



RAPPORT

De sturing op grote projecten

In opdracht van de Rekenkamercommissie Velsen

Dr. mr. R.G.J. Lauwerier
Mevrouw L. van Beek
Mevrouw C. Hendriks

22 december 2021



Inhoudsopgave

Bestuurlijke reactie	4
1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding en doel van het onderzoek	5
1.2. Onderzoeksvragen	5
1.3. Normenkader	6
1.4. Onderzoeksaanpak	7
1.5. Leeswijzer van het rapport	7
2. Kaderstelling bij grote projecten	8
2.1. Kaders voor grote projecten in de gemeente Velsen	8
2.1.1. Kaderstelling	8
2.1.2. Analyse – kaders voor grote projecten in de gemeente Velsen	9
2.2. Kaderstelling in project 1, BRAK! IJmuiden	10
2.2.1. Kaderstelling	10
2.2.2. Analyse kaderstelling project 1, BRAK! IJmuiden	14
2.3. Kaderstelling in project 2, herinrichting Van den Vondellaan	15
2.3.1. Kaderstelling	15
2.3.2. Analyse kaderstelling project 2, herinrichting Van den Vondellaan	17
2.4. Kaderstelling in project 3, transitieproject sociaal domein - hulp bij huishouding	17
2.4.1. Kaderstelling	17
2.4.2. Analyse kaderstelling project 3, transitieproject sociaal domein – hulp bij huishouding	19
2.5. Toetsing aan de hand van het normenkader – kaderstelling bij grote projecten	20
3. Praktijk van projectsturing	21
3.1. Praktijk van projectsturing project 1, BRAK! IJmuiden	21
3.1.1. Uitvoering van het project	21
3.1.2. Analyse uitvoering project 1, BRAK! IJmuiden	28
3.2. Praktijk van projectsturing project 2, herinrichting Van den Vondellaan	29
3.2.1. Uitvoering van het project	29
3.2.2. Analyse uitvoering project 2, herinrichting Van den Vondellaan	31
3.3. Praktijk van projectsturing project 3, transitieproject sociaal domein – hulp bij huishouding	31
3.3.1. Uitvoering van het project	31
3.3.2. Analyse uitvoering project 3, transitieproject sociaal domein – hulp bij huishouding	34
3.4. Toetsing aan de hand van het normenkader – praktijk van projectsturing	34
4. Positie van de raad	36
4.1. Kaderstelling door de raad	36
4.1.1. Kaderstelling	36
4.1.2. Analyse – kaderstelling	36



4.2. Informatievoorziening aan de raad	37
4.2.1. Informatievoorziening	37
4.2.2. Analyse – informatievoorziening	37
4.3. Toetsing aan de hand van het normenkader – positie van de raad	38
5. Conclusies en aanbevelingen	39
5.1. Lerend vermogen	39
5.1.1. Lerend vermogen	39
5.1.2. Toetsing op het normenkader – lerend vermogen	40
5.2. Conclusies	41
5.2.1. Hoofdconclusie	41
5.2.2. Deelconclusies	41
5.3. Aanbevelingen	43
Bijlage 1. Overzicht geïnterviewde personen	46



Bestuurlijke reactie

Kenmerk	143996-2021
Datum	7 december 2021
Onderwerp	Reactie op rapport 'Sturing op grote projecten', uitgevoerd door TwijnstraGudde

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

U heeft het bureau TwijnstraGudde opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de sturing op grote projecten in gemeente Velsen. Met een brief op 22 november gaf u ons de gelegenheid om een zienswijze op het rapport te geven. Gezien de wens om het rapport nog in de huidige raadsperiode te bespreken, doen wij u hierbij onze eerste reactie op bovengenoemd rapport toekomen.

Aanbevelingen vragen om nadere uitwerking

Wij herkennen de analyse in het rapport. Wij willen hierbij aantekenen dat het een nadere uitwerking vraagt om te beoordelen wat de aanbevelingen in de praktijk betekenen voor de organisatie. Mogelijk leidt dit tot aanvullende overwegingen bij het overnemen van de aanbevelingen.

Het onderzoek kaart verschillende praktische zaken aan die de ambtelijke organisatie op dient te pakken. Een aantal hiervan zitten in de hoek van de hygiëne op processen en instrumenten, zoals het meer systematisch toepassen van projectmatig werken, de fasering in projecten, verbetering van managementinformatie, monitoren van projectvoortgang etc. Deze zaken horen bij 'reguliere verbeteringen in de bedrijfsvoering', maar vragen wel nadere uitwerking. Aanvullend zijn er zaken waar we (in voorbereidende sfeer) al mee bezig zijn, bijvoorbeeld als het gaat om prioritering van projecten en het aanscherpen van de werkwijze bij inkomende initiatieven.

Ten slotte zien we in de aanbevelingen ook mogelijke verbanden met het samenspel tussen raad, college en de organisatie op verschillende thema's, opgaven of andere 'grote' ontwikkelingen die wij niet als een project bestempelen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de gesprekken met de raad over de 'A-thema's'. Ook bij deze gesprekken kunnen de bevindingen uit het rapport helpen. Daarbij is het van belang om stil te staan bij de rollen die verschillende betrokkenen (raad, college en organisatie) hebben bij sturing op grote projecten, of bij grote ontwikkelingen.

Wij begrijpen dat de wens is het rapport voor een eerste bespreking te agenderen in de huidige raadsperiode. Wij kunnen ons voorstellen dat we na de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 met de nieuwe raad, het nieuwe college en de organisatie op basis van een nadere uitwerking verder in gesprek gaan over het oppakken van de aanbevelingen.

Burgemeester en wethouders van Velsen

De secretaris

K.M. Radstake

De burgemeester

F.C. Dales



1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doel van het onderzoek

Het laten uitvoeren van een onderzoek naar de sturing op grote projecten stond al langere tijd op de groslijst van de rekenkamercommissie. Dit onderwerp heeft recentelijk extra prioriteit gekregen door een motie waarbij de rekenkamer verzocht werd een onderzoek uit te voeren naar het project BRAK! IJmuiden.¹ Uiteindelijk is besloten om het onderzoek breder aan te pakken en ook een blik te werpen op de sturing van twee andere projecten: het project 'herinrichting Van den Vondellaan' en het transitieproject 'hulp bij huishouding'. Hierbij wordt gekeken naar de wijze waarop op projecten wordt gestuurd middels kaders, de praktijk van sturing en de rol van college en raad bij grote projecten.

Bij dit onderzoek worden aanbevelingen gedaan voor de toekomst, waarbij ook wordt gekeken naar de mate waarin lessen en aanbevelingen uit een eerder onderzoek, naar de Oude Pontweg, zijn opgevolgd en geïmplementeerd in de gemeente. Het doel van dit onderzoek is een analyse uit te voeren naar de sturing op grote projecten en de wijze waarop in de organisatie is geleerd van het eerdere onderzoek naar de Oude Pontweg.

1.2. Onderzoeksvragen

De volgende hoofdvraag staat centraal in dit onderzoek.

Op welke wijze initiëren, sturen en beheersen de raad en het college de grote projecten in Velsen, wordt toezicht gehouden en verantwoording afgelegd, en is de kwaliteit van het proces efficiënt en effectief?

Hierbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Worden voor de start van grote projecten heldere kaders gesteld?
2. Zijn de doelen helder, de totaal benodigde kosten inzichtelijk en zijn er afspraken gemaakt over de informatievoorziening?
3. Zijn de financiële en de maatschappelijke gevolgen en risico's helder in beeld gebracht?
4. Worden de doelen tussentijds voldoende en juist geëvalueerd en bijgesteld, en door wie?
5. Is de kwaliteit van het proces voor grote projecten efficiënt en effectief?
6. Wordt er in Velsen projectmatig gewerkt, met een duidelijke fasering, en zijn daarbij de rollen van college en raad helder beschreven? Wordt projectmatig werken adequaat ondersteund vanuit de bedrijfsvoering?
7. Is er een goede projectorganisatie, ondersteund door een goede projectadministratie en is er financiële expertise geborgd? Is er sprake van een goed risicobeheerssysteem?
8. Is er, bij externe inhuur voor een project, geborgd dat de organisatie wel de regie op de uitvoerende werkzaamheden behoudt en zijn de verantwoordelijkheden duidelijk vastgelegd?
9. Is er sprake van een scheiding tussen beheer- en ontwikkeltaken?²
10. Is er sprake van adequate archivering en dossiervorming?
11. Is de informatievoorziening over de voortgang van projecten aan raad en college juist, volledig en tijdig?
12. Is de raad voldoende kritisch op de voortgang in het verbeteren van de bedrijfsvoering en stelt hij daarbij reële eisen aan de organisatie?

¹ Besluitenlijst raadsvergadering, d.d. 5 november 2020.

² Deze vraag heeft betrekking op een situatie waarbij een project ook in beheer is bij een organisatie anders dan de gemeente. Deze situatie heeft zich niet voorgedaan in de cases voor dit onderzoek. Deze vraag wordt dan ook niet meegenomen in dit onderzoek.



1.3. Normenkader

In dit onderzoek vindt plaats aan de hand van het onderstaande normenkader. Dit normenkader is gebaseerd op bovenstaande onderzoeksvragen en is vastgesteld in overleg met de rekenkamercommissie. Aan elke indicator is een hoofdstuk gewijd en aan het eind van elk hoofdstuk wordt een toetsing gedaan op het normenkader. Dit gebeurt middels een "stoplichtmodel": 'groen' indiceert dat aan de norm is voldaan, 'oranje' indiceert dat aan de norm gedeeltelijk is voldaan, en 'rood' ten slotte indiceert dat niet aan de norm is voldaan. Op basis van de toetsing op de normen kunnen vervolgens de conclusies en aanbevelingen worden opgesteld.

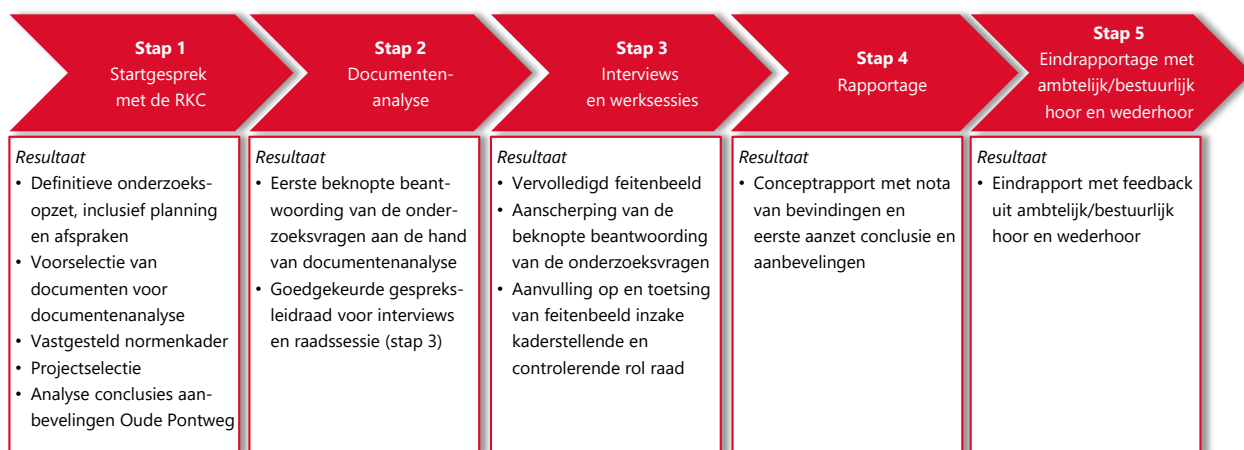
Indicator	Gehanteerde norm
Kaderstelling	De raad heeft heldere, algemene kaders vastgesteld voor het uitvoeren van grote projecten. De raad heeft heldere, specifieke kaders vastgesteld aan de start van de te onderzoeken projecten, in ieder geval ten aanzien van de fasering van het project alsook de beheersaspecten tijd, geld, informatie en kwaliteit. De projectspecifieke kaders sluiten aan op de algemene kaderstelling. Er is een duidelijk inzicht in de benodigde kosten. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de informatievoorziening. De maatschappelijke en financiële risico's zijn voldoende in beeld gebracht waarbij is aangegeven welke beheersmaatregelen te treffen.
Praktijk van Projectsturing	De kwaliteit van het proces is effectief en efficiënt. Er wordt projectmatig gewerkt met duidelijke fasering. De rollen van raad en college zijn helder beschreven. Het projectmatig werken wordt adequaat ondersteund door een goede projectadministratie. Er is sprake van een goed risicobeheerssysteem waarbij de afgesproken beheersmaatregelen worden getroffen. Doelen worden tussentijds voldoende en juist geëvalueerd en bijgesteld. Er is sprake van adequate archivering en dossiervorming. De organisatie behoudt de regie op de uitvoerende werkzaamheden bij externe samenwerkingen. Verantwoordelijkheden zijn duidelijk vastgelegd. Er is een duidelijke scheiding tussen beheer- en ontwikkeltaken. ³
Positie van de raad	Informatievoorziening aan de raad is juist, volledig en tijdig. De raad is voldoende kritisch op het verbeteren van de bedrijfsvoering. De raad stelt reële eisen aan de bedrijfsvoering.
Leren	Conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar de Oude Pontweg zijn voldoende terug te zien in de projectbeheersing rondom grote projecten.

³ Deze vraag heeft betrekking op een situatie waarbij een project ook in beheer is bij een organisatie anders dan de gemeente. Deze situatie heeft zich niet voorgedaan in de cases voor dit onderzoek. Deze vraag wordt dan ook niet meegenomen in dit onderzoek..



1.4. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft zich voltrokken in vijf stappen, die in de onderstaande figuur schematisch zijn weergegeven.



Het onderzoek is gestart met een startgesprek, waarin de definitieve onderzoeksopzet, de cases en het normenkader zijn vastgesteld. Vervolgens is stap 2 een documentenanalyse uitgevoerd. Stap 3, de interviews en de raadsessie, heeft geleid tot verdere inzichten en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Voor dit onderzoek zijn in totaal vijftien personen geïnterviewd. Daarnaast is er een raadsessie gehouden met een vertegenwoordiging van de raad. Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1. De inzichten uit de interviews en de raadsessie zijn vervolgens verwerkt in een rapportage. Deze rapportage is ter ambtelijk en bestuurlijk wederhoor voorgelegd.

1.5. Leeswijzer van het rapport

In dit rapport wordt ingegaan op de volgende aspecten:

Hoofdstuk 2. Kaderstelling bij grote projecten: dit hoofdstuk gaat in op de kaders die vooraf worden gesteld bij projecten, zowel in algemeenheid als per project. Hierbij wordt gekeken naar de kaders die worden gesteld over tijd en budget, alsmede afspraken gemaakt rond risicobeheersing en informatievoorziening.

Hoofdstuk 3. Praktijk van projectsturing: dit hoofdstuk gaat in op de uitvoering van de kaders van grote projecten. Hierbij wordt gekeken naar de mate van projectmatig werken, de rolverdeling, de projectadministratie en het beheersen van risico's.

Hoofdstuk 4. Positie van de raad: dit hoofdstuk gaat in op de rol die de gemeenteraad van Velsen speelt bij grote projecten en de informatievoorziening over projecten aan de raad. Hierbij wordt gekeken naar de mate waarin de raad haar kaderstellende en controlerende rol kan invullen, en de mate waarin het college de raad hiertoe in staat stelt.

Hoofdstuk 5. Conclusies en aanbevelingen: dit hoofdstuk gaat in op het lerend vermogen van de gemeente, middels een inventarisatie van de mate waarin conclusies en aanbevelingen uit het eerdere onderzoek naar de Oude Pontweg zijn geïmplementeerd. Ook worden de conclusies en aanbevelingen volgend uit het onderzoek uiteengezet.



2. Kaderstelling bij grote projecten

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de kaderstelling bij grote projecten. In §2.1 wordt in algemene zin gekeken naar de kaderstelling bij grote projecten. In §2.1.1 wordt beschrijvend gekeken naar de kaderstellende documenten, rolbeschrijvingen, afspraken rond informatievoorziening en de classificatie van projecten. Vervolgens wordt in §2.1.2 de algemene kaderstelling geanalyseerd.

De volgende paragrafen zijn gericht op de verschillende cases. In §2.2 wordt gekeken naar de case BRAK! IJmuiden. Hiervoor wordt eerst beschrijvend (§2.2.1) gekeken naar de achtergrond van het project, de kosten, de informatievoorziening en de risico's. Vervolgens wordt er een analyse uitgevoerd op bovenstaande punten (§2.2.2). Eenzelfde structuur wordt gehanteerd voor de cases Van den Vondellaan (§2.3) en hulp bij huishouding (§2.4). Ten slotte wordt in §2.5 een toetsing gedaan op het normenkader.

2.1. Kaders voor grote projecten in de gemeente Velsen

2.1.1. Kaderstelling

Documenten

In Velsen geeft het intranet toegang tot informatie en formats rondom projectmatig werken. Daarbij valt te denken aan een format voor een projectplan, een projectopdracht en een checklist opdrachtformulier. De keuze voor projectmatig werken was een initiatief van de organisatie. De gemeenteraad heeft geen rol gespeeld in het vaststellen van de documenten hiervoor.⁴

In het formulier van de projectopdracht⁵ wordt aandacht besteed aan onder andere de doelen, het resultaat en de afbakening van een project. Ook wordt een eerste indicatie gegeven van een planning en wordt er gekeken naar de capaciteit, zowel in bemensing als in budget. Ten slotte wordt in de projectopdracht gekeken naar risico's, randvoorwaarden, communicatie en uitgangspunten. Aan de projectopdracht wordt meer houvast gegeven door middel van een checklist.⁶ Deze checklist bevat voor elk punt vragen, bijvoorbeeld rond de globale planning: wanneer moet het resultaat klaar zijn, zit hier een marge in, zijn er toezeggingen gedaan over het tijdsplan, zijn er beslismomenten, en wanneer moeten die er zijn, en kan je de go/no-go momenten expliciet maken? Door deze vragen te beantwoorden, kan de projectopdracht worden ingevuld.

Na de projectopdracht wordt het project verder gespecificeerd met een projectplan.⁷ In een projectplan wordt bijvoorbeeld ook gekeken naar omgevingsfactoren, relaties met andere projecten en de organisatie. Daarnaast wordt in het projectplan een specifiekere fasering aangegeven, met planningen en doelen per fase. De fasering is opgedeeld in zes fasen: initiatie, definitie, ontwerp, voorbereiding, uitvoering en nazorg. Bij elke fase zijn de activiteiten aangegeven, alsook de organisatie, de doelen, de mijlpalen en de planning, inclusief uiterste datum.

⁴ E-mailcommunicatie met organisatie, d.d. 12 oktober 2021.

⁵ Projectopdrachtformulier, gemeente Velsen.

⁶ Checklist/intake opdracht, gemeente Velsen.

⁷ Projectplanformulier, gemeente Velsen.



Rolbeschrijvingen en informatievoorziening

Voor projecten is daarnaast een rolbeschrijving opgesteld waarin de belangrijkste rollen staan beschreven, zoals de wethouder, ambtelijk opdrachtgever, projectleider, projectmedewerker en projectassistent.

De wethouder is primair verantwoordelijk voor het draagvlak in het college en de communicatie naar de raad. De ambtelijk opdrachtgever is verantwoordelijk voor de projectplannen en een adequate bemensing en middelen. Ook is de ambtelijk opdrachtgever verantwoordelijk voor de communicatie richting het college en de toetsing aan kwaliteit. De projectleider stelt de projectplannen op en beheerst de activiteiten en is daarnaast verantwoordelijk voor het budget en de planning. Projectmedewerkers zitten meer intern op activiteiten, en de projectassistent is verantwoordelijk voor het organiseren van bijeenkomsten en het signaleren van budget- of tijdsafwijkingen.⁸

Wat betreft de archivering is er in 2017 een mappenstructuur opgezet. Alle documenten worden in deze mappen geordend; de ambtelijk opdrachtgever heeft hier toegang toe. Afspraken over informatievoorziening over grote projecten worden over het algemeen niet vastgelegd.

Classificatie

Voor grote projecten wordt nog niet gewerkt met een standaardclassificatie voor 'grote' projecten op basis van budget, risico of complexiteit. Uit de interviews blijkt dat de ambtelijk opdrachtgever (voor grotere projecten is dat over het algemeen een directeur) bepaalt of er bijvoorbeeld een stuurgroep wordt ingericht of een externe projectleider wordt ingehuurd. Wel bestaat er een classificatie voor burgerparticipatie in projecten, waarbij een project het niveau *hoog, middel of laag* krijgt voor de mate van burgerparticipatie. Hiervoor worden bijvoorbeeld inspraakavonden of klankbordgroepen ingericht.

2.1.2. Analyse – kaders voor grote projecten in de gemeente Velsen

Er ligt in Velsen een basis voor projectmatig werken, op initiatief van de organisatie, met de formuleren en een mappenstructuur. In de interviews komt naar voren dat de invulling hiervan in de ambtelijke organisatie nog sterk persoonlijk van aard is. Zo kunnen ambtelijk opdrachtgevers bepalen welke formats moeten worden gebruikt, welke risicoanalyse dient te worden uitgevoerd, en wanneer er een stuurgroep wordt ingesteld. De informatievoorziening naar de raad vindt vaak op impliciete wijze plaats, waarbij de wethouders afwegen wanneer zaken ter informatie naar de raad worden gestuurd. Deze meer impliciete wijze van projectmatig werken zou, zo komt in interviews naar voren, kunnen komen doordat projectmatig werken als methode nog niet eenduidig breed gedragen is in de organisatie. Er worden wel elementen van projectmatig werken gebruikt, zoals het werken met de checklist, maar er wordt niet volgens een voor de gehele organisatie vastgestelde standaard van projectmatig werken gewerkt. Ook zijn er geen gemeentebrede afwegingsfactoren benoemd op basis waarvan kan worden bepaald of het gaat over een groot project.

Daarnaast is de invulling van het opdrachtgeverschap afhankelijk van de persoonlijke invulling. In interviews komt naar voren dat de ambtelijk opdrachtgever soms maar zijdelings is aangehaakt op een project. Er zijn bijvoorbeeld geen standaardcontactmomenten tussen projectleider en ambtelijk opdrachtgever vastgelegd. Een soepel verlopende relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is hierbij vaak afhankelijk van bestaande contactmomenten en relaties tussen projectleider en ambtelijk opdrachtgever.

In de interviews komt naar voren dat deze meer impliciete wijze van projectmatig werken wel als prettig wordt ervaren in de organisatie, vooral bij projecten die wat kleiner zijn van aard. Er wordt echter wel erkend dat projectmatig werken meer structuur kan geven, vooral bij langere, complexere projecten. Verbeterpunten zouden bijvoorbeeld de archivering en de projectadministratie kunnen betreffen. De archivering en de projectadministratie bij projecten in de gemeente zouden volgens geïnterviewden nog niet altijd de duidelijkheid verschaffen zoals dat zou moeten. Zo

⁸ Memo 'Rolbeschrijvingen in projecten', d.d. 25 augustus 2010.



zouden mappenstructuren niet altijd worden gebruikt of bieden de mappen niet voldoende gemakkelijk inzicht. Ook zouden er volgens de geïnterviewden verbeterpunten zijn rond de balans tussen projecttaken en lijntaken, vooral voor projectmedewerkers.

Het gebrek aan een consequente gestandaardiseerde manier van werken kan ervoor zorgen dat het overzicht op projecten in de gemeente beperkt is. Dit wordt versterkt door het ontbreken van centrale regie of algemene monitoring. Het zicht op projecten wordt op dit moment vooral decentraal ingericht, waarbij financieel adviseurs het meeste zicht hebben op de projecten in hun domeinen. Concerncontrol is niet aangehaakt op projecten. Dit geldt voor zowel kleinere, routinematige projecten als grotere, complexere projecten.

Ook voor risicoanalyses en -beheersing wordt nog geen standaardmethodiek gehanteerd. In de interviews komt naar voren dat er binnen veel projecten aandacht is voor risico's en beheersmaatregelen, maar dat deze niet altijd worden geëxpliciteerd, geclassificeerd, van beheersmaatregelen worden voorzien en systematisch worden gemonitord. Wel komt naar voren dat risicoanalyses met classificatie en weging, zoals een Risman-analyse, over het algemeen plaatsvinden bij een project onder leiding van een externe projectleider.

2.2. Kaderstelling in project 1, BRAK! IJmuiden

2.2.1. Kaderstelling

Het project

In 2006 heeft de gemeente Velsen de basis gelegd voor een kustinformatie- en innovatiecentrum in IJmuiden. In de kustvisie is de ambitie uitgesproken om de kust in IJmuiden door te ontwikkelen naar een gebied met woningen, cultuur en recreatievoorzieningen, met ruimte voor onder andere een bezoekerscentrum voor Natuurmonumenten en een nieuwe locatie voor het Pieter Vermeulen Museum.⁹ Dit museum, gericht op natuur- en milieueducatie voor kinderen, was al langere tijd op zoek naar een nieuw onderkomen en is in 2007 verhuisd naar een tijdelijk onderkomen in Driehuis, in afwachting van nieuwe huisvesting.

In het najaar van 2010 verleent de provincie Noord-Holland toestemming voor het vestigen van het Pieter Vermeulen Museum in IJmuiden.¹⁰ In de begroting 2011-2014 en in de Visie op Velsen 2025 is de ambitie opgenomen om het museum te herhuisvesten.^{11 12} Uiteindelijk is besloten om de huisvesting van het museum op te nemen in een kust- en innovatiecentrum. Hoewel er middelen gegenereerd zijn uit de verkoop van Rein Unie die gereserveerd zijn voor de herhuisvesting¹³, is bij de behandeling van de begroting besloten om deze middelen in te zetten voor het afschrijven van kapitaalgoederen. De middelen noodzakelijk voor de herhuisvesting, zouden hierdoor moeten worden gegenereerd door derden.¹⁴

Uiteindelijk heeft de gemeenteraad besloten om het museum te huisvesten in een nieuw te realiseren centrum, waarvoor € 60.000 beschikbaar werd gesteld. De businesscase voor dit centrum, het kustinnovatie- en informatiecentrum (KIIC), is opgesteld in december 2012. Het KIIC is vervolgens opgenomen in de perspectiefnota 2013 en in de

⁹ Herziene kustvisie IJmuiden aan zee, d.d. juni 2006.

¹⁰ Raadsmemo 'Huisvesting Pieter Vermeulen Museum/Realisatie innovatie- en informatiecentrum aan de kust', d.d. 12 juni 2011.

¹¹ Begroting 2011-2014, gemeente Velsen.

¹² Visie op Velsen 2025 'Kennelijk werken in Velsen', d.d. mei 2011.

¹³ Raadsbesluit 'verdeling Reinuniegelden', d.d. 2 juli 2009.

¹⁴ Raadsmemo 'Huisvesting Pieter Vermeulen Museum/Realisatie innovatie- en informatiecentrum aan de kust', d.d. 12 juni 2011.



strategische agenda voor 2014 met de status van impulsproject. De middelen voor de huisvesting van het Pieter Vermeulen Museum zijn eind 2013 vrijgegeven.¹⁵

In 2014 is de verkenningsfase gestart voor het project, inclusief een haalbaarheidsstudie, waarna in 2015 is besloten om geld beschikbaar te stellen voor het centrum vanuit het investeringsplan, op voorwaarde dat er voldoende middelen zijn gegeneerd door derden.¹⁶ De gemeente zou hierbij verantwoordelijk zijn voor de bouw van het complex. De inrichting en de exploitatie zouden door derden en het Pieter Vermeulen Museum bekostigd moeten worden, met een bijdrage door de gemeente aan de exploitatiekosten middels het overhevelen van subsidie van het Pieter Vermeulen Museum naar het nieuwe KIIC.¹⁷ Om de samenwerking vorm te geven, is verder in 2017 een intentieovereenkomst gesloten tussen de gemeente en het Pieter Vermeulen Museum.¹⁸

Het originele project had moeten starten in 2015, met een opzet voor een stichting en fondsenwerving, waarna in 2017 het project kon worden uitgewerkt. In 2018 zou moeten worden gestart met de bouw van het centrum.¹⁹ Gedurende 2015 en 2016 is de raad periodiek geïnformeerd over de voortgang van het BRAK!-project middels voortgangsrapportages over de impulsprojecten. In juli 2017 heeft de gemeenteraad een *go* gegeven voor de volgende stappen in BRAK! Eerst zou een tijdelijk BRAK! worden gerealiseerd, waarna in 2020 en 2021 zou moeten worden gebouwd aan een permanent gebouw voor BRAK! Eind 2020 zou hiervoor een *go* moeten worden gegeven.²⁰ De uiteindelijke planning uit het plan van aanpak uit augustus 2020 beoogt het voorbereidend werk in 2021 en 2022, waarna in 2023 zou kunnen worden gestart met het realiseren van de bouw en de inrichting.²¹

Het uiteindelijke doel van het project was een nieuw wetenschapscentrum te realiseren aan de kust, met het overall doel om natuur- en milieuvriendelijk gedrag te stimuleren ten behoeve van een duurzamere samenleving, en om bij te dragen aan de ontwikkeling van IJmuiden tot een aantrekkelijke metropoolregio.²² Concreet had de gemeente Velsen de ambitie om de volgende doelen te realiseren²³:

- Versterken van het toeristisch en economisch klimaat
- Ontwikkelen van het jachthavengebied in IJmuiden aan Zee
- Invulling geven aan de toekomstvisie van Velsen
- Profileren op het gebied van duurzaamheid en klimaat
- Realiseren van een voorziening met lokale, regionale en bovenregionale uitstraling
- Herhuisvesten van het Pieter Vermeulen Museum

Benodigde kosten

De beoogde investering voor het realiseren van BRAK! zou moeten worden opgehaald in samenwerking met derden middels fondsenwerving. Uit het raadsbesluit komt naar voren dat de gemeente Velsen de benodigde gelden beschikbaar zou stellen voor het gebouw, waar de gemeente ook eigenaar van zou blijven om een deel van de kosten later als huur terug te halen. De inrichting en de exploitatie zouden vervolgens door derden worden bekostigd, zowel door bedrijven als door het Pieter Vermeulen Museum.²⁴

¹⁵ Rapport 'Het Kust Informatie Innovatie Centrum, De Helden van de Zee', d.d. 7 december 2014.

¹⁶ Raadsbesluit 'Kustinformatie- en Innovatiecentrum, d.d. 5 maart 2015.

¹⁷ Eindrapport 'Haalbaarheid BRAK! IJmuiden', Van Dooren Advies, d.d. november 2016.

¹⁸ Intentieovereenkomst Pieter Vermeulen Museum – gemeente Velsen, d.d. 30 juni 2017.

¹⁹ Raadsbesluit 'Kustinformatie- en Innovatiecentrum, d.d. 5 maart 2015.

²⁰ Raadsbesluit 'volgende stap kust informatiecentrum BRAK!', d.d. 20 juli 2017.

²¹ BRAK!/PVM in IJmuiden aan Zee, plan van aanpak op hoofdlijnen, d.d. 26 augustus 2020.

²² Besprekingsmemo 'realisatie nieuwe huisvesting Pieter Vermeulen Museum'.

²³ BRAK!/PVM in IJmuiden aan Zee, plan van aanpak op hoofdlijnen, d.d. 26 augustus 2020.

²⁴ Raadsbesluit 'Kustinformatie- en Innovatiecentrum, d.d. 5 maart 2015.



Een deel van de gemeentelijke investering bestond uit het herprioriteren van middelen die beschikbaar waren gesteld voor het herhuisvesten van het Pieter Vermeulen Museum uit de grondexploitatie Stadspark, aangezien deze grondexploitatie de reden was dat het Pieter Vermeulen Museum in eerste plaats diende te verhuizen. Dit betreft een bedrag van € 470.000.²⁵ Daarnaast diende de gemeente een investering van € 2.430.000 op te nemen in het investeringsplan bij de begroting. Daarmee kwam de gemeentelijke investering in BRAK! uit op een bedrag van € 2,9 miljoen. De plankosten waren geraamd op € 560.000 voor een periode van vier jaar, van 2015 tot de beoogde start van de bouw in 2018.²⁶

De exploitatie van het gebouw werd deels door de gemeente gefinancierd middels het herbesteden van de jaarlijkse subsidie van het Pieter Vermeulen Museum. Dit bedrag, € 170.000 per jaar, werd herbeschikt van het museum naar BRAK!²⁷ De overige kosten, bijna € 2,3 miljoen, zouden moeten worden bijeengebracht door fondsen en derden.²⁸

Afspraken over informatievoorziening

In het raadsbesluit uit maart 2015 en in het plan van aanpak uit augustus 2020 zijn afspraken vastgelegd over de informatievoorziening. Uit het raadsbesluit van 2015 komt naar voren dat de gemeenteraad periodiek op de hoogte zou worden gehouden over de voortgang van de fondsenwerving, maar hier zijn geen expliciete momenten aan gekoppeld. Daarnaast had de gemeente de mogelijkheid om een go- of no go-besluit te nemen voor de volgende stappen in de realisatie van het project.²⁹

In het plan van aanpak uit augustus 2020 werd vastgelegd dat de gemeenteraad bij belangrijke mijlpalen, en minimaal driemaandelijks, geïnformeerd zou worden door het college, waarbij verantwoording zou worden afgelegd over zowel de voortgang van het project als de besteding van de beschikbaar gestelde middelen.³⁰ In de planning van BRAK! is een *milestone*planning³¹ opgenomen. Uit het plan van aanpak wordt echter niet duidelijk of dit de mijlpalen zijn waarbij de gemeenteraad wordt geïnformeerd. Bij de behandeling van de eerste bestuursrapportage in juni 2020 heeft de raad het amendement aangenomen om november 2020, bij de behandeling van de begroting, een go-/no go-besluit te nemen.³²

Voor de twee collegeperiodes (2014-2018 en 2018-2022) waarin BRAK! gaande was, zijn daarnaast communicatiekalenders opgesteld waarop werd aangegeven op welke momenten over het project werd gecommuniceerd, zowel richting belanghebbenden en inwoners als richting de raad. Hierin komen communicatiemomenten als collegeberichten, het presenteren van het concept, extra raadsessies en projectbezoeken door de raad naar voren.^{33 34} Dit zijn dus zowel besluitvormingsmomenten als extra momenten van informatie richting de gemeenteraad. Aanvullend hierop werd de gemeenteraad middels de planning- en controlcyclus over het project en de voortgang hiervan geïnformeerd.

Wat betreft de informatievoorziening richting de wethouder, zijn er wel periodieke momenten ingepland. De wethouder maakte deel uit van de stuurgroep van het project die eens per maand tot twee maanden bijeenkwam. Bij deze vergaderingen waren doorgaans, behalve de wethouder, ook de ambtelijk opdrachtgever, de projectleider en de projectassistent aanwezig.

²⁵ Raadsbesluit 'Kustinformatie- en Innovatiecentrum, d.d. 5 maart 2015.

²⁶ Raadsbesluit 'Kustinformatie- en Innovatiecentrum, d.d. 5 maart 2015.

²⁷ Raadsbesluit 'Kustinformatie- en Innovatiecentrum, d.d. 5 maart 2015.

²⁸ BRAK!/PVM in IJmuiden aan Zee, plan van aanpak op hoofdlijnen, d.d. 26 augustus 2020.

²⁹ Raadsbesluit 'Kustinformatie- en Innovatiecentrum, d.d. 5 maart 2015.

³⁰ BRAK!/PVM in IJmuiden aan Zee, plan van aanpak op hoofdlijnen, d.d. 26 augustus 2020.

³¹ *Milestone*planning BRAK! 2018-2021.

³² Amendement 10 van 2020 '1e bestuursrapportage 2020 Velsen', d.d. 25 juni 2020.

³³ Communicatiekalender collegeperiode 2014-2018, d.d. 1 september 2015.

³⁴ Communicatiekalender collegeperiode 2018-2022, d.d. 4 september 2018.



Een samenwerking met het Pieter Vermeulen Museum rond de kaderstelling heeft niet structureel plaatsgevonden. Het museum werd vanaf 2018, en na 2019 ook bestuurlijk, geïnformeerd en heeft samengewerkt met BRAK!, maar is niet structureel betrokken geraakt binnen de kaderstelling van het project

Vooraf benoemde risico's

Er is zijn in 2015 een aantal vooraf benoemde risico's vastgelegd omtrent BRAK! en de herhuisvesting van het Pieter Vermeulen Museum. Een van de benoemde risico's is het geen doorgang vinden van andere ontwikkelingen rond de kustplaats IJmuiden.³⁵ Het project BRAK! was onderdeel van een bredere gebiedsontwikkeling, met ook onder andere vakantiewoningen, dus als deze ontwikkeling niet of anders zou worden ingevuld, dan zou de realisatie van BRAK! in dit gebied minder toereikend zijn en zouden de doelstellingen niet of in mindere mate gerealiseerd kunnen worden.

Een ander risico dat wordt benoemd is dat de gelden die benodigd zijn voor de inrichting en exploitatie van het gebouw niet worden opgehaald bij fondsen en derden.³⁶ Daarbij werd onder andere het risico aangegeven dat BRAK! niet voldoende aan zou slaan bij het grote publiek en mogelijke fondsenwervers; vooral de eerste realisatie van het tijdelijke BRAK! dat nog niet zou aansluiten bij de grote ambities. Dit zou een succesvolle exploitatie in de weg kunnen staan.³⁷ Uit de projectopdracht uit april 2015 komt ook het risico naar voren dat er onvoldoende partijen kunnen worden gevonden die bij willen dragen aan de financiering van BRAK!. De beheersmaatregelen van deze risico's zijn vooral gestoeld op het inzetten van specialisten en het tijdig beginnen met de fondsenwerving. Deze vooraf benoemde risico's zijn niet middels een RISMAN-analyse geëvalueerd.

In 2020 is er een risicodossier bijgehouden³⁸, waarbij de risico's zijn geëvalueerd op basis van de Risman-methode. Hierbij is gekeken naar het soort risico (financieel, juridisch, organisatorisch etc.), oorzaken, consequenties, kansen, de geplande beheersmaatregel en de risico-eigenaar. De risico's zijn als volgt geëvalueerd: als eerste wordt gekeken naar de kans (K) dat een risico zich voordoet, ingedeeld in vier klassen: <5% kans, <25% kans, <50% kans en <100% kans, gekoppeld aan een indicatie van 1 tot 4. Ten tweede wordt gekeken naar de gevolgen, in het geval een risico zich voordoet, voor de tijd oftewel de vertraging die het project zou oplopen (GTijd). Ook hierbij zijn de risico's gekoppeld aan een indicatie van 1 tot 4, van een vertraging van minder dan drie maanden (1) tot een vertraging van minder dan twaalf maanden (4). Ook wordt gekeken naar de gevolgen van een risico dat zich voordoet op het gebied van geld oftewel mogelijke budgetoverschrijdingen of extra kosten (GGeld). De indeling in de klassen is hierbij als volgt: 1 staat gelijk aan extra kosten van minder dan € 50.000, 2 staat gelijk aan extra kosten van minder dan € 100.000, 3 staat gelijk aan extra kosten van minder dan € 200.000, en 4 staat ten gelijk aan extra kosten van meer dan € 200.000.

Middels deze classificatie kan vervolgens een berekening worden gemaakt van de risico's en de mogelijke gevolgen hiervan. Hiervoor wordt aan de ene kant de kans vermenigvuldigd met het gevolg voor de tijd ($K * GTijd$), en aan de andere kant wordt de kans vermenigvuldigd met het gevolg voor het geld ($K * GGeld$). Op die manier kan een indicatie worden gegeven van risico's die waarschijnlijk zullen plaatsvinden, maar ook van risico's met een minder hoge kans maar wel met grote gevolgen voor tijd en geld, mochten deze plaatsvinden. Met deze classificatie kan vervolgens worden gekeken welke beheersmaatregelen nodig zijn.

In het geval van BRAK! waren de hoogst geëvalueerde risico's wat betreft tijd, die van tevoren werden gezien, als volgt ($K * GTijd$ groter of gelijk aan 12):

- Het wegvallen van de subsidie aan het Pieter Vermeulen Museum voor de ontwikkeling van BRAK!
- Het achterblijven van de professionalisering van het Pieter Vermeulen Museum

³⁵ Raadsbesluit 'Kustinformatie- en Innovatiecentrum, d.d. 5 maart 2015.

³⁶ Raadsbesluit 'Kustinformatie- en Innovatiecentrum, d.d. 5 maart 2015.

³⁷ Raadsbesluit 'Volgende stap kust informatiecentrum BRAK!', d.d. 20 juli 2017.

³⁸ Risicodossier BRAK! IJmuiden/PVM, d.d. 31 januari 2020.



- Geen gedragen proces bij het aanstellen van een nieuwe directeur-bestuurder
- Het niet van de grond komen van de samenwerking tussen BRAK! en het Pieter Vermeulen Museum
- Partijen die hun rol naar de toekomst toe niet kunnen vasthouden
- Geen continuïteit in bezetting bij partners
- Het geen *go* geven door de raad

De hoogst geclassificeerde risico's wat betreft geld waren als volgt (K * GTijd groter of gelijk aan 12):

- Het overschrijden van het budget voor het gebouw
- Het wegvallen van de subsidie aan het Pieter Vermeulen Museum voor de ontwikkeling van BRAK!
- Het niet van de grond komen van de samenwerking tussen BRAK! en het Pieter Vermeulen Museum
- Het geen *go* geven door de raad
- Slinkende reserves van het Pieter Vermeulen Museum

2.2.2. Analyse kaderstelling project 1, BRAK! IJmuiden

Het project BRAK! IJmuiden is in sterke mate projectmatig aangepakt. Er zijn van tevoren projectopdrachten gemaakt en de raad heeft kaders vastgesteld in raadsbesluiten. Ook de kosten van het project zijn vooraf helder benoemd in de projectplannen. Wat echter nog onvoldoende is ingekaderd, zijn de risico's en de momenten van informatievoorziening. Vooral aan het begin van het project, in de periode 2015 tot 2017, zijn de risico's en de informatievoorziening niet structureel gekaderd, ook al waren er significante risico's aanwezig, aangezien het project deels was gestoeld op de Kustvisie en bijdragen van derden. Pas na 2017, en vooral met de komst van het plan van aanpak, is de informatievoorziening structureel vastgelegd, is het Pieter Vermeulen Museum structureel betrokken, en is er een risicodossier bijgehouden met een RISMAN-analyse. Op dit moment had het project echter al vertraging opgelopen; zie ook §3.1.1.

Strakkere kaders, vooral rond risico's en informatievoorziening, hadden er wellicht voor kunnen zorgen dat het project vanaf de start al snelle meters had kunnen maken. In de huidige situatie is er waarschijnlijk veel tijd verloren gegaan aan het maken van plannen. Ook blijken de kaders rond financiering niet altijd werkbaar in de praktijk. In de interviews komt naar voren dat fondsen meer zekerheid nodig hadden vanuit de gemeente voordat ze zelf konden/wilden beslissen over hun investeringen. De eisen van de gemeenteraad met betrekking tot de financiering van derden bleken in oktober 2020 bij het *go*-/no *go*-moment niet haalbaar voor het project.³⁹ De organisatie geeft daarnaast aan dat er wel 'oud zeer' weggewerkt diende te worden, vooral rond de herhuisvesting van het Pieter Vermeulen Museum dat al lange tijd op de planning stond.⁴⁰ Ook geeft de organisatie aan dat de raad de stap wilde maken naar het professionaliseren van stichtingen, waarmee veel verantwoordelijkheid voor exploitatie bij BRAK! kwam te liggen. Daarmee is de complexiteit van het project toegenomen.⁴¹

Vooral rond de risico's zijn er verbeterpunten mogelijk. Zo werd aan het begin van het project al duidelijk dat BRAK! deels afhankelijk zou zijn van de voortzetting van de Kustplaats. Hier is echter geen beheersmaatregel voor opgesteld en het risico komt in het risicodossier uit 2020 niet meer voor. In de interviews komt dan ook naar voren dat het uitblijven van de gebiedsontwikkeling niet als een risico werd gezien binnen de projectgroep, maar dat het museum bij een eventuele stop van de gebiedsontwikkeling zou kunnen dienen als aanjager voor verdere ontwikkeling in/van het gebied. Dit komt niet overeen met het raadsbesluit uit maart 2015 waarbij het niet doorgaan van deze bredere gebiedsontwikkelingen wordt gezien als een risico, en het raadsbesluit uit juli 2017.⁴² Dit raadsbesluit is gestoeld op een businesscase voor de ontwikkeling van BRAK! waarbij ervan wordt uitgegaan dat de gebiedsontwikkeling door-

³⁹ BRAK!/PVM, brief 'Informatie actualisatie fondsenwerving', d.d. 3 oktober 2020.

⁴⁰ Ambtelijk wederhoor, d.d. 18 november 2021

⁴¹ Ambtelijk wederhoor, d.d. 18 november 2021

⁴² Raadsbesluit 'Volgende stap kustinformatiecentrum BRAK!', d.d. 20 juli 2017.



gang vindt en er geïnvesteerd wordt in het gebied. Daardoor ontstaat er een ingroeperiode waarbij het centrum deels afhankelijk is van bezoekersstromen en omzetten die volgen uit de realisatie van de gebiedsontwikkeling.⁴³

Ook de afhankelijkheid van derden voor financiering heeft een relatief lage score (8) gekregen in het risicodossier van juli 2020⁴⁴, ook al komt in de interviews naar voren dat fondsen gebaat waren bij een hogere mate van zekerheid vanuit de gemeente, waardoor het lastig was om aan de kaders rond financiering te voldoen. Daarmee zijn de risico's wellicht onderschat gebleven, gelet op het feit deze risico's zich uiteindelijk wel hebben voorgedaan.

2.3. Kaderstelling in project 2, herinrichting Van den Vondellaan

2.3.1. Kaderstelling

Het project

De afgelopen jaren is een groot aantal hoofdwegen in de gemeente Velsen vernieuwd en aangepast. Door ook de Van den Vondellaan herin te richten, sluit deze weg qua indeling weer aan op de al eerder herstelde wegen.⁴⁵ Onderdeel van de herinrichting is ook de rotonde die de Van den Vondellaan verbindt met de Nicolaas Beetslaan en de Hiëronymus van Alphenlaan. Deze rotonde wordt verbreed zodat fietsers niet langer op de rijbaan komen. Naast een verbreding van de rotonde en het vervangen van het asfalt, worden er bomen geplaatst aan beide kanten van de weg.

Het onderhoud aan de Van den Vondellaan werd in de begroting van 2019-2022 aangekondigd voor uitvoering in 2019, in navolging van onderhoud aan de Broekbergenlaan, de Hagelingerweg en de Waterloolaan. Het ontwerp zou hierbij moeten worden vastgesteld in samenspraak met omwonenden.⁴⁶ Uit de jaarstukken van 2019 blijkt echter dat er meer tijd dan beoogd nodig was om het definitieve ontwerp vast te stellen. Vooral rondom de rotonde waren er verscheidene varianten mogelijk, waardoor het langer heeft geduurd om samen met de klankbordgroep een ontwerp vast te stellen. Hierdoor is de planning van het onderhoud aan de Van den Vondellaan verplaatst naar de zomer van 2020.⁴⁷ Deze werkzaamheden zouden plaatsvinden tussen eind juni 2020 en eind augustus 2020.⁴⁸ De subsidie voor het project van de provincie Noord-Holland is verleend in september 2020.⁴⁹

Zoals eerder opgemerkt is de herinrichting van de Van den Vondellaan onderdeel van een breder onderhoud aan de wegen in Driehuis. Hiermee dienen de verkeersveiligheid, vooral op de rotonde, en de leefbaarheid te worden verbeterd. Daarnaast sluit de Van den Vondellaan met de herinrichting aan op de andere wegen die al zijn onderhouden in de omgeving. Dit is onderdeel van een bredere doelstelling van de gemeente om de ruimtelijke kwaliteit van de fysieke omgeving te (her)ontwikkelen en te behouden. Het herontwikkelen van het fietspad dient daarnaast om het fietspad, dat onderdeel is van de doorfietsroute Kennemerland, aan de eisen te laten voldoen die zijn opgesteld voor de doorfietsroute. Dit wordt gerealiseerd door vrijliggende fietspaden aan te leggen bij de rotonde, de fietspaden te verbreden en het asfalt te verharderen. Daarmee wordt het fietspad een volwaardig trajectdeel van de doorfietsroute in de regio.⁵⁰

⁴³ Govaart consultancy, 'businesscase BRAKI', d.d. 4 mei 2017. Bijlage 4 bij raadsbesluit 'Volgende stap kustinformatiecentrum BRAKI', d.d. 20 juli 2017.

⁴⁴ Risicodossier, d.d. 20 juli 2020.

⁴⁵ Collegevoorstel 'Vaststellen ontwerp groot onderhoud Van den Vondellaan', d.d. 14 april 2020.

⁴⁶ Begroting 2019-2022, gemeente Velsen.

⁴⁷ Jaarstukken 2019, gemeente Velsen.

⁴⁸ RTV Seaport, 'Renovatie Van den Vondellaan van start', <https://www.rtvseaport.nl/2020/06/22/renovatie-van-den-vondellaan-van-start/>, d.d. 22 juni 2020.

⁴⁹ Subsidieverlening herinrichting Van den Vondellaan, provincie Noord-Holland, d.d. 1 september 2020.

⁵⁰ Collegevoorstel 'Vaststellen ontwerp groot onderhoud Van den Vondellaan', d.d. 14 april 2020.



In de interviews komt naar voren dat het hier een project betreft met participatie door de burgers. Binnen de gemeente Velsen zijn er drie niveaus van burgerparticipatie in projecten, van groots en meeslepende tot normale niveaus van informatievoorziening. Het project Van den Vondellaan heeft het niveau 'middel' gekregen, wat aangeeft dat er bijvoorbeeld klankbordgroepen worden georganiseerd en dat inwoners meer invloed hebben op het ontwerp van het project.

Benodigde kosten

Uit het collegevoorstel komt naar voren dat de gemeente het totaalkrediet raamt op € 925.000. Dit bedrag wordt gedekt uit de investeringslijst voor de jaarschijf 2019. Op het moment dat het ontwerp is vastgesteld, was reeds een voorbereidingskrediet vrijgegeven van € 60.000. Bij het collegevoorstel is daarbij nog € 865.000 vrijgegeven voor een totaal van € 925.000.⁵¹ Ditzelfde bedrag is reeds geraamd in de begroting 2019-2022, waarbij nog € 200.000 subsidie werd geraamd.⁵²

Uit het ramingsdossier komt een geschatte raming naar voren van € 710.000. Dit bedrag bestaat uit bouwkosten (€ 573.000), projectkosten (€ 12.000) en overige kosten (€ 125.000). Daarnaast zijn de risico's geschat op €70.000 totaal, opgebouwd uit een risico rond de afronding (€ 200) en onvoorzien risico's (€ 69.800). Daarmee bedraagt de totale kostenraming € 780.000.⁵³

Voor de uitvoering van de werkzaamheden is subsidie aangevraagd op basis van de totale kosten van € 710.000. Hiervoor is door de provincie een subsidie uitgekeerd van € 485.000.⁵⁴ Deze subsidie is aangevraagd in het kader van de doorfietsroute in Noord-Holland, waar deze weg deel van uitmaakt. In de interviews komt naar voren dat er rekening is gehouden met het wel of niet verlenen van de subsidie, waardoor het project - ongeacht het verlenen van de subsidie - kon worden uitgevoerd.

Afspraken over informatievoorziening

In de kaderstellende stukken van het project Van den Vondellaan zijn geen kaders opgesteld rondom informatievoorziening richting de raad. Het project is opgenomen in de planning- en controlcyclus, waarmee raadsleden inzicht verkrijgen in de projecten alsmede is het project, opgenomen in de openbare besluitenlijst van het college van burgemeester en wethouders. Er zijn geen individuele projectrapportages of voortgangsrapportages opgesteld welke met de raad zijn gedeeld. De informatie die de raad ontvangt bestaat dus uit de normale cycli van collegebesluiten en de planning- en controlcyclus.

In de startnotitie is wel opgenomen dat over het ontwerp en de uitvoering van het project wordt gerapporteerd en gecommuniceerd richting de klankbordgroep en de direct omwonenden. Ook wordt over het project gecommuniceerd via de website van de gemeente Velsen.⁵⁵ In de interviews komt naar voren dat er daarnaast twee- tot driemaandelijks over de voortgang van het project wordt gerapporteerd richting de wethouder, als onderdeel van een overzicht van projecten binnen het domein van de wethouder.

Vooraf benoemde risico's

In het ramingsdossier en het collegevoorstel bij aanvang van het project zijn geen specifieke risico's benoemd of opgenomen. Wel is er 10% van het totaalbedrag geraamd voor niet-meetbare risico's.^{56 57} Deze risico's zijn niet

⁵¹ Collegevoorstel 'Vaststellen ontwerp groot onderhoud Van den Vondellaan', d.d. 14 april 2020.

⁵² Begroting 2019-2022, gemeente Velsen.

⁵³ Ramingsdossier 'Van den Vondellaan te Driehuis', HB Adviesbureau, d.d. 17 oktober 2019.

⁵⁴ Subsidieverlening herinrichting Van den Vondellaan, provincie Noord-Holland, d.d. 1 september 2020.

⁵⁵ Startnotitie 'Van den Vondellaan', gemeente Velsen, d.d. 19 maart 2019.

⁵⁶ Ramingsdossier 'Van den Vondellaan te Driehuis', HB Adviesbureau, d.d. 17 oktober 2019.

⁵⁷ Collegevoorstel 'Vaststellen ontwerp groot onderhoud Van den Vondellaan', d.d. 14 april 2020.



middels een bepaald methode geclassificeerd of gewogen. In de interviews komt naar voren dat de risico's besproken worden tijdens projectgroepoverleggen en dat ze onderdeel zijn van de checklist, maar dat deze niet worden opgenomen in een apart risicodossier.

2.3.2. Analyse kaderstelling project 2, herinrichting Van den Vondellaan

Voor het project 'herinrichting Van den Vondellaan' zijn weinig kaders opgesteld. Wel zijn er kaders opgesteld voor het budget van het project en zijn er kwaliteitseisen opgesteld. Zo moet de inrichting van de straat aansluiten op eerdere herinrichtingen van andere straten en moeten de fietspaden voldoen aan kwaliteitseisen vanuit de provincie (om te voldoen aan de voorwaarden voor subsidie). Ook zijn er kaders vastgesteld voor de participatie door burgers in het traject. Binnen het project is de 'checklist projectmatig werken' gevolgd. Daadwerkelijke projectopdrachten waren bij dit project niet aan de orde. In de interviews komt naar voren dat dit project sterk routinematig van aard is en volgt op een aantal vergelijkbare projecten. Het zou volgens geïnterviewden dan ook niet noodzakelijk zijn om dit project strak, middels projectmatig werken, aan te vliegen. De kaders die gesteld zijn zouden helder geweest zijn voor de organisatie.

Wat betreft de risico's en informatievoorziening zijn er geen kaders opgesteld voor de Van den Vondellaan. Zo komt in de interviews naar voren dat bijvoorbeeld niet is vastgelegd op welke wijze de raad eventueel zou worden geïnformeerd en dat er geen contactmomenten zijn vastgelegd tussen de projectleider en de ambtelijk opdrachtgever. Deze informatie en contacten hebben een meer impliciet karakter. Dit is kwetsbaar op het moment dat de personele bezetting wijzigt. Ook eventuele noodzakelijke afstemmingen met andere afdelingen komen niet terug in de kaderstelling. Wat betreft risico's, zijn er geen financiële risico's geëxpliciteerd in het project. In de interviews komt naar voren dat risico's wel vooraf worden besproken, maar dat deze niet apart op de agenda staan.

In het geval van de Van den Vondellaan zijn de risico's en de informatievoorziening niet helder vastgelegd. Dit levert echter geen problemen op voor de uitvoering van het project, ook omdat dit soort projecten eerder is uitgevoerd. Het ontbreken van voortgangsrapportages zou de *checks & balances* kunnen beperken. Door de meer impliciete betrokkenheid van de ambtelijk opdrachtgever en de wethouder bij het project evenals de minder sterke aanhaking van financieel adviseurs, zouden eventuele budgetoverschrijdingen wellicht niet op tijd kenbaar zijn. Dit is een potentiële kwetsbaarheid in de huidige manier van werken.

2.4. Kaderstelling in project 3, transitieproject sociaal domein - hulp bij huishouding

2.4.1. Kaderstelling

Het project

Vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) bieden gemeenten onder andere hulp bij het huishouden om mensen te helpen langer zelfstandig te wonen. De gemeenten Velsen, Beverwijk en Heemskerk, tezamen de IJmond-gemeenten, hebben na een bestuurlijke aanbesteding in 2016 de huishoudelijke ondersteuning per 1 januari 2017 ingekocht bij zes verschillende aanbieders:

- Thuiszorg In-Holland
- T-zorg
- Zorgbalans
- De Zorgspecialist
- Viva! Zorggroep
- Flexicura



Per 1 januari 2020 heeft Zorgbalans het contract van Flexicura overgenomen en zijn er vanaf die datum nog vijf gecontracteerde aanbieders.

Omdat de overeenkomsten met de zorgaanbieders per 31 december 2020 van rechtswege aflopen, moeten er nieuwe contracten worden afgesloten. Van rechtswege behoort een verlenging niet tot de mogelijkheden, waardoor voor de inzet van hulp bij het huishouden nieuwe overeenkomsten gesloten moet worden. Een nieuwe aanbesteding biedt ook de kans en de mogelijkheid op opnieuw te kijken naar efficiency en de aansluiting van de inrichting van de maatwerkvoorziening op de steeds veranderende praktijk.⁵⁸

Dit transitieproject behelst het aanbestedingsproces en het aangaan van deze nieuwe overeenkomsten. Het streven is daarbij om, rekening houdend met een implementatieperiode van drie maanden, per 1 oktober 2020 nieuwe overeenkomsten te hebben afgesloten. Het college stelt de kaders voor dit proces (zoals besluiten over het aanbestedingsdocument) vast.

Naast dit aanbestedingsproces lopen er twee relevante ontwikkelingen rondom hulp in de huishouding die effect zullen hebben op de uitvraag van de aanbesteding en de uitvoering van de contracten:

1. *Een deel van de hulp bij huishouding (Hbh) wordt met de aanbesteding als algemene voorziening in de markt gezet.* Dit is een verschil ten opzichte van de vorige aanbesteding waarin Hbh volledig als maatwerkvoorziening is verworven. Voor Hbh als maatwerkvoorziening geldt dat de inwoners een eigen bijdrage van maximaal € 19 per maand betalen (het zogenaamde abonnementstarief). Voor algemene voorzieningen moet in de verordening worden bepaald of er een eigen bijdrage voor de voorziening geldt. Er zou, door het niet vragen van een eigen bijdrage voor de algemene voorziening, ongelijkheid ontstaan ten opzichte van mensen die zijn aangewezen op een maatwerkvoorziening Hbh waarbij al een bijdrage verschuldigd is. Door Hbh in artikel 30 van de verordening op te nemen, is de grondslag voor het opleggen van een eigen bijdrage geregeld. Deze eigen bijdrage valt onder het abonnementstarief
2. *Wijziging Normenkader hulp bij het huishouden.* Het tot dan toe geldende normenkader dat handvatten biedt om de indicaties voor Hbh te stellen, dateert uit 2006. Technologische ontwikkelingen en veranderende opvattingen over schoonmaken maken dat het oude normenkader van CIZ verouderd is. Het normenkader wordt daarom vervangen door een nieuw normenkader uit het onderzoek dat is uitgevoerd door Bureau HHM en KPMG-Plexus.⁵⁹ In dit normenkader ligt het gemiddelde aantal uur ondersteuning per cliënt lager dan in het normenkader van het CIZ. Hierdoor wordt de stijging in de lasten voor Hbh getemperd. De huidige cliënten behouden hun indicatie tot het moment van afloop van de indicatie. Op dat moment wordt uitleg gegeven over het nieuwe normenkader en de algemene voorziening. De invoering van het normenkader is ook een van de bezuinigingen uit de vastgestelde begroting 2021.

Vanwege het invoeren van een algemene voorziening voor Hbh, naast de maatwerkvoorziening en vervanging van het normenkader Hbh, is een nieuwe verordening nodig. Het aanpassen van deze verordening was een raadstraject.

Benodigde kosten

Voor dit project is een budget opgenomen voor de looptijd van de aanbesteding (maximaal vijf jaar). Dit budget is gebaseerd op eerdere leveringen van minuten aan huishoudelijke hulp, vermenigvuldigd met een tarief en gekoppeld aan een indexatie per jaar.

⁵⁸ Memo Pfo Sociaal Domein IJmond d.d. februari 2020, opgesteld 21 januari 2020.

⁵⁹ De Centrale Raad van Beroep heeft in een aantal uitspraken van 10 december 2018 bevestigd dat dit nieuwe normenkader gebaseerd is op een objectief en onafhankelijk onderzoek en dat dit door gemeenten ter onderbouwing van de indicaties Hbh gebruikt kan worden.



Afspraken over informatievoorziening

Uit de verstrekte stukken valt niet duidelijk af te leiden wie wanneer waarover geïnformeerd moet worden. In de interviews blijkt dat er met de raad rondom de nieuwe aanbesteding geen afspraken over de informatievoorziening zijn gemaakt. Dit is omdat het bij een aanbesteding in principe om een collegebevoegdheid gaat.⁶⁰ Omdat er daarnaast een wijziging in de verordening plaatsvond door het nieuwe normenkader, heeft de raad rondom het traject via de wijziging in de verordening wel invloed gehad, maar dus niet op het aanbestedingsproces zelf. Vanuit de raad is er ook niet om specifieke informatievoorziening rondom het aanbestedingstraject gevraagd.

De wethouder was vooral in het traject voorafgaand aan de aanbesteding betrokken bij het formuleren van het doel en het schetsen en maken van afspraken over het proces.⁶¹ Er zijn geen expliciete afspraken gemaakt over wanneer en waarover zij geïnformeerd wil worden. Daarbij was het uitgangspunt wel dat de wethouder geïnformeerd wordt wanneer zich bijzonderheden voordoen.

Vooraf benoemde risico's

De vooraf benoemde en bij het college bekende risico's voor de aanbesteding zijn als volgt:

- Geen nieuwe overeenkomsten kunnen sluiten. Indien geen nieuwe overeenkomsten worden afgesloten, bestaat het risico dat inwoners op grond van de Wmo geen hulp bij het huishouden kan worden geboden. Dit risico wordt beheerst door de planning in de inkoopstrategieën te volgen zodat tijdig nieuwe overeenkomsten worden afgesloten
- Coronacrisis. Het aanbestedingstraject zou vertraging op kunnen lopen door de huidige coronacrisis. Bij deze aanbesteding verwacht de organisatie van de marktpartijen geen hoge inspanning. Er hoeft bijvoorbeeld geen plan van aanpak geschreven te worden ten aanzien van de gunningscriteria. De verwachting is dat de planning haalbaar is.⁶²

2.4.2. Analyse kaderstelling project 3, transitieproject sociaal domein – hulp bij huishouding

Het 'transitieproject' Hulp bij de huishouding behelst een aanbestedings- en implementatieproces, waarna overgegaan kan worden tot de uitvoering van het contact. Naast het nieuwe inkoopproces spelen hierbij ook de algemene voorziening en de invoering van het nieuwe normenkader een belangrijke rol.

Het is formeel gezien geen project en zo wordt het ook door de gesproken medewerkers van het sociaal domein en de betrokken bestuurder niet echt gezien. Het wordt meer gezien als een aanbestedingsproces en de uitvoering van contractmanagement. Dit is ook de reden waarom er bijvoorbeeld geen projectplan is opgesteld of gebruik is gemaakt van de online toolbox op het intranet.

Dit wil echter niet zeggen dat er niets op een projectmatige wijze is aangepakt of dat er geen vormen van projectmanagement zijn gebruikt. Dit heeft echter meer impliciet plaatsgevonden. Zo is er vooraf bijvoorbeeld een plan opgesteld, zijn er risico's benoemd en is bekeken hoe deze beheerst kunnen worden. Dit is ook op papier gezet en komt bijvoorbeeld terug in collegevoorstellen. Andere zaken zijn minder expliciet, bijvoorbeeld wie wanneer waarover geïnformeerd of betrokken moet worden.

⁶⁰ Interview ambtelijk betrokkenen bij het aanbestedings- en implementatietraject en bij de uitvoering van huishoudelijk hulp.

⁶¹ Bestuurlijk interview met de verantwoordelijk wethouder.

⁶² Collegevoorstel Inkoopstrategie Hulp bij het huishouden IJmond 14 april 2020.



2.5. Toetsing aan de hand van het normenkader – kaderstelling bij grote projecten

- Groen** Aan de vastgestelde norm wordt geheel voldaan.
Oranje Aan de vastgestelde norm wordt gedeeltelijk voldaan.
Rood Aan de vastgestelde norm wordt niet voldaan.

Indicator	Gehanteerde norm
Kaderstelling	<p>De raad heeft heldere algemene kaders vastgesteld voor het uitvoeren van grote projecten.</p> <p>De raad heeft heldere, specifieke kaders vastgesteld aan de start van de te onderzoeken projecten, in ieder geval ten aanzien van de fasering van het project alsook ten aanzien van de beheersaspecten tijd, geld, informatie en kwaliteit. De projectspecifieke kaders sluiten aan op de algemene kaderstelling.</p> <p>Er is een duidelijk inzicht gemaakt in de benodigde kosten.</p> <p>Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de informatievoorziening.</p> <p>De maatschappelijke en financiële risico's zijn voldoende in beeld gebracht waarbij is aangegeven welke beheersmaatregelen te treffen.</p>

Hoewel er algemene kaders zijn voor projecten, zoals projectformulieren, classificaties voor burgerparticipatie en beschrijvingen van rollen, zijn door de raad geen kaders vastgesteld voor de wijze waarop binnen Velsen aan grote projecten wordt gewerkt. Ook niet als het gaat om het duiden van afwegingsfactoren wanneer een project wel/niet groot is en wat dit betekent voor bijvoorbeeld de betrokkenheid van de raad. Daarmee is aan de eerste norm niet voldaan.

Voor specifieke projecten, zoals het aanbestedingstraject Hulp bij huishouding en BRAK!, worden door de raad wel kaders vastgesteld. Voor een kleiner project, zoals de herinrichting van de Van den Vondellaan, is dit niet geheel gebeurd. Dit past bij het meer algemene beeld binnen de gemeente, waar meer impliciet projectmatig wordt gewerkt, en bij de invulling van de rol van de raad die niet per se een rol ziet bij kleinere projecten. Daarmee is aan de tweede norm gedeeltelijk voldaan.

De kosten zijn voor alle projecten inzichtelijk gemaakt, waarmee aan de derde norm is voldaan. Er worden echter geen duidelijke afspraken gemaakt over de informatievoorziening. Dit gebeurt nog primair persoonsafhankelijk, waarbij de raad wordt geïnformeerd wanneer ambtenaren of bestuurders dat noodzakelijk achten. Voor grotere projecten worden hier wel meer afspraken over gemaakt, maar dit gebeurt niet standaard. Daarmee is aan de vierde norm niet voldaan.

De maatschappelijke en financiële risico's worden over het algemeen bij kleinere projecten wel besproken, maar verder niet geëxpliciteerd en systematisch van beheersmaatregelen voorzien. Bij grotere projecten wordt soms wel een risico-dossier opgesteld, maar dit gebeurt vaak op initiatief van een projectleider. Dit is geen standaard en gemeentebreed vastgestelde aanpak. Daarmee is aan de laatste norm niet voldaan.



3. Praktijk van projectsturing

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de praktijk van projectsturing in Velsen. Het hoofdstuk is hiervoor opgedeeld in de drie cases: BRAK! IJmuiden (§3.1), de herinrichting van de Van den Vondellaan (§3.2), en het transitieproject in het sociaal domein rond Hulp bij huishouding (§3.3). Per paragraaf wordt beschrijvend gekeken naar de fasering van het project, de rollen en taakverdeling, de projectadministratie, archivering en dossiervorming en de omgang met risico's. De paragrafen worden afgesloten met een analyse op basis waarvan de toetsing op het normenkader in de laatste paragraaf plaatsvindt (§3.4).

3.1. Praktijk van projectsturing project 1, BRAK! IJmuiden

3.1.1. Uitvoering van het project

Fasering

Initiatiefase

In de eerste fase van het project, de initiatiefase, is de opdracht tot het realiseren van een Kustinformatie en -Innovatiecentrum door de raad uitgezet. In het raadsbesluit van december 2013 is besloten om hiervoor een externe projectleider aan te stellen om het centrum verder vorm te geven en de haalbaarheid van het project te onderzoeken.⁶³ Dit project volgt uit de Visie op Velsen 2025 die is opgesteld in 2011.⁶⁴ Deze ambitie heeft verder vorm gekregen in het coalitieakkoord van 2014, waarin het doel wordt gesteld om een Kustinformatie en -Innovatiecentrum te creëren, waarin het Pieter Vermeulen Museum is opgenomen.⁶⁵ Ook is het project opgenomen in de strategische agenda van de gemeente.⁶⁶

In april 2014 is het eerste projectplan opgesteld om uitvoering te geven aan het raadsbesluit van december 2013. In dit projectplan werd het doel gesteld om een verkenning te doen naar de haalbaarheid van het project, onder andere op de aspecten fondsenwerving, locatie, draagvlak en grond. Het project zou hierbij een plaats moeten krijgen binnen de gebiedsontwikkeling van de kustplaats.⁶⁷ Deze verkenning zou plaats moeten vinden in de tweede helft van 2014. De volgende planning werd hierbij aangehouden.⁶⁸

Periode	Activiteit
April-mei-juni 2014	Dossierstudie Verkenkende gesprekken Overleggen met externe partijen
Juli 2014	Opzet fondsenlijst Opzet gebouwbegroting Inventarisatie fondsenpartijen
Augustus 2014	Fondsen
September 2014	Fondsen Vervolgafspraken met externe partijen
Oktober 2014	Concept businesscase

⁶³ Raadsbesluit 'Vrijgeven middelen Kustinformatiecentrum', d.d. 12 december 2013.

⁶⁴ Visie op Velsen 2025.

⁶⁵ Coalitieakkoord.

⁶⁶ Strategische agenda.

⁶⁷ Projectformulier KIIC, d.d. april 2014.

⁶⁸ Memo 'Stappenplan verkenning haalbaarheid Kust Informatie en Innovatiecentrum', d.d. 31 juli 2014.



	Concept fondsenwervingsplan
November 2014	Conclusies formuleren Alternatieven
December 2014	Afronden voorstel
Januari-februari-maart 2015	Sessie en investeringsbesluit raad

Dit plan behelst alleen de periode tot het investeringsbesluit van de raad in maart 2015. Er zijn hierbij nog geen plannen gemaakt voor de fasen hierna.

In december 2014 is uiteindelijk de rapportage van de haalbaarheidsstudie opgeleverd.⁶⁹ Uit deze haalbaarheidsstudie komt naar voren dat er een investering nodig is vanuit de gemeente voor de bouw van het centrum en dat de governance van het centrum vast dient te worden gelegd in een stichting. Deze stichting is ook nodig in het kader van de fondsenwerving. Op het gebied van cocreatie stelt het rapport dat er weinig animo is onder fondsen en bedrijven voor het realiseren van het gebouw, maar dat fondsen en bedrijven wel openstaan voor cocreatie wat betreft de exploitatie en inrichting van het gebouw. Ook wordt geadviseerd hierbij samen te werken en de verbinding te zoeken met andere culturele instellingen in de regio.

Op basis van de haalbaarheidsstudie en de initiatiefase heeft de gemeenteraad in maart 2015 het besluit genomen om inderdaad budget beschikbaar te stellen voor het project.⁷⁰ Aan de ene kant heeft de gemeenteraad € 2,9 miljoen beschikbaar gesteld voor de bouw van het gebouw, waarbij de gemeente eigenaar zou blijven van de 'stenen', terwijl de inrichting van het gebouw bekostigd zou worden middels fondsenwerving. Hierbij werd als voorwaarde gesteld dat de exploitatie van het gebouw sluitend is. Naast het beschikbaar stellen van budget voor de bouw, is besloten om € 560.000 aan plankosten vrij te maken voor de periode 2015 tot 2018, ten behoeve van de externe projectleider, het projectteam en specialistische inzet. De subsidie die wordt uitgekeerd aan het Pieter Vermeulen Museum zou daarnaast worden overgedragen aan BRAK! ten behoeve van de exploitatie. Deze herbeschikking zou plaatsvinden op het moment dat het gebouw zou zijn gerealiseerd. Dit is randvoorwaardelijk voor de gemeentelijke investering in het gebouw.⁷¹

Vanuit het Pieter Vermeulen Museum kwam de wens naar voren om de huidige ruimte die het museum tot haar beschikking heeft in Driehuis (700 m²) exclusief terug te krijgen in het nieuwe gebouw. Omdat dit nieuwe gebouw echter maar 1.000 m² beslaat, wordt voorgesteld om de voorzieningen en faciliteiten te delen, waarbij er wel een zaal beschikbaar wordt gesteld voor het museum. Naar aanleiding van de motie rond het raadsbesluit van 2013 is besloten om ook te kijken naar mogelijke alternatieve locaties voor het Pieter Vermeulen Museum, al geeft het museum aan in eerste instantie open te staan voor BRAK!⁷²

Definitiefase

Na het raadsbesluit van maart 2015 is er opnieuw een projectopdracht geformuleerd waarin de besluiten van de gemeenteraad en de uitkomsten van de haalbaarheidsstudie zijn meegenomen.⁷³ Hierbij zijn ook de doelen voor de fasen daarna, de ontwerp- en de voorbereidingsfase, de realisatiefase en de exploitatiefase, opgenomen. In de definitiefase is het doel gesteld om te onderzoeken in welke mate er voldoende partners kunnen worden gevonden om het centrum te realiseren en te exploiteren. Hiervoor zou expertise ingehuurd worden, een stichting worden opgericht, een kwartiermaker worden ingehuurd, een verhaallijn en een programma van eisen worden opgesteld, een locatie binnen de kustvisie worden bepaald en een exploitatieplan worden uitgewerkt. Tevens zouden er -op een tijdelijke locatie - activiteiten worden georganiseerd tijdens de zomermaanden. Hierbij is de planning als volgt opgesteld.

⁶⁹ Rapport 'het Kust Informatie Innovatie Centrum 'Helden van de Zee'', d.d. 7 december 2014

⁷⁰ Raadsbesluit 'kustinformatie en -innovatiecentrum', d.d. 5 maart 2015.

⁷¹ Raadsbesluit 'kustinformatie en -innovatiecentrum', d.d. 5 maart 2015.

⁷² Raadsbesluit 'kustinformatie en -innovatiecentrum', d.d. 5 maart 2015.

⁷³ Projectopdracht 'Kust Informatie Innovatiecentrum/Impulsproject KIIC/Kustvisie', d.d. april 2015.



Periode	Activiteit
Maart-mei 2015	Starten met projectorganisatie Inhuur van expertise voor fondsenwerving
Juni-december 2015	Werven van fondsen Opstellen van akte voor de stichting
Januari-februari 2016	Oprichting van de stichting
Januari-november 2016	Voortzetten van fondsenwerving Uitwerken exploitatieplan, visie en concept Vaststellen PvE gebouw, locatie en schetsontwerpen voor gebouw
November-december 2016	Vorbereiden besluitvorming college, raad en partners
Januari-maart 2017	Besluitvorming college, raad en partners

In deze fase is vooral gekeken naar de haalbaarheid van de exploitatie en fondsenwerving; dat is met externe experts in kaart gebracht. Hieruit komt naar voren dat de fondsenwerving een flinke tijdsinvestering kost omdat er breed dient te worden ingezet op de aantrekkelijkheid van BRAK! in meerdere vormen: als museum, maar ook als horecagelegenheid of vergaderlocatie. Deze inzichten, net als extern advies rond horecaexploitatie, kwamen naar voren in de eerste helft van 2017. In de periode hiervoor was er vooral contact tussen de projectorganisatie en mogelijke partners, en is er een groeimodel opgesteld. Ook is het rapport Helden van de Zee verder uitgewerkt, waarna dit als concept in november 2015 aan de raad is gepresenteerd.⁷⁴ Het groeimodel dat is opgezet, bevat de verschillende fasen rond het realiseren en laten groeien van BRAK! De raad heeft vervolgens in juli 2017 ingestemd met het geven van een *go* aan het realiseren van BRAK! volgens het groeimodel, te beginnen met een tijdelijk BRAK! Het bedrag dat de raad heeft gereserveerd blijft hiervoor beschikbaar, waarbij de gemeenteraad heeft besloten om eind 2020 een besluit te nemen over de besteding van dit gereserveerde bedrag.⁷⁵

Uiteindelijk heeft de planning vertraging opgelopen rond het werven van fondsen. Hiervoor diende eerst een advies te worden uitgebracht waarmee een strategie kon worden gekozen. Om daadwerkelijk fondsen te kunnen werven, diende een stichting te worden opgericht. Het advies rond fondsenwerving is gepubliceerd in mei 2017⁷⁶, waarna de gemeenteraad in december 2017 heeft ingestemd met het oprichten van een stichting met een directeur-bestuurder. De rol van directeur-bestuurder diende in het eerste jaar te worden ingevuld door de kwartiermaker.⁷⁷ De gemeente zou een statutaire rol krijgen, waarbij alle bepalende documenten (zoals jaarstukken of begrotingen) eerst moeten worden goedgekeurd door het college. De rol van de gemeente in de stichting zou ervoor moeten zorgen dat de gemeente zeggenschap behoudt over de investeringen die tot dan toe zijn toegezegd. De gemeente neemt niet zelf deel aan het bestuur, maar heeft wel de mogelijkheid om de directeur-bestuurder aan te wijzen. Verder zou de stichting moeten worden bestuurd door een onafhankelijke raad van toezicht.⁷⁸

De stichting is uiteindelijk in juni 2018 opgericht, en in mei 2018 is de aftrap gegeven voor het tijdelijke BRAK!⁷⁹ In die periode is ook de samenwerking tussen BRAK! en het Pieter Vermeulen Museum verder verankerd onder de term *placemaking*⁸⁰. De twee organisaties hebben samen onder andere een aantal activiteiten georganiseerd en er is samengewerkt aan de visie voor BRAK!, bijvoorbeeld met een schetsontwerp, een locatiestudie waarbij het museum verankerd was in de Kustplaats, en een bedrijfsplan.⁸¹ Ook is in deze periode verder gewerkt aan de fondsenwerving.

⁷⁴ Communicatiekalender #BRAK!Ijmuiden, d.d. 14 maart 2018.

⁷⁵ Raadsbesluit 'Volgende stap kustinformatiecentrum BRAK!', d.d. 20 juli 2017.

⁷⁶ Eindrapport haalbaarheid BRAK!, Van Dooren Advies, d.d. mei 2017.

⁷⁷ Raadsbesluit 'Oprichting Stichting BRAK!', d.d. 21 december 2017.

⁷⁸ Collegevoorstel 'Oprichting Stichting BRAK! Ijmuiden', d.d. 28 september 2017.

⁷⁹ Raadsmemo 'Verantwoording kosten BRAK! over de periode december 2013 t/m december 2019', d.d. 6 augustus 2020.

⁸⁰ *Placemaking*: het werken mét de samenleving om ervoor te zorgen dat een plek (zoals een gebouw) verankerd raakt in de samenleving.

⁸¹ Raadsmemo 'Verantwoording kosten BRAK! over de periode december 2013 t/m december 2019', d.d. 6 augustus 2020.



Onder andere de fondsenwerving en de oprichting van de stichting zijn momenten geweest van vertraging in het project.

In de interviews komt naar voren dat er eind 2019 een kentering is ontstaan in het project. Vanaf het einde van dat jaar, toen ook een nieuwe projectleider is aangesteld, zijn de rollen van BRAK!/Pieter Vermeulen Museum aan de ene kant en de gemeente aan de andere kant, veranderd. BRAK! kwam meer aan het roer te staan van de organisatie terwijl de gemeente meer zou gaan faciliteren. Het Pieter Vermeulen Museum is hierbij aangehaakt op het project. Na de aanhaking van het Pieter Vermeulen Museum is, in samenspraak met de gemeente, een gezamenlijke directeur aangetrokken voor het Pieter Vermeulen Museum en BRAK! Na het aantrekken van de directeur in mei 2020 en het starten met het businessplan, is vervolgens een verzoek uitgezet bij de gemeenteraad voor extra financiering. De gemeente heeft in juni 2020 bij de behandeling van de eerste bestuursrapportage € 30.000 vrijgegeven voor de doorontwikkeling. Hierbij werd als eis gesteld dat er een sluitende businesscase zou liggen bij de begrotingsbehandeling in november zodat de gemeente kon bepalen of er definitief een *go* werd gegeven voor het voortzetten van BRAK!⁸² Er was daarmee, met zes maanden tussen de aanstelling van de directeur en de deadline vanuit de raad, beperkt tijd om de businesscase uit te werken en de exploitatie sluitend te maken.

In september 2020 besloot de raad om, na de eerdere vrijgave van € 30.000, nogmaals € 30.000 vrij te geven voor de doorontwikkeling van BRAK!⁸³ Dit vrijgegeven budget moest besteed worden aan het voortzetten van de activiteiten in BRAK! in het najaar van 2020, om zo mogelijke partners en fondsen te laten zien wat BRAK! te bieden heeft, in de hoop hen hiermee aan te trekken voor verdere ontwikkeling van het museum.

Ontwerpfase, voorbereidingsfase, realisatiefase, exploitatiefase

Voor de volgende fasen van het project zijn plannen geformuleerd, zoals het opstellen van een bouwplan, een RO Procedure, het bepalen van de definitieve locatie in samenhang met de projectorganisatie van de Kustvisie, de daadwerkelijke bouw van het project en de exploitatie van het gebouw door BRAK! en het Pieter Vermeulen Museum. Aan deze fasen is echter geen uitvoering gegeven omdat het project aan het eind van de definitiefase is stopgezet; hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

Het einde van het project

In het bedrijfsplan dat is opgesteld door BRAK! en het Pieter Vermeulen Museum, mede op basis waarvan het budget is vrijgegeven, werd aangegeven dat een fondsenwerving van € 1.580.000 reëel was.⁸⁴ Verder werd verwacht dat er nog subsidies konden worden aangevraagd en er - reëel gezien - nog € 200.000 uit crowdfunding en sponsoring kon worden opgehaald. Deze financiering was niet sluitend voor het budget, aangezien er € 2.280.000 diende te worden opgehaald. Daarom is in de businesscase nog een aantal alternatieven voorgedragen voor financiering, zoals exploitatie door een horecaondernemer of het faseren van de inrichting van het museum.⁸⁵

In oktober 2020 werd in een brief van BRAK! en het Pieter Vermeulen Museum aan de wethouder duidelijk dat het ophalen van de benodigde fondsen vóór het besluitvormingsmoment van de raad in november, niet mogelijk bleek.⁸⁶ In de brief en in de interviews worden hiervoor verscheidene redenen genoemd: aan de ene kant is de benodigde tijd om fondsen te werven na aanvraag niet voldoende. Een aantal mogelijke betrokkenen zou pas in 2021 fondsen toekennen en verstrekken. Daarnaast hebben fondsen aangegeven van de gemeente te verlangen dat die eerst zekerheid biedt over de realisatie van het museum, voordat er fondsen worden toegekend. Ook zouden fondsen liever bijdragen aan de realisatie van een gebouw dat eigendom zou zijn van BRAK! en het Pieter Vermeulen Museum in

⁸² Gewijzigd amendement 10 van 2020, 1^e bestuursrapportage 2020 Velsen, d.d. 25 juni 2020.

⁸³ Raadsbesluit 'Voortzetten doorontwikkeling samenwerking BRAK!/PVM, d.d. 24 september 2020.

⁸⁴ Bedrijfsplan BRAK!/PVM, een duurzame toekomst, d.d. 27 augustus 2020.

⁸⁵ Bedrijfsplan BRAK!/PVM, een duurzame toekomst, d.d. 27 augustus 2020.

⁸⁶ PVM/BRAK!, brief 'Informatie actualisatie fondsenwerving', d.d. 3 oktober 2020.



plaats van de gemeente. In de brief wordt de raad gevraagd om in november een go-besluit te geven voor het verstrekken van de gereserveerde middelen voor 1 maart 2021, zodat BRAK! en het Pieter Vermeulen Museum tot 1 maart de tijd hebben om de fondsen garant te stellen.⁸⁷

Het college geeft een paar dagen later, op basis van het businessplan en de voortgang van de fondsenwerving, het advies om in de raadsvergadering van november over te gaan tot een no go-besluit.⁸⁸ Dit advies is drieledig: het businessplan gaat uit van eigendom van het pand door BRAK! en het Pieter Vermeulen Museum, wat complexe juridische en financiële risico's zal hebben voor de gemeente; financiële toezeggingen door derden worden pas gedaan als de gemeente zich bindt aan investeringen, en de samenwerking met de ontwikkelpartners voor de gebiedsontwikkeling Kustplaats is stopgezet.

In de raadsvergadering van 5 november 2020 besluit de raad om het advies van het college over te nemen en een *no go* te geven voor het project BRAK! Op dat moment is er een tijdelijk BRAK! gerealiseerd (een wikkelhuis) en zijn er intentieovereenkomsten ondertekend met het Pieter Vermeulen Museum.⁸⁹ ⁹⁰ Het project heeft de gemeente tot dan toe ruim € 734.000 gekost.⁹¹

Taken, rollen en de invulling hiervan

Wat betreft de taken en verantwoordelijkheden zijn de verantwoordelijkheden voor een aantal rollen algemeen beschreven, namelijk voor de (secundaire) wethouder, de ambtelijk opdrachtgever, de projectleider, de projectmedewerker en de projectassistent.⁹² De taakverdeling en de deelname aan de projectgroep/stuurgroep zijn hierna schematisch weergegeven:

Initiatiefase, maart 2015 t/m september 2017⁹³

Functie	Verantwoordelijkheden	Stuurgroep	Projectgroep
Projectwethouder	<ul style="list-style-type: none">- Communicatie richting de raad- Draagvlak in het college borgen	X	
Secundaire wethouder	<ul style="list-style-type: none">- Verwerven van draagvlak in het college- Vervanging van projectwethouder	X	
Ambtelijk opdrachtgever	<ul style="list-style-type: none">- Toezien op totstandkoming projectplan- Verantwoording afleggen aan wethouder- Adequate middelen en bemensing beschikbaar stellen- Toetsen van eindresultaat aan kwaliteit- Voorzitten van stuurgroepen	X	
Senior projectleider	<ul style="list-style-type: none">- Opstellen van projectplan- Beheersing van planning en kosten- Verantwoording afleggen aan ambtelijk opdrachtgever en beslispunten overleggen- Resultaat overdragen	X	X
Extern adviseur (Veleda Advies)		X	X
Functie	Verantwoordelijkheden	Stuurgroep	Projectgroep
Projectleider		X	X

⁸⁷ PVM/BRAK!, brief 'informatie actualisatie fondsenwerving', d.d. 3 oktober 2020.

⁸⁸ Collegevoorstel 'advies NO-GO realisatie nieuwbouw BRAK!/PVM', d.d. 7 oktober 2020.

⁸⁹ Collegevoorstel 'advies NO-GO realisatie nieuwbouw BRAK!/PVM', d.d. 7 oktober 2020.

⁹⁰ Raadsbesluit 'NO-GO realisatie nieuwbouw BRAK!/PVM', d.d. 5 november 2020.

⁹¹ Financiën BRAK!, d.d. 8 november 2020.

⁹² Memo 'Rolbeschrijvingen in projecten', d.d. 25 augustus 2010.

⁹³ Projectorganisatie KIIC, Eerste kwart 2015.



Projectassistente	<ul style="list-style-type: none"> - Bijeenkomsten organiseren - Archiveren van projectstukken - Opstellen van (opdracht)brieven - Budgetten bewaken en afwijkingen signaleren - Opstellen van voortgangsrapportages 	X	X
Projectmedewerker	<ul style="list-style-type: none"> - Opleveren van producten - Rapporteren over voortgang en afwijkingen - Tot adviezen komen - Draagvlak creëren in eigen team 		X
Beleidsmedewerker			X
Communicatieadviseur			X

Voor een aantal rollen zijn dus algemene rolbeschrijvingen beschikbaar. In de projectplannen worden voor de andere rollen, zoals beleidsmedewerker of communicatieadviseur, geen expliciete taken vastgelegd.

Wel is een verdeling in taken gemaakt tussen de twee projectleiders. De senior projectleider is verantwoordelijk voor het totaaloverzicht in relatie tot de Kustvisie, budgetbeheer, het aansturen van ingehuurde mensen, het bewaken van de kwaliteit van advisering richting het bestuur en het schrijven van college- en raadsvoorstellen. De senior projectleider neemt daarnaast deel aan de gemeentelijke stuurgroep, de kernprojectgroep, de werkgroep Fondsenwerving en de meer brede overleggen rond de Kustplaats. De andere projectleider trekt en stuurt een aantal werkgroepen aan, organiseert bijeenkomsten van het projectteam en organiseert en beheerst het communicatieplatform van de projectteams. De projectleider neemt deel aan het kernteam, trekt een aantal werkgroepen (exploitatie, verhaalontwerp en communicatie), en trekt het team Realisatie eerste fase. Daarnaast zou de projectleider deelnemen aan teams van de Kustvisie.⁹⁴

Na de overgang naar de definitiefase is de rolverdeling opnieuw bekeken. De rolverdeling is voor deze fase hierna schematisch weergegeven.

Definitiefase, september 2015 t/m november 2020

Functie	Verantwoordelijkheden	Stuurgroep	Projectgroep
Projectwethouder	<ul style="list-style-type: none"> - Communicatie richting de raad - Draagvlak in het college borgen 	X	
Secundaire wethouder	<ul style="list-style-type: none"> - Verwerven van draagvlak in het college - Vervanging van projectwethouder 	X	
Ambtelijk opdrachtgever	<ul style="list-style-type: none"> - Toezien op totstandkoming projectplan - Verantwoording afleggen aan wethouder - Adequate middelen en bemensing beschikbaar stellen - Toetsen van eindresultaat aan kwaliteit - Voorzitten van stuurgroepen 	X	
Senior projectleider	<ul style="list-style-type: none"> - Opstellen van projectplan - Beheersing van planning en kosten - Verantwoording afleggen aan ambtelijk opdrachtgever en besispunten overleggen - Resultaat overdragen 	X	X
Kwartiermaker	<ul style="list-style-type: none"> - Trekken van de exploitatie - Onderhouden van contacten - Presenteren en representeren van BRAK! - Fondsenwerving 	X	X
Communicatieadviseur		X	

⁹⁴ Plan van Aanpak KIIC maart 2015-maart 2017, d.d. maart 2015.



Functie	Verantwoordelijkheden	Stuurgroep	Projectgroep
Projectassistente	<ul style="list-style-type: none">- Bijeenkomsten organiseren- Archiveren van projectstukken- Opstellen van (opdracht)brieven- Budgetten bewaken en afwijkingen signaleren- Opstellen van voortgangsrapportages	X	X
Beleidsmedewerker	<ul style="list-style-type: none">- Opleveren van producten- Rapporteren over voortgang en afwijkingen- Tot adviezen komen- Draagvlak creëren in eigen team		X
Beleidsmedewerker	<ul style="list-style-type: none">- Opleveren van producten- Rapporteren over voortgang en afwijkingen- Tot adviezen komen- Draagvlak creëren in eigen team		X
Financieel adviseur			X
Medewerkster organiseren programma BRAK!			X

De projectorganisatie is dus na de overgang naar de definitiefase gewijzigd. Zo zijn er in de definitiefase een kwartiermaker en een financieel adviseur aangetrokken, is er een medewerker aangesteld voor het organiseren van het programma van BRAK!, is er nog maar één projectleider, en maakt de extern adviseur geen deel meer uit van het project. Daarnaast is tijdens de definitiefase de projectleiding tweemaal gewisseld: in juni 2018⁹⁵, waarbij een externe projectleider is aangetrokken, en in december 2019, waarbij opnieuw een externe projectleider werd aangetrokken.⁹⁶ Daarnaast is er sinds mei 2018 een andere wethouder en is er in september 2019 een andere ambtelijk opdrachtgever ingestapt.

De taken van de kwartiermaker omvatten deels de taken van de tweede projectleider uit de eerste fase, maar deze rol is sterker gefocust op het werven van fondsen, het representeren en presenteren van BRAK!, en de realisatie van het tijdelijk BRAK!⁹⁷

Het Pieter Vermeulen Museum was tijdens het project geen onderdeel van de projectorganisatie. Sinds december 2019 vond er wel regelmatig bestuursoverleg plaats tussen het Pieter Vermeulen Museum en de gemeente.⁹⁸ Deze overleggen liepen parallel aan de veranderende rol van het Pieter Vermeulen Museum en BRAK! in deze periode, waarbij deze organisaties meer aan het roer stonden en de gemeente meer optrad als facilitator.

Projectadministratie, archivering en dossiervorming

De projectadministratie van BRAK! verliep nog niet via de mappenstructuur die is opgezet voor projecten. In de interviews komt naar voren dat de mappenstructuur in 2017 is geïntroduceerd. Toentertijd liep het project BRAK! al twee jaar. Het project is daarom niet omgezet in de nieuwe mappenstructuur.

Aan het eind van het project is een dossier opgesteld met de historische kosten van het project, waarbij per jaar is aangegeven welke kosten er zijn gemaakt.⁹⁹ Dit overzicht is gemaakt naar aanleiding van een wens vanuit de gemeenteraad voor een detaillering van de gemaakte kosten tot eind 2019.

Omgang met risico's

⁹⁵ Verslag projectgroep BRAK!, d.d. 25 juni 2018.

⁹⁶ Bestuursoverleg PVM/gemeente, d.d. 4 december 2019.

⁹⁷ Uitvraag kwartiermaker.

⁹⁸ Bestuursoverleg PVM/Gemeente, d.d. 4 december 2019.

⁹⁹ Raadsmemo 'Verantwoording kosten BRAK! over periode dec. 2013 t/m dec. 2019', d.d. 6 augustus 2020.



Bij het opstellen van de nieuwe projectopdrachten, na de beslismomenten van de raad, is opnieuw gekeken naar de risico's van het project. Hierbij is in januari 2020 een risicodossier opgesteld met daarbij een Risman-analyse (zie ook §2.2.1).¹⁰⁰ Dit risicodossier is twee keer herijkt: in februari¹⁰¹ en in juli 2020¹⁰². De risico's zijn tijdens het project dus herijkt en heroverwogen. Tijdens het project hebben zich twee risico's voltrokken: het niet tijdig kunnen voorzien in financiering door derden en het stopzetten van de Kustplaats. Deze ontwikkelingen hebben er uiteindelijk toe geleid dat het project is stopgezet in november 2020. Deze risico's staan in het risicodossier niet expliciet aangegeven als grote risico's, maar wel in het originele raadsbesluit.

3.1.2. Analyse uitvoering project 1, BRAK! IJmuiden

Uiteindelijk is in november 2020 de stekker uit het project getrokken. Als gevolg van onvoldoende fondsenwerving, de beoogde verandering in het eigenaarschap van het Pieter Vermeulen Museum en het stopzetten van de Kustplaats, heeft de gemeenteraad besloten het project stop te zetten. De risico's van het project rond fondsenwerving en de Kustplaats waren al eerder duidelijk. Deze risico's zijn echter niet voldoende expliciet beheerst. Het risico rond de Kustplaats komt ook niet terug in het (latere) risicodossier, ook al was eerder aangegeven dat BRAK! inherent onderdeel zou zijn van de Kustplaats. Zonder deze ontwikkeling zou BRAK! niet of moeilijk kunnen functioneren. Daarnaast was de sluitende exploitatie in het businessplan, een criterium van de gemeenteraad, deels afhankelijk van de Kustplaats, in ieder geval in de eerste periode.

De fondsenwerving was door de vertraging in het opzetten van de stichting niet op tijd klaar voor het beslismoment van de raad. Aan de andere kant bleek het project niet binnen de kaders te kunnen worden gerealiseerd. Fondsen die werden benaderd zouden gebaat zijn bij toezeggingen dat de gemeente zou investeren in het museum en dat het Pieter Vermeulen Museum of BRAK! eigenaar zou zijn van het gebouw. Deze bedenkingen staan haaks op de kaders vanuit de gemeenteraad die de eis heeft gesteld dat er voldoende fondsen vaststonden vóórdat er een *go* gegeven zou worden waarmee de gemeente zich zou committeren aan het project. Ook stelde de gemeenteraad als kader dat de gemeente eigenaar zou blijven van het gebouw. In de interviews komt naar voren dat de werkbaarheid van de kaders in de praktijk in augustus 2020 is voorgelegd aan de gemeenteraad. In het raadsvoorstel wordt hierover het volgende gesteld: "Partners willen naast een degelijk bedrijfsplan ook zekerheid van de kant van de gemeente en commitment van de initiatiefnemer voordat zij financiële toezeggingen doen. Er zijn verschillende partners geweest die in natura hebben bijgedragen aan het traject. Dit is een gebruikelijke gang van zaken bij cofinanciering. De grootste financier moet dan de eerste stap zetten."¹⁰³ Hierbij is echter geen voorstel gedaan om de kaders te veranderen, maar is voorgelegd om extra budget vrij te maken om BRAK! verder op de kaart te zetten. Het heroverwegen van het kader heeft niet expliciet plaatsgevonden. De werkbaarheid van het kader met betrekking tot het eigenaarschap is in oktober 2020 in het collegeadvies rond het *go*-/no *go*-moment aan de raad kenbaar gemaakt. De organisatie geeft hierbij aan dat het toen ook pas bekend werd dat de beoogde exploitant de kaders rond eigenaarschap niet werkbaar achtte.¹⁰⁴ Het expliciet terugkoppelen van de werkbaarheid van de kaders en een gesprek over het mogelijk bijstellen van deze kaders, heeft dus onvoldoende plaatsgevonden. Al geeft de organisatie aan dat zij niet weet in hoeverre het mogelijk zou zijn geweest om de kaders nog expliciet te wijzigen.¹⁰⁵

Daarnaast is het Pieter Vermeulen Museum niet op tijd aangehaakt bij het project. Dit is terug te zien in de soms stoeve verhouding tussen de gemeente en het museum. Zo was het museum kritisch op de beschikking van de

¹⁰⁰ Risicodossier, d.d. 31 januari 2020.

¹⁰¹ Risicodossier, d.d. 13 februari 2020.

¹⁰² Risicodossier, d.d. 20 juli 2020.

¹⁰³ Raadsvoorstel 'Doorontwikkelen samenwerking BRAK!/PVM', d.d. 18 augustus 2020.

¹⁰⁴ Ambtelijk wederhoor, d.d. 18 november 2021

¹⁰⁵ Ambtelijk wederhoor, d.d. 18 november 2021.



subsidie voor het museum aan BRAK!¹⁰⁶ en het concept voor BRAK!, zoals gepresenteerd in 2016.¹⁰⁷ Daarnaast komt in de interviews naar voren dat de insteek van het vorige college zou zijn geweest om het Pieter Vermeulen Museum na verloop van tijd uit te faseren, wat de relatie tussen het museum en de gemeente ook niet heeft geholpen. Dit is later veranderd naar een situatie waarbij het museum in BRAK! zou worden geïncorporeerd.

Ook de archivering en dossiervorming waren bij dit project nog onvoldoende ontwikkeld. In de interviews komt naar voren dat het lastig was om informatie op te halen uit het dossier, wat vooral voor verwarring kon zorgen bij nieuwe projectleden. Het dossier vanuit 2017 is hierbij ook niet omgezet in de nieuwe mappenstructuur terwijl dit wellicht helderheid had kunnen bieden. Daarnaast is het dossier rond de historische kosten ook niet voldoende duidelijk. In het overzicht zijn de kosten niet altijd een-op-een te koppelen aan de resultaten. Dit zou zijn bemoeilijkt door de onduidelijke administratie van het project. Het afleggen van verantwoording en het controleren van het project wordt hierdoor lastiger.

3.2. Praktijk van projectsturing project 2, herinrichting Van den Vondellaan

3.2.1. Uitvoering van het project

Fasering

Vanuit de maatstaf voor projectmatig werken is een aantal fasen te onderscheiden binnen projecten: de initiatiefase, de definitiefase, de ontwerpfase, de voorbereidingsfase, de uitvoeringsfase en de nazorgfase.

Voor het project Van den Vondellaan wordt niet gewerkt met een projectopdracht. In de interviews komt naar voren dat dit voor kleinere projecten niet wordt gedaan. Er is wel gewerkt met een checklist. Doordat er geen projectopdracht is vastgelegd, zijn er geen doelen vastgelegd per fase. Wel zijn er twee fasen duidelijk te onderscheiden: 1) de ontwerpfase, waarin wordt gesproken met omwonenden en gebruikers. In deze fase wordt het ontwerp ook ter vaststelling voorgelegd aan het college en 2) de uitvoeringsfase. Hierbij wordt gewerkt met een aannemer, waarmee duidelijke afspraken zijn gemaakt over planning en budget.

Het project heeft tijdens de ontwerpfase vertraging opgelopen. Tijdens deze fase kwam naar voren dat een rotonde opnieuw moest worden ontworpen omdat deze niet meer voldeed aan de verkeersveiligheid.¹⁰⁸ In de interviews komt naar voren dat uiteindelijk het besluit is genomen om het project een jaar op te schuiven, van de zomer van 2019 naar de zomer van 2020. Dit besluit is genomen om het project te kunnen uitvoeren in de zomervakantie en zo de hinder voor omwonenden zoveel mogelijk te beperken.

De uiteindelijke uitvoering van het project is opgedeeld in vier fasen:¹⁰⁹

- Voorbereidende fase 15 juni tot en met 21 juni
- Fase 1 Van den Vondellaan 2 t/m 44: 22 juni tot en met 24 juli
- Fase 2 Rotonde tot tunnelbak: 27 juli tot en met 21 augustus
- Plaatsen bomen December 2020

Uit interviews komt naar voren dat deze planning is behaald. Het project is binnen budget gebleven, al is het budget wel verhoogd ten behoeve van de vernieuwde rotonde.

¹⁰⁶ Brief PVM n.a.v. subsidies BRAK!, d.d. juli 2017.

¹⁰⁷ Brief PVM n.a.v. concept BRAK!, d.d. 8 april 2016.

¹⁰⁸ Collegevoorstel 'Vaststellen ontwerp groot onderhoud Van den Vondellaan', d.d. 14 april 2020.

¹⁰⁹ Planning Van den Vondellaan, d.d. 14 mei 2020.



Taken, rollen en de invulling hiervan

Binnen het project Van den Vondellaan wordt een aantal functies toebedeeld. Hierbij zijn voor de taken van de wethouder, de ambtelijk opdrachtgever en de projectleider algemene kaders gesteld¹¹⁰:

Functie	Verantwoordelijkheden
Directievoerder	<ul style="list-style-type: none">- Primair contact met uitvoerder- Toezicht op uitvoerder
Hoofduitvoerder	<ul style="list-style-type: none">- Uitvoering van het project
Wethouder	<ul style="list-style-type: none">- Zorgdragen voor het terugkoppelen/adviseren aan het college- Verwerven van draagvlak in het college- Creëren van ruimte voor de ambtelijk opdrachtgever om te opereren- Communicatie richting de raad
Ambtelijk opdrachtgever	<ul style="list-style-type: none">- Toezien op totstandkoming van concreet projectplan- Verantwoording afleggen aan de bestuurlijk opdrachtgever- Voorzitter van de stuurgroep- Beschikbaar stellen van adequate bemensing en middelen- Verwerven van draagvlak in de ambtelijke organisatie- Toetsen van kwaliteit van het eindproduct- Advisering aan bestuurlijk opdrachtgever
Projectleider	<ul style="list-style-type: none">- Opstellen van het projectplan- Plannen, verdelen en bewaken van alle activiteiten- Beheersing van planning en budget- Beslispunten voorleggen aan ambtelijk opdrachtgever- Bij afronding het resultaat overdragen aan de ambtelijk opdrachtgever

Bij dit project is gewerkt met een directievoerder die het primaire contact is voor de uitvoerder/aannemer en verantwoordelijk is voor het toezicht hierop. In de interviews komt naar voren dat sturing op dit project voornamelijk gebeurt door de projectleider, ook vanwege de routinematige aspecten van het project. De ambtelijk opdrachtgever en de wethouder zijn minder direct betrokken; de projectleider coördineert met de directievoerder en hakt knopen door. Bij escalatie, zoals vertragingen, wordt wel gestuurd door de ambtelijk opdrachtgever en waar nodig door de wethouder. Er zijn bij dit project geen momenten van afstemming met de ambtelijk opdrachtgever afgesproken, en de sturing door de ambtelijk opdrachtgever in dit project vindt meer zijdelings plaats. Wel is afgesproken dat het bestuur twee- tot driemaandelijks een rapportage krijgt over de voortgang op projecten.

Projectadministratie, archivering en dossiervorming

In dit project is gebruikgemaakt van de mappenstructuur, al zijn er relatief weinig documenten geproduceerd. Zo zijn de enige kaders gesteld in het collegevoorstel, waarna intern ook een ramingsdossier en een startnotitie zijn gemaakt. De rapportage rondom het project richting de raad vindt primair via de jaarstukken plaats; intern bestaat er een budgetmemo op basis van de bestedingen van de aannemer. Rapportages richting het college vinden plaats middels de meer algemene voortgangsrapportages over projecten die voor het college worden geproduceerd. Van twee overleggen in het kader van het project, beide met de uitvoerder, zijn verslagen gemaakt.

Omgang met risico's

Voor het project zijn geen financiële risico's geïnventariseerd bij de kaderstelling. Ook het aanvragen van budget middels subsidies is niet gezien als een risico. In de interviews komt naar voren dat dit vooral een resultaat is van de heldere randvoorwaarden die de provincie stelt, waardoor het voor en tijdens het project redelijk duidelijk is of subsidie zal worden verleend. Ook wordt er met subsidies rekening gehouden binnen de budgetten. Gedurende het project heeft zich wel een risico voorgedaan, namelijk de rotonde die opnieuw ontworpen moest worden. Dit risico is niet vooraf geïdentificeerd. In de interviews komt naar voren dat dit vooral het resultaat was van de late aanhaking van de afdeling Verkeer bij het project, waardoor het in 2019 niet voldoende duidelijk was dat de rotonde niet voldoende verkeersveilig was. De omgang met dit risico, het herontwerpen van de rotonde en het

¹¹⁰ Memo 'Rolbeschrijvingen bij projecten', d.d. 25 augustus 2010.



uiteindelijke uitstel van het project, hebben verder geen financiële risico's opgeleverd. Daarnaast komt in de interviews naar voren dat er tijdens het project enkele klachten waren van inwoners rond de omlidingsen, maar hier is door de projectleider op geacteerd.

3.2.2. Analyse uitvoering project 2, herinrichting Van den Vondellaan

Het project voor de herinrichting van de Van den Vondellaan lijkt, afgezien van het herontwerp van de rotonde, volgens de vastgestelde kaders te zijn verlopen. Aangezien dit een routinematig project betreft, is de lage mate van kaderstelling en risicoanalyse voldoende. Mogelijk had bij een strakkere voorbereiding, waarbij langer de tijd wordt genomen en meerdere afdelingen worden aangehaakt om het ontwerp/plan te beoordelen, de vertraging voorkomen kunnen worden. De vertraging *an sich* heeft echter geen financiële risico's opgeleverd voor het project. De omgang met risico's en de wijze van dossiervorming en archivering zijn voor routinematige projecten ook voldoende.

In de interviews komt naar voren dat deze manier van werken door de betrokkenen als prettig wordt ervaren en dat de korte lijnen binnen de gemeente ervoor zorgen dat eventuele problemen snel kunnen worden aangekaart bij de ambtelijk opdrachtgever of de wethouder. De wijze van communicatie en de rolverdeling lijken dus ook voldoende te zijn voor dit project. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat niet alle projectleiders binnen de gemeente deze korte lijnen hebben, waardoor dit wellicht niet binnen elk vergelijkbaar project voldoende is wat betreft sturing.

3.3. Praktijk van projectsturing project 3, transitieproject sociaal domein – hulp bij huishouding

3.3.1. Uitvoering van het project

Fasering

In de voorbereiding van de aanbesteding wordt de volgende planning en fasering benoemd:

- Voorbereidingsfase Oktober 2019-19 mei 2020
- Aanbestedingsfase 20 mei 2020-eind september 2020
- Uitvoeringsfase Ingangsdatum overeenkomst 1 oktober 2020 (implementatiefase tot 1 januari 2021)
- Start uitvoering 1 januari 2021

Hierna wordt per fase beschreven hoe de uitvoering is verlopen.

Voorbereidingsfase

In de voorbereidingsfase is bekeken hoe de aanbesteding het beste in de markt kon worden gezet. Hiertoe worden diverse overleggen georganiseerd om wensen en uitgangspunten te inventariseren en wordt externe expertise ingeschakeld om meer kennis van de markt en kostprijzen te vergaren. Daartoe is onder andere een extern onderzoek naar kostprijzen uitgevoerd. Hiertoe heeft op 20 januari 2020 een 'bijeenkomst huishoudelijke hulp' met de huidige zorgaanbieders plaatsgevonden. Het externe bureau heeft advies uitgebracht over een reëel tarief 2021 voor huishoudelijke hulp en hoe deze tarieven geïndexeerd kunnen worden, zodat ze ook reëel zijn na 2021.

Naast een kostprijsonderzoek is er een marktconsultatie uitgevoerd. De gemeenten hebben Stichting Rijk, een externe samenwerkingspartner met kennis van de markt en inkoop- en aanbestedingstrajecten, om advies gevraagd over de vormgeving van het inkooptraject, de te stellen eisen en de gunningsmethodiek. Er wordt gekozen voor een *open house*-constructie bij de aanbesteding. Bij een *open house*-constructie wordt met alle partijen die aan de door de gemeente gestelde voorwaarden voldoen, een overeenkomst gesloten. Een alternatief is om te kiezen voor een aanbesteding in de vorm van een overheidsopdracht. Hierbij wordt met een of meerdere partijen een overeenkomst



gesloten die aan de hand van vooraf gestelde gunningscriteria de inschrijving met de Beste Prijs Kwaliteit Verhouding (BPKV) hebben gedaan. Hierbij wordt vooraf het aantal aanbieders vastgesteld. De gemeente zien echter een voordeel in het contracteren van zoveel mogelijk partijen die aan de criteria voldoen – vooral, gelet op de stijgende vraag naar hulp bij huishouden. Om te voorkomen dat zich partijen inschrijven die het contract niet goed zouden kunnen uitvoeren, worden er diverse geschiktheidseisen gesteld. In deze aanbesteding worden geschiktheidseisen gesteld met betrekking tot de beroepsbevoegdheid, financiële en economische daadkracht, bedrijfsaansprakelijkheidsverzekering, technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid (aan de hand van referenties). Daarnaast worden er minimumeisen gesteld, bijvoorbeeld het voldoen aan de geldende wet- en regelgeving en alle van toepassing verklaarde onderliggende regelgeving en beleidsregels, het beschikken over verschillende verklaringen en registraties, het beschikken over kwaliteitskeurmerken en het hebben van kennis van de sociale kaart van de regio IJmond.

Vervolgens is aan de hand van het bovenstaande een inkoopstrategie geformuleerd en zijn er aanbestedingsdocumenten opgesteld. Beide zijn voor akkoord voorgelegd aan het college.^{111 112}

Deze fase is afgerond binnen de geraamde planning. De betrokken ambtenaren en de bestuurder kijken met tevredenheid terug op deze fase. Daarbij wordt vooral benoemd dat er in deze fase veel voorbereidingen zijn getroffen om het latere proces goed te laten verlopen, bijvoorbeeld door de juiste eisen te stellen waaraan aanbieders moeten voldoen om te voorkomen dat er te veel aanbieders voldoen aan de criteria, waar vervolgens een contract mee zou moeten worden afgesloten volgens de *open house*-constructie.

Aanbestedingsfase

Na het akkoord op de inkoopstrategie en de aanbestedingsdocumenten is de aanbesteding in de markt gezet. Dit heeft geresulteerd in negen inschrijvingen. Aan twee van de ingeschreven partijen is geen contract gegund omdat zij niet alle verplichte stukken hadden aangeleverd. Een partij is in eerste instantie afgewezen om dezelfde reden maar achteraf, na overleg met de jurist van Stichting RIJK, bleek dat dit het gevolg zou kunnen zijn van een technische fout. Aan deze partij is later alsnog een contract gegund. De contracten zijn ondertekend op 1 oktober, waarna op 1 januari de contracten zijn ingegaan.

Uitvoeringsfase

In de periode tussen het ondertekenen van de contracten en de daadwerkelijke ingang van de contracten, waren er diverse momenten waarop consultants zijn geïnformeerd over en getraind op het nieuwe normenkader waarmee wordt gewerkt. In de interviews komt naar voren dat het even duurt voordat wijzigingen doorsijpelen naar de werkvloer. Dit heeft zich vooral geuit in vragen vanuit de consultants; deze komen onder andere naar voren bij de evaluaties. In februari en maart was er een tussenevaluatie en in de komende periode vindt er een grotere evaluatie plaats van het proces en de uitvoering. De knelpunten die hieruit naar voren komen, worden meegenomen voor de volgende aanbesteding.

Taken, rollen en de invulling hiervan

Het projectteam voor de aanbesteding hulp bij huishouding is als volgt samengesteld.

Functie	Rol	Organisatie
Contractmanager		IJmond
Contractmanager		IJmond
Beleidsadviseur		Gemeente Beverwijk
Beleidsadviseur		Gemeente Beverwijk
Beleidsadviseur		Gemeente Heemskerk

¹¹¹ Besluitenlijst B&W-vergadering, d.d. 14 april 2020.

¹¹² Besluitenlijst B&W-vergadering, d.d. 12 mei 2020.



Beleidsadviseur		Gemeente Velsen
Juridisch adviseurs		Gemeente Velsen
Inkoper	Procesbegeleider aanbesteding	Stichting RIIK
Inkoper	Procesbegeleider aanbesteding	Stichting RIIK

Binnen de samenwerking tussen de gemeente en Stichting RIIK wordt aangegeven dat de gemeente het programma van eisen aanlevert. Ook stelt Stichting RIIK dat *“de primaire verantwoordelijkheid voor een inkooptraject ligt en blijft liggen bij de gemeente. Het is het belang van de gemeente en dus blijft deze volledig aan het stuur. Concreet gezegd neemt de gemeente de meest kritische beslissingen in een inkooptraject. De inkoper van RIIK heeft een belangrijke, maar adviserende rol. De inkoper zal aangeven wanneer een beslissing dreigt te worden genomen die in zijn visie ongunstig is. Maar overnemen van deze beslissingen zal hij niet.”*¹¹³

Concreet is de rolverdeling tussen de gemeente en Stichting RIIK als volgt.

Gemeente

- Ondertekenen inkoopstrategie
- Adviseren over de opzet en de inrichting van de aanbestedingsopdracht (in afstemming met RIIK)
- Opstellen van de inhoudelijke contractdocumenten
- Adviseren over de te hanteren contractvorm
- Adviseren over de inhoud van de contract- en aanbestedingsdocumenten om te komen tot het gewenste resultaat. Hieronder vallen onder meer de volgende werkzaamheden:
 - o Evalueren en toetsen van het huidige contract en inventariseren van eisen en wensen
 - o Doen van aanbevelingen voor de gewenste (toekomstige) situatie
 - o Opstellen inhoudelijke documenten (programma van eisen, contract), inclusief service level agreements (SLA), kritische prestatie-indicatoren (KPI's) en EMVI-criteria (Economisch Meest Voordelige Inschrijving)
 - o Adviseren over beoordelingsmethodiek en opstellen beoordelingsmatrix (in afstemming met RIIK)
 - o Beantwoorden inhoudelijke vragen nota van inlichtingen (Nvl)
- Inhoudelijk beoordelen inschrijvingen
- Paraferen en ondertekenen van overeenkomst

Stichting RIIK

- Opstellen inkoopstrategie, aanbestedingsdocument en conceptovereenkomst
- Adviseren over beoordelings-/gunningsmethodiek
- Publiceren op TenderNed
- Communiceren met Gegadigden en/of Inschrijvers
- Opstellen en verspreiden Nvl 's en beantwoorden inkooptechnische vragen
- Beoordelen offertes op tijdigheid, rechtsgeldigheid, compleetheid en opstellen proces verbaal
- Opstellen gunningsbrief en afwijzingsbrieven
- Voeren van eventuele verificatie- en/of afwijzingsgesprekken

Binnen de gemeente worden de ambtelijk opdrachtgever en de wethouder vooral zijdelings betrokken bij dit soort projecten. Vooral rond voortgangsstappen of bepaalde besluitvormingsmomenten is er een moment van betrokkenheid, al is dit niet van tevoren strak vastgelegd in afspraken. De ambtelijk opdrachtgever en de wethouder worden ook betrokken bij de evaluatiemomenten van het project.

¹¹³ Procedurehandboek Stichting RIIK.



Ook wat betreft het contact met de gemeenteraad zijn er geen afspraken gemaakt. De raad is betrokken op het moment dat hij een besluit moeten nemen, bijvoorbeeld rond het invoeren van de *open house*-constructie, maar dit was een hamerstuk. De aanbesteding is verder een collegeaangelegenheid. In de interviews komt wel naar voren dat de raad wordt geïnformeerd op aangeven van de portefeuillehouder, middels sessies of collegeberichten. Raadsleden geven desgevraagd aan dat deze manier van informeren bij kleinere projecten voldoende is.

Projectadministratie, dossiervorming en archivering

In de interviews komt naar voren dat er bij het project is gewerkt met de mappenstructuur; dit kan inzicht bieden in het dossier. Er ligt niet voor elke fase een document waarmee het dossier kan worden overzien. In de interviews komt naar voren dat dit dossier wel is in te zien, maar dat dit niet altijd makkelijk is, vooral rond de overdrachtsfasen.

Omgang met risico's

In dit traject is vooraf een aantal risico's benoemd rondom de aanbesteding:

- Het risico op het niet kunnen sluiten van nieuwe overeenkomsten waardoor de gemeente inwoners op grond van de Wmo geen hulp bij het huishouden kunnen bieden
- Het oplopen van vertraging in het aanbestedingstraject door de coronacrisis

Beide risico's (en de beheersmethoden) staan benoemd in §2.4.3. In de latere fasen worden de risico's niet meer zo expliciet benoemd en op papier gezet.

Dat wil niet zeggen dat er niet geanticipeerd wordt op mogelijke risico's. Dit gebeurt op een meer impliciete wijze. Daarbij valt te denken aan het markt- en kostprijsonderzoek dat in de voorbereidingsfase is uitgevoerd waarmee het risico dat het aanbestedingsproces mislukt omdat de aanbesteding niet goed aansluit op de markt en er discussies ontstaan met aanbieders over prijzen, wordt vermindert. Verder is advies ingewonnen van een instantie met veel kennis en expertise van de markt en aanbestedingstrajecten om ervoor te zorgen dat de juiste eisen en voorwaarden bij de aanbesteding worden gesteld. Dat vermindert het risico dat het aanbestedingsproces vertraging oploopt of dat er niet conform wetgeving wordt gehandeld. Door deze partij te laten adviseren over onder andere de op te stellen kwaliteitseisen, wordt het risico dat er met ongeschikte aanbieders een contract wordt afgesloten vermindert.

3.3.2. Analyse uitvoering project 3, transitieproject sociaal domein – hulp bij huishouding

Het project Hulp bij huishouding (Hbh) is op een meer impliciete wijze projectmatig aangepakt. Stichting RIJK zet het proces hierbij op. Hoewel er taakverdelingen, risico's en dossiers worden vastgesteld, gebeurt dit niet op basis van een vast stramien. Wat betreft het resultaat van het project, de kosten, de planning en de risico's, lijkt dit geen problemen op te leveren. Dit kan vooral het gevolg zijn van de samenwerking met Stichting RIJK, die ook zorgt voor de expertise en de contractmanagers. Echter, binnen de organisatie kan deze meer impliciete manier van projectsturing zorgen voor een situatie waarin verwarring of inefficiëntie ontstaat doordat dossiers of taakverdelingen niet helder zijn, waardoor het niet voor iedereen duidelijk is wat er al is gebeurd en wie zaken oppakt. In de interviews komt naar voren dat er weinig documenten ten grondslag liggen aan de verschillende fasen, in het bijzonder de overdrachtsfasen. Medewerkers die later instromen in het project of ambtenaren die meer zijdelings betrokken zijn bij het proces, hebben hierdoor minder inzicht in het proces en de voortgang hiervan. Hierin zijn dus nog slagen te maken. Daarmee is al een begin gemaakt middels het strakker projectmatig werken in het sociaal domein en het opzetten van een draaiboek voor aanbestedingstrajecten.

3.4. Toetsing aan de hand van het normenkader – praktijk van projectsturing

- Groen** Aan de vastgestelde norm wordt geheel voldaan.
- Oranje** Aan de vastgestelde norm wordt gedeeltelijk voldaan.
- Rood** Aan de vastgestelde norm wordt niet voldaan.



Indicator	Gehanteerde Norm
Praktijk van projectsturing	<p>Er wordt projectmatig gewerkt, met een duidelijke fasering.</p> <p>De rollen van raad en college zijn helder beschreven.</p> <p>Het projectmatig werken wordt adequaat ondersteund door een goede projectadministratie.</p> <p>Er is sprake van een goed risicobeheerssysteem waarbij de afgesproken beheersmaatregelen worden getroffen.</p> <p>Doelen worden tussentijds voldoende en juist geëvalueerd en bijgesteld.</p> <p>Er is sprake van adequate archivering en dossiervorming.</p> <p>De organisatie behoudt de regie op uitvoerende werkzaamheden bij externe samenwerkingen.</p> <p>Verantwoordelijkheden zijn duidelijk vastgelegd.</p> <p>De kwaliteit van het proces is effectief en efficiënt.</p>

De mate waarin projectmatig wordt gewerkt, wisselt tussen projecten; er is niet altijd een duidelijke fasering te onderscheiden. Daarmee is aan de eerste norm gedeeltelijk voldaan. Hierbij zijn geen duidelijke rollen voor de raad en het college aangegeven. Zo worden het college en de raad betrokken waar dat nodig wordt geacht, maar hierover zijn nauwelijks tot geen duidelijke afspraken gemaakt. Daarmee is aan de tweede norm niet voldaan. Echter, dit wordt niet per se als een probleem ervaren door de ambtelijke en de bestuurlijke organisatie. Raadsleden geven aan dat deze manier van informatievoorziening voldoende is bij kleinere projecten, waarbij wordt vertrouwd op de inzichten van de portefeuillehouders. Raadsleden geven wel aan dat het maken van strakke informatieafspraken voor grotere projecten wenselijk zou zijn, waarbij de raad duidelijk zou moeten aangeven welke informatie hij wenst te ontvangen en op welk detailniveau.

Bij projecten wordt wisselend gewerkt met projectadministraties. Zo zijn rapportages of budgetbestedingen niet altijd voorhanden of zijn de kosten bijvoorbeeld niet een-op-een te koppelen aan activiteiten. Daarmee is aan de derde norm niet voldaan. Wat betreft het risicomanagement wordt er wel gesproken over risico's en maatregelen, maar deze worden over het algemeen niet gevat in een expliciete risicoanalyse, tenzij de projectleider of de ambtelijk opdrachtgever dit heeft bepaald. Daarmee is aan de vierde norm niet voldaan.

Een tussentijdse evaluatie en bijstelling van doelen gebeurt wanneer er voor een nieuwe fase een projectopdracht wordt opgesteld. Bij kleinere projecten vinden tussentijdse evaluaties op een meer impliciete basis plaats, zonder hiervoor bijvoorbeeld een moment in te plannen. Daarmee is aan de vijfde norm gedeeltelijk voldaan. De archivering en dossiervorming gebeuren op dit moment via een mappenstructuur en dit levert meer structuur op. Daarbij moet de nuance worden gemaakt dat dossiers in overdrachtsfasen niet altijd voldoende helder zijn. Daarmee is aan de zesde norm gedeeltelijk voldaan.

De organisatie houdt in principe de regie op de uitvoerende werkzaamheden bij externe samenwerkingen, bijvoorbeeld door met een directievoerder of met evaluaties te werken gedurende de uitvoering. Daarmee is aan de zevende norm voldaan. Hierbij moet de nuancering geplaatst worden dat de gemeente niet altijd voldoende aanhaking zoekt met externe partners gedurende projecten, waarmee de regie tijdens de uitvoering wellicht zou kunnen verslechteren. Voor projecten zijn over het algemeen duidelijke rol- en taakverdelingen gemaakt. Echter, het is binnen de taakverdelingen - vooral voor medewerkers die later instromen - niet altijd duidelijk wie welke taak oppakt doordat deze verdeling soms meer impliciet plaatsvindt binnen de projectteams. Daarmee is aan de achtste norm gedeeltelijk voldaan.

Al met al verlopen projecten in de gemeente in principe effectief en efficiënt, maar dat gebeurt niet altijd door een gestructureerd en systematische organisatiebrede aanpak. Wel gebeurt dit door bijvoorbeeld sterke projectleiders, opgebouwde ervaring of steun van externe partners. Er zijn verbetermogelijkheden, zoals het werken met een standaard risicosysteem voor grotere projecten en een duidelijke rol voor college en raad. Ook de archivering en dossiervorming en tussentijdse evaluaties, gekoppeld aan een sterkere mate van projectmatig werken, zouden het proces verder kunnen optimaliseren en wellicht minder afhankelijk maken van de persoonlijke invulling van projecten. Daarmee is aan de laatste norm gedeeltelijk voldaan.



4. Positie van de raad

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de positie van de raad in grote projecten. Aangezien al kort op de rol van de raad is ingegaan in het hoofdstuk 3 (praktijk van projectsturing), schetst dit hoofdstuk vooral een kort algemeen beeld van de positie van de raad bij projecten. Hierbij wordt § 4.1 beschrijvend gekeken naar de kaderstelling door de raad (in navolging van hoofdstuk 1) en de informatievoorziening aan de raad (§4.2). Per paragraaf wordt een analyse gedaan, mede op basis van input vanuit de raadsessie. Ten slotte vindt een toetsing plaats aan de hand van het normenkader (§4.3).

4.1. Kaderstelling door de raad

4.1.1. Kaderstelling

Zoals al naar voren gekomen in hoofdstuk 1, heeft de gemeenteraad geen vaste kaders opgesteld voor grote projecten. Ten eerste heeft de gemeenteraad geen classificatie voor grote projecten. Projecten worden meer impliciet als 'groot' aangevlogen, bijvoorbeeld door een groot budget, grote impact op de gemeente of door politieke factoren. Aan deze impliciete classificatie zijn geen vaste kaders gekoppeld, bijvoorbeeld rond budgetmarges, tijds marges of informatievoorziening.

Bij de zogenaamde A-thema's is de raad wel proactiever betrokken, net zoals inwoners en stakeholders. Hieronder vallen onder andere de impulsprojecten vanuit de Visie op Velsen 2025 (zoals BRAK!), de klimaatagenda en de omgevingsvisie.¹¹⁴ Op deze thema's wordt de raad ook extra geïnformeerd (zie ook §4.2.1). Raadsleden geven wel aan dat er voor de impulsprojecten geen vaste kaders zijn gesteld. Binnen de Visie op Velsen 2025 is geld vrijgemaakt op basis waarvan het college projecten heeft aangewezen. De plannen hiervoor zijn in een later stadium vastgelegd, samen met de kaders vanuit de gemeenteraad.

Voor grote thema's of thema's waarbij wordt samengewerkt met andere gemeenten of provincies, zijn daarnaast over het algemeen ook richtlijnen beschikbaar. Bij aanbestedingen kan de gemeenteraad bijvoorbeeld beschikken over een model voor een verordening. Voor thema's als de Omgevingswet is de gemeenteraad gebonden aan de wetgeving, waarmee een aantal kaders wordt voorgelegd.

In de interviews komt naar voren dat de bedrijfsvoering vooral wordt gezien als een taak van het college. De raad acht het niet noodzakelijk om in sterke mate betrokken te worden bij de bedrijfsvoering, wat ook duidelijk wordt uit het feit dat de raad niet betrokken was bij het implementeren van projectmatig werken in de gemeente.

4.1.2. Analyse – kaderstelling

Binnen de gemeente Velsen bestaan er geen vaste kaders voor de aanpak van grote projecten. Raadsleden geven aan dat de kaders per project sterk kunnen verschillen en dat ze ook niet altijd voldoende houvast bieden. Raadsleden geven wel aan dat de raad voldoende inhoudelijke kennis moet hebben van een onderwerp om goede, werkbare kaders op te kunnen stellen.

¹¹⁴ Begroting 2020-2023, gemeente Velsen.



Voor raadsleden is het duidelijk dat een project zich zodanig kan ontwikkelen dat de kaders moeten worden aangepast. Raadsleden geven aan dat deze wijzigingen niet altijd expliciet worden teruggekoppeld aan de raad, maar dat dit meer impliciet gebeurt.

Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat de kaders behapbaar en uitvoerbaar moeten zijn. Zo zouden er marges kunnen worden vastgesteld rond planning of budget, waarbij pas bij een relevante overschrijding dient te worden teruggekoppeld aan de raad. Bij een significante ontwikkeling of een wijziging in de kaders zou de raad expliciet moeten worden betrokken.

4.2. Informatievoorziening aan de raad

4.2.1. Informatievoorziening

Voor kleinere projecten worden weinig tot geen afspraken gemaakt over informatievoorziening. De raad wordt voor deze projecten geïnformeerd via de planning- en controlcyclus. Ook kan de raad worden geïnformeerd op het moment dat hij een besluit dient te nemen, bijvoorbeeld voor budgetverhoging of het wijzigen van een verordening. Verdere informatievoorziening aan de raad vindt impliciet plaats, waarbij het college de raad informeert op het moment dat dat noodzakelijk wordt geacht.

Bij grotere projecten worden wel kaders gesteld, net als bij A-thema's. Deze kaders zijn vooral gericht op momenten in de tijd waarop de raad geïnformeerd moet worden, bijvoorbeeld een afspraak dat de raad elke drie maanden een voortgangsrapportage ontvangt. Naast de gestelde kaders wordt de raad bij grotere projecten ook op andere manieren geïnformeerd, op initiatief van de organisatie, bijvoorbeeld middels raadssessies, presentaties of raadsbezoeken.

4.2.2. Analyse – informatievoorziening

Raadsleden geven aan dat de raad in principe voldoende en op tijd wordt geïnformeerd. Zo zou de wijze waarop over kleinere projecten wordt gerapporteerd en geïnformeerd, voldoende zijn voor de raad. Raadsleden spreken hierbij het vertrouwen uit in de bestuurlijke en de ambtelijke organisatie om de raad waar noodzakelijk te informeren. Ook stellen raadsleden dat de kaders die voor specifieke projecten en voor de A-thema's worden gesteld, voldoende zijn.

De raad stelt echter geen kaders voor de aspecten waarop zij geïnformeerd wenst te worden, bijvoorbeeld de besteding van budget of het verloop van samenwerkingen met externe partners. De raad kan dan ook niet expliciet sturen op deze aspecten van een project. Dit is vooral een risico wanneer het project vastloopt op een bepaald aspect maar dit geen onderdeel is van de vaste rapportages aan de raad.

Daarnaast wordt er niet structureel en expliciet teruggekoppeld naar de raad over de werkbaarheid van kaders, ook niet als deze in het gedrang komen of niet uitvoerbaar zijn in de praktijk. De sturingsmogelijkheden kunnen daardoor worden beperkt. Het gesprek over kaders vindt nog onvoldoende plaats, al zou dit kunnen worden gezien als onderdeel van de actieve informatieplicht van het college.

Twee specifieke aspecten waar raadsleden nog onvoldoende zicht op hebben, zijn de risico's en de alternatieven voor een besluit. De risico's worden niet altijd structureel opgenomen in de raadsbesluiten of reflecteren onvoldoende op de externe factoren die van invloed kunnen zijn op een project. Daarnaast zouden aangedragen alternatieven niet altijd voldoende keuzeruimte bieden aan de raad. Hierdoor kan het gevoel ontstaan dat de raad alleen nog maar mee kan in een voorstel van het college.



De raad heeft dus voor specifieke projecten wel aangegeven wanneer hij geïnformeerd wil worden, maar niet waarover hij geïnformeerd wil worden. Daarmee zijn de sturingsmogelijkheden mogelijk niet voldoende voor de raad om tijdig te corrigeren en te sturen.

4.3. Toetsing aan de hand van het normenkader – positie van de raad

Groen Aan de vastgestelde norm wordt geheel voldaan.

Oranje Aan de vastgestelde norm wordt gedeeltelijk voldaan.

Rood Aan de vastgestelde norm wordt niet voldaan.

Indicator	Gehanteerde norm
Positie van de raad	Informatievoorziening aan de raad is juist, volledig en tijdig. De raad is voldoende kritisch op het verbeteren van de bedrijfsvoering. De raad stelt reële eisen aan de bedrijfsvoering.

De gemeenteraad is op dit moment niet in sterke mate betrokken bij de kaderstelling op projecten, los van grotere projecten en de A-thema's. Het zou echter wenselijk zijn dat de raad zich buigt over grote projecten en de betrokkenheid daarin, bijvoorbeeld door een classificatie voor grote projecten op te stellen. Deze classificatie kan zijn berust op aspecten zoals impact op de samenleving, looptijd of budget. Aan deze classificatie kunnen momenten van informatievoorziening worden gekoppeld, naast ontwikkelingen die worden gemeld aan de raad.

De raad geeft bij grotere projecten aan wanneer hij geïnformeerd wil worden. Hierbij wordt echter niet bepaald waarover de raad precies geïnformeerd wil worden. Doordat de raad hier geen expliciete kaders voor meegeeft, kunnen de sturingsmogelijkheden van de raad verminderen. Zo wordt over de werkbaarheid van kaders nog onvoldoende geïnformeerd, en heeft de raad onvoldoende inzicht in risico's en alternatieven.

De informatie die de raad ontvangt is tijdig, volledig en juist, maar het is de vraag of deze informatie de raad daadwerkelijk in staat stelt om te corrigeren en te sturen. Daarmee is aan deze norm gedeeltelijk voldaan.

De bedrijfsvoering van de gemeente staat (terecht) in principe niet op de agenda van de gemeenteraad.¹¹⁵ In de interviews blijkt dat er geen wens bestaat vanuit de raad om strakker betrokken te worden bij de bedrijfsvoering. De verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de bedrijfsvoering ligt bij het college en de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris en het college hebben dan ook de verantwoordelijkheid om reële eisen te stellen aan de organisatie. Aangezien de bedrijfsvoering niet op de agenda van de raad staat, en dit in principe ook niet nodig is, is aan de tweede en de derde norm voldaan. Bij grotere projecten die van invloed zijn op de bedrijfsvoering en ook maatschappelijke impact hebben, zoals digitaliseringsprojecten, zou de raad wel kunnen besluiten haar betrokkenheid te vergroten. De raad zou kunnen besluiten om digitaliseringsprojecten of andere ICT-projecten als A-thema te duiden, zodat de raad sterker betrokken kan worden. Hiervoor dienen de gemeentesecretaris en het college voldoende ruimte te bieden.

¹¹⁵ VNG, 'Raadgever Samen Organiseren', <https://vng.nl/artikelen/raadgever-samen-organiseren>.



5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt een aanzet gedaan voor de conclusies en aanbevelingen. Dit onderzoek kijkt ook naar het lerend vermogen van de organisatie. In 2008 is een onderzoek gedaan naar het project Oude Pontweg. Uit dit onderzoek is een aantal aanbevelingen voortgekomen rond de sturing op grote projecten. De mate waarin opvolging is gegeven aan de aanbevelingen wordt uiteengezet in §5.1, waarbij ook de norm rond het aspect 'lerend vermogen' wordt getoetst. In §5.2 wordt de hoofdconclusie van dit onderzoek uiteengezet, waarna per organisatieonderdeel (raad, college en ambtelijke organisatie) een aantal deelconclusies wordt geformuleerd. Vervolgens worden in §5.3 de aanbevelingen geformuleerd.

5.1. Lerend vermogen

Een van de onderdelen van dit onderzoek is het lerend vermogen van de gemeente. De normen in dit onderzoek zijn in grote mate een vertaling van de aanbevelingen uit het onderzoek naar de Oude Pontweg. In deze paragraaf wordt voor elke aanbeveling kort toegelicht in welke mate de kaders zijn opgevolgd, waarna een toetsing plaats kan vinden op het normenkader.

5.1.1. *Lerend vermogen*

1. *Zorg als gemeenteraad voor heldere kaders.*

De gemeenteraad heeft geen algemene kaders opgesteld voor de aanpak grote projecten. Er wordt wel een aantal kaders gegeven rond de betrokkenheid van de raad voor de A-thema's, maar de raad heeft niet bepaald hoe in het algemeen de sturing op grote projecten moet plaatsvinden en op welke wijze de raad daarbij moet worden betrokken. De aanbeveling is dus deels opgevolgd.

2. *Implementeer projectmatig werken in de gemeente.*

Het projectmatig werken is inderdaad geïmplementeerd in de gemeente. Het projectmatig werken wordt echter niet consistent door de hele gemeente toegepast. Vooral bij kleinere projecten worden vaak alleen bepaalde aspecten van projectmatig werken toegepast. Ook wordt het gedachtegoed nog weinig consistent en organisatiebreed uitgedragen. Het projectmatig werken is daarmee beperkt ingebed in de organisatie. De aanbeveling is dus deels opgevolgd.

3. *Zorg voor adequate ondersteuning door de bedrijfsvoering.*

De bedrijfsvoering voor projecten is verbeterd met de implementatie van de mappenstructuur. Echter, de ondersteuning vanuit de bedrijfsvoering, vooral rond control, is nog niet optimaal. Zo is er geen algeheel overzicht van projecten en is de afdeling Concerncontrol niet aangehaakt op grote projecten. Wel zijn bij projecten financieel adviseurs betrokken, maar hun mate van betrokkenheid varieert per project. De aanbeveling is dus deels opgevolgd.

4. *Zorg voor een duidelijke projectorganisatie.*

De projectorganisatie is verbeterd, met algemene kaders voor de rollen binnen projecten. Ook wordt de rol van ambtelijk opdrachtgever beter belegd in de projectorganisatie. Binnen het sociaal domein wordt ook meer project-



matig gewerkt, waarbij ook een projectleider wordt aangesteld.

Hoewel afspraken tussen de ambtelijk opdrachtgever en de projectleider niet altijd worden vastgelegd, zijn zij door de korte lijnen over het algemeen wel voldoende duidelijk betrokken. De aanbeveling is dus opgevolgd.

5. *Zorg dat de gemeente regie behoudt op externe partners.*

De gemeente behoudt in principe voldoende regie op externe partners, met afspraken over rapportages. Ook worden er bij sommige projecten directievoerders aangewezen die de externe partners monitoren. Ook worden er evaluaties gepland bij aanbestedingen. De aanbeveling is dus opgevolgd.

6. *Breng een scheiding aan in beheer- en ontwikkeltaken.*

Deze aanbeveling was niet van toepassing in de onderzochte cases. Daarmee kan over deze aanbeveling nog geen oordeel worden gegeven.

7. *Ontwikkel adequate archivering en dossiervorming.*

Middels de mappenstructuur wordt duidelijker overzicht gehouden op dossiers en wordt er gearchiveerd. Het is echter wel van belang dat de fasen binnen een project beschreven zijn in de documenten en dat de documenten voldoende inzicht bieden voor de medewerkers. Dit is met name relevant bij wisselingen in functies en voor medewerkers die later instromen in een project. De aanbeveling is dus opgevolgd.

8. *Zorg voor periodieke risicoanalyses.*

De risicoanalyses binnen projecten worden niet altijd vastgelegd in documenten; dit geldt vooral voor kleinere projecten. Een daadwerkelijke periodieke risicoanalyse vindt vaak wel plaats wanneer er een externe projectleider wordt ingehuurd. Risico's zijn echter van belangrijke waarde, vooral wanneer de risico's maatschappelijk of politiek van aard zijn. Het risicomanagement in de gemeente is daarbij organisatiebreed nog beperkt gestructureerd en systematisch ontwikkeld en geïmplementeerd in projecten. De aanbeveling is dus niet opgevolgd.

9. *Zorg voor separate informatievoorziening bij grote en meer complexe projecten.*

Bij grote en complexe projecten worden er afspraken gemaakt over informatievoorziening, zoals bij de omgevingsvisie, de klimaatagenda en de impulsprojecten die volgen uit de Visie op Velsen 2025. De aanbeveling is dus opgevolgd. Hierbij moet worden opgemerkt dat het ontbreekt aan gemeenschappelijke afwegingsfactoren waarmee kan worden bepaald wanneer er sprake is van een groot project en dat de afspraken over informatievoorziening per geval worden gemaakt.

10. *Wees als raad kritisch op het verbeteren van de bedrijfsvoering en stel daarbij reële eisen aan de organisatie.*

De raad heeft wat betreft de bedrijfsvoering vertrouwen in het college en de organisatie. Afhankelijk van het dossier, wordt door de raad doorgevraagd om te toetsen of de onderliggende bedrijfsvoering, bijvoorbeeld wat betreft risicomanagement, op orde is.

5.1.2. Toetsing op het normenkader – lerend vermogen

Groen Aan de vastgestelde norm is geheel voldaan.

Oranje Aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan.

Rood Aan de vastgestelde norm is niet voldaan.

Indicator	Gehanteerde norm
Leren	Conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar de Oude Pontweg zijn voldoende terug te zien in projectbeheersing rondom grote projecten.



Zoals naar voren komt in de bovenstaande paragraaf, zijn de meeste aanbevelingen deels of geheel opgevolgd. De aanbeveling om als raad heldere kaders te stellen is onvoldoende opgevolgd, evenals de aanbeveling om periodieke risicoanalyses uit te voeren. Voor een aantal kaders zijn ook nog verschillen te zien in de organisatie tussen projecten. De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar de Oude Pontweg komen dus gedeeltelijk terug in de project-beheersing maar nog niet overal voldoende. Daarmee is aan de vastgestelde norm gedeeltelijk voldaan.

5.2. Conclusies

5.2.1. Hoofdconclusie

Alhoewel de gemeente stappen heeft gezet in de doorontwikkeling van projectmatig werken, is de aanpak van grote projecten binnen de gemeente Velsen nog ontoereikend om als raad de kaderstellende en controlerende rol goed in te kunnen vullen. Daarmee is de sturing op grote projecten onvoldoende efficiënt en effectief.

De aanbevelingen uit het rapport van de Oude Pontweg zijn onvoldoende gebruikt om te leren. Met name de positie van de raad is beperkt versterkt. Raad en college zijn samen niet gekomen tot heldere kaders voor de aanpak van grote projecten. Ook worden over de informatievoorziening voor de raad ten aanzien van grote projecten beperkt afspraken gemaakt en de raad wordt onvoldoende betrokken op het moment dat kaders niet werkbaar blijken.

Er zijn stappen gezet, bijvoorbeeld in het werken met standaard formulieren en in het verbeteren van de archivering en de dossiervorming. Echter, het projectmatig werken is nog sterk persoonsafhankelijk en is daarmee kwetsbaar. De mate waarin projectmatig wordt gewerkt en wordt gewerkt met risicoanalyses, hangt sterk af van de ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer. Ook is er nog een sterk verschil in de mate waarin projecten systematisch projectmatig worden aangepakt tussen de domeinen.

5.2.2. Deelconclusies

Er is geen door de raad vastgesteld kader voor projecten in de gemeente Velsen

Het projectmatig werken in de gemeente was een initiatief van de ambtelijke organisatie. De documenten die hierbij worden gebruikt, i.e. de projectplannen en -opdrachten en de checklist, zijn niet door de raad vastgesteld. Er bestaat dan ook geen handboek voor de aanpak voor grote projecten vanuit de gemeenteraad. In de interviews blijkt dat de raad wel specifieke kaders voor bepaalde projecten heeft vastgelegd, maar dat er voor andere projecten geen standaardkaders beschikbaar zijn. Tevens wordt aangegeven dat deze standaardkaderstelling ook niet per se wordt gezien als een rol voor de raad, maar als een aspect van bedrijfsvoering.

In Velsen bestaat geen classificatie van wat een groot project is

Er is geen classificatie van grote projecten aan de hand van bijvoorbeeld de financiële omvang van een project en/of de risico's die aan een project kunnen kleven. Doordat er geen classificatie bestaat, zijn er ook geen aanvullende eisen die gelden voor grote of risicovolle projecten. Impliciet wordt wel rekening gehouden met een groot of risicovol project. Zo worden er bijvoorbeeld zwaardere projectleiders op dit soort projecten gezet. Echter, er zijn geen specifieke voorschriften, voor bijvoorbeeld risicomanagement, die gelden bij dit soort projecten. Dat maakt de uitvoering hiervan persoonsafhankelijk.

Lessen uit eerdere projecten worden onvoldoende geborgd



Deze lessen worden nu vooral op individueel niveau en op teamniveau onthouden en hierop wordt in nieuwe projecten geanticipeerd; ze worden echter vaak niet opgeschreven en bewaard. Het risico bestaat daardoor dat de lessen op een gegeven moment weer worden vergeten, bijvoorbeeld wanneer medewerkers in dienst treden of naarmate er meer tijd verstrijkt. Een voorbeeld hiervan zijn de lessen uit het project de Oude Pontweg. Er is, voor zover uit de gesprekken en de aangeleverde stukken blijkt, onvoldoende opvolging geweest van de aanbevelingen van het project. Vooral de aanbevelingen rond kaderstelling en risicomangement zijn onvoldoende opgevolgd.

Er vindt beperkt tussentijds expliciete terugkoppeling plaats over de uitvoering van een project

In Velsen wordt de raad beperkt tussentijds geïnformeerd over de uitvoering van een project, ook niet wanneer de kaders van het project in het gedrang komen of wanneer de kaders de realisatie van het project bemoeilijken. Deze beperkte expliciete terugkoppeling beperkt de raad in zijn mogelijkheden om tussentijds en tijdig bij te sturen.

Er is bestuurlijk behoefte aan een beter totaaloverzicht in de stand van zaken van projecten

Een totaaloverzicht wordt door een aantal bestuurders gemist. Door een totaaloverzicht kan snel worden gezien welke projecten goed lopen en kunnen risico's of afwijkingen worden gesignaleerd. Op basis van een totaaloverzicht kan de bestuurder ook sneller inzien of de raad dient te worden geïnformeerd. Binnen het fysiek domein wordt sinds kort gewerkt met een Excel-bestand, maar het bredere overzicht middels een standaardrapportagemethode ontbreekt nog.

Er bestaat een handleiding voor projectmatig werken en er zijn standaardformulieren en checklists, maar er is weinig zicht op of deze organisatiebreed consequent worden toegepast in projecten

Op het intranet van de gemeente Velsen is informatie te vinden over de werkwijze en de elementen van projectmatig werken. Daarnaast kunnen hier formats gedownload worden die als hulpmiddel bij projecten kunnen worden gebruikt om te zorgen voor een duidelijk beeld van onder andere wat het project behelst, tot welk doel dit moet leiden en binnen welke tijd en kosten het gerealiseerd moet worden en om ervoor te zorgen dat aan een aantal belangrijke zaken gedacht wordt, voorafgaand aan de start van een project. Het bovenstaande biedt een goed houvast bij de start en de uitvoering van een project. In de interviews blijkt echter dat er weinig zicht op is óf en in hoeverre dit wordt toegepast en bijgehouden. Zo verklaren sommige medewerkers dat zij deze toolkit altijd hanteren wanneer zij aan een project werken, terwijl andere medewerkers aangeven dit niet altijd te gebruiken of hier alleen bij de start van een project naar te kijken. Meerdere malen is aangegeven dat projectplannen niet altijd geüpdatet worden wanneer het project een nieuwe fase intreedt of bij wijzingen in de uitvoering. Ook is gezegd dat er soms externe expertise op projecten wordt ingezet, waarbij in sommige gevallen gebruik wordt gemaakt van een andere projectmethodiek. Het wel of niet gebruiken van deze werkwijze hangt vooral af van de projectleider; dit wordt niet standaard gemonitord. Ook ontstaat uit de interviews het beeld dat sommige domeinen deze werkwijze meer gebruiken dan andere.

Projecten worden op verschillende wijze uitgevoerd binnen de organisatie, vooral per domein

In de gesprekken blijkt dat er binnen de domeinen van de gemeente op verschillende wijze uitvoering wordt gegeven aan projecten. Er is beperkt onderlinge afstemming tussen domeinen rondom projectmanagement; dit is op initiatief van medewerkers zelf. Gezien de projecten binnen de diverse domeinen verschillen van aard, is het logisch dat ook bijvoorbeeld de checklijsten verschillen. Toch zijn er ook veel gezamenlijke elementen van projectmanagement die voor alle domeinen relevant zijn.

Risicomangement vindt veelal meer impliciet plaats

Uit de bestudeerde cases en in de gesprekken blijkt dat risico's bij projecten vaak wel worden besproken, maar dat risico's vaak niet expliciet op de agenda staan of worden geanalyseerd. Daar komt bij dat risico's vaak ook niet periodiek worden herijkt of opnieuw gewogen. Het daadwerkelijk analyseren van risico's gebeurt vaak alleen bij



projecten waarvoor een extern projectleider wordt ingehuurd. Doordat het risicomanagement niet voldoende helder en consistent plaatsvindt, kunnen risico's ongezien of onderbelicht blijven.

Er wordt momenteel weinig geïnvesteerd in trainingen rondom projectmatig werken, verwacht wordt dat projectleiders medewerkers dit 'on the job' bijbrengen

In de interviews bleek dat de verwachting bestaat dat projectleiders medewerkers het projectmatig werken bijbrengen. Er bestaat echter geen controle of dit ook daadwerkelijk wordt gedaan. Hiervoor worden ook geen uren gereserveerd, waardoor deze taak bovenop andere taken van de projectleider komt.

5.3. Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Stel als raad vast wanneer sprake is van een 'groot project'.

De raad zou een project de status 'groot' kunnen toekennen als de raad vindt dat op basis van een projectrisicoprofiel de reguliere planning- en controlcyclus de benodigde sturingsinformatie voor de raad onvoldoende waarborgt. Dit gaat expliciet niet alleen om fysieke projecten. Juist ook projectmatige initiatieven in bijvoorbeeld het sociaal domein kunnen een groot project zijn.

De volgende criteria kunnen gehanteerd worden om een project als 'groot' te kenmerken:

- Het project heeft bestuurlijke prioriteit
- Het project is politiek gevoelig
- Het project heeft een groot afbreukrisico in financieel, beleidsmatig en/of bestuurlijk opzicht
- Het project kent een grote betrokkenheid van externe partijen
- Het project is complex in inhoudelijk, organisatorisch en/of bestuurlijk opzicht
- Het project kan op (grote) maatschappelijke weerstand stuiten

Aanbeveling 2.

Sprek als raad met het college op hoofdlijnen spelregels af over de aanpak van grote projecten.

Onderdeel van de spelregels moeten in ieder geval zijn:

- Doel en reikwijdte van de spelregels, inclusief wat onder grote projecten wordt verstaan en hoe tot de keuze om een project als 'groot' te bestempelen, wordt gekomen
- Wat in de kaderstelling voor specifieke grote projecten moet terugkomen. In de kaderstelling voor het specifieke project komen veelal de aspecten geld, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit (inclusief inhoudelijke doelen, kaders en uitgangspunten) terug
- Hoofdlijnen van de aanpak van het risicomanagement. Hoe vindt op hoofdlijnen de risicobepaling plaats, welke beheersmaatregelen worden hieraan gekoppeld en hoe wordt de ontwikkeling van de risico's gemonitord
- Fasering van grote projecten die moet worden gevolgd (of waarvan bij de start van het project gemotiveerd wordt afgeweken in samenspraak met de raad).

Bij projecten werk je zo efficiënt mogelijk toe naar het realiseren van producten of resultaten. Dit doe je aan de hand van vier fasen: een initiatief-, definitie-, realisatie- en afrondingsfase (inclusief nazorg). Zo'n fasering structureert de werkzaamheden en zorgt voor ingebouwde mijlpalen en beslismomenten. Ook vergemakkelijkt de fasering het monitoren van de voortgang.





Beknopt betekenen deze fasen het volgende:

- Initiatiefase: het verkrijgen van een gelijk beeld van het project(resultaat) bij alle betrokkenen. Je legt dit vast in de startnotitie
- Definitiefase: het gedetailleerd uitwerken van het project uitmondend in het projectplan
- Realisatiefase: de uitvoering van het project en het realiseren van de projectresultaten
- Afrondingsfase: afronding van het project, borging van het resultaat, evaluatie en decharge van het projectteam. Het projectresultaat wordt overgedragen aan de opdrachtgever

v. Betrokkenheid en informeren van de raad.

Elke fase heeft aan het eind een beslismoment waarop formeel wordt vastgesteld of er wordt overgegaan naar de volgende fase. Afsproken moet worden wat de betrokkenheid van de raad is bij deze momenten (informeren en besluitvormend). Ook moeten afspraken worden gemaakt over de informatievoorziening van de raad in de vorm van (beknopte) periodieke rapportages (naast de bestuursrapportage) en momenten waarop de raad tussentijds moet worden geïnformeerd, bijvoorbeeld wanneer de vastgestelde kaders voor het project overschreden dreigen te worden of bijstelling van de kaders nodig is.

De beslismomenten kunnen ook de vorm krijgen van piketpalen. De raad kan besluiten om aan het eind van een fase of bij een bepaald piketpaaltje (zoals het aanvragen van subsidies of na het besteden van een bepaald percentage van het budget) een beslismoment te plannen middels een raadssessie of raadsbijeenkomst. Ook kan op deze beslismomenten worden gereflecteerd op de gestelde doelen en kaders om inzichtelijk te maken in welke mate de doelen nog kunnen worden behaald of de mate waarin de kaders nog werkbaar zijn.

De rapportages hoeven geen "papieren tijgers" te zijn. Veel informatie kan ook met factsheets worden gedeeld waarbij de mogelijkheid bestaat voor de raad om andere informatie op te vragen of toegelicht te krijgen. Met zo'n factsheet kan worden aangesloten op de kaderstelling voor het specifieke project op de aspecten geld, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit. De figuur op de volgende pagina geeft een voorbeeld.



1. Project X
Wethouder: Ambtelijk opdrachtgever: Projectleider:
Aangewezen als groot project door gemeenteraad 1 januari 2020
Actuele voortgangsrapportage Tweede voortgangsrapportage Project X d.d. 11 oktober 2021 (2021-4556)
Doelstellingen, kaders en uitgangspunten
Besluitvorming en betrokkenheid gemeenteraad
Financiën <i>Verstrekt krediet:</i> <i>Actuele raming:</i>
Planning <i>Vastgestelde planning:</i> <i>Actuele planning:</i>
Communicatie en participatie <i>Externe communicatie over het project:</i> <i>Participatie burgers, bedrijven en maatschappelijke organisatie:</i>
Risico's en beheersmaatregelen

Voorbeeld voortgangsrapportage

Aanbeveling 3.

Pas als raad en college de spelregels toe bij de geselecteerde grote projecten. Vraag als raad aan het college om de spelregels organisatiebreed te implementeren. Reflecteer periodiek als raad met het college op de toepassing van de spelregels.

Voorkomen moet worden dat de aanpak leidt tot een checklist die puur afgevinkt wordt. De spelregels en de toepassing daarvan moeten juist helpen bij het voeren van het politiek-bestuurlijk gesprek tussen raad en college. Door te zien dat het in het project "onder de motorkap" op orde is, blijft de raad in control zonder dat raadsleden op de stoel van ambtenaren gaan zitten. De raad kan zich dan richten op de te maken strategische keuzes, het controleren van de uitvoering daarvan en het zo nodig komen tot bijsturing.

Aanbeveling 4.

Evalueer als raad na een jaar in welke mate de aanbevelingen zijn opgevolgd en geïmplementeerd

Aangezien uit het onderzoek naar voren komt dat niet alle aanbevelingen van het eerdere onderzoek (voldoende) zijn opgevolgd, is het aan te bevelen om als raad meer inzicht te krijgen in de mate waarin aanbevelingen worden opgevolgd en geïmplementeerd. Geef het college daartoe als raad de opdracht om na een jaar de aanbevelingen van dit onderzoek en de implementatie ervan in kaart te brengen. Dit kan plaats vinden via een aparte rapportage of via de bestuursrapportage. Op deze manier krijgt de raad meer inzicht in het lerend vermogen en kan hij strakker sturen op de opvolging van aanbevelingen.



Bijlage 1. Overzicht geïnterviewde personen

Ambtelijke organisatie – Projectmatig werken

Robert Jaspers	Projectleider domein Bedrijfsvoering
Patrick Krom	Controller
Mark Hoogland	Programmamanager Graag Gedaan Brigade

Ambtelijke organisatie – Project BRAK! IJmuiden

Tenda Hoffmans	Manager Fysiek domein
Marjolein van Wijk	Projectmedewerker
Frits Schutte	Extern projectleider

Ambtelijke organisatie – Project Herinrichting Van den Vondellaan

Bart van der Vlies	Manager Fysiek domein
Patrick de Jong	Projectleider

Ambtelijke organisatie – Project Transitieproject sociaal domein – hulp bij huishouding

Frank Veltkamp	Manager Sociaal domein
Manon Stoker	Beleidsadviseur Sociaal domein
José Jonkman	Juridisch kwaliteitsmanager Wmo
Ivo Kloosterman	Beleidsadviseur sociaal domein

College van burgemeester en wethouders

Bram Diepstraten	Wethouder
Marianne Steijn	Wethouder
Sebastian Dinjens	Wethouder

Vertegenwoordiging van de gemeenteraad

Süleyman Çelik	Velsen Lokaal
Leo Aardenburg	LGV
Cas Schollink	VVD
Bas Koppes	VVD
Cees Sintenie	CDA
Gideon Nijemanting	CDA
Ben Hendriks	PvdA
Robert van Koten	Politiek Sociaal
Frank Cornet	ChristenUnie (steunfractielid)

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.