

Rapportage Onderzoek Spoorzone Project Delft

Hoe de Delftse gemeenteraad beter grip houdt op het Spoorzone project

Uitgevoerd in opdracht van de Delftse Rekenkamer



**Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement
Enschede, 24 maart 2010**

© 2010 Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement bv.

Dit rapport is uitsluitend bestemd voor de opdrachtgever. De inhoud van dit rapport is gebaseerd op omstandigheden bij en informatie ter beschikking gesteld door de opdrachtgever. Op geen enkele wijze kan worden gegarandeerd dat beschreven omstandigheden volledig in overeenstemming zijn met van toepassing zijnde wet- en regelgeving, noch mag worden aangenomen dat de inhoud van dit rapport volledig is ten aanzien van de onderzochte risico's. Derden die van dit rapport kennisnemen kunnen aan dit rapport geen rechten ontleen. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze rapportage mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement bv.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	3
1 Inleiding	4
1.1 Achtergrond en doelstelling van het onderzoek.....	4
1.2 Onderzoeksvragen.....	5
1.3 Werkwijze	5
1.4 Leeswijzer	6
2 Het project Spoorzone	7
2.1 Beschrijving project.....	7
2.2 Spelers	8
2.2.1 OBS BV	8
2.2.2 ProRail	12
2.2.3 Gemeente Delft.....	13
2.2.4 Overlegorganen (structuur)	14
2.3 Risicomanagement project Spoorzone.....	16
2.4 Verantwoordingsinformatie (informatievoorziening).....	20
3 Infrastructurale projecten in Nederland	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Lessons learned.....	24
3.2.1 Projectmanagement	24
3.2.2 Bouwwerkzaamheden	28
3.2.3 Rol van de raad.....	30
3.3 Lessons learned relevant voor Delft	35
3.4 Risicomanagement bij gemeentelijke bouwprojecten	36
4 Raadsonderzoek.....	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Taken en verantwoordelijkheden raad	39
4.3 Sturing door de raad	39
4.4 Kennisborging bij de raad	42
4.5 Risicomanagement	43
4.6 Informatievoorziening aan de raad en besluitvorming	47
5 Conclusies en aanbevelingen	51
5.1 Inleiding	51
5.2 Conclusies (beantwoording onderzoeksvragen).....	52
5.3 Aanbevelingen	55
Bijlagen	58
I Bestuurlijke reactie college van B&W op rapport	
II Reactie Delftse Rekenkamer op bestuurlijke reactie	
III Geïnterviewde personen	
IV Geraadpleegde documenten	
V Vragenlijst raadsfracties	
VI Notitie 'Verantwoordingsinformatie over het spoorzoneproject'	
VII Reactie college op verantwoordingsvoorstel Spoorzone	
VIII Bijlage 'Checklist grote projecten'	
IX Bijlage 'Normenkader Informatievoorziening project Stationsgebied Utrecht'	
X Achtergronden bij lessons learned uit andere projecten in Nederland	
XI Uittreksel BUOK-risicoverdeling.....	

1 Inleiding

1.1 *Achtergrond en doelstelling van het onderzoek*

De Delftse Rekenkamer (DRK) wil onderzoeken hoe de gemeenteraad gedurende het Spoorzoneproject zijn verantwoordelijkheden kan blijven waarmaken. Hoe kan bijvoorbeeld vermeden worden dat de raad min of meer machteloos tegenvallers moet aanhoren en accepteren - zoals in Den Haag bij de tramtunnel en in Amsterdam bij de Noord/Zuidlijn. Denk aan tegenvallers die de looptijd van het project verlengen (en dus de overlast voor de burgers en de bezoekers van de stad), budgetoverschrijding met alle financiële consequenties van dien, tot tegenvallers die de uitvoering zelf in gevaar brengen of beperken.

Het is duidelijk dat al dan niet potentiële risico's het beoogde eindresultaat en dus toekomstige beleidsresultaten in de weg kunnen staan. Om die reden acht de DRK het zinvol om duidelijk te bepalen welke risico's zich (kunnen) voordoen bij vergelijkbare projecten en in het bijzonder bij dit specifieke project.

Functioneren en organisatie gemeenteraad

Dit rapport bekijkt ook het functioneren en de organisatie van de gemeenteraad van Delft zelf. Het project zal zich over meerdere raadsperiodes uitstrekken. De kennis over het project bij de huidige raadsleden moet overgedragen worden en actueel blijven.

De DRK wil om die reden bekijken hoe de raad gedurende het project actief aan risicomanagement kan doen. Is en blijft de gemeenteraad zich bewust van de risico's? In hoeverre kan zij de voortgang van het project en het management van de risico's monitoren en bijsturen?

Dit is geen regulier rekenkameronderzoek, waarbij vaak achteraf wordt bekeken in hoeverre doelstellingen zijn waargemaakt (ex post). Omdat het beleid ten aanzien van de Spoorzone al is bepaald, initiële besluitvorming al heeft plaatsgevonden en de uitvoering ter hand is genomen is dit ook geen ex ante onderzoek (vooraf). Het rapport biedt de raad aanbevelingen om risico's te managen bij een project ná de besluitvorming, maar vóór oplevering van het project. Daarnaast is het rapport een handreiking voor de raad om haar controlerende rol te optimaliseren als het gaat om complexe lange-termijn-investeringsprojecten in het algemeen.

Het rapport is geen resultaat van een risico onderzoek en levert dus geen lijst met risico's voor dit project op. Wel worden in het rapport veelvoorkomende risico's van soortgelijke projecten opgenomen en risico's die voortkomen uit lessen van andere grote projecten die zich ook bij dit project kunnen voordoen.

1.2 Onderzoeksvragen

Centraal in het onderzoek staat de vraag:

Hoe kan de raad de controle en bijsturing van complexe langetermijn-projecten met de bijbehorende grote (financiële) risico's - bezien vanuit haar eigen functioneren en vanuit de kenmerken van dergelijke projecten - zodanig optimaliseren dat het (Spoorzone) beleid doelmatig en doeltreffend kan zijn.

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende vragen:

1. Wat zijn in het algemeen de risico's bij dit soort grote projecten en welke kunnen zich voordoen bij dit project?
2. Hoe is het bij de verschillende fracties in de raad gesteld met de huidige kennis van het Spoorzoneproject en van de (potentiële) risico's?
3. Hoe zijn de huidige opvattingen van de raad over zijn verantwoordelijkheid voor het controleren van het Spoorzoneproject?
4. Heeft de verantwoordelijke raadscommissie Ruimte en verkeer een adequate structuur in het leven geroepen om de voortgang van het project te volgen?
5. Hoe denken de raadsfracties de kennis binnen hun fractie gedurende de gehele looptijd van het project op het vereiste peil te houden voor hun controlerende taak?
6. Hoe beoordelen de raadsfracties, resp. de leden van de verantwoordelijke raadscommissie het huidige risicomanagement en wat zijn dienaangaande hun wensen en eisen?
7. Aan welke eisen moet worden voldaan zodat de raad zijn controlerende taak bij het Spoorzoneproject optimaal kan uitoefenen op de gebieden: uitvoering, planning, veiligheid, kostenbudget, overlast, adequate informatie, verantwoordelijkheidsstructuur?

1.3 Werkwijze

Bij aanvang van het project heeft er een startoverleg plaatsgevonden tussen de Delftse Rekenkamer, de ambtelijke organisatie en de adviseurs van het NAR. Vervolgens heeft het NAR in de raadscommissie Ruimte en Verkeer een toelichting gegeven op het onderzoek met als doel een eenduidig kader van verwachtingen te scheppen richting de gemeenteraad, mede met betrekking tot de uitkomsten van het onderzoek.

Om te bepalen in hoeverre de raad zich bewust is van a) de risico's van het project Spoorzone en b) in hoeverre zij de voortgang van het project en het beheersen van de risico's kan monitoren en bijsturen zijn alle dertien raadsfracties geïnterviewd¹ op basis van een gestructureerde vragenlijst van 21 vragen².

Om antwoord te geven op de vraag welke risico's zich voordoen bij vergelijkbare projecten is een documentenanalyse gedaan. We beschrijven een aantal Nederlandse infrastructurele projecten en geven een overzicht welke lessen uit gemaakte fouten geleerd kunnen worden. Gekeken is onder andere naar welke risico's zich kunnen voordoen en naar de rol van de desbetreffende raad (in een aantal onderzoeken die in de documentanalyse zijn betrokken is ook de rol van de raad onderzocht).

Daarnaast zijn in het kader van dit onderzoek interviews gehouden met functionarissen binnen de gemeentelijke organisatie (concern controller, wethouders, griffie), OBS en ProRail (o.a. projectleider en risicomanager). Voor alle gesprekken heeft het NAR – om

¹ Met uitzondering van STIP en Lid van der Werf. Deze fracties hebben om uiteenlopende redenen niet deelgenomen aan het onderzoek

² De vragenlijst is opgenomen in bijlage V.

feitelijke onjuistheden of onvolledigheden weg te nemen - feitelijk hoor en wederhoor toegepast.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk twee bevat een beschrijving van het project Spoorzone, die ingaat op;

- De organisatiestructuur van het project;
- De verschillende betrokken partijen;
- Hun taken en verantwoordelijkheden;
- De wijze waarop risicomanagement, toezicht en verantwoording is georganiseerd.

Hoofdstuk drie bevat de uitkomsten van de documentenanalyse van een aantal Nederlandse infrastructurele projecten en het overzicht van wat er van gemaakte fouten geleerd kan worden.

Hoofdstuk vier geeft op basis van de interviews met raadsfracties antwoord op de vraag in hoeverre de raad zich bewust is van de risico's van het project Spoorzone en in hoeverre zij de voortgang van het project en het management van de risico's kan monitoren en bijsturen.

Hoofdstuk vijf omvat de conclusies en aanbevelingen.

In bijlage I is de bestuurlijke reactie van het college van B&W op dit rapport opgenomen.

In bijlage II vindt u de reactie van de Delftse Rekenkamer op de bestuurlijke reactie.

Tenslotte zijn er een negental overige **bijlagen** opgenomen.

2 Het project Spoorzone

2.1 Beschrijving project³

Het project Spoorzone betreft de bouw van een spoortunnel door de binnenstad van Delft en een nieuw ondergronds station. Daarmee wordt het huidige spoorviaduct vervangen. Als viaduct, spoorwegemplacement en enkele bebouwingen zijn verwijderd, vrijrijst op de vrijgekomen grond een nieuw leefgebied met onder meer bijna 1500 woningen en een nieuw stadskantoor voor de gemeente. De openbare ruimte wordt op hoogwaardige wijze opnieuw ingericht. Om dit alles te financieren, dragen verschillende overheden – lokaal, regionaal en landelijk - bij in de kosten voor het project en worden extra projectinkomsten gegenereerd door grondverkoop aan projectontwikkelaars.

Het Spoorzoneproject heeft grote impact op de stad en heeft een aantal dimensies:

- **Stedenbouwkundig:** een nieuwe inrichting van een gebied van circa 2,5 km lang en 100 m breed in een bestaande stedelijke omgeving;
- **Civieltechnisch:** er is een complex programma van eisen: spoortunnel, ondergronds en bovengronds station, ondergronds parkeren, ondergrondse fietsenstalling, stadskantoor, behoud windmolen en waltoren, grondwaterproblematiek DSM;
- **Financieel:** Het totale projectbudget is de omvang van de business case OBS ad € 325 miljoen prijspeil 2008 (zie ook tabel 5, pagina 11). De totale omvang van de investeringen van de verschillende partijen bedraagt € 1 miljard. Overheidspartijen dragen voor de spoortunnel en bovengrondse stedelijke ontwikkeling € 500 miljoen bij. Voor Delft is het (ook in financiële zin) het grootste project ooit.
- **Doorlooptijd:** de planvorming en realisatie van het totale project beslaan een periode van ongeveer 20 jaar;
- **Complexe besluitvorming:** bij de planvorming en realisatie van het project is een groot aantal partijen betrokken uit overheidssector en bedrijfsleven.

In 2008 vonden drie veranderingen plaats bij het Spoorzone-project, zowel op het gebied van bestuurlijke als financiële verantwoordelijkheden.

Bij de start van het traject in 2005 werd afgesproken dat de gemeente Delft volledig verantwoordelijk was voor financiering, uitvoering en eventuele risico's van het Spoorzone-project. In 2008 werd in het kader van een uitvoeringsbesluit het risico voor de rijksinfrastructuur (spoorgerelateerde investeringen) bij het Rijk (i.c. Ministerie van Verkeer & Waterstaat) overgenomen. De gemeente Delft blijft verantwoordelijk voor risico's inzake openbare ruimte, parkeergarages en vastgoed. Als gevolg van de nieuwe verantwoordelijkheden hebben ook de belangrijkste projectpartijen op het gebied van infrastructuur nieuwe afspraken gemaakt.

Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft B.V. (hierna: OBS) en ProRail (zie paragraaf 2.2 en verder) werken nu samen op basis van "co-makership" in de complexe stedelijke omgeving⁴.

Ook de financiële rolverdeling binnen het project is veranderd. Op 13 mei 2008 besloten het Rijk (ministeries van VROM en V&W), de gemeente en andere betrokken overheden de financieringsvoorwaarden voor het project te wijzigen. Daartoe werd een addendum (toevoeging) ondertekend op de Bestuurlijke Uitvoeringsovereenkomst (BUOK) Spoorzone Delft en op de SOK (samenwerkingsovereenkomst ProRail/gemeente).

Het BUOK-addendum omvat een geactualiseerd financieringsmodel (kosten en opbrengsten) waarin de financiële gevolgen van de omvang van het project en afspraken over risicoverdeling zijn vastgelegd. De SOK en het addendum hierop regelen de taakverdeling

³ Het totale project betreft Spoorzone, dit onderzoek richt zich (primair) op het deel van de gemeente, i.c. het bovengrondse deel.

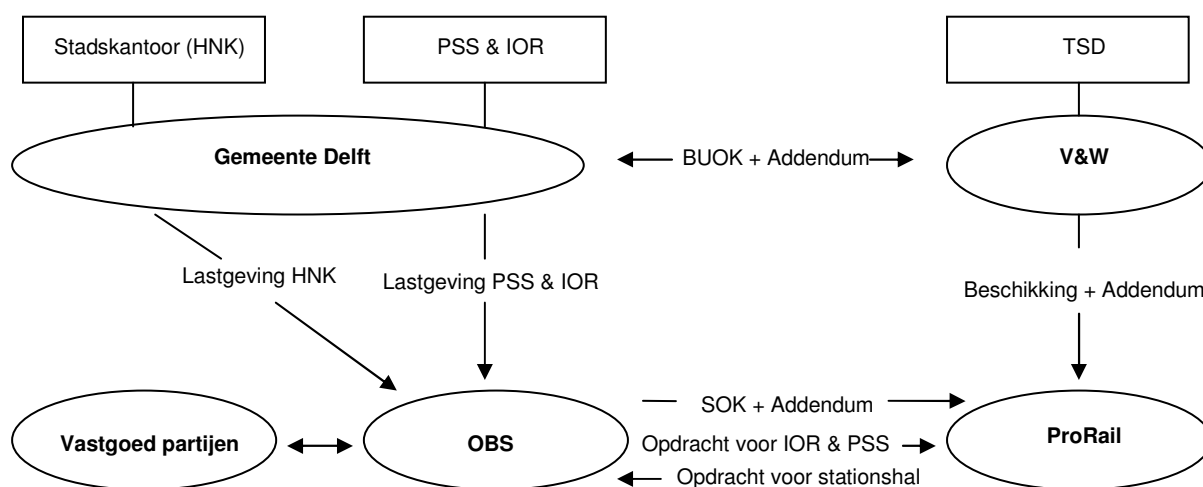
⁴ Bron: Jaarrekening OBS 2008

tussen de gemeente en OBS bij de uitvoering van het project en bevatten afspraken over grondruil (zie figuur 1 'Spoorzone Delft organisatieschema' in paragraaf 2.2).

In juli 2008 vond een derde wijziging van de afspraken plaats, in het kader van het deelproject spoorinfrastructuur. Er zal nu een tunnel worden gegraven met ruimte voor vier sporen, waarvan er twee direct worden aangelegd. Het deelproject Spoorinfra, het Spoorse deel OV Knoop en de Stationshal zal worden behandeld als een MIRT⁵ project. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal ProRail aansturen bij de realisatie van genoemde projectonderdelen. Het financiële risico van voornoemde onderdelen, is verhuisd van de gemeente naar het ministerie van Verkeer en Waterstaat⁶.

2.2 Spelers

Deze paragraaf behandelt de belangrijkste spelers, hun rollen en taken en verantwoordelijkheden in het project. Het relatieschema hieronder geeft een visueel overzicht in de relaties tussen de partijen en de wijze waarop afspraken zijn vastgelegd.



Figuur 1: Spoorzone Delft relatieschema⁷

2.2.1 OBS BV

Omschrijving

Het Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft B.V. (OBS) is opgericht op 5 oktober 2006⁸ met als oorspronkelijk doel in opdracht en voor rekening en risico van de gemeente Delft het project Spoorzone te realiseren. Deze doelstelling veranderde na juli 2008 toen het Rijk het risico voor aanleg van de tunnel op zich nam.

OBS is een bv zonder winstoogmerk, met een nauw omschreven taak van groot maatschappelijk en publiek belang. De organisatie is met de gemeente nauw verbonden

⁵ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

⁶ Bron: OBS - Risicomanagementplan

⁷ IOR: Inrichting Openbare Ruimte; PSS: Parkeergarage Spoorsingel; TSD: Inrichting Openbare Ruimte; PSS: Parkeergarage Spoorsingel; TSD: Tunnel Stad Delft (hierin is begrepen de scope voor de bovengrondse stationshal, die door OBS wordt gerealiseerd als integraal deel van het Nieuwe Kantoor (HNK). Het Nieuwe Kantoor (HNK) wordt door OBS (in de rol van opdrachtgever) gerealiseerd conform een lastgeving van de gemeente.

⁸ Nadat hiervoor de vereiste goedkeuring werd verkregen van het College van Gedeputeerde Staten. GS hebben daarbij met name getoetst hoe in de inrichting en werkwijze van het OBS invulling wordt gegeven aan risicobeheersing

door middel van de lastgevingsovereenkomst⁹. De transacties en de financiële relatie tussen OBS en de gemeente liggen eveneens vast: de uitvoering van de businesscase geschiedt voor rekening en risico van de gemeente. OBS is geen lijnorganisatie, maar een *dedicated* projectorganisatie met mandaat volgens de lastgevingsovereenkomst¹⁰ én volgens het gemeentelijk MMV-besluit¹¹.

Keuze voor besloten vennootschap

Het college van B&W koos voor de oprichting van OBS als onafhankelijke organisatie die, vanwege de complexiteit en lange duur, de continuïteit van het Spoorzone-project kan waarborgen. Voor de juridische vorm van een besloten vennootschap is gekozen om slagvaardig te kunnen samenwerken en om uit te kunnen voeren wat contractueel is afgesproken. De gemeenteraad heeft met doel en juridische vorm van OBS ingestemd.

Op basis van een aantal fundamentele argumenten kozen college en gemeenteraad er bewust voor OBS te laten optreden als zelfstandige organisatie, namens de gemeente maar op afstand van de dagelijkse politiek¹²:

- functiescheiding is noodzakelijk om te voorkomen dat de rol van de gemeente als publiek orgaan conflicteert met de rol van de gemeente als belanghebbende partij in het project;
- Een zelfstandige projectorganisatie zorgt voor een gelijkwaardige positie van gemeente en marktpartijen in een publiek-privaat project;
- Omdat OBS als zelfstandige projectorganisatie bedrijfseconomische afwegingen moet maken, is zij beter in staat tot kostenbeheersing en minder ontvankelijk voor - kostenoverschrijdende - aanvullende wensen. Een onafhankelijke Raad van Commissarissen van OBS biedt als toezichthouder meer continuïteit in toezicht op de bedrijfsvoering dan voor de gemeenteraad vanuit haar controlerende taak mogelijk is. Wisselingen in de politieke machtsverhoudingen hebben zo een minder directe invloed op het project.

Nadrukkelijke invloed gemeente

De gemeente Delft heeft een nadrukkelijke rol bij benoemingsvraagstukken en bij de inrichting van de besturing/beheersing van OBS. Dit is noodzakelijk om voldoende te kunnen toetsen en eventueel bijsturen bij zaken zoals: prestaties van de organisatie; functioneren van het bestuur (directie en RvC); risicomangement; financiële soliditeit; het 'in control' zijn van de organisatie; goede realisatie van de maatschappelijke opdracht (lastgeving).

Ondanks de goede argumenten voor een organisatie op afstand, is de gewenste directe invloed van de gemeente op OBS groot¹³. Dit geldt voor het strategische en het operationele niveau. Op strategisch niveau wil het gemeentebestuur in staat zijn om bij gewijzigde

⁹ Lastgeving is een in art. 7:414 van het Burgerlijk Wetboek gedefinieerd begrip: de overeenkomst van opdracht waarbij de ene partij, de lasthebber, zich jegens de andere partij, de lastgever, verbindt voor rekening van de lastgever een of meer rechtshandelingen te verrichten. Deze BV zal namens het Gemeentebestuur van Delft op basis van de overeenkomst van lastgeving en volmacht en privatieve werking de afspraken die in genoemde contracten vastliggen uitvoeren. Lastgeving betekent dat het college van B&W aan het OBS voor alle privaatrechtelijke handelingen ter uitvoering van de desbetreffende overeenkomsten de vertegenwoordigingsbevoegdheid verleent. Privatieve werking betekent dat, indien door het OBS in eigen naam als gevolmachtigde van de gemeente wordt opgetreden er door de gemeente "privatieve werking" aan het OBS is verleend. De gemeente is dan zelf niet meer bevoegd de desbetreffende handelingen te verrichten. Deze privatieve werking kan worden verbonden aan de uitvoering van alle overeenkomsten of aan slechts een enkele overeenkomst.

¹⁰ De overeenkomst van lastgeving en volmacht is 30 juli 2007 gesloten tussen de gemeente en OBS

¹¹ Het besluit tot wijziging van het mandaat-, machtigings- en volmachtbesluit Het college heeft bij het aantreden van de nieuwe directeur OBS in december 2008 hiertoe een mandaatbesluit genomen.

¹² Bron: Reactie college op verantwoordingsvoorstel spoorzone 24 mei 2007 (zie ook bijlage VII bij dit rapport).

¹³ Memo Goed bestuur OBS aan college (intern document), 16 maart 2009

omstandigheden de strategie aan te passen om haar business case te kunnen realiseren bij zo'n grootschalig gebiedsontwikkelingsproject. Op operationeel niveau is sprake van een intensieve samenwerking tussen OBS en de gemeentelijke organisatie. Een vergelijkbare intensieve samenwerking is er met de verantwoordelijke wethouder voor het Spoorzone-project.

Taken en verantwoordelijkheden OBS

Het OBS heeft tot taak de afspraken uit te voeren die vastgelegd zijn door de betrokken partijen. Dit zijn afspraken op het gebied van de **stedelijke ontwikkeling** (bouw van woningen en kantoren), **het knooppunt voor het openbaar vervoer** (stationshal, stadskantoor) en **de spoorinfrastructuur** (spoortunnel en 'spoorse' deel OV-knoop).

Voor de uitvoering werkt OBS samen met onder meer ProRail en de Nederlandse Spoorwegen. In 2008 is het totale civiele werk, inclusief de aan de gemeente op te leveren parkeergarage (PPS), en een deel van de inrichting van de openbare ruimte via ProRail gegund aan de aannemerscombinatie CrommeLijn VOF (CCL). Hiertoe behoren CFE NV, Haverkort Voormolen BV TBI Infra en Dura-Vermeer Groep NV.

De projectonderdelen zijn binnen OBS verdeeld over drie projectmanagers:

1. Publieke Scope: verantwoordelijk voor de realisatie van de Parkeergarage (a) en IOR (b), stadskantoor en bovengrondse stationshal (OV-knoop) (c).
2. Commercieel vastgoed: verantwoordelijk voor de realisatie van het commerciële vastgoed.
3. Conditionering: verantwoordelijk voor de voorbereidende werkzaamheden voor Publieke Scope en Commercieel Vastgoed.

De projectonderdelen, verantwoordelijkheden en de rol van OBS zijn hieronder nader uitgewerkt voor de Publieke Scope en Commercieel vastgoed¹⁴.

Ad 1 Publieke Scope

a. Parkeergarage Spoorsingel:

Projectonderdelen	Verantwoordelijk	Rol OBS
Parkeergarage Spoorsingel	Verantwoordelijk voor uitvoering is ProRail in opdracht van OBS	Opdrachtgever voor ProRail

Tabel 1: Parkeergarage Spoorsingel

b. Inrichting Openbare Ruimte:

Projectonderdelen	Verantwoordelijk	Rol OBS
IOR Noord t/m OV-knoop + Westlandse weg + Westvest	Verantwoordelijk voor uitvoering is ProRail in opdracht van OBS	Opdrachtgever voor ProRail. OBS draagt zorg voor de afstemming tussen ontwerp Busquets en ontwerp CCL
Tramhaltes		
Busstation		
Fietsenstalling 2		

Tabel 2: Inrichting Openbare Ruimte

¹⁴ De werkzaamheden van Conditionering zijn hier niet verder uitgewerkt aangezien het geen projectonderdeel is. Voor een nadere toelichting op de onderdelen verwijzen we naar het Bedrijfsplan Spoorzone Delft, versie 1.1 definitief, 4 maart 2009.

c. Stads Kantoor en bovengrondse stationshal:

Projectonderdelen	Verantwoordelijk	Rol OBS
Bovengrondse stationshal excl. inrichting	Verantwoordelijk voor uitvoering is OBS met als opdrachtgevers gemeente Delft voor het stads Kantoor en ProRail voor de bovengrondse stationshal.	Bouwmanager
Afbouw en Inrichting stationshal		
Parkeren stads Kantoor 190 pl.		
Stads Kantoor		
Fietsenstalling 3		

Tabel 3: Stads Kantoor en bovengrondse stationshal

Ad 2 Commercieel vastgoed:

Projectonderdelen	Verantwoordelijk	Rol OBS
Commerciële vastgoedontwikkeling	Verantwoordelijk voor uitvoering is de ontwikkel CV gevormd door Ballast Nedam en NS Poort met als opdrachtgever gemeente Delft.	Opdrachtgever en begeleider voor ontwikkeltraject
IOR-Zuid vanaf OV-Knoop – Westlandse weg		
Park		
Parkeren woningen		
Park and Ride 100 pl		

Tabel 4: Commercieel vastgoed

Onderstaand is een beknopt overzicht opgenomen van de financiële budgetten per onderdeel van de business case.

Kosten (x € 1.000.000,-)	1 Budget	2 Verplichten reeds aangegaan	3 Prognose nog te verplichten	4 (=1-2-3) Verwacht saldo op budget	5 Vorige verw. Saldo op budget	Toelichting
1. Bijdrage tunnel	€ 117,00 ¹⁵	€ 117,00	€ -	€ -	€ -	
2. IOR CCL	€ 53,50	€ 53,50	€ -	€ -	€ -	Verschuiving binnen SSD-contract
3. PSS	€ 30,50	€ 30,50	€ -	€ -	€ -	Verschuiving binnen SSD-contract
4. IOR OBS	€ 35,60	€ 1,00	€ 34,60	€ -	€ -	
5. Overige	€ 88,40	€ 35,00	€ 53,40	€ -	€ -	
Totaal	€ 325,00	€ 237,00	€ 88,00	€ -	€ -	

Tabel 5: Budget en verplichtingen per deelproject

Taken bestuur en toezicht OBS

De gemeente is voor 100 procent aandeelhouder van OBS. Bestuur en toezicht worden gevormd door respectievelijk directie en Raad van Commissarissen.

Bestuur

Volgens de statuten is er een **eenhoofdige directie**. De directeur is verantwoordelijk voor de projectrealisatie, voor het dagelijks management, en een goed werkend risicomanagement. De directeur is gemandateerd om binnen de kaders van de business case zelfstandig besluiten te nemen. De directeur heeft ook een actieve informatieplicht aan het gemeentebestuur¹⁶. Tevens is de directeur eerste adviseur voor de wethouder Spoorzone. De directeur bepaalt de wijze van informatievoorziening en monitoring. Hij is verantwoordelijk voor de actieve informatieplicht naar RvC en AvA (algemene vergadering van aandeelhouders) en het tijdig verstrekken van alle informatie die RvC en de AvA nodig hebben om hun taak naar behoren te vervullen. Zo informeert de directeur de RvC en de aandeelhouder over de voortgang van het project, bespreekt met de RvC wijzigingen en

¹⁵ Bij dit bedrag van €117 miljoen gaat het om het budget dat vanuit de bovengrondse stedelijke ontwikkeling vrijgespeeld moet worden als bijdrage voor de tunnelbouw

¹⁶ Zie Memo Goed bestuur OBS aan college (intern document), 16 maart 2009.

voorstellen omtrent zaken die buiten het financieringsmodel vallen en informeert de RvC omtrent de bedrijfsrisico's die de vennootschap loopt dan wel dreigt te lopen.

Toezicht

Toezicht op de bedrijfsvoering in brede zin is toevertrouwd aan de RvC en de AVA. De wethouder van financiën vertegenwoordigd de gemeente Delft in de AVA.

De **RvC** houdt toezicht op het beleid en beheer van (de directie van) OBS, is een klankbord voor de directeur en heeft een goedkeuringsbevoegdheid voor de jaarstukken voordat die ter vaststelling naar de AvA gaan. De RvC komt in principe vier keer per jaar bijeen of zoveel meer als de RvC of de directeur dat nodig acht. Een van de belangrijkste taken van de RvC is het toezien op een goede beheersing van risico's. De voorzitter van de RvC heeft driewekelijks met de wethouder financiën, de wethouder Spoorzone en de projectdirecteur OBS een voortgangsoverleg.

De wethouder financiën vervult de rol van aandeelhouder. De **AvA** benoemt (schorst/ontslaat) commissarissen en directeur, stelt het directiestatuut vast, waarin m.n. de verhoudingen AvA/RvC/directie worden geregeld en voert verder zijn functie m.b.t. het jaarverslag, statutenwijzigingen, het aandelenkapitaal, en mogelijke organisatiewijzigingen uit volgens de bepalingen van de wet¹⁷. In de AvA wordt ook extra aandacht besteed aan good governance en risicomanagement. De voorzitter van de RvC heeft driewekelijks met de directeur OBS een voortgangsoverleg waarbij de wethouder spoorzone en de aandeelhouder kunnen aanschuiven.

2.2.2 ProRail

ProRail voert het deelproject 'spoorinfra' (i.c. de bouw van de spoortunnel) uit voor rekening en risico van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Uit oogpunt van risicobeperking is (in 2008) het totale civiele werk inclusief de aan de gemeente op te leveren parkeergarage en een deel van de inrichting van de openbare ruimte via ProRail gegund aan de aannemerscombinatie CrommeLijn VOF (CCL).

ProRail is ook verantwoordelijk voor de bouw en eventuele risico's van het bovengrondse deel van de stationshal - onderdeel van de bouw van het stadskantoor (HNK)¹⁸ De Inrichting Openbare Ruimte (IOR) en Parkeergarage Spoorsingel (PSS) - zie ook figuur 1 zijn in juli 2008 in opdracht van OBS door ProRail aan de bouwcombinatie CCL gecontracteerd. ProRail is gedelegeerd opdrachtgever voor OBS naar CCL voor de parkeergarage Spoorsingel en de Inrichting Openbare Ruimte. ProRail stuurt de aanneemcombinatie CCL aan. OBS spreekt ProRail aan op het functioneren van CCL.

ProRail heeft via het Design & Construct contract¹⁹ met de bouwcombinatie (CCL) een zeer groot aandeel in de realisatie van de ondergrondse infrastructuur en de afwerking (bouwrijp en woonrijp maken) van het maaiveld. ProRail voert in opdracht van OBS werkzaamheden uit en andersom voert OBS werk uit voor ProRail (Bovengrondse stationshal). OBS en

¹⁷ Bron: Directiestatuut OntwikkelingsBedrijf Spoorzone Delft (OBS) 2006 CONCEPT (definitieve inhoud te regelen tussen AvA en directeur).

¹⁸ De aanbesteding van het stadskantoor is momenteel in voorbereiding.

¹⁹ Sinds een aantal jaren zijn in de Nederlandse bouw geïntegreerde contractvormen (GC) zoals Design & Construct (D&C) sterk in opmars. Het belangrijkste kenmerk van geïntegreerde contractvormen zoals Design & Construct is dat de traditionele scheiding tussen ontwerp en uitvoering wordt opgeheven. Dit heeft zijn weerslag op de verdeling van rollen en bijbehorende verantwoordelijkheden tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer, ook met betrekking tot het proces van kwaliteitsborging gedurende de verschillende fases van het bouwproces. De opdrachtnemer is ten opzichte van een traditioneel contract met bestek en tekeningen al in een eerdere fase van het bouwproces betrokken. In de ontwerpfase moet de opdrachtnemer kunnen laten zien dat het ontwerp voldoet aan de kwalitatieve en technische randvoorwaarden die hier door de opdrachtgever aan worden gesteld. Na de uitvoeringsfase moet de opdrachtgever er op kunnen vertrouwen dat datgene gebouwd is wat door de opdrachtnemer beloofd is.

ProRail hebben de taak binnen de spoorzone opgevat als een gezamenlijke opgave en trachten derhalve (voor zover de belangen van iedere partij dat toelaten) zoveel mogelijk samen op te treden richting aannemers in het projectgebied en de gemeentelijke diensten (voor werkafspraken).

Formeel heeft ProRail een verantwoordingsplicht aan het ministerie van Verkeer & Waterstaat. Alle risico's die ontstaan door werkzaamheden die ProRail in opdracht van OBS uitvoert, worden door ProRail doorgeschoven naar OBS.

2.2.3 Gemeente Delft

College

Om problemen te voorkomen op het gebied van verantwoordelijkheden en met het oog op bestuurlijke transparantie heeft het college de taken inzake OBS verdeeld. De vakwethouder ('wethouder Spoorzone') behartigt het publieke belang van de gemeente. De wethouder Financiën behartigt het financiële belang van de gemeente als aandeelhouder. De wethouder huisvesting behartigt de huisvestingsbelangen voor HNK.

De wethouder financiën opereert in de AvA onder last en ruggespraak van het college, dat standpunten in de AvA van te voren bespreekt en bepaalt²⁰.

Namens het college van B&W is de wethouder Spoorzone de opdrachtgever. Hij kan bijsturen op momenten dat het mis gaat en op binnen de opdracht gelegen keuzes.

De wethouder Spoorzone wordt in diens bestuurlijke verantwoordelijkheid primair ondersteund door de directeur OBS en de directeur Wijk-/stadszaken. Wijk-/stadszaken richt zich op de invulling van de publieke rol en de afstemming op de omgeving. Aanvullend vindt specifieke advisering aan de wethouder spoorzone resp. het college plaats vanuit concerncontrol. Het vakteam Strategie&Control (S&C) toetst op actualisaties van de business case en op de risicoanalyses. Verder wordt S&C uitgenodigd bij de periodieke gesprekken tussen de directeur OBS en de planeconoom voor de businesscase en de risicomanager van OBS voor het risicomanagement. Het college (in eerste aanleg portefeuillehouder Spoorzone) wordt door S&C gevraagd en ongevraagd geadviseerd.

De sturende rol van de wethouder Spoorzone komt uitdrukkelijk aan de orde bij het inbrengen van wensen/opdrachten, of bijstellingen in de spoorzone-ontwikkeling (feitelijk als 'klant' van het OBS). Het meerwerkrisico ligt bij de gemeente Delft.

De wethouder huisvesting vervult de bestuurlijke opdrachtgeversrol voor het nieuwe stadskantoor (HNK). Omdat HNK (opdrachtgever is Gemeente Delft) en de in het Nieuwe kantoor geïntegreerde bovengrondse stationshal (opdrachtgever ProRail) onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zijn beide gebouwdelen in één ontwerpopdracht ondergebracht²¹.

Gemeenteraad

De gemeenteraad heeft een kaderstellende rol (waaronder budgetrecht waar het gaat om de gemeentelijke middelen), een controlerende rol en een volksvertegenwoordigende rol bij het Spoorzone-project.

De **kaderstellende rol** van de raad houdt in het algemeen in dat de raad vooraf een kader aangeeft voor de uitvoering van plannen. Het kader geeft aan in welke richting en tot waar het college de plannen verder dient te ontwikkelen en uit te voeren voor het opnieuw in overleg treedt met de raad. In het geval van het Spoorzone-project betreft dit bijvoorbeeld het afsluiten van contracten en het vaststellen van het bestemmingsplan. Aanvullende budgetaanvragen dienen door de Raad te worden goedgekeurd.

De **controlerende rol** van de raad houdt in dat de raad terugkijkend beoordeelt in hoeverre de uitvoering door het college recht heeft gedaan aan het afgesproken kader. In het belang van de continuïteit van de controlerende rol en gelet op de looptijd van het project ligt deze

²⁰ Bron: Deelnemingenbeleid gemeente Delft (oktober 2006)

²¹ Zoals eerder gezegd realiseert OBS de stationshal in opdracht en voor risico van ProRail.

rol in de praktijk ook bij de RvC, maar de gemeenteraad is eindverantwoordelijk en moet zich verantwoorden naar de kiezers. In hoofdstuk 5 worden aanbevelingen gedaan hoe hier in de toekomst mee om te gaan. De raad kan voor haar controlerende taak steunen op het bouwwerk van risicomanagement en controlemechanismen waar de RvC en de concerncontrolefunctie een belangrijke rol in vervullen.

Ook de **volksvertegenwoordigende rol** van de raad is voor het Spoorzone-project relevant. Raadsleden staan in de maatschappij. In Delft is sprake van doorgaans erg betrokken raadsleden, met ieder zijn eigen belang. Belangrijk is dat raadsleden laten zien wat er met de input van burgers kan worden gedaan (of niet kan worden gedaan). In Delft wordt de komende jaren een aantal omvangrijke bouwprojecten uitgevoerd (Spoorzone, herstel Sebastiaansbrug, etc.) Bovendien is een aantal ingrijpende beleidsmaatregelen in voorbereiding, waaronder opvolgende fases Autoluw. Bij de werkzaamheden wordt vanzelfsprekend zoveel mogelijk gedaan om schade en overlast voor de omgeving te voorkomen. desondanks laten burgers zich voortdurend horen over deze projecten en wijzen de gemeente op mogelijke geleden danwel nog te lijden schade (financieel nadeel)²².

Gemeentelijke organisatie²³

In de reguliere gemeentelijke organisatie zijn de aan de spoorzone-ontwikkeling gerelateerde beleidsvelden divers en daardoor onderdeel van vier verschillende clusters: Wijkstadszaken, Middelen, Publiekszaken, Centrale Staf. De belangrijkste samenwerkingspartner van OBS is het cluster Wijk-/stadszaken.

Niet alleen de betrokken beleidsvelden zijn verdeeld over clusters. Ook de portefeuillehouders kunnen verschillen.

De **directeur Wijk-stadszaken** is verantwoordelijk voor de uitvoering van zijn publieke taken in en de afstemming ervan op de Spoorzone-ontwikkeling. Hij heeft voor de taakuitvoering van de Wijk-stadszaken een eigen projectorganisatie met een projectleider ingericht. OBS vervult een opdrachtgevende rol naar vastgoed.

De **directeur Middelen** is ambtelijk opdrachtgever aan directeur OBS voor de realisatie van het stadskantoor. OBS is opdrachtnemer en realisator.

De **directeur Publiekszaken** is verantwoordelijk voor de uitvoering van zijn publieke taken in het kader van bouwtoezicht (vergunningen, inspectie en toezicht) Spoorzone-ontwikkeling en de afstemming daarvan op de Spoorzone-ontwikkeling.

2.2.4 Overlegorganen (structuur)

Voor de bestuurlijke beïnvloeding en sturing van de gemeente op gewenste ontwikkelingen in de spoorzone zijn, in aanvulling op de formele overleggen van raad, college, RvC, en AvA de volgende overlegorganen in het bijzonder van belang²⁴:

Stuurgroep Rijk-/gemeente

Deze stuurgroep staat onder voorzitterschap van de wethouder Spoorzone. Agenda-/besluitvormingsvoorbereiding ligt bij OBS. De Minister van VROM en de Minister van V&W wijzen ieder één vertegenwoordiger aan; de Gemeente wijst twee vertegenwoordigers aan. ProRail en OBS hebben in de Stuurgroep Rijk/Gemeente geen stemrecht. De Stuurgroep Rijk/Gemeente heeft tot taak toe te zien op de uitvoering en de voortgang van het Project Spoorzone en fungeert als de primaire overlegvorm tussen de partijen. Het kader wordt gevormd door de BUOK, evenals het addendum.

²² Brief van college van B&W aan de gemeenteraad inzake nadeelcompensatie (26 november 2008, kenmerk 911633).

²³ Memo Goed bestuur OBS aan college (intern document), 16 maart 2009.

²⁴ Deze opsomming is grotendeels ontleend aan de memo goed bestuur OBS. In het bedrijfsplan van OBS van maart 2009 staan in totaal 32 overlegorganen beschreven, voor de meer uitgebreide omschrijving van deze overleggen verwijzen we naar het bedrijfsplan.

Overleg voorzitter RvC, directeur OBS

Periodiek vindt er overleg plaats tussen de voorzitter RvC en de directeur OBS. De wethouder Spoorzone en wethouder Financiën als aandeelhouder hebben een 'standing invitation' waarvan zij gebruik kunnen maken als de agenda hun daartoe aanleiding geeft. De wethouder Spoorzone maakt regelmatig gebruik van deze uitnodiging. In het overleg worden de voortgang en issues op hoofdlijnen besproken en wordt de RvC-bespreking voorbereid.

Wethoudersoverleg

Er is een tweewekelijks wethoudersoverleg Spoorzone tussen de portefeuillehouder Spoorzone, directeur OBS, directeur WSZ, projectleider WSZ/spoorzone. Hierin staat de voortgang van het project centraal. Het Hoofd Bouw- en Milieutoezicht maakt (nog) geen onderdeel van uit van dit overleg.

Stuurgroep Ruwe diamant

Om te borgen dat het nieuwe stadskantoor (Het Nieuwe Kantoor) ook past in de Spoorzone is een stuurgroep ingericht waarin beide projectwethouders van HNK en van Spoorzone zitting hebben. Daarnaast hebben de directeur middelen, hoofd vakteam vastgoed, hoofd vakteam RO, directeur OBS en de manager publieke scope zitting in de stuurgroep.

Gemeentelijk Management Team (GMT)

De directeur OBS overlegt elk kwartaal met het GMT²⁵ en overlegt indien gewenst over ad hoc onderwerpen. De directeur OBS heeft ook periodieke afstemming met de gemeentesecretaris.

Overleg OBS - ProRail

ProRail rapporteert aan OBS inzake de Inrichting Openbare Ruimte (IOR) en de Parkeergarage Spoorsingel (PSS). OBS rapporteert aan ProRail inzake de bovengrondse stationshal. Deze rapportages worden onderling afgestemd en aan elkaar verstrekt. Om een goede invulling te geven aan deze rapportages wordt op het gebied van planning, financiën en contract- en risicobeheersing veelvuldig samengewerkt tussen de specialisten van ProRail en OBS.

Regiegroep

Er vindt tweewekelijks overleg plaats tussen de gemeente, OBS en ProRail (de regiegroep) om besluitvorming over mogelijke knelpunten (zoals bijvoorbeeld vergunningaanvragen en –verlening) te bevorderen en stagnaties te voorkomen.

Diverse werk-/samenwerkingsoverleggen

En ook is er een veelheid aan werk-/samenwerkingsoverleggen: werkateliers, zoals het IOR-atelier en het vergunningenatelier, het bereikbaarheidsoverleg, afstemmingsoverleggen, regieteam vastgoedoverleg, conditioneringsoverleg. Deze werkoverleggen zijn zich steeds verder aan het ontwikkelen en worden gezien de voortgang van het project beëindigd of juist in een ander kader opgestart.

Risicomanagementoverleggen

Er zijn diverse overleggen met projectleiders, management en de verschillende betrokken partijen in het kader van risicomanagement (zie verder paragraaf 2.3 van dit rapport).

²⁵ De directeuren van de gemeentelijke diensten zijn als gemeentelijk management team (GMT) onder leiding van de gemeente secretaris directe gesprekspartners van de directeur OBS. Zaken die de aandacht of besluiten van het bestuur van Delft (B&W) behoeven worden eerst via het GMT besproken.

2.3 Risicomanagement project Spoorzone

Het succesvol realiseren van het project Spoorzone is afhankelijk van de mate waarin het projectmanagement (zowel van OBS, gemeente Delft als van ProRail) erin slaagt het project binnen de vastgestelde scope met de beschikbare financiële middelen, binnen de gestelde termijnen en met voldoende draagvlak uit te voeren. Het is daarom van belang een goed inzicht te hebben in de risico's die ertoe kunnen leiden dat: de scope (gedeeltelijk) niet realiseerbaar is; het project financiële schade ondervindt en/of vertraging oploopt; het project een politiek/ bestuurlijk/ maatschappelijk gebrek aan acceptatie kent.

Risicomanagement proces OBS

OBS heeft voor het project Spoorzone een risicomanagementproces ingericht dat negen stappen telt. Het continu en proactief identificeren en kwantificeren van onzekerheden, die de projectuitkomst beïnvloeden, het treffen van beheersmaatregelen en het rapporteren hierover staan centraal. Hieronder worden kort de verschillende rollen binnen risicomanagement OBS Delft met de daarbij behorende verantwoordelijkheden in het proces beschreven.

1. Iedere projectmedewerker heeft een signalerende functie ten aanzien van het identificeren van risico's. Risico's worden aan de risicomanager gemeld, zodat deze in het risicodossier opgenomen kunnen worden (en daarmee in het risicomanagement proces worden opgenomen). De projectmedewerker is verantwoordelijk voor de uitvoering van de aan hem toegewezen beheersmaatregelen en acties.
2. De risico's die via het risicomanagement proces zijn of nog worden geïdentificeerd, zijn opgenomen in een risicodossier dat als 'rode draad' in het gehele risicomanagement proces gebruikt wordt. Het dossier dient een betrouwbaar en zo volledig mogelijk beeld te geven van de risico's. Het rapporteren over risico's geschiedt op basis van de informatie in het risicodossier. Het evalueren van de risico's in het risicodossier op actualiteit, volledigheid en betrouwbaarheid vindt plaats onder andere door middel van zogenaamde 'challenge gesprekken' (stuurgesprekken). De directeur '*challengt*' het risicoprofiel bij de risicomanager en samen met de risicomanager, indien gewenst, bij de risicohouders²⁶ en analyseert het risicoprofiel ten opzichte van de beschikbare middelen. Naast deze stuurgesprekken is er per kwartaal een risicosessie met alle betrokken medewerkers van OBS. De risicomanager stemt bovendien af met ProRail en de gemeente Delft voor wat betreft het stadkantoor (HNK).
3. De risicomanager OBS Delft is verantwoordelijk voor het proces van risicomanagement en draagt zorg voor een gestructureerde inventarisatie door het verwerken van mutaties in het risicodossier, het analyseren van trends, het faciliteren van risicosessies en het ondersteunen van het management. De risicomanager bewaakt de consistente invulling van het risicodossier. Hij heeft de verantwoordelijkheid voor het coördineren van de inventarisatie en beheersing van de raakvlakrisico's- en OBS-overstijgende risico's en het opstellen van een integraal risicoprofiel van de (rest-)risico's voor het project Spoorzone.
4. Het kern-MT van OBS (de directeur, drie projectmanagers, de manager communicatie, hoofd bedrijfsbureau en de controller) is ondersteunend aan de beheersing van het risicoprofiel. Zij vervullen de volgende rollen: verificatie van de kwantitatieve risicoprofielen, toewijzing van grotere risico's aan een risicohouder;

²⁶ De risicohouder is operationeel verantwoordelijk voor de beheersing van een risico. Hij bepaalt de aanpak voor de beheersing van het risico en voert de dagelijkse coördinatie uit over de te nemen acties.

strategievorming voor risico's op voorstel van de risicohouder en tenslotte ondersteuning van de directeur OBS bij het besluit over het al dan niet nemen van beheersmaatregelen.

Volledigheid en kwaliteit risicoprofiel (risicodossier)

Alle bij het project betrokken partijen hebben een signalerende functie met betrekking tot hun taak overstijgende en raakvlakrisico's. OBS heeft de coördinerende verantwoordelijkheid om deze signalen zo volledig en betrouwbaar mogelijk te inventariseren. De OBS risicomanager heeft de taak om hiertoe regelmatig te overleggen met een deel van of alle betrokken partijen.

Het risicodossier Spoorzone Delft omvat de volgende risico's:

- alle specifieke risico's met betrekking tot de verantwoordelijkheid van OBS voor deelprojecten HNK (Stadskantoor – Het Nieuwe Kantoor) en bovengrondse Stationshal, Stadsdeel OV-knoop, IOR ((her)Inrichting Openbare Ruimte), PSS (Parkeergarage Spoorsingel) en de gebieds- en vastgoedontwikkeling;
- alle raakvlakrisico's tussen de bovengenoemde deelprojecten;
- alle risico's met betrekking tot de integrale planning door deze te identificeren en te waarderen in samenwerking met andere partijen (bijvoorbeeld ProRail), om de haalbaarheid van relevante mijlpalen te kunnen bepalen;
- alle overstijgende risico's met gevolgen voor (deelprojecten van) OBS.
- de risico's van ProRail (en daarmee CCL) voor zover OBS risico loopt ten aanzien van de CCL-activiteiten (OBS is opdrachtgever van ProRail. ProRail is op haar beurt weer opdrachtgever van CCL).

In het risicodossier zijn *niet* opgenomen:

- Alle specifieke risico's met betrekking tot de verantwoordelijkheid van ProRail op de deelprojecten spoortunnel en spoorse deel OV-knoop (exclusief de afbouw van het station).
- Specifieke risico's die de gemeente Delft loopt in het project, waaronder bijvoorbeeld (financiële) risico's met betrekking tot bezit van gronden, planschaderisico's, financieringsrisico's (Delft is verantwoordelijk voor het binnenhalen van subsidies) en overschrijdingsrisico's die het budget van OBS te buiten gaan alsmede meerwerk en scopewijzigingen die ten laste komen van de gemeente Delft.

OBS dient het totale overzicht te hebben (maar heeft niet de totale verantwoordelijkheid) over het projectbrede risicoprofiel van het gebied spoorzone. OBS stemt periodiek de OBS-raakvlakken af met ProRail. De directeur OBS is eerstverantwoordelijke om dreigende problemen te signaleren. Ook de RvC in de toezichthoudende functie speelt hierin een belangrijke rol. De wethouder blijft bestuurlijk verantwoordelijk. Opgemerkt wordt dat OBS kijkt vanuit de scope van OBS.

Financiële afdekking risico's

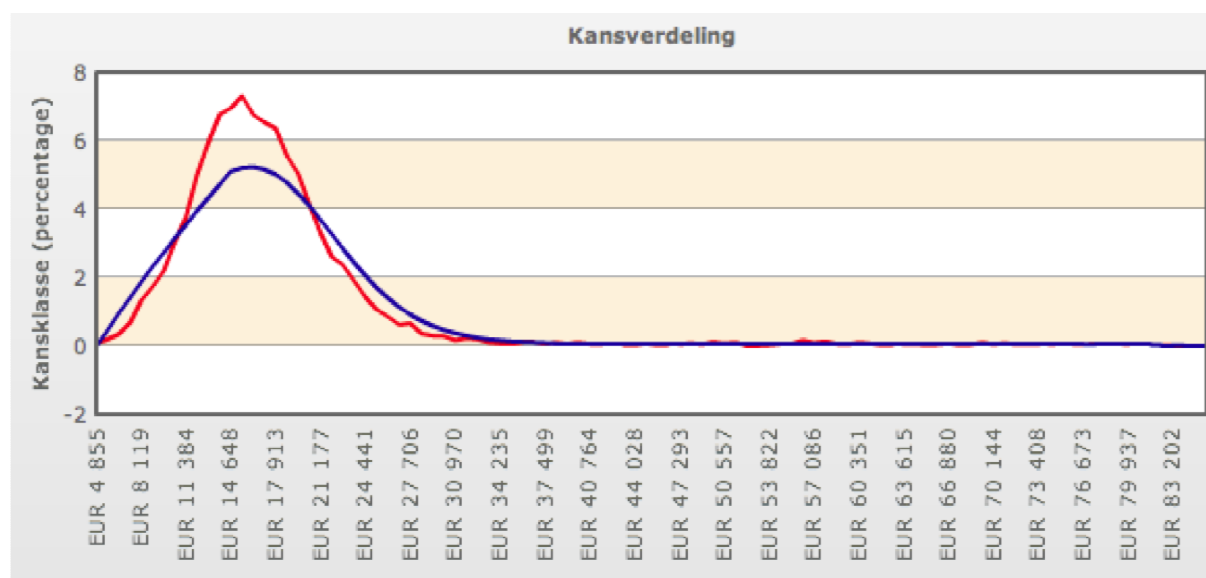
Bij het project Spoorzone is voor risico en onzekerheid een bedrag gereserveerd van € 25 mln. De businesscase van OBS bedraagt € 335 miljoen. Een deel hiervan bestaat uit een lumpsum bijdrage van de gemeente aan de tunnel van € 117 miljoen (met een gemaximeerd risico van €5 mln, resteert € 20 mln als overige risicobuffer). De risicobuffer is dan 9,3% ($335 - 117 = 218$; $20 / 218 = 9,2\%$).

Wij geven in dit rapport geen waardeoordeel over de hoogte van de risicobuffer, omdat wij geen onderzoek hebben verricht naar de volledigheid van het risicoprofiel. Op dit moment heerst binnen de gemeente de veronderstelling dat een risicobuffer van 9,2% verdedigbaar is en (op dit moment) toereikend. Mocht het risicoprofiel verslechteren, dan komt dit voor rekening en risico van de gemeente en kan een beroep gedaan worden op het gemeentelijk weerstandsvermogen.

De (afbouw van de) risicoreserve is gerelateerd aan het risicoprofiel. Er vindt in dit kader continu overleg plaats tussen beheer business case, risicomanager en projectleider VTW's (VTW: Verzoek Tot Wijziging).

In de eindfase van het onderzoek ontstond nog enige discussie over de toereikendheid van de risicobuffer. Om toch een beeld te vormen hebben wij de benodigde risicobuffer bepaald op basis van het risicoprofiel en de kwantificering van OBS middels risicosimulatie. In onderstaande figuur staat het resultaat van deze risicosimulatie.

Op basis van 90% zekerheid (90 procent van de oppervlakte van de grafiek in figuur 2) blijkt een bedrag van € 23,7 miljoen benodigd te zijn, terwijl slechts € 20 miljoen beschikbaar is. Daarmee is de huidige risicobuffer ontoereikend. Het risicoprofiel van OBS is niet uitvoerig door ons beoordeeld, maar op grond van onze ervaringen vinden wij sommige risico's aan de lage kant gekwantificeerd danwel ontbreken zij in het profiel. Een voorbeeld hiervan is het risico van scopewijzigingen door de politiek. Onze ervaring is dat bij scopewijzigingen door de politiek vaak de financiële gevolgen worden onderschat of wordt verzuimd ze te noemen in het besluitvormingstraject.



Figuur 2: Kansverdeling

(x € 1.000,-)

Op dit moment zijn de gemeente en OBS op basis van de risicoanalyses van mening, dat de in de business case opgenomen risicobuffer ad € 25 miljoen toereikend is. Dit baseren zij op het feit dat het risicomangement binnen OBS professioneel is opgezet, met weging van risico's en periodieke challenge gesprekken op omvang, kans van voordoen en getroffen beheersmaatregelen.

Schades

Bij de bouwwerkzaamheden wordt zoveel mogelijk gedaan om schade en overlast voor de omgeving te voorkomen. Ondanks alle maatregelen en zorgvuldigheid kunnen burgers en bedrijven nadeel of schade ondervinden. In bepaalde gevallen kunnen burgers aanspraak maken op een compensatie of een (gedeeltelijke) vergoeding van de schade.

er zijn drie soorten nadeel en schade:

- Schade als gevolg van rechtmatige planologische wijzigingen ten behoeve van het project (planschade).
- Compensatie van onevenredige schade die het gevolg is van rechtmatige besluiten genomen ten behoeve van het project (nadeelcompensatie)

- Materiële schade aan eigendommen als gevolg van de bouwwerkzaamheden (bouwschade).

Burgers en bedrijven kunnen een verzoek tot schadevergoeding melden bij het daartoe ingerichte schadeloket. Afhankelijk van de soort schade wordt bepaald welke instantie het verzoek afhandelt. Dit kunnen de Gemeente Delft, ProRail of de aannemer zijn.

De bij het project betrokken partijen leggen op diverse manieren verantwoording af aan elkaar. In de paragraaf die volgt lichten we in tekst en beeld (zie figuur 3) een en ander toe. De nummering in de figuur correspondeert met de toelichting hieronder.

Periodieke verantwoording OBS aan RvC en AvA

Sinds november 2008 rapporteert OBS per kwartaal aan de raad van commissarissen, de aandeelhouder en de voor het project verantwoordelijke wethouder over de bedrijfsvoering, de organisatieontwikkeling en de inhoudelijke voortgang van het project.

Conform het vennootschapsrecht legt de directeur van OBS over de bedrijfsvoering verantwoording af aan de Raad van Commissarissen **(1)** en de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (in de praktijk de wethouder van financiën). OBS legt formeel door middel van het jaarverslag/jaarrekening verantwoording af aan haar aandeelhouder (via de RvC) **(2)**. OBS informeert de aandeelhouder over afwijkingen in de uitvoering ten opzichte van de hoofdplanning, de financiële planning en risicobeheersing en het verloop van subsidies.

Periodieke verantwoording OBS aan de wethouder Spoorzone (projectwethouder)

De directeur OBS rapporteert aan de wethouder Spoorzone **(3)**. Inhoudelijk geeft de directeur periodiek informatie over de voorbereiding en voortgang van het project. Deze informatie betreft de afwijkingen in de uitvoering ten opzichte van de hoofdplanning, de financiële planning en risicobeheersing.

Om te voorkomen dat het bespreken van de rapportage tot abstracte discussies leidt, legt de directeur in bovengenoemde rapportage concreet verantwoording af over de afgesproken mijlpalen, c.q. bedragen.

Periodieke verantwoording van het college aan de raad

Het college licht de gemeenteraad in, op basis van de rapportages van OBS. Het college brengt deze voortgangsrapportage vervolgens per kwartaal - direct - uit aan de gemeenteraad **(4)**. In aanvulling hierop wordt aandacht besteed aan ruime informatie voor alle belanghebbenden en betrokkenen **(5)**.

Op dit moment is de kredietcrisis erg actueel. Het gemeentebestuur heeft hiervoor een taskforce ingesteld. Vier keer per jaar wordt een rapportage uitgebracht aan college en raad met de gevolgen van de kredietcrisis en daarop te treffen maatregelen **(6)**. Een belangrijke rode draad in deze rapportages is de dreigende impact van de kredietcrisis op de vastgoedontwikkelingen en de gebiedsontwikkelingen van Delft.

De concerncontroller van de gemeente vervult zijn adviesfunctie primair voor de gemeentesecretaris (/GMT) en het college **(7)**. De concerncontroller van de gemeente heeft de bevoegdheid om de raad te informeren over risico's als het college dit nalaat. In uitzonderingsgevallen kan de concerncontroller de raad informeren maar dat kan niet zonder de gemeentesecretaris over het zich voordoende vraagstuk te raadplegen en te informeren. Het zou aan de orde kunnen zijn als de directeur OBS op dit vlak in gebreke blijft. Pas als de RvC en het college in gebreke blijven in de uitoefening van hun rol, dan komt de verantwoordelijkheid van de concern controller in beeld om de raad eigenstandig te informeren **(8)**.

Directe lijn OBS - wethouders

Als OBS buiten de financiële kaders dreigt te treden rapporteert OBS aan wethouder Spoorzone en de wethouder financiën **(9)**. Het is dan aan het college om op voorstel van de wethouder Spoorzone een besluit te nemen en voor te leggen aan de gemeenteraad²⁷. De

²⁷ Als er financiële risico's of andere ontwikkelingen aan de orde zijn, die niet binnen het raamwerk van het businessplan/bestemmingsplan/contracten vallen dan komen deze kwesties in het college en zonodig de raad afzonderlijk aan de orde.

voorzitter van de Raad van Commissarissen van het OBS moet in overleg met het college bepalen welke maatregelen nodig zijn om de voortgang van het project mogelijk te maken.

Externe verantwoording

De jaarrekening van de BV behoeft jaarlijks accountantscontrole **(10)**. De raad krijgt desgewenst inzage in deze stukken.

Rapportages van ProRail

ProRail rapporteert aan het ministerie van V&W **(11)**. Daarnaast rapporteert ProRail aan OBS inzake de Inrichting Openbare Ruimte (IOR) en de Parkeergarage Spoorsingel (PSS) OBS rapporteert aan ProRail inzake de bovengrondse stationshal. Deze rapportages **(12)** worden onderling afgestemd en aan elkaar verstrekt.

Over zaken die binnen de scope van de tunnel vallen, wordt niet gerapporteerd. Er is geen directe rapportagelijijn vanuit ProRail naar de raad. ProRail en OBS rapporteren aan Stuurgroep Rijk-Gemeenten **(13)**. Er wordt door directeur OBS en projectleider ProRail een managementsamenvatting opgesteld t.b.v. Stuurgroep Rijk-Gemeenten. De samenvatting bevat de OBS scope (ter informatie), de ProRail scope (ter informatie) en zaken die de raakvlakken betreffen. In laatste rapportage is o.a. gerapporteerd over vertragingen.

Rapportage OBS aan opdrachtgever HNK

Tenslotte is er de maandelijkse rapportage van OBS aan de wethouder HNK **(14)**. De wethouder HNK is de opdrachtgever van het Stadskantoor (HNK). Deze rapportage loopt via de gemeentelijke organisatie.

3 Infrastructurele projecten in Nederland

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal Nederlandse infrastructurele projecten beschreven en wordt een overzicht gegeven welke lessen hieruit voor het project Spoorzone getrokken kunnen worden²⁸. Gekeken is onder andere naar welke risico's zich voordoen bij infrastructurele projecten in het algemeen.

De ervaring leert dat er grote risico's verbonden zijn aan dit soort grote infrastructurele projecten. De Betuwelijn, de HSL-lijn, de aanleg van de Noord/Zuidlijn in Amsterdam, de uitvoering van vier grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten in Enschede, het project Stationsgebied in Utrecht, etc. In een aantal onderzoeken die in de documentanalyse zijn betrokken is meer specifiek de rol van de raad in de projecten onderzocht.

De afgelopen vijf jaar zijn er 55 wethouders en twee burgemeesters gestruikeld over bouwprojecten. Het aftreden van leden van colleges van B en W sinds 2004, is in bijna twaalf procent van de gevallen te herleiden tot een 'bouwkwestie' (57 van de 485)²⁹. In 2009 namen wethouders van Amsterdam en Tilburg, Tjeerd Herrema (inzake de Noord/Zuidlijn) en Hugo Backx (inzake het 'theater van Adje'), hun politieke verantwoordelijkheid voor uit de hand lopende bouwkosten. Recentelijk nog, kwam burgemeester Vreeman van Tilburg in opspraak omdat hij de gemeenteraad niet direct op de hoogte stelde van de overschrijding van het bouwbudget van het Tilburgse Midi Theater met 1,9 miljoen euro. Vreeman was op de hoogte van de budgettaire problemen, maar liet het na om de raad te informeren.

Evaluatie bij gerealiseerde grote projecten leert dat overschrijding van de projectbegroting in de meeste gevallen wordt veroorzaakt door het stellen van aanvullende eisen in een latere fase van het proces vanuit een politiek bestuurlijke omgeving zonder dat daarbij voldoende sprake is van een bedrijfseconomische afweging. De ervaring leert ook dat sleutelfunctionarissen - ambtelijk en bestuurlijk - daarvan afwisten maar stilzwijgend de consequenties van nieuwe of gewijzigde wensen niet op het moment van het nemen van de beslissing betrokken. Tijdens het ontwikkelingsproces en soms tijdens de uitvoering of zelfs erna in de beheerfase, kwamen de financiële gevolgen van deze aanvullende wensen in de vorm van budgetoverschrijdingen boven water. Het project was dan wel in uitvoering en er werd, al dan niet gepaard met het aftreden van bestuurders, alsnog een oplossing gezocht. Na onderzoek wordt vervolgens beterschap beloofd maar veelal gebeurt in een volgend project hetzelfde weer opnieuw.

Grote projecten worden stelselmatig en doelbewust te rooskleurig voorgesteld, concludeert de Deense econoom Bent Flyvbjerg, hoogleraar aan de Universiteit van Aalborg en verbonden aan de TU Delft. Pas achteraf komen de werkelijke kosten aan het licht. Voor Flyvbjerg is dat geen toeval. Flyvbjerg onderzocht meer dan 258 grote infrastructuurprojecten in twintig landen, met een gezamenlijke waarde van 90 miljard dollar, uiteenlopend van de Kanaaltunnel, het Sydney Opera House tot de brug/tunnel over de Sont tussen Denemarken en Zweden. Flyvbjerg constateert dat bij negen van de tien projecten de kosten worden onderschat. Tegelijkertijd worden de opbrengsten bijna altijd overschat. De uitkomsten van het onderzoek logen er niet om: wegen zijn gemiddeld 20 procent duurder dan begroot, bruggen en tunnels 34 procent, en spoorprojecten maar liefst 45 procent. Overschrijdingen boven de 100 procent zijn geen uitzondering.

²⁸ De achtergronden bij de verschillende projecten zijn opgenomen in bijlage X ('achtergronden bij lessons learned uit andere projecten in Nederland').

²⁹ Kennis in het groot (KING): Gestruikeld in de bouw, 2008

De praktijk van Hoge Snelheidslijn-Zuid (HSL), met 45 procent kostenoverschrijding, of de Amsterdamse Noord/Zuidlijn, nu geschat op 3,1 miljard euro in plaats van de oorspronkelijke 1,3 miljard, suggereert dat Nederlandse projecten niet spectaculair beter presteren. Er zijn twee manieren om hier tegenaan te kijken.

Optimisme erger dan complexiteit

Vaak zeggen mensen dat het komt door tegenslagen, bijvoorbeeld dat er bij het graven van een tunnel rots gevonden werd, terwijl er zand verwacht was. Of door de 'complexiteit' van het project. Maar volgens Flyvbjerg zijn dat niet de ware redenen. 'Complexiteit is niet het probleem, maar het feit dat we doen of het er niet is. Je weet zeker dat er tegenslagen gaan komen, al weet je niet welke precies.' De echte oorzaak is dus onredelijk optimisme, ook wel bekend als the *planning phallacy*. Bestuurders en bouwende partijen anticiperen slecht op problemen, terwijl opbrengsten, gemeten in passagiersaantallen, omzet, banen, of versterkingen van de lokale economie schromelijk worden overschat.

'Strategische misrepresentatie'

De andere reden is 'strategische misrepresentatie'. 'Die term gebruiken we volgens Flyvbjerg omdat mensen niet houden van de term 'liegen', maar daar komt het wel op neer. Voor belanghebbenden is het voordelig om opbrengsten en risico's verkeerd voor te stellen.

In interviews hebben Amerikaanse en Britse managers dit ook toegegeven. Het is gemakkelijker om later vergeven te worden voor een overschrijding dan om nu toestemming te krijgen met een budget dat wél realistisch is. Als een project een keer in aanbouw is, en machtige bestuurders hebben er hun prestige aan verbonden, wordt het nog maar zelden afgeblazen.

3.2 Lessons learned

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste lessen die kunnen worden getrokken uit andere infrastructurele projecten en welke lessen hieruit voor het project Spoorzone te leren zijn. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in de lessen die kunnen worden geleerd uit het **projectmanagement**, de **bouwwerkzaamheden** en de lessen die kunnen worden geleerd ten aanzien van de **rol van de raad** in het project. De selectie is tot stand gekomen op basis van beschikbaarheid van onderzoeksrapporten van vergelijkbare projecten (infrastructurele projecten).

3.2.1 Projectmanagement

3.2.1.1 Ontoereikende kostenbeheersing

Technisch-complexe infrastructuurprojecten vragen om een adequate kostenbeheersing. Toch is in veel van de Nederlandse infrastructurele projecten nog vaak sprake van (hoge) kostenoverschrijdingen, te lage ramingen en gebruik van ondeugdelijke methoden voor kostenraming.

Betuweroute

De Algemene Rekenkamer stelde in een onderzoek uit 2001³⁰ dat het ernstig mankeerde aan de kostenbeheersing van de Betuweroute. De raming van de kosten was veel te laag³¹ en vooral in de definitiefase van het project is veel te weinig aandacht geweest voor kostenbeheersing. Ook de noodzakelijke instrumenten en waarborgen voor beheersing van

³⁰ 28 070 Vergaderjaar 2001–2002 Aanleg Betuweroute Projectbeheersing en financiering

³¹ In 1992 lag volgens de Rekenkamer de raming van de kosten op ruim 5 miljard gulden (naar de wisselkoers van 2001 ongeveer €2,3 miljard), maar eind 2000 was dat volgens minister Netelenbos (Verkeer) al ongeveer 10,3 miljard gulden (€4,7 miljard), terwijl het Rijksbudget toen 9,7 miljard gulden (€4,4 miljard) bedroeg.

het project ontbraken al bij het begin van de uitvoering. Evenmin deugde de methode voor kostenraming. Er werd onvoldoende rekening gehouden met risico's en onzekerheden konden gemakkelijk leiden tot tegenvallers.

Amsterdam: Noord/Zuidlijn

Ook in Amsterdam bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn was sprake van onvoldoende kostenbeheersing³². In 2000 besloten het college en de raad vanwege de risico's voor Amsterdam en de complexiteit van de aanleg, om de Noord/Zuidlijn aan te besteden en de resultaten daarvan te beschouwen als een toets waaruit moet blijken of de Noord/Zuidlijn binnen het geraamde budget kan worden aangelegd. Pas na deze toets zou een definitief besluit tot aanleg worden genomen.

De verschillende aanbestedingsrondes lieten zien dat de aanleg op dat moment niet binnen het geraamde budget kan worden gerealiseerd. Die uitkomst leidde echter niet tot het heroverwegen of uitstellen van de aanleg van de Noord/Zuidlijn. In plaats van het te gebruiken als toets worden de aanbestedingsresultaten de basis voor de onderhandelingen met de aannemers over de contracten. Om zo dicht mogelijk bij het geraamde projectbudget te blijven, kiest de gemeente ervoor zelf steeds meer risico's te dragen, die de aannemers alleen tegen voor de gemeente onaanvaardbaar hoge bedragen op zich willen nemen. De kostenbegrotingen zijn meerdere malen naar boven bijgesteld en deze extra kosten drukken zwaar op de begroting van de stad Amsterdam.

Bij de toenmalige minister bestond ten tijde van het besluit om subsidie te geven de indruk dat de gemeente Amsterdam de geraamde kosten voor het project bewust laag hield, om kritische Kamerleden zover te krijgen in te stemmen met het project. Bovendien is sprake van open einden in belangrijke contracten, waarvan de schaal en omvang buitengewoon zijn. De budgetstijging voor Amsterdam lijkt zo te kunnen worden beperkt, maar toekomstige overschrijdingen staan dan in feite al vast.

3.2.1.2 Scopewijzigingen, onvoldoende explicitering van de scope en afdrijven van oorspronkelijke doelen

Betuweroute

De permanente wijziging van de scope van het project is bij de Betuweroute onderschat³³. Sinds 1999 maakte de projectorganisatie Betuweroute in de scope onderscheid tussen een functioneel programma van eisen (FPvE) en een technisch programma van eisen (TPvE). Het FPvE staat voor 'Wat willen we graag gerealiseerd zien? (kortweg: bestelling)' en het TPvE voor 'wat gaan we nu precies bouwen? (kortweg: de levering)'. De scope was op een gegeven moment wel vastgesteld, maar maatschappelijke en technische discussies en wetswijzigingen leidden tot wijzigingen van de scope.

Omdat de dynamiek van de bouwactiviteiten een andere is dan die van de beleidsontwikkeling, liepen de aanpassing van het FPvE en de aanpassing van het TPvE niet in de pas, wat van tijd tot tijd spanning opleverde tussen 'de bestelling' en 'het geleverde'. De scope was min of meer continu in ontwikkeling. Vooraf is de noodzaak van die wijzigingen onderschat. De brand in de Kanaaltunnel in 1999 leidde ogenblikkelijk tot een ander beeld van wat je zou moeten doen om tunnels veilig te maken. Hoe langer een project duurt, hoe meer van dergelijke ontwikkelingen en aanpassingen er kunnen en zullen komen.

Ook maatschappelijke ontwikkelingen zijn van invloed, evenals praktische uitvoeringsproblemen. Daarbij was de opdrachtgever soms ook aarzelend over de aard van de bestelling, met name als het ging om nieuwe elementen. Die complexiteit is onderschat. Het bijhouden van die ontwikkelingen stelt hoge eisen aan de interne werkprocessen om de scope scherp in beeld te houden. De interne huishouding van het project kon dat niet altijd aan.

³² Rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, 15 december 2009

³³ Kennis in het groot, 2007.

Enschede

Onderzoek van de rekenkamer Enschede naar het projectverloop en de uitvoering van vier grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten in Enschede³⁴ heeft geleerd dat er ook sprake kan zijn van onvoldoende afbakening van een project of explicitering van de scope en de verantwoordelijkheden van een project³⁵. In de door de rekenkamer onderzochte projecten is gebleken dat de gemeente zich in de realisatiefase terugtrok op de eigen verantwoordelijkheid (die doorgaans veel smaller is dan het projectprofiel waarmee grote projecten worden besproken in de gemeenteraad). Dit kwam - versterkt door onduidelijkheden omtrent projectgrenzen gedurende het hele proces - niet tegemoet aan de gewekte verwachtingen bij de raad.

Utrecht

De rekenkamer van de gemeente Utrecht constateerde bij haar onderzoek in het project Stationsgebied (onderzoek gericht op de informatievoorziening aan de raad over alle belangrijke aspecten van het project Stationsgebied in Utrecht) dat gaandeweg het proces de expliciete wens van de raad om vooral de leefbaarheid in dit gebied te vergroten, in de uitvoering steeds meer in de verdrukking kwam en men van de oorspronkelijke doelen afdreef. In paragraaf 3.3.2 van dit rapport wordt ingegaan op de vraag hoe de raad hiermee volgens de rekenkamer van de gemeente Utrecht zou kunnen omgaan.

3.2.1.3 Stretching van ambities

Tijdens de initiatieffase wordt veel aandacht gericht op de beoogde maatschappelijke effecten, terwijl de gemeente zich in de realisatiefase terugtrekt op die aspecten waarvoor zij verantwoordelijk is. Hierdoor stemt de raad in met grotere ambities dan die de gemeente zelfstandig kan realiseren. Dit is één van de conclusies van het onderzoek van de rekenkamer Enschede naar het projectmanagement van vier grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten in Enschede. Deze 'stretching van ambities' is op zich niet problematisch, maar is (zeker op lange termijn) alleen goed mogelijk met begrip en blijvende steun van de raad. Daarin draagt enerzijds het college een verantwoordelijkheid als het gaat om adequate informatievoorziening. Anderzijds draagt ook de raad de verantwoordelijkheid zich hierin professioneel op te stellen.

3.2.1.4 Technische en organisatorische complexiteit van project ondergeschikt aan de politieke wens om project te realiseren

Het college van B&W van Amsterdam heeft in de gehele onderzochte periode bij herhaling fouten gemaakt in de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van het project Noord/Zuidlijn. Dit is een van de conclusies in het rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn³⁶. De technische en organisatorische complexiteit van de aanleg van de Noord/Zuidlijn is ondergeschikt geweest aan de politieke wens van het college en de overgrote meerderheid van de raad om de Noord/Zuidlijn aan te leggen.

3.2.1.5 Ontoereikend risicomanagement

Amsterdam: Noord/Zuidlijn

In de jaren negentig kiest Amsterdam voor een zeer complexe variant van de Noord/Zuidlijn: een geboorde tunnel onder de binnenstad met diepliggende stations. Die keuze wordt bepaald door de politieke randvoorwaarden voor de aanleg van de Noord/Zuidlijn: de sloop van huizen moet worden voorkomen en de stad mag geen hinder ondervinden van de

³⁴ Een spel van grenzen, Project- en procesmanagement bij de ontwikkeling en implementatie van grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten in Enschede, Rekenkamercommissie Gemeente Enschede, Maart 2009

³⁵ Onderzoek grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten gemeente Enschede

³⁶ Rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, 15 december 2009

aanleg. Daardoor vallen minder risicovolle varianten af. De definitieve keuze van het tracé (in 1996) is gebaseerd op een te beperkte technische en financiële risicoanalyse³⁷.

Werken aan de Noord/Zuidlijn en uitvoeren van risicomanagement gingen van meet af aan slecht samen. Er is sprake van een structurele presentatie van misinformatie. Eind 2008 was de werkwijze nog steeds niet op orde. Analyse van de stukken van de Noord/Zuidlijn (tot 2002) leert dat de kostenopstelling opmerkelijk en buitengewoon onverantwoord was³⁸. Drie bijzondere fundamenteën in de Amsterdamse kostenopstelling zijn als volgt:

Ten eerste was de post 'onvoorzien' (risicoreservering) van 4% ongebruikelijk laag. Gebruikelijk is om 10% bij reguliere bouwwerken te hanteren. In het geval van een sterke regierol van overheden wordt veelal met 15% gewerkt. Destijds was alom bekend dat de aanleg van de Noord/Zuidlijn geenszins valt te betitelen als een regulier project. Daarom zou een percentage van 20% onvoorzien voor de Noord/Zuidlijn veel logischer zijn geweest.

Als tweede punt valt op dat er een Risicofonds *naast* de bouwkostenlijn functioneert. Dit fonds was al stevig aangesproken in de voorbereidingsfase (45 miljoen euro weggevoerd in verband met in gang gezette aanbesteding) en dus al ver vóór het 'go-besluit' viel. Sowieso is er sprake van een uitgebreide en kostbare informele start van het project. Verder is het overzicht van de risicoposten (in 2002) niet compleet.

Als derde punt is er een fors signaal geweest namelijk dat de 'go or no go' besluitvorming reeds werd belast met een extra bijdrage (130 mln. euro) vanuit de gemeente, die nota bene 41% boven het aanvankelijke uitgangspunt ligt.

De Amsterdamse omgang met risico's is ook bijzonder in de periode 2003-2008³⁹. In de jaarlijkse 'Financiële prognose 2012' wordt een 289 miljoen euro hoger startbedrag van de bouwkosten genoemd. Opmerkelijk zijn ook de hoogte en timing van de verzekerde waarde van de Noord/Zuidlijn. Medio 2007 werd eindelijk een CAR-verzekering geregeld met een bouwsomwaarde van slechts 1,1 miljard. De werkelijke bouwsom van de Noord/Zuidlijn lag al beduidend hoger.

De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn concludeert in haar rapport dat in de uitvoeringsfase van het project Noord/Zuidlijn (2003 – 2009) de consequenties van de eerder gemaakte keuzen zichtbaar worden⁴⁰. De open einden in belangrijke contracten leiden tot een grote hoeveelheid meerwerkclaims en discussies met aannemers. Direct dienen zich daardoor in de uitvoeringsfase overschrijdingen aan. De risicoreserveringen (voor overschrijdingen in de uitvoeringsfase) blijken veel te laag te zijn. De planning loopt acht jaar uit, wat ook resulteert in bijkomende overschrijdingen. Het totale projectbudget stijgt met ruim € 1 miljard en de kosten voor Amsterdam verviervoudigen.

Betuweroute

Voor het project Betuweroute heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de samenstelling van de risicoreservering⁴¹. De Algemene Rekenkamer was van oordeel dat een aantal posten ten onrechte in het risicoprofiel van de Betuweroute was opgenomen en mede de hoogte van de risicoreservering heeft bepaald. Dit geldt ten eerste voor de posten die volgens de Algemene Rekenkamer als tegenvallers moeten worden beschouwd (er is, met andere woorden, geen sprake meer van een risico). Ten tweede meende de Algemene Rekenkamer ook dat scopemutaties (waarover ten tijde van de vaststelling van de reservering nog politieke besluitvorming aan de orde was) niet in de reservering diende te worden opgenomen⁴². Indien de genoemde posten buiten het risicoprofiel van de Betuweroute waren gelaten, hetgeen volgens de Algemene Rekenkamer het geval had moeten zijn, had een lagere risicoreservering kunnen worden ingesteld. Dit

³⁷ Rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, 15 december 2009

³⁸ Noord/Zuidlijn en risicomanagement: een mislukt huwelijk

³⁹ Noord/Zuidlijn en risicomanagement: een mislukt huwelijk

⁴⁰ Rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, 15 december 2009

⁴¹ 28 724 Vergaderjaar 2002–2003 Risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid.

⁴² I.c. de dreigende kostenoverschrijding van de post 'tunneltechnische installaties' was volgens de Algemene Rekenkamer ten onrechte in het risicoprofiel opgenomen.

neemt niet weg dat dan evengoed naar dekking voor deze posten gezocht had moeten worden.

Enschede

Doordat de gemeente Enschede zich terugtrok op de eigen verantwoordelijkheden (zie paragraaf 3.2.1.2)⁴³ bleef ook de verkenning van de risico's (voor de vier grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten) beperkt tot de eigen verantwoordelijkheden, terwijl risico's zich daadwerkelijk kunnen voordoen op terreinen waarvoor de gemeente formeel geen verantwoordelijkheid draagt.

3.2.1.6 Zwakke projectorganisatie

Zoals bovenstaande duidelijk maakt liet de (financiële) projectbeheersing van het project Noord/Zuidlijn te wensen over en was het risicomanagement onvoldoende⁴⁴. De projectorganisatie is niet goed in staat gebleken om het hoofd te bieden aan de problemen, en was volgens de commissie ook zelf onderdeel van het probleem. De professionalisering van de projectorganisatie is (te) laat op gang gekomen. De organisatie wordt regelmatig geaudit, maar de echt noodzakelijke veranderingen komen pas vanaf 2007 op gang. De enquêtecommissie is van mening dat complexe infrastructuurprojecten vragen om een sterke projectorganisatie, die op enige afstand van de politieke besluitvorming opereert. Deze sterke projectorganisatie is eindverantwoordelijk voor de uitvoering en beheersing van het project, binnen de door de politiek bepaalde kaders. Een onafhankelijke en deskundige raad van toezicht adviseert en controleert de projectdirectie.

3.2.2 Bouwwerkzaamheden

3.2.2.1 Bodemgesteldheid

Delft

De Koepoortgarage is een ondergrondse parkeergarage in aanbouw nabij de Koepoortbrug in Delft. In oktober 2006 werd duidelijk dat tientallen huizen in de directe omgeving scheuren hebben opgelopen door de bouw van de Koepoortgarage. Hierop werden de graafwerkzaamheden stilgelegd. Overige werkzaamheden gingen door tot december 2006. Al het werk werd stilgelegd en er werd naar een oplossing gezocht. Koepoort v.o.f. nam een schade-expert in de armen die gespecialiseerd is in schade tijdens grote bouwprojecten. Conclusie: De risico's waren al in een vroeg stadium duidelijk, maar geen van de betrokkenen verwachtte dat de grond zich zo zou gaan gedragen, en de verzakkingen zo ernstig zouden worden. Door het optreden van verzakkingen hebben veel bewoners onverwacht grote overlast gehad en heeft de bouw heel lang stil gelegen en kon er dus pas veel later geparkeerd worden, ondanks dat financiële schade als gevolg van de verzakkingen beperkt is gebleven.

Amsterdam

Ook incidenten tijdens de aanleg van de Noord/Zuidlijn⁴⁵ (o.a. bij het tot stand brengen van het diepe station Vijzelgracht) hebben geleid tot verzakkingen van monumenten. De werkzaamheden ten aanzien van de diepe stations Vijzelgracht en Rokin zijn daarop stilgelegd. Het vertrouwen in het project wankelde, zo blijkt uit het rapport van de commissie

⁴³ Een spel van grenzen, Project- en procesmanagement bij de ontwikkeling en implementatie van grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten in Enschede, Rekenkamercommissie Gemeente Enschede, Maart 2009

⁴⁴ Wel constateert de Commissie Veerman in haar onderzoek naar de toekomst van de Noord/Zuidlijn (rapport 'Bouwen aan verbinding, juni 2009) dat het op risicogerichte denken en handelen van de projectorganisatie de laatste jaren sterk is toegenomen.

⁴⁵ Rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, 15 december 2009

Veerman⁴⁶. Er wordt volgens de commissie onvoldoende stilgestaan bij de mogelijke overlast voor Amsterdammers.

3.2.2.2 Innovatieve technieken

Een voorbeeld van ervaringen met innovatieve technologie is de bouw van de tramtunnel in Den Haag. De bouw van de tunnel (start 1996) is allerm minst probleemloos verlopen. Om de overlast bovengronds zoveel mogelijk te beperken werd gekozen voor de wanden-dakmethode. In de eerste fase werden van bovenaf de wanden en het dak van de tunnel gebouwd, waarna de meeste hinder bovengronds voorbij was. Vervolgens werd onder het dak de tunnel uitgegraven en verder afgebouwd. De aansluiting van de wanden op de waterdichte lagen in de bodem bleek een zwakke plek. Hiervoor werd gebruikgemaakt van grout. De groutboog is de innovatie. Zo'n boog ontstaat na uitharding van grout, een cementpap die via een vijf centimeter dikke lans onder hoge druk in de bodem wordt gespoten. In 1998 ontstond echter een groot gat, waardoor het grondwater de tunnel instroomde. De Kalvermarkt is in deze tijd verzakt geweest. Vanwege alle problemen tijdens de bouw zijn de kosten van de bouw opgelopen van €139 miljoen tot €234 miljoen en werd de oplevering met ruim vier jaar vertraagd.

3.2.2.3 Meerdere partijen werken aan dezelfde constructie

Uit gesprekken die wij hebben gevoerd met ProRail blijkt dat er een groot risico zit aan het bouwen van het stadskantoor bovenop de tunnel in Delft. Het risico (van het stadskantoor op de tunnel) zit met name in het feit dat twee (en eigenlijk meer) partijen aan dezelfde constructie werken. Immers de uitgangspunten van de ene partij hebben effect op de uitgangspunten van de andere partij en vice versa. In het project betreft het vele (detail)zaken, waarvan de gevolgen bijzonder groot kunnen zijn. Bijvoorbeeld van technische aard: veilig transfereren van treinreizigers mogelijk tijdens bouw stadskantoor, belasting van stadskantoor op fundering (tunnel), hiaten in scope; van logistieke aard: mogelijkheid van aanvoer afbouwelementen (roltrappen), maar ook van financiële aard: de financiering van de tunnel is mede afhankelijk van de inkomsten uit vastgoedontwikkeling en dus ook de wijze waarop dat gecontracteerd wordt.

Dit probleem is vergelijkbaar met andere zogenoemde NSP-projecten⁴⁷ van ProRail zoals:

- Rotterdam, waarbij er een knip is aangebracht in de stationshal waarbij ProRail een deel realiseert en de RET/gemeente het aanlandingsdeel. Dit levert de nodige raakvlakproblemen op.
- Arnhem, waarbij kantoorgebouwen in de stationshal worden gebouwd (door een andere partij).
- Breda, waarbij geldstromen voor financiering van het project sterk afhankelijk zijn van vastgoedontwikkeling in het stationsgebied.

Er is binnen ProRail veel kennisuitwisseling tussen Spoorzone Delft en de NSP projecten om vergelijkbare problemen te voorkomen.

⁴⁶ Rapport 'Bouwen aan verbinding, commissie Veerman - Advies van de onafhankelijke Commissie Veerman over de toekomst van de Noord/Zuidlijn te Amsterdam', 2 juni 2009

⁴⁷ Onder de noemer van de Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) worden de stations en het omliggende gebied momenteel flink onder handen genomen. De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de NSP. Het gaat in deze projecten immers om het opnieuw inrichten van een deel van het gemeentelijk grondgebied. Omdat de ontwikkeling van de stadscentra rond de HST-stations (HST: Hogesnelheidstrein) voor heel Nederland van belang is, ondersteunt VROM deze projecten actief, met name financieel. In opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat ontwikkelt ProRail de zes NSP-stations. ProRail is daarbij gedelegeerd opdrachtgever voor het spoorse deel van de stationsprojecten.

3.2.2.4 Hoofdaannemer failliet

In februari 2006 werd in Delft begonnen met de bouw van de Koepoortgarage. De planning was om deze in maart 2007 klaar te hebben. Onder de naam Koepoort Vennootschap Onder Firma (V.O.F.) werken twee projectontwikkelaars samen: Ceres projecten uit Den Haag en Van Roey Projectontwikkeling uit 's-Hertogenbosch. Van Roey Projectontwikkeling maakt deel uit van de internationaal opererende NV GROEP Van Roey SA met de hoofdzetel in Rijkevorsel. Ceres projecten is de projectontwikkelaar regio Haaglanden van de Vestia Groep. De bedoeling was om begin april 2007 de bouw te hervatten, maar omdat de hoofdaannemer failliet dreigde te gaan door het project lag de bouw stil. In augustus werden de werkzaamheden weer hervat. In april 2008 meldde Ceres projecten dat de bouw naar verwachting in 2010 zal zijn afgerond, een vertraging van 3 jaar.

3.2.3 Rol van de raad

3.2.3.1 Raad stemt in met grotere ambities dan die de gemeente zelfstandig kan realiseren

Tijdens de initiatieffase van de ontwikkeling van grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten in Enschede⁴⁸ is veel aandacht gericht op de maatschappelijke effecten, terwijl de gemeente zich in de realisatiefase terugtrekt op haar eigen verantwoordelijkheid, die doorgaans veel smaller is dan het projectprofiel waarmee grote projecten worden besproken in de gemeenteraad. Hierdoor stemt de raad in met grotere ambities dan die de gemeente zelfstandig kan realiseren.

3.2.3.2 Expliciete wensen van de raad (bijvoorbeeld ten aanzien van leefbaarheid) komen in de verdrukking

Zoals eerder aan de orde geweest in 3.2.1.2 van dit rapport constateerde de Rekenkamer van de gemeente Utrecht bij haar onderzoek in het project Stationsgebied dat gaandeweg het proces de expliciete wens van de raad om vooral de leefbaarheid in dit gebied te vergroten, in de uitvoering steeds meer in de verdrukking kwam en men van de oorspronkelijke doelen afdreef. In het rapport is aangegeven waar de belangrijke aandachtspunten liggen voor het vormgeven van de rol van de raad bij het project Stationsgebied. De raad moet volgens de Rekenkamer beter in staat gesteld worden om terug te koppelen naar de kaders die hij heeft gesteld voor de herstructurering van het stationsgebied. Dit kan door de informatie toe te spitsen op de hoofddoelstellingen van het project (leefbaarheid, bereikbaarheid, economische vitaliteit) en door het kader zelf te verhelderen en helder te houden. Bovendien zou de raad nauwer betrokken kunnen worden bij de ontwikkeling van de deelplannen. Deze bestempelde het college van B&W geheel tot zijn domein. Op deze wijze kan de gemeenteraad zijn rol en het publieke belang in het project Stationsgebied beter tot zijn recht laten komen.

3.2.3.3 Wisselingen in college en raad geen invloed door onderschrijven urgentiebesef

Wisselingen van het College en de raad (het project behelst meerdere raadsperiodes) hebben vooralsnog geen invloed op het traject gehad. Het project A2 Maastricht⁴⁹ kent een lange voorgeschiedenis. In 2006 heeft elke nieuwe raadsfractie en het nieuwe College in zijn programma het *urgentiebesef* ten aanzien van het project moeten onderschrijven. In de manier van denken is in 2006 dus geen grote shift geweest in Maastricht.

⁴⁸ Onderzoek grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten gemeente Enschede

⁴⁹ Project A2 Maastricht is een groot project van de gemeente Maastricht. De A2 is via het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende I op de Rijksagenda gekomen. Het staat bekend als een tunnelproject, maar het is een integrale gebiedsopgave met diverse innovatieve aanbestedingen, bestaande uit infrastructuur (A2 en ringweg) en vastgoed en inrichting openbare ruimte (Vogelaar- c.q. Krachtwijk). In het project wordt samengewerkt tussen vier partners, waaronder het Rijk en de gemeente Maastricht.

3.2.3.4 Onduidelijkheid omtrent en de wijze en de intensiteit waarmee de raad wordt geacht zich met het project te bemoeien. Welke informatie moet de raad hebben? Actief of passief?

Amsterdam

Voor de rol van de gemeenteraad is er een groot verschil tussen de voorbereidende en de uitvoerende fase van een groot project. Zo ook bij de Noord/Zuidlijn, waarbij raad en projectorganisatie tijdens de voorbereidingsfase dicht op elkaar zaten. Sommige raadsleden haalden hun informatie regelmatig op bij de betrokken ambtenaren, die er op hun beurt geen problemen mee hadden die informatie te verstrekken. Op deze wijze is een relatief open communicatie ontstaan tussen alle partijen in het proces.

Vanaf oktober 2002, toen het 'go-besluit' was genomen, ging de voorbereidingsfase over in de uitvoeringsfase. Dat betekende dat de raad nu in beginsel geen inhoudelijke beslissingen behoefde te nemen, doch alleen moest controleren of de uitvoering op de juiste wijze gebeurt. Was in de voorbereidingsfase de raad op bijna voorbeeldige wijze bij de besluitvorming betrokken geweest, in de uitvoeringsfase zijn de rollen anders komen te liggen. Niet dat de informatieverstrekking ineens minder open en transparant is, maar de frequentie en intensiteit van de uitwisseling is – logischerwijs - geringer geworden. De raad verwachtte, terecht, nog steeds tijdig en volledig op de hoogte gehouden te worden van de ontwikkelingen in het project, maar verschillen in perceptie omtrent de *intensiteit* van de informatieverstrekking leidden op sommige momenten tot irritatie bij veel raadsleden.

In maart 2002 werd in de gemeenten het dualisme ingevoerd. Dat betekende dat de rol van de raad veranderde. In plaats van de hoogste beslisser op vele gebieden en in vele processen kreeg de raad de rol die vergelijkbaar is met die van de Tweede Kamer: medewetgever (inclusief budgetrecht) en een controlerende functie op de uitvoering van de gemeentelijke taken door de verantwoordelijke bestuurders. Wethouders maken in dit model ook geen deel meer uit van de raad en worden ook geacht enige afstand te houden tot de raadsfractie van hun politieke kleur.

Heeft dit nu enig verschil gemaakt in de wijze waarop de raad is omgegaan met de beslissingen ten aanzien van de Noord/Zuidlijn? Veel raadsleden die zich op dit moment met het Noord/Zuidlijn dossier bezighouden zijn ná de verkiezingen van 2002 tot de raad toegetreden. Zij hebben dus niet van rol hoeven te veranderen. Niettemin is er zowel bij de raadsleden als bij de bestuurders enige onduidelijkheid omtrent en de wijze en de intensiteit waarmee de raad wordt geacht zich met het project te bemoeien.

Welke informatie moet de raad hebben? Actief of passief? Zowel bij de ambtenaren als de bestuurders heerst een klimaat van grote openheid naar de raad toe, maar de vraag wanneer de raad over wat actief geïnformeerd moet worden leek ten tijde van het onderzoek nog niet uitgekristalliseerd. In elk geval moet de raad erop kunnen vertrouwen dat de juiste informatie op het juiste moment wordt aangeleverd. De door de Raad als verrassingen ervaren mededelingen omtrent kostenstijgingen (€92 miljoen in 2004 en €65 miljoen in 2005) hebben die vertrouwensbasis aangetast.

Enschede

Zoals eerder in dit hoofdstuk aan de orde is geweest (zie 3.2.1.2 en 3.2.1.5) heeft de gemeente Enschede zich in de door de rekenkamer onderzochte projecten⁵⁰ zich in de realisatiefase teruggetrokken op de eigen verantwoordelijkheid (die doorgaans veel smaller is dan het projectprofiel waarmee grote projecten worden besproken in de gemeenteraad). Dit heeft ook consequenties voor het informeren van de raad. Het lag bij deze projecten volgens de rekenkamer voor de hand de raad slechts te informeren over koerswijzigingen die direct onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, terwijl de betrokkenheid van de raad daar niet bij gebaat is. Het begrip 'koerswijziging' kreeg in Enschede een smalle

⁵⁰ Een spel van grenzen, Project- en procesmanagement bij de ontwikkeling en implementatie van grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten in Enschede, Rekenkamercommissie Gemeente Enschede, Maart 2009

invulling. Een koerswijziging werd alleen als zodanig gepresenteerd aan de gemeenteraad als het project buiten de kaders van de raad terecht komt. Om blijvende betrokkenheid te creëren adviseerde de rekenkamercommissie om in projecten ook kleinere koerswijzigingen duidelijk te beargumenteren en met de raad te delen, ook wanneer ze zich bevinden in projectonderdelen waarvoor de gemeente zichzelf niet verantwoordelijk acht.

Hoewel informatievoorziening een gedeelde verantwoordelijkheid is tussen raad en college en het college de raad in goed vertrouwen volledig moet informeren, constateerde de rekenkamer ook dat de raad in sommige projecten een te afwachtende houding aannam en onvoldoende actief om de gewenste informatie omtrent projecten vroeg.

Afspraken over informatievoorziening zijn in de onderzochte projecten in Enschede niet projectspecifiek gemaakt⁵¹. De rekenkamercommissie adviseert in haar onderzoek voor ieder project vooraf een informatieprotocol op te stellen waarin afspraken worden gemaakt omtrent de informatievoorziening aan de raad, vooral ook over die projectonderdelen waar de gemeente niet over gaat en op welke manier de raad zal omgaan met welk type informatie.

Het is daarbij volgens de rekenkamer niet de bedoeling alle vormen van informatievoorziening uitputtend vast te leggen, maar veel meer om een afweging te maken omtrent formele of informele informatieverstrekking, openbare of besloten informatieverstrekking en informatieverstrekking vooraf of achteraf. Dit kan betekenen dat bijvoorbeeld meer gebruik gemaakt wordt van het randprogramma van de stedelijke commissie waar in informele setting informatie over en toelichting op het project worden verstrekt. Hierbij kunnen ook externe partijen worden uitgenodigd. Raadsleden kunnen zodoende hun kennis over, maar juist ook hun gevoel voor de complexiteit, kansen en risico's van projecten vergroten en ontstaat zodoende bij zowel college als raad meer begrip voor elkaars positie.

Utrecht

Bij het project Stationsgebied Utrecht was de informatievoorziening aan de raad over alle belangrijke aspecten van het project onderwerp van onderzoek van de rekenkamer⁵². De informatie die de raad vraagt en krijgt vormt immers de basis voor het uitoefenen van zijn kaderstellende en controlerende rol. Aanleiding voor het onderzoek was dat de leden van de commissie Stedelijke Ontwikkeling aangaven naar hun eigen gevoel onvoldoende overzicht te hebben over het project Stationsgebied en er ook weinig grip op te hebben. Bovendien was er zorg bij de raad over de (financiële) beheersing van het project door de gemeente.

De Rekenkamer komt uiteindelijk in haar rapport tot een normenkader voor de informatievoorziening aan de raad over het Stationsgebied Utrecht. Dit normenkader is opgenomen in bijlage IX van dit rapport. De belangrijkste aspecten van goede informatievoorziening zijn hier naar het oordeel van de Rekenkamer Utrecht mee afgedekt. Als de informatievoorziening aan deze eisen voldoet is de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen. Het is volgens de rekenkamer Utrecht overigens niet alleen de verantwoordelijkheid van het college goede informatie te verstrekken, maar ook - zoals al eerder in deze paragraaf genoemd - de verantwoordelijkheid van de raad om goede informatie te vragen.

3.2.3.5 Voortgangsrapportages aan de raad onvoldoende toegankelijk

De rekenkamer van de gemeente Amsterdam heeft in 2005 een onderzoek uitgevoerd naar de beheersing van een aantal (middel)grote infrastructurele projecten (de aanleg van de IJtram, de Nesciobrug en het aanvoerstelsel voor de nieuwe rioolwaterzuivering). De projecten waren weliswaar kleiner dan de Noord/Zuidlijn maar kenden nog steeds een omvang van vele tientallen miljoenen euro's. Het bleek voor de raad niet gemakkelijk om bij

⁵¹ Een spel van grenzen, Project- en procesmanagement bij de ontwikkeling en implementatie van grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten in Enschede, Rekenkamercommissie Gemeente Enschede, Maart 2009

⁵² Project Stationsgebied, informatievoorziening aan de gemeenteraad van Utrecht, Rekenkamer Utrecht, mei 2009.

deze projecten zijn controlerende taak te vervullen. Voortgangsrapportages vormden slechts een onderdeel van de grote hoeveelheid informatie die de raadsleden kregen te verwerken. Het is voor raadsleden vaak moeilijk uit rapportages op te maken hoe projecten verlopen, wat de voortgang is in budget en planning en wat de risico's zijn⁵³.

3.2.3.6 Raad onvoldoende proactief in zoeken naar mogelijkheden om projecten beter te volgen

Naast vergroting van de toegankelijkheid van voortgangsrapportages dient de raad volgens de rekenkamer Amsterdam⁵⁴ zelf te zoeken naar mogelijkheden om projecten beter te volgen. Voorbeelden van deze mogelijkheden zijn bijvoorbeeld de belasting van een specifiek raadslid met toezicht op de voortgang van een project. Een andere mogelijkheid is de continue beschikbaarheid van een overzicht van alle verstrekte documenten over een project, van de eerste raadsvoordracht tot de laatste voortgangsrapportage. De auditdienst van de gemeente Amsterdam zou volgens het onderzoek van de rekenkamer een rol kunnen spelen bij de controlerende taak van de gemeenteraad. De auditdienst zou eventuele tekortkomingen bij projecten kunnen opmerken. De raad maakte echter geen gebruik van de mogelijkheid om via het programma van eisen voor de accountantscontrole de auditdienst opdracht te geven extra aandacht te besteden aan specifieke projecten.

3.2.3.7 Stapsgewijze controle door de raad

Om projecten beter te volgen (zie vorige paragraaf) is bij het project A2-Maastricht gekozen voor aansturing van een projectorganisatie door een door de raad gemandateerde stuurgroep⁵⁵. Deze is bevoegd enkele deelbesluiten te nemen, maar moet, in relatie tot de voortgang van de in het totaalbesluit gemaakte afspraken, fasegewijs terugkomen naar de gemeenteraad voor goedkeuring. Dit betekent dat de Maastrichtse raad stapsgewijs in de uitvoering kan controleren of en in hoeverre de uitvoering spoort met de in het tracébesluit gestelde kaders inzake de risico's, financiën en overige spelregels. Het grote voordeel hiervan is, naar verwachting, dat de raad niet aan het einde van de projecttermijn voor onaangename verrassingen kan komen te staan (en niet zoals in Utrecht bij het project Stationsgebied het geval was dat de wensen en verwachtingen van de raad in de uitvoering steeds meer in de verdrukking kwamen en men van de oorspronkelijke doelen afdreef). Indertijd zijn de gunningscriteria vastgesteld door de raad, die ook een actieve rol vervulde tijdens de aanbestedingsprocedure. Na iedere uitvoeringsfase moet de raad haar goedkeuring verlenen aan de voortgangsvoorstellen van de stuurgroep en bij negatieve uitkomsten de stuurgroep op haar verantwoordelijkheden aanspreken. Het spannendste moment, de uitvoeringsfase, moet nog komen. Kleerscheuren gedurende die fase zijn op zich niet erg, als men die maar tijdig ziet aankomen. De vraag is echter of een dergelijke stapsgewijze opzet niet het risico met zich meebrengt dat het project vertraging oploopt. Normaal gesproken is een adequate projectorganisatie in staat hier goed op in te spelen. In Maastricht is er bewust voor gekozen om het besluitvormingsproces voor de raad op deze wijze te faciliteren. Daar moet de tijd voor worden genomen. Als de stuurgroep daar rekening mee houdt door de voortgangsinformatie in hapklare brokken aan te leveren bij de raad (zie 3.2.3.5), hebben de raadsleden meer overzicht en leidt het tot minder verwarring. De verwachting is dat hierdoor uiteindelijk juist tijd worden bespaard.

⁵³ Onderzoek financieel beheer infrastructurele projecten bij de gemeente Amsterdam, november 2005.

⁵⁴ Onderzoek financieel beheer infrastructurele projecten bij de gemeente Amsterdam, november 2005.

⁵⁵ Beknopt verslag Workshop 'Risicomanagement Grote Projecten' voor de leden van achtereenvolgens de gemeenteraad, de raadscommissie, het College van B&W, de Rekenkamercommissie Emmen en het directieteam, 17 juni 2009

3.2.3.8 Onrealistische prognoses van kosten en planningen richting de raad

In de periode 2005 - 2008 is er bij het project Noord/Zuidlijn sprake van bijstellingen van prognoses en beïnvloeding van de beeldvorming bij de communicatie van financiële prognoses en planningen aan de raad, zo blijkt uit het rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn. Dit gebeurt op het niveau van de projectdirectie en dikwijls met medeweten van de portefeuillehouder. Doordat de raad herhaaldelijk tijdens de uitvoeringsfase onrealistische prognoses krijgt van kosten en planningen, kan de raad zijn controlerende taak niet goed uitvoeren.

3.2.3.9 Balans tussen controlebehoefte en controlepotentieel van de raad⁵⁶

In het onderzoek naar het bestuur, management en kostenbeheersing bij de Noord/Zuidlijn constateerde de Onafhankelijke Commissie van Deskundigen dat de controlebehoefte en het controlepotentieel van de raad niet automatisch gelijke tred hielden. Met dat laatste wordt het institutionele vermogen tot informatieverwerking en analyse bedoeld dat noodzakelijk is om de politieke functies van de raad bij een dergelijk technisch complex en langjarig project uit te oefenen. De commissie Duivesteijn laat in haar rapport⁵⁷ zien dat het controlepotentieel van de Tweede Kamer rond grote projecten te beperkt is en doet de aanbeveling te investeren in de versterking daarvan.

Die diagnose (en de daaruit voortvloeiende aanbeveling) kan volgens de Onafhankelijke Commissie van Deskundigen ook van toepassing worden verklaard op de Amsterdamse gemeenteraad. Dat de raad zo'n intensieve dialoog met het bestuur en de ambtenarij over het Noord/Zuidlijn dossier onderhield, valt goeddeels toe te schrijven aan toeval, zo oordeelt de onderzoekscommissie in de rapportage: de bijzondere gedrevenheid van een enkel raadslid, die daartoe informeel zijn eigen contra-expertise mobiliseerde. Het gemiddelde Amsterdamse raadslid wordt net als het gemiddelde Kamerlid al snel overstelpt door de grote hoeveelheid en het gespecialiseerde karakter van de aangeboden informatie (zie ook 3.2.3.5).

De beperkte ondersteuning (een kleine Griffie, bescheiden assistentie voor de raadsfracties), de periodieke wisselingen in de raadssamenstelling, en het beperkte institutionele geheugen⁵⁸ van een politiek orgaan als de raad vormen volgens de Onafhankelijke Commissie van Deskundigen forse beperkingen aan het vermogen van raadsleden om rond projecten als de Noord/Zuidlijn adequaat tegenspel te bieden tegenover het ambtelijk apparaat en het college. Tegelijkertijd geeft de Onafhankelijke Commissie van Deskundigen aan dat de situatie op dit punt voor wat betreft het Noord/Zuidlijn dossier minder somber is dan de commissie zou verwachten op basis van de analogie met de Tweede Kamer. Een belangrijk, en voor de raad gunstig, verschil met de 'Haagse' situatie is de kleinere sociale afstand tussen raadsleden en ambtenaren, en de kennelijk ontspannen bestuurlijke houding ten opzichte van rechtstreekse contacten tussen ambtenaren met 'binnen lopende' of 'bellende' raadsleden.

De 'Haagse' reflex om met het beroep op het primaat van de politiek' dergelijke contacten te verbieden, en zo al dan niet bedoeld de informatieachterstand van het controlerend orgaan ten opzichte van de uitvoerende macht verder te vergroten, is in de Amsterdamse politiek-bestuurlijke cultuur volgens de Onafhankelijke Commissie van Deskundigen voorsnag ondenkbaar. Dat heeft ongetwijfeld niet alleen voordelen, maar feit is dat dit volgens de Onafhankelijke Commissie van Deskundigen het controlepotentieel van de raad ten goede komt.

⁵⁶ De prijs van mobiliteit: Bestuur, management en kostenbeheersing bij de Noord-Zuidlijn, juli 2005

⁵⁷ Onderzoek naar infrastructuurprojecten van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 15 december 2004 (kenmerk 29 283)

⁵⁸ De informatiehuishouding van grote projecten moet goed zijn geregeld. Het is van essentieel belang dat de gemeente een eigen institutioneel geheugen heeft

3.2.3.10 De raad loopt tegen de grenzen van de eigen deskundigheid en kennis aan

In 2002 besluiten het college en de raad tot definitieve aanleg van de Noord/Zuidlijn. Het college vaart op de expertise van de projectorganisatie en de plannen worden binnen het college meer politiek dan inhoudelijk afgestemd. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn stelt in haar onderzoek (eind 2009) dat de raad aan loopt tegen de grenzen van de eigen deskundigheid en kennis. Een sterke kennisinfrastructuur, hetgeen bijdraagt aan een *structurele* versterking van de controlerende rol van de raad, ontbreekt volgens de enquêtecommissie.

3.3 Lessons learned relevant voor Delft

In onderstaand overzicht zijn de lessons learned uit voorgaande paragrafen opgenomen. Per onderdeel is een toelichting opgenomen hoe de onderzoekers de individuele punten zien met betrekking tot het Spoorzone project.

Lesson learned	Toelichting
Projectmanagement	
<i>Ontoereikende kostenbeheersing</i>	De projectorganisatie is professioneel ingericht. Dit neemt niet weg dat zich tegenvallers kunnen voordoen.
<i>Scopewijzigingen, onvoldoende explicitering van de scope en afdriven van oorspronkelijke doelen</i>	De eerste scopewijzigingen zijn al uitgevoerd (Busquets). Binnen de kaders van de business case moeten nog concrete uitwerkingen en detailleringen plaatsvinden waar ook nog discussies over plaats zal vinden. Of consequenties van scopewijzigingen binnen of buiten de business case vallen is pas achteraf te constateren.
<i>Stretching van ambities</i>	Dit betreft vooral de inrichting van de openbare ruimte. Het risico bestaat in algemene zin op het volgende mechanisme: In het begin wordt de raad een mooi perspectief geschilderd dat moet worden uitgevoerd door andere partijen, die vervolgens kiezen voor een andere of meer sobere uitvoering. De gemeente trekt zich dan terug op uitsluitend haar deel qua verantwoordelijkheid met teleurstelling bij de raad tot gevolg.
<i>Technische en organisatorische complexiteit van project ondergeschikt aan de politieke wens om project te realiseren</i>	Er is sprake van proven technologie, echter het bouwen boven op de tunnel is technisch complex.
<i>Ontoereikend risicomanagement</i>	Risicomanagement is goed ingericht (in opzet adequaat ingericht – wij hebben bestaan en werking niet getoetst), echter de gemeentelijke risicokant met het oog op de <i>integraliteit</i> kan (in opzet) worden verbeterd
<i>Zwakke projectorganisatie</i>	Er is sprake van een in opzet goed georganiseerde projectorganisatie. Samenwerking met Pro rail is goed.

Lesson learned	Toelichting
Bouwwerkzaamheden	
<i>Bodemgesteldheid</i>	Dit risico wordt in Nederland altijd onderschat. Volgens Deltares is in zijn algemeenheid in de helft van de gevallen de bodem anders dan verwacht. Dit gegeven is vooral van belang voor het station/HNK.
<i>Innovatieve technieken</i>	Er wordt grotendeels gebruik gemaakt van 'proven technology', echter het bouwen boven op de tunnel is technisch complex.
<i>Meerdere partijen werken aan dezelfde constructie</i>	De uitvoeringslijnen zijn helder, er wordt echter wel in een samenwerkingsverband gewerkt, waardoor verschillende uitvoeringsculturen aanwezig kunnen zijn.
<i>Hoofdaannemer failliet</i>	In voor de bouw economisch zware tijden is het mogelijk dat een partij uit het consortium failliet gaat.

Lesson learned	Toelichting
Rol van de raad	
<i>Raad stemt in met grotere ambities dan die de gemeente zelfstandig kan realiseren</i>	Doordat de gemeente niet meer verantwoordelijk is voor de tunnel is het risico dat de raad stemt in met grotere ambities dan die de gemeente zelfstandig kan realiseren voor dit deel van het project niet aanwezig. Risico's betreffende de tunnel liggen bij het ministerie van V&W, voor het overige ligt het risico bij gemeente Delft. Het blijft voor Delftse begrippen echter een zeer groot project.
<i>Expliciete wensen van de raad (bijvoorbeeld ten aanzien van leefbaarheid) komen in de verdrukking</i>	Alle besluitvorming over inrichting openbare ruimte, etc. ligt niet meer bij de raad. Dit kan leiden tot politiek ingrijpen door de raad, waardoor verstoringen in het project optreden met financiële en tijdconsequenties.
<i>Wisselingen in college en raad geen invloed door onderschrijven urgentiebesef</i>	De projectorganisatie is ondergebracht in een aparte BV en is daarmee bewust ongevoelig gemaakt van politieke wisselingen. Het risico is op dit moment overigens als beperkt in te schatten omdat de politiek al jaren vrijwel unaniem achter het project staat.
<i>Onduidelijkheid omtrent en de wijze en de intensiteit waarmee de raad wordt geacht zich met het project te bemoeien. Welke informatie moet de raad hebben? Actief of passief?</i>	De raad zoekt haar rol. De kennisinfrastructuur bij de raad is onvoldoende om het project te kunnen controleren.
<i>Voortgangsrapportages aan de raad onvoldoende toegankelijk</i>	Kwartaalrapportages zijn meer procesbeschrijvend dan resultaatbeschrijvend. Ze bieden onvoldoende integraal overzicht over het gehele project. De financiële en risico informatie is ontoereikend ten opzichte van wat beschikbaar is.
<i>Raad onvoldoende proactief in zoeken naar mogelijkheden om projecten beter te volgen</i>	De raad is hier expliciet mee bezig en is actief betrokken bij dit onderzoek van DRK. Er moet nog een balans ontstaan in hetgeen de raad wil weten en waar zij op wil sturen.
<i>Stapsgewijze controle door de raad</i>	Lang niet alle raadsfracties hebben het gevoel dat zij het project kunnen volgen, laat staan controleren. Er is overigens wel een extra controle ingebouwd in de vorm van de RvC, maar die rapporteert niet aan de raad en onttrekt de raad niet haar verantwoordelijkheden
<i>Onrealistische prognoses van kosten en planningen richting de raad</i>	Dit hebben wij niet expliciet onderzocht. Statistisch lijkt de risicobuffer (9,2%) aan de lage kant. Volgens Flyvbjerg overschrijden infraprojecten tussen de 30 en 45%. Op basis van het risicoprofiel van OBS is de buffer onvoldoende.
<i>Balans tussen controlebehoefte en controlepotentieel van de raad</i>	De raad zoekt haar rol. De aanbevelingen in deze rapportage kunnen daarbij helpen.
<i>De raad loopt tegen de grenzen van de eigen deskundigheid en kennis aan</i>	Bij een dergelijk groot project is hier haast niet aan te ontkomen. Belangrijk is dat de raad haar kennisniveau op peil houdt.

Tabel 5: Lessons learned relevant voor Delft

3.4 Risicomanagement bij gemeentelijke bouwprojecten

In 2006 hebben GeoDelft (het huidige Deltares) en TNO een onderzoek gedaan onder een negental gemeenten (waaronder Delft, Den Haag, Utrecht en Rotterdam) naar risicomanagement bij gemeentelijke bouwprojecten. Er zijn gestructureerde gesprekken gevoerd met gemeentelijke managers, projectleiders, procesmanagers en risicoanalisten binnen de gemeentelijke organisatie die betrokken zijn bij risicomanagement van gemeentelijke bouwprojecten⁵⁹. Centraal stond onder andere de vraag hoe gemeentelijke organisaties aankijken tegen risicomanagement van gemeentelijke bouwprojecten.

Alle respondenten geven aan dat de grootste risico's zich voordoen op organisatorisch, politiek/bestuurlijk, maatschappelijk en juridisch vlak en dan ook meestal in de eerste fasen

⁵⁹ Evaluatie Risicomanagement bij gemeentelijke Bouwprojecten, GeoDelft / TNO, Delft Cluster-publication: DC2-03.30-01, Intermediary study, maart 2006.

van het project (initiatief en ontwerp). Hieronder volgt een overzicht van risico's die als meest belangrijk worden ervaren:

Organisatorisch:

- geen goede samenwerking met verschillende actoren binnen een project;
- gescheiden verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
- dynamiek in proces zorgt ervoor dat de neuzen van de betrokkenen verschillende kanten op gaan staan;
- onvoldoende kwaliteit van projectleiders.

Politiek/bestuurlijk:

- trage besluitvorming/zwakke bestuurders;
- vertrek/wisseling wethouders;
- ontbreken functiescheiding⁶⁰;
- onvoldoende transparantie;
- belangenverstrengeling (kan leiden tot onrechtmatig handelen);
- budgetoverschrijdingen, veroorzaakt door politiek als gevolg van onderschatten van risico's,
- scopewijzigingen en "vrouwje Piggelmee" gedrag;
- imagooverlies;
- het niet af zijn van plannen voor de volgende gemeenteraadsverkiezingen kan leiden tot compleet nieuwe besluitvorming of niet doorgaan van het project;
- verslechtering imago van de gemeente.

Maatschappelijk:

- geen draagvlak onder bewoners/omwonenden;
- te lang braak liggen van terreinen, vertraging in de bouw doordat woningen niet worden verkocht;
- niet behalen van kwaliteitsdoelstellingen, waardoor niets wordt toegevoegd aan de omgeving;

Juridisch:

- niet tijdig verkrijgen van vergunningen; vertragingen die daarmee samenhangen zijn lastig in te schatten;
- het voldoen aan nieuwe regelgeving van hogerhand
- onbekendheid met, onvoldoende rekening houden met of tegenstrijdige toepassing van regelgeving/procedures (voornamelijk regelgeving op het gebied van luchtkwaliteit);
- onrechtmatig handelen van gemeente kan leiden tot schadeclaims.

Ruimtelijk:

- onverwachte variaties in de ondergrond;
- archeologische vondsten kunnen leiden tot vertraging.

Technisch:

- technische risico's worden pas aan het einde van de ontwerpfase in beeld gebracht.

Financieel:

- financieringsrisico's;
- extra kosten bodemsanering.

⁶⁰ Vooral in geval van PPS-projecten.

Naast een overzicht van de belangrijkste risico's wordt in het onderzoek ook een aantal belangrijke onderschatte risico's genoemd, zoals:

- ondeskundigheid ambtelijk personeel;
- budgetoverschrijding door vele kleine aanpassingen; de optelsom valt vaak erg hoog uit;
- politieke bemoeienis kan leiden tot hoge (ontwerp)kosten;
- onvoldoende afstemming met burger;
- het niet kunnen vasthouden van de regierol.

Opmerkelijk is dat technische problemen meestal niet als een risico worden ervaren. Men heeft veel vertrouwen in de deskundigheid en expertise die voor complexe problemen van technische aard ingeschakeld kan worden. Men is er van overtuigd dat voor technische problemen altijd wel een oplossing gevonden kan worden, maar men ziet vaak niet in dat technische problemen wel kunnen leiden tot serieuze overschrijdingen van tijd en budget.

4 Raadsonderzoek

4.1 Inleiding

Om antwoord te geven op de vraag in hoeverre de raad zich bewust is van de risico's van het project Spoorzone en in hoeverre zij de voortgang van het project en het management van de risico's kan monitoren en bijsturen zijn alle dertien raadsfracties geïnterviewd. De resultaten zijn verwerkt in dit hoofdstuk en vormen de basis voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2 t/m 6. De uitspraken in dit hoofdstuk zijn gedaan door de raadsfracties zelf tenzij anders vermeld.

4.2 Taken en verantwoordelijkheden raad

De raad is unaniem in haar voorkeur om de controlerende taak nadrukkelijk *tijdens* het project uit te voeren en niet achteraf. De controle dient wel nadrukkelijk te gebeuren vanuit een duale visie, omdat de raad anders het risico loopt door het college medeverantwoordelijk te worden gemaakt voor het project. Door tussentijdse controle kan de raad 'de vinger aan de pols' houden gedurende de gehele looptijd van het project en wordt tegemoet gekomen aan de wens om tijdig te kunnen bijsturen. Bovendien wordt door een van de fracties aangegeven dat controleren achteraf weinig nut heeft. Het project behelst meerdere raadsperiodes. De raad is door de tussentijdse controle in staat om vast te stellen of de voortgangsrapportages een juist beeld geven van de werkelijkheid en om te kunnen toetsen of alles nog conform opdrachtverstrekking loopt. Wel moet worden voorkomen dat de raad zich met elk detail gaat bemoeien. Er zijn vooraf kaders en tijdlijnen afgesproken. Voortgangsrapportages kunnen aanleiding geven om (onderbouwd) hiervan af te wijken.

Er is één fractie die stelt dat de controlerende taak niet bij de gemeenteraad ligt maar bij de Tweede Kamer. "Het is niet zo dat we over de schouder gaan kijken van de bouwer. Dat moet de Tweede Kamer doen, dat kunnen wij helemaal niet". Bovendien is de fractie van mening dat het project veel te groot is voor de gemeenteraad om te controleren. "De gemeenteraad controleert de besluiten van het Dagelijks Bestuur. Dit is geen project van B&W."

4.3 Sturing door de raad

De raad is van mening dat er op dit moment sprake is van een adequate structuur om de voortgang van het project te volgen (te monitoren). Op dit moment gebeurt er nog niet zoveel (de uitvoeringsfase is nog maar net begonnen). De behoefte aan informatie zal snel toenemen. Dan zal ook blijken of de voortgangsrapportages toereikend zijn. Men geeft aan dat de voortgangsrapportages zullen moeten 'meegroeien' met het project.

Momenteel zijn er de jaarrekening, het jaarverslag, update-memo's, nieuwsbrieven en de periodieke voortgangsrapportage. Aangegeven wordt dat de informatievoorziening nog meer 'geïstitutionaliseerd' kan (moet) worden. Ieder kwartaal wordt er een voortgangsrapportage gemaakt welke in de raad wordt besproken. De raad kan de projectwethouder aanspreken op de inhoud maar de wethouder staat zelf ook 'op afstand'. Aangegeven wordt dat de mogelijkheid er moet zijn om de projectdirecteur OBS bij het bespreken van de voortgangsrapportage te kunnen bevragen op de inhoud (risico's en voortgang project). Dit is mogelijk omdat de directeur OBS in deze bespreking (raadsbijeenkomst) ook zelf het woord mag voeren.

Eén van de fracties geeft aan dat sommige zaken in de 'normale' commissie Verkeer en Vervoer aan de orde moeten komen, maar dat dat niet gebeurt. Als voorbeeld wordt genoemd de mogelijke overschrijding door uitbreiding van de parkeergarage die hoort bij het stadskantoor. Dit komt in de aparte subcommissie HNK (zie hieronder) aan de orde en niet in de 'normale' commissie Verkeer en Vervoer.

Eén andere fractie geeft aan dat er alleen voor HNK een adequate structuur is. Hiervoor is vanuit de commissie Verkeer & Vervoer een aparte (in beginsel openbare) subcommissie

opgericht om de raadsleden 'dichter op de bal' te laten zitten. De commissie is een soort adviescommissie⁶¹. Het voordeel van een dergelijke commissie is meer diepgang (de raad zit hierdoor met name in controlerende zin 'dichter op de bal'), maar de vraag is in hoeverre dit het principe van dualisme aantast. Ook hier geldt dat deze subcommissie de duale rol scherp in de gaten moet houden. Het risico is dat de raad medeverantwoordelijk wordt gehouden en brengt daardoor meer verantwoordelijkheden met zich mee en dat vinden met name de oppositiepartijen minder prettig.

Nog een fractie geeft aan dat er voor kan worden gekozen om de controlerende taak van het Spoorzoneproject onder te brengen bij de bestaande 'commissie Rekening en Audit'.

Met de rug tegen de muur ja zeggen tegen besluiten....

Het komt regelmatig voor dat gemeenteraden bij grote projecten voor voldongen feiten worden geplaatst en met de rug tegen de muur ja moet zeggen tegen besluiten. Aan de raadsleden is gevraagd waarom zij denken dat een dergelijke situatie zich bij het project Spoorzone voor zou kunnen doen en wat daar de mogelijke oorzaken voor zijn.

De oppositie geeft aan dat er twijfel bestaat of het college in staat is het project goed te managen. Dit is telkens een terugkerend onderwerp (Koepoort garage, bouw van de brug, verleggen van de weg). "Er is weinig vertrouwen in de kwaliteit van het college". Soms lijkt het of dat het college zaken vrij laat constateert. Een voorbeeld hiervan is de Kapelsebrug. Het bleek dat deze verzaamd moest worden voor de aanleg van een tramlijn. Als illustratie van wat bedoeld wordt is hieronder de casus geschetst van de vertraging van de bouw rondom de TU-Noord.

*"De bouwplannen voor TU-Noord bedragen ruim tweehonderd miljoen Euro en omvatten onder andere de aanleg van een nieuwe woonwijk, vele honderden appartementen en een tramlijn. In de buurten rondom TU-Noord ontstond echter met het bekend worden van het plan in 2003 veel verzet tegen het volbouwen van groene gebieden, de sterke groei van het autoverkeer en de toename van de parkeerdruk. Ook zonder deze plannen worden wettelijke normen voor luchtkwaliteit en verkeerslawaaï al jarenlang ruim overschreden in dit gebied. De gemeente bleek echter niet bereid om de plannen bij te stellen en stelde het bestemmingsplan TU-Noord in 2007 vast, waarop de bewoners naar de rechter stapten. In 2008 bepaalde de gemeenteraad na uitvoerige discussie en een onafhankelijk advies dat waarschijnlijk alsnog een milieueffectrapport gemaakt moet worden, maar pas nadat de Raad van State dit op 20 mei heeft bevestigd lijken burgemeester en wethouders werkelijk overtuigd. Hoewel in 2003 voorzien was dat het gehele plan TU-Noord in 2010 uitgevoerd zou zijn, is slechts een klein deel van de plannen tot uitvoering gekomen."*⁶²

De volgende (mogelijke) oorzaken worden door de verschillende raadsfracties aangegeven:

- "In ieder project zitten tegenvallers. Als men er van uitgaat dat (grote) tegenvallers wel ergens ingelopen wordt en het gebeurt vervolgens niet is het wel kwalijk. Bijtijds op alle vlakken geïnformeerd worden is daarom absolute noodzaak."
- Complexiteit van het project ("het is een project dat voor gemeente Delft zijn weerga niet kent").
- "Niet tijdig (te laat) geïnformeerd worden door college (ten aanzien van problemen en consequenties)"

⁶¹ Deze commissie bespreekt de financiële aspecten (en de technische achtergrond daarvan) van de investerings- en exploitatiebegroting van het nieuwe stadskantoor op de naar haar mening meest geëigende wijze en binnen een passende termijn.

⁶² Bron: www.tu-noord.nl

- “College moet belangrijke besluiten eerder met de raad delen. Het college heeft een ‘gesloten bestuursstijl’.”
- “Het kan voorkomen dat men gewoonweg niet aan zaken gedacht heeft die er wel moeten komen. Dit kan te maken hebben met onvoldoende vooronderzoek, te weinig voorbereiding.”
- “De voortgangsrapportage geeft onvoldoende houvast waarmee de raad een oordeel kan geven over de stand van zaken en de voortgang van het project. De rapportage is weinig inhoudelijk. Het risico bestaat dat er op een gegeven moment een aap uit de mouw komt, en die komt dan heel onverwacht.”

Is de raad in staat om tijdig bij te sturen?

Aan de raad is vervolgens de vraag voorgelegd in hoeverre zij zichzelf in staat acht om bij te kunnen sturen indien zij tijdig wordt geïnformeerd.

De meeste fracties stellen dat de raad hiertoe enkel in staat is op basis van advies van het college (met toelichting van de griffie). “De raad ‘zit niet in het project’, zij managet dergelijke projecten ook niet dagelijks. De raad beschikt ook niet zonder meer over de kennis om zomaar ja of nee te zeggen.”

De raad kan bovendien altijd om onafhankelijk extern advies vragen. “Als raadslid ben je geen expert, maar dat is het college ook niet.” Tenslotte moet de raad op basis van eigen inzicht het advies van het college opvolgen of aanleiding zien om daarvan af te wijken. Eén van de fracties geeft aan dat de raad hier formeel toe in staat is, maar geeft daarbij aan dat het uiteindelijk in de praktijk zal blijken of de juiste keuzes worden gemaakt. Wat volgens deze fractie een rol speelt is de vraag in hoeverre de raad zich hierin laat leiden door de waan van de dag. Dit is volgens deze fractie ook een van de redenen geweest om de raad ‘op afstand’ te zetten. Deze fractie geeft aan dat veel raadsleden moeite hebben om het lange traject te ‘zien’.

Is de raad beter in staat om bij te sturen dan het college?

Aan de raad is de vraag voorgelegd in hoeverre zij vindt dat - als zij eerder wordt geïnformeerd en de mogelijkheden heeft om bij te sturen - zij hiertoe beter in staat is dan het college.

Drie fracties geven nadrukkelijk aan niet beter dan het college in staat te zijn om bij te sturen. “De raad *kán* het project ook niet regisseren, dat is haar rol ook niet.” Bovendien, zo geeft een van de fracties aan, wordt het college ondersteund door ambtenaren. Het vertrouwen in het college is daarmee groter dan het vertrouwen in de raad om bij te sturen.

Drie fracties geven aan beter dan het college in staat te zijn om bij te sturen, mits de raad van te voren inzicht heeft in de risico’s. “We staan dicht bij de mensen op de werkvloer (bij OBS), ondanks dat de wethouder 100% aandeelhouder is.”

Volgens één van de fracties is het niet zozeer een kwestie van beter of slechter. Hooguit vanuit een andere invalshoek. Het college is meer geneigd primair bij te sturen met als doel het beperken van het financiële risico. Voor de raad komt er een andere component om de hoek kijken: namelijk, wat is het uiteindelijke resultaat en wat ben je vervolgens aan extra middelen kwijt om dat resultaat neer te zetten?

4.4 Kennisborging bij de raad

Aan de raadsfracties is de vraag voorgelegd wat volgens hun het *huidige* kennisniveau is van het project bij de raad. Aan iedere fractie is gevraagd om een score te geven van 1 tot 10 (gehele cijfers). In onderstaande tabel zijn de gemiddelde scores (ongewogen en gewogen naar aantal zetels) weergegeven⁶³.

	Gemiddelde (ongewogen)	Gemiddelde (gewogen)
Inhoudelijke kennis t.a.v. het project	5,8	5,6
Kennis m.b.t. het proces	6,1	6,1

Tabel 6: Kennisniveau van de raad

Opmerking hierbij is dat volgens de raad de woordvoerders in de commissie significant hoger scoren, met name de grotere partijen komen volgens de raadsfracties op een voldoende.

Inhoudelijke kennis raad ten aanzien van het project (feitelijke uitvoering)

De kennis van de raad ten aanzien van het project kan nog worden verbeterd. Over het algemeen is er mogelijk sprake van een informatie-/kennisachterstand omdat een groot deel nieuw is in de raad.

Grotere facties hebben meer inhoudelijke kennis dan de kleinere fracties. Aangegeven wordt dat men het moet hebben van de informatie die men krijgt. De stukken (rapportages, update-memo's, nieuwsbrieven, etc.) bieden daarbij (vaak) nog onvoldoende houvast. Een fractie geeft aan het soms lastig te vinden om in te schatten of men echt onvoldoende kennis heeft of dat het meer een houding is.

Kennis raad ten aanzien van het proces (besluitvormingsproces en aansturing)

De kennis van de raad ten aanzien van het proces (feitelijke uitvoering van het project) wordt hoger gewaardeerd. Aangegeven wordt dat dit onder andere komt doordat in deze raadsperiode de BUOK is aangevuld. De indruk bij een aantal fracties bestaat echter dat een aantal raadsleden onvoldoende kennis neemt van de stukken.

De raad kijkt met name sterk naar hoe het plan er (kwalitatief) uit ziet (i.c. voldoende groen, stadskantoor niet te dicht bij de huizen, past het plan bij het historische karakter van de binnenstad, etc.). Ten aanzien van financiën geldt dit een stuk minder. Een van de opmerkingen van een fractie die voorgaande illustreert: "Je gaat er van uit dat de informatie die je aangeleverd krijgt voldoende is, zonder dat je de ins en outs van de financiën kent.

Kennisborging binnen de fractie gedurende de looptijd van het project

De verschillende fracties hebben in meer of mindere mate nagedacht over de wijze waarop zij het kennisniveau gedurende de gehele looptijd van het project op het vereiste peil houden. Een aantal voorbeelden van waarborgen die door de raadsfracties zijn genoemd:

- Het betreffende raadslid wordt een nieuwe raadsperiode gegund.
- Continue afstemming tussen portefeuillehouders en commissielid.
- Het project Spoorzone wordt als vast agendapunt opgevoerd in de fractievergadering waardoor de commissieleden en niet-raadsleden worden geïnformeerd. NB. Een fractie agendeert het Spoorzoneproject tijdens de fractievergadering alleen als er besluitvorming bij betrokken is.
- Binnen de eigen fractie worden belangrijke zaken uit de vorige raadsperiode op papier gezet (opbouw lopend dossier) en aan opvolgers overgedragen.
- Het hele traject wordt gevolgd op basis van verkregen informatie (niewsbrieven, kwartaalrapportages, etc.). Informatie wordt actief gedeeld binnen de fractie.

⁶³ Het gewogen gemiddelde is berekend door de individuele scores van de fracties te vermenigvuldigen met het aantal zetels dat de betreffende fractie in de raad heeft, de uitkomsten per fractie vervolgens bij elkaar op te tellen en te delen door het totaal aantal zetels in de raad. Bij het ongewogen gemiddelde wegen alle scores van de individuele fracties even zwaar.

- Door een goed overdrachtdossier naar de nieuwe fractie en te pogen enige continuïteit in de fractie te houden.
- Binnen de fractie één of twee mensen aan wijzen die het project gaan volgen.
- Actieve deelname aan de werkgroep Ruimtelijke Ordening waarin kennis wordt gedeeld.

4.5 Risicomanagement

Risicomanagement vormt een belangrijk onderdeel van het projectmanagement. Aan de raadsfracties is de vraag gesteld in hoeverre zij zelf inzicht hebben in de belangrijkste risico's van het project. Daarnaast is gevraagd in hoeverre het college volgens de raadsfracties inzicht heeft in de belangrijkste risico's van het project. Tenslotte is dezelfde vraag nog eens gesteld, maar dan met betrekking tot het inzicht van het projectbureau OBS. In onderstaande tabel is aangegeven (op een schaal van 1 - 10) in hoeverre de verschillende partijen volgens de raad inzicht hebben in de belangrijkste risico's van het project⁶⁴.

Inzicht in de belangrijkste risico's van het project	Gemiddelde (ongewogen)	Gemiddelde (gewogen)
Raad	6,2	6,4
College	6,7	7,0
Projectbureau OBS	7,3	7,6

Tabel 7: Inzicht raad in risico's

De raad

De raad zelf scoort het laagst als het gaat om inzicht in de belangrijkste risico's van het project. Het ontbreekt aan een onafhankelijk rapport van risico's die er in de uitvoeringsfase worden gelopen. Het beeld bestaat dat niet alle risico's op dit moment worden doorgrond (met name ook de risico's in relatie tot nieuwe technieken). De aanvullende overeenkomst in BUOK heeft wel tot meer inzicht geleid.

De raad is van mening dat zij beter op de hoogte is als het gaat om inzicht in de risico's vóór het moment van besluitvorming. De raad heeft de gelegenheid gehad een risicoanalyse (uitgevoerd door onafhankelijk bureau in opdracht van het ministerie van V&W) in te zien. De onderkende risico's zijn destijds gerelateerd aan een aantal terugvalscenario's.

College

Een enkele fractie geeft aan dat - gebaseerd op het track record van de gemeente ("er lopen veel projecten fout, parkeergarage, verleggen straten, etc.") - zeker niet het gevoel overheerst dat dit college het onder controle heeft. Over het algemeen echter, is de raad positief over het college als het gaat om haar inzicht in de belangrijkste risico's. "De betrokken wethouder is goed geïnformeerd, zeer gedegen en weet precies waar de risico's liggen. Zodra er iets speelt komt ze er mee naar de raad."

Projectbureau OBS

Over het algemeen is de raad het meest positief over het projectbureau. Hoewel men mag verwachten dat het projectbureau zicht heeft op de belangrijkste risico's - het is volgens een aantal raadsfracties tenslotte 'hun vak' - liet zij tot voor de zomer 2009 nog zeker niet het achterste van de tong zien. "Een paar maanden geleden was OBS bezig met een risicoanalyse, maar de raad heeft hiervan (al dan niet onder geheimhouding) nog niets gezien." Een enkele fractie geeft aan weinig zicht te hebben in de mate waarin OBS inzicht heeft in de belangrijkste risico's van het project. "Ze zouden wat vaker langs mogen komen. We weten niet in hoeverre zij de risico's inzichtelijk hebben. Het zou prettig zijn ze periodiek

⁶⁴ Het gewogen gemiddelde is berekend door de individuele scores van de fracties te vermenigvuldigen met het aantal zetels dat de betreffende fractie in de raad heeft, de uitkomsten per fractie vervolgens bij elkaar op te tellen en te delen door het totaal aantal zetels in de raad. Bij het ongewogen gemiddelde wegen alle scores van de individuele fracties even zwaar.

te kunnen bevragen.” Met vertrek van de vorige projectdirecteur is bovendien ook het collectieve geheugen bij OBS weg. Eén fractie geeft aan dat er opvallend weinig wordt geleerd van ervaringen, zowel binnen als tussen gemeentelijke organisatie(s). Telkens weer worden in projecten dezelfde fouten gemaakt. Vertrek van ervaren projectleiders is dan ook een belangrijk risico voor het project.

Over welke risico's wil de raad geïnformeerd worden?

Aan de raadsfracties is de vraag gesteld over welke risico's zij geïnformeerd wenst te worden. Gevraagd is om in de volgende lijst met risico's een prioritering aan te geven (waarbij een score '10' het meest relevant is):

- Financiële risico's waar rekening mee is gehouden
- Financiële risico's waar geen rekening mee is gehouden
- Imago risico's
- Kwaliteitsrisico's ('duurzaamheid' en 'kwaliteit van de openbare ruimte', 'kwaliteit van het eindproduct')
- Letsel en veiligheidsrisico's
- Milieurisico's
- Vertragingsrisico's
- Projectoverstijgende risico's (bijv. bereikbaarheid)
- Bedrijfsvoeringsrisico's (operationele bedrijfsvoering)
- Organisatorische risico's (structuur en inrichting)

In onderstaande tabellen zijn de gemiddelde scores (resp. ongewogen en gewogen)⁶⁵ weergegeven. De tabellen geven antwoord op de vraag over welke risico's de raad geïnformeerd wenst te worden.

	Risico	Score
1	Vertragingsrisico's	8.9
2	Financiële risico's waar <i>geen</i> rekening mee is gehouden	8.8
3	Projectoverstijgende risico's (bijv. bereikbaarheid)	8.5
4	Letsel en veiligheidsrisico's	8.4
5	Kwaliteitsrisico's	8.0
6	Milieurisico's	7.9
7	Imago risico's	7.2
8	Organisatorische risico's	7.0
9	Financiële risico's waar rekening mee is gehouden	6.9
10	Bedrijfsvoeringsrisico's	6.5

Tabel 8: Ongewogen gemiddelde

	Risico	Score
1	Vertragingsrisico's	9.0
2	Financiële risico's waar <i>geen</i> rekening mee is gehouden	8.9
3	Letsel en veiligheidsrisico's	8.9
4	Kwaliteitsrisico's	8.6
5	Milieurisico's	8.6
6	Projectoverstijgende risico's (bijv. bereikbaarheid)	8.6
7	Imago risico's	7.8
8	Organisatorische risico's	7.5
9	Financiële risico's waar rekening mee is gehouden	7.1
10	Bedrijfsvoeringsrisico's	6.8

Tabel 9: Gewogen gemiddelde

⁶⁵ Het gewogen gemiddelde is berekend door de individuele scores van de fracties te vermenigvuldigen met het aantal zetels dat de betreffende fractie in de raad heeft, de uitkomsten per fractie vervolgens bij elkaar op te tellen en te delen door het totaal aantal zetels in de raad. Bij het ongewogen gemiddelde wegen alle scores van de individuele fracties even zwaar.

De belangrijkste risico's zijn volgens de fracties de vertragingsrisico's en de financiële risico's waar geen rekening mee is gehouden. "Daar moet je direct en onmiddellijk op kunnen inspelen". Over de financiële risico's waar rekening mee is gehouden wil de raad wel worden geïnformeerd. Organisatorische en bedrijfsvoeringsrisico's worden daarentegen niet erg belangrijk gevonden. Bedrijfsvoeringsrisico's vindt men met name een zaak van OBS en daarom niet de grootste zorg van de gemeente. Letsel en veiligheidsrisico's scoort hoog maar is volgens één van de fracties niet de eerste verantwoordelijkheid van de raad/gemeente.

Om een kwalitatief beeld te krijgen hoe de raad tegen risico's aankijkt, hebben wij de raadsleden een viertal risico's voorgelegd. Onderstaand is beschreven hoe daarop is gereageerd.

Hoogte van de risicobuffer

Bij het project Spoorzone is voor risico en onzekerheid € 25 mln gereserveerd (ongeveer 9%). Als dit percentage wordt afgezet tegen de ervaringen elders dan is dit percentage relatief laag (zie paragraaf 3.1 Infrastructurele projecten in Nederland). De commissie Veerman bijvoorbeeld (casus gemeente Amsterdam) adviseerde in haar onderzoeksrapport de reserve te verhogen met € 300 mln naar €700 mln in verband met het waarborgen van de continuïteit ('stilstand kost geld'). Als blijkt dat deze 9% een ontoereikende risicobuffer is, zijn er voor de raad twee opties: de risicobuffer vooraf verruimen om achteraf geen overschrijdingen te krijgen of achteraf een overschrijding goedkeuren.

Het overgrote deel van de raadsleden kiest ervoor om de risicobuffer (percentage) vooraf te verruimen om achteraf geen overschrijdingen te krijgen. "We zijn voorzichtig koopman, gaan voorzichtig met het geld van de burgers om. Als de raad achteraf een overschrijding moet goedkeuren dan gaat dat ten koste van de uitgave die je dan op dat moment zou willen doen." Over de hoogte van het percentage is men minder eensgezind. "9% is erg laag. Er bestaat een reële kans dat de overschrijding groter wordt dan aanvankelijk geprognosticeerd." Vooraf verhogen heeft volgens één fractie bovendien behoorlijke implicaties voor de opbouw en het sluitend krijgen van de eerst volgende begroting van de gemeente (ook gezien de plannen van het kabinet met het Gemeentefonds en de economische crisis). De vraag volgens een aantal fracties is of dat 9% eigenlijk wel zo laag is. De discussie over de hoogte van het percentage zal naar verwachting van de fracties op korte termijn gevoerd worden: waarom meent het college dat 9% voldoende is? "Het antwoord zal naar verwachting de strekking hebben dat er een risico is van maximaal 5 miljoen euro en dat heel veel risico's in contracten met derden zijn afgedekt."

Drie fracties kiezen er voor om achteraf de overschrijding goed te keuren. Het college moet volgens een van deze fracties eerst binnen de begroting zoeken naar oplossing voor de overschrijding. Een andere fractie stelt dat geld wat er van te voren is veelal de neiging heeft om eerder weg te zijn. Financieel gezien is het volgens deze fractie echter om het even. In het uiterste geval moet er worden geleend en kapitaallasten worden betaald.

Casus: Beleggingsrisico

Aan de raadsleden is een fictieve casus voorgelegd. In de casus wordt een bedrag belegd met als doel een stuk dekking te realiseren. De stelling in deze fictieve casus is dat er sprake kan zijn van een 'beleggingsrisico' (in 2013) waarbij het risico wordt gelopen dat een bedrag (stel: € 115 mln.) dat wordt belegd 'verdampt'. De casus gaat het om de vraag hoe (en op welk moment) de raad - bij een dergelijk omvangrijk risico - geïnformeerd zou willen worden. Het voorbeeld is daarbij *fictief*.

De meeste fracties geven aan *per direct* over het geschetste beleggingsrisico te willen worden geïnformeerd. "Als het probleem zich aandient ben je te laat. Er zit overigens nog ruimte tussen 'per direct' en 'op het moment het probleem zich aandient.'" De meeste fracties willen er sowieso iets van in de kwartaalrapportages terugzien.

Twee fracties willen worden geïnformeerd op het moment dat het probleem zich aandient (in 2013) om vervolgens op dat moment te bezien of elders financiële middelen kunnen worden vrijgemaakt.

Eén fractie geeft aan dat het belegde bedrag niet van de gemeente is. “Daar gaan we dus niet over. De wethouder financiën is 100% aandeelhouder, maar toch is OBS zelfstandig. OBS voert de tunnel uit in opdracht van V&W en niet in opdracht van de gemeente Delft. Er is helemaal geen beleggingsrisico voor de gemeente”.

Aan de fracties die *per direct* over het geschetste beleggingsrisico willen worden geïnformeerd is vervolgens de vraag gesteld wat hun reactie richting het college zal zijn als zij het gevoel heeft dat er risico's worden onthouden omdat de wethouder bijvoorbeeld anders denkt over het beleggingsrisico (“het is immers nog geen 2013...”).

Een aantal fracties zou dan voor interpellatie kiezen en deze door een motie laten volgen. De fracties zouden geen genoegen nemen met een dergelijke houding en antwoord. Dit raakt volgens de fracties aan de vertrouwensrelatie raad – wethouder. Het college heeft een actieve informatieplicht. Op basis van verschillende artikelen van de Gemeentewet is het college verplicht de gemeenteraad actief, passief en systematisch te informeren.

Een andere fractie wil in een dergelijke situatie hierover met de wethouder in debat. Afhankelijk van de uitkomsten van dit debat wil de fractie zich beraden op vervolgstappen. “Er zijn wethouders om minder gesneuveld. Het is een politieke doodzonde om de gemeenteraad niet te informeren.” Een tweetal fracties geeft aan in ieder geval te vragen om aanvullende verduidelijkende informatie, desnoods onder geheimhouding. Eén fractie, tenslotte, laat de reactie afhangen van de argumentatie van het college. NB. Het omschreven risico is een risico dat een aantal fracties zich niet eerder heeft gerealiseerd.

Wat moet er met het beleggingsrisico gebeuren?

Vervolgens is gevraagd wat de raadsleden zouden willen dat er met dit beleggingsrisico gebeurt. De meerderheid van de fracties willen dat het college komt met een advies tot verhoging van het budget en de raad volgt dit advies. Eén van de fracties stelt voor dat het college in dit geval met het advies komt om achteraf te bekijken hoe het uitpakt (plussen en minnen verrekenen). Een andere fractie stelt voor dat de raad in een dergelijke situatie de regie in eigen hand neemt en stelt dat College het maar binnen de begroting moet oplossen. Dit zou mogelijk een versobering van het project tot gevolg kunnen hebben. Eén fractie, tenslotte, laat de reactie ook hier afhangen van de argumentatie van het college.

Risico St. Sebastiaansbrug is niet gereed op 1-1-2011 door aanbestedingsproblemen

Aan de raadsfracties is de volgende stelling voorgelegd. Stel de St Sebastiaansbrug is niet gereed op 1-1-2011 door aanbestedingsproblemen. Het risico betreft bij samenloop van verkeersbeperkingen:

1. Verminderde bereikbaarheid van de binnenstad (winkelcentrum Zuidpoort voorop, maar ook de overige delen van de binnenstad) voor (winkelend) publiek en voor hulpdiensten
2. Imagoschade voor het project (want wij veroorzaken later de verkeersbeperking aan de zuidkant van de binnenstad dan het project St. Sebastiaansbrug)
3. Verschuiving in de aanleg van de aansluitpunten van de sporen van lijn 19 op de nieuwe sporen van lijn 1.

Gevraagd is wanneer de raadsfracties over dit risico geïnformeerd willen worden.

Een drietal fracties geeft aan geïnformeerd te willen worden op het moment dat er nog niets aan de hand is (kans en gevolg klein). “Ook als is de kans klein (hypothetisch risico) dan nog wil ik geïnformeerd worden.”

De meerderheid van de fracties geeft aan dat eerst het college het maar op moet lossen, als die er niet uit komt, zij de raad moet informeren (en een voorstel maken). De raad zo vervolgens kan besluiten tot uitstellen of meer budget beschikbaar stellen.

Drie fracties vinden dat de raad kaders moet aangeven over de bereikbaarheid. Als deze in gevaar komen moet er geschoven worden in de planning van projecten. Overigens wordt

door een van de fracties aangegeven dat het als raad lastig is om kaders voor bereikbaarheid aan te geven. Het is zaak om daarbij de consequenties goed te doorgronden. Wat is aanvaardbaar voor de stad?

In feite is afgesproken dat van Oost naar West altijd twee van de drie verbindingen in tact blijven. Als dit in gevaar komt is dit een issue waarover de raad geïnformeerd moet worden. Bovendien, als je de bevolking 'mee wil houden' moet je zo goed mogelijk informeren. Niet alleen de raad maar ook de bevolking dus. Als voorbeeld noemt een van de fracties de smalle straat achter het station. De aannemer is met de bewoners gaan praten waardoor de bewoners zich verbonden voelen. "Als je dat niet doet, heb je geen begrip meer en wordt de spoortunnel tegen je gebruikt!" De Barbarasteeg (informatiecentrum 'Delft bouwt') bijvoorbeeld, is vanuit de gemeente geïnitieerd. De raad heeft daarop bij de wethouder aangedrongen) en het college zag het voordeel hiervan ook in.

Risico verzakkingen als gevolg van werkzaamheden door ProRail

Stel: ProRail is bezig met werkzaamheden als gevolg waarvan er huizen dreigen te verzakken. Dit zijn risico's die voor rekening komen van ProRail maar waar de gemeente – op het moment dat deze risico's zich manifesteren - wel 'last' van heeft. Aan de raadsfracties is de vraag voorgelegd hoe men tegen dit risico aankijkt.

Twee fracties geven aan dat ProRail de schade maar moet oplossen. De raad moet wel worden geïnformeerd over de (ernst van de) risico's. Ook dient in de gaten te worden gehouden dat de burgers schadeloos dienen te worden gesteld (bijv. door opkopen van huizen tegen marktwaarde).

De overige fracties vinden dat de gemeente op een of andere manier moet ingrijpen. Als gemeente moet men beseffen dat het project binnen de eigen stad wordt ontwikkeld. "Als het misgaat moeten we opkomen voor de inwoners van de stad. Bij de Koepoort is er behoorlijk lang getalmd met schaderegistratie, afhandeling en slooppakketten, resulterend in imagoschade." Een goede nadrukkelijke afstemming (van OBS en college) met omwonenden is volgens meerdere fracties noodzakelijk. Men moet actief naar de burger communiceren. Welke risico's zijn er, wat is de kans, wat doet de gemeente op het moment dat er zich risico's voordoen? De betreffende fractie vindt dat de gemeente verantwoordelijk is voor de communicatie hierover (ook al valt het risico onder de verantwoordelijkheid van ProRail. Een andere fractie geeft aan dat het hierbij ook belangrijk is om vooraf burgers te informeren dat er keuzes moeten worden gemaakt in het algemeen belang en indien burgers worden getroffen zij in redelijkheid gecompenseerd worden⁶⁶. Daar moet dan ook budget voor komen. In het uiterste geval kan alsnog de bouw worden stilgelegd.

Eén van de fracties mist in deze vraag het verantwoordelijkheidsvraagstuk. "Wie is verantwoordelijk voor schade aan de woningen (vergelijk de situatie bij de Koepoortgarage)? Dit moet van te voren worden vastgesteld. Hebben ProRail en gemeente afspraken gemaakt met bewoners wie verantwoordelijk is in geval de huizen gaan verzakken? De raad moet in ieder geval ook worden geïnformeerd over deze afspraken."

4.6 Informatievoorziening aan de raad en besluitvorming

Vanwege de financiële risico's voor de gemeente Delft en mogelijke effecten op de financiële positie van de gemeente is een gedegen controle vanuit de gemeenteraad nodig. Voorwaarde daarvoor is de beschikbaarheid van systematische verantwoordingsinformatie vanuit het college aan de gemeenteraad.

Infrastructuurle projecten kennen doorgaans een lange doorlooptijd. Gedurende de uitvoering dient de gemeenteraad het project te kunnen controleren. Daarom verstrekt het college de raad gedurende een project informatie over voortgang en financiën. Deze

⁶⁶ Particulieren (maar ook bedrijven) kunnen een verzoek indienen tot een vergoeding van schade op grond van het gestelde in de Regeling Nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999, welke regeling van toepassing is op het project Spoorzone Delft.

informatie geeft de raad inzicht in de beheersing van het project: loopt de realisatie van doelstellingen van het project in de pas met de tijd en met de benutting van het budget? Wat zijn de risico's? Dreigen er overschrijdingen in tijd en/of geld? Het college rapporteert vier maal per jaar over de voortgang aan de raad. Het college zelf ontvangt de rapportages via de betrokken wethouder uit de ambtelijke (project)organisatie.

Het overgrote deel van de raad vindt dat zij voor dit moment voldoende wordt geïnformeerd. Of dit naar de toekomst toe ook het geval zal zijn hangt af van de ontwikkeling van het project en de ontwikkeling van de informatievraag en het informatieaanbod. Indien er naast de reguliere voortgangsrapportage nog aanvullende informatie is gewenst, wordt dit via de ambtenaren opgevraagd. Gesteld wordt dat het college niet zo scheutig is met het geven van informatie. Eén van de fracties geeft aan dat de raad slecht wordt geïnformeerd. Bij deze fractie leeft het gevoel dat alles vooruit wordt geschoven naar het nieuwe college en nieuwe raad.

Met name ten aanzien van de risico's kan informatievoorziening aan de raad nog worden verbeterd (nog te weinig diepgang). Vaak worden er nog te veel dingen 'geconstateerd' maar ontbreekt het volgens de raad vervolgens aan oplossingsrichtingen'. Ook is er onvoldoende aandacht voor de projectoverstijgende risico's. In de commissie Ruimte en Verkeer is de vijfde halfjaarrapportage Spoorzone besproken met het college. Men vindt het stuk vooral een 'stand van zaken'. Er wordt volgens één van de fracties weinig aandacht besteed aan de aanpak van de uitdagingen waarvoor het OBS (Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone) zich gesteld ziet zoals de kredietcrisis, de strakke planning en de risico's. In de volgende rapportage verwacht men dan ook meer hiervan terug te zien.

In de nieuwe voortgangsrapportage verwacht men verder ook een status update van het project (planning en budget) en een overzicht van de grootste 'problemen' en risico's.

Tenslotte geeft men aan dat het college geheimzinnig doet over de business case (welke recentelijk is geüpdate⁶⁷). "Er wordt behoorlijk geheimzinnig over gedaan met als argument het financiële risico voor de gemeente."

Informerende raad door concerncontroller via 'by-pass'

De concerncontroller heeft de bevoegdheid om de raad te informeren over risico's indien het college dit nalaat. Het is voor de raadsleden niet duidelijk wanneer de concern controller gebruik zou moeten maken van deze 'by-pass'. De grens waarboven de concern controller de raad zou moeten informeren indien het college dit nalaat varieert volgens de fracties van een tijd- en budgetoverschrijding met een financieel gevolg groter dan 5000 euro tot een overschrijding van de grens van 5 miljoen euro. Eén van de fracties geeft aan dat ook wanneer er aanzienlijke kwaliteitsaanpassingen gedaan moet worden op het overeengekomen ontwerp de concern controller de raad dient te informeren indien het college dit nalaat. Overigens wordt een dergelijke actie van de concern controller niet snel verwacht.

Informatiebehoefte van de raad

De raad heeft aan het college aangegeven welke informatie zij wil hebben om haar controlerende taak te kunnen uitvoeren. De raad heeft duidelijk aangegeven wat men in de kwartaalrapportages terug wil zien. Kaders hiervoor zijn meegegeven aan het college⁶⁸.

In de raadscommissie Ruimtelijke Ordening van 17 april is uitgebreid gesproken over door de raad gewenste verantwoordingsinformatie met betrekking tot de Spoorzone. Kernvraag daarbij is hoe de gemeenteraad bij dit project, dat van grote betekenis is voor de stad, zijn

⁶⁷ Een andere indeling van de businesscase is bewerkstelligd, zodat de verschillende deelprojecten beter in beeld worden gebracht een transparanter beeld geeft en vooruit loopt op de budgetbewaking per deelproject. Afgezien van de onzekerheden in vastgoed zijn geen verstoringen te melden. Bron: voortgangsrapportage mei 2009.

⁶⁸ Zie bijlage VI Notitie 'Verantwoordingsinformatie over het spoorzoneproject'

controleerende taak goed kan uitoefenen. De commissie heeft daarmee ingestemd. Dit document vormt ook de leidraad voor de voortgangsrapportages.

Een zinvolle en volwaardige verantwoording van het college aan de raad over het Spoorzoneproject moet in ieder geval aan de volgende algemene uitgangspunten voldoen⁶⁹:

1. Het college rapporteert periodiek aan de raad conform de afspraken die gemaakt zijn bij de besluitvorming in de gemeenteraad over het OBS op 23 februari 2006 en conform de inhoud van de Bestuurlijke uitvoeringsovereenkomst van 5 oktober 2005;
2. Het college geeft de raad ieder jaar inzicht in de plannen voor het komende jaar en inzicht in de realisatie van plannen in het voorgaande jaar (zie verder onder Planning- en controlcyclus);
3. Planning en realisatie worden afgezet tegen de oorspronkelijke planning van januari 2006 die ten grondslag heeft gelegen aan de besluiten over het OBS. Afwijkingen van deze planning worden gemeld en verantwoord;
4. Het college geeft de raad inzicht in ontwikkelingen in het financiële kader, voor zover de gemeente Delft optreedt als risicodrager. Dit betreft zowel de kosten, als de inkomsten.

Verder is door één fractie met name gehamerd op meer duidelijk gestructureerde informatie over de risico's die de gemeente loopt (door bijvoorbeeld een onafhankelijk onderzoek naar de risico's in de realisatiefase), maar daar bleek geen meerderheid voor.

De eerste voortgangsrapportage van mei 2009 is als voldoende geaccepteerd onder voorbehoud van een aantal aanscherpingen voor de volgende voortgangsrapportage. Met name ten aanzien van de risico's waar men tegen aan loopt en de realisatie versus de planning. Daarbij wordt door de betreffende fractie opgemerkt dat er sprake is van een leertraject, ook voor de raad, zeker nu gestart is met de uitvoering.

Frequentie voortgangsrapportages aan de raad

Aan de raad is de vraag voorgelegd wat zij vindt van de nieuwe wijze van rapporteren aan de raad (per kwartaal in plaats van halfjaarlijks). Inhoudelijk komen in deze rapportage dezelfde onderwerpen aan de orde. Maar, is dit voldoende? Of zou de raad op nog meer punten gerapporteerd willen zien⁷⁰?

Over de nieuwe wijze van rapporteren aan de raad (per kwartaal in plaats van halfjaarlijks) is men over het algemeen tevreden. Er dient in ieder geval gerapporteerd te worden met een 'open vizier' (i.c. "doorcommuniceren wat de experts zeggen. En dit zonder interpretatieslag, dus niet iets niet opnemen omdat de raad dat wel eens niet zo belangrijk zou kunnen vinden"). De raad vindt het ook belangrijk dat als de voortgangsrapportage gereed is deze ook direct aan de raad wordt gestuurd. Tussen deze twee momenten zit vaak nog wat ruimte. De kwartaalrapportages zouden vervolgens moeten worden geagendeerd in de eerste maand van het nieuwe kwartaal zodat men ook snel in staat is om bij te sturen.

Een aantal fracties geeft aan dat de kwaliteit van de rapportages nog kan worden verbeterd. De gewenste diepgang ontbreekt nog (ook voor wat betreft de risico's). Vaak worden er nog te veel zaken 'geconstateerd' maar ontbreekt het vervolgens aan oplossingsrichtingen'. Ook is er volgens een van de fracties onvoldoende aandacht voor de projectoverstijgende risico's. Wat tevens mist is een duidelijk overzicht van begroot versus realisatie. Eén van de fracties geeft aan dat er ook meer aandacht zou moeten zijn voor risico's in relatie tot de planning

⁶⁹ Besluitenlijst vergadering college d.d. 8 mei 2007 (punt 8). (zie <http://ris.delft.nl/>). Zie ook bijlage VI: Verantwoordingsinformatie over het Spoorzoneproject, Notitie voor de leden van de commissie Ruimtelijke Ordening, Aad van Tongeren, Maart/april 2007

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld beoordeling voortgangsrapportages Richtlijn Informatie Groot Project (op 27 punten) – Onderzoek Rekenkamer Amsterdam (2007).

(tijd). “We hoorden pas over de aanpassing van de St. Sebastiaansbrug op het moment dat de brug defect was.”

Een andere fractie geeft aan dat de voortgangsrapportage ook halfjaarlijks zou kunnen, mits de garantie wordt afgegeven dat als er iets gebeurt dit direct buiten de reguliere rapportage om wordt gerapporteerd.

Verstreckte voortgangsrapportages: ter kennisneming of ook daadwerkelijk besproken?

De verstreckte voortgangsrapportages worden per heden daadwerkelijk inhoudelijk besproken. Verstreckte voortgangsrapportages worden standaard geagendeerd. De ervaring is dat deze rapportages echter doorgaans niet veel vragen (danwel discussie) oproepen.

Een aantal fracties echter, geeft aan dat de verstreckte voortgangsrapportages niet inhoudelijk worden besproken. De verstreckte voortgangsrapportages worden - tenzij het om financiën gaat of als er geen formeel raadsbesluit aan is gekoppeld – niet inhoudelijk besproken maar ter kennisneming aangenomen. De voortgangsrapportage komt eerst in de procedurevergadering waarna de commissie zelf kan beslissen om deze als agendapunt over te hevelen naar gespreks-/besprekagenda. Het is volgens een van de fracties dan ook de verantwoordelijkheid van de raadsleden zelf.

Inzicht raad in beheersing van project op basis van informatie

Op de vraag of de verstreckte informatie aan de raad de raad voldoende inzicht in de beheersing van het project (met andere woorden: heeft de raad inzicht in de realisatie van doelstellingen van het project in relatie tot de planning en de benutting van het budget? Wat zijn de risico's? Dreigen er overschrijdingen in tijd en/of geld?) wordt door de fracties wisselend geantwoord. Vertraging wordt wel in de voortgangsrapportages gemeld, naar de oorzaken moet vervolgens nog expliciet worden gevraagd. De rapportages kunnen nog verder worden uitgebreid. De rapportage van mei 2009 geeft zeker als het gaat om de voortgang van het project nog onvoldoende inzicht. Risico's zijn geformuleerd op het abstractieniveau van groot, middel, klein.

Een aantal fracties geeft aan dat er ten aanzien van financiën (benutting van het budget) meer informatie (inclusief toelichting daarop) mag worden verstreckt.

Eén van de fracties tenslotte, pleit voor een aparte *wethouder Projecten* (is nu verdeeld over meerdere portefeuilles) om voortdurend te bewaken of de realisatie van doelstellingen van het project in de pas loopt met de tijd en met de benutting van het budget.

Heeft de raad een volledig beeld van de financiën van het project?

De vraag is gesteld of de raadsleden het gevoel hebben een volledig beeld van de financiën te hebben en of de verstreckte informatie het juiste aggregatieniveau heeft (of te veel samengevat en juist daardoor niet inzichtelijk)?

Het beeld of de aan de raad verstreckte (financiële) informatie de raad een voldoende beeld van de actuele stand van zaken geeft wisselt per fractie. Zo geeft een fractie aan dat er zicht is op de actuele stand van zaken ten aanzien van het totaalbudget en de raad voor het hele project weet wat de verplichtingen zijn van de gemeente. Een aantal andere fracties daarentegen, wenst ten aanzien van de ‘lopende financiën’ in de realisatiefase meer inzicht. Een fractie geeft aan dat er best een financiële paragraaf in de voortgangsrapportages mag worden opgenomen. “Tot nu toe krijgt de raad alleen een jaarrekening achteraf.”

De actualisatie van de (vertrouwelijke) business case in het tweede kwartaal 2009 is (nog) niet met de raad gedeeld⁷¹. Dit is ook een van de redenen die wordt aangegeven voor het ontbreken van een volledig beeld van de financiën van het project.

Een van de fracties geeft aan dat er over de financiële kaders van het project een raadsbesluit is genomen. Zonder tegenbericht mag de raad er volgens deze fractie van uit gaan dat men binnen de afgesproken financiële kaders blijft handelen.

⁷¹ Uitspraak van één van de fracties in oktober 2009.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen beschreven voor de verschillende onderwerpen die in dit onderzoek centraal stonden. Leidend daarbij zijn de zeven onderzoeksvragen zoals geformuleerd in hoofdstuk 1:

1. Wat zijn in het algemeen de risico's bij dit soort grote projecten en welke kunnen zich voordoen bij dit project?
2. Hoe is het bij de verschillende fracties in de raad gesteld met de huidige kennis van het Spoorzoneproject en van de (potentiële) risico's?
3. Hoe zijn de huidige opvattingen van de raad over zijn verantwoordelijkheid voor het controleren van het Spoorzoneproject?
4. Heeft de verantwoordelijke raadscommissie Ruimte en Verkeer een adequate structuur in het leven geroepen om de voortgang van het project te volgen?
5. Hoe denken de raadsfracties de kennis binnen hun fractie gedurende de gehele looptijd van het project op het vereiste peil te houden voor hun controlerende taak?
6. Hoe beoordelen de raadsfracties, resp. de leden van de verantwoordelijke raadscommissie het huidige risicomanagement en wat zijn dienaangaande hun wensen en eisen?
7. Aan welke eisen moet worden voldaan zodat de raad zijn controlerende taak bij het Spoorzoneproject optimaal kan uitoefenen op de gebieden: uitvoering, planning, veiligheid, kostenbudget, overlast, adequate informatie, verantwoordelijkheidsstructuur?

5.1 Inleiding

In de tweede helft van 2009 is de uitvoering van Spoorzone Delft van start gegaan. Het bouwproject heeft een ongekende impact op de stad Delft. De totale kosten bedragen circa € 1 miljard, inclusief de realisatie van onroerend goed door marktpartijen.

Projecten met deze (financiële) omvang en complexiteit komen niet vaak voor. De gemeente Delft heeft dan ook beperkte ervaring met dergelijke projecten.

Controlerende taak van de raad is noodzakelijk

Belangrijk is dat de raad vooraf en tijdens het project betrokken wordt en niet achteraf. Zo heeft de raad in het proces nog keuzemogelijkheden en wordt zij niet geconfronteerd met voldongen feiten. Wij achten het ook van belang en zelfs noodzakelijk dat de raad zelf haar controlerende taak op het bestuur actief kan vervullen. Diverse fracties spreken van een besloten bestuurlijke cultuur. Deze 'cultuur' kan er voor zorgen dat het bestuur risico's niet tijdig waarneemt (zie paragraaf 3.2.3.8). In Delft geeft het college zelfs helemaal geen financiële informatie (businesscase) en stelt ook het risicoprofiel niet ter beschikking. Daarmee wordt het de raad onmogelijk gemaakt haar controlerende taak überhaupt uit te voeren. Want wat moet je dan immers controleren?

De aansturing van het project Spoorzone is complex (zie hoofdstuk 2). Uit ons onderzoek komt verder naar voren dat er in het project nog sprake is van 'witte vlekken', met name ten aanzien van de raakvlakken met de gemeente en meer specifiek ten aanzien van bestuursrechtelijke aspecten van het project (de overheidsverantwoordelijkheden die niet bij een BV kunnen worden neergelegd), de financieringsrisico's van het project (o.a. de afwikkeling van subsidieafspraken, extra werkzaamheden buiten de business case), de (uitvoerings)risico's met betrekking tot ruimtelijke procedures (bijvoorbeeld schadeclaims in de zin van art. 49 WRO) en de imago-risico's voor de gemeente. Een gevolg van beide zaken kan zijn dat zich in de toekomst uit onverwachte hoek risico's kunnen manifesteren die de

realisatie van de doelstellingen van het project Spoorzone kunnen bedreigen. Gelet op het bovenstaande is een actieve controlerende houding van de raad van essentieel belang.

De mix van een complexe aansturing en een bestuurlijke cultuur die neigt naar een (te) positieve, wenselijke visie, zien wij als een risico voor het project. Onze aanbevelingen zijn er mede op gericht om de aansturing te vereenvoudigen en meer transparant te maken zodat de raad haar verantwoordelijkheid in haar controlerende rol beter kan vervullen gedurende de uitvoering van het project.

5.2 Conclusies (beantwoording onderzoeksvragen)

1. Wat zijn in het algemeen de risico's bij dit soort grote projecten en welke kunnen zich voordoen bij dit project?

Risico's bij grote projecten

Overschrijding van de projectbegroting wordt bij de meeste grote projecten veroorzaakt door het stellen van aanvullende eisen (scopewijzigingen) in een latere fase van het proces, vanuit een politiek bestuurlijke omgeving, zonder voldoende bedrijfseconomische afweging.

Sleutelfunctionarissen – ambtelijk en bestuurlijk, - voorzien deze consequenties vaak, maar nemen ze bewust niet mee in de besluitvorming rondom nieuwe eisen en wensen. Later komen de financiële gevolgen in de vorm van budgetoverschrijdingen alsnog boven water: tijdens de ontwikkeling van een project, de uitvoering of zelfs erna in de beheerfase. Voorkomen was niet meer mogelijk, dus moest een oplossing voor de overschrijding gevonden worden, soms gepaard gaande met aftredende bestuurders.

Ook zijn er voorbeelden bekend van projecten die bestuurlijk zo gewenst zijn binnen een gemeente, dat het toetsen en toepassen aan alle voorwaarden niet altijd (helemaal) strikt en juist zijn toegepast.

Bij negen van de tien projecten worden de kosten onderschat. Tegelijk worden de opbrengsten bijna altijd overschat. Uit onderzoek blijkt dat wegen gemiddeld 20 procent duurder zijn dan begroot, bruggen en tunnels 34 procent, en spoorprojecten maar liefst 45 procent. Overschrijdingen boven de 100 procent zijn geen uitzondering.

De grootste risico's bij gemeentelijke bouwprojecten doen zich voor op organisatorisch, politiek/bestuurlijk, maatschappelijk en juridisch vlak, alsmede ruimtelijk, technisch en financieel. De belangrijkste risico's die zich in dit type projecten voordoen staan opgesomd in paragraaf 3.4

Welke risico's kunnen zich voordoen bij dit specifieke project?

OBS heeft voor het project Spoorzone een in opzet adequaat risicomanagementproces ingericht. Het risicoprofiel van OBS biedt een overzicht van mogelijke risico's voor het Spoorzoneproject. In principe kunnen bovenstaande algemene risico's zich ook bij dit project manifesteren. Denk aan bouw- en planschade, risico van scopewijzigingen. Concrete grote risico's zien wij op het vlak van vertragingen in de projectontwikkeling of het openbreken van contracten door de vastgoedpartners, de technische complexiteit van HNK bovenop de tunnel en meerwerk door allerlei tegenvallers en scopewijzigingen.

Werkzaamheden die aan ProRail gedelegeerd worden door OBS en die in de uitvoering risico's met zich mee brengen worden doorbelast aan OBS. Indien dit komt door scopewijzigingen in het project die extra kosten meebrengen, kunnen deze kosten door OBS weer worden doorbelast aan de gemeente Delft. Dit vormt een risico voor de gemeente Delft.

ProRail noemt de constructieve consequenties van scopewijzigingen, zoals het plan Busquets, als mogelijk risico voor de gemeente. De gemeente/OBS heeft volgens ProRail veel (aanvullende) wensen die volgens ProRail extra kosten met zich meebrengen. De extra kosten die het plan Busquets met zich meebrengt, vallen volgens de wethouder financieën

echter mee. Overige potentiële scopewijzigingen zijn: het aantal parkeerplaatsen en de zogenaamde luchtuitgangen PSS. Scopewijzigingen worden aan college en raad voorgelegd. De projectwethouder is verantwoordelijk voor het project inclusief de financiën. Andere voorbeelden zijn nog extra fietsenstallingsplaatsen of ook als er meer parkeerplaatsen in de twee nieuwe garages voorzien moeten worden of de raad de inrichting van de openbare ruimte toch net iets anders wil onder publieke druk. Dit zijn feitelijk geen risico's voor OBS, maar extra opdrachten van de gemeente aan OBS en daarmee een risico voor de gemeente.

Veel van bovengenoemde risico's komen dan ook direct voor rekening van de gemeente Delft. De vraag is echter wie deze identificeert? Er is niemand specifiek verantwoordelijk voor het identificeren van deze gemeentelijke risico's. De risicomanager van OBS moet deze risico's formeel in beeld brengen, maar is er niet voor verantwoordelijk. Het zou logischer zijn als de verantwoordelijke risico-eigenaar zelf de eigen risico's in beeld brengt.

2. Hoe is het gesteld met de huidige kennis van het Spoorzoneproject bij de verschillende fracties in de raad?

Inhoudelijke kennis raad ten aanzien van het project (feitelijke uitvoering)

De kennis van de raad ten aanzien van het project kan worden verbeterd. Over het algemeen is er mogelijk sprake van een informatie-/kennisachterstand omdat een groot deel van de raad nieuw is in zijn of haar functie, of omdat er weinig informatie door het college wordt gedeeld (o.a. businesscase, risicoprofiel). Nu de besluitvormingsfase is afgerond heeft het college de raad feitelijk minder nodig waardoor de neiging ontstaat minder informatie te verstrekken (zie 3.2.3.4 en 3.2.3.10)

Kennis raad ten aanzien van het proces (besluitvormingsproces en aansturing)

De kennis van de raad ten aanzien van het proces wordt hoger gewaardeerd, onder andere doordat in deze raadsperiode de BUOK is aangevuld. De indruk bij een aantal fracties bestaat echter dat een aantal raadsleden onvoldoende kennis neemt van de betreffende stukken.

3. Hoe zijn de huidige opvattingen van de raad over zijn verantwoordelijkheid voor het controleren van het Spoorzoneproject?

De raad is unaniem in haar voorkeur om de controlerende taak nadrukkelijk *tijdens* het project uit te voeren en niet achteraf. De controle dient wel nadrukkelijk te gebeuren vanuit een duale visie, omdat de raad anders het risico loopt door het college medeverantwoordelijk te worden gemaakt voor het project.

4. Is er in de betreffende raadscommissie een adequate structuur in het leven geroepen om de voortgang van het project te volgen?

Informatievoorziening (voortgangsrapportages)

De raad zelf is van mening dat er op dit moment sprake is van een adequate structuur om de voortgang van het project te volgen (te monitoren). Of dit naar de toekomst toe ook het geval zal zijn hangt volgens de fracties af van de ontwikkeling van het project en de ontwikkeling van de informatievraag en het informatieaanbod.

De voortgangsrapportages (van college aan de raad) worden steeds 'rijker' aan informatie naarmate het project verder in de uitvoeringsfase komt. Dit is een goede ontwikkeling, want de behoefte aan informatie zal naar verwachting snel toenemen. Wensen van de raad om tot een meer systematische en meer complete opzet te komen van de verantwoording⁷² heeft zijn weerslag gekregen in de kwartaalrapportages. De rapportages zijn inhoudelijker

⁷² De raad heeft aan het college aangegeven welke informatie zij wil hebben om haar controlerende taak te kunnen uitvoeren. De raad heeft duidelijk aangegeven wat men in de kwartaalrapportages terug wil zien. Kaders hiervoor zijn meegegeven aan het college.

geworden). Als er naast de reguliere voortgangsrapportage nog aanvullende informatie is gewenst, wordt dit via de ambtenaren opgevraagd.

Over frequentie van rapporteren aan de raad (per kwartaal) is de raad tevreden. De raad vindt het belangrijk dat er met een ‘open vizier’ wordt gerapporteerd (i.c. “doorcommuniceren wat de experts zeggen. En dit zonder interpretatieslag, dus niet iets weglaten omdat men verwacht dat de raad dat wel eens niet zo belangrijk zou vinden”). De raad vindt het ook belangrijk dat als de voortgangsrapportage gereed is deze direct aan de raad wordt gestuurd. Verstreckte voortgangsrapportages worden standaard geagendeerd. De ervaring is dat deze rapportages echter doorgaans niet veel vragen danwel discussie oproepen.

Informatiewaarde (inzicht)

De fracties antwoorden wisselend op de vraag of de verstreckte informatie aan de raad de raad voldoende inzicht biedt in de beheersing van het project (heeft de raad inzicht in de realisatie van doelstellingen van het project in relatie tot de planning en de benutting van het budget? Wat zijn de risico's? Dreigen er overschrijdingen in tijd en/of geld?). Vertraging wordt wel in de voortgangsrapportages gemeld, naar de oorzaken moet vervolgens nog expliciet worden gevraagd.

De rapportages kunnen volgens de fracties worden uitgebreid (zeker als het gaat om de voortgang van het project en risico's is er nog onvoldoende inzicht). Een aantal fracties geeft aan dat er ten aanzien van financiën (benutting van het budget) meer informatie (inclusief toelichting daarop) mag worden verstreckt. Er is geen inzicht in het budget versus realisatie en verplichtingen en daarmee is er onvoldoende inzicht in de actuele financiële stand van zaken. Er leven bij sommige fracties wensen om meer inzicht te krijgen in de ‘lopende financiën’ in de realisatiefase. Ook wordt de wens geuit van een financiële paragraaf in de voortgangsrapportages. NB. De actualisatie van de (vertrouwelijke) business case in het tweede kwartaal 2009 is (nog) niet met de raad gedeeld⁷³. Dit is ook een van de redenen die wordt aangegeven voor het ontbreken van een volledig beeld van de financiën van het project.

(Bij)sturen

De meeste fracties stellen dat de raad enkel in staat is om bij te sturen op basis van advies van het college (met toelichting van de griffie). “De raad ‘zit niet in het project’, zij managet dergelijke projecten ook niet dagelijks. De raad beschikt ook niet zonder meer over de kennis om zomaar ja of nee te zeggen.” De raad kan bovendien altijd om onafhankelijk extern advies vragen. “Als raadslid ben je geen expert, maar dat is het college ook niet.” Tenslotte moet de raad op basis van eigen inzicht het advies van het college opvolgen of aanleiding zien om daarvan af te wijken. De raad acht zichzelf niet beter dan het college in staat om bij te sturen. Het argument daarbij is dat de raad het project ook niet kán regisseren, dat is haar rol ook niet. Bovendien wordt het college ondersteund door ambtenaren. Het vertrouwen in het college is daarmee groter dan het vertrouwen in de raad om bij te sturen.

5. Hoe denken de raadsfracties de kennis binnen hun fractie gedurende de gehele looptijd van het project op het vereiste peil te houden voor hun controlerende taak?

De fracties hebben in meer of mindere mate nagedacht over de wijze waarop zij het kennisniveau gedurende de looptijd van het project op het vereiste peil houden. Een aantal voorbeelden van waarborgen wordt weergegeven in paragraaf 4.4

6. Hoe beoordelen de raadsfracties, respectievelijk de leden van de verantwoordelijke raadscommissie het huidige risicomanagement en wat zijn dienaangaande hun wensen en eisen?

De raad scoort in vergelijking met college en OBS het laagst als het gaat om inzicht in de belangrijkste risico's van het project. Het ontbreekt aan een onafhankelijk rapport van risico's

⁷³ Uitspraak van één van de fracties in oktober 2009.

in de uitvoeringsfase. Met name ten aanzien van de risico's kan informatievoorziening aan de raad worden verbeterd (nog te weinig diepgang). Over het algemeen is de raad het meest positief over de informatie vanuit OBS. Hoewel men mag verwachten dat OBS zicht heeft op de belangrijkste risico's, liet zij echter tot vóór de zomer 2009 nog niet het achterste van de tong zien.

Het standpunt van de wethouders over wanneer de raad geïnformeerd moet worden over de risico's (vanaf welke omvang en wanneer) is dat de raad geïnformeerd dient te worden op het moment dat de risico's buiten het risicoprofiel vallen en buiten de kaders van de business case treden (dus risicobuffer van € 25 miljoen overschrijden). Niet ieder detail dient volgens de wethouders aan de raad te worden gerapporteerd. Het argument is dat zolang binnen de business case wordt gebleven er eigenlijk geen informatieplicht is. Het college wil de raad zoveel mogelijk meenemen, maar dan vooral met de grote lijn.

Op basis van de huidige informatievoorziening achten de fracties als belangrijkste risico's de vertragingsrisico's en de financiële risico's waar geen rekening mee is gehouden. Over de financiële risico's waar rekening mee is gehouden, wil de raad wel worden geïnformeerd. Organisatorische en bedrijfsvoeringsrisico's vindt men daarentegen niet erg belangrijk. Dat is een interne zaak van OBS.

	Risico	Score
1	Vertragingsrisico's	9.0
2	Financiële risico's waar <i>geen</i> rekening mee is gehouden	8.9
3	Letsel en veiligheidsrisico's	8.9
4	Kwaliteitsrisico's	8.6
5	Milieurisico's	8.6
6	Projectoverstijgende risico's (bijv. bereikbaarheid)	8.6
7	Imago risico's	7.8
8	Organisatorische risico's	7.5
9	Financiële risico's waar rekening mee is gehouden	7.1
10	Bedrijfsvoeringsrisico's	6.8

7. Aan welke eisen moet worden voldaan zodat de raad zijn controlerende taak t.a.v. het Spoorzoneproject optimaal kan uitoefenen t.a.v. uitvoering, planning, veiligheid, kostenbudget, overlast en adequate informatie?

Een groot deel van deze vraag is in voorgaande conclusies beantwoord. Om de raad in staat te stellen haar controlerende taak optimaal uit te oefenen wordt een aantal aanbevelingen gedaan in de hierna volgende paragraaf Aanbevelingen.

5.3 Aanbevelingen

De gemeenteraad is op dit moment niet in staat om adequaat te controleren. Zij beschikt niet over de essentiële informatie (business case, risicoprofiel) die benodigd is om te kunnen controleren. Daarnaast speelt een rol dat een deel van de raad aangeeft niet het volste vertrouwen in het college te hebben qua beheersing van projecten, mede gebaseerd op diverse voorbeelden uit het verleden. Dit versterkt de noodzaak voor de gemeenteraad om haar controlerende taak zeer serieus te nemen en grondig uit te voeren.

Wij willen de raad graag enkele aanbevelingen meegeven waarmee zij haar controlerende taak beter kan uitvoeren door verbetering van de rapportages, versimpeling van de besturingsstructuur en verbetering van de risicobeheersing.

Verbeteren controlerende taak

Om de raad in staat te stellen daadwerkelijk haar controlerende taak goed uit te kunnen voeren moet zij beschikken over alle adequate informatie. Daarvoor stellen wij het volgende voor:

1. De raad moet toegang krijgen tot **alle projectinformatie**, indien zij dit wenst. Vooral essentiële zaken als de business case en het risicoprofiel zijn daarin onmisbaar.
2. De wethouder rapporteert over de voortgang van de **projectresultaten** en de effecten op de **gemeentelijke doelen** waar het project een bijdrage aan levert. Daarmee wordt geborgd dat de raad zicht krijgt op de relatie tussen de projectresultaten en gemeentelijke doelen en daarop kan bijsturen om de uiteindelijk gewenste maatschappelijke doelen te waarborgen. Het project Spoorzone wordt daarbij gezien als een middel dat moet leiden tot een maatschappelijk doel.
3. De directeur van OBS krijgt in de raad spreekrecht en kan door de raad worden bevraagd naar zijn mening met betrekking tot de voortgang van het project. De directeur heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van de wethouder waardoor de raad de mogelijkheid krijgt om de kwaliteit van de bestuurlijke informatie te toetsen.

Verbeteren rapportage

De huidige rapportage is onvoldoende geschikt om de controlerende taak goed uit te kunnen voeren. Met name de financiële informatie (budget versus realisatie en verplichtingen) ontbreekt, alsmede een kwantitatief inzicht in de risico's.

Aanvullend op de beschrijvingen van werkzaamheden kan de rapportage meer resultaatgericht worden ingestoken door te rapporteren over resultaten en mijlpalen, alsmede over risico's die toekomstige resultaten en mijlpalen in de weg kunnen staan. Juist die risico's geven de raad inzicht en zijn relevant voor de raad om bij te kunnen sturen.

4. Wij stellen de raad voor om de rapportage te verbeteren en in te richten conform de lessen die zijn geleerd in andere gemeenten en daarbij het normenkader informatievoorziening uit bijlage IX als leidraad te gebruiken.

Verbeteren besturingsstructuur

De huidige besturingsstructuur met drie wethouders, een commissie en een subcommissie herbergt levensgroot het risico in zich dat risico's tussen wal en schip vallen door gebrek aan integraal overzicht bij zowel de betrokken bestuurders en uitvoerders als bij de gemeenteraad.

Ter verbetering hiervan stellen wij voor om:

5. De integrale verantwoordelijkheid van het hele project (inclusief HNK) te beleggen bij 1 wethouder. Deze wethouder is integraal verantwoordelijk voor niet alleen de zaken die OBS betreffen, maar ook voor alle gemeentelijke aspecten en risico's die het project met zich meebrengt.
6. De subcommissie HNK te veranderen tot een gewone openbare commissie die tot taak heeft het gehele project (Spoorzone inclusief HNK) te controleren. Op een begroting van € 300 miljoen van de gemeente Delft achten wij het gerechtvaardigd om een project van € 335 miljoen in een aparte commissie te behandelen die ervoor zorgt dat de raad specifieke focus heeft op dit voor Delft zo omvangrijke project en dat de kennis van de raad over dit project in de commissie wordt verankerd.

In de overweging om te adviseren het integrale project in een aparte subcommissie of in een aparte openbare commissie onder te brengen, zijn wij van mening dat het schadelijk is voor de democratie om een dergelijk omvangrijk project in beslotenheid

te behandelen. Dit geldt vooral als risico's zich manifesteren. Voor een dergelijk omvangrijk project is transparantie van belang zodat de kiezers (de eigenaren van de € 335 miljoen) er in het openbaar op kunnen toezien dat de raadsleden hun controlerende taak naar behoren uitvoeren.

7. Te werken aan verbetering van het benodigde kennisniveau bij de raad. Dit geldt zowel voor kennisoverdracht binnen fracties (zie paragraaf 4.4) als voor het kennisniveau van de projectcommissie. Het kennisniveau van de projectcommissie kan worden ondersteund door een secretaris te benoemen die kennis en ervaring heeft van dergelijke projecten (combinatie van infra en vastgoed). Deze secretaris kan zorg dragen voor kennisoverdracht aan nieuwe raadsleden, alsmede ondersteuning bieden bij het omgaan met de kennis. Daarmee heeft de raad een eigen ondersteunende adviseur die haar helpt haar controlerende taak adequaat te vervullen.

Verbeteren risicobeheersing

Het proces van risicomanagement door OBS is adequaat opgezet, maar kan qua inhoud en volledigheid hier en daar nog worden verbeterd. De risico's aan gemeentelijke zijde zijn onderbelicht. In dit project is hier ook niemand concreet voor verantwoordelijk.

De risicobuffer die wordt aangehouden achten wij ontoereikend (zie hoofdstuk 2) op basis van het huidige (niet complete) risicoprofiel. Ter verbetering hiervan stellen wij voor:

8. De wethouder verantwoordelijk te maken voor het integrale risicoprofiel (OBS en gemeente) en hierover te rapporteren aan de raad waar deze de projectresultaten en de gemeentelijke doelen kunnen bedreigen.
9. De wethouder de opdracht te geven binnen een half jaar op basis van een integraal risicoprofiel de toereikendheid van de risicobuffer te onderbouwen en te adviseren over de totale hoogte van de risicobuffer. Daarbij rekening houdend met de relatie tussen de totale benodigde- en de beschikbare weerstandscapaciteit, namelijk de toereikendheid van het weerstandsvermogen van de gemeente Delft.

Bijlagen

III Geïnterviewde personen

Leden raadscommissie Verkeer en Vervoer

- N.A.J.M. van Doeveren (fractievoorzitter CDA) en voorzitter raadscommissie Verkeer en Vervoer
- Mevr. K.F. Norbruis (fractievoorzitter GroenLinks) en S. Brandligt (raadslid GroenLinks)
- G.H. Kroon (fractievoorzitter PvdA)
- Mw. W.C. Steffen (voormalig fractievoorzitter VVD) en A.S.A. Van Leeuwen (fractiesecretaris VVD)
- M.J.W. Sipkema (fractievoorzitter SP)
- A. Meuleman (fractievoorzitter Stadsbelangen)
- A.J. Stoop (fractievoorzitter Lijst Stoop)
- P.J. Kuiper (fractievoorzitter D66)
- J.P. de Wit (fractievoorzitter Leefbaar Delft)
- H. van Til (fractievoorzitter ChristenUnie/SGP)
- M. Stoelinga (fractievoorzitter Onafhankelijk Delft)

Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone (OBS)

- Mevr. M. Ruisaard Controller/Financiën OBS
- ir. B.J. Kouwenhoven projectdirecteur OBS
- Ing. R. Huisman MCIQ CQO, contract en risicomanager OBS
- Ir. E. Bijleveld (voormalig projectdirecteur Spoorzone gemeente Delft)
- dhr. Ir. P.O. Vermeulen, voorzitter Raad van Commissarissen OBS BV

Wethouders

- Mevr. A. Koning, wethouder ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, wijkzaken en stadsbeheer, toezicht en handhaving openbare ruimte, project Spoorzone.
- Mevr. S. Bolten, wethouder Financiën
- Drs. R. Vuijk, wethouder Economische Zaken (o.a. portefeuille nieuwbouw van het gemeentekantoor in de Spoorzone).

Griffie

- Raadsgriffier R.H. van Luijk

Strategie en Control gemeente Delft

- Dhr. R. Talsma (gemeentecontroller vakteam Strategie en Control)
- Dhr. B. den Uijl (bestuursadviseur Strategie en Control)

ProRail

- Dhr. R. Hoeboer (projectmanager ProRail), dhr. Ir. J. Hoogerwerf (risicomanager Riskineering), dhr. E. Ohldevendt (kwaliteitsmanager ProRail) en mevr. N. v.d. Leeuw (projectleider Omgeving & Conditionering)

IV Geraadpleegde documenten

- Voortgangsrapportage OBS per 1 april 2009 (2009 R 0603)
- Procesplan Spoorzone Delft, het ontwikkelingsproces, OBS en gemeente Delft, versie 10 januari 2006
- OBS Risicomanagement Risicomanagementplan Spoorzone Delft m.b.t. OBS, concept versie 0.3, 9 juni 2009
- Bedrijfsplan Spoorzone Delft, versie 1.1 definitief, 4 maart 2009
- Uittreksel uit het Addendum dd. 9 juli 2008 op de BUOK dd. 5 oktober 2005 (art. 4)
- Business case OBS versie juli 2008⁷⁴
- Directiestatuut OntwikkelingsBedrijf Spoorzone Delft (OBS) 2006 CONCEPT (definitieve inhoud te regelen tussen AvA en directeur).
- Project Stationgebied, informatievoorziening aan de gemeenteraad van Utrecht, Rekenkamer Utrecht, mei 2009
- Financieel beheer infrastructurele projecten, Rekenkamer Amsterdam, november 2005
- Onderzoek naar infrastructuurprojecten van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 15 december 2004 (kenmerk 29 283)
- Halfjaarrapportage Spoorzone Over het 4e kwartaal 2008 en 1e kwartaal 2009, volnummer 5, definitief, 13 mei 2009
- Jaarverslag 2008 en jaarrekening 2008 Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft B.V., maart 2009
- Risicolijst OBS 31 augustus 2009
- OBS BV statuten 5 oktober 2006 (oprichtingsakte)
- Masterplan Spoorzone gemeente Delft, oktober 2003
- Factsheet projectgeschiedenis, juli 2009
- Besluitenlijst vergadering college d.d. 7 februari 2006
- Bouwen aan verbinding, Advies van de onafhankelijke Commissie Veerman over de toekomst van de Noord/Zuidlijn te Amsterdam, 2 juni 2009

⁷⁴ Voor het project Spoorzone is in 2005 een business case gemaakt. Deze is in juli 2008 geactualiseerd. De geactualiseerde versie heet financieringsmodel en is de niet openbare integrale exploitatieopzet van het gehele project met alle kosten en baten, gezet in de tijd en voorzien van financiële parameters.

- De Prijs van Mobiliteit: Bestuur, management en kostenbeheersing bij de Noord/Zuidlijn, rapport van onafhankelijke commissie van deskundigen, Amsterdam, 1 juni 2005
- Een spel van grenzen, Project- en procesmanagement bij de ontwikkeling en implementatie van grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten in Enschede, Rekenkamercommissie Gemeente Enschede, Maart 2009
- Beknopt verslag/conclusies van de Workshop 'Risicomanagement Grote Projecten' voor de leden van achtereenvolgens de gemeenteraad, de raadscommissie, het College van B&W, de Rekenkamercommissie Emmen en het directieteam, 17 juni 2009
- Verantwoordingsinformatie over het spoorzoneproject, Notitie voor de leden van de commissie Ruimtelijke Ordening, Van Tongeren, Maart/april 2007
- Reactie college op verantwoordingsvoorstel spoorzone, 24 mei 2007
- Het deelnemingenbeleid van de gemeente Delft, oktober 2006
- Kwartaalrapportage Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft aan de gemeenteraad over het 3e kwartaal 2009, 21 oktober 2009
- Memo Adviesfunctie S&C t.b.v. wethouder spoorzone, 20 augustus 2009
- Memo Goed bestuur OBS aan college (intern document), 16 maart 2009
- Kennis in het groot (KING): Gestruikeld in de bouw, 2008
- Rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, december 2009
- Evaluatie Risicomanagement bij gemeentelijke Bouwprojecten, GeoDelft / TNO, Delft Cluster-publication: DC2-03.30-01, Intermediary study, maart 2006.

V Vragenlijst raadsfracties

Taken en verantwoordelijkheden

1 Vraag: Hoe wilt u uw controlerende taak uitoefenen bij het Spoorzoneproject?

Geeft u voorkeur aan controle:

- A) tijdens het project
- B) achteraf

Waarom?

Structuur

Indien tijdens het project monitoren:

2 Vraag: Is er in de raadscommissie een *adequate structuur* in het leven geroepen om de voortgang van het project te volgen?

Kennisborging

3 Vraag: Hoe is het gesteld met de *huidige kennis* van het Spoorzone project bij de verschillende fracties in de raad?

- Kennis t.a.v. het project inhoudelijk?
- Kennis m.b.t. het proces

4 Vraag: Hoe denkt u de kennis binnen uw fractie gedurende de gehele looptijd van het project op het vereiste peil te houden?

Risicomanagement

5 Vraag:

Heeft u inzicht in de belangrijkste risico's van het project?

Heeft het College inzicht in de belangrijkste risico's van het project?

Heeft het projectbureau inzicht in de belangrijkste risico's van het project?

(op schaal 1-10 qua volledigheid)

6 Vraag: Hoe belangrijk vindt u het om geïnformeerd te worden over de volgende risico's? (10 is belangrijkst)

Risico												
Financiële risico's waar rekening mee is gehouden												
Financiële risico's waar geen rekening mee is gehouden												
Imago risico's												
Kwaliteitsrisico's												
Letsel en veiligheidsrisico's												
Milieurisico's												
Vertragingsrisico's												
Projectoverstijgende risico's (bijv. bereikbaarheid)												
Bedrijfsvoeringsrisico's												
Organisatorische risico's												

Informatievoorziening en besluitvorming

7a Vraag: Wordt u voor uw gevoel voldoende geïnformeerd?

- a) ja
- b) nee, welke informatie mist u?.....

7b Vraag: De concerncontroller heeft de bevoegdheid om de raad te informeren over risico's indien het College dit nalaat. Is er duidelijk wanneer dat zou moeten gebeuren?

- A) ja, wanneer dan?
- B) nee, wanneer vindt u dat dan moet? (bijv. beleggingsrisico)?

8 Vraag: Heeft u als raad aangegeven welke informatie u wilt hebben?

- a) ja
- b) nee, waarom niet....

9 Vraag: Wat vindt u van de nieuwe wijze van rapporteren aan de raad (per kwartaal in plaats van halfjaarlijks)? Inhoudelijk komen wel dezelfde onderwerpen in deze rapportage aan de orde. Is dit voldoende? Zou u nog meer punten gerapporteerd willen zien?

10 Vraag: Geeft deze informatie de raad *voldoende inzicht in de beheersing* van het project: loopt de realisatie van doelstellingen van het project in de pas met de tijd en met de benutting van het budget? Wat zijn de risico's? Dreigen er overschrijdingen in tijd en/of geld?

11 Vraag: Is de *frequentie* waarmee wordt gerapporteerd over de voortgang voldoende?

12 Vraag: Worden de verstrekte voortgangsrapportages door de raadscommissie ter *kennisneming* aangenomen *of ook daadwerkelijk besproken*.

13 Vraag: Heeft u het gevoel een volledig beeld van de financiën te hebben. Is de informatie op het juiste aggregatieniveau (of te veel samengevat en juist daardoor niet inzichtelijk)?

Gedrag

14 Vraag: U bent bang dat u te laat wordt geïnformeerd over risico's en met de rug tegen de muur ja moet zeggen tegen besluiten. Waarom denkt u dat dit kan gebeuren, wat ziet u als oorzaken?

15 Vraag: Is de raad in staat om de juiste keuzes te maken om bij te kunnen sturen indien zij tijdig wordt geïnformeerd?

- a) Ja
- b) Nee, waarom niet..
- c) op basis van advies van College

16 Vraag: Als u eerder geïnformeerd wordt en kunt bijsturen. Denkt u dat u dit beter kunt dan het College?

- a) ja, waarom....
- b) Nee, waarom niet...

Bij het project Spoorzone is voor risico en onzekerheid € 25 mln gereserveerd (ongeveer 8%). Als je dit percentage afzet tegen de ervaringen elders dan is dit percentage relatief laag. De commissie Veerman bijvoorbeeld (casus gemeente Amsterdam) adviseerde in haar onderzoeksrapport de reserve te verhogen met € 300 mln naar €700 mln in verband met het waarborgen van de continuïteit ('stilstand kost geld').

17 Vraag: Als blijkt dat deze 8% een ontoereikende risicobuffer is, zou u die dan:

- a. vooraf willen verruimen om achteraf geen overschrijdingen te krijgen
- b. achteraf een overschrijding goedkeuren

Op de balans van OBS staat een bedrag van plm. € 115 mln. Dit bedrag wordt belegd om een stuk dekking te realiseren. Het risico bestaat dat dit bedrag eerder 'verdamppt' dan dat er dekking mee wordt gerealiseerd. Dit betekent dat er sprake is van een beleggingsrisico in 2013 (stel € 20 miljoen)

18 Vraag: Wanneer zou u over dit risico geïnformeerd willen worden?

- a. per direct
- b. op het moment dat het probleem zich aandient (in 2013)
- c. anders, nl.

Indien a: De wethouder denkt daar anders over, het is immers nog geen 2013. Wat is uw reactie naar het College indien voor uw gevoel u risico's worden onthouden?

19 Vraag: Wat zou u willen dat er met het risico gebeurt?

- a) College komt met een advies tot verhoging van het budget en de raad volgt dit
- b) College komt met het advies om maar achteraf te bekijken hoe het uitpakt (plussen en minnen verrekenen)
- c) Raad neemt regie in eigen hand en stelt dat College het maar binnen de begroting moet oplossen

Indien c: Wat denkt u dat dit voor consequenties kan hebben voor het project?

Stel de St Sebastiaansbrug is niet gereed op 1-1-2011 door aanbestedingsproblemen. Het risico betreft bij samenloop van verkeersbeperkingen:

- 1. verminderde bereikbaarheid van de binnenstad (winkelcentrum Zuidpoort voorop, maar ook de overige delen van de binnenstad) voor (winkelend) publiek en voor hulpdiensten
- 2. imagoschade voor het project (want wij veroorzaken later de verkeersbeperking aan de zuidkant van de binnenstad dan het project St. Sebastiaansbrug)
- 3. verschuiving in de aanleg van de aansluitpunten van de sporen van lijn 19 op de nieuwe sporen van lijn 1

20 Vraag: Wanneer zou u over dit risico geïnformeerd willen worden?

- a) Op het moment dat er nog niets aan de hand is (kans en gevolg klein)
- b) Laat eerst het College het maar oplossen, als die er niet uit komt moet zij de raad informeren
- c) De raad moet kaders aangeven over de bereikbaarheid. Als deze in gevaar komen moet er geschoven worden in de planning van projecten

Indien b: wat gaat u dan doen?

Indien c: hoe later er wordt geschoven, hoe duurder het is. Wie is hiervoor verantwoordelijk

Stel ProRail is bezig met het slaan van diepwanden (bij de tunnelbak). Er dreigen huizen te verzakken. Wat dan? Dit zijn risico's die voor rekening komen van ProRail maar waar de gemeente – op het moment deze risico's zich manifesteren - wel 'last' van heeft.

21 Vraag: Hoe kijkt u tegen dit risico aan?

- a) Waar gehakt wordt vallen spaanders, het kan gebeuren en Pro Rail moet het maar oplossen
- b) De gemeente moet ingrijpen, de bouw stilleggen en een onderzoek instellen

VI Notitie ‘Verantwoordingsinformatie over het spoorzoneproject’

1. Vooraf

In de vergadering van de raadscommissie voor Ruimtelijke Ordening van 15 februari 2007 is de voortgang van het project spoorzone besproken. Vanuit de commissie kwam de wens naar voren tot een meer systematische en meer complete opzet van de verantwoording van het college aan de gemeenteraad. Planning en realisatie zouden duidelijker naast elkaar gezet moeten worden. De CDA-fractie heeft voorgesteld daarvoor een opzet te maken op basis van bestaande afspraken die sinds het begin van het spoorzoneproject tussen raad en college zijn gemaakt. Deze notitie dient daarvoor.

2. Inleiding en achtergronden

Het spoorzoneproject heeft een ongekende impact op de stad Delft. Het project kent vele dimensies:

- Stedebouwkundig: een nieuwe inrichting voor een gebied van circa 2,5 km lang en 100 m breed in een bestaande stedelijke omgeving;
- Civieltechnisch: er is een complex programma van eisen: spoortunnel, ondergronds en bovengronds station, ondergronds parkeren, ondergrondse fietsenstalling, stadskantoor, behoud windmolen en waltoren, grondwaterproblematiek DSM;
- Financieel: overheidspartijen dragen aan de realisatie van het project ruim 500 miljoen bij. Het totale financiële beslag van het project, inclusief de realisatie van onroerend goed door marktpartijen, ligt aanzienlijk hoger (circa € 1 miljard). Afgezet tegen de totale Delftse jaarbegroting van ruim € 300 mln. is het project zonder meer groot te noemen;
- Doorlooptijd: de planvorming en realisatie van het totale project beslaan een periode van ongeveer 20 jaar;
- Complexe besluitvorming: bij de planvorming en realisatie van het project zijn een groot aantal partijen betrokken, zowel overheid, als marktpartijen.

De optelsom van deze elementen stelt hoge eisen aan de risicobeheersing van het project. Uitgangspunten en aannamen die tijdens de planvorming valide zijn, kunnen tijdens de loop van het project anders uitpakken.

Daar komt bij dat de gemeente Delft op basis van de afspraken tussen de overheidspartijen in het project (Ministerie van Verkeer&Waterstaat, Ministerie van VROM, gemeente Delft) de belangrijkste risicodragers van het project is⁷⁵. In dat opzicht wijkt het spoorzoneproject sterk af van andere projecten voor nationale railinfrastructuur. Meestal ligt het risico voor kostenoverschrijdingen bij de rijksoverheid.

Vanwege de financiële risico's voor de gemeente Delft en mogelijke effecten op de financiële positie van de gemeente is een gedegen controle vanuit de gemeenteraad nodig. Voorwaarde daarvoor is de beschikbaarheid van systematische verantwoordingsinformatie vanuit het college aan de gemeenteraad. Deze notitie beschrijft welke informatie daarvoor nodig is. De notitie baseert zich op bestaande afspraken tussen raad en college.

3. De rol van het Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone (OBS)

Verantwoording over het spoorzoneproject wordt afgelegd in de relatie tussen het college van B&W en de gemeenteraad. De planning, voorbereiding en realisatie van het project vinden echter niet plaats door de gemeente Delft zelf, maar door het Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone BV (OBS). Uit overwegingen van efficiency heeft de gemeente er voor gekozen de bouw van de spoortunnel niet vanuit de ambtelijke organisatie uit te voeren, maar vanuit een afzonderlijk bedrijf met een eigen rechtspersoon.

Het OBS is een overheids BV met de gemeente Delft als enig aandeelhouder. De gemeenteraad heeft geen rechtstreekse relatie met het OBS. Er is sprake van een gemeentelijke deelneming, zoals beschreven in de nota Deelnemingenbeleid die op 17 oktober 2006 besproken is in de raadscommissie voor Bestuur en Werk.

⁷⁵ Bestuurlijke Uitvoeringsovereenkomst, d.d. 5 oktober 2005, artikel 4.4

De algemene rolverdeling tussen college, raad en rechtspersoon bij deelnemingen is in de specifieke situatie van het OBS verder ingevuld in een aantal achterliggende stukken bij het raadsbesluit van 23 februari 2006 tot instemming met de oprichting van het OBS⁷⁶. Op basis van een overall-planning voor de periode 2006-2019 is aangegeven op welke momenten de raad besluiten kan nemen en welke verantwoordingsinformatie de raad op welk moment gaat krijgen. De documenten bij het raadsbesluit van 23 februari 2006 vormen daarom het vertrekpunt voor het overzicht van de informatie die aan de raad is toegezegd.

Het OBS is opgericht op 5 oktober 2006. Voordat het OBS gemeentelijke taken daadwerkelijk kan overnemen, moeten de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over en weer worden vastgelegd. Dat gebeurt in een overeenkomst van lastgeving en mandaat. Deze overeenkomst is op dit moment nog niet afgesloten.^{77[3]}

Een ander basisdocument is de Bestuurlijke uitvoeringsovereenkomst van 5 oktober 2005 (BUOK). In dit document zijn de afspraken tussen de overheidspartijen (Verkeer&Waterstaat, VROM, gemeente Delft) vastgelegd. Ook dit document bevat afspraken over de wijze van verantwoording die relevant zijn voor de gemeenteraad.

4. Financieel kader

De kosten van het totale spoorzoneproject liggen rond € 1 miljard. De overheidspartijen brengen, naar de stand van zaken per februari 2007, de volgende bedragen in:

Tabel 1
Financieel kader, stand van zaken per februari 2007

Overheidspartij	Bijdrage	Toelichting
Ministerie van Verkeer&Waterstaat	€ 272 mln.	Taakstellend budget, geïndexeerd
Ministerie van VROM	€ 75 mln.	Vast bedrag, niet geïndexeerd
Gemeente Delft	€ 45 mln.	w.o € 11 mln. uit EZH-middelen en gekapitaliseerde OZB-opbrengsten
Provincie Zuid-Holland	€ 30 mln.	
Stadsgewest Haaglanden	€ 11 mln.	Bedrag uit Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR)
Opbrengsten uit grondexploitatie	€ 80 mln.	
<i>Totaal</i>	<i>€ 513 mln.</i>	

Het verschil tussen de totale kosten van circa € 1 miljard en de inbreng vanuit de overheid van ruim € 500 mln. heeft betrekking op de private ontwikkeling van kantoren en woningen. Betrokken partijen daarbij zijn Ballast Nedam en NS Vastgoed.

5. Verantwoordingsinformatie

Twee vragen spelen hier:

- Welke informatie heeft de raad nodig om zijn controlerende rol te kunnen vervullen (de inhoud)?
- Via welke documenten en op welke moment krijgt de raad deze informatie (de planning- en controlcyclus)?

Op beide vragen wordt hieronder ingegaan aan de hand van afspraken die hierover eerder tussen raad en college zijn gemaakt. Voor de overzichtelijkheid worden deze afspraken opnieuw op een rijtje gezet.

Welke informatie heeft de raad nodig?

Een zinvolle en volwaardige verantwoording van het college aan de raad over het spoorzoneproject moet in ieder geval aan de volgende algemene uitgangspunten voldoen:

- Het college rapporteert periodiek aan de raad conform de afspraken die gemaakt zijn bij de besluitvorming in de gemeenteraad over het OBS op 23 februari 2006 en conform de inhoud van de Bestuurlijke uitvoeringsovereenkomst van 5 oktober 2005;

⁷⁶GR 23 februari 2006, stuk 65 II

^{77[3]} Zie concept-overeenkomst tot lastgeving en mandaat d.d. februari 2006

	Onafhankelijke control vanuit de gemeente: • ☐ Aangewezen door de gemeente	Directiestatuut OBS, februari 2006
--	--	---------------------------------------

Welke planning- en controlcyclus is nodig?

Op dit moment is de situatie als volgt:

- Het college gaat uit van een rapportage aan de raad over de activiteiten van het OBS als onderdeel van het Meerjarenprogramma vastgoed (MPV) en t-MPV. Deze documenten verschijnen in mei/juni respectievelijk oktober/november;
- Activiteiten waarvoor een budget nodig is, komen aan de orde in de begroting en het jaarverslag;

Het is de vraag of deze inrichting van de informatievoorziening toereikend is. De informatie in het MPV en t-MPV is beknopt en kent een vaste structuur die zich beperkt tot enkele kerngegevens en een korte beschrijving van de stand van zaken van vastgoedprojecten. Dat is inherent aan de aard van het MPV. In vergelijking met de spoorzone zijn de projecten in het MPV aanzienlijk kleiner van omvang.

Als rekening wordt gehouden met de omvang van het project, de duur en de financiële risico's voor de gemeente, ligt een uitgebreidere en specifieke rapportage over het spoorzoneproject meer voor de hand. Dat is overigens ook vastgelegd in de oprichtingsbesluiten van het OBS.^{78[4]} Vanwege de rolverdeling tussen OBS, college en raad zou een dergelijke rapportage uit twee delen moeten bestaan: een rapportage vanuit het OBS en een begeleidend document vanuit het college. Daar zou ook het oordeel van de gemeentecontroller over het project bij moeten worden gevoegd.

Het OBS is formeel opgericht op 5 oktober 2006. Vanaf dat moment is het OBS een zelfstandige rechtspersoon met een eigen begroting, jaarrekening en een eigen planning- en controlcyclus. De activiteiten in de periode tot 5 oktober 2006 vallen nog onder de reikwijdte van de gemeentebegroting en zullen dus verantwoord moeten worden in de jaarrekening 2006, die in juni 2007 in de raadscommissies en de raad behandeld wordt.

6. Voorstel

De informatievoorziening vanuit het college aan de raad over het spoorzoneproject wordt als volgt ingericht:

1. Het college rapporteert periodiek aan de raad conform de afspraken die gemaakt zijn bij de besluitvorming in de gemeenteraad over het OBS op 23 februari 2006 en conform de inhoud van de Bestuurlijke uitvoeringsovereenkomst van 5 oktober 2005. Daarbij wordt gerapporteerd over alle relevante elementen die in deze documenten zijn vastgelegd.
2. Het college geeft de raad ieder jaar inzicht in de plannen voor het komende jaar en inzicht in de realisatie van plannen in het voorgaande jaar. Dat gebeurt tegelijkertijd met het MPV en t-MPV via afzonderlijke rapportages spoorzone.
3. Planning en realisatie worden afgezet tegen de oorspronkelijke planning van januari 2006 die ten grondslag heeft gelegen aan de besluiten over het OBS. Afwijkingen van deze planning worden gemeld en verantwoord.
4. Het college geeft de raad inzicht in ontwikkelingen in het financiële kader, voor zover de gemeente Delft optreedt als risicodragers. Dit betreft zowel de kosten, als de inkomsten.

CDA Delft/AvT
Maart/april 2007

^{78[4]} Procesplan Spoorzone Delft, oprichting OBS d.d. 10 januari 2006, pag. 6, onder punt 2.

VII Reactie college op verantwoordingsvoorstel Spoorzone

In de raadscommissie Ruimtelijke Ordening van 12 april is uitgebreid gesproken over de verantwoordingsinformatie die de raad wenst rond het project Spoorzone. Kernvraag daarbij is hoe de gemeenteraad bij dit project, dat van enorme betekenis voor de stad is, zijn controlerende taak goed kan uitoefenen.

In deze brief geven wij u hier graag onze visie op. Voor uw informatie vatten we hierin ook de keuzes – en de overwegingen daarbij – samen die college en raad eerder hebben gemaakt over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het project.

INLEIDING

Zoals u weet is de gemeente Delft in het najaar van 2005 verplichtingen aangegaan voor de uitvoering van het project Spoorzone. Dit omvangrijke project voorziet in een volledige herinrichting van het gebied, de bouw van een nieuw station en een knooppunt voor het openbaar vervoer in de stad. Ook worden kantoren, woningen en parkeergarages gerealiseerd. De verwezenlijking van het project, dat een investering van ruim 500 miljoen euro vergt, neemt ongeveer vijftien jaar in beslag.

De ervaring heeft geleerd dat zulke grote projecten de neiging hebben de beschikbare budgetten te overschrijden. Om te voorkomen dat dit ook het geval zou zijn bij het project Spoorzone hebben het college en de raad overwogen welke organisatievorm optimale voorwaarden schept om de eerder geformuleerde doelstellingen doelmatig en binnen de overeengekomen financiële kaders te realiseren.

De voorkeur van het college en de raad ging uit naar 'maximale functiescheiding' tussen de gemeente Delft, die het volledige risico voor de ontwikkeling en de realisatie van het project draagt, en een op te richten zelfstandige projectorganisatie. Tijdens de vergadering van 23 februari 2006 stemde de raad ermee in de verantwoordelijkheden van deze projectorganisatie onder te brengen in een besloten vennootschap, het Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft BV (OBS), dat daarmee bestuurlijk en ambtelijk een aparte overheidsonderneming is.

Het OBS is opgericht op 5 oktober 2006, nadat hiervoor de vereiste goedkeuring werd verkregen van het College van Gedeputeerde Staten. GS hebben daarbij met name getoetst hoe in de inrichting en werkwijze van het OBS invulling wordt gegeven aan risicobeheersing.

AFSTAND

Met dit besluit kozen het college en de gemeenteraad er bewust voor de projectorganisatie OBS als zelfstandig orgaan, dat in het project (middels 'een exclusieve last en volmacht respectievelijk exclusief mandaat') namens de gemeente Delft optreedt, op afstand van de dagelijkse politiek te plaatsen. Daarvoor werd een aantal fundamentele argumenten aangevoerd die ook nu nog gelden:

- functiescheiding is noodzakelijk om te voorkomen dat de rol van de gemeente als publiek orgaan bij dit project in strijd komt met de rol van de gemeente als een van de belanghebbenden bij het project;
- in een project dat publiek-privaat wordt ontwikkeld en uitgevoerd hebben gemeente en marktpartijen door de oprichting van een zelfstandige projectorganisatie een gelijkwaardige positie;
- een zelfstandige projectorganisatie als OBS, die gehouden is bedrijfseconomische afwegingen te maken, is beter in staat tot kostenbeheersing en door sluitende afspraken minder ontvankelijk voor - kostenoverschrijdende - aanvullende wensen.

Met de oprichting van het OBS zijn de voorwaarden geschapen om het project Spoorzone bedrijfsmatig en professioneel voor te bereiden, te realiseren en adequaat te beheersen. De onderneming is door haar statutaire doelstellingen gehouden de continuïteit van het project te waarborgen. Toezicht op de bedrijfsvoering in brede zin is toevertrouwd aan de Raad van Commissarissen (RvC) en de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA).

VERANTWOORDING

De projectstaf bestaat uit vier personen: een algemeen directeur OBS die wordt benoemd door de gemeente Delft (i.c. AVA), een door de algemeen directeur benoemde manager OV-Knoop, naast een voor Stedelijke Ontwikkeling en een door ProRail benoemde manager voor de spooraspecten in het project.

Conform het vennootschapsrecht legt de algemeen directeur over de bedrijfsvoering verantwoording af aan de Raad van Commissarissen en de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, die in deze overheidsonderneming wordt belichaamd door de wethouder van Financiën. Ook een door de gemeente aangestelde controller treedt op als toezichthouder. De algemeen directeur en de Raad van Commissarissen overleggen ten minste vier maal per jaar over alle financiële aspecten van het project en over de risico's die zich kunnen voordoen.

Inhoudelijk geeft de algemeen directeur periodiek informatie over de voorbereiding en voortgang van het project aan het college (wethouder Spoorzone). Deze informatie zal betrekking hebben op de afwijkingen in de uitvoering ten opzichte van de hoofdplanning, de financiële planning en risicobeheersing. Indien een overschrijding dreigt van de overeengekomen en vastgelegde randvoorwaarden, informeert de algemeen directeur direct de verantwoordelijke wethouders. In dat geval treedt ook de voorzitter van de Raad van Commissarissen van het OBS op om in overleg te bezien welke maatregelen nodig zijn om de voortgang van het project mogelijk te maken.

Het college van B en W licht de gemeenteraad in, op basis van de rapportages van het OBS. Op deze wijze wordt naar onze overtuiging op een zorgvuldige en adequate wijze invulling gegeven aan de voor de raad benodigde informatievoorziening. In aanvulling hierop zal uiteraard veel aandacht worden besteed aan ruime informatie voor alle belanghebbenden en betrokkenen.

CONCLUSIE

Het OBS is een zelfstandige overheidsonderneming van de gemeente Delft, die onder strikte en nauwkeurig omschreven voorwaarden het project Spoorzone voorbereidt, ontwikkelt en uitvoert. Die voorwaarden liggen vast in de gedetailleerde overeenkomsten die we hebben gesloten met het rijk en de marktpartijen. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het OBS zijn nauwgezet geformuleerd, onder andere in notariële akten. Uiteraard voldoen de maatregelen voor interne controle, voortgangsbewaking en functiescheiding die het OBS moet nemen aan de wettelijke en algemeen aanvaarde eisen die aan een organisatie als het OBS worden gesteld.

De verantwoording die de directie van het OBS in het vastgestelde kader verschuldigd is in relatie tot de verantwoordelijkheden van het college en de gemeenteraad, komt in de besluitvorming van de raad op verschillende manieren tot uitdrukking. De controlerende rol van de gemeenteraad wordt daarmee optimaal gewaarborgd:

- er is specifiek toezicht door een externe accountant;
- de Raad van Commissarissen en de Algemene Vergadering van Aandeelhouders zien toe op de bedrijfsvoering;
- de directie van het OBS informeert periodiek college, raad en de stad;
- de jaarrekening van de BV behoeft jaarlijks accountantscontrole;
- de raad krijgt desgewenst inzage in deze stukken;
- de raad krijgt halfjaarlijkse voortgangsrapportages van het college (hierbij wordt aangesloten bij de behandeling van het MPV).

De gekozen aanpak komt tegemoet aan de noodzaak het project Spoorzone op een bestuurlijk doelmatige en financieel/administratief adequate wijze vorm te geven, mogelijke risico's voor de gemeente snel te signaleren en voorziet - indien die zich voordoen - in concrete richtlijnen om ze te beperken. De gerealiseerde functiescheiding leidt ertoe dat het OBS het project voorbereidt en uitvoert binnen de door de raad vastgestelde en met externe partijen overeengekomen randvoorwaarden, terwijl de gemeente toetst, de vergunningen verleent en als beheerder optreedt.



De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het project Spoorzone zijn naar onze overtuiging helder verdeeld, met daarin een duidelijke rol voor uw raad. Met de voortgangsrapportages die u elk halfjaar van ons mag verwachten bent u verzekerd van adequate informatie, waarmee u uw controlerende taak optimaal kunt uitoefenen.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Delft,

mr.drs. G.A.A. Verkerk ,burgemeester.

mr.drs. H.G.L.M. Camps ,secretaris.

VIII Bijlage ‘Checklist grote projecten’

Kaderstelling

1. Probleemanalyse, is duidelijk welk probleem met project wordt aangepakt en waarom het zou werken?
2. Zijn er alternatieve oplossingen en bestaat er een voorkeur?
3. Outcome doelstellingen (beoogde maatschappelijke effecten), toetsbaar?
4. Output doelstellingen (beoogde prestaties / resultaten), toetsbaar?
5. Belangen en wensen beoogde doelgroep in beeld?
6. Belangen en wensen del;nden (marktpartijen, belangenorganisaties, in-/samenspraak)?

Reikwijdte (scope)

- Projectdefinitie (is helder wat wel en wat niet onder project valt?)
- Ruimte voor scopewijzigingen? Zo ja wie besluit wanneer?
- Flexibiliteit ten aanzien van kosten, opbrengsten en kwaliteit?

Sturing

- Op welke grootheden wordt het project gestuurd?
- Is duidelijk, over de hele looptijd van het project, wat de besluitvormingsmomenten zijn en wat de betrokkenheid van de Raad daarbij is?
- PPS: is de verantwoordelijkheid- en bevoegdheidsverdeling tussen gemeente en marktpartijen beschreven?
- Is vastgelegd dat bij wijzigingen in scope, financiën, risico's en tijd/planning de Raad kan bijsturen?

Planning

- Is er een tijdschema waarin de verschillende projectfasen aan concrete data worden gekoppeld?
- Is aangegeven wat de minimum en de maximum tijdsduur is tot de start van het project (bandbreedte)?
- Is rekening gehouden met de benodigde tijd voor in/samenspraak?

Financiën

- Raming van kosten en opbrengsten (is ook aangegeven hoe de raming tot stand is gekomen? Is de raming getoetst, intern/extern)
- Wijze van financiering (inclusief inpassing in de gemeentebegroting)
- Afspraken/voorstellen over compensatie eventuele overschrijdingen?
- PPS: is de keuze voor PPS onderbouwd (variantenanalyse) en is de gekozen vorm (partnerkeuze, belangenanalyse) nader ingevuld?

Risico's

- Risico-inventarisatie
- PPS: in risico-inventarisatie aandacht voor afwentelingsmechanismen en stelposten
- Zijn de genoemde risico's daadwerkelijk risico's (of bijvoorbeeld scopewijzigingen)
- Classificeren van risico's (bv financieel, juridisch, technisch, bestuurlijk)
- Kans van optreden per risico
- Beheersmaatregelen (met bijbehorende kosten en dekking) per risico
- Kwantificering totaal bruto risico, inclusief bandbreedte

Projectorganisatie en uitvoering

- Is projectorganisatie, zowel intern binnen de gemeente als bij een eventuele externe uitvoeringsorganisatie helder omschreven?

- Is de administratieve organisatie en interne controle duidelijk, inclusief de daarin geregelde toetsingsmechanismen en functiescheiding (toezicht/uitvoering)
- Zijn er audits gepland?
- PPS: hoe wordt de toezichthoudende rol van de gemeente ingevuld?

Controle

- Wordt de Raad in tussen- en eindrapportages ingelicht over de realisatie, de verschillen met het oorspronkelijke besluit en de verklaring hiervan?

IX Bijlage 'Normenkader Informatievoorziening project Stationsgebied Utrecht'

Heldere afspraken tussen raad en college

1. Per beslispunt is er een kort overzicht van de besluiten die eerder door de raad en het college zijn genomen, met verwijzing naar betreffende stukken
2. Beslispunten worden expliciet geformuleerd
3. Er is duidelijkheid over de verdere mogelijkheid tot inbreng van de raad

Bruikbare informatie voor controle door de raad

4. Achterliggende aannamen zijn expliciet en onderbouwd
5. Doelen zijn vertaald in concrete subdoelen of indicatoren
6. Voorgestelde bouwplannen zijn duidelijk gerelateerd aan de oorspronkelijke doelen
7. Expliciet wordt aangegeven welke ontwikkelingen afwijken van eerder gemaakte afspraken wat betreft inhoud, tijd en geld en wat de risico's hiervoor zijn
8. In de informatie over risico's is de aandacht evenwichtig verdeeld over inhoud, tijd en geld
9. Informatie over planning en financiën is overzichtelijk en geeft duidelijk de verschuivingen aan

De kwaliteit van de informatie

10. De formulering en presentatie zijn begrijpelijk en voorstelbaar
11. De informatie is tijdig beschikbaar
12. De informatie geeft een juist beeld

Toelichting op bovenstaand normenkader:

Ad 1. Overzicht van voorgaande besluiten

Bij elk te nemen besluit moet kort staan, wat al eerder door de raad en het college is besloten, met verwijzing naar documenten voor uitvoeriger argumentatie.

Ad 2. Beslispunten expliciet formuleren

Beslispunten moeten expliciet geformuleerd zijn om te bevorderen dat duidelijk is wat de raad precies besluit.

Ad 3 Duidelijkheid over de verdere inbreng van de raad

Geheel in lijn met bovenstaande uitgangspunten geldt een eenvoudige helderheidseis, ingebracht vanuit de griffie: het moet steeds duidelijk zijn wanneer en waarover de raad in het vervolgtraject beslissingen kan nemen.

Ad 4 Explicitering en onderbouwing van achterliggende aannamen

De aannamen die ten grondslag liggen aan het project Stationsgebied moeten in de informatie aan de raad expliciet gemaakt en onderbouwd worden. Daardoor kan de raad immers bewuster kiezen en ook gericht op een aantal globale risico's letten. Enkele raadsleden en de POS geven in de interviews aan hier veel belang aan te hechten.

Ad 5 Vertaling van doelen in concrete subdoelen of indicatoren

Om de relatie tussen de oorspronkelijke doelen (het verbeteren van de leefbaarheid, de bereikbaarheid en het economisch potentieel van de stad Utrecht) en concrete bouwplannen te kunnen verduidelijken, is het nuttig om die doelen uit te werken in concretere subdoelen of

indicatoren. Die moeten alles bij elkaar het algemene doel dekken. Ze hoeven echt niet allemaal in percentages of punten uitgedrukt te worden, maar ze moeten wel precies genoeg geformuleerd zijn om te kunnen vaststellen of ze toe- of afnemen, c.q. dichterbij komen of verder uit het zicht raken.

Ad 6 Duidelijkheid over de relatie tussen de oorspronkelijke doelen en concrete bouwplannen

De concrete bouwplannen moeten duidelijk worden afgezet tegen het geactualiseerde Masterplan, zodat voor raadsleden duidelijk is hoe deze passen dan wel afwijken van de oorspronkelijke plannen.

Ad 7 Duidelijkheid over ontwikkelingen die afwijken van eerder gemaakte afspraken wat betreft inhoud, tijd en geld en risico's op dergelijke afwijkingen

Alle partijen zijn het erover eens dat afwijkingen van 'het kader', de eerder gemaakte afspraken, altijd aan de raad voorgelegd moeten worden. Dit kader bestaat uit diverse, dikwijls omvangrijke, documenten, zoals het Masterplan, het Structuurplan en alle afgesloten contracten.

Ad 8 In risico-informatie evenwichtige verdeling van aandacht voor inhoud, tijd en geld

In de informatie over risico's zou aandacht besteed moeten worden aan alle drie de categorieën: essentiële inhoudelijke veranderingen; overschrijdingen van het voorziene budget; en belangrijke overschrijdingen van de tijdsplanning.

Ad 9 Overzichtelijke planning en financiën

Informatie over planning en financiën moet overzichtelijk zijn. Daar hoort bij dat een raadslid snel de laatste stand van zaken moet kunnen vergelijken met de situatie op het ter zake doende voorgaande moment (het voorgaande kwartaal in een kwartaalrapportage of jaar in een jaarlijkse rapportage, de voorgaande 'mijlpaal' in een document zoals het Structuurplan).

Ad 10 Begrijpelijke formulering en voorstelbare presentatie

De informatie moet begrijpelijk zijn geschreven. De belangrijkste begrippen moeten uitgelegd worden. De gegeven informatie moet ook ruimtelijk goed voorstelbaar zijn, bijvoorbeeld met behulp van 3D-animaties te maken.

Ad 11 Tijdige beschikbaarheid

Raadsleden moeten tijdig beschikken over informatie, om tot afgewogen standpunten te kunnen komen. Verschillende raadsleden gaven aan dat ze vooral de concepten van de bilaterale ontwikkelingsovereenkomsten ruim tevoren moeten krijgen. Ook alle bijlagen moeten tijdig beschikbaar zijn. Uiteraard hangt de benodigde tijd sterk samen met de toegankelijkheid en overzichtelijkheid van de informatie.

Ad 12 Juistheid

Raadsleden moeten er van uit kunnen gaan dat de informatie die het college verstrekt juist is, voor zover het om het verleden of heden gaat, en een evenwichtig beeld schetst van mogelijke positieve en negatieve ontwikkelingen voor zover het de toekomst betreft.

X Achtergronden bij lessons learned uit andere projecten in Nederland

Algemeen:

- Kennis in het groot (KING): Gestruikeld in de bouw, 2008.
- Evaluatie Risicomanagement bij gemeentelijke Bouwprojecten, GeoDelft / TNO, Delft Cluster-publication: DC2-03.30-01, Intermediary study, maart 2006.

HSL / Betuweroute:

- Onderzoek naar infrastructuurprojecten van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 15 december 2004 (kenmerk 29 283).

Noord/Zuidlijn Amsterdam:

- De Prijs van Mobiliteit: Bestuur, management en kostenbeheersing bij de Noord/Zuidlijn, rapport van onafhankelijke commissie van deskundigen, Amsterdam, 1 juni 2005.
- Bouwen aan verbinding, Advies van de onafhankelijke Commissie Veerman over de toekomst van de Noord/Zuidlijn te Amsterdam, 2 juni 2009.
- Rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, december 2009.

Aanleg van de IJtram, de Nesciobrug en het aanvoerstelsel voor de nieuwe rioolwaterzuivering Amsterdam:

- Financieel beheer infrastructurele projecten, Rekenkamer Amsterdam, november 2005.

Gebieds(her)ontwikkelingsprojecten Enschede:

- Een spel van grenzen, Project- en procesmanagement bij de ontwikkeling en implementatie van grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten in Enschede, Rekenkamercommissie Gemeente Enschede, Maart 2009.
- Beknopt verslag/conclusies van de Workshop 'Risicomanagement Grote Projecten' voor de leden van achtereenvolgens de gemeenteraad, de raadscommissie, het College van B&W, de Rekenkamercommissie Emmen en het directieteam, 17 juni 2009.

Project Stationgebied Utrecht:

- Project Stationgebied, informatievoorziening aan de gemeenteraad van Utrecht, Rekenkamer Utrecht, mei 2009.

XI Uittreksel BUOK-risicoverdeling

Uittreksel BUOK
Artikel 4

Spoorzone Delft

Uittreksel uit het Addendum dd. 9 juli 2008 op de BUOK dd. 5 oktober 2005

Inzake artikel 4

Wederzijdse rechten en verplichtingen, hoofdstuk risicoverdeling

Risicoverdeling

- 4.6 De Gemeente zal het Deelproject Stedelijke Ontwikkeling en het Stadse deel OV-knoop minus de Stationshal voor haar rekening en risico (doen) realiseren, met inachtneming van het bepaalde in dit addendum.
- 7
- 4.7 De Staat (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) zal het Deelproject Spoorinfrastructuur, het Spoorse Deel van de OV-knoop en de Stationshal voor haar rekening en risico (door ProRail) doen realiseren, met inachtneming van het bepaalde in dit addendum.
- 4.8 Het Deelproject Spoorinfrastructuur, het Spoorse Deel van de OV-knoop en de Stationshal zullen worden behandeld als een regulier project in de zin van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), onder de navolgende aanvullende voorwaarden:
- A. Partijen stellen vast dat de kostenraming van het Deelproject Spoorinfrastructuur, het Spoorse Deel van de OV-knoop en de Stationshal op basis van de Kasreeks EUR 457.466.000 bedraagt. Indien de daadwerkelijk gerealiseerde kosten van het Deelproject Spoorinfrastructuur, het Spoorse Deel van de OV-knoop en de Stationshal deze kostenraming met meer dan EUR 45.000.000 overschrijden, verbindt de Gemeente zich jegens de Staat alsdan onderstaande bijdrage te leveren aan de dekking van de kosten die boven een bedrag van EUR 502.466.000 uitstijgen. De Gemeente voldoet een bedrag gelijk aan 20% van de extra kosten tot een maximum van EUR 5.000.000. Duidelijkheidshalve stellen Partijen vast dat het hiervoor onder A. bepaalde ook geldt indien deze overschrijding het gevolg is van verwezenlijking van een Uitvoeringsrisico. Tevens stellen Partijen vast dat ook eventuele onvoorziene BTW uitgaven over de gemeentelijke bijdrage tot de kosten gerekend worden.

(Uittreksel ten behoeve van de heer G. Haisma, onderzoeker in opdracht van de Delftse Rekenkamer)

Delft, 18 augustus 2009
Monika Ruisaard, OBS B.V.