

## ONDERZOEKSVOORSTEL STURING, BEHEERSING, VERANTWOORDING EN TOEZICHT VAN PROJECTEN

### INLEIDING

Inventarisatiegesprekken met de fracties en met vertegenwoordigers van de organisatie door de Rekenkamer hebben geleid tot de keuze om te analyseren hoe het proces van projectmatig werken verloopt. Voor gemeenten kan het lastig zijn om grip te krijgen en te houden op complexe projecten. Voorgesteld wordt om het model van projectgovernance te hanteren. Dat is een gebruikelijk bestuurskundig model.



#### *Sturing*

Sturing is het proces waarbij door de raad richting wordt gegeven aan het college van B&W en de gemeentelijke organisatie om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren. Het gaat om het uitzetten van de koers.

#### *Beheersing*

Beheersing is het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met het vastgestelde beleid en de gemaakte plannen. Zo nodig worden maatregelen getroffen om bij te sturen, zodat de beleidsdoelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Het gaat hier om het op koers houden van het een adequaat procesmanagement.

#### *Verantwoording*

Verantwoording betekent rekenschap afleggen door het ambtelijk management aan het college van B&W en door het college van B&W aan de raad. Onder deze component vallen onder andere management- en bestuursrapportages, projectverslagen en de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarrekening (P&C cyclus).

#### *Toezicht*

Toezicht houdt in dat uiteindelijk de raad beoordeelt of de uitvoering van het beleid voldoet aan de gestelde eisen en of de afgesproken resultaten op de meest efficiënte wijze zijn behaald. Zo nodig kan de raad bijsturen. Het gaat hier om de beoordeling van de projectuitvoering.

De gemeente Eijsden-Margraten staat de komende periode voor het uitdagende project waaronder de gebiedsontwikkeling Poort van het Heuvelland. Leerpunten uit dit rekenkameronderzoek kunnen worden meegenomen in komende projecten.

---

## DOEL- EN VRAAGSTELLING

De doelstelling van het onderzoek is: het verschaffen van inzicht aan de raad, het college van B&W en aan de ambtelijke organisatie over sturing, beheersing, toezicht en verantwoording van projecten. Daarbij komt de rolverdeling tussen de verschillende geledingen en de wijze, waarop die wordt ingevuld aan de orde.

De centrale vraag is:

**Op welke wijze initieert, stuurt en beheerst de gemeente Eijsden-Margraten haar projecten en hoe wordt toezicht gehouden en verantwoording afgelegd?**

Het onderzoek is opgesplitst in drie delen met de daarbij behorende onderzoeksvragen.

### Deel 1: Richtlijnen voor projecten

1. Wat zijn de richtlijnen en voorschriften voor het werken met projecten binnen de gemeente Eijsden-Margraten? In hoeverre voldoen deze aan algemeen geldende normen?
2. Zijn deze richtlijnen en voorschriften ingebed in de gemeentelijke organisatie?

### Deel 2: Praktijk van werken met projecten

Hiervoor heeft de Rekenkamer drie projecten geselecteerd:

- Projectmatige aanpak van het uittreden van Sociale Zaken Maastricht Heuvelland (ZMH) naar Sociale zaken Eijsden-Margraten SEM (SEM)
- Project Buitengewoon buitengebied
- Project Diepstraat Eijsden

De afwegingen die een rol hebben gespeeld bij de selectie van deze projecten zijn:

- de projecten hebben maatschappelijk belang en impact;
- de projecten zijn recent afgerond en hebben een duidelijk begin- en eindpunt;
- de projecten zijn verdeeld over meerdere afdelingen en dit maakt het onderzoek organisatiebreed.

Daarbij gaat het om de volgende onderzoeksvragen:

### Start

3. Is er bij de start een aanleiding of urgentie, een heldere vraagstelling en het beoogde eindresultaat opgenomen in een bestuursopdracht of projectopdracht?
4. Hoe is het voorbereidings- en besluitvormingsproces ingevuld? Hoe is de informatievoorziening tussen raad en college geregeld?
5. Is er sprake van een heldere kostenraming (geld, benodigd personeel) en tijdsplanning?
6. Zijn de randvoorwaarden (maatschappelijke, beleidsmatige, juridische en financiële) helder in kaart gebracht?
7. Is de projectorganisatie in kaart gebracht met daarin de interne en externe partners met hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden?
8. Is er een heldere strategie voor de uitvoering van communicatie en/of burgerparticipatie bij de projecten opgesteld?
9. Zijn de processtappen en mijlpalen en go/no go momenten benoemd?

26 SEPTEMBER 2022

### Sturing en Beheersing

10. Hoe zijn bovenstaande uitgangspunten (kostenraming, randvoorwaarden, informatie en communicatie) beheerst tijdens de uitvoering?
11. Zijn de risico's geïnventariseerd en zijn bijbehorende beheersmaatregelen getroffen? Zijn de risico's gemonitord en is hierover gerapporteerd? Hebben zich onvoorziene risico's voorgedaan?
12. Hoe en in welke fase is ingegrepen/bijgestuurd en door welke geleding? Paste de sturing in het projectplan? Kwam de sturing het resultaat en/of proces ten goede?

### Verantwoording

13. Hoe heeft de verantwoording in de projecten vorm gekregen en was dit adequaat?

### Toezicht

14. In hoeverre zijn de projecten binnen de gestelde kaders gebleven (financieel, kwaliteit en duur) (doelmatigheid)?
15. In hoeverre hebben de projecten qua effecten opgeleverd wat daarmee werd beoogd (doeltreffendheid)?
16. Zijn de projecten na afronding geëvalueerd?

### Methoden van onderzoek

Het onderzoek bestaat uit de volgende stappen:

#### Deel 1 Start onderzoek en normenkader

In deel I worden de onderzoeksvragen 1 en 2 beantwoord door middel van drie oriënterende gesprekken met managers en projectleiders over projectmatig werken. Hoe worden projecten in de regel aangestuurd en beheerst en op basis van welke documenten.

Aan de hand van de gesprekken en documenten wordt een normenkader (zie bijlage voor concept) opgesteld. Als er geen lokale documenten over projectmatig werken zijn, gebeurt dit aan de hand van vakliteratuur en relevante bepalingen in de wet- en regelgeving.

#### Deel 2 Praktijk van projectmatig werken

In deze stap worden de onderzoeksvragen 3 t/m 16 beantwoord door middel van een dossieranalyse van drie projecten en gesprekken met de projectleiders en portefeuillehouders.

Graag ontvangt de Rekenkamer vooraf digitaal alle documenten over de drie projecten die beschikbaar zijn: besluitstukken, raadstukken, aanbestedingsdocumenten, bestek, programma van eisen, programmabegrotingen, krachtenveldanalyse, voortgangsrapportages, risicoanalyse en het evaluatierapport, et cetera. Het is ook mogelijk de dossieranalyse (deels) op het gemeentehuis te laten plaatsvinden. Een en ander in overleg.

Na afloop van de dossieranalyse zal een interview plaatsvinden met de projectleiders en portefeuillehouders van deze projecten. Een deel van het interview zal bestaan uit algemene vragen over het verloop van het project, en een ander deel zal bestaan uit gerichte vragen op basis van de bevindingen uit de dossieranalyse. Hiervoor zal een vragenlijst worden opgesteld.

#### Deel 3 Kaderstellende en controlerende rol van de raad

In deel III worden de onderzoeksvragen 4, 12, 13 over de sturing door de raad en de informatievoorziening aan de raad dieper geanalyseerd. Deze analyse wordt gebruikt voor een rondetafeloverleg

---

van de fractievoorzitters met de Rekenkamer. Hierbij staan de volgende vragen centraal: Hoe ervaren de raadsleden de informatievoorziening over de projecten, biedt deze voldoende handvaten voor de raad om hun kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen? En wat heeft de raad nodig om vanuit haar rol voldoende sturing en inzicht te houden op projecten?

### **Rapportage**

De bevindingen uit voorafgaande onderdelen worden vastgelegd in een concept onderzoeksrapport.

### **Ambtelijk –, bestuurlijk wederhoor en aanbieding aan de raad**

De Rekenkamer legt het concept onderzoeksrapport voor aan de ambtelijke organisatie voor een check op feitelijke onjuistheden. Vervolgens worden de conclusies en aanbevelingen opgesteld en met de onderzoeksresultaten in het rapport aangeboden aan het college van B&W voor een bestuurlijke reactie. Nadat de bestuurlijke reactie binnen is worden het definitieve onderzoeksrapport met de conclusies en aanbevelingen en de zienswijze van het college van B&W zo spoedig mogelijk, onder toezending van een afschrift aan het college en betrokkenen, aan de raad aangeboden. Daarnaast kan op wens van het presidium een presentatie van de Rekenkamer in de raad plaats vinden.

### **ONDERZOEKSPANNING EN KOSTENRAMING**

De rol van onderzoeker wordt ingevuld door [REDACTED]. Zij heeft in 2012, 2015 en in 2020 onderzoeken uitgevoerd naar de sturing en beheersing van projecten in Maasgouw en Cranendonck.

<b>Onderzoeksdelen</b>	<b>Periode</b>
Deel I	sep. - okt. 2022
Deel II	okt. - dec. 2022
Deel III	jan. - feb. 2023
Rapportage	feb. - mrt. 2023
Wederhoor en presentatie	mrt. - apr. 2023
<b>Totaal</b>	<b>sep. 2022 - apr. 2023</b>

26 SEPTEMBER 2022

**BIJLAGE CONCEPT NORMENKADER**

Onderzoeks vragen	Normen
1	Zie normen 3 t/m 12
2	College en betrokken medewerkers geven aan bekend te zijn en te werken met de afspraken en algemeen geldende normen
	<b>Start</b>
3	Er is een gedegen probleemanalyse aanwezig. De formulering van de doelstellingen zijn specifiek en meetbaar (per beheersaspect) geformuleerd.
4	De raad heeft een helder projectdoel vastgesteld, waarbij de raad in staat is gesteld om keuzes te maken.
5	Het project is duidelijk afgebakend in termen van tijd, geld en kwaliteit.
6	Randvoorwaarden zijn adequaat beschreven.
7	Er is een overzicht van de inrichting van de projectorganisatie en de belegging van verantwoordelijkheden.
8	Er is een strategie opgesteld voor de communicatie aan belanghebbenden en burgers en welke inspraak er mogelijk is.
9	Er zijn duidelijke afspraken over het traject en te voorziene en niet voorziene beslismomenten op college- en raadsniveau.
	<b>Sturing en beheersing</b>
10	De organen (raad, college en ambtelijke organisatie) bewaken ieder vanuit hun eigen rol de uitvoering van het project in termen van tijd, kwaliteit en geld.
11	De borging en risicoanalyse van het project is geregeld zoals opgenomen in de voorschriften.
12	In het geval van afwijkingen ten opzichte van de vooraf gestelde doelen t.a.v. tijd, geld en kwaliteit wordt de raad actief geïnformeerd en zo nodig om een besluit gevraagd.
	<b>Verantwoording</b>
13a	De verantwoording van het project is opgesteld volgens de afspraken. Uit de jaarstukken dient de realisatie van de projectdoelstellingen naar voren te komen.
13b	Het College zorgt dat de verantwoording van projecten in de P&C cyclus worden opgenomen en gerapporteerd aan de Raad. De rapportages ten behoeve van de Raad geven inzicht in de voortgang van het projectdoel in termen van tijd, geld en kwaliteit en wijzigingen in risico's. Het college zorgt daarbij voor een periodieke analyse van risico's bij het project.
	<b>Toezicht</b>
14	De uitvoering van het project past binnen de gestelde kaders. (doelmatig)
15	Beoordelen of project het beoogde resultaat gaf (doeltreffend).
16a	Er is sprake van een goed opgebouwd, transparant en volledig dossier conform de archiefwet.
16b	Na afloop van het project is een evaluatie uitgevoerd waarbij is bepaald in hoeverre aan de vooraf gestelde doelen voor tijd, geld en kwaliteit is voldaan. De evaluatie is aan de raad voorgelegd.
16c	De evaluatie heeft geleid tot maatregelen om gesignaleerde problemen bij een volgend project te voorkomen.