Rekenkamer Den Haag

Grip op grote projecten

Onderzoek naar sturing en controle van grote projecten

RIS169996A

Grip op grote projecten

Onderzoek naar sturing en controle van grote projecten

Colofon

Rekenkamer Gemeente Den Haag

Leden:
- de heer Peter Jongmans, voorzitter
- mevrouw Ing Yoe Tan, collegelid
- de heer Pieter Welp, collegelid en lid rapporteur voor dit onderzoek

Aan dit onderzoek hebben meegewerkt:
- Mirjam Swarte, secretaris Rekenkamer
- Gert Kortenbach, senior onderzoeker Rekenkamer
- Bert Roelofs, IMG Consultancy

Externe deskundigen (klankbordgroep):
- Frits Heijman (Grant Thornton accountants)
- Laurens Pit (Hattinga Verschure, Koning & Pit advocaten)
- Roderik Schuwer (Miller,Turner Management BV, consultancy en projectontwikkeling)
- Sara Araghinavaz (Savills, vastgoedadviseurs)
- Louise Engering-Aarts (oud-wethouder Cultuur & Financiën en oud-loco-burgemeester Den Haag)
- Arie Ros (econoom en expert gemeentefinanciën, Rechtenfaculteit Leiden)

Fotografie:
Foto omslag MAB Development

Contactgegevens:
Rekenkamer Den Haag
Postbus 19157
2500 CD Den Haag
Telefoon 070 - 353 20 48
Fax 070 - 353 29 13
www.rekenkamerdenhaag.nl

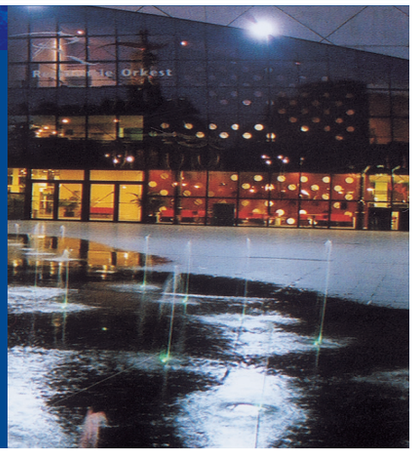
Bezoekadres:
Stadhuis
Spui 70
2511 BT Den Haag

Datum
januari 2010

Ontwerp en productie
Gemeente Den Haag
Intern Dienstencentrum

Lay-out
Balyon, Zoeterwoude

Inhoud



Bestuurlijk rapport

Bestuurlijk rapport Grote Projecten 5

Inleiding 7

1. Kaderstellen en controleren lastig als het proces niet helder is 9

2. Kaderstellen en controleren lastig als informatie 'technisch' is 13

3. Kwaliteit risicoanalyses onvoldoende 16

4. Naar een betere sturing en controle van grote projecten 19

Reactie van het College van B&W 23

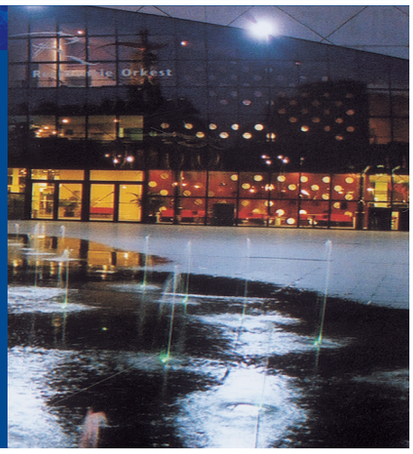
Nawoord 27

Feitenrapport

1.	**Inleiding**	32
2.	**Resultaat Quick Scan grote projecten**	36
3.	**Wijnhavenkwartier**	38
4.	**Erasmusveld-Leywegzone**	48
5.	**Beantwoording onderzoeksvragen**	56
	Bijlage 1: Checklist grote projecten	58
	Bijlage 2: Documenten Wijnhavenkwartier	60
	Bijlage 3: Documenten Erasmusveld-Leywegzone	63
	Bijlage 4: Feitenrapport Quick scan	64

Bestuurlijk rapport

Inleiding



Wat is het probleem met grote projecten? Simpel gezegd: grote projecten lopen in de regel uit in tijd en in geld. Raadsleden hebben het gevoel dat ze te vaak voor voldongen feiten worden gesteld en dat ze te weinig grip hebben op grote projecten.

In deze raadsperiode worden de masterplannen van de 'Structuurvisie Den Haag 2020 Wéreldstad aan zee' ter goedkeuring voorgelegd aan de Raad. De structuurvisie is richtinggevend bij de planontwikkeling en keuzes voor stedelijke ontwikkeling. De totale geschatte investeringskosten bedragen 3,6 miljard euro. In de masterplannen worden per ontwikkelingsgebied bouwprogramma, werkgelegenheid, voorzieningen, groen en water, kwaliteitsniveau openbare ruimte, verkeersinfrastructuur en relevante sociale en culturele infrastructuur uitgewerkt.
Daarnaast heeft de gemeente besloten een aantal grote projecten versneld uit te voeren in verband met de economische recessie. Daarom is het juist nu van belang inzicht te geven op welke wijze de Raad zijn kaderstellende en controlerende taak waar kan maken bij de grote projecten in Den Haag. Het gaat er daarbij om dat het College van B&W aan de Raad kan laten zien dat het in control is bij de grote projecten en dat de Raad dat vast kan stellen. Op die manier zijn ook de (financiële) risico's die zich voor kunnen doen vooraf en gedurende de uitvoering van de grote projecten voor iedereen helder.

De Rekenkamer stelt zich met dit rapport ten doel bij te dragen aan een goede integrale sturing op, en verantwoording over, de grote en complexe projecten van de gemeente Den Haag.
Een goede sturing omvat transparantie in de informatievoorziening en een goed werkend risicobeheersinginstrumentarium. Vanzelfsprekend dient de Raad tijdig en volledig door het College van B&W (actief) geïnformeerd te worden over voortgang en risico's, zodat de Raad zijn controlerende en kaderstellende rol goed kan vervullen.

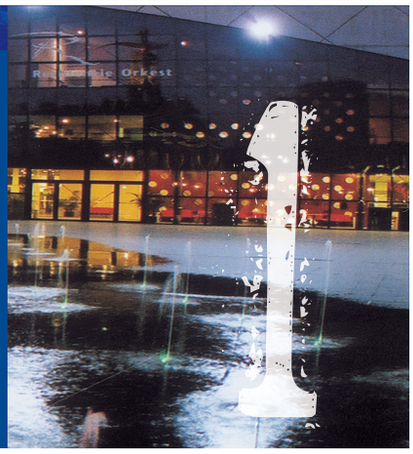
De Rekenkamer heeft bij een aantal grote projecten onderzocht:
- of de benodigde informatie beschikbaar is voor de Raad;
- of de beschikbare informatie juist, volledig, betrouwbaar en tijdig is;
- hoe de Raad de informatie gebruikt.

Met 'benodigde informatie' bedoelt de Rekenkamer de informatie over de items die zijn opgenomen in de 'checklist grote projecten' (zie bijlage). De Rekenkamer gaat er van uit dat wanneer deze informatie beschikbaar is, de Raad over voldoende informatie beschikt om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren.

Dit onderzoek beperkt zich tot twee grote projecten: het Wijnhavenkwartier (lopend project) en het Masterplan Erasmusveld-Leywegzone (voorbereidingsfase). In de quick scan die voorafging aan dit onderzoek is daarnaast het Masterplan Binckhorst beoordeeld. De checklist grote projecten die resulteerde uit de quick scan is door B&W inmiddels toegepast op het Masterplan Kijkduin.

De uitspraken die de Rekenkamer doet in dit rapport zijn gebaseerd op bovengenoemde projecten. De Rekenkamer sluit echter niet uit dat de hierna gepresenteerde conclusies en aanbevelingen relevant zijn voor alle grote projecten in de gemeente Den Haag. De Rekenkamer heeft overigens geen indicaties dat grote projecten in Den Haag op dit moment uit de hand lopen.

Kaderstellen en controleren lastig als het proces niet helder is



De realisatie van een groot project is het resultaat van voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en afronding. Vaak is tussentijds ook besluitvorming nodig, bijvoorbeeld bij tegenvallers in de uitvoeringsfase. Wie invloed wil uitoefenen op een groot project moet weten hoe het proces in elkaar zit en welke actoren op welke momenten bevoegd zijn besluiten te nemen. Als dit inzicht ontbreekt is effectieve beïnvloeding niet mogelijk.

Regels en afspraken

- De Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) van de gemeente Den Haag heeft de gestandaardiseerde wijze van projectsturing inclusief de momenten waarop de commissie Stedelijke ontwikkeling en Ruimtelijke Ordening (SRO) en Raad betrokken zijn bij de besluitvorming vastgelegd in 'Afspraken integrale projecten-het spel en de spelregels'.[1] In de initiatieffase van het project mag de raadscommissie advies geven over de uitgangspuntennota. Het 'go /no go'-besluit op basis van het project-document wordt genomen door B&W waarbij de raadscommissie wel gevraagd wordt in te stemmen wanneer er consequenties zijn voor het bestemmingsplan.
- De regels en afspraken over wanneer de Raad geïnformeerd dient te worden over grote projecten zijn vastgelegd in de Verordening beheerregels ontwikkelingsbedrijf Gemeente Den Haag.[2] Voor alle lopende grote projecten worden de bijstellingen van het saldo voor en na autonome mutaties (zoals rente en inflatie) in de jaarrekening opgenomen. Niet-autonome verschillen moeten bij de jaarrekening verklaard worden bij afwijkingen van het saldo boven € 250.000 of 10% van het bestuurlijk vastgestelde saldo. Per lopend project worden in jaarrekening en concernbericht vermeld: startdatum, oorspronkelijk plansaldo (gecorrigeerd voor autonome mutaties), omvang plansaldo in vorige jaarrekening/concernbericht, nieuw plansaldo en verwacht jaar van afsluiting. Indien gewenst kunnen afspraken worden gemaakt over aanvullende voortgangsinformatie. Voor de onderzochte projecten zijn dergelijke afspraken niet aangetroffen.
- Op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) heeft de Raad de bevoegdheid voorbereidingsbesluiten te nemen, bestemmingsplannen vast te stellen en planschade toe te kennen.

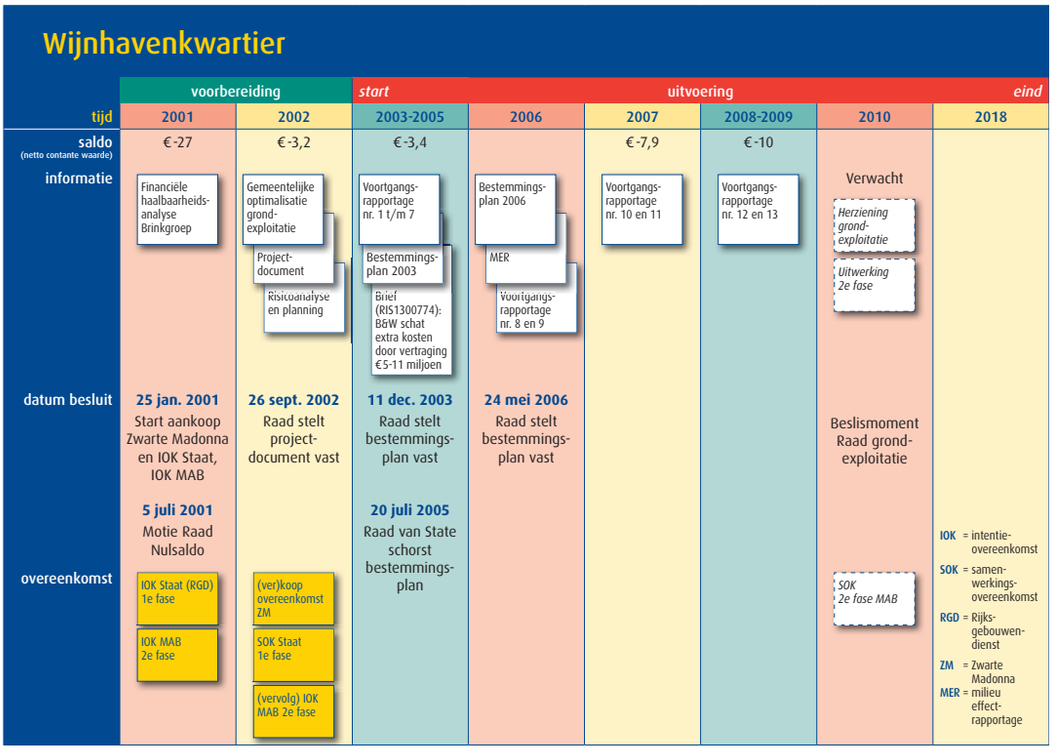
De praktijk

De Rekenkamer concludeert dat voor de onderzochte projecten het (besluitvormings) proces en de positie van de Raad niet altijd duidelijk zijn. Het informeren van de Raad wordt niet zichtbaar onderscheiden van de formele bevoegdheid van de Raad besluiten te nemen. In het geval van Wijnhavenkwartier zijn de eerste stukken uit 2001 en 2002

1 RIS142332a

2 RIS116510, RIS118308

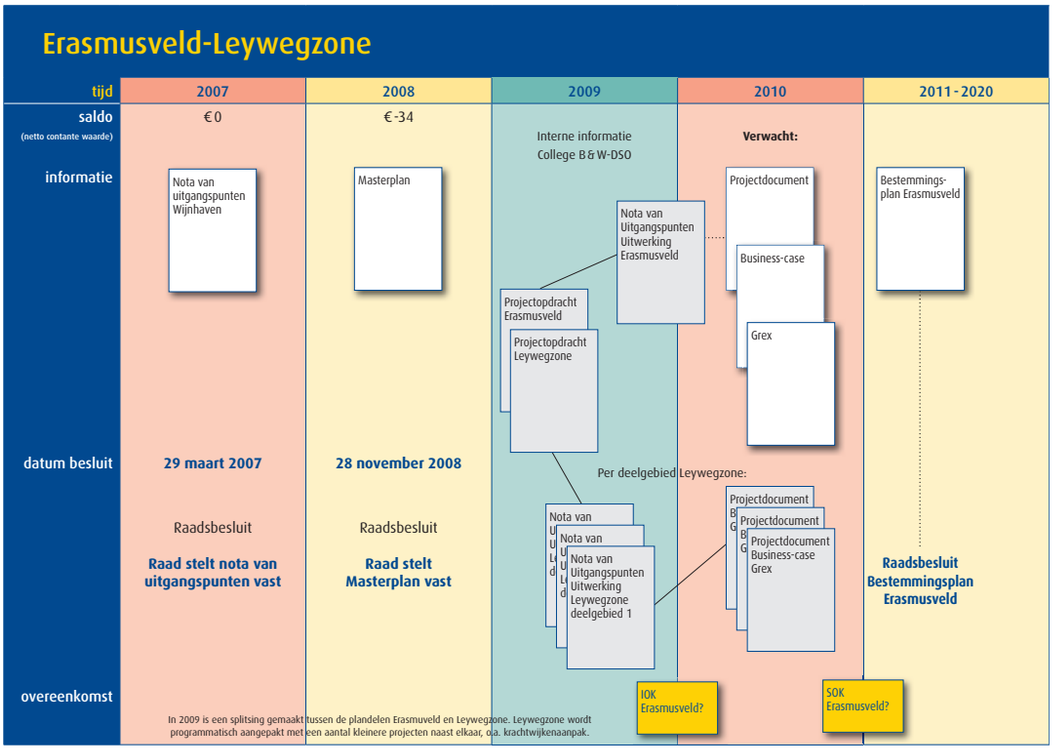
als raadsvoorstellen gebracht met een dictum. Vervolgens zijn wijzigingen in planning, financiën, risico's en scope in een brief of voortgangsrapportage aan de Raad gestuurd zonder dat de Raad in een duidelijke beslispositie gebracht is.



De Raad heeft veel informatie en formele documenten (zoals bestemmingsplan) ontvangen over het project Wijnhavenkwartier. De Raad ging in september 2002 akkoord met het project met een negatief saldo van -/- €3,2 miljoen. In augustus 2005 informeerde de wethouder de Raad over verwachte hogere kosten als gevolg van de uitspraak van de Raad van State dat de gemeente een Milieu Effect Rapportage (MER) diende op te stellen. De Raad (gemeenteraad) vraagt of de extra kosten beperkt blijven tot de genoemde bedragen, maar krijgt hierop geen antwoord anders dan de reeds genoemde bedragen. Het meest recente voortgangsbericht Wijnhavenkwartier van december 2008 geeft het saldo van -/- €10 miljoen (netto contant 31-12-2008). In de (vertrouwelijke) bijlage bij de Meerjarenprognose Grondbedrijf staat daarnaast een verwacht eindsaldo van -/-€16 miljoen in 2018. De Raad heeft bij het accorderen van het project geen nadere afspraken met het College gemaakt over de informatievoorziening aan de Raad, bijvoorbeeld bij financiële tegenvallers, bij het verschuiven van de realisatiedatum, of wanneer nieuwe risico's in beeld komen.

Het masterplan Erasmusveld-Leywegzone is een van de negen masterplannen die deel uitmaken van de 'Structuurvisie Den Haag 2020 Wereldstad aan zee'. Het masterplan werd door de Raad vastgesteld in november 2008. De Raad ging akkoord met een negatief saldo van €34 miljoen voor dit project dat onder andere beoogt de meest duurzame wijk van Nederland te bouwen. Voordat het project van start kan gaan moet het projectdocument worden vastgesteld. Formeel is dit een bevoegdheid van het College van B&W. In het masterplan zelf is echter aangegeven dat de projectdocumenten aan de Raad zullen worden voorgelegd.

Gelet op de nog beperkte mate van concreetheid van de masterplannen en de zaken die daarna nog aan de orde zijn (bijvoorbeeld onderhandelingen met derden of inspraak) signaleert de Rekenkamer een risico voor de kaderstelling door de Raad.



De Rekenkamer heeft geconstateerd dat bij de onderzochte projecten conform de geldende regels en afspraken is gehandeld. Dit geldt ook voor de informatievoorziening. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat raadsleden verschillende beelden hebben over de vervolgstappen en het eerstvolgende beslismoment van de Raad bij deze projecten. Daarom is de Rekenkamer van oordeel dat de geldende regels bij projecten van deze omvang (in tijd en geld) onvoldoende waarborgen dat de controlerende taak adequaat uitgevoerd kan worden. Nadere proces- en informatieafspraken tussen Raad en College zijn gewenst.

Aanbevelingen aan de Raad

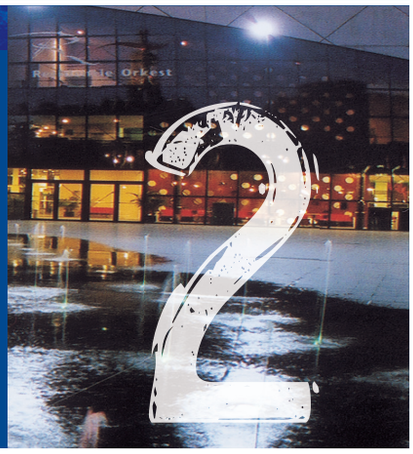
aanbeveling 1. Verduidelijk het proces

a. Verzoek het College van B&W
   - voor alle grote projecten in het eerstvolgende document aan de Raad een stroomschema op te nemen dat duidelijk aangeeft wat de processtappen en de besluitvormingsmomenten voor de Raad over de hele looptijd van het project inclusief de voorbereiding zijn. Dit vergt slechts een kleine aanpassing van de planningschema's die de projectleiders gebruiken.
   - in het stroomschema op te nemen indien de Raad afspraken over projectspecifieke informatie heeft vastgelegd welke specifieke informatie de Raad ontvangt en eventuele specifieke afspraken over in welke gevallen een nieuw Raadsbesluit nodig is.
   - alle significante afwijkingen ten opzichte van het door de Raad vastgestelde stroomschema 'proces en informatie project X' aan de Raad te melden, hierbij

een verklaring voor de afwijking te geven en een voorstel te doen voor een update van het stroomschema.

b. Stel voor elk groot project het stroomschema ‘proces en informatie project X’ vast. Geef daarbij aan wat de Raad als ‘significante afwijkingen’ in het stroomschema beschouwt.

Kaderstellen en controleren lastig als informatie ‘technisch’ is



Het controleren door de Raad of een project conform de afgesproken kaders verloopt veronderstelt een eenduidige interpretatie van die kaders door Raad en College. Met name de financiële informatie over grote projecten is ingewikkeld omdat rente en inflatie een rol spelen gelet op de lange doorlooptijd. Het is dus van belang zeker te stellen dat er geen misverstanden bestaan over het afgesproken financiële kader. Gebeurt dit niet dan bestaat het risico dat Raad en College verschillende beelden hebben over de mate waarin een project conform de vastgestelde kaders verloopt. Het moge duidelijk zijn dat dit een ongewenste situatie is.

Bij besluitvorming over grote projecten wordt gebruik gemaakt van studies naar de financiële haalbaarheid. Hierbij worden scenario’s toegepast en aannames en uitgangspunten gehanteerd. De Raad moet inzicht hebben in de gehanteerde uitgangspunten. Vervolgens moet de Raad er op kunnen vertrouwen dat de haalbaarheidstudies correct zijn en dat de studies inzicht bieden in de financiële betekenis van het project voor de gemeentelijke begroting.

Voor zowel Wijnhavenkwartier als Erasmusveld-Leywegzone had de Raad zich uitgesproken voor een nulsaldo. Dit gewenste ‘nulsaldo’ betekent dat men in het vakje rechtsonder in de grondexploitatie het getal ‘0’ wil zien. Maar wat betekent een ‘nulsaldo’ wanneer dit een netto contante waardeberekening naar het prijspeil van nu betreft? Afhankelijk van de ontwikkeling van inflatie en rente zal dit doorgaans betekenen dat na tien jaar een negatief saldo van vijf tot tien miljoen euro is ontstaan. In de voortgangsinformatie wordt de saldoverslechtering ten gevolge van autonome mutaties niet zichtbaar onderscheiden van die ten gevolge van scopewijzigingen.

Bij een netto contante waardeberekening wordt een aanname gedaan over de rente en inflatie en worden alle toekomstige inkomsten en uitgaven contant gemaakt naar de peildatum. Een euro nu is door rente en inflatie meer waard dan diezelfde euro over vijf jaar. Zelfs wanneer met precies de goede rente en inflatie is gerekend dan nog is een saldo van -/- € 100 nu over tien jaar een veel groter negatief saldo. Zo ook voor het Wijnhavenkwartier: het oorspronkelijk vastgestelde negatieve saldo van -/-€3,2 miljoen in 2002 is door autonome mutaties gegroeid tot -/- € 6 miljoen in 2009. Als het project over acht jaar wordt afgesloten zal het negatieve saldo nog groter zijn. Voor dit project ontstond vertraging door de weerstand tegen de sloop van de Zwarte Madonna en de schorsing van het bestemmingsplan door de Raad van State. De vertraging zorgde voor een additionele saldoverslechtering van € 4 miljoen. Voor het Wijnhavenkwartier is op dit moment circa 40% van de saldoverslechtering het gevolg van autonome mutaties. Voor projecten met een negatief saldo bestaat de ‘Voorziening Negatieve Plannen’ die de saldoverslechtering ten gevolge van autonome mutaties opvangt (spaarhypotheekprincipe). Op basis van de weergegeven netto contante waarde zal ook in het geval dat er enkel autonome mutaties zijn, het beeld ontstaan dat het project duurder wordt dan gepland.

Saldo-ontwikkeling Wijnhavenkwartier

-/- €3,2 -/- €6 -/- €10

€2,8 autonoom	€4 vertraging Zwarte Madonna, uitspraak Raad van State

2002 2009

De netto contante waarde-methodiek is heel geschikt om verschillende alternatieven voor eenzelfde project met elkaar te vergelijken. Verschillende alternatieven kennen een verschillende 'cash-flow', de momenten waarop geld moet worden uitgegeven danwel binnenkomt voor het project verschillen. Een goede vergelijking van de financiële betekenis van de alternatieven vereist dat de geldstromen contant worden gemaakt naar hetzelfde moment.
Het ligt ook voor de hand deze methodiek te hanteren bij het in één overzicht weergeven van verschillende grote projecten met uiteenlopende doorlooptijden en momenten van gereedkomen. De gemeente Den Haag geeft in de rapportages over grote projecten de netto contante waarde van het project op de rapportage-peildatum weer. Daarmee wordt echter niet zichtbaar wat het verwachte eindsaldo van het project is. Voor een goede sturing en controle op een individueel groot project is deze informatie wel relevant. De Raad ontvangt de informatie over het eindsaldo eenmaal per jaar voor alle lopende grote projecten tegelijk in de vertrouwelijke bijlage bij de Meerjarenprognose Grondbedrijf (MPG).

Wij constateren dat bij de vaststelling van een groot project de discussie in de Raad zich beperkt tot het vakje rechtsonder (netto contante waarde peildatum nu). Vervolgens wordt ook in voortgangsrapportages een netto contante waarde-berekening van het saldo gerapporteerd met de dan geldende peildatum. Hierdoor zijn de bedragen in elkaar opvolgende rapportages niet vergelijkbaar. Bovendien ontbreekt het zicht op waar het naartoe gaat (eindsaldo). Wanneer de Raad er niet om vraagt worden bij een verslechtering van het saldo van een groot project geen suggesties gedaan hoe het saldo weer te verbeteren zou zijn (meer inkomsten of minder uitgaven realiseren). Bij het project Wijnhavenkwartier leidde het verzet van de bewoners van de Zwarte Madonna tegen de sloop en gedwongen verhuizing en de schorsing van het bestemmingsplan door de Raad van State tot een projectvertraging van 3 jaar en een verslechtering van het saldo van naar schatting € 4 miljoen voor extra beheer en verhuiskosten (netto contante waarde 2009).

Aanbevelingen aan de Raad

aanbeveling 2. Zorg voor begrijpelijke informatie

a. Verzoek het College van B&W
   - in projectvoorstellen en voortgangsrapportages op het onderdeel Financiën niet alleen te rapporteren over de netto contante waarde van het projectsaldo op de rapportagedatum maar ook altijd (een bandbreedte voor) het eindsaldo (in nominale waarde) aan te geven. Dit impliceert een aanpassing van de Verordening Beheerregels ontwikkelingsbedrijf.
   - in projectplannen en voorstellen aan de Raad de gevolgen van mogelijke keuzes in het project door te vertalen naar de gevolgen voor het projectsaldo (zowel netto contante waarde als eindsaldo).
   - in voortgangsrapportages bij wijzigingen in het projectsaldo altijd aan te geven welk deel van de saldowijziging het gevolg is van autonome mutaties en welk

deel het gevolg is van scopewijzigingen en beleidswijzigingen.
- in voortgangsrapportages een geactualiseerde versie van het stroomschema ‘proces en informatie project X’ op te nemen.

b. Voorkom dat verschillende interpretaties van het financiële kader kunnen bestaan door zowel het saldo netto contant nu als (de bandbreedte voor) het eindsaldo vast te leggen.

c. Stuur rapportages die niet voldoen aan de afspraken retour.

3 Kwaliteit risicoanalyses onvoldoende

Grote projecten gaan gepaard met risico's. Bij het beslissen over een groot project is een goed inzicht in de risico's van groot belang. Inschattingen van de kans van optreden en de impact van elk risico op het project maken het mogelijk een bandbreedte van mogelijke projectuitkomsten aan te geven (scenario's). In combinatie met inzicht in de kosten van beheersmaatregelen kan vervolgens een onderbouwde keuze voor het al dan niet continueren van het project en het al dan niet inzetten van risicobeheersmaatregelen worden gemaakt.

De risicoparagraaf in de (vertrouwelijke) haalbaarheidstudie bij het masterplan Kijkduin (2009) is naar het oordeel van de Rekenkamer een goed voorbeeld van een gedegen risicoanalyse. Per afzonderlijk risico worden kans van optreden en impact aangegeven. Vervolgens worden verschillende scenario's doorgerekend, dit geeft een bandbreedte aan voor het saldo van het project.
Bij het masterplan Erasmusveld is wel een risicoparagraaf opgenomen in de haalbaarheidstudie, maar de inschatting van de kans van optreden ontbreekt. De risicoparagraaf is niet gebruikt om een bandbreedte voor het projectsaldo aan te geven.
Tot 2005 waren risicoanalyses nog niet gangbaar. Bij het projectdocument van het Wijnhavenkwartier werd in de bijgevoegde risicoanalyse gerekend met één geschatte waarde voor de ontwikkeling van rente en inflatie.
De risicoanalyse zou, naast de projectspecifieke risico's, ook veranderingen in rente, inflatie en bouwkosten moeten identificeren als risico's en zou moeten aangeven wat in een 'mooi weer' en in een 'slecht weer'-scenario de gevolgen zijn voor het project. Een voorbeeld van een 'projectspecifiek risico' is voor het Erasmusveld de prijsontwikkeling van zonnepanelen. Wanneer de prijs door massaproductie sneller daalt dan gedacht levert dit een positief risico op. Hoewel zowel de Raad als B&W geen invloed hebben op het zich al dan niet voordoen van dit risico is het volgens de Rekenkamer toch zinvol zicht te hebben op dit soort factoren die het projectresultaat beïnvloeden.
De voortgangsrapportages bevatten geen vaste paragraaf over (veranderingen in) risico's. In de vaste paragraaf 'Financiën' worden soms risico's vermeld. Veel vaker worden achteraf de financiële gevolgen toegelicht, zoals die van de vertraagde oplevering van de Zwarte Madonna.
DSO verwijst voor informatie over risico's per project naar de vertrouwelijke bijlage bij het jaarlijks MPG. Onderstaande figuur geeft een voorbeeld van een risicoanalyse voor een groot project zoals opgenomen in het MPG. De Rekenkamer vindt deze informatie te beknopt en mist onderbouwing van de risico's.

Voorbeeld (fictieve cijfers) van risicoanalyse in vertrouwelijke bijlage MPG
Risico's en kansen

Negatieve risico's	**2007**	**2008**		**2009**
Verwerving				
Vastgoedbeheer				
Sloop				
Bodem				
Openbare Werken	€ 525.000	€1.400.000		
Planvoorbereiding				
Bijzondere kosten				
Niet verrekenbare btw				
Jaarafrekening				
Uitgifte	€ 5.100.000	€3.175.000		€2.625.000
Overige opbrengsten				
Dekkingsbijdragen				
Totaal impact risico	€5.625.000	€4.575.000		€2.625.000
Positieve risico's	**2007**	**2008**		**2009**
Verwerving				
Vastgoedbeheer				
Sloop		€ 1.600.000		€ 1.500.000
Bodem				
Openbare Werken	€250.000			
Planvoorbereiding				
Bijzondere kosten				
Niet verrekenbare btw				
Jaarafrekening				
Uitgifte				
Overige opbrengsten				
Dekkingsbijdragen				
Totaal impact risico	€250.000	€1.600.000		€ 1.500.000

Toelichting risico's
Negatieve risico's
Uitgifte:
De opbrengst van €XX miljoen per 1-1-2009 staat onder druk vanwege de kredietcrisis.
Het risico op een lagere opbrengst wordt geschat op €3,5 miljoen met een hoge kans van optreden (€2,6 miljoen).

(Het risico op de post openbare werken betreffende de veiligheidsvoorzieningen is ten opzichte van 2008 verdwenen omdat de kosten van deze voorzieningen in de grondexploitatie zijn opgenomen.)

Positieve risico's
Sloop:
De sloopraming van de volgende fase kan mogelijk met €2 miljoen naar beneden bijgesteld worden.
Sprake is van een hoge kans van optreden (75%), ofwel € 1,5 miljoen.

Risicoanalyse als onderhandelingsresultaat?

Zowel Wijnhavenkwartier als het Erasmusveld worden ontwikkeld met marktpartijen, bij Wijnhavenkwartier is ook het Rijk betrokken. Het is gebruikelijk dat voor ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst (SOK) een onafhankelijk bureau de grondexploitatie en risicoanalyse beoordeelt en aanscherpt. Betrokken partijen huren gezamenlijk het onafhankelijk bureau in. Vervolgens worden in de SOK afspraken gemaakt over de verdeling van de risico's. Een risicoanalyse die tevens een onderhandelingsresultaat is in combinatie met onvoldoende informatie over de gehanteerde veronderstellingen belemmert het zicht op de mogelijke omvang van de risico's die de gemeente loopt. Aanvullend daarop zou een risicoanalyse voor het project exclusief gericht op de risico's die van toepassing zijn voor de gemeente(begroting) aan de Raad moeten worden gepresenteerd.

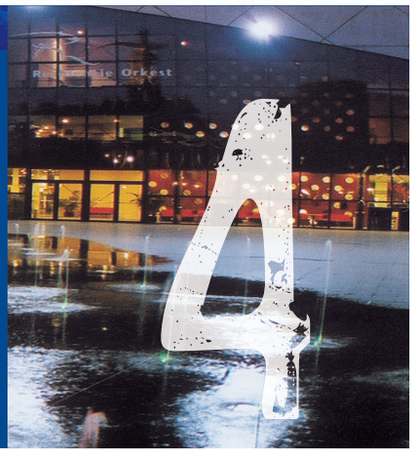
Aanbevelingen aan de Raad

aanbeveling 3. Verbeter de risicoanalyses

Verzoek het College van B&W

- de risicoanalyses bij de vaststelling van projecten te verbeteren door:
  - altijd verschillende scenario's en dientengevolge de bandbreedte van het eindsaldo van het project weer te geven;
  - aannames en veronderstellingen per scenario expliciet te maken;
  - een risicoanalyse die tevens een onderhandelingsresultaat is als zodanig te presenteren en altijd te voorzien van een aparte analyse voor de risico's van de gemeente Den Haag met beheersmaatregelen.
- de risicoanalyses zowel bij de vaststelling van projecten als in voortgangsrapportages van lopende projecten te verbeteren door:
  - altijd inschattingen van de kans van optreden en impact per risico op te nemen (net zoals in het MPG) inclusief onderbouwing daarvan.

Naar een betere sturing en controle van grote projecten

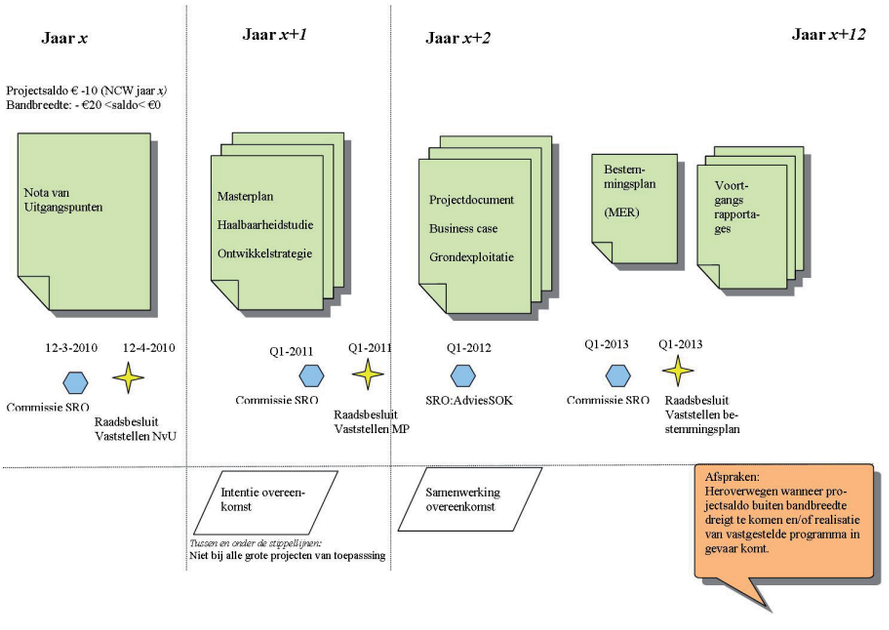


In dit onderzoek naar grote projecten constateerde de Rekenkamer een aantal problemen die een goede sturing op en controle van grote projecten in de weg kunnen staan. De Rekenkamer verwacht dat implementatie van de aanbevelingen in de voorgaande hoofdstukken deze problemen kan oplossen. In dit hoofdstuk maken we de aanbevelingen zo concreet mogelijk door gebruik te maken van voorbeelden.

Het is nadrukkelijk niet onze bedoeling de gang van zaken rondom grote projecten tot in detail dicht te regelen. Meer of vaker rapporteren is wat ons betreft niet aan de orde, de administratieve lasten hoeven niet toe te nemen. Ditzelfde geldt voor de kaderstelling door de Raad: deze dient op hoofdlijnen te blijven. Waar het om gaat zijn duidelijke afspraken. Dit impliceert dat voor de start van een groot project niet alleen een eenduidig inhoudelijk en financieel kader is vastgesteld, maar ook een eenduidige procedure. Bij welke (dreiging van) afwijkingen van de kaders wil de Raad opnieuw zijn afweging kunnen maken?

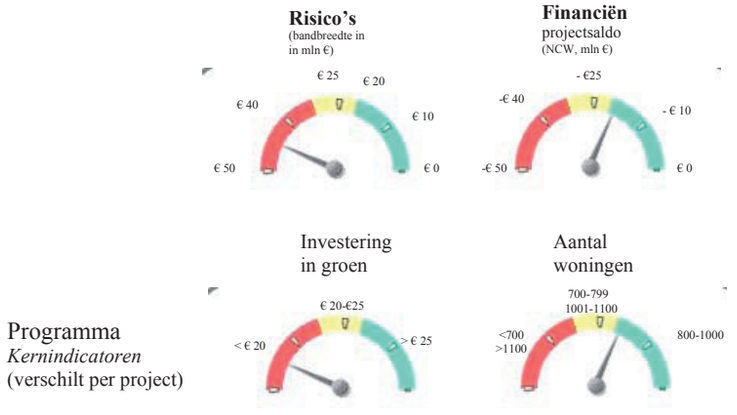
1. Verduidelijk het proces

Raad en wethouder maken per project afspraken over de besluitvorming en leggen deze vast in een stroomschema: welke documenten levert de wethouder wanneer aan de Raad en op welke momenten heeft de Raad beslissingsbevoegdheid of andere bevoegdheden gedurende de verwachte looptijd van het project. Hieronder is een voorbeeld opgenomen.



2. Zorg voor begrijpelijke informatie

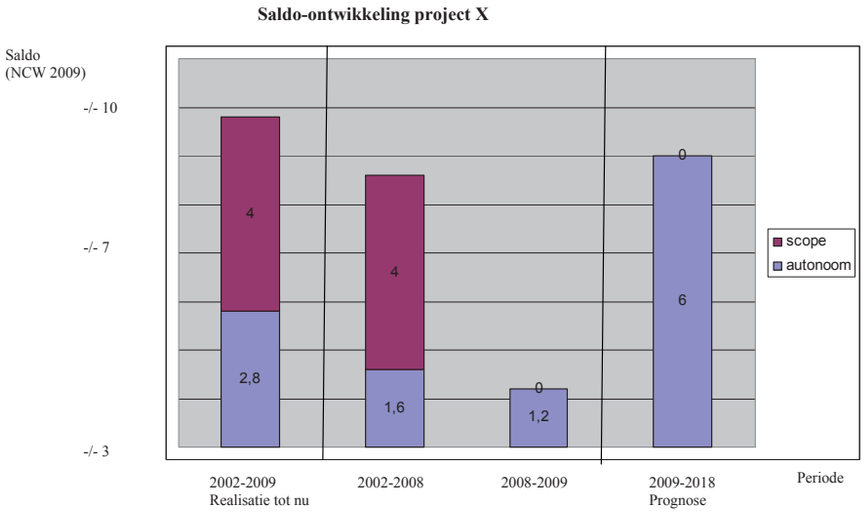
- Verbeter de voortgangsrapportages over lopende grote projecten door deze te voorzien van een 'dashboard' op in ieder geval de onderwerpen programma, financiën en risico's.



Toelichting
De risico's zoals oorspronkelijk in de haalbaarheidsstudie gepresenteerd hebben zich negatief ontwikkeld en vallen nu buiten de afgesproken marge van maximaal € 20 miljoen.
Het projectsaldo bedraagt -/-€19 miljoen, dit valt binnen de afgesproken bandbreedte.
De investeringen in het groen in deze gebiedsontwikkeling zouden minimaal €25 miljoen bedragen. Op dit moment is een investering van €7 miljoen voorzien.
Het aantal gerealiseerde woningen zal volgens de huidige planning uitkomen op 970, dit valt binnen de afgesproken marge.

- Zorg voor aansluiting tussen opvolgende rapportages door behalve de netto contante waarde ook het eindsaldo op te nemen en verschillen ten opzichte van oorspronkelijk afgesproken en ten opzichte van de vorige rapportage toe te lichten.

Onderstaand voorbeeld geeft de saldo-ontwikkeling van een project over de gehele looptijd en de verandering ten opzichte van het vorige jaar weer. Aangegeven is welk deel van de saldo-ontwikkeling het gevolg is van autonome mutaties. De prognose geeft de verwachte saldo-ontwikkeling tot het eind van het project. Met scope worden de programmatische wijzigingen bedoeld, met autonoom worden renteontwikkeling en inflatie bedoeld. De saldo-ontwikkeling door programmatische wijzigingen dient te worden toegelicht.



- Breid de rapportage uit met een geactualiseerde risicoanalyse en bijbehorende beheersmaatregelen, volstaan kan worden met een inhoudelijke toelichting en onderbouwing van gewijzigde risico's ten opzichte van de vorige rapportage.

3. Verbeter de risicoanalyses

Onderstaand voorbeeld laat zien hoe in een (zonodig vertrouwelijke bijlage bij een) voortgangsrapportage over een lopend groot project helder inzicht kan worden geboden in de ontwikkeling van de risico's. Dit voorbeeld is tevens een inhoudelijke uitwerking van het bovenstaande Risico-dashboard.

	2008			**2009**		
Risico	Kans	Gevolg	€ (kans x gevolg)	Kans	Gevolg	€ (kans x gevolg)
A	Middel	Groot	€ 7,5 (0,5x15)	Groot	Groot	€ 11,25 (0,75x15)
B	Middel	Middel	€ 3,5 (0,5x7)	Middel	Middel	€ 3,5 (0,5x7)
C	Groot	Middel	€ 3 mln (0,75x4)	Klein	Klein	€ 0,5 (0,25x2)
D	Klein	Groot	€ 5 (0,25x20)	Groot	Groot	€ 15 (0,75x20)
D	Klein	Middel	€ 0,75 (0,25x3)	Klein	Middel	€ 0,75 (0,25x3)
E	Klein	Klein	€ 0,25 (0,25x1)			
F				Groot	Groot	€ 14 (0,75x 18,6)
Totaal bruto risico			**€20 mln**			**€ 45 mln**

Toelichting:
Ten opzichte van vorig jaar is de kans dat risico A zich voordoet toegenomen. Door toepassing van beheersmaatregel *X* (kosten €0,1 mln) is risico C sterk verminderd. Risico D is verslechterd, de kans van optreden is nu 'groot'. Risico E is niet meer aan de orde. Risico F is (*inhoudelijke toelichting*). De kosten voor een mogelijke beheersmaatregel zijn hoger dan € 14 miljoen. Het is om die reden niet raadzaam een beheersmaatregel in te zetten.

Reactie van het College van B&W

Gemeente Den Haag

Retouradres: Postbus 12 600, 2500 DJ Den Haag

Aan: Rekenkamer Den Haag, de heer P. Welp

Uw brief van
14 december 2009
Uw kenmerk
RK/2009.59
Ons kenmerk
DSO/2010.23
Doorkiesnummer
070 - 353 8795
E-mailadres

Aantal bijlagen

Datum
12 januari 2010

Onderwerp
Rekenkamerrapport Grote Projecten

Geachte heer Welp,

Met belangstelling heeft het college het bestuurlijk rapport van uw onderzoek naar grote projecten gelezen. Met deze brief biedt het college u de reactie aan, waarbij de drie aanbevelingen en de daaraan ten grondslag liggende analyse aan bod komen.

Een opmerking vooraf: Den Haag heeft doorlopend circa 400 stedelijke ontwikkelingsprojecten in portefeuille. Sturing op zo'n omvangrijke portefeuille vraagt om een werkbaar instrumentarium. Uw onderzoek spitst zich vooral toe op de sturing van grote projecten. Het betreft projecten die in omzet tot de bovenste 10% behoren en door hun complexiteit en politieke of maatschappelijke gevoeligheid om betrokkenheid van de gemeente raad vragen.

Allereerst constateert u in het rapport dat weliswaar conform geldende regels en afspraken is gehandeld, maar dat de geldende regels onvoldoende waarborgen dat de controlerende taak adequaat uitgevoerd kan worden bij financieel omvangrijke projecten, met een lange doorlooptijd.

Het proces en de werkafspraken met de raad zijn in verschillende kaderstellende documenten vastgelegd. Het college wijst u in elk geval op rv 95/1996 (Nieuwe bedrijfseconomische opzet van het grondbedrijf), en op rv 88/2004 en rb 152/1999 (beheerregels grondbedrijf). In "Feitenrapport quick scan financiële risico's grote projecten", dat aan het nu voorliggende onderzoek vooraf ging, worden de afspraken over betrokkenheid van de raad gedetailleerd benoemd.

Inlichtingen bij
H.D.M. Klijberg

Postadres: Postbus 12 600, 2500 DJ Den Haag
Bezoekadres: Spui 70, Den Haag
Internetadres: www.denhaag.nl

Telefoon: 070 - 353 8795
Fax: 070 - 353 3615

Onder andere wordt verwezen naar de brief aan de commissie SRO over de afspraken integrale projecten (5 dec 2006, RIS 142332). En op alle projecten is het financiële sturingsinstrumentarium van de Raad en het WRO instrumentarium van toepassing. Voor alle onrendabele projecten is dekking vereist en daarmee autorisatie van de Raad, middels de programmabegroting.

De geldende spelregels en informatie zijn naar mijn mening toereikend voor adequate controle. Daarbij deelt het college uw analyse dat niet is gewaarborgd dat intensieve controle bij alle grote projecten daadwerkelijk plaatsvindt. Het door u aanbevolen stroomschema met specifieke afspraken kan daarom een bruikbaar middel zijn om het proces te verduidelijken. Met de kanttekening dat dynamiek in en complexiteit van projecten flexibiliteit kunnen vereisen.

In de tweede plaats gaat u in op de noodzaak van het begrijpelijk presenteren van technische informatie. Als voorbeeld noemt u netto contante berekeningen. Dat hanteren van netto contante bedragen ertoe leidt dat het zicht op waar het naartoe gaat ontbreekt, deelt het college niet met u. De berekeningswijze en gehanteerde parameters worden immers eveneens genoemd. Maar het werken met nominale waarden kan inderdaad bijdragen aan een betere vergelijkbaarheid van bedragen, alsmede zicht op het eindsaldo. En u beveelt aan mogelijke projectkeuzes en hun consequenties voor het projectsaldo in voorstellen aan de Raad op te nemen. Hierbij wijst het college erop dat het gepresenteerde voorstel veelal de uitkomst is van veelzijdige onderhandelingen. Daarom is niet in alle gevallen een variabele (bijvoorbeeld: minder parkeren, minder sociale woningbouw) aan te passen zonder tekort te doen aan een evenwichtig resultaat.

In de derde plaats gaat u in op risicoanalyses en doet u een aantal suggesties voor verbetering. Het college koppelt uw aanbevelingen zoveel mogelijk aan de bestaande systematiek van het MPG, waarop het college hieronder inga.

In het huidige P&C proces worden voor de operationele projecten jaarlijks de risico's geanalyseerd in het Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG). Bij deze analyse worden de risico's op een eenduidige wijze per project (alleen de top 40 projecten waarin 95% van alle kosten en opbrengsten in aanwezig is) geïdentificeerd en getotaliseerd waarbij de risico's zowel in geld als in kans van optreden worden gewogen. Het resultaat van de analyse op projectniveau wordt gebruikt om de benodigde omvang van het weerstandsvermogen van de gemeente aangaande de operationele projecten te bepalen. Met het weerstandsvermogen wordt de Reserve Grondbedrijf (RGB) bedoeld. Een tweede doelstelling van het MPG is het voorzien in de behoefte van het gemeentebestuur aan een transparant overzicht van de samenhang tussen programma, planning, financiën en risico's. En ten slotte wordt middels het MPG voldaan aan de voorschriften vanuit de regelgeving (BBV 2004) met betrekking tot grondbeleid, risico's en weerstandsvermogen en het vastleggen van beleidsuitgangspunten en kaders.

Naast geanalyseerd moeten de risico's ook beheerst worden. Risicomanagement is echter nog niet op een eenduidige wijze over alle projecten heen ontwikkeld. Hier wordt door DSO aan gewerkt. Het doel is te komen tot een gedegen en eenduidige werkwijze. Een meer gestandaardiseerde werkwijze in het verlengde van MPG is hierbij noodzakelijk.

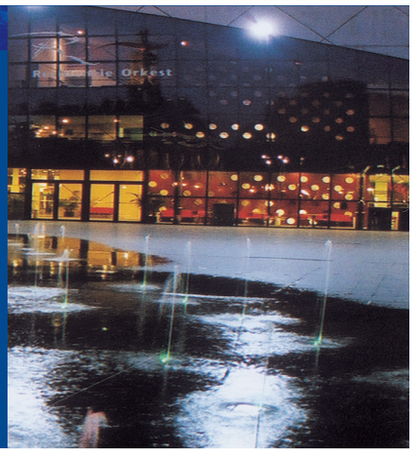
Tenslotte onderstreept het college uw conclusie dat de essentie is te streven naar betere en slimmere sturing op grote projecten, zonder de administratieve lasten te laten toenemen.

En dat kaderstelling op hoofdlijnen door de Raad en voldoende controle en gerichte informatie voortdurend om een balans vragen. Met uw aanbevelingen streeft het college ernaar de sturing op en beheersing van projecten verder te optimaliseren.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,	de burgemeester,
mw. A.W.H. Bertram	J.J. van Aartsen

Nawoord



De Rekenkamer is verheugd dat het College van B&W zich herkent in de meeste conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer en met ons streeft naar verbetering van de sturing en beheersing van grote projecten. De reactie van het College van B&W is voor ons aanleiding in dit nawoord nog op drie punten in te gaan.

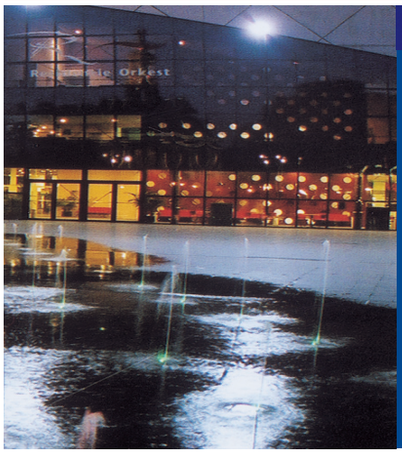
Juist bij grote, langlopende projecten blijkt het lastig de informatie die daarover in (bijlagen bij) de begroting is opgenomen te gebruiken voor de sturing en controle van grote projecten. De Rekenkamer benadrukt daarom dat het toepassen van het stroomschema in combinatie met verbeterde voortgangsrapportages moet plaatsvinden. Dit betekent ons inziens dat het MPG voor de sturing en controle van een specifiek groot project minder relevant is.

Het College van B&W wijst erop dat een aan de Raad gepresenteerd voorstel veelal de uitkomst is van veelzijdige onderhandelingen. Dit zou de mogelijkheden afzonderlijke variabelen (zoals minder parkeren of minder sociale woningbouw) aan te passen beperken.
De Rekenkamer merkt op dat een goede voorbespreking tussen College van B&W en Raad(scommissie) van de inzet voor onderhandelingen ook de variabelen waarop de Raad sturing wil toepassen helder maakt. Voor een belangrijk deel zijn deze variabelen uit eerdere kaderstelling af te leiden. Markt- en andere ontwikkelingen kunnen aanleiding zijn op een aantal variabelen andere keuzes te maken, daarom is het van belang zowel de inzet van onderhandelingen als het resultaat daarvan tussen Raad en College te wisselen.

De Dienst Stedelijke Ontwikkeling werkt aan de ontwikkeling van een eenduidige wijze van risicomanagement over alle projecten, zo stelt het College van B&W. De Rekenkamer vindt dit een goede ontwikkeling, en wijst er op dat de voortgang hiervan uiteraard van groot belang is. Nadere informatie over de gekozen opzet en voortgang van de werkzaamheden van DSO in de richting van de Raad lijkt ons daarbij op dit moment zinvol.

Tot slot, zullen wij de ontwikkelingen op het terrein van de sturing en controle op grote projecten in de gemeente Den Haag uiteraard met veel interesse blijven volgen.

Feitenrapport



Inhoud

1. Inleiding 32

1.1 Aanleiding 32
1.2 Doel- en probleemstelling, onderzoeksvragen 32
1.3 Aanpak 33
1.4 Leeswijzer 34

2. Resultaat Quick Scan grote projecten 35

2.1 Inhoud en opzet quick scan 35
2.2 Bevindingen quick scan 35
2.3 Vervolg en gebruik quick scan resultaten 37

3. Wijnhavenkwartier 38

3.1 Beschrijving project Wijnhavenkwartier 38
3.2 Bevindingen 39
3.2.1 Kaderstelling 39
3.2.2 Reikwijdte (scope) 40
3.2.3 Sturing 40
3.2.4 Planning 41
3.2.5 Financiën 41
3.2.6 Risico's 44
3.2.7 Projectorganisatie en uitvoering 45
3.2.8 Controle 45
3.2.9 Oordeel informatie 45
3.2.10 Gebruik informatie 46
3.3 Samenvatting bevindingen Wijnhavenkwartier 47

4. Erasmusveld-Leywegzone 48

4.1 Beschrijving project Erasmusveld-Leywegzone 48
4.2 Bevindingen 49
4.2.1 Kaderstelling 49
4.2.2 Reikwijdte (scope) 51
4.2.3 Sturing 51
4.2.4 Planning 52
4.2.5 Financiën 52
4.2.6 Risico's 53
4.2.7 Projectorganisatie en uitvoering 54

4.2.8	Controle	54
4.2.9	Oordeel informatie	54
4.2.10	Gebruik informatie	55
4.3	Samenvatting bevindingen Erasmusveld-Leywegzone	55

5. Beantwoording onderzoeksvragen 56

Bijlage 1: Checklist grote projecten 58

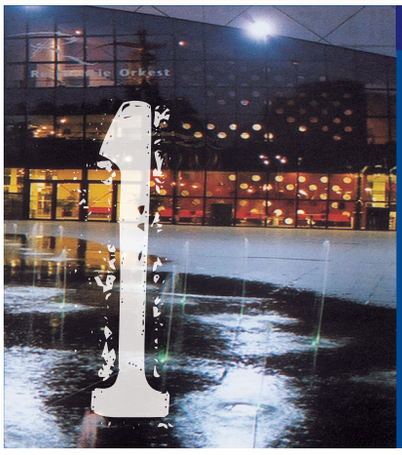
Checklist Grote Projecten – Toelichting 59

Bijlage 2: Documenten Wijnhavenkwartier 60

Bijlage 3: Documenten Erasmusveld-Leywegzone 63

Bijlage 4: Feitenrapport Quick scan 64

1.	Inleiding en onderzoeksvraag	65
2.	Bevindingen	66
2.1	Literatuurstudie	66
2.2	Toetsing concept-checklist op grote projecten gemeente Den Haag	66
3.	Samenvatting bevindingen	79
bijlage 1		80
bijlage 2		81
bijlage 3		83



Inleiding

1.1 Aanleiding

Het onderwerp 'grote projecten' is naar voren gekomen uit de overlegrondes van de voorzitter van de Rekenkamer met de raadsfracties. In november 2008 startte de Rekenkamer daarom een quick scan naar grote projecten in Den Haag. Het resultaat van deze *quick scan financiële risico's grote projecten* was een 'checklist grote projecten' (zie Bijlage 1 voor de checklist en zie hoofdstuk 2 voor de voornaamste bevindingen uit de quick scan). Deze checklist is eind februari aangeboden aan de Raad. De Rekenkamer heeft daarbij aangekondigd dat de checklist ook als het uitgangspunt voor het diepgaander onderzoek naar de informatievoorziening over grote projecten zal fungeren.

Wat is het probleem? Simpel gezegd: grote projecten lopen in de regel uit in tijd en in geld. Ook de gemeente Den Haag heeft een historie van uit de hand gelopen grote projecten, denk aan de tramtunnel. Raadsleden hebben het gevoel dat ze te vaak voor voldongen feiten worden gesteld en dat ze te weinig grip hebben op grote projecten.

In deze raadsperiode worden de masterplannen van de Structuurvisie ter goedkeuring voorgelegd aan de Raad. Daarnaast heeft de gemeente besloten een aantal grote projecten versneld uit te voeren in verband met de economische recessie. Daarom is het juist nu van belang dat dit onderzoek inzicht geeft hoe de Raad zijn kaderstellende en controlerende taak waar kan maken bij de grote projecten in Den Haag. Het gaat er daarbij ook om dat het College van B&W aan de Raad kan laten zien dat het *in control* is bij de grote projecten. Op die manier zijn ook de (financiële) risico's die zich voor kunnen doen vooraf en gedurende de uitvoering van de grote projecten voor iedereen helder.

1.2 Doel- en probleemstelling, onderzoeksvragen

De Rekenkamer stelt zich ten doel bij te dragen aan een goede integrale sturing op, en verantwoording over, de grote en complexe projecten van de gemeente Den Haag. Een goede sturing omvat in de democratische context van het gemeentebestuur transparantie in de informatievoorziening. Daarnaast is (net als in het bedrijfsleven) een goed werkend risicobeheersinginstrumentarium van belang. De verantwoordelijke portefeuillehouder(s) in het College van B&W moet geïnformeerd zijn over alle mogelijke risico's, zodat zij inhoud kunnen geven aan de projectsturing. Tot slot en vanzelfsprekend dient de Raad tijdig en volledig door het College van B&W (actief) geïnformeerd te worden over voortgang en risico's, zodat de Raad zijn controlerende en kaderstellende rol goed kan vervullen.

De probleemstelling luidt:
Is de Raad in staat bij grote projecten zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

Deze probleemstelling wordt uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen.
De hoofdonderzoeksvragen zijn:
1. Is de benodigde informatie over grote projecten beschikbaar voor de Raad?
2. Is de beschikbare informatie voor de Raad juist, volledig, betrouwbaar en tijdig?
3. Hoe wordt de informatie gebruikt door de Raad?

Met 'benodigde informatie' bedoelt de Rekenkamer de informatie over de items die zijn opgenomen in de 'checklist grote projecten'.

1.3 Aanpak

Projectkeuze

In de werkbespreking met de Raadscommissies SRO en VBF (12 februari 2009) is aan de raadsleden gevraagd of zij specifieke grote projecten konden noemen die de Rekenkamer in dit onderzoek zou kunnen betrekken. De raadsleden noemden zeven grote projecten.[1] Bij de projectkeuze heeft de Rekenkamer daarnaast de grote projecten uit de quick scan betrokken: Binckhorst en Erasmusveld.

Een beperking bij de quick scan was dat de gekozen projecten nog niet in de uitvoeringsfase zaten. We vinden het niettemin belangrijk in dit onderzoekdeel in ieder geval een project in de uitvoeringsfase te betrekken. Daarom kiezen we voor het project 'Wijnhavenkwartier'.

Het tweede project dat we kiezen is 'Erasmusveld'. Dit project is interessant omdat het waarschijnlijk als eerste van de masterplannen van de Structuurvisie uitgevoerd zal gaan worden. Een bijkomend voordeel is dat we de opgebouwde kennis uit de quick scan goed kunnen benutten.

De Rekenkamer kiest ervoor de (vrijwel) afgeronde projecten niet mee te nemen in dit onderzoek omdat zij politiek minder relevant zijn. We kunnen er nog wel van leren, maar we kunnen niet meer bijsturen. Voor de andere niet-gekozen projecten geldt het omgekeerde: het is nog erg vroeg, de projecten zijn nog niet 'rijp' genoeg om ze zinvol in dit onderzoek te betrekken.

Onderzoek

De projecten Wijnhavenkwartier en Erasmusveld zijn met een mix van onderzoekinstrumenten onderzocht: documentanalyse, interviews betrokken projectleiders (en andere betrokken ambtenaren). Voor het beoordelen van de kwaliteit van een deel van de (complexe financiële) informatie is een expert-oordeel gevraagd aan een deskundige.

In het afgelopen decennium zijn veel studies verricht naar het beheer en de beheersing van grote projecten. De Rekenkamer heeft in dit onderzoek oog gehad voor het risico dat historische feiten worden beoordeeld aan de hand van nieuwe normen. Dit speelt met name bij de beoordeling van de informatie over het project Wijnhavenkwartier.

1 Kijkduin, Scheveningen, Morgenstond midden, Wijnhavenkwartier, Lijn 11 zone, Duindorp en Randstadrail.

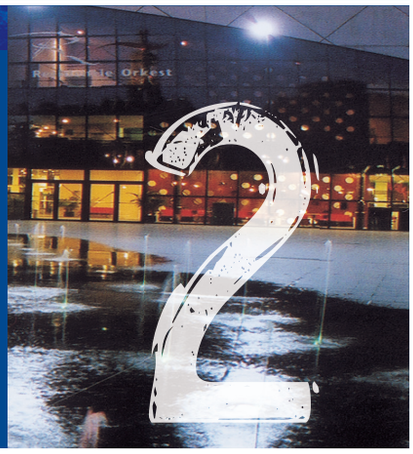
Vervolg

In september 2009 zal een klankbordgroep van externe deskundigen met verschillende relevante expertise en ervaring zich buigen over het feitenrapport. De Rekenkamer zal hun advies en opmerkingen betrekken bij het opstellen van het bestuurlijk rapport. Als eindproducten van dit onderzoek voorziet de Rekenkamer een publicatie aan de Raad en een werkconferentie. De werkconferentie heeft als doel om de uitkomsten van het onderzoek naar grote projecten te communiceren en om discussie te faciliteren over uitkomsten en gebruik van het onderzoek.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 vindt u de belangrijkste resultaten van de quick scan grote projecten. Hoofdstuk 3 betreft het lopende project Wijnhavenkwartier. In hoofdstuk 4 treft u de bevindingen voor het Structuurvisieproject Erasmusveld-Leywegzone. In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksvragen van dit onderzoek naar grote projecten beantwoord.

Resultaat Quick Scan grote projecten



2.1 Inhoud en opzet quick scan

Het belangrijkste doel van de quick scan was om op relatief korte termijn met een bruikbaar resultaat richting Gemeenteraad te komen. Met input van de Klankbordgroep en een beknopte literatuurstudie is een checklist ontwikkeld met eisen voor informatie over grote projecten. Wij hebben hierbij ook de resultaten van de Tweede Kamer Cie. Duijvesteijn inzake de sturing van grote infrastructuurprojecten betrokken.

Onderzoeksvraag quick scan:
Welke items en welke momenten in het besluitvormingsproces rond grote projecten zijn cruciaal voor de gemeenteraad om effectief mee te kunnen sturen als kaderstellend bestuurlijk orgaan?

Checklist

De literatuurstudie leverde een concept-checklist op. De praktische bruikbaarheid is getoetst op de masterplannen Binckhorst en Erasmusveld en besproken in de Klankbordgroep. Na de werkbespreking met de Raadscommissies SRO en VBF op 12 februari 2009, stelde de Rekenkamer de checklist grote projecten vast.

2.2 Bevindingen quick scan

Proces

De beslismomenten van de Raad bij grote projecten zijn bij de huidige procedures helder vanaf de Nota van Uitgangspunten tot en met het moment van het vaststellen van masterplannen voor de Structuurvisie. Over de betrokkenheid van de Raad daarna is minder duidelijkheid. Met de vaststelling van het masterplan legt de Raad de kaders vast voor de gebiedsontwikkeling. Conform de Verordening ontwikkelingsbedrijf is de vaststelling van projectdocumenten de bevoegdheid van het College. Gezien de nog beperkte mate van concreetheid van de masterplannen en zaken die daarna nog aan de orde zijn (bijvoorbeeld onderhandelingen met derden of inspraak) is dit een risico voor de kaderstelling bij grote projecten door de Raad. Dat de Raad beschikt over het WRO-[2] en begrotingsinstrumentarium laat onverlet dat het College na vaststelling van het masterplan de bevoegdheid heeft over veel vervolgstappen en keuzes zelf te besluiten zolang het binnen de kaders van het masterplan blijft. Audits, d.w.z. systematisch, onafhankelijk onderzoek om de effectiviteit van risicomanagement, controle en beheersingsprocessen te evalueren, kunnen bijdragen aan gezonde ‘checks and balances’ en transparantie in de besluitvorming. Dit is geen ‘standaard procedure’ bij grote projecten in Den Haag.

2 WRO, Wet ruimtelijke ordening, onder andere de bevoegdheid om bestemmingsplan vast te stellen.

Inhoud masterplannen Binckhorst, Erasmusveld-Leywegzone

De informatie over doelstellingen is beschikbaar. De outputdoelstellingen zijn toetsbaar geformuleerd, de outcomedoelstellingen zijn doorgaans niet toetsbaar geformuleerd.

De informatie over reikwijdte/scope van de projecten is beschikbaar, maar hier spelen twee mogelijke problemen: (1) door opsplitsing in projectdocumenten voor deelgebieden bestaat geen overzicht in volgende fasen; (2) er is wel sprake van flexibiliteit, maar de doorvertaling naar wat dit betekent in termen van kosten, kwaliteit en opbrengsten is niet goed mogelijk.

Het grootste probleem bij de sturing zit in de afhankelijkheid van onderhandelingen tussen college en derden. Planningsinformatie is in de masterplanfase nog heel globaal. Een tijdschema met projectfasen en concrete tijdsperiode ontbreken. Bij de informatie over financiën zijn er ramingen die deels zijn voorzien van een onderbouwing. Bij de beschrijving van publiek-private samenwerking (PPS) is het toekomstperspectief niet duidelijk.

Informatie over risico's is aanwezig, maar risico's worden onvoldoende nader geclassificeerd, noch van een kans van optreden voorzien. Het totaal bruto risico wordt niet gekwantificeerd.

De informatie over de projectorganisatie is onvoldoende, er is geen inzicht in toetsingsmechanismen, functiescheiding etc.

Inbreng Klankbordgroep

De Rekenkamer laat zich bij dit onderzoek bijstaan door een onafhankelijke groep experts op de relevante gebieden. Zij geven hun visie op de door de Rekenkamer opgestelde concept-stukken. Door de brede samenstelling borgen wij dat het complexe en integrale karakter van grote projecten overzien en doorgrond wordt. Op 15 januari 2009 heeft de Rekenkamer de checklist en de bevindingen van de quick scan besproken met de Klankbordgroep.

De klankbordgroep wees vooral op het ontbreken van eenduidige procedures voor de Raad. Ook vond men de hoeveelheid stukken erg groot (en derhalve onoverzichtelijk) en het ambtelijk taalgebruik versluierend en lastig leesbaar.
Het hanteren van een eenduidige documentstructuur voor informatie over grote projecten aan de Raad zou standaard procedure moeten zijn.
De presentatie van beslisdocumenten (zoals masterplannen) aan de Raad zou altijd voorzien moeten zijn van een oplegger (executive summary) met kerngegevens. Op basis van de kerngegevens moet de Raad kunnen beslissen.
Verder vond de Klankbordgroep dat de aandacht voor de buitenwereld (marktpartijen, burgers, belangengroepen, eindgebruikers) beperkt is. Vraag en aanbod analyses zouden niet alleen in de initiatieffase, maar ook daarna moeten worden uitgevoerd, in het licht van de dan geldende maatschappelijke, economische en commerciële trends.
De juridische aansprakelijkheids risico's, naast de procedurele juridische risico's, komen onvoldoende aan bod.
De leden wezen ten slotte op voortgangsrapportages (bij lopende projecten) waarvoor niet de hele checklist nodig is. Bijvoorbeeld rapporteren over doelstellingen, reikwijdte of tijdschema is alleen nodig als er mogelijk wordt afgeweken van hetgeen de Raad heeft vastgesteld.

2.3 Vervolg en gebruik quick scan resultaten

In antwoord op vragen van de fractie van de SP (technische vragen Nota van Uitgangspunten Internationale Zone, RIS 162638, 27 maart 2009) gaf de wethouder van Bouwen en Wonen aan dat de checklist niet was toegepast op de nota.

De Raadscommissie SRO heeft op 16 april 2009 de checklist grote projecten besproken met de wethouder van Bouwen en Wonen. De wethouder gaf aan dat de items van de checklist normaalgesproken terug te vinden moeten zijn in masterplannen. De commissie stemde in met het voorstel van de voorzitter bij het eerstvolgende masterplan te toetsen of de checklist wordt toegepast zoals bedoeld.
Op 16 juni 2009 stuurde de wethouder een brief aan de commissie SRO over het hanteren van de checklist door het College op het concept-masterplan Kijkduin (RIS 164723). De commissie SRO verzocht de Rekenkamer na te gaan of deze toepassing van de checklist conform de visie van de Rekenkamer is. De Rekenkamer gaf aan dit verzoek gehoor door het bieden van ambtelijke ondersteuning. Uit het aan de commissie gestuurde memo[3] blijkt dat ten opzichte van de vorige masterplannen met name de informatie over de risico's verbeterd is.

3 De aan de commissie SRO verstrekte Memo is het resultaat van de ambtelijke ondersteuning en dient niet te worden opgevat als formele brief van de Rekenkamer.

3 Wijnhavenkwartier

3.1 Beschrijving project Wijnhavenkwartier

Het project Wijnhavenkwartier betreft de herontwikkeling van het gebied tussen het Centraal Station en het Spui. De gemeente Den Haag zag in 2001 kans dit gebied te ontwikkelen toen de Rijksoverheid de gebouwen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie wilde slopen en elders nieuw bouwen. De gemeente wilde het gebied meer stedelijke uitstraling en voorzieningen geven en beter laten aansluiten bij het nieuwe stadhuis en openbare bibliotheek, de Resident en het Spuiplein[4].

De gemeente heeft in 2001 een intentieovereenkomst gesloten met de Staat der Nederlanden (de Rijksgebouwendienst in de praktijk). Het Rijk ondersteunde daarmee het streven van de gemeente om het Wijnhavenkwartier te ontwikkelen. De gemeente sloot ook een overeenkomst met MAB Development (hierna 'de MAB'), ontwikkelaar van commercieel vastgoed en multifunctionele binnenstedelijke projecten en onderdeel van Rabo Vastgoed. Hierin verklaart de gemeente te willen onderhandelen met de MAB over diens aanwijzing als ontwikkelaar van het marktdeel van het project fase 2 en als adviseur bij het stedenbouwkundig plan.

Het project wordt in twee fasen gerealiseerd. Fase 1 (kavel Zwarte Madonna) omvat de bouw van twee ministerietorens en één woontoren met 253 woningen. Fase 2 (JuBi kavel) omvat hoogbouw met appartementen, restaurants, een hotel, kantoorruimte, vergaderfaciliteiten en entertainment. In totaal zouden de twee fasen samen 237.435 m² bovengronds vloeroppervlak bevatten en 43.122 m² ondergronds vloeroppervlak (kelders, parkeerruimte, fietsenbergingen).

De gemeente schatte de kosten van de twee projectfasen op € 116 miljoen en de opbrengsten door gronduitgifte op € 113 miljoen met een negatief saldo van € 3,2 miljoen (contante waarde per 1/1/02). De 'papieren' voorbereiding van het project (stedebouwkundig plan, bestemmingsplan, ontwerp eerste fase) en de herhuisvesting van de bewoners van de Zwarte Madonna zou in 2002 kunnen starten. Het gehele project in twee fasen zou in 2014 klaar zijn. Volgens de actuele planning[5] is de afronding van het gehele project in 2017 te verwachten.

Voor de bouw van de nieuwe ministeries moest de Zwarte Madonna worden gesloopt. De Zwarte Madonna betrof een complex met 336 woningen. De gemeente heeft in overleg met de oorspronkelijke eigenaar woningcorporatie Haagwonen besloten tot koop en sloop van het vastgoed en tot herhuisvesting van de bewoners. De gemeente vergoedde de verhuiskosten van de bewoners en stelde een voorrangsverklaring in het

4 Projectdocument Raadsvoorstel 194 dd. 20 september 2002, besloten in de vergadering van 26 september 2002.

5 Voortgangsbericht 13, 16 december 2008, RIS 160011

vooruitzicht voor bewoners met een inkomen op het niveau van sociale huisvesting. Het 'lekken' van de geheime grondexploitatie schaadde de onderhandelpositie van de gemeente. Haagwonen had de kavel indertijd gekocht voor een prijs die samenhing met de sociale woningbouw. De corporatie kon de kavel verkopen tegen martkwaarde van een toplocatie.
Onder de bewoners is veel verzet geweest tegen de sloop en de gedwongen verhuizing. Dit heeft volgens de gemeente geleid tot een projectvertraging van ten minste drie jaar en naar schatting € 4 miljoen meerkosten voor extra beheer en verhuizingen (contante waarde anno 2009).

3.2 Bevindingen

3.2.1 Kaderstelling

Probleemanalyse
In het bestemmingsplan Wijnhavenkwartier staat een globale aanduiding van de sociale problemen die opgelost moeten worden. Het gaat om werkgelegenheid, midden/hogere inkomens in de stad, horeca-aanbod en logiesaanbod. In de toelichting van het bestemmingsplan wordt verwezen naar de Nota Wonen en het totale binnenstadsplan. Hoe en hoeveel dit (kleine gebieds)project bijdraagt aan de genoemde sociale doelen (verhouding gebied – binnenstad) en op welke manier uitvoering van het plan Wijnhavenkwartier bijdraagt aan de oplossing van de problemen die het bestemmingsplan signaleert wordt niet duidelijk. DSO geeft aan dat toetsing plaatsvindt in het kader van het totale binnenstadsplan en niet per bouwlocatie.

Alternatieven
Er zijn wel alternatieven aan de orde geweest. Voor de raadsbehandeling over de locatie keuze in 2001 is op rijksniveau het renoveren van de ministeries uitgewerkt en afgewezen vanwege de hoge exploitatie lasten en verhuizing/tijdelijke onderdakkosten. Tijdens de raadsbehandeling in 2002 over het projectdocument is een alternatief van de oppositie uitgebreid aan de orde geweest. Het doel van het oppositiealternatief was erop gericht de Zwarte Madonna te behouden (voorkomen kapitaalvernietiging, bescherming positie bewoners).
B&W heeft richting Raad geen voorstel gedaan met alternatieven en bijbehorende besluitvormingsplanning. Wel heeft B&W inzicht gegeven in afwegingen. Zo zijn in de raadsbehandeling in 2001 over de locatiekeuze zes alternatieve locaties voor departementen voorgelegd met een besluit van B&W. Geen alternatieven zijn aan de Raad voorgelegd voor het doen bereiken van de gewenste maatschappelijke effecten op de gebieden van bevolkingsverdeling (niveau van inkomsten), beschikbaarheid van horeca en logies en werkgelegenheid.

Doelstellingen
Outputdoelen zijn duidelijk omschreven in vierkante meters bruto vloeroppervlak voor diverse functies (kelder, kantoor, woningen sociaal/markt etc.). De outcomedoelstellingen (o.a. werkgelegenheid, midden/hogere inkomens in de stad) zijn niet toetsbaar geformuleerd.

Belangen en wensen doelgroep
De belangen en wensen van de doelgroep (ambtelijke diensten BZK en Justitie) voor fase 1 van het project zijn in kaart gebracht (huisvestingsbehoefte overheid). Voor andere doelgroepen als de toekomstige bewoners van de appartementen (fase 1) of toekomstige gebruikers van de stedelijke voorzieningen (fase 2) worden de belangen en wensen op globaal niveau aangegeven in de Nota Wonen en het binnenstadsplan.

Belangen en wensen betrokken derden
De belangen van de bewoners van de Zwarte Madonna zijn zeer nadrukkelijk besproken (alternatief plan, herhuisvesting, kostenvergoeding). De inspraak is georganiseerd en vooraf voorgelegd aan de Raad. Over de resultaten is door B&W aan de Raad gerapporteerd.

3.2.2 Reikwijdte (scope)

Projectdefinitie
Voor het project is volledig duidelijk waar de grenzen liggen (gebiedsafbakening horizontaal en verticaal). Over de hoogte is nog wel discussie geweest over de vraag hoe de torens zichtbaar waren vanaf markante stadspunten (Binnenhof). Ook over de kwalitatieve afbakening (functionaliteit, uiterlijk) is helderheid verschaft door de wethouder.

Scopewijzigingen
Ruimte voor wijzigingen is er feitelijk wel geweest. De Raad heeft meer sociale woningbouw afgedwongen via het politieke proces.

Flexibiliteit
Aan de Raad zijn in 2001 de alternatieve locaties van de ministeries gestuurd, later is dit opnieuw afgewogen in het kader van de MER[6]. Om allerlei praktische redenen (bereikbaarheid, ruimte e.d.) en meer principiële (ministeries dichtbij elkaar) is door B&W gekozen voor de locatie van de Zwarte Madonna.

In de Raad is een uitgebreide discussie geweest over een alternatief voor sloop van de Zwarte Madonna. Fracties in de Raad hebben met ambtelijke steun een alternatief ontwikkeld waarbij de Zwarte Madonna zou kunnen blijven bestaan. Dit alternatieve voorstel betrof zowel kwaliteit/vormgeving als de financiële aspecten van het project. De Raad heeft uiteindelijk in meerderheid gekozen voor het voorstel van B&W.

B&W heeft altijd één voorstel verdedigd, en heeft, gelet op het draagvlak voor het voorstel, geen alternatieven in kosten, kwaliteit en opbrengsten aan de Raad voorgelegd die mogelijk zouden zijn om dezelfde maatschappelijke doelen te bereiken..

3.2.3 Sturing

In het projectvoorstel is duidelijk omschreven welke de gewenste functionaliteiten zijn, uitgedrukt in vierkante meters bruto vloeroppervlak (kantoor, woningbouw, sociaal, winkel, horeca, ontspanning).

De Raad heeft zich per motie in 2002 uitgesproken voor een nulsaldo. Dat is niet geheel gelukt (min € 3.2 miljoen op een project van € 116 miljoen kosten, contant 2002). In die zin is sterk op geld gestuurd. Tegelijkertijd zijn extra kosten door vertraging in het project (min € 4 miljoen contant 2009) wel geaccepteerd en niet teruggebracht tot nul door bijvoorbeeld elders te compenseren aan de kosten- of inkomstenkant.

6 MER=milieu effect rapportage

Procedureel is minder duidelijk wat de positie van de Raad is en hoe de sturing van het project verloopt. Aan de Raad zijn de volgende documenten voorgelegd:

- Locatieonderzoek
- Juridische risico-inschatting
- *Contracten Haagwonen, MAB, Rijk*
- *Financiële onderbouwing (meer)*
- *Bestemmingsplan (2)*
- *MER*
- *Projectdocument*
- *Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG)*
- *Voortgangsrapportages (inmiddels 13)*

veelal met geheime bijlagen met onderliggende informatie en berekeningen.

De positie van de Raad (bevoegdheden, planning voor besluitvorming) is niet duidelijk. Opvallend is dat het informeren van de Raad niet zichtbaar onderscheiden wordt van de formele bevoegdheid van de Raad om besluiten te nemen.

3.2.4 Planning

Voor de planning is er een Algemeen Tijdschema, dat vooral intern gebruikt wordt. Dit is vertrouwelijk voorgelegd aan de Raad. Of later nog geactualiseerde tijdschema's aan de Raad zijn voorgelegd is niet duidelijk. Wel geeft de wethouder bij elke voortgangsrapportage aan wanneer de volgende stap te verwachten is. In de risico-inventarisatie is een minimum- en maximumvariant in tijdsbeslag voorgelegd met bijbehorende kostencalculatie. In de contracten is afgesproken dat extra kosten als gevolg van vertraging bij verwijtbaarheid door de verwijtbare partij gedragen worden, en bij neutrale oorzaken gedeeld worden. Verder zijn scenario's geschetst voor vertraging als gevolg van de weigering door bewoners van de Zwarte Madonna om zich te laten herhuisvesten.

3.2.5 Financiën

Historie
Een voorlopige financiële haalbaarheidstudie[7] (december 2000) naar de verwerving van de Zwarte Madonna laat een positief saldo zien fl 13,9 miljoen (€ 6,3 miljoen netto contant per 1 januari 2000). Als risico wordt genoemd de marktontwikkeling voor appartementen van het duurdere segment. Dit gedeelte gaat alleen over de locatie Zwarte Madonna.

De gemeente en de Rijksgebouwendienst hebben de Brinkgroep gevraagd een financiële haalbaarheidsstudie uit te voeren naar de herontwikkeling van het Wijnhavenkwartier[8]. De locaties zijn onderzocht op basis van een stedenbouwkundige studie van architect Meier. Uit deze studie kwam naar voren dat een grondexploitatie met een negatief saldo van fl 60 miljoen (€ 27 miljoen) mogelijk moest zijn. De excessief genoemde kosten zouden voortkomen uit de eigenschappen van de binnenstedelijke locatie.

7 Omdat deze strikt vertrouwelijke haalbaarheidstudie gelekt is aan de huurderscommissie van de Zwarte Madonna die de cijfers tijdens de raadsbehandeling publiek maakte, zijn in het vervolg van het project de geheime stukken voor de raadsleden ter inzage gelegd bij de griffie.

8 Raadsvoorstel 180- RIS 087161 dd. 29 juni 2001

De gemeente en de Rijksgebouwendienst hebben de Brinkgroep een jaar later (juli 2002) op basis van een aangepast stedebouwkundig model een hernieuwde berekening voor het Wijnhavenkwartier gevraagd. Het model berekent een tekort van € 10,5 miljoen onder de vooronderstellingen van renteniveau, inflatie en schattingen van kosten per onderdeel. Het verzoek van de gemeente was om een dynamisch rekenmodel te ontwikkelen, dat rekening houdt met variabelen zoals hierboven genoemd en met gewijzigde stedenbouwkundige ideeën. De gemeente heeft hiervoor een excelsheet ontvangen[9].
Het model Brinkgroep uit 2002 valt op doordat voor alle jaren een gefixeerde waarde[10] gebruikt wordt voor inflatie, renteniveau, bouwkosten etcetera. Voor de jaren vanaf 2004 blijft per variabele de waarde ongewijzigd tot 2015. Voor de inflatie wordt bijvoorbeeld uitgegaan van 2,5% inflatie per jaar voor alle jaren in de periode 2004-2015.
De bij het Wijnhavenkwartier betrokken ambtenaren geven een reden voor het hanteren van vaste parameterwaarden: de berekeningen maken deel uit van onderhandelingen tussen partijen met diverse belangen, waarbij de Brinkgroep is ingeschakeld als onafhankelijke derde om zo objectief mogelijk deze parameters vast te stellen. De Rekenkamer merkt op dat de gemeente eindverantwoordelijk is voor haar eigen begroting en er belang bij heeft om rekening te kunnen houden met de mogelijke gevolgen wanneer zich in de praktijk andere waarden van inflatie, rente etcetera voordoen.

Het rekenmodel Brinkgroep 2002 is ambtelijk gecontra-indiceerd. Die berekening komt uit op een negatief saldo van € 3,2 miljoen door een bijdrage van de corporatie op de sociale woningen, lager ingeschatte sloopkosten ministeries en een bijdrage daarin van het Rijk, latere verwerving Zwarte Madonna (hierna 'ZM') en lagere kosten planvoorbereiding. Bij dit initiële voorstel is een dekkingsvoorstel voor het tekort van € 3,2 miljoen opgenomen.

In 2005 berichten B&W de Raad dat door een uitspraak van de Raad van State (RvS) een vertraging van anderhalf tot twee jaar zou ontstaan[11]. De RvS verplichtte de gemeente tot het uitvoeren van een Milieu Effect Rapportage. Deze was volgens de RvS ten onrechte achterwege gebleven. B&W schatten de extra kosten door de vertraging tussen de € 5 en 11 miljoen.

In het 10e voortgangsbericht (april 2007) laat de wethouder weten dat door de schikking met de laatste huurders de gronduitgifte per juni 2007 bepaald wordt. Door die vertraging en door langer tijdelijk beheer van de ZM verslechtert het resultaat met € 0,5 miljoen en stijgen de kosten door rente/inflatie met € 1,2 miljoen. Per saldo is het resultaat grondexploitatie bijna € 8 miljoen negatief.

Het 11e voortgangsbericht van december 2007 vermeldt een verkleining van het negatief saldo met € 0,1 miljoen tot € 7,8 miljoen. In de toelichtende raadsmededeling[12] wordt een verklaring gegeven die uitkomt op een extra tekort van € 0,3 miljoen. Het verschil wordt verklaard doordat de raadsmededeling de *nominale* waarde (€0,3 miljoen negatief) weergeeft en het voortgangsbericht de NCW gebruikt (per 31-12-2006, + €0,1 miljoen).

9 Dit blijkt een uitzondering te zijn. Actuele, vergelijkbare studies laten alleen het resultaat zien. Het rekenmodel wordt dan als eigendom van het adviesbureau gezien.

10 'gefixeerd' hiermee wordt bedoeld dat er geen sprake is van 'een range van mogelijke waarden', maar van één (geschatte) waarde (per parameter, per jaar)

11 Rm 2005.200 van 30 augustus 2005

12 DSO/2007.1730, RIS146520

Het 12e voortgangsbericht laat zien dat het tekort stijgt tot € 8,6 miljoen (€ 0,8 miljoen extra) maar geeft daar geen verklaring voor (enkel een verwijzing naar de jaarrekening van de dienst).

Het 13e voortgangsbericht verwijst naar rentes en prijsverhogingen die ervoor zorgen dat het tekort oploopt naar € 9,8 miljoen.

Netto contante waarde (NCW) berekening
Een NCW berekening heeft een beginsaldo en een verwacht eindsaldo. Het eindsaldo is een berekening gebaseerd op de programmatische keuzes, de geschatte kosten, de duur van het project, verwachte rentestand en geschatte inflatie. Verandert er iets in deze elementen, dan heeft de verandering invloed op de saldi. De bijstelling van het saldo van een project wordt voor en na autonome mutaties (zoals rente en inflatie) in de jaarrekening opgenomen. Niet-autonome verschillen worden bij de jaarrekening verklaard bij afwijkingen van het saldo met € 250.000 meer of minder of 10% van het bestuurlijk vastgestelde saldo.[13]

Bij het project Wijnhavenkwartier heeft de Raad een negatief saldo niet willen accepteren. Het ging om een toplocatie en daarom zou een negatief saldo niet acceptabel zijn. Uiteindelijk heeft de Raad het beginsaldo van -/- € 3,2 miljoen geaccepteerd. Het contante saldo is momenteel (2009) -/- € 10 miljoen. Het eindsaldo wordt in de managementrapportage geschat op ruim -/- € 16 miljoen. Dit laatste bedrag zegt eigenlijk het meest in de zin van **implicaties voor de begroting**. Dit eindsaldo is daarom voor raadsleden meer betekenend dan het beginsaldo. Een negatief beginsaldo zal bij een langlopend project per definitie groter negatief uitkomen door de inflatie, door kostenstijging, rentelast/duur van het project en mogelijk door programmatische veranderingen. Het eindsaldo is niet met de Raad gecommuniceerd, de Raad heeft er niet om gevraagd.

Het verschil tussen de -/- € 3 miljoen en de -/- € 10 miljoen is ambtelijk verklaard. Van de € 7 miljoen is € 3 miljoen te verklaren door de inflatie en rente.€ 4 miljoen is voor het grootste deel te verklaren door extra tijdelijk beheer van de ZM, verhuiskostenvergoeding, huurderving en vertraging/rentelasten door de verplichting alsnog een MER studie te laten verrichten.

Meerjarenprogramma Stedelijke Vernieuwing (MPSV)
Met het vaststellen van het MPSV accordeert de Raad meerjarige kredieten voor projecten. Daarmee zijn B&W nog niet bevoegd tot het doen van uitgaven. Het MPSV geeft een overzicht van de voornaamste lopende projecten en de voortgang daarvan. De Raad accordeert daarnaast uitgaven per jaar. In de vastgestelde begroting zijn de jaaruitgaven vermeld voor de afzonderlijke projecten. B&W zijn bevoegd tot het doen van uitgaven binnen de kaders van de goedgekeurde begroting. Op het totaal van alle projecten wordt door de Accountantsdienst gecontroleerd of de uitgaven in één bepaald jaar niet de door de Raad vastgestelde begroting voor alle projecten tezamen overschrijden. Is dit niet het geval, dan kunnen binnen de door de Raad vastgestelde kaders per project budgetten worden afgegeven.[14] Het budgetrecht van de Raad wordt niet aangetast. Wel is sprake van een voortdurende spanning tussen meerjarige grondexploitaties en de gemeentelijke begroting, die is gebaseerd op jaarlijkse budgetten.

13 conform RV 88; DSO/2003.110
14 RV88; DSO/2003.110

3.2.6 Risico's

In diverse studies worden de planning (vertraging door weigering tot herhuisvesting van ZM bewoners) met financiële gevolgen, de juridische risico's (de Brauw, met advies en opnieuw onderzocht door Pels Rijcken) en de baten/lasten (Brinkgroep met ambtelijk tegenadvies) in kaart gebracht.

In de NCW berekening van de Brinkgroep is voor de parameters in latere jaren maar één waarde opgenomen. Dit betekent dat er ook maar één waarde uit de berekening komt, in plaats van een bandbreedte. Rente, inflatie en bouwkosten worden als extern gegeven beschouwd en er wordt (per parameter) met één waarde gerekend. Wanneer de werkelijke waarden van rente, inflatie en bouwkosten afwijken ten opzichte van de eerdere vooronderstellingen zou wel toegelicht moeten worden wat de consequenties zijn voor de oorspronkelijke berekening. De risico-analyse zou veranderingen in rente, inflatie en /of bouwkosten moeten identificeren als risico's en zou moeten aangeven wat in een 'best case'- en in een 'worst case'-scenario de gevolgen zijn voor het project. In 2002 waren uitgebreide risico-analyses bij een project niet gangbaar en daarom is door de Brinkgroep geen risico-analyse toegevoegd aan het eindproduct (projectdocument). Wel zijn bij de aanloop naar het eindproduct diverse risico-analyses opgesteld, waaruit naar voren kwam welke factoren de meeste invloed hadden op het saldo.
Bij het projectdocument in 2002 was als vertrouwelijke bijlage een risico-analyse opgenomen.
Vanaf 2005 worden periodiek risico-analyses (met scenario's en een bandbreedte) opgenomen in de Meerjaren Prognose Grondexploitaties.

Sinds 2005 wordt een MPG opgesteld, waarbij in de strikt geheime bijlage (conform art. 55 Gemeentewet) jaarlijks risicoparagrafen worden opgenomen voor de Top 40 projecten Daarbij wordt een positief en negatief scenario geschetst en een lage (25%), gemiddelde (50%) of hoge (75%) kans van optreden. Het doel van deze rapportage (het MPG) is het inschatten en transparant onderbouwen van de financiële risicobuffer voor het Grondbedrijf, zijnde de Reserve Grondbedrijf (RGB).[15]
Voor het project Wijnhavenkwartier is een dergelijke risicoparagraaf beschikbaar sinds het MPG van 2005. De Rekenkamer acht de informatie in deze risicoparagraaf voldoende voor het doel van het MPG, maar niet voldoende om de Raad te informeren over de risico's voor het project. DSO geeft aan dat aan de risicoparagraaf in het MPG een meer gedetailleerde risicoanalyse ten grondslag ligt. Bewust kiest DSO ervoor in de vertrouwelijke bijlage van het MPG geen uitgebreide onderbouwingen van de risico's op te nemen maar alleen de hoofdlijnen.

In de contractuele afspraken tussen de gemeente en het rijk worden de kosten van risico's verdeeld. In de contracten is afgesproken dat extra kosten als gevolg van vertraging bij verwijtbaarheid door de verwijtbare partij gedragen worden, bij neutrale oorzaken gedeeld worden.

15 Een tweede doelstelling van het MPG is het voorzien in de behoefte van het gemeentebestuur aan een transparant overzicht van de samenhang tussen programma, planning, financiën en risico's. En ten slotte wordt middels het MPG voldaan aan de voorschriften vanuit de regelgeving (BBV 2004) met betrekking tot grondbeleid, risico's en weerstandsvermogen en het vastleggen van beleidsuitgangspunten en kaders.

3.2.7 Projectorganisatie en uitvoering

Het project wordt gerealiseerd in een 'klassieke' opdrachtgever / opdrachtnemer verhouding uitgevoerd. Er is geen sprake van PPS. Er zijn geen audits van de interne organisatie anders dan de reguliere jaarlijkse accountantscontrole van de dienstrekening (DSO). Deze audits zijn niet op projectniveau maar worden gestuurd door het doel van de rechtmatigheidsverklaring op dienstniveau.

Er is geen aanbesteding van het werk voor de commerciële partij geweest. Aanbesteding bij deze ontwikkeling was overigens ook niet vereist. De MAB was als adviseur van de gemeente en beoogd projectontwikkelaar voor het commerciële programma betrokken bij het renovatieonderzoek van de ministeriegebouwen, al in de fase dat de Rijksgebouwendienst het initiatief had. De MAB is betrokken gebleven in de eerste fase en heeft zich contractueel vastgelegd in de tweede fase door een gegarandeerde bijdrage voor de tweede fase toe te zeggen. De MAB is door Haag Wonen (conform het contract met de gemeente) betrokken bij de ontwikkeling van het marktgedeelte van de eerste fase.

3.2.8 Controle

Jaarstukken
In de gemeentebegroting, de concernjaarrekening en de voorjaarsnota wordt vooral globale planningsinformatie gegeven en weinig financiële informatie over het project. De informatie over de besluitvorming, voortgang en afronding van een project is ook zeer beknopt. Financiële afwijkingen ten opzichte van vorige ramingen worden nauwelijks uitgelegd.

Voortgangsrapportages
In de Voortgangsrapportages worden achteraf de financiële ontwikkelingen toegelicht soms met verwijzingen naar de dienstjaarrekeningen, soms met de vermelding dat er geen wijzigingen zijn vergeleken met de vorige rapportage. Er zijn geen totaaloverzichten van oorspronkelijke berekening, wijzigingen in de tijd en actuele stand.

3.2.9 Oordeel informatie

Begrijpelijkheid
De NCW berekeningen van DSO vormen de kern van de financiële beheersing. Deze berekeningen worden vertrouwelijk aan de Raad voorgelegd. Het 'doorgronden' van deze berekeningen valt echter niet mee, getuige de discussie over de €3,2 miljoen tekort bij het begin van het project.

De begrijpelijkheid laat te wensen over omdat verschillen in de berekeningen in de loop van de jaren niet goed uitgelegd zijn. Ambtelijk wordt verwezen naar de geheime bijlagen van de MPG's. Deze worden overigens pas sinds 2005 op de actuele manier aan de Raad voorgelegd.

Hoeveelheid
De hoeveelheid van de informatie die de Raad ontvangt over Wijnhavenkwartier valt erg mee. Wel wordt in sommige voortgangsrapportages voor verklaringen verwezen naar de jaarrekening van DSO of eerdere stukken aan de Raad. Daarmee is de hoeveelheid informatie die benodigd is dus eigenlijk groter. Bovendien vraagt het volstaan met verwijzingen extra inspanning van de lezer.

Overzichtelijkheid
De voortgangsrapportages worden volgens een vast format ingedeeld. Dit maakt het gemakkelijk voor raadsleden om informatie over de jaren te vergelijken. De actuele wijzigingen van de financiën worden in de managementrapportages (maraps) toegelicht. De managementrapportages worden niet in deze vorm aan de Raad gezonden. De Raad ontvangt wel de geconsolideerde maraps van de diensten in de vorm van het concernbericht en krijgt jaarlijks MPG's voorgelegd (zie hierboven).

Tijdigheid
Over de tijdigheid van informatie aan de Raad valt vooral op dat de ontwikkelingen van het negatief saldo achteraf worden meegedeeld en soms worden toegelicht in de voortgangsrapportage. Vanaf 2005 worden risico's in jaarlijkse MPG's aan de Raad voorgelegd. Afwijkingen van de risico's in de realisatie worden in de voortgangsrapportages niet toegelicht.

De Raad is in de uitvoeringsfase van het project Wijnhavenkwartier vooral in de rol van toezichthouder achteraf. Anders is dat in de voorbereidingsfase (tot het Projectdocument) waarbij de Raad vertrouwelijk wordt geïnformeerd over onderliggende studies en dus over de schouder van de wethouder kan meekijken.

3.2.10 Gebruik informatie

De Raad heeft zich per motie in 2001 uitdrukkelijk uitgesproken voor een nulsaldo. De motivering hangt samen met het feit dat het een toplocatie betreft en dat daarom de gemeente geen geld moet hoeven bijleggen.

De discussie in de Gemeenteraad ging voornamelijk over de Zwarte Madonna en de positie van de bewoners. Met ambtelijke ondersteuning is een alternatief ontwikkeld en doorgerekend. De meerderheid van de Raad koos uiteindelijk voor het B&W voorstel.

De Raad is in augustus 2005 geïnformeerd over verwachte hogere kosten als gevolg van een uitspraak van de Raad van State. De Raad vraagt naar een garantie dat de extra kosten beperkt blijven tot de genoemde bedragen, maar krijgt geen antwoord van de wethouder[16]. De Raad vraagt een half jaar later bij de behandeling van het zevende voortgangsbericht nogmaals naar wat B&W acceptabel vinden aan extra kosten. De wethouder herhaalt welke extra kosten voorzien zijn door de vertraging maar noemt geen grens[17].

Het negende en tiende voortgangsbericht worden gelijktijdig in de Raad behandeld. De Raad stelt vragen over oplossingen voor het zich negatief ontwikkelend saldo. De wethouder verwijst naar nieuwe onderhandelingen met het Rijk en rapporteert daarover in juni 2007. De herziening van afspraken tussen Rijk en gemeente maakt dat de grondexploitatie ongeveer gelijk uitkomt (min € 7.8 mio). Een herziening grondexploitatie acht de wethouder niet nodig. De Raad(scommissie) heeft de brief niet besproken.

In de behandeling van het 11e voorgangsbericht zijn geen vragen gesteld over de financiën / grondexploitatie. Het 12e en 13e voorgangsbericht zijn niet besproken in de Raad(scommissie).

16 Commissie Stedelijke ontwikkeling, Wonen en Binnenstad van 15 september 2005 RIS 130634CV1
17 Commissie Stedelijke ontwikkeling, Wonen en Binnenstad van 8 december 2005 RIS 133359CV

3.3 Samenvatting bevindingen Wijnhavenkwartier

Onderbouwing
Bij de voorbereiding van het project Wijnhavenkwartier is de Raad zeer betrokken en ontvangt hij veel informatie. De Raad heeft geen informatie ontvangen over de vraag hoe het projectvoorstel bijdraagt aan maatschappelijk gewenste situaties, zoals geschetst in het bestemmingsplan Wijnhavenkwartier.

In de berekeningen (financiële onderbouwing) van het project zijn geen scenario's gebruikt met bijvoorbeeld een minimumwaarde en een maximumwaarde voor inflatie, rente, bouwkosten en dergelijke. Voor alle jaren is uitgegaan van een gefixeerde waarde voor inflatie, renteniveau, bouwkosten etcetera..

Hoewel betrokken ambtenaren aangeven dat de reden voor het hanteren van vaste parameterwaarden gelegen is in het feit dat de berekeningen deel uitmaken van onderhandelingen tussen partijen merkt de Rekenkamer op dat de gemeente er wel degelijk belang bij heeft om rekening te kunnen houden met de mogelijke gevolgen wanneer zich in de praktijk andere waarden van inflatie, rente etcetera voordoen.

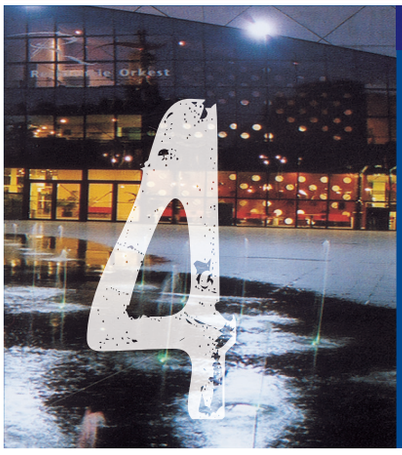
Risicobeheersing
In de voorbereiding van het project Wijnhavenkwartier zijn de juridische, financiële en planningsrisico's beoordeeld door derden. Het onderwerp risico's is zichtbaar in de vertrouwelijke bijlages vanaf het MPG van 2005. Daarvóór was er geen periodieke informatie over risico's. De informatie over de projectrisico's van Wijnhavenkwartier zoals opgenomen in de vertrouwelijke bijlage van het MPG is beknopt en biedt geen inzicht in de onderbouwing van de risico's.

De meer financiële beheersing wordt uitgevoerd met de managementrapportages. Daarin wordt halfjaarlijks een actuele berekening van de netto contante waarde op de peildatum met een perspectief van 10 jaar gepresenteerd. De managementrapportages worden niet in deze vorm aan de Raad gezonden (maar geconsolideerd als concernbericht).

Informatie aan de Raad
Over de ontwikkelingen in het project wordt achteraf gerapporteerd in de halfjaarlijkse Voortgangsrapportages. Hierin worden de voortgang en de financiële ontwikkeling beperkt omschreven. Er wordt verwezen naar de jaarrekening van DSO. In de voortgangsrapportages zijn geen totaaloverzichten van oorspronkelijke berekening, wijzigingen in de tijd en actuele stand opgenomen.

De berekeningen die bij het projectdocument aan de Raad worden voorgelegd zijn complex. Het door de Raad gefiatteerde beginsaldo van min €3,2 miljoen betreft een netto contante waarde met peiljaar 2002.

De vooronderstellingen bij de berekeningen van het projectdocument worden niet expliciet gemaakt. Deze vooronderstellingen zijn geen vertrekpunt voor de voortgangsrapportages. Wanneer eenmaal tot het project is besloten krijgt de Raad achteraf de ontwikkelingen gerapporteerd. Vragen uit de Raad(scommissie) over grenzen aan het negatieve saldo worden door de wethouder niet beantwoord. Afwijzing van een herziening grondexploitatie door de wethouder stuit bij de Raad niet op weerstand.



4 Erasmusveld-Leywegzone

4.1 Beschrijving project Erasmusveld-Leywegzone

De gemeenteraad zet met de Structuurvisie Den Haag 2020, Wéreldstad aan Zee, de lijnen uit voor een sociaal en economisch sterke stad in een sterke regio. Erasmusveld-Leywegzone is één van de negen ontwikkelingsgebieden van de structuurvisie.
Het masterplan Erasmusveld-Leywegzone geeft aan hoe de herstructurering in Morgenstond-zuid, de transformatie van het Erasmusveld en de uitbouw van de centrumfunctie van de Leywegzone in de komende jaren vorm krijgen en elkaar kunnen versterken. Het plan gaat over de periode 2008-2020.

Het masterplan Erasmusveld-Leywegzone geeft een visie voor het Erasmusveld en de Leywegzone. Hiermee wordt sturing gegeven aan de ontwikkelingen in het gebied tot 2020, waardoor de volgende ambities worden gerealiseerd:

- inrichten van het Erasmusveld als meest duurzame wijk van Nederland;
- versterken van het winkelcentrum De Leyweg en omgeving als centrum en ontmoetingsplek voor heel Escamp.

Met deze twee hoofdpunten voor het Erasmusveld en de Leywegzone wordt ook bijgedragen aan de overige ambities:

- verbinden van Den Haag Zuidwest en Wateringse Veld;
- creëren van een aantrekkelijk woon- en leefgebied in het Erasmusveld en Den Haag Zuidwest met een duidelijke eigen identiteit;
- behoud en waar mogelijke versterken van de ecologische en landschappelijke waarde;
- behoud en waar mogelijk verbeteren van de bereikbaarheid van het centrum;
- versterken en vernieuwen van de woningvoorraad;
- versterken van de wijkeconomie.

Concreet gaat het om de realisatie van 734 duurzame woningen waarvan 60% eengezinswoningen (13,5 ha), aanpassing van de ecologische zone langs de Erasmusweg en aanleg van een nieuwe ecologische zone door het gebied (7,5 ha), verplaatsing van twee hockeyvelden, verplaatsing van volkstuinen, herinrichting van de Leyweg en herontwikkeling van de Haveltestraat (sloop van 592 woningen en bouw van 533 woningen).

Proces
De Raad heeft in de vergadering van 29 maart 2007 de Nota van Uitgangspunten vastgesteld voor dit masterplan. Vervolgens is de fase van samenspraak gestart, waarin belanghebbenden aan de hand van verschillende thema's hun mening hebben kunnen geven over de op te stellen plannen. Mede op basis van de resultaten uit de samenspraak is het masterplan opgesteld. Op 28 november 2008 heeft de Raad het masterplan vastgesteld. Het masterplan wordt in 2009 uitgewerkt in concrete projecten en tegelijkertijd wordt getracht een gezamenlijke gebiedsonderneming tussen de gemeente en marktpartijen nader vorm te geven.
Eind 2009 zou het projectdocument door het College van B&W moeten worden vastgesteld. Dit wordt dan ter informatie aan de Raadscommissie SRO gezonden. Na vaststelling van het projectdocument kan gestart worden met de uitvoering die zal lopen tot 2020.

4.2 Bevindingen

4.2.1 Kaderstelling

Probleemanalyse
In het masterplan is een probleemanalyse opgenomen, zowel integraal (hoofdstuk 2) als per thema (hoofdstuk 7). Niet alle informatie die gebruikt is voor de probleemanalyse is in documenten terug te vinden. Het projectteam geeft aan ook de meer ongrijpbare informatie (signalen, informele contacten) betrokken te hebben in de probleemanalyse. Voor het masterplan is het meest geput uit de Structuurvisie Zuid West, de Nota van Uitgangspunten en de Krachtwijkenaanpak. De sterke en zwakke punten zoals in de onderliggende stukken geformuleerd corresponderen met die in het masterplan. Op hoofdlijnen beoordeelt de Rekenkamer de probleemanalyse als juist en betrouwbaar. Echter onjuist is de verwijzing in het masterplan naar de studie van ECORYS (Effecten masterplannen Den Haag). Uit de studie blijkt dat van de netto 260 te verwachten banen ongeveer 20% valt in de categorie 'laagopgeleid'. In het masterplan staat daarentegen dat de 200-400 extra arbeidsplaatsen ten goede komen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Alternatieven
Een alternatief met meer gestapelde woningen is onderzocht. Hiervan bleek de opbrengstpotentie te laag (Haalbaarheidstudie, p19). In de planfase zijn voor de

sportvelden en volkstuinen verschillende alternatieven bekeken (Variantenstudie "Programmatische analyse", niet verzonden aan de Raad). In de Ontwikkelstrategie wordt naast het voorkeursalternatief voor een gezamenlijke gebiedsonderneming tussen gemeente en marktpartijen een 'alternatieve strategie voor integrale ontwikkeling en realisatie' genoemd (p9). In januari 2008 heeft H+N+S Landschapsarchitecten in het 'Ontwerp groen-blauwe hoofdstructuur Erasmusveld, Den Haag', een aantal alternatieven voor de inrichting van het gebied vergeleken. Het voorkeursalternatief wordt onderbouwd. Het Platform Erasmusveld heeft een alternatief voorstel ingediend en op verzoek van de commissie SRO heeft de wethouder het 'aanpassingsvoorstel' beoordeeld. De wethouder onderbouwde zijn conclusie dat het aanpassingsvoorstel onvoldoende aansluit bij de meegegeven uitgangspunten en ambities voor het masterplan (RIS158868, 4 november 2008).

Doelstellingen
De outcomedoelstelling van het masterplan Erasmusveld-Leywegzone is 'het versterken van de relatie tussen Wateringse Veld en Erasmusveld en het creëren van een aantrekkelijk woon-leefgebied met een eigen identiteit'. Deze doelstelling is moeilijk toetsbaar. In Erasmusveld is de doelstelling om een van de meest duurzame wijken van Nederland te realiseren. Deze outcome-doelstelling is toetsbaar. De outputdoelstellingen zijn concreet en toetsbaar.Het gaat om 734 woningen, 75000 m2 ecologie/groen, 9350m2 nieuwe volkstuinen, verplaatsen 2 hockeyvelden en 200-400 extra arbeidsplaatsen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Voor vrijwel alle outputdoelstellingen heeft de Rekenkamer op basis van onderliggende documenten de juistheid kunnen vaststellen. De uitzondering is de eerder genoemde doelstelling om 200-400 arbeidsplaatsen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te realiseren die niet onderbouwd wordt door de ECORYS-studie.

Belangen en wensen doelgroep
De waarden die in het gebied voorop staan zijn beschreven in het masterplan. Daaruit valt af te afleiden dat de toekomstige gebruikers van het gebied die waarden delen. De doelgroep is niet specifiek, het gaat om 'jong en oud, consumenten en ondernemers, en bewoners en bezoekers'. Er is samenspraak geweest en deze is ook beschreven in het masterplan. Het projectteam geeft aan zicht te hebben op de belangen en wensen van de doelgroepen. In het masterplan zijn de belangen thematisch (in plaats van per doelgroep) in beeld gebracht. Het projectteam heeft er niet voor gekozen om de belangen en wensen per doelgroep in het masterplan te expliciteren. In de bijlagen is het samenspraakverslag opgenomen. Hiermee kan de Raad het hele spectrum van ingebrachte reacties overzien en daaruit eigen conclusies trekken, zo stelt het projectteam.

Belangen en wensen derden
De betrokken derden worden benoemd: volkstuineigenaars, sportverenigingen, particuliere eigenaren van monumentale hoeves en marktpartijen. Met de marktpartijen probeert de gemeente tot een businesscase te komen en een gebiedsonderneming op te richten. In de samenspraak zijn ook verschillende natuur- en milieuorganisaties betrokken (zie samenspraakverslag). Aan de Raad is geen geëxpliciteerd beeld van de belangen en wensen van derden gepresenteerd. De Raad heeft ook nooit om een dergelijk overzicht gevraagd.

4.2.2 Reikwijdte (scope)

Projectdefinitie
Het plangebied is helder afgebakend. De samenloop met andere relevante projecten en ontwikkelingen (zoals krachtwijken) wordt beschreven. In de business case zal de projectdefinitie verscherpt worden.

Scopewijzigingen
Scopewijzigingen zijn nog mogelijk voor het project. Bijvoorbeeld op de locatie van de bioklimatische toren is een wijziging mogelijk. Het opstellen van een business case (uitgewerkt in stedenbouwkundig kader en grondexploitatie) gaat binnen marges leiden tot programmawijzigingen. Dit zal binnen de kaders van het vastgestelde masterplan blijven. De business case is gekoppeld aan het projectdocument Erasmusveld dat volgens planning in maart 2010 aan het College van B&W wordt voorgelegd. Dit is afhankelijk van het bereiken van overeenstemming met marktpartij(en). Vervolgens gaat het projectdocument ter kennisname aan de Raadscommissie SRO. Daarna wordt een samenwerkingsovereenkomst (SOK) ondertekend.

Flexibiliteit
Het masterplan zet in op ruimtelijke en functionele flexibiliteit (p119). In de stukken aan de Raad is geen heldere koppeling tussen de kosten, opbrengsten en kwaliteit te vinden. Wel is door de afdeling ROMZ een 'Variantenstudie "Programmatische analyse"' opgesteld waarin verschillende varianten (uit- of verplaatsen van sport en volkstuinen) tegen elkaar worden afgewogen. In het masterplan is een combinatie van twee van de varianten gebruikt. Het verband tussen tijd-geld-programma heeft zijn weerslag in de haalbaarheidstudie gekregen. De haalbaarheidstudie maakt volgens de Rekenkamer echter niet inzichtelijk hoe kosten, opbrengsten en kwaliteit met elkaar samenhangen en welke keuzes hierin nog te maken zijn (flexibiliteit).

4.2.3 Sturing

Het project wordt gestuurd op realisatie van het programma en op geld. Het programma is leidend (kwaliteit) maar moet wel binnen de randvoorwaarden van tijd en geld gerealiseerd worden. Het allerbelangrijkste is het overeind houden van de kwaliteit. Bij dit project zit de spanning vooral tussen de gewenste kwaliteit en de financiering, waarbij tijd een directe rol speelt (als het maar in 2020 klaar is).

Op dit moment is niet duidelijk over de hele looptijd van het project wat de besluitvormingsmomenten zijn en wat de betrokkenheid van de Raad daarbij is. Formeel beslist de Raad alleen nog over het bestemmingsplan. Het projectteam heeft aangegeven op meer momenten de Raad te willen betrekken.

De verantwoordelijkheid- en bevoegdheidverdeling tussen de gemeente en marktpartijen wordt in de businesscase nader uitgewerkt.

Specifiek voor het project Erasmusveld/Leywegzone zijn geen afspraken gemaakt over bijsturing door de Raad in geval van wijzigingen. Wel moet B&W zich aan de kaders van de Nota van Uitgangspunten en het masterplan houden. Tot slot geldt het budgetrecht van de Raad middels de vaststelling van de begroting.

4.2.4 Planning

Een compleet tijdschema waarin de verschillende projectfasen aan concrete data worden gekoppeld ontbreekt. In de haalbaarheidstudie is de fasering van de deelgebieden voor de fasen 'in uitvoering' en ' uitgifte' weergegeven. Dit geeft geen compleet beeld van alle projectfasen. De huidige planning (projectdocument in maart 2010 ter vaststelling College) is nog niet aan de Raad gecommuniceerd.
Bij het opstellen van het masterplan is uitgegaan van standaardtermijnen voor inspraak en samenspraak. In het masterplan en de bijbehorende haalbaarheidstudie is geen minimum tijdsduur respectievelijk maximum tijdsduur tot de start van het project aangegeven.

4.2.5 Financiën

Raming kosten en opbrengsten
De raming van kosten en opbrengsten zoals opgenomen in de haalbaarheidstudie is door de Rekenkamer gecontroleerd op juistheid. Steekproefsgewijs is een aantal posten gecheckt en de Rekenkamer heeft vastgesteld dat de cijfers correspondeerden met de onderliggende adviezen van de vakafdelingen over te hanteren kengetallen. In de haalbaarheidstudie is niet gewerkt met scenario's en bandbreedtes en daarom heeft de Rekenkamer het aspect 'betrouwbaarheid' hier buiten beschouwing gelaten.

Het is duidelijk hoe de raming tot stand is gekomen. De raming is in de masterplanfase opgesteld door het Grondbedrijf maar nog niet extern getoetst. Dit zal najaar 2009 gebeuren in het kader van de business case (door een onafhankelijk bureau).

Financiering en inpassing gemeentebegroting
De financiering is opgenomen in de haalbaarheidstudie. Enkele posten zijn 'grove schattingen', in het kader van de business case zullen deze posten preciezer worden geschat.
De inpassing in de gemeentebegroting is deels opgenomen, het gaat om een bedrag van €13 miljoen ten laste van de programmabegroting 2009-2012.[18] In de haalbaarheidstudie wordt er vanuit gegaan dat dit bedrag in 2010 wordt uitgegeven. Of dit haalbaar is hangt af van de snelheid waarmee met marktpartijen afspraken gemaakt kunnen worden over de uitvoering. In dit stadium van het project moeten nog subsidieaanvragen worden gedaan.

Keuze voor publiek-private samenwerking (PPS)
Binnen de op te richten gebiedsonderneming worden investeringen en risico´s gedeeld. Reden voor het vormen van een gebiedsonderneming (ofwel een joint venture, een bepaalde vorm van publiek-private samenwerking) is dat vooral duurzaamheideisen publiekrechtelijk moeilijk zijn op te leggen aan een marktpartij. In een joint venture participeert de gemeente vanuit haar privaatrechtelijke rol in de gebiedsonderneming en behoudt langs die weg invloed. De keuze voor Bouwfonds wordt in de Ontwikkelstrategie toegelicht (p6): 'De gemeente heeft voor de ontwikkeling en realisatie van Wateringse Veld samen met Bouwfonds de gebiedsonderneming 'Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld' (OCWV) opgericht. Deze gebiedsonderneming heeft grondpositie in het Erasmusveld. Bouwfonds heeft daarnaast op andere locaties in het Erasmusveld gronden verworven. Aangezien de gemeente goede ervaringen heeft met de slagvaardigheid van de OCWV wordt onderzocht op welke wijze en onder welke voorwaarden een voortzetting van de gebiedsonderneming

18 Programmabegroting 2009-2012, pagina 24 overzicht grote projecten, € 13 miljoen voorzien voor 2009.

kansrijk is'. Rabo Bouwfonds bezit 2 deellocaties (03 en 06,samen 64436 m2) en OCWV (waarin Bouwfonds deelneemt) bezit nog 25961m2 (deellocaties 05 en 07). Daarmee is Bouwfonds de grootste grondbezitter in het gebied.

In de Ontwikkelstrategie wordt de keuze tussen PPS, zelf doen of aan de markt overlaten niet duidelijk onderbouwd. Gesteld wordt dat de gemeente het van belang acht dat zij een regierol vervult bij de realisatie van het masterplan. De partnerkeuze is wel toegelicht (zie hierboven).

De afdeling Uitgifte heeft een vervolganalyse op de Ontwikkelstrategie gedaan. Hierin is uitgewerkt dat het de moeite waard is om de mogelijkheden van een joint venture verder te onderzoeken. Indien dit te zijner tijd toch niet mogelijk blijkt, is er een terugvaloptie voor een andere marktbenadering, bijvoorbeeld door middel van een tender.
In deze fase is het projectteam ook bezig met (het opbouwen van) contacten met allerlei andere partijen die een rol zouden kunnen spelen bij de ontwikkeling van het gebied, bijvoorbeeld ook met energiebedrijven en het Hoogheemraadschap. Gelet op de beoogde samenwerking ligt het voor de hand dat ook in de fase tot aan de eventuele samenwerkingsovereenkomst (SOK) gezamenlijk met deze (markt)partijen en direct betrokkenen wordt gewerkt aan het uitwerken van het masterplan. De joint venture richt zich in eerste instantie alleen op samenwerking tussen de gemeente en Bouwfonds. Als de SOK er is dan kunnen andere partijen (zoals bijvoorbeeld een energiebedrijf) contracten aangaan met (afspraken maken met) de nieuwe gebiedsonderneming, de "OntwikkelCombinatie Erasmusveld".

4.2.6 Risico's

De risico-analyse zoals opgenomen in de haalbaarheidstudie is opgesteld door de planeconoom van de afdeling Planeconomie, directie Grond- en Ontwikkelingsbedrijf van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling. Risico's zijn niet geclassificeerd en ook niet voorzien van een kans van optreden.
Een deel van de opgenomen risico's zijn geen risico's maar keuzes. Denk aan het risico op minder grondgebonden woningen en de ambitie ecologische structuur (voorkomen onnodige kostenverhogende elementen). In de (voorlopige) grondexploitatie is een post 'Risico's ' opgenomen, met kosten van € 6,7 miljoen. Dit zijn echter geen risico's maar het zijn de geraamde extra kosten voor duurzaam bouwen. Daarom drukken ze alleen op de deelgebieden met woningbouw.

Inmiddels zijn tussen de planeconomen afspraken gemaakt om bij nieuwe masterplannen voor de structuurvisie bij het inschatten van de risico's meer aan te sluiten bij het Meerjarenprogramma Grondbedrijf (MPG). Risco's worden hier in 3 categorieën ingedeeld 'hoog', 'middel' of 'laag'(resp. 75%, 50% en 25% kans). Daarnaast wordt er een bandbreedte opgenomen door uit te gaan van een 'mooi weer'-, 'neutraal'- en 'slecht weer'-scenario. Voor Erasmusveld-Leywegzone wordt niet alsnog een meer gedegen risico-analyse (conform de nieuwe werkwijze) door de planeconoom van de gemeente opgesteld. Een onafhankelijk bureau zal worden ingeschakeld om een grondexploitatie en risico-analyse op te stellen. De gemeente en Bouwfonds moeten het daarbij eens worden over de verdeling van de risico's.

In het interne document 'Plan van aanpak uitvoering masterplan Erasmusveld-Leywegzone, plandeel Erasmusveld' (versie 2.6 april 2009) is aangegeven dat in het projectdocument wordt vastgelegd hoe de risico's bij de uitvoering beheerst worden en hoe de risico's over partijen verdeeld worden.

4.2.7 Projectorganisatie en uitvoering

De projectorganisatie en uitvoering zijn pas nader in te vullen na oprichting van de gebiedsonderneming of (wanneer dit niet lukt) na de keuze voor de alternatieve strategie.

4.2.8 Controle

De vraag of de Raad in tussen- en eindrapportages wordt ingelicht over de realisatie, de verschillen met het oorspronkelijke besluit en de verklaring daarvan kan pas beantwoord worden wanneer het project in uitvoering gaat (na vaststelling projectdocument).

4.2.9 Oordeel informatie

Begrijpelijkheid
Het masterplan is redelijk begrijpelijk. Soms staan er wel lange, ingewikkelde zinnen in, zoals 'Innovatief is de introductie van het compacte ondergrondse 'infraduct' met vacuüm transportinfrastructuur ….'(p83). Of er wordt jargon gebruikt 'clustering en selectiviteit' (p45). De haalbaarheidstudie is wat technischer en daardoor lastiger te begrijpen. Hierin staan afkortingen als NCW en IbDH en GPR-norm die verder niet worden uitgelegd. Ook is het taalgebruik soms verhullend 'door aanpassing van het ambitieniveau kan dit risico worden beperkt' (de lezer vraagt zich af 'is het nou erg of niet?'). Een deel van de tabellen in de haalbaarheidstudie is erg complex.

Hoeveelheid
Het masterplan bestaat uit 127 pagina's, de haalbaarheidstudie 51 pagina's en de ontwikkelstrategie 12 pagina's. Het masterplan bestaat minstens voor de helft uit plaatjes. Irrelevante informatie is niet aangetroffen in de stukken. Om het hele gebied recht te doen, gedane keuzes goed te beargumenteren en aan te geven wat er met de ideeën van bewoners is gedaan vergt ook de nodige ruimte nodig. Het masterplan bevat veel achtergrondinformatie en dat kan zinvol zijn. De hoeveelheid informatie is weliswaar omvangrijk maar zou niet veel minder kunnen zijn zonder relevante informatie te verliezen.

Overzichtelijkheid
De procesgeschiedenis wordt zeer beknopt geschetst in het masterplan (paragraaf 1.3 procesfilosofie en paragraaf 9.3 vervolg). De geldende kaders zoals de Stuctuurvisie en nota van uitgangspunten worden genoemd. Met de Raad was geen format afgesproken, maar we zien bij de nieuwe masterplannen dat de onderdelen min of meer gelijk zijn. De programmagroep Structuurvisie ziet hierop toe. In de haalbaarheidstudie staan nogal wat dubbelingen omdat na de inleiding het hoofdstuk 'Totaal resultaat' eigenlijk een soort samenvatting is van de daaropvolgende hoofdstukken. Op het punt van overzichtelijkheid zijn nog verbeteringen mogelijk.

Tijdigheid
De Rekenkamer heeft geen indicaties dat tijdigheid van informatie bij dit project tot nu toe een issue is geweest. Het concept-masterplan is toegezonden in september 2008. De technische vragen van raadsleden zijn op 26 september 2008 beantwoord, voor de behandeling in de Raadscommissie SRO op 1 oktober 2008. Het definitieve masterplan is op 19 november 2008 aan de Raad gestuurd en op 28 november 2008 behandeld en vastgesteld door de Raad. Tijdigheid van informatie kan nog wel een rol gaan spelen wanneer bij de onderhandelingen tussen de gemeente en derden ook tijdig afstemming met de Raad gewenst is.

4.2.10 Gebruik informatie

De Raad heeft vragen ingediend om extra informatie te verkrijgen over het project. In de commissie en in de Raad is uitgebreid gesproken over Erasmusveld-Leywegzone. De punten waar de aandacht vooral naar uitging waren de volkstuinen die weg moesten, de verplaatsing van sportvelden en de extra milieu-ambities (ecolint en ecospeellint). In de Nota van Uitgangspunten werd uitgegaan van een budgetneutraal plan. De Raad achtte onder meer extra investeringen nodig om in Erasmusveld de 'meest duurzame wijk van Nederland' te kunnen realiseren. Ook werden in het kader van de Krachtwijkenaanpak extra ambities opgenomen voor de Leywegzone. Na deze wijzigingen van de Raad kost het project €34 miljoen (NCW per 1-1-2008, zoals opgenomen in het vastgestelde Masterplan Erasmusveld Leywegzone).

4.3 Samenvatting bevindingen Erasmusveld-Leywegzone

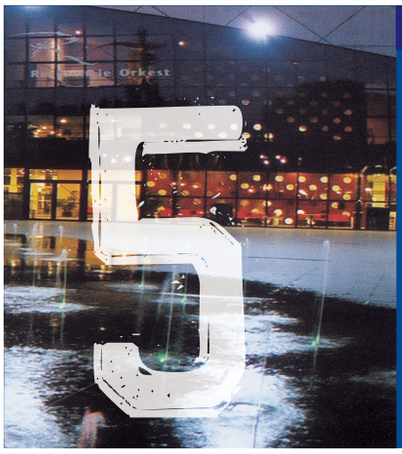
Aan het masterplan Erasmusveld-Leywegzone ligt een probleemanalyse ten grondslag. Verschillende alternatieven zijn onderzocht en het voorkeursalternatief wordt onderbouwd. Outputdoelstellingen zijn concreet en toetsbaar geformuleerd. De informatie is juist en betrouwbaar.
Over de belangen en wensen van doelgroep en derden is wel informatie te vinden in het masterplan, maar er is geen expliciet overzicht beschikbaar (dat als basis voor monitoring zou kunnen dienen).

Flexibiliteit is er wel, maar uit de beschikbare informatie is niet inzichtelijk hoe kosten, opbrengsten en kwaliteit met elkaar samenhangen en welke keuzes hierin nog te maken zijn.
Het is niet duidelijk over de hele looptijd van het project wat de besluitvormingsmomenten zijn en wat de betrokkenheid van de Raad daarbij is. Formeel beslist de Raad alleen nog over het bestemmingsplan.

Het is duidelijk hoe de raming van kosten en opbrengsten tot stand is gekomen en deze is juist in de zin dat de door de vakafdelingen geleverde kengetallen juist verwerkt zijn. De voorgenomen PPS-constructie wordt onderbouwd.

In de haalbaarheidstudie van het masterplan was de risico-analyse onvoldoende onder andere omdat deze geen inzicht bood in de kans van optreden van risico's. Bij het opstellen van de business case zal een onafhankelijk bureau een nieuwe risico-analyse opstellen. In het projectdocument zal worden vastgelegd hoe de risico's beheerst worden en hoe ze over de partijen verdeeld worden.

De informatie over Erasmusveld-Leywegzone was qua hoeveelheid behapbaar en tijdig. De begrijpelijkheid en overzichtelijkheid van de informatie kan beter.



5 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen op basis van de bevindingen in de voorgaande hoofdstukken.

(1) Is de benodigde informatie over grote projecten beschikbaar voor de Raad?
In de *voorbereidingsfase* van grote projecten is veel informatie beschikbaar voor de Raad om zijn kaderstellende rol te vervullen. Op de volgende onderdelen constateert de Rekenkamer de meeste tekortkomingen:

- informatie over belangen en wensen van doelgroep en derden;
- informatie over flexibiliteit (kosten-opbrengsten-kwaliteit);
- informatie over de besluitvormingsmomenten en betrokkenheid van de Raad daarbij
- informatie over de risico's

In de *uitvoeringsfase* van grote projecten wordt minder informatie verstrekt. Deze was bij het Wijnhavenkwartier beperkt tot informatie over procedures, planontwikkeling, herhuisvesting bewoners Zwarte Madonna en financiën. De informatie over de projectrisico's zoals opgenomen in de vertrouwelijke bijlage van het MPG is beknopt en biedt geen inzicht in de onderbouwing van de risico's. In de voortgangsrapportages zijn geen totaaloverzichten van oorspronkelijke berekening, wijzigingen in de tijd en actuele stand opgenomen.

De *begrijpelijkheid* van (vooral de financiële) informatie is een belangrijk aandachtspunt. De *hoeveelheid* informatie per project is niet overdreven en behapbaar. De *overzichtelijkheid* van voortgangsrapportages was goed. Het masterplan en bijbehorende stukken (haalbaarheidstudie, ontwikkelstrategie, samenspraakverslag) zou overzichtelijker kunnen door informatie niet dubbel op te nemen.

(2) Is de beschikbare informatie voor de Raad juist, volledig, betrouwbaar en tijdig?
De kwaliteit van de afzonderlijke informatie-onderdelen is in het algemeen voldoende. Consistentie tussen in de tijd opvolgende informatie is soms een probleem (Wijnhavenkwartier). Het gebruik van alleen het beginsaldo van de NCW-berekening voor het in kaart brengen van de financiële gevolgen leidt in de praktijk tot onderschatting van de kosten van een project. Dit is zeker het geval wanneer geen bandbreedte met verschillende gehanteerde waarden voor de ontwikkeling van rente, inflatie en bouwkosten wordt aangegeven.

De *tijdigheid* van informatie aan de Raad lijkt in de voorbereidingsfase goed te zijn. In de uitvoeringsfase wordt de Raad steeds achteraf geïnformeerd over wijzigingen, nadat B&W besloten heeft. De Rekenkamer heeft voor de onderzochte projecten geen afspraken aangetroffen over bijsturingsmogelijkheden voor de Raad bij wijzigingen (dan zou informatie *voorafgaand* aan een besluit nodig zijn).

De aansluiting tussen de informatie over grote projecten en de jaarstukken (begroting en jaarverslag) is te maken. De grote projecten zijn terug te vinden in de jaarstukken. Over

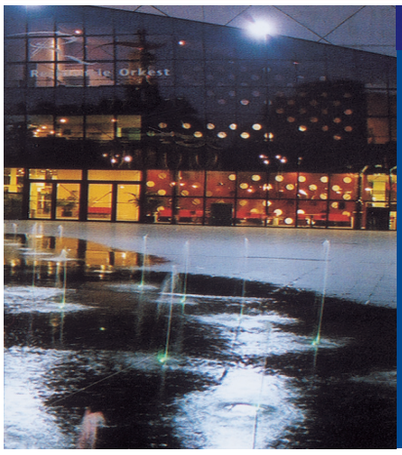
Wijnhavenkwartier wordt alleen beknopte voortgangsinformatie en geen financiële informatie gegeven. Voor Erasmusveld-Leywegzone is de informatie juist beperkt tot alleen het financiële beslag op de begroting.

Bij de informatie over risico's van deze grote projecten wordt door de gemeente geen onderscheid gemaakt tussen risico's op projectniveau die tevens een onderhandelingsresultaat tussen partijen zijn en risico's voor de (begroting van de) gemeente Den Haag. Een 'uitonderhandelde risico-analyse' in combinatie met onvoldoende informatie over de gehanteerde vooronderstellingen belemmert het zicht op de 'bandbreedte' van de risico's die de gemeente loopt.

(3) Hoe wordt de informatie gebruikt door de Raad?
De Raad is zeer betrokken in de voorbereidingsfase van grote projecten. Raadsleden dienen schriftelijke (technische) vragen in en stellen alternatieven voor. Een groot project wordt in de voorbereidingsfase uitgebreid behandeld in de commissie en in de Raad. De Raad hanteerde bij deze projecten geen lijst met gewenste informatie maar formuleerde ad hoc extra informatieverzoeken door vragen te stellen. De plannen voor Wijnhavenkwartier en Erasmusveld-Leywegzone zijn door de Raad vastgesteld terwijl op onderdelen de informatie wat de Rekenkamer betreft onvoldoende was (zie hiervóór onder par. 1).

Bij de onderzochte grote projecten zijn geen specifieke afspraken tussen Raad en College aangetroffen over informatievoorziening, nadere besluitvorming of over de inzet van de gemeente bij onderhandelingen met derden.

In de uitvoeringsfase van een groot project is de betrokkenheid van de Raad minder. Om de controlerende taak te kunnen vervullen moet de Raad geïnformeerd worden over de voortgang van een groot project. Uit de voortgangsrapportages is niet eenduidig te lezen of de uitvoering verloopt zoals afgesproken. In de praktijk blijkt dat voortgangsrapportages met afwijkingen ten opzichte van eerdere afspraken weinig aandacht krijgen van de Raad en als ze aandacht krijgen met kritische vragen over de grondexploitatie beantwoordt de wethouder vragen niet altijd afdoende.



Bijlagen

Bijlage 1. Checklist grote projecten

Kaderstelling	• Probleemanalyse, is duidelijk welk probleem met project wordt aangepakt en waarom het zou werken? • Zijn er alternatieve oplossingen en bestaat er een voorkeur? • Outcome doelstellingen (beoogde maatschappelijke effecten), toetsbaar? • Output doelstellingen (beoogde prestaties / resultaten), toetsbaar? • Belangen en wensen beoogde doelgroep in beeld? • Belangen en wensen derden (marktpartijen, belangenorganisaties, in/samenspraak)?
Reikwijdte (scope)	• Projectdefinitie (is helder wat wel en wat niet onder project valt?) • Ruimte voor scopewijzigingen? Zoja wie besluit wanneer? • Flexibiliteit ten aanzien van kosten, opbrengsten en kwaliteit?
Sturing	• Op welke grootheden wordt het project gestuurd? • Is duidelijk, over de hele looptijd van het project, wat de besluitvormings-momenten zijn en wat de betrokkenheid van de Raad daarbij is? • PPS: is de verantwoordelijkheid- en bevoegdheidverdeling tussen gemeente en marktpartijen beschreven? • Is vastgelegd dat bij wijzigingen in scope, financiën, risico's en tijd/planning de Raad kan bijsturen?
Planning	• Is er een tijdschema waarin de verschillende projectfasen aan concrete data worden gekoppeld? • Is aangegeven wat de minimum en de maximum tijdsduur is tot de start van het project (bandbreedte)? • Is rekening gehouden met de benodigde tijd voor in/samenspraak?
Financiën	• Raming van kosten en opbrengsten (is ook aangegeven hoe de raming tot stand is gekomen? Is de raming getoetst, intern/extern) • Wijze van financiering (inclusief inpassing in de gemeentebegroting) • Afspraken/voorstellen over compensatie eventuele overschrijdingen? • PPS: is de keuze voor PPS onderbouwd (variantenanalyse) en is de gekozen vorm (partnerkeuze, belangenanalyse) nader ingevuld?
Risico's	• Risico-inventarisatie • PPS: in risico-inventarisatie aandacht voor afwentelingsmechanismen en stelposten • Zijn de genoemde risico's daadwerkelijk risico's (of bijvoorbeeld scopewij-zigingen) • Classificeren van risico's (bv financieel, juridisch, technisch, bestuurlijk) • Kans van optreden per risico • Beheersmaatregelen (met bijbehorende kosten en dekking) per risico • Kwantificering totaal bruto risico, inclusief bandbreedte
Projectorganisatie en uitvoering	• Is projectorganisatie, zowel intern binnen de gemeente als bij een eventuele externe uitvoeringsorganisatie helder omschreven? • Is de administratieve organisatie en interne controle duidelijk, inclusief de daarin geregelde toetsingsmechanismen en functiescheiding (toe-zicht/uitvoering) • Zijn er audits gepland? • PPS: hoe wordt de toezichthoudende rol van de gemeente ingevuld?
Controle	• Wordt de Raad in tussen- en eindrapportages ingelicht over de realisatie, de verschillen met het oorspronkelijke besluit en de verklaring hiervan?

Checklist Grote Projecten – Toelichting

Inleiding
Besluiten over grote gemeentelijke projecten is ‘a hell of a job’. Dat geldt zeker voor raadsleden die hiervoor gezamenlijk de eindverantwoordelijkheid dragen. De Rekenkamer is zich bewust van deze lastige positie. Zij wil met deze checklist de raadsleden ondersteunen.

De Raad kan alleen besluiten als hij deugdelijke informatie krijgt aangedragen door het College. Wanneer de informatie niet aan de eisen voldoet zou de Raad deze kunnen terugsturen en het College opdragen om binnen een afgesproken tijd de ontbrekende of betere informatie te leveren.

Doel checklist
De checklist helpt raadsleden om de informatie over projecten te beoordelen op kwaliteit en volledigheid. De checklist is op diverse beleidsterreinen toepasbaar. Hij kan gelden voor
- infrastructuur (voorbeeld Tramtunnel, Randstadrail),
- stedelijke ontwikkeling (voorbeeld Erasmusveld, Kijkduin),
- sociale projecten (voorbeeld invoering Wmo, re-integratie WWB-ers).

Positie Raad
De Gemeenteraad heeft bij grote stedelijke projecten een toezichthoudende rol tegenover het College van B&W. B&W hebben de dagelijkse verantwoordelijkheid. De Raad moet ervan uit kunnen gaan dat B&W ‘in control’ zijn. Dit houdt in dat B&W ervoor zorgen dat het project binnen de afgesproken kaders van doel, prestatie, tijd en geld wordt uitgevoerd, en dat zij zicht hebben op de aard en omvang van de risico’s en op de beheersing ervan.

Groot project
Een project zou een ‘groot project’ moeten zijn wanneer de Gemeenteraad een project als zodanig aanwijst. Een project impliceert dat het moet gaan om een niet routinematige activiteit die in tijd begrensd is. Een groot project impliceert dat het tevens om een grootschalige activiteit gaat met substantiële maatschappelijke en/of financiële gevolgen. De verantwoordelijkheid ligt bij of voornamelijk bij de Gemeente. Er zijn uitvoeringsrisico’s en/of er is sprake van een complex besturings- en uitvoeringsproces.

Besluitvorming
De onderwerpen van de checklist zijn toepasbaar in alle fasen van de besluitvorming: kaderstelling, Go/No go besluit, voortgangsrapportages en de eindrapportage van het project met evaluatie.

Kaderstelling
De informatie bij kaderstelling (nota van uitgangspunten) en bij een Go/No go-besluit moet inzicht geven in
- doelen (prestaties en maatschappelijke effecten),
- scope (wat valt er wel en niet onder het project, kwaliteit),
- tijd (planning van het project),
- geld (kosten, opbrengsten)
- risico’s (inventarisatie, actualisering, beheersing, kosten).

Controle
In voortgangs- en eindrapportages is ook informatie over doelen, scope, tijd, geld en risico’s nodig. De rapportages moeten inzicht geven in de realisatie, de verschillen met het oorspronkelijke besluit en een adequate verklaring hiervoor.

Bijlage 2. Documenten Wijnhavenkwartier

RaadsInformatieSysteem.	Omschrijving	Datum	Overige informatie
Raadsvoorstel RIS 81573_010116	Locatieonderzoek Turfmarktroute en CS-Kwadrant ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelatie	16 januari 2001	Raadsbesluit van 25 januari 2001
Raadsvoorstel RIS 87161_010705	Wijnhavenkwartier: herontwikkeling Zwarte Madonna en JuBi-kavel alsmede het nemen van een voorbereidingsbesluit voor het plangebied Spuikwartier	29 juni 2001	Raadsbesluit van 5 juli 2001
Intentie-overeenkomst gemeente – MAB	Intentie-overeenkomst tussen de gemeente en de MAB gericht op ontwikkeling van het marktgedeelte van het project	29 juni 2001	Vertrouwelijk;alleen ter inzage voor Raadsleden
	Toelichting financieel economische analyse Wijnhavenkwartier 2002 (inclusief bijlagen)	2002	Vertrouwelijk;alleen ter inzage voor Raadsleden
Rm/ 133/ DSO RIS 097631	Mededeling dat het college het stedebouwkundig plan heeft aangehouden	9 juli 2002	Raad
	Samenwerkingsovereenkomst tussen de staat der Nederlanden en de gemeente Den Haag	Versie 29 augustus 2002 (Concept)	vertrouwelijk;alleen ter inzage voor Raadsleden
	(Ver)koopovereenkomst Zwarte Madonna	30 augustus 2002 (Concept)	vertrouwelijk;alleen ter inzage voor Raadsleden
Rm 164/DSO RIS 098775	Afdoening motie bij rv 180 Wijnhavenkwartier, Betreffende effect op de historische binnenstad	3 september 2002	Raad
Rm 163/DSO RIS 098774	Afdoening motie betreffende locatieonderzoek Turfmarktroute en CS-kwadrant ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	3 september 2002	Raad
DSO/2002.2636	Informatie Wijnhavenkwartier	6 september 2002	Raad
	Inventarisatie van juridische risico's plan Wijnhavenkwartier	6 september 2002	Vertrouwelijk; alleen ter inzage voor raadsleden
RM 172/DSO RIS 098925	Advies op het initiatief voorstel Wijnhavenkwartier	10 september 2002	Raad
RIS 98980_020920	Projectdocument Wijnhavenkwartier	20 september 2002	Raadsbesluit van 26 september 2002
	(Ver)koopovereenkomst Zwarte Madonna	Oktober 2002	Vertrouwelijk; alleen ter inzage voor Raadsleden
	Vervolg-intentieovereenkomst	14 oktober 2002	

	gemeente Den Haag- MAB inzake Wijnhavenkwartier te Den Haag (betreffende herontwikkeling Madonna- en Jubi-kavel)		
	Samenwerkingsovereenkomst Staat – Den Haag	29 oktober 2002	
Rm 214/DSO RIS 0100085	Wijnhavenkwartier Mededeling over de woontoren, architectenselectie, kwaliteit	25 oktober 2002	Raad
DSO/2002.4024	Wijziging (ver)koopovereenkomst Zwarte Madonna	20 december 2002	
Rm 18-DSO/2002.3958 RIS 102354	1e voortgangsbericht Wijnhavenkwartier	28 januari 2003	Raad
DSO/2003.319	Wijnhavenkwartier Architectenselectie woontoren	11 februari 2003	
DSO/2003.1316	2e voortgangsbericht Wijnhavenkwartier	14 mei 2003	Raad
	Plan van aanpak optimalisering planninng Wijnhavenkwartier	12 juni 2003	vertrouwelijk
Rm 128-DSO/2003.2384 RIS 107789	Economische ontwikkelingen Scheldedoekshaven, 1e fase	19 augustus 2003	Raad
DSO/2003.2677	3e voortgangsbericht Wijnhavenkwartier	8 oktober 2003	Raad
DSO/2004.1012 RIS 115179	4e voortgangsbericht Wijnhavenkwartier, maart 2004	6 april 2004	Raad
DSO/2004.705 RIS 115217	Afdoening motie betreffende nadeeelcompensatie Wijnhavenkwartier	6 april 2004	Raad
	Risicoprofiel grondexploitatie	30 november 2004	Vertrouwelijk ter inzage voor Raadsleden bij de Griffie
Rm 2004.227- DSO/2004.334 RIS 122378	5e voortgangsbericht Wijnhavenkwartier	30 november 2004	Raad
DSO/2005.1828 RIS 128834	6e voortgangsbericht Wijnhavenkwartier	21 juni 2005	Raad
DSO/2005.2573 RIS 129965	Uitspraak Raad van Stat bestemmingsplan Wijnhavenkwartier	22 juli 2005	Raad
BSD/2005.2692 RIS 130774	Stand van zaken Wijnhavenkwartier	30 augustus 2005	Raad
RIS 130634CV1-18-APR-2006	Vastgestelde notulen	15 september 2005	Raad
DSO/2005.3287 RIS 132035	Startnotitie m.e.r.. herontwikkeling Wijnhavenkwartier	12 oktober 2005	Raad
Rm-DSB/2005-1030	Startnotitie m.e.r. herontwikkeling WIjnhavenkwartier	28 oktober 2005	Raad
RIS 1328 CV_17-MRT-2006	Vastgestelde notulen	16 november 2005	Raad
DSO/2005.3583 RIS 133290	7e voortgangsbericht Wijnhavenkwartier	22 november 2005	Raad
RIS 133359CV_23-	Vastgestelde notulen	8 december 2005	Raad

MRT-2007			
DSO/2005.4358 RIS 134718-20-JAN-2006	Wijnhavenkwartier, beantwoording toezegging aan de commissie SWB	16 januari 2006	Raad
DSB/2005.1383	Inspraak Startnotitie m.e.r. herontwikkeling WIjnhavenkwartier	15 februari 2006	Raad
RIS 135553	Evaluatie en actualisatie kantorenbeleid	16 februari 2006	Raad
	Risicoanalyse en planning Wijnhavenkwartier nr.8	Mei 2006	Geheim o.g.v. art 55 gem. wet jo art 10 lid 2 sub b Wob
	MER en milieurapport SMB Herontwikkeling Wijnhavenkwartier Den Haag	9 mei 2006	Ter inzagelegging Raad
	Vaststelling bestemingsplan Wijnhavenkwartier	24 mei 2006	Raad
DSO/2006.1018 RIS 138146	8e voortgangsbericht Wijnhavenkwartier	30 mei 2006	Raad
DSB/2006.402 RIS 137803_060523	Milieu-effectrapport (MER) Herontwikkeling Wijnhavenkwartier Den Haag	1 juni 2006	Raad
DSO/2006.3665 RIS 142229	9e voortgangsbericht Wijnhavenkwartier	28 november 2006	Raad
DSO/2006.4094 RIS 142715	Schikking huurbeëindigingen Zwarte Madonna	19 december 2006	
DSO/2007.1126 RIS 145651_25-APR-2007	10e voortgangsbericht Wijnhavenkwartier	24 april 2007	Raad
RIS 145761CV2_10-JUL-2007	Gewijzigd vastgestelde notulen	9 mei 2007	Raad
DSO/2007.1730 RIS 146520	Herrijking samenwerkingsovereenkomst en levering Zwarte Madonna	1 juni 2007	Raad
DSO/2007.3925 RIS 150879	11e voortgangsbericht Wijnhavenkwartier	4 december 2007	Raad
RIS 150919CV1_20-FEB-2008	Gewijzigd vastgestelde notulen	19 december 2007	Raad
DSO/2008.2201 RIS 156702	12e voortgangsbericht Wijnhavenkwartier	25 juli 2008	Raad
DSO/2008.3746 RIS 160011	13e voortgangsbericht WIjnhavenkwartier	16 december 2008	Raad
	Meerjarenprognose grondexploitatie 2005-2009		Vertrouwelijk ter inzage voor Raadsleden bij de Griffie

Bijlage 3. Documenten Erasmusveld-Leywegzone

RaadsInformatieSysteem.	Omschrijving	Datum	Overige informatie
RIS116497	Structuurvisie Den Haag-Zuidwest	15 september 2004	Vastgesteld door Raad 16 december 2004
RIS142556	Raadsvoorstel nota van uitgangspunten (gewijzigd)	2 april 2007	
RIS142556A	Nota van Uitgangspunten Erasmusvbeld-Leywegzone	20 maart 2007	
RIS144676NO1	Verslag Raadsvergadering	29 maart 2007	
RIS152707	Samenspraak journaal Erasmusveld-Leywegzone	21 februari 2008	
RIS156419A	masterplan Erasmusveld-Leywegzone	6 augustus 2008	
	Haalbaarheidstudie masterplan	26 juni 2008	Vertrouwelijk
	Ontwikkelstrategie masterplan	23 juni 2008	Vertrouwelijk
RIS158057	Technische vragen	29 september 2008	

‘Effecten masterplannen Den Haag, nota van uitgangspunten Erasmusveld-Leywegzone’, ECORYS

‘Locatiestudie “Volkstuinen Erasmusveld” ’, DSO/Beleid/ROMZ, nov 2007

Variantenstudie “Programmatische analyse” masterplan EV-LW, jan 2008

Plan van aanpak uitvoering masterplan Erasmusveld-Leywegzone, plandeel Erasmusveld (versie 2.6 april 2009)

Duurzaamheid & Ontmoeting, Masterplan Erasmusveld-Leywegzone, Plan van Aanpak Uitvoering (versie 19 februari 2009)

Rapportage ‘Ontwerp groen-blauwe hoofdstructuur Erasmusveld, Den Haag’, H+N+S Landschapsarchitecten, januari 2008

Bijlage 4. Feitenrapport Quick scan

Rekenkamer Den Haag

Feitenrapport quick scan financiële risico´s grote projecten

Inhoud

1. Inleiding en onderzoeksvraag 4
2. Bevindingen 5
2.1 Literatuurstudie 5
2.2 Toetsing concept-checklist op grote projecten gemeente Den Haag 5
3. Samenvatting bevindingen 18
Bijlage 1 19
Bijlage 2 20
Bijlage 3 22

1. Inleiding en onderzoeksvraag

De Rekenkamer doet onderzoek naar de beheersing van grote projecten in twee fasen:
- een quick scan die uitmondt in een checklist voor de gemeenteraad zodat raadsleden de volledigheid van informatie in voorstellen kunnen beoordelen;
- een diepte onderzoek dat uitmondt in een aanbeveling aan de gemeenteraad om informatie over toekomstige projecten door de wethouder aan te laten vullen.

Het belangrijkste doel van de quick scan is om op relatief korte termijn met een bruikbaar resultaat richting Gemeenteraad te komen. Dit kan door met een literatuurstudie een afwegingskader te ontwikkelen met eisen voor informatie vooraf, tijdens en na afloop van de realisatie van grote projecten. Om de checklist op de Haagse situatie te toetsen zal voor een keuze van projecten globaal beoordeeld worden of de vereiste informatie aanwezig is.

Onderzoeksvraag quick scan:

> Welke items en welke momenten in het besluitvormingsproces rond grote projecten zijn cruciaal voor de gemeenteraad om effectief mee te kunnen sturen als kaderstellend bestuurlijk orgaan?

Onderzoeksaanpak
1. literatuurstudie
2. toetsing op grote projecten gemeente Den Haag
3. deskundigenpanel

citaat uit rapport commissie Duivesteijn:

Politieke sturing en politieke controle

Politieke sturing betreft het richting geven aan de agendering, uitwerking en uitvoering van (een reeks van) projecten, inclusief het nemen van bindende beslissingen. Deze politieke sturing is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de regering en de Tweede Kamer. Het zwaartepunt in de dagelijkse vormgeving van deze politieke sturing ligt uiteraard bij de verantwoordelijke bewindspersonen en ministeries. De betrokkenheid van de Tweede Kamer bij deze politieke sturing is echter eveneens substantieel: soms in haar hoedanigheid als medewetgever, soms voortvloeiend uit haar budgetrecht, en meer in het algemeen uit een gerechtvaardigd verlangen van de Tweede Kamer om bij zeer ingrijpende en politiek-maatschappelijk vaak controversiële kwesties als grote projecten «mee te beslissen» over de hoofdlijnen van het te voeren beleid.

Politieke controle komt in beeld nadat de cruciale «go-no go» besluiten over een project zijn genomen. Hierbij gaat het om het afleggen van rekenschap over het gevoerde beleid en de ontwikkelingen die zich in de verdere uitwerking en uitvoering van het project voordoen. Politieke controle op grote projecten kent twee vormen. Ten eerste de rekenschap die de – ambtelijke zowel als private – uitvoeringsorganisaties afleggen aan de voor een (of meer) grote project(en) politiek verantwoordelijke bewindspersoon. En ten tweede de rekenschap die de minister vervolgens aflegt aan de Tweede Kamer. Beide typen controle vormen tezamen het hart van de publieke verantwoording die over het verloop van grote projecten wordt afgelegd en kunnen tot bijsturing aanleiding geven.

De begrippen politieke sturing en politieke controle, zoals hierboven toegelicht, zijn bruikbaar als kapstok voor het onderzoek naar grote projecten. In de quick scan raken we voornamelijk de politieke sturing.

2. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd.

2.1 Literatuurstudie

Uit alle in bijlage 1 genoemde documenten zijn ´normen´ voor (beheer en toezicht) grote projecten gezocht. De groslijst met normen is bewerkt door vergelijkbare normen te clusteren, dubbelingen te verwijderen, en de mogelijke relevantie voor grote projecten in de gemeente Den Haag te laten meewegen. Dit heeft geresulteerd in de ´conceptchecklist´ zoals weergegeven in bijlage 2. Een beknopte, praktische checklist waarin de belangrijkste basisnormen die aan grote projecten gesteld moeten worden zijn opgenomen. Er is bewust voor gekozen om de literatuurstudie niet te beperken tot (normen voor) financiële risico´s. Hiermee is de literatuurstudie ook bruikbaar voor het grote onderzoek naar grote projecten. Wel is, met het oog op deze quick scan financiële risico´s, de uitwerking van de onderwerpen Financiën en Risico´s in subnormen het meest uitgebreid (zie bijlage 2).

De hoofdonderwerpen in de conceptchecklist zijn:

- *Doelstellingen*
- *Reikwijdte (scope)*
- *Sturing*
- *Planning*
- *Financiën*
- *Risico's*
- *Projectorganisatie en uitvoering*
- *Overige voor Raad relevante info.*

2.2 Toetsing concept-checklist op grote projecten gemeente Den Haag

In november 2005 stelde de Raad de ´Structuurvisie Den Haag 2020 Wéreldstad aan zee´ vast.[1] De structuurvisie is richtinggevend bij planontwikkeling en keuzes voor stedelijke ontwikkeling. De totale geschatte investeringskosten bedragen 3,6 miljard euro. In de structuurvisie worden vijf kansenzones benoemd, met daarin ontwikkelingsgebieden. Voor deze ontwikkelingsgebieden wordt gewerkt met een projectaanpak om per gebied te komen tot een breed gedragen masterplan. In het masterplan worden bouwprogramma, werkgelegenheid, voorzieningen, groen en water, kwaliteitsniveau openbare ruimte, verkeersinfrastructuur en relevante sociale en culturele infrastructuur uitgewerkt.
Voor deze quick scan is gekozen om in te zoomen op de projecten van de Structuurvisie, wegens de financiële omvang en de actualiteit.
De aanpak om te komen tot de masterplannen en de afspraken over informatievoorziening aan de Raad zijn voor alle gebieden gelijk. Ook is er hogerliggende regelgeving die op alle projecten van toepassing is. Daarom zullen in de volgende paragraaf deze regelgeving en de procesafspraken beschreven worden en zal het relevante deel van de conceptchecklist hierop

[1] met amendement, RIS129201

worden toegepast. In de paragraaf daarna worden de projecten meer inhoudelijk beoordeeld aan de hand van de conceptchecklist.

2.2.1. Procesafspraken Structuurvisieprojecten en overige relevante regelgeving

In de eerste subparagraaf worden de afspraken en regels beschreven, in subparagraaf 2.2.1.2 worden ze getoetst aan de conceptchecklist.

2.2.1.1. Beschrijving afspraken en regels

In de Verordening beheerregels ontwikkelingsbedrijf Gemeente Den Haag[2] is vastgelegd dat de gemeenteraad jaarlijks op hoofdlijnen het programma en budget vaststelt in het Meerjaren-programma Stedelijke Vernieuwing (inmiddels heet dit het Programma Ruimtelijke Investeringen, PRI). In het vaststellingsprogramma wordt naar taakvelden aan de raad inzicht gegeven in de te behalen prestaties (aantallen sloop/nieuwbouw, herinrichting openbare ruimte, bodemsanering etc.) en de daarvoor beschikbaar te stellen middelen en wordt expliciet aangegeven welke projecten erbij komen en welke afvallen ten opzichte van het voorgaande jaar. De uitvoering van een project start na vaststelling van het projectdocument door het college. Vastgestelde projectdocumenten worden ter kennis van de betrokken raadscommissie gebracht. De raad kan nadere eisen stellen aan de informatie die over projecten bij het vaststellingsprogramma moet worden verstrekt.Het projectdocument bevat: een beschrijving van het project, een tijdpad, risico-analyses, een gedetailleerde begroting en de ambtelijk opdrachtgever. De verordening bevat nog nadere bepalingen over de informatievoorziening gedurende de looptijd van projecten.[3]

In de commissie SRO wordt regelmatig verwezen naar ‘de Hilhorstbrief’ als het gaat om de bevoegdheden van raad en college bij de behandeling van bouwplannen. In deze brief[4] licht de vorige wethouder de bevoegdheden van gemeenteraad en college toe. Het relevante deel van de brief wordt hieronder weergegeven:

‘Hilhorst-brief’

1. Algemeen uitgangspunt
De gemeenteraad stelt de programmatische en financiële kaders vast op basis waarvan het college bevoegd is besluiten (tot uitvoering) te nemen. Vgl. par 3.1 MPSV 2003.
aVoorbeeld: in het MPSV is een programma benoemd en is het budget aangegeven, met de vaststelling door het college van een projectdocument wordt het project operationeel, de gemeenteraad noch de raadscommissie beschikt over bevoegdheden te besluiten over dit projectdocument.
2. Bevoegdheden gemeenteraad op grond van WRO
Naast het vaststellen van het onder 1. genoemde kader, heeft de gemeenteraad bevoegdheden op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening **(**WRO).
Deze betrefffen:
a. het nemen van een voorbereidingsbesluit (om ter voorbereiding op een herziening van een bestemmingsplan ongewenste ontwikkelingen te voorkomen)**;**
b. het vaststellen van een bestemmingsplan**;**
c. het toekennen van planschade (art. 49 WRO).
In dit kader heeft de gemeenteraad als taak degenen die een bezwaar hebben ingediend - de

[2] RIS118308, 3 juni 2008 (enige wijziging tov vorige versie betrof aanpassing bedrag voor anticiperende werkzaamheden wat niet aan raad hoeft te worden voorgelegd, opgehoogd van €500.000 tot € 1miljoen)
[3] in dit stadium van de quick scan zijn die nog niet zo relevant, uiteraard betrekken we deze wel in het grote onderzoek.
[4] RIS109064, 6 oktober 2003, Rol raadscommissie en college bij de behandeling van bouwplannen

reclamanten - te horen. Om praktische redenen wordt er meestal voor gekozen deze hoorzitting plaats te laten vinden in de raadscommissie (in plaats van in de voltallige gemeenteraad).

Ook de huidige wethouder Norder is in zijn brief van 14 februari 2007[5] nog eens ingegaan op de juridische aspecten van bouwplanprocedures en in het bijzonder de bevoegdheidsverdeling tussen college en raad. Hier wordt verwezen naar de 'Hilhorstbrief' en naar de Gemeentewet artikel 169, waarin is vastgelegd dat het college de plicht heeft de raad alle inlichtingen te verstrekken die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

Enige maanden daarvoor zond Norder een brief over de afspraken integrale projecten aan de commissie SRO[6]. Dit betrof een nieuw in te voeren gestandaardiseerde wijze van projectsturing binnen de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO), waarin ook de momenten waarop de commissie SRO en Raad betrokken zijn bij de besluitvorming rond projecten zijn aangegeven.
Tijdens de SRO-vergadering van 6 maart 2007 heeft de wethouder in aanvulling op het stuk genoemd dat grote projecten en projecten met politiek en maatschappelijk gevoelige elementen al in de commissie behandeld worden, en dat met deze 'spelregels' onder andere beoogd wordt om het stuurmoment voor de raad in het proces naar voren te halen.[7]
Onderstaand is de projectfasering zoals opgenomen in 'Afspraken integrale projecten-*het spel en de spelregels*' weergegeven.

[5] 14 februari 2007, RIS143906, juridische aspecten bouwplanprocedure en RIS143906A
[6] 5 dec 2006,RIS142332, afspraken integrale projecten, het spel en de spelregels, RIS 142332a
[7] 6 maart 2007, RIS144053CV, verslag commissie SRO

FASE	PRODUCTEN & WERKZAAMHEDEN	EINDPRODUCT	BESLUIT VORMING
START	* aanpak * beleidskader op hoofdlijnen * locatiegrenzen * tijdshorizon	**Projectopdracht**	**Wethouder (Bestuurlijk opdrachtgever)**
INITIATIEF	* globale idee/visie * programma * kansen & risico's * ruimtelijke inpassing * haalbaarheidsverklaring * faseringsvarianten	**Uitgangspuntennota**	**B&W** **raadscommissie geeft advies**
DEFINITIE	* visie / ambitie / beleid * programma van eisen * inventarisatie / onderzoek * stedenbouwkundig plan * verkavelingsplan (bouwenvelop) * planologisch kader & procedure * financieel kader & grondexploitatie * subsidies / PRI * verwerving * tijdskader / proces / planning * organisatorisch kader * communicatie / maatschappelijke Haalbaarheid * informatie & inspraak	**Projectdocument (Go / No go besluit)** Afstemming van wat Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk nodig is en bestuurlijk gewenst is	**B&W** **Raad**[1]
ONTWERP & PLANVORMING	* Voorlopig & Definitief Ontwerp * inrichtingsplan openbare ruimte (VO IP) * voorbereiding bouwrijpmaken * planologische planning voorbreiden => onderzoek (licht, geluid, etc.) + ruimtelijke onderbouwing * grondreserveringsovereenkomst	**Vastgesteld Definitie Ontwerp (DO)**	**Projectmanager**
	* Voorlopig & Definitief Ontwerp Bouwplan		

[1] de raadscommissie wordt gevraagd in te stemmen met de uitgangspunten/met het project voorzover dit consequenties heeft voor het betreffende bestemmingsplan en het bestemmingsplan t.z.t. gewijzigd moet worden. Dit laat onverlet dat het college bevoegd is vrijstelling te verlenen van een bestemmingsplan op basis van art. 19 WRO. In het geval het college art. 19 WRO wenst toe te passen en het nieuw relevant beleid betreft, zullen de schriftelijke stukken, die als onderlegger van een goede ruimtelijke onderbouwing dienen, aan de gemeenteraad ter vaststelling worden voorgelegd.

VOORBEREIDING	* start plannologische procedure * bestekken & aanbesteding * matenplan * uitvoering sloop / bouwrijpmaken * voorbereiding inrichting openbare Ruimte * verkoop (%)	**Bouwvergunning**	**B&W**
REALISATIE	* bouwen	**Bouwen**	
OPLEVERING	* opleveren * uitvoering inrichting openbare Ruimte	**Oplevering**	
BEHEER	* beheer * overdrachtsdocument	**Bestuurlijke décharge**	B&W

Bovenstaande afspraken zijn van toepassing op alle (grote) projecten in de gemeente Den Haag, in ieder geval die in het PRI. Hieronder worden de aanvullende afspraken die gemaakt zijn over de Structuurvisieprojecten weergegeven.

In het ´Plan van aanpak uitwerking structuurvisie´[8] en de bijbehorende raadsmededeling[9] worden (onder andere) de processtappen om te komen tot een masterplan en de rol van de raad beschreven: (onderstaand in kleiner lettertype citaat uit de raadsmededeling)

Processtappen

Er zal bij de uitwerking van structuurvisie voor de benoemde gebieden gewerkt worden met een projectaanpak waarin 3 stappen worden onderscheiden:

1. startnotitie waarin organisatie om te komen tot projectkader en masterplan wordt beschreven
2. Projectkader waarin inhoudelijke ambitie, het programmatisch kader en aanpak om te komen tot een masterplan wordt omschreven
3. Masterplan, fase waarin nadere onderzoeken en verkenningen worden uitgevoerd, overleg met andere overheden, een samenspraaktraject met de stad en een marktconsultatie plaatsvindt.

Het resultaat van deze stappen is uiteindelijk een breed gedragen masterplan met het gewenste toekomstperspectief in tekst en beeld.

Rol van de raad

De hiervoor beschreven processtappen geven ook duidelijk de twee besluitvormingsmomenten van uw raad aan. Dit is bij het vaststellen van het projectkader en bij het vaststellen van het masterplan. Het projectkader legt zoals gezegd de inhoudelijke ambitie, het programmatisch kader en de aanpak van het traject vast. Bij het opstellen van de projectkaders gaat het college van burgemeester en wethouders uit van de Structuurvisie Den Haag 2020 en van de u eerder toegezonden ambtelijke uitwerking d.d. 1 maart 2006. Deze laatste fungeert als studie- en basismateriaal voor de gebiedsuitwerkingen. De projectkaders voor de diverse gebieden zullen u –zodra ze gereed zijn- deels in 2006 en deels in 2007 worden voorgelegd.

In Bijlage 1 van het Plan van aanpak worden inhoudelijke eisen voor het Masterplan genoemd. Na een masterplan volgen nog twee andere plandocumenten, te weten het stedenbouwkundig plan en het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is de doorvertaling van het masterplan en stedenbouwkundig plan, en biedt als de drager van de ontwikkeling planologische zekerheid. De doorlooptijden van de plandocumenten worden ingeschat op 1 jaar voor het masterplan, 1 jaar voor het stedenbouwkundig plan en op 2-3 jaar voor het bestemmingsplan.

[8] 20 juni 2006, RIS138705B, commissie SRO stemt in met Plan van aanpak in augustus 2006
[9] 20 juni 2006RIS 138705

In de meest recente versie van deze bijlage, de inhoud/checklist masterplannen[10], worden vijf hoofdstukken benoemd:

A. Ambitie en doelstelling van het Masterplan
B. Plankaart, themakaarten en tekstuele toelichting
C. Haalbaarheid
D. Ontwikkelingsstrategie
E. Vervolgfase

In hoofdstuk C dient een risicoparagraaf te worden opgenomen, met daarin de financiële risico's, de procedurele risico's, de planningsrisico's en de afhankelijkheden.

In november 2006 stuurde de wethouder Bouwen en Wonen de ´Handleiding Samenspraak Masterplannen Structuurvisie Den Haag´ aan de commissie SRO. Het voorstel gaat eveneens in op de fasering in het planproces om te komen tot masterplannen en de momenten waarop instemming van de raad wordt gevraagd. Ten opzichte van het plan van aanpak is er een wijziging in de term van het eerste document dat de raad moet vaststellen, dit wordt niet langer ´projectkader´ maar ´uitgangspuntennota´ genoemd. Verder wordt vermeld dat de status van het (door de raad vastgestelde) masterplan die van een beleidsdocument is.[11]

In oktober 2007 heeft de wethouder Cultuur en Financiën de ´Hoofdlijnen en Beheer grote projecten´ aan de raad gestuurd. Deze gaat over het opnemen van een ´Overzicht grote projecten´in de begroting voor de projecten die voortvloeien uit de Structuurvisie of de position paper Den Haag Internationale Stad en dient om een langjarig inzicht te bieden. De Raad beslist over aanpassing en aanvulling van het overzicht en de bedragen komen in een ´Reserve grote projecten´onder beheer van Financiën/Centrale Treasury.

Schets proces en beslismomenten raad Structuurvisieprojecten:

		Gebaseerd op
Nota van Uitgangspunten	Raad	Procesafspraken structuurvisie
Masterplan	Raad	Idem
Bestemmingsplan	Raad	WRO
Projectdocumenten	???	Niks over aangetroffen in procesafspraken, op basis van Verordening beheerregels ontwikkelingsbedrijf stelt college projectdocumenten vast, in het Masterplan Erasmusveld daarentegen staat dat de raad de afzonderlijke projectdocumenten tzt moet vaststellen. De voorzitter SRO verwacht dat de projectdocumenten zullen worden behandeld in de raadscommissie en dat de commissie advies kan geven.

[10] ambtelijke notitie, die zowel de checklist zelf bevat (bijlage) als een evaluatie van toepassing van de checklist op de masterplannen Binckhorst en Erasmusveld en op de Nota van Uitgangspunten voor Kijkduin, datum vermoedelijk voorjaar 2008. dit stuk heeft geen formele status en is niet naar de raad gegaan.

[11] vooralsnog is ons niet gebleken dat de status 'beleidsdocument' enige afpraken over informatie voor raad danwel bevoegdheden voor de raad impliceert. De interpretatie die aan de term 'beleidsdocument' wordt gegeven is 'niet vrijblijvend'.

2.2.1.2. Toetsing afspraken en regels aan relevante normen conceptchecklist

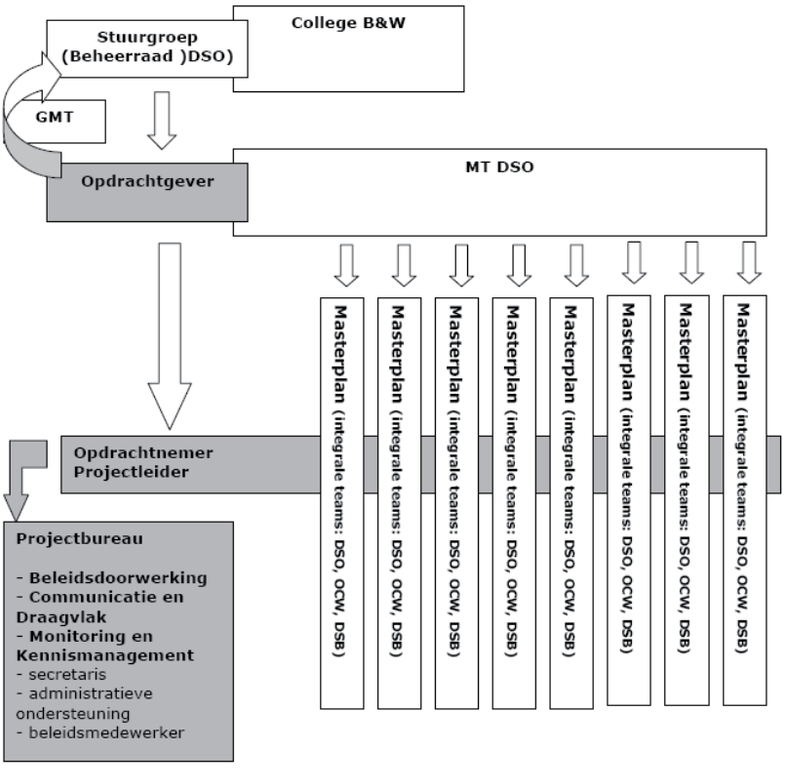
Per norm worden de bevindingen gegeven. We gaan in deze paragraaf alleen in op de normen die betrekking hebben op zaken die voor alle structuurvisieprojecten gelijk zijn.

- is duidelijk (over de hele looptijd van het project) wat de **besluitvormingsmomenten** zijn en wat de **betrokkenheid van de Raad** daarbij is?

Opvallend is dat geen van de bovengenoemde stukken inhoudelijk ingaat op wat de betrokkenheid van de Raad is na de vaststelling van het masterplan. In de bijlage bij het plan van aanpak staat weliswaar dat op basis van het masterplan en het stedenbouwkundig plan een bestemmingsplan wordt gemaakt, en in de Hoofdlijnen en Beheer grote projecten staat dat investeringen groter dan 5 miljoen euro door middel van een kredietvoorstel aan de raad moeten worden voorgelegd, maar dit biedt weinig inzicht over de betrokkenheid en bijsturingsmogelijkheden in de volgende (met name de uitvoerings-)fasen van de grote projecten. In de volgende paragraaf wordt deze norm ook getoetst aan de documenten van de structuurvisieprojecten.Conclusie: er is geen duidelijkheid over de besluitvormingsmomenten en betrokkenheid van de Raad na vaststelling van het masterplan.

- is de projectorganisatie, zowel intern binnen de gemeente, als bij een evt. externe uitvoeringsorganisatie helder omschreven? i.e. is de AO/IC duidelijk, incl.de daarin geregelde toetsingsmechanismen en functiescheiding (toezicht/uitvoering)?

De interne organisatiestructuur staat in het plan van aanpak:



Voor de masterplannen worden later toegesneden projectorganisaties uitgewerkt. De beschrijving van de interne organisatie in het plan van aanpak is beperkt tot het bovenstaande, er is dus weinig tot geen zicht op bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De AO-IC is helder voor wat betreft het monitoren van voortgang omdat in het plan van aanpak staat dat voor de procesprestaties waarover extern, aan de gemeenteraad met name, verantwoording verschuldigd is wordt aangesloten bij de bestaande planning- en controlcyclus, de MaRap[12] . Tijdens de begrotingsbehandeling komt jaarlijks het Overzicht Grote Projecten aan de orde. Over functiescheiding en toetsingsmechanismen is vooralsnog geen informatie aangetroffen, in de volgende paragraaf wordt bekeken of dit wellicht bij de individuele projecten aan de orde komt.

- zijn er audits (gepland)?

In de stukken is hierover niets terug te vinden. Van de Gemeentelijke Accountantsdienst hebben wij inmiddels vernomen dat met de wethouder die verantwoordelijk is voor Binckhorst (Smit) gesproken is over advies door GAD bij de inrichting van de governancestructuur en over een jaarlijkse doorlichting door de GAD (waaronder financieel) gericht op de belangen van de gemeente Den Haag (werking checks en

[12] De MaRap (managementrapportages) zijn het instrument van het college en worden niet aan de raad gestuurd. Wel neemt het college de relevante zaken uit de MaRap op in het concernbericht (wel naar de raad).

balances). Er zijn nog geen concrete afspraken gemaakt, de verdere uitwerking vindt in de komende maanden plaats. Voor de andere masterplannen waar PPS-constructies van toepassing zijn heeft ambtelijk overleg plaatsgevonden over vergelijkbare controles als voor Binckhorst door de GAD. Conclusie: er is geen sprake van een ‘standard procedure’. Wat de audits van de GAD gaan inhouden en wanneer ze plaatsvinden is nog onzeker.

- evt inhoudelijke normen (doelstellingen etc.) langs ´checklist inhoud masterplan´ leggen.

Uit de ambtelijke notitie die voorafgaat aan de meest recente versie van de checklist inhoud masterplan blijkt dat het weinig zinvol is om op basis van een vergelijking van de inhoud van de checklist met de normen in de conceptchecklist conclusies te trekken, omdat gebleken is dat de checklist inhoud masterplannen nog onvoldoende gebruikt wordt. Wel kan opgemerkt worden dat in de format voor de risicoparagraaf niet gevraagd wordt naar juridische risico’s zoals aansprakelijkheidrisico’s. De inhoudelijke normen worden verder in de volgende paragraaf toegepast. Conclusie: er is een checklist inhoud masterplan, maar deze wordt niet (consequent) gebruikt.

2.2.2 Beoordeling documenten structuurvisieprojecten

In de notitie ´Wéreldstad aan Zee, van visie naar beleidsagenda´[13] worden binnen de vijf kansenzones negen ontwikkelingsgebieden aangewezen. Ook het plan van aanpak gaat uit van deze negen gebieden waarvoor masterplannen zullen worden opgesteld. De notitie ´Wéreldstad aan Zee´ geeft per gebied een globaal programma zoals hieronder voor het gebied ´Kijkduin´:

Programma Kijkduin

Wonen*	900 à 1.000 woningen: sportvelden,losse locaties, omgeving Deltaplein
Werken	Vrijetijdssector
Voorzieningen	wellness, sport, zorg, horeca,bijzondere winkelformules
Infrastructuur	locale gebiedsontsluiting, reservering RandstadRail 3 en 4 naar Kijkduin
Openbare ruimte	verduinen binnenduinrand

* Bij de uitwerking in het masterplan zal de verdeling over verschillende plandelen worden meegenomen

In de meest recente voortgangsrapportage[14] is de planning van de projecten opgenomen:

Bovenstaande figuur laat zien dat in 2008 twee masterplannen en vier nota´s van uitgangspunten zijn behandeld door de raad, en dat in 2009 nog een vijftal masterplannen en één nota van uitgangspunten zal worden behandeld.[15]

Bij toepassing van de conceptchecklist op de beschikbare projectdocumenten bleek al snel dat de Nota´s van Uitgangspunten nog te globaal zijn om de checklist zinvol te kunnen toepassen. Je zou dan steeds ´(nog) niet van toepassing´ moeten scoren.
Daarom is de conceptchecklist toegepast op de twee vastgestelde masterplannen inclusief de bijbehorende (vertrouwelijke) documenten. Het betreft de projecten Binckhorst en Erasmusveld-Leyweg.

---

[13] 20 juni 2006, RIS 138705A inhoudelijke uitwerking bij plan van aanpak , ter kennisgeving aangenomen door raadscommissie SRO
[14] RIS 154867A, juli 2007 Voortgangsrapportage uitwerking structuurvisie 2 (TIL =ter inzage legging)
[15] inmiddels is bekend dat voor Knoop Moerwijk in januari 2009 een nieuwe versie van de Nota van Uitgangspunten aan de raad zal worden gestuurd, dus zullen in 2009 twee NvU´s worden behandeld.

Beoordeling
In bijlage 3 zijn de onderliggende scores voor de beide projecten (Binckhorst en Erasmusveld) terug te vinden. In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen gerapporteerd.

Doelstellingen	Is er een **probleemanalyse** Zijn er **alternatieven** zoja, onderbouwd waarom alternatieven afvallen? **outcome doelstellingen?** Toetsbaar? **output doelstellingen?** Toetsbaar?

Op bovengenoemde normen ten aanzien van doelstellingen wordt redelijk goed gescoord. Alle onderwerpen worden behandeld in de projectdocumenten. De probleemanalyses zijn beknopt en er wordt her en der een alternatief genoemd. In het geval van Erasmusveld wordt onderbouwd waarom een variant met minder grondgebonden woningen afvalt (te lage opbrengsten).De outcomedoelstellingen zijn nauwelijks toetsbaar (bijvoorbeeld ´creëren aantrekkelijk woon-leefgebied met eigen identiteit´), maar de outputdoelstellingen zijn dat wel.

Reikwijdte (scope)	Wat valt wel en niet onder project (**projectdefinitie**)? is er ruimte voor **scopewijzigingen**? zoja, is helder wanneer wie daarover besluit? is er **flexibiliteit** ten aanzien van **kosten, opbrengsten en kwaliteit?**

De projectdefinities zijn helder, en in beide gevallen wordt aangegeven dat er ruimte is voor scopewijzigingen middels fasering en door de raad vast te stellen projectdocumenten per deelgebied. De vraag is wel of wanneer projectdocumenten afzonderlijk aan de raad worden voorgelegd, het voor diezelfde raad helder zal zijn dat er sprake is van een scopewijziging ten opzichte van het masterplan. In beide plannen wordt aangegeven dat er ruimtelijke en functionele flexibiliteit is ingebouwd, maar mogelijke specificaties van kosten, opbrengsten en kwaliteit worden niet gegeven.

Sturing	is duidelijk op welke grootheden het project wordt gestuurd? is duidelijk (over de hele looptijd van het project) wat de **besluitvormingsmomenten** zijn en wat de **betrokkenheid van de Raad** daarbij is? is de **verantwoordelijkheid- en bevoegdheidverdeling** tussen gemeente en evt. marktpartijen beschreven?

Het is voor het grootste deel duidelijk op welke grootheden de projecten worden gestuurd, alleen voor het deelgebied Morgenstond-Zuid van Erasmusveld is het programma (nog) minder duidelijk (afhankelijkheid afspraken met woningcorporaties). Inzicht in de toekomstige besluitvormingsmomenten en de betrokkenheid van de Raad daarbij is er voor Binckhorst tot en met het moment van vaststellen van bestemmingsplan en exploitatieplan. [16]

[16] RIS 150885, Bestuurlijke agenda Binckhorst t/m eind 2008

Voor Erasmusveld wordt aangegeven dat men probeert om met marktpartijen in het gebied tot een businesscase en gebiedsonderneming te komen analoog aan de constructie van OCWV, de laatste norm is dus nog niet toepasbaar. Voor Binckhorst zijn de verantwoordelijkheid en bevoegdheidverdeling adequaat beschreven (zie bijlage 3).
Bij nadere concretisering van de bouwplannen is de gemeente afhankelijk van onderhandelingen tussen college en derden, het is de vraag wat de Raad hier nog over te zeggen heeft.

Planning	is er een **tijdschema** waarin de verschillende projectfasen aan concrete data worden gekoppeld?

Voor Binckhorst is slechts een globale fasering met verwachte doorlooptijden beschikbaar. Voor Erasmusveld is in het Masterplan enkel gesteld dat de uitvoering plaatsvindt tussen 2010 en 2020 en dat binnen 12 maanden een besluit moet komen over de gebiedsonderneming voor Erasmusveld. In de haalbaarheidsstudie is wel een fasering (per jaar) van de deelgebieden te vinden.
De verwachting is dat in de op te stellen projectdocumenten inclusief grondexploitaties voor de deelgebieden wel een concrete planning is opgenomen. Het is niet helder of de raad dan bevoegd is om in de planning bij te sturen.

Financiën	is er een **raming van kosten en opbrengsten?**
	zoja is ook aangegeven op welke wijze de raming tot stand is gekomen?
	is de **wijze van financiering** opgenomen?
	zoja,is de inpassing in de gemeentebegroting opgenomen?
	is er sprake van een PPS?
	zoja, is de keuze voor PPS onderbouwd (variantenanalyse) en is de gekozen vorm (partnerkeuze, belangenanalyse) nader ingevuld?
	zijn er afspraken/voorstellen over compensatie van evt overschrijdingen?
	Is de raming getoetst (2nd opinion intern/extern)?

Beide plannen bevatten ramingen van kosten en opbrengsten, in de haalbaarheidsstudie van Erasmusveld worden deze beperkt onderbouwd door aan te geven welke methoden zijn toegepast en wie de ramingen hebben opgesteld. (gebruik comparatieve methode, door DSO zelf, afdeling Verwerving, afdeling Opdrachtgeving Werken, gebruik van kengetallen obv referenties en ervaring, calculatieprogramma ontwikkeld door het Ingenieursbureau Den Haag (IbDH, onderdeel van de gemeente, dienst stadsbeheer) voor het Haags Ontwikkelings Bedrijf (HOB)). Binckhorst volstaat met een globale opsomming van posten (geen onderbouwing).
De financiering en inpassing in de gemeentebegroting voor de korte termijn zijn opgenomen.
Bij Binckhorst is al sprake van een PPS, bij Erasmusveld nog niet. In het Vooronderzoek van november 2005 is de keuze voor PPS in het geval van Binckhorst onderbouwd. De afspraken over compensatie van overschrijdingen zijn beperkt tot de initiële fase: er is een tripartiete inleg met verdeling. Voor de volgende fasen moeten hierover nog afspraken worden gemaakt.
In het geval van Binckhorst is de raming getoetst, voor Erasmusveld niet.

Risico's	is er een inventarisatie van **risico's**?
	zoja, zijn de genoemde risico's **daadwerkelijk risico's** (of bijv. scopewijziging)

	zoja, worden de risico's **geclassificeerd** in **strategische** (bestuurlijk/draagvlak), **tactische** (planning) en **operationele** (uitvoeringstechnisch) risico's? is elk risico voorzien van een **kans van optreden?** worden per risico **beheersmaatregelen** (en bijbehorende kosten) genoemd? wordt er een **totaal bruto risico** gekwantificeerd? Incl. **bandbreedte**? wordt aangegeven wat de **financiële dekking** is van de risico's?
	PM is er sprake van permanente actualisering van de risico's?

Voor de Binckhorst is een initiële inventarisatie van risico´s gemaakt, dit betreffen daadwerkelijke risico´s (juridisch (inspraak met vertraging), financieel (tekort op grondexploitatie), wettelijk (wijziging wet luchtbescherming nodig). De risico´s worden niet geclassificeerd noch voorzien van een kans van optreden. Als beheersmaatregel wordt enkel genoemd dat het financieel tekort initieel gedekt wordt met tripartiete inleg, en dat subsidies gezocht worden. Het totaal bruto risico´s wordt niet gekwantificeerd en de financiële dekking is beperkt tot het grondexploitatietekort. Voor Erasmusveld is een uitgebreidere risicoparagraaf opgenomen in de haalbaarheidsstudie. Dit betreft niet altijd daadwerkelijke risico´s (bijvoorbeeld het ´risico´ dat minder grondgebonden woningen worden gerealiseerd, of het ´risico´ dat er door de ambitie voor de ecologische structuur onnodige kostenverhogende elementen worden toegevoegd). De risico´s worden ingedeeld in risico´s ten aanzien van het programma, risico´s ten aanzien van kosten en opbrengsten en risico´s ten aanzien van fasering en zijn niet voorzien van een kans van optreden. Wel worden de meeste risico´s gekwantificeerd (bijvoorbeeld: als er 15000 m^2 water archeologisch onderzocht moet worden leidt dit tot 0,3 miljoen extra kosten), maar er is geen totaal bruto risico gekwantificeerd. De beheersmaatregelen zijn zeer beperkt. In de paragraaf ´kansen/optimalisatie´ staan mogelijkheden genoemd om kosten te reduceren of opbrengsten te verhogen (bijvoorbeeld het toevoegen van woningen, het soberder uitvoeren van de ecologische structuur). Bij het risico dat meerkosten voor duurzame woningen niet aan toekomstige eigenaren kunnen worden doorbelast wordt ´aanpassen ambitieniveau woningen´ als ´beheersmaatregel´genoemd. Financiële dekking van risico´s is niet aan de orde. Over het monitoren en actualiseren van risico´s is geen informatie gevonden.

Projectorganisatie en uitvoering	is de projectorganisatie, zowel intern binnen de gemeente, als bij een evt. externe uitvoeringsorganisatie helder omschreven? i.e. is de **AO/IC** duidelijk, incl.de daarin geregelde **toetsingsmechanismen** en **functiescheiding** (toezicht/uitvoering)? zijn er **audits** (gepland)? hoe wordt (indien van toepassing) de **toezichthoudende rol** van de gemeente ingevuld?

Geen van beide plannen gaat in op de projectorganisatie en uitvoering. Bij Binckhorst wordt enkel ingegaan op de afstand van het gemeentebestuur tot de (tripartite) uitvoeringsorganisatie.

Overige voor kaderstellende/ controlerende taak Raad relevante info	PM is vastgelegd dat bij wijzigingen in scope, financiën, risico's en tijd/planning de raad kan bijsturen?

Niks over aangetroffen.

3. Samenvatting bevindingen

Het proces en de beslismomenten van de Raad zijn helder tot en met het moment van het vaststellen van Masterplannen voor de Structuurvisie. Over de betrokkenheid van de Raad daarna is minder duidelijkheid.Volgens de Verordening ontwikkelingsbedrijf is de vaststelling van projectdocumenten de bevoegdheid van het college en zou de Raad met vaststelling van het Masterplan het college de bevoegdheid geven om over alle vervolgstappen zelf te besluiten, zolang het binnen de kaders van het Masterplan blijft. Gezien de nog beperkte de mate van concreetheid van de masterplannen en zaken die daarna nog aan de orde zijn (bijvoorbeeld onderhandelingen met derden of inspraak) is dit een risico voor de kaderstelling door de raad. In het Masterplan Erasmusveld staat daarentegen dat de Raad de projectdocumenten vaststelt.
Audits kunnen bijdragen aan gezonde ‘checks and balances’, maar zijn geen ‘standard procedure’ bij grote projecten in Den Haag.

Samenvattende bevindingen toepassing checklist op Masterplannen
De informatie over doelstellingen is goed voor de outputdoelstellingen, de outcomedoelstellingen zijn er wel maar doorgaans niet toetsbaar geformuleerd. De informatie over reikwijdte/scope van de projecten is er, maar hier spelen twee mogelijke problemen: (1) door opsplitsing in projectdocumenten voor deelgebieden bestaat geen overzicht in volgende fasen (2) er is wel sprake van flexibiliteit, maar er is geen doorvertaling mogelijk naar wat dit betekent in termen van kosten, kwaliteit en opbrengsten. Bij sturing zit het grootste probleem in de afhankelijkheid van onderhandeling tussen college en derden. Planningsinformatie is in de masterplanfase nog heel globaal, er is geen helder tijdpad. Bij de informatie over Financiën zijn er ramingen, deels van onderbouwing voorzien, bij de PPS-beschrijving is het toekomstperspectief niet duidelijk. Er is informatie over risico’s, maar deze worden niet nader geclassificeerd, noch van een kans van optreden voorzien. Het totaal bruto risico wordt niet gekwantificeerd. De informatie over de projectorganisatie is onvoldoende, er is geen inzicht in toetsingsmechanismen, functiescheiding etc.

bijlage 1

Documenten betrokken in het Literatuuronderzoek:

1. TK regeling Grote Projecten
2. OEEI regeling V&W
3. handboek Grondbeleid / gemeente governance (Deloitte)
4. handreiking Grondbeleid voor raadsleden (BZK)
5. gemeentelijke regeling PPS verbanden (2001)
6. brief van de wethouder C&F 2007 (Hoofdlijnen en beheer van grote projecten)
7. TK rapport Cie Duivesteijn
8. AR rapporten HSL-Zuid / Betuweroute
9. AR rapport Staat van de beleidsinformatie 2007
10. selectie lokale rekenkamerrapporten grote projecten (Utrecht Leidsche Rijn, Stationsgebied, en andere)
11. follow up doelmatigheidsonderzoek Aanbesteding en beheersing van grote projecten (afgerond in 2000);
12. rapport van de Rekeningencommissie over PPS verbanden gemeente Den Haag (2008)
13. voorstudie onderzoek Grondbeleid (Rkc den Haag, bureau Middelkoop 2007)
14. evaluatierapport Tramtunnel
15. evaluatierapport Randstadrail
16. rapport van de Cie Elverding en de Cie Ruding (over financiering grote projecten en over pps-constructies)

bijlage 2

Conceptchecklist grote projecten

Doelstellingen	Is er een **probleemanalyse** Zijn er **alternatieven** zoja, onderbouwd waarom alternatieven afvallen? **outcome doelstellingen?** Toetsbaar? **output doelstellingen?** Toetsbaar?
Reikwijdte (scope)	Wat valt wel en niet onder project (**projectdefinitie**)? is er ruimte voor **scopewijzigingen**? zoja, is helder wanneer wie daarover besluit? is er **flexibiliteit** ten aanzien van **kosten, opbrengsten en kwaliteit?**
Sturing	is duidelijk op welke grootheden het project wordt gestuurd? is duidelijk (over de hele looptijd van het project) wat de **besluitvormingsmomenten** zijn en wat de **betrokkenheid van de Raad** daarbij is? is de **verantwoordelijkheid- en bevoegdheidverdeling** tussen gemeente en evt. marktpartijen beschreven?
Planning	is er een **tijdschema** waarin de verschillende projectfasen aan concrete data worden gekoppeld?
Financiën	is er een **raming van kosten en opbrengsten?** zoja is ook aangegeven op welke wijze de raming tot stand is gekomen? is de **wijze van financiering** opgenomen? zoja,is de inpassing in de gemeentebegroting opgenomen? is er sprake van een PPS? zoja, is de keuze voor PPS onderbouwd (variantenanalyse) en is de gekozen vorm (partnerkeuze, belangenanalyse) nader ingevuld? zijn er afspraken/voorstellen over compensatie van evt overschrijdingen? Is de raming getoetst (2nd opinion intern/extern)?

Risico's	is er een inventarisatie van **risico's**?
	zoja, zijn de genoemde risico's **daadwerkelijk risico's** (of bijv. scopewijziging)
	zoja, worden de risico's **geclassificeerd** in **strategische** (bestuurlijk/draagvlak), **tactische** (planning) en **operationele** (uitvoeringstechnisch) risico's? is elk risico voorzien van een **kans van optreden?** worden per risico **beheersmaatregelen** (en bijbehorende kosten) genoemd? wordt er een **totaal bruto risico** gekwantificeerd? Incl. **bandbreedte**? wordt aangegeven wat de **financiële dekking** is van de risico's?
	PM is er sprake van permanente actualisering van de risico's?
Projectorganisatie en uitvoering	is de projectorganisatie, zowel intern binnen de gemeente, als bij een evt. externe uitvoeringsorganisatie helder omschreven? i.e. is de **AO/IC** duidelijk, incl.de daarin geregelde **toetsingsmechanismen** en **functiescheiding** (toezicht/uitvoering)? zijn er **audits** (gepland)? hoe wordt (indien van toepassing) de **toezichthoudende rol** van de gemeente ingevuld?
Overige voor kaderstellende/ controlerende taak Raad relevante info	PM is vastgelegd dat bij wijzigingen in scope, financiën, risico's en tijd/planning de raad kan bijsturen?

bijlage 3

Doelstellingen	Binckhorst	Erasmusveld
Is er een **probleemanalyse**	een marginale (zie IOK en Structuurvisie mrt 06) met een opsomming van feiten. Er is een eerder document aan de raad voorgesteld: Rv Binkchorst Visie, oktober 2003, Ris 108458). Dit document is echter meer toekomstgericht (85%) dan analyserend (15%). Er wordt wel verwezen naar eerdere studies die zeker probleemstellende elementen hebben. Geen integrale probleemanalyse op regionaal, stedelijk of wijkniveau waarvoor B. oplossingen zou moeten bevatten met een duidelijke verwijzing van geconstateerde problemen naar bijbehorende oplossingen.	ja, MP p 19 e.v., is wel beperkt, opsomming van feiten, bv zwerfvuil in Morgenstond, weinig voorzieningen etc.
Zijn er **alternatieven**	beperkte alternatieven (Structuurvisie) met verbindingsmodellen. Zie ook studie Financiële haalbaarheid (300506) met een Grex en Optimale Grex (respect. € 200 en 100 mio tekort)	ja, HS p 19 alternatief met meer gestapelde woningen, MPp69, voorbeelduitwerking, dus andere uitwerkingen zijn ook nog mogelijk, MP p96 en 100 alternatieven om het vastgestelde ambitieniveau milieu te halen: afwachten tot definitief inrichtingsplan dan bestuurlijke afweging om al dan niet intensiever bodem te saneren
zoja, onderbouwd waarom alternatieven afvallen?		ja HS p19, opbrengspotentie te laag, MP nog niet
outcome doelstellingen? Toetsbaar?	beperkt, aantrekken duurder segment bewoners, en kwalitatief (stoer, mondiaal, stedelijk etc.)	ja, MP p33, ambitie versterken relatie WV EV, creeren aantrekkelijk woon-leefgebied met eigen identiteit, nauwelijks toetsbaar
output doelstellingen? Toetsbaar?	ja targets voor huisvesting, bedrijven, kantoren, voorzieningen, groen, internationaal en ja toetsbaar door streefwaarden	ja, HS p10 programma EV 734 dz woningen, 75000 m2 ecologie/groen, 9350m2 nwe volkstuinen, verplaatsen 2 hockeyvelden, progr MS is vager p 20 ev omdat link met prestatieafspraken woningcorporaties etc,MP, p 104-105 200-400 extra arbeidsplaatsen onderkant arbeidsmarkt. toetsbaar
Reikwijdte (scope)		
Wat valt wel en niet onder project (**projectdefinitie**)?	heldere def.: gebied, zonering, outputdoelstellingen, verbindingen	ja, plangebied is helder afgebakend, en ook de samenloop met andere relevante projecten en ontwikkelingen (oa krachtwijken) wordt beschreven MP p15
is er ruimte voor **scopewijzigingen**?	ja (zie Beslisnotitie Nieuw Binckhorst) met fasering en flexibele invulling van onderdelen rekening houdend met externe ontwikkelingen	ja, MP 119, mp zet in op ruimtelijke en functionele flexibiliteit, maakt toekomstige wijzigingen mogelijk
zoja, is helder wanneer wie daarover besluit?		deels, er staat dat het mp gefaseerd in uitvoering wordt genomen obv door de raad vast te stellen projectdocumenten per deelgebied (p119), vraag is of in een uitwerking van een deelgebied voldoende zichtbaar is dat sprake is van een scopewijziging?
is er **flexibiliteit** ten aanzien van **kosten, opbrengsten en kwaliteit?**	ja zie hierboven maar geen specificering naar K-O-K, alleen het bewustzijn en een strategiekeuze (Beslisnotitie p.46)	ja, MP 119, mp zet in op ruimtelijke en functionele flexibiliteit, maakt toekomstige wijzigingen mogelijk
Sturing		
is duidelijk op welke grootheden het project wordt gestuurd?	ja zie targets hierboven met streefwaarden	het programma EV lijkt vrij hard HS p10, voor MS is dit minder helder

is duidelijk (over de hele looptijd van het project) wat de **besluitvormingsmomenten** zijn en wat de **betrokkenheid van de Raad** daarbij is?	nee, hier en daar wordt de Raad genoemd maar geen duidelijke planning. Wensen / bedenkingen voor de Raad (brief 110106). In RM 4 december 2007, RIS 150885 is een bestuurlijke planning afgegeven. Ook in het RV van 6 maart 2008 RIS 152167 wordt het vervolg traject besproken. In deze stukken is een duidelijke bestuurlijke agenda opgenomen en wanneer de Raad aan zet is (tot en met vaststelling bestemmingsplan en exploitatieplan, de hele looptijd is hiermee niet afgedekt).	het project valt straks uiteen in deelprojecten en de kans is groot dat dit het zicht van de raad hoewel ze over elk projectdocument beslissen vertroebelt als het het gehele MP betreft
is de **verantwoordelijkheid- en bevoegdheidverdeling** tussen gemeente en evt. marktpartijen beschreven?	ja, zie sheets Facton Lenteakkoord en Intentieovereenkomst (100106) voor de werkmaatschappij B.	nog niet, MP p125 rept over de dubbelrol die de gemeente speelt wanneer zij participeert in een gebiedsonderneming en tegelijkertijd de publiekrechtelijke bevoegdheden hanteert om bestemmingsplannen vast te stellen, projectbesluiten te nemen en wettelijke instrumenten toepast voor de verwerving van gronden. aangegeven wordt dat men probeert om met marktpartijen in het gebied tot een businesscase en gebiedsonderneming te komen analoog aan de constructie van OCWV.
Planning		
is er een **tijdschema** waarin de verschillende projectfasen aan concrete data worden gekoppeld?	niet gezien, wel globale fasering met verwachte doorlooptijden Houdt verband met feit dat Masterplan Binckhorst anders is dan de standaard masterplannen.	Niet in MP, er staat alleen dat de uitvoering plaatsvindt tussen 2010 en 2020 en op p126 dat binnen 12 maanden een besluit moet komen over de gebiedsonderneming voor EV. In HS staat op p19 de fasering van de deelgebieden voor de fasen 'in uitvoering' en ' uitgifte'.
Financiën		
is er een **raming van kosten en opbrengsten?**	ja met een globale opsomming van posten (zie doorrekening Brinkgroep.)	ja, HS p13 exploitatieberekening nr kostensoort, p23 voor MS
zoja is ook aangegeven op welke wijze de raming tot stand is gekomen?		ja, HS p14, onderbouwing kosten en opbrengsten, gebruik comparatieve methode, door DSO zelf, afdeling Verwerving, afdeling Opdrachtgeving Werken, gebruik van kengetallen obv referenties en ervaring,
	nee, wel een globale opsomming van posten	calculatieprogramma ontwikkeld door het IbDH voor HOB
is de **wijze van financiering** opgenomen?		ja, HS p 25 financiering
zoja,is de inpassing in de gemeentebegroting opgenomen?		ja, deels, HS p 25, EV:13 mln voor ecologische zone tlv programmabegroting 2009-2012, ihkv Krachtwijken draag gemeente 6 mln bij (begrotingsposten worden niet expliciet benoemd, wel of iets tlv begroting komt of dat er nog subsidies worden gezocht etc)
	ja voor de eerste twee jaren	
is er sprake van een PPS?	ja	nog niet, maar wil men wel MP 125 beperkt, MP p 125: binnen gebiedsonderneming worden investeringen en risico´s gedeeld, gezamenlijke integrale aanpak leidt tot kwaliteitsslag en uitwisselen van programma´s en ambities tussen locaties kan realisatie vereenvoudigen en versnellen, op p126 staat dat als niet binnen 12 mnd tot overeenstemming kan worden gekomen er een alternatieve strategie zal worden gekozen.
zoja, is de keuze voor PPS onderbouwd (variantenanalyse) en is de gekozen vorm (partnerkeuze, belangenanalyse) nader ingevuld?		
	ja zie Vooronderzoek 22112005	
zijn er afspraken/voorstellen over compensatie van evt overschrijdingen?	er is een tripartiete inleg met verdeling maar alleen voor de initiele kosten, niet de volgende fasen Er zijn geen afspraken over compensatie. Er is een contractuele afspraak over	nee

	anticiperende activiteiten.	
Is de raming getoetst (2nd opinion intern/extern)?	ja zie Brinkgroep	nee
Risico's		
is er een inventarisatie van **risico's**?	initieel: zie de Verdeelbereidheid Intentieovereenkomst bijlage en Haalbaarheid art. 6.2.5	ja, HS p5-8 (samenvatting) HSp27 ev
zoja, zijn de genoemde risico's **daadwerkelijk risico's** (of bijv. scopewijziging)	ja, juridisch (inspraak met vertraging), financieel (grextekort), wettelijk (wijziging luchtbescherming nodig!)	deels, er staan ook risico´s die geen risico maar keuzes zijn, zoals bv HS p 5, risico minder grondgebonden woningen, ambitie ecologische structuur (voorkomen onnodige kostenverhogende elementen)
zoja, worden de risico's **geclassificeerd** in **strategische** (bestuurlijk/draagvlak), **tactische** (planning) en **operationele** (uitvoeringstechnisch) risico's?	nee	nee, de indeling is in risico´s tav programma, risico´s tav kosten en opbrengsten en risico´s tav fasering
is elk risico voorzien van een **kans van optreden?**	nee	nee, er staat wel op p30 dat als er 15000 m2 water archeologisch onderzocht moet worden dit tot 0,3 mln extra kosten leidt, maar dit zegt niks over de kans daarop.
worden per risico **beheersmaatregelen** (en bijbehorende kosten) genoemd?	beperkt (financieel tekort initieel dekken met tripartiete inleg, subsidies zoeken, € 8 mio B&W 100106) Dit lijkt niet te kloppen	beperkt, er is een paragraaf ´kansen/optimalisatie´ staan mogelijkheden genoemd om kosten te reduceren, opbrengsten te verhogen, bv toevoegen van woningen, soberder uitvoeren ecologische structuur (maar het is de vraag of je ´aanpassen ambitieniveau woningen´ zoals op p5 genoemd om het risico dat meerkosten voor duurzame woningen niet aan toekomstige eigenaren kunnen worden doorbelast een beheersmaatregel kunt noemen?)
wordt er een **totaal bruto risico** gekwantificeerd? Incl. **bandbreedte**?	nee, alleen grextekort	nee
wordt aangegeven wat de **financiële dekking** is van de risico's?	globaal zie hiervoor	nee
PM is er sprake van permanente actualisering van de risico's?	nee	nee
Projectorganisatie en uitvoering		
is de projectorganisatie, zowel intern binnen de gemeente, als bij een evt. externe uitvoeringsorganisatie helder omschreven? i.e. is de **AO/IC** duidelijk, incl.de daarin geregelde **toetsingsmechanismen** en **functiescheiding** (toezicht/uitvoering)?	Nee	nee
zijn er **audits** (gepland)?	Nee	nee

hoe wordt (indien van toepassing) de **toezichthoudende rol** van de gemeente ingevuld?	nee, alleen afstand tot bestuur door Werkmaatschappij	nog niet bekend
Overig		
PM is vastgelegd dat bij wijzigingen in scope, financiën, risico's en tijd/planning de raad kan bijsturen?	nee	

Opmerkingen

1. door de omvang van het plan kan een overall toezicht en beheersing van KOK wel eens uit het zicht verdwijnen

2. Wensen/bedenkingen procedure is een draagvlaktoetsing, geen amendeerbevoegdheid voor de Raad!

Afkortingen: EV=Erasmusveld, MP=masterplan, HS=haalbaarheidsstudie, MS=Morgenstond

Feitenrapport