



LELYSTAD  
REKENKAMER

Rapport



# Risicobeheersing grote projecten

Rekenkamer Lelystad  
December 2010



# Inhoudsopgave

## Deel 1: Hoofdrapport

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>1</b>
1.1	Aanleiding voor het onderzoek .....	1
1.2	Onderzoeksmethode .....	2
1.3	Doelstelling en vraagstelling .....	2
1.4	Leeswijzer .....	3
<b>2</b>	<b>Samenvatting.....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Conclusies .....</b>	<b>7</b>
3.1	Hoofdboodschap / hoofdconclusies .....	7
3.2	Conclusies van de Rekenkamer .....	10
<b>4</b>	<b>Aanbevelingen.....</b>	<b>14</b>
<b>5</b>	<b>Bestuurlijke reactie .....</b>	<b>16</b>
<b>6</b>	<b>Nawoord van de Rekenkamer.....</b>	<b>18</b>

## Deel 2: Nota van bevindingen

<b>1.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>1</b>
1.1	Achtergrond.....	1
1.2	Doelstelling en afbakening .....	2
1.3	Vraagstelling en methodiek.....	2
1.4	Leeswijzer .....	3
<b>2.</b>	<b>Theoretisch kader .....</b>	<b>4</b>
2.1	Risicomanagement .....	4
2.2	Een analysekader .....	7
2.3	Risicomanagement in het algemeen.....	9
2.4	Een nadere analyse van startdocumenten .....	10
2.5	Weerstandsvermogen en het probleem van de vele handen.....	11
2.6	Informatievoorziening aan de raad .....	12
<b>3.</b>	<b>Casusanalyse: realisatie parkeergarage De Waag.....</b>	<b>14</b>
3.1	Inleiding .....	14
3.2	Projectorganisatie en risicomanagement.....	14
3.3	Contractuele risico's.....	15

3.4	Nadere analyse risicomanagement .....	17
3.5	Onze bevindingen .....	21
<b>4.</b>	<b>Casusanalyse: renovatie stadhuis .....</b>	<b>22</b>
4.1	Inleiding .....	22
4.2	Projectorganisatie en risicomanagement.....	23
4.3	Contractuele risico's .....	24
4.4	Nadere analyse risicomanagement .....	24
4.5	Onze bevindingen .....	29

#### **Bijlagen bij de nota van bevindingen**

1. Analyse kader.
2. Bestudeerde documenten.
3. Gesprekspartners.
4. Onderzoeksopzet risicobeheersing.

**DEEL 1**

**HOOFDRAPPORT**



# 1 Inleiding

Eind 2009 is de rekenkamer Lelystad gestart met een onderzoek naar de risicobeheersing van grote projecten in Lelystad. Met dit onderzoek hoopt de rekenkamer de raad, het college en de ambtelijke organisatie van Lelystad bevindingen en inzichten aan te reiken om lering uit te trekken. De combinatie van het onderzoek naar de algemene aanpak van risicomanagement en het casusonderzoek biedt leermomenten voor de toekomstige vormgeving van het risicomanagement in de gemeente Lelystad.

In het najaar van 2009 heeft de rekenkamer de conceptonderzoeksopzet voor dit onderzoek besproken met de commissie van de Rekening en met de portefeuillehouders. De rekenkamer heeft vervolgens, na een uitgebreide offerteronde, de uitvoering van het onderzoek opgedragen aan Berenschot. Het onderzoek is uitgevoerd door Harro Spanninga, Martin Schulz en Reinder Bakker. Harro Spanninga was projectleider vanuit Berenschot. Vanuit de rekenkamer is het onderzoek gecoördineerd en begeleid door Jan Bonnhof en Iris Koopmans, met ondersteuning van de secretaris van de rekenkamer.

Het voorlopig conceptrapport van dit onderzoek is door de gemeentesecretaris (als hoofd van de ambtelijke organisatie) en door de bij het onderzoek betrokken medewerkers van de ambtelijke organisatie beoordeeld op feitelijke onjuistheden. De ontvangen opmerkingen zijn, waar mogelijk en relevant, verwerkt in het rapport. Het conceptrapport is vervolgens voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders voor bestuurlijk hoor en wederhoor. De bestuurlijke reactie van het college is in hoofdstuk 5 van dit rapport integraal opgenomen.

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Bij de keuze van de rekenkamer om in 2009 en 2010 een onderzoek uit te voeren naar de risicobeheersing van grote projecten speelden de volgende criteria een rol:

- politiek en maatschappelijk belang;
- rol gemeente;
- financieel belang;
- risico's voor doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitgaven.

Het onderwerp risicobeheersing scoort hoog op de selectiecriteria politiek en financieel belang vanwege de grote bedragen die veelal zijn gemoeid met grote projecten, evenals de financiële risico's en onzekerheden. Het politieke afbreukrisico is groot en uiteraard proberen gemeenteraden overal in Nederland meer grip op dergelijke complexe projecten te krijgen.

De gemeente Lelystad kent nogal wat grote complexe projecten, zoals de ontwikkeling van het gebied rond de Bataviahaven of de renovatie van het stadhuis. Dergelijke grote projecten brengen doorgaans veel risico's met zich mee. Om te voorkomen dat zich gebeurtenissen voordoen, zoals die zich in sommige andere gemeenten hebben voorgedaan (zoals bij de Noord-Zuidlijn in Amsterdam en bij het Van Heekplein in Enschede), is het wenselijk om de risicobeheersing van dergelijke projecten goed vorm te geven. Lelystad is niet de enige gemeente waar kwesties spelen rondom het omgaan met de risico's van complexe projecten. Ook bij andere gemeenten in den

lande is het tijdig identificeren en beter beheersbaar maken van risico's een actueel onderwerp.

## 1.2 Onderzoeksmethode

Om te beginnen hebben de onderzoekers - op basis van beschikbare modellen en methoden voor risicomanagement - een normenkader opgesteld. Het is de bedoeling dat met dit kader inzichtelijk wordt gemaakt, hoe het risicomanagement vormgegeven kan zijn. Dit kader schept inzicht in de manier waarop risico's worden geïdentificeerd en hoe met risico's wordt omgegaan. Het normenkader is integraal opgenomen in de bijlagen bij de nota van bevindingen.

Om een indruk te krijgen van het systeem van risicobeheersing zoals gehanteerd door de gemeente Lelystad, is eerst een studie gemaakt van de meer algemene documentatie omtrent het management van risico's bij complexe projecten in de gemeente Lelystad. Ter verdieping van de eerste indrukken zijn verkennende gesprekken gevoerd met personen binnen de gemeente, die het (risico)management van complexe projecten van binnenuit kennen. Om de algemene bevindingen vervolgens te verdiepen, hebben de onderzoekers twee casussen onderzocht: de realisatie van parkeergarage De Waag en de renovatie van het stadhuis. In het kader van dit casuonderzoek is de gemeentelijke organisatie gevraagd de onderzoekers te voorzien van documenten, die de risico's van de betreffende projecten inzichtelijk maken. Om een betere indruk te krijgen van de gang van zaken omtrent deze specifieke projecten is gesproken met de desbetreffende projectleiders en ambtelijk opdrachtgevers. De eerste bevindingen met betrekking tot de realisatie van parkeergarage De Waag en de renovatie van het stadhuis zijn vastgelegd in casusbeschrijvingen. Deze zijn gedurende het onderzoekstraject ter verificatie voorgelegd aan de betrokken projectleiders en aan de ambtelijke opdrachtgevers.

Een belangrijk element in de beheersing van risico's is de informatievoorziening aan de raad. Op basis hiervan kan hij zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van grote projecten vervullen. Om dit perspectief te verkennen hebben de onderzoekers door middel van een enquête alle fractievoorzitters benaderd. Daarnaast is het thema risicomanagement in projecten in een rondetafelbijeenkomst met een aantal raadsleden besproken. Deze rondetafelbijeenkomst gaf inzicht in de mate waarin risicobeheersing van grote projecten een thema is, op welke wijze de informatievoorziening richting de raad vormgegeven is en in hoeverre deze aansluit bij de behoefte van de raad. De uitkomsten van de rondetafelbijeenkomst zijn uiteindelijk verwerkt in de nota van bevindingen.

## 1.3 Doelstelling en vraagstelling

### Doelstelling

De doelstellingen van dit onderzoek worden als volgt geformuleerd:

1. Inzicht verkrijgen in de werking en effectiviteit van het huidige beheerssysteem waarmee de gemeente Lelystad bij grote projecten risico's in kaart brengt en beheerst en;
2. Inzicht verkrijgen in de ambities omtrent genoemd beheerssysteem;
3. Inzicht verkrijgen in wat hiervan geleerd kan worden met het oog op lopende en toekomstige projecten.



## Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Wat is de kwaliteit van het systeem van risicobeheersing bij grote projecten in de gemeente Lelystad en welke verbeteringen zijn hierin gewenst?

Uit deze centrale vraagstelling kunnen de volgende richtinggevende subvragen worden afgeleid:

1. Welke kaders zijn door de gemeenteraad gesteld ten aanzien van risicomangement?
2. Welke overige voorschriften en systemen worden gehanteerd ten aanzien van risicobeheersing bij grote projecten?
3. Hoe is het project gedefinieerd in aspecten van tijd, geld en kwaliteit?
4. Zijn/worden per (te onderscheiden) projectfase risico's geïnventariseerd en geanalyseerd?
5. Zo ja, welke risico's zijn of worden voorzien?
6. Zijn mogelijke beheersmaatregelen afgewogen en zijn beheersmaatregelen ingezet?
7. Hoe is de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie enerzijds en externen anderzijds? Wordt deze in de praktijk gevolgd?
8. Is er voldoende know how en expertise in de gemeentelijke organisatie om risico's te managen?
9. Hoe worden grote projecten aangestuurd?
10. Op welke wijze worden College en Gemeenteraad periodiek geïnformeerd over de voortgang van het project en meer in het bijzonder over de ontwikkelingen rondom tegenvallers en risico's?
11. Is deze informatievoorziening tijdig, juist en volledig?
12. Hoe is de kwaliteit van de contractvorming ten aanzien van de risicoaspecten?

## 1.4 Leeswijzer

Dit rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen in één boekje. Deel 1 is het hoofdrapport zoals opgesteld door de rekenkamer. Deel 2 is de nota van bevindingen. Daarin staat de uitgebreide beschrijving van de bevindingen uit het onderzoek naar de risicobeheersing van grote projecten in Lelystad.

In deel 1 (hoofdrapport) geven we eerst een inleiding (hoofdstuk 1). Daarna is een samenvatting weergegeven van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek naar de risicobeheersing van grote projecten (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 beschrijven wij onze algemene indruk (hoofdboodschap) en de conclusies. In hoofdstuk 4 komen de aanbevelingen die daaruit volgen aan de orde. In hoofdstuk 5 is de bestuurlijke reactie van het college integraal weergegeven en hoofdstuk 6 bevat het nawoord van de rekenkamer.

## 2 Samenvatting

De gemeente Lelystad kent nogal wat grote complexe projecten, zoals de ontwikkeling van het gebied rond de Bataviahaven of de renovatie van het stadhuis. Het realiseren van grote, complexe projecten gaat gepaard met het nemen van risico's. Dit is onvermijdelijk. Juist om te voorkomen dat zich gebeurtenissen voordoen, zoals die zich in sommige andere gemeenten voordeden (zoals bij de Noord-Zuidlijn in Amsterdam of bij het Van Heekplein in Enschede), is het wenselijk om de risicobeheersing van dergelijke projecten optimaal vorm te geven. Onder risicobeheersing verstaan wij de proactieve wijze waarop risico's in projecten worden geïdentificeerd en door de (project)organisatie worden gemanaged, evenals de wijze waarop daarover met betrokkenen wordt gecommuniceerd.

In de praktijk doen zich ten aanzien van het identificeren van risico's steeds twee vragen voor.

- Ten eerste is het belangrijk oog te hebben voor de gevoeligheid in de organisatie en binnen de raad voor wat nu de echte risico's zijn, en
- ten tweede is het belangrijk duidelijkheid te scheppen omtrent de vraag hoe signalen uit de omgeving geïnterpreteerd dienen te worden.

Binnen elk project worden keuzes gemaakt. Deze keuzes leiden tot zogenaamde projectgebonden risico's. Dit heeft naar onze mening twee consequenties.

- Ten eerste is het zaak risicoanalyses steeds opnieuw uit te voeren en actueel te houden.
- Ten tweede is het zaak er rekening mee te houden dat het optreden van bepaalde risico's mogelijk niet of nauwelijks te voorkomen is, omdat ze al in eerdere stadia bewust of onbewust in het project zijn opgenomen.

Het is daarom van belang dat raad en college goede afspraken maken omtrent de wijze waarop met risicosignalering, risicoanalyse en vooral ook met informatievoorziening omtrent risico's wordt omgegaan. De rol van de raad bij complexe projecten lijkt op voorhand zonder meer duidelijk te zijn. Gechargeerd kan gesteld worden, dat de raad in dualistische verhoudingen vooraf en gedurende de uitvoering kaders stelt en achteraf de uitvoering van beleid controleert. In veel gemeenten moeten deze verhoudingen tussen raad en college zich nog nader uitkristalliseren.

Het in dit onderzoek gehanteerde analysekader voor risicomangement is gebaseerd op bestaande methodieken zoals die in verschillende werken zijn vastgelegd, waaronder de Risman-methode. Er is gekeken naar de elementen structuur, cultuur, proces en informatievoorziening. De indeling in ontwikkelfasen is gebaseerd op het INK-model. Dit model gaat steeds uit van vijf fasen, die voor elke norm worden gespecificeerd. Het is belangrijk te realiseren dat het analysekader (normenkader) door ons is ontwikkeld voor dit onderzoek. Het is daarom niet redelijk te veronderstellen dat de gemeente Lelystad al precies zo werkt als in dit kader is weergegeven. Het is om die reden ook niet bedoeld als absoluut beoordelingskader.

Uit de analyse van de casus “De Waag” komt een aantal inzichten naar voren, dat van belang is voor het functioneren van het risicomanagement. Deze bevindingen zijn:

- In algemene zin zijn betrokkenen vanuit de gemeente Lelystad zich bewust van het belang van risicomanagement. Dit blijkt ook uit het feit dat een bewuste keuze is gemaakt om de risico's buiten de deur te plaatsen, door hierover een lumpsumfinancieringsafpraak met de projectontwikkelaar te maken. De gemeente heeft daarna echter niet aantoonbaar voldoende oog gehad voor de restructies.
- De verdeling van verantwoordelijkheden rondom het project De Waag was in algemene zin helder, maar blijkt niet te hebben kunnen voorkomen dat bouwfouten na afloop van het project geconstateerd zijn. Volgens de directie moet de oorzaak hiervan gezocht worden in de slechte relatie tussen bouwheer Fortis, de hoofdaannemer en enkele onderaannemers.
- Het contract dat aan de bouw van de parkeergarage De Waag ten grondslag ligt, is op zich deugdelijk. Het lijkt op sommige punten minder vanuit het belang van de gemeente te zijn opgesteld. Dit had mogelijk voorkomen kunnen worden indien de gemeente het contract zelf had opgesteld of daartoe opdracht had gegeven.
- Tussen college en raad is een impliciete praktijk ontstaan omtrent het uit de projectbegroting halen van onvoorziene kosten, bijvoorbeeld ter afdekking van risico's die in het project worden gelopen.

Op basis van de analyse van de casus renovatie stadhuis komen wij tot de volgende bevindingen:

- Betrokkenen - zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau - zijn zich in algemene zin bewust van het belang van risicomanagement. Risicomanagement is in de praktijk echter vooral iets dat de individuele projectleider zelf vormgeeft. Het is in mindere mate een onderdeel van het projectmanagement, waarmee structureel in analyses wordt voorzien, beheersmaatregelen worden getroffen en deze maatregelen geëvalueerd worden.
- In algemene zin zijn binnen de gemeentelijke organisatie afspraken omtrent de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het project gemaakt.
- Tussen college en raad is een impliciete afspraak gemaakt omtrent het uit de projectbegroting halen van onvoorziene kosten, bijvoorbeeld ter afdekking van risico's die in het project worden gelopen. Als daartoe aanleiding is wordt de raad ook buiten de P&C-cyclus geïnformeerd per brief.
- Het contract, dat wordt gebruikt voor de renovatie van het stadhuis, kan naar onze mening in de toekomst wel eens nadelig voor de gemeente uitvallen. Zo wordt uit de overeenkomst niet duidelijk, wat de verhouding van de partijen tot elkaar is. Hierdoor blijft naar onze mening onduidelijk hoe boetebepalingen, garantiebepalingen en geschilregelingen worden toegepast.

Uit het onderzoek komt naar voren, dat de gemeente Lelystad momenteel niet beschikt over een uniforme methodiek voor het inventariseren, analyseren en beheersen van risico's bij (complexe) projecten. In de afgelopen jaren is binnen de afdeling Project- en Wijkmanagement (PWM) gewerkt aan het standaardiseren van het

projectmanagement. Een methodiek voor risicoanalyse maakt daarvan – getuige dit onderzoek - nog geen deel uit. Als gevolg hiervan bestaan tussen gemeentelijke onderdelen verschillen in de wijze waarop met risicomanagement wordt omgegaan. Dit gebeurt vooral op basis van de individuele projecten, zonder oog voor de integraliteit van het risicomanagement en de onderlinge beïnvloeding van maatregelen. In zoverre is van proactiviteit en uniformiteit in beperkte mate sprake. Bovendien is het gebruik van de gestandaardiseerde werkwijzen van PWM voor andere onderdelen van de gemeente niet verplicht. Het is goed dat binnen de organisatie – op de momenten dat risico's zich voordoen - aandacht bestaat voor het vinden van manieren om met risico's om te gaan. Dit alleen is echter niet voldoende als methodiek voor risicobeheersing, waarmee het de bedoeling is om meer proactief in te spelen op risico's. Voor de goede orde vermelden we, dat de gesprekken met zowel ambtenaren als met bestuurders en raadsleden, geen acute problemen in projecten aan het licht hebben gebracht.

Het weerstandsvermogen is erop gericht risico's te dekken waarmee geen rekening is gehouden binnen de bestaande begroting. Vanuit deze gedachte wordt voorondersteld, dat er een verband is tussen het weerstandsvermogen van de gemeente en de cumulatieve risico's van alle projecten in de gemeente. In dit onderzoek hebben we geen integraal overzicht aangetroffen van de (financiële) risico's die voortvloeien uit de projecten die de gemeente op dit moment uitvoert.

Wij gaan er in algemene zin van uit<sup>1</sup>, dat impliciet een praktijk is ontstaan waarin onvoorziene posten binnen grote projecten niet meer op de begroting worden gezet. Het managen van de risico's in projecten lijkt op deze manier de facto verlegd naar de raad. De raad lijkt zich daarmee door deze afspraak in een (deels) sturende rol in de uitvoering te hebben gemanoeuvreed. Daardoor ontstaat een situatie, waarbij verantwoordelijkheden en rollen niet meer duidelijk zijn belegd en waarbij de raad het college aan de hand van voorafgestelde kaders niet meer kan afrekenen op de beleidsuitvoering<sup>2</sup>. Dit noemen we het probleem van de vele handen.

De rekenkamer concludeert ook dat de afspraken tussen raad en college over de wijze waarop met risico's in grote projecten wordt omgegaan, niet voldoende helder zijn. Een suggestie die met betrekking tot de informatievoorziening aan de raad wordt meegegeven, is dat de raad bij de start van een project een duidelijk kader meegeeft hoe en wanneer het college de raad dient te informeren over voortgang en de risico's in grote projecten.

---

<sup>1</sup> Mede aangezien niet kon worden achterhaald of de portefeuillehouder dan wel het college in deze, ten tijde van de bespreking van de herstructurering van de Larserdreef, door de raad is tegengesproken.

<sup>2</sup> De raad kan het budgetrecht niet meer goed toepassen.

## 3 Conclusies

In dit hoofdstuk zetten we onze conclusies op een rij. We bouwen daarbij voort op de uitkomsten, die in de nota van bevindingen zijn weergegeven ten aanzien van de beide casussen en het risicomanagement in algemene zin. Daaraan voorafgaand plaatsen we een inleidende opmerking.

Risicomanagement van complexe projecten is een onderwerp dat voor veel gemeenten in Nederland een uitdaging vormt. Het instrumentarium waarmee wij in dit onderzoek naar risicobeheersing bij complexe projecten in de gemeente Lelystad hebben gekeken, is door Berenschot ontwikkeld ten behoeve van dit onderzoek. Het betreft dan ook nieuw instrumentarium. Dit onderzoek is daarmee duidelijk een leeronderzoek. Het is niet de bedoeling het verleden te beoordelen met instrumenten en inzichten van nu. Wel liggen hierin lessen voor de toekomst besloten.

Het zou bovendien erg uitzonderlijk zijn wanneer het college (en daarmee de organisatie) van de gemeente Lelystad op alle onderzochte criteria meteen de hoogste fase van het gebruikte model zou weten te scoren. Hieraan gaat namelijk een bewuste bestuurlijke dan wel politieke keuze, om al dan niet een bepaald niveau na te streven, vooraf<sup>3</sup>.

### 3.1 Hoofdboodschap / hoofdconclusies

De hoofdboodschap is dat de gemeente Lelystad zich bewust is van het belang van risicomanagement, echter een consistente en gestandaardiseerde vorm van risicomanagement bij de uitvoering van grote projecten ontbreekt.

Langs de vier aspecten die in het analysekader zijn gehanteerd, trekken we de volgende conclusies:

**Structuur<sup>4</sup>:** Op zichzelf is er bij aanvang en de vormgeving van de onderzochte projecten voldoende oog voor de risico's die kunnen optreden. Er worden over het algemeen afdoende afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheidsverdeling. Deze afspraken blijken in de praktijk bekend te zijn bij alle betrokkenen. In de uitvoering van projecten blijkt waar de verantwoordelijkheden liggen. Indien risico's zich voordoen, wordt in de onderzochte projecten adequaat opgetreden. De verdere inbedding van de risicobeheersing in de organisatie is echter nog nauwelijks ontwikkeld.

**Cultuur:** Uit onze gesprekken komt naar voren, dat er veel goede wil is binnen de organisatie om van gemaakte fouten te leren. In algemene zin is aangegeven, dat projectleiders van elkaar leren in bijvoorbeeld intervisiebijeenkomsten zoals georganiseerd door de afdeling PWM. Deze initiatieven vinden naar onze mening vooral incidenteel plaats en gaan niet over de grenzen van de afdelingen heen. Uit de

<sup>3</sup> Zoals dat ook het geval is bij het INK-model, dat aan de basis ligt van het in dit onderzoek gehanteerde instrumentarium.

<sup>4</sup> In de technische reactie geeft de directie aan dat zij een algemene methode hanteert voor het managen van risico's en daarvan melding maakt in start en fase documenten. Gedurende het onderzoek hebben wij echter het gebruik van een dergelijke methode niet waargenomen.

onderzochte projecten is niet gebleken, dat aandacht voor leren over projecten op een structurele wijze is georganiseerd.

**Proces:** Er is bij betrokkenen kennis van gestructureerde methoden om risicobeheersing vorm te geven. Betrokkenen geven aan zich ook bewust te zijn van het belang van dergelijke methoden. Het is echter in de onderzochte projecten niet aantoonbaar, dat dergelijke methoden worden toegepast.

**Informatie en communicatie:** Uit de gesprekken blijkt, dat betrokkenen zich bewust zijn van het belang van goede informatievoorziening aan de raad omtrent risico's. In de onderzochte projecten is geen inzichtelijke documentatie aangetroffen over de geïdentificeerde risico's in projecten en de wijze waarop deze worden beheerst. De bij de onderzochte projecten direct betrokkenen geven aan voldoende zicht te hebben op de risico's. Zij zijn van mening dat deze voldoende worden beheerst. We hebben geen reden om aan te nemen dat dit niet zo is. Dit inzicht is voor ons en voor andere derden echter niet of nauwelijks transparant.

In de tabel op de volgende pagina geven we onze samenvattende bevindingen ten aanzien van de casuïstiek schematisch weer. Beide casussen geven op hoofdlijnen hetzelfde beeld over de ontwikkelingsfase, waarin de risicobeheersing in grote projecten zich bevindt.

Onderwerpen	Normen	Indicatorvragen	Ontwikkefasen					
			Geen	1	2	3	4	5
Structuur	Het risicomanagement is eenduidig	Zijn verantwoordelijkheden duidelijk belegd?					X	
	Risicomanagement is duidelijk ingebed binnen de organisatie	Heeft risicomanagement een duidelijke positie in het management van complexe projecten en processen? Is er aandacht voor risicobeheersing in de organisatie, ook buiten de complexe projecten en processen?		X				
Cultuur	Er bestaat binnen de organisatie een leercultuur ook tussen projecten en tussen afdelingen om ervaringen uit te wisselen	Worden er structurele momenten georganiseerd waar informatieoverdracht centraal staat (zoals peer review, intervisie, thematische lunches, omgaan met projectevaluaties, lessons learned)?		X				
	Tussen raad en college bestaan heldere afspraken omtrent het omgaan met opgetreden risico's	Is risicomanagement een thema in gesprekken tussen raad en college en hoe wordt daarover gesproken?				X		
	De organisatie heeft een cultuur die integriteit in het delen en inzichtelijk maken van risico's bevordert	Is er specifieke aandacht voor het creëren van een veilige omgeving en wordt deze ook door projectmedewerkers als zodanig ervaren? (Belangrijk hierbij is dat informatie veilig tussen de verschillende organisatielagen, projectleider – ambtelijke opdrachtgever - wethouder wordt gedeeld.)		X				
Proces	Risicomanagement (inventarisatie, analyse, maatregelen, evaluatie) is middels inzichtelijke methoden vormgegeven	Bestaat er een passende methodiek voor risicomanagement die ook wordt toegepast? Wanneer van deze methodiek wordt afgeweken, is dan duidelijk waarom dit gebeurt? Wordt gebruik gemaakt van een applicatie/systeem om risico's te inventariseren en/of vast te leggen en/of te volgen?		X				
	Risicomanagement wordt op een integrale manier benaderd	Beziet de methode voor risicomanagement alle mogelijk risico's (financiële technische, maatschappelijk, politiek-bestuurlijke en juridische risico's)? Wordt actief gezocht naar dwarsverbanden tussen risico's die elkaar nu en in de toekomst kunnen beïnvloeden?		X				
Informatie en communicatie	Alle partijen beschikken over alle informatie die zij voor het management van risico's relevant achten	Welke communicatiemiddelen worden ingezet om transparantie over risico's te bevorderen? (Opinieplein, communiceren van de risico's door bv. risklog op intranet te zetten.)	X					
	De informatievoorziening van college aan raad is inzichtelijk, transparant, actueel, zorgvuldig, inclusief (bevat informatie omtrent risico's in het project die niet onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen), juist en volledig	Is de informatievoorziening van college aan raad is inzichtelijk, transparant, actueel, zorgvuldig, inclusief (bevat informatie omtrent risico's in het project die niet onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen), juist en volledig?		X				



## 3.2 Conclusies van de Rekenkamer

Aanvullend op het voorgaande luiden onze conclusies:

### 1. Onduidelijkheden over afspraken bij budgetoverschrijdingen roepen vragen op over de positie van de raad.

Op diverse momenten in het onderzoek is aangegeven, dat tussen de gemeenteraad en het college een praktijk is ontstaan waarin binnen (project)begrotingen geen post voor onvoorziene kosten meer wordt opgenomen. Het is de bedoeling om de organisatie daarmee te dwingen scherp te begroten.

Deze kwestie is echter gedurende het onderzoek niet helder geworden, omdat door diverse betrokkenen verschillende interpretaties van deze afspraak worden gegeven. Zo wordt door een aantal raadsleden deze afspraak niet herkend. Daarentegen is het ontstaan van de praktijk wel weer terug te vinden in de raadsnotulen. Het is opvallend dat tijdens verschillende gesprekken op ambtelijk niveau deze kwestie noch ontkend, noch bevestigd wordt.

Indien dit een geldende praktijk in Lelystad is om bij grote projecten (met uitzondering van het grondbedrijf) zo te begroten, is hier - mede in het licht van het risicomanagement bij complexe projecten - een aantal kanttekeningen bij te plaatsen. Het college is door deze afspraak verplicht onvoorziene ontwikkelingen bij de raad te melden, om zodoende de raad in de gelegenheid te stellen van zijn budgetrecht gebruik te maken en op de door hem gewenste manier sturend op te treden. Een dergelijke afspraak (c.q. de wens die eraan ten grondslag ligt) kunnen wij ons op zich - vanuit het perspectief van de raad - goed voorstellen.

Gelijktijdig is in dit onderzoek echter gebleken, dat de gemeente nauwelijks proactief risicoanalyses maakt van complexe projecten. Ook is gebleken er geen kans/effectanalyses worden gemaakt en dat ook beheersmaatregelen sporadisch in de plannen terug te vinden zijn. Dit overigens met uitzondering van het grondbedrijf, waar vanzelfsprekend al langer over (vooral financiële) risico's wordt nagedacht. Naar onze mening is de hiervoor genoemde en impliciet ontstane begrotingspraktijk, gecombineerd met de beperkte inzet op risicomanagement bij complexe projecten, een belangrijk risico voor de gemeente.

Het is daarom belangrijk ook omtrent het omgaan met risico's meer veerkracht te organiseren. Wij vragen ons bijvoorbeeld af hoe de risico's in grote projecten terugkomen in het weerstandsvermogen van de gemeente. Vanzelfsprekend hoeft dit niet op korte termijn tot een (financieel) probleem te leiden, maar bewustzijn is nodig omtrent het bestaan van risico's om vervolgens te kunnen beoordelen en te bepalen in welke mate deze acceptabel zijn. Het is zaak hieromtrent de juiste 'checks and balances' in de organisatie en in de relatie tussen raad en college te organiseren.

Tot slot is naar onze mening de vraag gerechtvaardigd of de raad door een dergelijke afspraak in een meer sturende positie is komen te staan. Ons onderzoek levert op dit punt nog geen resultaten op, aangezien nog onduidelijk is hoe de gemaakte afspraak (c.q. de impliciet ontstane praktijk) uiteindelijk uitwerkt.



Wel ligt het naar onze mening voor de hand te veronderstellen, dat de combinatie van de begrotingsafspraken en het gebrek aan proactieve risicobeheersing ertoe leidt, dat de gemeenteraad zijn budgetrecht juist aan inflatie onderhevig maakt. Immers, als het college niet op voorhand alle risico's inzichtelijk maakt (of slechts in beperkte mate) en als tegenslagen in het project leiden tot een hernieuwd gesprek tussen raad en college (c.q. de verantwoordelijk wethouder) over het beschikbare budget, in welke mate kan het bestuur dan nog worden gecontroleerd (c.q. afgerekend op de beleidsuitvoering) door de raad?

## **2. De kaderstellende en controlerende rol van de raad is onvoldoende mate vormgegeven.**

In het verlengde van het voorgaande ligt de constatering dat de raad nauwelijks door het college wordt geïnformeerd over de ontwikkelingen en risico's in lopende grote projecten. Tegelijkertijd is dit uiteraard gekoppeld aan de constatering dat de raad hierbij ook kritisch naar zichzelf moet kijken en wellicht niet voldoende naar de ontwikkelingen en risico's gevraagd heeft.

In andere gemeenten worden bijvoorbeeld nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over risicovolle grote projecten. De gemeente Delft heeft voor de aanpak van het project Spoorzone bijvoorbeeld een traject ingezet dat moet leiden tot het instellen van een aparte raadscommissie waar uitsluitend over dit project, de voortgang en de risico's wordt gesproken. Of de gemeente Rotterdam waar de raad zich al sinds enige jaren integraal laat informeren over alle lopende risicovolle projecten door middel van de Monitor Grote Projecten.

## **3. Men is bewust van het belang van risicomanagement, echter een gestandaardiseerde risicomanagementmethode bij uitvoering complexe projecten ontbreekt.**

Op bestuurlijk en ambtelijk niveau is veel bewustzijn aanwezig ten aanzien van het belang van goed risicomanagement. Dat vertaalt zich in de praktijk vooral in het noteren van de meest evidente risico's en in het reactief omgaan met risico's wanneer deze zich voordoen, zonder dat daarover vooraf afspraken zijn gemaakt. Proactieve risico-inventarisatie, risicoanalyse, het opstellen van beheersmaatregelen en het evalueren van de resultaten van dit cyclische proces hebben tot op heden, voor zover wij hebben kunnen vaststellen, niet plaats bij complexe projecten.

Wij hebben niet kunnen constateren, dat een gestandaardiseerde vorm van risicomanagement bij de uitvoering van grote projecten wordt toegepast. Vanzelfsprekend kunnen we niet verwachten dat de gemeente al (volledig) werkt volgens het in dit onderzoek gebruikte kader. Wel is de veronderstelling gerechtvaardigd dat, met het oog op de vele problemen bij de realisatie van grote projecten in Nederlandse gemeenten die regelmatig de krant halen, het Lelystadse college er goed aan doet om de risicobeheersing van complexe projecten spoedig ter hand te nemen.

#### 4. Het lerend vermogen wordt in de praktijk tot nog toe niet voldoende benut.

Er wordt binnen de gemeente lering getrokken uit projecten uit het verleden. Op basis daarvan worden in nieuwe projecten andere arrangementen ingezet om te voorkomen, dat in het verleden gemaakte fouten zich herhalen. Dat we deze lessen alleen mondeling kunnen vernemen en niet op papier aantreffen, is daarbij een gemiste kans. We vragen ons op basis van de bevindingen in dit onderzoek af, of de organisatie de juiste conclusies heeft verbonden aan eerdere gebeurtenissen en of de juiste lessen zijn geleerd. Wij hebben geen analyse van de geleerde lessen aangetroffen, anders dan ons in gesprekken is verteld. Wij plaatsen daarom twee kanttekeningen bij hetgeen ons als geleerde lessen is verteld.

- a. Het turn-key uitbesteden van parkeergarage De Waag mag dan niet als een succes te boek staan, maar voor ons is het de vraag of dit te wijten is aan het type overeenkomst of dat hier juist een gebrekkig risicomanagement debet aan is. Immers, wanneer de organisatie zich bewust is van de mogelijke risico's die met een turn-key-overeenkomst samengaan, dan kunnen inspanningen worden gericht op het beheersen hiervan. In andere gemeenten - waaronder Enschede - zijn ook reeds ervaringen opgedaan met dergelijke overeenkomsten, die op voorhand niet ongeschikt zijn om complexe projecten te realiseren. Wel vraagt dit van de gemeente dat bewust wordt omgegaan met risico's. In dit geval niet met de risico's in de realisatie, maar juist met de risico's die samengaan met het in een dergelijke contractvorm samenwerken met externe partners. Het is de bedoeling zich vooraf te realiseren dat er conflicten kunnen optreden, zodat daarop in de fase van de contractvorming kan worden ingespeeld.
- b. Daarbij aansluitend is er op voorhand ook niets mis met lumpsumfinancieringen voor complexe projecten, waarbij het risico van een project wordt overgedragen aan de projectontwikkelaar. De voorwaarde hierbij is dat de gemeente de gevolgen hiervan strak monitort. Bovendien is het bewustzijn noodzakelijk dat uiteindelijk risico's toch weer bij de publieke partijen - in dit geval de gemeente Lelystad - terecht zullen komen. Dus ook (of misschien zelfs juist) als een andere partij formeel de risico's draagt, is het als gemeente zaak zowel aan de proactieve als aan de reactieve kant met risicomanagement bezig te zijn.

Tot slot benadrukken wij nogmaals dat een systematische analyse van de geleerde lessen niet is waargenomen in de door ons onderzochte projecten.

#### 5. Positie afdeling Project- en wijkmanagement (PWM) niet eenduidig.

Ons is verder opgevallen, dat de positie van PWM binnen de organisatie niet eenduidig is. Toch blijkt dat binnen PWM wordt gewerkt aan uniforme methodieken voor projectmanagement. In elk geval wordt in startnotities enige aandacht geschonken aan mogelijke risico's. Projecten binnen andere gemeentelijke afdelingen worden niettemin op een geheel eigen wijze uitgevoerd. Het verrast ons dat het college de diversiteit die hierin zichtbaar bestaat, laat voortbestaan. Bovendien is niet duidelijk op basis van welke criteria een project al dan niet tot het werkterrein van PWM kan worden gerekend.

## **6. Contractuele risico's zijn niet te onderschatten.**

Onze analyse van de contracten van de renovatie van het stadhuis laat zien, dat de gemeente (vooral in het contract omtrent de renovatie van het stadhuis) niet alle juridische instrumenten heeft ingezet om risico's contractueel af te dekken. Het ontbreken van bijvoorbeeld garantiebepalingen, boeteclausules en een geschillenregeling kunnen in de toekomst problematisch worden, wanneer de gemeente en de private partijen er niet in goed onderling overleg uitkomen. Het is voor ons onmogelijk (en gaat ook de grenzen van dit onderzoek te boven) zonder meer in te schatten hoe groot deze risico's precies zijn. Het lijkt ons echter raadzaam als de gemeente zich daar de komende tijd nader in verdiept.

## 4 Aanbevelingen

Volgend op onze conclusies willen wij de volgende aanbevelingen formuleren:

### **Aanbeveling 1: Introduceer een gestandaardiseerde methode voor risicomanagement in complexe projecten.**

De raad kan het college opdragen een gestandaardiseerde methode voor risicomanagement in complexe projecten te introduceren. In de eerste plaats is het van belang dat aan de basis het risicomanagement in projecten op orde is. In elk project dat als risicovol wordt aangemerkt, zal op een min of meer gestandaardiseerde wijze het risicomanagement vormgegeven moeten zijn. Alleen op een dergelijke wijze kan er een integraal overzicht ontstaan over de (financiële) risico's waaraan de gemeente is blootgesteld in grote projecten. Een dergelijke methode vormt onderdeel van een projectmanagementmethodiek, die organisatiebreed wordt toegepast. De rekenkamer adviseert om daarbij voort te bouwen op de best practice van het grondbedrijf. Zonder het toepassen van een dergelijke methode is er geen basis om integraal en inzichtelijk over risico's te kunnen rapporteren. Een dergelijke methodiek zal in de praktijk steeds een karakter van 'pas toe' of 'leg uit' blijven hebben.

### **Aanbeveling 2: Maak heldere afspraken over de wijze waarop risico's in projectbegrotingen worden opgenomen.**

De raad kan het college opdragen meer duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop risico's in projectbegrotingen worden meegenomen. Op dit moment is er een aantal verschillende beelden hoe dit zou moeten plaatsvinden. Dit bevordert de transparantie niet. Het beheersen van de risico's in risicovolle projecten is en blijft een taak van het college. Daarom is bij de aanvraag van een projectkrediet op basis van een gedegen risicoanalyse, een inschatting van de (financiële) omvang van het risico nodig. De raad kent het krediet, inclusief de onderbouwde onvoorziene posten toe. Het is aan het college om binnen de beschikbare gestelde ruimte eventueel opgetreden risico's op te vangen. Het is ook aan het college te bepalen of zij de risico's per individueel project wenst af te dekken of integraal voor alle grote projecten. Uitzonderingen hierop kunnen alleen gemaakt worden indien risico's, die op voorhand lastig te beheersen zijn, bijvoorbeeld vanwege een zeer lage kans maar met grote gevolgen, zich daadwerkelijk voordoen.

### **Aanbeveling 3: Maak heldere afspraken met de raad over de informatievoorziening rond de risico's in grote projecten.**

De raad kan met het college - net als in veel andere gemeenten al plaatsvindt - duidelijke afspraken maken over de wijze waarop hij wordt geïnformeerd over risicovolle, grote projecten. Daarbij is het van belang op voorhand te definiëren welke projecten als risicovol zijn aan te merken en welke niet. Daarnaast zal in een

dergelijke afspraak vastgelegd moeten worden langs welk (inzichtelijk) rapportageformat de raad over risicovolle projecten wordt geïnformeerd<sup>5</sup> en op welke momenten het college daarover rapporteert. Voor bijzonder risicovolle projecten kunnen daarnaast aanvullende afspraken worden gemaakt.

**Aanbeveling 4: Maak een organieke eenheid binnen de organisatie verantwoordelijk voor de informatievoorziening over risico's in grote projecten.**

Het college wordt geadviseerd om één organieke eenheid binnen de organisatie verantwoordelijk te maken voor de informatievoorziening over risico's in grote projecten. Om dergelijke afspraken kans van slagen te geven, is het van belang dat op een concernbreed niveau de informatievoorziening over de risico's duidelijk belegd is. Op dit moment heeft de afdeling PWM in de verdere professionalisering van het project(- en risico)management een belangrijke rol te vervullen. Zij stelt daartoe standaarden en formats voor projectmanagement op en wil afspraken maken over de wijze waarop risicomangement in projecten wordt vormgegeven. Het is echter de vraag of het mandaat en de positie van PWM haar ook in staat zal stellen de naleving van deze afspraken daadwerkelijk in de organisatie af te dwingen. Dat is ook minder passend bij haar rol in het verder stimuleren van de professionalisering van het projectmanagement. Het is aan te bevelen nader te onderzoeken, welke eenheid in de organisatie toezicht kan houden op het toepassen van de afspraken rond risicobeheersing en daarmee te waarborgen dat de informatievoorziening richting college en raad over risicovolle projecten tot stand komt. In aansluiting hierop adviseert de rekenkamer de raad om het college te vragen na een bepaalde periode terug te rapporteren hierover.

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld *Monitor Grote Projecten 1<sup>e</sup> kwartaal 2010*, [www.bsd.rotterdam.nl](http://www.bsd.rotterdam.nl).

## 5 Bestuurlijke reactie



De Rekenkamer van Lelystad  
Postbus 91  
8200 AB Lelystad

GEMEENTE LELYSTAD	
ing.	23 NOV. 2010
no.	RKR
b & w - A	koopie aan:
b & w - B	
raad	
etc	
AFDOENING: <input type="checkbox"/> vast	

uw brief van

uw kenmerk



ons kenmerk  
U10-23833

datum

12 november 2010

behandeld door

doorkiesnummer

bijlagen

dossiernummer

M.W.A. van Kersbergen 0320-278931

onderwerp

pr-nummer

Reactie College op rekenkameronderzoek 'Risicobeheersing bij grote projecten'.

Geachte heer Bonhof,

Het college heeft kennis genomen van het Rekenkameronderzoek 'Risicobeheersing bij grote projecten.' Zij heeft hierover de volgende standpunten. Deze standpunten hebben hun eigen ordening en sluiten niet één op één aan bij de conclusies en aanbevelingen omdat deze op verschillende plaatsen van het onderzoek worden getrokken. Binnen deze ordening wordt er naar de subconclusies en aanbevelingen onder hoofdstuk 5 verwezen.

### Verbetering risicomanagement

De projecten die zijn onderzocht: de realisatie parkeergarage de Waag en de verbouwing van het stadhuis, zijn projecten met een langere looptijd en een startdatum die redelijk ver in het verleden ligt. Gedurende de projecten is inmiddels door de directie *het aanvalsplan projectmatig werken* in onze organisatie uitgerold, hetgeen op het gebied van procesmanagement en het systematische beheersen van risico's significante verbeteringen heeft opgeleverd.

We herkennen derhalve de kritiek niet zoals deze is geformuleerd onder subconclusie 1 op bladzijde 35 dat 'de gemeente nauwelijks proactief risicoanalyses maakt van complexe projecten, dat daarvan geen kans-effectanalyses worden gemaakt en dat ook de beheersmaatregelen sporadische in plannen zijn terug te vinden.' Voor tachtig procent van de projecten geldt dat er sprake is van grondexploitatie en dat bijgevolg voor deze projecten altijd op een systematische wijze over risicobeheersing wordt nagedacht.

Voor de overige projecten geldt dat zij zullen participeren in de verbeteringen die het gevolg zijn van de implementatie van *het aanvalsplan projectmatig werken* en de in het begin van dit jaar gestarte doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. Uiteindelijk zal dit leiden tot efficiëntere, betere en goedkopere wijze van uitvoeren van Grote Projecten.

Gemeente Lelystad  
Postbus 91  
8200 AB Lelystad  
T 0320 27 89 11  
F 0320 27 82 45  
www.lelystad.nl  
gemeente@lelystad.nl



In het licht van aanbeveling 1 van het onderzoek is het college bereid te onderzoeken welke elementen van risicobeheersing bij grondexploitatie gebruikt zouden kunnen worden bij andere grote projecten.

In het verlengde hiervan heeft het college een ander beeld bij subconclusie 4 dat door 'de gemeente het belang van lerende vermogen niet voldoende wordt onderkend'. Juist de genoemde voorbeelden zoals het aanvalsplan projectmatig werken en de doorontwikkeling van de organisatie laten zien dat de gemeente dit inzicht wel heeft.

#### **De post onvoorzien**

De reden waarom bij grote projecten de post onvoorzien zo klein mogelijk wordt gehouden, heeft te maken met de wijze waarop een kredietaanvraag aan de raad wordt voorgelegd. De kosten van een project wordt zo scherp mogelijk gecalculeerd met als doel een projectbegroting te presenteren waar alle lucht uit is. Bij een dergelijk scherpe begroting ligt het in de rede van het proces de overschrijdingen aan de raad te melden. Het college beseft echter dat een redelijke post voor onvoorzienbare kosten de voortgang van de uitvoering van een project faciliteert en is bereid hierover de discussie met de raad aan te gaan. In deze discussie kan tevens aan bod komen, in aansluiting op aanbeveling 2 van het onderzoek, of de bestaande afspraken over risico's in projectbegrotingen moeten worden herzien.

#### **Het belang van Lelystad**

In aansluiting daarop onderkent Het college, met de kennis van nu, de observatie die door de Rekenkamer wordt gedaan bij onder andere subconclusie 6, over de contractuele risico's zoals die worden geconstateerd bij parkeergarage de Waag. Bij grote projecten zal de gemeente de overeenkomst laten opstellen door juristen die daarin volkomen redeneren vanuit het belang van de gemeente.

De observatie, geformuleerd onder sub conclusie 6, dat de gemeente niet alle juridische instrumenten zou hebben ingezet bij de renovatie van het stadhuis, neemt het college eveneens als aandachtspunt mee in de verdere vormgeving van de risicobeheersing. Het overnemen van een dergelijke aanbevelingen past ook in het belang dat Lelystad hecht aan de bewuste ontwikkeling van een leercultuur.

#### **De rol van de Raad**

Het college staat open voor de gedachte zoals deze is geformuleerd onder subconclusie 2 over de kaderstellende en de controlerende rol van de raad. Met de in het onderzoek aangehaalde voorbeelden van Delft en Rotterdam over meerjarig risicomangement in het achterhoofd, zal het college het gesprek hierover met de raad aangaan. De raad wordt over de risico's bij grote projecten momenteel geïnformeerd via de planning & controlcyclus, maar ook hier geldt dat in de discussie met de raad deze afspraken opnieuw bekeken kunnen worden.

Over aanbeveling 4 om een organieke eenheid binnen de organisatie verantwoordelijk te maken voor de informatievoorziening over risico's in grote projecten is het mening van het college, dat de doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie Lelystad gevolgen zal hebben voor de ordening van taken over de afdelingen. De vraag over de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening over risico's bij grote projecten en waar deze moet worden belegd, kan pas worden beantwoord na dit traject.

Het college spreekt haar waardering uit voor de onderzoekers en de Rekenkamer en vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben voorzien van het gevraagde commentaar.

Hoogachtend,

college van de gemeente Lelystad

de secretaris,



D.G.C. van der Spek

de burgemeester,



M. Horselenberg



## 6 Nawoord van de Rekenkamer

De rekenkamer Lelystad dankt het college voor zijn bestuurlijke reactie op het rapport 'risicobeheersing grote projecten' en hoopt met dit rapport een goede aanzet te geven voor de verdere ontwikkeling van het risicomangement in de gemeente Lelystad. Wij nemen kennis van de kanttekeningen die het college weergeeft in zijn bestuurlijke reactie. De conclusies en aanbevelingen in het rapport zijn tekstueel op punten bijgesteld naar aanleiding hiervan.

De rekenkamer is verheugd, dat het college in het kader van dit onderzoek zijn waardering uitspreekt voor zowel de onderzoekers als de rekenkamer. De rekenkamer is tevens verheugd dat het college zich – getuige de bestuurlijke reactie - in algemene zin herkent in de resultaten van het onderzoek. De rekenkamer vindt het positief, dat het college de aanbevelingen ten dele expliciet overneemt en hier ook enkele concrete acties aan wil verbinden. Het beeld dat het college schetst van de nadere uitwerking van het vervolgtraject kan naar mening van de rekenkamer op punten enigszins concreter. Op enkele inhoudelijke opmerkingen van het college gaat de rekenkamer hieronder nader in.

Het college zegt niet te herkennen, dat in de gemeente Lelystad nauwelijks proactief risicoanalyses worden gemaakt van complexe projecten, dat daarvan geen kans/effectanalyses worden gemaakt en dat ook de beheersmaatregelen sporadisch in de plannen terug te vinden zijn. Het college stelt zich op het standpunt dat voor tachtig procent van de projecten geldt, dat er sprake is van grondexploitatie. Het college geeft aan, dat de risicobeheersing van grondexploitatieprojecten altijd op een systematische wijze wordt benaderd. De rekenkamer benadrukt in dit kader graag, dat de door het college geciteerde kanttekening van de rekenkamer met name gaat over de twintig procent van de projecten die niet zijn gerelateerd aan de grondexploitatie<sup>6</sup>.

Het college vervolgt zijn betoog door de opmerking, dat voor de niet aan het grondbedrijf gelieerde projecten het "aanvalsplan projectmatig werken" door de directie is geïmplementeerd. In paragraaf 2.3. (Risicomangement in het algemeen) van de nota van bevindingen, wordt door de onderzoekers ingegaan op deze opmerking. Daarin wordt geconstateerd, dat de implementatie van projectmatig werken in de gemeente Lelystad ter hand is genomen door de afdeling Project- en Wijkmanagement. Aan de andere kant wordt in deze paragraaf tevens aangegeven, dat er in deze vorm van projectmatig werken geen standaard methodiek voor risicomangement is opgenomen. Daarnaast wordt geconstateerd in paragraaf 2.4. (Een nadere analyse van startdocumenten) van de nota van bevindingen dat uit een groot aantal startdocumenten<sup>7</sup> blijkt, dat er vrij weinig aandacht wordt besteed aan risicomangement. Deze startdocumenten zijn recenter dan de twee bestudeerde casussen. De rekenkamer kan zodoende niet uit eigen waarneming bevestigen, dat het aanvalsplan projectmatig werken en / of de doorontwikkeling van de organisatie

<sup>6</sup> Citaat uit de tekst onder conclusie 1: "Dit overigens met uitzondering van het grondbedrijf waar vanzelfsprekend al langer over (vooral financiële) risico's wordt nagedacht".

<sup>7</sup> Start-/voortgangsdokument Provinciepark, 20 februari 2009; Gemeente Lelystad, Plan van aanpak: ontwikkeling Lelystad airport en omgeving, definitief, versie 1.4, september 2007; Gemeente Lelystad, Startdocument Batavia Stad fase 3, oktober 2009; Gemeente Lelystad, Startdocument Boulevard Batavia Stad, november 2009; Gemeente Lelystad, Start-/voortgangsdokument Drijvend Wonen, 16 maart 2009.



inderdaad het genoemde effect hebben gesorteerd op de risicobeheersing. De rekenkamer hecht er overigens aan te benadrukken, dat in dit onderzoek geen waardeoordelen worden gegeven over de wijze waarop de gemeente haar projectmanagement heeft vormgegeven. Dit onderzoek richt zich alleen op de wijze waarop risico's in projecten worden geïdentificeerd en door de (project)organisatie worden gemanaged, evenals hoe daarover met betrokkenen wordt gecommuniceerd.

Tot slot: de geconstateerde verschillen van opvatting tussen het college en de rekenkamer naar aanleiding van dit rapport, bieden naar mening van de rekenkamer een uitstekende aanleiding voor een inhoudelijke discussie over het onderwerp tussen college en raad. De rekenkamer is uiteraard te allen tijde bereid om een actieve bijdrage te leveren aan een dergelijke discussie, alsmede dit rapport nader toe te lichten aan uw raad.

De rekenkamer van Lelystad,

J.Bonhof, voorzitter.

**DEEL 2**

**NOTA VAN BEVINDINGEN**



# **Risicobeheersing bij grote projecten**

Een onderzoek voor de Rekenkamer van de gemeente Lelystad

**Drs. H. Spanninga**  
**Drs. M. Schulz**  
**Drs. R. Bakker**

*22 november 2010*

## Inhoud

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1	Achtergrond.....	1
1.2	Doelstelling en afbakening.....	2
1.3	Vraagstelling en methodiek.....	2
1.4	Leeswijzer.....	3
<b>2.</b>	<b>Theoretisch kader</b> .....	<b>4</b>
2.1	Risicomanagement.....	4
2.2	Een analysekader.....	7
2.3	Risicomanagement in het algemeen.....	9
2.4	Een nadere analyse van startdocumenten.....	10
2.5	Weerstandsvermogen en het probleem van de vele handen.....	11
2.6	Informatievoorziening aan de raad.....	12
<b>3.</b>	<b>Casusanalyse: realisatie parkeergarage De Waag</b> .....	<b>14</b>
3.1	Inleiding.....	14
3.2	Projectorganisatie en risicomanagement.....	14
3.3	Contractuele risico's.....	15
3.4	Nadere analyse risicomanagement.....	17
3.5	Onze bevindingen.....	21
<b>4.</b>	<b>Casusanalyse: renovatie stadhuis</b> .....	<b>22</b>
4.1	Inleiding.....	22
4.2	Projectorganisatie en risicomanagement.....	23
4.3	Contractuele risico's.....	24
4.4	Nadere analyse risicomanagement.....	24
4.5	Onze bevindingen.....	29

## Bijlagen

1. Analysekader.
2. Bestudeerde documenten.
3. Gesprekspartners.
4. Onderzoeksopzet risicobeheersing.

## 1. Inleiding

### 1.1 Achtergrond

De gemeente Lelystad kent nogal wat grote complexe projecten, zoals de ontwikkeling van het gebied rond de Bataviahaven of de renovatie van het stadhuis. Dergelijke grote projecten brengen veel risico's met zich mee. Of het nu gaat om de museumparkgarage in Rotterdam, Omniworld in Almere, het Van Heekplein in Enschede of de Noord-Zuidlijn in Amsterdam, telkens weer gaat het om projecten die naar hun aard en omvang groot en complex zijn. Veel projecten verlopen goed, maar bij een aantal gaat het mis. Kosten lopen uit de hand, plannings worden niet gehaald, burgers komen in opstand, er doen zich technisch ingewikkelde kwesties voor of allianties vallen uiteen. Voor deze projecten bestaat veel aandacht. Het politieke afbreukrisico is groot en welhaast vanzelfsprekend proberen gemeenteraden overal in Nederland meer grip op dergelijke complexe projecten te krijgen.

Juist om te voorkomen dat zich gebeurtenissen voordoen zoals die zich momenteel in sommige andere gemeenten voordoen (zoals bij de Noord-Zuidlijn in Amsterdam) of voor hebben gedaan (zoals bij het Van Heekplein in Enschede) is het wenselijk om de risicobeheersing van dergelijke projecten optimaal vorm te geven. Lelystad is zeker niet de enige gemeente waar kwesties spelen rondom het omgaan met de risico's van complexe projecten. Ook in andere gemeenten wordt actief gewerkt aan het vroeger identificeren en beter beheersbaar maken van risico's. Gemeenten kiezen daarvoor verschillende oplossingen.

Zo heeft de gemeente Enschede besloten tot het gemeentebreed inzetten van een uniform kader voor projectmanagement, wordt er momenteel een uniforme methodiek voor risicomanagement geïntroduceerd en zijn gestandaardiseerde werkwijzen ontwikkeld om zo veel als mogelijk te bewerkstelligen dat projectleiders op dezelfde manier met risico's omgaan.

De gemeente Delft heeft voor de aanpak van het project Spoorzone (het onder de grond brengen van het station en het bovengronds ontwikkelen van het vrijgekomen gebied op maaiveldniveau) een traject ingezet dat moet leiden tot het instellen van een aparte raadscommissie waar uitsluitend over dit project, de voortgang en de risico's wordt gesproken.

De gemeente Den Haag laat op haar beurt momenteel onderzoek doen naar de passende wijze om de verbouwing en samenvoeging van de Spuittheaters te organiseren. Daarbij is nadrukkelijk aandacht voor de beheersing van risico's, zowel in de realisatie van het project zelf als in de wijze waarop de gemeente zich organiseert.

Misschien is het in dit perspectief onvermijdelijk dat de Rekenkamer van de gemeente Lelystad juist op dit moment onderzoek laat doen naar de huidige stand van zaken van de risicobeheersing bij grote projecten.

## 1.2 Doelstelling en afbakening

De doelstellingen van dit onderzoek zijn door de rekenkamer van de gemeente Lelystad als volgt geformuleerd:

1. Inzicht verkrijgen in de werking en effectiviteit van het huidige beheerssysteem waarmee de gemeente Lelystad bij grote projecten risico's in kaart brengt en beheerst en;
2. Inzicht verkrijgen in de ambities omtrent genoemd beheerssysteem;
3. Inzicht verkrijgen in wat hiervan geleerd kan worden met het oog op lopende en toekomstige projecten.

## 1.3 Vraagstelling en methodiek

De centrale onderzoeksvraag in het onderzoek luidt als volgt:

**Wat is de kwaliteit van de risicobeheersing bij grote projecten in de gemeente Lelystad en welke verbeteringen zijn hierin gewenst?**

Deze vraag is onderzocht door te bezien hoe risicomanagement bij grote projecten in de gemeente Lelystad in algemene zin is vormgegeven en door te bepalen hoe in twee concrete casussen het risicomanagement is uitgevoerd. We zetten hierna kort de gevolgde methodiek uiteen.

### Opstellen analysekader

Op basis van beschikbare modellen en methoden voor risicomanagement hebben wij een kader opgesteld dat inzichtelijk maakt hoe risicomanagement vormgegeven kan zijn. Daarbij hebben we bijvoorbeeld gelet op de integraliteit van risicomanagement, op het definiëren van beheersmaatregelen en op het maken van afspraken voor gevallen waarin zich onverwacht toch risico's voordoen die niet waren voorzien. Dit kader brengt niet de risico's van individuele projecten in beeld, maar schept een inzicht in de wijze waarop tot identificatie en omgang met risico's wordt gekomen. Het kader is opgenomen in de bijlagen van dit onderzoek.

### Documentenanalyse en verkennende gespreksronde

We zijn het onderzoek zelf vervolgens begonnen door eerst de beschikbare, meer algemene documentatie omtrent het management van risico's bij complexe projecten in de gemeente Lelystad te bestuderen. We hebben daarbij steeds gevraagd om stukken die laten zien hoe de gemeente (in algemene zin) omgaat met het management van risico's. Om de algemene indrukken die voortkomen uit het beschikbare materiaal verder te verdiepen, hebben we bovendien een verkennende gespreksronde gevoerd met personen binnen de gemeente die het (risico)management van complexe projecten van binnenuit kennen. Ook hebben we startnotities van verschillende projecten bekeken om zo een eerste indruk van de praktijk te verkrijgen.

## Casusonderzoek

Om de algemene bevindingen vervolgens te verdiepen, hebben we twee casussen onderzocht: de realisatie van parkeergarage De Waag en de verbouwing van het stadhuis. Beide casussen zijn door de begeleidingscommissie van de Rekenkamer geselecteerd. Aangezien we slechts twee casussen hebben onderzocht, is het lastig vanuit dit onderzoek oordelende uitspraken te doen over het risicomanagement van alle projecten in de gemeente. De combinatie van het onderzoek naar de algemene aanpak van risicomanagement, en het casusonderzoek biedt echter wel leermomenten voor de toekomstige vormgeving van het risicomanagement in de gemeente Lelystad.

In het kader van het casusonderzoek hebben wij de gemeentelijke organisatie verzocht ons te voorzien van documenten die de risico's van de betreffende projecten inzichtelijk maken. Ook hebben wij met de projectleiders en ambtelijk opdrachtgevers van deze projecten van gedachten gewisseld omtrent het risicomanagement van deze projecten. Na het vastleggen van onze eerste bevindingen met betrekking tot de realisatie van parkeergarage De Waag en de renovatie van het stadhuis, hebben wij de casusbeschrijvingen voorgelegd aan de betrokken projectleiders en de ambtelijke opdrachtgevers.

## Rondetafelbijeenkomst raadsleden

Een belangrijk element in de beheersing van risico's is de informatievoorziening over deze risico's aan de raad op basis waarvan hij zijn kaderstellende rol en controlerende rol ten aanzien van grote projecten kan vervullen. Teneinde dit perspectief te verkennen, hebben we door middel van een enquête alle fractievoorzitters benaderd. Daarnaast is het thema risicomanagement in projecten in een rondetafelbijeenkomst met een aantal raadsleden besproken. In de enquête en de rondetafelbijeenkomst is besproken in hoeverre risicobeheersing van grote projecten een thema is en op welke wijze de informatievoorziening richting de raad is vormgegeven en in hoeverre deze aansluit bij de behoefte van de raad.

## 1.4 Leeswijzer

In dit rapport doen we verslag van het hiervoor beschreven onderzoek. We volgen daarbij vrij nauwkeurig de chronologie van de uitgevoerde onderzoeksstappen. In hoofdstuk 2 gaan we in op de wijze waarop de gemeente organisatiebreed vorm heeft gegeven aan risicomanagement. We bespreken kort het onderzoekskader en zetten uiteen welke inzichten uit de gevoerde gesprekken en de analyse van de startnotities van projecten naar voren zijn gekomen. In de daarop volgende twee hoofdstukken bespreken we de beide casussen. Eerst gaan we in op parkeergarage De Waag. Dit project gaat ook chronologisch (in de tijd bezien) vooraf aan de verbouwing van het stadhuis. In het volgende hoofdstuk bespreken we de verbouwing van het stadhuis. Beide casussen analyseren we aan de hand van het opgestelde kader. We komen tot slot in het laatste hoofdstuk tot onze conclusies en aanbevelingen omtrent de risicobeheersing bij grote projecten in Lelystad.

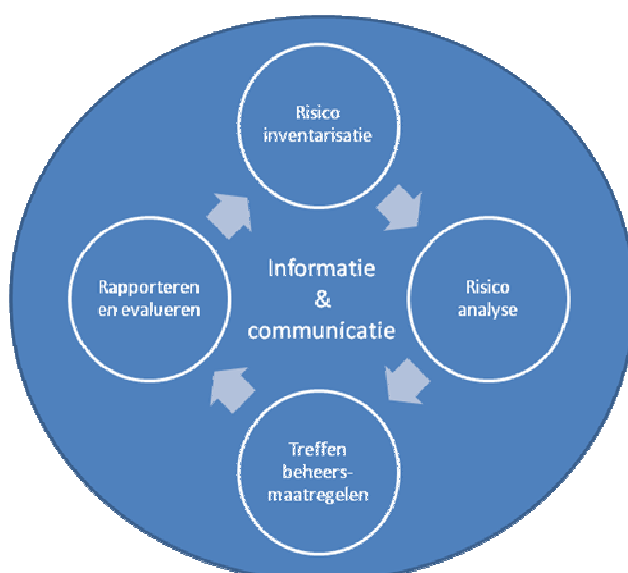


## 2. Theoretisch kader

### 2.1 Risicomanagement

#### Risico-inventarisatie en -analyse

Het realiseren van grote complexe projecten gaat gepaard met het nemen van risico's. Dit is onvermijdelijk. Het voorliggende onderzoek richt zich op de wijze waarop de gemeente Lelystad met deze risico's omgaat. Daaronder verstaan wij de proactieve<sup>8</sup> wijze waarop risico's in projecten worden geïdentificeerd en door de (project)organisatie worden gemanaged, evenals hoe daarover met betrokkenen wordt gecommuniceerd. In onderstaande figuur is deze visie weergegeven.



**Figuur 1: Risicobeheersingscyclus**

Het is daarbij goed risicomanagement te onderscheiden van projectmanagement in zijn algemene zin. Daar waar projectmanagement zich richt op het realiseren van een resultaat binnen voorafgestelde kaders van geld, tijd en kwaliteit, richt risicomanagement zich juist op het beheersen van de gevolgen als door onverwachte gebeurtenissen deze kaders worden overschreden. Wij hechten er dan ook belang aan te benadrukken dat wij in dit onderzoek geen uitspraken doen over de wijze waarop de gemeente haar projectmanagement heeft vormgegeven.

<sup>8</sup> Anticiperende.

Wij onderscheiden in dat verband in elk geval vijf soorten risico's, te weten:

- technische risico's;
- financiële risico's;
- maatschappelijke risico's;
- politiek-bestuurlijke risico's;
- juridische risico's.

Daarbij is de manier waarop verbindingen tussen deze risico's worden gemaakt van belang. Immers, risico's hebben zelden het karakter van slechts één van de hiervoor genoemde categorieën.

In de praktijk doen zich ten aanzien van het identificeren van risico's steeds twee vragen voor. Ten eerste is het belangrijk oog te hebben voor de gevoeligheid in de organisatie en binnen de raad voor wat nu de echte risico's zijn en ten tweede is het belangrijk duidelijkheid te scheppen omtrent de vraag hoe signalen uit de omgeving geïnterpreteerd dienen te worden. Om van dit laatste een voorbeeld te geven. Onlangs nog kwamen wij in een opdracht voor een gemeente het volgende tegen: de ambtelijk verantwoordelijken hadden een onderdeel van een bouwproject aanbesteed aan de partij die de economisch meest gunstige aanbieding deed. Deze partij bleek een miljoen euro goedkoper te hebben geoffreerd dan de concurrenten (wat gezien de opdrachtsom een aanzienlijk verschil was). Toen bij aanvang van de opdracht de opdrachtnemer om een voorschot vroeg, waren de ambtelijk verantwoordelijken door de combinatie van beide signalen gealarmeerd. Zij hebben laten onderzoeken of de betreffende partij een mogelijk faillissement te wachten stond. Dit vermoeden bleek gerechtvaardigd, waarna strakke afspraken omtrent de uitvoering en betaling van de opdracht zijn gemaakt tussen de gemeente en de opdrachtnemer.

Het voorgaande voorbeeld betreft een signaal dat evengoed ook anders geïnterpreteerd had kunnen worden met alle mogelijke gevolgen van dien. En juist op dit punt doen zich vragen omtrent informatievoorziening voor. Meldt de wethouder een dergelijk voorval aan de raad, hoe doet hij dat, op welk moment doet hij dat en hoe brengt hij die boodschap? En daarbij aansluitend, wat kan de raad vervolgens met deze informatie beginnen en hoe en waarop kan en wil de raad sturen? En zelfs dan zullen zich in de praktijk risico's blijven manifesteren en zullen zich onverwachte gebeurtenissen blijven voordoen, alleen al omdat sommige risico's pas zichtbaar worden door veranderingen in omgevingscondities.

Binnen elk project worden keuzes gemaakt. Deze keuzes leiden tot risico's, zogenaamde projectgebonden risico's. Dit heeft naar onze mening twee consequenties. Ten eerste is het zaak risicoanalyses steeds opnieuw uit te voeren en actueel te houden. Ook voor die onderdelen in de omgeving van het project die niet direct tot het project zelf gerekend worden, is dit belangrijk. Ten tweede is het zaak er rekening mee te houden dat het optreden van bepaalde risico's mogelijk al niet of nauwelijks meer te voorkomen is, omdat ze al in eerdere stadia bewust of onbewust in het project zijn opgenomen. Hiertoe is het dan ook zaak tussen raad en college goede afspraken te maken omtrent de wijze waarop met risicosignalering, risicoanalyse en vooral ook informatievoorziening omtrent risico's wordt omgegaan.

## Informatie en communicatie

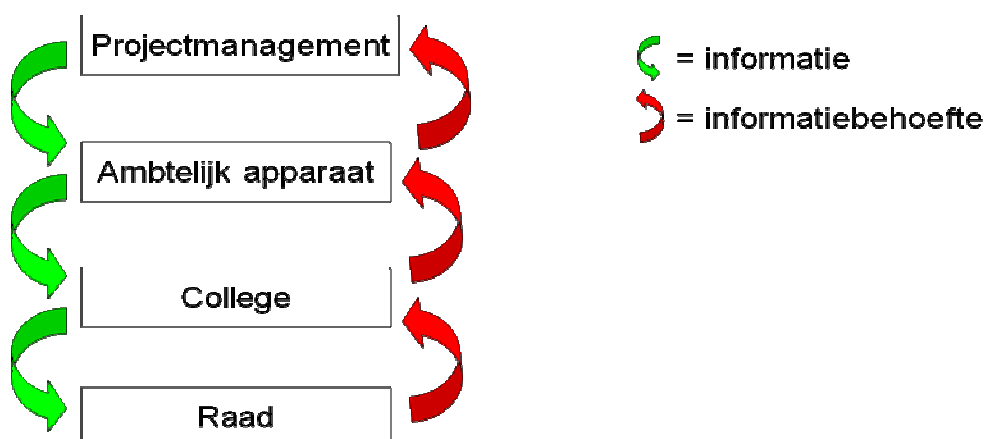
De rol van de raad bij complexe projecten lijkt op voorhand zonder meer duidelijk te zijn. Ietwat kort door de bocht geformuleerd, zou gesteld kunnen worden dat in dualistische verhoudingen de raad vooraf kaders stelt en gedurende de uitvoering en achteraf de uitvoering van beleid controleert. In veel gemeenten moeten deze verhoudingen tussen raad en college zich nog nader uitkristalliseren. Dat leidt in de praktijk ook tot spanningen. Immers, op welke momenten zijn kaders aan de orde en hoe kan tussentijdse sturing plaatsvinden als kaders eenmaal zijn gesteld?

Hier speelt informatievoorziening van het college aan de raad een belangrijke rol. In eerder onderzoek dat wij naar dergelijke kwesties hebben gedaan, onder andere in Enschede, zijn we tot de conclusie gekomen dat zich hier tussen raad en college een spel van grenzen voordoet.

Er zijn twee verdere kwesties ten aanzien van de rol van de raad die we hier kort aanstippen. Ten eerste leert de ervaring dat het ook voor gemeenteraden van belang is zich rekenschap te geven van de gevolgen die hun besluiten hebben. Niet elk besluit, ook al is het nog zo een democratisch gelegitimeerde beslissing, heeft voor de gemeente en voor het project de meest wenselijke effecten. Het behoeft nauwelijks toelichting dat juist gemeenteraden die in een later stadium willen terugkomen op eerder gemaakte afspraken en eerder gestelde kaders zich de mogelijke gevolgen (en ook mogelijke nieuwe risico's) van deze heroverweging moeten realiseren.

Ten tweede is het van belang rekening te houden met wat wij hier de 'kolom van aansturing' zullen noemen. Immers, de raad stuurt zelf niet direct de projectorganisatie. De raad stelt kaders voor het college bij de uitvoering. In de 'kolom van aansturing' geeft het college vervolgens invulling aan deze kaders door de ambtelijke organisatie met de uitvoering ervan te belasten. De ambtelijke organisatie op haar beurt maakt gerichte afspraken met en stelt eisen aan het ontwikkelingsbedrijf dat op zijn beurt overigens ook weer afspraken maakt met de bouwbedrijven die worden gecontracteerd. Sturing van de raad op een project heeft dus altijd plaats op een 'getrapte' manier.

De 'kolom van aansturing' staat weergegeven in de onderstaande figuur:



Figuur 2: Informatie en informatiebehoefte

## 2.2 Een analysekader

### Opbouw kader en toepassing

Dit analysekader voor risicomanagement is gebaseerd op bestaande methodieken, waaronder de Rismanmethode zoals die in verschillende werken zijn neergelegd<sup>9</sup>. Aan de hand van vier onderwerpen – met bijbehorende normen en indicatoren – geeft het kader een overzicht van risicomanagement in het algemeen. Dit algemene kader gebruiken we om inzichtelijk te maken hoe risicomanagement in Lelystad plaatsvindt. Daarbij letten we allereerst op de wijze waarop risicomanagement in de gemeente in algemene zin is ingebed. Daarna bezien we de wijze waarop risicomanagement vorm krijgt in concrete projecten. Het kader hebben we uitsluitend toegepast op de concrete casussen, maar wel als leidraad gebruikt bij het opstellen van ons algemene beeld van risicomanagement bij complexe projecten in de gemeente.

Het is belangrijk te realiseren dat dit kader door ons is ingebracht en dat het onzinnig is te veronderstellen dat de gemeente al precies zo werkt als in dit kader is weergegeven. Het is om die reden ook niet bedoeld als absoluut beoordelingskader. Het is veel meer een kader dat aangeeft in welke ontwikkelfase de gemeente zich grofweg bevindt ten aanzien van een aantal kwesties die bij het management van risico's van belang mogen worden geacht. De toepassing ervan is daarom ook altijd een kwestie van 'pas toe' of 'leg uit'. Het kan immers soms en in concrete situaties ook heel nuttig zijn om het juist anders te regelen dan in het kader wordt aangegeven. De motivatie hiervoor geeft dan echter blijk van een bewuste afweging.

### Onderwerpen in het kader

Op basis van beschikbare literatuur<sup>2</sup> en de gebruiken die we kennen uit andere gemeenten onderscheiden we vier onderwerpen die voor het risicomanagement van belang kunnen worden geacht.

- Ten eerste de structuur. Hieronder verstaan we de wijze waarop risicomanagement is vormgegeven. Het gaat dan onder andere om de verankering en de eenduidigheid van de gebruikte systematiek.
- Ten tweede benoemen we de cultuur. Daaronder verstaan we de wijze waarop binnen de organisatie met risico's en met risicomanagement wordt omgegaan. Het maakt nogal uit of er steeds op afrekenen dan wel op leren wordt gekoerst.
- Ten derde is ook het proces relevant. Hierbij gaat het dan vooral om de wijze waarop de facto analyses plaatshebben, om het methodisch karakter van risicomanagement en om de integraliteit en samenhang en de discipline die daarin wordt opgebracht.

<sup>9</sup>Zie bijvoorbeeld de volgende bijdragen: N. Boer en E. Beekman, *Risicoanalyses: Theorie en praktijk voor professionals in het publieke domein*, Sdu Uitgevers, 2008 en D. van Well-Stam, F. Lindenaar, S. van Kinderen, B. van den Bunt, *Risicomanagement voor projecten: de Risman-methode toegepast*, Spectrum, 2003.

- Tot slot benoemen we hier de informatievoorziening (tussen project en college en tussen college en raad) en de projectcommunicatie. Beide hangen met elkaar samen en dienen naar onze mening dan ook gezamenlijk te worden beschouwd. Hierbij gaat het om de manier waarop informatievoorziening wordt vormgegeven en vooral om de manier waarop met belangrijke dilemma's wordt omgegaan.

## Normen en indicatorvragen in het kader

Voor elk onderwerp is een aantal normen benoemd, dat als standaard gebruikt kan worden. Zo is waar het om het proces gaat goed risicomanagement integraal vormgegeven. Tegen deze normen kunnen we de feitelijke praktijk in Lelystad afzetten. Daarbij geldt overigens steeds een praktijk – zoals reeds is opgemerkt – van 'pas toe' of 'leg uit'<sup>10</sup>. Er kunnen soms ook hele goede redenen zijn om theoretische modellen vooral niet te volgen. Bij elke norm is steeds een aantal indicatorvragen opgesteld. Deze vragen geven ons inzicht in de praktijken in Lelystad en maken het mogelijk te bepalen in welke mate de gemeente 'scoort' ten aanzien van deze norm.

## Ontwikkelfasen

Tot slot onderscheiden we verschillende ontwikkelfasen. Immers, er zijn gradaties van antwoorden op de indicatorvragen mogelijk. De fasen laten een ontwikkelpad zien dat de gemeente Lelystad kan volgen om op elk van de normen in de toekomst optimaal te scoren. De indeling van ontwikkelfasen is gebaseerd op het reeds lang gebruikte INK-model en gaat steeds uit van vijf fasen, die voor elke norm worden gespecificeerd<sup>11</sup>. In algemene zin zijn de vijf onderscheiden fasen als volgt:

1. Betrokkenen zijn zich bewust van het belang dat in algemene zin uitgaat van deze norm.
2. Betrokkenen hebben afspraken gemaakt omtrent de omgang met deze norm en deze afspraken ook op papier vastgelegd.
3. Betrokkenen handelen in de praktijk ook in overeenstemming met de afspraken en verantwoorden zich wanneer zij er bewust van afwijken.
4. Betrokkenen betrekken ook externe partijen en partners bij het maken van de betreffende afspraken en stemmen de toepassing ervan ook met hen af.
5. Betrokkenen herijken de afspraken regelmatig, zodat sprake is van een lerende organisatie.

---

<sup>10</sup> Dit principe is gebaseerd op het voldoen aan de normen, dus het toepassen ervan of uitleggen waarom er niet aan voldaan kan worden.

<sup>11</sup> Vergelijk bijvoorbeeld met: K. Ahaus en F. Diepman, *Balanced Scorecard & INK-managementmodel*, Kluwer, 2005 en D. Dorr en J. Zuidema, *Werken met het INK-model*, Kluwer, 2002.

## 2.3 Risicomanagement in het algemeen

Binnen de gemeentelijke organisatie is veel bewustzijn aanwezig ten aanzien van het belang van het management van risico's. Onze gesprekspartners op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau onderkennen dat het zaak is risico's zo veel als mogelijk te beheersen. In hun dagelijkse werk en in de projecten waarbij zij betrokken zijn, besteden zij daaraan ook regelmatig aandacht.

Uit de ons aangeleverde documenten en uit de gesprekken die we hebben gevoerd, komt naar voren dat de gemeente Lelystad momenteel niet beschikt over een uniforme methodiek voor het inventariseren, analyseren en beheersen van risico's bij (complexe) projecten.

In de afgelopen jaren is binnen de afdeling Project- en Wijkmanagement (PWM) gewerkt aan het standaardiseren van het projectmanagement. Een methodiek voor risicoanalyse maakt daarvan (nog) geen deel uit. Uit onze gesprekken komt naar voren dat dit onderzoek als mogelijk startpunt zou kunnen dienen om risicomanagement meer structureel op te pakken.

Als gevolg hiervan geven projectleiders steeds op hun eigen wijze invulling aan risicomanagement. Daarbij valt op dat bijna al onze gesprekspartners aangeven vooral bezig te zijn met de wijze waarop met risico's die zich voordoen, wordt omgegaan: reactief, wanneer kwesties zich voordoen. Dit wil niet zeggen dat binnen de gemeentelijke organisatie helemaal niet vooruit wordt gekeken of dat projectleiders zich niet afvragen welke kwesties op hen afkomen. In tegendeel, projectleiders (c.q. projectmedewerkers) denken zeer wel na over de vraag welke risicovolle kwesties zich in een project mogelijk gaan voordoen. Dit gebeurt echter, zo is onze constatering op basis van de gesprekken, vooral op basis van de individuele projecten en zonder oog voor de integraliteit van het risicomanagement en de onderlinge beïnvloeding van maatregelen. In zoverre is van proactiviteit en uniformiteit naar onze mening nog in beperkte mate sprake.

Bovendien is het gebruik van de gestandaardiseerde werkwijzen van PWM voor andere onderdelen van de gemeente niet verplicht. Daardoor bestaan tussen gemeentelijke onderdelen verschillen in de wijze waarop met risicomanagement wordt omgegaan. Of beter gezegd, het laat afdelingen en projectleiders op andere afdelingen de mogelijkheid risicomanagement op hun eigen wijze ter hand te nemen. Het is dan ook de vraag of PWM de partij in de organisatie is die moet toezien op het naleven van de afspraken die rond projectmanagement en risicomanagement zijn gemaakt. Dit verhoudt zich minder goed tot de (stimulerende en enthousiasmerende) rol van PWM bij de verdere professionalisering van projectmanagement in de organisatie. Er is echter geen andere eenheid binnen de organisatie die toeziet op de naleving van de eenmaal door PWM gemaakte afspraken. Uit onze gesprekken komt verder naar voren dat projectleiders die werken bij PWM de noodzaak zien tot het delen van ervaringen en kennis.

In bijvoorbeeld intervisiebijeenkomsten<sup>12</sup> delen zij inzichten en ervaringen die in projecten zijn opgedaan. Naast formele archivering van stukken is dit naar onze mening een

<sup>12</sup> Intervisie is een vorm van collegiale ondersteuning, waarbij men in een kleine groep "gelijken" ván en mét elkaar leert.

belangrijk instrument om een gezamenlijke kennisbasis te onderhouden en gezamenlijk de kwaliteit van (project-) en risicomanagement te vergroten.

Voor de goede orde vermelden we hier dat onze gesprekken met zowel ambtenaren als ook met bestuurders en raadsleden geen acute problemen in projecten aan het licht hebben gebracht. Vanwege de gekozen insteek van het onderzoek waren onze activiteiten daarop ook niet gericht. Bijna alle gesprekspartners zijn het erover eens dat het momenteel op zich goed gaat met de projecten in Lelystad. Wij zijn van mening dat het goed is dat binnen de organisatie aandacht bestaat voor het vinden van manieren om met risico's om te gaan op momenten dat ze zich voordoen. Wij zijn echter gelijktijdig van mening dat dit alleen niet voldoende is als methodiek voor risicobeheersing. Dat vraagt ook een meer proactieve rol.

## 2.4 Een nadere analyse van startdocumenten

Het hiervoor geschetste beeld dat laat zien dat op projectniveau over risico's wordt nagedacht, en dit wordt ook bevestigd wanneer we een blik werpen op de startnotities van verschillende projecten, die ons vanuit de gemeentelijke organisatie ter beschikking zijn gesteld<sup>13</sup>. In deze notities zijn duidelijke paragrafen opgenomen waarin wordt ingegaan op de risico's die aan het betreffende project zijn verbonden. In enkele van de bestudeerde notities worden vervolgens ook maatregelen gedefinieerd ter beheersing van of in sommige gevallen voor de omgang met risico's. Onze observatie is dat dit, gezien het type risico dat wordt benoemd (zoals weerstand bij burgers, toenemende parkeerdruk of voorziene vertragingen als gevolg van de projectomvang) en de wijze waarop ze worden beschreven, niet de resultante is van proactieve inventarisatie noch van gedegen structurele analyse.

Deze bevindingen onderstrepen nogmaals het bewustzijn van medewerkers waar het gaat om het belang van risicomanagement. Er bestaat wel degelijk aandacht voor, al is die aandacht naar onze mening vooral ad hoc, incidenteel en reactief van aard. Risicobeheersing is echter niet het resultaat van degelijke, uniforme analyse. We noemen hier een paar toch vrij willekeurige voorbeelden, aangezien wij ons op beperkte documentatie hebben moeten baseren als gevolg van het ontbreken van uitgebreide documentatie omtrent risicobeheersing.

Zo noemt het door ons bestudeerde start-/voortgangsdokument van Provinciepark op pagina 3 in totaal drie risico's of aandachtspunten die wij hierna letterlijk weergeven: (1) 'Het project kan door zijn omvang tijdvertragend zijn', (2) 'de mogelijkheden tot afzet van het project in de markt is gezien het volume onzeker' en (3) 'de samenwerking met vier partijen is een risico in het geval één van deze partijen zou afhaken'. Deze drie risico's zijn in het document niet verder toegelicht of uitgewerkt dan dat wij ze hier nu weergeven. Als voorbeeld noemen we hier ook nog het startdocument voor Batavia Stad fase 3 (pagina 5). Daarin worden vier risico's benoemd en wordt van elk risico een maatregel benoemd om dit risico zo veel als mogelijk te beheersen. We geven het betreffende schema met risico's

<sup>13</sup> Onze inzichten zijn alhier gebaseerd op: Gemeente Lelystad, *Start-/voortgangsdokument Provinciepark*, 20 februari 2009; Gemeente Lelystad, *Plan van aanpak: ontwikkeling Lelystad airport en omgeving*, definitief, versie 1.4, september 2007; Gemeente Lelystad, *Startdocument Batavia Stad fase 3*, oktober 2009; Gemeente Lelystad, *Startdocument Boulevard Batavia Stad*, november 2009; Gemeente Lelystad, *Start-/voortgangsdokument Drijvend Wonen*, 16 maart 2009.



en maatregelen hieronder letterlijk weer. De informatie omtrent risicobeheersing die wij hier aantreffen, is naar onze mening summier.

Risico	Actie
Vertraging door zienswijzen/bezwaar/beroep van derden.	Vroegtijdig in overleg met betreffende derden om fase 3 te onderbouwen.
Extra kosten voor bouwrijp maken doordat Stable wil realiseren buiten de eerder afgesproken begrenzing.	Stable erop wijzen dat de kosten voor hun rekening zijn.
Toenemende parkeerdruk en kosten parkeren.	Extra parkeerbehoefte bepalen en afspraken over kosten maken als onlosmakelijk onderdeel van bestemmingsplan en overeenkomst.
Stable gaat fase 3 in deelfases realiseren. Omgeving kan daardoor niet definitief ingericht worden.	Kosten van tijdelijke inrichting voor rekening van Stable.

## 2.5 Weerstandsvermogen en het probleem van de vele handen

Tijdens onze gesprekken werd geregeld verwezen naar de paragraaf weerstandsvermogen zoals opgenomen in de programmabegroting<sup>14</sup>. Immers, het weerstandsvermogen van de organisatie wordt bepaald door het verschil tussen de reserves en de voorzieningen en de risico's waaraan de organisatie is blootgesteld. Het weerstandsvermogen is erop gericht risico's te dekken waarmee binnen de bestaande begroting geen rekening is gehouden. Vanuit deze gedachte ligt het voor de hand te vooronderstellen dat er een verband is tussen het weerstandsvermogen van de gemeente en de cumulatieve risico's van alle projecten in de gemeente. In ons onderzoek hebben we geen integraal overzicht aangetroffen van de (financiële) risico's die voortvloeien uit de projecten die de gemeente op dit moment uitvoert.

In diverse gesprekken met medewerkers van de organisatie kwam naar voren dat de administratie niet is ingericht om de informatievoorziening rond projecten te faciliteren. Zo bleek het niet mogelijk op eenvoudige wijze een overzicht te verkrijgen van de totale jaarlijkse uitgaven aan projecten.

In dit verband is ook de impliciet gegroeide praktijk tussen raad en college interessant, omtrent de wijze waarop het college begroot. In de bespreking van de overschrijding met betrekking tot de Larserdreef<sup>15</sup> geeft wethouder Fackeldey helder aan waar het in deze omgaat. 'Wat we gezegd hebben is: we calculeren strak. Dat betekent dat we niet alvast voor eventuele risico's ruimten opnemen in posten onvoorzien of wat daarop lijkt. We nemen die ruimte niet op en we dwingen de organisatie daarin scherp te zeilen en scherp te opereren. Maar dat betekent wel dat we onszelf ook de verplichting opleggen als zich toch onvoorzien zaken of een van de risico's die benoemd zijn, voordoen, dat we daarvoor terug naar de raad zullen moeten.'

In diverse gesprekken is deze impliciete afspraak over de informatievoorziening rond risico's in projecten ter sprake gekomen. In sommige gesprekken werd deze afspraak onderkend als een algemeen geldende beleidslijn en in andere gevallen werd deze niet

<sup>14</sup> Gemeente Lelystad, *Programmabegroting 2010-2013, Lelystad*, 16 oktober 2009, p. 122.

<sup>15</sup> Raadsnotulen: N 847 - 27 oktober 2009.



herkend.<sup>16</sup> Wij kunnen daarmee niet overzien in welke mate deze wijze van begroten ook in andere projecten de regel is en welke algemene geldigheid deze afspraak kent. Wij gaan er in algemene zin van uit (ook aangezien wij niet hebben kunnen bevinden dat de heer Fackeldey of het college in deze door de raad is tegengesproken) dat er vanuit het impliciete een praktijk is ontstaan waarin onvoorziene posten niet meer op de begroting worden gezet.

Naar onze mening zijn er principiële bezwaren tegen een dergelijke afspraak aan te voeren. Het managen van de risico's in projecten lijkt de facto verlegd naar de raad. Immers, er is geen prikkel meer om budgetten voor onvoorziene kosten efficiënt in te zetten, bij elke overschrijding zal de organisatie volgens deze afspraak terug naar de raad moeten.

De raad lijkt zich daarmee door deze afspraak in een (deels) sturende rol in de uitvoering te hebben gemanoeuvreed. Daardoor ontstaat een probleem van de vele handen (waarin verantwoordelijkheden en rollen niet meer duidelijk zijn belegd), waarbij de raad het college niet meer kan afrekenen op de beleidsuitvoering aan de hand van voorafgestelde kaders (het budgetrecht niet meer goed kan toepassen). Immers, die kaders zijn dan flexibel geworden, doordat het budget bij onverwachte gebeurtenissen eventueel kan worden aangepast.

## 2.6 Informatievoorziening aan de raad

Uit de rondetafelbijeenkomst met een aantal raadsleden en de aan hen gezonden enquête blijkt dat risico's in grote projecten voor de geënquêteerde raadsleden op zichzelf een thema is. Immers, risico's in grote projecten hebben veelal politieke consequenties, al was het alleen vanuit budgettaire redenen. Daarbij is de kanttekening te plaatsen dat het om aanzienlijke risico's dient te gaan.

In de enquête en de rondetafelbijeenkomst kwam echter ook naar voren dat men buiten de jaarrekening of de jaarbegroting, nauwelijks door het college is geïnformeerd over de risico's in lopende grote projecten. Ook werd naar voren gebracht dat deze informatie dan nogal summier is. Tegelijkertijd werd gesteld dat de raad hierbij ook kritisch naar zichzelf moet kijken en wellicht niet voldoende naar de ontwikkelingen en risico's heeft gevraagd. Zeker als het bijvoorbeeld gaat om de renovatie van het stadhuis, waarmee een substantieel bedrag is gemoeid, kan de raad zich kritischer opstellen.

De geënquêteerde raadsleden stellen dan ook dat de kaderstellende en controlerende rol bij grotere projecten nog niet in voldoende mate is vormgegeven. Een suggestie die wordt meegegeven, is dat de raad bij de start van een project een duidelijk kader meegeeft hoe en wanneer het college de raad dient te informeren over voortgang en de risico's in grote projecten.

---

<sup>16</sup> Ondermeer in de technische reactie van de directie op de voorliggende rapportage, 24 augustus 2010, Hierin zegt de directie: "de (krediet)aanvraag wordt scherp gecalculeerd, maar omvat wel een bij het project en de daaraan verbonden risico's post "onvoorzien". Is er een relatief gunstige aanbesteding geweest, dan wordt daarna ook direct het surplus afgeraamd en start de uitvoering vervolgens met een normale omvang van "onvoorzien".

In het rondetafelgesprek kwam verder naar voren dat de afspraak over het niet meer opnemen van posten voor onvoorziene kosten in projecten door de aanwezige raadsleden niet werd herkend. De conclusie dringt zich dan ook op dat de afspraken tussen raad en college over de wijze waarop met risico's in grote projecten wordt omgegaan, niet voldoende helder zijn.

## 3. Casusanalyse: realisatie parkeergarage De Waag

### 3.1 Inleiding

'De Waag' is een nieuwbouwproject en omvat de realisatie van een parkeergarage in het centrum van Lelystad. In maart 2008 is de bouw van start gegaan. De garage is inmiddels opgeleverd, in gebruik genomen en wordt uitgebaat door de gemeente, ondersteund door een externe partij. Door de gemeente is bij de oplevering een aantal bouwfouten geconstateerd. Zo is de brandmeldinginstallatie gecorrodeerd, zijn antislipvloeren in het trappenhuis verkeerd aangebracht, wordt regenwater onvoldoende afgevoerd waardoor het op de vloer blijft staan en zijn vloerverwarmingen in schuine hellingen (ter voorkoming van opvriezen) te diep in de vloer aangelegd waardoor ze niet goed functioneren. Sommige gesprekspartners gaven aan dat dit in tegenstelling tot de verwachtingen was en werd de algemene tevredenheid omtrent de gerealiseerde parkeergarage als matig beleefd. Op dit moment is over de meeste opleverpunten overeenstemming bereikt en zijn deze punten hersteld. Dat geldt tevens wat de opdrachten voor meer- en minderwerk betreft. Verwacht wordt dat binnenkort ook de laatste opleverpunten zijn hersteld. In zijn totaliteit is de garage gerealiseerd binnen het daarvoor beschikbaar gestelde krediet. De eindafrekening wordt nu opgesteld.

### 3.2 Projectorganisatie en risicomanagement

#### 3.2.1. Projectorganisatie

In 2001 heeft de gemeente een partij geselecteerd om gezamenlijk de Ontwikkel Maatschappij Stadshart op te richten voor de grondexploitatie van het stadshart en voor de gunning van een aantal vastgoedontwikkelingen. Er is toen gekozen voor William House, dat later is overgenomen door Fortis Vastgoedontwikkeling. Oorspronkelijk zou OMS de ontwikkeling van de parkeervoorzieningen en de parkeerexploitatie voor haar rekening nemen. In 2003 is afgesproken dat de gemeente verantwoordelijk blijft voor de parkeerexploitatie en de bouw van de parkeergarage. Aangezien het complex bouwkundig sterk met elkaar verbonden is, wordt ten behoeve van de feitelijke bouw de conclusie getrokken dat één partij de bouw moet aansturen. Dat is Fortis geworden. Fortis heeft de bouw van de parkeergarage Europees aanbesteed en een contract met de gemeente gesloten dat verplicht tot het turn-key opleveren van de parkeergarage. De parkeergarage maakt onderdeel uit van het wisselplein. Het wisselplein bestaat uit vijf bouwblokken die niet van elkaar te scheiden zijn. Fortis heeft 73% van de ontwikkeling en de realisatie (woningen en winkels) voor haar rekening genomen, de gemeente 27% (parkeergarage). De extra onvoorziene kosten van de exploitatie, bijvoorbeeld energiekosten, worden volgens de verdeelsleutel 73%-27% verdeeld.

Door deze turn-key-afspraken, op basis van programma's van eisen en bestekken, heeft de gemeente blijkens onze gesprekken geen invloed meer gehad op de manier waarop er

werd gebouwd. Een medewerker van de gemeente was aanwezig bij de bouw om te sturen en te waarschuwen tijdens de bouwwerkzaamheden.

Dit heeft het optreden van bouwfouten niet kunnen voorkomen. Een belangrijk leerpunt van het project Waaggarage, zo komt uit de gesprekken naar voren, is dat bij het aangaan van een turn-key-overeenkomst met een externe partij de gemeente geen invloed meer heeft op de bouw van het project. De ontwikkeling van de tweede Waaggarage wordt daarom door de gemeente zelf uitgevoerd.

### 3.2.2. Risicomanagement

De gemeente heeft van begin af aan geen risico willen lopen bij het bouwen van de parkeergarage en heeft daarom naast de turn-key-afspraken ook een lumpsumafspraken gemaakt. Deze keuze heeft de gemeente gemaakt omdat zij bij de bouw vanuit een minderheidspositie zelf onvoldoende zou kunnen sturen. De gemeente kocht met deze afspraken (turn-key en lumpsum) al haar directe risico's af en daarmee was Fortis Vastgoedontwikkeling aansprakelijk voor de risico's van de bouw.

Gesprekspartners geven aan dat de gemeente er met deze afspraken van uitging dat zij geen enkel risico meer zou lopen. Restrisico's zijn binnen de gemeente niet geanalyseerd en geïnventariseerd noch bewaakt, zo begrijpen wij uit de gesprekken die we hebben gevoerd. De laatste termijnbetaling is door de gemeente nog niet uitgevoerd om de kosten van de bouwfouten te corrigeren.

Uit de gesprekken blijkt ook dat er in de begroting van het project geen post 'onvoorzien' is opgenomen. Door een afspraak tussen de gemeenteraad en het college zal bij elke overschrijding van het budget tekst en uitleg gegeven worden aan de gemeenteraad door het college zodat opnieuw over het budget kan worden gesproken. Tot op heden lijkt het erop, zo geeft een van onze gesprekspartners aan, dat het project binnen het beschikbaar gestelde budget kan worden afgehandeld.

## 3.3 Contractuele risico's

Zoals eerder beschreven, is de realisatie van de parkeergarage door middel van turn-key uitgevoerd. De juridische analyse richt zich op de overeenkomst en onderliggende stukken die de juridische basis vormden voor de bouw van de parkeergarage.

Ten behoeve van de realisatie van de parkeervoorzieningen is tussen de gemeente Lelystad en William House, later overgenomen door Fortis Vastgoedontwikkeling, een overeenkomst gesloten. Lelystad komt hierin met William House overeen dat William House, op basis van het tussen partijen overeen te komen bestek, zorg zal dragen voor de realisatie van de parkeervoorzieningen. Dit heeft geleid tot een in opdracht van William House, door advocatenkantoor Houthoff Buruma, opgestelde overeenkomst met de titel 'overeenkomst inzake parkeervoorzieningen Wisselplein Stadshart Lelystad'.

Na analyse van deze overeenkomst komen wij tot de conclusie dat het een juridisch deugdelijke overeenkomst betreft. In het kader van risicomanagement bevelen wij echter aan een overeenkomst als deze, waarmee vele miljoenen euro's zijn gemoeid, door eigen juristen/advocaten op te laten stellen, die geheel en al het belang van de gemeente

vertegenwoordigen en de overeenkomst schrijven vanuit wat juridisch het beste is voor de gemeente. Deze overeenkomst heeft Houthoff Buruma opgesteld in opdracht van William House, wat tot gevolg heeft, dat ook al is het een juridisch deugdelijk construct, de overeenkomst is geschreven vanuit het belang van William House. Lelystad heeft de overeenkomst wel laten toetsen door haar eigen juristen/advocaten die tot de conclusie zijn gekomen dat er geen bezwaren tegen zijn. Onder meer daaruit volgend zijn over de conceptovereenkomst ten aanzien van de bepalingen die zien op aansprakelijkheden, garanties etc. geen onderhandelingen gevolgd die hebben geleid tot een aangepaste tekst van de overeenkomst. Desondanks is het naar onze mening wenselijk dat de gemeente in zulke gevallen de overeenkomst zelf opstelt of zelf opdracht geeft om deze op te stellen. Een aantal bepalingen uit de overeenkomst zouden in dat geval mogelijk scherper geformuleerd zijn. Deze bepalingen zien met name op de verhouding tussen William House en de gemeente (en de aannemer).

Een voorbeeld hiervan zijn de bepalingen in artikel 10. Artikel 10 regelt een aantal zaken die betrekking heeft op de oplevering. Artikel 10.5 bepaalt dat *'de tussen William House en Gemeente geldende algemene onderhoudstermijn gelijk is aan de in de aannemingsovereenkomst vermelde termijn. Indien in het bestek voor bepaalde werken/onderdelen een langere onderhoudstermijn van toepassing is, gelden voor die werken/onderdelen de termijnen vermeld in het bestek.'* Deze bepaling biedt ruimte voor interpretatieverschillen. Wat wordt bijvoorbeeld onder algemene onderhoudstermijn verstaan? Wat is de in de aannemingsovereenkomst vermelde termijn? Overigens worden in de aannemingsovereenkomst geen termijnen genoemd. En verder, hoe kan van de termijnen in de aannemingsovereenkomst in het bestek worden afgeweken als die overeenkomst al is aangegaan? En om welke reden dient te worden verwezen naar een overeenkomst (de aannemingsovereenkomst) waarbij de gemeente geen partij is.

Een ander voorbeeld is artikel 11, waar in artikel 11.2 en 11.3 wordt gesproken over garanties. In 11.2 is helder vastgelegd dat onder meer ten behoeve van de gemeente door aannemers garantieverklaringen afgelegd zullen worden. Uit 11.3 valt echter impliciet op te maken dat het de wens van partijen is dat eventuele aanspraken van de gemeente op de aannemers gedurende een jaar via William House zullen lopen. Een ander voorbeeld is artikel 7.1, dat ziet op bestekwijzigingen. Dit artikel legt vast dat William House eenzijdig het bestek kan wijzigen indien (1) de wijziging redelijkerwijs uit technisch oogpunt noodzakelijk is, (2) de wijziging de kwaliteit - daaronder begrepen de duurzaamheid van het project - niet vermindert; (3) de wijziging geen gevolgen van constructieve aard heeft, (4) de wijziging niet het architectonisch aanzicht van het (desbetreffende gedeelte van het) project regelt.

Indien het wenselijk is dat William House een dergelijke bevoegdheid heeft, laat de bewoording van deze bepaling veel ruimte voor interpretatie. Wanneer is een wijziging in het bestek nu bijvoorbeeld wel of niet technisch noodzakelijk of wijzigt die het architectonisch aanzicht van het project niet? Kortom, een aantal zaken wordt door de formulering in het midden gelaten, waardoor niet te allen tijde duidelijk is welke partij waartoe is gehouden en er ruimte wordt gelaten voor interpretatieverschillen.

## 3.4 Nadere analyse risicomanagement

Aan de hand van vier onderwerpen uit het kader risicobeheersing (structuur, cultuur, proces, informatie en communicatie) wordt hierna een beschrijving gegeven van het risicomanagement bij parkeergarage De Waag. In de volgende tabellen wordt in de derde kolom door middel van dikgedrukte letters aangegeven in welke ontwikkelfase de gemeente zich bevindt. In de bijlage is een toelichting op het onderzoekskader opgenomen.

### Structuur

Normen	Indicatorvragen	Ontwikkelfasen
Het risico-management is eenduidig	Zijn verantwoordelijkheden duidelijk belegd?	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>Men is zich bewust van het belang van een goede verdeling van verantwoordelijkheden.</b></li> <li><b>Verantwoordelijkheden zijn op papier beschreven.</b></li> <li><b>Verantwoordelijkheden worden ook als zodanig door betrokkenen beleefd en toegepast.</b></li> <li><b>Verdeling verantwoordelijkheden wordt in overleg met externen gemaakt en gedeeld.</b></li> <li>Er heeft regelmatig herijking plaats van afspraken omtrent de verdeling van verantwoordelijkheden.</li> </ol>

**Ontwikkelfase 4:** Voor aanvang van de bouw is er een contract met de projectontwikkelaar afgesloten. In dit contract staat vermeld wie er verantwoordelijk is voor oplevering van de parkeergarage en betaling van de termijnbedragen en wie de risico's van de bouw dragen. De verantwoordelijkheden zijn duidelijk belegd en worden ook als zodanig nageleefd.

Normen	Indicatorvragen	Ontwikkelfasen
Risicomanagement is duidelijk ingebed binnen de organisatie	<p>Heeft risicomanagement een duidelijke positie in het management van complexe projecten en processen?</p> <p>Is er aandacht voor risicobeheersing in de organisatie, ook buiten de complexe projecten en processen?</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>Men is zich bewust van het belang van een duidelijke inbedding van risicomanagement.</b></li> <li>Het belang van risicomanagement en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan, is op papier beschreven.</li> <li>Dit belang en deze handelswijze worden door betrokkenen ook als zodanig beleefd en toegepast.</li> <li>Hierover heeft regelmatig afstemming plaats met partijen van buiten, met partners.</li> <li>Er heeft regelmatig een herijking plaats van de gemaakte afspraken omtrent de positie van risicomanagement.</li> </ol>

**Ontwikkelfase 1:** Uit de verschillende gesprekken blijkt dat betrokkenen zich bewust zijn van het belang van risicomanagement en daar ook bewust mee bezig zijn. In de documenten die ons zijn aangeleverd, is niet terug te vinden hoe er binnen dit project met risicomanagement is omgegaan.

## Cultuur

Normen	Indicatorvragen	Ontwikkelfasen
Er bestaat binnen de organisatie een leercultuur ook tussen projecten en tussen afdelingen om ervaringen uit te wisselen	Worden er structurele momenten georganiseerd waar informatie-overdracht centraal staat (zoals peer review, intervisie, thematische lunches, omgaan met projectevaluaties, lessons learned)?	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>Men is zich bewust van het belang van een leercultuur.</b></li> <li>Er is een procedure of werkwijze op papier uitgewerkt die laat zien hoe met leren (wat meer is dan archief houden) wordt omgegaan.</li> <li>Betrokkenen handelen steeds ook in overeenstemming met deze procedure.</li> <li>Ook partners en externe partijen worden in het leerproces betrokken.</li> <li>De afspraken worden regelmatig herijkt om van de praktijk te leren.</li> </ol>

**Ontwikkelfase 1:** Uit verschillende gesprekken blijkt dat betrokkenen graag van elkaar willen leren en dat er incidenteel ook evaluaties worden rondgestuurd. In de documenten die ons zijn aangeleverd, is niet terug te vinden hoe er binnen dit project met leren wordt omgegaan. Wel moet opgemerkt worden dat er een aantal lessen is getrokken uit dit project die door de projectleider bij de ontwikkeling van het stadhuis zijn toegepast.

Normen	Indicatorvragen	Ontwikkelfasen
Tussen raad en college bestaan heldere afspraken omtrent het omgaan met opgetreden risico's	Is risicomanagement een thema in gesprekken tussen raad en college en hoe wordt daarover gesproken?	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>Men is zich bewust van het belang van heldere afspraken tussen raad en college omtrent de omgang met risico's.</b></li> <li><b>Er zijn schriftelijke afspraken gemaakt tussen raad en college omtrent de omgang met risico's.</b></li> <li>Raad en college handelen steeds ook in overeenstemming met de gemaakte afspraken.</li> <li>Externen en partners worden betrokken bij of in elk geval geïnformeerd over de wijze waarop raad en college in hun onderlinge verhoudingen met risico's omgaan.</li> <li>Raad en college herijken deze afspraken regelmatig om zo van hun ervaringen te leren</li> </ol>

**Ontwikkelfase 2:** Uit de gesprekken blijkt dat er afspraken gemaakt zijn tussen de raad en het college. Deze afspraken gaan niet direct over risico's, maar over het scherper begroten van projecten. Deze afspraken zijn weliswaar niet meer projectspecifiek gemaakt, maar zijn in algemene zin wel aan het papier toevertrouwd.

Normen	Indicatorvragen	Ontwikkelfasen
De organisatie heeft een cultuur die integriteit in het delen en inzichtelijk maken van risico's bevordert	Is er specifieke aandacht voor het creëren van een veilige omgeving en wordt deze ook door project-medewerkers als zodanig ervaren? (Belangrijk hierbij is dat informatie veilig tussen de verschillende organisatie-lagen, projectleider – ambtelijke opdrachtgever - wethouder wordt gedeeld.)	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Verantwoordelijken binnen de organisatie zijn zich bewust van het belang van een cultuur die integriteit bevordert.</b></li> <li>Er zijn afspraken en 'checks and balances' ontwikkeld om deze cultuur te ontwikkelen en in stand te houden. Deze afspraken zijn op papier gezet.</li> <li>Betrokkenen handelen steeds ook in overeenstemming met de afspraken.</li> <li>Partners en externen worden betrokken bij het ontwikkelen van een dergelijke cultuur.</li> <li>De afspraken worden regelmatig herijkt om zo te leren van de praktijk.</li> </ol>

**Ontwikkelfase 1:** Uit de gesprekken blijkt dat men een cultuur waarbij risico's inzichtelijk gemaakt en gedeeld worden, nastreeft. In de projectdocumenten die ons zijn aangeleverd, is deze intentie niet terug te vinden.

## Proces

Normen	Indicatorvragen	Ontwikkelfasen
Risicomanagement (inventarisatie, analyse, maatregelen, evaluatie) is middels inzichtelijke methoden vormgegeven	Bestaat er een passende methodiek voor risicomanagement die ook wordt toegepast? Wanneer van deze methodiek wordt afgeweken, is dan duidelijk waarom dit gebeurt? Wordt gebruik gemaakt van een applicatie/systeem om risico's te inventariseren en/of vast te leggen en/of te volgen?	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Men is zich bewust van het belang van door middel van inzichtelijke methoden weergegeven risico's en beheersingsmaatregelen.</b></li> <li>Er bestaan afspraken omtrent de wijze waarop risicomanagement wordt toegepast.</li> <li>De methoden worden steeds in de praktijk toegepast in overeenstemming met de gemaakte afspraken.</li> <li>Partners en externe belanghebbenden worden betrokken bij de ontwikkeling van methodieken.</li> <li>De methoden worden regelmatig herijkt om te leren van de praktijk.</li> </ol>

**Ontwikkelfase 1:** Uit de gesprekken blijkt dat men zich bewust is van het belang van het gebruik van een inzichtelijke methode om risico's in kaart te brengen. In de documenten die ons zijn aangeleverd, is niet terug te vinden hoe risicomanagement binnen dit project is toegepast.



Normen	Indicatorvragen	Ontwikkelfasen
Risico-management wordt op een integrale manier benaderd	Beziet de methode voor risicomanagement alle mogelijk risico's (financiële technische, maatschappelijk, politiek-bestuurlijke en juridische risico's)? Wordt actief gezocht naar dwarsverbanden tussen risico's die elkaar nu en in de toekomst kunnen beïnvloeden?	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Men is zich bewust van het belang van integraal risicomanagement.</b></li> <li>Er zijn schriftelijke afspraken gemaakt over wat integraal risicomanagement inhoudt en er bestaat een uitwerking van op papier.</li> <li>Betrokkenen werken steeds ook integraal en gaan in de praktijk op zoek naar dwarsverbanden tussen (soorten) risico's.</li> <li>Partners en externe belanghebbenden worden betrokken in integraal risicomanagement.</li> <li>Procedures en afspraken worden regelmatig herijkt om zo van het verleden te leren.</li> </ol>

**Ontwikkelfase 1:** Uit de gesprekken blijkt dat betrokkenen zich bewust zijn van het belang van een integrale manier van risicomanagement. In de documenten die ons zijn aangeleverd, is niet terug te vinden hoe het integraal managen van risico's binnen dit project is vormgegeven.

## Informatie en communicatie

Normen	Indicatorvragen	Ontwikkelfasen
Alle partijen beschikken over alle informatie die zij voor het management van risico's relevant achten	Welke communicatiemiddelen worden ingezet om transparantie over risico's te bevorderen? (Opinieplein, communiceren van de risico's door bv. risklog op intranet te zetten)	<ol style="list-style-type: none"> <li>Men is zich bewust van het belang van informatievoorziening omtrent risico's.</li> <li>Er zijn duidelijke en schriftelijke afspraken gemaakt omtrent de inzet van communicatiemiddelen en het verspreiden van informatie.</li> <li>In de praktijk wordt in overeenstemming met deze afspraken gehandeld.</li> <li>Het bepalen van communicatiemethoden en informatievoorziening gebeurt in overleg met partners en externe belanghebbenden.</li> <li>Methoden en procedures worden regelmatig herijkt om zo van de praktijk te leren.</li> </ol>

**Geen toekenning ontwikkelfase:** Uit de gesprekken is niet gebleken dat betrokkenen zich bewust zijn van het belang van communicatie met andere partijen omtrent risico's. Dit blijkt ook niet uit de aangeleverde documenten over dit project. Vanzelfsprekend is dit een gevoelig onderwerp en juist daarom is het belangrijk steeds een bewuste afweging te maken van de wijze waarop met communicatie van risico's wordt omgegaan.

Normen	Indicatorvragen	Ontwikkelfasen
De informatievoorziening van college aan raad is inzichtelijk, transparant, actueel, zorgvuldig, inclusief (bevat informatie omtrent risico's in het project die niet onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen), juist en volledig	Is de informatievoorziening van college aan raad inzichtelijk, transparant, actueel, zorgvuldig, inclusief (bevat informatie omtrent risico's in het project die niet onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen), juist en volledig?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Men is zich bewust van het belang van goede informatievoorziening.</b></li> <li>2. Er bestaat een informatievoorzieningsprotocol dat voor dit project nader is gespecificeerd en/of uitgewerkt.</li> <li>3. In de praktijk wordt steeds gehandeld in overeenstemming met het protocol en bij bewuste afwijking daarvan wordt hieromtrent verantwoording afgelegd.</li> <li>4. Afspraken omtrent informatievoorziening worden afgestemd met partners en externe belanghebbenden (voor zover mogelijk).</li> <li>5. Afspraken worden regelmatig herijkt om zo van de praktijk te kunnen leren.</li> </ol>

**Ontwikkelfase 1:** Uit de gesprekken blijkt dat betrokkenen zich bewust zijn van het belang van goede informatievoorziening aan (bijvoorbeeld) de raad. In de ons aangeleverde documenten over dit project is niet terug te vinden dat er aparte, projectspecifieke afspraken over de informatievoorziening van college aan raad zijn gemaakt. Hier gelden dus alle gebruikelijke afspraken.

## 3.5 Onze bevindingen

Uit de analyse van deze casus komt een aantal inzichten naar voren dat naar onze mening betekenisvol is voor het functioneren van risicomanagement. Wij komen tot de volgende bevindingen:

- In algemene zin zijn gemeentelijk betrokkenen zich bewust van het belang van risicomanagement. Dit blijkt ook uit het feit dat een bewuste keuze is gemaakt om de risico's buiten de deur te plaatsen door hierover een lumpsumfinancieringsafpraak met de projectontwikkelaar te maken. De gemeente heeft daarna echter niet aantoonbaar voldoende oog gehad voor de restrisico's.
- De verdeling van verantwoordelijkheden rondom het project was in algemene zin helder, maar blijkt niet te hebben kunnen voorkomen dat bouwfouten na afloop van het project geconstateerd zijn. Volgens de directie moet de oorzaak hiervan gezocht worden in de slechte relatie tussen Fortis als bouwheer, de hoofdaannemer en enkele onderaannemers.
- Het contract dat aan de bouw van de parkeergarage ten grondslag ligt, is op zich deugdelijk. Het lijkt op sommige punten minder vanuit het belang van de gemeente te zijn opgesteld. Dit had mogelijk voorkomen kunnen worden indien de gemeente het zelf had opgesteld of daartoe opdracht had gegeven.
- Tussen college en raad is een impliciete praktijk ontstaan omtrent het uit de projectbegroting halen van onvoorzien kosten bijvoorbeeld ter afdekking van risico's die in het project worden gelopen.

## 4. Casusanalyse: renovatie stadhuis

### 4.1 Inleiding

Op 29 juni 2009 zijn de meeste medewerkers van de gemeente Lelystad verhuisd vanuit het stadhuis naar hun nieuwe, tijdelijke onderkomen in het gebouw De Waterwijzer. Het stadhuis wordt gedurende anderhalf jaar uitgebreid verbouwd en daarbij ook aangepast aan de milieu- en energie-eisen van deze tijd. Wanneer het project volgens planning verloopt, zullen de medewerkers medio mei 2011 weer aan het werk kunnen in het stadhuis.

Aan de verbouwing van het stadhuis liggen drie ontwikkelingen ten grondslag<sup>17</sup>. Ten eerste is de verbouwing mede geïnitieerd door de verhuizing van de bibliotheek. Doordat de bibliotheek vanuit het stadhuis gaat verhuizen naar een nieuwe locatie komt er ruimte vrij in het stadhuis. Deze ruimte dient eerst te worden omgebouwd om vervolgens dienst te kunnen doen als werkruimte voor de gemeentelijke organisatie. De bibliotheek verhuist naar een locatie grenzend aan het stadhuis. In de verbouwing krijgen beide (ook) een gezamenlijke ingang.

Daarnaast wordt het klimaat in het stadhuis door medewerkers als onprettig ervaren. De huidige warmte- en luchtbehandeling is naar hun mening lastig regelbaar en zorgt voor droge lucht. Bovendien kunnen de ramen niet worden geopend. Het systeem blijkt toe te zijn aan groot onderhoud. Aangezien de levensduur van de installatie al ruim is overschreden, kan zonder vervanging van essentiële onderdelen het functioneren niet meer worden gegarandeerd. Indachtig deze noodzaak tot groot onderhoud heeft de raad bij motie besloten dat duurzame technieken dienen te worden aangewend om het stadhuis in de toekomst 'groener' te maken. De facto voldeed het oude stadhuis niet meer aan de voorwaarden om een gebruiksvergunning te kunnen verkrijgen. Aangezien de in dat kader noodzakelijke maatregelen in het stadhuis vooral fysiek ingrijpend zijn, is besloten deze uit te stellen in de wetenschap dat er toch een verbouwing van het stadhuis diende te worden uitgevoerd<sup>18</sup>. Het niet meer voldoen aan de reguliere eisen ten aanzien van brandveiligheid was de meest dringende reden om met de renovatie aan de gang te gaan.

Ten derde komt er door de renovatie een wens van de gemeente in vervulling. Men wil zich qua dienstverlening beter presenteren op de begane grond. Voor de verbouwing van het stadhuis, zo blijkt uit onze gesprekken, hebben twee scenario's bestaan. De oorspronkelijke bedoeling (laten we het scenario 1 noemen) was om het plan in twee fasen uit te voeren. In de eerste fase zouden dan de begane grond en de eerste verdieping worden verbouwd, terwijl de medewerkers gewoon in het gebouw, op andere verdiepingen, hun werk zouden blijven doen. In de tweede fase zouden dan de verdiepingen twee tot en met vijf, de bestuursvleugel en de raadszaal worden verbouwd.

<sup>17</sup> Zie voorstel aan en bespreking in de gemeenteraad van agendapunt 13 van de vergadering van 26 februari 2009. Kenmerk van het raadsvoorstel is: B09-01452-1.

<sup>18</sup> Specifiek worden de brand-, asbest- en legionellamaatregelen (BAL) bedoeld die voortkomen uit ervaringen naar aanleiding van de cafébrand in Volendam en de legionellabesmetting in West-Friesland.

Dit is uiteindelijk niet gebeurd. Uit onze gesprekken komt naar voren dat het installeren van een duurzame technische installatie, conform de wens van de raad, zoveel overlast veroorzaakt dat besloten is tijdens de verbouwing tijdelijk te verhuizen.

## 4.2 Projectorganisatie en risicomanagement

### 4.2.1 Projectorganisatie

De gemeente treedt bij de verbouwing van het stadhuis zelf op als bouwheer. Het projectleiderschap is belegd bij de afdeling Gebouwbeheer en niet bij PWM. Binnen de gemeente wordt het project aangestuurd door een stuurgroep. In die stuurgroep hebben zitting: de burgemeester (voorzitter), de wethouders van Personeelszaken en Financiën, de gemeentesecretaris en de projectleider. Uit onze gesprekken komt naar voren dat de gemeentesecretaris (ambtelijk) opdrachtgever is voor de realisatie van het project en dat de projectleider aan hem verantwoording aflegt. Aangegeven wordt dat de gemeentesecretaris constant op de hoogte wordt gehouden van de ontwikkelingen van de renovatie van het stadhuis. In deze stuurgroep wordt de voortgang van het project besproken en de benodigde besluiten genomen.

Voor de monitoring van het project woont de projectleider van de gemeente de vierwekelijkse bouwvergadering bij. Medewerkers van de projectleider wonen het wekelijkse werkoverleg bij. Ook worden regelmatig bezoeken gebracht aan de bouwlocatie zelf. Zo blijft de ambtelijke organisatie op de hoogte van de voortgang en de ontwikkelingen in het project. Hiervan wordt verslag gedaan in de reguliere P&C-cyclus: in zowel de managementrapportages (MARAP) als in de bestuurlijke rapportages (BURAP). De BURAP wordt aan de leden van de raad toegezonden. Daarmee zijn er vier bestuurlijke rapportagemomenten per jaar.

### 4.2.2 Risicomanagement

Uit onze gesprekken komt naar voren dat geen aparte aandacht bestaat voor het analyseren en beheersen van risico's. Risico's en maatregelen ter beheersing daarvan worden niet vastgelegd en zijn voor ons als onderzoekers dan ook moeilijk te achterhalen. In algemene zin zijn betrokkenen zich bewust van (mogelijke) risico's die kunnen optreden in het project. Deze worden door de projectleider ook gedeeld met de stuurgroep. De meer algemene wijze van omgaan met risico's is er toch vooral een van reageren wanneer zich risico's aandienen of wanneer ze al optreden. Op dergelijke momenten reageert de ambtelijke organisatie volgens de betrokkenen adequaat. Het is belangrijk zich van deze gemeentelijke handelwijze bewust te zijn, omdat het de beoordeling van het risicomanagement bij het project stadhuis aanzienlijk bemoeilijkt of (beter gezegd) dat het bij grote delen van het voor dit onderzoek opgestelde onderzoekskader tot een gematigd oordeel zal leiden. Immers, in dit onderzoek bezien wij niet of de gemeentelijke organisatie inhoudelijk alle risico's heeft weten te analyseren die zich bij dit project zouden kunnen voordoen. Wij onderzoeken of en hoe de mechanismen functioneren die het redelijkerwijs aannemelijk maken dat de gemeente alle risico's in beeld heeft.

## 4.3 Contractuele risico's

Ten behoeve van de renovatie van het stadhuis heeft de gemeente een aanbestedingsprocedure uitgezet, onderverdeeld in drie percelen. De drie percelen zijn door drie verschillende ondernemingen gewonnen. De gemeente heeft vervolgens, omdat dit meer praktisch werd geacht, niet met elk van de aannemers een aannemingsovereenkomst gesloten, maar één vierpartijenovereenkomst, waarbij één van de aannemers hoofdaannemer is en de andere aannemers onderaannemer. In de nota van inlichtingen heeft de gemeente aangegeven een vierpartijenovereenkomst te willen sluiten; alle partijen hebben daarmee ingestemd.

Het vierpartijencontract is zeer kort en bondig van aard. In de overeenkomst staan overwegend bepalingen van financiële aard. Uit de door ons bestudeerde stukken lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat geen van de juridische instrumenten voor risicobeheersing wordt benut. Zo wordt uit de overeenkomst niet duidelijk wat de verhouding van de vier partijen tot elkaar is. Dit leidt bijvoorbeeld tot de volgende vragen. Kan de gemeente altijd de hoofdaannemer aanspreken? Wat is de verhouding tussen de hoofdaannemer en de onderaannemers? De overeenkomst bevat geen boetebepalingen, geen garantiebepalingen en geen geschilregeling. Aangezien het vierpartijencontract de onderlinge verhouding tussen partijen niet regelt, blijft voor ons onduidelijk welke partij nu door de gemeente waarop kan worden aangesproken.

## 4.4 Nadere analyse risicomangement

Aan de hand van vier onderwerpen uit het kader voor risicobeheersing (structuur, cultuur, proces en informatie & communicatie) wordt hieronder een oordeel gegeven over hoe met risicomangement in het project stadhuis wordt omgegaan. In de volgende tabellen wordt in de derde kolom door middel van dikgedrukte letters aangegeven in welke ontwikkelfase de gemeente zich bevindt. In de bijlage is een toelichting op het onderzoekskader opgenomen.

### Structuur

Norm	Indicatorvraag	Ontwikkelfasen
Het risicomanagement is eenduidig	Zijn verantwoordelijkheden duidelijk belegd?	<ol style="list-style-type: none"><li><b>1. Men is zich bewust van het belang van een goede verdeling van verantwoordelijkheden.</b></li><li><b>2. Verantwoordelijkheden zijn op papier beschreven.</b></li><li><b>3. Verantwoordelijkheden worden ook als zodanig door betrokkenen beleefd en toegepast.</b></li><li><b>4. Verdeling verantwoordelijkheden wordt in overleg met externen gemaakt en gedeeld.</b></li><li>5. Er heeft regelmatig herijking plaats van afspraken omtrent de verdeling van verantwoordelijkheden.</li></ol>

**Ontwikkelfase 4:** Uit onze gesprekken is naar voren gekomen dat binnen de gemeentelijke organisatie duidelijke afspraken zijn gemaakt omtrent de rolverdeling. Hoewel wij niet hebben kunnen vaststellen dat de afspraken ook op papier zijn vastgelegd,

is voor ons wel aannemelijk dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de stuurgroep ook door betrokkenen als zodanig wordt beleefd. Het optreden van de gemeente naar buiten, in bouw- en werkoverleggen, is voor ons een duidelijke indicatie dat ook externen weten hoe de gemeente zich bij dit project heeft georganiseerd.

Norm	Indicatorvragen	Ontwikkelfasen
Risicomanagement is duidelijk ingebed binnen de organisatie.	Heeft risicomanagement een duidelijke positie in het management van complexe projecten en processen? Is er aandacht voor risicobeheersing in de organisatie, ook buiten de complexe projecten en processen?	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>Men is zich bewust van het belang van een duidelijke inbedding van risicomanagement.</b></li> <li>Het belang van risicomanagement en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan, is op papier beschreven.</li> <li>Dit belang en deze handelswijze worden door betrokkenen ook als zodanig beleefd en toegepast.</li> <li>Hierover heeft regelmatig afstemming plaats met partijen van buiten, met partners.</li> <li>Er heeft regelmatig een herijking plaats van de gemaakte afspraken omtrent de positie van risicomanagement.</li> </ol>

**Ontwikkelfase 1:** Uit de verschillende gesprekken blijkt dat betrokkenen zich bewust zijn van het belang van risicomanagement en er ook mee bezig zijn. In de documenten die ons zijn aangeleverd, is niet terug te vinden hoe er binnen dit project met risicomanagement wordt omgegaan.

## Cultuur

Normen	Indicatorvraag	Ontwikkelfasen
Er bestaat binnen de organisatie een leercultuur ook tussen projecten en tussen afdelingen om ervaringen uit te wisselen.	Worden er structurele momenten georganiseerd waar informatieoverdracht centraal staat (zoals peer review, intervisie, thematische lunches, omgaan met project-evaluaties, lessons learned)?	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>Men is zich bewust van het belang van een leercultuur.</b></li> <li>Er is een procedure of werkwijze op papier uitgewerkt die laat zien hoe met leren (wat meer is dan archief houden) wordt omgegaan.</li> <li>Betrokkenen handelen steeds ook in overeenstemming met deze procedure.</li> <li>Ook partners en externe partijen worden in het leerproces betrokken.</li> <li>De afspraken worden regelmatig herijkt om van de praktijk te leren.</li> </ol>

**Ontwikkelfase 1:** Uit onze gesprekken komt naar voren dat er veel goede wil binnen de organisatie bestaat om van elkaar van gemaakte fouten te leren. In de praktijk gebeurt dit ook. Het project wordt geleid door een projectleider vanuit de gemeentelijke organisatie. In algemene zin leren projectleiders van elkaar in bijvoorbeeld intervisiebijeenkomsten, die door de afdeling PWM worden georganiseerd. Deze gaan echter niet over de grenzen van de afdelingen heen. Specifiek voor dit project echter is ons vanuit documenten niet gebleken dat aandacht voor leren is georganiseerd. Wel is in de gesprekken aangegeven dat men over een jaar pas terug kan kijken op hetgeen beter/anders had gekund.

Normen	Indicatorvragen	Ontwikkelfasen
Tussen raad en college bestaan heldere afspraken omtrent het omgaan met opgetreden risico's.	Is risicomangement een thema in gesprekken tussen raad en college en hoe wordt daarover gesproken?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Men is zich bewust van het belang van heldere afspraken tussen raad en college omtrent de omgang met risico's.</b></li> <li>2. <b>Er zijn schriftelijke afspraken gemaakt tussen raad en college omtrent de omgang met risico's.</b></li> <li>3. Raad en college handelen steeds ook in overeenstemming met de gemaakte afspraken.</li> <li>4. Externen en partners worden betrokken bij of in elk geval geïnformeerd over de wijze waarop raad en college in hun onderlinge verhoudingen met risico's omgaan.</li> <li>5. Raad en college herijken deze afspraken regelmatig om zo van hun ervaringen te leren.</li> </ol>

**Ontwikkelfase 2:** Desgevraagd wordt de wenselijkheid van afspraken tussen raad en college omtrent het omgaan met risico's door onze gesprekspartners herkend. In de praktijk bestaan hieromtrent geen aparte afspraken of deze worden niet als zodanig herkend. Voor dit project heeft de raad immers ook de post onvoorzien uit de begroting geschrapt, aangezien voorzienbare kwesties (of risico's) ook zouden kunnen worden begroot. Bij het optreden van risico's of onverwachte ontwikkelingen dient het college de raad te informeren en kan worden gesproken over eventuele budgetwijzigingen. Voor dit project is afgesproken dat er geen overschrijding plaats mag vinden. Ons onderzoek heeft geen momenten opgeleverd waarop eventueel al dan niet overeenkomstig met deze afspraken is gehandeld in het kader van dit onderzoek.

Normen	Indicatorvragen	Ontwikkelfasen
De organisatie heeft een cultuur die integriteit in het delen en inzichtelijk maken van risico's bevordert.	Is er specifieke aandacht voor het creëren van een veilige omgeving en wordt deze ook door project-medewerkers als zodanig ervaren? (Belangrijk hierbij is dat informatie veilig tussen de verschillende organisatieniveaus, projectleider – ambtelijke opdrachtgever – wethouder wordt gedeeld.)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Verantwoordelijken binnen de organisatie zijn zich bewust van het belang van een cultuur die integriteit bevordert.</b></li> <li>2. Er zijn afspraken en 'checks and balances' ontwikkeld om deze cultuur te ontwikkelen en in stand te houden. Deze afspraken zijn op papier gezet.</li> <li>3. Betrokkenen handelen steeds ook in overeenstemming met de afspraken.</li> <li>4. Partners en externen worden betrokken bij het ontwikkelen van een dergelijke cultuur.</li> <li>5. De afspraken worden regelmatig herijkt om zo te leren van de praktijk.</li> </ol>

**Ontwikkelfase 1:** Uit de gesprekken blijkt dat betrokkenen een cultuur waarbij risico's inzichtelijk gemaakt en gedeeld worden, nastreven. In de projectdocumenten die ons zijn aangeleverd, is deze intentie niet nader gespecificeerd of uitgewerkt.



## Proces

Normen	Indicatorvragen	Ontwikkelfasen
Risicomanagement (inventarisatie, analyse, maatregelen, evaluatie) is middels inzichtelijke methoden vormgegeven	Bestaat er een passende methodiek voor risicomanagement die ook wordt toegepast? Wanneer van deze methodiek wordt afgeweken, is dan duidelijk waarom dit gebeurt? Wordt gebruik gemaakt van een applicatie/systeem om risico's te inventariseren en/of vast te leggen en/of te volgen?	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>Men is zich bewust van het belang van door middel van inzichtelijke methoden weergegeven risico's en beheersingsmaatregelen.</b></li> <li>Er bestaan afspraken omtrent de wijze waarop risicomanagement wordt toegepast.</li> <li>De methoden worden steeds in de praktijk toegepast in overeenstemming met de gemaakte afspraken.</li> <li>Partners en externe belanghebbenden worden betrokken bij de ontwikkeling van methodieken.</li> <li>De methoden worden regelmatig herijkt om te leren van de praktijk.</li> </ol>

**Ontwikkelfase 1:** Uit de gesprekken blijkt dat men zich bewust is van het belang van het gebruik van een inzichtelijke methode om risico's in kaart te brengen. In de documenten die ons zijn aangeleverd, is niet terug te vinden hoe risicomanagement binnen dit project is toegepast.

Normen	Indicatorvragen	Ontwikkelfasen
Risicomanagement wordt op een integrale manier benaderd	Beziet de methode voor risicomanagement alle mogelijk risico's (financiële, technische, maatschappelijk, politiek-bestuurlijke en juridische risico's)? Wordt actief gezocht naar dwarsverbanden tussen risico's die elkaar nu en in de toekomst kunnen beïnvloeden?	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>Men is zich bewust van het belang van integraal risicomanagement.</b></li> <li>Er zijn schriftelijke afspraken gemaakt over wat integraal risicomanagement inhoudt en er bestaat een uitwerking van op papier.</li> <li>Betrokkenen werken steeds ook integraal en gaan in de praktijk op zoek naar dwarsverbanden tussen (soorten) risico's.</li> <li>Partners en externe belanghebbenden worden betrokken in integraal risicomanagement.</li> <li>Procedures en afspraken worden regelmatig herijkt om zo van het verleden te leren.</li> </ol>

**Ontwikkelfase 1:** Uit de gesprekken blijkt dat betrokkenen zich bewust zijn van het belang van een integrale manier van risicomanagement. De projectdocumentatie die ons ter beschikking is gesteld, geeft geen inzichten in de wijze waarop dit specifiek voor dit project is uitgewerkt.



## Informatie en communicatie

Normen	Indicatorvragen	Ontwikkelfasen
Alle partijen beschikken over alle informatie die zij voor het management van risico's relevant achten	Welke communicatiemiddelen worden ingezet om transparantie over risico's te bevorderen? (Opinieplein, communiceren van de risico's door bv. risklog op intranet te zetten.)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Men is zich bewust van het belang van informatievoorziening omtrent risico's.</li> <li>2. Er zijn duidelijke en schriftelijke afspraken gemaakt omtrent de inzet van communicatiemiddelen en het verspreiden van informatie.</li> <li>3. In de praktijk wordt in overeenstemming met deze afspraken gehandeld.</li> <li>4. Het bepalen van communicatiemethoden en informatievoorziening gebeurt in overleg met partners en externe belanghebbenden.</li> <li>5. Methoden en procedures worden regelmatig herijkt om zo van de praktijk te leren.</li> </ol>

**Geen toekenning ontwikkelfase:** Uit de gesprekken is niet gebleken dat betrokkenen zich bewust zijn van het belang van informatievoorziening aan andere partijen en partners omtrent risico's. Vanzelfsprekend is dit altijd een precaire kwestie en juist daarom is het van belang hierop visie te ontwikkelen. De ons aangeleverde projectdocumentatie geeft hier ook geen verdere inzichten.

Normen	Indicatorvragen	Ontwikkelfasen
De informatievoorziening van college aan raad is inzichtelijk, transparant, actueel, zorgvuldig, inclusief (bevat informatie omtrent risico's in het project die niet onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen), juist en volledig	Is de informatievoorziening van college aan raad inzichtelijk, transparant, actueel, zorgvuldig, inclusief (bevat informatie omtrent risico's in het project die niet onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen), juist en volledig?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Men is zich bewust van het belang van goede informatievoorziening.</b></li> <li>2. Er bestaat een informatievoorzieningsprotocol dat voor dit project nader is gespecificeerd en/of uitgewerkt.</li> <li>3. In de praktijk wordt steeds gehandeld in overeenstemming met het protocol en bij bewuste afwijking daarvan wordt hieromtrent verantwoording afgelegd.</li> <li>4. Afspraken omtrent informatievoorziening worden afgestemd met partners en externe belanghebbenden (voor zover mogelijk).</li> <li>5. Afspraken worden regelmatig herijkt om zo van de praktijk te kunnen leren.</li> </ol>

**Ontwikkelfase 1:** Uit de gesprekken blijkt dat betrokkenen zich bewust zijn van het belang van goede informatievoorziening omtrent risico's aan de raad. In de ons aangeleverde documenten over dit project is niet terug te vinden dat er aparte, projectspecifieke afspraken over de informatievoorziening van het college aan de raad zijn gemaakt. De gangbare afspraken tussen gemeenteraad en college zijn hier dan ook van toepassing.

## 4.5 Onze bevindingen

Op basis van het onderzoek en de analyse van de omgang met risicomanagement met behulp van het analysekader komen wij tot de volgende bevindingen:

- Betrokkenen (zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau) zijn zich in algemene zin bewust van het belang van risicomanagement. Risicomanagement is in de praktijk echter vooral iets dat de individuele projectleider zelf vormgeeft, maar minder een onderdeel van het projectmanagement dat structureel in analyses voorziet, beheersmaatregelen treft en deze evalueert.
- In algemene zin zijn afspraken gemaakt omtrent de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het project binnen de gemeentelijke organisatie.
- Tussen college en raad is een impliciete afspraak gemaakt omtrent het uit de projectbegroting halen van onvoorziene kosten, bijvoorbeeld ter afdekking van risico's die in het project worden gelopen. Als daartoe aanleiding is wordt de Raad ook buiten de P&C-cyclus geïnformeerd per brief.
- Het contract dat wordt gebruikt voor de renovatie van het stadhuis kan naar onze mening in de toekomst wel eens nadelig voor de gemeente uitvallen. Zo wordt uit de overeenkomst niet duidelijk wat de verhouding van de partijen tot elkaar is waardoor naar onze mening onduidelijk blijft hoe boetebepalingen, garantiebepalingen en geschilregelingen worden toegepast.

## Bijlage 1

**Analysekader**

## Analysekader

Onderwerpen	Normen	Indicatorvragen	Ontwikkefasen
<b>Structuur</b>	<b>Het risicomanagement is eenduidig</b>	Zijn verantwoordelijkheden duidelijk belegd?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Men is zich bewust van het belang van een goede verdeling van verantwoordelijkheden.</li> <li>2. Verantwoordelijkheden zijn op papier beschreven.</li> <li>3. Verantwoordelijkheden worden ook als zodanig door betrokkenen beleefd en toegepast.</li> <li>4. Verdeling verantwoordelijkheden wordt in overleg met externen gemaakt en gedeeld.</li> <li>5. Er heeft regelmatig herijking plaats van afspraken omtrent de verdeling van verantwoordelijkheden.</li> </ol>
	<b>Risicomanagement is duidelijk ingebed binnen de organisatie</b>	Heeft risicomanagement een duidelijke positie in het management van complexe projecten en processen? Is er aandacht voor risicobeheersing in de organisatie, ook buiten de complexe projecten en processen?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Men is zich bewust van het belang van een duidelijke inbedding van risicomanagement.</li> <li>2. Het belang van risicomanagement en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan, is op papier beschreven.</li> <li>3. Dit belang en deze handelwijze worden door betrokkenen ook als zodanig beleefd en toegepast.</li> <li>4. Hierover heeft regelmatig afstemming plaats met partijen van buiten, met partners.</li> <li>5. Er heeft regelmatig een herijking plaats van de gemaakte afspraken omtrent de positie van risicomanagement.</li> </ol>
<b>Cultuur</b>	<b>Er bestaat binnen de organisatie een leercultuur ook tussen projecten en tussen afdelingen om ervaringen uit te wisselen</b>	Worden er structurele momenten georganiseerd waar informatie-overdracht centraal staat (zoals peer review, intervisie, thematische lunches, omgaan met projectevaluaties, lessons learned)?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Men is zich bewust van het belang van een leercultuur.</li> <li>2. Er is een procedure of werkwijze op papier uitgewerkt die laat zien hoe met leren (wat meer is dan archief houden) wordt omgegaan.</li> <li>3. Betrokkenen handelen steeds ook in overeenstemming met deze procedure.</li> <li>4. Ook partners en externe partijen worden in het leerproces betrokken.</li> <li>5. De afspraken worden regelmatig herijkt om van de praktijk te leren.</li> </ol>
	<b>Tussen raad en college bestaan heldere afspraken omtrent het omgaan met opgetreden risico's</b>	Is risicomanagement een thema in gesprekken tussen raad en college en hoe wordt daarover gesproken?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Men is zich bewust van het belang van heldere afspraken tussen raad en college omtrent de omgang met risico's.</li> <li>2. Er zijn schriftelijke afspraken gemaakt tussen raad en college omtrent de omgang met risico's.</li> <li>3. Raad en college handelen steeds ook in overeenstemming met de gemaakte afspraken.</li> <li>4. Externen en partners worden betrokken bij of in elk geval geïnformeerd over de wijze waarop raad en college in hun onderlinge verhoudingen met risico's omgaan.</li> <li>5. Raad en college herijken deze afspraken regelmatig om zo van hun ervaringen te leren.</li> </ol>
	<b>De organisatie heeft een cultuur die integriteit in het delen en inzichtelijk maken van risico's bevordert</b>	Is er specifieke aandacht voor het creëren van een veilige omgeving en wordt deze ook door project-medewerkers als zodanig ervaren? (Belangrijk hierbij is dat informatie veilig tussen de verschillende organisatielagen, projectleider – ambtelijke opdrachtgever - wethouder	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Verantwoordelijken binnen de organisatie zijn zich bewust van het belang van een cultuur die integriteit bevordert.</li> <li>2. Er zijn afspraken en 'checks and balances' ontwikkeld om deze cultuur te ontwikkelen en in stand te houden. Deze afspraken zijn op papier gezet.</li> <li>3. Betrokkenen handelen steeds ook in overeenstemming met de afspraken.</li> <li>4. Partners en externen worden betrokken bij het ontwikkelen van een dergelijke cultuur.</li> <li>5. De afspraken worden regelmatig herijkt om zo te leren van de praktijk.</li> </ol>

Onderwerpen	Normen	Indicatorvragen	Ontwikkefasen
		wordt gedeeld.)	
Proces	<b>Risicomanagement (inventarisatie, analyse, maatregelen, evaluatie) is middels inzichtelijke methoden vormgegeven</b>	Bestaat er een passende methodiek voor risicomanagement die ook wordt toegepast? Wanneer van deze methodiek wordt afgeweken, is dan duidelijk waarom dit gebeurt? Wordt gebruik gemaakt van een applicatie/systeem om risico's te inventariseren en/of vast te leggen en/of te volgen?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Men is zich bewust van het belang van door middel van inzichtelijke methoden weergegeven risico's en beheersingsmaatregelen.</li> <li>2. Er bestaan afspraken omtrent de wijze waarop risicomanagement wordt toegepast.</li> <li>3. De methoden worden steeds in de praktijk toegepast in overeenstemming met de gemaakte afspraken.</li> <li>4. Partners en externe belanghebbenden worden betrokken bij de ontwikkeling van methodieken.</li> <li>5. De methoden worden regelmatig herijkt om te leren van de praktijk.</li> </ol>
	<b>Risicomanagement wordt op een integrale manier benaderd</b>	Beziet de methode voor risicomanagement alle mogelijk risico's (financiële technische, maatschappelijk, politiek-bestuurlijke en juridische risico's)? Wordt actief gezocht naar dwarsverbanden tussen risico's die elkaar nu en in de toekomst kunnen beïnvloeden?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Men is zich bewust van het belang van integraal risicomanagement.</li> <li>2. Er zijn schriftelijke afspraken gemaakt over wat integraal risicomanagement inhoudt en er bestaat een uitwerking van op papier.</li> <li>3. Betrokkenen werken steeds ook integraal en gaan in de praktijk op zoek naar dwarsverbanden tussen (soorten) risico's.</li> <li>4. Partners en externe belanghebbenden worden betrokken in integraal risicomanagement.</li> <li>5. Procedures en afspraken worden regelmatig herijkt om zo van het verleden te leren.</li> </ol>
Informatie en communicatie	<b>Alle partijen beschikken over alle informatie die zij voor het management van risico's relevant achten</b>	Welke communicatiemiddelen worden ingezet om transparantie over risico's te bevorderen? (Opinieplein, communiceren van de risico's door bv. risklog op intranet te zetten.)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Men is zich bewust van het belang van informatievoorziening omtrent risico's.</li> <li>2. Er zijn duidelijke en schriftelijke afspraken gemaakt omtrent de inzet van communicatiemiddelen en het verspreiden van informatie.</li> <li>3. In de praktijk wordt in overeenstemming met deze afspraken gehandeld.</li> <li>4. Het bepalen van communicatiemethoden en informatievoorziening gebeurt in overleg met partners en externe belanghebbenden.</li> <li>5. Methoden en procedures worden regelmatig herijkt om zo van de praktijk te leren.</li> </ol>
	<b>De informatievoorziening van college aan raad is inzichtelijk, transparant, actueel, zorgvuldig, inclusief (bevat informatie omtrent risico's in het project die niet onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen), juist en volledig.</b>	Is de informatievoorziening van college aan raad inzichtelijk, transparant, actueel, zorgvuldig, inclusief (bevat informatie omtrent risico's in het project die niet onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen), juist en volledig?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Men is zich bewust van het belang van goede informatievoorziening.</li> <li>2. Er bestaat een informatievoorzieningsprotocol dat voor dit project nader is gespecificeerd en/of uitgewerkt.</li> <li>3. In de praktijk wordt steeds gehandeld in overeenstemming met het protocol en bij bewuste afwijking daarvan wordt hieromtrent verantwoording afgelegd.</li> <li>4. Afspraken omtrent informatievoorziening worden afgestemd met partners en externe belanghebbenden (voor zover mogelijk).</li> <li>5. Afspraken worden regelmatig herijkt om zo van de praktijk te kunnen leren.</li> </ol>

## Bijlage 2

**Bestudeerde documenten**

## Bestudeerde documenten

- Startdocument Bataviastad, 3-10-2009
- Startdocument Warande – Provinciepark, 20-02-2009
- Startdocument Boulevard Batavia Stad, 20-11-2009
- Plan van Aanpak Lelystad Airport, 09-2007
- Startdocument Warande – Drijvend wonen 16-03-2009
- Startdocument Hanzepark
- Programmabegroting 2007 – Deel 1
- Programmabegroting 2007 – Deel 2, paragraaf 3.9
- Programmabegroting 2008-2011
- Programmabegroting 2009-2012
- Programmaverantwoording 2008
- Nota Reserves en voorzieningen 2008
- Diverse conclusies opinieplein
- Diverse raadsvergadering notulen
- Concern Managementrapportage 2008
- 1<sup>e</sup> managementrapportage 2007
- 2<sup>e</sup> managementrapportage 2007
- Eerste bestuursrapportage 2007
- Tweede bestuursrapportage 2007
- Eerste bestuursrapportage 2008
- Tweede bestuursrapportage 2008
- Eerste bestuursrapportage 2009
- Tweede bestuursrapportage 2009
- Projectportfoliobeheersing bij gemeenten. Een vergelijkend onderzoek bij vier gemeenten naar de beheersing van de projectenportfolio
- Afdelingsplan PWN 2010
- Handboek Projectmatig Werken bij de Gemeente Lelystad

- Overeenkomst inzake parkeervoorzieningen wisselplein Stadshart Lelystad
- Organogram gemeente Lelystad
- Nota Duurzaam Installatieconcept Stadhuis
- Nota Voorbereidingskrediet Atolplaza
- Nota Krediet ontwerpkosten Atolplaza
- Nota krediet Atolplaza
- Nota administratieve wijziging kredietaanvraag
- Nota Voorstel voor de verbouwing Stadhuis
- Aannemersovereenkomst renovatie stadhuis
- Beschrijvend document aanbesteding stadhuis
- Divers aantal documenten van het project de Waag en de renovatie van het Stadhuis



## Bijlage 3

**Gesprekspartners**

## **Gesprekspartners**

- Jop Fackeldey, Portefeuillehouder
- Albert Kok, Portefeuillehouder
- Rob van Reijswoud, Concerncontroller / afdelingshoofd concernstaf
- Theo Caldenhoven, Directeur
- Peter Klooster, Directeur
- Martine Brink, Concernadviseur concernstaf / medewerker concerncontrol
- Guido Klaasen, Bedrijfseconomisch medewerker PWM
- Menno Kelhout, Afdelingshoofd PWM
- Geert Jan Sikkens, Afdelingshoofd Gebouwenbeheer / projectleider renovatie stadhuis
- Ed Rentenaar, Projectmanager / directie OMS beheer
- Jaap Woltjer, Griffier
- Daan van der Spek, Gemeentesecretaris a.i.

## **Rondetafel bijeenkomst raadsleden**

- Joost van de Beek, PvdA
- Cok Homan, Bindend Lokaal
- Peter Schot, D66
- Wim Bussink, CDA
- Leo Caniels, CDA
- Albert Kok, ChristenUnie

## Bijlage 4

Onderzoeksopzet risicobeheersing

# **ONDERZOEKSOPZET**

**Risicobeheersing Grote Projecten  
Rekenkamer Lelystad**

## 1. Inleiding

Lelystad kent nogal wat grote projecten: denk hierbij aan de ontwikkeling van het stadshart, de ontwikkeling van Batavia-haven, de aanleg van nieuwe wijken, de bouw van een nieuw theater of een nieuw zwembad, de renovatie van het stadhuis, etc. Deze projecten zijn vaak complex, de financiële belangen van de gemeente en eventueel betrokken private partijen zijn groot en de besluitvormingsmomenten strekken zich in de regel uit over een langere periode. Grote projecten brengen vaak aanzienlijke financiële, bestuurlijk-organisatorische en sociaal-maatschappelijke risico's met zich mee. Het is daarom belangrijk om planvorming, uitvoering en verantwoording rondom grote projecten kritisch te volgen. De Gemeenteraad heeft bij grote projecten - naast een kaderstellende - in het bijzonder ook een toezichthoudende rol ten opzichte van het College. De Raad moet er daarom vanuit kunnen gaan dat deze projecten 'in control' zijn. Hiermee bedoelen wij, dat het College ervoor zorgt dat het project binnen de afgesproken kaders van doel, prestatie, tijd en geld wordt uitgevoerd. Daarbij is het van groot belang dat het College zicht heeft op de aard en omvang van de risico's en op de beheersing daarvan. Met het oog hierop heeft de Rekenkamer Lelystad een onderzoek naar de opzet en werking van risicobeheersing bij grote projecten geprogrammeerd. Het systeem van risicobeheersing wordt onderzocht aan de hand enkele concrete, recente Lelystadse casussen. Het kan hierbij gaan om een casus die zich nog in de planfase bevindt of een casus waarin men al een eindje op streek is. De Rekenkamer heeft het onderzoek naar risicobeheersing in haar onderzoeksprogramma 2009/2010 aangekondigd.

## 2. Doelstelling en afbakening

De doelstellingen van dit onderzoek worden als volgt geformuleerd:

4. Inzicht verkrijgen in de werking en effectiviteit van het huidige beheerssysteem waarmee de gemeente Lelystad bij grote projecten risico's in kaart brengt en beheerst en;
5. Inzicht verkrijgen in de ambities omtrent genoemd beheerssysteem;
6. Inzicht verkrijgen in wat hiervan geleerd kan worden met het oog op lopende en toekomstige projecten.

## 3. Vraagstelling

*Centrale onderzoeksvraag:*

Wat is de kwaliteit van het systeem van risicobeheersing bij grote projecten in de gemeente Lelystad en welke verbeteringen zijn hierin gewenst?

*Uit deze centrale vraagstelling kunnen de volgende **richtinggevende** subvragen worden afgeleid:*

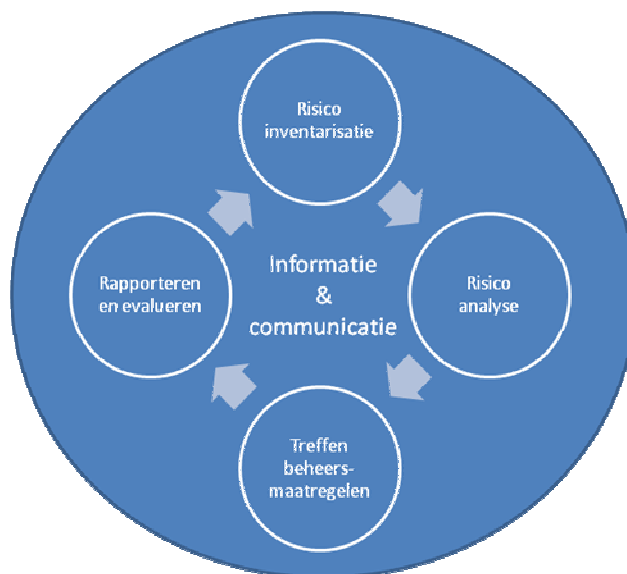
13. Welke kaders zijn door de gemeenteraad gesteld ten aanzien van risicomangement?
14. Welke overige voorschriften en systemen worden gehanteerd ten aanzien van risicobeheersing bij grote projecten?
15. Hoe is het project gedefinieerd in aspecten van tijd, geld en kwaliteit?
16. Zijn/worden per (te onderscheiden) projectfase risico's geïnventariseerd en geanalyseerd?
17. Zo ja, welke risico's zijn of worden voorzien?
18. Zijn mogelijke beheersmaatregelen afgewogen en zijn beheersmaatregelen ingezet?

19. Hoe is de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie enerzijds en externen anderzijds? Wordt deze in de praktijk gevolgd?
20. Is er voldoende know how en expertise in de gemeentelijke organisatie om risico's te managen?
21. Hoe worden grote projecten aangestuurd?
22. Op welke wijze worden College en Gemeenteraad periodiek geïnformeerd over de voortgang van het project en meer in het bijzonder over de ontwikkelingen rondom tegenvallers en risico's?
23. Is deze informatievoorziening tijdig, juist en volledig?
24. Hoe is de kwaliteit van de contractvorming ten aanzien van de risicoaspecten?

Als te onderzoeken casus wordt gedacht aan de verhuizing naar het gebouw de Waterwijzer inclusief de verbouwing van het Lelystadse stadhuis en de realisatie van de nieuwe parkeergarage bij winkelcentrum De Waag .

#### 4. Normenkader

De kern van het onderzoek is gericht op het in kaart brengen van de *opzet* van het risicobeheersingraamwerk bij grote projecten in de gemeente Lelystad en aan de hand van casuïstiek de *werking* in de praktijk te toetsen. De onderzoeksvragen worden in het licht van de opzet en de werking van het risicobeheersingraamwerk geïnterpreteerd. Dit betekent dit dat er geen complete doorlichting van het project en procesmanagement van projecten in de gemeente Lelystad wordt gemaakt. Voor zover mogelijk en haalbaar wordt in het onderzoek steeds uitgegaan van het principe van 'pas toe of leg uit'. Dit betekent, dat er ook goede uitleg mogelijk is als bepaalde informatie juist niet door het college met de raad is gedeeld. Het raamwerk van risicomanagement wordt opgevat als:  
*"De afspraken rond het cyclische proces zoals dat weergegeven is in onderstaande figuur en de wijze waarop de informatievoorziening over dit proces richting college en raad is vormgegeven".*



De focus wordt gelegd door de geschetste risicobeheersingcyclus en de projectbeheersing door de projectorganisatie en de ambtelijke organisatie in

breder zinnig als uitgangspunt te beschouwen. Deze projectbeheersing wordt alleen in het onderzoek betrokken voor zover dit gevolgen heeft voor de mate waarin risico's binnen projecten worden beheerd. Daarbij wordt dan vooral bedoeld op de wijze waarop het risicobeheersingraamwerk in de ambtelijke organisatie en de projectorganisatie is ingebed.

De wijze waarop dit proces is opgezet en daadwerkelijk wordt uitgevoerd in de verschillende projecten staat centraal. Daarbij toetsen de onderzoekers opzet en werking aan toepasselijke 'best practices' als RISMAN.

## **5. Coördinatie en uitvoering**

Het onderzoek wordt - onder regie van de Rekenkamer - uitgevoerd door Berenschot. De leden van de Rekenkamer Jan Bonhof en Iris Koopmans coördineren dit onderzoek, waarbij de secretaris van de Rekenkamer - Patricia Nieuwenhuis - ondersteuning biedt. Het onderzoeksbureau stelt het rapport van bevindingen op. De Rekenkamer zal op basis van dit rapport de conclusies en aanbevelingen formuleren, naar aanleiding van een voorzet hiertoe die is voorbereid door de onderzoekers.

## **6. Planning**

De Rekenkamer heeft bij dit onderzoek de volgende tijdsplanning voor ogen:

<b>Omschrijving</b>	<b>Periode</b>
Vaststellen onderzoeksplan	Vierde kwartaal 2009
Werven onderzoekers	Vierde kwartaal 2009
Feitelijk onderzoek	Eerste / tweede kwartaal 2010
Opstellen nota van bevindingen	Tweede kwartaal 2010
Technische reactie	Tweede / derde kwartaal 2010
Bestuurlijke reactie	Derde kwartaal 2010
Aanbieden rapport / publicatie	Derde kwartaal 2010

Bovenstaande planning is onder voorbehoud van de consequenties van de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 en de daaraan gelieerde vorming van een nieuwe raad en een nieuw college. Het is mogelijk dat hierdoor vertragingen ten opzichte van deze initiële planning plaatsvinden.