

Vervolgonderzoek Inverdán en Stadhuis: Over ambities en risico's

maart 2007

Rekenkamer Zaanstad





Voorwoord

Hierbij bied ik het “Vervolgonderzoek Inverdan en Stadhuis: over ambities en risico’s” aan de raad van de gemeente Zaanstad aan. Het betreft een eerste zogeheten vervolgonderzoek, waarbij de rekenkamer circa één jaar na het uitbrengen van het onderzoeksrapport “Inverdan en Stadhuis: over ambities en risico’s (december 2005) is nagegaan wat er met de aanbevelingen van de rekenkamer is gedaan. Daarbij zijn de volgende vragen aan de orde. Heeft de gemeenteraad het rapport behandeld en de aanbevelingen van de rekenkamer overgenomen? Heeft de raad vervolgens het college opdracht gegeven de aanbevelingen uit te voeren, is het college hiermee aan de slag gegaan en met welk resultaat?

Gelet op het belang van het programma Inverdan en het project voor nieuwbouw van het stadhuis voor de huidige en toekomstige bewoners, gebruikers, maar ook bedrijven en instellingen van het nieuwe Zaanse hart zal de gemeenteraad de vinger aan de pols willen houden. Wij verwachten dat dit rapport hierbij behulpzaam zal zijn.

Het rapport is in relatieve korte periode totstand gekomen, hetgeen niet had kunnen gebeuren zonder de inbreng en bijdrage van de dienst Stad, in het bijzonder het program-mabureau Inverdan. Wij zijn de betrokkenen aan de zijde van de gemeente Zaanstad erkentelijk voor hun medewerking.

Het onderzoek is uitgevoerd door: drs. R. Hoogerwerf, drs. A. Kok RA en E.G. Visser RA (projectleider).

dr. V.L. Eiff
directeur Rekenkamer Zaanstad
20 maart 2007

Inleiding

Op 16 december 2005 heeft de Rekenkamer Zaanstad het rapport ‘Inverdan en Stadhuis: over ambities en risico’s’ aangeboden aan de gemeenteraad.

Om de gemeenteraad in haar controlerende taak te ondersteunen onderzoekt de rekenkamer in de regel één jaar na publicatie de wijze waarop de aanbevelingen van de rekenkamer zijn opgepakt binnen de gemeente. In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- Tot welk resultaat heeft de behandeling van het rapport Inverdan en Stadhuis in de gemeenteraad geleid?
- In welke mate is door het college van B&W uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

Bij de beantwoording van deze vragen geven wij in dit rekenkamerrapport eerst onze bevindingen weer over de behandeling van het rapport in de raadscommissie en gemeenteraad. Daarna behandelen wij per aanbeveling of ze al dan niet zijn opgevolgd.

1. Behandeling door de gemeenteraad

Aan de hand van de volgende drie vragen gaan we na op welke wijze de gemeenteraad het rapport heeft behandeld:

- Op welke wijze heeft de gemeenteraad het rapport geagendeerd?
- In welke mate hebben de raadsleden en het college de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer inhoudelijk besproken?
- In welke mate hebben de aanbevelingen van de rekenkamer geleid tot besluiten van de gemeenteraad?

Agendering rapport Inverdan en Stadhuis door gemeenteraad

Agendering van het rapport heeft in 2006 plaatsgevonden. Tweemaal in januari in de commissie Kroesen en éénmaal in de raadsvergadering van februari. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

Datum	Vergadering	Omschrijving
16-01-2006	Commissie Kroesen	Bespreking rapport commissie en rekenkamer
23-01-2006	Commissie Kroesen	Bespreking rapport met wethouders Kroesen en Loggen
09-02-2006	Gemeenteraad	Bespreking rapport met gehele college

Inhoudelijke behandeling van de conclusies en aanbevelingen

De eerste keer is het eindrapport besproken in de commissievergadering van 16 januari 2006. De raadsleden gaven in één termijn hun reactie op de inhoud van het rapport. Daarbij werden tevens een aantal vragen gesteld die door de directeur van de Rekenkamer Zaanstad werden beantwoord, gevolgd door enkele toelichtende opmerkingen van de programmamanager Inverdan. Verder werd afgesproken dat de raadsleden via de griffie ook nog schriftelijk vragen konden stellen aan de rekenkamer. Hiervan is door een raadslid gebruik gemaakt.

In de commissievergadering van 23 januari 2006 werd het rapport voor de tweede maal besproken. Vanuit de commissie zijn aanvullende vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over onder meer het Stadhuis, over de scope, de organisatieprocessen en de stuurgroep. Voor het beantwoorden van vragen waren namens het college de wethouders Kroesen en Loggen aanwezig. Wethouder Kroesen beantwoordde de vragen over het programma Inverdan en haar collega Loggen de vragen over het project Stadhuis. Wethouder Kroesen meldt dat het college de aanbeveling van de rekenkamer voor de verbetering van de voortgangsrapportages overneemt. Het college is het evenwel niet eens met de conclusie van de rekenkamer dat de scope van het programma is verkleind en dat de kosten zijn verhoogd.

Mede aan de hand van wat besproken is tijdens de commissievergaderingen stelde de griffie een concept raadsvoorstel op voor de raadsbehandeling. Kern van het raadsvoorstel is dat de gemeenteraad alle aanbevelingen van de rekenkamer overneemt. Dit betekent dat de raad het college verzoekt gevolg te geven aan de aanbevelingen. Daarnaast specificeert het raadsvoorstel ook de wijze waarop het college verantwoording moet afleggen aan de raad ofwel hoe de raad gaat controleren of het college de aanbevelingen daadwerkelijk overneemt.

Het raadsvoorstel bepaalt verder dat een werkgroep wordt gevormd van een aantal raadsleden, de programmamanager en de raadsgriffie. De werkgroep dient de kwaliteitseisen voor de actualisatie van het Masterplan en de voortgangsrapportages te formuleren. Verder wordt het college gevraagd in april 2006 met een geactualiseerde voortgangsrapportage te komen. Deze rapportage moet voldoen aan de nieuw op te stellen eisen.

Besluitvorming gemeenteraad over de aanbevelingen van de rekenkamer

De raad behandelt het rapport in de raadsvergadering van 9 februari 2006. Blijkens de notulen spitst de nadruk van het debat zich toe op de communicatie over Inverdan en over de inrichtingskosten van het stadhuis. Enkele raadsleden vinden het jammer dat de rekenkamer geen aanbeveling doet over de communicatie richting burgers. Het concept raadsvoorstel wordt zonder hoofdelijke stemming en zonder stemverklaringen aangenomen, hetgeen betekent dat alle aanbevelingen van de rekenkamer door de raad worden overgenomen.

Samenvattend:

- Het rapport Inverdan en Stadhuis is driemaal bestuurlijk geagendeerd. Tweemaal in de commissie Kroesen en éénmaal in de raadsvergadering. Het rapport is uitgebreid in de commissies en de raad besproken en er zijn aanvullende vragen gesteld aan het college van burgemeester en wethouders.
- De gemeenteraad heeft alle aanbevelingen van de rekenkamer overgenomen. De griffie is actief betrokken bij de agendering en het opstellen van een concept raadsvoorstel. Uitvoering van de besluiten van de raad leiden ertoe dat de kaderstellende en controlerende rol beter door de raad kunnen worden ingevuld.

2. Opmvolging aanbevelingen

Bij het vervolgonderzoek heeft de rekenkamer onderzocht in hoeverre de aanbevelingen van de rekenkamer en de besluiten van de gemeenteraad zijn opgevolgd.

De rekenkamer heeft in het rapport Inverdan en Stadhuis twaalf aanbevelingen gedaan over de volgende vijf thema's:

- Kaderstelling en controle: twee aanbevelingen.
- De gemeenteraad: twee aanbevelingen.
- Planning en control: vijf aanbevelingen.
- Contractering: één aanbeveling.
- Stadhuis: twee aanbevelingen.

In het vervolg van dit rapport bespreken wij per thema of de aanbevelingen door het college zijn overgenomen. Tevens is in hoofdlijnen vermeld of en in hoeverre de uitvoering van het beleid is aangepast. In de bijlage bij dit rapport is per aanbeveling meer in detail de stand van zaken weergegeven.

Thema 1: Kaderstelling en controle

Om de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad te vergroten heeft de rekenkamer het college twee aanbevelingen gedaan. Enerzijds over het actualiseren van het Masterplan en anderzijds over de inhoud van de voortgangsrapportages. Het college heeft op 8 december 2005 toegezegd beide aanbevelingen te zullen overnemen.

De twee aanbevelingen bevatten samen 10 concrete onderwerpen die verbetering behoeven. Uit de beoordeling per onderwerp (zie bijlage) blijkt dat het college 7 van de 10 onderwerpen volledig heeft overgenomen, waaronder de aanbevelingen over de inhoud van de voortgangsrapportage. Het college heeft drie onderwerpen deels opgevolgd. Hierbij merken het volgende op. Actualisatie II bevat een uitgebreide bijlage waarin de wijzigingen van de grondexploitatie zijn toegelicht en financieel zijn uiteen gezet. In actualisatie III is een dergelijk overzicht niet opgenomen, omdat op dat moment geen actuele grondexploitatieberekeningen beschikbaar zijn. Op basis van de planning en controlcyclus wordt de grondexploitatie tweemaal per jaar geactualiseerd, te weten in februari/maart ,

voor de jaarrekening, en in juni/juli voor de begroting. Op grond van efficiencyoverwegingen heeft het college ervoor gekozen om niet driemaal per jaar de grondexploitatiecijfers te actualiseren. De rekenkamer kan dit billijken.

Verder vindt de rekenkamer dat het college de gemeenteraad beperkt inzicht geeft in de besluiten over de deelprojecten, grondexploitaties en overeenkomsten die haar in de komende periode nog te wachten staan. In de lijst van activiteiten, die niet via de grondexploitatie worden gefinancierd, ontbreken de financiële gegevens, waaronder de toekomstige beheers-, onderhoud en schoonmaakkosten van het Inverdangebied na oplevering. Hierdoor is deze lijst beperkt informatief.

Ook hebben wij geconstateerd dat de risico's in de gepresenteerde risicotabel niet zijn gekwantificeerd. Wethouder Luiten heeft in de commissievergadering van 20 juni 2006 dit wel toegezegd. Naar aanleiding van vragen vanuit de gemeenteraad heeft wethouder Luiten op 6 februari 2007 de raad schriftelijke geïnformeerd over het meest waarschijnlijke bedrag dat bij de risico-inschatting hoort. Het risicobedrag van € 11 miljoen is volgens de wethouder volledig voorzien. Dit betekent dat er voor de betreffende risico's middelen zijn "gereserveerd" in een post onvoorzien voor de civieltechnische werken, in een post onvoorzien voor verwervingen en in de risicobuffer. Actualisatie III laat zien dat de omvang van deze risicobuffer binnen anderhalf jaar van € 8,0 naar € 4,9 miljoen is gedaald.

Samenvattend

- De bestuurlijke informatievoorziening aan de raad is sterk verbeterd. Actualisatie II geeft evenwel een beter inzicht in de wijzigingen van de grondexploitatie dan Actualisatie III. Dit komt omdat het college bij Actualisatie II gebruik kon maken van de – in het kader van de reguliere planning en controlcyclus - geactualiseerde grondexploitatiecijfers.
- De informatievoorziening aan de gemeenteraad kan nog verder worden verbeterd door permanent:
 - De kosten en opbrengsten van de activiteiten, die niet via de grondexploitatie lopen, ook in beeld te brengen.
 - Een overzicht te verstrekken van toekomstig te nemen besluiten door de raad.
 - De risico's in de risicotabel te kwantificeren
- De wethouder heeft de raad geïnformeerd over het meest waarschijnlijke bedrag dat bij de risico-inschatting hoort. Dit bedrag van € 11 miljoen is volledig voorzien.

Thema 2: De gemeenteraad

De twee aanbevelingen gericht aan de gemeenteraad sluiten nauw aan op de aanbevelingen voor kaderstelling en controle aan het college van burgemeester en wethouders.

Wij adviseerden de raad om eisen te stellen aan de vorm, inhoud en frequentie van voortgangsrapportages. De raad heeft deze aanbeveling ter harte genomen en een opdracht ge-

geven aan een werkgroep om met concrete voorstellen te komen. Kern van de uitkomsten van de besprekingen in de werkgroep en de raad is dat beleid en cijfers worden gescheiden. De 'romp' van een voortgangsrapportage beschrijft in woorden de belangrijkste veranderingen, benodigde besluiten en consequenties. De bijlagen bevatten de cijfers. In dit verband adviseerden wij de raad ook aandacht te besteden aan de budgettaire regels voor het aanwenden van de risicobuffer. In de raadsvergadering van 8 februari 2007 heeft u ingestemd met de door het college opgestelde regels voor het gebruik van de risicobuffer. Daarnaast adviseerde wij de raad om het college systematisch aan te spreken over een viertal onderwerpen. Drie van de vier onderwerpen, te weten: ontwikkelingen in planning en scope, de risicobuffer en voorgenomen beheersmaatregelen en de 'cost-to-complete', zijn in het regulier overleg tussen raad en college intensief besproken. Het onderwerp kosten en opbrengsten ten opzichte van de budgetten, zowel binnen als buiten de grondexploitatie, is naar het oordeel van de rekenkamer onderbelicht gebleven.

Samenvattend

- De aanbevelingen voor de gemeenteraad hangen nauw samen met de aanbevelingen voor kaderstelling en controle aan het college. De bestuurlijke informatievoorziening is verbeterd mede door de inzet van leden van de gemeenteraad.
- De raad heeft het college regelmatig aangesproken over de voortgang van het programma Inverdan. In de discussies tussen de raad en het college is het onderwerp opbrengsten en kosten ten opzichte van het budget beperkt aan de orde geweest.

Thema 3: Planning en control

Om de beheersing van Inverdan en het Stadhuis te verbeteren deed de rekenkamer vijf aanbevelingen. Het college zegde op 8 december 2005, in de reactie op ons concept-rapport, toe om drie van de vijf aanbevelingen over te nemen. Overgenomen werden: het beschrijven van kritische procedures, de naleving van regels inhuur externen en het risicomangement. De aanbeveling om een intracomptabele verplichtingenregistratie te voeren wilde het college eerst nader onderzoeken. De vijfde en laatste aanbeveling over de meerwerkprocedure nam het college niet over.

Wel opgevolgde aanbevelingen

De kritische bedrijfsprocessen zijn inmiddels gedeeltelijk beschreven. Met betrekking tot de regels inhuur externen meldt de directeur Stad ons het volgende. Het programmabureau handelt op basis van de door het college vastgestelde Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid én de procedurebeschrijving inkoop en aanbesteding van de dienst Stad. Ook geeft hij weer dat het risicomangement is verbeterd. Een externe partij zal worden ingeschakeld om te adviseren op welke wijze het thans gehanteerde proces nog verder kan worden verbeterd.

Evaluatie van het toegepaste systeem voor risicomanagement zal bij Actualisatie IV plaats hebben. Zoals we reeds vermeldden ontbreekt in de Actualisaties Inverdan nog de kwantificering van risico's. Zoals hiervoor al vermeld heeft de wethouder de leden van de gemeenteraad wel afzonderlijk over de kwantificering van de risico's geïnformeerd.

Intracomptabele verplichtingadministratie

Het college wilde de aanbeveling om een intracomptabele verplichtingenregistratie te voeren eerst nader onderzoeken. De dienst Stad deelde ons mee dat de eerste ervaringen met het voeren van een intracomptabele verplichtingenadministratie niet bevredigend zijn. Zolang het financiële systeem de vereiste informatie niet kan leveren, houdt het programmabureau Inverdan de verplichtingenadministratie extracomptabel bij.

Meerwerkprocedure

De aanbeveling om een meerwerkprocedure te ontwikkelen is niet overgenomen door het college. De rekenkamer constateerde in haar eindrapport dat in de praktijk met externen open einde contracten werden afgesloten. Daarom adviseerde de rekenkamer om een specifieke aanvullende procedure voor meerwerk op te stellen. Bij ons vervolgonderzoek is ons medegedeeld dat de programmaorganisatie Inverdan thans in voorkomende gevallen de algemeen geldende procedure naleeft, waarin ook meewerk is geregeld en waarbij op naleving van de algemene inkoopvoorwaarden wordt toegezien. In praktische zin betekent dit dat het programmabureau geen openeinde contracten meer afsluit en dat meerwerk alleen wordt betaald als dit door beide partijen schriftelijk is overeengekomen. Hoewel het college destijds de aanbeveling niet heeft overgenomen, is in de praktijk wel uitvoering gegeven aan de aanbeveling van de rekenkamer.

Samenvattend

- Het college heeft de drie overgenomen aanbevelingen ter hand genomen. Voor het verder verbeteren van toegepaste procedures voor het risicomanagement zal een extern bureau worden ingeschakeld. De directeur stad heeft gemeld dat bij Actualisatie IV de uitkomsten van de evaluatie zullen worden meegenomen.
- De financiële administratie geeft op dit moment te weinig informatie over verplichtingen, waardoor het programmabureau Inverdan de verplichtingen voorlopig buiten de financiële administratie om (extracomptabele) registreert.
- Naar ons is medegedeeld zijn er geen openeinde contracten meer voor externen en worden opdrachten tot meer- of minderwerk schriftelijk bevestigd.

Thema 4: Contractering

In het rapport Inverdan en Stadhuis constateerde de rekenkamer dat de Europese aanbestedingsplicht zoals die voor de gemeente geldt, onverminderd geldt voor de private partijen. Echter, alleen de gemeente kan ter verantwoording worden geroepen als de private partij zich niet aan de aanbestedingsplicht houdt. Om sanctiemogelijkheden te hebben

adviseerden wij een artikel op te nemen in de nog te sluiten samenwerkingsovereenkomsten. Uit informatie van de directeur Stad blijkt dat in de realiseringsovereenkomst voor het stadhuis dit artikel inmiddels is opgenomen. Tevens deelde hij mee dat dit artikel ook in de overeenkomst voor de bibliotheek en het vergadercentrum zal worden opgenomen.

Thema 5: Stadhuis

De rekenkamer heeft voor het stadhuis twee aanbevelingen gedaan. Wij adviseerden het college de gemeenteraad met een vaste frequentie over het stadhuis te informeren in termen van kwaliteit, kwantiteit en tijd en financiën. Daarnaast bevelen wij aan om te zorgen voor een adequate dossiervorming waarin de uitgangspunten en financiële berekeningen uit het plan van aanpak Stadhuis goed zijn onderbouwd.

Op onze verzoeken over de navolging van onze aanbevelingen heeft de gemeentesecretaris tijdens het onderzoek niet gereageerd. Pas tijdens de ambtelijk wederhoor fase heeft de programmamanager een inhoudelijke reactie geven en verslagen overgelegd van (besloten) commissievergaderingen.

Voortgangsrapportages

In februari 2006 heeft de gemeenteraad het college verzocht om voortgangsrapportages voor het Stadhuis op basis van een eenduidig format, waarbij de voortgang wordt beschreven in termen van kwaliteit en kwantiteit, tijd en financiën. Tevens dient daarbij te worden gerapporteerd over de *cost to complete* en de *time to complete*. In Burap II 2006 meldt het college dat “over de voortgang van het stadhuis wordt u separaat gerapporteerd”. Ondanks deze toezegging heeft het college de gemeenteraad niet afzonderlijk geïnformeerd over het stadhuis in het format voor de voortgangsrapportage. In de besloten commissievergadering van september 2006 hebben raadsleden de wethouder op eerdere collegetoezeggingen aangesproken.

Volledigheidshalve merken wij hierbij het volgende op. Sinds het uitbrengen van ons rapport eind 2005 heeft de gemeenteraad in twee besloten commissievergaderingen op onderdelen wel informatie over het stadhuis ontvangen.

Datum	Vergadering	Besproken onderwerpen
21-09-2006	Commissie Luiten (besloten)	Wethouder informeert de raadsleden dat het stadhuis door NS is gegund.
23-11-2006	Commissie Luiten (besloten)	In deze vergadering staat informatie centraal over parkeerplekken. Uit het verslag blijkt dat de bouwovereenkomst ten aanzien van het Stadhuis nog niet is afgesloten.

Uit de tabel blijkt dat de overeenkomst voor de bouw van het stadhuis nog niet is afgesloten. De programmamanager Stadhuis meldt dat de start van de bouw en daarmee de opleverdatum afhangen van de onderhandelingen met de NS. Op 8 februari 2007 waren deze onderhandelingen nog niet afgerond. De feitelijke situatie is dat de planning van ingebruikname opnieuw is uitgesteld, zonder dat de gemeenteraad hierover expliciet is geïnformeerd. Uit informatie van de website¹ blijkt dat de datum inmiddels is verschoven naar 2009.

Planning datum ingebruikname nieuwe stadhuis

2002	2003	2004	2005	2005	2006
Begin 2006	Eind 2006	Eind 2007	Begin 2008	Tweede kwartaal 2008	2009

In het Burap II-2006 geeft het college weer dat het uitstellen van de datum van ingebruikname invloed heeft op noodzakelijke vervangingsinvesteringen. Ook meldt zij dat het invoeren van onder meer een nieuw kantoorconcept hierdoor wordt vertraagd. Onduidelijk is wat de consequenties van deze vertraging zijn in termen van kwaliteit, kwantiteit, tijd en financiën voor het project Stadhuis. De programmamanager Stadhuis geeft in haar reactie aan dat de onderhandelingen zich binnen de kaders zal bewegen zoals deze zijn neergelegd in de realisatieovereenkomst (ROK).

Dossiervorming

Bij ons onderzoek constateerden wij de uitgangspunten van het plan van aanpak Stadhuis om het nieuwe stadhuis budgettair neutraal te realiseren niet altijd goed waren onderbouwd. De programmamanager Stadhuis geeft aan dat het digitale archief van het projectbureau stadhuis op orde is. Daarin is ook de onderbouwing van de kosten, voor zover de NS daar inzage in heeft geven, en de eigen berekeningen opgenomen.

Samenvattend:

- De aanbeveling over het uitbrengen van voortgangsrapportages stadhuis is ondanks toezeggingen van het college niet uitgevoerd. Dergelijke rapportages bieden de gemeenteraad integraal inzicht in de voortgang in termen van kwaliteit, kwantiteit, tijd en financiën. Ook ontbreekt daarmee inzicht in de ‘cost to complete’ en de ‘time to complete’.
- De rekenkamer constateert dat de ingebruikname van het stadhuis wederom is uitgesteld. Doordat de onderhandelingen met de NS nog niet zijn afgerond is onbekend wanneer het stadhuis in gebruik kan worden genomen.

¹ <http://www.zaanstad.nl/sv/inverdanhp/plannen/stadhuis> dd 20-02-2007

- De programmamanager Stadhuis geeft aan dat het digitale archief van het projectbureau stadhuis op orde is en dat de kostenonderbouwingen daarin zijn opgenomen.

3. Tot slot

Het college neemt in de voortgangrapportages over Inverdan op dat de rekenkamer aan Inverdan zijn goedkeuring heeft gegeven. Zo valt in Actualisatie III te lezen dat “ In het raadsbesluit [juli 2005] is destijds voor meer dan € 40 miljoen in het programma omgebogen met als resultaat: een sluitende en gezonde grondexploitatie. De Rekenkamer verbond daarna het ‘stempel goedgekeurd ’aan Inverdan”.

Op deze plaats willen we de opmerking van het college nuanceren. In het rapport Inverdan en Stadhuis komen wij tot de conclusie dat het ambitieniveau na de ingrepen van 2005 nog steeds fors is, maar wel realistischer is geworden. Verder zijn wij van oordeel dat Inverdan beter financieel beheersbaar is geworden. Dit neemt niet weg dat het programma risicovol blijft. Op een aantal risico’s hebben wij de raad geattendeerd en hebben wij aanbevelingen gedaan. Wij hebben het programma Inverdan niet volledig in zijn volle breedte doorgelicht. Onze werkzaamheden bestaan voornamelijk uit het beoordelen van de projectorganisatie en procedures. Het beoordelen en doorrekenen van een grondexploitatie behoorde bijvoorbeeld niet tot onze werkzaamheden.

De rekenkamer verwacht met dit rekenkamerrapport de gemeenteraad inzicht te hebben gegeven in de mate waarin aanbevelingen zijn overgenomen en zijn uitgevoerd. De elf aanbevelingen hebben betrekking op 28 onderwerpen.

Van deze 28 onderwerpen zijn 17 onderwerpen volledig opgevolgd, 9 onderwerpen zijn deels en 2 onderwerpen zijn niet opgevolgd. De twee niet opgevolgde onderwerpen betreffen:

- Het kwantificeren van risico’s in kans en omvang als onderdeel van de Actualisaties Inverdan.
- Het voorzien van de gemeenteraad van rapportages over de voortgang van het project Stadhuis in termen van kwaliteit en kwantiteit, tijd en financiën.

Gezien het belang van onze aanbevelingen voor een goede beheersing van het programma Inverdan en het project Stadhuis, in het bijzonder de mogelijkheden voor een adequate sturing door de raad, vraagt de rekenkamer het college en de gemeenteraad aandacht om ook de aanbevelingen die deels of niet zijn uitgevoerd in de komende periode uit te voeren.

4. Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders

De rekenkamer Zaanstad verzond haar rapport op 21 februari 2007 aan het college van burgemeester en wethouders met het verzoek hierop uiterlijk dinsdag 6 maart 2007 te reageren. Op woensdag 7 maart ontving de rekenkamer bericht dat wegens misverstanden



het rapport te laat op de bureaus terecht was gekomen van de ambtenaren die belast zijn met de voorbereiding van de bestuurlijke reactie. Daarbij werd tevens verzocht om 3 weken uitstel (tot en met 28 maart), zodat de reactie van het college onder meer ook in de stuurgroep Inverdan kon worden besproken. De rekenkamer bood hierop een uitstel aan te reageren tot uiterlijk maandag 19 maart. Omdat op 19 maart de reactie van het college nog niet is ontvangen en de rekenkamer op 22 maart wil publiceren, zal de eventuele reactie van het college, voorzien van een nawoord van de rekenkamer, separaat aan de gemeenteraad worden aangeboden.

Met dit rapport verwacht de rekenkamer informatie te verschaffen die de gemeenteraad in haar controlerende taak kan benutten. Wij zullen het programma Inverdan en het project Stadhuis met belangstelling blijven volgen. Zonodig zullen wij u daarbij opnieuw informeren over de voortgang.

Bijlage – Tabellen opvolging aanbevelingen

Thema 1: Kaderstelling en controle

Onderwerp	Opgevolgd	Toelichting
<i>Aanbeveling 1: Actualiseer het Masterplan ten behoeve van vaststelling door de gemeenteraad en besteed hierin aandacht aan de volgende onderdelen:</i>		
Een processchema met de voorziene onderdelen van het programma (deelprojecten, grondexploitaties, overeenkomsten) waarover besluitvorming door de raad wordt gevraagd	deels	Het college geeft de gemeenteraad in beperkte mate inzicht in de besluiten die haar nog te wachten staan ten aanzien van de deelprojecten, grondexploitaties en overeenkomsten. De Actualisaties bevatten geen samenvattend overzicht op dit punt. Wel geeft het programmaplan 2007 Inverdan “De Blik naar Buiten” inzicht in de belangrijkste activiteiten van de programmamanager, de procesmanager en accounthouders in 2007. Tevens kan via de bijlage inzicht worden verkregen in de middellange termijnplanning (2006 tot en met 2012) in de wettelijke procedures, uitvoering bouwwerken en aanleg openbare ruimte. De te verwachten besluiten van de gemeenteraad maken geen onderdeel uit van deze planning.
Afspraken over vorm, inhoud en frequentie van voortgangsrapportages over het programma (inclusief deelprojecten) naar de raad	ja	Afspraken zijn gemaakt met een werkgroep vanuit de raad, bestaande uit twee raadsleden van de PvdA en de ChristenUnie en een raadsadviseur.

Onderwerp	Opgevolgd	Toelichting
Een bestuurlijk kader met regels voor het aanspreken van de risicobuffer	ja	In hoofdstuk 7 van actualisatie III is een voorstel voor regels opgenomen voor het aanspreken van de risicobuffer. De raad heeft in de vergadering van 8 februari 2007 ingestemd met deze regels. Met de vaststelling van actualisatie II is de risicobuffer van gedaald van € 8,0 naar € 5,1 miljoen. Met de vaststelling van actualisatie III is de risicobuffer gedaald naar € 4,94 miljoen.
<i>Aanbeveling 2: Besteed in de voortgangsrapportages aandacht aan de volgende onderwerpen:</i>		
Overzicht van kosten en opbrengsten van het programma en de deelprojecten in vergelijking met het budget	ja	Bijlage 17 uit actualisatie II “verklaring grondexploitatie”, geeft per procesgebied belangrijke positieve en negatieve wijzigingen met een toelichting. Hoofdstuk 6 uit actualisatie III geeft dit inzicht maar summier. De directeur Stad motiveert dit door aan te geven dat het niet mogelijk is het ritme van de Actualisaties (twee keer per jaar) exact af te stemmen op het ritme waarin de grondexploitatie wordt geactualiseerd als onderdeel van de planning & control cyclus; in februari/maart (t.b.v. de jaarrekening) en juni/juli (t.b.v. de begroting). Indien bij elke Actualisatie een actualisatie van de grondexploitatie gevoegd moeten worden, dan zou de grondexploitatie Inverdan als enige grondexploitatie drie maal per jaar geactualiseerd moeten worden. De directeur Stad heeft hier uitdrukkelijk niet voor gekozen omdat dit ondoelmatig zou zijn en zou een onnodig en veel te groot beslag leggen op de schaarse ca-

Onderwerp	Opgevolgd	Toelichting
		paciteit. Met andere woorden, de gemeenteraad wordt twee maal per jaar geïnformeerd over (de actualisatie van) de grondexploitatie Inverdan, eenmaal met de jaarrekening en eenmaal met de begroting. De Actualisatie sluit aan op één van deze momenten per jaar.
Overzicht van actuele resultaten van de grondexploitatie (programma en deelprojecten) en indien het negatieve saldi betreft, inzicht in de financiële dekking ervan	ja	Idem.
Overzicht van begrote en gerealiseerde kosten die buiten de grondexploitatie Inverdan zijn gehouden	deels	Bijlage 18 van actualisatie II bevat een lijst met activiteiten die niet met de grondexploitatie worden gefinancierd. Daaraan zijn echter geen financiële gegevens over kosten gekoppeld. Het lijstje is daardoor beperkt informatief. Ter illustratie: zo ontbreekt bijvoorbeeld informatie over de kosten voor beheer van de openbare ruimte in Inverdan.
Ontwikkelingen (kwantitatief en kwalitatief) van planning, scope en geld sinds de start van het programma en het jaar en de periode waarop de voortgangsrapportage betrekking heeft	ja	In de actualisatie is het Masterplan steeds als uitgangspunt gehanteerd. De terugblik maakt duidelijk welke wijzigingen sinds het Masterplan zijn doorgevoerd. In actualisatie III is aandacht besteed aan planning, scope en geld.
Prognose van geraamde uiteindelijke kosten en opbrengsten in vergelijking met het budget (voor het programma en de deelprojecten): 'cost to complete'	Ja	Voor individuele onderdelen geeft bijlage 17 in Actualisatie II de huidige wijzigingen en de prognoses van de geraamde uiteindelijke kosten en opbrengsten in vergelijking met het budget (cost to complet). De directeur Stad geeft aan dat de afweging wordt gemaakt of door het in de openbaarheid komen van de ontwikkelingen, onderhan-

Onderwerp	Opgevolgd	Toelichting
		delingsprocessen kunnen worden verstoord. De voortgangsrapportage geeft wel de totale cost to complete: het saldo van de grondexploitatie blijft ongewijzigd.
Overzicht van gekwantificeerde (in geld uitgedrukte) risico's en kansen, de ingezette en voorgenomen sturingsinstrumenten en beheersmaatregelen	deels	Bijlage 15 uit actualisatie II noemt negentien risico's met bijbehorende beheersingsmaatregelen. De risico's zijn niet gekwantificeerd. Bijlage 11 uit actualisatie III noemt 20 risico's die ook niet zijn gekwantificeerd.
Conclusies en aanbevelingen die specifiek van belang zijn voor de gemeenteraad	ja	De beschrijving van ieder deelgebied en onderwerp eindigt met een samenvatting in een kader. In deze samenvattingen is duidelijk welk voorstel het college aan de raad voorlegt. Ook hoofdstuk 8 bevat een overzicht van de aan de gemeenteraad gevraagde besluiten.

Thema 2: de gemeenteraad

Onderwerp	Opgevolgd	Toelichting
<i>Aanbeveling 11</i> Stel een geactualiseerd Masterplan vast en besteed hierbij aandacht aan de volgende onderdelen:		
Een overzicht van toekomstig te nemen besluiten in het kader van het programma Inverdan	Deels	De raad heeft wel om een processchema gevraagd. Zij wil graag weten welke besluiten haar nog te wachten staan in de komende periode.
De vorm, inhoud en frequentie van voortgangsrapportages over het programma en de projecten van het programma	Ja	Afspraken zijn gemaakt met een werkgroep vanuit de raad, bestaande uit twee raadsleden van de PvdA en ChristenUnie en een raadsadviseur.
Budgettaire regels voor het aanwenden van de risicobuffer	Ja	In hoofdstuk 7 van actualisatie III is een voorstel voor regels opgenomen voor het aanspreken van de risicobuffer. De raad heeft op 8 februari ingestemd met deze regels.
<i>Aanbeveling 12</i> Spreek het College aan de hand van de voortgangsrapportages systematisch aan op:		
Kosten en opbrengsten in relatie tot budget, zowel binnen als buiten de grondexploitatie;	Deels	Uit de verslagen en notulen blijkt een beperkte discussie hierover.
Ontwikkelingen in planning en scope sinds de start van het programma	Ja	In de vergaderingen zijn de scope (bijvoorbeeld de afnemende omvang van de kantoorvolume, verruiming parknorm
Cost to complete	Ja	In de commissievergaderingen is hierna gevraagd
Gekwantificeerde risico's en kansen en getroffen en voorgenomen beheersmaatregelen.	Ja	Raadsleden hebben meermalen vragen gesteld over de risicobuffer.

Thema 3: Planning en control

Onderwerp	Opgevolgd	Toelichting
<i>Aanbeveling 3:</i> Ontwikkel beleid en een procedure voor meerwerk door externen, zodat voorafgaand aan meerwerk afspraken worden gemaakt over aard en omvang. Hierdoor wordt bewaking mogelijk van het budget, verplichtingen en uitgaven.		
De raad heeft het college verzocht over mogelijke verbetervoorstellen te rapporteren bij de kadernota 2006	Ja	De aanbeveling van de meerwerkprocedure te ontwikkelen is niet opgevolgd door het college, omdat zij van mening is dat de procedure tot opdrachtverstrekking daarin reeds in voldoende mate voorziet. De rekenkamer constateerde in haar eindrapport dat in drie gevallen meerwerkopdrachten zijn aangegaan zonder dat de betreffende procedure was gevolgd. Daarop adviseerde de rekenkamer om een specifieke aanvullende procedure voor meerwerk op te stellen. Bij ons vervolgonderzoek is ons medegedeeld dat de programmaorganisatie Inverdan thans in voorkomende gevallen wel de algemeen geldende procedure naleeft, waarin ook meewerk is geregeld en waarbij op naleving van de algemene inkoopvoorwaarden wordt toegezien. In praktische zin betekent dit dat meerwerk alleen wordt betaald als dit door beide partijen schriftelijk is overeengekomen.

<p>Aanbeveling 4. Beschrijf de kritische bedrijfsprocessen van de dienst Stad en neem ze op in de administratieve organisatie van de dienst Stad, waaronder de procedures contractregistratie en monitoring binnen grondzaken, verkoop grond en panden, en taxatie complexen in tijdelijk beheer.</p>		
<p>Beschrijven van bedrijfskritische bedrijfsprocessen en opnemen in de administratieve organisatie</p>	<p>Deels</p>	<p>Uit de reactie van de directeur Stad van 26 december 2006 blijkt dat dit verbeterpunt in het project "Stad stuurt" wordt meegenomen. Diverse acties zijn ondernomen om het contractbeheer aan te scherpen. Binnen grondzaken is een register opgesteld waarin verkoop- en huurovereenkomsten worden bijgehouden en waarmee termijnbewaking en nakomen van voorwaarden wordt bewaakt. De beschrijving van de procedures rondom deze registers zijn gedeeltelijk aanwezig en worden nog aangevuld. Daarnaast is sinds kort een contractenbank operationeel. Doel van de contractenbank is een volledig overzicht te krijgen van alle contracten zodat o.a. de opzegtermijnen goed bewaakt kunnen worden.</p> <p>Een procedurebeschrijving rondom de verkoop gemeentelijke <i>panden</i> is begin 2006 opgesteld en vastgesteld door de directie in het directieoverleg van de dienst Stad van 20 april 2006.</p> <p>De procedure voor verkoop <i>gronden</i> is nog niet geactualiseerd voor 2006. Deze actualisatie zal in 2007 plaats hebben.</p> <p>Er is nog geen AO-beschrijving aanwezig waarin de procedure van de taxatie van complexen in tijdelijk beheer</p>

		wordt beschreven. Hiermee zal in 2007 een aanvang worden genomen.
<i>Aanbeveling 5.</i> Zorg bij de inhuur van externe functionarissen voor de naleving van de eisen zoals gesteld in de gemeentelijke Nota inkoop- en aanbestedingsbeleid en de procedurebeschrijving inkoop en aanbesteding van de dienst Stad.		
	Ja	De directeur Stad geeft aan dat gehandeld wordt op basis van de nota van inkoop- aanbestedingsbeleid en de procedurebeschrijving inkoop en aanbesteding van de dienst Stad.
<i>Aanbeveling 6.</i> Draag zorg voor een intracomptabele verplichtingenadministratie waarbij gebruik wordt gemaakt van de functionaliteiten die de financiële administratie reeds kent, zodat de budgetten, verplichtingen en uitgaven van ingehuurde externen kunnen worden bewaakt.		
	Deels	De directeur Stad geeft aan dat inspanningen om over te gaan naar een intracomptabele verplichtingen administratie niet geleid hebben tot bevredigende resultaten. Tot het moment dat dit wel bevredigend is, zal de extracomptabele administratie worden bijgehouden.

<i>Aanbeveling 7:</i> Zorg voor verdere verbetering van het risicomanagement en besteed daarbij aandacht aan de volgende punten:		
Zorg voor het integreren van het risicomanagement in de werkprocessen van de programmaorganisatie Inverdan.	Ja	De directeur Stad geeft aan dat de afzonderlijke procesmanagers zijn betrokken bij het opstellen van de risicotabel en betrekken de eindconclusies bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Door de afdeling Grondzaken en de afdeling Concerncontrol worden de risico's financieel gekwantificeerd. De planner voor Inverdan brengt de actiepunten in de toelichting op de geactualiseerde programmering planning in relatie tot de aan deze planning gerelateerde risico's.
Kwantificeer risico's in kans en omvang	Nee	De gekwantificeerde risico's maken geen onderdeel uit van de actualisaties. In oktober 2006 zijn de risico's wel ambtelijk gekwantificeerd (naar de situatie in september 2006) en is een bandbreedte van de risico's opgesteld tussen het meest waarschijnlijke en het maximum bedrag.
Zorg voor tussentijdse rapportage over gekwantificeerde risico's en beheersmaatregelen aan stuurgroep, College en de gemeenteraad, in ieder geval in de voortgangsrapportages.	Deels	Uit de ambtelijke reactie blijkt dat de tussentijdse over gekwantificeerde risico's en beheersmaatregelen aan stuurgroep, college en de gemeenteraad gerapporteerd wordt. De gemeenteraad is niet geïnformeerd over de gekwantificeerde risico's.
Evalueer het in te voeren systeem voor risicomanagement periodiek, te beginnen over één jaar	Deels	De directeur Stad geeft aan dat een extern bureau zal worden ingeschakeld om te adviseren op welke wijze het thans gehanteerde proces verder kan worden verbeterd. Evaluatie van het toegepaste systeem voor risicomanagement zal bij Actualisatie IV plaats hebben.

Thema 4: Contractering

Onderwerp	Opgevolgd	Toelichting
<p><i>Aanbeveling 8:</i> Neem ook in de realiseringsovereenkomsten en in eventueel nog te sluiten samenwerkingsovereenkomsten een artikel op over de naleving van Europese wet- en regelgeving over aanbesteding en verbind een sanctiemogelijkheid voor het geval een private partij de regels niet naleeft.</p>	<p>Ja</p>	<p>De directeur Stad deelde ons schriftelijk mee dat een dergelijk artikel wordt opgenomen, indien er contracten aan de orde zijn die gemeentelijke projecten betreffen. In de realiseringsovereenkomst voor het stadhuis is dit reeds opgenomen. Bij de overeenkomsten voor de bibliotheek en het vergadercentrum, zal een dergelijke bepaling ook worden opgenomen.</p>

Thema 5: Stadhuis

Onderwerp	Opgevolgd	Toelichting
<i>Aanbeveling 9</i> Informeer de gemeenteraad met een vast frequentie over de voortgang van het project Stadhuis in termen van kwaliteit en kwaliteit, tijd en financiën, waarbij specifiek wordt gerapporteerd over cost to complete en time to complete.		
	Nee	De gemeenteraad heeft geen voortgangsrapportages ontvangen, wel is zij via (besloten) commissievergaderingen op onderdelen geïnformeerd.
<i>Aanbeveling 10</i> Draag zorg voor adequate dossiervorming waarin uitgangspunten naar de raad toe zijn onderbouwd		
	Ja	De programmamanager stadhuis geeft aan dat het digitale archief van het projectbureau stadhuis op orde is. Daarin is ook de onderbouwing van de kosten, voor zover de NS daar inzage in heeft geven en de eigen berekeningen opgenomen

|



Rekenkamer Zaanstad

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.zaanstad.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl
www.zaanstad.nl