

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	J.M.W. Koolenbrander	Datum	8 juni 2021
Doorkiesnummer	030 - 28 61619	Kenmerk	8687761
E-mail	a.koolenbrander@utrecht.nl	Onderwerp	Regeling risicovolle projecten
Bijlage(n)	2 (onderaan bijgevoegd)	Beleidsveld	Financiën

Geachte leden van de raad,

Bij de behandeling van het voorstel Regeling risicovolle projecten (RRP) op 27 mei 2021 in de commissie Mens en Samenleving hebben wij gesproken over de brief van de Adviescommissie Controle en Financiën, de annotatie van de griffie en de zienswijze van de Rekenkamer. Deze adviezen worden zeer gewaardeerd en het gesprek daarover was een passend vervolg op de totstandkoming van de RRP, in samenwerking tussen een werkgroep van raadsleden, medewerkers van de griffie en uit de ambtelijke organisatie.

Op basis van de bespreking in de commissie ontvangt u separaat aan deze brief een strekt ter vervanging van het raadsvoorstel en de RRP. U vindt een toelichting op de aanpassingen in Bijlage 1 van deze brief, zoals toegezegd in tabelvorm, zodat u kunt nagaan hoe de verschillende aanbevelingen zijn verwerkt.

Checks and balances

De commissie heeft gevraagd expliciet te duiden hoe de checks en balances voor de risicovolle project nu zijn ingericht. Niet alle controle-elementen staan in de regeling zelf. Voor een belangrijk deel heeft het verzwaarde controleregime voor de risicovolle projecten een plaats gekregen in de [Handleiding projectbeheersing](#), waarin de rol en positie van de projectcontroller en de concerncontroller zijn opgenomen. Het is nu als volgt opgenomen:

In de regeling:

- Pag 3, onder het kopje 'Samenspel': hier is een toelichting opgenomen over de rolverdeling tussen de portefeuillehouders en de verantwoordelijkheid van de concerncontroller ten aanzien van de werking van de regeling. In de Strekt ter vervanging is de rol van de concerncontroller explicieter geduid.
- Artikel 7, lid 4, sub g legt vast welke elementen van de projectorganisatie worden vastgelegd in het startdocument, waaronder de verschillende rollen en de interne tegenspraak.

In de handleiding:

- Pag 13: *‘...Voor de projecten die vallen onder de regeling risicovolle projecten geldt dat in ieder geval expliciet de rol van manager projectbeheersing, risicomanager en projectcontroller wordt belegd.’*
- Pag. 17: Toelichting op de 3 lagen van control en benoeming van verzwaarde controlregime voor risicovolle projecten:
‘... De concerncontroller voert control uit op project gerelateerde bestuursvoorstellen. Daarbij geldt voor risicovolle projecten nog een verzwaard controlregime door de expliciete rol van de concerncontroller in de advisering over voortgangsrapportages.’

Toelichting projectenselectie

Daarnaast heeft de commissie gevraagd een toelichting te geven op de projectenselectie en daarbij in te gaan op de overwegingen om bepaalde projecten niet onder de RRP te brengen. Zoals gezegd is in eerste instantie voor de ijking van projecten die onder de regeling zouden kunnen vallen gekeken naar de projecten zoals nu worden opgenomen in de bestuursrapportages: de projecten met een budget van meer dan 10 miljoen euro. Daarnaast is voor een aantal projecten die mogelijk in aanmerking kwamen een ijking gedaan. In Bijlage 2 bij deze brief ziet u de uitkomst van deze ijking. Voor de geijkte projecten, waarvan het voorstel is deze niet onder de regeling te laten vallen, gelden de volgende overwegingen:

- Cloudtransitie: de risico's met betrekking tot de impact op de samenleving, bestuurlijke en organisatorische complexiteit zijn zeer gering.
- WiGo4IT: de toepassing van het afwegingskader heeft ertoe geleid dat het voorstel is WiGo4It niet onder de regeling te laten vallen vanwege beperktheid van impact op de stad, een beperkt aandeel van de gemeente en beperkte financiële omvang. Door de strategische koers die is gekozen (de innovatie van WiGo4 IT richt zich alleen op Inkomen, en de onderdelen Werk en Zorg worden door de individuele steden zelf georganiseerd) is de bestuurlijke complexiteit in G4 verband eenvoudiger geworden. Er is een beperkt risico op continuïteit, maar hierover wordt de raad al meegenomen in de periodieke voortgangsrapportages. Het is een toekomstvisie van een verbonden partij, waarbij een paar functionaliteiten teruggaan naar de gemeenten en de verbonden partij zelf in transitie gaat om beter en goedkoper de inkomensvoorziening te beheren.
- Zandpad: Dit project scoort nog steeds hoog op organisatorisch en bestuurlijk complexiteit en op impact op de samenleving, maar overall niet boven de drempel in het afwegingskader. Dit komt doordat een aantal belangrijke risico's inmiddels zijn afgenomen door de vaststelling van het bestemmingsplan, de wijziging van de APV, de afronding van de juridische procedures rondom sluiting oude Zandpad en de aankoop Hardebollenstraat. Er zijn zeker nog belangrijke resterende risico's (o.a. afronding tender en Bibob procedure en het wegvallen van de registratiemogelijkheden (en daardoor moeilijke samenwerking partners). Uiteraard blijven we de raad hier over informeren, zoals u dat van ons gewend bent, maar ons voorstel is om deze niet onder de RRP te laten vallen. Hier speelt ook in mee dat de uitvoering nog minder dan twee jaar duurt en volgens de overgangsbepaling in de RRP valt een project met nog korte doorlooptijd niet onder de regeling omdat de effectiviteit van de organisatorische veranderingen die hierbij komen kijken, beperkte meerwaarde zal hebben.
- Westelijke stadsboulevard: in de afweging scoort dit project hoog op impact op de samenleving en budgettaire omvang. In de totale afweging van criteria is de WSB niet beoordeeld als een van de meest risicovolle projecten.

- Internationale school: dit project scoort hoog op de risicocriteria budget, financiële risico's en doorlooptijd, maar de risico's met betrekking tot impact op de samenleving, organisatie, en innovatie worden als laag ingeschat. In de totale afweging van criteria is dit project niet als een van de meest risicovolle projecten beoordeeld.

De commissie vraagt waarom het college voorstelt deelgebied 5 van de Merwedekanaalzone (Merwede) onder de RRP te brengen en niet een onderdeel daaruit. Merwede betreft een brede ontwikkeling van onderling sterk samenhangende projecten. De gemeente werkt hier samen met een groot aantal marktpartijen aan één plan. De afspraken over deze samenwerking en over de dekking van de gebiedsontwikkeling zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst (SOK). Vanuit de Woningbouwimpuls is een subsidie toegezegd voor fase 1. Een aantal projecten, zoals de Warmte Koude Opslag (WKO) en het mobiliteitsbedrijf, worden volledig vanuit Merwede van dekking voorzien. Voor een aantal andere projecten op het gebied van mobiliteit en openbare ruimte komt er een bijdrage beschikbaar aan een project dat groter is dan Merwede en meerdere dekkingsbronnen kent. In het startdocument leggen wij de scope voor waarover wij in de voortgangsrapportages rapporteren. Voor verdieping verwijzen naar de reguliere informatie-instrumenten als het MPR (voor de gebiedsontwikkeling en de bereikbaarheidsprojecten) en het MPUV (voor het maatschappelijk vastgoed).

Tenslotte willen wij ingaan op andere projecten die in de commissie zijn genoemd:

- Transitie Jeugdzorg. Op dit moment is er geen project met betrekking tot de transitie in de jeugdzorg. Als de RRP had bestaan ten tijde van de decentralisaties in het sociale domein hadden deze als project onder de regeling kunnen vallen. Inmiddels is het regulier beleid geworden. Dat kan veranderen als naar aanleiding van de huidige knelpunten bij de uitvoering van de jeugdzorg en de arbitragezaak tussen Rijk en gemeenten wordt besloten tot een nieuwe transitie.
- De Domtoren scoort met name hoog op de risicocriteria organisatorisch complex, impact op de samenleving, budgettair beslag en ook doorlooptijd. Bij de herijkingsmomenten zullen we uiteraard opnieuw bezien of de risico's inmiddels zodanig beheerst zijn dat de RRP mogelijk niet meer van toepassing is.
- De Machinerie is een project met een budgettair beslag van minder dan 10 miljoen euro (3,55 miljoen euro). Dit project zou in het afwegingskader hoog scoren op bestuurlijke complexiteit, zoals ook benoemd bij de behandeling van het project. De bouwkosten blijven een aandachtspunt naarmate de uitvoering vertraagt. Op basis van de uitgevoerde second opinion zijn de risico's die daarin naar voren zijn gekomen afgedekt en zijn maatregelen in de exploitatie getroffen. Daarnaast voert de gemeente het project niet zelf uit, maar gaat het in essentie om een bijdrage aan derden. De doorlooptijd is daarmee kort. Voor wat betreft de impact op de bedrijfsvoering en het innovatie karakter zou de score ook laag zijn.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Bijlage 1 – weergave reacties op diverse adviezen

Zienswijze Rekenkamer, adviesbrief Adviescommissie C&F, annotatie griffie

Zienswijze rekenkamer	Reactie	Aanpassing
Verplichte probleemanalyse, kosten-batenanalyse en SMART doelen in startdocument	In artikel 7 van de de Regeling is opgenomen het vereiste om in te gaan op doelstelling en beoogde effect, waarbij een aantal specifieke elementen wordt benoemd, zoals de context en de publieke waarde. Op deze manier wordt de onderliggende analyse van het probleem en de bijdrage van het project daaraan geduid. De RRP is niet de plek om een bepaalde vorm voor te schrijven zoals een kosten-batenanalyse of SMART-doelstellingen. Bij het startdocument vindt niet de beslissing over de het project en de inhoud daarvan, maar worden de kaders vastgelegd. Voorop staat dat de doelstelling daarin toetsbaar wordt beschreven.	De toelichting op artikel 7 is aangepast: expliciet gemaakt dat de doelstelling concreet en toetsbaar wordt vastgelegd in het startdocument
Koppeling project met begroting	In de RRP (art 7 c .3) wordt voorgeschreven de raming in het startdocument op te nemen, zowel de kostenkant als de dekkingskant. De toelichting van het artikel in de RRP maakt duidelijk dat hierbij de relatie met de begroting moet worden gelegd. <i>“Bij de besluitvorming over de start van een groot project hoort een complete en realistische raming van alle kosten inclusief gevolgkosten als gewijzigde beheer- en onderhoudskosten, zodat de raad in het kader van zijn budgetrecht de kosten en baten goed tegen elkaar af kan wegen”.</i>	De toelichting op artikel 7 is aangepast: de dekking moet worden gerelateerd aan de programmabegroting
Afwegingskader en selectie van projecten	Het afwegingskader betreft een instrument, een hulpmiddel om tot een gestructureerde afweging te komen en heeft geen absolute werking. Dit afwegingskader is in eerste instantie toegepast op de projecten boven de 10 miljoen euro zoals reeds opgenomen in de bestuursrapportages. Daarnaast zijn ook andere bedrijfsvoeringsprojecten en projecten in het sociaal domein afgewogen: de Cloud transitie, WiGO 4 IT, Zandpad. Uit deze afweging komen juist deze 6 projecten (NRU, MWKZ deelgebied 5, Domtoren, Programma Wervengebied, Cultuurcluster Berlijnplein en Utrecht Noord aardgasvrij) als meest risicovol naar voren. Bij	

	faseovergangen en bij nieuwe projecten wordt telkens de afweging gemaakt of betreffend project al dan niet onder de regeling valt. De conclusie van deze afweging zal u worden voorgesteld op moment dat een projectbesluit voorligt.	
Overzicht getoetste projecten	Overzicht is als bijlage bij deze brief toegevoegd.	
Vooraf ruimtelijke projecten voldoen aan de toetsingscriteria	De criteria zijn van toepassing op alle projecten. Artikel 3 van de Regeling bepaalt dat de regeling van toepassing is op alle beleidsdomeinen.	In de inleiding op de regeling is dit scherper geduid
Aanbevelingen adviescommissie C&F	Reactie	
Aandacht voor de organisatiecultuur en ruimte voor medewerkers risico's actief aan de orde te stellen	Het cultuuraspect is niet te vatten in handreikingen en rapportages, het gaat om het gesprek over de toepassing en de doorwerking ervan. Dat is een samenspel van voorbeeldgedrag, het belang en de aandacht die rondom de regeling en de handreiking in de organisatie wordt gegeven door college, directie en control, en de doorontwikkeling van risicomanagement die op het cultuuraspect het verschil gaan maken. In de handleiding projectbeheersing zijn randvoorwaarden benoemd om een cultuur van openheid en transparantie te creëren en te behouden, zoals onder andere veel aandacht te besteden aan de voorkant (duidelijke uitvraag, bespreken verwachtingen naar elkaar toe, rolverdeling (opdrachtgever, opdrachtnemer, team) en daarmee commitment in het project te creëren en behouden. Elkaar aanspreken en 'het goede gesprek voeren' tijdens het project is een belangrijk onderdeel van de implementatie van de werkwijze.	
Overzicht getoetste projecten	Overzicht is als bijlage toegevoegd	
Verordening	Een verordening bevat algemeen verbindende voorschriften en hieronder wordt verstaan: <i>een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende, regel, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent.</i> Met de RRP is vooral beoogd om afspraken te maken tussen raad en college. De regeling is vanuit juridisch oogpunt een	

	kader waarmee invulling wordt gegeven aan de actieve informatieplicht uit de Gemeentewet. Het is ook niet zozeer een juridisch instrumentarium. De gevolgen zijn immers politiek. Zo bevat het geen besluiten die aan de bestuursrechter kunnen worden voorgelegd. Er wordt invulling gegeven aan de politieke verantwoordelijkheden van wethouders. Een wethouder is geen bestuursorgaan in de zin van de wet. Dat betekent, dat bij de keuze voor een verordening verplichtingen zich tot het college zouden moeten richten (en niet richting wethouders). Tot slot gelden voor een verordening een aantal vormvereisten, die belemmerend werken	
Timing	Voor de rapportagemomenten is aangesloten bij de vastgestelde (Financiële verordening) praktijk van rapportage over de uitvoering van de begroting, dus op de huidige cyclusedmomenten. Daarmee sluit de rapportage logisch aan op bestaande processen. Inderdaad is de periode voorafgaand aan de voorjaarsrapportage (eerste bestuursrapportage) met zeven maanden langer dan die voor de najaarsrapportage (vijf maanden). Als er zwaarwegende ontwikkelingen zijn, zal het college de raad tussentijds informeren, op grond van artikel 9 van de RRP. Dan wachten we dus niet op het eerstvolgende rapportagemoment.	
Annotatie griffie		
Periodieke herijking projecten	Het college herijkt bij faseovergangen of een project nog onder de regeling valt. Voor nieuwe projecten geldt dat bij start of wijziging van een project aan de raad de afweging zal worden voorgelegd of een project al dan niet onder de regeling valt. In plaats van een vast herijkingsmoment, hanteren we dus een meer continue actualisatie indien ontwikkelingen daar aanleiding toe geven. De regeling ziet op de informatievoorziening over individuele risicovolle projecten en plaatst de informatie niet in een totaalkader. Om het overzicht te houden zullen we bij elk rapportagemoment (berap) de mutaties in de projectenlijst weergeven en toelichten	Aan artikel 8 is een vijfde lid toegevoegd

	o.b.v. welke besluiten de mutatie heeft plaatsgevonden. Wij stellen voor de regeling hierop aan te passen door een totaaloverzicht aan de reguliere voortgangsrapportages toe te voegen.	
Tussentijdse voorstellen	Anders dan bij de voortgangsrapportages vermeldt de regeling bij de tussenrapportages niet expliciet dat ook bij de tussenrapportages een voorstel tot aanpassing van de status van een project kan worden gedaan.	In artikel 9 lid 2 is deze mogelijkheid toegevoegd.
Eindrapportage	Een eindrapportage wordt ook opgesteld als het project niet langer meer als risicovol wordt beschouwd. In de eindrapportage worden ook de geleerde lessen uit het project benoemd. Deze terugblik is belangrijk voor het lerend vermogen.	Artikel 10 en de toelichting hierop zijn aangescherpt
Tussenrapportages en doel tweede bestuursrapportage	Er is geen rangorde aangebracht tussen de verschillende rapportages. Voor de rapportagemomenten is aangesloten bij de vastgestelde (Financiële verordening) praktijk van rapportage over de uitvoering van de begroting, dus op de huidige cyclusedmomenten.	
Separaat document	De regeling zegt in artikel 8 dat de rapportage bij de bestuursrapportage plaatsvindt. Het aanbieden van een afzonderlijk document, zoals de commissie wil, is mogelijk binnen de regeling. We zullen we de rapportage op die manier aanbieden.	In het raadsvoorstel en in de algemene toelichting van de regeling is dit expliciet gemaakt
Afbakening vast te stellen informatie	De raad stelt de Regeling vast, die bestaat uit de artikelgewijze weergave van de afspraken, de algemene toelichting en de artikelgewijze toelichting. In de toelichting wordt duiding gegeven aan de artikelen, die van belang is voor een goed begrip van de regeling. De inleiding behoort niet tot de regeling.	In het raadsvoorstel en in de leeswijzer bij de regeling is dit expliciet gemaakt.

Bijlage 2 – Overzicht getoetste projecten

De wijze van puntentoekenning is vastgelegd in bijlage 2 van het [Afwegingskader IJking en herijking van projecten](#)

5 punten: project scoort hoog op dit risicocriterium

3 punten: project scoort matig op dit risicocriterium

0 punten: project scoort laag op dit risicocriterium

1. Projecten die worden voorgesteld onder de Regeling risicovolle projecten te laten vallen:

	Noordelijk Randweg Utrecht	Restauratie Domtoren	Programma Wervengebied	Berlijnplein	Overvecht Noord Aardgasvrij	Merwedekanaal- Zone
Bestuurlijk complex	5	5	5	5	5	
Organisatorisch complex	3	5	5	5	3	
Bevoegdheden	5	5	3	3	3	
Innovatief	0	3	3	5	3	
Complexiteit bij uitvoering	3	3	5	3	5	
Impact samenleving	5	5	5	3	5	
Impact bedrijfsvoering	3	3	3	3	0	
Budget	5	5	5	5	3	
Risico's	5	3	5	5	0	
Doorlooptijd	5	5	5	5	5	
Totaal	39	42	44	42	32	

*) Merwedekanaalzone (deelgebied 5)

Van dit project is nog geen puntenbeoordeling

2. Projecten die worden voorgesteld NIET onder de Regeling Risicovolle projecten te laten vallen:

	Het Nieuwe Zandpad	Cloudtransitie	Westelijke Stadsboulevard	WiCo4It	Internationale school
Bestuurlijk complex	5	0	0	3	3
Organisatorisch complex	5	0	0	3	0
Bevoegdheden	3	0	0	0	3
Innovatief	0	3	0	3	0
Complexiteit bij uitvoering	3	5	3	0	0
Impact samenleving	5	0	5	0	0
Impact bedrijfsvoering	0	0	0	3	0
Budget	3	3	5	0	5
Risico's	3	0	3	3	3
Doorlooptijd	0	3	3	3	3
Totaal	27	14	19	18	17