

Zaaien en Oogsten
Rekenkamer Leeuwarden
23 september 2010

Rekenkamer

Colofon

Samenstelling Rekenkamer Leeuwarden
drs. P.L. Polhuis MA (voorzitter)
drs. G. Riedstra
R. Smit MBA
ir. E. Voorwinde
M.A. Hoekstra
mw. J.E. Rijpma (secretaris)

Telefoon: 058-233 4022

E-mail: Rekenkamer@leeuwarden.nl

Website: www.Gemeenteraadleeuwarden.nl

INHOUD

INHOUD	1
1. SAMENVATTING.....	2
2. AANPAK VAN HET ONDERZOEK	4
2.1 INLEIDING EN CONTEXT VAN HET ONDERZOEK	4
2.2 ACHTERGRONDEN	5
2.3 ONDERZOEKSVRAAG	6
2.4 NORMENKADER	6
2.5 OPZET ONDERZOEK	6
2.6 LEESWIJZER	7
3. FEITENRELAAS EN ANALYSE	8
3.1 FEITENRELAAS ALGEMEEN	8
3.2 FEITENRELAAS KREDIETVERLENING DOOR DE RAAD	9
3.3 ANALYSE.....	12
4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	27
4.1 CONCLUSIES	27
4.2 AANBEVELINGEN	29
5. BESTUURLIJKE REACTIE.....	30
6. NAWOORD.....	35
7. BIJLAGEN.....	36
7.1 TABEL NORMEN EN BEVINDINGEN	37
7.2 NORMENKADER	40
7.3 DOCUMENTEN	46
7.4 GEÏNTERVIEWDEN	47

1. SAMENVATTING

Leeuwarden kent een aantal grote (majeure) projecten die in belangrijke mate moeten bijdragen aan de ambities van de stad. Een daarvan is het project Nieuw Zaailand en behelst de volgende onderdelen:

- Vergroten en vernieuwen van de parkeergarage Zaailand (Gemeente/Stichting Parkeergarages);
- Bouw van woningen en winkels (projectontwikkelaar IPMMC);
- Realisatie nieuwbouw Fries Museum (Fries Museum);
- Renovatie en uitbreiding van het winkelcentrum Zaailand (Achmea);
- Bouw van appartementen boven het winkelcentrum en aanpassing van bestaande appartementen (Achmea);
- Herinrichting van het plein en de omgeving (Gemeente);
- Herontwikkeling van stegen (Gemeente/IPMMC).

De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het gemeentelijk deel van het project. Met dit rapport geeft de Rekenkamer de Gemeenteraad een onafhankelijk oordeel over de projectorganisatorische borging en de risicobeheersing van het project. Een bijzonder aspect van dit onderzoek is dat het geen zogenaamd 'achter-af onderzoek' is, maar een onderzoek naar een nog in uitvoering zijnd project.

De centrale vraag in dit onderzoek is: 'wat is de kwaliteit van de project- en risicobeheersing bij het project Nieuw Zaailand en zijn verbeteringen hierin gewenst?'. De Rekenkamer concludeert dat het project in zijn algemeenheid goed verloopt. Een eerste¹ indicatie is af te leiden uit bijlage 1 die een indruk geeft hoe het project scoort op de door ons vooraf opgestelde normen; 19 van de 28 normen verkrijgen van ons de kwalificatie 'goed' en bij 9 normen is aandacht vereist. Met name ten aanzien van de aspecten tijd, geld, informatie en organisatie is de projectbeheersing goed te noemen. De inbedding van de projectdoelstelling en informatievoorziening omtrent risico's en kwaliteitskaders verdienen echter meer aandacht.

De aanbevelingen van de Rekenkamer verdelen zich in een aanbeveling voor het lopende project Nieuw Zaailand en aanbevelingen voor toekomstige majeure projecten. Voor het project Nieuw Zaailand beveelt de Rekenkamer aan om alsnog een integraal overzicht van de huidige risico's op te stellen en deze met de getroffen of te nemen beheersmaatregelen (inclusief de financiële gevolgen en dekking daarvan) aan de Raad voor te leggen.

¹ Bij deze kwantificering moet natuurlijk wel bedacht worden dat niet alle normen van het zelfde gewicht zijn. De Rekenkamer heeft echter afgezien van het toekennen van een wegingsfactor aan elk van de normen.

Voor toekomstige projecten beveelt de Rekenkamer aan om alle door de Raad vastgestelde kaders terug te laten komen in de bestuurlijke voortgangsrapportages, om zodoende de controlerende en sturende rol van de Gemeenteraad te faciliteren. Daarnaast beveelt de Rekenkamer aan om te zorgen voor een actueel en vastgesteld basisdocument voor projectmatig werken waarin ook aandacht is voor kwaliteitsaspecten van een project en voor taken, verantwoordelijkheden en mandaten. Tot slot beveelt de Rekenkamer aan om na afronding van elk groot project een leermoment te creëren en om strikter toe te zien op de uitvoering van het besluit van de Gemeenteraad inzake onze aanbevelingen in het rapport 'besluitvorming infra gestructureerd'.

Het veldwerk voor dit onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Twijnstra & Gudde. De Rekenkamer bedankt alle gemeentelijke functionarissen (bestuurders en ambtelijke medewerkers) voor hun medewerking aan het onderzoek. De bestuurlijke reactie van het College en ons nawoord treft u aan in hoofdstuk 5.

2. AANPAK VAN HET ONDERZOEK

2.1 Inleiding en context van het onderzoek

Het gebied rond het Wilhelminaplein (in de volksmond 'het Zaailand' genoemd) ondergaat een ingrijpende verandering. Er komt een nieuw Fries Museum, de parkeergarage Zaailand wordt vergroot en vernieuwd, er komt een vernieuwd en uitgebreid winkelcentrum Zaailand, nieuwe winkels en woningen aan het Ruiterskwartier en het Wilhelminaplein wordt opnieuw ingericht.

Verder worden de drie stegen aan het Ruiterskwartier en de Prins Hendrikstraat herontwikkeld.



Voor Leeuwarden is het 'project Nieuw Zaailand' een majeur project. Leeuwarden werkt daarbij samen met vier andere investerende partijen die met elkaar een samenwerkings- en realisatieovereenkomst hebben gesloten.

Het project Nieuw Zaailand behelst de volgende onderdelen:

- Vergroten en vernieuwen parkeergarage Zaailand (Gemeente / Stichting Parkeergarages);
- Bouw woningen en winkels (projectontwikkelaar IPMMC);
- Realisatie nieuwbouw Fries Museum (Fries Museum);
- Renovatie en uitbreiding winkelcentrum Zaailand (Achmea);

- Bouw appartementen boven winkelcentrum en aanpassing bestaande appartementen (Achmea);
- Herinrichting plein en omgeving (Gemeente);
- Herontwikkeling stegen (Gemeente / IPMMC).

De Rekenkamer van de gemeente Leeuwarden richt haar onderzoek op het gemeentelijk deel van het project Nieuw Zaailand, waarbij tot op heden alleen de parkeergarage in uitvoering is. Het onderzoek richt zich op de periode vanaf juni 2006 (na het referendum) tot heden. De Rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan bij de externe partijen. Mochten de uitkomsten van het onderzoek daartoe aanleiding geven kan de Rekenkamer besluiten nader onderzoek bij deze partijen te verrichten.

De Rekenkamer is zich goed bewust van het feit dat noch het project Nieuw Zaailand, noch de Parkeergarage Zaailand is afgerond. De reden dat de Rekenkamer toch in deze fase het onderzoek heeft uitgevoerd, heeft te maken met het belang van het project. Met dit rapport geeft de Rekenkamer de Gemeenteraad een onafhankelijk oordeel over de projectorganisatorische borging en de risicobeheersing van het project. De focus ligt in het onderzoek vooral op de leer- en verbeterpunten voor de toekomst. Zo mogelijk voor het project Nieuw Zaailand, maar zeker voor toekomstige vergelijkbare projecten, die de gemeente Leeuwarden in uitvoering wenst te brengen. In het vervolg van dit rapport zal het project van de vier samenwerkende partijen worden aangeduid als het *project Nieuw Zaailand* en het gemeentelijke aandeel daarin als *Parkeergarage Zaailand c.a.*

2.2 Achtergronden

Op 18 maart 2010 is door het College bekend gemaakt dat het niet lukt om de nieuwe parkeergarage Zaailand voor de kerst 2010 open te stellen voor publiek. Na de vondst van asbest in 2009 ontstond er forse vertraging. De ongebruikelijk lange winter heeft daarnaast het technisch onmogelijk gemaakt om een deel van de parkeergarage op tijd open te stellen ²

De planning is thans dat de parkeergarage Zaailand weer gaat open in maart 2011. Het College trekt € 150.000 extra uit voor de communicatie om zo de gevolgen van de vertraging zoveel mogelijk te beperken.

Het proces om te komen tot een inrichtingsplan van het Wilhelminaplein e.o. is in volle gang; in september 2010 neemt de Gemeenteraad een besluit over dit inrichtingsplan. Met het project Nieuw Zaailand wil de gemeente Leeuwarden een nieuwe impuls geven aan de historische binnenstad van Leeuwarden.

De doelen zijn:

- positieversteviging van Leeuwarden als regionaal centrum;
- economische *spin-off* door toename van werkgelegenheid, bezoekers, bestedingen;
- toevoeging van ruimtelijke en cultuurhistorische kwaliteit.

² Bron: persbericht 'parkeergarage Zaailand niet open voor kerst 2010' – d.d. 19 maart 2010

2.3 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat is de kwaliteit van project- en risicobeheersing bij het project Parkeergarage Zaailand c.a.? Zijn verbeteringen hierin gewenst en zo ja, welke?

De deelvragen bij deze centrale onderzoeksvraag, zijn:

- wat zijn de beoogde projectresultaten en aan welke doelstellingen moeten deze een bijdrage leveren?
- hoe wordt het project beheerst in tijd (capaciteit en doorlooptijd)?
- hoe wordt het project beheerst in geld (uitgaven en inkomsten)? Hoeveel mag het project kosten en wat moet het opleveren?
- aan welke kwaliteitseisen moeten de projectresultaten voldoen?
- hoe is de informatievoorziening richting in- en externe betrokkenen van het project georganiseerd? Hoe is de informatievoorziening richting de Gemeenteraad georganiseerd?
- hoe is de projectorganisatie ingericht? Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden – bestuurlijk en ambtelijk – verdeeld?
- hoe wordt invulling gegeven aan risicomanagement, van analyse tot beheersing van de risico's?
- hoe vervult de Gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol?
- op welke manier wordt invulling gegeven aan leren binnen het project?

De Rekenkamer heeft *geen inhoudelijke beoordeling uitgevoerd van bijvoorbeeld de risico's en de grondexploitatie*. Zoals in de deelvragen is aangegeven gaat het de Rekenkamer om de organisatie van project- en risicobeheersing.

2.4 Normenkader

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een generiek en specifiek normenkader. Het generieke normenkader is van Twynstra Gudde Adviseurs en Managers. Het specifieke normenkader is gebaseerd op twee handboeken ten behoeve van de uitvoering van projecten binnen de gemeente Leeuwarden. Dit onderzoekskader wordt in het onderzoek gebruikt ter aanvulling op het generieke normenkader.

De generieke en specifieke normen zijn als bijlage 6.2 aan dit rapport toegevoegd. De bevindingen op de aspecten van dit normenkader zijn als volgt beoordeeld:

- | | | |
|-----|---|-------------------------------------|
| + | = | goed (behoeft geen extra aandacht). |
| +/- | = | verdient extra aandacht |
| - | = | noodzakelijk verbeterpunt |

2.5 Opzet onderzoek

In *stap 1 (het startoverleg)* is het onderzoekskader met hierin het normenkader door de Rekenkamer in samenwerking met het onderzoeksbureau Twynstra Gudde vastgesteld.

Daarnaast heeft een startbijeenkomst plaatsgevonden met de verantwoordelijke wethouders, de projectleider en de projectcontroller. Tijdens deze startbijeenkomst zijn de betrokkenen geïnformeerd en zijn nadere afspraken gemaakt over de aan te leveren documenten en de interviews.

In *stap 2 (objectieve analyse)* zijn op basis van documentenonderzoek (zie bijlage 6.3 voor een overzicht van bestudeerde documenten) de bevindingen per aspect van het normenkader in kaart gebracht. In het onderzoek zijn ook vertrouwelijke stukken bestudeerd. Uit deze stukken is niet geciteerd in het onderzoeksrapport.

In *stap 3 (responsieve analyse)* zijn het beeld uit het documentenonderzoek en de accenten in deze responsieve analyse met de Rekenkamer besproken. In de responsieve analyse zijn vijf interviews gehouden (zie bijlage 6.4 voor de geïnterviewden). Deze interviews hadden de volgende functies:

- het krijgen van een beeld van de context en het verloop van het project;
- de invulling van witte vlekken naar aanleiding van de documentenanalyse;
- bespreken van mogelijke verbeterpunten voor de toekomst van het project Nieuw Zaailand.

Van de interviews zijn geen separate verslagen gemaakt. De bevindingen zijn genoteerd in het normenkader. Deze bevindingen zijn voor een check op feitelijkheden voorgelegd aan en bevestigd door de geïnterviewde personen.

In *stap 4 (afronding onderzoeksrapport)* zijn in een sessie met de Rekenkamer de bevindingen uit de objectieve en responsieve analyse beoordeeld. Op basis van de uitkomsten van deze sessie is de conceptrapportage opgesteld. Deze conceptrapportage is – zonder conclusies en aanbevelingen – voor feitelijk wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Vervolgens is het conceptrapport maar nu met conclusies en aanbevelingen voorgelegd aan het College voor een bestuurlijke reactie. De reactie van het College treft u aan in het rapport, alsmede een kort nawoord van de Rekenkamer daarop (zie hoofdstuk 5).

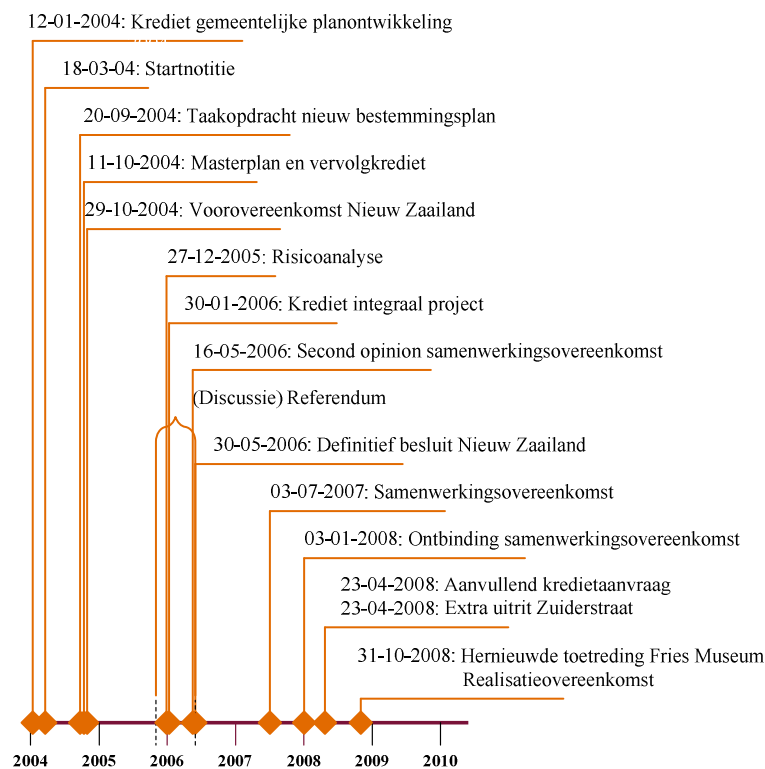
2.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 geven wij eerst een beknopt overzicht van de belangrijkste beslismomenten in het project parkeergarage Zaailand c.a. Vervolgens passen wij het normenkader toe op de door ons aangetroffen praktijk. De diverse elementen van het normenkader zijn geordend naar de deelvragen. Voor een goed begrip geven wij eerst een beknopt overzicht van de belangrijkste beslismomenten in het project Nieuw Zaailand. In hoofdstuk 4 wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Ook presenteren we in dat hoofdstuk onze conclusies en aanbevelingen voor het project Nieuw Zaailand en vergelijkbare projecten in de toekomst.

3. FEITENRELAAS EN ANALYSE

3.1 Feitenrelaas algemeen

De Gemeenteraad heeft op 12 januari 2004 krediet verstrekt voor de gemeentelijke planontwikkeling. In figuur 1 zijn de belangrijkste beslismomenten van de Gemeenteraad weergegeven.



Figuur 1. Belangrijkste beslismomenten Gemeenteraad

De Stichting Fries Museum heeft op 3 januari 2008 kenbaar gemaakt genoodzaakt te zijn om de samenwerkingsovereenkomst (03-07-2007) te ontbinden. Door vertragingen in het project was het voor het Fries Museum niet meer mogelijk op te leveren voor de deadline van de subsidie.

Na overeenstemming tussen het Fries Museum en de subsidieverstrekker (KOMPAS) over de aangepaste planning, kon het Fries Museum weer deelnemen. In figuur 1 is te zien dat het Fries Museum opnieuw toetreedt als investerende partij op 31 oktober 2008.

3.2 Feitenrelaas kredietverlening door de Raad

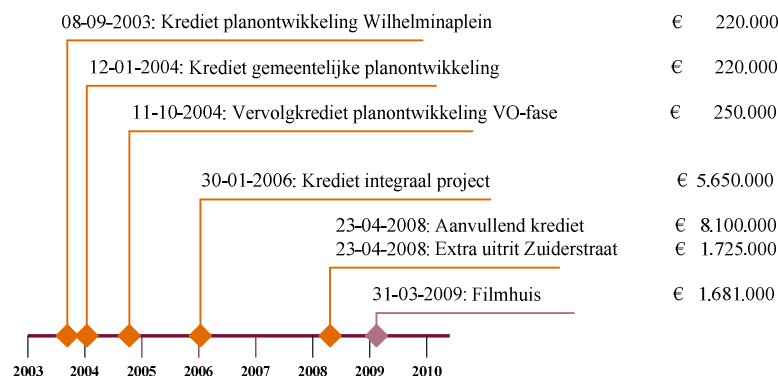
Na de verstrekking van kredieten voor de planontwikkeling is de initiële gemeentelijke bijdrage aan het project Nieuw Zaailand vastgesteld op € 5,65 mln, bestaande uit:

- SIOF Investering: € 5 miljoen
- reserve stadsvernieuwing: € 0,65 miljoen.

In mei 2008 heeft de Gemeenteraad ingestemd met een aanvullende kredietaanvraag van € 8,5 miljoen. De gemeentelijke bijdrage aan dit bedrag is € 8,1 miljoen³ bestaat uit:

- SIOF Investering: € 5,4 miljoen
- saldo faseringsinvloeden: € 2,3 miljoen
- bijdrage wijkzaken: € 0,4 miljoen.

Daarnaast stemt de Gemeenteraad in met een bijdrage uit de reserve parkeren voor de extra uitrit van de parkeergarage van € 1,725 miljoen. De totale gemeentelijke bijdrage aan het project Nieuw Zaailand bedraagt hiermee € 15,475 mln. Het totale budget van de grondexploitatie bedraagt €45,7 miljoen. De resterende circa € 30 miljoen wordt bijgedragen door derden op basis van de realisatieovereenkomst en subsidieovereenkomsten. In figuur 2 is een overzicht opgenomen van de kredieten die door de Gemeenteraad zijn verstrekt ten behoeve van het project Nieuw Zaailand. In paragraaf 3.3.3 wordt het bedrag voor het Filmhuis ⁴ toegelicht.



Figuur 2. Kredietverlening Gemeenteraad Nieuw Zaailand

³ Het resterende bedrag, € 0,4 miljoen wordt bijgedragen door derden. Deze bijdrage vloeit voort uit de reeds eerder aangegane samenwerkingsovereenkomst, waarbij de grondopbrengsten zijn geactualiseerd, in combinatie met de bijdrage van derden ten behoeve van het verdiepen van de garage.

⁴ Het filmhuis heeft strikt genomen geen relatie met het project Nieuw Zaailand zoals gedefinieerd in het projectplan. De wens om het Filmhuis op deze locatie te vestigen van sociale gebiedsontwikkeling & cultuur; daar worden ook de aansturing en beheersing van de risico's gemanaged.

In onderstaande tabel is opgenomen uit welke dekkingsbronnen het totale budget wordt opgebracht.

Dekkingsbron	Bedrag		Raadsbesluit
<i>Gemeentelijk</i>			
SIOF ⁵	€ 10.400.000		30-01-2006 & 23-04-2008
Faseringsvoordeel	€ 2.300.000		23-04-2008
Bijdrage reserve parkeren (i.v.m. extra uitrit parkeergarage)	€ 1.725.000		30-01-2006
Reserve stadsvernieuwing	€ 650.000		30-01-2006
Bijdrage wijkzaken	€ 400.000		23-04-2008
Subtotaal		€ 15.475.000	
<i>Derden</i>			
Zakelijk recht (grond- en parkeeropbrengsten)	€ 13.700.000		Samenwerkingsovereenkomst
BIRK ⁶	€ 10.300.000		Subsidieaanvraag
Bijdrage stichting parkeergarage	€ 6.000.000		Samenwerkingsovereenkomst
Bijdrage derden ⁷	€ 300.000		Samenwerkingsovereenkomst
Subtotaal		€ 30.300.000	
TOTAAL-GENERAAL		€ 45.775.000	

Tabel 1 dekkingsbronnen

Zoals in de tabel is te zien, heeft de Raad tweemaal besloten over het krediet voor het project Nieuw Zaailand. In januari 2006 heeft de Raad aanvankelijk het integrale krediet beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het project. In april 2008 heeft de Gemeenteraad ingestemd met een aanvullende kredietaanvraag nadat uit een second opinion was gebleken dat de parkeergarage te licht geconstrueerd was. Tegelijkertijd is besloten een extra uitrit toe te voegen aan de parkeergarage.

⁵ Strategisch Investerings- en Ontwikkelingsfonds

⁶ Budget Investering Ruimtelijke Kwaliteit, een subsidieregeling van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

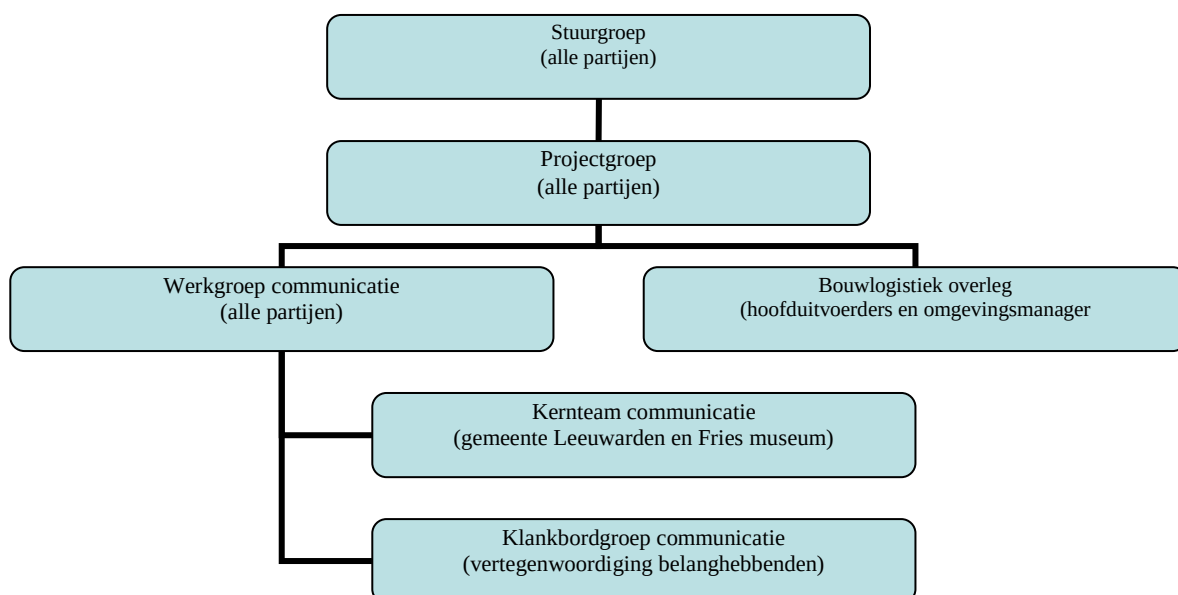
⁷ Deze bijdrage vloeit voort uit de reeds eerder aangegane samenwerkingsovereenkomst, waarbij de grondopbrengsten zijn geactualiseerd, in combinatie met de bijdrage van derden ten behoeve van het verdiepen van de garage.

Op basis van de grondexploitatie en het cashflowmodel dat wordt gebruikt om het projectbudget te beheersen, is de verwachting dat het project Parkeergarage Zaailand c.a. binnen de beschikbaar gestelde budgetten blijft⁸. Een positief resultaat valt geheel ten gunste aan de gemeente.

In bovenstaand overzicht zijn diverse kosten niet opgenomen die wel een rechtstreeks verband met het project hebben. Het betreft het verlies aan opbrengsten parkeergarage door vertraging, de nadeelcompensatie voor de ondernemers en de kosten voor het invlechten Filmhuis in het Fries Museum (zie paragraaf 3.3.3). Deze kosten maken door besluitvorming van de Raad geen onderdeel uit van de grondexploitatie van het project Nieuw Zaailand.

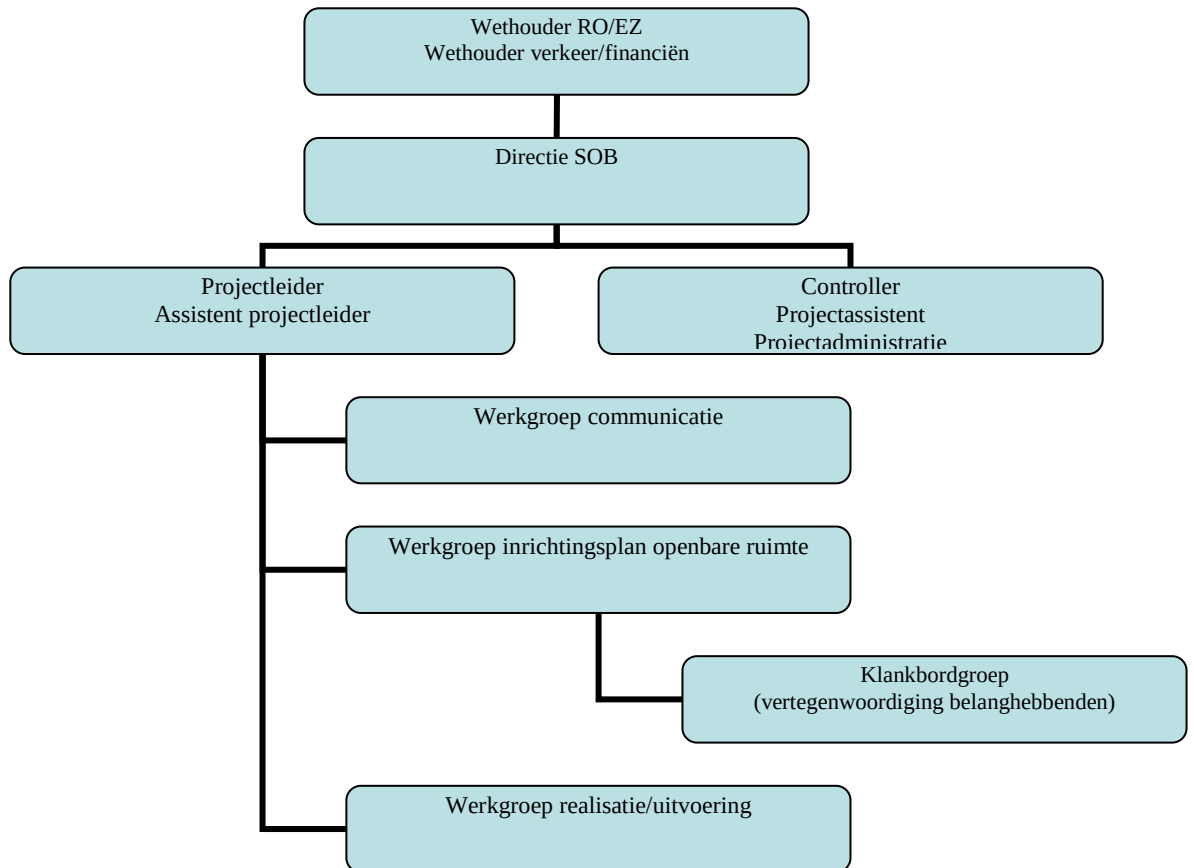
Projectorganisatie

Het project Nieuw Zaailand heeft een externe en een interne projectorganisatie (figuur 3 en 4).



Figuur 3. Externe projectorganisatie

⁸ De Rekenkamer is geïnformeerd over de hoogte van het verwachte resultaat. Omdat het College deze informatie ten tijde van het verschijnen van ons rapport nog als vertrouwelijk heeft aangemerkt, ligt het niet op de weg van de Rekenkamer dit resultaat openbaar te maken.



Figuur 4. *Interne projectorganisatie*

3.3 Analyse

In deze paragraaf worden de deelvragen in het onderzoek beantwoord aan de hand van de normen uit het normenkader. Vervolgens worden de bevindingen en de conclusie op de norm toegelicht en uiteindelijk samengevat met een plus (+ = goed/behoeft geen extra aandacht), of een plusmin (+/- = verdient extra aandacht) of een min (- = noodzakelijk verbeterpunt).

3.3.1 Wat zijn de beoogde projectresultaten en aan welke doelstellingen moeten deze een bijdrage leveren?

Norm 1 - Het doel van het project, de scope van het project en het projectresultaat zijn helder

De doelstellingen van het project Nieuw Zaailand zijn in het projectplan als volgt geformuleerd:

- positieversteving van Leeuwarden als regionaal centrum;
- economische *spin-off* door toename van werkgelegenheid, bezoekers, bestedingen;
- toevoeging van ruimtelijke en cultuurhistorische kwaliteit.

De door de gemeente te realiseren resultaten van het project Parkeergarage Zaailand c.a. zijn:

- nieuwbouw van parkeergarage Zaailand;
- herinrichting van de openbare ruimte in het plangebied;
- herontwikkeling van de drie stegen aan het Ruiterskwartier.

Geïnterviewden geven aan dat de bestuurlijke ambitie is om met het project de positie van Leeuwarden in de regio te verbeteren. Als referentie noemen geïnterviewden hoe de gemeente Groningen met het Groninger Museum haar positie heeft versterkt. In de planvormingfase heeft het Bureau Ruimtelijke Ordening in opdracht van de gemeente Leeuwarden een distributieplanologisch onderzoek uitgevoerd. Belangrijke conclusies uit dit onderzoek zijn:

- bij een kwalitatieve invulling van de toevoeging van commerciële ruimte is er voldoende marktruimte voor uitbreiding
- het project Nieuw Zaailand zal niet resulteren in een aanzienlijke versterking van de regiopositie van de Leeuwarder binnenstad als winkelgebied.

De scope – hetgeen direct tot het projectresultaat hoort – van het project Parkeergarage Zaailand c.a. is in het projectplan helder afgebakend. Ook is duidelijk aangegeven welke activiteiten geen deel uitmaken van het project, zoals het vinden van een alternatieve (tijdelijke) locatie voor de markt, kermis en evenementen en de verplaatsing van de Mercuriusfontein. Binnen het project Parkeergarage Zaailand c.a. hebben twee scopewijzigingen plaatsgevonden:

- het filmhuis integreren met het Fries Museum ⁹;
- een extra uitrit voor de parkeergarage in de Zuiderstraat.

Deze scopewijzigingen zijn goedgekeurd door de Gemeenteraad. Naast deze twee zal een derde worden voorgesteld vanuit de inrichting van de openbare ruimte, namelijk het toevoegen van de herinrichting van de Prins Hendrikstraat.

⁹ Zie ook onze opmerking over het filmhuis in paragraaf 3.2: de aansturing en beheersing van de risico's van het plaatsen van het Filmhuis, maken geen onderdeel uit van het project Nieuw Zaailand. Overigens heeft het Filmhuis wel technisch tot een kleine aanpassing in de parkeergarage geleid (extra heipalen). Dit is op verzoek (en op kosten en risico's) van het Fries Museum doorgevoerd en heeft geen tijdsconsequenties gehad.

Geïnterviewden geven aan dat de scope van het project goed bewaakt wordt door de ambtelijk opdrachtgever. Er is niet specifiek in kaart gebracht in hoeverre de bouw van de parkeergarage en het herinrichten van de openbare ruimte een bijdrage leveren aan de realisatie van het doel 'positieversteviging van Leeuwarden als regionaal centrum'. Daarnaast is in het onderzoek geconstateerd dat voor de start van het project reeds door eigen gemeentelijke onderzoek (uitgevoerd door het Bureau Ruimtelijke Ordening) bekend was, dat het project niet tot een versterking van de regiopositie van de Leeuwarder Binnenstad zou leiden. Juist vanuit deze onderzoeksconstatering zou het voor de hand hebben gelegen dat een van de doelstellingen van het project – namelijk versterking van de regiopositie van Leeuwarden – beter onderbouwd en beter ingebed in het meer overstijgende stedelijke beleid van Leeuwarden zou zijn.

Conclusie: verdient extra aandacht +/-

Norm 2 - Het project voldoet aan de criteria voor zijn eigen categorie (bestuurlijk project, majeur project, traject)

Volgens het Handboek Projectmanagement bepaalt de verantwoordelijk dienstdirecteur of het project als majeur wordt aangemerkt. Gezien de financiële omvang en de impact op de gemeente Leeuwarden is het project door de directeur Stadsontwikkeling als majeur aangemerkt.

Conclusie: goed +

Norm 3 - Het projectplan is opgesteld conform de algemene beginselen van projectmatig werken

Tijdens de fase van gemeentelijke planontwikkeling is gewerkt op basis van een startnotitie die door de Gemeenteraad is vastgesteld. Na het besluit om definitief met het project door te gaan (na het referendum) is een projectplan opgesteld voor de verdere uitvoering van het project. Voor het projectplan is gewerkt met sjablonen die deel uitmaken van het Handboek Projectmanagement. Het projectplan is door de projectleider zelf opgesteld in samenwerking met de procesmanager van de planontwikkelingsfase. Op het projectplan is als ambtelijke opdrachtgever de directeur dienst Stadsontwikkeling vermeld. In het projectplan komen onder andere de volgende elementen aan bod: aanleiding, doel, resultaten, afbakening, activiteiten en mijlpalen, projectorganisatie, financiën, communicatie en risico's. De kwaliteitseisen waar de projectresultaten aan moeten voldoen zijn niet benoemd in het projectplan. Deze kwaliteitseisen zijn in afzonderlijke documenten, zoals het masterplan en de startnotitie wel terug te vinden. Voor een goede beheersing van het project is het echter van belang om deze ook terug te laten komen in het projectplan.

Conclusie: verdient extra aandacht +/-

Norm 4 - De projectleider brengt afhankelijkheden met andere projecten in kaart en beheerst deze

Aangezien er binnen het project Nieuw Zaailand sprake is van meerdere investerende partijen en meerdere (deel)resultaten, zijn deze direct van elkaar afhankelijk. Afspraken over deze afhankelijkheden en hoe hiermee om te gaan zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. Ook zijn de afhankelijkheden inzichtelijk gemaakt in de tijdsplanning.

Daarnaast is in het projectplan opgenomen dat waar mogelijk werkafstemming plaats kan vinden, dit zal worden gedaan. Bijvoorbeeld ten aanzien van de gezamenlijke aanleg van riolering en kabels en leidingen voor het project aanpassing gebouw Amicitia.

Conclusie: goed

+

3.3.2 Hoe wordt het project beheerst in tijd (capaciteit en doorlooptijd)?

Norm 5 - Het project kent een einddatum en eisen ten aanzien van de oplevering

De initiële einddatum voor het project zoals genoemd in het projectplan is december 2010. De huidige verwachte einddatum voor het project is 1 november 2011. Onder andere door de vondst van asbest is de verwachte einddatum uitgesteld. De eisen ten aanzien van de oplevering zijn in overeenkomsten met de aannemers vastgelegd.

Conclusie: goed

+

Norm 6 - De projectleider stelt een projectplanning op en bewaakt de voortgang van het project

Bij de start van het project is een globale tijdsplanning opgenomen voor de planvormings- en realisatiefase. Hierin zijn de mijlpalen, de startdatum, trekker/uitvoerder en de relatie tussen de activiteiten opgenomen. Bij het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst is deze globale planning uitgewerkt in een gedetailleerde overallplanning per week. Hierin wordt onderscheid gemaakt in procedures, voorbereidende werkzaamheden en de uitvoering op hoofdlijnen.

Conform het Handboek Projectcontrolling is door de projectcontroller in samenwerking met de projectleider een financiële planning opgesteld. Deze financiële planning is vormgegeven door een cashflowoverzicht per maand, gekoppeld aan de grondexploitatie van het project.

De voortgang wordt bewaakt door de projectcontroller, de projectleider, het in- en het externe projectteam en de externe stuurgroep. Dit blijkt uit de verslagen van de projectgroep en de stuurgroep; ook in de voortgangsrapportages wordt hiervan melding gemaakt.

Conclusie: goed

+

Norm 7 - Ingeval van (dreigende) vertragingen neemt de projectleider maatregelen en informeert de opdrachtgever

Aangezien het project door meerdere partijen wordt uitgevoerd, wordt de doorlooptijd van het project in zowel de in- als de externe projectgroep bewaakt. Uit interviews¹⁰ komt naar voren dat in geval van dreigende vertragingen in het bestuurlijk overleg de gemeentelijke belangen en standpunten zijn besproken. Door de externe projectgroep wordt de stuurgroep bijeengeroepen en worden bespreekpunten voorbereid. De stuurgroep besluit vervolgens over de te nemen maatregelen. De stuurgroep komt alleen bijeen als besluiten dienen te worden genomen.

Conclusie: goed

+

3.3.3 Hoe wordt het project beheerst in geld (uitgaven en inkomsten)? Hoeveel mag het project kosten en wat moet het opleveren?

Norm 8 - Er is een vastgesteld budget voor de realisatie van het project, de proceskosten en de te verwachten onderhoud- en beheerskosten. Zo nodig wordt een second opinion gevraagd

Voor het project is een kostendekkende grondexploitatie met een cashflowoverzicht opgesteld. In de interviews is aangegeven dat de projectorganisatie deze systematiek gebruikt voor de beheersing van het projectbudget. Deze grondexploitatie geeft inzicht in de begrote, verwachte en daadwerkelijke planvorming- en realisatiekosten van de parkeergarage, de herinrichting van de openbare ruimte en de herontwikkeling van de drie stegen aan het Ruiterskwartier. Ook wordt in de grondexploitatie inzichtelijk gemaakt met welke bijdragen de kosten worden gedekt.

De dekking van de kosten vindt plaats door gemeentelijke bijdragen en bijdragen van externen (in de vorm van subsidies en vanuit de realisatieovereenkomst). In de grondexploitatie is rekening gehouden met onvoorziene kosten per categorie van kosten (bijvoorbeeld voor de plankosten en de parkeergarage). Daarnaast is een bedrag gereserveerd voor risico's. De posten onvoorzien en risico's vormen ongeveer 7% van de totale kosten van de bouw van de parkeergarage. Zoals bij norm 6 is aangegeven, is aan de grondexploitatie een cashflowoverzicht gekoppeld met de baten/investeringen per maand. De grondexploitatie wordt maandelijks geactualiseerd met de inkomsten die zijn gegenereerd en de uitgaven die zijn gedaan en loopt daarmee gelijk op met de planning van het project. In de planning is ook rekening gehouden met verschillende rentepercentages ten behoeve van de realisatie van de parkeergarage, openbare ruimte en de stegen.

Op basis van de grondexploitatie van 22 april 2010 verwacht de projectorganisatie binnen het budget het project af te kunnen.

¹⁰ Dit hebben wij niet kunnen verifiëren in verslagen van het bestuurlijk overleg omdat daar geen verslagen van worden gemaakt.

Met de grondexploitatie en het cashflowoverzicht wordt het budget van het project beheerst. Hierbij moet echter wel rekening gehouden worden met het feit dat enkele kostenposten niet zijn opgenomen in de grondexploitatie maar wel gerelateerd zijn aan de inkomsten en uitgaven van het project. Dit kan betekenen dat binnen de grondexploitatie van de parkeergarage er sprake is van een plus, maar dat aan de andere kant de kosten voor de parkeergarage en nadeelcompensatie oplopen en boven de plus van de grondexploitatie kunnen uitkomen.

Het gaat om de volgende kostenposten:

- verlies aan opbrengsten parkeergarage door vertraging – komt voor rekening CV/BV Parkeergarages;
- nadeelcompensatie voor de ondernemers – wordt gedekt uit algemene reserve, omvang onduidelijk;
- begrote kosten invlechten Filmhuis in het Fries Museum – wordt naast bijdrage van de Provincie (€ 600.000) en Centrum voor Film in Friesland (€ 400.000) gedekt uit de algemene reserve van de Gemeente Leeuwarden (€ 1.681.000).

De toekomstige onderhoud- en beheerskosten voor de parkeergarage zijn in een rekensessie met de CV/BV Parkeergarages (exploitant openbare parkeergarages) in kaart gebracht. De onderhoud- en beheerskosten zijn verwerkt in de begroting van de CV/BV Parkeergarages. Dit is niet nader door de Rekenkamer onderzocht. De toekomstige onderhoud- en beheerskosten voor de openbare ruimte worden bij de keuze voor de alternatieven voor de inrichting van de openbare ruimte inzichtelijk. Deze alternatieven, inclusief eventueel expansie beheerskosten ten opzichte van de huidige onderhoud- en beheerskosten, worden in september 2010 aan de Raad voorgelegd.

Vanuit het perspectief van de projectorganisatie is het budget van het project dus goed in beeld. Echter, er zijn diverse nauw aan het project Parkeergarage Zaailand c.a. gerelateerde kosten die niet in de grondexploitatie als gemeentelijke bijdragen zijn weergegeven, maar bijvoorbeeld gedekt worden uit de algemene reserve van de gemeente. Voor de Gemeenteraad bemoeilijkt dit zicht te houden op de totaalkosten van het project Parkeergarage Zaailand c.a. De Gemeenteraad zou gediend met een document met daarin een totaaloverzicht van de kosten van het project Parkeergarage Zaailand c.a.

Conclusie: verdient extra aandacht	+/-
---	-----

Norm 9 - De projectorganisatie gebruikt het financiële systeem (CODA) en een tijdsregistratiesysteem. De projectleider bewaakt de financiën

Voor de verschillende categorieën kostenposten van de grondexploitatie zijn door de projectcontroller in TIM (tijdregistratiesysteem) coderingen aangemaakt. Medewerkers die werkzaamheden verrichten voor het project op basis van interne werkopdrachten, schrijven hun tijd op deze codes. Samen met de financiële gegevens (o.a. facturen) vanuit CODA wordt dit verwerkt in de actuele stand grondexploitatie en cashflowoverzicht. Zowel de projectcontroller als de projectleider bewaakt deze financiën.

De bestuurlijk opdrachtgever en de Gemeenteraad worden via de voortgangsrapportage majeure projecten op de hoogte gehouden van de actuele stand van zaken onder andere met betrekking tot financiën en risico's.

Conclusie: goed

+

Norm 10 - Ingeval van (dreigende) kostenoverschrijdingen neemt de projectleider maatregelen en informeert de opdrachtgever. Er is niet alleen controle in de uitvoeringsfase maar ook in de planvormingfase

Zoals bij norm 8 is aangegeven, is er momenteel sprake van een te verwachten positief resultaat. Voorts zijn er, volgens de geïnterviewden, ook geen kostenoverschrijdingen meer te verwachten. Hierbij moet wel bedacht worden dat de Raad in april 2008 ingestemd heeft met een aanvullende kredietaanvraag van € 8,5 miljoen o.a. omdat uit een second opinion op de technische berekeningen voor de parkeergarage was gebleken dat de parkeergarage te licht geconstrueerd was. De vertragingen binnen het project hebben, volgens de geïnterviewden, niet geleid tot significante meerkosten en zijn opgevangen binnen de posten onvoorzien/risico's. De extra kosten voor nadeelcompensatie van ondernemers vormen, zoals eerder opgemerkt, geen onderdeel van het projectbudget, maar houden uiteraard wel verband met het project. Hoewel niet nader onderzocht, bestaat de mogelijkheid dat hieruit niet verwachte en begrote meerkosten voor de gemeente volgen.

Wij constateren op basis van de gevoerde interviews en onderzochte documenten dat de regelmatige overleggen tussen de projectleider en de opdrachtgever voldoende waarborgen dat de projectleider (mede op basis van de grondexploitatie met cashflowoverzicht) zijn ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers tijdig informeert over eventueel dreigende kostenoverschrijdingen.

Conclusie: goed

+

3.3.4 Aan welke kwaliteitseisen moeten de projectresultaten voldoen?

Norm 11 - De projectleider zorgt er voor dat het resultaat voldoet aan de kwaliteitseisen

De kwaliteitseisen die gesteld worden aan het projectresultaat zijn niet in één document terug te vinden. Door het bestuderen van verschillende documenten kan wel een beeld gevormd worden van deze kwaliteitseisen. Voorbeelden hiervan zijn het Masterplan Nieuw Zaailand en de subsidieovereenkomsten (BIRK). De projectleider zorgt er voor dat het resultaat voldoet aan de kwaliteitseisen door omschrijving van de kwaliteitseisen in het bestek bij selectie van de aannemer. Bij het verlenen van de bouwvergunningen worden de kwaliteitseisen bewaakt door stedenbouwkundigen en tijdens de uitvoering wordt de kwaliteit getoetst door reguliere controles van bouwinspecteurs. Ook voor de inrichting van de openbare ruimte wordt door een medewerker wijkzaken – als onderdeel van de projectorganisatie – getoetst of de plannen voldoen aan de eisen van het kwaliteitshandboek openbare ruimte.

De projectorganisatie rapporteert door middel van voortgangsrapportages aan SenterNovem over de realisatie van de kwaliteitseisen die worden gesteld door het Ministerie van VROM voor de toekenning van de BIRK-subsidie.

Conclusie: goed

+

3.3.5 Hoe is de informatievoorziening richting in- en externe betrokkenen bij het project georganiseerd? Hoe is de informatievoorziening richting de Gemeenteraad georganiseerd?

Norm 12 - De projectleider levert bijdragen aan managementrapportages, meerjarenbeleid, voor- en najaarsrapportages, begroting en/of jaarrekening

In het Handboek Projectmanagement is aangegeven dat de verantwoording van de projectleider plaatsvindt op basis van vaste sjablonen. In het projectplan zijn de volgende periodieke rapportages benoemd:

- projectrapportage majeure projecten aan controller/opdrachtgever
- externe projectrapportage majeure projecten aan controller/opdrachtgever en Raad
- BIRK-voortgangsrapportage aan subsidieverstrekker Ministerie van VROM/SenterNovem.

De projectleider draagt, in samenwerking met de projectcontroller, zorg voor de genoemde rapportages. De rapportages vinden plaats op basis van de vaste sjablonen die in gebruik zijn binnen de gemeente. In deze rapportages wordt ingegaan op de algemene projectgegevens, de financiën, de besluitvorming, de projectdoelstelling(en) en effecten, de stand van zaken/voortuitblik komende periode, de mijlpalen en risico's/aandachtspunten. De informatie in deze rapportages is overzichtelijk en toegankelijk. Wel is sprake van herhaling van informatie in opeenvolgende rapportages.

Conclusie: goed

+

Norm 13 - De projectleider richt een projectarchief in

Er is sprake van zowel een digitaal als fysiek dossier. De relevante informatie voor dit onderzoek was snel beschikbaar. Volgens het Handboek Projectmanagement zou dit dossier met een vastgestelde inhoudsopgave moeten worden opgebouwd. De aan de onderzoekers verstrekte informatie, zowel digitaal als fysiek, is niet conform deze inhoudsopgave gearchiveerd.

Conclusie: verdient extra aandacht

+/-

Norm 14 - De projectleider brengt de in- en externe omgeving van het project in kaart en pakt de communicatie met de omgeving planmatig aan

Geïnterviewden geven aan dat in de planvormingsfase communicatie heeft plaatsgevonden over de bouwfase.

Dit heeft geresulteerd in afspraken met projectpartners en aannemers zodat de loop in het gebied zo goed mogelijk behouden blijft. Er is bewust geen accent gelegd op de communicatie met de omgeving om die ervan te overtuigen dat Nieuw Zaailand een goed project is. In het projectplan wordt ingegaan op de betrokkenheid van beslissers, leveranciers van capaciteit (betrokken sectoren), uitvoerders (medewerkers in werkgroepen) en gebruikers (bijvoorbeeld ondernemers). Voor de meeste groepen worden de vorm en de inhoud van de communicatie benoemd. Communicatie lijkt voornamelijk gericht te zijn op het informeren over het project.

In augustus 2006 is het communicatieplan 2006-2010 'realisatie project Nieuw Zaailand' vastgesteld. Dit communicatieplan gaat in op de organisatie en inhoud van de communicatie vanaf september 2006. Hierin is een situatieanalyse gemaakt, zijn doelgroepen en doelstellingen beschreven en communicatiemomenten vastgelegd.

In 2008 is, na een periode van twee jaar, een strategisch communicatieplan opgesteld waarin onder andere wordt ingegaan op:

- analyse huidig imago van het project;
- doelgroepen, doelen en centrale boodschap;
- strategie op hoofdlijnen;
- jaarprogramma's (activiteiten per jaar);
- middelenmix.

Momenteel wordt het strategische communicatieplan uitgevoerd door de interne en externe werkgroep Communicatie en het kernteam communicatie, (dat gevormd wordt door medewerkers van het Fries Museum en de gemeente Leeuwarden). Geïnterviewden geven aan dat de communicatie met de omgeving plaatsvindt conform dit strategisch communicatieplan¹¹.

Ook is een omgevingsmanager aangesteld voor drie uur per week. Een voorbeeld van het betrekken van bewoners is de mogelijkheid die onlangs is geboden om hun voorkeur uit te spreken over drie basismodellen voor de vormgeving van de openbare ruimte.

Conclusie: goed

+

Norm 15 - De ambtelijke organisatie informeert het College periodiek. In de rapportages wordt een risicoparaagraaf opgenomen

Tweewekelijks vindt een bestuurlijk overleg plaats met de verantwoordelijke wethouders, de directeur Stadsontwikkeling en de projectleider. Ook vindt er – voorafgaand aan een stuurgroepoverleg – intern overleg plaats waarin de bestuurders samen met de ambtelijk opdrachtgever en de projectleider de standpunten van de gemeente Leeuwarden over de beslispunten van het stuurgroepoverleg voorbespreken. Tevens wordt het College driemaandelijks op de hoogte gehouden via de voortgangsrapportage majeure projecten (zie norm 12). In deze rapportage is een algemene risicoparaagraaf opgenomen en een risicoparaagraaf voor de financiën.

¹¹ De Rekenkamer heeft geen externe partijen geïnterviewd en kan derhalve geen uitspraken doen over hun ervaring met betrekking tot de communicatie over het project Nieuw Zaailand.

Ook deze informatie is overzichtelijk en toegankelijk. Daarnaast wordt aangegeven welke informatie is gewijzigd ten opzichte van de voorgaande rapportage.

Conclusie: goed

+

Norm 16 - Het College informeert de Gemeenteraad periodiek (in ieder geval bij (dreigende) kostenoverschrijdingen)

Met behulp van de voortgangsrapportage majeure projecten wordt de Gemeenteraad één keer per jaar geïnformeerd over het project Nieuw Zaailand. In de commissie Bestuur & Middelen wordt het project Nieuw Zaailand vier keer per jaar besproken. Daarnaast zijn er op momenten dat het nodig was, vertrouwelijke bijeenkomsten georganiseerd, bijvoorbeeld over de onderhandelingen die de gemeente heeft gevoerd met de samenwerkingspartijen.

Daarnaast vinden er periodiek informatieve bijeenkomsten plaats waarin de Gemeenteraad of woordvoerders van de fracties worden geïnformeerd over de ontwikkelingen in het project.

Voorts informeert het College regelmatig de Gemeenteraad over zaken van belang, zoals de vormgeving van het besluitvormingstraject of de samenwerkingsovereenkomst. Dat gebeurt reactief op basis van vragen die worden gesteld in de Gemeenteraad en proactief als er nieuwe ontwikkelingen zijn die het College wil bespreken met de Raad. Tevens is de Gemeenteraad uitgebreid geïnformeerd over de aanvullende kredietaanvraag van € 8,5 mln. De besluitvorming heeft in de Gemeenteraad plaatsgevonden op basis van een Raadsvoorstel 'aanvullende kredietaanvraag Nieuw Zaailand'.

De geïnterviewde woordvoerders van de fracties zijn het er op hoofdlijnen over eens dat zij door het College goed worden geïnformeerd over het project.

De informatievoorziening aan de Gemeenteraad wordt door betrokkenen en Raadsleden als goed ervaren. Wij zijn het daar mee eens. Wel vragen wij aandacht voor de met enige regelmaat gehouden besloten bijeenkomsten. De Rekenkamer waarschuwt er voor dat op dit punt een zekere gewenning kan ontstaan en brengt onder de aandacht dat elke beslissing om bestuursorganen vertrouwelijk te informeren nadrukkelijk beargumenteerd dient te worden vanuit het *openbare* karakter van de overheid

Conclusie: goed

+

3.3.6 Hoe is de projectorganisatie ingericht? Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden – bestuurlijk en ambtelijk – verdeeld?

Norm 17 - Het project heeft een bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgever. De bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het project verlopen conform de algemene beginselen van projectmatig werken

De bestuurlijke opdrachtgevers zijn de wethouder met de portefeuille Programma Ruimtelijke Ordening, wijken en dorpen, en Nieuw Zaailand en de wethouder met de portefeuilles Programma Infrastructuur/bereikbaarheid en Financiën. De bestuurlijk opdrachtgevers houden zich bezig met de strategische besluitvorming in het (interne) bestuurlijk overleg en de (externe) stuurgroep. Zij laten zich adviseren (bijvoorbeeld ten aanzien van prioriteitstelling) door de ambtelijk opdrachtgever en de projectleider.

De ambtelijk opdrachtgever is de directeur Stadsontwikkeling. De ambtelijk opdrachtgever is verantwoordelijk voor de scopebewaking en het waarborgen van de continuïteit van het project.

Op basis van de interviews kan geconstateerd worden dat er sprake is van een goede relatie en vertrouwen tussen de bestuurlijk opdrachtgevers, de ambtelijk opdrachtgever en de projectleider.

Conclusie: goed

+

Norm 18 - Het project heeft een projectleider. Diens benoeming verloopt conform de algemene beginselen van projectmatig werken

De projectleider is werkzaam binnen de dienst Stadsontwikkeling. De benoeming van de projectleider is conform het Handboek Projectmanagement vormgegeven.

Conclusie: goed

+

Norm 19 - De projectleider beschikt over toereikende mandaten en specifieke bevoegdheden om zijn rol goed te kunnen invullen

In de huidige documenten (vastgesteld in 2007), die gebruikt worden voor projectmatig werken binnen de gemeente Leeuwarden zijn geen beschrijvingen aangetroffen van de verschillende rollen binnen het project. Dit betreft de documenten Handboek Projectcontrolling en Handboek Projectmanagement (2007). In het projectplan voor het project Nieuw Zaailand wordt voor een beschrijving van de rollen verwezen naar het document 'protocol: projectmatig werken gemeente Leeuwarden (2002)'. De rollen zijn daar wel beschreven. De informatie over de mandaten en bevoegdheden van de projectleider is dus alleen beschreven in een handboek dat niet meer actueel is.

De projectorganisatie geeft aan dat er in de praktijk geen verwarring is over mandaten en bevoegdheden en dat afhankelijk van het project wordt vastgesteld welk mandaat passend en nodig is voor de projectleider. Dit wordt vervolgens in een apart document formeel geregeld en vastgelegd.

Bij een vergelijking tussen het generieke normenkader van Twynstra Gudde en het specifieke normen van de gemeente constateren wij in algemene zin dat in het handboek van Leeuwarden weinig aandacht is voor de aspecten taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van leden van de projectorganisatie. Ook is er weinig aandacht voor het specificeren van kwaliteitseisen voor te behalen resultaten.

De projectleider geeft aan dat zijn mandaten en bevoegdheden toereikend zijn om zijn rol goed in te kunnen vullen. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals beschreven in het 'protocol: projectmatig werken gemeente' geven de projectleider ons inziens voldoende ruimte.

Conclusie: verdient extra aandacht +/-

Norm 20 & 21 - De projectleider richt een projectorganisatie in en stemt met de lijnmanagers af over de benodigde capaciteit. De projectmedewerkers hebben voldoende inhoudelijke bevoegdheden en handelingsvrijheid om hun taken binnen het project goed uit te kunnen voeren

Het projectplan bevat een organisatieschema voor de projectorganisatie. De projectorganisatie bestaat uit de volgende onderdelen:

- bestuurlijk overleg (bestuurlijk opdrachtgevers);
- opdrachtgever (ambtelijk opdrachtgever);
- projectleiding;
- interne projectgroep;
- werkgroepen.

De projectleider stemt de samenstelling van de interne projectgroep en de werkgroepen af op de benodigde kennis voor een bepaalde fase. In het verloop van het project zijn werkgroepen opgeheven omdat zij hun taak hadden uitgevoerd en werkgroepen opgericht op basis van wat nodig was voor het project. Ook worden medewerkers die een deel van de projectresultaten in beheer en onderhoud nemen, bij het project betrokken.

De benodigde capaciteit voor de projectgroep en de werkgroepen wordt vastgelegd in een interne werkopdracht die ondertekend wordt door de projectleider, de projectcontroller en de hiërarchisch leidinggevende van de persoon die wordt ingezet. Geïnterviewden geven aan dat dit voldoende waarborg is voor de medewerkers voor het hebben van voldoende inhoudelijke bevoegdheden en handelingsvrijheid om de taken binnen het project uit te kunnen voeren.

Conclusie: goed +

Norm 22 - Er is een verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen het College en de Raad ten aanzien van besluitvorming over het project

De Raad heeft bij de start van het project in het masterplan, de startnotitie en de kredietverlening kaders gesteld waarbinnen het College dient te opereren. Het College opereert binnen deze kaders en doet besluitvormingsvoorstellen als zij buiten deze kaders treedt (scopewijzigingen of aanvullend budget). Voorbeelden hiervan zijn de aanvraag van het extra krediet en de besluitvorming over de samenwerkingsovereenkomst.

Conclusie: goed

+

3.3.7 Hoe wordt invulling gegeven aan risicomanagement, van analyse tot beheersing van de risico's?

Norm 23 - De projectleider voert bij aanvang van het project een risicoanalyse uit en actualiseert deze regelmatig

Bij aanvang van het project in 2006 en in 2008 heeft de projectorganisatie een risicoanalyse uitgevoerd. Beide risicoanalyses zijn vertrouwelijk voorgelegd aan de Gemeenteraad. Bij de behandeling in 2008 heeft de Gemeenteraad het vertrouwelijke karakter van de risicoanalyse bekrachtigd op grond van artikel 10 van de Wet Openbaarheid van Bestuur.

Ten aanzien van deze risico's zijn maatregelen benoemd. Deze maatregelen zijn samen met een overzicht van de kosten van beheersing voorgelegd aan de Raad. Aan deze risicoanalyse heeft de Raad zelf ook een aantal punten toegevoegd. De Gemeenteraad heeft vervolgens krediet beschikbaar gesteld om tot uitvoering over te gaan.

Op basis van de bestudeerde documenten en de interviews constateren wij dat de projectleider zich focust op de risico's die gekoppeld zijn aan tijd, geld en de omgeving. De projectcontroller focust zich op de juridische en financiële risico's en de ambtelijk opdrachtgever focust zich op de risico's, gekoppeld aan de scopebewaking. Naast het feit dat de projectleider ambtelijk verantwoordelijk is alle risico's in het project, hebben wij ook geconstateerd dat de neiging bestaat om de risicoanalyse en -beheersing vanuit het eigen vakgebied of invalshoek te doen, met als gevaar dat de onderlinge relaties van de diverse risico's verloren kunnen gaan.

Bovenstaande omstandigheid kan de reden zijn dat in de voortgangsrapportage majeure projecten niet alle risico's worden benoemd. Er is wel aandacht voor de algemene en financiële risico's, maar niet voor bijvoorbeeld de juridische risico's¹² ten aanzien van de samenwerkingsovereenkomst. Voorts valt op dat bij de behandeling van de risico's en de getroffen maatregelen om deze risico's te beheersen in opeenvolgende rapportages vaak dezelfde teksten (copy/paste) worden gebruikt. Beide omstandigheden bemoeilijken het zicht van de Raad op de adequaatheid van het risicomanagement.

¹² Een advocatenkantoor heeft de samenwerkingsovereenkomst geanalyseerd en de juridische risico's benoemd, als gevolg hiervan is de samenwerkingsovereenkomst op onderdelen aangepast.

De parkeergarage wordt momenteel gerealiseerd. De risico's voor de realisatie zijn in de aanbesteding benoemd en deels aan de aannemer overgedragen. Bij het inventariseren, beoordelen en kwantificeren van de risico's is gebruikgemaakt van experts. Constructeurs, bouwkundigen en fiscalisten hebben input verzorgd voor het bepalen van kansen, effecten en kosten van beheersing.

Conclusie: verdient extra aandacht +/-

Norm 24 - De geïdentificeerde risico's worden beheerst. De belangrijkste risico's hebben een eigenaar

De geïdentificeerde risico's zijn niet gekwantificeerd en geprioriteerd. De beheersmaatregelen zijn in de voortgangsrapportages niet altijd benoemd. Bij het risico 'zeer krappe planning' worden bijvoorbeeld enkele tegenmaatregelen benoemd, maar niet duidelijk wordt of het risico op deze manier beheerst wordt en wat de (positieve) consequenties zijn van de tegenmaatregelen.

In de interviews is aangegeven dat geen aparte uren of budget beschikbaar zijn voor risicomanagement, maar dat dit binnen de algemene beschikbare uren voor het project gedaan wordt.

Conclusie: verdient extra aandacht +/-

3.3.8 Hoe vervult de Gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol?

Norm 25 - De Raad vervult haar kaderstellende rol en controleert of het College binnen de kaders opereert

Bij de start van het project heeft de Gemeenteraad kaders vastgesteld in de startnotitie en het masterplan. Verder heeft kaderstelling plaatsgevonden bij het vaststellen van het krediet en de samenwerking- en realisatieovereenkomst.

Ten aanzien van tijd en geld zijn de kaders van de Gemeenteraad helder. Het is voor de Raad lastig om te achterhalen welke kaders gesteld zijn ten aanzien van kwaliteit, o.a. omdat deze in verschillende documenten benoemd zijn en er geen totaaloverzicht is van de besluitvorming met de daarin gemaakte keuzes ten aanzien van de kwaliteit. Ons inziens helpt ook de informatievoorziening (o.a. voortgangsrapportages) niet in het versterken van deze controlerende rol omdat de informatie niet gekoppeld is aan de gestelde kaders. De informatie wordt wel gekoppeld aan de kaders ten aanzien van geld en tijd, maar niet aan kaders ten aanzien van kwaliteit.

Conclusie: verdient extra aandacht +/-

Norm 26 - Er worden stukken ter besluitvorming voorgelegd en er vindt besluitvorming plaats. Het is duidelijk wanneer de Gemeenteraad moet meeweten, meedenken en wanneer beslissingen genomen moeten worden

De Raad wordt uitvoerig geïnformeerd over het project. Gemeenteraadsleden geven aan dat zij zich serieus genomen voelen door het College en ze zijn tevreden over de informatievoorziening door het College. Het is voor Gemeenteraadsleden duidelijk wat de rol van de stukken is die zij van het College krijgen: worden zij geïnformeerd, kunnen zij meedenken over bijvoorbeeld alternatieven of moeten zij besluiten.

Conclusie: goed

+

Norm 27 - De Raad stelt benodigd budget ter beschikking op basis van een kredietvoorstel

De Raad heeft voor de verschillende fasen van het project krediet beschikbaar gesteld op basis van kredietvoorstellen van het College (zie figuur 1). Met behulp van de voortgangsrapportages controleert de Raad of het College binnen het verstrekte krediet blijft (zie norm 8).

Conclusie: goed

+

3.3.9 Op welke manier wordt invulling gegeven aan leren binnen het project?

De norm bij deze deelvraag is niet specifiek benoemd maar ons inziens evident, nl. dat op structurele wijze invulling gegeven aan het leren van andere projecten of het project zelf. Dit hebben wij niet aangetroffen. Incidentele leerervaringen worden wel opgedaan. In dit verband kan gewezen worden op het gebruik van second opinions en de in gebruikneming van het cashflowmodel, toen bij de overgang van de voorontwerpfase naar de definitie- ontwerp fase sprake was van extra kosten.

Ook merkt de Rekenkamer op dat de normen die extra aandacht verdienen, overeenkomsten vertonen met eerdere constatering in haar rapport 'Besluitvorming infra gestructureerd' (augustus 2009) waar ook de fasering en besluitvorming en de informatievoorziening naar de Raad.

Voorbeelden van reeds gedane aanbevelingen uit het onderzoek 'Besluitvorming infra gestructureerd'¹³ en die ook een rol in dit onderzoek spelen zijn:

- Er dienen een uniform systeem van fasering en beslismomenten te zijn en duidelijke richtlijnen over het moment waarop de Raad wordt betrokken bij het proces.
- Op de momenten waarop de Raad wordt geïnformeerd over projecten moet het duidelijk zijn in welke fase het project zich bevindt. In een overzicht moet duidelijk worden gemaakt welke fasen reeds zijn doorlopen en welke nog volgen. Daarbij wordt zichtbaar gemaakt welke besluiten zijn genomen en nog genomen moeten worden en wie daarin een rol speelt.

Conclusie: verdient extra aandacht

+/-

¹³ Rapport Rekenkamer d.d. augustus 2009: Besluitvorming infra gestructureerd

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Conclusies

In dit Rekenkameronderzoek staat de volgende vraag centraal.

Wat is de kwaliteit van project- en risicobeheersing bij het project Nieuw Zaailand? Zijn verbeteringen hierin gewenst en zo ja, welke?

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag is terug te vinden in onderstaande conclusies. In z'n algemeenheid kan gezegd worden dat de project- en risicobeheersing ons inziens goed verloopt.

Voorafgaande aan de conclusies maken wij twee algemene opmerkingen. In de eerste plaats zijn de conclusies en de aanbevelingen vooral geschreven vanuit het perspectief van de Gemeenteraad. In de tweede plaats hebben wij bij de aanvang van ons rapport opgemerkt dat ons onderzoek zich niet heeft uitgestrekt tot de externe partijen van de gemeente. De uitkomsten van ons onderzoek geven de Rekenkamer geen aanleiding om nader onderzoek te verrichten bij externe partijen.

1. De doelstellingen van het project Nieuw Zaailand zijn helder, maar de bijdrage die deze doelstellingen leveren aan overstijgende doelstellingen voor de stad – zoals de positieverbetering van Leeuwarden als regionaal centrum – is onvoldoende expliciet gemaakt.
2. De projectbeheersing m.b.t. de aspecten tijd, geld, informatie en organisatie is goed:
 1. Het project kent heldere resultaten met een duidelijke deadline. Binnen het project wordt door verschillende betrokkenen gestuurd op het behalen van de planning. Indien zich binnen het project vertragingen dreigen voor te doen, zijn er voldoende waarborgen in de in- en externe projectorganisatie waardoor betrokkenen tijdig worden geïnformeerd en maatregelen kunnen nemen.
 2. Voor het project is bij aanvang een dekkende grondexploitatie opgesteld. In de planvormingfase is geconstateerd dat het aanvankelijke krediet niet toereikend was. Het College heeft vervolgens een aanvullende kredietaanvraag gedaan. De huidige stand van zaken is dat het project financieel binnen de door de Raad vastgestelde grondexploitatie blijft. De totale projectkosten zijn goed in beeld.

Echter er zijn diverse kosten die nauw gerelateerd zijn aan het project die niet in de grondexploitatie zijn opgenomen waardoor een goed bestuurlijk oordeel over alle kosten in hun samenhang wordt bemoeilijkt.

3. De informatievoorziening over het project vindt plaats via de standaardrapportages binnen de gemeente, zoals de voortgangsrapportage majeure projecten. Daarnaast is er intern sprake van verschillende overleggen waar informatie wordt gedeeld. De Raad wordt zowel schriftelijk als mondeling regelmatig en correct door College en ambtelijke organisatie op de hoogte gehouden van de voortgang van het project en de bestuurlijke rolverdeling tussen Raad en College wordt gerespecteerd. Met besloten bijeenkomsten wordt de Raad ook op de hoogte gehouden van vertrouwelijke informatie.
 4. De projectorganisatie kent een bestuurlijk opdrachtgever, een ambtelijk opdrachtgever, een projectleider en projectmedewerkers. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn voor betrokkenen duidelijk en geven geen aanleiding tot discussie. In het handboek projectmanagement verdient de beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden extra aandacht.
-
3. De informatievoorziening aan de Raad over vastgestelde kaders m.b.t. kwaliteit verdient extra aandacht. Gedurende het project zijn in verschillende documenten eisen gesteld aan de kwaliteit van het projectresultaat. Bij aanvang zijn deze vastgelegd in het masterplan en de startnotitie; in een later stadium zijn ook kwaliteitseisen benoemd in subsidieovereenkomsten, de samenwerkingsovereenkomst en in het bestek van de parkeergarage. Er is echter geen integraal totaaloverzicht van kwaliteitseisen waarop de Raad kan sturen en controleren.
 4. Actualisering van risico's dient structureel en integraal plaats te vinden. Het onderzoek geeft aan dat in de voortgangsrapportages geen volledig overzicht van risico's is overgenomen, dat de actualisering van risico's en risicobeperkende maatregelen verbeterd kan worden en dat risico's niet zijn gekwantificeerd en geprioriteerd. Hierdoor is het toezicht van de Raad op het risicomanagement en de daarin eventueel te maken keuzes beperkt.
 5. Binnen het project wordt niet op structurele wijze invulling gegeven aan het leren van andere projecten of het project zelf. In augustus 2009 heeft Raad besloten de aanbevelingen van de Rekenkamer in haar rapport 'besluitvorming infra gestructureerd' over te nemen. Een aantal van deze aanbevelingen spelen ook een rol in dit onderzoek maar worden in dit project (nog) niet opgevolgd.

4.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen laten zich verdelen in een aanbeveling voor het nog lopende project Nieuw Zaailand en aanbevelingen voor toekomstige majeure projecten.

aanbeveling voor het project Nieuw Zaailand:

1. Ontwikkel alsnog een integraal overzicht ten aanzien van de huidige risico's

Ontwikkel een samenhangend en volledig overzicht van de risico's die er nu nog zijn voor het project Nieuw Zaailand en leg deze met de getroffen of te nemen beheersmaatregelen, inclusief de financiële gevolgen en dekking daarvan, voor aan de Raad. Breng in kaart wat voor consequenties het project Nieuw Zaailand heeft op het weerstandsvermogen van de gemeente en betrek hierin ook de kosten die weliswaar niet tot het project zelf behoren, maar daar wel direct aan gerelateerd zijn.

aanbevelingen voor toekomstige majeure projecten

2. Faciliteer de controlerende en sturende rol van de Raad door alle door de Raad vastgestelde kaders terug te laten komen in de voortgangsrapportages.

Met het opstellen van een document waarin de kwaliteitseisen voor het project zijn benoemd, kan ook in de voortgangsrapportages gerapporteerd worden over de voortgang op de kwaliteitseisen. Op deze manier kan het College de kaderstellende rol van de Raad versterken.

3. Zorg voor één actueel en vastgesteld basisdocument voor projectmatig werken

Maak één document waarin de werkwijze voor projectmatig werken eenduidig is vastgelegd. Besteed daarbij aandacht aan risicobeheersing en aan kwaliteitsaspecten van een project en de rapportage hierover. Beschrijf ook de verschillende taken, rollen en verantwoordelijkheden binnen projecten in dit document.

4. Organiseer en gebruik leermomenten

Organiseer direct na de afsluiting van het project Nieuw Zaailand en elk ander majeur project een leermoment voor de Raad, het College en de ambtelijke organisatie en ga dan na wat goed is gegaan en wat voor verbetering vatbaar is. Bij deze leerervaringen kan onder meer gebruik worden gemaakt van het door de Raad vastgestelde rapport van de Rekenkamer 'Infra gestructureerd'. De resultaten van zulke leermomenten dienen vastgelegd te worden in het algemene projectdocument. Op deze manier wordt recht gedaan aan de kwaliteitscirkel van Plan, Do, Check en Act (PDCA-cyclus).

5. BESTUURLIJKE REACTIE

Aan de Rekenkamer Leeuwarden

Rekenkameronderzoek project Nieuw Zaailand

Stadsontwikkeling en -beheer
Strategie en bedrijfsvoering
(058) 233 8084 H. de Jong

19 oktober 2010, verzonden: 2 november 2010

Geachte leden van de Rekenkamer,

U heeft ons in de gelegenheid gesteld te reageren op het eindrapport van het Rekenkameronderzoek "Zaaien en Oogsten". Van deze mogelijkheid maken wij graag gebruik.

Allereerst willen wij onze waardering uitspreken over de zorgvuldige wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd.

Het onderzoek had tot doel inzicht te bieden in de kwaliteit van de project- en risicobeheersing van het project Nieuw Zaailand. Daarin is dit onderzoek ons inziens prima geslaagd.

Algemene conclusie

U concludeert dat de project- en risicobeheersing in zijn algemeenheid goed verloopt. Projectbeheersing ten aanzien van de aspecten tijd, geld, informatie en organisatie waardeert u als sterke punten. Daarnaast trekt u een aantal specifieke conclusies en geeft u een viertal aanbevelingen.

In hoofdlijnen onderschrijven wij uw conclusies. Wij zijn van mening dat de project- en risicobeheersing van het project Nieuw Zaailand prima op orde is, en zijn verheugd dat uw rekenkameronderzoek dit bevestigt. Uit uw bevindingen blijkt dat bij de aandachtspunten de nadruk ligt op presentatie en informatievoorziening en niet zozeer op de inhoudelijke kwaliteit van de projectbeheersing. Uw conclusies ondersteunen de verbeterlagen die wij de afgelopen jaren in het projectmatig werken hebben doorgevoerd. Daarbij blijkt uit het rapport dat de raadsleden hebben aangegeven goed geïnformeerd te zijn.

In deze brief zullen we ons daarom beperken tot een reactie op een specifiek aantal bevindingen. Vervolgens gaan wij in op de aanbevelingen die door uw commissie zijn gedaan.

Bevindingen

Norm 8, projectbeheersing in geld

U concludeert dat het project binnen de financiële kaders blijft zoals door de Raad zijn vastgesteld. Daarbij maakt u de kanttekening dat er diverse kosten zijn, gerelateerd aan het project, die niet in de grondexploitatie zijn opgenomen. Hierbij noemt u expliciet nadeelcompensatie, het Filmhuis en de derving van parkeeropbrengsten door de asbestvertraging.

Zoals u terecht aangeeft blijft het project binnen het door de Raad beschikbaar gestelde krediet. Ondanks de vertraging door de vondst van asbest, en de hiermee gemoeide extra kosten, blijven we binnen de financiële kaders.

De nadeelcompensatie is in eerste instantie buiten de financiële scope van het project gehouden. We gaan er op dit moment van uit dat deze kosten binnen het vastgestelde krediet blijven en dat we hiervoor geen beroep hoeven te doen op de Algemene Reserve.

Ten aanzien van het Filmhuis zijn wij van mening dat dit kosten zijn die niet aan de scope van het realisatiebesluit Nieuw Zaailand zoals dat door de Raad is genomen kunnen worden toegerekend. Zowel financieel als inhoudelijk is het filmhuis niet toegevoegd aan het project. Hiervoor geldt dat de Raad hierover separaat besloten heeft en wordt geïnformeerd.

Norm 23, risicomanagement

U concludeert dat de presentatie van risico's niet altijd volledig is en dat risico's niet worden geprioriteerd en gekwantificeerd.

Deze conclusie wordt door ons niet gedeeld. Wel zijn wij het met u eens dat de presentatie van risico's in de projectrapportage nog uniformer kan, waarmee het voor de Raad eenvoudiger wordt haar controlerende rol uit te voeren. Dit zullen we dan ook overnemen in de toekomstige projectrapportages.

Op basis van de aanbevelingen van de onderzoekscommissie Blauw Wit ten aanzien van de controle bij projecten, maken wij per majeur project periodiek een risicoanalyse. Structureel komen alle lopende

risico's aan de orde bij het opstellen van de projectrapportages. Risico's treden hierbij op in een verschillende grootte van afbreukrisico en in een verschillende mate van onzekerheid. Daarom worden rubriceringen in de risicoparagraaf van de rapportage aangebracht waaruit blijkt welke risico's de meeste prioriteit hebben.

Daarnaast vindt zeer regelmatig overleg plaats over de stand van zaken en organiseert de projectleider, bij het constateren of voorzien van specifieke risico's, een overleg waarin het risico wordt beoordeeld en de beheersmaatregelen worden besproken.

Aanbevelingen Project Nieuw Zaailand

Op basis van uw onderzoek doet u een aantal aanbevelingen die hieronder kort zijn weergegeven.

1) Ontwikkel een integraal overzicht ten aanzien van de huidige risico's

De Raad is bij de besluitvorming rondom Nieuw Zaailand uitvoerig geïnformeerd over alle risico's die zich kunnen voordoen in het project. Daarbij informeren wij de Raad via de majeure projectrapportage en waar nodig op tussentijdse momenten over de vigerende risico's. Gezien de fase waarin het project zich bevindt kan worden gesteld dat de belangrijkste risico's (bouwkundig) inmiddels niet meer opportuun zijn. Een dergelijk overzicht heeft daarmee weinig meerwaarde.

2) Faciliteer de controlerende en sturende rol van de Raad door alle door de Raad vastgestelde kaders terug te laten komen in de voortgangsrapportages

Deze aanbeveling bevordert de kwaliteit van de rapportage aan de Raad en nemen wij daarom over. Daarbij gaan we extra aandacht geven aan het opnemen van kwaliteitseisen in het projectplan.

3) Zorg voor één actueel en vastgesteld basisdocument voor projectmatig werken.

Het handboek projectmanagement is het basisdocument voor projectmatig werken. Momenteel wordt gewerkt aan een actualisatie van het handboek. De aanbevelingen die in het rapport van de rekenkamer worden gedaan ten aanzien van ondermeer de taken, rollen en verantwoordelijkheden worden meegenomen in deze actualisering.

4) Organiseer en gebruik leermomenten

Wij ondersteunen deze aanbeveling en zijn van mening dat deze aanbeveling bij uitstek kan worden meegenomen bij de vaststelling van de projectdecharge. In het dechargedocument is een separate paragraaf opgenomen waarin de leermomenten worden vastgelegd. Conform de beleidslijn wordt de projectdecharge vastgesteld in het college en vervolgens ter informatie aangeboden aan de Raad.

Wij zijn graag bereid onze reactie aan de leden van de raad toe te lichten bij de behandeling van het eindrapport van het rekenkameronderzoek.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Leeuwarden,

burgemeester,

secretaris,

6. NAWOORD

De Rekenkamer is verheugd over de positieve reactie van het College; de hoofdlijnen van onze conclusies worden onderschreven en drie van vier aanbevelingen worden overgenomen. Het nawoord van de Rekenkamer kan dan ook kort zijn.

Het college geeft aan dat zij de Raad voldoende over de risico's heeft gerapporteerd. Wij vinden echter vanuit het perspectief van de Raad dat het van belang is dat alle nog aanwezige risico's en de daarbij getroffen beheersmaatregelen helder en samenhangend voor de Raad in beeld worden gebracht. Wij merken op dat gelet op de fase waarin het project zich nu bevindt de bouwkundige risico's weliswaar niet meer opportuun lijken, maar dat daarmee niet gezegd kan worden dat het project geen risico's meer kent. Voorts achten wij aanbeveling 1 van belang om de Raad in één document een overzicht te geven van de consequenties die het project Nieuw Zaailand heeft op het weerstandsvermogen van de gemeente en van de kosten die weliswaar niet tot het project zelf behoren, maar daar wel direct aan gerelateerd zijn.

Gelet op het bovenstaande adviseren wij de Raad om ons rapport over te nemen en via besluitvorming in te stemmen met de daarin geformuleerde aanbevelingen.

7. BIJLAGEN

7.1 Tabel normen en bevindingen

Deelvraag	Norm	bevinding
Wat zijn de beoogde projectresultaten en aan welke doelstellingen moeten deze een bijdrage leveren?	<i>Norm 1 - Het doel van het project, de scope van het project en het projectresultaat zijn helder.</i>	+/-
	<i>Norm 2 - Het project voldoet aan de criteria voor zijn eigen categorie (bestuurlijk project, majeur project, traject.)</i>	+
	<i>Norm 3 - Het projectplan is opgesteld conform de algemene beginselen van projectmatig werken.</i>	+/-
	<i>Norm 4 - De projectleider brengt afhankelijkheden met andere projecten in kaart en beheerst deze.</i>	+
Hoe wordt het project beheerst in tijd (capaciteit en doorlooptijd)?	<i>Norm 5 - Het project kent een einddatum en eisen ten aanzien van de oplevering.</i>	+
	<i>Norm 6 - De projectleider stelt een projectplanning op en bewaakt de voortgang van het project.</i>	+
	<i>Norm 7 - Ingeval van (dreigende) vertragingen neemt de projectleider maatregelen en informeert de opdrachtgever.</i>	+
Hoe wordt het project beheerst in geld (uitgaven en inkomsten)? Hoeveel mag het project kosten en wat moet het opleveren?	<i>Norm 8 - Er is een vastgesteld budget voor de realisatie van het project, de proceskosten en de te verwachten onderhoud- en beheerskosten. Zo nodig wordt een second opinion gevraagd.</i>	+/-
	<i>Norm 9 - De projectorganisatie gebruikt het financiële systeem (CODA) en een tijdsregistratiesysteem. De projectleider bewaakt de financiën.</i>	+

Deelvraag	Norm	bevinding
	<i>Norm 10 - Ingeval van (dreigende) kostenoverschrijdingen neemt de projectleider maatregelen en informeert de opdrachtgever. Er is niet alleen controle in de uitvoeringsfase maar ook in de planvormingfase.</i>	+
Aan welke kwaliteitseisen moeten de projectresultaten voldoen?	<i>Norm 11 - De projectleider zorgt er voor dat het resultaat voldoet aan de kwaliteitseisen.</i>	+
Hoe is de informatievoorziening richting in- en externe betrokkenen bij het project georganiseerd? Hoe is de informatievoorziening richting de Gemeenteraad georganiseerd?	<i>Norm 12 - De projectleider levert bijdragen aan managementrapportages, meerjarenbeleid, voor- en najaarsrapportages, begroting en/of jaarrekening.</i>	+
	<i>Norm 13 - De projectleider richt een projectarchief in.</i>	+/-
	<i>Norm 14 - De projectleider brengt de in- en externe omgeving van het project in kaart en pakt de communicatie met de omgeving planmatig aan .</i>	+
	<i>Norm 15 - De ambtelijke organisatie informeert het college periodiek. In de rapportages wordt een risicoparagraaf opgenomen.</i>	+
	<i>Norm 16 - Het college informeert de Gemeenteraad periodiek (in ieder geval bij (dreigende) kostenoverschrijdingen).</i>	+
Hoe is de projectorganisatie ingericht? Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden – bestuurlijk en ambtelijk – verdeeld?	<i>Norm 17 - Het project heeft een bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgever. De bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het project verlopen conform de algemene beginselen van projectmatig werken.</i>	+
	<i>Norm 18 - Het project heeft een projectleider. Diens benoeming verloopt conform de algemene beginselen van projectmatig werken .</i>	+

Deelvraag	Norm	bevinding
	<i>Norm 19 - De projectleider beschikt over toereikende mandaten en specifieke bevoegdheden om zijn rol goed te kunnen invullen.</i>	+/-
	<i>Norm 20 & 21 - De projectleider richt een projectorganisatie in en stemt met de lijnmanagers af over de benodigde capaciteit. De projectmedewerkers hebben voldoende inhoudelijke bevoegdheden en handelingsvrijheid om hun taken binnen het project goed uit te kunnen voeren .</i>	+
	<i>Norm 22 - Er is een verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen het college en de Raad ten aanzien van besluitvorming over het project.</i>	+
Hoe wordt invulling gegeven aan risicomanagement, van analyse tot beheersing van de risico's?	<i>Norm 23 - De projectleider voert bij aanvang van het project een risicoanalyse uit en actualiseert deze regelmatig .</i>	+/-
	<i>Norm 24 - De geïdentificeerde risico's worden beheerst. De belangrijkste risico's hebben een eigenaar .</i>	+/-
Hoe vervult de Gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol?	<i>Norm 25 - De Raad vervult haar kaderstellende rol en controleert of het college binnen de kaders opereert .</i>	+/-
	<i>Norm 26 - Er worden stukken ter besluitvorming voorgelegd en er vindt besluitvorming plaats. Het is duidelijk wanneer de Gemeenteraad moet meeweten, meedenken en wanneer beslissingen genomen moeten worden.</i>	+
	<i>Norm 27 - De Raad stelt benodigd budget ter beschikking op basis van een kredietvoorstel.</i>	+
Op welke manier wordt invulling gegeven aan leren binnen het project?	<i>n.v.t.</i>	+/-

7.2 Normenkader

Generiek	Specifiek
<i>De kenmerken van het project</i>	Worden vastgelegd in een projectvoorstel met het doel een afweging te maken of een project uitgevoerd gaat worden en het vaststellen van de globale inhoud en de te bereiken doelstellingen door het project (onderwerpen conform sjabloon) (1, p. 5)
Het doel van het project, de scope van het project en het projectresultaat zijn helder	
Het project kent een einddatum en eisen ten aanzien van de oplevering	
Het project voldoet aan de criteria voor zijn eigen categorie (bestuurlijk project, majeur project, traject)	De verantwoordelijk dienstdirecteur bepaalt vervolgens of het project als majeur wordt aangemerkt (1, p. 3)
De project(jaar)plannen dan wel het plan van aanpak zijn conform de algemene beginselen van projectmatig werken	Het projectvoorstel, de projectopdracht en projectplan worden opgesteld volgens sjablonen (1, p. 5-7)
De beëindiging van het project verloopt conform de algemene beginselen van projectmatig werken	Niet van toepassing
Het project heeft een bestuurlijk en een ambtelijk opdrachtgever. De bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het project verlopen conform de algemene beginselen van projectmatig werken	- elk project heeft een bestuurlijk opdrachtgever, het College van B&W, en een intern opdrachtgever (1, p. 3) - vervolgens zal hij (de verantwoordelijk dienstdirecteur) het project aan een opdrachtgever toewijzen (1, p. 3) - de ambtelijk opdrachtgever is verantwoordelijk voor het stellen van de globale kaders op basis waarvan de projectleider een projectplan kan opstellen (1, p. 6) - de besluitvorming binnen de door de Raad gestelde kaders vindt plaats door de intern opdrachtgever. Indien de kaders van de Raad (dreigen) te worden overschreden, neemt de opdrachtgever hierover contact op met de dienstdirecteur en de dienstcontroller en wordt het dienststandpunt geformuleerd (1, p. 4)

Generiek	Specifiek
Het project heeft een projectleider. Diens benoeming verloopt conform de algemene beginselen van projectmatig werken	- de intern opdrachtgever delegeert de uitvoering van het project aan de projectleider, waarbij het projectplan het contract vormt tussen de opdrachtgever en de projectleider (1) - het bureau (projectenbureau) is, hoewel ondergebracht bij de Dienst Stadsontwikkeling, gemeentebreed werkzaam als "opdrachtnemer" van alle grotere projecten (1)
<i>Projectbeheersing: tijd , geld, kwaliteit, informatie, organisatie en contracteren</i>	
De projectleider stelt een projectplanning op en bewaakt de voortgang van het project	Naast een inhoudelijke planning die door de projectleider wordt opgesteld, dient door de projectcontroller - in samenwerking met de projectleider - de financiële planning te worden opgesteld (2)
Ingeval van (dreigende) vertragingen neemt de projectleider maatregelen en informeert de opdrachtgever	
- er is een vastgesteld budget voor de realisatie van het project, de proceskosten en de te verwachten onderhoud- en beheerskosten - zo nodig wordt een second opinion inzake de grondexploitatie gevraagd, om ramingen van kosten en opbrengsten te toetsen	Indien een project ten grondslag een grondexploitatie kent, dan is het primair de taak van de planeconoom om de grondexploitatie te vervaardigen en te actualiseren (2)

Generiek	Specifiek
De projectorganisatie gebruikt van het financiële systeem (CODA) en een tijdregistratiesysteem. De projectleider bewaakt de financiën	- het is (...) zaak dat de projectadministrateur zorgt voor het correct aanvragen van TIM-coderingen, het blokkeren van TIM-coderingen en het vullen van de tijd- en capaciteitplanning (...) Naast het administreren is ook het analyseren van TIM aan de orde. Dit betreft het toetsen van realisatie versus budget. Deze taak wordt door de projectadministrateur uitgevoerd en deze signaleert aan de projectcontroller inzake afwijkingen. Bij afwijkingen zal de projectcontroller in samenwerking met de projectleider via een vastgesteld sjabloon de verantwoordelijke clustercoördinator of het sectorhoofd vragen over te gaan tot het corrigeren van incorrecte uren. Bij uitblijvende correctie neemt de projectcontroller het initiatief tot het corrigeren van de uren (2, p. 16) - tijdens de initiatieffase wordt de financiële administratie ingericht. (...) Op periodieke basis wordt de projectcontroller voorzien van de ontwikkelingen van de realisatie versus de begroting. Op basis van deze informatie wordt beoordeeld of het project zich binnen de beoogde bandbreedte begeeft. Naast deze controle wordt ook beoordeeld of de kosten zich conform interne opdrachten manifesteren. Bij excessen wordt primair gesignaleerd richting projectleider. Bij uitblijvende tegenmaatregelen van de projectleider worden de clustercoördinator Financiën en de dienstcontroller geïnformeerd. Uit bovenstaande analyse volgt ook de conclusie of alle kosten op de correcte boekingselementen zijn verantwoord. Bij afwijkingen worden deze door de projectadministrateur gecorrigeerd (2)

Generiek	Specifiek
- ingeval van (dreigende) kostenoverschrijdingen neemt de projectleider maatregelen en informeert de opdrachtgever - er is niet alleen controle in de uitvoeringsfase maar ook in de planvormingfase	Gedurende het project voert de projectadministrateur de bewaking uit van de begroting versus de realisatie voor zowel de kosten als de inkomsten. Bij dreigende overschrijding wordt de projectcontroller geïnformeerd; hij neemt vervolgens de benodigde stappen richting de projectleider. De projectcontroller analyseert de budget- en realisatieontwikkeling versus de oorspronkelijke projectplanning en beoordeelt of het project zich binnen de financiële bandbreedte bevindt. Indien overschrijding dreigt, wordt met de projectleider een plan getrokken om te voorkomen dat buiten de bandbreedte wordt getreden. De clustercoördinator Financiën wordt door de projectcontroller op de hoogte gesteld van de casus en het plan om de dreigende overschrijding te lijf te gaan (2)
De projectleider zorgt er voor dat het resultaat voldoet aan de kwaliteitseisen.	
De projectleider levert bijdragen aan managementrapportages, het meerjarenbeleid, voor- en najaarsrapportages, de begroting en/of de jaarrekening	- verantwoording vindt periodiek plaats door de projectleider aan de opdrachtgever. Ingeval van majeure projecten is dat meestal een directeur. Verantwoording vindt plaats op basis van vastgestelde sjablonen. Indien er tussentijds afwijkingen of risico's op afwijkingen binnen het project optreden, informeert de projectleider tijdig de opdrachtgever (1, p. 9) - aan de volgende rapportages wordt een bijdrage geleverd tijdens de uitvoering van het project (1, p. 20): . rapportage majeure projecten . meerjaren investering programma (MIP) . directieadviezen . subsidieverstrekken . tussentijdse rapportage aan projectleider . liquiditeitprognoses . middelen opvragen
De projectleider richt een projectarchief in	Middels een vastgestelde inhoudsopgave worden het fysieke en elektronische dossier opgebouwd (2)

Generiek	Specifiek
De projectleider beschikt over toereikende mandaten en specifieke bevoegdheden om zijn rol goed te kunnen invullen	
De projectleider richt een projectorganisatie in en stemt met de eenheid-/clustermanagers af over de benodigde capaciteit	Aan de basis van een goede sturing op kosten, tijd en kwaliteit van een project liggen de interne projectopdrachten. Tijdens de uitvoer van een project dient de projectleider voor de inleen van diensten per op te leveren product of dienst een interne projectopdracht te formuleren via een vastgesteld sjabloon. Het is de taak van de projectadministrateur om toe te zien en te sturen op de aanwezigheid van deze opdrachten. Het is in deze fase de rol van de projectadministrateur om te toetsen of er tegen de gerealiseerde kosten en uren wel een interne opdracht is gesteld. Indien de vereiste interne opdracht niet aanwezig is, escaleert de projectadministrateur aan de projectcontroller (2)
De projectmedewerkers hebben voldoende inhoudelijke bevoegdheden en handelingsvrijheid om hun taken binnen het project goed te kunnen uitvoeren	
- contractverlening vindt plaats conform de vigerende wet- en regelgeving op Europees, nationaal en gemeentelijk niveau. Na ondertekening wordt aan de contracten opvolging gegeven (contractmanagement) - voor de uitgifte van bouwrijpe grond voor woningen en winkels worden overeenkomsten gesloten waarin de privaatrechtelijke voorwaarden voor ontwikkeling worden vastgelegd, alsmede de grondprijs en een adequate rol- en risicoverdeling. Deze overeenkomst wordt getoetst door Juridische Zaken en de planeconoom	Vanuit de rol van projectcontroller wordt beoordeeld of de financiële aspecten, de organisatieaspecten en de uitvoeringsaspecten (van contracten en aanbestedingen) in lijn zijn met de projectopdracht. Daarnaast wordt het projectplan versus het contract beoordeeld op taakscheiding bij privaat- en publiekrechtelijke aangelegenheden. Bij het proces van aanbesteden wordt beoordeeld of er volledig wordt voldaan aan de richtlijn aanbesteden. Het vellen van een eindoordeel van een contract of een samenwerkingsovereenkomst blijft de verantwoordelijkheid van de projectleider (2)

Generiek	Specifiek
<i>De omgeving en risico's van het project</i>	
De projectleider brengt de in- en externe omgeving van het project in kaart en pakt de communicatie met de omgeving planmatig aan	
De projectleider brengt afhankelijkheden met andere projecten in kaart en beheerst deze	De projectcontroller is gebruikelijk betrokken bij veel projecten die binnen gemeentelijke kaders worden uitgevoerd en kan dus bij uitstek verbanden leggen. Onder 'verbanden leggen' wordt verstaan dat een eventuele combinatie van werkzaamheden (werk met werk combineren) of inkoop van diensten of producten gezamenlijk kan worden gedaan om schaalvoordeel te behalen (2)
De projectleider voert bij aanvang van het project een risicoanalyse uit en actualiseert deze regelmatig	- naast de inhoudelijke beoordeling van een projectplan, beoordeelt de projectcontroller of er sprake is van juridische risico's. Deze risico-inschatting leidt tot een advies aan de projectleider en dienstcontroller waarbij wordt beoordeeld of het risico aanvaardbaar is of dat er nader onderzoek moet komen (2, p.14) - naast juridische risico's beoordeelt een projectcontroller tijdens de projectuitvoer of een project haalbaar blijft qua tijd en financiën. Ook de te behalen deadlines worden beoordeeld middels één-op-één bevraging van de projectleider (2)
De geïdentificeerde risico's worden beheerst. De belangrijkste risico's hebben een eigenaar	Bij het uitvoeren van een project is het detecteren, analyseren en beheersen (van risico's) van essentieel belang. Primair dient de projectleider de risico's te identificeren. Echter, het is de rol van de projectcontroller om continu het project te beoordelen en vast te stellen of enige risico's zich kunnen voordoen en of deze binnen normale kaders kunnen worden beheerst. Indien de risico's projectkaderoverschrijdend dreigen te worden, worden zowel de projectleider als de clustercoördinator Financiën als de dienstcontroller geïnformeerd (2)

Generiek	Specifiek
<i>Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van College en Raad: besluitvorming en informatievoorziening</i>	
Er is een verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen het College en de Raad ten aanzien van de besluitvorming over het project	
De Gemeenteraad vervult haar kaderstellende rol en controleert of het College binnen de gestelde kaders opereert.	
De ambtelijke organisatie informeert het College periodiek. In de rapportages wordt een risicoparagraaf opgenomen	De verantwoordelijk portefeuillehouder wordt op een vooraf vastgestelde wijze op de hoogte gehouden van de voortgang van het project (1)
Het College informeert de Gemeenteraad periodiek ingeval van (dreigende) kostenoverschrijdingen	
- er worden stukken ter besluitvorming voorgelegd en er vindt besluitvorming plaats - het is duidelijk wanneer de Gemeenteraad moet meeweten, meedenken en wanneer er beslissingen genomen moeten worden	
De Raad stelt benodigd budget ter beschikking op basis van een kredietvoorstel	De Raad besluit over de opdrachtverstrekking en het krediet voor een project. Dit gebeurt op voorstel van een B&W-nota dan wel in het kader van het MIP. De Raad geeft het College hiermee opdracht het project uit te voeren (1)

7.3 Documenten

- Handboek projectmanagement Gemeente Leeuwarden, 22 oktober 2004
- DSOB Middelen, Handboek: "projectcontrolling" – het project beheerst, versie 1.5, 18-01-2005
- Projectplan Nieuw Zaailand, 7 juni 2006, versie 0.1
- Bouwverzekering, 20 maart 2009
- Voortgangsrapportage majeure projecten, januari 2010, versie 2.1
- Samenwerkingsovereenkomst Nieuw Zaailand, versie 26 juni 2007 (vertrouwelijk)
- Second opinion samenwerkingsovereenkomst Nieuw Zaailand, 16 mei 2006 (vertrouwelijk)
- Toelichting omgang second opinion samenwerkingsovereenkomst Nieuw Zaailand, datum onbekend (vertrouwelijk)
- Overeenkomst hernieuwde toetreding van de Stichting Fries Museum in de Samenwerkingsovereenkomst Nieuw Zaailand, 31 oktober 2008 (vertrouwelijk)
- Startnotitie Nieuw Zaailand, versie 18-03-04

- Masterplan Nieuw Zaailand, 2 juli 2004
- SelectieleidRaad project Nieuw Zaailand ten behoeve van de gemeente Leeuwarden, het Fries Museum en IPMMC, versie 9 juni Frederik
- Strategisch communicatieplan 2008 – 2011, 'Maak het mee!', december 2008

7.4 Geïnterviewden

1. bestuurlijk opdrachtgevers de heer Deinum en de heer Krol
2. ambtelijk opdrachtgever de heer De Haas
3. projectleider, de heer Haitsma
4. projectcontroller, de heer De Jong
5. een groepsinterview met de woordvoerders van de fracties van de Gemeenteraad
 - CDA: Cocky den Hollander
 - D66: Arnold Rosier
 - PAL/Groenlinks: Piet van der Wal
 - NLP: John Stoelinga
 - FNP: Pier Tilma
6. een telefonisch interview met:
 - VVD: Aukje de Vries
 - PvdA: Klaas Zwart