

Ris. 5405

Second opinion proces en systematiek risicomanagement

Gemeente Emmen Project Atalanta



**Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement
Enschede, december 2011**



© 2011 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 Doelstelling	4
1.2 Proces.....	4
1.3 Leeswijzer.....	4
2 Algemeen	5
3 Beoordeling risicomanagement systematiek en proces.....	7
3.1 Risico-identificatie.....	7
3.2 Risicoanalyse.....	9
3.3 Risicobeheersing	11
3.4 Rapportage over risico's.....	12
4 Conclusies en aanbevelingen.....	14
Bijlage 1: Overzicht documenten deskstudy	18
Bijlage 2: Geïnterviewden	19
Bijlage 3: Overzicht vragen interviews.....	20
Bijlage 4: Grote projecten in Nederland	27

1 Inleiding

In opdracht van de gemeente Emmen heeft het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement een second opinion uitgevoerd op de binnen het project Atalanta gehanteerde systematiek en proces van risicomanagement. Deze rapportage vormt een weergave van de resultaten van deze second opinion die tijdens een transitiefase van het projectbureau is uitgevoerd.

1.1 Doelstelling

Doelstelling van de uitgevoerde second opinion is het geven van een oordeel over het proces en de systematiek van risicomanagement binnen het project Atalanta van de gemeente Emmen. Het geven van een inhoudelijk oordeel over het project of het risicoprofiel daarvan is expliciet geen onderdeel van deze opdracht.

Bij de beoordeling is uitgegaan van een zo groot mogelijke bijdrage van risicomanagement aan een beheerste uitvoering van het project en het voorkomen van verrassingen. Vanuit diverse andere onderzoeken en kennis ervaring met risicomanagement in projecten is beoordeeld hoe deze bijdrage vergroot kan worden.

1.2 Proces

De vraag hoe risicomanagement momenteel beschreven is en toegepast wordt voor het project Atalanta is beantwoord op basis van deskstudy en interviews.

Deskstudy

Een overzicht van de tijdens de deskstudy bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 1. Deze documenten zijn voornamelijk gebruikt voor het verkrijgen van inzicht in de systematiek van risicomanagement en de uiteindelijke weergave van de uitkomsten van deze systematiek in de rapportages.

Interviews

Om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop risicomanagement toegepast wordt binnen Atalanta hebben elf interviews plaatsgevonden¹. De selectie van de te interviewen personen heeft plaatsgevonden op basis van overleg met het hoofd programmabureau en de adviseur projectbeheersing, waarbij uitgangspunt is geweest de sleutelpersonen met betrekking tot het project Atalanta te spreken, zowel ambtelijk als politiek. Met uitzondering van de vertegenwoordiger van de grootste oppositiepartij heeft met alle uitgenodigde betrokkenen een interview plaatsgevonden. Dit houdt in dat wij helaas niet alle gewenste input hebben kunnen verkrijgen en daarmee in onze aanbevelingen geen rekening hebben kunnen houden met eventuele vanuit deze partij gewenste verbeteringen om beter te kunnen sturen op het project.

Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van een vooraf opgestelde semigestructureerde vragenlijst, waarbij in de meeste gevallen een oordeel van de geïnterviewde gevraagd is op een schaal van 1 tot 10 met vervolgens het verzoek dit toe te lichten².

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn algemene bevindingen opgenomen die van belang zijn voor het optimaal functioneren van risicomanagement. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de beoordeling van de systematiek en het proces van risicomanagement voor de verschillende stappen in dit proces. Hierbij zijn de resultaten van de deskstudy en de interviews in samenhang opgenomen. Tot slot volgt in hoofdstuk 4 een beknopte conclusie met daarbij aanbevelingen voor verbetering van de systematiek en het proces van risicomanagement binnen Atalanta.

¹ Een overzicht van geïnterviewde personen is opgenomen in Bijlage 2.

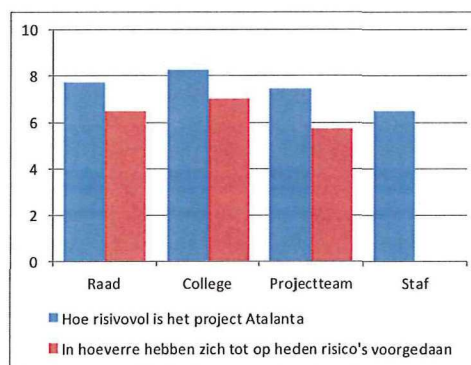
² De gebruikte vragenlijst is opgenomen in Bijlage 3.

2 Algemeen

Voor een waardevolle toepassing van risicomanagement is het van groot belang dat niet alleen de systematiek en het proces van risicomanagement op orde zijn, maar ook dat betrokkenen kennis en ervaring hebben met projectmatig werken en met risicomanagement. Om met risicomanagement een bijdrage te leveren aan het bereiken van doelstellingen is het van groot belang dat deze doelstelling eenduidig en breed gedragen zijn. Tot slot is het voor een waardevolle toepassing van risicomanagement belangrijk dat betrokkenen beseffen dat het belangrijk is de risico's in een project of organisatie goed te beheersen.

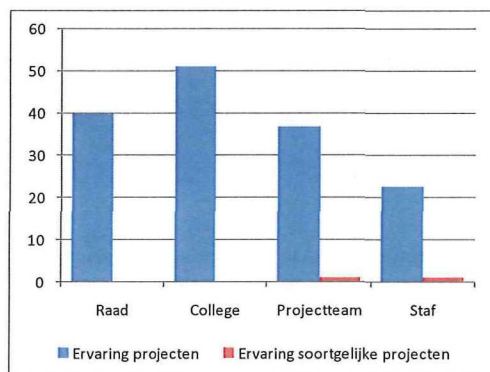
Belang risicomanagement

Belangrijke voorwaarde voor een goede toepassing van risicomanagement is dat alle partijen het belang daarvan onderkennen. Dit belang begint bij het beseffen dat een activiteit risicovol is. In Grafiek 1 zijn de antwoorden op de vragen hoe risicovol het project Atalanta is en in hoeverre zich tot nu toe risico's voorgedaan hebben opgenomen. Hieruit valt op te maken dat het project door alle betrokkenen als zeer risicovol gezien wordt. Al met al een duidelijke rechtvaardiging voor de toepassing van risicomanagement binnen het project Atalanta.



Grafiek 1: Mate van (voorgedane) risico's

Kennis en ervaring projecten

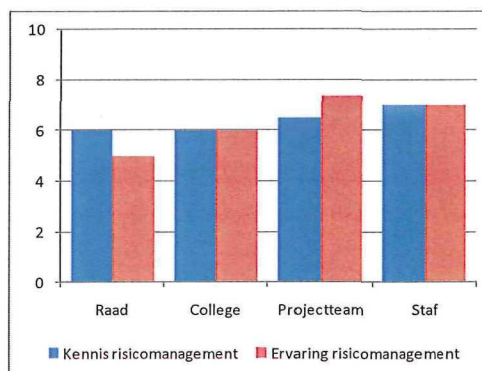


Grafiek 2: Ervaring projecten

Tijdens de interviews is gevraagd naar de ervaring met projecten in het algemeen en de ervaring met soortgelijke projecten. In Grafiek 2 is te zien dat veel van de betrokkenen ruime ervaring hebben met projecten. De principes van projectmatig werken veronderstellen wij daarom als bekend. Daarnaast is in Grafiek 2 te zien dat bij alle betrokkenen geen tot zeer weinig ervaring is met soortgelijke projecten. Deze beperkte ervaring heeft met name betrekking op de (financiële) omvang van het project Atalanta en de complexiteit die hiermee samenhangt.

Kennis en ervaring risicomanagement

Naast kennis en ervaring met projectmatig werken is ook kennis en ervaring op het gebied van risicomanagement van belang om risicomanagement goed toe te kunnen passen. Een belangrijk element is immers het expliciteren van en omgaan met onzekerheid, een vaardigheid die veel oefening vereist. Gebleken is dat bij alle geïnterviewden enige mate van kennis en ervaring met risicomanagement aanwezig is. Het denken in termen van onzekerheden veronderstellen wij daarom als bekend bij de verschillende betrokkenen.



Grafiek 3: Kennis en ervaring risicomanagement

Eenduidigheid doelstellingen

De definitie van een risico is "effect van onzekerheid op het bereiken van doelstellingen³". Om risico's effectief te kunnen beheersen is het daarom van groot belang dat alle betrokkenen bij een project elkaars doelstellingen, en daarmee dus ook potentiële risico's, kennen. Daarnaast is effectieve sturing op doelstellingen pas mogelijk wanneer betrokkenen binnen de gemeente dezelfde doelstellingen hebben met het project, of wanneer deze doelstellingen in ieder geval met elkaar te verenigen zijn. Tijdens de interviews is gevraagd wanneer het project Atalanta wat betreft de geïnterviewde een succes is. Uit de antwoorden op deze vraag blijkt dat niet alle betrokkenen dezelfde doelstellingen hebben met het project Atalanta. Wanneer deze verschillende doelstellingen bekend zijn bij alle betrokkenen en verenigbaar zijn in het project hoeft dit geen probleem te zijn. Gezien de uiteenlopende antwoorden op deze vraag is dit echter niet het geval. Om goed te kunnen sturen op realisatie van de doelstellingen is van belang dat het relatieve belang van en de altijd aanwezige uitruil tussen tijd, geld en kwaliteit inzichtelijk zijn (of voor het project Atalanta: gemaakt worden).

Genoemde doelstellingen:

- Realisatie binnen gestelde kaders
 - Maatschappelijke acceptatie
 - Uitblijven grote krantenkoppen
 - Eind 2016 gereed
 - Meerwaarde voor Emmen gecreëerd
 - Realisatie fysieke plannen
 - 1.000 extra arbeidsplaatsen in centrum over 10 jaar
 - Kwaliteit theater en dierentuin
 - Realisatie ambitieniveau
- Bij doorvragen welke van de kaders (tijd, geld en kwaliteit) als belangrijkste gezien wordt, is kwaliteit het meest als belangrijkste genoemd, gevolgd doortijd en geld.

Verantwoordelijkheid

Binnen de gemeente Emmen houden velen zich bezig met het project Atalanta. Om snel te kunnen reageren op veranderende omstandigheden en pilots optredende risico's is het van belang dat altijd duidelijk is wie bestuurlijk eindverantwoordelijk is. Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat op dit moment niet duidelijk is wie er eindverantwoordelijk is. Voor de verschillende onderdelen van het project zijn verschillende eindverantwoordelijkheden. Hierdoor ontstaat het gevaar dat maatregelen en keuzes niet op elkaar afgestemd zijn en dat keuzes in één van de deelprojecten andere deelprojecten schaden. Doordat eenduidige eindverantwoordelijkheid ontbreekt is ook onduidelijk wie aanspreekbaar is wanneer zich tegenvallers voordoen in het project.

Lering uit ervaringen van andere organisaties

Voor zover betrokkenen ervaring hebben met (soortgelijke) projecten en met risicomangement is deze onderdeel van de uitvoering van het project Atalanta. Om te leren van andere projecten is een kopgroep van 10 gemeenten uitgenodigd om ervaringen uit te wisselen. Daarnaast zijn de laatste jaren verschillende onderzoeken uitgevoerd naar, risicomangement bij, grote projecten. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Onderzoek van de Delftse rekenkamer naar het Spoorzoneproject in deze stad.
- Onderzoek naar HSL en Betuweroute door de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten.
- Onderzoek van de Commissie Veerman naar de Noord/Zuidlijn in Amsterdam.
- Onderzoek van de Enschedese rekenkamercommissie naar grote, complexe (her)ontwikkelingsprojecten in deze gemeente.
- Onderzoek van de Utrechtse rekenkamer naar de informatievoorziening aan de gemeenteraad betreffende het project stationgebied.

³ Risicomangement – Principes en richtlijnen (ISO 31000:2009, IDT)

3 Beoordeling risicomanagement systematiek en proces

De systematiek en het proces van risicomanagement zijn beoordeeld op basis van onderstaande stappen die in ieder proces van risicomanagement terug te vinden zijn:

- Risico-identificatie
- Risicoanalyse
- Risicobeheersing
- Rapportage over risico's

Per stap is een korte beschrijving van deze stap opgenomen en vervolgens een analyse van zowel de gehanteerde systematiek als de wijze waarop deze systematiek toegepast wordt (het proces).

3.1 Risico-identificatie

Risico-identificatie is het proces waarmee risico's worden opgespoord, herkend en beschreven⁴. Een risico bestaat uit een mogelijke gebeurtenis en de oorzaken en mogelijke gevolgen daarvan. Belangrijk hierbij is dat een zo volledig mogelijk beeld verkregen wordt door systematisch vooruit te kijken op zoek naar verschillende typen risico's. Daarnaast is het van belang dat de risico's op zodanige wijze omschreven zijn dat zij voldoende handvatten bieden voor beheersing. Tijdens dit proces zijn openheid en een kritische blik naar het project van groot belang om reëel beeld van de risico's te krijgen. Daarnaast is het van belang dat naast in de systematiek, ook in de toepassing daarvan geborgd is dat verschillende soorten risico's aan bod komen.

3.1.1 Systematiek

Aandacht voor verschillende soorten risico's

In de toegepaste systematiek voor risicomanagement is aandacht voor verschillende soorten risico's geborgd. Uit het plan van aanpak voor de voorbereidingsfase blijkt dat hiervoor de invalshoeken van de RISMAN methodiek gehanteerd zijn⁵. Een andere lijn waarlangs risico's ingedeeld worden is die van de projectfasering. In het plan van aanpak zijn de volgende drie fasen benoemd: voorbereiding, realisatie en exploitatie. Door de risicoanalyses per project uit te voeren ontstaat per project een beeld van de risico's in deze drie fasen. Daarnaast geeft de gekozen structuur een duidelijk handvat om gestructureerd vooruit te kijken naar verschillende soorten mogelijke risico's. Daarnaast biedt dit de mogelijkheid blinde vlekken in het risicoprofiel op te sporen. Wanneer bijvoorbeeld geen technische risico's benoemd zijn bij de activiteit "uitvoering tunnel" of geen juridische risico's bij "projectmanagement aanbesteding" kan dit betekenen dat deze risico's goed beheerst zijn of dat hier nog een aandachtspunt ligt voor de risicoanalyse. Een voorbeeld van deze benadering is weergegeven in Figuur 1.

	Technisch	Organisatorisch	Ruimtelijk/planologisch	Politiek/betuurlijk	Juridisch/wettelijk	Financieel/economisch	Sociaal/maatschappelijk
De verbinding							
Parkeren							
Parkeerkelder Willinkplein							
Voorbereiding parkeergarage 2 Willinkplein-Zuid							
Uitvoering parkeergarage 2 Willinkplein							
Tunnel							
Voorbereiding tunnel - aanbesteding tunnel							
Projectmanagement aanbesteding							
Projectbeheersing							
Omgevingsmanagement							
Technisch management							
Contractmanagement VGSP2							
Contractmanagement CGD							
Uitvoering tunnel							

Figuur 1: Voorbeeld identificatiestructuur op basis van fasering en RISMAN invalshoeken

⁴ Risicomanagement – Principes en richtlijnen (ISO 31000:2009, IDT)

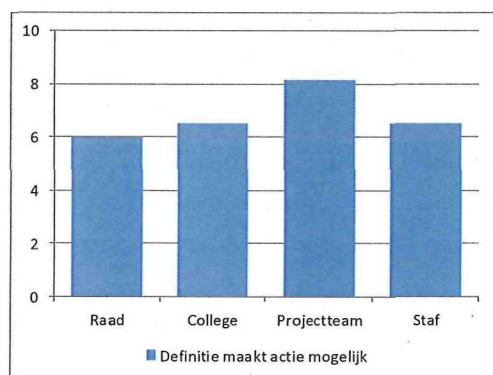
⁵ Deze categorieën zijn: Technisch, Organisatorisch, Ruimtelijk/Planologisch, Politiek/Bestuurlijk, Juridisch/Wettelijk, Financieel/Economisch en Sociaal/Maatschappelijk.

Gestructureerd vooruit kijken

Gestructureerd vooruit kijken tijdens een risicoanalyse zorgt ervoor dat risico's eerder in beeld komen en dat daarmee tijdiger beheersmaatregelen te treffen zijn. In de praktijk blijkt dat deze vroegtijdige maatregelen, vaak van organisatorische of juridische aard, efficiënter en effectiever zijn dan pas maatregelen te treffen wanneer risico's zich tijdens de realisatie- of exploitatiefase voordoen. Het is dus van groot belang risico's tijdig te onderkennen. Deze tijdige onderkenning is blijkens de resultaten van de interviews nog een aandachtspunt, voor niet direct betrokkenen lijkt de focus van de risicoanalyses nog te liggen bij acute risico's. Het opnemen van meer toekomstgerichte onzekerheden in de rapportages zal dit verschil in perceptie waarschijnlijk sterk verminderen.

Omschrijving van risico's

Voor een goede inschatting en vroegtijdige beheersing van risico's is het belangrijk dat een duidelijk onderscheid naar oorzaken, gebeurtenissen en gevolgen gemaakt is. In de voor Atalanta uitgevoerde risicoanalyses is dit onderscheid aanwezig. Daarnaast blijkt uit de interviews dat de risico's met name voor het projectteam handvatten bieden om deze te beheersen. De scores op de vraag of de risico's zodanig geformuleerd zijn dat het mogelijk is actie te ondernemen zijn weergegeven in Figuur 2. Hierin is duidelijk te zien dat de risico's voor het projectteam de meeste handvatten bieden om actie te ondernemen. Gezien het feit dat daar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beheersmaatregelen ligt een belangrijke constatering. Uit de interviews is wel gebleken dat er een sterke wens aanwezig is om tot concretere formuleringen van risico's te komen. Om het inschatten, en dus prioriteren, van risico's te vergemakkelijken is het van belang niet alleen de omschrijving van oorzaken en gevolgen te concretiseren, maar ook de omschrijving van de gevolgen. De laatstgenoemde omschrijvingen blijven momenteel nog te veel in termen van "vertraging" en "extra kosten".



Figuur 2: Risicodefinitie maakt actie mogelijk

3.1.2 Proces

Onafhankelijkheid risicoanalyses

Om de realiteitswaarde van en het vertrouwen in de resultaten van een risicoanalyse te bevorderen, is het van belang een project met een open en kritische blik te benaderen. Aangezien een projectteam altijd als doel heeft een project te realiseren ontstaat het gevaar dat men niet meer kritisch naar het eigen project kan kijken. Tijdens de interviews is gevraagd in hoeverre er vertrouwen is in de onafhankelijkheid van de uitgevoerde risicoanalyse, ondanks het feit dat deze zijn uitgevoerd door het projectteam zelf. Uit de antwoorden op deze vraag blijkt dat de meeste betrokkenen veel vertrouwen hebben in de onafhankelijkheid van de uitgevoerde risicoanalyses. Dit oordeel is in een aantal gevallen mede ingegeven door het feit dat een onafhankelijke toets plaatsvindt op de rapportages die de raad ontvangt. Het creëren van een onafhankelijke rol waarbij iemand ook een oordeel kan vellen over het proces van risico's identificeren en kritische vragen kan stellen/kan laten beargumenteren waarom bepaalde risico's niet aanwezig zijn zou ons inziens sterk bijdragen aan een nog groter vertrouwen in de volledigheid van de risicoanalyses. Een onafhankelijke, prikkelende, kritische en toetsende rol vanuit de concernstaf kan behulpzaam zijn bij het opstellen van zo realistisch mogelijk risicoprofielen.

Breedte van het risicoprofiel

Uit de meest recente kwartaalrapportage blijkt dat voornamelijk de organisatorische en financieel/economische risico's aan bod komen. Kijkend naar de prioriteit 1 en 2 risico's zoals opgenomen in de kwartaalrapportage over kwartaal 1 van 2011 valt op dat 80% van deze risico's in de categorie organisatorisch of financieel/economisch vallen. Gezien de huidige situatie van het project (herinrichting organisatiestructuur en realiseren van voldoende dekking) niet vreemd, maar met name gericht op de korte termijn. Door meer verschillende disciplines, ook buiten de projectorganisatie (bijvoorbeeld op politiek/bestuurlijk niveau) expliciet te betrekken bij de uitvoering van de risicoanalyses komen waarschijnlijk andere soorten risico's beter aan bod.

3.2 Risicoanalyse

Risicoanalyse heeft als doel de aard van een risico te begrijpen en het risiconiveau vast te stellen en vormt de basis voor besluiten omtrent risicobeheersing⁶. Dit proces omvat onder andere het inschatten van de kans op optreden en de mogelijke gevolgen van risico's en het aanbrengen van een prioritering in het totale aantal risico's. Hierbij is het van belang dat de gekozen systematiek voldoende onderscheidend vermogen biedt om te prioriteren op de elementen tijd, geld en kwaliteit. Daarnaast is het van belang dat de actualiteit van de risico's en de bijbehorende inschattingen in de systematiek verankerd is. Bij de uitvoering van deze stap is het van belang dat de inschatting goed toegelicht is, de risico's binnen het project met elkaar in verband zijn gebracht en de risico's in een verband geplaatst zijn.

3.2.1 Systematiek

Sturing op tijd, geld en kwaliteit

Sturing van projecten vindt in hoofdzaak plaats op de elementen tijd, geld en kwaliteit, die altijd op gespannen voet met elkaar staan. Om zinvolle stuurinformatie aan risicoanalyses te ontleen is het daarom van belang dat voor de risico's de altijd aanwezige uitruil tussen deze drie elementen inzichtelijk is. Dit houdt in dat prioritering van de risico's plaats vindt op al deze drie elementen, die ook niet bij elkaar op te tellen zijn. De gehanteerde geeft in aanleg voldoende handvatten om op deze wijze te prioriteren. In de huidige risicoanalyse (kwartaal 1 2001) is echter te zien dat deze mogelijkheid tot op heden niet benut is. Deze mogelijkheid wel toepassen betekent dat een duidelijker afwegingskader voor te treffen beheersmaatregelen op te stellen is en dat snel richting scenario's voor wat betreft beheersingsmogelijkheden te werken is.

Onderscheidend vermogen

Naast de vraag of er mogelijkheden zijn voor prioritering op tijd, geld en kwaliteit is het van belang of deze prioritering voldoende onderscheidend vermogen biedt. Wanneer uiteindelijk alle risico's een hoge prioriteit krijgen heeft deze prioriteit immers geen waarde meer. In Figuur 3 zijn de bij inschatting van de risico's gehanteerde uitgangspunten opgenomen. Op basis van deze indeling lijkt vooraf het onderscheidend vermogen beperkt. Een vertraging van meer dan 3 maanden of een financieel effect van meer dan € 500.000 is snel opgelopen in een project van een omvang als Atalanta. Dit zou betekenen dat veel risico's dezelfde prioriteit meekrijgen. Dit blijkt inderdaad ook het geval, in de laatste risicoanalyse krijgen 16 risico's prioriteit 1 en 23 risico's een prioriteit 2, in totaal krijgt daarmee ruim een derde van de risico's een hoge of zeer hoge prioriteit. In onderstaand figuur (figuur 4) is een alternatieve klassenindeling weergegeven die een groter onderscheidend vermogen biedt door het gebruik van 3 in plaats van 5 klassen. Daarnaast zijn voorbeelden opgenomen voor indicaties van de gevolgen van risico's voor de kwaliteit. Dit zal altijd een subjectief begrip blijven, maar door eenduidige referentiebeelden te gebruiken is het in de praktijk vaak wel mogelijk een inschatting van de gevolgen voor de kwaliteit te geven. Hiermee kan kwaliteit echter wel naast geld en tijd een expliciete factor zijn in de afweging omtrent risico's en beheersmaatregelen.

Criteria bij de bepaling van de kans van optreden van risico's	
Kans van optreden	
LAAG	< 5%
GEMIDDELD	> 5% < 20%
HOOG	> 20%
Criteria bij de bepaling van de gevolgen van optreden van risico's	
Gevolg van optreden voor de planning	
KLEIN	Verwaarloosbaar effect < 1 maand
GEMIDDELD	Beperkt effect > 1 maand < 3 maanden
GROOT	Belangrijk effect op planning > 3 maanden
Financiële gevolg van optreden	
KLEIN	Verwaarloosbaar effect < € 50.000
GEMIDDELD	Beperkt effect > € 50.000 < € 500.000
GROOT	Belangrijk financieel effect > € 500.000
Gevolg van optreden voor de kwaliteit	
KLEIN	Voor gevolgen voor de kwaliteit zijn geen algemene indicaties te geven.
GEMIDDELD	
GROOT	

Figuur 3: Klassenindeling inschatting risico's, Plan van Aanpak voorbereidingsfase 2010

Klasse	Kans	Gevolg		
		Financieel	Tijd	Kwaliteit
1	10%	$X < € 50.000$	$X < 1$ maand	Niet significant
2	30%	$€ 50.000 < X < € 250.000$	1 maand < $X < 3$ maanden	
3	50%	$€ 250.000 < X < € 1.000.000$	3 maanden < $X < 6$ maanden	Beperkt en aanvaardbaar
4	70%	$€ 1.000.000 < X < € 2.500.000$	6 maanden < $X < 12$ maanden	
5	90%	$€ 2.500.000 < X$	12 maanden < X	Significant en onaanvaardbaar

Figuur 4: Voorbeeld alternatieve klassenindeling

⁶ Risicomangement – Principes en richtlijnen (ISO 31000:2009, ID 1)

Actualiteit

Het actualiseren van de risicoanalyses komt eens in de twee tot vier weken aan bod, waarmee actualiteit geborgd is. De actualiteit van de rapportages laat te wensen over, dit komt aan bod in de paragraaf betreffende de rapportage over risico's.

3.2.2 Proces

Onderbouwing inschattingen

Om de een oordeel over de juistheid van de inschattingen en daarmee de prioritering van risico's te kunnen geven is het van belang dat deze goed toegelicht en onderbouwd zijn. In de huidige risicoanalyse is deze toelichting niet opgenomen. Daarnaast zijn in een aantal gevallen de gevolgen geconsolideerd waardoor de basis van de inschatting niet duidelijk is. Ook voor de inschatting van de kans op optreden van de risico's is geen onderbouwing gegeven.

Verband tussen risico's

Om het risicoprofiel scherp in beeld te hebben is het van belang de verschillende risico's met elkaar in verband te brengen. In de risicoanalyse kwartaal 1 2011 is dit ook gebeurd. In de kwartaalrapportage komt dit echter niet tot uiting. Een voorbeeld hiervan zijn de risico's met betrekking tot aanbestedingen. Door deze risico's niet met elkaar in verband te brengen ontstaan mogelijk dubbeltellingen. De in de risicoanalyse benoemde risico's vormen feitelijk allemaal oorzaken voor het risico dat aanbestedingsprocedures niet soepel verlopen. Door op deze wijze risico's weer te geven in de kwartaalrapportages ontstaat een risicoprofiel dat meer op hoofdlijnen gericht is. Onderstaand is een voorbeeld uitgewerkt op basis van drie genoemde aanbestedingsrisico's.

Huidige weergave

Oorzaak	Risico	Gevolg	Prioriteit
In aanbestedingsprocedures dienen strikte procedures gehanteerd te worden, en zijn (belangrijke) wijzigingen vanuit de gemeente niet meer mogelijk.	Bestuurlijke, dan wel ambtelijke inhoudelijke inmenging gedurende aanbestedingsprocessen	- Claims / procedures van aannemers - Vertraging in de realisatie	1
Juridisering van de markt en slechte marktsituatie.	Bezw aarprocedure bij aanbestedingen (architecten, adviseurs, werken, etc.)	- Vertraging - Extra kosten - Imagoschade	1
Selectie- en aanbestedingsprocedures zijn gebonden aan strenge voorschriften. Zelfs kleine onjuistheden / fouten in selectie- en aanbestedingsprocedures kunnen juridische consequenties hebben (mede in relatie tot de juridisering van de maatschappij).	Onjuiste uitvoering van selectie- en aanbestedingsprocedures	- Claims - Extra kosten - Vertraging - Mogelijk moet de selectie- en aanbestedingsprocedure worden overgedaan	2

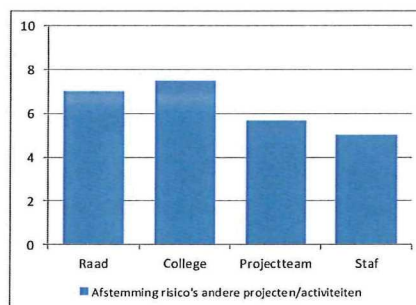
Alternatief

Oorzaak	Risico	Gevolg	Prioriteit
- Bestuurlijke, dan wel ambtelijke inhoudelijke inmenging gedurende aanbestedingsprocessen - Bezw aarprocedure bij aanbestedingen (architecten, adviseurs, werken, etc.) - Onjuiste uitvoering van selectie- en aanbestedingsprocedures	Aanbestedingsprocedure verloopt niet zoals gepland	- Claims - Extra kosten (door opnieuw procedure doorlopen) - Vertraging (door opnieuw procedure doorlopen) - Imagoschade	1

Figuur 5: Voorbeeld alternatieve weergave risico's

Samenhang met risico's van andere projecten/activiteiten

Naast afstemming van de risico's binnen het project Atalanta is het, zeker bij een project van een dergelijke omvang, van belang de risico's in verband te brengen met risico's van andere gemeentelijke projecten of activiteiten. Op basis van de antwoorden tijdens de interviews lijkt afstemming van risico's in een breder kader met name plaats te vinden op politiek/bestuurlijk niveau. Op enkele specifieke onderwerpen, waaronder bijvoorbeeld bereikbaarheid, vindt op operationeel niveau afstemming plaats tussen de diverse centrumprojecten. Één van de doelstellingen van de nieuwe projectstructuur is het realiseren/versterken van de afstemming tussen de projecten in het centrum van Emmen.



Grafiek 4: Afstemming met overige gemeentelijke risico's

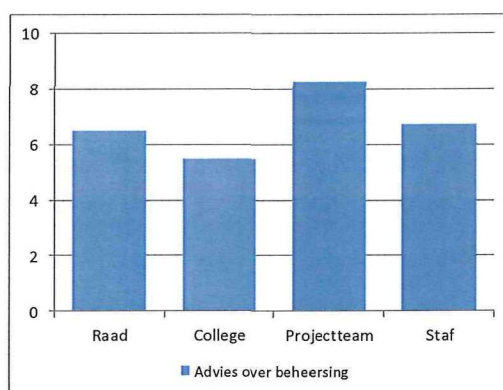
3.3 Risicobeheersing

Risicobeheersing betekent niet het zo ver mogelijk beperken van alle risico's, maar het gaat juist om het vinden van een balans tussen acceptatie van risico's en de kosten van risicobeheersing. Om afwegingen te kunnen maken met betrekking tot beheersmaatregelen is het van belang dat mogelijke maatregelen in de risicoanalyse zijn opgenomen en dat de consequenties van deze maatregelen inzichtelijk zijn. Daarnaast is het van belang dat de maatregelen niet alleen benoemd, maar ook uitgevoerd worden, een stap die snel op de achtergrond raakt en daarom goed in de systematiek verankerd moet zijn. Tijdens de toepassing van de systematiek is het van belang dat ook de mogelijke negatieve effecten van een maatregel onderdeel uitmaken van de afweging en dat maatregelen uitgewerkt zijn in concrete acties toegewezen aan verantwoordelijken.

3.3.1 Systematiek

Benoemen van maatregelen

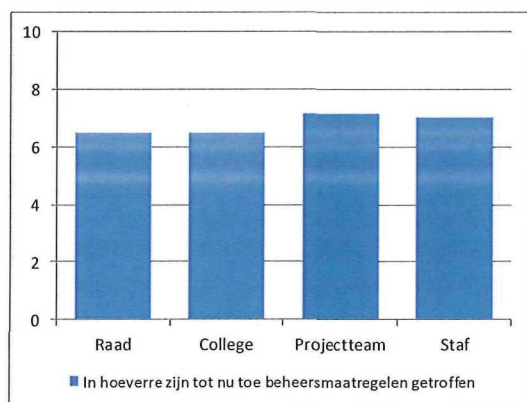
Getuige de kwartaalrapportages en uitspraken tijdens de interviews is een belangrijk onderdeel van de risicoanalyses het benoemen van beheersmaatregelen. Op de vraag in hoeverre bij de risico's een advies voor beheersing daarvan gegeven wordt verschillen de antwoorden sterk. Het projectteam geeft aan dat veel aandacht besteed wordt aan het formuleren van adviezen over de beheersing van risico's. Dit betreft echter vaak al concrete acties, terwijl de overige betrokkenen aangeven dat een schets van verschillende scenario's behulpzaam zou zijn bij het maken van een keuze met betrekking tot beheersmaatregelen. Het maken van een onderscheid naar de eerder genoemde drie verschillende soorten gevolgen zal hier zeker behulpzaam bij zijn omdat dit de eventuele uitruil tussen tijd, geld en kwaliteit inzichtelijk maakt.



Grafiek 5: Advies over beheersing van risico's

Uitvoering van maatregelen

Doel van risicobeheersing is uiteraard niet alleen het benoemen en selecteren van maatregelen, maar juist ook de uitvoering daarvan. Om te zorgen dat ook deze stap voldoende aandacht krijgt is het van groot belang dat uitvoering van maatregelen goed verankerd is in de gehanteerde systematiek (in de door ISO opgestelde handreiking is het uitvoeren van maatregelen bijvoorbeeld een expliciete stap). Dit kan in de eerste plaats door het uitwerken van de verschillende maatregelen in concrete acties en het opnemen van deze acties in planningen. Tijdens de interviews is door het projectteam aangegeven dat de benoemde beheersmaatregelen mede als actiepunten voor de korte termijn dienen. In de praktijk lijkt dit dus wel plaats te vinden. In de rapportages is dit echter niet terug te vinden. De maatregelen zijn niet uitgewerkt in concrete acties en in veel gevallen staat "Nog niet van toepassing". Zeker wanneer dit vermeld is, is het van groot belang in de planning concrete acties op te nemen en dit ook in de risicoanalyse te vermelden. Bij iedere actualisatie van de risicoanalyse komt aan de orde of de status van de benoemde maatregel(en) gewijzigd is waarmee aandacht voor de beheersmaatregelen geborgd is. Voor betrokkenen buiten het projectteam blijkt het echter lastig te beoordelen of de beschreven maatregelen daadwerkelijk getroffen zijn.



Grafiek 6: Tot nu toe getroffen beheersmaatregelen

De tot nu toe getroffen beheersmaatregelen richten zich met name op de organisatie van het project of betreffen aanpassingen in planning/raming. Met name het doen van aanpassingen in planningen en ramingen betekent feitelijk een wijziging van de kaders. Om de stap naar uitvoering van projecten krachtig te maken is het van belang dat de vastgestelde kaders niet meer wijzigen.

3.3.2 Proces

Afweging maatregelen

Uit de beschikbare stukken en de interviews is niet gebleken dat de kosten van een maatregel, in termen van tijd, geld of kwaliteit, onderdeel zijn van de afweging een maatregel wel of niet toe te passen. Impliciet is dit wellicht wel aan de orde, maar het is nu niet zichtbaar welke afweging gemaakt is (krijgt tijd, geld of kwaliteit voorrang?). Daarnaast blijkt niet dat een keuze gemaakt is uit meerdere beheersmaatregelen of verschillende scenario's voor risicobeheersing. Naast deze 'directe' kosten voor beheersmaatregelen zijn er mogelijk ook nog indirecte kosten verbonden aan de keuze voor een specifieke maatregel. Ook deze zijn op dit moment geen expliciet onderdeel van de afweging.

Verantwoordelijkheid voor uitvoering maatregelen

In de risicoanalyse is een kolom opgenomen "Verantwoordelijk voor uitvoering beheersmaatregel". Deze kolom is echter niet gevuld. Wel is een risicoverantwoordelijke aangegeven voor ieder risico. Dit betekent mogelijk dat de risicoverantwoordelijke ook verantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatregelen die het betreffende risico beperken. Om uitvoering van de beheersmaatregelen te bevorderen is het van belang wel expliciet de verantwoordelijkheid hiervoor toe te wijzen en vast te leggen.

3.4 Rapportage over risico's

Het sluitstuk van de risicomangement rapportage over de risico's, ook wel risicoverantwoording. Als het goed is dient de rapportage over risico's als onderdeel van de onderbouwing van besluitvorming. Om voor ieder niveau van toegevoegde waarde te zijn is het van belang onderscheid te maken in de rapportages voor de verschillende gebruikers. Wanneer een risico zich voordoet of aandient moet soms snel op het juiste niveau een beslissing genomen worden over de beheersing daarvan. Daarom is het van belang afspraken over escalatie bij acute risico's vast te leggen. Om te zien waar verbeterpunten liggen in de rapportages over risico's en risicomangement is tijdens de interviews gevraagd naar de kwaliteit van de beschikbare risico informatie, waarbij aandacht is besteed aan kwaliteit, tijdigheid en volledigheid van deze informatie. Daarnaast is tijdens de interviews navraag gedaan hoe in de praktijk escalatie bij acute risico's plaats vindt.

3.4.1 Systematiek

In de rapportages is beperkt onderscheid gemaakt in de informatie die de verschillende gebruikers krijgen. Het projectteam beschikt over de volledige analyse, in de kwartaalrapportage worden de prioriteit 1 en 2 risico's opgenomen met daarbij een toelichting bestaande uit een selectie van een aantal kolommen uit de totale risicoanalyse. Voor wat betreft het niveau van de risico's is er geen verschil tussen de rapportages voor de verschillende gebruikers. Om goede beslissingen op strategisch niveau te kunnen nemen is het van belang hier wel een onderscheid te maken. Door, zoals in het voorbeeld in paragraaf 3.2.2 op pagina 10, risico's in rapportages samen te voegen ontstaat een beknopter risicoprofiel met duidelijkere handvatten voor strategische keuzes en ontstaat meer ruimte voor het schetsen van alternatieve beheersingsscenario's.

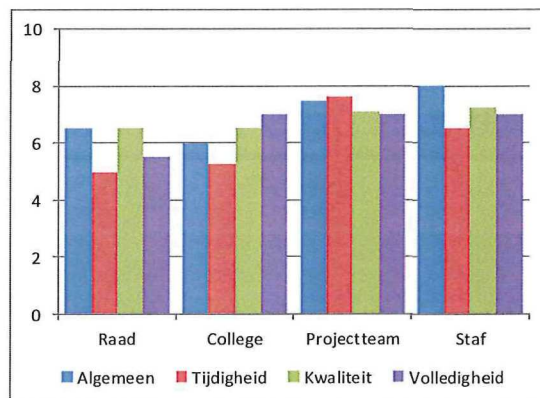
De rapportage over risico's is onderdeel van de kwartaalrapportages van Atalanta. Nadeel hiervan is dat dit voor acute risico's wellicht onvoldoende snelheid biedt, zeker gezien het feit dat geen afzonderlijke afspraken zijn vastgelegd over communicatie bij acute risico's.

3.4.2 Proces

Zoals hierboven vermeld vindt de rapportage over de risico's plaats in de kwartaalrapportages van Atalanta. Deze rapportages blijken echter vaak lang op zich te laten wachten, zo was de kwartaalrapportage van het eerste kwartaal 2011 pas laat in het tweede kwartaal in definitieve vorm beschikbaar. Gezien de vaak snelle ontwikkeling van de risico's in een dergelijk project is deze informatie binnen deze periode niet meer actueel. Dit maakt bijsturing op basis van de gerapporteerde risico's niet eenvoudiger. Mogelijke oplossingen hiervoor zijn snellere oplevering van de kwartaalrapportages of losstaande kortere statusupdates op belangrijke elementen, waaronder risico's en beheersmaatregelen.

Kwaliteit aangeboden informatie

Aan de geïnterviewden is een oordeel gevraagd over de aangeboden risico informatie. Naast een algemeen oordeel is hierbij afzonderlijk gevraagd naar een oordeel over tijdigheid, volledigheid en kwaliteit van de aangeboden informatie. De resultaten hiervan zijn weergegeven in Figuur 6. Hierbij is door meerdere geïnterviewden aangegeven dat het lastig is om met name de volledigheid op waarde te schatten. Hier heeft de externe adviseur van de raad wel een rol, maar deze kijkt slechts naar de aangereikte rapportages, niet naar het achterliggende proces op basis waarvan deze tot stand komt. Het is juist dit proces en de afspraken daaromtrent die vertrouwen moeten geven dat alle belangrijke risico's gemeld en waar nodig beheersmaatregelen getroffen worden.



Figuur 6: Oordeel over aangeboden risico informatie

Gezamenlijk beeld over risico's

De rapportage over risico's zou in ieder geval moeten zorgen voor een breed gedragen beeld over de belangrijkste risico's van het project. Pas wanneer dit beeld bij de diverse betrokkenen hetzelfde is kan gezamenlijk ingezet worden op beheersing daarvan. Om na te gaan of inderdaad alle betrokkenen hetzelfde beeld hebben bij de risico's van het project is in de interviews gevraagd naar de 5 belangrijkste risico's voor het project. Hierbij bleken nog grote verschillen aanwezig zijn in de beleving van de risico's rondom het project, waarbij zowel risico's zijn benoemd die strikt genomen buiten het project vallen (exploitatie DPE) als risico's die verondersteld worden zich voor te doen wanneer het project niet gerealiseerd wordt (achteruitgang aantrekkelijkheid centrum). In het kader zijn de meest genoemde risico's kort samengevat.

Belangrijkste risico's:

- Exploitatie dierenpark⁷
- Uitvoeringsrisico's
- Dekking
- Samenhang met andere projecten
- Bestuurlijke besluitvorming (snelheid en houdbaarheid)
- Organisatorische risico's

⁷ Ondanks het feit dat DPE door vrijwel alle betrokkenen als grootste risico genoemd is, is niet bekend op welke wijze DPE haar risicomangement heeft ingericht.

4 Conclusies en aanbevelingen

Vrijwel alle geïnterviewden zijn het er over eens dat het Atalanta project een zeer risicovol project is. Zowel de omvang als de onderlinge afhankelijkheden tussen onderdelen (met name de dierentuin) zijn groot waardoor het project in zijn geheel complex wordt.

Om het project succesvol tot een einde te brengen is risicomanagement van essentieel belang. Immers hoe risicovoller het project, des te belangrijker het is om de risico's te managen om grote overschrijdingen in tijd en budget te voorkomen, danwel op kwaliteit/ambitie in te leveren gedurende het project.

In het Atalanta project wordt dit onderkend en wordt daarom ook expliciet aandacht gegeven aan risicomanagement. Het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement is gevraagd om dit risicomanagement proces te beoordelen en aanbevelingen te geven hoe het risicomanagement op onderdelen kan worden verbeterd. **Onze opdracht is NIET om een second opinion te doen op de risico's zelf.**

Risicomanagement is een essentieel instrument voor het Atalanta project omdat uit het onderzoek blijkt dat ervaring met projecten in ruime mate aanwezig is, maar ervaring met een project van dergelijke omvang, en het risicomanagement daarin, in veel mindere mate. De kans op optreden van risico's ligt dan hoger dan indien de organisatie wel over de benodigde kennis en ervaring beschikt om een dergelijk project te realiseren. Met risicomanagement als beslissingsondersteunend instrument neemt de kans op een succesvolle afronding van het project toe.

Per onderdeel worden onderstaand de belangrijkste conclusies beschreven en zijn genummerd de aanbevelingen hierbij weergegeven.

Algemeen

Politiek bestuurlijk

De politiek bestuurlijke druk is het afgelopen jaar afgenomen, gaven geïnterviewden aan. Dat is positief voor de openheid waarmee naar risico's wordt gekeken. Tegelijkertijd werd ook duidelijk dat niet helder is wie nou bestuurlijk verantwoordelijk is. Ieder Collegelid is voor een onderdeel verantwoordelijk, met het gevaar dat de risico's dan juist tussen wal en schip vallen. Ambtelijk is hierin voorzien door een programmadirecteur voor alle projecten te benoemen, bestuurlijk zou een coördinator kunnen worden benoemd die de synergie tussen de onderdelen bewaakt en voorkomt dat risico's tussen wal en schip vallen.

1. Benoem een bestuurlijk verantwoordelijke coördinator (1 persoon) die het gehele project kan overzien ter bewaking van de synergie tussen de onderdelen en ter voorkoming dat risico's tussen wal en schip vallen (dat er niet gestuurd wordt op een incompleet risicoprofiel)

Risicomanagement beleid

De gemeente Emmen wil de ervaringen die zij opdoet in het Atalanta project met betrekking tot risicomanagement gebruiken voor de verdere professionalisering van risicomanagement. Een essentieel onderdeel van professioneel risicomanagement is een risicomanagement beleid waarin helder wordt verwoord wie verantwoordelijk is tot welk niveau risico's, wat de taken, spelregels en bevoegdheden zijn (bijvoorbeeld wat te doen bij een risico dat zich acuut voordoet? Tot welk bedrag mag de programmadirecteur een risico afhandelen uit de risicobuffer en vanaf welk niveau moeten risico's aan de raad worden gerapporteerd?)

2. Stel een risicomanagementbeleid op waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot het omgaan met risico's worden geregeld.

Doelstelling en projectresultaat

Projectresultaat en doelstelling bleken tijdens het onderzoek nogal eens uiteen te lopen. Het projectresultaat is gericht op de fysieke realisatie die tot doel heeft om een bijdrage te leveren aan de versteviging van de economie (o.a. het creëren van 1.500 arbeidsplaatsen tijdens de bouw en 1.000 arbeidsplaatsen structureel). Uiteindelijk gaat het erom dat de economische doelstelling wordt gerealiseerd. Op dit moment is er geen structuur waarin risico's zijn gekoppeld aan de doelstelling (bijvoorbeeld: Op termijn daalt het aantal dierentuinbezoekers weer waardoor de helft van de nieuwe gecreëerde banen weer verloren gaan). Daarmee loop je de kans dat er onvoldoende focus is op de realisatie en het behoud van de economische werkgelegenheidsdoelstelling en gaat de aandacht (ook in politiek opzicht) uitsluitend naar projectresultaat gerelateerde risico's. Vanuit de doelstelling wordt meer op ambitie gestuurd. Vanuit projectresultaat wordt meer op het tegengaan van vertraging en kostenoverschrijding gestuurd. Deze twee kunnen haaks op elkaar staan bij het maken van keuzes.

3. Formuleer de doelstelling en het projectresultaat helder en bepaal ook welke risico's de realisatie van de doelstelling kunnen bedreigen.

Optimisme

Uit algemeen onderzoek blijkt dat een kleine 90% van alle risico's worden veroorzaakt door mensen. Door wat ze wel of niet doen. Bij projecten zijn 60% van alle risico's die zich voordoen te relateren aan de projectmanager. Dit geeft aan dat kennis en ervaring van essentieel belang zijn (als je het had geweten, had je het risico immers (meestal) kunnen voorkomen).

De grootste factoren voor overschrijdingen liggen in menselijk optimisme en in politiek bestuurlijke druk. Wij constateren in Emmen een hoge mate van optimisme. Het is goed om te geloven in een project, maar men moet ook realistisch naar de risico's blijven kijken. De gemeentelijke organisatie, met name het politiek/bestuurlijke deel, is tot nu toe al een paar maal verrast (onder andere door twee opgetreden aanbestedingsrisico's bij het theater en de tunnel).

4. Breng in kaart op welke onderdelen kennis en expertise tekort zou kunnen schieten en maak een plan hoe hiermee om te gaan.

Risico-identificatie

Definiëring risico's

Zowel uit de interviews (behoefte aan concretisering) als uit onze beoordeling blijken de risico's te abstract geformuleerd. Een definitie van een risico (mogelijke gebeurtenis) bestaat idealiter uit een omschrijving van deze mogelijke gebeurtenis samen met een oorzaak en het mogelijke gevolg. De risico's kunnen concreter worden gemaakt door:

5. Het toevoegen van een opmerkingenveld waarin een nadere toelichting wordt gegeven.
6. Minder risico's onder het kopje algemeen te plaatsen, maar specifiek per onderdeel (bijvoorbeeld aanbestedingsrisico is niet algemeen, maar verschilt per onderdeel en is daarmee ook specifiek te maken en concreter te beheersen).

Volledigheid risicoprofiel

De volledigheid van het risicoprofiel hebben wij beoordeeld vanuit het proces. Daaruit blijkt dat de identificatie van de risico's grotendeels gebeurt door het projectteam. De betrokkenheid van anderen bij het in kaart brengen van risico's is beperkt (de projectorganisatie komt niet zelf met het risico dat haar kennis en ervaring op sommige onderdelen mogelijk ontoereikend is voor de realisatie van dit project). Ook de risico's van de andere stakeholders die essentieel zijn, zoals de diertuin, zijn onvoldoende inzichtelijk (dit leidt dan ook tot verrassingen op politiek/bestuurlijk niveau zoals het bijna failliet van de diertuin, die je vanuit risicomangement graag eerder had zien aankomen). In het risicoprofiel is ook onvoldoende aandacht voor specifieke soorten risico's, zoals die ten behoeve van de contractvorming.

7. Meer aandacht voor risico's vanuit alle factoren (zowel intern, raad, college, staf meer betrekken, als extern zoals diertuin, WMD, etc.)
8. Expliciete risicoprofielen opstellen met het oog op de af te sluiten overeenkomsten (in een contract regel je naast afspraken over het te leveren product/dienst vooral hoe je met elkaar omgaat als het mis gaat. Met andere woorden welke risico's zich zouden kunnen voordoen en wie daarvoor opdraait).

In de systematiek van identificatie wordt ook een indeling naar projectfasen gehanteerd (voorbereiding, realisatie, exploitatie). Dit onderscheid is niet aangegeven in de rapportages waardoor de interactie tussen bijvoorbeeld voorbereiding en exploitatie minder duidelijk is (bijvoorbeeld de bouw van het theater moet je vanuit de toekomstige exploitatie opzetten. Maar wat als de exploitant matig opereert of in financiële problemen raakt waarin de theater exploitatie wordt meegezogen? Dit zijn risico's die je kunt reduceren door in de voorbereidingsfase deze af te dekken).

9. Duidelijker onderscheid aanbrengen naar projectfasen met het oog op de onderlinge samenhang. Veel exploitatierisico's kun je in de voorbereidingsfase voorkomen en deze horen dan ook in de rapportages in deze fase al een plek te krijgen. Waar mogelijk geclusterd weergegeven vanuit de onderlinge samenhang tussen risico's in plaats van het weergeven van losse risico's.

Risicoanalyse

Kwantificering risico's

De gevolgen van de risico's worden niet gekwantificeerd. Dit maakt het lastiger om risico's goed te kunnen prioriteren. Kwantificering is eveneens van belang om te kunnen bepalen hoeveel buffer men moet aanhouden in het project. Nu is daar 15% voor aangehouden, hetgeen statistisch gezien aan de lage kant is.

10. Kwantificeren van de mogelijke gevolgen van risico's op de drie elementen tijd, geld en kwaliteit biedt een groter onderscheidend vermogen in de prioritering.
11. Inschatten van kansen en gevolgen van risico's op basis van een vijftal klassen om een groter onderscheidend vermogen en daarmee een scherpere prioritering te krijgen.
12. Door risico's te kwantificeren kan middels risicosimulatie worden bepaald hoeveel buffer benodigd is om de risico's af te dekken. Daarmee voorkom je achteraf verrassingen.

Risicobeheersing

De geïnterviewden hebben geen goed beeld hoe het nu staat met de beheersing. De maatregelen zijn wat abstract geformuleerd zoals actueel houden acties, voortdurende aandacht voor ..., etc,. Onvoldoende duidelijk is hoe dit dan gebeurt, deze voortdurende aandacht vasthouden en het actueel houden, etc. Ook de voortgang is lastig te monitoren. Als wordt aangegeven 'loopt' geeft dit onvoldoende beeld bij hoe het er nou voor staat.

Als je aan een groot project begint, is bekend dat risico's (ook onverwachte) zich kunnen voordoen en dat je niet overal van te voren maatregelen op kunt zetten. Een algemene maatregel om hiermee om te gaan is het aanleggen van een risicobuffer (weerstandvermogen) waaruit deze risico's zonder problemen kunnen worden gefinancierd. Daardoor wordt de continuïteit van het project zo min mogelijk verstoord. Het risicomangement voorziet op dit moment niet in de bepaling van hoe groot deze buffer zou moeten zijn.

13. Expliciet toewijzen van verantwoordelijkheden voor de uitvoering van beheersmaatregelen zodat uitvoering geborgd is en gemonitord kan worden.
14. Schetsen van verschillende mogelijkheden (scenario's) voor de beheersing van risico's zodat bij keuzes omtrent beheersmaatregelen meerdere alternatieven voorhanden zijn.
15. Bepaal de omvang van de benodigde risicobuffer voor het Atalanta project (en relateer deze aan de overige risico's van de gemeente Emmen en haar vermogenspositie om een integraal beeld te krijgen van hoeveel risico de gemeente Emmen WIL en KAN lopen)
16. Een andere algemene maatregel om risico's te kunnen beheersen is het flexibel opzetten van het project zodat gedurende de looptijd nog keuzes kunnen worden gemaakt. Vanuit risico optiek zou ook het verminderen van het aantal afhankelijkheden in het project het risicoprofiel sterk verbeteren (metafoor: plaats enkele schotten tussen de dominostenen om de gevolgen te beperken als er iets mis gaat. Voorbeeld: Een slechte exploitatie van de dierentuin kan ook de exploitatie van het theater in gevaar brengen.)

Rapportage

De meeste geïnterviewden geven aan dat de rapportage voor verbetering vatbaar is. Ook de tijdigheid van de informatie wordt als laat ervaren. Risicomangement is een stuurinstrument. Tijdigheid van informatie om op te kunnen sturen is daarvoor een vereiste.

17. De rapportage kan worden verbeterd door in te zoomen op de grootste risico's en daar concreter bij aan te geven wat ze behelzen en wat er aan gedaan wordt (zie ook overige aanbevelingen).
18. Voor een groot project als het Atalanta project is het concreet sturen op risico's van essentieel belang. Wij adviseren om over te gaan naar een maandelijkse actualisatie en rapportage van de risico's en deze binnen 14 dagen na afloop van de maand op te leveren aan het college. Indien hier aanleiding toe is informeert het college vervolgens de raad.
19. In de rapportage zou explicieter aandacht kunnen worden gegeven aan:
 - a. de risico's die zich de afgelopen periode hebben voorgedaan
 - b. de acties die concreet zijn ondernomen op de beheersing van risico's
 - c. het geven van een vooruitblik van welke risico's de komende periode zijn te verwachten
 - d. de ontwikkeling met betrekking tot de overige grote risico's.
20. Breng onderscheid aan in de rapportage. Het College dient een volledig beeld te hebben van alle risico's. Voor de Raad kunnen kleinere risico's worden samengevat (bijvoorbeeld in een financieel bedrag), maar is wel relevant dat het College met adviezen komt hoe de Raad met bepaalde risico's zou kunnen omgaan.

Bijlage 1: Overzicht documenten deskstudy

- Bijlage bij Raadsvoorstel: Centrumontwikkeling dierenpark-theater
- Financieel Meerjaren Perspectief Atalanta (26 November 2010)
- Gewijzigd Raadsvoorstel (RA10.0132)
- Herontwerp heroriëntatie projectorganisatie Atalanta (21 Maart 2011)
- Kwartaalrapportage Atalanta 2010-4
- Kwartaalrapportage Atalanta 2011-1
- Paragraaf Atalanta t.b.v Jaarrekening 2010
- Paragraaf Weerstandsvermogen (Jaarstukken 2010)
- Plan van Aanpak: Voorbereidingsfase 2010
- Raadsvoorstel (RA08.0130)
- Reactie op concept adviesrapportage door Twynstra Gudde aan Raad m.b.t. 1^e kwartaal 2010
- Risico-analyse Project Atalanta 2011-1
- Risico-analyse-matrix project Atalanta

Bijlage 2: Geïnterviewden

Naam	Functie
Dhr. C. Bijl	Burgemeester
Dhr. B. Arends	Wethouder
Dhr. H. Hoefsloot	Hoofd programmabureau
Dhr. P. Ottens	Projectleider
Dhr. D. van Alebeek	Adviseur projectbeheersing
Dhr. G. Marissen	Programmadirecteur
Dhr. R. Sloots	Concerncontroller
Dhr. M. van Veen	Projectcontroller
Dhr. A. Bhalotra	Stedenbouwkundige
Dhr. R. Wanders	Fractievoorzitter PvdA
Mevr. C. van Hoogeveen	Fractievoorzitter D66

Naast bovenstaande personen is ook telefonisch gesproken met de raadsadviseur van Twynstra Gudde om een beter begrip te krijgen van de huidige stand van zaken voor wat betreft risicomangement in het project Atalanta.

Bijlage 3: Overzicht vragen interviews

Algemeen

1 Ervaring projecten

1.1 Bij hoeveel projecten bent u in het verleden betrokken geweest?

Aantal	
--------	--

1.2 Wat was uw rol bij deze projecten?

2 Ervaring soortgelijke projecten

2.1 Bij hoeveel soortgelijke projecten (betreft zowel type als omvang) bent u in het verleden betrokken geweest?

Aantal	
--------	--

2.2 Wat was uw rol bij deze projecten?

3 Kennis en ervaring risicomanagement

3.1 Hoe schat u uw kennis op het gebied van risicomanagement in?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

3.2 In hoeverre heeft u ervaring met risicomanagement (1 = zeer weinig, 10 = zeer veel)?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

4 Wanneer is het project Atalanta een succes?

Risicomanagement proces

5 Wat is in uw ogen voor verbetering vatbaar in het kader van risicomanagement binnen het project Atalanta?

6 Hoe risicovol is het project Atalanta in uw beleving?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

7 In hoeverre heeft u voldoende inzicht in de risico's van het project Atalanta om vanuit uw rol goede keuzes te kunnen maken?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

8 In hoeverre zijn de risico's zo gedefinieerd dat u actie kunt ondernemen?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

9 In welke mate zijn maatregelen getroffen om risico's te beheersen?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

10 In hoeverre hebben zich in dit project tot op heden risico's voorgedaan?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Rapportage en besluitvorming

11 In hoeverre bent u tevreden met de risico informatie die u ontvangt?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

12 In hoeverre bent u tevreden met de tijdigheid van de risico informatie die u ontvangt?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

13 In hoeverre bent u tevreden met de volledigheid van de risico informatie die u ontvangt?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

14 In hoeverre bent u tevreden met de kwaliteit van de risico informatie die u ontvangt?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

15 Wordt bij de risico's informatie/advies gegeven over hoe daarmee om te gaan?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

16 In hoeverre wordt de aangeboden risico informatie door u meegewogen bij besluitvorming?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

17 In hoeverre wordt de aangeboden risico informatie door anderen meegewogen bij besluitvorming?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

18 In welke mate vindt afstemming plaats tussen risico's en beheersmaatregelen in het project Atalanta en risico's/beheersmaatregelen in overige (gemeentelijke) projecten/activiteiten?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

19 Wat zijn volgens u de vijf belangrijkste risico's in het project Atalanta?

Specifiek wethouder

20 In welke mate wordt risico informatie gebruikt als uitgangspunt bij het opstellen van contracten?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

21 In hoeverre gaat de beschikbare risico informatie zonder aanpassingen naar de raad?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

22 In hoeverre beschikt de raad over voldoende kennis/informatie om goede beslissingen over risico's te kunnen nemen?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

23 Hoe groot acht u de kans dat door politieke verschuivingen wijzigingen in de kaders van het project plaats vinden?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

24 Stel: Er doet zich een groot risico voor in het project, wat doet u?

Specifiek projectteam

25 In welke mate wordt risico informatie gebruikt als uitgangspunt bij het opstellen van contracten?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

26 Wordt bij inschrijving ten behoeve van aanbestedingen een risicoanalyse gevraagd van de inschrijvers?

Ja	Nee
----	-----

27 Stel: De wethouder wil wijzigingen in het risicoprofiel aanbrengen, wat doet u?

28 In hoeverre zijn de uitgevoerde risicoanalyses onafhankelijk?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

29 Stel: Er doet zich een groot risico voor in het project, wat doet u?

Specifiek raad

30 In hoeverre gaat de beschikbare risico informatie zonder aanpassingen naar de raad?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

31 In hoeverre zijn in uw beleving de uitgevoerde risicoanalyses onafhankelijk?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

32 In hoeverre heeft u er vertrouwen in dat de organisatie dit project tot een succes kan maken?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

33 In hoeverre acht u zichzelf in staat de aangeboden risico informatie goed te beoordelen?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

34 Hoe groot acht u de kans dat door politieke verschuivingen wijzigingen in de kaders van het project plaats vinden?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

35 Stel: Er doet zich een groot risico voor in het project, wat doet u?

Specifiek staf

36 In hoeverre zijn in uw beleving de uitgevoerde risicoanalyses onafhankelijk?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

37 In hoeverre heeft u er vertrouwen in dat de organisatie dit project tot een succes kan maken?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

38 Stel: Er doet zich een groot risico voor in het project, wat doet u?

Bijlage 4: Grote projecten in Nederland

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal Nederlandse grote projecten beschreven en wordt een overzicht gegeven welke lessen hieruit getrokken kunnen worden⁸. Gekeken is onder andere naar welke risico's zich voordoen bij grote projecten in het algemeen.

De ervaring leert dat er grote risico's verbonden zijn aan grote 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)⁹. 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.

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.

⁸ De achtergronden bij de verschillende projecten zijn opgenomen in bijlage X ('achtergronden bij lessons learned uit andere projecten in Nederland').

⁹ Kennis in het groot (KING): Gestruikeld in de bouw, 2008

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.

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 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).

Projectmanagement

Ontoereikende kostenbeheersing

Technisch-complexe infrastructurele projecten 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 2001¹⁰ dat het ernstig mankeerde aan de kostenbeheersing van de Betuweroute. De raming van de kosten was veel te laag¹¹ 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 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 kostenbeheersing¹². 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.

¹⁰ 28 070 Vergaderjaar 2001–2002 Aanleg Betuweroute Projectbeheersing en financiering

¹¹ 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.

¹² Rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, 15 december 2009

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.

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 onderschat¹³. 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.

Enschede

Onderzoek van de rekenkamer Enschede naar het projectverloop en de uitvoering van vier grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten in Enschede¹⁴ heeft geleerd dat er ook sprake kan zijn van onvoldoende afbakening van een project of explicitering van de scope en de verantwoordelijkheden van een project¹⁵. 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.

¹³ Kennis in het groot, 2007.

¹⁴ 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

¹⁵ Onderzoek grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten gemeente Enschede

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 verdrinking 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.

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.

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/Zuidlijn¹⁶. 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.

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 aanleg. Daardoor vallen minder risicovolle varianten af. De definitieve keuze van het tracé (in 1996) is gebaseerd op een te beperkte technische en financiële risicoanalyse¹⁷.

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 was¹⁸. 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 weggevloeid 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.

¹⁶ Rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, 15 december 2009

¹⁷ Rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, 15 december 2009

¹⁸ Noord/Zuidlijn en risicomanagement: een mislukt huwelijk

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 2003-2008¹⁹. 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 worden²⁰. 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 risicoreservering²¹. 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 opgenomen²². 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 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)²³ 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.

¹⁹ Noord/Zuidlijn en risicomangement: een mislukt huwelijk

²⁰ Rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, 15 december 2009

²¹ 28 724 Vergaderjaar 2002–2003 Risicoreservering voor de Betuweroute en de HSL-Zuid.

²² I.c. de dreigende kostenoverschrijding van de post 'tunneltechnische installaties' was volgens de Algemene Rekenkamer ten onrechte in het risicoprofiel opgenomen.

²³ 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

Zwakke projectorganisatie

Zoals bovenstaande duidelijk maakt liet de (financiële) projectbeheersing van het project Noord/Zuidlijn te wensen over en was het risicomanagement onvoldoende²⁴. 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.

Bouwwerkzaamheden

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/Zuidlijn²⁵ (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 Veerman²⁶. Er wordt volgens de commissie onvoldoende stilgestaan bij de mogelijke overlast voor Amsterdammers.

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.

²⁴ 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.

²⁵ Rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, 15 december 2009

²⁶ Rapport 'Bouwen aan verbinding, commissie Veerman - Advies van de onafhankelijke Commissie Veerman over de toekomst van de Noord/Zuidlijn te Amsterdam', 2 juni 2009

Meerdere partijen werken aan dezelfde constructie

Het risico zit heerbij in het feit dat twee (of 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. Het betreft vaak vele (detail)zaken, waarvan de gevolgen bijzonder groot kunnen zijn. Bijvoorbeeld van technische aard: veilig transfereren van treinreizigers mogelijk tijdens bouw stadskantoor, belasting van een stadskantoor op de fundering (tunnel), hiaten in de scope; van logistieke aard: mogelijkheid van aanvoer afbouwelementen (bijvoorbeeld 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-projecten²⁷ 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.

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.

Rol van de raad

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

Tijdens de initiatieffase van de ontwikkeling van grote, complexe gebieds(her)ontwikkelings-projecten in Enschede²⁸ 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.

²⁷ 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.

²⁸ Onderzoek grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten gemeente Enschede

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

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 verdrinking 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.

Wisselingen in college en raad geen invloed door onderschrijven urgentiebeseif

Wisselingen van het College en de raad (het project behelst meerdere raadsperiodes) hebben vooralsnog geen invloed op het traject gehad. Het project A2 Maastricht²⁹ kent een lange voorgeschiedenis. In 2006 heeft elke nieuwe raadsfractie en het nieuwe College in zijn programma het *urgentiebeseif* ten aanzien van het project moeten onderschrijven. In de manier van denken is in 2006 dus geen grote shift geweest in Maastricht.

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 informatieverschaffing 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.

²⁹ 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.

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 projecten³⁰ 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 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 gemaakt³¹. 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.

³⁰ 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

³¹ 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

Utrecht

Bij het project Stationsgebied Utrecht was de informatievoorziening aan de raad over alle belangrijke aspecten van het project onderwerp van onderzoek van de rekenkamer³². 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.

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 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 zijn³³.

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 Amsterdam³⁴ 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.

³² Project Stationsgebied, informatievoorziening aan de gemeenteraad van Utrecht, Rekenkamer Utrecht, mei 2009.

³³ Onderzoek financieel beheer infrastructurele projecten bij de gemeente Amsterdam, november 2005.

³⁴ Onderzoek financieel beheer infrastructurele projecten bij de gemeente Amsterdam, november 2005.

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 stuurgroep³⁵. 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 voortgangsvorstellen 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.

Onrealistische prognoses van kosten en plannings 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 plannings 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 plannings, kan de raad zijn controlerende taak niet goed uitvoeren.

Balans tussen controlebehoefte en controlepotentieel van de raad³⁶

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 Duivesteyn laat in haar rapport³⁷ 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).

³⁵ 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

³⁶ De prijs van mobiliteit: Bestuur, management en kostenbeheersing bij de Noord-Zuidlijn, juli 2005

³⁷ Onderzoek naar infrastructuurprojecten van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, 15 december 2004 (kenmerk 29 283)

De beperkte ondersteuning (een kleine Griffie, bescheiden assistentie voor de raadsfracties), de periodieke wisselingen in de raadssamenstelling, en het beperkte institutionele geheugen³⁸ 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 vooralsnog 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.

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.

³⁸ De informatiehuishouding van grote projecten moet goed zijn geregeld. Het is van essentieel belang dat de gemeente een eigen institutioneel geheugen heeft

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 bouwprojecten³⁹. 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 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 functiescheiding⁴⁰;
- onvoldoende transparantie;
- belangenverstremgeling (kan leiden tot onrechtmatig handelen);
- budgetoverschrijdingen, veroorzaakt door politiek als gevolg van onderschatten van risico's,
- scopewijzigingen en "vrouwtje 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; verträgen 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.

³⁹ Evaluatie Risicomanagement bij gemeentelijke Bouwprojecten, GeoDelft / TNO, Delft Cluster-publication: DC2-03.30-01, Intermediary study, maart 2006.

⁴⁰ Vooral in geval van PPS-projecten.

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.

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.

Achtergronden 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.

