

RAPPORTAGE
GEMEENTELIJKE REKENKAMERCOMMISSIE
ZWOLLE
RISICOMANAGEMENT GROTE PROJECTEN

Zwolle, 6 juli 2007

Leden van de Rekenkamercommissie Zwolle:

John van Boven (voorzitter)

William Dogger

Richard Kroes

Theo Profijt

Jan Zelle

Jan Dirk Gardenier (extern lid)

RAPPORTAGE
GEMEENTELIJKE REKENKAMERCOMMISSIE
ZWOLLE
RISICOMANAGEMENT GROTE PROJECTEN

INHOUD	Blz.
VOORWOORD	1
SAMENVATTENDE CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	2
1. AANLEIDING EN OPDRACHT	4
2. OORDEEL EN AANBEVELINGEN	8
2.1 OORDEEL	8
2.2 ANALOGIE EN ANALYSE	8
2.3 BEVINDINGEN.....	10
2.4 AANBEVELINGEN	11
3. ONDERBOUWING.....	13
3.1 INLEIDING	13
3.2 SAMENSPEL TUSSEN RAAD, COLLEGE EN AMBTELIJKE ORGANISATIE	13
3.3 KENNIS VAN WETHOUDER(S) AAN DE VOORAVOND VAN BELANGRIJKE BESLISSINGEN	15
3.4 RISICOBEBEERSING GROTE PROJECTEN	17
3.5 KWALITEIT VAN DE CONTRACTVORMING EN DE CONTRACTUEEL EN NIET- CONTRACTUELE AFSPRAKEN MET MARKTPARTIJEN:	19

Bijlagen.

1. Opdracht en onderzoeksvragen.
2. Hypotheses.
3. Begrippen.
4. Documenten.
5. Interviews.
6. Veiligheidsketen.
7. Voorbeeld Risicosoorten PPS-constructies.

VOORWOORD

Risicobeheer van grote projecten is een omvangrijk onderzoek gebleken. Omvangrijk omdat de Rekenkamercommissie zich hierover een oordeel wilde vormen aan de hand van een viertal dossiers: De Spiegel, Voorsterpoort, Stadshagen I en Holtenbroek I. Veel documenten doornemen en daarbij rekening houden met de eigenheid van elk dossier.

Het werk is tijdelijk onderbroken geweest door de onderhandelingen na de gemeenteraadsverkiezingen. Er is, in tegenstelling tot 4 jaar geleden, voor gekozen om eerst de onderhandelingen te laten uitmonden in een college en in het benoemen van commissievoorzitters. Eerst daarna kwam de samenstelling van de Rekenkamercommissie tot stand.

Eén van de aanbevelingen in dit rapport gaat over de omschrijving van het begrip risicomanagement. Tijdens het onderzoek bleek, dat er verschillende definities werden gebruikt. Met het verschijnen van de nota 'Weerstandsvermogen en risicomanagement Gemeente Zwolle' en met het vaststellen door de Raad van deze nota is deze aanbeveling al uitgevoerd voordat de Raad onze aanbevelingen heeft kunnen vaststellen. De Rekenkamercommissie heeft er voor gekozen de aanbeveling niet te wijzigen of aan te passen.

Naar het oordeel van de rekenkamercommissie ligt er een degelijk rapport. Met aanbevelingen niet alleen voor het college, maar ook voor de gemeenteraad zelf. De Rekenkamercommissie hoopt dan ook dat het rapport aanleiding zal zijn voor een discussie in de Raad over de conclusies en de aanbevelingen van het rapport.

Tenslotte, maar niet in de laatste plaats. Ook dit rapport kon alleen maar tot stand komen door de medewerking van allen die zich hebben onderworpen aan de interviews. Dat kost tijd en energie. Dank daarvoor.

Ambtenaren die tijd hebben gestoken in het invoeren van de Rekenkamercommissie in de dossiers tijdens de voorbereiding op het onderzoek.

De nauwgezetheid van de ambtelijk secretaris en de adequate ondersteuning door de mensen van Berenschot hebben samen met de inzet van de leden van de Rekenkamercommissie en van haar adviseur, geleid tot dit rapport.

Daarvoor dank ik hen hartelijk.

John van Boven

Voorzitter gemeentelijke Rekenkamercommissie Zwolle

SAMENVATTENDE CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamercommissie (Rkc) heeft onderzoek gedaan naar de risico's die de gemeente Zwolle loopt bij de grote ruimtelijke projecten van de stad. Voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer de volgende vraag geformuleerd:

“Vorm een oordeel over het functioneren van het huidige risicomanagement van grote projecten binnen de gemeente Zwolle en breng mogelijke verbeteringen van het risicomanagement in kaart”.

De Rkc doet daarbij geen onderzoek naar welke risico's er nu precies bestaan in te selecteren projecten en wat daarvoor de beste aanpak zou zijn. Het doel van het onderzoek ligt in het inzicht krijgen in de aanpak van de gemeente, het samenspel tussen de gemeenteraad, het college, de wethouders, de ambtelijke organisatie en externe partners en in het opsporen, benoemen en managen van risico's.

CONCLUSIE

De Rekenkamercommissie van de gemeente Zwolle is van oordeel dat het functioneren van het huidige risicomanagement van grote projecten binnen de gemeente nog niet op een 'professioneel' niveau ligt. Hiermee wordt bedoeld dat onderdelen van het risicomanagement in de organisatie wel ontwikkeld zijn en ook gehanteerd worden, maar dat het samenspel tussen de onderdelen nog niet optimaal is.

AANBEVELINGEN

1. Stel een duidelijke omschrijving van het begrip risicomanagement op. Gebruik deze definitie voor de verdere invulling van het risicomanagement, de taken en de rollen van de verschillende actoren (gemeenteraad, wethouders en ambtelijke organisatie). Zorg ervoor dat de definitie ook eenduidig gehanteerd wordt in gemeentelijke werkdocumenten. Zorg voor borging in de competenties van medewerkers zodat het een onderdeel wordt van de 'genen' ofwel de cultuur van de organisatie.
2. Stel een duidelijke werkwijze voor risicomanagement op (een voorbeeld hiervoor is opgenomen in bijlage VII). Benoem daarbij thema's of onderdelen die bij een beoordeling van de risico's van een project terug moeten komen. Geef daarbij ook de risicomarges van projecten aan en de wijze waarop gestuurd wordt op risico's. Laat dit ook onderdeel zijn van een aangepast handboek projectmatig werken.
3. Beschrijf de rol van de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie (met name projectleiders). Daarbij kan worden gedacht aan de volgende rolverdeling:
 - Gemeenteraad: stelt de kaders voor het risicomanagement vast en wordt geïnformeerd over risico's. Hiervoor wordt bij een nieuw project en bij de overgang naar elke volgende fase van een project expliciet aandacht besteed aan de risico's en te nemen beheersmaatregelen.
 - Het college van B&W: geeft uitvoering aan het risicomanagement door middel van een duidelijk gestructureerde risicoanalyse. De raad wordt over deze risico's en de te nemen beheersmaatregelen door het college geïnformeerd.

- De ambtelijke organisatie: zorgt voor een adequaat risicomanagement van de projecten en voert daarvoor bij elke fase van een project een gestructureerde risicoanalyses uit.
4. Benoem duidelijke criteria voor de instrumenten die ten dienste staan van het risicomanagement. Beschrijf daarbij niet alleen de (bewakings)instrumenten die afgestemd zijn om risico's te kunnen volgen maar ook criteria voor bespreking van risico's in het politiek debat. Een duidelijk en eenvoudig instrument is het op een voorblad benoemen van risico's van een project of activiteit in een stuk dat aan de gemeenteraad voorgelegd moet worden.
 5. Stel voor de overdracht van projectdossiers (ambtelijk en bestuurlijk) ook formeel beleidsregels op zodat de continuïteit en het bewustzijn van risico's in de organisatie gewaarborgd blijft.
 6. Zorg voor een adequate archivering door deze op een eenduidige wijze te organiseren en door schaduwarechieven tegen te gaan (bijvoorbeeld door digitalisering). Geef een duidelijke termijn aan waarbinnen de archivering van alle lopende projecten geheel 'up to date' is.

De Rkc wil overigens voorkomen dat risicomanagement leidt tot risicomijdend of bureaucratisch gedrag van de gemeente.

1. AANLEIDING EN OPDRACHT

Aanleiding

De laatste jaren is een aantal belangrijke projecten in en rond de stad Zwolle in ontwikkeling en in uitvoering genomen. Projecten brengen risico's met zich mee die vooral afhangen van de door de gemeente gekozen aanpak en het aantal partijen dat bij de projecten betrokken is. De trend in Zwolle is dat de gemeente steeds meer zelf projecten initieert. Daarbij zijn diverse kaders en ontwikkelingen van belang, zoals bijvoorbeeld neergelegd in de Nota Ruimte¹ en in het project Andere Overheid². De Rekenkamercommissie van de gemeente Zwolle (Rkc) doet ten aanzien van grote projecten en risicomanagement de volgende waarnemingen:

- De raad heeft zich recent uitgesproken voor meer intensief risicomanagement bij de uitvoering van het Meerjarenprognose Vastgoed (MPV).
- Recente voorbeelden van projecten als Deltion en Lübeckplein naast wat oudere voorbeelden als Stuijbergen en Hanzebad, tonen aan dat het risicomanagement niet vlekkeloos verliep.
- Regelmatige opmerkingen van de accountant vanaf het eind van de jaren '90 duiden op verbeteringsmogelijkheden in het risicomanagement.
- Het is voor raadsleden onduidelijk hoe risico's, zowel in de voorfase als tijdens de uitvoering, gedetermineerd én gemanaged worden.
- In de afgelopen jaren zijn diverse raadvragen gesteld over risico's en risicomanagement in grote projecten.

Al met al blijkt dat het voor de raad niet duidelijk is hoe het systeem van grote projecten werkt en hoe omgegaan wordt met de risico's die daarin spelen. Zo wordt de raad wel geïnformeerd over risico's van de projecten maar voelen raadsleden zich vaak 'overvallen' als eerder benoemde risico's werkelijkheid worden.

Begripsverkenning

De achtergrond van risicomanagement is als volgt. Het begrip 'risico' komt uit Italië en werd gebruikt in de scheepvaart. Het nemen van een 'risico' betekende het zich gedurende een zekere tijd blootstellen aan gevaar, zoals tijdens een lange zeereis. Tegenwoordig bedoelen we met risico vaak 'gevaar' ofwel gebeurtenissen of situaties die zich mogelijk voordoen en die dan schade veroorzaken.

¹ De Nota Ruimte is een strategische nota op hoofdlijnen, waarin het nationaal ruimtelijk beleid is ondergebracht. Uitwerkingen van deze Nota zijn onder andere de Nota Mobiliteit, de Agenda Vitaal Platteland, de Nota Pieken in de Delta en het Actieprogramma Cultuur en Ruimte.

² Het project 'Andere Overheid' heeft als doelstelling een reductie van administratieve lasten.

Risicomanagement in de publieke sector gaat uit van de kerntaak van een overheids- of non-profit-organisatie: het bieden van veiligheid aan 'de klant' en het veilig uitvoeren van de organisatietaak.

Door risico's te analyseren, daarvoor beheersplannen te maken, een keuze te maken in welke acties te ondernemen en die acties uit te voeren en te evalueren ontstaat een risicomanagementcyclus. Continu moet de organisatie alert zijn op nieuwe risico's en actuele gebeurtenissen.

Voor het onderzoek van de RKC is de volgende definitie voor risicomanagement gehanteerd:

Risicomanagement is het geheel van activiteiten en maatregelen gericht op de beheersing van risico's waaraan hetzij de organisatie zelf het zij de klant (afnemer, gebruiker, maatschappij) wordt blootgesteld. Het gaat daarbij om het vooraf tijdig identificeren en analyseren van risico's en het vervolgens ontwerpen en implementeren van beheersmaatregelen om de kans van optreden en/of de potentiële effecten van risico's te verminderen. Gedurende het project worden deze risico's en beheersmaatregelen gemonitord en geëvalueerd.

Onderzoeksperspectief

Het risicomanagement is in de gemeente de afgelopen jaren geëvolueerd. Er is volgens de Rkc geleerd uit het verleden waarop het handelen is aangepast. De Rkc vindt het belangrijk om het risicomanagement in de projecten dan ook in het perspectief van die tijd te onderzoeken. Aan de ene kant wil de Rkc daarmee voorkomen dat met de kennis van nu een oordeel over het handelen in het verleden wordt gegeven. Aan de andere kant wil de Rkc leerpunten aandragen die betrekking hebben op de huidige situatie. Om actuele leerpunten aan te kunnen dragen is het van belang dat voldoende kennis bestaat over de wijze waarop de gemeente omgegaan is met de ontwikkeling van het risicomanagement.

Risicomanagement is overigens een complexe aangelegenheid. Risicomanagement is niet geheel te vatten in een stappenplan of fasering. Wel is het zo dat in een organisatie voldoende waarborgen voor risicomanagement moeten zijn opgenomen. Dit kan bijvoorbeeld door het opstellen van een handboek 'Projectmatig werken' en het opleiding van medewerkers. Het is een onderling samenhangend geheel waarbij een waakzaamheid en reactievermogen altijd aanwezig moet zijn. Het mag echter niet alleen een "papieren" handboek Projectmatig werken zijn waarin het risicomanagement is opgenomen; risicomanagement dient onderdeel te zijn van de cultuur van de organisatie.

Opdracht

De door de Rekenkamer geformuleerde onderzoeksopdracht luidt:

"Vorm een oordeel over het functioneren van het huidige risicomanagement van grote projecten binnen de gemeente Zwolle en breng mogelijke verbeteringen van het risicomanagement in kaart".

De onderzoeksdoelen liggen in het inzicht verkrijgen in de aanpak door de gemeente van grote projecten; in het samenspel en de contractvorming tussen de relevante actoren; en in het opsporen, benoemen en managen van risico's. De onderliggende onderzoeksvragen zijn opgenomen in bijlage 1. De Rkc doet geen onderzoek naar welke risico's er nu precies bestaan in te selecteren projecten en wat daarvoor de aanpak zou moeten zijn.

Afbakening

Het onderzoek beschouwt de periode vanaf de aanvang van het project ‘Stadshagen I’ maar legt een nadruk op de periode vanaf 1 januari 2004 tot eind december 2006. Voor het onderzoek heeft de Rkc de volgende projecten geselecteerd:

- Spiegel.
- Voorsterpoort.
- Stadshagen I.
- Holtenbroek I.

Aan deze keuze is een uitvoerig selectieproces vooraf gegaan. De Rkc heeft een aantal criteria benoemd die de keuze mede bepaald hebben:

1. “Leeftijd” en stadium waarin projecten zich bevinden: zeer lang geleden gestarte projecten onderzoeken kan ertoe leiden dat waarnemingen gedaan worden en feiten geconstateerd worden die eigenlijk al achterhaald zijn omdat er al een leereffect geweest is. Dat betekent dat in dat geval sommige zaken al anders worden geregeld. Daarom heeft de Rkc zich vooral gericht op projecten die van recente datum zijn maar zich in ieder geval in de fase na contractafsluiting bevinden. Of projecten afgerond zijn dan wel binnenkort gereedkomen is geen criterium geweest omdat de actualiteit ook bij het beoordelen van de contractafspraken aan de orde kan komen.
2. Breedte van projecten: om breed toepasbare leereffecten te verkrijgen dienen projecten vanuit verschillende gebieden onderzocht te worden. Het gaat niet alleen om projecten in de ruimtelijke ordening.
3. Imago van projecten: projecten mogen niet te ‘controversieel’ zijn, aangezien de aandacht dan bewust of onbewust gericht kan worden op beelden in plaats van feiten. Deltion is mede daarom uitgesloten als project.
4. Eerdere onderzoeken: het hiervoor genoemde voorbeeld Deltion kent al eerdere onderzoek naar o.a. risico’s van dat project. Aldus zullen projecten waarnaar al één of meerdere onderzoeken gedaan zijn, niet nogmaals uitgebreid onderzocht worden.

De Rkc heeft het risicomanagement van de gemeente Zwolle aan de hand van de bovenstaande vier projecten onderzocht. Met het onderzoek van de projecten is de Rkc uitdrukkelijk op zoek gegaan naar de ‘praatjes bij de plaatjes’. Het is niet de bedoeling geweest om een specifiek incident in één van de projecten te belichten. De Rkc is op zoek gegaan naar mogelijkheden om het risicomanagement van de gemeente Zwolle verder te verbeteren. Om deze ‘praatjes bij de plaatjes’ te vinden heeft de Rkc per project werkhypotheses opgesteld en getoetst. Het is niet zo dat wij elke hypothese bevestigen dan wel ontkennen. Wij hebben de resultaten gebruikt om te komen tot onze conclusies en aanbevelingen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 treft u het oordeel, de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie aan. De onderbouwing voor de conclusies en het oordeel treft u aan in hoofdstuk 3.

De oorspronkelijke opdracht en de onderzoeksvragen zijn opgenomen in bijlage 1. Deze onderzoeksvragen worden grotendeels beantwoord in hoofdstuk 3.

De Rkc heeft ervoor gekozen om tijdens het onderzoek werkhypothesen te formuleren om deze vervolgens te toetsen. Deze zijn opgenomen in bijlage 2.

In de bijlage treft u tevens een begrippenlijst aan (bijlage 3). De gebruikte begrippen in het onderzoeksrapport worden hier toegelicht. Bijlage 4 geeft een overzicht van de documenten die aan de rekenkamer ten behoeve van het onderzoek beschikbaar zijn gesteld. De lijst met geïnterviewden treft u in bijlage 5. In de rapportage treft u een verwijzing aan naar de veiligheidsketen. In bijlage 6 staat een korte toelichting opgenomen van deze veiligheidsketen. In bijlage 7 is een voorbeeld van risicosoorten opgenomen die gebruikt kan worden bij een PPS-constructie.

2. OORDEEL EN AANBEVELINGEN

2.1 OORDEEL

De Rekenkamercommissie van de gemeente Zwolle is van oordeel dat het functioneren van het huidige risicomanagement van grote projecten binnen de gemeente nog niet op een ‘professioneel’ niveau ligt. Hiermee wordt bedoeld dat onderdelen van het risicomanagement in de organisatie wel zijn ontwikkeld en ook worden gehanteerd, maar dat het samenspel tussen de onderdelen nog niet optimaal is. Zo is het begrip risicomanagement bekend in de organisatie en wordt er ook aandacht aan besteed in de politiek en de organisatie. Ook zijn instrumenten voor risicomanagement ontwikkeld welke worden gehanteerd en toegepast.

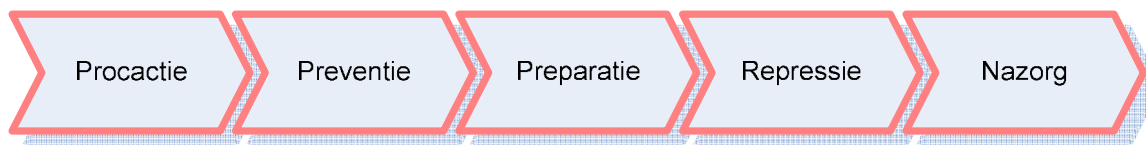
De Rkc ziet dat het accent in de ambtelijke organisatie van de gemeente vooral ligt op het reageren, elimineren of verzachten van risico’s op het moment dat zij zich voordoen. Minder aandacht is er voor het systematisch vooraf benoemen, inschatten en waarderen van risico’s volgens een vastgestelde werkwijze.

Voor het risicomanagement heeft de Rkc verschillende instrumenten binnen de gemeente gevonden. Door de gemeente zijn in de afgelopen jaren meerdere instrumenten ontwikkeld, maar er is nog geen samenhang en totaaloverzicht van alle instrumenten. Zo worden de afzonderlijke risico’s bij de kredietverlening van grondexploitaties beschreven en wordt een algemeen overzicht van de risico’s van de actieve grondexploitaties in de Meerjarenprognose Vastgoed (MPV) opgenomen. In de Voortgangsrapportage (VGR) wordt daarnaast eens in de drie maanden de risico’s van de afzonderlijke projecten beschreven. Onduidelijk is wat het resultaat van al deze instrumenten voor het politiek bestuur is. De gedachte bestaat zelfs dat deze instrumenten een soort ‘schijnzekerheid’ geven aan de gemeenteraad.

De Rkc heeft vastgesteld dat het risicomanagement van de gemeente Zwolle sinds het begin van deze eeuw aanzienlijk verbeterd is. Grote projecten worden meer conform vastgestelde werkwijzen georganiseerd en het bewustzijn over risico’s in projecten is zowel bij het bestuur als bij de ambtelijke organisatie toegenomen.

2.2 ANALOGIE EN ANALYSE

De Rkc ziet grote overeenkomsten tussen het risicomanagement van grote projecten en de veiligheidsketen van de brandweer. In het onderstaande schema hebben wij de veiligheidsketen opgenomen waarna wij het op hoofdlijnen toepassen op het risicomanagement van de gemeente.



Figuur 1: veiligheidsketen

De veiligheidsketen begint met proactie en eindigt met nazorg. In bijlage VI is dit uitvoeriger beschreven. Hieronder wordt elke fase van in de keten kort naar de analogie van het risicomanagement toegelicht.

Bij *proactie*, de eerste fase van de keten, gaat het over risicobewustzijn in de vroegste fase van ruimtelijke/vastgoedontwikkeling en beleidsadvies over risico's bij planvorming.

Deze fase van de keten is in Zwolle zeer beperkt ontwikkeld. In handboeken Projectmatig Werken is risicomangement wel benoemd en bij grote projecten worden wel risico's benoemd maar een gestructureerde risico-inventarisatie en analyse ontbreekt. Daarnaast spelen de risico's geen expliciete rol bij de initiële besluitvorming van grote projecten.

De tweede fase van de keten betreft *preventie*. Hierbij het gaat om maatregelen ter voorkoming van brand (advies, vergunningen en controle en handhaving).

Ook deze fase van de keten is bij grote projecten beperkt ontwikkeld. Veelal hebben wij ten aanzien van de geïnventariseerde risico's in de grote projecten nog geen specifieke (preventieve) beheersmaatregelen aangetroffen. Wel is het zo dat voor de financiële risico's van grote projecten met bijvoorbeeld de residuele grondwaarde een meer algemene preventieve beheersmaatregel is opgesteld.

De derde fase van de veiligheidsketen is *preparatie*. Dit betreft het beschikbaar hebben van bluswatervoorzieningen, uitrukroutes en aanvalsplannen.

In de gemeente is de afgelopen jaren veel tijd besteed aan de preparatie. Toch functioneert deze fase nog niet optimaal, mede als gevolg van de beperkte ontwikkeling van proactie en preventie. Zo zijn de laatste jaren instrumenten ontwikkeld om beter voorbereid - *geprepareerd* - te zijn op een eventueel risico. Zo is in de organisatie een ambtelijk opdrachtgever benoemd, is een handboek projectmatig werken opgesteld en is recent de nota risicomangement door de gemeenteraad vastgesteld. Ook worden risico's door het college benoemd en gedurende de looptijd van het project door de gemeenteraad gemonitord.

Repressie is de vierde fase van de veiligheidsketen. Het gaat daarbij om het alarmeren, verzorgen van verbindingen en bestrijden van brand, ongevallen of andere rampspoed.

Dit is een fase die in het risicomangement van de gemeente relatief goed ontwikkeld is. Wij zien dat zich af en toe omvangrijke risico's bij de grote projecten van de gemeente voordoen, maar die worden in de regel goed aangepakt. Op het moment dat er 'brand' is in een project dan wordt deze veelal op een adequate wijze 'geblust'.

De laatste fase in de veiligheidsketen is de *nazorg*. Het gaat daarbij om het beperken van de gevolgschade, beredding en opvang.

Voor de nazorg heeft de gemeente aandacht op het moment dat risico's zich hebben voorgedaan. In de gemeenteraad wordt aandacht besteed aan de 'branden' die er geweest zijn. Dit kan worden gezien als *nazorg* in de vorm van een verantwoording van het college aan de gemeenteraad. Meestal wordt dit gevolgd door een debat in de gemeenteraad.

Kortom, als wij een vergelijking maken met de schakels van de veiligheidsketen dan zien wij in elke schakel dat activiteiten zijn georganiseerd maar dat de nadruk in de gemeente Zwolle ligt op repressie. Tussen de schakels ontbreken echter de samenhangende verbanden om in de ogen van de Rkc te stellen dat het risicomangement echt 'professioneel' is georganiseerd. Ook hier ziet de Rkc weer overeenkomsten met de veiligheidsketen. Bij de veiligheidsketen van de brandweer lag de nadruk ook een lange tijd op repressie. Er waren rampen als Enschede en Volendam voor nodig om de onderlinge verbanden tussen de schakels te versterken. In de jaren vóór de genoemde rampen, zo is uit meerdere evaluaties gebleken, was de brandweer vooral sterk in repressie. Preparatie kreeg eveneens de nodige aandacht, maar proactie en preventie waren de schakels die bij de brandweer ontbraken of zwakke schakels waren in de keten.

Ook het risicomangement van de gemeente lijkt tot nu toe vooral gericht te zijn op repressie en preparatie. De onderdelen preventie en proactie krijgen tot dusver minder aandacht.

2.3 BEVINDINGEN

1. Het begrip risicomanagement wordt veelal beschreven als het ‘managen’ van incidenten, problemen en/ of kansen van slagen van een project. De focus ligt daarbij op financiële risico’s. Daarbij kan worden gedacht aan prijsstijgingen, rentestijgingen en algemeen macro economische ontwikkelingen. De risico’s worden veelal niet gestructureerd geïnventariseerd, waardoor er in de projecten een min of meer willekeurige opsomming van risico’s wordt gepresenteerd.
2. In de gemeentelijke organisatie bestaat onduidelijkheid over projectmatig werken. Door de Rkc zijn verschillende handleidingen projectmatig werken aangetroffen (één voor ‘algemeen’ projectmatig werken, en een voor projectmatig werken ‘in ruimtelijke projecten’). Daarnaast zijn er andere richtlijnachtige documenten zoals een boekje “Hoofdpijnen projectbeheersing” gevonden. In de praktijk blijkt bovendien dat voor projecten (die voorafgaand aan de invoering van het projectmatig werken gestart zijn) de vastgestelde systematiek niet gebruikt wordt.
3. Naast de onduidelijkheid over projectmatig werken, zijn er voor wat betreft risicomanagement verdere uitvoeringsproblemen:
 - a. Er wordt wel gerapporteerd maar (te) weinig getoetst aan oorspronkelijke doelstellingen en resultaten. De voortgangsrapportage grote projecten (VGR) is bijvoorbeeld niet eenduidig en scherp genoeg.
 - b. In de gemeentelijke organisatie is volgens respondenten sprake van verkokering waarvoor een mogelijke oorzaak in de organisatie- inrichting of het functioneren van de projectorganisatie is te vinden. Projecten worden daardoor te weinig integraal beheerst. Daarbij is het vooral de vraag wie wat moet rapporteren (en archiveren).
 - c. De rapportages over de risico’s van projecten geven de gemeenteraad een bepaalde soort ‘schijnzekerheid’. Er wordt gerapporteerd over de ontwikkelingen maar de informatie is niet voldoende overzichtelijk of toegankelijk. Daardoor bestaat het gevoel dat projecten die eenmaal gestart zijn niet echt meer kunnen worden bijgestuurd.
 - d. De archivering van projecten als geheel was wederom niet op orde. Dit is een bevinding die bij de Rkc telkens terugkomt. Zo ontbreken integrale en gemakkelijk toegankelijke projectdossiers bijvoorbeeld doordat deze dossiers op verschillende plaatsen worden opgeslagen. Hierdoor is het nodig dat schaduw dossiers door projectleiders worden bijgehouden. Ook heeft de Rkc geconstateerd dat de bestuurlijke overdracht van dossiers matig is georganiseerd.
4. Onduidelijkheid over de rol van de raad. Die heeft betrekking op de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Zo wordt er verschillend gedacht over de rollen die samenhangen met risicomanagement. Het risicomanagement wordt door de raad veelal gezien als een uitvoeringstaak van het college van B&W waarover wel verantwoording aan de raad wordt afgelegd. De raad stelt zich daarmee reactief op, terwijl voor de kaderstellende en controlerende rol een pro-actieve houding vereist is.
5. Openbaarheid bemoeilijkt de discussie over risicomanagement. De benodigde gegevens voor het beoordelen van het risicomanagement (kaderstellend of controlerend) betreft veelal gevoelige informatie. Het college van B&W kiest er daarom veelal voor om gegevens vertrouwelijk beschikbaar te stellen. Aan de ene kant is het voor de gemeenteraad lastig om de-

ze informatie in te zien. De informatie wordt door het college van B&W alleen ‘ter inzage’ gelegd. Raadsleden hebben niet altijd de tijd om deze informatie te gaan inzien. Aan de andere kant mag deze informatie ook niet in het publieke debat gebruikt worden. Indien dit toch wordt gedaan dan wordt de gevoelige informatie alsnog publiek. Het is echter niet de gewoonte in Zwolle om agendapunten uit de publieke arena ‘achter gesloten deuren’ te bespreken.

6. De gemeenteraad weet risico's moeilijk te beoordelen. Zo ontbreekt een herkenbare structuur en verschillen de aard en de vorm van risicoanalyses. Voor de raad zijn documenten waarin risicoanalyses vervat zijn vaak wel toegankelijk maar vanwege de gevoeligheid niet altijd te gebruiken in het politieke debat. De gemeenteraad vertrouwt daarbij op het beoordelingsvermogen van het college van B&W.
7. In politieke zin heeft risicomanagement een iets negatieve connotatie. Het is voornamelijk een tegenargument. Dat wil zeggen dat politieke keuzes voor projecten vooral gebaseerd worden op ambities, programmadoelstellingen, coalitieakkoorden etc. Als een politieke partij (fractie) het project niet wenst, dan worden juist de risico's van zo'n project benoemd en als (mogelijk) struikelblok gepresenteerd. Indien echter een politieke partij het project wel wenst, dan worden risico's gebagatelliseerd of in het geheel niet genoemd.
8. Volgens externe partijen heeft de gemeente Zwolle alleen oog voor risico's op de korte termijn. Dit betreft veelal het financiële risico dat in projecten wordt gelopen. Sinds de invoering van het transparant grondbeleid worden deze risico's afgedekt. Volgens de externe partijen zijn dat met name risico's op de korte termijn. Op de lange termijn loopt de gemeente daardoor risico's ten aanzien van bijvoorbeeld de kwaliteit van een project.

2.4 AANBEVELINGEN

Op basis van de bovenstaande bevindingen doen wij de volgende aanbevelingen, waarbij aanbeveling 1 gezien kan worden als de overkoepelende aanbeveling:

1. Stel een duidelijke omschrijving van het begrip risicomanagement op. Gebruik deze definitie voor de verdere invulling van het risicomanagement, de taken en de rollen van de verschillende actoren (zowel voor de gemeenteraad, de wethouders als de ambtelijke organisatie). Zorg ervoor dat de definitie ook eenduidig gehanteerd wordt in documenten, zoals het handboek Projectmatig Werken. Zorg voor borging in de competenties van medewerkers zodat het een onderdeel wordt van de ‘genen’ ofwel de cultuur van de organisatie.
2. Stel een duidelijke werkwijze risicomanagement op (een voorbeeld hiervoor is opgenomen in bijlage VII). Benoem daarbij thema's of onderdelen die bij een beoordeling van de risico's van een project terug moeten komen. Geef daarbij ook de risicomarges van projecten aan en de wijze waarop gestuurd wordt op risico's. Laat dit ook onderdeel zijn van een aangepast handboek projectmatig werken.
3. Beschrijf de rol van de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie (met name projectleiders). Daarbij kan worden gedacht aan de volgende rol verdeling:
 - Gemeenteraad: stelt de kaders voor het risicomanagement vast en wordt geïnformeerd over risico's. Hiervoor wordt bij een nieuw project en bij de overgang naar elke volgende fase van een project expliciet aandacht besteed aan de risico's en te nemen beheersmaatregelen. Bij voortgangsrapportages van een project wordt de gemeenteraad

op de hoogte gehouden van actuele ontwikkelingen. Daarnaast worden de integrale risico's van de grote projecten van de gemeenten benoemd in de programmabegroting en –rekening.

- Het college van B&W: geeft uitvoering aan het risicomanagement door middel van een duidelijk gestructureerde risicoanalyse. De raad wordt over deze risico's en de te nemen beheersmaatregelen door het college geïnformeerd. Bij de overgang naar de volgende fase van het project worden opnieuw risico's geïnventariseerd. Tevens wordt periodiek over de voortgang van het project wordt aan de gemeenteraad gerapporteerd.
 - De ambtelijke organisatie: zorgt voor een adequaat risicomanagement van de projecten en voert daarvoor bij elke fase van een project een gestructureerde risicoanalyse uit. Tevens worden te nemen beheersmaatregelen voor de risico's ontwikkeld dan wel benoemd. De resultaten worden besproken met de projectwethouder en vervolgens voorgelegd aan het college van B&W. De projectmanager voert daarnaast het dagelijks management van het project, stuurt op risico's en past de beheersmaatregelen toe. Met regelmaat wordt aan de wethouder over de resultaten gerapporteerd. Periodiek wordt in voortgangsrapportages, planning en control producten (begroting en jaarrekening) aandacht besteed aan de ontwikkeling van de risico's.
4. Benoem duidelijke criteria voor de instrumenten voor het risicomanagement. Beschrijf daarbij niet alleen de (bewakings)instrumenten die afgestemd zijn om risico's te kunnen volgen (bijvoorbeeld de Meerjarenprognose Vastgoed) maar ook criteria voor bespreking van risico's in het politiek debat (bijvoorbeeld de mogelijkheid om risico analyses 'achter gesloten deuren' te bespreken). Een duidelijk en eenvoudig instrument is het op een voorblad benoemen van risico's van een project of activiteit in een stuk dat aan de gemeenteraad voorgelegd moet worden. Gewoonlijk is er al een voorblad waarin parafen, budget, afdelingen, tijdsplan en andere karakteristieken opgesomd zijn. Het toevoegen van de belangrijkste risico's in telegramstijl bevordert het bewustzijn van risico's.
 5. Stel voor de overdracht van projectdossiers (ambtelijk en bestuurlijk) ook formeel beleidsregels op zodat de continuïteit en het bewustzijn van risico's in de organisatie gewaarborgd blijft.
 6. Zorg voor een adequate archivering door deze op een eenduidige wijze te organiseren en door schaduwarechieven tegen te gaan (bijvoorbeeld door digitalisering). Geef een duidelijke termijn aan waarbinnen de archivering van alle lopende projecten geheel 'up to date' is.

De Rkc stelt voorop dat wij willen voorkomen dat risicomanagement leidt tot (of lijdt onder) risicomijdend gedrag en onnodige bureaucratie in de organisatie.

Het risicomanagement dat wij voor ogen hebben zorgt allereerst voor inzicht en begrip in risico's van grote projecten. Het doel daarvan is dat de benoemde risico's meegenomen kunnen worden bij de afweging door de raad. Hierdoor kan er door de raad bewust voor gekozen worden om bepaalde risico's wel en andere risico's niet te lopen. Risicomanagement moet professioneel opgepakt worden: samenhangend, eenduidig en met overzicht. In projecten wordt dan 'bewust' omgegaan met risicomanagement. Zo zijn instrumenten van risicomanagement op elkaar afgestemd en weet de organisatie om te gaan met risicomanagement zonder dat het de uitvoering van projecten vertraagt.

3. ONDERBOUWING

3.1 INLEIDING

Het onderzoek naar het risicobeheer grote projecten heeft plaatsgevonden rond de volgende vier thema's:

- Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie.
- Kennis van wethouders aan de vooravond van belangrijke beslissingen.
- Risicobeheersing grote projecten.
- Kwaliteit van de contractvorming en de contractueel en niet- contractuele afspraken met marktpartijen.

Bij elk van de thema's heeft de Rkc vragen geformuleerd. Deze vragen hebben gedurende het onderzoek centraal gestaan. De afzonderlijke vragen worden hieronder beantwoord ter onderbouwing van het onderzoeksresultaat.

3.2 SAMENSPEL TUSSEN RAAD, COLLEGE EN AMBTELIJKE ORGANISATIE

Rondom het thema samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie zijn de volgende vragen gesteld.

- Hoe is de informatievoorziening tussen de raad, college en ambtelijke organisatie georganiseerd, in formele zin en in de praktijk?
- Welke criteria worden voor het opnemen van risico's van grote projecten in de begroting gehanteerd?
- Hoe is formeel de besluitvorming tussen de raad, college en ambtelijke organisatie georganiseerd, in formele zin en in de praktijk?
- Hoe wordt door de verschillende actoren de informatievoorziening en besluitvorming beoordeeld en hoe wordt het samenspel tussen raad en college en college en ambtelijke organisatie beoordeeld?

Per vraag worden kort de resultaten weergegeven.

Hoe is de informatievoorziening tussen de raad, college en ambtelijke organisatie georganiseerd, in formele zin en in de praktijk?

De informatievoorziening voor het risicomangement is voor de gemeenteraad met name georganiseerd rondom de formele besluitvorming van de grote projecten. Zo is bij de vier onderzochte grote projecten een risicoparagraaf bij de besluitvorming van de kredieten opgenomen.

Over de voortgang van de projecten wordt de gemeenteraad geïnformeerd via voortgangsrapportages. De gemeenteraad werd daarnaast ook via de risicoparagraaf van de planning en control producten (begroting en jaarrekening) over de risico's van projecten geïnformeerd. Dit waren veelal de macro financieel economisch risico's.

Vanaf 2004 wordt de gemeenteraad (door het college van B&W) ook met de Meerjaren Prognose Vastgoed geïnformeerd over het financieel risico van de grote ruimtelijke projecten.

Ook in de praktijk wordt de gemeenteraad over de voortgang van de projecten geïnformeerd via voortgangsrapportages. De frequentie van deze rapportages is echter afhankelijk van de gemeenteraad. In het ene project is de frequentie daardoor hoger dan het andere project. Daarnaast wordt de gemeenteraad (door het college van B&W) met de MPV geïnformeerd over het financieel risico van de grote ruimtelijke projecten. In deze rapportage worden alleen de fysieke ruimtelijke projecten opgenomen waarvoor een grondexploitatie is vastgesteld. Een groot project zoals De Spiegel is daarin niet opgenomen.

Het college van B&W wordt formeel ook bij de besluitvorming van de projecten over de risico's geïnformeerd. Met tussentijdse rapportages wordt het college van B&W, voordat deze naar de gemeenteraad worden gestuurd, ook over de voortgang van de grote projecten geïnformeerd. In de praktijk worden daarin veelal inhoudelijke project risico's opgenomen. Daarnaast wordt eens per kwartaal een totaal overzicht van de voortgang van alle ruimtelijke projecten (VGR) voor het college van B&W gemaakt. In de praktijk worden in de VGR risico's (of knelpunten) benoemd maar deze worden niet voor alle projecten consequent ingevuld.

Welke criteria worden voor het opnemen van risico's van grote projecten in de begroting gehanteerd?

In de begroting wordt het volgende criterium voor het opnemen van risico's in de risicoparagraaf (of paragraaf weerstandsvermogen) gehanteerd: aanwezige (onverzekerde) risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd en die relevant zijn voor de financiële positie.

Hoe is formeel de besluitvorming tussen de raad, college en ambtelijke organisatie georganiseerd, in formele zin en in de praktijk?

Formeel stelt de gemeenteraad de beleidskaders voor het college van B&W vast. Risico's en risicomarges worden aan de hand van geïnventariseerde risico's niet expliciet vastgesteld. Het college van B&W voert binnen deze vastgestelde beleidskaders uit. De ambtelijke organisatie is formeel voor de bedrijfsvoering verantwoordelijk. Binnen de richtlijnen voor de uitvoering van het college van B&W worden de werkzaamheden zo efficiënt, effectief en rechtmatig uitgevoerd.

Sinds 2003 is voor projectmatig werken in ruimtelijke projecten een standaard werkwijze vastgelegd. Het handboek projectmatig werken in ruimtelijke projecten is een uitwerking om de bedrijfsvoering voor (grote ruimtelijke)projecten te verbeteren. Deze werkwijze bestaat uit een aantal stappen: identificatie, initiatiefase, definitiefase, ontwerpfase, voorbereiding, realisatiefase en eindnota. Bij elk van deze fasen behoort ook een formele besluitvorming door het college en de gemeenteraad plaats te vinden.

De onderzochte projecten kennen een lange doorlooptijd; de projecten zijn ook allemaal gestart voor 2003. De belangrijkste formele besluitvorming van de onderzochte projecten heeft dan ook voorafgaand aan de vaststelling van het projectmatig werken in ruimtelijke projecten plaatsgevonden. De terminologie van de besluiten die door de gemeenteraad zijn genomen sluiten daardoor niet altijd aan bij het projectmatig werken in ruimtelijke projecten.

Hoe wordt door de verschillende actoren de informatievoorziening en besluitvorming beoordeeld en hoe wordt het samenspel tussen raad en college en college en ambtelijke organisatie beoordeeld?

De informatievoorziening over de risico's wordt door leden van de gemeenteraad als lastig ervaren. Risico's zijn voor leden van de gemeenteraad vaak moeilijk te doorgronden op de uiteindelijke consequenties van een besluit. Daarbij komt dat risico's bij de onderzochte projecten vaak niet expliciet bij de besluitvorming zijn verwoord. De risico's maken veelal een integraal onderdeel uit van de documenten.

De mogelijkheden voor het samenspel tussen college van B&W en gemeenteraad (bijvoorbeeld in de vorm van discussie en debat) zijn beperkt. Het college van B&W biedt relevante informatie aan de gemeenteraad aan. Deze informatie wordt veelal integraal aangeboden zodat de leden van de gemeenteraad zelf de relevante onderdelen eruit moeten halen. Daarnaast worden voortgangsrapportages (en maraps) veelal niet of (als gevolg van hoge tijdsdruk) hoogstens kort in de gemeenteraad (of commissies) besproken.

Het samenspel tussen wethouder en ambtelijke organisatie wordt door wethouders positief beoordeeld. Tussen het college (of wethouder) en de ambtelijke organisatie wordt het samenspel met name vorm gegeven in stuurgroepen en portefeuillehoudersoverleggen. De rollen en verantwoordelijkheden zijn de afgelopen jaren binnen de ambtelijke organisatie steeds duidelijker geworden. De projectleiders zijn daarbij integraal verantwoordelijk voor de projecten en leggen verantwoording af aan de wethouder. Risicomanagement lijkt daarin een steeds belangrijkere rol te spelen.

3.3 KENNIS VAN WETHOUDER(S) AAN DE VOORAVOND VAN BELANGRIJKE BESLISSINGEN

Rondom het thema kennis van wethouder (s) aan de vooravond van belangrijke beslissingen zijn door de Rkc de volgende vragen gesteld.

- Welke risico's zijn bij de geselecteerde projecten per fase van de besluitvorming benoemd?
- Is het mandaat van de wethouder omschreven? Zo ja, wat is het mandaat van de wethouder?
- Hebben zich onverwachte risico's bij de geselecteerde projecten voorgedaan, en zo ja, wanneer is de raad geïnformeerd over deze onverwachte risico's? Hoe is hierop door de raad gereageerd?
- In welke mate wordt door de raad gebruik gemaakt van de mogelijkheden om vragen aan de wethouder te stellen over de risico's en beheersmaatregelen van de voorbeeldprojecten? Hoe is hierop door de wethouder gereageerd?
- Welke informatie mag als bekend bij de wethouder(s) verondersteld worden over de risico's van grote projecten op basis van het consequent toepassen van het risicobeheerssysteem? Welke specifieke criteria worden hiervoor door het college gehanteerd?

Per vraag wordt een korte beantwoording gegeven.

Welke risico's zijn bij de geselecteerde projecten per fase van de besluitvorming benoemd?

Bij de vier grote projecten zijn met name bij de vaststelling van de grondexploitatie of de verlening van het krediet consequent de risico's benoemd. Deze risico's zijn verwoord in de risicopara-

graaf. De benoemde risico's zijn met name gericht op financieel economische risico's en in mindere mate de specifieke inhoudelijke risico's.

Is het mandaat van de wethouder omschreven? Zo ja, wat is het mandaat van de wethouder?

In de gemeentewet is het mandaat van de het college van B&W omschreven. De gemeente Zwolle heeft geen aparte mandaatverordening voor wethouders opgesteld.

Voor de grote projecten wordt door de gemeenteraad bij de vaststelling van de grondexploitatie een beleidsmatig en financieel kader voor de herstructurering meegegeven. Dit kan worden gezien als het financieel en beleidsmatige kader (of het mandaat) voor de uitvoering van de wethouder. Afwijkingen (inhoudelijke of financieel) moeten worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

De rol van de wethouder is in de onderzochte projecten verder uitgewerkt. In de overeenkomsten met externe partijen wordt de rol van de wethouder, in bijvoorbeeld een stuurgroep, duidelijk uitgewerkt. In de herstructureringsovereenkomst is daarnaast aangegeven dat de wethouder deelneemt aan het afstemmingsoverleg. De verantwoordelijkheden van het afstemmingsoverleg zijn in de overeenkomsten veelal duidelijk beschreven.

Hebben zich onverwachte risico's bij de geselecteerde projecten voorgedaan, en zo ja, wanneer is de raad geïnformeerd over deze onverwachte risico's? Hoe is hierop door de raad gereageerd?

Ja, in sommige projecten hebben zich onverwachte risico's voorgedaan. Voor dit onderzoek waren dit risico's die niet in een eerdere fase waren benoemd. Risico's die niet waren benoemd waren:

- Holtenbroek: De corporaties ontwikkelen het gehele gebied voor een vaste bijdrage van de gemeenten. De gemeente heeft in haar regie rol het programma van eisen voor de openbare ruimte van Holtenbroek opgesteld. De kosten voor het opstellen van programma van eisen zijn ten lasten van de gemeente gekomen. De eventuele extra realisatiekosten zouden ten lasten van de corporaties komen. Omdat in het uiteindelijke plan het openbare areaal groter is geworden, werden de toekomstige beheerskosten hoger ingeschat. In januari 2003 werd daarover aan de commissie gerapporteerd. Dit was niet eerder als risico aan de raad gemeld. De kosten zijn uiteindelijk aangemerkt als kosten die te maken hebben met stadsuitbreiding.
- Voorsterpoort: De grondexploitatie Voorsterpoort werd eind 2003 vastgesteld en was een uitwerking van de structuurvisie A 28. Uiteindelijk is het project niet haalbaar gebleken. Er is daarom in 2006 een nieuwe integrale visie Voorsterpoort, inclusief een notitie financiële verkenning Voorsterpoort, opgesteld. De flexibiliteit in het programma bleek uiteindelijk onvoldoende te zijn om te kunnen inspelen op de behoefte van de markt. Bij het opstellen van de grondexploitatie was dit niet eerder als risico aan de raad gemeld.
- Voorsterpoort: In de grondexploitatie Voorsterpoort (eind 2003) waren de mogelijke negatieve ontwikkelingen van de kantorenmarkt nog niet opgenomen. Ook was dit risico niet expliciet opgenomen. De raad is bij de MPV 2005 over dit risico geïnformeerd.

De gemeenteraad heeft de onverwachte risico's, na bespreking met de wethouder, geaccepteerd.

In welke mate wordt door de raad gebruik gemaakt van de mogelijkheden om vragen aan de wethouder te stellen over de risico's en beheersmaatregelen van de voorbeeldprojecten? Hoe is hierop door de wethouder gereageerd?

In sommige gevallen worden door de gemeenteraad vragen aan de wethouder gesteld over risico's. De wethouder reageert hierop door de risico's te bespreken of aanvullende beheersmaatregelen af te spreken (bijvoorbeeld een jaarlijkse actualisatie of regelmatige voortgangsrapportage).

De leden van de gemeenteraad vinden het lastig om projectrisico's af te wegen en te beoordelen. Aan de ene kant komt dat door de tijdsdruk die op de besluitvorming vaak rust. Aan de andere kant zijn risico's vaak complex. De gemeenteraad moet daardoor vaak vertrouwen op de uitleg of het 'woord' van de wethouder. Als deze aangeeft dat het risico beheerst kan worden dan gelooft men dat. Mocht later blijken dat de risico's toch niet beheerst konden worden dan wordt de wethouder, indien deze dan nog op deze positie zit, daarop aangesproken.

Welke informatie mag als bekend bij de wethouder(s) verondersteld worden over de risico's van grote projecten op basis van het consequent toepassen van het risicobeheerssysteem? Welke specifieke criteria worden hiervoor door het college gehanteerd?

In de grote projecten is geen consequente toepassing van een risicobeheerssysteem gevonden. Dat wil echter niet zeggen dat wethouders niet op de hoogte zijn van risico's in de grote projecten. Met name de risico's die direct betrekking hebben op de uitvoering mogen als bekend worden verondersteld bij de wethouders.

3.4 RISICOBEBEERSING GROTE PROJECTEN

Rondom het thema risicobeheersing grote projecten zijn de volgende vragen gesteld.

- Zijn bij de belangrijke besluiten van grote projecten consequent de risico's benoemd (inclusief een inschatting van de omvang en de kans dat het risico zich voordoet en concrete beheersmaatregelen daarvoor)? Op welke wijze wordt daarmee in de praktijk omgegaan?
- Spelen de benoemde risico's een rol bij de besluitvorming van grote projecten? Worden de risico's expliciet door de raad aanvaard?
- In hoeverre is er sprake van (een consequente en/of continue toepassing van) een risicobeheerssysteem bij grote projecten? Op welke wijze zijn de verantwoordelijkheden in het beheerssysteem vastgelegd?
- Op welke wijze worden deze documenten in archieven opgenomen?

Per vraag wordt hieronder een kort antwoord gegeven.

Zijn bij de belangrijke besluiten van grote projecten consequent de risico's benoemd (inclusief een inschatting van de omvang en de kans dat het risico zich voordoet en concrete beheersmaatregelen daarvoor)? Op welke wijze wordt daarmee in de praktijk omgegaan?

Ja, bij de belangrijke besluiten zijn risico's van de projecten benoemd. De risico's zijn echter niet volgens een duidelijk stramien opgesteld (bijvoorbeeld per fase of aan de hand van een aantal onderwerpen zoals financiën, politiek, project etc). Een inschatting van de omvang en de kans dat het

risico zich voordoet is veelal ook niet gemaakt. Wel is het zo dat in de MPV een inschatting van de financieel economische risico's wordt gemaakt. De resultaten worden ook vergeleken met de risico reservering die daarvoor is getroffen.

*Spelen de benoemde risico's een rol bij de besluitvorming van grote projecten?
Worden de risico's expliciet door de raad aanvaard?*

Ja, soms spelen de benoemde risico's een rol bij de besluitvorming in de gemeenteraad. Opvallend is dat als de politieke tegenstellingen ten aanzien van een onderwerp groter zijn ook het belang van de risico's toeneemt. De risico's worden namelijk door tegenstanders 'gebruikt' om de argumenten tegen het voorstel te benadrukken.

Overigens worden in de besluitvorming van de projecten de risico's veelal niet expliciet ter besluitvorming voorgelegd. Wel is het zo dat als gevolg van de bespreking beheersmaatregelen worden afgesproken bijvoorbeeld de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatie en/ of een hogere frequentie van de voortgangsrapportages aan de gemeenteraad.

In hoeverre is er sprake van (een consequente en/of continue toepassing van) een risicobeheerssysteem bij grote projecten? Op welke wijze zijn de verantwoordelijkheden in het beheerssysteem vastgelegd?

Er is geen sprake van een eenduidig risicobeheerssysteem dat consequent op de grote projecten wordt toegepast. Dit wordt aan de ene kant verklaard doordat de projecten lang voordat het onderwerp risicomanagement op de agenda komt, zijn gestart. De Rkc constateert aan de andere kant wel dat de invoering van het projectmatig werken wel aan het bewustzijn van risicomanagement heeft bijgedragen. Maar dit heeft zich nog niet ontwikkeld tot een risicobeheerssysteem dat binnen de onderzochte grote projecten op een eenduidige wijze toegepast. Veelal wordt het binnen de projecten op een eigen wijze ingevuld. Het kan daarbij verwarrend zijn dat er drie uitwerkingen van het projectmatig werken zijn: algemeen projectmatig werken, projectmatig werken in grote projecten en hoofdlijnen projectbeheersing. Overigens zijn deze drie uitwerkingen van projectmatig werken ook niet altijd bij iedereen bekend.

Over het algemeen worden bij de benoemde risico's geen expliciete beheersmaatregelen vastgesteld. Als deze wel voor de projecten zijn vastgesteld dan betreft het met name financiële beheersmaatregelen zoals de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatie.

Op welke wijze worden deze documenten in archieven opgenomen?

Al eerder is door de Rkc opgemerkt dat de archivering van de gemeente Zwolle te wensen overlaat. Bij het onderzoek naar het risicomanagement van grote projecten is de Rkc daar wederom tegen aangelopen. Voor de archivering zijn protocollen opgesteld maar er blijken nog steeds achterstanden in de archivering te zijn.

De aangeleverde documenten zijn door de projectleiders veelal uit het eigen (schaduw)archief aangeleverd. De documenten die niet in deze (schaduw)archieven aanwezig waren, bijvoorbeeld omdat er een wisseling van projectleider heeft plaatsgevonden, zijn opgevraagd bij het archief. Niet alle opgevraagde documenten konden worden aangeleverd. Met name verslagen van het bestuurlijk-ambtelijk overleg, stuurgroep e.d. bleken lastig of niet te achterhalen.

Het is de Rkc ook opgevallen dat de overdracht van dossiers beperkte aandacht krijgt. Zo is de overdracht van dossiers zowel ambtelijk als bestuurlijk niet formeel geregeld. Afhankelijk van de persoon wordt wel of geen aandacht besteed aan de overdracht van dossiers.

3.5 KWALITEIT VAN DE CONTRACTVORMING EN DE CONTRACTUEEL EN NIET-CONTRACTUELE AFSPRAKEN MET MARKTPARTIJEN:

Rondom het thema kwaliteit van de contractvorming en de contractueel en niet- contractuele afspraken met marktpartijen zijn door de Rkc de volgende vragen gesteld.

- Was er bij grote projecten sprake van druk vanuit de raad en/of externe partijen (bijv. de media) om de gang van zaken te wijzigen/beïnvloeden en, zo ja, in hoeverre werden informatievoorziening en afspraken beïnvloed door (gevoelde) urgentie?
- Welke criteria worden gehanteerd bij de definitieve besluitvorming (go/no-go)? Is er een exit strategie in het contract vastgelegd?
- Werden er ter afsluiting van projecten, met de daarin betrokken partijen, evaluaties gehouden om te leren van het traject en om de samenwerking te verbeteren?

Per vraag wordt een kort de resultaten weergegeven.

Was er bij grote projecten sprake van druk vanuit de raad en/of externe partijen (bijv. de media) om de gang van zaken te wijzigen/beïnvloeden en, zo ja, in hoeverre werden informatievoorziening en afspraken beïnvloed door (gevoelde) urgentie?

Ja, bij de grote projecten is sprake geweest van ‘druk’ vanuit de raad om de gang van zaken te beïnvloeden; ‘druk’ van externe partijen is niet aangetroffen.

Om tegemoet te komen aan de wensen van de raad stelt het college van B&W in principe alle informatie beschikbaar. Daarmee wordt voorkomen dat achteraf blijkt dat informatie wordt achtergehouden. Voor leden van de gemeenteraad is deze informatie echter niet altijd even toegankelijk of duidelijk. Het doorgronden van de consequenties van de beschreven risico's wordt door de complexiteit ook als lastig ervaren.

Het college van B&W stelt ook vertrouwelijke informatie beschikbaar. Deze documenten worden in ‘de trommel’ ter inzage gelegd. Niet alle leden van de gemeenteraad maken van de mogelijkheid om deze gegevens in te zien gebruik. Dit kan bijvoorbeeld komen omdat men daarvoor geen tijd heeft. Daarnaast kunnen deze gegevens niet in het publieke debat worden gebruikt. In Zwolle wordt maar zeer sporadisch gebruik gemaakt van de mogelijkheid om achter gesloten deuren te debatteren.

Voor de bespreking van de voorstellen van de grote projecten is veelal maar een beperkte tijd ingeruimd. Daarbij komt dat de raadsleden zich onder druk voelen om op dat moment ook een besluit te nemen. Deze tijdsdruk wordt als een belemmering gezien om risico's op een juiste wijze te doorgronden en te bespreken.

Welke criteria worden gehanteerd bij de definitieve besluitvorming (go/ no-go)? Is er een exit strategie in het contract vastgelegd?

Bij de definitieve besluitvorming van de onderzochte projecten zijn de belangrijkste criteria ruimtelijk, economisch en financieel geweest. Bij de onderzochte grote projecten zijn geen expliciete exit strategieën gevonden.

Werden er ter afsluiting van projecten, met de daarin betrokken partijen, evaluaties gehouden om te leren van het traject en om de samenwerking te verbeteren?

De onderzochte grote projecten zijn nog niet (of recent pas) afgerond. Hierdoor kon niet achterhaald worden of aan het einde van projecten ook een evaluatie wordt gehouden.

BIJLAGE 1

OPDRACHT EN ONDERZOEKSVRAGEN

OPDRACHT EN ONDERZOEKSVRAGEN

Opdracht

Op 29 juni 2006 is door de Rkc aan de gemeenteraad gemeld dat het volgende onderwerp van onderzoek ‘risicomanagement grote projecten’ zou zijn. De evaluatie van het risicomanagement grote projecten omschrijft de opdracht als volgt:

Vorm een oordeel over het functioneren van het huidige risicomanagement van grote projecten binnen de gemeente Zwolle en breng mogelijke verbeteringen van het risicomanagement in kaart.

Onderzoeksdoelen

Voor het behalen van de onderzoeksopdracht zijn de volgende onderzoeksdoelen geformuleerd:

- a. inzicht verkrijgen in het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie, inclusief externe relaties, de informatievoorziening en het besluitvormingsproces;
- b. inzicht verkrijgen in de inhoud van overleg van ambtenaren en deskundigen met de wethouder(s) aan de vooravond van belangrijke beslissingen;
- c. inzicht verkrijgen hoe risico's worden gedetecteerd/geïdentificeerd, waar en wanneer, hoe de informatie voorziening verloopt, en hoe deze wordt beheerst.
- d. inzicht verkrijgen in de kwaliteit van de contractvorming en de gemaakte afspraken met marktpartijen, in het licht van de urgentie om voortgang te boeken (onder druk van raad en media)
- e. formuleren van aanbevelingen ten aanzien van het risicomanagement grote projecten.

Onderzoeksvragen

Om de onderzoeksdoelen te realiseren hebben wij de volgende (concept) vragen geformuleerd.

1. Samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie:
 - a. Hoe is de informatievoorziening tussen de raad, college en ambtelijke organisatie georganiseerd, in formele zin en in de praktijk?
 - b. Welke criteria worden voor het opnemen van risico's van grote projecten in de begroting gehanteerd?
 - c. Hoe is formeel de besluitvorming tussen de raad, college en ambtelijke organisatie georganiseerd, in formele zin en in de praktijk?
 - d. Hoe wordt door de verschillende actoren de informatievoorziening en besluitvorming beoordeeld en hoe wordt het samenspel tussen raad en college en college en ambtelijke organisatie beoordeeld?
2. Kennisniveau van de wethouder(s) aan de vooravond van belangrijke beslissingen:

- a. Welke risico's zijn bij de geselecteerde projecten per fase van de besluitvorming benoemd?
 - b. Is het mandaat van de wethouder omschreven? Zo ja, wat is het mandaat van de wethouder?
 - c. Hebben zich onverwachte risico's bij de geselecteerde projecten voorgedaan, en zo ja, wanneer is de raad geïnformeerd over deze onverwachte risico's? Hoe is hierop door de raad gereageerd?
 - d. In welke mate wordt door de raad gebruik gemaakt van de mogelijkheden om vragen aan de wethouder te stellen over de risico's en beheersmaatregelen van de voorbeeldprojecten? Hoe is hierop door de wethouder gereageerd?
 - e. Welke informatie mag als bekend bij de wethouder(s) verondersteld worden over de risico's van grote projecten op basis van het consequent toepassen van het risicobeheerssysteem? Welke specifieke criteria worden hiervoor door het college gehanteerd?
3. Risicobeheersing grote projecten:
- a. Zijn bij de belangrijke besluiten van grote projecten consequent de risico's benoemd (inclusief een inschatting van de omvang en de kans dat het risico zich voordoet en concrete beheersmaatregelen daarvoor)? Op welke wijze wordt daarmee in de praktijk omgegaan?
 - b. Spelen de benoemde risico's een rol bij de besluitvorming van grote projecten? Worden de risico's expliciet door de raad aanvaard?
 - c. In hoeverre is er sprake van (een consequente en/of continue toepassing van) een risicobeheerssysteem bij grote projecten? Op welke wijze zijn de verantwoordelijkheden in het beheerssysteem vastgelegd?
 - d. Op welke wijze worden deze documenten in archieven opgenomen?
4. Kwaliteit van de contractvorming en de contractueel en niet- contractuele afspraken met marktpartijen:
- a. Was er bij grote projecten sprake van druk vanuit de raad en/of externe partijen (bijv. de media) om de gang van zaken te wijzigen/beïnvloeden en, zo ja, in hoeverre werden informatievoorziening en afspraken beïnvloed door (gevoelde) urgentie?
 - b. Welke criteria worden gehanteerd bij de definitieve besluitvorming (go/ no-go)? Is er een exit strategie in het contract vastgelegd?
 - c. Werden er ter afsluiting van projecten, met de daarin betrokken partijen, evaluaties gehouden om te leren van het traject en om de samenwerking te verbeteren?
5. Formuleren van aanbevelingen voor het risicomanagement grote projecten

BIJLAGE 2

HYPOTHESES

HYPOTHESES

Algemeen

1. De risicomanagementcyclus (uit: Handleiding risicomanagement bij pps-gebiedsontwikkelingprojecten, dienst landelijk gebied, januari 2004, p.7) wordt ten dele toegepast:
 - a. De aard van de risico's wordt niet gestructureerd geïnventariseerd, waardoor er een willekeurige en subjectieve opsomming van risico's ontstaat.
 - b. De focus van risicomanagement is voornamelijk financieel georiënteerd.
 - c. Bepaalde risicosoorten worden niet opgenomen in de risicoanalyses en daardoor ook niet beheerst.
 - d. De controle door de raad volgt de risicoanalyses van het college en voegt daar geen eigen risico's aan toe.
 - e. Actualisatie van risicoanalyses vindt niet op eigen initiatief plaats, maar slechts als er iets aan de knikker is.
 - f. Onverwachte risico's doen zich in bepaalde fases van de risicomanagement cyclus frequenter voor dan in andere.
 - g. Het ontbreken van eenduidige toepassing van de cyclus leidt tot onvergelykbare risicoanalyses en beperkt het lerend vermogen van de organisatie, het college en de raad.
2. In de informatiecyclus (MPV) worden algemene risico's van grote projecten benoemd maar de projectrisico's worden onvoldoende in kaart gebracht. Hierdoor wordt de controlerende rol van de gemeenteraad bemoeilijkt.
3. Het college informeert de gemeenteraad wel over de risico's van een project; de gemeenteraad weet deze risico's echter moeilijk te beoordelen doordat een herkenbare structuur ontbreekt, de aard en vorm van risicoanalyses verschilt en risico's van projecten moeilijk met elkaar vergelijkbaar zijn.
4. Door het niet gezamenlijk optrekken van raad, college en ambtelijke apparaat middels rapportages en evaluaties is er onvoldoende voorbereiding en kennisopbouw om goed te kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen (bijvoorbeeld bij vaststellen van te nemen van beheersmaatregelen).

Holtenbroek I

5. De risico's van het project zijn voor een bedrag van € 2 miljoen 'afgekocht'; bij het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst waren nog teveel 'losse eindjes' waardoor een goede afweging van deze prijs (te hoog/ te laag) maar beperkt voor de gemeenteraad mogelijk was.
6. De gemeenteraad is geconfronteerd met een tekort als gevolg van een toename van het te onderhouden areaal; in de samenwerkingsovereenkomst waren de risico's voor de gemeente echter 'afgekocht' waardoor het niet terecht is dat deze kosten door de gemeente worden gedragen.

Spiegel

7. De risico's van het project zijn opgevangen door vooral in te zetten op 'dure' externe adviesbureaus; voor de beheersing van de risico's van dit project was dit een te zwaar instrument.
8. In de gemeenteraad maakte het project de Spiegel onderdeel uit van twee commissies (ruimte en cultuur); door deze taakverdeling tussen de commissies van de raad worden werkzaamheden dubbel gedaan of treden lacunes op in het totaalbeeld dat raadsleden hebben van het project De Spiegel.

Stadshagen I

9. Voor een dergelijk groot, omvangrijk en complex project is de systematiek van risicomanagement ontoereikend: adequate aanvullende maatregelen voor risicobeheersing zijn daarvoor noodzakelijk.
10. De risico's van het project worden beheerst door jaarlijks de grondexploitatie door de gemeenteraad te laten herzien; hierdoor kunnen risico's bij de herziening 'onopgemerkt' worden opgelost.

Voorsterpoort

11. De gemeenteraad weegt belangen en risico's voorafgaand aan het go/ no go besluit af; indien het college daarvoor al reeds verplichtingen aangaat wordt de kaderstellende rol bemoeilijkt.
12. De macro economische risico's voor het project Voorsterpoort waren onvoldoende ingeschat; het project is van te optimistische uitgangspunten uitgegaan.
13. Ondanks dat de gemeenteraad zorgen had over de grote risico's van het project wordt toch ingestemd met het krediet; bij de omvang van een dergelijk project (met de daarbij behorende risico's) is een aangepaste (strengere) besluitvormingsprocedure wenselijk.

BIJLAGE 3

BEGRIPPEN

BEGRIPPEN

Risicomanagement:

Het geheel van activiteiten en maatregelen gericht op de beheersing van risico's waaraan hetzij de organisatie zelf het zij de klant (afnemer, gebruiker, maatschappij, ...) wordt blootgesteld. Het gaat daarbij om het vooraf tijdig identificeren en analyseren van risico's en het vervolgens ontwerpen en implementeren van beheersmaatregelen om de kans van optreden en/of de potentiële effecten van risico's te verminderen. Gedurende het project worden deze risico's en beheersmaatregelen gemonitord en geëvalueerd.

Risicomanagementcyclus:

Bestaat uit zes stappen die periodiek worden doorlopen om zicht te houden op de risico's van een organisatie dan wel projecten. De stappen van de risicomanagementcyclus bestaan uit: doelstellingen analyseren, inventariseren van potentiële risico's, actualiseren van de risicoanalyse, monitoring van de risico's, kiezen en implementeren van beheersmaatregelen en evalueren van beheersmaatregelen.

Nota ruimte:

Bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en bevat de ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land. Het kabinet schept ruimte voor ontwikkeling uitgaande van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en verschuift het accent van het stellen van ruimtelijke beperkingen naar het stimuleren van gewenste ontwikkelingen.

Project andere overheid:

Onderdeel is het terugdringen van de administratieve lasten (AL) voor de burger, bedrijven en andere overheden. Onderdeel daarvan is dat ook medeoverheden (zoals gemeenten, provincies en waterschappen) verantwoordelijk zijn voor een terugdringing van de AL die het gevolg zijn. De Administratieve Lasten Burger zijn gedefinieerd als de kosten voor de burger om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit regelgeving van de overheid. De AL Burger worden uitgedrukt in tijd (uren) en out-of-pocket kosten (€) die nodig zijn om te voldoen aan de eisen van een informatieverplichting.

Meerjarenprognose Vastgoed (MPV):

Jaarlijkse rapportage waarin alle actieve grondexploitaties van de gemeente Zwolle staat opgenomen. Deze grondexploitaties zijn opgesteld op basis van zoveel mogelijk gelijke uitgangspunten. Aan de hand van deze uitgangspunten wordt jaarlijks een financiële risico analyse van de projecten gemaakt. De resultaten daarvan worden gebruikt om te beoordelen of de omvang van het weerstandsvermogen voldoende is om de berekende risico's voor een bepaald gedeeltelijk af te dekken.

BIJLAGE 4
DOCUMENTEN

DOCUMENTEN

HOLTENBROEK

1. Tussenrapportage Herstructurering Voorzieningen Holtenbroek
2. Herstructurering Voorzieningen Holtenbroek
3. Intentieovereenkomst Herontwikkeling Holtenbroek 1
4. Exploitatieverordening en –overeenkomsten,
5. Voortgang herstructurering Holtenbroek 1
6. Herontwikkelingsovereenkomst Holtenbroek
7. Fiscale aspecten Holtenbroek
8. Actualiteit met betrekking tot advies fiscale aspecten Holtenbroek
9. Commentaar op Holtenbroek 1 stedenbouw
10. Bestemmingsplan Holtenbroek Zuidwest
11. Agenda Commissie Ruimte
12. Holtenbroek 1 Risico's
13. Holtenbroek 1 fiscaliteit en contract: algemene opmerkingen
14. Plan van aanpak invoering BTW-compensatiefonds
15. Abbott Laboratories B.V.
16. Holtenbroek, 21 oktober 2002
17. Plankosten Herstructurering Holtenbroek Voorzieningen
18. Voorlopig ontwerp stedenbouwkundig plan
19. Voortgangsrapportage Deltion deal
20. Grondruil Projectteam Holtenbroek 1
21. Delta Wonen en SWZ woningcorporatie; verzoek om standpuntbepaling
22. Plankosten Herstructurering Voorzieningen Holtenbroek
23. Vaststellen bestemmingsplan Holtenbroek Zuidwest
24. Levering Deltion
25. Aanpassingen samenwerkingsovereenkomst Amstelland
26. Brief voortgang stedelijke vernieuwing en aanpak van vijftig wijken
27. Delta Wonen en SWZ woningcorporatie
28. Toekomstige beheerkosten Holtenbroek 1
29. Programma van Eisen openbare ruimte herinrichting Holtenbroek 1

30. Reactie op brief Voortgang Stedelijke Vernieuwing en de aanpak van 50 wijken
31. Holtenbroek/ SWZ-Delta
32. Holtenbroek versus actie programma Herstructurering
33. Aanpak 50 wijken
34. Onderhandelingen Deltion
35. Holtenbroek/SWZ-Delta; verzoek uitreiking aangiften omzetbelasting
36. Vervolg OEI studie Holtenbroek
37. Stand van zaken concentratie Deltion college Holtenbroek
38. Holtenbroek 1, herziening contracten i.v.m. fiscaliteit
39. Bestemmingsplan in kader van VROM aanpak 50 wijken
40. Plankosten Herstructurering Voorzieningen Holtenbroek
41. Plankosten Herstructurering Voorzieningen Holtenbroek
42. Fiscale aspecten Holtenbroek Relatie exploitatieverordening
43. Regeling vrijstelling overdrachtbelasting stedelijke herstructurering
44. Aanpassen herontwikkelingsovereenkomst Holtenbroek 1
45. Afstemmingsoverleg Holtenbroek 1
46. Bestuurlijk overleg Holtenbroek 1 (agenda plus actielijst)
47. Bekostigingsbesluit Holtenbroek 1
48. Afstemmingsoverleg Holtenbroek 1
49. Kernteam: agenda en geschreven verslag
50. Voortgang vernieuwing Trapjeswijk
51. Stuurgroep Holtenbroek 1 (agenda)
52. Bestek woonrijp maken fase 1
53. Kernteam: agenda en geschreven verslag
54. Kernteam: agenda en geschreven verslag
55. Bestuurlijk overleg Holtenbroek 1 (agenda plus actielijst)
56. Bestuurlijk overleg Holtenbroek 1 (agenda plus actielijst)
57. Prestatieafspraken 56-wijkenaanpak
58. Bestuurlijk overleg Holtenbroek 1 (agenda plus actielijst)
59. Reactie gemeente op concept SP Trapjeswijk
60. Bestuurlijk overleg Holtenbroek 1 (agenda plus actielijst)
61. Bestuurlijk overleg Holtenbroek 1 (agenda plus actielijst)
62. Kernteam: agenda en geschreven verslag

63. Kernteam: agenda en geschreven verslag
64. Bestuurlijk overleg Holtenbroek 1 (agenda plus actielijst)
65. Bestuurlijk overleg Holtenbroek 1 (agenda plus actielijst)
66. Bestuurlijk overleg Holtenbroek 1 (agenda plus actielijst)
67. Programma van eisen
68. Stuurgroep Holtenbroek 1
69. Herstructurering Holtenbroek 1 (scenario onderzoek)

SPIEGEL

1. Ouverture
2. Investeringskostenraming grote podium accommodatie
3. Finale
4. Aanvullende informatie/ beantwoording vragen raadscommissie over realisering GPA
5. Besluit B&W: uitwerking besluit 3 februari door het college B&W, 11 april 2003, Gemeente Zwolle (brief)
6. Raadsvergadering
7. Begroting 2001 (risicoparagraaf 2001)
8. Programma van eisen Grote Podium Accommodatie
9. Mededeling vragen betreffende locatie GPA
10. Overeenkomst bouwprocesmanagement GPA: BBN adviseurs: overall planning
11. Overeenkomst bouwprocesmanagement GPA: BBN adviseurs: detailplanning
12. Overeenkomst bouwprocesmanagement GPA: BBN adviseurs: inschrijfstaat
13. Jaarrekening 2000
14. Ruimtelijk kader Noordereiland
15. Gunning bouwprocesmanagement (B&W)
16. Opbouw bouwbudget (tbv honorarium; architect)
17. Architectenkeuze c.a. grote podiumaccommodatie
18. Overeenkomst bouwprocesmanagement GPA: BBN adviseurs
19. Begroting 2002 (risicoparagraaf 2002)
20. Architectonisch ontwerp GPA te Zwolle: Van Goor Architecten
21. Jaarrekening 2001
22. Opdracht adviseur constructies GPA te Zwolle: D3BN
23. Begroting 2003 (risicoparagraaf 2003)

24. Financiële haalbaarheid GPA
25. Financieringsmodel en aanbestedingsvariant GPA
26. Aanbesteding GPA
27. Jaarrekening 2002
28. Aanpassing opdracht GPA: architecten
29. Aanpassing opdracht GPA: DBF Theateradvies
30. Kerngroep NE/GPA; Voortgang GPA
31. Kerngroep NE/GPA; Voortgang GPA
32. Opdracht onderzoek trillingen tgv heiwerkzaamheden
33. Begroting 2004 (risicoparagraaf 2004)
34. Voortgangsrapportage realisatie Grote Podium Accommodatie
35. Coördinatie overeenkomst
36. Kernteam Noordereiland
37. Kernteam Noordereiland
38. Jaarrekening 2003
39. Risicoparagraaf Kredietvoorstel Grote Podiumaccommodatie
40. Krediet voorstel GPA
41. Krediet voorstel GPA
42. Gevolgen uitstel gunning GPA
43. Uitstel beslissing GPA
44. Offerte toezicht (BNN)
45. Offerte uitvoeringsfase GPA directievoering (BNN)
46. Vaststellen bestemmingsplan Grootchalige Podiumaccommodatie
47. BAM nieuw theater Zwolle
48. Opdracht nieuwbouw theater
49. Opdracht sanering en nieuwbouw theater
50. Toelichting verzekeringscontract
51. Aanbesteding keukenapparatuur
52. Opdracht keukenapparatuur
53. Opdracht koelbufferen
54. Het nieuwe Theater Zwolle
55. Kernteam Noordereiland
56. Jaarrekening 2004

57. Stand van zaken sponsoractie en provinciale bijdrage voor theater De Spiegel
58. Terugkoppeling overleg portefeuillehouder
59. Stand van zaken De Spiegel I voor gesprek 31-10 2005
60. Begroting 2006 (risicoparagraaf 2006)
61. Leveren en monteren van theaterstoelen
62. Stand van Zaken De Spiegel II
63. Stand van Zaken De Spiegel III
64. Stand van Zaken De Spiegel IV
65. MPV-2006
66. Jaarrekening 2005
67. Stand van Zaken De Spiegel V
68. Stand van Zaken De Spiegel VI
69. Stand van Zaken De Spiegel VII
70. Coördinatie overeenkomst ontwerp- en bouwvoorbereidingsfase
71. Overeenkomst bouwprocesmanagement GPA: BBN adviseurs: plan van aanpak
72. Overeenkomst bouwprocesmanagement GPA: BBN adviseurs: projectorganisatie

STADSHAGEN

1. Structuurschets aanvullende bouwlocaties
2. Structuurschets
3. Strategie Stadshagen
4. Verwervingsstrategie Stadshagen
5. Nota maatschappelijk uitvoerbaarheid Stadshagen
6. Aanvaarding MER Stadshagen
7. Stand van zaken planvorming Stadshagen
8. Vaststellen grondexploitatie- opzet Stadshagen (college B&W)
9. Financiële compensatie van aangetaste natuurwaarden
10. Risico inschatting
11. Vaststellen grondexploitatie- opzet Stadshagen (raad)
12. Ontwikkeling stadshagen
13. Vaststellen bestemmingsplan Stadshagen
14. Vaststellen bestemmingsplan Stadshagen
15. Stand van zaken Stadshagen

16. Grondexploitatie Stadshagen februari 1996
17. Vastgesteld bestemmingsplan Stadshagen Gemeente Zwolle
18. Stand van zaken Bedrijfsbureau Stadshagen
19. Planontwikkeling stadshagen
20. Uitwerking 1 c van het bestemmingsplan Stadshagen
21. Stand van zaken Planontwikkeling fase 1b Stadshagen
22. Samenwerkingsovereenkomst Stadshagen
23. projectovereenkomst stadshagen project 3
24. Exploitatie opzet Stadshagen
25. Notitie grondgebruik/ grondexploitatie Stadshagen
26. Stand van zaken nr.8 Stadshagen
27. Stadshagen Halverwege
28. Stadshagen Halverwege
29. Raamovereenkomst betreffende grondoverdracht Stadshagen
30. Resterende bouwopgave Stadshagen
31. Projectovereenkomst stadshagen fase 4 vlek 11
32. Wie, wat, waar en wanneer
33. Risico analyse Stadshagen 1
34. Verkoop perceel bouwterrein
35. Risico analyse Stadshagen 1
36. VGR-2005-III
37. Voortgangsrapportage VGR 2005 (III) (4e kwartaal 2005)
38. Bouwclaim deelplan "Werkeren" fase drie Stadshagen
39. Stadshagen in perspectief
40. Bouwclaim deelplan "Werkeren" fase drie Stadshagen
41. MPV-2006
42. VGR-2006-II
43. Beheer openbaar terrein (speeltuinen)
44. Verslagen bestuurlijk overleg/ afstemmingsoverleg

VOORSTERPOORT

1. Kantoorruimte ABN-Amro Verzekeringen
2. Structuurvisie A28 Spoolderwerk Voorsterpoort

3. Spoolderwerk/ABN/Amro verzekeringen
4. Locatie Prins Bernardstraat
5. Voorontwerp structuur visie A 28-zone (inclusief verslag en nota inspraak van inspraakbijeenkomst Structuurvisie A 28 zone)
6. ING vastgoed
7. Koop- en ontwikkelingsovereenkomst Spoolderwerk
8. Koop- en ontwikkelingsovereenkomst Spoolderwerk
9. Ontwikkelingsstrategie voor de locatie Spoolderwerk/ Voortsterpoort B
10. IKEA
11. ING vastgoed
12. Uitgangspunten Woonmall Zwolle en woonwarenhuis IKEA
13. Grondexploitatie Voorsterpoort
14. Grondexploitatie Voorsterpoort
15. Bereikbaarheidsstrategie
16. Grondexploitatie Voorsterpoort
17. Grondexploitatie Voorsterpoort
18. Stand van zaken planontwikkeling Voorsterpoort
19. Stand van zaken planontwikkeling Voorsterpoort
20. Stand van zaken planontwikkeling Voorsterpoort
21. Inrichting openbare ruimte/ inzet 5 miljoen gulden
22. Voortgangsrapportage VGR 2004 (I) (1e kwartaal 2005)
23. Intentieovereenkomst Woonmall Zwolle
24. Contractstukken advieswerkzaamheden ontwikkeling Voorsterpoort
25. VoortsAvenue visie concept en markt toets
26. Voortgangsrapportage VGR 2005 (III) (4e kwartaal 2005)
27. Voortgangsrapportage VGR 2006 (I) (1e kwartaal 2005)
28. Nieuwe grondexploitatie
29. Structuurvisie A28 Spoolderwerk Voorsterpoort
30. Documenten projectgroep

ALGEMEEN

1. Nota Grondbeleid
2. Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV) 2004

3. Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV) 2005
4. Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV) 2006
5. Begroting 2000 (risicoparagraaf 2000)
6. Begroting 2001 (risicoparagraaf 2001)
7. Begroting 2002 (risicoparagraaf 2002)
8. Begroting 2003 (risicoparagraaf 2003)
9. Begroting 2004 (risicoparagraaf 2004)
10. Begroting 2005 (risicoparagraaf 2005)
11. Begroting 2006 (risicoparagraaf 2006)
12. Begroting 2006 (risicoparagraaf 2006)
13. Jaarrekening 2000
14. Jaarrekening 2001
15. Jaarrekening 2002
16. Jaarrekening 2003
17. Jaarrekening 2004
18. Jaarrekening 2005
19. Uitwerking college-akkoord 2002-2006: "Werk aan de winkel"
20. Perspectiefnota 2006-2009
21. Reactie directie op concern managementletter 2002
22. Voortgangsrapportage VGR 2005 (III) (4e kwartaal 2005)
23. Handboek Projectmatig werken
24. Handboek Projectmatig werken in ruimtelijke projecten
25. Hoofdpijnen Projectbeheersing
26. Voortgangsrapportage VGR 2004 (I) (1e kwartaal 2005)
27. Voortgangsrapportage VGR 2006 (I) (1e kwartaal 2005)
28. ML-2005
29. Overzicht eenheidsrapportages AO/IC
30. Voortgang aanbevelingen 2004

BIJLAGE 5
INTERVIEWS

INTERVIEWS

1. Algemeen

- A. Boukes, R. de Vries; voorzitters commissie Ruimte en commissie Werk 2002-2006
- F. van het Riet, M. Twisteling, H. Willems, A. Kastelein; Fractievoorzitters 2002-2006
- B. Hofman; accountant
- C. van Gasteren; manager eenheid OW
- O. Dijkstra; gemeentesecretaris

2. Stadshagen

- G.J.M. van Dooremolen; wethouder vanaf 2002
- Q. van Hall; projectleider 2003-2006
- O. Jansma; projectleider vanaf 2006
- J. Ceelen; projectontwikkelaar OntwikkelingsCombinatie Stadshagen
- P. Jansen; ontwikkelingsmanager Bouwfonds (destijds)

3. Holtenbroek

- W. Penterman; wethouder 1998-2002
- C. Waalewijn; projectleider vanaf 2002
- E. Feenstra; projectleider SAVO (destijds)
- H. Bijkerk; projectleider SWZ

4. Spiegel

- J. Slijkhuis; projectleider tot 2002
- C. Hordijk; projectleider van 2003 tot 2006

5. Voorsterpoort

- M. Knol; wethouder vanaf 2003
- P. van de Kerkhof; projectleider van 2002 tot 2006

BIJLAGE 6

VEILIGHEIDSKETEN

VEILIGHEIDSKETEN

De veiligheidsketen³ – het primaire proces bij de brandweer

- Proactie
 - Uitvoeren van risico-inventarisaties en analyses.
 - Beleidsadvisering over planvorming, gevaarlijke stoffen en ‘integrale veiligheid’
- Preventie
 - Brandveiligheidvoorlichting; advisering bij afgifte vergunningen
 - Controle en handhaving van veiligheidsvoorwaarden vergunningen; uitvoeren van wacht- en bewakingsdiensten.
- Preparatie
 - Beschikbaar hebben van bluswatervoorziening, uitrukroutes, bereikbaarheidskaarten, aanvalsplannen, uitruk- en inzetprocedures.
 - Afgifte van ontheffingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.
 - Organisatie van en deelname aan opleidingen, bijscholingen, oefeningen, toetsen.
- Repressie
 - Bestrijden van brand en ongevallen; verlenen van technische hulp.
 - Alarmeren en verzorgen van verbindingen; diensten verlenen conform overeenkomsten.
- Nazorg
 - Bemiddelen bij schadestop, beperken gevolgschade, bereddering en opvang.
 - Onderzoeken klanttevredenheid operationele dienstverlening; evalueren operationele taakuitvoering door de brandweer.
 - Verlenen van nazorg aan brandweermedewerkers met psychotraumatische klachten.

³ Bron: Handboek Kwaliteitszorg Brandweer 2004

BIJLAGE 7

VOORBEELD RISICOSOORTEN PPS-CONSTRUCTIES

VOORBEELD RISICOSOORTEN PPS-CONSTRUCTIES

Omgevingsrisico's:

- Politiek, bestuurlijke en maatschappelijke risico's.
- Economische risico's.
- Wet- en regelgeving.
- Risico's in verband met financiële parameters.
- Samenwerkingsrisico's.

Projectrisico's

- PPS-constructies.
- Plankwaliteit.
- Ruimtelijke en technische risico's.

Organisatierisico's

- Structuur.
- Processen.
- Cultuur.
- Personeel.