve risicoanalyse voor dit project is uitgevoerd conform de RISMAN-methode door een externe partij en vastgelegd in de startnotitie. Dit was de aanleiding om in de doorstartnotitie de kaders en ramingen aan te scherpen.

De rapportage die is opgesteld naar aanleiding van de twee bijeenkomsten van de risicoanalyse (één ten behoeve van inventarisatie, één ten behoeve van beheersing) is vertrouwelijk, maar voor betrokken actoren rondom het projectteam toegankelijk.

De risico's zijn verwerkt in het NARIS-systeem en worden hierdoor meegenomen voor de berekening van het weerstandsvermogen en hierop kan de Raad dan ook beoordelen of de gemeente nog steeds risiconutraal is.

Twynstra Gudde

Er is vastgelegd welke beheersmaatregelen uitgevoerd gaan worden voor welke risico's en wie dat gaat doen. Uit onze interviews blijkt dat de risico's niet expliciet aan de orde zijn gesteld en/of geactualiseerd in de overleggen van het projectteam. Wel is er door projectmanagers individueel met actiehouders over beheersmaatregelen gesproken.

In de startnotitie is opgenomen dat er in de initiatiefase een risicoanalyse zou worden uitgevoerd. In de praktijk blijkt er geen werkwijze over risicomangement te zijn vastgelegd, noch zijn er afspraken gemaakt over de gewenste frequentie van actualisering van de risicoanalyse.

In de besluitvormingsinformatie ten behoeve van het College zijn de risico's opgenomen, zoals duidelijk blijkt uit de (nog niet vastgestelde) doorstartnotitie zoals ingebracht in het College. De risico's zijn echter flink afgezwakt ten opzichte van het bespreekstuk in de stuurgroepvergadering zo blijkt uit diverse interviews en het stuurgroepverslag³⁰. Desondanks is in de beleving van de bestuurlijk opdrachtgever en het College de doorstartnotitie erg negatief door het benoemen van 'al die risico's'.

De Raad is geïnformeerd over de risico's middels de rapportage grote projecten en de *Programmabegroting 2012*. Hierin staan echter niet alle grote, in de doorstartnotitie genoemde, risico's vermeld. Over de mogelijke kans en impact van de genoemde risico's wordt niets vermeld.

Analyse van de bevindingen Bestevaer Tracé

Ten aanzien van onze bevindingen wordt duidelijk dat het projectmanagement grotendeels voldoet aan de beginselen van projectmatig werken. Er zijn fase-documenten opgesteld die voldoen aan de gestelde normen. In deze fase-documenten is beschreven dat er een risicoanalyse dient te worden uitgevoerd en dat de taken, bevoegdheden/mandaten en verantwoordelijkheden zijn belegd. Echter, een beschrijving van de taken, bevoegdheden/mandaten en verantwoordelijkheden van de stuurgroep ontbreekt. Daarnaast is vanuit 'efficiencyoverwegingen' besloten geen separate formele overleggen tussen projectmanager en ambtelijk opdrachtgever te laten plaatsvinden. Het is daardoor voor de ambtelijk opdrachtgever moeilijk om zijn rol te vervullen van 'hitteschild' tussen politiek en project.

³⁰ Zo wordt in de conceptnotitie gesproken over een overschrijding van zeker € 5 tot 7 miljoen en in de aan het College aangeboden notitie over 'verwachte extra kosten van enkele miljoenen'. Ook zijn formuleringen van enkele benoemde risico's bijgesteld.

Twynstra Gudde

Tevens constateren wij dat de scope van het project nog niet duidelijk is. Waar het College spreekt over het realiseren van een ‘brug’, wordt vanuit het projectteam aangegeven dat het uitsluitend realiseren van een brug niet logisch is zonder de effecten op het tracé aan te pakken. Gegeven de fase van dit project en het komende investeringsvoorstel is het voor ons begrijpelijk dat de scope nog niet vaststaat.

In de startnotitie staat expliciet aangegeven dat in deze fase van het project een risicoanalyse dient te worden uitgevoerd. De uitgevoerde risicoanalyse is begeleid door een extern bureau, waarbij het gehele projectteam gezamenlijk de belangrijkste risico's rondom het project gestructureerd en systematisch geïnventariseerd heeft en beheersmaatregelen heeft benoemd. Deze risico's zijn ook input voor besluitvorming, doordat ze zijn meegenomen in de aanscherping van de raming en benoemd zijn in de doorstartnotitie. Hiermee voldoet het risicomangement van dit project aan de door de gemeente Alkmaar gestelde kaders.

In onze ogen ontbreekt er nog wel een aantal belangrijke zaken. Het risicomangement ‘denken’, en dus het daadwerkelijke risicomangement, is nog niet geïncorporeerd in het projectteam. De risicoanalyse wordt niet geactualiseerd en de risicolijst wordt ook niet expliciet besproken in het projectteam. Daarnaast blijkt ook nog niet dat de risico's die benoemd zijn, daadwerkelijk meegenomen gaan worden in de raming en dat deze de onderbouwing zijn voor een post onvoorzien.

2.3.4 *Analyse risicomangement in de praktijk van Alkmaarse projecten*

Het projectmanagement in relatie tot risicomangement voldoet in de onderzochte projecten niet aan de kaders die de gemeente zelf heeft gesteld. Geïnterviewde projectleiders schrijven de oorzaak hiervan toe aan het feit dat er tot 2009 nog geen sprake was van een vastgelegde eenduidige methode tot projectmatig of planmatig werken. Wel zijn er diverse opleidingen geweest voor projectmanagement en paste de gemeente op individuele projecten projectmanagementmethodieken toe. Ook is de huidige leidraad een actualisatie van het oude document ‘aanpak projectmatig werken’ uit 2006. Bovendien geven zowel projectleiders als ambtelijk opdrachtgevers aan dat er nog een groot verschil is in de bekendheid en inbedding van de leidraad binnen de organisatie. De leidraad is een gemeentebrede leidraad en lijkt gegeven de interviews ook gemeentebreed bekend, echter nog niet gemeentebreed gehanteerd te worden, ondanks de uitrol via de Alkmaar Academy. Geïnterviewden geven aan dat de leidraad is geschreven vanuit de fysieke hoek en in dat type projecten wordt de leidraad dan ook meer gevolgd dan in de sociale projecten. Dit beeld komt overeen met onze bevindingen.

Twynstra Gudde

Inhoudelijk is er een aantal punten rondom projectmanagement die op basis van de door ons gehanteerde normen aandacht behoeven. Hierbij gaat het vooral om de rol van de ambtelijk opdrachtgever, invulling van de fasering, de status van het programma en de financiële overzichten.

De organisatie en de rolverdeling van de projecten zijn vastgelegd in de startnotities. Voor de onderzochte projecten waren er veelal pas startnotities vanaf de uitvoeringsfase. In de afgelopen jaren hebben zich diverse personele wisselingen op sleutelposities in projecten voorgedaan. Het betreft hier vooral de bestuurlijk opdrachtgever, de ambtelijk opdrachtgever en de projectmanagers. De rollen in de projecten zijn doorgaans belegd conform de leidraad. In de dagelijkse praktijk spreken projectmanagers vaak direct/rechtstreeks met de bestuurlijk opdrachtgever, zonder tussenkomst of aanwezigheid van de ambtelijk opdrachtgever. Uit interviews blijkt dat dit vaak gebeurt uit efficiency-overwegingen. Dit betekent echter wel 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.

De fasering van de projecten was voor de betrokkenen niet altijd duidelijk doordat in de grote projecten fasen door elkaar heen liepen. Het ontbrak aan beslisinformatie per faseafsluiting. Dit gold voor alle onderzochte projecten. Startnoties zijn gemaakt voor de uitvoeringsfase (Bus-On-Line) en voor de planvormingsfase (Overdie Sociaal en Bestevaer Tracé). Het is inherent aan grote projecten dat de fasering van diverse deelprojecten door elkaar heen gaat lopen. Dit neemt echter niet weg, dat faseovergangen expliciet gemaakt kunnen worden. Uit dit onderzoek blijkt, dat het vaak ontbrak aan duidelijke beslisinformatie per faseafsluiting.

Een kenmerk van grote projecten in Alkmaar is de organisatorische complexiteit. Doordat meerdere vakdisciplines en sectoren bij het project betrokken zijn, is er vaak sprake van meerdere budgetten die op verschillende plekken in de organisatie worden beheerd. Hierdoor is een actueel financieel inzicht in grote projecten moeilijk te verkrijgen. Zo blijkt uit onze interviews dat er sprake is van een ‘duidelijke worsteling’ van de projectcontroller om inzicht te verkrijgen in de diverse ‘potjes’ in het project Overdie Sociaal.

Het risicomanagement in de dagelijkse praktijk voldoet over het algemeen niet aan zowel de Alkmaarse als onze normen.

In geen van de onderzochte startnotities is de werkwijze met betrekking tot risicomanagement in het specifieke project vastgelegd. Wel staan er in de startnotities risico’s benoemd, soms met kans- en gevolgschattingen en beheersmaatregelen. Hieruit en uit gesprekken met de diverse respondenten blijkt dat het risicomanagement nog niet als beheersinstrument rondom projectmatig werken wordt ingezet.

Twynstra Gudde

Tot 2006 zijn er zelden expliciete en gedegen risicoanalyses uitgevoerd. Als er al sprake was van een overzicht met risico's van een groot project, dan was dat overzicht gemaakt na snel onderling overleg in het projectteam of door de projectmanager zelf. Na 2006 voerde de gemeente frequenter risicoanalyses uit. Deze bleven incidenteel van aard en gebeurden vooral in de uitvoeringsfase. Een eerste aanzet tot risicomangement kwam bij de verplichte risicoanalyses in het kader van de Kadernota risicomangement en weerstandsvermogen. De risico-overzichten die zijn opgesteld voor het berekenen van het benodigde weerstandsvermogen zijn tot stand gekomen op individueel niveau (door de projectmanager). De voorgeschreven frequentie (voor elke fase) is echter niet nageleefd.

Risico's zijn doorgaans meegenomen in het besluitvormingsproces. In bestuurlijke documenten stonden steeds vaker expliciet risico's en afwegingen benoemd. Het bleef echter vaak bij het benoemen en het was daardoor voor alle betrokkenen onduidelijk of en hoe de risico's daadwerkelijk beheerst moesten worden. Daarmee bleef onduidelijk of het risicomangement onderdeel was van het besluitvormingsproces. Het is voor ons niet navolgbaar dat de gemeente systematisch en expliciet bezig is geweest met het beheersen van risico's van grote projecten. De risico's van een groot project zijn bij besluitvorming ook niet direct gerelateerd aan de bereidheid van de gemeente Alkmaar om risico's te nemen (zijnde risiconutraal). Er is met andere woorden nooit bij besluitvorming de link gelegd wat de risico's bij het aangaan van het project betekenen voor het gemeentebrede weerstandsvermogen en dat betekent in praktijk dus dat de effecten van de risico's die men aangaat pas later zichtbaar worden, als ze al zichtbaar worden voordat ze optreden en de gemeente met verrassingen wordt geconfronteerd waarvoor geen buffer is gevormd.

Vanuit interviews met ambtelijke opdrachtgevers en projectleiders is naar voren gekomen dat zij ervaren dat het College soms niet ontvankelijk lijkt te zijn voor een overzicht van (mogelijke) risico's. De door de ambtenaren geïnventariseerde risico's en bijbehorende nota's worden soms aangepast (afgezwakt) door de bestuurlijke opdrachtgever, voordat ze naar het College werden verstuurd ter besluitvorming. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest bij het Bestevaer Tracé.

Binnen het College zijn afwegingen gemaakt over risico's of de formulering van risico's die voor derden soms niet inzichtelijk waren en die geen recht leken te doen aan de geformuleerde risico's in het ambtelijke traject. Uit interviews met projectleiders en ambtelijk opdrachtgevers werd ons duidelijk dat het College hierin een bewuste, politiek-bestuurlijke afweging heeft gemaakt. Of zoals een bestuurlijke opdrachtgever verwoordde "de voorkeur gaf aan meer 'ondernemerschap' in het management van grote projecten". Dit kan, als risico's maar wel benoemd en expliciet afgewogen worden.

Twynstra Gudde

Deze cultuur heeft wel het gevaar in zich dat het kan gaan leiden tot het ‘onder de pet’ houden van risico’s en er zodoende niet op het juiste moment op het juiste niveau besluitvorming kan plaatsvinden over het project met de bijbehorende risico’s. Wij hebben geen bestuurlijke documenten ontvangen waaruit blijkt hoe het College is omgegaan met dreigende overschrijdingen. Uit de praktijk van de drie onderzochte projecten en de interviews is gebleken dat de ambtelijke opdrachtgevers en opdrachtnemers wachten tot een nieuw moment van besluitvorming door het College, bijv. een investeringsbesluit, om dan een dreigende overschrijding onderdeel van de besluitvorming te laten zijn.

Er lijkt geen sprake te zijn geweest van evaluatie van het risicomanagement in grote projecten, ook niet na opgetreden risico’s. Dit is nergens in een werkwijze vastgelegd en ook niet gebleken uit interviews of documentstudie van de projecten.

Wij constateren dat de gemeente Alkmaar zich in de tweede ontwikkelfase van risicomanagement bevindt. De gemeente Alkmaar heeft kaders vastgesteld waaraan het risicomanagement van grote projecten dient te voldoen. De gestelde kaders omtrent risicomanagement worden voor de onderzochte projecten in de praktijk niet volledig nageleefd.

Voor de implementatie van risicomanagement onderscheiden wij de meer harde controls van structuren en systemen en de meer soft controls kennis en kunde en cultuur en managementstijl (figuur 8 bijlage 3). Hieronder leggen wij onze bevindingen in Alkmaar langs deze inzichten.

Structuren en systemen

De structuren en systemen rondom de implementatie van het risicomanagement zijn in Alkmaar goed ontwikkeld. Er liggen kaders die op hoofdlijnen voldoen aan de normen zoals gehanteerd in het normenkader. Taken en verantwoordelijkheden zijn helder belegd, er zijn ondersteunende instrumenten, zijnde NARIS, om het risicomanagement te ondersteunen en rapportages en protocollen omtrent risicomanagement sluiten aan bij de organisatie.

De risico’s zijn op hoofdlijnen vastgelegd in het NARIS-systeem. Dit systeem wordt voornamelijk gebruikt voor het berekenen van het benodigde weerstandsvermogen. Hier ligt de nadruk met name op financiële risico’s, hoewel het systeem meerdere categorieën onderscheid. De toegevoegde waarde van dit systeem is afhankelijk van het gebruik in de praktijk. Hiervoor lijkt de benodigde ‘cultuur’ vooralsnog te ontbreken; risicomanagement is nog weinig verankerd in de dagelijkse manier van werken en denken van projectmanagers en hun bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers. Sprekend hierin is dat de projectcontroller de risico’s bijhoudt in het systeem en dat de projectmanagers zelf hier niet of nauwelijks toegang toe (willen) hebben.

Twynstra Gudde

Cultuur en managementstijl

Vanuit interviews met ambtelijke opdrachtgevers en projectleiders is naar voren gekomen dat zij ervaren dat het College soms niet ontvankelijk lijkt te zijn voor een overzicht van (mogelijke) risico's. Een bestuurlijk opdrachtgever gaf ook aan dat de voorkeur wordt gegeven aan meer ondernemerschap in het management van grote projecten. Dit is natuurlijk prima, als risico's maar wel benoemd en expliciet afgewogen worden. Deze cultuur heeft wel het gevaar in zich dat het kan gaan leiden tot het 'onder de pet' houden van risico's en er zodoende niet op het juiste moment op het juiste niveau besluitvorming plaats kan vinden over het project met bijbehorende risico's.

Binnen de projecten is lange tijd de cultuur geweest dat de projectmanager de risico-inventarisaties deed. In onze ogen is het van belang om het risicomangementproces met het gehele projectteam te doorlopen en het risicobewustzijn hiermee te versterken. Dit is bij het Bestevaer Tracé ook dusdanig opgepakt en is door betrokkenen als erg positief ervaren.

Risicomangement is nog weinig verankerd in de dagelijkse manier van werken en denken van projectmanagers en hun bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers.

Daarnaast geven projectleiders aan dat er niet expliciet om risico-inventarisaties gevraagd wordt. Dit wordt onderschreven door ambtelijke opdrachtgevers, die dit zouden moeten doen. Daarnaast geeft de ambtelijke organisatie aan dat er vanuit de politiek weinig vragen of opmerkingen komen op de rapportage grote projecten en de bijbehorende risico's. Opvallend is wel dat juist uit de raadsenquête blijkt dat de Raad meer geïnformeerd wil worden over de risico's van projecten. Een goede wisselwerking tussen de betrokkenen is in onze ogen noodzakelijk om het risicomangementsysteem goed te laten functioneren.

Kennis en kunde

Door projectmanagers wordt aangegeven dat het toepassen van risicomangement in de dagelijkse praktijk, het werken en denken in het projectteam, nog een uitdaging is.

In de kaders staat dan ook met name beschreven wat er gedaan moet worden (risico-inventarisatie, risicoanalyse, risicobeoordeling en inventarisatie maatregelen), maar niet hoe. Bij het Bestevaer Tracé is bij de risicoanalyse gebruik gemaakt van externe begeleiding, die zowel kennis van als ervaring met risicomangement en het type project heeft. Door die inbreng is de risicosessie mede tot een succes geworden. Het ontbreekt de gemeente Alkmaar aan mensen met kennis van en ervaring met het begeleiden van risicosessies die dit op regelmatige basis bij de diverse projecten kunnen doen.

3 Conclusies

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de centrale onderzoeksvraag:

Hoe en in welke mate heeft de gemeente Alkmaar het risicomanagement van grote projecten georganiseerd en geborgd, zodat de diverse risico's die zich kunnen voordoen voldoende beheerst worden?

Dit doen wij aan de hand van deelconclusies met betrekking tot grote projecten, projectmanagement in relatie tot risicomanagement en het risicomanagement zelf. De analyse van de bevindingen uit het vorige hoofdstuk vormt de basis. De drie nader onderzochte projecten vormen het centrale uitgangspunt en zijn op hoofdlijnen en integraal representatief voor alle grote projecten van de gemeente Alkmaar in de periode 2006-2011.

3.1 Grote projecten

De gemeente Alkmaar heeft in de door ons onderzochte periode 25 projecten als 'groot project' bestempeld. Deze projecten waren grotendeels 'fysieke' projecten en een beperkt aantal projecten was een 'sociaal' project. Het doel van het benoemen van grote projecten is ze beter te kunnen beheersen (meer aandacht in de organisatie) maar ook om de ontwikkelingen bij deze cruciale projecten vanuit de Raad beter te kunnen volgen. Dit laatste gebeurt via de rapportage grote projecten. De verschillen tussen een 'groot' en 'normaal' project zijn naast deze rapportage vooral gelegen in een andere ambtelijke en bestuurlijke aansturing. Op het vlak van het risicomanagement zijn er op papier geen verschillen tussen 'grote' en 'normale' projecten. Dit is in onze ogen niet in lijn met het doel om deze projecten beter te beheersen.

Een ander aandachtspunt is het vaststellen van een 'groot project'. In de praktijk kent het College de status van een 'groot project' toe. Dat kan zowel een top down- als een bottom up-besluit (op advies van het Alkmaars Management Team) zijn. De Raad speelt geen rol bij het toekennen van deze status. In algemene zin is het duidelijk wanneer een project een 'groot project' is. In de *Leidraad projectmatig en programmatisch werken* (2009) staan de voorwaardelijke criteria geformuleerd om te bepalen wanneer een project een 'groot project' is³¹. Deze criteria uit de leidraad komen overeen met de normen zoals wij die aan 'grote' projecten toekennen.

³¹ Politiek gevoelig, inhoudelijk, organisatorisch of bestuurlijk complex, sectoroverstijgend, groot afbreukrisico (financieel, maatschappelijk, bestuurlijk) en/of bestuurlijke prioriteit.

De duiding van de criteria uit de Alkmaarse leidraad ontbreekt echter, waardoor politiek-bestuurlijke besluitvorming onnavolgbaar is. Het is dan ook niet navolgbaar of de gemeente Alkmaar meer projecten kent die op basis van objectieve criteria mogelijk ook als groot project bestempeld zouden moeten worden. In de raadsenquête geeft meer dan de helft van de raadsleden aan dat de lijst in principe transparant tot stand komt, echter bij de vraag wat grote projecten zijn wordt ook vaak genoemd: projecten van meer dan € 1 miljoen.

Wij concluderen dat de Raad te weinig invloed heeft op de samenstelling van de portefeuille 'grote projecten' en dat huidige criteria niet specifiek genoeg zijn om te kunnen controleren of de huidige 'grote projecten' ook daadwerkelijk dé grote projecten van de gemeenten zijn.

3.2 Projectmanagement in relatie tot risicomanagement

Tot 2009 was er geen vastgelegde eenduidige methode voor projectmatig of planmatig werken. Wel hebben projectmanagers verschillende opleidingen hiervoor gevolgd en paste de gemeente op individuele projecten projectmanagementmethodieken toe en is de leidraad een actualisatie van het oude documenten 'aanpak projectmatig werken' uit 2006. In 2009 heeft het College de *Leidraad projectmatig en programmatisch werken* vastgesteld. In de leidraad zijn de volgende zaken vastgelegd:

- de rollen, taken en verantwoordelijkheden (bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, projectmanager en projectteam)
- de projectfasering
- opbouw startnotitie
- risicomanagement.

Uit de analyse van de bevindingen concluderen wij dat de leidraad en de daarin beschreven zaken voldoen aan de algemene beginselen van projectmatig werken in relatie tot risicomanagement.

Het projectmanagement in relatie tot risicomanagement voldoet in de onderzochte projecten echter niet aan de kaders die de gemeente zichzelf heeft gesteld. Er is een groot verschil in de bekendheid en inbedding van de leidraad binnen de organisatie; bij fysieke projecten wordt de leidraad meer gevolgd dan bij sociale projecten.

Ten aanzien van het projectmanagement in relatie tot risicomanagement wijken de volgende inhoudelijke punten af van de door ons gehanteerde normen. Hierbij gaat het vooral om de rol van de ambtelijk opdrachtgever, invulling van de fasering, de status van een programma in plaats van een groot project en de beschikbaarheid van actuele financiële overzichten.

Wij concluderen dat het projectmanagement van grote projecten in relatie tot risicomanagement op het papier afdoende geregeld is, maar in de praktijk onvoldoende wordt nageleefd.

3.3 Risicomanagement van grote projecten

De Raad heeft kaders vastgesteld voor het risicomanagement van grote projecten en deze vastgelegd in de *kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen*. Het College heeft deze kaders vertaald in de *leidraad projectmatig en programmatisch werken*. In deze kades zijn de verantwoordelijkheden van alle actoren die bij het grote project zijn betrokken helder en logisch belegd. Het College is bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de gemeente en daarmee ook voor al het beleid en de bijkomende risico's. De verantwoordelijkheid voor risico's ligt bij de lijnorganisatie en het projectmanagement. Voor grote projecten betekent dit dat de projectmanager verantwoordelijk is voor het daadwerkelijk uitvoeren van risicoanalyses en het risicomanagement van het project. Formeel zijn de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever verantwoordelijk om op de uitvoering hiervan toe te zien.

De concerncontroller is gemeentebreed verantwoordelijk voor het proces van het risicomanagement en heeft daarvoor binnen de sectoren een risicomanagementcoördinator aangesteld. Voor grote projecten is dat de projectcontroller. Hiermee is de borging op papier ook decentraal belegd. Er is vanuit de concerncontrol veel aandacht geweest voor het van de grond krijgen van het risicomanagement bij de grote projecten. Echter door de focus op het weerstandsvermogen, de weerstand van de projectmanagers met het invullen van NARIS, de wisselingen van projectcontrollers en de vele administratieve werkzaamheden is dit nooit echt goed van de grond gekomen. Sinds kort wordt dit onder aanvoering van de huidige projectcontroller beter opgepakt. Met de verandering van aansturing van de projectcontroller (die per 1 december 2011 onder stafafdeling Concerncontrol valt in plaats van de sector Stadsontwikkeling) is de aansturende en procesmatige borging moeilijker te realiseren en in onze ogen ook een aandachtspunt.

Het proces van het risicomanagement staat ook op hoofdlijnen beschreven in de genoemde kaderstellende documenten en dit voldoet ook grotendeels aan onze normen voor processtappen. Wij missen hierin echter een eerste belangrijke stap, namelijk het vaststellen van het doel van de risicoanalyse. In RISMAN-termen is dit de Ongewenste TopGebeurtenis. Zonder het benoemen hiervan is een goede focus van de risicoanalyse ons inziens onmogelijk.

Door het proces in twee documenten anders weer te geven is een onwenselijke discrepantie ontstaan en mist de leidraad twee belangrijke stappen in het risicomanagementproces, het implementeren van de beheersmaatregelen en het evalueren. Dit zijn twee cruciale stappen.

Twynstra Gudde

In de kaderstellende documenten staat voornamelijk beschreven wat er gedaan moet worden (risico-inventarisatie, risicoanalyse, risicobeoordeling en inventarisatie maatregelen), maar niet hoe. Deze link van theorie naar praktijk is cruciaal om het risicomangementproces ook bij de grote projecten te laten landen.

In de praktijk is het risicomangement in Alkmaar bij grote projecten een 'papieren tijger' en is men pas recent begonnen met het structureren ervan richting de projecten. Het risicomangement in de dagelijkse praktijk voldoet over het algemeen niet aan zowel de Alkmaarse als onze normen.

Tot 2006 zijn er zelden expliciete en gedegen risicoanalyses uitgevoerd. In geen van de onderzochte startnotities is de werkwijze vastgelegd met betrekking tot risicomangement in het specifieke project. Wel staan er in de startnotities risico's benoemd. Soms met kans- en gevolgschattingen en beheersmaatregelen. Deze risico's zijn vaak na snel onderling overleg in het projectteam of individueel door de projectmanager opgesteld. Na 2006 voerde de gemeente frequenter risicoanalyses uit. Deze bleven incidenteel van aard en vonden vooral plaats in de uitvoeringsfase. Een eerste aanzet tot risicomangement kwam bij de verplichte risicoanalyses in het kader van de *Kadernota risicomangement en weerstandsvermogen* (2006). De risico-overzichten die zijn opgesteld voor het berekenen van het benodigde weerstandsvermogen zijn tot stand gekomen op individueel niveau (door de projectmanager). De voorgescreven frequentie (voor elke fase) is echter niet nageleefd. Daarnaast achten wij deze verplichte frequentie voor grote projecten, waar fases soms wel jaren duren, aan de lage kant. Juist voor 'grote projecten' verwachten wij hier specifiekere eisen waarbij er tenminste 1-2 keer per jaar een risicoanalyse wordt uitgevoerd.

De risico's zijn op hoofdlijnen vastgelegd in het NARIS-systeem. Dit systeem wordt voornamelijk gebruikt voor het berekenen van het benodigde weerstandsvermogen. Hier ligt de nadruk met name op financiële risico's, hoewel het systeem meerdere categorieën onderscheid. De toegevoegde waarde van dit systeem is afhankelijk van het gebruik in de praktijk. Hiervoor lijkt de benodigde 'cultuur' vooralsnog te ontbreken; risicomangement is nog weinig verankerd in de dagelijkse manier van werken en denken van projectmanagers en hun bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers. Sprekend hierin is dat de projectcontroller de risico's bijhoudt in het systeem en dat de projectmanagers zelf hier niet of nauwelijks toegang toe hebben. Het NARIS-systeem is op dit moment daarmee een prima hulpmiddel voor het berekenen van het weerstandsvermogen, maar wordt echter niet gebruikt als dagelijks instrument binnen het project om de risico's en de beheersmaatregelen te monitoren. In onze ogen heeft een project een goed instrument - al is het maar een Excelbestand - nodig om de risico's en beheersmaatregelen bij te houden en te monitoren of de bedachte acties ook daadwerkelijk ondernomen worden.

Twynstra Gudde

De risico's van een groot project zijn bij besluitvorming ook niet direct gerelateerd aan de bereidheid van de gemeente Alkmaar om risico's te nemen (zijnde risiconeutraal). Met andere woorden; er is nooit bij besluitvorming de link gelegd wat de risico's bij het aangaan van het project betekenen voor het gemeentebrede weerstandsvermogen. Dat betekent in praktijk dat de effecten van de risico's die men aangaat, pas later zichtbaar worden. Als risico's al zichtbaar worden voordat ze optreden, wordt de gemeente met een verrassing geconfronteerd waarvoor geen buffer is gevormd.

De cultuur (houding en gedrag van mensen) in de organisatie is ook niet toereikend voor goed risicomanagement. Vanuit interviews met ambtelijke opdrachtgevers en projectleiders is duidelijk geworden dat zij ervaren dat het College soms niet ontvankelijk lijkt te zijn voor een overzicht van (mogelijke) risico's. De door de ambtenaren geïnventariseerde risico's en bijbehorende nota's worden soms aangepast (afgezwakt) door de bestuurlijk opdrachtgever, voordat ze naar het College werden verstuurd ter besluitvorming. Binnen het College zijn afwegingen gemaakt over risico's of de formulering van risico's die voor derden soms niet inzichtelijk waren en die geen recht leken te doen aan de geformuleerde risico's in het ambtelijke traject. Aan de andere kant komen er vanuit de politiek weinig vragen of opmerkingen op de rapportage grote projecten en de bijbehorende risico's. Opvallend is wel dat juist uit de raadsenquête blijkt dat de Raad meer geïnformeerd wil worden over de risico's van projecten. Een goede wisselwerking tussen de betrokkenen is in onze ogen noodzakelijk om het risicomanagementsysteem goed te laten functioneren.

Er lijkt geen sprake te zijn geweest van evaluatie van het risicomanagement in grote projecten, ook niet na opgetreden risico's. Dit is nergens in een werkwijze vastgelegd. Sterker nog, dit onderdeel (evaluatie) is in de leidraad niet eens meer onderdeel van het voorgeschreven risicomanagementproces en komt ook in praktijk niet of nauwelijks voor.

De gemeente Alkmaar bevindt zich in de tweede ontwikkelfase van risicomanagement. De gemeente Alkmaar heeft kaders vastgesteld waaraan het risicomanagement van grote projecten dient te voldoen. De gestelde kaders omtrent risicomanagement worden voor de onderzochte projecten in de praktijk niet nageleefd. Het risicomanagement is nog weinig verankerd in de dagelijkse manier van werken en denken van projectmanagers en hun bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers.

3.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid risicomanagement

De doelstellingen die de gemeente Alkmaar heeft met risicomanagement is: “het nemen van beslissingen die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van nadelige effecten die het optreden van risico's met zich mee kunnen brengen”³². In de letterlijke zin van deze doelstelling voldoet de gemeente Alkmaar aan de hoofddoelstelling, omdat de inspanningen die vanuit het risicomanagementproces zijn verricht ertoe hebben bijgedragen dat er op diverse niveaus beslissingen zijn genomen die gericht zijn op het voorkomen of minimaliseren van nadelige effecten van mogelijke risico's. Dit is echter niet wat de gemeente voor ogen heeft met het risicomanagement als 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. Dit gebeurt op dit moment niet.

Risicomanagement is in de praktijk gericht op het voldoen aan de wettelijke verplichtingen volgend uit het *Besluit Begroting en Verantwoording* dat stelt dat de gemeente een onderbouwd weerstandsvermogen moet hebben. Het risicomanagement was in onze ogen dan veelal een op zichzelf staand doel en wordt in de praktijk niet gebruikt als middel voor het sturen en beheersen van (grote) projecten.

Risicomanagement moet dienen om risico's in een zo vroeg mogelijk stadium te benoemen, zodat de gemeente tijdig actie kan ondernemen om die risico's te verkleinen of zodat er bewust een keuze gemaakt kan worden om deze risico's te accepteren.

Uit dit onderzoek concluderen wij dat de gemeente Alkmaar voor haar projecten noch voldoet aan onze normen op het gebied van risicomanagement, noch aan haar eigen kaders. Gegeven alle inspanningen die verricht zijn, zou geconcludeerd kunnen worden dat dit weinig doelmatig is geweest. Echter, gegeven de positieve ontwikkelingen zijn de inspanningen ook niet voor niets geweest.

Het is daarmee onduidelijk of alle actoren binnen de gemeente zich bewust zijn van de risico's die gelopen worden bij de grote projecten. Ondanks dat er een inhaalslag is aangekondigd en er recent verbeteringen waarneembaar zijn, zou de gemeenteraad kunnen worden geconfronteerd met verrassingen, vertragingen en/of budgetoverschrijdingen die pas laat worden signaleerd.

³² 2011, p.2.

Twynstra Gudde

Bijlagen

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt.

Hoe en in welke mate heeft de gemeente Alkmaar het risicomanagement van grote projecten georganiseerd en geborgd zodat de diverse risico's die zich kunnen voordoen voldoende beheerst worden?

Deze onderzoeksvraag wordt met behulp van de volgende deelvragen beantwoord.

1. *Welke kaders hanteert de gemeente voor grote projecten en het project- en risicomanagement van deze projecten?*
 - a. Welke definitie hanteert de gemeente Alkmaar voor een 'groot project'?
 - b. Welke criteria hanteert de gemeente Alkmaar om te bepalen of een project een 'groot project' is?
 - c. Welke grote projecten heeft de gemeente Alkmaar tussen 2006 en heden in uitvoering (gehad)?
 - d. Wat zijn inhoudelijke kenmerken van deze grote projecten? (infrastructuur, woningbouw, sociale of interne projecten, financiële omvang)
 - e. Wat is de rol van de Raad, het College en de ambtelijke organisatie bij grote projecten?
 - f. Welke criteria hanteert de gemeente Alkmaar om een projectorganisatie op te starten?
 - g. Hoe wordt een groot project georganiseerd?
 - h. Hoe ziet de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen College en Raad eruit voor de besluitvorming van grote projecten?
 - i. Welke gemeentebrede kaders c.q. richtlijnen zijn van toepassing op het projectmanagement van grote projecten?
 - j. Welke gemeentebrede kaders c.q. richtlijnen zijn van toepassing op het risicomanagement van grote projecten?
 - k. Welke definitie hanteert de gemeente Alkmaar voor 'risicomanagement van een groot project'?
 - l. Wat is de rol van de Raad, het College en de ambtelijke organisatie bij risicomanagement?
 - m. Welke systemen, instrumenten en procedures hanteert de gemeentelijke organisatie om het risicomanagement van grote projecten te realiseren?

Twynstra Gudde

2. Hoe is het projectmanagement van grote projecten in de praktijk georganiseerd?

- a. Hoe ziet de projectscope van het specifieke project eruit en wat is de relatie van deze scope met het risicomanagement?
- b. Hoe ziet de vastgelegde werkwijze/procedure voor risicoanalyse en risicomanagement van het grote project eruit?

3. Hoe is het risicomanagement van grote projecten in de praktijk georganiseerd?

- a. Hoe worden risicoanalyses van het grote project uitgevoerd? Wie is daar verantwoordelijk voor en wie ziet daarop toe?
- b. Hoe worden de grootste risico's van het grote project beheerst? Wie is daar verantwoordelijk voor en wie ziet daarop toe?
- c. Hoe en hoe vaak wordt de Raad geïnformeerd over de voortgang van risico's van het grote project?
- d. In hoeverre zijn de vooropgestelde doelen van risicomanagement van het grote project in de praktijk gerealiseerd?
- e. Hoe is de voortgang van risicomanagement van het grote project in de praktijk gevolgd en hoe is hierover gerapporteerd?
- f. In hoeverre hebben de ingezette beheersmaatregelen geleid tot daadwerkelijke beheersing van de betreffende risico's?
- g. In hoeverre zijn eventuele vertragingen en/of budgetoverschrijdingen van het grote project middels de gehanteerde methodiek van risicomanagement voldoende gesignaleerd?
- h. In hoeverre zijn de vooraf gemaakte afspraken tussen de Raad, het College en de gemeentelijke organisatie over risicomanagement van grote projecten in de praktijk nageleefd?

Twynstra Gudde

Wegingscriteria

Twynstra Gudde

Groot project		Fase	Type project			Selectiecriteria				
Nr	Naam	Huidige project/programmafase	Sociaal-maatschappelijk	Fysiek-ruimtelijk	Economisch	Ruimtelijke en/of sociaal-maatschappelijke omvang	Financiële omvang/ risico	Complexiteit	(Maatschappelijke) impact	Totaal
1	Overstad	Planvormingsfase		x		+	+	+	+	++++
2	Stationsomgeving en -gebied	Planvormingsfase		x	x	+	+	+	+	++++
3	NUON-locatie	Initiatiefase		x		0	0	0	+	000+
4	Doelenveld + YXIE	Uitvoeringsfase	x	x		0	+	0	+	0+0+
5	Westrand	Initiatiefase	x	x		0	-	+	+	0-++
6	Medisch Centrum Alkmaar	Initiatiefase	x	x		0	-	-	+	0--+
7	Schelphoek	Deels planvormingsfase en deels uitvoeringsfase		x		+	+	+	0	+++0
8	Vroonermeer-Noord	Uitvoeringsfase		x		+	-	0	0	+00
9	Zeswielen-tracé	Planvormingsfase		x		0	+	0	0	0+00
10	AZ: locatie Sportlaan en Kooimeerplein	<i>Uit jaarrekening 2006: uitvoeringsfase</i>	x	x		-	-	-	-	----
11	Boekelermeer Zuid 2	<i>Uit jaarrekening 2006/2007: initiatieffase</i>		x	x	0	+	+	0	0++0
12	Bus-on-line	<i>Uitvoeringsfase. Uit jaarrekening 2010: wordt afgeschaald</i>	x	x		+	-	+	+	+--+
13	Schermereiland (herstructurering)	<i>Uit jaarrekening 2010: wordt afgeschaald tot sectoraal project</i>	x	x		0	-	+	0	0-+0
14	Paardenmarkt	<i>Uit jaarrekening 2010: afgeschaald</i>		x		-	+	+	0	-++0
15	Masterplan huisvesting voortgezet onderwijs	<i>Uit jaarrekening 2006: uitvoeringsfase</i>	x	x		0	+	0	0	0+00
16	Waterkwekerij (RWZI)	<i>Uit jaarrekening 2008: initiatieffase</i>		x		+	+	+	0	+++0
Programma's		Fase	Type programma			Selectiecriteria				
17	De Mare (herstructurering) - sinds 2010 programma	<i>Uitvoeringsfase. Uit jaarrekening 2010: wordt afgeschaald</i>		x	x	0	0	+	+	00++
18	Plan Centrumgebied*	Uitvoeringsfase (programmaplan)		x	x	+	+	+	+	+*++
19	Overdie fysiek	Uitvoeringsfase		x		0	0	0	+	000+
20	Overdie sociaal	Uitvoeringsfase	x			+	-	+	+	+--+
21	Alkmaar Kennisstad/Kennisregio Alkmaar	Opbouwfase	x		x	0	+	+	0	0++0
22	Paviljoen 2030	Initiatiefase		x	x	-	-	0	+	--0+
Nieuwste grote projecten uit jaarrekening 2010			Type project			Selectiecriteria				
23	Uitbreiding DSB-stadion en kantoorontwikkeling aangrenzend terrein en AZ	Initiatiefase		x	x	-	-	0	+	--0+
24	Bestevaertracé	Initiatiefase		x		0	0	0	0	0000
25	Verbouwing De Vest	Planvormingsfase	x	x		-	+	0	0	-+00

* binnen het programma valt een aantal grote projecten

Normenkader

1 Normenkader

1.1 *Projectmanagement in relatie tot risicomanagement*

- a. Er is een werkwijze/procedure voor projectmanagement van grote projecten vastgelegd. Deze werkwijze is bij betrokken actoren bekend gemaakt en volgens hen duidelijk.
- b. Het projectplan c.q. het Plan van Aanpak is conform de volgende algemene beginselen van projectmatig werken en is voor betrokken actoren duidelijk:
 - in het projectplan is een doel SMART beschreven
 - in het projectplan is een beoogd resultaat beschreven
 - in het projectplan is de fasering beschreven
 - in het projectplan is de organisatie beschreven
 - in het projectplan is de aanpak c.q. strategie beschreven
 - in het projectplan is de beheersing beschreven
 - in het projectplan zijn geïnventariseerde risico's en bijbehorende beheersmaatregelen beschreven
 - het projectplan is vastgesteld c.q. goedgekeurd door de (bestuurlijk/ambtelijk) opdrachtgever.
- c. Het grote project kent een fasering, een planning, een begindatum, een einddatum, mijlpalen en kwaliteitseisen ten aanzien van de oplevering en deze zijn duidelijk.
- d. Het doel van het grote project, de scope van het grote project en het projectresultaat zijn voor betrokken actoren duidelijk.
- e. De organisatie en rolverdeling van het grote project is vastgelegd in een projectplan en voor betrokken actoren duidelijk.
- f. Het project heeft een bestuurlijk en een ambtelijk opdrachtgever. De bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het project verloopt conform de algemene beginselen van projectmatig werken.
- g. Het project heeft een ambtelijk opdrachtnemer: een projectleider/-manager. Diens benoeming verloopt conform de algemene beginselen van projectmatig werken.

Twynstra Gudde

- h. Er is een verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen het College en de Raad ten aanzien van de besluitvorming over het project. Deze verdeling is vastgelegd.
- i. De gemeenteraad vervult haar kaderstellende rol en controleert of het College binnen de gestelde kaders opereert.
- j. Het College informeert de gemeenteraad periodiek in geval van (dreigende) overschrijdingen bij het project.
- k. Het is duidelijk wanneer de gemeenteraad moet meeweten, meedenken en wanneer er beslissingen genomen moeten worden bij het grote project.
- l. De Raad stelt het benodigd budget ter beschikking voor het project op basis van een kredietvoorstel.
- m. Voor het grote project is de volgende informatie vastgelegd en voor betrokken actoren toegankelijk:
 - de resultaten van de risicoanalyse(s)
 - de keuze met betrekking tot beheersing van de grootste risico's
 - de resultaten van de risicobeheersing.Deze informatie is voor betrokken actoren duidelijk
- n. Binnen het grote project wordt het gebruik van risicomanagement actief gestimuleerd.

1.2 *Risicomanagement bij grote projecten*

- a. Er is een werkwijze/procedure voor risicoanalyse en risicomanagement van het grote project vastgelegd. Deze werkwijze is bij betrokken actoren bekend gemaakt en volgens hen duidelijk.
- b. De risicoanalyse van het grote project wordt uitgevoerd door een 'goede doorsnede' van de betrokkenen bij het project/proces, eventueel aangevuld met externe deskundigen.
- c. Risico's van het grote project worden expliciet gemaakt door het doorlopen van de volgende stappen:
 - vaststellen doel van de risicoanalyse
 - in kaart brengen van de risico's
 - vaststellen van de belangrijkste risico's.
- d. De grootste risico's van het grote project worden beheerst.
- e. De risicoanalyse van het grote project wordt regelmatig geactualiseerd en de frequentie van actualisatie is vooraf vastgelegd.

Twynstra Gudde

- f. Informatie over risico's van het grote project wordt zichtbaar meegenomen bij belangrijke beslissingen en afwegingen die men maakt.
- g. Er wordt duidelijk en open gecommuniceerd over risico's van het grote project.
- h. Grote opgetreden risico's worden geëvalueerd. Daarbij gaat de gemeente na:
 - wat de oorzaak van het risico was
 - of het risico was voorzien en of er vooraf maatregelen waren getroffen
 - wat de impact is (ook op andere onderdelen of risico's)
 - of hetzelfde risico of een vergelijkbaar risico nogmaals op zou kunnen treden en er wijzigingen aan de bestaande maatregelen of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

1.3 *Doeltreffendheid en doelmatigheid van risicomanagement van grote projecten*

- a. De vooraf gemaakte afspraken tussen Raad, College en gemeentelijke organisatie over risicomanagement van het grote project zijn of worden in de praktijk nageleefd. Deze naleving van afspraken is aantoonbaar.
- b. De vooropgestelde doelen van risicomanagement van het grote project zijn of worden in de praktijk gerealiseerd.
- c. De gemeente beschikt over duidelijke rapportages over de realisatie van de vooropgestelde doelen van het grote project.
- d. De gemeente volgt de voortgang van risicomanagement van het grote project in de praktijk en rapporteert hier periodiek en schriftelijk over.
- e. De ambtelijke organisatie informeert het College periodiek over het project. In de (voortgangs)rapportages wordt een risicoparagraaf opgenomen.
- f. Het College legt stukken ter besluitvorming voor aan de Raad en er vindt besluitvorming plaats conform het vastgestelde kader risicomanagement.
- g. De gemeente beschikt over rapportages van de resultaten (en effecten) van de ingezette beheersmaatregelen.
- h. De door de gemeente ingezette beheersmaatregelen van het grote project hebben in de praktijk geleid tot een adequate beheersing van de betreffende risico's.
- i. Eventuele vertragingen en/of budgetoverschrijdingen van het grote project zijn door middel van de gehanteerde methodiek van risicomanagement voldoende en tijdig gesignaleerd. Dit is aantoonbaar en schriftelijk vastgelegd.

- j. Het risicomanagement van het grote project is integraal en voor zowel korte als lange termijn in de gemeentelijke organisatie geborgd.
- k. De doelmatigheid en doeltreffendheid van het risicomanagement bij het grote project wordt geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.
- l. Uitkomsten uit het risicomanagement bij voorgaande, vergelijkbare grote projecten leiden tot structurele verbeteringen bij het grote project (ervaringen worden omgezet naar structurele maatregelen).

2 **Toelichting op het normenkader risicomanagement bij projecten**

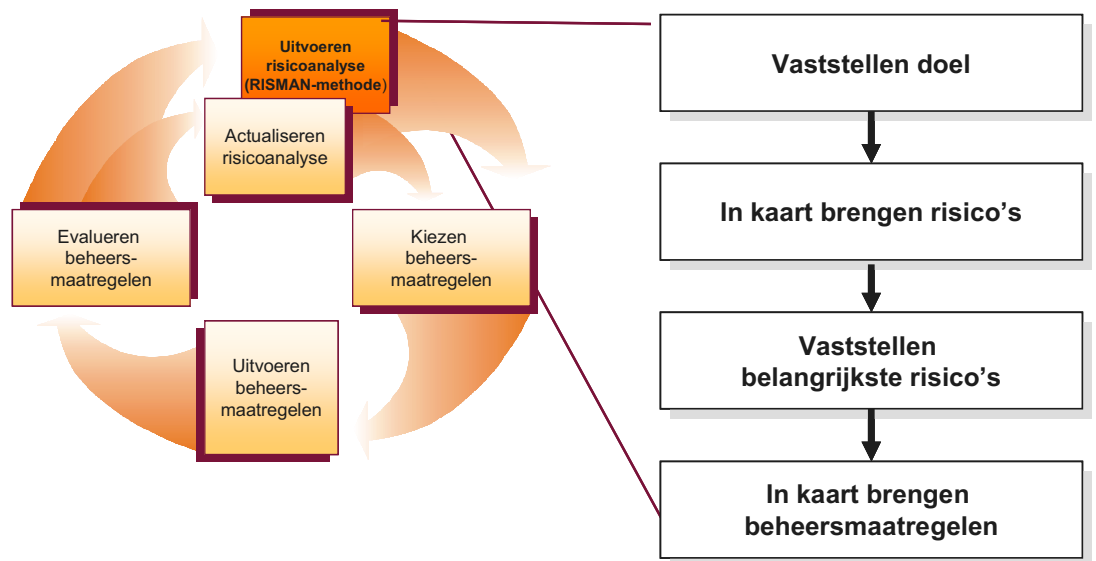
Met grote projecten zijn vaak grote financiële en maatschappelijke belangen gemoeid. Deze projecten hebben in de meeste gevallen een hoog ambitieniveau, zijn complex en liggen bovendien vaak onder een vergrootglas van de politiek. Daarnaast zijn er veel stakeholders in de omgeving die gekend en geïnformeerd willen worden in het proces. Daarbij komt nog dat grote projecten over het algemeen een lange doorlooptijd hebben, die soms zelfs verspreid is over meerdere raadsperioden. Eén ding is zeker bij een groot project: het project wordt uiteindelijk nooit precies uitgevoerd zoals van tevoren is bedacht.

In onze visie is risicomanagement een belangrijk instrument om de ambitieuze doelen van complexe (gemeentelijke) projecten te bereiken. Risicomanagement verschaft vooraf inzicht in de belangrijkste risico's en daarmee de mogelijkheid om tijdig maatregelen te treffen om die te kunnen beheersen. Het inzichtelijk maken van de risico's van complexe projecten waarin vele partijen vanuit grondeigendom dan wel vanuit sociaal-maatschappelijke belangen, bestuurlijke belangen en/of ambities betrokken zijn is geen sinecure. Daarnaast is het een uitdaging om de betrokkenen bij de (project)organisatie dusdanig risicobewust te maken, dat zij ook risicobewust handelen. Dat wil overigens niet zeggen dat risico's zoveel mogelijk vermeden moeten worden; risicomanagement is (ook) het bewust *nemen* van risico's.

Adequaat risicomanagement is een middel om binnen een project een gezamenlijk bewustzijn te creëren van de prioriteiten van het project en de bijhorende activiteiten en doelstellingen. Daarnaast is het een middel om richting opdrachtgevers mogelijke keuzes voor het voetlicht te brengen en een transparante afweging daarvan te faciliteren.

2.1 *Basisprincipes risicomanagement*

De basis van risicomanagement is een risicoanalyse. De risicoanalyse bestaat uit de volgende stappen.



Figuur 7. De RISMAN-methode en de risicoanalyse

Risicomanagement kent daarnaast een aantal basisprincipes die wij hierna kort hebben verwoord.

Projectmanagement als uitgangspunt

Om de risico's van (grote) projecten te kunnen managen, is het een vereiste dat de (project)organisatie voldoet aan de algemene beginselen van projectmatig werken (PMW).

Risicomanagement sluit aan bij de specifieke kenmerken en werkwijze van de organisatie

Hiermee bedoelen wij dat risicomanagement aansluit bij het type organisatie en de doelen van de specifieke organisatie. Daarnaast betekent dit dat de rapportage en de communicatie over de risico's expliciet onderdeel behoren te zijn van de bestaande rapportage- en communicatiestructuur. De gekozen methodiek en de instrumenten (bijv. software tools) dienen hierbij te passen. Methodieken en instrumenten zijn slechts ondersteunend en nadrukkelijk geen op zichzelf staande doelen.

Twynstra Gudde

Risicomanagement kan alleen succesvol zijn als het een integrale en niet-geïsoleerde activiteit is.

Risicomanagement volgt de zeggenschap

De managers in de organisatie behoren zelf verantwoordelijk te worden gemaakt voor het risicomanagement. De verantwoordelijkheid voor een risico behoort te zijn belegd daar waar ook de verantwoordelijkheid ligt voor de activiteit waar het risico mee samenhangt. De uiteindelijke eindverantwoordelijkheid voor het onderkennen, beheersen en aangaan van risico's ligt bij het topmanagement/het bestuur. In onze visie dient risicomanagement een integraal onderdeel te zijn van de werkzaamheden zoals die door de medewerkers van een organisatie worden uitgevoerd. Aan de ene kant hebben deze mensen zelf het beste inzicht in de potentiële risico's, alsmede in de mogelijke beheersmaatregelen. Aan de andere kant verhoogt het periodiek bespreken van de risico's en de wijze van beheersing van die risico's de alertheid van de betrokkenen op het bereiken van het beoogde resultaat.

Risicomanagement is een cyclisch proces

Risico's zijn dynamisch. Vooral in een complexe, open omgeving waarin gemeenten zich bevinden, kunnen zich voortdurend nieuwe risico's voordoen. Dat betekent dat daar waar een *risicoanalyse* in bepaalde gevallen als eenmalige activiteit voldoende is, succesvol *risicomanagement* geen eenmalige handeling kan zijn. Hoe vaak de risicoanalyse geactualiseerd zal moeten worden hangt af van de omvang en de dynamiek van het project. In onze visie dient een risicoanalyse minimaal één keer per projectfase te worden geactualiseerd.

De eerste risicoanalyses binnen een project zijn vaak strategisch van aard en ondersteunen het maken van beargumenteerde keuzes. De focus van de analyse zal tijdens de planstudiefase veranderen waarin de aandacht voor risicobeheersing belangrijker wordt. Richting de uitvoeringsfase is het essentieel om de belangrijkste risico's in kaart te brengen, bijv. als uitgangspunt voor een goede risicoverdeling in een contract met een aannemende partij.

2.2 *Risicomanagement dat werkt*

Eén van de gevaren van risicoanalyse en risicomanagement is dat het als een verplichting wordt ervaren en daardoor verwordt tot een 'papieren tijger'. Om dit te voorkomen dient het risicomanagement aan te sluiten bij het type project, de doelen, de werkwijze en de personen die aan het project meewerken. Dit betekent een flexibele aanpak van het risicomanagement en de risicoanalyse per project, zonder het organisatiebrede kader uit het oog te verliezen.

In onze visie dient per organisatie en per project geanalyseerd te worden welke insteek de verschillende stappen van de RISMAN-methodiek – die aan de basis staat van onze ideeën – zullen hebben. Dit is van belang omdat risicomanagement integraal onderdeel dient te zijn van de werkzaamheden zoals die door medewerkers van een (project)organisatie worden uitgevoerd. Enerzijds hebben deze medewerkers zelf het beste inzicht in de potentiële risico's én in de mogelijke beheersmaatregelen. Anderzijds verhoogt het periodiek bespreken van de risico's en de wijze van beheersing van die risico's de alertheid van de betrokkenen.

Op de implementatie van risicomanagement hebben wij een visie ontwikkeld die niet alleen gericht is op het oppakken van systemen en structuren, maar juist ook op zachte aspecten zoals cultuur en managementstijl (zie figuur 8).



Figuur 8. Implementatie risicomanagement

Dit is relevant omdat risicomanagement in onze ogen niet effectief is als het alleen gericht is op administratie, controle en rapportages, maar wel als het lukt om het te laten bijdragen aan inzicht en transparantie, samenwerking, focus en richtinggevende keuzes!

Twynstra Gudde

Risicomanagement is in onze ogen dus niet effectief als het alleen gericht is op:



Administratie..... Controle..... Rapportages

Maar wel als het lukt om het bij te laten dragen in:

Inzicht en
transparantie



Teamprestatie,
afstemming en samenspel



Focus en
richtinggevende
keuzes



Geraadpleegde documenten en dossiers

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

- Actieprogramma College 2011-2014 (2011)
- Bestuursrapportage mei 2007
- Bestuursrapportage mei 2009
- Bestuursrapportage mei 2010
- Bestuursrapportage september 2007
- Bestuursrapportage september 2008
- Bestuursrapportage september 2009
- Bestuursrapportage september 2010
- Coalitieakkoord 2010-2014 (2010)
- Financiële verordening Alkmaar (2003)
- Kadernota duurzame bereikbaarheid (2009)
- Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen 2011-2014 (2011)
- Kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen 2006 (2006)
- Leidraad projectmatig en programmatisch werken (2009)
- Rapport Onderzoek herijking van de jaarrekening 2010, ICPA (2011)
- Overzicht grote projecten (2011)
- Programmabegroting 2006
- Programmabegroting 2007
- Programmabegroting 2008
- Programmabegroting 2009
- Programmabegroting 2010
- Programmabegroting 2011
- Programmarekening 2006
- Programmarekening 2007
- Programmarekening 2008
- Projectplan verbeteren financiële functie (2011)
- Protocol actieve informatieplicht (2007)
- Uitvoeringsprogramma De Doorbraak (2011)
- Rapport Quality review onderzoek herijken jaarstukken 2010, Ernst & Young (2011).

Twynstra Gudde

De Mare

- Conceptdoorstartnotitie fysiek programma De Mare (2009)
- Memorandum stuurgroep PES/De Mare: evaluatieonderzoek “Tien jaar wijkperspectief” (2010)
- Nota B&W – Wijkperspectief de Mare (2004)
- Nota College van B&W, Herinrichting Eilandenbuurt (2010)
- Nota College van B&W, Wijziging projectstructuur De Mare (2003)
- Opdrachtverlening [...] Projectonderdeel herinrichting PET, Eilandenbuurt (2005)
- Overzichtplanning
- Plannings bouw Winkelcentrum (2007-2008)
- Raadsvoorstel voortgang De Mare (2009-2010)
- Rapportage grote projecten 2003-2011
- Startnotitie bouwplan Arubastraat en herinrichting Amelandplein (2006)
- Startnotitie herinrichting Spilstraat (2009)
- Startnotitie project Speciaal Sociaal PES-buurt/De Mare (2006)
- Startnotitie Winkelcentrum De Mare (2000)
- Tien jaar wijkperspectief De Mare (2010)
- Uitvoering motie inzake wijkperspectief De Mare (2001)
- Vaststelling bestemmingsplan De Mare (februari 2006)
- Voorlopig ontwerp Europaboulevard en Europaplein (2008).

De Schelphoek

- Aanvullend raadsvoorstel “Vaststelling gewijzigd masterplan Schelphoek” (onderdeel openbare parkeergarage) (2007)
- Eindrapportage risicoanalyse Schelphoek (2011)
- Kredietaanvraag (2007)
- Kredietaanvraag (2010)
- Memo “stukken Schelphoek ten behoeve van rekenkameronderzoek” (2011)
- Overdrachtsdocument project Schelphoek (2010)
- Project Schelphoek, Wijziging masterplan (2007)
- Raadsvoorstel “Masterplan Schelphoek met een gracht” (2005)
- Rapportage grote projecten 2003-2011
- Startnotitie project Schelphoek (2007).

Twynstra Gudde

Schermereiland-Rooie Dorp

- Brief aan toezichtcommissie (2009)
- Buurtonderzoek Schermereiland (2008)
- Management Vision, Evaluatie project Schermereiland-Het Rooie Dorp (2008)
- Memorandum "Kosten Schermereiland, stand van zaken" (2001)
- Nota College van B&W, aanpak particulier woningbezit Schermereiland (2001)
- Nota College van B&W, besluit over evaluatie Schermereiland (2009)
- Nota College van B&W, bijdrage in planontwikkeling Schermereiland (2000)
- Nota College van B&W, stand van zaken Schermereiland (2001)
- Planbeoordeling Schermereiland-Rooie Dorp (2001)
- Rapportage grote projecten 2003-2006
- Rechtbank Alkmaar, uitspraak (2004)
- Structuurvisie Schermereiland.

Bus-On-Line

- 20011203 – Startnotitie HAL-OV-Corridor deel A
- 20020906 – Hoofdinfrastructuur
- 20030320 – Start inspraak deelprojecten 1, 7 en 8
- 20030320 – Start inspraak deelprojecten 2, 3, 11 en 12
- 20050614 – Gunningsbesluit opdracht design en engineering 2e Friesche Brug
- 20060705 – Staatscourant – Publicatie
- 20090214 – Inzet restkredieten ten behoeve van verkeersregelinstallatie
- 20090701 – Herinrichting Kanaalkade
- 20090922 – Fase 1 Herinrichting Kanaalkade
- 20100923 – BDU-gelden Bus-On-Line
- 20100928 – Nota aan College van B&W, weigering uitbetaling BDU
- B&W-nota: vragen Raad terrassen Kanaalkade d.d. 09-09-2009
- Besluit aanpak quick scans HAL-OV d.d. 29-05-2002
- Boekingen 2010
- Brief ministerie van V&W inzake subsidieaanvraag d.d. 13-07-2001
- Brief ministerie van V&W inzake subsidieaanvraag d.d. 13-07-2001besluit
- Brief provincie Noord-Holland inzake weigering BDU-gelden
- Brief Raad inzake procedure beleidsplan Verkeer en Vervoer d.d. 15-6-2000
- Budgetten BOL
- Budgetten BOL verplichtingen d.d. 01-11-2011
- Conceptverslag stuurgroep 6W-BOL d.d. 21-04-2011
- Financiële verantwoording
- Financiële verantwoording project kwaliteit Kanaalkade
- Financiële verantwoording project P+R-terrein Bergermeerpolder
- Goudappel Coffeng beslisdocument HAL-OV-Corridor juni 1998
- Grontmij beslisdocument HAL-OV-Corridor, maart 2000
- Grontmij beslisdocument HAL-OV-Corridor, maart 2000 (planning)

Twynstra Gudde

- Krantenartikel aanleg eerste busbaan HAL-OV-Corridor
- Kwartaalrapportages 2006-2008
- Memorandum "Onderzoek Rekenkamer (Bus-On-Line)" (2011)
- Motie Raad beleidsplan Verkeer en Vervoer
- Notulen bereikbaarheidsoverleg en stuurgroep econ. centrummanagement d.d. 22-04-1998
- Onderzoek grote projecten BOL 2007
- Ontwerpen HAL-OV-Corridor d.d. juni 1998
- Ontwerpen HAL-OV-Corridor d.d. 01-03-2000
- Persbericht gemeente Alkmaar, subsidie HAL-OV d.d. 19-07-2001
- Persbericht RTV Noord-Holland, HAL-OV-Corridor deel A d.d. 19-07-2001
- Plan van aanpak HAL-OV Deel A, Goudappel Coffeng d.d. 07-1-2003
- Presentatie BW Special d.d. 12-05-2009
- Quick scan BOL (2010)
- Quick scan HAL-OV Commissie d.d. 26-06-2003
- Quick scan HAL-OV-Corridor Deel A d.d. 21-05-2003
- Raadvragen terrassen Kanaalkade d.d. 20-08-2009
- Rapport onderzoek BOL afdeling ICPA d.d. 24-04-2007
- Rapportage grote projecten 2003-2010
- Resultaat quick scan HAL-OV-Corridor Deel A d.d. 28-11-2002
- Risicoanalyse Vofase deel I
- Risicoanalyse Vofase deel II
- Startnotitie HAL-OV deel A d.d. 12-12-2001
- Startnotitie HAL-OV-Corridor deel A (2001)
- Startnotitie HAL-OV-Corridor deel A (2004)
- Stukken problematiek BOL, koppeling andere projecten
- Tracénota HAL-OV-Corridor, eindrapport Goudappel Coffeng 1998
- Veiligheids- en gezondheidsplan d.d. 11-03-2004
- Verslag (extra) SG Zeswielen en BOL d.d. 15-06-2009
- Verslag extra projectgroep BOL d.d. 01-10-2008
- Verslag extra stuurgroep d.d. 08-04-2010
- Verslag extra stuurgroep d.d. 09-10-2009
- Verslag projectgroep BOL d.d. 02-04-2009
- Verslag projectgroep BOL d.d. 02-07-2009
- Verslag projectgroep BOL d.d. 03-06-2009
- Verslag projectgroep BOL d.d. 03-09-2008
- Verslag projectgroep BOL d.d. 03-09-2009
- Verslag projectgroep BOL d.d. 04-06-2008
- Verslag projectgroep BOL d.d. 05-02-2009
- Verslag projectgroep BOL d.d. 05-03-2009
- Verslag projectgroep BOL d.d. 07-05-2009
- Verslag projectgroep BOL d.d. 15-10-2009
- Verslag projectgroep BOL d.d. 26-11-2008
- Verslag projectgroep BOL d.d. 28-01-2010
- Verslag projectgroep BOL d.d. 29-10-2008
- Verslag projectgroep Bus-On-Line d.d. 04-12-2007

Twynstra Gudde

- Verslag projectgroep Bus-On-Line d.d. 05-03-2008
- Verslag projectgroep Bus-On-Line d.d. 06-02-2007
- Verslag projectgroep Bus-On-Line d.d. 15-10-2007
- Verslag projectgroep Bus-On-Line d.d. 23-04-2008
- Verslag projectgroep Bus-On-Line d.d. 30-05-2007
- Verslag stuurgroep 6W en BOL d.d. 03-07-2009
- Verslag stuurgroep 6W-BOL d.d. 03-11-2007
- Verslag stuurgroep 6W-BOL d.d. 06-10-2010
- Verslag stuurgroep 6W-BOL d.d. 09-06-2011
- Verslag stuurgroep 6W-BOL d.d. 17-01-2011
- Verslag stuurgroep 6W-BOL d.d. 17-03-2011
- Verslag stuurgroep 6W-BOL d.d. 21-04-2011
- Verslag stuurgroep 6W-BOL d.d. 23-09-2010
- Verslag stuurgroep BOL d.d. 08-12-2008
- Verslag stuurgroep BOL d.d. 09-01-2008
- Verslag stuurgroep BOL d.d. 12-09-2007
- Verslag stuurgroep BOL d.d. 20-03-2008
- Verslag stuurgroep BOL d.d. 29-10-2008
- Verslag stuurgroep BOL d.d. 30-07-2008
- Verslag stuurgroep d.d. 10-09-2009
- Verslag stuurgroep Zeswielen en BOL d.d. 12-02-2009
- Verslag stuurgroep Zeswielen en BOL d.d. 12-11-2009
- Verslag stuurgroep Zeswielen en BOL d.d. 16-04-2009
- Verslag stuurgroep Zeswielen en BOL d.d. 18-03-2010
- Voorbereidingsbesluit aanleg HAL-OV in relatie tot bestemmingsplan d.d. 31-10-2001
- Voorbereidingsbesluit BOL, deelprojecten 7 en 8 d.d. 01-05-2005
- Voorbereidingsbesluit ten behoeve van Bus-On-Line deelprojecten 1, 7 en 8 d.d. 17-05-2005
- Voortgangsrapportage BOL 2e en 4e kwartaal 2005
- Voortgangsrapportage BOL 2e en 4e kwartaal 2006
- Voortgangsrapportage BOL 2e en 4e kwartaal 2007
- Voortgangsrapportage BOL 2e en 4e kwartaal 2008
- Voortgangsrapportage BOL 2e en 4e kwartaal 2009
- Voortgangsrapportage HAL-OV deel A 1e kwartaal 2004
- VVD-motie BOL d.d. 10 en 14-12-2009
- Weerstandsparagraaf BOL d.d. 02-07-2008
- Witteveen Bos, quick scan HAL-OV-Corridor.

Twynstra Gudde

Overdie Sociaal

- Aanbieding charter wijkactieplan Overdie (2008)
- Afrekening subsidie Wijkactieplan (2011)
- Agenda stuurgroep d.d. 28-11-2008
- Brief inzake bredeschoolondersteuning De Fontein 2009-2010 (2009)
- Brief inzake bredeschoolondersteuning De Fontein 2010-2011 (2010)
- Brief inzake inrichtingskosten ouderkamers (2011)
- Brief inzake rapportages (2009)
- Brief inzake subsidie Sporten in de wijk Overdie (WAP)(2009)
- Brief Ouderkamers (2009)
- Brief Ouderkamers 2010 (2010)
- Brief Ouderkamers 2011 (2011)
- Brief Subsidie servicepunt Overdie (2009)
- Conceptcharter Overdie (2007)
- Conceptevaluatie Wijkservice Bedrijf Overdie (2011)
- Conceptverslag stuurgroep Overdie 29 mei 2008 + bijlagen (2008)
- Conceptvoorbereidingen charter Overdie te Alkmaar (2007)
- De Fontein, evaluatie bredeschoolactiviteiten 2009-2010 (2010)
- Herijkingsnota Overdie Sociaal (2010)
- Jaarverslag project Bruggenbouwers (2010)
- Kern 8, offerte ondersteuning Werkgroep Wijkraad (2008)
- Kern 8, offerte ondersteuning Wijkraad Nieuw Overdie (2009)
- Kern 8, offerte ondersteuning Wijkraad Oud Overdie (2009)
- Kern 8, offerte Ouderkamer Alkmaar (2009)
- Kern 8, rapportage Ouderkamers (2011)
- Memo Buurtgericht samenwerken en wijkaanpak Overdie (2011)
- Memo financiën Overdie
- Memo plan + begroting Wijkservicebedrijf Overdie (2008)
- Memorandum "Buurtgericht samenwerken en wijkaanpak Overdie" (2011)
- Oplegnotitie ondersteuning brede school (2009)
- Oplegnotitie servicepunt Bibliotheek (2009)
- Oplegnotitie WAP 2009-2011 (2011)
- Oplegnotitie Wijkservice Bedrijf (2009)
- Plan + begroting Wijkservicebedrijf Overdie (2009)
- Plan van aanpak Supporters voor Supporters (2009)
- Plan Wijkservicebedrijf Overdie (2009)
- Planning sociaal-economisch plan Overdie definitief
- Projectplan Sporten in Overdie (2008/09?)
- Projectvoorstel standplaats Prachtwijk (2009)
- Rapportage grote projecten 2007-2011
- Startnotitie bredeschoolondersteuning Overdie/Kooimeer (2008)
- Startnotitie Sporten in de wijk (2008)
- Startnotitie uitvoeringsplan Wijkactieplan Overdie (2009)
- Startnotitie Wijkservicebedrijf Overdie (2009)
- Startnotitie Wijkservicebedrijf Overdie, versie 10 (2008)
- Startnotitie Wijkservicebedrijf Overdie, versie 7 (2008)

Twynstra Gudde

- Subsidie ondersteuning Buurtvaders (2008)
- Subsidieplan servicepunt Bibliotheek (2010)
- Subsidieverzoek Kern 8 (2009)
- Tussenevaluatie Wijkaanpak Overdie (2011)
- Tussenevaluatie Wijkaanpak Overdie (2011)
- Uitvoeringsplan bredeschoolondersteuning Overdie (2009)
- Uitvoeringsplan Overdie (2008)
- Verslag stuurgroep (concept) d.d. 01-07-2010
- Verslag stuurgroep (concept) d.d. 11-12-2011
- Verslag stuurgroep (concept) d.d. 15-10-2009
- Verslag stuurgroep (concept) d.d. 20-05-2010
- Verslag stuurgroep (concept) d.d. 26-08-2010
- Verslag stuurgroep (vastgesteld) d.d. 20-04-2009
- Verslag stuurgroep (vastgesteld) d.d. 29-05-2008
- Visitatiecommissie Wijkanaanpak, Doorzetten en Loslaten deel II: rapportages Rijksoverheid en 18 gemeenten (2011)
- Voorstel verlenging projectperiode Sporten in Overdie (2011)
- Voortgangsverslag Sporten in Overdie (2009)
- Wijkactieplan Alkmaar Overdie doet mee (2007)
- Wijkactieplan Overdie – Charter (B&W) (2008)
- Wijkraad Nieuw Overdie, Samen naar een nieuw Overdie (2009)
- Wijkraad Oud Overdie, Niet meer ‘ver van mijn bed show’ (2009).

Bestevaer

- Afspraken-/besluitenlijst stuurgroep Bestevaer Tracé d.d. 30-06-2010
- Besluit College van B&W d.d. 12-07-2011 “11.2378 Doorstartnotitie Bestevaertracé” (2011)
- Budgetten Bestevaer Tracé boekjaar 2011 (2011)
- Budgetten Bestevaer Tracé d.d. 11-04-2011
- Doorstartnotitie initiatieffase Bestevaer Tracé d.d. 07-04-2011
- Doorstartnotitie initiatieffase Bestevaer Tracé d.d. 28-06-2011
- Eindrapportage risicoanalyse Bestevaer Tracé d.d. mei 2011 (vertrouwelijk)
- Mailbericht inzake financiering Bestevaer Tracé (2011)
- Startnotitie initiatieffase Bestevaer Tracé (december 2010)
- Stuurgroepverslag d.d. 15-09-2011
- Stuurgroepverslag d.d. 20-07-2011
- Stuurgroepverslag d.d. 30-06-2011.

Overzicht geïnterviewde personen

- De heer B. Bijl	Raadslid
- De heer F. Binnendijk	Raadslid
- Mevrouw Y. de Bont	Raadslid
- De heer M. Delahaj	Raadslid
- Mevrouw D. Dubois-Veenhuis	Raadslid
- De heer J. Jansen	Raadslid
- De heer H.J. Verboom	Raadslid
- De heer P. de Baat	Wethouder
- De heer J. Nagengast	Wethouder
- De heer J. Cox	Gemeentesecretaris
- De heer J. Brouwer	Sectorhoofd Stadsbeheer
- Mevrouw J. Knippen	Sectorhoofd Publiekszaken
- De heer D. Oostrom	Concerncontroller
- De heer K. Trouerbach	Projectcontroller
- Mevrouw S. Buren	Risico coördinator
- De heer A. Jonker	Projectleider
- De heer O. Helmstrijd	Projectleider
- De heer J. Holman	Projectleider
- De heer T. Koudenburg	Projectleider.
- De heer R. van Mhenen	Projectleider
- De heer J. Visser	Projectleider
- De heer J. Pennings	Coördinerend beleidsmedewerker directie Wijken, Ministerie van BZK

Overzicht gebruikte afkortingen

AMT	Alkmaars Management Team
AOG	Ambtelijk opdrachtgever
BOG	Bestuurlijk opdrachtgever
BVO	Bestuurlijk Voortgangsoverleg
PJM/PM	Projectmanager
PMW	Projectmatig werken
SG	Stuurgroep

Twynstra Gudde

Enquêteresultaten

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

In het kader van het rekenkameronderzoek naar het risicomanagement van grote projecten van de gemeente Alkmaar is een enquête gehouden onder raadsleden naar hun mening en beleving van het risicomanagement van grote projecten van de gemeente Alkmaar in het algemeen en van vijf projecten in het bijzonder: Bus-Online, de Mare, Overdie Sociaal, Schelphoek en Schermereiland-Rooie dorp. Hieronder worden de resultaten van deze enquête toegelicht. Conclusies hieruit zijn verwerkt in het onderzoek.

Respondenten

Alle 37 raadsleden zijn via internet benaderd voor de anonieme enquête. 23 raadsleden (61%) hebben de enquête helemaal ingevuld. Deze respondenten vertegenwoordigen alle 9 partijen die momenteel zetelen in de gemeenteraad.

Meer dan de helft van de respondenten (56%) is pas na 2010 raadslid geworden, 30% is raadslid sinds 2006 en 13% van de respondenten is al langer raadslid in de gemeente Alkmaar.

Groot project

In de enquête is gevraagd naar wat volgens raadsleden een groot project van de gemeente Alkmaar is. De reacties van de raadsleden zijn heel verschillend. Een aantal terugkerende elementen hierin zijn:

- *Financiële omvang*: een project is groot als er veel middelen mee gemoeid zijn. Wat vervolgens veel is varieert sterk. Er is een groot aantal reacties dat een project groot is bij een omvang van meer dan één miljoen euro. Er zijn ook respondenten die een project pas als groot bestempelen bij meer dan vijf of meer dan tien miljoen euro.
- *Omgeving*: wanneer er veel partijen bij betrokken zijn, merkbaar voor grote groepen van de bevolking, sfeer bepalend voor het centrum.
- *Politiek maatschappelijk*: projecten waar een maatschappelijk belang mee gepaard is. Dat betekent ook dat projecten in de sociale sector een groot project kunnen zijn hoewel die financieel niet groot van omvang zijn. Politiek gevoelig en projecten die karakterbepalend voor Alkmaar zijn.

Twynstra Gudde

Andere antwoorden:

- alle projecten waarbij de gemeenteraad zeggenschap heeft
- die projecten die door de gemeente als groot worden bestempeld
- grote bouwprojecten die een hele wijk of buurt veranderen, of betrekking hebben op vervoer/doorstroming.

De lijst met grote projecten komt volgens 52% van de respondenten wel transparant tot stand. 26% is het hier mee oneens en 9% volledig mee oneens.

Risicomanagement

De beelden met betrekking tot risicomanagement liggen meer op één lijn dan de beelden over grote projecten. Terugkerende elementen in de antwoorden van de respondenten zijn:

- “controle en beheersing, maar ook bijstelling en evaluatie van een project in tijd, kwaliteit en financiën”
- “het overzien van (onverwachte) gevaren, niet alleen financieel maar ook operationeel, maatschappelijk en politiek. Ook vooraf aan projecten”
- “het bieden van scenario’s voor onverwachte situaties binnen projecten”.

Maar ook over:

- “let op je centen”
- “alles goed en wijs afwegen alvorens te starten met een project”.

De respondenten zijn niet eenduidig over de vraag of het risicomanagement in Alkmaar goed werkt. 26% is het hiermee eens, 30% mee oneens en 9% geheel mee oneens.

De gemeenteraad waardeert het volgens respondenten als er in de raad gesproken wordt over de risico’s. 87% is het hier mee eens. De meerderheid van respondenten (57%) geeft tevens aan dat in de raad ook openlijk over risico’s gesproken kan worden. Men is het echter oneens met elkaar of er door de raad heldere kaders meegegeven worden aan het College om risico’s te nemen. 39% is het hier mee eens en 48% mee oneens. Eenduidig zijn respondenten wel over de vraag of de raad de risico’s bij grote projecten goed controleert, 65% is het hiermee oneens of geheel mee oneens.

De meerderheid van respondenten is het oneens (52%) of geheel mee oneens (13%) met de stelling dat het College transparant is over de risico’s bij grote projecten. Ook geeft de meerderheid aan dat men niet tijdig geïnformeerd wordt over de risico’s (56%). Ook geeft 61% van de respondenten aan dat de voortgangsrapportages niet helder en begrijpelijk geschreven zijn.

De meerderheid van de respondenten (61% om 26%) geeft aan dat de raad onvoldoende inzicht heeft in de grootste risico's van de grote projecten in Alkmaar. Ook is het onduidelijk wat de impact van deze risico's op het weerstandsvermogen is (56%). Respondenten zijn echter verdeeld over de vraag of de risico's ook wel beheerst worden. 39% geeft aan dat ze goed beheerst worden, maar ook 39% geeft aan dat ze het oneens zijn met de vraag of de risico's ook daadwerkelijk beheerst worden.

52% van respondenten geeft aan dat de methodiek van het risicomanagement onduidelijk is en maar liefst 91% van de respondenten geeft aan dat ze meer willen weten over het risicomanagement van de grote projecten.

Projectspecifieke antwoorden

De projectspecifieke vragen in de enquête zijn minimaal ingevuld. Op deze vragen geeft minimaal 46% en maximaal 83% van de respondenten aan dat ze "geen mening" hebben. Op zichzelf is dat al opvallend, maar kan worden verklaard doordat het merendeel van de respondenten nog geen raadslid was toen deze projecten zijn gestart en voor een groot deel zijn uitgevoerd. Het gevolg hiervan is, dat antwoorden kritisch bekeken moeten worden op validiteit.

Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat bij de start van de projecten het doel en de beschikbare middelen helder zijn. De risico's zijn over het algemeen niet helder en de gevolgen ervan op het weerstandsvermogen ook niet. Over de helderheid en leesbaarheid van de voortgangsrapportages zijn respondenten verdeeld. Positieve uitzondering vormt het project de Mare waarin de meerderheid van respondenten aangeeft dat de voortgangsrapportages transparant waren en bovendien dat er tijdig is geïnformeerd bij afwijkingen.

Twynstra Gudde

1. De lijst grote projecten komt transparant tot stand

	#	%
Volledig eens	0	0%
Eens	12	52%
Oneens	6	26%
Volledig oneens	2	9%
Geen Mening	3	13%

3. De gemeenteraad heeft goed inzicht in de grootste risico's van de grote projecten in Alkmaar

	#	%
Volledig eens	0	0%
Eens	6	26%
Oneens	12	52%
Volledig oneens	2	9%
Geen Mening	3	13%

5. Het is duidelijk welke impact de risico's van een project kunnen hebben op het weerstandsvermogen van Alkmaar

	#	%
Volledig eens	0	0%
Eens	8	35%
Oneens	12	52%
Volledig oneens	1	4%
Geen Mening	2	9%

7. Het college informeert de gemeenteraad tijdig over mogelijke risico's

	#	%
Volledig eens	0	0%
Eens	7	30%
Oneens	10	43%
Volledig oneens	3	13%
Geen Mening	3	13%

2. De methodiek voor risicomanagement is duidelijk

	#	%
Volledig eens	0	0%
Eens	7	30%
Oneens	11	48%
Volledig oneens	1	4%
Geen Mening	4	17%

4. De grootste risico's van de grote projecten in Alkmaar worden beheerst

	#	%
Volledig eens	0	0%
Eens	9	39%
Oneens	7	30%
Volledig oneens	2	9%
Geen Mening	5	22%

6. Het college is transparant (geweest) over de risico's van de grote projecten

	#	%
Volledig eens	0	0%
Eens	6	26%
Oneens	12	52%
Volledig oneens	3	13%
Geen Mening	2	9%

8. In de gemeenteraad kan open gesproken worden over risico's van grote projecten

	#	%
Volledig eens	2	9%
Eens	11	48%
Oneens	6	26%
Volledig oneens	3	13%
Geen Mening	1	4%

Twynstra Gudde

9. In Alkmaar wordt het gewaardeerd als mogelijke risico's bij de raad worden gemeld

	#	%
Volledig eens	8	35%
Eens	12	52%
Oneens	1	4%
Volledig oneens	1	4%
Geen Mening	1	4%

11. De voortgangsrapportages van grote projecten zijn begrijpelijk geschreven en geeft mij als raadslid voldoende informatie

	#	%
Volledig eens	0	0%
Eens	6	26%
Oneens	13	57%
Volledig oneens	1	4%
Geen Mening	3	13%

13. De raad controleert de risico's van grote projecten goed

	#	%
Volledig eens	0	0%
Eens	5	22%
Oneens	11	48%
Volledig oneens	4	17%
Geen Mening	3	13%

10. De gemeenteraad stelt heldere kaders voor de risico's die het college mag nemen

	#	%
Volledig eens	2	9%
Eens	7	30%
Oneens	9	39%
Volledig oneens	2	9%
Geen Mening	3	13%

12. Ik zou graag meer willen weten over hoe het risicomanagement bij grote projecten in Alkmaar werkt

	#	%
Volledig eens	6	26%
Eens	15	65%
Oneens	0	0%
Volledig oneens	0	0%
Geen Mening	2	9%

14. Het risicomanagement van grote projecten in Alkmaar werkt goed

	#	%
Volledig eens	0	0%
Eens	6	26%
Oneens	7	30%
Volledig oneens	2	9%
Geen Mening	8	35%

Twynstra Gudde

1. Bij de besluitvorming om dit project te starten was het duidelijk welk doel het project had

	Schelphoek		Bus-On-Line		Schermereiland		De Mare		Overdie Sociaal	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Volledig eens	1	4%	1	4%	1	4%	1	4%	1	4%
Eens	9	39%	6	26%	4	17%	9	39%	9	39%
Oneens	2	9%	2	9%	0	0%	0	0%	2	9%
Volledig oneens	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Geen Mening	11	48%	14	61%	18	78%	13	57%	11	48%

2. Bij de besluitvorming om het project te starten was het duidelijk welke middelen hier voor beschikbaar waren

	Schelphoek		Bus-On-Line		Schermereiland		De Mare		Overdie Sociaal	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Volledig eens	0	0%	1	4%	0	0%	0	0%	0	0%
Eens	7	30%	6	26%	4	17%	8	35%	8	35%
Oneens	4	17%	2	9%	1	4%	2	9%	2	9%
Volledig oneens	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	4%
Geen Mening	12	52%	14	61%	18	78%	13	57%	12	52%

3. Bij de besluitvorming om het project te starten was het duidelijk welke mogelijke risico's zouden kunnen optreden voor de gemeente

	Schelphoek		Bus-On-Line		Schermereiland		De Mare		Overdie Sociaal	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Volledig eens	0	0%	1	4%	0	0%	0	0%	0	0%
Eens	3	13%	3	13%	3	13%	4	17%	3	13%
Oneens	9	39%	4	17%	2	9%	5	22%	7	30%
Volledig oneens	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	4%
Geen Mening	11	48%	15	65%	18	78%	14	61%	12	52%

4. Via de voortgangsrapportage is de raad goed geïnformeerd over de ontwikkeling van de grootste risico's van het project

	Schelphoek		Bus-On-Line		Schermereiland		De Mare		Overdie Sociaal	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Volledig eens	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Eens	6	26%	3	13%	3	13%	4	17%	3	13%
Oneens	6	26%	4	17%	1	4%	4	17%	7	30%
Volledig oneens	1	4%	1	4%	0	0%	0	0%	1	4%
Geen Mening	10	43%	15	65%	19	83%	15	65%	12	52%

Twynstra Gudde

5. De raad is tijdig geïnformeerd over afwijkingen van de oorspronkelijke kaders

	Schelphoek		Bus-On-Line		Schermereiland		De Mare		Overdie Sociaal	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Volledig eens	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Eens	5	22%	4	17%	3	13%	6	26%	4	17%
Oneens	5	22%	3	13%	1	4%	2	9%	5	22%
Volledig oneens	1	4%	1	4%	0	0%	0	0%	1	4%
Geen Mening	12	52%	15	65%	19	83%	15	66% ⁵	13	57%

6. De voortgangsrapportages waren transparant en goed leesbaar

	Schelphoek		Bus-On-Line		Schermereiland		De Mare		Overdie Sociaal	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Volledig eens	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Eens	6	26%	4	17%	2	9%	6	26%	2	9%
Oneens	4	17%	3	13%	2	9%	2	9%	6	26%
Volledig oneens	0	0%	1	4%	0	0%	0	0%	1	4%
Geen Mening	13	57%	15	65%	19	83%	15	65%	14	61%

7. Voor de gemeenteraad is het duidelijk hoe de grootste risico's van dit project zijn beheerst

	Schelphoek		Bus-On-Line		Schermereiland		De Mare		Overdie Sociaal	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Volledig eens	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Eens	4	17%	2	9%	2	9%	3	13%	2	9%
Oneens	6	26%	5	22%	2	9%	6	26%	7	30%
Volledig oneens	1	4%	1	4%	0	0%	0	0%	1	4%
Geen Mening	12	52%	15	65%	19	83%	14	61%	13	57%

8. De gevolgen van de risico's van dit project op de begrotingspost 'onvoorzien' zijn voor de raad duidelijk zichtbaar

	Schelphoek		Bus-On-Line		Schermereiland		De Mare		Overdie Sociaal	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Volledig eens	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Eens	2	9%	1	4%	1	4%	2	9%	2	9%
Oneens	11	48%	7	30%	3	13%	7	30%	7	30%
Volledig oneens	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	4%
Geen Mening	10	43%	15	65%	19	83%	14	61%	13	57%

Twynstra Gudde

9. De gemeenteraad is goed geïnformeerd over de mogelijke impact van de risico's van dit project op het gemeentelijke weerstandsvermogen

	Schelphoek		Bus-On-Line		Schermereiland		De Mare		Overdie Sociaal	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Volledig eens	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Eens	2	9%	3	13%	2	9%	4	17%	2	9%
Oneens	11	48%	5	22%	2	9%	5	22%	4	17%
Volledig oneens	0	0%	1	4%	0	0%	0	0%	1	4%
Geen Mening	10	43%	14	61%	19	83%	14	61%	16	70%



Stadsontwikkeling

Projecten en Programma's

Memorandum

Aan : Joost Cox
Van : Projecten en Programma's en Concerncontrol
Datum : 22 maart 2012
Onderwerp : Reactie op rekenkamer rapport risicomangement
Afschrift aan : Dick Oostrom
Susan Buren
Mireille Zaal
Brugt Hoogland
Aart Jonker
Sjaak Dekkers
Olivier Helmstreid
Jan Holman
Tjeerd Koudenburg
Jakob Brouwer
Jose Knippen
George Heida
Jan Visser
Kenny Trouerbach (steller)

Inleiding

In 2011 heeft het bureau Twijnstra Gudde in opdracht van de rekenkamer commissie een onderzoek gedaan naar het risicomangement van de grote projecten. Hiervoor zijn verschillende interviews afgenomen en is een rapportage verschenen die wij 19 maart hebben ontvangen. Verzoek is om uiterlijk 26 maart een reactie te geven ter behandeling in het AMT van 27 maart. Dit memorandum is een reactie van de geïnterviewde personen bij Concerncontrol en bij de afdeling Projecten en Programma's van SO

Algemeen

Het onderzoek heeft een behoorlijke tijd geduurd. De eerste inventarisatie is begin 2011 gedaan, waarna er drie projecten zijn uitgekozen om verder te inventariseren. Het stuk is daarmee op een aantal punten gedateerd en de omschreven werkwijze in het risicomangement is niet meer de werkwijze van tegenwoordig.

Als algemene opmerking moet dan ook vermeld worden dat de ontwikkelingen die eind 2010 zijn ingezet in het rapport niet naar voren komen. Dit terwijl daar eind november 2011 al wel op is gewezen in de interviews. Het rapport schetst daarom een erg en vaak ongenueanceerd beeld van het risicomangement en dat doet geen recht aan de manier van werken van tegenwoordig.

In 2011 heeft het risicomangement bij de grote projecten 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. Deze werkwijze is nu standaard bij projectmanagement van de grote projecten. Voor het risicomangement bij de grote

projecten durven wij dan ook te beweren dat dit nu in fase 3 verkeert van de ontwikkelstadia zoals door TG benoemd, waarbij de door de organisatie gestelde kaders in praktijk worden nageleefd.

In het onderzoek worden de projecten Bus-On-Line, Overdie Sociaal en Bestevaer onderzocht. Bus-on-line en Overdie Sociaal zijn inmiddels afgeschaald als groot project. Geconcludeerd wordt dat het risicomanagement bij deze projecten niet voldoet aan de door de gemeente gestelde kaders. Dit is anders bij Bestevaer. Hier voldoet het risicomanagement wel aan de gestelde kaders, wat ook wordt vermeld in de rapportage (blz 34 alinea 2) Inmiddels is deze werkwijze ook voor de andere grote projecten de standaard.

Voor 2011 was er zeker sprake van risicomanagement, alleen gebeurde het niet op een structureel, eenduidig en voor anderen inzichtelijk proces. Er werd wel zeker actief gestuurd (getuige verschillende projectmanagers) op de grootste risico's. Met de uitvoering van de risicoanalyses voor alle grote projecten is ook het risicodenken en risicobewustzijn met sprongen vooruit gegaan. De conclusie dat het risicomanagement in dagelijkse praktijk weinig is verankerd klopt dan ook zeker niet met de huidige werkwijze, maar ook niet met de vroegere werkwijze. Wij nemen dan ook afstand van de uitspraak dat risicomanagement slechts een 'papieren tijger' is.

Voor 2012 is het zaak om de risicoanalyses actueel te houden en de beheersmaatregelen goed te monitoren.

Specifiek per conclusie

1. blz.2_alinea 3: Het rapport vermeldt niet waarom nu juist de projecten Bus-on-line, Overdie Sociaal en Bestevaertracé zijn uitgekozen voor het onderzoek. Als de onderzoekers het vergelijk tussen oude en nieuwe projecten willen aangeven dan blijkt dit niet duidelijk uit het rapport.
2. blz.3_alinea 2: De invloed van de raad bij de samenstelling van de portefeuille 'grote projecten' is conform de door de organisatie gemaakte afspraken, waarbij B&W vaststelt wat de grote projecten zijn. Ook hebben we met elkaar afgesproken om de criteria hiervoor niet zeer gedetailleerd te omschrijven, o.a. omdat de grote projecten zeer van elkaar verschillen en om hiervoor ook de keuze te laten aan het college. Het is immers ook een 'leidraad' projectmatig werken en geen 'handboek'.
3. blz.3_alinea 3: Er wordt gesteld dat er tot 2009 geen eenduidig vastgelegde methode was m.b.t. projectmatig werken. Dit klopt niet. De huidige leidraad is een actualisatie van een oud document 'aanpak projectmatig werken' uit 2006, waarin ook richtlijnen omtrent het benoemen en beheersen van risico's waren opgenomen. Dit document zal separaat aan TG worden toegezonden.
4. blz.4_alinea 1: Risicomanagement voldoet in de onderzochte projecten niet aan de kaders die de gemeente zelf heeft gesteld. Zie hierbij de algemene opmerking over de ontwikkeling in 2011.
5. blz.4_alinea 1: Rapport stelt dat projectmanagement in de praktijk meer inhoudelijk afwijkt dan van de door TG gehanteerde norm.
6. blz.4_alinea 3: De opmerking dat voor 2006 zelden risicoanalyses werden uitgevoerd klopt. Na 2006 is dit inderdaad een stuk frequenter, maar verder ontbreekt in deze conclusie de ontwikkelingen die in 2011 zijn gerealiseerd.
7. blz.4_alinea 4: Door de focus op het weerstandsvermogen, de weerstand van de projectmanager met het invullen van NARIS, de wisselingen van projectcontroller en de velen administratieve werkzaamheden is risicomanagement nooit echt goed van de grond gekomen. Rapport meldt dat *sinds kort* risicomanagement onder aanvoering van de projectcontroller beter wordt opgepakt.

De projectcontroller heeft eind 2010 in opdracht van het afdelingshoofd Projecten en Programma's en concerncontroller het risicomanagement opgepakt. Inmiddels is voor alle huidige grote projecten een risicoanalyse gemaakt en wordt hier op gestuurd. De huidige aanpak gaat niet meer uit van alleen een focus op het weerstandsvermogen, maar ook met een focus op het te behalen projectresultaat, waarmee ook kwaliteitsrisico's, tijdsrisico's en politieke risico's worden meegenomen. Het invullen van NARIS is een administratieve taak welke nu is belegd bij het Bedrijfsbureau. De risicoanalyse is nu een sturingsinstrument waar de projectmanagers zeer enthousiast over zijn en de meerwaarde ervan ervaren. De

- weerstand van de projectmanagers in het verleden was met name gericht op de eenzijdige focus op het weerstandsvermogen en over de administratieve verwerking in Naris.
8. blz.4_alinea 4: Per 1 december 2011 is de projectcontroller onder stafafdeling Concerncontrol komen te vallen en is, volgens de onderzoekers, de aansturende en procesmatige borging moeilijker te realiseren. Vervolgens wordt verder in het rapport gesteld dat de onafhankelijke rol en daarmee het doorspelen van informatie over eventuele afwijkingen eenvoudiger is. Daarnaast wordt gezegd dat de inhoudelijke rol in de projecten, de daadwerkelijke ondersteuning bij het risicomanagement moeilijker wordt, omdat de projectcontroller nu formeel een buitenstaander binnen het project is. Met de verbetering van het risicomanagement in 2011 is een instrument ontwikkeld waarbij het zicht op de risico's is vergroot en waarmee het voor de projectcontroller mogelijk is om de afstand tot de projecten te behouden en toch het inzicht te behouden in de risico's van de projecten. De positionering onder de Concerncontroller versterkt de onafhankelijkheid van de projectcontroller en bovendien is de projectcontroller in de praktijk wekelijks aanwezig bij de afdeling waardoor er een goed contact is.
 9. blz.5_bullet 2: Het rapport stelt dat de voorgeschreven frequentie (in elke fase een risicoanalyse) in de praktijk niet overal is nageleefd. Het klopt dat dit nog niet bij elke fase is gedaan, omdat wij pas vanaf eind 2010 de inhaalslag hebben gemaakt. Daarnaast werd er wel elk jaar een actualisatie van de omschreven risico's in Naris gedaan.
 10. blz.5_bullet 3: TG geeft aan dat de risico's van de onderzochte projecten niet compleet waren en vaak ook individueel zijn uitgevoerd. Dit klopt inderdaad voor de projecten Bus-on-line en Overdie Sociaal, omdat deze projecten in 2011 al zijn afgeschaald en Overdie –sociaal zelfs binnen de gemeente is overgedragen aan de sector Samenleving. Voor Bestevaer geldt dit niet, daarvoor is een risicoanalyse opgesteld zoals de kadernota ook aangeeft. Dit wordt overigens in het rapport ook vermeld op blz. 34 alinea 2.
 11. blz.5_bullet 4: TG stelt dat de uitgevoerde analyses een belangrijke stap missen en dat is het doel van de analyse. In de risicoanalyses die in 2011 zijn opgesteld (zoals die van Bestevaer) staan duidelijk het doel en vraagstelling van de risicoanalyse omschreven. Dit legt een focus op de geld, tijd en kwaliteit, maar ook op nevendoelestellingen als het vergroten van het gedeelde bewustzijn van de verschillende belangen bij de leden van de projectgroepen.
 12. blz.5_bullet 5: De constatering dat bij besluitvorming nooit een link wordt gelegd tussen de risico's en het weerstandsvermogen is juist. Dit is binnen de gemeente Alkmaar ook niet gebruikelijk en wordt tot op heden niet gedaan. Het staat ook niet in onze kaders omschreven en daarnaast is het de vraag of dit bestuurlijk wenselijk is.
 13. blz.5_bullet 6: TG stelt dat de risico's en beheersmaatregelen niet expliciet, regelmatig terugkomen in de projectteam overleggen, waardoor risico's en voortgang op de beheersmaatregelen niet structureel gemonitord worden. In de praktijk wordt in de projectteams wel overlegd over en gestuurd op de risico's. In de verslaglegging is het inderdaad meestal niet expliciet genoemd.
 14. blz.6_bullet 1: TG geeft aan dat het lijkt alsof er geen sprake is geweest van evaluatie van het risicomanagement. Op dit onderdeel zal de leidraad worden aangepast. In de jaarrekening wordt Risicomanagement al centraal geëvalueerd. Voor de afzonderlijke onderdelen waaronder ook projectmanagement zal vanaf 2012 risicomanagement ook onderdeel uitmaken van de P&C rapportages.
 15. blz. 19 t/m 24: TG stelt dat Bus-on-line in 2001 als groot project werd gezien, maar dat dit niet was gebaseerd op enige definitie. Later stelt TG overigens dat het wel aan de beginselen van projectmanagement voldoet. In 2001 stond projectmanagement nog in de kinderschoenen, waardoor definitie ontbrak. Het project is toen wel volgens de gestructureerde vorm van projectmanagement, met stuurgroep en projectgroep opgepakt en uitgevoerd. Voor het deelproject Friese Brug is overigens bij de aanbesteding een risico inventarisatie ingekocht, waarop ook is gestuurd.
 16. blz.33/34: Met betrekking tot project Bestevaer geeft het onderzoek aan dat taken, bevoegdheden, mandaten en verantwoordelijkheden van de stuurgroep ontbreken en dat er een 1-op-1 overleg was tussen de bestuurlijk opdrachtgever en projectmanager. De beschrijving van de diverse gremia ontbraken wellicht in de startnotities, maar er werd wel volgens de leidraad projectmatig werken gehandeld. Omdat er de 1^e periode (2 maanden) geen ambtelijk opdrachtgever was aangewezen was er sprake van 1-op-1 contact. Direct daarna is de stuurgroep opgericht en heeft afstemming kunnen plaatsvinden.

Notitie

Aan Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar
Van Twynstra Gudde, Dick Smorenberg
Datum 5 april 2012
Ons kenmerk 590475/DSE/NHC

Onderwerp Reactie op ambtelijk wederhoor rapport risicomanagement grote projecten

1 Inleiding

De rekenkamercommissie heeft 29 maart 2012 Twynstra Gudde op de hoogte gesteld van de resultaten van de ambtelijke wederhoorprocedure in verband met het rekenkameronderzoek naar het risicomanagement van grote projecten van de gemeente Alkmaar. De rekenkamercommissie vraagt Twynstra Gudde om deze reactie te bezien en in algemene zin en per feit aan te geven of en op welke wijze dit tot aanpassing van het concept onderzoeksrapport leidt.

2 Algemeen

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.

Uit deze reactie komt naar voren dat de organisatie zich herkent in de geschetste bevindingen en conclusies met betrekking tot het risicomanagement van de onderzochte projecten. De organisatie vindt echter ook dat in het rapport de ontwikkelingen die sinds eind 2010 zijn ingezet onvoldoende naar voren komen en dat het rapport daarmee geen recht doet aan de manier van werken van tegenwoordig.

Wij begrijpen uw reactie, echter wij willen benadrukken dat de scope van het onderzoek die wij hebben meegekregen gericht is op het risicomanagement van grote projecten in de periode 2006-2011, een tijdspanne die mede is gekozen door het feit dat grote projecten een langere doorlooptijd hebben. Het onderzoek is breed uitgevoerd waarbij zes projecten onderzocht zijn waarvan drie diepgaand. Hierdoor kunnen wij een uitspraak doen over het risicomanagement in die gehele periode en dus niet zozeer alleen over hoe het er nu voor staat. Wel zien wij verbeteringen en dat is ook aanleiding geweest om de scope van het onderzoek uit te breiden met een verdiepend onderzoek naar het Bestevaer

Tracé. Ook daarin constateren wij verbeteringen in het risicomanagement. Echter wij hebben niet onderzocht of dit nu voor alle grote projecten vanaf eind 2011 het geval is.

Daarnaast willen wij opmerken dat risicomanagement meer is dan alleen het uitvoeren van risicoanalyses waarvan nu is aangegeven dat dit vanaf eind 2011 voor alle projecten heeft plaatsgevonden. Risicomanagement behelst het daadwerkelijk sturen op risico's en deze beheersen in een cyclisch proces. Over de periode 2006-2011 is gebleken dat dit laatste nog onvoldoende aan de orde was, zie hiervoor ook de bevindingen in het rapport bij het Bestevaer Tracé. Bij ons is onvoldoende bekend wat in de periode vanaf eind 2011 op dit vlak is ondernomen. Ervaring leert dat hier tijd voor nodig is. Het feit dat de eerste stap hierin gezet is (de risicoanalyses) is in ieder geval positief. Wij raden aan om op basis van ons onderzoek serieus te bekijken op welke fronten zaken nu/recentelijk verbeterd zijn en waar nog echt te leren valt en aanpassingen nodig zijn om risicomanagement succesvol te maken.

3 Puntsgewijze reactie

1. Het rapport vermeldt niet waarom nu juist de projecten Bus-on-line, Overdie Sociaal en Bestevaer Tracé zijn uitgekozen voor het onderzoek. Als de onderzoekers het vergelijk tussen oude en nieuwe projecten willen aangeven dan blijkt dit niet duidelijk uit het rapport.

In het onderzoeksrapport staat omschreven hoe de selectie van vijf projecten (Bus-on-line, Overdie Sociaal, de Mare, Schelphoek en Schermereiland Rooie Dorp) heeft plaatsgevonden. Zie hiervoor paragraaf 1.4 en bijlage 2. Vervolgens wordt in paragraaf 1.4 onder 3 (blz. 5) de keuze voor de drie te verdiepen projecten gemaakt:

“Om de algemene bevindingen uit de voorgaande fasen te verdiepen, hebben wij in deze fase de volgende twee projecten nader onderzocht: Bus-On-Line en Overdie Sociaal. Daarnaast hebben wij ook Bestevaer Tracé nader bekeken. De keuze voor deze drie projecten is tot stand gekomen om in de verdiepingsfase zowel een sociaal als een fysiek project te onderzoeken, alsmede een recent gestart project, zijnde Bestevaer. Dit, omdat uit de quick-scanfase is gebleken dat het risicomanagement recentelijk een ontwikkeling heeft doorgemaakt.”

Deze zienswijze leidt naar onze mening niet tot aanpassing van het rapport.

2. De invloed van de raad bij de samenstelling van de portefeuille 'grote projecten' is conform de door de organisatie gemaakte afspraken, waarbij B&W vaststelt wat de grote projecten zijn. Ook hebben wij met elkaar afgesproken om de criteria hiervoor niet zeer gedetailleerd te omschrijven, o.a. omdat de grote projecten zeer van elkaar verschillen en om hiervoor ook de keuze te laten aan het College. Het is immers een leidraad projectmatig werken en geen handboek.

In ons rapport constateren wij inderdaad dat op dit punt gewerkt wordt conform de afspraken binnen de gemeente Alkmaar. Tevens geven wij aan dat de criteria die de gemeente hanteert ook onze criteria zouden zijn. Echter wij wijzen op het feit dat door de huidige afspraken waarin het College bepaalt welke projecten groot zijn, het gevaar schuilt dat projecten terecht of onterecht onder het regime grote projecten vallen.

Deze zienswijze leidt naar onze mening niet tot aanpassing van het rapport.

3. Er wordt gesteld dat er tot 2009 geen eenduidig vastgelegde methode was m.b.t. projectmatig werken. Dit klopt niet. De huidige leidraad is een actualisatie van een oud document 'aanpak projectmatig werken' uit 2006, waarin ook richtlijnen omtrent het benoemen en beheersen van risico's waren openomen. Dit document zal separaat aan TG worden toegezonden.

Helaas hebben wij deze stukken niet eerder tot onze beschikking gekregen. Uit het feit dat deze kaders niet in een eerder stadium of tijdens de interviewss naar voren zijn gekomen concluderen we dat deze niet breed bekend en gedragen zijn binnen de organisatie. Dit onderschrijft onze conclusie dat er in de praktijk geen éénduidige manier van projectmatig werken is toegepast.

In het rapport zullen wij de correctie opnemen dat er wel kaders waren, echter ten aanzien van het toepassen van deze kaders handhaven wij onze conclusie.

4. Risicomanagement voldoet in de onderzochte projecten niet aan de kaders die de gemeente zelf heeft gesteld. Zie hierbij de algemene opmerking over de ontwikkeling in 2011.

In ons onderzoek concluderen wij ook dat het risicomanagement van grote projecten van de gemeente Alkmaar een ontwikkeling heeft doorgemaakt. Op basis van de door ons onderzochte projecten en de opmerkingen die hierboven onder "algemeen" gemaakt zijn, handhaven wij de conclusie dat het risicomanagement in de onderzochte projecten niet aan de kaders voldoet die de gemeente zelf heeft gesteld.

Dit leidt naar onze mening niet tot aanpassing van het rapport.

5. Rapport stelt dat projectmanagement in de praktijk meer inhoudelijk afwijkt dan van de door TG gehanteerde norm.

Wij stellen inderdaad dat het projectmanagement in relatie tot risicomanagement in de onderzochte projecten niet voldoet aan de kaders die de gemeente zichzelf heeft gesteld. Hierbij maken wij een nuancering waar het gaat om de fysieke projecten, die wel meer conform deze kaders werken. Ten aanzien van projectmanagement in relatie tot risicomanagement hebben wij in ons rapport een aantal punten aangegeven waar naar onze normen het projectmanagement verbeterd moet worden: de invulling van de rol van de ambtelijk opdrachtgever, toepassen van fasering in de praktijk, de status van een programma in plaats van een groot project en de verbetering van de financiële beheersing (beschikbaarheid van actuele financiële overzichten).

Dit leidt naar onze mening niet tot inhoudelijke aanpassing van het rapport. Wel is deze zin tekstueel verduidelijkt.

6. De opmerking dat voor 2006 zelden risicoanalyses werden uitgevoerd klopt. Na 2006 is dit inderdaad een stuk frequenter, maar verder ontbreken in deze conclusie de ontwikkelingen die in 2011 zijn gerealiseerd.

Zie onze opmerkingen onder punt 4 en onder algemeen. Dit leidt naar onze mening niet tot aanpassing van het rapport.

7. Door de focus op het weerstandsvermogen, de weerstand van de projectmanager met het invullen van NARIS, de wisselingen van projectcontroller en de vele administratieve werkzaamheden is risicomanagement nooit echt goed van de grond gekomen. Rapport meldt dat sinds kort risicomanagement onder aanvoering van de projectcontroller beter wordt opgepakt. De projectcontroller heeft eind 2010 in opdracht van het afdelingshoofd projecten en programma's en concerncontroller het risicomanagement opgepakt. Inmiddels is voor alle huidige grote projecten een risicoanalyse gemaakt en wordt hier op gestuurd. De huidige aanpak gaat niet meer uit van alleen een focus op het weerstandsvermogen, maar ook met een focus op het te behalen projectresultaat, waarmee ook kwaliteitsrisico's, tijdrisico's en politieke risico's worden meegenomen. Het invullen van NARIS is een administratieve taak welke nu belegd is bij het Bedrijfsbureau. De risicoanalyse is nu een sturingsinstrument waar de projectmanagers zeer enthousiast over zijn en waar zij de meerwaarde van ervaren. De weerstand van de projectmanagers in het verleden was met name gericht op de eenzijdige focus op het weerstandsvermogen en over de administratieve verwerking in NARIS.

Wij zullen sinds kort in het rapport vervangen door sinds eind 2010. In de bevindingen bij het project Bestevaer Tracé constateren wij tevens: “in onze ogen is het van belang om het risicomanagementproces met het gehele projectteam te doorlopen en het risicobewustzijn hiermee te versterken. Dit is bij het Bestevaer Tracé ook dusdanig opgepakt en is door betrokkenen als erg positief ervaren”. Bovenstaande ontwikkelingen zoals die binnen de scope van ons onderzoek waarneembaar waren, zijn ook geconstateerd en meegewogen in de conclusies. Hierbij verwijzen wij ook naar hetgeen wij hierboven onder algemeen opmerken.

8. Per 1 december 2011 is de projectcontroller onder stafafdeling Concerncontrol komen te vallen en is, volgens de onderzoekers, de aansturende en procesmatige borging moeilijker te realiseren. Vervolgens wordt verder in het rapport gesteld dat de onafhankelijke rol en daarmee het doorspelen van informatie over eventuele afwijkingen eenvoudiger is. Daarnaast wordt gezegd dat de inhoudelijke rol in de projecten, de daadwerkelijke ondersteuning bij het risicomanagement, moeilijker wordt, omdat de projectcontroller nu formeel een buitenstaander binnen het project is. Met de verbetering van het risicomanagement in 2011 is een instrument ontwikkeld waarbij het zicht op de risico's is vergroot en waarmee het voor de projectcontroller mogelijk is om de afstand tot de projecten te behouden en toch het inzicht te behouden in de risico's van de projecten. De positionering onder de Concerncontroller versterkt de onafhankelijkheid van de projectcontroller en bovendien is de projectcontroller in de praktijk wekelijks aanwezig bij de afdeling waardoor er een goed contact is.

In de rapportage hebben wij bedoelt dit punt onder de aandacht te brengen. Dit aandachtspunt houdt in dat er een besef moet zijn dat door de positionering van de projectcontroller bij Concerncontrol een meer onafhankelijke rol met betrekking tot risicomanagement ontstaat (meer toetsend), maar dat dit wel betekent dat het lastiger wordt om vanuit die positie als risicomanager te opereren in het project (procesmatig en inhoudelijk).

Dit leidt naar onze mening niet tot aanpassing van het rapport.

9. Het rapport stelt dat de voorgeschreven frequentie (in elke fase een risicoanalyse) in de praktijk niet overal is nageleefd. Het klopt dat dit nog niet bij elke fase is gedaan, omdat wij pas vanaf eind 2010 de inhaalslag hebben gemaakt. Daarnaast werd er wel elk jaar een actualisatie van de omschreven risico's in NARIS gedaan.

Dit is inderdaad zoals wij het hebben geconstateerd en beschreven in het rapport. Met betrekking tot de ontwikkelingen verwijzen wij naar hetgeen onder algemeen beschreven staat.

Dit leidt naar onze mening niet tot aanpassing van het rapport.

10. TG geeft aan dat de risico's van de onderzochte projecten niet compleet waren en vaak ook individueel zijn uitgevoerd. Dit klopt inderdaad voor de projecten Bus-on-line en Overdie Sociaal, omdat deze projecten in 2011 al zijn afgeschaald en Overdie Sociaal zelfs binnen de gemeente is overgedragen aan de sector Samenleving. Voor Bestevaer geldt dit niet, daarvoor is een risicoanalyse opgesteld zoals de kadernota ook aangeeft. Dit wordt overigens in het rapport ook vermeld op blz. 34 alinea 2.

Dit is inderdaad zoals wij het hebben geconstateerd en beschreven in het rapport. Met betrekking tot de ontwikkelingen verwijzen wij naar hetgeen onder algemeen beschreven staat.

Dit leidt naar onze mening niet tot aanpassing van het rapport.

11. TG stelt dat de uitgevoerde analyses een belangrijke stap missen en dat is het doel van de analyse. In de risicoanalyses die in 2011 zijn opgesteld (zoals die van Bestevaer) staan duidelijk het doel en de vraagstelling van de risicoanalyse omschreven. Dit legt een focus op de geld, tijd en kwaliteit, maar ook op nevendoelestellingen als het vergroten van het gedeelde bewustzijn van de verschillende belangen bij de leden van de projectgroepen.

Wij hebben inderdaad deze conclusie ook gebaseerd op hetgeen wij bij Bestevaer geconstateerd hebben. Conform de RISMAN-methode is de eerste stap van de risicoanalyse het vaststellen van het doel van de analyse (welke risico's moeten in kaart gebracht worden). Dit noemen wij het vaststellen van de ongewenste topgebeurtenis (OTG). Deze stap is bedoeld om focus aan te brengen in de risicoanalyse en daarmee scherpte in de risico's. Onze ervaring is dat je max. 1-2 OTG's per analyse moet betrekken. Dit zijn de zaken waar in het project echt op wordt gestuurd (vaak tijd en geld). Dit betekent niet dat andere zaken zoals kwaliteit niet worden meegenomen maar dat deze worden gerelateerd aan de OTG. Als in de risicoanalyse niet gefocust wordt ontstaat in de praktijk vaak een risicoregister met veel risico's die niet onderling te vergelijken zijn en daardoor niet die informatie oplevert waarop je als projectmanager of opdrachtgever echt kunt sturen.

Dit leidt naar onze mening niet tot aanpassing van het rapport.

12. De constatering dat bij besluitvorming nooit een link wordt gelegd tussen de risico's en het weerstandsvermogen is juist. Dit is binnen de gemeente Alkmaar ook niet gebruikelijk en wordt tot op heden niet gedaan. Het staat ook niet in onze kaders omschreven en daarnaast is het de vraag of dit bestuurlijk wenselijk is.

In de kadernota risicomanagement heeft de gemeente vastgesteld dat het risiconeutraal wil zijn. Omdat bij besluitvorming niet de link wordt gelegd tussen de risico's en het weerstandsvermogen kan niet beoordeeld worden (noch door het College noch door de raad) of de risico's die aangegaan worden invloed hebben op het risiconeutraal zijn. Bij de jaarlijkse actualisering van het weerstandsvermogen worden projecten waar besluitvorming over heeft plaatsgevonden meegenomen en kan dus pas achteraf pas geconstateerd worden of de gemeente nog risiconeutraal is. Bij besluitvorming over een project dient er een integraal beeld te zijn over het project, dus ook over de risico's en dient de gemeenteraad in te kunnen schatten welk effect die risico's hebben. Dit inzicht is nodig om een weloverwogen besluit te kunnen nemen.

Dit leidt naar onze mening niet tot aanpassing van het rapport.

13. TG stelt dat de risico's en beheersmaatregelen niet expliciet, regelmatig terugkomen in de projectteamoverleggen, waardoor risico's en voortgang op de beheersmaatregelen niet structureel gemonitord worden. In de praktijk wordt in de projectteams wel overlegd over en gestuurd op de risico's. In de verslaglegging is het inderdaad meestal niet expliciet genoemd.

In ons rapport benoemen wij dat bij de diverse projecten in de projectteams wel degelijk over risicovolle onderwerpen gesproken wordt en dat daar ook beheersmaatregelen voor worden getroffen. Zie hiervoor bijvoorbeeld Bus-on-line en het financiële beheerssysteem dat is opgezet. Uit onze interviews blijkt echter dat projectmanagers aangeven dat het onderwerp risico's en risicomanagement niet structureel en expliciet aan de orde komt in de projectteamoverleggen. Ook blijkt onvoldoende structurele monitoring plaats te vinden van beheersmaatregelen.

Dit leidt naar onze mening niet tot aanpassing van het rapport.

14. TG geeft aan dat het lijkt alsof er geen sprake is geweest van evaluatie van het risicomanagement. Op dit onderdeel zal de leidraad worden aangepast. In de jaarrekening wordt risicomanagement al centraal geëvalueerd. Voor de afzonderlijke onderdelen waaronder ook projectmanagement zal vanaf 2012 risicomanagement ook onderdeel uitmaken van de P&C-rapportages.

Dit is conform de bevindingen in het rapport en leidt naar onze mening niet tot aanpassing van het rapport.

15. TG stelt dat Bus-on-line in 2001 als groot project werd gezien, maar dat dit niet was gebaseerd op enige definitie. Later stelt TG overigens dat het wel aan de beginselen van projectmanagement voldoet. In 2001 stond projectmanagement nog in de kinderschoenen, waardoor definitie ontbrak. Het project is toen wel volgens de gestructureerde vorm van projectmanagement, met stuurgroep en projectgroep opgepakt en uitgevoerd.

Voor het deelproject Friese Brug is overigens bij de aanbesteding een risico-inventarisatie ingekocht waarop ook is gestuurd.

Dit constateren wij inderdaad in dit onderzoek en wij hebben dit ook beschreven in het rapport.

16. Met betrekking tot project Bestevaer geeft het onderzoek aan dat taken, bevoegdheden, mandaten en verantwoordelijkheden van de stuurgroep ontbreken en dat er een 1-op-1-overleg was tussen de bestuurlijk opdrachtgever en projectmanager. De beschrijving van de diverse gremia ontbraken wellicht in de startnotities, maar er werd wel volgens de leidraad projectmatig werken gehandeld. Omdat de 1e periode (2 maanden) geen ambtelijk opdrachtgever was aangewezen was er sprake van 1-op-1-contact. Direct daarna is de stuurgroep opgericht en heeft afstemming kunnen plaatsvinden.

In ons rapport beschrijven wij niet dat taken en bevoegdheden ontbreken, maar dat alleen de soorten rollen zijn benoemd en de beschrijving ervan ontbreekt, er wordt geen link met de leidraad gemaakt. Als dit in de praktijk volgens de leidraad gebeurt is dat prima. Dit leidt naar onze mening niet tot aanpassing van het rapport.



Rekenkamercommissie Gemeente Alkmaar

Uw kenmerk
2012/011

Uw brief d.d.
16.04.2012

Onderwerp
Evaluatie risicomanagement grote projecten.

Ons kenmerk
457

Behandeld door
K. Trouerbach

Toestelnummer
8417

Bijlagen
-

Datum
15.05.2012

Geachte commissie,

Met deze brief willen wij reageren op het concept-eindrapport inzake het onderzoek naar risicomanagement van grote projecten, waarvan het onderzoeksrapport van Twynstra Gudde een bijlage vormt.

In de periode juni 2011 tot en met december 2011 heeft Twynstra Gudde een onderzoek verricht naar het risicomanagement van grote projecten. Twynstra Gudde heeft een concept-onderzoeksrapport opgesteld, wat u voor ambtelijke wederhoor aan de gemeentesecretaris heeft toegezonden. De ambtelijke reactie heeft u vervolgens op 27 maart 2012 ontvangen.

Met genoegen hebben wij kennis genomen van het concept-onderzoeksrapport en wij kunnen ons vinden in de meeste van uw onderzoeksresultaten en –aanbevelingen.

Momenteel zijn wij bezig met het herijken van de projecten waarin wij de rol van de gemeente bij verschillende projecten herzien. Daarbij streven wij naar een verdere professionalisering en efficiency van projectmanagement en zullen uw aanbevelingen in dat proces meenemen.

Zowel in uw conceptrapport als in de rapportage van Twynstra Gudde wordt gesteld dat u een verbetering in 2011 heeft geconstateerd. Vanaf eind 2010 is er gestart met uitgebreide risico-inventarisaties bij alle grote projecten. Wij kunnen u melden dat momenteel voor alle grote projecten een risicoanalyse is uitgevoerd. Wij onderkennen dat wij er met deze analyses alleen nog niet zijn, maar dat wij nu moeten werken aan het beheren van risico's in een cyclisch proces. Dit proces zal onderdeel zijn van de Doorbraak en meegenomen worden bij de herijking van de projecten.

Op de volgende onderwerpen willen wij echter een kanttekening plaatsen.

In uw concept-rapport stelt u dat de Raad te weinig inzicht heeft in de verantwoording van keuzes van de portefeuille 'grote projecten' doordat de huidige criteria niet specifiek genoeg zijn. Wij willen hierbij aangeven dat wij bewust deze criteria ruim hebben bepaald omdat projecten zeer van elkaar verschillen en dat het lastig is om hiervoor sluitende criteria op te stellen. Wij kunnen achteraf natuurlijk altijd motiveren waarom wij voor de status van groot project hebben gekozen.

* *bezoekadres*
LANGESTRAAT 97
* *postadres*
POSTBUS 53
1800 BC ALKMAAR

* *bank*
POSTBANK 116121
BNG 28.50.00.179
* *www.alkmaar.nl*

* *telefoon*
14 072
* *telefax*
(072) 548 87 77

Vervolg brief d.d. 14.05.2012
457 (blz. 2)

Daarnaast stelt het conceptrapport dat bestuurlijke opdrachtgevers soms geen prijs stellen op een uitgebreid overzicht van de (mogelijke) risico's en binnen het college afwegingen worden gemaakt over de formulering van risico's. Wij willen benadrukken dat binnen de grote projecten vaak strategische belangen met marktpartijen spelen, waardoor het openlijk communiceren over risico's vaak niet in het belang is van de gemeente, omdat marktpartijen hierop kunnen inspelen.

Met betrekking tot de informatievoorziening aan de raad is het zo dat de risicoanalyse onderdeel is van de startnotitie en deze ter kennisname aan de raad wordt gestuurd.

Ook wordt over de risico's gerapporteerd middels de rapportage grote projecten die jaarlijks rond oktober naar de raad wordt gestuurd.

Naar ons inzicht, en zo blijkt ook uit de raadsenquête, is de raad goed in staat de risico's van de grote projecten te controleren.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en wachten uw aanbevelingen af.

Hoogachtend,

het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar,



P.M. Bruinooze, burgemeester



dr. J.C.M. Cox, secretaris.

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

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2012/016

Toestelnummer
072-5489342

Uw brief d.d.
15.05.2012

Behandeld door
E.M. de Heer

Bijlagen

Onderwerp
Reactie op bestuurlijk wederhoor rapport
'Evaluatie Risicomanagement van grote
projecten'

Datum
22.05.2012

Geacht college,

Hartelijk dank voor uw reactie op onze evaluatie 'Evaluatie Risicomanagement van grote projecten'.
Hierin zien wij geen aanleiding om het rapport aan te passen.
De rekenkamercommissie voegt uw reactie als bijlage bij het rapport.

Het doet de rekenkamercommissie deugt dat het college zich bewust is van het belang om risicoanalyses om te zetten in concrete beheersmaatregelen. U geeft aan te werken aan de beheersing van risico's binnen grote projecten in een cyclisch proces. U neemt dit proces op als onderdeel van de Doorbraak en het wordt meegenomen bij de komende herijking van de projecten.

U geeft aan dat openlijk communiceren over risico's bij grote projecten niet altijd in het belang van de gemeente Alkmaar is. De rekenkamercommissie geeft aan dat het hier communicatie met de raad betreft en niet met de burgers van Alkmaar. Om zijn controlerende taak te kunnen vervullen, dient de raad op de hoogte te zijn van de risico's bij een groot project. Het college kan de verstrekte informatie als vertrouwelijk aanmerken, zodat strategische belangen van de gemeente niet negatief worden beïnvloed.

U stelt dat de raad in de schriftelijke enquête heeft aangegeven goed in staat te zijn om de risico's van grote projecten te controleren. De rekenkamercommissie interpreteert de resultaten van de enquête op een andere wijze. Zo blijkt uit de enquête dat:

- de raadsleden geen eensluidend beeld hebben van wat een groot project is noch wat risicomanagement is.
- slechts de helft van de raadsleden die de enquête heeft ingevuld, van mening is dat de lijst van grote projecten transparant tot stand komt.
- meer dan de helft van de raadsleden oordeelt, dat de methodiek van risicomanagement onduidelijk is.
- tweederde van de raadsleden aangeeft geen goed inzicht te hebben in de grootste risico's van de grote projecten in Alkmaar.
- het voor een ruime meerderheid van de raadsleden niet duidelijk is, welke impact de risico's op het weerstandvermogen van de gemeente Alkmaar kunnen hebben.
- meer dan tweederde van de raadsleden aangeeft, dat het college niet transparant is over de risico's van grote projecten.
- een ruime meerderheid van de raadsleden aangeeft, dat het college de raad niet tijdig informeert over de risico's van grote projecten.

* *bezoekadres*
LANGESTRAAT 97
* *postadres*
POSTBUS 53
1800 BC ALKMAAR

* *bank*
POSTBANK 116121
BNG 28.50.00.179
* *www.alkmaar.nl*

* *telefoon*
14 072
* *telefax*
(072) 548 87 77

Vervolg brief d.d. 22.05.2012
(blz. 2)

- slecht 22% van de raadsleden van mening is, dat de raad de risico's van grote projecten goed controleert.

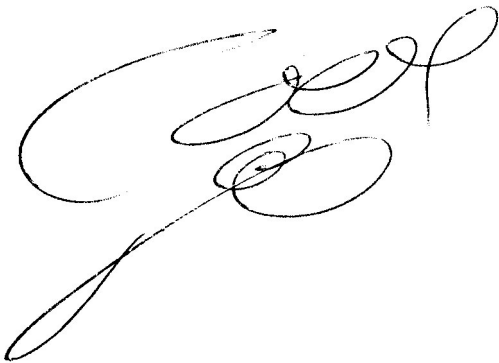
Tenslotte geeft u aan, dat u de criteria om een project te kwalificeren als een groot project bewust vaag houdt, omdat projecten zeer van elkaar verschillen en het daardoor lastig is om eenduidige criteria vast te stellen. Wel kunt u achteraf altijd motiveren waarom een project de status van groot project heeft gekregen. Als u dit achteraf altijd kunt motiveren, dan dienen er ook heldere en concrete criteria te zijn, anders zou er ons inziens sprake kunnen zijn van willekeur. De rekenkamercommissie is derhalve van mening, dat de criteria die worden gehanteerd om een project de status van groot project te geven eenduidiger kunnen worden geformuleerd en wel op een wijze, waardoor die voor de raad controleerbaar zijn. Hierdoor is ook navolgbaar of de gemeente Alkmaar meer projecten kent die op basis van objectieve criteria wellicht recht hebben om als groot project bestempeld te worden.

Met dit rapport verwachten wij een nuttige bijdrage te leveren aan de verdere professionalisering en het efficiënter maken van risicomanagement bij grote projecten en aan de versterking van de rol van de raad. Het rapport stelt de raad beter in staat kritieke momenten bij het risicomanagement van grote projecten te onderkennen, zodat de raad goed in staat is zijn kadestellende en controlerende rol te vervullen door optimaal gebruik te maken van de hem ter beschikking staande sturingsinstrumenten.

De rekenkamercommissie formuleert op basis van de bevindingen en conclusies in het rapport diverse aanbevelingen en voegt deze toe aan het rapport. Met onze aanbevelingen willen wij de dialoog tussen u en de raad bevorderen en komen tot een blijvende verbetering van het risicomanagement bij grote projecten. Het rapport wordt op 13 juni 2012 aan de raad aangeboden.

De rekenkamercommissie is voornemens de uitvoering van de aanbevelingen in 2013 te evalueren.

Hoogachtend,
namens de rekenkamercommissie,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long tail, positioned below the typed name.

N.J.M. Appelman,
voorzitter