

**Rekenkamercommissie
Deurne, Asten en Someren**

Kostenbeheersing grote projecten

Kostenbeheersing grote projecten

Onderzoeksrapport over de wijze van beheersing van voorbereiding en uitvoering van grote projecten in de gemeenten Asten, Deurne en Someren gedurende de jaren 2004 t/m 2006

Rekenkamercommissie Asten, 20 oktober 2008

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	Doel onderzoek	2
1.3	Achtergronden	3
1.4	Probleemstelling en onderzoeksvragen	3
1.5	Organisatie van het onderzoek, tijdpad en financiën	3
2.	Bevindingen	5
2.1	Inleiding	5
2.2.1	Projecten gemeente Asten	6
2.2.2	Projecten gemeente Someren	8
2.2.3	Projecten gemeente Deurne	9
2.2.4	Project Sanering afvalwater buitengebied	12
3.	Conclusies en aanbevelingen	15
4.	Zienswijze van het colleges van burgemeester en wethouders	17
5.	Nawoord Rekenkamercommissies Asten, Deurne en Someren	22
5.1	Inleiding	22
5.2.	Algemeen	22
5.3.1	Specifiek voor de gemeente Asten	22
5.3.2	Specifiek voor de gemeente Deurne	23
5.3.3	Specifiek voor de gemeente Someren	23
	Bijlage 1 Overzicht deelvragen.	24
	Bijlage 2 Financiële overzichten per gemeente per project	26

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeenteraden en colleges van de gemeenten Asten, Deurne en Someren hebben regelmatig de kostenbeheersing van grotere projecten genoemd als een mogelijk onderwerp voor de rekenkamercommissies van deze gemeenten. In al deze gemeenten is dat dan ook een regelmatig terugkerend thema in de gemeenteraad. Overigens is hierbij niet alleen sprake van overschrijding maar ook van onderschrijding van kosten, het uitlopen van de realisatietermijn en de kwaliteit van het behaalde projectresultaat. Het zal duidelijk zijn dat daarom ook regelmatig vragen gesteld worden over de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. In die zin dus een onderzoeksonderwerp dat goed past binnen de taak van de drie betrokken rekenkamercommissies.

1.2 Doel onderzoek

Het doel van het onderzoek is om vast te stellen op welke wijze, door wie en hoe efficiënt de kosten van grote projecten worden gebudgetteerd, goedgekeurd en beheerst.

Onder projecten worden verstaan: die investeringen waarvoor door de gemeenteraad een krediet of budget beschikbaar is gesteld en die een duidelijk fysiek product opleveren.

De navolgende aspecten zijn beoordeeld op de rol die ze hebben gespeeld:

- 1.1 Hoe is het projectidee geïnitieerd, op welke wijze heeft de projectformulering plaatsgevonden en wat was het doel van het project?
- 1.2 Hoe is het project voorbereid, hoe is het project gebudgetteerd, hoe heeft de besluitvorming plaatsgevonden, wie is de formele (of informele) projecteigenaar en is er een risico-analyse uitgevoerd?
- 1.3 Hoe is de aanpak en planning opgesteld en hoe is de wijze van uitvoering (inkopen, aanbesteden, eigen beheer) bepaald?
- 1.4 Hoe heeft de aanbesteding of inkoop plaatsgevonden en wat was het resultaat ten opzichte van het oorspronkelijke budget?
- 1.5 Hoe heeft de uitvoering van het project plaatsgevonden, wat was de structuur van de projectorganisatie, hoe was het management geregeld, hoe waren de verantwoordelijkheden met betrekking tot kosten, tijd en kwaliteit verankerd?
- 1.6 Wat is het kostenverloop geweest en op welke wijze is dit geregistreerd en bewaakt?
- 1.7 Zijn de budgetten tussentijds aangepast en zo ja waarom?
- 1.8 Hoe is hierover verantwoording afgelegd en op welke wijze zijn management, college en raad hierover geïnformeerd?

1.3 Achtergronden

In alle drie de gemeenten zijn er projecten geweest waarbij de kostenbeheersing een probleem opleverde. Hierbij was soms sprake van overschrijding van kosten, maar ook zijn er voorbeelden van beduidende kostenoverschrijdingen.

In een vooronderzoek is per gemeente een groslijst opgesteld van mogelijk nader te onderzoeken projecten. Omdat een echte indringende analyse het doel van het onderzoek is, is per gemeente uit dit overzicht een beperkt aantal cases geselecteerd die onderwerp waren van het uiteindelijke onderzoek. De selectie heeft plaatsgevonden op basis van de grootste procentuele overschrijding dan wel onderschrijding.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De drie rekenkamercommissies hebben bij dit onderzoek de volgende onderzoeksvragen centraal gesteld.

1. Is er sprake geweest van overschrijding van kosten dan wel onderschrijding van kosten bij grote projecten en wat was daarvan de oorzaak?
2. Zijn er op basis van dit onderzoek aanbevelingen te doen met betrekking tot het huidige beleid zodanig dat er in de toekomst sprake kan zijn van een betere kostenbeheersing?

Om inzicht te verkrijgen in het verloop zijn de vragen om een antwoord te verkrijgen omtrent de:

- 1.4a. Omvang van de problematiek
 - Is er sprake geweest van omvangrijke en/of stelselmatige overschrijding van kosten dan wel onderschrijding van kosten bij de uitvoering van projecten?
- 1.4b. Uitvoering van beleid
 - Heeft het nemen van het initiatief, de formulering, voorbereiding, planning, aanbesteding, en uitvoering van projecten een invloed gehad op het verloop van de projectkosten?
 - Hoe heeft beheersing van kosten plaatsgevonden?
 - Hoe is over het kostenverloop geïnformeerd en verantwoording afgelegd?

1.5 Organisatie van het onderzoek, tijdpad en financiën

Het onderzoek zou oorspronkelijk in twee fasen worden uitgevoerd. Gezien de uitkomsten van het onderzoek in de eerste fase is het onderzoek beperkt gebleven tot de eerste fase, te weten Inventarisatie onderzoeksdossiers, omdat gedurende het onderzoek is vastgesteld dat de overschrijdingen in het merendeel van de gevallen het gevolg was van het gunstige aanbestedingsklimaat. In deze fase is met name aandacht besteed aan de beantwoording van de deelvragen genoemd onder 1.4a en 1.4b.

Het onderzoek is als volgt uitgevoerd:

1. Op basis van de in de periode 2004-2006 uitgevoerde grote projecten is een lijst opgesteld van die projecten waar sprake was van grote overschrijding van kosten dan wel onderschrijding daarvan. Tot de te onderzoeken projecten zijn gerekend, projecten met een investerings-

volume van meer dan € 250.000. Als uitgangspunt voor grote kostenafwijkingen is op voorhand een minimum van € 50.000 aangehouden. Met behulp van de beschikbare informatie is op macroschaal een eerste overzicht opgesteld van die factoren die hierbij een rol hebben gespeeld;

2. Via dossieronderzoek en interviews zijn de geselecteerde projecten nader geanalyseerd. Per gemeente is dit beperkt tot de drie projecten.

Fase 2: Nadere beoordeling en beschouwing

Het resultaat van het onderzoek is dat er in alle geselecteerde projecten sprake is van een onderschijding van de kosten als gevolg van marktomstandigheden. Om die reden is er van afgezien om de tweede fase van het onderzoek aan te zetten.

In nagenoeg alle gevallen zijn er minder kosten gemaakt dan de raming omdat de markt zodanig was – veel marktpartijen die verlegen zaten om opdrachten – dat er tegen lage prijzen werd ingeschreven.

2. Bevindingen

2.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de bevindingen van de eerste fase van het onderzoek weergegeven. Om inzicht te krijgen in de mogelijk in aanmerking komende projecten is aan de griffiers verzocht om een overzicht aan te leveren met projecten, die mogelijk als onderzoeksonderwerp kunnen dienen.

Omdat de aangeboden overzichten niet voldoende resultaat gaven is vervolgens voor alle drie de gemeenten (Asten, Deurne en Someren) aan de hand van de jaarverslagen en de jaarrekeningen van de jaren 2004 tot en met 2006 een groslijst samengesteld, waaruit een selectie voor te onderzoeken projecten gemaakt kon worden. Als voorwaarde voor de samenstelling van die lijst gold dat er sprake diende te zijn van grote kostenoverschrijdingen. Als grote projecten zijn die projecten meegenomen met een investeringssom van meer dan € 250.000 en als uitgangspunt voor grote kostenafwijkingen is een minimum van € 50.000 aangehouden. De projecten zijn vervolgens geselecteerd op de in omvang in geld grootste overschrijding of onderschrijding.

Het resultaat van het samenstellen van de groslijst is per gemeente in onderstaande tabel 1 weergegeven:

Gemeente	Geselecteerd aantal projecten
Asten	11
Deurne	17
Someren	9

Per gemeente zijn vervolgens een drietal projecten geselecteerd. Deze zijn vervolgens in het overleg met de gemeentesecretaris aan de orde geweest om vast te kunnen stellen dat zij voldoende basis hebben voor het onderzoek.

Zoals in de onderzoeksopzet is aangegeven zal in de eerste fase van het onderzoek met name worden ingegaan op de volgende vragen.

- a. Omvang van de problematiek
Is er sprake geweest van omvangrijke en/of stelselmatige overschrijding van kosten dan wel onderschrijding van kosten bij de uitvoering van projecten?
- b. Uitvoering van beleid
Heeft het nemen van het initiatief, de formulering, voorbereiding, planning, aanbesteding, en uitvoering van projecten een invloed gehad op het verloop van de projectkosten?
Hoe heeft beheersing van kosten plaatsgevonden?
Hoe is over het kostenverloop geïnformeerd en verantwoording afgelegd?

Voor de beantwoording van de vragen 4a en 4b is aan de hand van de in de bijlage vermelde deelvragen het dossieronderzoek uitgevoerd. Daarnaast is aan de bij het project betrokken medewerkers gevraagd een financieel overzicht volgens het in bijlage 1 opgenomen model op te stellen. Ook is door middels van een interview met die medewerkers een beeld gevormd van het verloop van de geselecteerde projecten.

2.2 *De bevindingen*

Per gemeente zijn drie projecten geselecteerd. Bij elke gemeente heeft een van de drie geselecteerde projecten betrekking op de sanering van afvalwater in het buitengebied. Bij het ter hand nemen van het onderzoek is de keuze gemaakt om de uitvoering van dat specifieke project in de drie gemeenten in samenhang te bezien. Met name, om op elkaars verschillen en overeenkomsten in werkwijze te bekijken. Op die wijze kunnen ook overeenkomsten en verschillen worden aange-reikt.

De overige projecten worden per gemeente behandeld. Per project zal aan de hand van het be-schikbare documenten een korte beschrijving worden gegeven om een beeld te verkrijgen van de inhoud van het project. Per gemeente zal dat per project geschieden waarna wordt ingegaan op datgene wat is vastgesteld in het onderzoek. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het fi-nanciële verloop van het project en de mate waarin men zich heeft gehouden aan opgestelde richtlijnen dan wel afspraken. Een gedetailleerd overzicht van de projecten is per gemeente als bijlage 2 bij dit rapport gevoegd.

2.2.1 *Projecten gemeente Asten*

In het kader van het onderzoek zijn voor de gemeente Asten de volgende projecten geselecteerd:

- Reconstructie Voordeldonk;
- Renovatie Vorstermansplein 10-12.

Voor beide projecten geldt dat, behoudens de verordening op grond van artikel 212 van de ge-meentewet (Financiële verordening), geen financiële beleidskaders voor kostenbeheersing zijn opgesteld. In de loop van 2006 heeft de directie wel de notitie “Structuur projectmatig werken” opgesteld, aan de hand waarvan wordt gewerkt voor de door de directie aangewezen projecten. Er worden jaarlijks voor de op te stellen begroting en jaarrekening wel uitgangspunten geformuleerd. Niet is vastgesteld kunnen worden of “grote projecten” ook onder de werking van die uitgangspunten vallen.

Reconstructie Voordeldonk en Renovatie Vorstermansplein 12-14

Reconstructie Voordeldonk

In de vergadering van 20 april 2004 heeft de gemeenteraad van Asten een krediet van € 525.210 beschikbaar gesteld voor herinrichting van Voordeldonk. De uitvoering van dit project komt voort uit het opgestelde Verkeerscirculatieplan 1995. Daarnaast is besloten tegemoet te komen aan door de aanwonenden ingebrachte klachten over de verkeersveiligheid. De aanpak is ook ge-baseerd op de uitgangspunten zoals die in het concept Duurzaam Veilig zijn aangegeven. In het voorstel is reeds aangegeven dat men gelet op het gunstige aanbestedingsklimaat verwacht het to-tale werk binnen de begroting uit te voeren.

Het uit te voeren werk houdt verband met:

- Aanpassen van het fietspad, realiseren oversteekplaats voor voetgangers en fietsers;
- Aanbrengen plateaus en wegversmallingen, verwijderen middengeleiders;
- Doortrekken van voetpaden;
- Aanbrengen ander bestratingmateriaal.

Renovatie Vorstermansplein 10-12

Bij raadsbesluit van 27 mei 2003 zijn middelen beschikbaar gesteld voor restauratie en herinrich-ting van de voormalige R-K School St. Anthonius te Heusden. Het betreffende pand is een rijks-monument en daarom wordt door het rijk door middel van een subsidie bijgedragen in de restau-ratiekosten. De restauratie houdt in:

- Uitgebreide casco restauratie gehele buitenzijde;
- Restauratie en herindeling binnenzijde voormalige woning Vorstermansplein 12;
- Sloop aanbouwen aan de achterzijde.

In totaal werden middelen beschikbaar gesteld tot een bedrag van € 404.565,00. Reeds in 2000 werden middelen beschikbaar gesteld voor de voorbereiding. Hoewel er ten tijde van de uitvoering geen overzichten omtrent het financiële verloop zijn opgesteld is aan de hand van de beschikbare jaarrekeningen en de van de organisatie verkregen gegevens het volgende inzicht verkregen.

Financieel overzicht beide projecten.

De cijfermatige gegevens uit de jaarrekeningen 2004 tot en met 2006 geven een andere waarde aan dan het van gemeentewege verstrekte overzicht dat ook ontleend is aan de financiële administratie. Ook is er voor de Restauratie van het pand Vorstermansplein geen aansluiting met de omvang van de middelen, zoals die in het raadsbesluit zijn opgenomen.

Raming en realisatie hebben het volgende verloop:

Omschrijving	Jaarrekening 2004 t/m 2006		Verstrekt overzicht	
	Raming	Realisatie	Raming	Realisatie
Reconstructie Voordeldonk	525.066	424.957	525.210	450.444
Renovatie Vorstermansplein 10-12	392.551	292.014	387.462	322.196

Het onderschrijden van de raming bij het project Reconstructie Voordeldonk is voor de helft toe te schrijven aan het behaalde aanbestedingsvoordeel. Het werk en dat blijkt ook uit het gesprek met de betrokken medewerkers is uitgevoerd in een tijd dat er veel vraag naar werk was. Voor de andere helft is, enkel rekenkundig vastgesteld, dat voor uitvoering van adviseurs- en voorbereidingswerkzaamheden slechts uitgaven zijn verantwoord tot € 5.800, zijnde 12% van de begrote kosten groot € 47.700.

De onderschrijding bij het project Renovatie Vorstermansplein is blijkens een toelichting bij het ontvangen overzicht toe te schrijven aan een voordelige aanbesteding zowel voor voorbereiding, advisering als voor aanneming. Het voordeel beloopt een bedrag van € 91.000 en dat is ongeveer 24% van het totale krediet. Ook is er sprake van een overschrijding van niet begrote kosten o.a. leges, energie en asbestverwijdering.

Overige bevindingen

- a. Er is voor dit project geen plan van aanpak opgesteld. Volstaan is met een voorstel aan college en gemeenteraad om het project in uitvoering te nemen;
- b. Inrichting van zowel de administratie als het archief heeft plaatsgevonden op basis van gangbare normen;
- c. In bestuursrapportages en het in het jaarverslag is in beschrijvende zin het verloop van het project beschreven;
- d. De eindafrekening van beide projecten is niet specifiek als apart document voorgelegd aan college en raad. Wel zijn College en Raad geïnformeerd over de financiële afloop via de jaarrekening.

2.2.2 Projecten gemeente Someren

In het kader van het onderzoek zijn voor de gemeente Someren de volgende projecten geselecteerd:

- Fietspad Nieuwendijk;
- Fietspad Herselseweg.

Voor beide projecten geldt dat, behoudens de verordening op grond van artikel 212 van de gemeentewet (Financiële verordening), er geen financiële beleidskaders voor kostenbeheersing zijn opgesteld.

Ook is vastgesteld dat, naar aanleiding van een ingesteld organisatieonderzoek, eerst in de loop van 2008 een begin is gemaakt met projectmatig werken volgens een vooraf vastgesteld systeem.

Verder is komen vast te staan dat de start van een project plaatsvindt door opnemings van het project in het Investeringsplan, dat onderdeel uitmaakt van de jaarlijks op te stellen begroting. Vervolgens wordt na instemming door de gemeenteraad met het investeringsplan de volgende stappen gezet om uiteindelijk te komen tot uitvoering van het voorgenomen plan:

- Bij het in uitvoering nemen van een project wordt door de verantwoordelijke afdeling een voorstel aan het college van burgemeester en wethouders gedaan. Niet in alle gevallen leidt dat ook tot een voorstel aan de gemeenteraad;
- Aanbesteding geschiedt met inschakeling van het Bureau Inkoop Zuid-Oost Brabant en de gunning wordt middels besluitvorming van het college vastgelegd;
- Bespreking van de voortgang van projecten vindt plaats alleen met de aannemer;
- Belangrijke afwijkingen worden doorgesproken met de portefeuillehouder en worden doorgeleid naar het college op basis van de weekrapporten;
- De procedure is niet vastgelegd maar ontstaan als “gewoonte”;
- De eindafrekening wordt integraal opgenomen in de jaarrekening. Afwijkingen van enige omvang worden gemeld via Voorjaarsnota en Najaarsnota. Van de onderzochte projecten is daarvan geen melding aangetroffen.

Aanleg fietspaden Nieuwendijk en Herselseweg

Beide projecten zijn opgenomen in een totaal project omvattend de aanleg van een viertal fietspaden op het grondgebied van de gemeente Someren. Voor de uitvoering van die aanleg is ook een subsidie aangevraagd bij het SRE in het kader van de GDU (GebundeldeDoelUitkering). In het investeringsprogramma 2003 – 2007 zijn middelen opgenomen voor de uitvoering van de plannen en bij vaststelling van de begroting 2004 zijn deze middelen ook beschikbaar gekomen. Uitvoering van deze plannen vloeien voort uit het gemeentelijke verkeersveiligheidsplan (GVVP). Na vaststelling van het investeringsprogramma zijn de middelen beschikbaar gekomen en heeft het college de uitvoering op zich genomen. In een tweetal besluiten van het college van burgemeester en wethouders resp. 18 maart 2003 en 23 november 2004 is ingegaan op het beschikbaar stellen van middelen voor uitvoering en het verwerven van een bijdrage van het SRE. Bij B&W besluit van 3 januari 2006 is de aanbesteding vergund en kon met de aanleg een aanvang worden gemaakt.

Voor beide projecten geldt dat alleen voor het in uitvoering nemen financiële overzichten zijn opgesteld. Ten tijde van de uitvoering maar ook aan het einde zijn geen overzichten opgesteld, waaruit het financiële verloop van het project blijkt. Op basis van de gegevens uit de jaarrekeningen en op basis van door de afdeling verzameld materiaal is gekomen tot onderstaande financiële overzichten. Bij het opstellen van de raming is rekening gehouden met een verwachte afdracht van ontvangen btw over het te ontvangen subsidiebedrag. Achteraf was dat niet zo en het effect was dus dat er geld overbleef. De juiste toedracht hiervan maar ook de juistheid van de veronderstelling is niet achterhaald kunnen worden.

Financieel overzicht

Op basis van de jaarrekeningen over de jaren 2004 tot en met 2006 is bij de selectie uitgegaan van een raming van € 641.200 Fietspad Herselseweg en € 1.342.400 Fietspad Nieuwendijk. Volgens de jaarrekeningen beliepen de uitgaven een bedrag van respectievelijk € 582.000 en € 699.000. In onderstaande tabel zijn de gegevens van de verkregen overzichten verwerkt. Het leidt tot het volgende beeld:

Omschrijving	Raming volgens jaarrekening 2004-2006	Overzicht gemeente Someren	
		Raming	Realisatie
Fietspad Nieuwendijk	1.342.400	1.342.396	1.296.171
Fietspad Herselseweg	641.200	641.197	600.438

Op basis van de ontvangen toelichting is vastgesteld dat hoewel er t/m 2006 binnen de raming is gewerkt er op onderdelen nog al flinke afwijkingen zijn. In bijlage 2 zijn de gedetailleerde overzichten opgenomen, waaruit dat blijkt.

2.2.3 Projecten gemeente Deurne

In het kader van het onderzoek zijn voor de gemeente Deurne de volgende projecten geselecteerd:

- Fietspad Neerkant-Meijel;
- Reconstructie Bakelseweg.

Voor beide geselecteerde projecten geldt, dat naast de verordening op grond van artikel 212 van de gemeentewet (Financiële verordening), ook algemene en specifieke financiële beleidskaders voor kostenbeheersing zijn opgesteld. Ter uitvoering van de Financiële verordening zijn spelregels vastgelegd en vastgesteld die gaan over:

- De beleidscyclus (begroting, jaarrekening en begrotingswijzigingen);
- De inrichting financiële administratie t.b.v. reguliere kosten en opbrengsten en projecten e.d.;
- De verwerking van gegevens in de financiële administratie (debiteuren, crediteuren, verplichtingen e.d.);

Daarnaast zijn er specifiek voor projecten van de afdeling Beheer Openbare Ruimte richtlijnen onder de naam “Werkwijze BOR” opgesteld die door het college van burgemeester en wethouders op 24 januari 2006 zijn vastgesteld.

Verder heeft het college in december 2005 een Leidraad Projecten door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld, waarin geregeld is hoe moet worden omgegaan met projecten van enige importantie. Naar aanleiding van hetgeen is voorgevallen rondom het project Aanleg verbindingsweg Deurne-Liessel-A67 heeft er een aanscherping van met name taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de organisatie en de projectleider plaatsgevonden. Ook over de wijze van verantwoording, verslaglegging en archivering zijn de regels nader aangescherpt.

Aanleg fietspad Neerkant Meijel

Ter uitvoering van het Gemeentelijk Verkeersveiligheidsplan (GVVP) is in samenwerking met de gemeente Meijel uitvoering gegeven aan de aanleg van een fietsverbinding tussen Neerkant en

Meijel. De uitvoering van de aanleg was opgenomen in het projectenplan van de afdeling Beheer Openbare Ruimte. Uitvoering van dit werk is ondergebracht in het jaarlijks op en vast te stellen projectenplan van de gemeente, dat onderdeel vormt van de jaarlijkse begroting voor onderhoud en beheer van infrastructurele voorzieningen. De uitvoering van deze projecten valt dan onder de richtlijn “Werkwijze BOR” en voordat tot een uiteindelijke uitvoering wordt gekomen dienen alle processtappen te worden doorlopen. De eerste stap is het vrijgeven van het plan voor inspraak en dat is geschiedt door een besluit van het college op 12 juli 2005. Gunning van het werk en dus de opdracht tot uitvoering heeft plaatsgevonden bij besluit van het college van 21 februari 2006. Aan de hand van de te doorlopen stappen op basis van de werkwijze is het navolgende financiële verloop opgesteld.

Financieel overzicht

Aan de beschikbare dossiers documenten is het hierna volgende overzicht ontleend. Uit dit overzicht blijkt dat uiteindelijk niet binnen de beschikbaar gestelde middelen is gewerkt.

Financieel verloop van projectenplan tot en met realisatie:

Omschrijving	Project-Plan	Besteks-raming	Gunning	Aanpas-sing kre-diet	Realisatie
Externe voorbereidingskosten	40.000	40.000	40.000	40.000,00	41.719,93
Bestek	320.000	397.650	282.000	338.001,22	387.996,26
Openbare verlichting	70.000	45.500	46.688	46.687,28	46.687,28
Kabels en leidingen	10.000	0	5.720	5.720,00	5.720,00
Stortkosten grond		25.000	25.000	25.000,00	13.268,95
Bepanting			7.500	7.500,00	0,00
Kappen bomen			3.793	3.791,50	3.687,50
Bijkomende kosten					3.772,00
Grondverwerving	165.000	215.500	215.500	215.500,00	179.242,67
Toezicht en directie	15.000	20.000	20.000	20.000,00	24.282,38
Onvoorzien			19.386	19.386,00	0,00
Totaal	620.000	743.650	665.586	721.586,00	706.376,97
Bijdrage SRE	0	125.000	125.000	125.000,00	155.000,00
Totaal netto	620.000	618.650	540.586	596.586,00	551.676,97

Bij de vergelijking van deze gegevens met die in de verschillende jaarrekeningen zijn verwerkt is gebleken dat er geen aansluiting is met dit overzicht. Ook blijkt het enorm lastig is om aan de hand van de jaarrekeningen het verloop van dit soort projecten te volgen. Deze vergelijking is gemaakt omdat bij de selectie van projecten voor onderzoek met name informatie is ontleend aan de beschikbare jaarrekeningen.

Overige bevindingen

Vastgesteld is dat alle fasen, zoals die in de werkwijze zijn aangegeven, zijn doorlopen. Ook is voor de financiële verantwoording gebruik gemaakt van de centrale projectenadministratie, zoals die is voorgeschreven en is er geen sprake is van een van de centrale financiële administratie losstaande applicatie. De betrouwbaarheid van de gebruikte gegevens is daarmee vergroot.

Ook is bij het opstellen van de besteksraming vastgesteld dat meer financiële middelen nodig zijn om het project te realiseren en is er, conform de richtlijn, instemming gevraagd aan het college voor de aanpassing van het budget.

Reconstructie Bakelseweg

De slechte onderhoudstoestand van deze weg en de verkeersveiligheid maakten het noodzakelijk om tot een volledige reconstructie over te gaan. De weg is een belangrijke schakel in de verbinding met Bakel. Het college heeft reeds op 7 juni 2005 besloten het werk in uitvoering te gaan nemen. Uitvoering van dit werk is ondergebracht in het jaarlijks op en vast te stellen projectplan van de gemeente, dat onderdeel vormt van de jaarlijkse begroting voor onderhoud en beheer van infrastructurele voorzieningen. Uitvoering was voorzien voor 2006 en 2007 en de richtlijn "Werkwijze BOR" is van toepassing op de uitvoering van dit project. Aan de hand van de te doorlopen stappen op basis van de werkwijze is het navolgende financiële verloop opgesteld.

Financieel overzicht

Aan de beschikbare dossiers documenten is het hierna volgende overzicht ontleend. Uit dit overzicht blijkt dat uiteindelijk binnen de beschikbaar gestelde middelen is gewerkt.

Omschrijving	Besteksraming	Gunning	Gunning herzien	Realisatie
	09-05-2006	11-07-2006	19-09-2006	
Lasten				
Voorbereiding	60.000,00	82.000,00	82.000,00	93.385,71
Uitvoering	1.226.158,00			
* Bestek		1.068.000,00	1.652.000,00	1.775.000,00
* Rooien bomen		19.200,00	19.200,00	19.200,00
* Extra asfaltkosten		50.000,00	0,00	
* Openbare verlichting		25.000,00	26.500,00	26.137,30
* Leverantie bomen		25.000,00	25.000,00	23.233,34
* KPN		0,00	80.000,00	64.382,89
* Essent		0,00	50.000,00	
* Brabant Water		0,00	10.000,00	
* Afronding		0,00	300,00	7.651,19
Toezicht en directievoering	75.000,00	75.000,00	40.000,00	40.833,93
Onvoorzien	138.842,00	135.800,00	0,00	
Totaal lasten	1.500.000,00	1.480.000,00	1.985.000,00	2.049.824,36

Bij de vergelijking van deze gegevens met die in de verschillende jaarrekeningen zijn verwerkt is gebleken dat er geen aansluiting is met dit overzicht. Ook blijkt het enorm lastig is om aan de hand van de jaarrekeningen het verloop van dit soort projecten te volgen. Deze vergelijking is gemaakt omdat bij de selectie van projecten voor onderzoek met name informatie is ontleend aan de beschikbare jaarrekeningen.

Overige bevindingen

Vastgesteld is dat alle fasen, zoals die in de werkwijze zijn aangegeven, zijn doorlopen. Ook is voor de financiële verantwoording gebruik gemaakt van de centrale projectenadministratie, zoals die is voorgeschreven en is er geen sprake van een van de centrale financiële administratie losstaande applicatie. De betrouwbaarheid van de gebruikte gegevens is daarmee vergroot.

Tijdens de uitvoering van het werk zijn onvolkomenheden geconstateerd waardoor meer financiële middelen nodig waren om het project te realiseren. Aan het college zijn daarvoor op 19 september 2006 extra middelen gevraagd.

2.2.4 Project Sanering afvalwater buitengebied

Voor alle drie de gemeenten Deurne, Asten en Someren gold de verplichting om voor in 2005 alle ongezuiverde afvalwaterlozingen in het buitengebied te saneren. Concreet betekende dat deze lozingen óf aangesloten worden op een (druk)riolering óf dat er voorzien wordt in een individuele oplossing een zogenaamde IBA (individuele behandeling afvalwater).

In alle drie de gemeente heeft de gemeenteraad middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het plan. In Asten heeft de raad bij besluit van 19 oktober 2004 middelen beschikbaar gesteld en ingestemd met het plan van aanpak. In de gemeente Someren heeft de besluitvorming plaatsgevonden op 25 november 2004 en in de gemeente Deurne is dat besluit genomen op 15 juli 2004.

Voor alle drie de gemeenten geldt dat er voor de uitvoering een uitgebreid plan van aanpak is opgesteld en dat de aanbesteding en gunning heeft plaatsgevonden in samenwerking met het Bureau Inkoop Zuid-Oost Brabant (Bizob). De gemeente Asten en Deurne hebben in de beginfase steeds samengewerkt en hebben aan het einde besloten voor de uitvoering van het werk in zee te gaan met een andere aannemer. De gemeente Someren heeft het gehele traject alleen aangepakt.

Hoewel in alle drie de gemeenten in samenwerking met het Bizob de aanbesteding heeft plaatsgevonden is er voor verschillende partijen gekozen voor de begeleiding en de uitvoering van het werk en is in elke gemeente gewerkt met een andere werkwijze. In de gemeente Asten is een gedetailleerd projectplan opgesteld, in Someren en Deurne is aan de hand van een gebiedsgericht plan gewerkt. Dat leidt tot verschillen in aanpak en dus ook tot verschillende uitkomsten. Daarom hebben we voor gekozen om hieronder de bevindingen per gemeente weer te geven.

Maar alvorens daar toe over te gaan wordt eerst nog ingegaan op het financiële verloop van de projecten. Voor alle drie de gemeenten geldt dat zij voordeel hebben gehad van de marktsituatie op het moment van aanbesteding van de werken. Op basis van de in de dossiers beschikbare en van gemeentewege verstrekte gegevens is onderstaand overzicht samengesteld.

Gemeente	Kredietraming	Bijstelling raming	Realisatie	Vershil met kredietraming	Vershil met bijstelling raming
Asten	5.645.000	4.760.000	4.760.872	884.128	-872
Deurne	8.900.000	8.900.000	7.775.056	1.124.944	1.124.944
Someren	4.482.295	3.832.191	2.358.746	2.123.549	1.473.445

Zowel in Asten als in Deurne hebben de werkelijke kosten van adviseurs en de kosten van projectleiding meer bedragen dan de raming. Compensatie voor deze kostenstijging heeft plaatsgevonden door de met name lager uitvallende kosten van de aanbesteding en overige kosten.

In Someren zijn zowel de kosten voor adviseurs als de uitvoering gebleven binnen de opgenomen raming. Uit de geraadpleegde stukken is niet vastgesteld kunnen worden waardoor het verschil tussen de kredietraming en de bijgestelde raming is te verklaren.

Zoals reeds is aangeven wordt onderstaand nader ingegaan op de wijze waarop de planvorming en de realisatie per gemeente is uitgevoerd.

Project gemeente Asten

Voor de uitvoering is wel een projectplan opgesteld, waarin zijn opgenomen de achtergrond, de definitie, de fasering en de beheersing van het project.

In de raadsvergadering van 19 oktober 2004 is de Sanering ongezuiverde afvalwaterlozingen buitengebied Asten aan de orde geweest. Eén van de beslispunten van dit raadsvoorstel was in te stemmen met het bijgevoegde plan van aanpak. Omdat het projectplan één van de onderdelen was van het Plan van Aanpak, heeft de gemeenteraad hiermee ook het projectplan voorgelegd gekregen en in de genoemde vergadering vastgesteld.

Onduidelijk is gebleven of het projectplan daarmee ook formeel is vastgesteld. Ook zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de actoren in het project aangegeven. In het projectplan zijn de SMART-principes verder uitgewerkt en is ook verder aangegeven hoe de projectorganisatie vorm heeft gekregen, op welke wijze en met welke continuïteit er gecommuniceerd gaat worden en wat de omvang van de beschikbare middelen is. Er is in het projectplan onder de titel “Beperkingen en kwaliteitseisen” enige vorm gegeven aan de beschrijving van risico’s en te nemen maatregelen.

De informatieverstrekking aan bestuur en directie heeft zich beperkt tot technische en planningsgegevens. Ook zijn er geen duidelijke afspraken gemaakt omtrent het in financiële zin volgen van dit project. In de periode van 5 oktober 2005 tot en met 6 februari 2006 is het aanbieden van een financieel overzicht voor het overleg van de stuurgroep telkenmale geagendeerd. Tot het daadwerkelijk opstellen, aanleveren en bespreken is het echter nooit gekomen. De stuurgroep werkte met een agenda met vast agendapunten. Omdat deze opzet van het project afwijkt van de agenda van de stuurgroep is niet vastgesteld kunnen worden of men geheel conform de richtlijnen van het projectplan heeft gewerkt. De informatie-uitwisseling tussen de stuurgroep en de raadscommissie is op een andere wijze uitgevoerd dan vooraf was overeengekomen. Er is geen sprake van een eindafrekening. Wel is er een einddocument aan de gemeenteraad aangeboden (vergadering van 21 november 2006) waarin het financiële verloop is aangegeven. Een verklaring op de afwijkingen is daarbij niet gegeven.

Inrichting van zowel de administratie als het archief heeft plaatsgevonden op basis van gangbare normen. Opvallend is het aantal rappels van een subsidieverstrekker (Dienst Landelijke Gebied van het ministerie van LNV) op het achterwege blijven van voortgangsrapportages;

Project gemeente Deurne

- a. Voor het uitvoeren van het project Riolering Buitengebied is de richtlijn “werkwijze BOR-“niet toegepast;
- b. Voor de uitvoering is een gebiedsgericht plan van aanpak opgesteld dat op 14 december 2004 aan het college en op 23 december 2004 aan de gemeenteraad voorgelegd en vastgesteld en dat uiteindelijk als leidraad is gebruikt;
- c. Er zijn in het plan van aanpak specifieke afspraken gemaakt over de aanpak, taken bevoegdheden en verantwoordelijkheden en over te behalen resultaten en beschikbare financiële middelen;
- d. Aan het college van burgemeester en wethouders is voor de vergadering van 27 maart 2007 een overzicht verstrekt over de verloop van het krediet.

Project gemeente Someren

- a. Voor de uitvoering is een gebiedsgericht plan van aanpak opgesteld dat op 26 maart 2004 aan het college en op 29 april 2004 aan de gemeenteraad voorgelegd en is vastgesteld;

- b. Er zijn in het plan van aanpak geen specifieke afspraken gemaakt over de aanpak, taken bevoegdheden en verantwoordelijkheden en over te behalen resultaten;
- c. Op een tweetal momenten 27 september 2004 en 25 oktober 2005 is het college geïnformeerd over de voortgang van het project;

3. Conclusies en aanbevelingen

Hierna worden op basis van de in het vorige hoofdstuk beschreven bevindingen conclusies getrokken en weergegeven. Daarbij zijn tevens de aanbevelingen inbegrepen omdat deze nadrukkelijk in de lijn van de getrokken conclusies liggen en er door aansluiting van de aanbeveling bij de conclusie een beter beeld ontstaat van de mogelijk te nemen maatregelen.

1. In de onderzochte periode hebben zich in de drie gemeenten geen projecten voorgedaan met relatief grote kostenover- of onderschrijdingsproblemen. Dit zou de indruk kunnen wekken dat er geen budgettering of beheersproblemen zouden zijn. De Rekenkamercommissie heeft die echter wel aangetroffen. Waarom deze dan niet geleid hebben tot grote problemen op het niveau van het project is veelal terug te voeren op de voor aannemers moeilijke markt in de betrokken periode waardoor het voor opdrachtgevende gemeenten mogelijk was om kostenoverschrijdingen die zijn gesignaleerd met name in de voorbereiding en in het projectmanagement te compenseren door grote besparingen op de geraamde bouwkosten. Dit effect heeft zich voorgedaan bij alle drie de gemeenten. Daarnaast is er bij de gemeente Someren in een tweetal projecten ook nog geld vrijgevallen, omdat achteraf bleek dat geen BTW behoefde te worden afgedragen.

Aangezien de huidige situatie op de aannemersmarkt ingrijpend is gewijzigd zal ook veel scherper gelet dienen te worden op budgettering en bewaking van totale projectkosten en op de kosten van projectonderdelen.

2. Bij alle drie de gemeenten zijn forse verschillen geconstateerd tussen de cijfers zoals opgenomen in de vaste rapportages zoals de jaarrekeningen en de financiële administratie of een daaraan gekoppelde projectadministraties. Aangezien beide administraties door de accountant zijn bekeken en goedgekeurd gaat de Rekenkamercommissie ervan uit dat op zich zelf de juiste cijfers zijn geregistreerd maar dat er gescheiden wijze projectadministraties worden gevoerd, met name ook met als doel de daadwerkelijke beheersing van projectbudgetten. Een dergelijke aanpak kan er toe leiden dat als er in projectadministraties iets stelselmatig of soms ook eenmalig fout gaat, dit pas na afronding van het project zichtbaar wordt.

De Rekenkamercommissie vindt dit ongewenst en beveelt aan de accountant van de betreffende gemeente om advies te vragen op welke wijze de administratieve inrichting op een zodanige wijze kan worden aangepast dat ook in de normale administratie en bij voorbeeld ook in de regelmatige managementrapportages voortgang en bestedingen van projecten zichtbaar worden.

3. Het wezen van een investeringsplannen en het daarna uitvoeren in de vorm van een project is het strak plannen en uitvoeren van de deelactiviteiten. Dit vereist zowel strakke budgettering, uitvoering als rapportering. Dit lukt alleen op een succesvolle wijze indien er sprake is van een volledig integraal opererend projectmanagement en een cultuur van het nakomen van de afspraken en gedisciplineerde uitvoering. Zowel op het gebied van integraal management als op het gebied van projectcultuur is er bij alle gemeenten nog winst te behalen. Bijna per definitie vereist dit ook dat pas aan een project wordt begonnen indien er niet alleen volledig overeenstemming is bij alle betrokkenen over het projectplan maar dat ook de daarvoor bevoegde het plan formeel heeft goedgekeurd. Het openlaten van zaken die wel gedurende de rit worden opgelost leidt altijd tot forse kosten en kwaliteitsproblemen. Hoewel daartoe aanzetten zijn gedaan in alle drie de gemeenten is men er nog niet met het bezit van beleidsnota's. Ook zal invulling moeten worden gegeven aan de gestelde voorwaarden en zal op de

naleving daarvan moeten worden toegezien. Het is mogelijk zinvol om ook in de jaarverantwoording nadrukkelijk stil te staan bij de behaalde resultaten van de uitgevoerde projecten. Met name in de gemeenten Asten en Someren is hier nog veel te winnen. Deurne heeft namelijk recent lering getrokken uit de uitvoering van het project Omleiding Deurne-Liessel-A67 waaruit aanscherping van de leidraad heeft plaatsgevonden. Hieruit blijkt ook dat het hebben van richtlijnen niet altijd automatisch betekent dat het dan wel goed gaat. Anderzijds wordt door de afdeling Beheer Openbare Ruimte aangetoond dat de opgestelde richtlijn “Werkwijze BOR” goed wordt gevolgd. De richtlijn biedt wel mogelijkheden om het proces voor de uitvoering te bewaken. Of dat ook toereikend zal zijn tijdens de uitvoering zal nog moeten blijken. In de richtlijn is niet voorzien in te nemen maatregelen als er zich tijdens de uitvoering problemen voordoen. Geadviseerd wordt om de richtlijn op dat aspect aan te scherpen.

4. Bij de gemeente Someren is het opvallend dat in een aantal projecten de lage kwaliteit van de besteksvorbereiding tot problemen in de uitvoering heeft geleid. Ook hierin is nog een verbetering te maken.
5. Opvallend zijn de soms forse overschrijdingen bij de voorbereiding en de begeleiding van de uitvoering van projecten. Een goede, en bestuurlijk goed gedragen, projectdefinitie en een gedisciplineerde invulling van de uitgangspunten kan hier veel verbeteren.
6. De Rekenkamercommissie vindt het opvallend dat slechts een beperkt aantal en dan veelal onvolledige projectevaluaties is aangetroffen. Zij beveelt aan een postevaluatie een vast onderdeel gaat uitmaken van de afronding van een project inclusief het bekendmaken van de conclusies aan het college.
7. Voor het project Sanering afvalwater buitengebied heeft de Gemeente Deurne gekozen voor een uitvoeringsvorm die veel verantwoordelijkheid legt bij de aannemer terwijl de gemeenten Asten en Someren zelf een veel strakkere regie hebben gevoerd. Dit heeft, conform de bedoeling, bij de gemeente Deurne wel geleid tot in verhouding een goedkopere uitvoering echter een groot deel daarvan is weggevloeid naar veel hogere adviseurkosten, zowel in vergelijking met Asten en Someren, als in vergelijking met de eigen verwachting. De Rekenkamercommissie beseft dat een algemene conclusie hieraan niet te verbinden is gelet op het feit dat het maar over een project gaat. Wel stelt de Rekenkamercommissie vast dat het kiezen van de uitvoeringsvorm, ook omdat ieder project anders is, een grote kennis van de verschillende modellen vereist. Indien de gemeenten die niet hebben zal men of professioneel advies nodig hebben of zich beter beperken tot de meer standaardaanpak van open aanbesteding op basis van een gedetailleerd bestek.

4. Zienswijze van het colleges van burgemeester en wethouders

CTRL	CEMEEENYE DIERPNE	BAND	
EC		BAND	
LBR		Blaaf/	
PEJ	16 OKT 2008	Idv/	
HB	Nr.	BRW	
Griffie	Kl.		

Rekenkamercommissie Gemeente Someren
t.a.v. de heer T. Lammers (secretaris)
Postbus 3
5750 AA Deume

Uw kenmerk: -
Onderwerp: Onderzoek kostenbeheersing grote projecten

De brief van: 18 augustus 2008

Ons kenmerk: dir/dk 08-1230
Bijlage(n): -

Toestelnummer:
Datum: 15 OKT. 2008

Geeachte heer Lammers,

Wij hebben kennis genomen van bovengenoemd rapport. Graag maken wij daarover de volgende opmerkingen.

Algemeen.

Als belangrijkste kernpunten die u in uw conclusies en aanbevelingen aanhaalt, herkennen wij:

- kostenbeheersing is een belangrijk punt van aandacht als het om grote projecten gaat,
- grote projecten worden niet projectmatig aangepakt, dan wel worden niet behandeld aan de hand van beschreven modellen,
- de besteksvoorbereiding kan verbeterd worden,
- er is winst te behalen op integraal projectmanagement en rapportage over projecten,
- doe meer aan postevaluatie.

Wij herkennen en onderschrijven de door u aangehaalde constatering. U merkt in uw rapportage al op dat de gemeente Someren inmiddels is gestart met projectmatig werken. Een belangrijk aantal van uw opmerkingen zullen wij in de toekomst beter kunnen gaan beheersen. Belangrijke stappen die wij door middel van een meer projectmatige aanpak van projecten willen zetten:

- een tevoren opgesteld projectplan waarin de stappen in het proces beschreven worden,
- separate projectadministratie en projectbegroting,
- tevoren aangegeven rapportagemomenten,
- dossiervorming op basis van projecten.

Bezoekadres:
Wilhelminaplein 1
5711 EK Someren
Correspondentieadres:
Postbus 290
5710 AG Someren
Telefoon: (0493) 49 48 88
Telefax: (0493) 49 48 30
E-mail:
gemeente@someren.nl

Postbank 13 69 466
Bank voor Nederland
Gemeenten 28 30 97 947

Specifieke aandacht zullen wij besteden aan de besteksvorbereiding. Ook de afdeling onderkent dat een matige besteksvorbereiding zich in het vervolg van het proces kan wreken.

Specifieke opmerkingen.

Pagina 8.

- Gesteld wordt dat bij de uitvoering niet alle voorstellen naar de gemeenteraad gaan. Dit is juist. Immers indien budget is opgenomen in de begroting (al dan niet d.m.v. een TP) dat behoeft bij de start van de uitvoering dit niet meer naar de gemeenteraad.
- Gesteld wordt dat bespreking over de voortgang van het project plaatsvindt met de aannemer. Wij gaan ervan uit dat daarmee de bouwvergaderingen worden bedoeld. Immers besprekingen met afdelingshoofd en portefeuillehouder vinden ook regelmatig plaats.
- Aangegeven wordt dat de procedure niet is vastgelegd maar ontstaan als "gewoonte". Opgemerkt wordt dat de aanbestedingsprocedure wel is vastgelegd.

Conclusies

Onder 1: De conclusie dat er deeladministraties zijn en of verschillen in jaarrekening en financiële administratie herkennen wij niet zo. In Someren bestaat op dit moment maar 1 financiële administratie waarbij alle inkomsten en uitgaven van een project op 1 post worden geboekt. Dubbele administratie of gebruik van verschillende financiële gegevens is dus niet aan de orde.

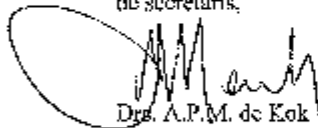
Onder 4: Niet alleen de besteksvorbereiding, maar vooral ook de kwaliteit van het bestek zelf leveren problemen in de voorbereiding op.

Onder 7: Voordat aanbestedingen plaatsvinden wordt een keuze gemaakt welke aanbesteding/uitvoeringsvorm gewenst is. Bij complexere zaken wordt altijd het advies van het inkoopbureau gevraagd. I.e. is dat ook gebeurd (zoals ook op pagina 12 van het onderzoeksrapport is aangegeven).

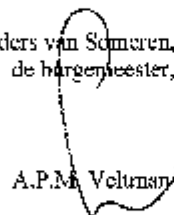
Als u naar aanleiding van deze brief nog vragen heeft dan kunt u contact opnemen met APM de Kok (directie).

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Someren,
de secretaris, de burgemeester,



Dr. A.P.M. de Kok



A.P.M. Veltman



Aan de rekenkamercommissie gemeente Deurne,
d.t.v. de waarnemend griffier de heer Th. Broekman,
Postbus 3,
5750 AA Deurne.

Deurne, 9 september 2008
Kenmerk:
Betreft: Zienswijze college "Onderzoek kostenbeheersing grote projecten."
Bijlage(n):
Beh. ambt.:

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Bij brief van 18 augustus 2008 heeft u ons gevraagd om onze zienswijze op het concept-rapport "Onderzoek kostenbeheersing grote projecten" aan uw kenbaar te maken.

Naar aanleiding hiervan delen wij u mede dat wij ons herkennen in de conclusies en aanbevelingen zoals uw commissie deze heeft geformuleerd. Met betrekking tot conclusie 3 zijn wij verheugd dat u onze mening bevestigd dat de opgestelde richtlijn "Werkwijze BOR" goed wordt gevolgd en dat deze richtlijn goede mogelijkheden biedt om het proces voor de uitvoering te bewaken. Uw conclusie dat in de richtlijn niet voorzien is in het nemen van maatregelen als er zich tijdens de uitvoering problemen voordoen onderschrijven wij niet. Immers bij de reconstructie bij de Bakelseweg zijn juist tijdens de uitvoering onvolkomenheden geconstateerd, zoals u ook in uw onderzoeksrapport aangeeft, terwijl dit geleid heeft tot het tijdig reageren naar ons college.

Tot slot delen wij u mede dat wij uw eindrapportage met belangstelling tegemoet zien.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Deurne,
De secretaris, De burgemeester,

(dhr. mr. G.J.C. Kusters)

(dhr. J.G.M. Daandels)

Postbus 3
5750 AA Deurne
Bezoekadres:
Markt 1
T: 0493 - 38 77 11
F: 0493 - 38 75 55
E: info@deurne.nl
www.deurne.nl

ZIENSWIJZE COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS OP RAPPORT KOSTENBEHEERSING GROTE PROJECTEN VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE

Samenvatting

De Rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de kostenbeheersing bij uitvoering van grote projecten (Reconstructie Voordeldonk, Renovatie Vorstermansolein en Sanering afvalwater buitengebied). Uit de conclusies blijkt dat er sprake is van kostenoverschrijdingen en dat er nog enkele (projectmatige en administratieve) verbeteringen mogelijk zijn. De RKC vraagt het college desgewenst een zienswijze op het rapport, vooral de conclusies en aanbevelingen, **vertrouwelijk** aan te geven.

Het College geeft als zienswijze aan dat het rapport een gedegen onderzoek laat zien, waarvan de resultaten deels door het college worden onderschreven. Natuurlijk is er reden voor een aantal opmerkingen, waaronder het feit dat de onderzochte projecten alweer gedateerd zijn wat betreft projectmatige aanpak.

Motivering

De RKC stelt vast dat er bij deze projecten sprake was van aanzienlijke kostenoverschrijding, (in het project Sanering afvalwater buitengebied zonder tussentijdse bijstelling van de kredietraming). Dat maakt het onderzoek meteen geheel anders van aard. Logisch is dat de RKC vervolgens stringenter kijkt naar het informatieve en verantwoordingsdeel van het project.

Er kan wederom gesproken worden van een goede rapportage, zoals we van de RKC gewend zijn. Nadolg voor het onderzoek is dat de onderzochte projecten startten in 2003 en 2004 en er nadien nogal wat veranderd is in het projectmatig werken.

Het rapport wordt deels onderschreven.

Onze opmerkingen:

1. De onderzoeken betreffen projecten die in 2003 en 2004 zijn opgestart. De meeste opmerkingen die door de Rekenkamercommissie worden gemaakt zijn eerder onderkend en mede aanleiding geweest voor de invoering van de "nieuwe" vorm van projectmatig werken in 2006. "Nieuwe" staat tussen aanhalingstekens omdat het projectmatig werken een behoorlijke ontwikkeling doormaakt de laatste 10 jaren in overheidsland. Wij durven gerust te stellen dat de opzet van projectmatig werken in Asten vernieuwend is (geweest), getuige de vele verzoeken om informatie van andere gemeenten over bijvoorbeeld de Woningbouwmonitor en over de projectmatige opzet van de organisatieontwikkeling en jaarplanning. Natuurlijk, dit valt buiten het voorliggende onderzoeksonderwerp, maar we graag voorkomen dat conclusies over projecten van 2003 en 2004 "doorgetrokken" worden naar de situatie van heden.
2. Het kan zijn dat de visie op projectmatig werken verschilt. Op pag 13 van het rapport is bijvoorbeeld aangegeven dat het Project Sanering afvalwater buitengebied met een plan van aanpak aan de raad is voorgelegd en dat niet duidelijk is of ook het projectplan door de raad is vastgesteld. Dit is in de Astense situatie niet nodig. Er wordt aan de raad een besluit gevraagd over uitvoering van een werk met een plan van aanpak (de Wab-vraag). Hoe dit werk wordt uitgevoerd (de HOE-vraag: in casu projectmatig) is een bevoegdheid van het college en in Asten zelfs een managementvraag. In deze zaak is het echter niet vreemd dat de RKC de opmerking maakt, ten eerste niet omdat in het plan van aanpak specifiek de projectmatige aanpak is opgenomen en ten tweede omdat de Rekenkamercommissie mogelijk een andere visie op projectmatig werken hanteert, bijvoorbeeld dat de projectfasering en projectorganisatie wel door de raad wordt vastgesteld.
3. Opmerking 7 heeft ook gevolgen voor de wijze waarop financiële verantwoording plaatsvindt. Natuurlijk, de financiële eindresultaten van een project moeten 1 op 1 terug te vinden zijn in de algemene financiële administratie, maar de budgetbewaking en gedetailleerdere verantwoording vindt binnen de projectorganisatie plaats. Bij de

projectopzet zullen geen voorziene zaken worden opengelaten die kunnen leiden tot forse extra kosten of kwaliteitsproblemen.

4. Zoals tijdens de behandeling van het rapport over de beleidsprocessen (art. 213a) al naar voren kwam, is het altijd de vraag hoe gedetailleerd procedures worden beschreven, al dan niet in beleidsnota's. De gekozen insteek is dat het beleidsproces in hoofdlijnen wordt beschreven, met voldoende ruimte voor flexibiliteit om bureaucratie te voorkomen. Dit geldt uiteraard in alle zaken, of ze nu projectmatig worden opgezet of niet.
5. Zoals door de raad expliciet aangegeven bij het onderzoek naar de beleidsprocessen (art. 213a) dient per geval bekeken te worden of een projectevaluatie (beleidsevaluatie) in het proces wordt opgenomen.

Asten, 16 september 2008

Namens het College van burgemeester en wethouders,

mr. W.M.A. Verberkt
gemeentesecretaris, algemeen directeur.

5. Nawoord Rekenkamercommissies Asten, Deurne en Someren

5.1 Inleiding

Zowel het college van burgemeester en wethouders van Asten als de colleges van Deurne en Someren hebben in hun zienswijze veelal met instemming en met waardering gesproken over dit onderzoek en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen.

De Rekenkamercommissies (RKC) reageren onderstaand op een aantal kanttekeningen en kritische opmerkingen die zijn gemaakt.

5.2. Algemeen

Het werken via een projectmatige aanpak vormt een afwijking van de normale wijze waarop een gemeente haar taken uitvoert. Het betekent een apart budget, een aparte organisatie en een aparte wijze van aansturing. Meestal houdt dat in dat het een dure of duurdere wijze is van het realiseren van een doel en dat het ook nog de normale wijze van functioneren verstoort. Als regel zal er dan ook projectmatig gewerkt worden als er een specifieke reden voor is, zoals strak tijdschema, veel partners, grote risico's, onbekende materie, grote omvang, etc.

Zowel de reden om over te gaan tot een projectmatige aanpak als de uitvoering van het betreffende project vereisen een zodanige aanpak dat de kansen op en de mogelijkheden tot tussentijdse bijsturing uiterst minimaal zijn. Zo niet, dan wordt een project snel duurder terwijl de realisatietermijn eveneens onder druk zal komen te staan.

Meestal wordt juist voor een project gekozen om die risico's te beheersen. Dit vereist vóór de aanvang van een project niet alleen duidelijkheid en instemming van alle betrokkenen met het projectdoel en het budget, maar met name ook met de wijze van uitvoering. Het een en ander wordt daarom ook opgenomen in een projectplan. Het vaststellen van een dergelijk plan en het aanvaarden daarvan door alle betrokkenen is een essentiële voorwaarde voor het succes van het project. Met andere woorden: zowel een college van burgemeester en wethouders als een gemeenteraad zullen zich niet alleen moeten buigen over het doel en het budget maar ook over de wijze van uitvoering, uiteraard niet in detail, maar zeker op hoofdlijnen.

5.3.1 Specifiek voor de gemeente Asten

Voor wat betreft de reacties van het college van Asten wil de RKC de navolgende opmerkingen maken:

- tijdsperiode: om een goed oordeel te kunnen geven is het alleen zinvol naar projecten te kijken die zijn afgerond. Vandaar de keuze voor de periode 2003-2006. De RKC realiseert zich dat daardoor een aantal conclusies en aanbevelingen niet meer relevant kunnen zijn;
- de opmerking onder 3 met betrekking tot de financiële verantwoording was louter gericht op de noodzaak dat ook de gemeenteraad over de voortgang van een project met een zekere regelmaat geïnformeerd dient te worden;
- de RKC is het geheel eens met de opmerkingen over de gedetailleerdheid van de rapportages. Ook de RKC pleit niet voor overbodige bureaucratie;
- ook met de opmerking over de noodzaak tot projectevaluatie kan de RKC zich verenigen, namelijk door dit van geval tot geval te beoordelen. De RKC constateert echter ook dat er in de betrokken periode in het geheel geen evaluatie heeft plaatsgevonden.

5.3.2 Specifiek voor de gemeente Deurne

Voor wat betreft de enige opmerking die door het college van Deurne is gemaakt betwist de RKC in het geheel niet het standpunt van het college dat in het project Bakelseweg adequaat en tijdig is gereageerd. De enige bedoeling van de RKC was te constateren dat er geen formele stap in de procedure is opgenomen over de noodzaak tot tussentijds rapporteren.

5.3.3 Specifiek voor de gemeente Someren

Voor wat betreft de reacties van het college van Someren wil de RKC de volgende opmerkingen maken:

- met betrekking tot de conclusie over de projectadministratie was het geenszins de bedoeling de indruk te wekken dat er sprake is van een dubbele administratie of van het gebruik van verschillende financiële gegevens. Dat was voor de gemeente Someren niet het geval;
- de RKC heeft geen reden om te twijfelen aan de kritische opmerking over de kwaliteit van de bestekken. De kwaliteit van bestekken als zodanig was geen onderwerp van het onderzoek. De RKC is het geheel eens met het college dat kwalitatief mindere bestekken de mogelijkheden van kostenbeheersing negatief beïnvloeden;
- de opmerking over het inwinnen van advies bij het inkoopbureau was inderdaad niet relevant.

November 2008.

De Rekenkamercommissies van de gemeenten Asten, Deurne en Someren,
Voor deze,

Drs. G. Schinck, voorzitter

Bijlage 1 Overzicht deelvragen.

Deelvragen:

Gemeentelijke beleidskaders, doelstellingen, risicoanalyses en besluitvorming

1. Beschikt de gemeente over een vastgesteld specifiek beleidskader voor kostenbeheersing grote projecten?
2. Is er, ingeval een specifiek beleidskader ontbreekt, op andere wijze invulling gegeven aan centrale kaders of richtlijnen?
3. Zijn er wel en algemene kaders voor het opstellen en/of samenstellen van begrotingen, die ook gebruikt worden bij het opstellen van voorstellen voor grote projecten? Zo ja, welke betreft het dan en wat is daarin geregeld?
4. Als er sprake is van specifieke of algemene kaders op welke wijze is er vorm en inhoud gegeven aan richtlijnen op het gebied van risicoanalyse, doelstellingen, opzet, uitvoering, beheersing en verantwoording voor het uitvoeren van projecten?
5. Indien er geen kaders of richtlijnen zijn op welke andere wijze wordt dan een voorstel tot het in uitvoering nemen van een project in uw gemeente uitgewerkt en voorgesteld?
6. Worden in dat geval ook de SMART- principes gehanteerd?
7. Zijn in risicoanalyse ook te treffen maatregelen vermeld die genomen moeten worden om die risico's te vermijden? Is daarbij rekening gehouden met zowel interne als externe risico's?

De wijze van beheersing en verantwoording van de projectuitvoering

1. Zijn er in de centrale kaders ook inrichtingsvereisten opgenomen voor de wijze van beheersing en verantwoording van grote projecten? Zo ja waaruit bestaan deze dan?
2. Zijn die inrichtingsvereisten ook gevolgd?
3. Als er is afgeweken wat was daarvan de reden en op en voor welke onderdelen was dat dan?
4. Wat waren de eventuele gevolgen van het afwijken van de richtlijn?
5. Is er sprake van een voorgeschreven inrichting voor het administreren en archiveren van projecten?
6. Zijn er met behulp van de administratie alle voor inzicht en sturing van belang zijnde overzichten op te stellen?
7. Is daarvan ook gebruikt gemaakt en zijn deze betrokken bij periodieke verantwoordingdocumenten?

De rol van de actoren in de projectvoorbereiding, projectuitvoering en projectevaluatie.

1. Zijn er in de kaders of richtlijnen ook richtlijnen gegevens voor taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor alle actoren in het project? En zo ja welke zijn dat en wat houden ze in?
2. Zijn alle richtlijnen ook in acht genomen en zo niet op welke onderdelen en door wie is er dan van afgeweken? Wat was de reden van die afwijking?
3. Zijn die afwijkingen ook in samenspraak met alle actoren in het proces doorgesproken en hebben zij daar ook mee ingestemd?
4. Heeft er een afzonderlijke eindafrekening plaatsgevonden of was deze geïntegreerd in de jaarrekening?
5. Is bij die eindafrekening duidelijk in beeld gebracht welke afwijkingen er ten opzichte van de oorspronkelijke kredietstelling waren en wat de reden voor de overschrijding of onderschrijding was?
6. Heeft er een projectevaluatie plaatsgevonden en heeft die ook geleid tot het:
 - bijstellen van kaders;
 - intensiveren van de controlerende rol van de gemeenteraad;

- afspraken om naleving te bevorderen;
- kwaliteitsverbetering van de organisatie en instrumentarium of
- andere aanwijzingen (aangeven wat en welke)?

Model Financieel Overzicht

Overzicht raming en realisatie project

Gemeente:

Naam project:

Omschrijving	Raming incl. Wijzigingen	Realisatie t/m jaar	Overschrijding Onderschrijding	Toelichting
Vorbereidingskosten				
Kosten Adviseurs				
Projectleiding				
Verwervingskosten				
Aannemingskosten				
Overige kosten				
Totaal	0,00	0,00	0,00	

Bijlage 2 Financiële overzichten per gemeente per project

Gemeente Asten

Naam project: Reconstructie Voordeldonk			
Omschrijving	Raming incl. wijzigingen	Realisatie t/m jaar 2006	Overschrijding Overschrijding
Vorbereidingskosten	23.862,00	5.813,64	18.048,36
Kosten adviseurs	23.862,00	0,00	23.862,00
Projectleiding	0,00	0,00	0,00
Verwervingskosten	0,00	0,00	0,00
Aannemingskosten	477.240,00	441.284,02	35.955,98
Overige kosten	246,00	3.346,22	-3.100,22
Totaal	525.210,00	450.443,88	74.766,12

Naam project:

Omschrijving	Raming incl. wijzigingen	Realisatie t/m jaar 2006	Overschrijding Overschrijding	Toelichting
Vorbereidingskosten	35.062,16	20.840,78	14.221,38	Aanbesteding (in concurrentie) is oorzaak besparing.
Kosten adviseurs				
Projectleiding				
Verwervingskosten	0,00	0,00	0,00	
Aannemingskosten	352.400,00	275.208,50	77.191,50	Aanbesteding (in concurrentie) is oorzaak besparing.
Overige kosten	0,00	26.147,09	-26.147,09	Overige kosten (o.a. leges, energie, asbestverwijdering) waren niet begroot.
Totaal	387.462,16	322.196,37	65.265,79	

Naam project: Sanering afvalwater buitengebied			
Omschrijving	Raming incl. wijzigingen	Realisatie t/m jaar 2006	Overschrijding Onderschrijding
Vorbereidingskosten	119.869,39	119.959,41	-90,02
Adviseurskosten	152.621,40	145.706,17	6.915,23
Projectleiding	131.260,00	262.931,96	-131.671,96
Verwervingskosten	0,00	0,00	0,00
Aannemingskosten	4.077.580,00	4.103.640,71	-26.060,71
Overige kosten	278.669,21	128.633,87	150.035,34
Totaal	4.760.000,00	4.760.872,12	-872,12

Gemeente Deurne

De specificatie van kosten van de twee andere projecten Aanleg fietspad Neerkant-Meijel en Reconstructie Bakelseweg zijn al verwerkt in hoofdstuk 2 van dit rapport en zijn daarom in dit overzicht achterwege gelaten.

Naam project: Sanering afvalwater buitengebied				
Omschrijving	Raming incl. wijzigingen	Realisatie t/m jaar juli 2007	Overschrijding Onderschrijding	Toelichting
Vorbereidingskosten	0,00	0,00	0,00	Aannemer verantwoordelijk voor ontwerp+uitvoering
Adviseurkosten	730.000,00	1.114.108,00	-384.108,00	
Projectleiding	190.000,00	61.871,00	128.129,00	Betreft interne kosten
Verwervingskosten	0,00			
Aannemingskosten	7.294.000,00	6.204.300,00	1.089.700,00	Rekening werd gehouden met 170 verrekenbare aansluitingen volgend uit voorbereiding door aannemer
Overige kosten	686.000,00	394.777,00	291.223,00	Betreft projectrente+post onvoorzien
Totaal	8.900.000,00	7.775.056,00	1.124.944,00	

Gemeente Someren

Naam project: Fietspad Nieuwendijk				
Omschrijving	Raming incl. wijzigingen	Realisatie t/m ca. 3e kwartaal 2007	Over-schrijding Onder-schrijding	Toelichting
Voorbereiding, Advies en Toezicht	95.000,00	129.589,67	34.589,67	Veel extra uren i.v.m. matig bestek, lange uitvoering/stagnatie en veel diverse afspraken
Verwervingskosten	300.000,00	259.590,88	-40.409,12	Tussenberm versmalt (minder grondaankoop), Schadevergoedingen
Aannemingskosten	675.000,00	777.924,74	102.924,74	Veel extra werk i.v.m. matig bestek, lange uitvoering/stagnatie. Hoge projectkorting (€ 143.470,00). Werk uit het bestek genomen en als extra declaratie opgenomen. Veel extra werk uit afspraken rondom grondverwerving
Overige kosten	272.396,46	129.065,68	-143.330,78	In de raming ging men er vanuit dat over de subsidie btw € 122.196,46 afgedragen moest worden, dit is niet het geval
Totaal	1.342.396,46	1.296.170,97	-46.225,49	

Naam project: Fietspad Herselseweg				
Omschrijving	Raming incl. wijzigingen	Realisatie t/m jaar 2007	Over-schrijding Onder-schrijding	Toelichting
Voorbereiding, advies en toezicht	50.000,00	52.042,84	2.042,84	
Verwervingskosten	112.000,00	242.276,43	130.276,43	Schadevergoedingen (o.a. sloop boerderij à € 100.740,00)
Aannemingskosten	335.000,00	250.464,67	-84.535,33	Veel extra werk i.v.m. matig bestek Hoge projectkorting (€ 73.920,00) Werk uit het bestek genomen en als extra declaratie opgenomen Extra werk uit afspraken rondom grondverwerving
Overige kosten	144.197,00	55.653,78	-88.543,22	In de raming ging men er vanuit dat over de subsidie btw (€ 62.737) afgedragen moest worden, dit is niet het geval
Totaal	641.197,00	600.437,72	-40.759,28	

Naam project: Sanering afvalwater buitengebied fase II				
Omschrijving	Raming incl. wijzigingen	Inschrijving aannemer	Realisatie t/m jaar 2006	Overschrijding Onderschrijding
Vorbereidingskosten				
Adviseurskosten	410.591,91		189.992,00	-220.599,91
Projectleiding				
Verwervingskosten				
Aannemingskosten fase 1		912.000,00	928.573,00	
Aannemingskosten fase 2		1.087.500,00	1.158.401,00	
Overige kosten uitvoering	3.421.599,24		81.780,00	-1.252.845,24
Overige kosten*)				
Totaal	3.832.191,15		2.358.746,00	-1.473.445,15