

Inverdan en Stadhuis: Over ambities en risico's

december 2005

Rekenkamer Zaanstad

R Z



Inverdan en Stadhuis: Over ambities en risico's

december 2005



Rekenkamer Zaanstad

Inhoud

Voorwoord 9

Samenvatting 7

Inleiding 15

- 1.1 Inverdan 15
- 1.2 Stadhuis 16
- 1.3 Verantwoording onderwerpkeuze 16
- 1.4 Doelstelling 18
- 1.5 Probleemstelling 18
- 1.6 Beoordeling programma en project 19
- 1.7 Normenkader 20
 - 1.7.1 Beoordeling programma Inverdan 20
 - 1.7.2 Beoordeling Stadhuis 22
- 1.8 Toegevoegde waarde onderzoek: tussenmeting 22
- 1.9 Onderzoeksverantwoording 22
- 1.10 Leeswijzer 23

2 Ontwikkeling en realisatie van het programma 25

- 2.1 Inleiding 25
- 2.2 K: kwantiteit en kwaliteit 26
 - 2.2.1 Ontwikkeling scope 26
 - 2.2.2 Formulering doelstellingen en prestaties 27
- 2.3 T: tijd 29
- 2.4 F: financiën 30
 - 2.4.1 Ontwikkeling financiën 31
 - 2.4.2 Financiële bijdrage gemeente 34
- 2.5 Conclusies ontwikkeling en realisatie van het programma 35

3 Analyse eerdere reviews 37

- 3.1 Inleiding 37
- 3.2 Review Ontwikkelingsperspectief stationsgebied Zaandam (februari 2001) 37
- 3.3 Review Masterplan Inverdan (februari 2003) 40
- 3.4 Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan 44
- 3.5 Conclusies analyse eerdere reviews 46

4 Programmaorganisatie 47

- 4.1 Vormgeving organisatie 47
 - 4.1.1 Opzet programmaorganisatie 47
 - 4.1.2 Deelconclusies opzet programmaorganisatie 50
- 4.2 Functioneren organisatie in de praktijk 50
 - 4.2.1 Programmaorganisatie 50
 - 4.2.2 Het College van Burgemeester en Wethouders 51
 - 4.2.3 Stuurgroep 51
 - 4.2.4 Ambtelijk eindverantwoordelijke 51
 - 4.2.5 Programmamanager 52
 - 4.2.6 Deelconclusies functioneren organisatie in de praktijk 52

4.3	Kosten programmaorganisatie	52
4.3.1	Omvang kosten programmaorganisatie	52
4.3.2	Redenen voor extern advies en ondersteuning	53
4.3.3	Deelconclusies kosten programmaorganisatie	54
4.4	Conclusies programmaorganisatie	54
5	Planning en control	57
5.1	Programmamethodiek Inverdan	57
5.1.1	Ontwikkeling programmamanagementmethodiek	58
5.1.2	Deelconclusies methodiek aansturing programma's	59
5.2	Het systeem van planning en control	60
5.2.1	Verantwoordelijkheidsverdeling	60
5.2.2	Financiële projectadministratie	61
5.2.3	Administratieve procedures	62
5.2.4	Aanbesteding externe inhuur	63
5.2.5	Opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap	64
5.2.6	Deelconclusies systeem van planning en control	65
5.3	Risicomanagement	65
5.3.1	Beheersing van risico's in Haalbaar en betaalbaar Inverdan	66
5.3.2	Huidige risico's	69
5.3.3	Deelconclusies risicomanagement	70
6	Contractering	71
6.1	Inleiding	71
6.2	Afgesloten contracten De Knoop	71
6.3	Europese aanbestedingsregels	72
6.3.1	Regelgeving	72
6.3.2	Aanbesteding samenwerkingsovereenkomsten	72
6.3.3	Aanbesteding diensten en werken vanuit de samenwerkings-overeenkomsten	73
6.3.4	Toetsing naleving Europese aanbestedingsregels bij Stadhuis	75
6.4	Conclusies contractering	76
7	Kaderstelling en controle	77
7.1	Inleiding	77
7.2	Informatievoorziening aan de gemeenteraad	78
7.3	Informatievoorziening rondom Masterplan 2003	79
7.4	Voortgangsrapportages	81
7.4.1	Voortgangsrapportage 2003	82
7.4.2	Voortgangsrapportage 2004	83
7.5	Informatievoorziening 'Haalbaar en betaalbaar Inverdan' 2005	84
7.6	Deelconclusies informatievoorziening	85
7.7	Accountantscontrole	86
7.8	Invulling kaderstelling en controle door de gemeenteraad	87
7.8.1	Masterplan Inverdan	87
7.8.2	Haalbaar en betaalbaar Inverdan	88
7.8.3	Deelconclusies invulling kaderstelling en controle door de gemeenteraad	90
7.9	Conclusies kaderstelling en controle	90

8	Stadhuis	93
8.1	Ontwikkeling en realisatie van het project	93
8.1.1	Ontwikkeling in kwaliteit en kwantiteit	94
8.1.2	Wijziging in de planning	94
8.1.3	Wijziging in de financiën	95
8.2	Kopen versus huur	95
8.2.1	Uitgangspunten huur	95
8.2.2	Uitgangspunten kopen	95
8.2.3	Deelconclusie kopen versus huur	98
8.3	Kopen versus beschikbaar budget	99
8.3.1	Uitgangspunten beschikbaar budget	99
8.3.2	Deelconclusie kopen versus beschikbaar budget	101
8.4	Conclusies Stadhuis	101
9	Conclusies en aanbevelingen	103
9.1	Inleiding	103
9.2	Conclusies per onderwerp	103
9.2.1	Ontwikkeling en realisatie van het programma Inverdan	103
9.2.2	Programmaorganisatie Inverdan	104
9.2.3	Planning en Control	105
9.2.4	Contractering	106
9.2.5	Kaderstelling en controle	106
9.2.6	Stadhuis	107
9.3	Hoofdconclusie	107
9.4	Aanbevelingen	109
10	Reactie College van B & W en nawoord	113
10.1	Inleiding	113
10.2	Reactie College van B&W	113
10.3	Nawoord Rekenkamer Zaanstad	117
	Bijlage 1 – Doelstellingen en prestaties Masterplan Inverdan	121
	Bijlage 2 – Opvolging aanbevelingen programmaorganisatie	123
	Bijlage 3 – Contractering	127
	Bijlage 4 – Lijst van betrokkenen bij het onderzoek	131
	Bijlage 5 – Lijst van afkortingen	133
	Bijlage 6 – Conclusies en aanbevelingen	135
	Eindnoten	141

Voorwoord

De Rekenkamer Zaanstad is verheugd dat zij hierbij haar eerste rapport aan de gemeenteraad van de gemeente Zaanstad aanbiedt.

De rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd naar de beheersing van het programma Inverdan en van het project Stadhuis.

Met het programma Inverdan werkt Zaanstad aan een grondige herstructurering van het gebied rondom het NS-station in Zaandam. De bouw van nieuwe huizen, kantoren en voorzieningen, gecombineerd met sociaal-economische en ruimtelijke ingrepen, dient Zaanstad 'weer een kloppend hart te geven'. Het nieuw te bouwen stadhuis wordt als katalysator voor Inverdan gezien en is op zich een groot project voor de gemeente.

Het programma Inverdan is ambitieus, omvangrijk en complex. De gemeente Zaanstad investeert bijna € 250 miljoen en verwacht daarnaast dat private partijen ongeveer € 500 miljoen investeren. De gemeente verdient een deel van haar investeringen terug uit met name grondverkoop en levert uiteindelijk zelf een bijdrage van € 66 miljoen. Met het project Stadhuis verwerft de gemeente zich een nieuw onderkomen in het centrum van Zaandam. Ook voor het project Stadhuis heeft de gemeente een ambitieuze doelstelling, namelijk om op lange termijn evenveel kosten voor de nieuwe huisvesting te maken als momenteel voor de huidige kantoorpanden.

Dat het bestuur van de gemeente Zaanstad veel belang hecht aan een goede beheersing van en informatievoorziening over Inverdan zal geen verbazing wekken. Het bestuur van de gemeente maakt zich regelmatig zorgen over de beheersing van het programma. Deze zorgen hebben medio 2005 geleid tot drastische ingrepen om Inverdan financieel beter beheersbaar te maken.

De bestuurlijke zorgen over Inverdan en de risico's die met het hoge ambitieniveau gepaard gaan, zijn voor de Rekenkamer Zaanstad aanleiding geweest een onderzoek uit te voeren naar de beheersing van het programma Inverdan en het project Stadhuis en de informatievoorziening door het College aan de gemeenteraad.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van informatie bij partijen binnen de gemeente, maar ook daarbuiten. Zij is allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek, onder meer in de vorm van het aanleveren van informatie, het voeren van een gesprek of het geven van commentaar, erkentelijk voor hun medewerking.

Het onderzoeksteam bestond uit: drs. R. Hoogerwerf, drs. A. Kok RA en E.G. Visser RA (projectleider).

Dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Zaanstad

Samenvatting

Inleiding

De Rekenkamer Zaanstad heeft een onderzoek uitgevoerd naar de beheersing van de voorbereiding en de uitvoering van het programma Inverdan en het project Stadhuis. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei tot en met november 2005. Drie vragen staan in het onderzoek centraal:

1. Zijn de doelstellingen van het programma tot nu toe gerealiseerd?
2. Beschikt de gemeente Zaanstad over een toereikend instrumentarium voor de beheersing van het programma en wordt daar binnen het programma op een juiste manier gebruik van gemaakt?
3. Is de informatievoorziening door het College van Burgemeester en Wethouders over de beheersing van het programma aan de gemeenteraad voldoende toegesneden op de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad?

Hoofdconclusie

Inverdan

Met de vaststelling van het Masterplan Inverdan op 17 april 2003 zijn de gemeenteraad en het College gestart met een zeer ambitieus programma voor de herinrichting van het centrumgebied van Zaandam met veel doelstellingen en programmaonderdelen op het gebied van infrastructuur, ruimtelijke ontwikkeling en sociaal-economische structuurversterking. Financieel is de bijdrage van de gemeente aanzienlijk. De gemeente was met de vaststelling van plan een eigen financiële bijdrage aan het programma te leveren van € 51 miljoen. Daarbij resteerde na aftrek van alle geplande inkomsten een tekort op de grondexploitatie van € 19 miljoen. In 2003 dacht de gemeente het tekort in de loop van het langdurige programma te kunnen wegwerken door planoptimalisering en subsidies. De rekenkamer constateert dat de gemeenteraad en het College in april 2003 bewust hebben gekozen voor uitvoering van een grootschalig programma met veel onzekerheden en 'open einden'.

De rekenkamer stelt achteraf vast dat de raad en het College te optimistisch zijn geweest bij het vaststellen van het Masterplan Inverdan. Dit overoptimisme blijkt uit het volgende. Ten eerste bleek al enkele weken na vaststelling van het Masterplan dat er € 8 miljoen extra kosten waren die door een fout niet bekend waren. Ten tweede hebben raad en College in 2003 te positieve verwachtingen gehad over het wegwerken van het voorziene tekort van € 19 miljoen door planoptimalisering en subsidies. Subsidies zijn verworven, maar de voorgenomen planoptimalisering was niet helder en bleek niet mogelijk. Voorts moesten de verwachtingen over de afzetmogelijkheden van kantoorruimte naar beneden worden bijgesteld. Ten slotte bleek de planning van uit te voeren werkzaamheden te optimistisch. De rekenkamer constateert dat de tot nu toe voorgenomen planning van woningbouw en kantoren niet is gerealiseerd. In 2005 zijn geen van de geplande 180 woningen en 38 % van de voorgenomen 30.950 m² kantoorruimte gerealiseerd. De geplande 7.000 m² voorzieningen in de vorm van een kenniscentrum zijn overigens wel gerealiseerd.

Nadat planoptimalisering gedurende 2003 en 2004 niet mogelijk bleek en het tekort groter werd, heeft het College in 2005 een pakket maatregelen aan de gemeenteraad voorgelegd

om Inverdan beter beheersbaar te maken. Daarbij is het tekort op de grondexploitatie teruggebracht tot € 0,7 miljoen. Echter, de gemeentelijke bijdrage is met 25 % verhoogd naar € 64 miljoen en de scope is verkleind. De gemeente heeft haar ambities moeten bijstellen, zodat onder andere een kantorengedebied met 35.000 m² kantoorruimte en bijbehorende infrastructuur is uitgesteld en uit de grondexploitatie is gehaald. Om dit kantorengedebied met bijbehorende infrastructuur in de toekomst te ontwikkelen zal de gemeente extra moeten bijdragen.

Het ambitieniveau is na de ingrepen in 2005 nog steeds fors, maar naar mening van de rekenkamer wel realistischer. De rekenkamer stelt vast dat het programma Inverdan in financieel opzicht beter beheersbaar is geworden. Gegeven het feit dat College en raad deze realistische benadering van Inverdan in 2005 hebben ingezet, is de rekenkamer van oordeel: beter nu dan later (of nooit). Zij vindt het evenwel opmerkelijk dat het realisme pas twee jaar na het Masterplan zijn intrede doet. Voorts is de rekenkamer van mening dat de recente ingrepen en de achterblijvende realisatie van het programma een signaal zijn dat het programma op het moment van vaststellen nog onvoldoende uitvoeringsgereed was.

Ondanks de ingrepen in 2005 gericht op een betere beheersing constateert de rekenkamer nog wel een aantal risico's voor kostenstijgingen en het uitvoeringsniveau bij de verdere uitvoering van het programma. Ten eerste heeft het programma geen 'vet op de boten'. Naar inschatting van de rekenkamer kunnen programmaonderdelen die nu niet in de grondexploitatie of begroting zijn opgenomen ('nieuwe programmaonderdelen'), niet gerealiseerd worden zonder extra bijdragen van de gemeente uit incidentele of reguliere middelen. De rekenkamer ziet ten tweede dat ook zonder nieuwe programmaonderdelen in de komende jaren kosten ontstaan die nu nog niet zijn gedekt, zoals de extra kosten van het beheer van de openbare ruimte in Inverdan. Een derde risico betreft de principiële keuze van de gemeente voor de organisatie en uitvoering van Inverdan in de vorm van een programma. Gezien de brede scope, de uiteenlopende programmaonderdelen en de lange looptijd kan de rekenkamer deze keuze begrijpen. Dit betekent evenwel dat pas vele jaren na de start van de realisatiefase een beoordeling mogelijk is van de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt.

De rekenkamer concludeert ten slotte dat de informatievoorziening door het College over de beheersing van het programma onvoldoende is toegesneden op de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad. Het Masterplan Inverdan biedt de gemeenteraad op onderdelen onvoldoende houvast om zijn kaderstellende rol goed te kunnen vervullen. Zo ontbreken een heldere planning van beslisdocumenten, afspraken over actualisatie van het programma en de projecten en duidelijke richtlijnen voor de voortgangsrapportages. Verder concludeert de rekenkamer dat de financiële dekking middels de grondexploitatie niet volledig aansluit op de inhoud van het programma en dit onvoldoende onder de aandacht van de raad is gebracht.

De kwaliteit van de voortgangsrapportages is onvoldoende om de raad op de juiste wijze te informeren en de mogelijkheid te geven de controlerende rol uit te oefenen. Doordat de aansluiting op het Masterplan en/of eerdere voortgangsrapportages niet helder is, krijgt de raad onvoldoende inzicht in wat er wel en niet is gerealiseerd en hoe de realisatie zich verhoudt tot de oorspronkelijke of aangepaste planningen. De rapportages laten niet zien welke verplichtingen de programmaorganisatie is aangegaan en sluiten daardoor niet aan bij de motie die de gemeenteraad hierover heeft aangenomen.

Deelconclusies

Inverdan

De Rekenkamer Zaanstad heeft in het onderzoek naar de beheersing van het programma Inverdan voorts een aantal specifieke tekortkomingen geconstateerd:

Programmaorganisatie

- Een methodiek voor programmamanagement is relatief laat ontwikkeld.
- Risico's voor uitvoering van het programma zijn onvoldoende gekwantificeerd in termen van kansen en omvang. Voorts is het risicomangement tot 2005 onvoldoende onderdeel geweest van de interne werkprocessen
- De gebruikte verplichtingenadministratie is niet optimaal en efficiënt.
- De gehanteerde financiële projectadministratie belemmerde tot augustus 2005 een goede voortgangsrapportage.
- Er ontbreekt een meerwerkprocedure voor de inhuur van externe medewerkers.
- De vastgestelde aanbestedingsprocedure voor de inhuur van externe medewerkers is niet altijd nageleefd.

Contractering

- De samenwerkingsovereenkomsten voor deelgebied De Knoop bevatten geen sanctiemogelijkheid voor de gemeente, indien de private partijen zich niet houden aan Europese aanbestedingsregels.

Stadhuis

Voor de vraag of de gemeente het project Stadhuis in financiële zin beheerst, heeft de rekenkamer zich geconcentreerd op het uitgangspunt dat de gemeente met gesloten beurs naar het nieuwe stadhuis overgaat ('dynamisch budgettair neutraal').

Het College hanteert als uitgangspunt bij de berekeningen voor het stadhuis een jaarlijkse groei van het budget voor het stadhuis van 2 %. De gemeenteraad is akkoord gegaan met dit uitgangspunt. De rekenkamer merkt op dat hiermee is gekozen voor een fors groeipercentage, dat niet direct in lijn ligt met de omvangrijke bezuinigingen die de gemeente de afgelopen periode heeft ingezet. Verder verwacht het College in de huidige berekeningen dat bij verhuizing naar het nieuwe stadhuis in 2008 efficiencyvoordelen geboekt worden. In de berekeningen is voorzien dat in de eerste zes jaar in het nieuwe stadhuis een tekort ten opzichte van de huidige situatie zal ontstaan van circa € 1 miljoen in het eerste jaar aflopend tot € 0,1 miljoen in het zesde jaar. In de jaren daarna verwacht het College dat dit tekort wordt weggewerkt. De rekenkamer concludeert dat deze verwachting te optimistisch is, gezien de latere oplevering van het stadhuis en de onzekerheid over realisatie van verwachte efficiencyvoordelen. Het te dekken tekort zal dan hoger zijn dan het nu reeds voorziene tekort van € 1 miljoen per jaar in het eerste jaar. Dit tekort moet in de jaren daarna worden 'goedgemaakt'.

Aanbevelingen

College van Burgemeester en Wethouders

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamer tot tien aanbevelingen aan het College. Met deze aanbevelingen wil de rekenkamer een bijdrage leveren aan de verdere beheersing van het programma Inverdan en het project Stadhuis.

Kaderstelling en controle

1. Actualiseer het Masterplan ten behoeve van vaststelling door de gemeenteraad en besteed hierin aandacht aan de volgende onderdelen:
 - een processchema met de voorziene onderdelen van het programma (deelprojecten, grondexploitaties, overeenkomsten) waarover besluitvorming door de raad wordt gevraagd;
 - afspraken over vorm, inhoud en frequentie van voortgangsrapportages over het programma (inclusief deelprojecten) naar de raad;
 - een bestuurlijk kader met regels voor het aanspreken van de risicobuffer.
2. Besteed in de voortgangsrapportages aandacht aan de volgende onderwerpen:
 - een overzicht van kosten en opbrengsten van het programma en de deelprojecten in vergelijking met het budget;
 - een overzicht van actuele resultaten van de grondexploitatie (programma en deelprojecten) en indien het negatieve saldi betreft, inzicht in de financiële dekking ervan;
 - een overzicht van begrote en gerealiseerde kosten die buiten de grondexploitatie Inverdan zijn gehouden;
 - 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;
 - een prognose van geraamde uiteindelijke kosten en opbrengsten in vergelijking met het budget (voor het programma en de deelprojecten): ‘cost to complete’;
 - een overzicht van gekwantificeerde (in geld uitgedrukte) risico’s en kansen;
 - de ingezette en voorgenomen sturingsinstrumenten en beheersmaatregelen;
 - conclusies en aanbevelingen die specifiek van belang zijn voor de gemeenteraad.

Planning en control

3. 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.
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.
5. 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.
6. 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.
7. Zorg voor verdere verbetering van het risicomanagement en besteed daarbij aandacht aan de volgende punten:
 - integratie van het risicomanagement in de werkprocessen van de programma-organisatie Inverdan;
 - kwantificeren van risico’s in kans en omvang;
 - toezenden van tussentijdse rapportage over gekwantificeerde risico’s en beheersmaatregelen aan stuurgroep, College en de gemeenteraad, in ieder geval in de voortgangsrapportages;
 - periodiek evalueren van het in te voeren systeem voor risicomanagement, te beginnen over één jaar.

Contractering

8. 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.

Stadhuis

9. Informeer de gemeenteraad met een vaste frequentie over de voortgang van het project Stadhuis in termen van kwaliteit en kwantiteit, tijd en financiën, waarbij specifiek wordt gerapporteerd over 'cost to complete' en 'time to complete'.
10. Draag zorg voor adequate dossiervorming waarin uitgangspunten naar de raad toe zijn onderbouwd.

De gemeenteraad

Ten aanzien van de gemeenteraad komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen om kaderstelling en controle te verbeteren:

11. 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;
 - de vorm, inhoud en frequentie van voortgangsrapportages over het programma en de projecten van het programma;
 - budgettaire regels voor het aanwenden van de risicobuffer.
12. 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;
 - ontwikkelingen in planning en scope sinds de start van het programma;
 - 'cost to complete';
 - gekwantificeerde risico's en kansen en getroffen en voorgenomen beheersmaatregelen anderzijds.

Reactie College van B&W

Het College heeft waardering voor de uitgebreide rapportage van de rekenkamer. Zij kan zich in een groot aantal conclusies vinden en neemt acht van de tien aanbevelingen over. Ten aanzien van één aanbeveling (de verplichtingenadministratie) laat zij eerst een onderzoek uitvoeren. Eén aanbeveling, betreffende het ontwikkelen van beleid en een procedure voor meerwerk voor externen, neemt het College niet over.

Op een aantal punten verschilt het College van oordeel met de rekenkamer. Zo ziet het College geen risico in de bestuurlijke bezetting van de stuurgroep Inverdan. Verder is het College van mening dat de scope van Inverdan is veranderd en niet verkleind. Het College ziet geen risico in de financiële mogelijkheden om in de toekomst nog nieuwe programma-onderdelen te realiseren. Verder vindt het College de doorbelasting van interne gemeentelijke kosten aan het programma Inverdan wel transparant.

Nawoord Rekenkamer Zaanstad

De Rekenkamer Zaanstad constateert verheugd dat het College waardering heeft voor de rapportage en acht van de tien aanbevelingen direct overneemt. De rekenkamer zal de uitvoering van de aanbevelingen met belangstelling volgen. Op een aantal punten blijft de rekenkamer van oordeel verschillen met het College.

Inleiding

1.1 Inverdan

Eind jaren negentig stemde de gemeenteraad van Zaanstad in met een Plan van Aanpak voor het stationsgebied, dat uitmondde in het programma Inverdan: een intensieve, omvangrijke vernieuwing van het stationsgebied en van het stadscentrum van Zaandam. Aanleiding hiervoor vormde een aantal hardnekkige problemen. Zo ligt de groei van het aantal banen al jaren onder het landelijke gemiddelde en beschikt Zaanstad nauwelijks over kantoorruimte. Het stadscentrum functioneert niet als sociaal en economisch hart van de gemeente en is versplinterd. Verder vinden bewoners en bezoekers de kwaliteit van de openbare ruimte onvoldoende. Ten slotte heeft Zaanstad een tekort aan sociaal-culturele en recreatieve voorzieningen en aan woningen in het middensegment.

De gemeente stelt zich ten doel met Inverdan alle genoemde knelpunten in één keer aan te pakken. De centrale doelstelling van Inverdan is: 'Zaanstad een nieuw kloppend hart te geven. Een stadshart waar wordt gewoond, gewerkt en gerecreëerd, een stadshart waar de inwoners van alle kernen van Zaanstad trots op zijn en waar zij graag willen verblijven. Door het hele gebied in onderlinge samenhang te ontwikkelen, wil de gemeente de verborgen kwaliteit zichtbaar maken en de potenties beter benutten.'¹

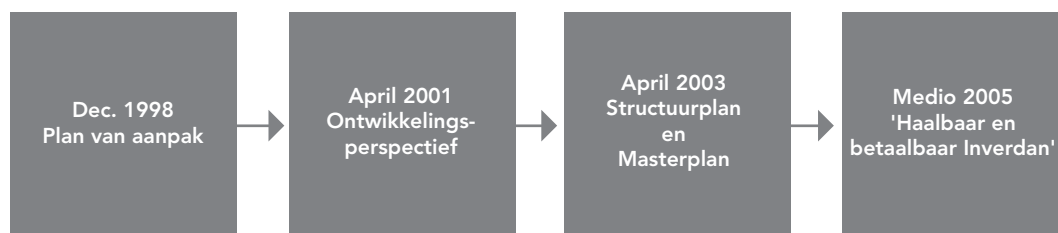
Om alle knelpunten integraal aan te pakken, heeft Inverdan de vorm van een programma gekregen. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten op verschillende beleidsterreinen gedurende een lange, vaak onbepaalde, looptijd. De activiteiten vinden doorgaans plaats in de vorm van specifieke projecten met specifieke doelstellingen en looptijd. Een programma heeft ook doelstellingen maar deze zijn op een hoger, abstract niveau geformuleerd.

Het programma Inverdan omvat woningen, kantoren, winkels en infrastructuur maar ook sociaal-economische structuurversterking.

Binnen de gemeente Zaanstad fungeert de programmaorganisatie Inverdan bij de dienst Stad als beheerder van het programma. Deze organisatie laat specifieke projecten uitvoeren door andere onderdelen van de gemeente of door externen.

Figuur 1.1 geeft een overzicht van het globale verloop van het programma Inverdan tot nu toe aan de hand van mijlpalen waarmee de gemeenteraad akkoord is gegaan.

Figuur 1.1 – Belangrijke documenten die de gemeenteraad heeft vastgesteld



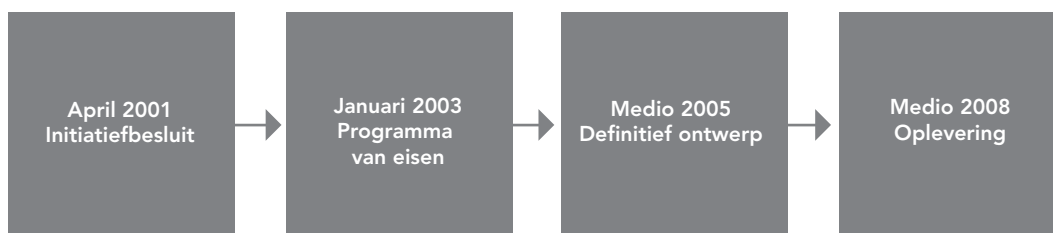
De gemeente Zaanstad werkt voor Inverdan samen met private partijen, zoals woningcorporaties Parteon en ZVH, NS Vastgoed, AM Vastgoed, de Zernike groep en Westerspoor.

1.2 Stadhuis

Het huidige gemeentehuis van de gemeente Zaanstad bevindt zich op een niet-centrale locatie en een aantal diensten is in andere panden gevestigd. Ter vergroting van de efficiëntie en verbetering van de bereikbaarheid heeft het College in 1997 besloten om in Zaanstad centrale huisvesting voor de gemeente te ontwikkelen. De gemeenteraad Zaanstad heeft op 30 januari 2003 ingestemd met het programma van eisen voor een nieuw stadhuis in Inverdan. Figuur 1.2 toont het globale verloop van het project Stadhuis, inclusief planning van de verwachte oplevering. Het stadhuis valt binnen de geografische grenzen van Inverdan. De investering door de gemeente in het stadhuis valt echter buiten de financiële en organisatorische kaders van het programma Inverdan. De gemeente ziet het nieuwe stadhuis als impuls voor andere partijen om deel te nemen aan Inverdan. Het stadhuis is daarom een kritische succesfactor voor Inverdan.



Figuur 1.2 – Belangrijke documenten die de gemeenteraad heeft vastgesteld en de geplande oplevering



Het stadhuis wordt gebouwd op het nieuw te bouwen busstation. Het stadhuis en het busstation vormen daarmee samen één project. Ook het gemeentearchief zal in het stadhuis worden gehuisvest.

Het project Stadhuis is in uitvoering. De gemeente heeft met NS Vastgoed een samenwerkingsovereenkomst afgesloten om tot een voorlopig ontwerp te komen. De samenwerkingsovereenkomst is opgevolgd door een overbruggingsovereenkomst. Op 12 mei 2005 heeft de architect het definitieve ontwerp aan de gemeenteraad gepresenteerd. De gemeente hoopt eind 2005 tot een realiseringsovereenkomst met NS Vastgoed te komen.

1.3 Verantwoording onderwerpkeuze

De rekenkamer heeft besloten onderzoek te doen naar het programma Inverdan inclusief de nieuwbouw van het stadhuis en de informatievoorziening over deze twee ingrijpende, omvangrijke en nauw verwante projecten in de gemeente Zaanstad. Een aantal factoren heeft de rekenkamer tot deze keuze gebracht, namelijk:

- de omvang en complexiteit van Inverdan;
- de financiële tekorten bij Inverdan;
- het belang van het stadhuis binnen Inverdan;
- de omvang van het project Stadhuis;
- de ervaring van andere gemeenten bij gebiedsontwikkeling.

De factoren worden hierna kort toegelicht.

De omvang en complexiteit van Inverdan

Inverdan is een uniek programma voor Zaanstad met een groot financieel belang. Het programma is afhankelijk van diverse externe partijen (met name AM Vastgoed, NS Vastgoed en Parteon) die twee derde van het totale budget van circa € 750 miljoen dienen te financieren. De gemeente investeert zelf € 224 miljoen. Daarnaast is Inverdan een complex programma met veel vernieuwingen en beleidsdoelstellingen op het gebied van woningbouw, kantoren (140.000 m²), winkels (10.000 m² extra winkelruimte), voorzieningen voor de burger (bibliotheek en bioscoop) en werkgelegenheid (4.500 extra arbeidsplaatsen). De omvang en complexiteit maken dat de gemeente Zaanstad met dit programma relatief grote financiële risico's loopt.

De financiële tekorten bij Inverdan

Een deel van programma Inverdan heeft een financiële vertaling gekregen in een grondexploitatie. De grondexploitatie Inverdan kende in februari 2005 een tekort van € 14 miljoen (prijspeil 2005)². Het programma Inverdan heeft gedurende de gehele looptijd een tekort gekend en de financiële situatie in 2005 is zorgelijk. Investeringsen waaronder verwerving van grond zijn al gepleegd terwijl er onzekerheid is of de opbrengsten voor met name de kantorenmarkt tijdig en volledig worden gerealiseerd. Het College van Burgemeester en Wethouders heeft begin 2005 besloten het tekort geheel weg te werken³. Maatregelen die het College onder meer treft, zijn het uitstellen van de aanleg van infrastructuur (de T-aansluiting), het bijstellen van woningbouwplannen door minder dure appartementen te realiseren en het beter inspelen op de huidige marktsituatie door relatief minder kantoren te bouwen en relatief meer woningen.

Het belang van het stadhuis binnen Inverdan

De bouw van het stadhuis valt niet binnen de financiële en organisatorische kaders van het programma Inverdan. Echter, het nieuw te bouwen stadhuis vormt geografisch gezien het hart van het gebied Inverdan. Uit gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd blijkt dat een groot deel van de politiek en ambtelijk betrokkenen het stadhuis als een kritische succesfactor voor Inverdan beschouwen. De gemeente zou met het nieuwe stadhuis een belangrijke impuls geven aan Inverdan, waarbij het stadhuis als katalysator fungeert om andere partijen, zoals ontwikkelaars en ondernemers, in het programma Inverdan te laten participeren.

De omvang van het project Stadhuis

Het project Stadhuis is niet alleen van groot belang voor Inverdan maar is tevens op zichzelf een omvangrijk project. De gemeente Zaanstad schat de kosten voor het project op (prijspeil eind 2007, exclusief BTW):

– bouw stadhuis:	€ 67,2 miljoen
– inrichting stadhuis (inclusief verhuiskosten):	€ 12,6 miljoen
– bouw archief:	€ 4,0 miljoen
– busstation:	€ 5,5 miljoen

De totale kosten voor de gemeente Zaanstad bedragen € 88,5 miljoen, inclusief de kosten voor het vergadercentrum en de fietsenstalling. Uit de raadsvoordracht⁴ blijkt dat het stadhuis globaal vanuit twee soorten bronnen wordt gefinancierd. De eerste soort bestaat uit zekere financieringsbronnen: de huur- en kapitaallasten van de huidige kantoren waarin de gemeente is gehuisvest vervallen. De tweede groep financieringsbronnen bestaat uit opbrengsten uit de verkoop van huidige kantoren en uit efficiencywinst en exploitatievoordelen. Van deze groep is de omvang nog niet zeker. Boekwinsten uit verkoop (van de huidige kantoren Bannehof en Stadskantoor en van het gemeentearchief) kunnen bijvoorbeeld

tegenvallen als grondsanering nodig is. Efficiency- en exploitatievoordelen zijn op basis van landelijke normen ingeschat maar niet met zekerheid te voorspellen. Deze financieringsbronnen vormen een risico voor de financiering van het nieuwe stadhuis.

De ervaring van andere gemeenten bij gebiedsontwikkeling

Ervaring bij andere gemeenten heeft geleerd dat bij complexe projecten als Inverdan en het Stadhuis vaak sprake is van aanzienlijke beheersingsrisico's. Enkele voorbeelden van vergelijkbare projecten op het gebied van gebiedsontwikkeling en bouwprojecten zijn:

- het project Van Heekplein in de gemeente Enschede, waarin de gemeente tegen aanzienlijke kostenoverschrijdingen aanliep;
- het project Leidsche Rijn, waarbij in het bijzonder de informatievoorziening en de financiële beheersmaatregelen voor verbetering vatbaar bleken;
- een zestal stedenbouwkundige, utiliteitsbouw- en infrastructurele projecten in Eindhoven, waarbij uit project-audits bleek dat de beheersing op diverse aspecten kon worden verbeterd;
- de publiek-private samenwerkingsconstructie (PPS) in de gemeente Velsen voor de ontwikkeling van het Forteiland waarbij het marktpotentieel beperkter bleek dan de gemeente aannam;
- de bouw van het Stadhuis/Muziektheater in Amsterdam (de Stopera), waarbij de architect, adviseur, aannemer en installateur zich niet gebonden achten aan de begroting.

1.4 Doelstelling

De Rekenkamer Zaanstad wil met dit onderzoek bijdragen aan een verdere beheersing van de projecten Inverdan en het stadhuis. Dit doet de rekenkamer door:

- een oordeel uit te spreken over de mate waarin doelstellingen tot nu toe zijn behaald;
- inzicht te verschaffen in de opzet en werking van de beheerskaders voor Inverdan en het stadhuis;
- een oordeel uit te spreken over de kwaliteit en volledigheid van de informatievoorziening door het College richting de gemeenteraad;
- op basis van de onderzoeksresultaten mogelijk tot aanbevelingen te komen voor een betere beheersing van Inverdan en het stadhuis en voor betere informatievoorziening over deze projecten.

1.5 Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

In welke mate beheerst de gemeente de voorbereiding en uitvoering van het programma Inverdan en het project Stadhuis?

De probleemstelling valt uiteen in drie hoofdvragen:

1. Zijn binnen het programma de doelstellingen tot nu toe gerealiseerd?
2. Beschikt de gemeente Zaanstad over een toereikend instrumentarium voor de beheersing van het programma en wordt daar binnen het programma op een juiste manier gebruik van gemaakt?
3. Is de informatievoorziening door het College van Burgemeester en Wethouders over de beheersing van het programma aan de gemeenteraad voldoende toegesneden op de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad?

1.6 Beoordeling programma en project

De rekenkamer hanteert voor de beoordeling van Inverdan als programma een andere benadering dan voor de beoordeling van het project Stadhuis. Voordat we ingaan op het normenkader voor dit onderzoek gaan we in op de verschillen tussen de beoordeling van een programma en van een project. Daarna komt het specifieke normenkader voor dit onderzoek aan bod.

In de literatuur bestaat geen eenduidige definitie van *programma* en *project*⁵. Om toch een kader te hebben voor beoordelen bespreken we de belangrijkste kenmerken, overeenkomsten en verschillen, mede gebaseerd op de literatuur terzake.

Programma

Een *programma* is het unieke en tijdelijke geheel van inspanningen (activiteiten) dat beheerst en in onderlinge samenhang moet worden uitgevoerd. Deze inspanningen zijn gericht op het nastreven van één of meer complexe (strategische) doelen. Gelet op de schaarse middelen om het programma te realiseren moeten risico's van de uitvoering van het programma in de hand worden gehouden. Een programma is:

- tijdelijk
- uniek
- doelgericht
- afhankelijk van de omgeving
- samenhangend en complex
- bestuurbaar vanuit één punt: de programmamanager
- te bepalen of te beslissen door de opdrachtgever
- een bewuste keuze als alternatief ten opzichte van een routineaanpak door de staande organisatie

Programmamanagement beoogt kortom doelen, inspanningen en middelen samenhangend te besturen. Projecten, routines en open, interactieve processen kunnen met deze benadering op elkaar worden afgestemd. Om de doelstelling van het programma te bereiken moet het programmamanagement gericht zijn op het beheersen en het in onderlinge samenhang brengen van T (tijdigheid, planning), G (geld of financiën, middelen), K (kwaliteit, kwantiteit of inhoud of scope), I (informatie) en O (organisatie).

Project

Een project is het uniek geheel van activiteiten dat met beperkte middelen, beheerst moet worden uitgevoerd met als doel het bereiken van een (uniek) resultaat. Een project is:

- gedefinieerd qua begin en einde (zowel in tijd als qua situatie)
- resultaatgericht
- uniek
- multidisciplinair
- complex en onzeker
- kostbaar (moet de moeite waard zijn)
- van belang voor alle betrokkenen
- beheersbaar vanuit één punt: projectmanager
- een opdracht van één opdrachtgever
- een bewuste keuze als alternatief ten opzichte van een routineaanpak door de staande organisatie

Om het resultaat van het project te bereiken moet het projectmanagement gericht zijn op het beheersen en het in onderlinge samenhang brengen van T (tijdigheid, planning), G (geld of financiën, middelen), K (kwaliteit, kwantiteit of inhoud of scope), I (informatie) en O (organisatie).

Overeenkomsten

Een programma en een project hebben een aantal kenmerken gemeen. Het gaat in beide gevallen om unieke en tijdelijke zaken naast de staande organisatie. Omdat de organisatie niet kan terugvallen op routines is planmatig werken het devies. Eerst denken, dan doen én afspraken maken en nakomen. Voor zowel programma als project zijn de belangrijkste uitvoerende processen:

- programmeren en faseren: het specificeren van doelen, inspannen en middelen;
- besturen en beheersen: het opstellen van plannen, het formuleren van sturingscriteria en het bewaken ervan;
- autoriseren en beslissen: plannen en voorstellen tot bijsturing beoordelen en goedkeuren;
- afstemmen: monitoren van de omgeving en anticiperen op omgevingsinvloeden;
- samenwerken: zorgen voor condities voor samenwerking.

Kenmerkend voor programma en project is dat gedurende de uitvoering steeds meer zekerheid of voorspelbaarheid ontstaat over:

- de resultaten en de uitkomsten
- het proces van uitvoering

Essentieel is dat voor zowel programma als project dat beide zelf vorm en inhoud moet worden gegeven, mede in samenwerking met anderen.

Verschillen

Er bestaat ook een aantal verschillen tussen programma en project:

- Een programma is gericht op doelen en een project op resultaten.
- Een programma bevat een samenhangend geheel van projecten.
- Een programmamanager is integraal manager van onderliggende projecten.

De uitvoering en beheersing van een programma moet voldoen aan een groot aantal eisen waaraan ook een project moet voldoen. Aanvullende eisen zijn:

- Een programma is het realiseren van de samenhang tussen de projecten.
- Programmasturing is ook (multi)projectsturing.

1.7 Normenkader

De visie van de rekenkamer op programma- en projectmanagement mondt uit in het normenkader dat is weergegeven in deze paragraaf. We gaan daarbij afzonderlijk in op de beoordeling van het programma Inverdan en het project Stadhuis.

1.7.1 Beoordeling programma Inverdan

Het normenkader voor het onderzoek naar Inverdan is ingedeeld in de volgende categorieën:

- ontwikkeling en realisatie van het programma;
- programmaorganisatie;
- planning en control;
- contractering;
- informatievoorziening.

Ontwikkeling en realisatie van het programma

Dit eerste onderdeel van het normenkader vloeit voort uit het proces programmeren en de bewaking van de programmering. De rekenkamer heeft een overzicht gemaakt van de ontwikkeling van Inverdan in termen van doelstellingen, prestaties en programmaonderdelen. Daarbij hebben we de formulering en realisatie van doelstellingen beoordeeld. We hebben de volgende aandachtspunten gehanteerd:

- de doelstellingen en prestaties van het programma zijn SMART geformuleerd;
- specifiek: de doelstellingen zijn concreet geformuleerd en niet voor meerdere uitleg vatbaar;
- meetbaar: de doelstellingen zijn geschikt om vast te stellen of beleidsdoelen worden bereikt;
- acceptabel: er is draagvlak voor het beleid;
- realistisch: de doelstellingen zijn haalbaar en onderbouwd;
- tijdsgebonden: de doelstellingen zijn voorzien van een tijdspad.

Programmaorganisatie

Een adequaat opgezette en opererende programmaorganisatie is noodzakelijk om de uitvoerende processen te beheersen. De rekenkamer heeft de programmaorganisatie beoordeeld aan de hand van de volgende normen:

- Het bestuurlijk opdrachtgeverschap is eenduidig benoemd.
- Het ambtelijk opdrachtgeverschap is helder belegd in de organisatie.
- De positionering van de programmaorganisatie ten opzichte van de staande, ambtelijke organisatie is helder.
- De structuur van de programmaorganisatie is duidelijk en herkenbaar.
- Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de programmaorganisatie zijn duidelijk.
- Binnen de programmaorganisatie is een toereikende functiescheiding aanwezig.
- Er zijn adequate procedures aanwezig om de kosten van de programmaorganisatie te beheersen.

Planning en control

De planning en control dient ter beheersing van de samenhangende aspecten tijdigheid, financiën en kwaliteit. De rekenkamer heeft bij de beoordeling van de financiële planning en control de volgende normen gehanteerd:

- De programmaorganisatie kent een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling.
- Er is een financiële projectadministratie waarin de geraamde bedragen en de werkelijke kosten met elkaar kunnen worden geconfronteerd. Verschillen worden periodiek via nacalculatie geanalyseerd
- De administratieve procedures voor kritische processen en het genereren van management- en bestuurlijke informatie zijn helder beschreven
- Het instrument opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap is goed uitgewerkt.

Contractering

Het programma Inverdan steunt voor een groot deel op gebiedsontwikkeling door private partijen. De rekenkamer heeft daarom de contractering van deze partijen beoordeeld aan de hand van de volgende normen:

- Overeenkomsten met externe partijen doorlopen de volgorde intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst, uitvoeringsovereenkomst.
- De uitbesteding van opdrachten voldoet aan Europese wet- en regelgeving.

Informatievoorziening

Informatievoorziening is een van de beheersingsaspecten van een programma. De rekenkamer heeft de informatievoorziening beoordeeld aan de hand van de volgende normen:

- Het College legt beslisdocumenten aan het einde van iedere fase van het programma ter besluitvorming voor aan de raad.
- Het College geeft tenminste halfjaarlijks informatie over de voortgang in tijd, geld en kwaliteit.
- Het College geeft regelmatig een overzicht van eventuele risico's.

1.7.2 Beoordeling Stadhuis

Het College stelt in de raadsvoordracht bij het plan van aanpak Stadhuis (2002) dat het uitgangspunt voor het stadhuis is dat de operatie budgettair neutraal moet plaatsvinden. Dit betekent dat de maximale investering in het nieuwe stadhuis vastligt doordat de toekomstige exploitatielasten niet hoger mogen uitvallen dan de huidige exploitatielasten. Het College heeft dit uitgangspunt niet losgelaten. De rekenkamer heeft zich geconcentreerd op de vraag in of de realisatie van het nieuwe stadhuis budgettair neutraal kan worden uitgevoerd. De rekenkamer heeft hiertoe een financiële tussenmeting uitgevoerd op het memo 'Toelichting stand van zaken financiën stadhuis' waarmee de gemeenteraad in het cluster Stedelijke ontwikkeling op 8 september 2004 is geïnformeerd. Alle direct betrokken ambtenaren zijn het erover eens dat dit memo eind 2005 nog steeds de meest actuele stand van zaken weergeeft. Het onderzoek is gericht op de aannemelijkheid van aannames en risico's die het College niet nader heeft benoemd.

1.8 Toegevoegde waarde onderzoek: tussenmeting

De complexiteit en het forse financiële beslag van de projecten Inverdan en het Stadhuis leveren flinke financiële risico's op voor de gemeente Zaanstad. Zo kunnen overschrijding van de kosten en het uitblijven of tegenvallen van inkomsten tot tekorten op de begroting leiden waarvoor elders op de gemeentelijke begroting dekking moet worden gevonden.

De Rekenkamer Zaanstad wil met deze tussentijdse meting een realistisch en objectief beeld schetsen van de beheersing van beide projecten tot nu toe. Daarmee wil de rekenkamer feitenmateriaal aanbieden aan gemeenteraad en –bestuur in het licht van het als zorgelijk ervaren financieel beeld van Inverdan en de discussie die daarover is gevoerd.

De rekenkamer besteedt aandacht aan de geschiktheid van het beheersinstrumentarium voor het verdere verloop van de projecten. Het feit dat de betrokken partijen juist op het punt staan aan te vangen met de uitvoering van de projecten vergroot de gebruikswaarde van het onderzoek voor de gemeenteraad. De rekenkamer wil met het onderzoek handvaten bieden aan de gemeenteraad voor de kaderstellende en controlerende taak die zij heeft ten aanzien van het College. De rekenkamer hoopt met de conclusies en aanbevelingen de verdere beheersing van de projecten te verbeteren en de risico's te verkleinen.

1.9 Onderzoeksverantwoording

De Rekenkamer Zaanstad is in april 2005 gestart met de voorbereiding van het van het onderzoek naar het programma Inverdan en het project Stadhuis. Op 27 mei 2005 stelde de directeur van de rekenkamer de onderzoeksopzet vast en heeft deze ter kennisname gebracht van het bestuur en het ambtelijk apparaat van de gemeente Zaanstad. Meteen daarna is het onderzoek formeel gestart. De uitvoering duurde tot november 2005. Het onderzoeksteam heeft de resultaten van de uitvoeringsfase verwerkt in een nota van

bevindingen. De rekenkamer heeft de nota van bevindingen op 4 november 2005 voorgelegd aan de ambtelijke organisatie om deze de gelegenheid te geven te reageren op feitelijke onjuistheden. De rekenkamer heeft de ambtelijke reactie op 18 november 2005 ontvangen en deze verwerkt tijdens het opstellen van het conceptrapport. Het conceptrapport is op 24 november 2005 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders. De rekenkamer heeft op 8 december de bestuurlijke reactie van het College ontvangen.

1.10 Leeswijzer

Onderstaande tabel toont de thema's en vragen die in de rest van het rapport per hoofdstuk aan de orde komen.

Tabel 1.1 – Leeswijzer

Thema	Onderwerp	Hoofdstuk
Ontwikkeling en realisatie	1. Wat zijn de doelstellingen en prestaties van het programma?	2
	2. Zijn de doelstellingen SMART geformuleerd?	2
	3. In welke mate zijn de doelstellingen tot nu toe gerealiseerd?	2
Eerdere reviews	4. Welke risico's zijn geconstateerd in eerdere reviews?	3
	5. Welke aanbevelingen zijn in eerdere reviews gedaan?	3
	6. Heeft de gemeente de aanbevelingen opgevolgd?	3
Organisatie	7. Hoe is de programmaorganisatie in opzet vormgegeven?	4
	8. Heeft de organisatie in de praktijk overeenkomstig de opzet gefunctioneerd?	4
Planning en control	9. Wat is de opzet van het systeem van planning en control?	5
	10. Hoe heeft het systeem van planning en control in de praktijk gefunctioneerd?	5
Contractering	11. Welke overeenkomsten heeft de gemeente gesloten?	6
	12. Is de Europese aanbestedingsplicht van toepassing op overeenkomsten?	6
	13. Heeft de gemeente tot nu toe voldaan aan de Europese aanbestedingsplicht?	6
Kaderstelling en controle	14. Heeft het College de gemeenteraad adequaat geïnformeerd over Inverdan?	7
Stadhuis	15. Kan de realisatie van het nieuwe stadhuis budgettair-neutraal worden gerealiseerd?	8

2 Ontwikkeling en realisatie van het programma

2.1 Inleiding

Een belangrijk aanknopingspunt voor interne sturing van Inverdan en voor de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad zijn de ontwikkeling en realisatie van het programma. Wat omvat het programma Inverdan? Wanneer wordt wat gerealiseerd? Wat zijn de ontwikkelingen?

We beoordelen de ontwikkeling en realisatie van het programma aan de hand van de doelstellingen. De doelstellingen laten zien welke effecten en prestaties met Inverdan worden beoogd en fungeren als een afspraak tussen gemeenteraad en College: wat gaan we bereiken met Inverdan? Daarbij gaat het niet alleen om inhoudelijke doelen maar ook om procesdoelstellingen.

Gedurende de uitvoering van Inverdan geeft de realisatie van doelstellingen inzicht in de vorderingen van het programma. Tussentijds kunnen doelstellingen worden bijgesteld als gevolg van bijvoorbeeld toenemend inzicht of externe factoren. We hebben de doelstellingen en de realisatie tot nu toe beoordeeld en stellen daarbij de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de doelstellingen en prestaties van het programma?
De nadruk ligt op doelstellingen en prestaties in termen van:
 - kwaliteit: met welke kwaliteit worden de doelstellingen gerealiseerd?
 - tijd: wat is de doorlooptijd waarbinnen doelstellingen moeten worden gerealiseerd?
 - financiën: met welke financiële middelen worden de doelstellingen gerealiseerd (opbrengsten en kosten)?
2. Zijn de doelstellingen SMART geformuleerd?
3. In welke mate zijn de doelstellingen tot nu toe gerealiseerd?

Voor de beoordeling van de programmarealisatie tot nu toe gaan we uit van de programma- en procesdoelstellingen die de gemeente zelf heeft geformuleerd.

Enkele kanttekeningen zijn van belang. Ten eerste kunnen doelstellingen tijdens het programma op basis van omgevingsinvloeden worden geactualiseerd. Ten tweede staat het programma Inverdan nog aan het begin van de realisatiefase waardoor doelstellingen voor een groot deel nog niet gerealiseerd zijn. Derde kanttekening is dat Inverdan een programma is met een zeer lange doorlooptijd tot na 2012. Ten slotte vallen allerlei samenhangende projecten onder het programma. Gevolg is dat doelstellingen op een abstract niveau opgesteld kunnen zijn. Desondanks is de rekenkamer van mening dat de doelstellingen inzichtelijk moeten maken wat de gemeente Zaanstad met Inverdan beoogt te realiseren en wat de doelen tijdens het proces zijn.

Voor de beoordeling van doelstellingen en realisatie heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van het Masterplan Inverdan, van de meest recente grondexploitatie (genummerd 5.1, d.d. medio 2005), van externe reviews van het programma en van mondelinge en schriftelijke toelichtingen door de programmamanager.

Het hoofdstuk is ingedeeld aan de hand van de norm. Eerst gaan we in op de kwaliteit en kwantiteit, oftewel de scope van programma Inverdan (K). Vervolgens komt de realisatie

van de planning tot nu toe aan de orde (T). Ten slotte geven we een overzicht van de ontwikkelingen in financiële kaders (F).

2.2 K: kwantiteit en kwaliteit

2.2.1 Ontwikkeling scope

De scope van programma Inverdan ligt in het verlengde van de doelstellingen en prestaties. De scope geeft weer welke onderdelen het programma bevat. Gedurende de ontwikkeling van het programma Inverdan is de scope aangepast. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de scope van Inverdan op verschillende belangrijke momenten in de ontwikkeling. Omdat een duidelijk overzicht van de scope voor het eerst te vinden is in het Ontwikkelingsperspectief uit 2001 zetten we de scope volgens dat document en de mijlpalen daarna op een rij.

Tabel 2.1 – Ontwikkeling van de scope van Inverdan

Ontwikkelingsperspectief (april 2001)	Aangescherpt Ontwikkelingsperspectief (januari 2002)	Structuurplan (april 2003)	Masterplan (april 2003)	Aanvulling RKZ: Haalbaar en betaalbaar Inverdan (juli 2005)
Kantoren: 120.000 m ²	Kantoren: 144.000 m ² , waarvan 8.000 m ² vervanging	Kantoren: 144.000 m ² , waarvan 8.000 m ² vervanging	Kantoren: circa 140.000 m ²	Kantoren inclusief stadhuis: 105.000m ²
Woningen: 950	Woningen: 1.500-1.700	Woningen: 1.740 of meer	Woningen: circa 1.900	Woningen: circa 2.348*
	Winkels: 10.000 m ²	Winkels: 10.000 m ² waarvan 5.000 m ² vervanging	Winkels: 10.000 m ² plus 5.000 m ² vervanging	Ongewijzigd
Leisurevoorzieningen	Leisurevoorzieningen	Leisurevoorzieningen	Horeca Fitnesscentrum Vergader-/zalencentrum	Ongewijzigd
Hotel	Hotel 150-200 kamers	Hotel: 150-200 kamers	Hotel	Ongewijzigd
Bioscoopcomplex	Bioscoopcomplex: 4.500 m ²	Bioscoopcomplex: 4.500 m ²	Multiplex-bioscoop	Ongewijzigd
		Multimedia-bibliotheek	Multimedia-bibliotheek	Ongewijzigd
Stadhuis	Stadhuis: 17.000 m ² BVO	Stadhuis: 17.000 m ² BVO	Stadhuis	Stadhuis 25.000m ²
Dynamisch busstation	Dynamisch busstation	Dynamisch Busstation	Dynamisch busstation	Ongewijzigd
	IKTC	IKTC	IKTC	Ongewijzigd
	Onderwijsvoorzieningen	Onderwijsvoorzieningen	Onderwijsvoorzieningen	Ongewijzigd
Parkeren: ondergronds	Parkeren: ondergronds		Parkeren: ondergronds	Ongewijzigd
Diverse infrastructurele voorzieningen. Twee alternatieven voor de verbinding van de Westerwatering en het centrum.	Diverse infrastructurele voorzieningen	Diverse infrastructurele voorzieningen	Diverse infrastructurele voorzieningen Keuze voor één alternatief: de Buiging	Voorlopig uitstel T-splitsing Houtveldweg – Albert Heijnweg Geen fietspad langs de Vaart

N.B.: De programmaonderdelen in de gearceerde kolommen zijn afkomstig uit PRC Bouwcentrum, *Review Masterplan Inverdan*, 21 februari 2003.

*: Aantal woningen is gebaseerd op de *Interne Dienst Rapportage Inverdan januari tot en met augustus 2005*.

Het meest recent vastgestelde aantal woningen in de gemeenteraad is 2500, vastgesteld op 18 december 2003.

Het aantal woningen is sterk vergroot in het Aangescherpt Ontwikkelingsperspectief (1500-1750 woningen) ten opzichte van het oorspronkelijke Ontwikkelingsperspectief (950 woningen). Overigens blijkt het aantal woningen volgens de meest actuele informatie verder te zijn gestegen naar 2.348.

De enige recente, majeure wijziging in het kantorenprogramma is de sterke afname van 140.000 m² bvo in het Masterplan (2003) naar 105.000 m² bvo medio 2005 in het plan Haalbaar en betaalbaar Inverdan. Deze afname wordt veroorzaakt door uitstel van het kantorenprogramma Spoorstrip Zuid-West en de bijbehorende T-splitsing totdat de marktomstandigheden voor kantoren zijn verbeterd. Het uitstel is voornamelijk voor onbepaalde tijd. In de paragraaf over risico's, gaan we verder in op deze scopewijziging die kan worden gezien als risicobeheersing.

2.2.2 Formulering doelstellingen en prestaties

De Rekenkamer Zaanstad heeft de formulering van de doelstellingen uit het Masterplan Inverdan beoordeeld. Daarbij hebben we ons geconcentreerd op de zogenaamde output. Het model dat aan het concept 'output' ten grondslag ligt is het zogenaamde input-output-outcome model (IOO-model). Dit model maakt een onderscheid tussen de effecten die de gemeente met beleid wil bereiken (outcome) en de prestaties die zij levert om die effecten te bereiken (output)⁶. Om output te kunnen leveren, moet de gemeente financiën en personeel inzetten: de zogenaamde input.

De gemeenteraad van Zaanstad heeft op 17 april 2003 het Masterplan Inverdan vastgesteld. 'Met het Masterplan geeft de gemeente aan hoe het gebied zich de komende jaren moet ontwikkelen. Verder is het richtinggevend voor de marktpartijen die in het gebied willen ontwikkelen en geeft het subsidieverstrekkers een indruk van de kwaliteit van Zaanstad.'⁷

Het Masterplan bevat een aantal doelstellingen op outcome-niveau die in de tekst echter niet expliciet het predikaat 'doelstelling' krijgen. De centrale doelstelling is: 'Zaanstad een nieuw kloppend hart te geven. Een stadshart waar wordt gewoond, gewerkt en gerecreëerd, een stadshart waar de inwoners van alle kernen van Zaanstad trots op zijn en waar zij graag willen verblijven. Door het hele gebied in onderlinge samenhang te ontwikkelen, wil de gemeente de verborgen kwaliteit zichtbaar maken en de potenties beter benutten.'⁸

De centrale doelstelling is op twee lagere niveaus uitgewerkt. Het eerste niveau bestaat uit drie subdoelstellingen⁹:

- versterken van de ruimtelijke samenhang tussen Zaan, stadshart, stationsgebied en westkant van de stad door de ontwikkeling van een levendig en aantrekkelijk centrumgebied;
- versterken en verbreden van de sociale en economische structuur door het aantrekken van moderne kantoren, het realiseren van nieuwe woningen voor verschillende doelgroepen en kwaliteitsverbetering van voorzieningen;
- versterken van de gemeenschappelijke identiteit van de meerkernige gemeente door de upgrading van het centrum en de bouw van een nieuw stadhuis naast het spoor.

De laatste subdoelstelling is in de begroting 2006 aangevuld met 'het ontwikkelen van een stedelijk weefsel met als randvoorwaarde dat – met name het centrumgebied – in de overgangsfase autoluw en in de eindfase autovrij moet zijn.'¹⁰

De centrale doelstelling en drie subdoelstellingen zijn dermate abstract geformuleerd dat zij geen functie kunnen hebben bij de beoordeling van de realisatie van het programma Inverdan.

Het Masterplan bevat naast de centrale doelstelling en de drie subdoelstellingen van het programma Inverdan een groot aantal specifieke doelen die ook als ‘output’ of prestaties kunnen worden gezien. Echter, in de Inleiding van het Masterplan krijgt de lezer de waarschuwing dat het door de lange tijdshorizon van het programma nog onmogelijk is een eindbeeld te presenteren. ‘Zonder twijfel zullen zich in de toekomst ontwikkelingen voordoen, waardoor het plan moet worden bijgesteld, echter zonder dat de hoofdstructuur wordt aangetast.’¹¹

Bij nauwkeurige lezing blijkt dat het Masterplan feitelijk zeer veel doelstellingen en prestaties bevat. Gezien het grote aantal doelstellingen zijn deze opgenomen in Bijlage 1. De rekenkamer heeft beoordeeld of de meest concrete doelstellingen in het Masterplan specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden zijn. Tabel 2.2 geeft een overzicht. De kolom naast de doelstelling laat zien of de doelstelling is gericht op een beleidsprestatie of op een maatschappelijk effect, omdat een aantal doelstellingen wel een effect blijkt te zijn.

Tabel 2.2 – Beoordeling doelstellingen in Masterplan Inverdan

Doelstelling	E/P*	S	M	A	R	T	tot
Economie							
1. Ontwikkeling van circa 140.000 m ² met jaarlijkse toevoeging van 11.000 m ² bvo kantoren over 15 jaar	P	+	+	+	-	+	+
2. Toename van 4500 arbeidsplaatsen over 15 jaar	E	+/-	+/-	+	-	+	+/-
3. Vervanging van zo’n 5000 m ² en toevoeging van 10.000 m ² winkelruimte	P	+	+/-	+/-	+/-	+	+
4. Afronding van kernwinkelgebied Ankersmidplein met grootschalige winkelformules (>1500 m ²) aangevuld met kleine winkeleenheden en gecombineerd met andere functies, zoals bioscoop, informatiefuncties en horeca	P/E	+	+/-	+/-	+/-	+	+
5. Functiemenging en verdichting± op een oppervlakte van 100 hectare realisatie van 1900 woningen, 140.000 m ² kantoren, waaronder stadhuis en sociale en culturele voorzieningen	P	+	-	+/-	+/-	+	+/-
Verkeer							
6. Directe afslag van de Provincialeweg met een goed parkeerverwijzingssysteem	P	+	+/-	+/-	+/-	+	+
7. Beperkte toename van het aantal parkeerplaatsen	P	+/-	+/-	+	+/-	+	+
8. Gebouwde fietsvoorziening aan oostkant station; onbewaakte fietsspiraal westkant station; fietsstallingen aan de voet van de Buiging en aan de kop van de Gedempte gracht	P	+	+/-	+/-	+/-	+	+
Woon- en leefmilieu							
9. In totaal circa 1900 woningen met jaarlijkse productie van 150 tot 200 woningen	P	+	+	+	+/-	+	+
10. Gros van de koopwoningen in de middeldure sector; rond het station mogelijk dure appartementen van meer dan 3 ton; prijzen van de huurwoningen tussen € 500 en € 800 per maand; huurwoningen voor starters voor € 400 per maand	P	+	+/-	+/-	+/-	+	+
Sociale veiligheid							
11. Verbetering van de sociale veiligheid is integraal onderdeel van het stedenbouwkundig plan voor Inverdan	P/E	-	-	+/-	+/-	-	+/-
12. Publieksactiviteiten in de plinten van gebouwen	E	+/-	-	+/-	+/-	+	+/-

Doelstelling		E/P*	S	M	A	R	T	tot
Milieu								
13.	In 2003 ontwikkeling van een instrument voor geurbeleid en in 2004 uitvoering van eisen van het rijk wat betreft geur	P	+	+	+	+	+	+
Totaal + (max.=13)			9	3	5	1	12	9

*: E = effect; P = prestatie

De gemeenteraad heeft het Masterplan op 17 april 2003 vastgesteld. De raad heeft bij de vaststelling een aantal moties aangenomen met aanvullende doelstellingen voor Inverdan. Tabel 2.3 geeft een overzicht van de doelstellingen die in aangenomen moties van de gemeenteraad zijn geformuleerd. Naast de doelstellingen die in de tabel staan heeft de gemeenteraad besloten enkele onderzoeken te laten uitvoeren en enkele opdrachten aan het College gegeven. De tabel bevat deze onderzoeken en opdrachten niet omdat de rekenkamer deze niet als doelstelling ziet.

Tabel 2.3 – Doelstellingen voor Inverdan uit moties van de gemeenteraad

Doelstelling		P/E	S	M	A	R	T	tot
1.	Afwijking van de 30 – 70 verhouding sociale en vrije sector koopwoningen naar 20 – 80 onder een aantal voorwaarden (gespecificeerd in motie)	P	+	+	+	+/-	+/-	+
2.	Een uiterste inspanning leveren om het Inverdangebied maximaal toegankelijk voor gehandicapten te maken	P	+/-	-	+	+/-	-	+/-
3.	Hindernissen, drempels en steile bruggen moeten rolstoelvriendelijk worden gemaakt.	E	+	+/-	+	+	+/-	+
4.	Er dienen toiletfaciliteiten in het Inverdangebied te komen die ook toegankelijk zijn voor invaliden.	P	+	+/-	+	+/-	+/-	+
Totaal + (max = 4)			3	1	4	1	0	3

Van de in totaal zeventien doelstellingen in bovenstaande tabellen zijn drie doelstellingen gericht op effecten, twaalf op prestaties en twee op beide. Twaalf doelstellingen zijn in overwegende mate goed SMART gescoord. Bij de analyse van de formulering van doelstellingen merken we enkele specifieke punten op. Het realiteitsgehalte van de doelstellingen is niet onaannemelijk. Desondanks is de haalbaarheid niet nader toegelicht. Het Masterplan geeft evenmin informatie over de vraag of de doelstellingen acceptabel zijn voor andere partijen in de samenleving. Daarnaast is de meetbaarheid van de meeste doelstellingen niet duidelijk of de doelstellingen zijn in het geheel niet meetbaar geformuleerd.

2.3 T: tijd

De planning van Inverdan is sinds het Plan van Aanpak in 1998 meerdere keren ingrijpend gewijzigd. In 1998 was de planning dat de gemeenteraad het Masterplan medio 2002 zou vaststellen. Deze planning bleef gehandhaafd in het bijgestelde Plan van Aanpak in maart 2001. Uiteindelijk kon de gemeenteraad het Masterplan niet medio 2002, maar op 17 april 2003 vaststellen.

Volgens het Masterplan zou de realisering van een deel van Inverdan, De Knoop, begin 2005 moeten starten, maar ten tijde van dit onderzoek zijn de realiseringsovereenkomsten met private partners nog niet gesloten.

De gemeente hoopt eind 2005 realiseringsovereenkomsten te sluiten voor het programma Inverdan. Dit betekent dat de realisering niet voor 2006 zal starten. Het grootste deel van

de doelstellingen en prestaties zal later dan gepland worden gerealiseerd. Om desondanks inzicht te bieden in de realisatie van Inverdan heeft de rekenkamer aan de hand van de globale planning van Inverdan onderzocht in hoeverre ontwerp en realisatie volgens de planning verlopen. Tabel 2.4 geeft een overzicht van de realisering van werkzaamheden in de gebieden binnen Inverdan tot het derde kwartaal 2005. De tabel is ingedeeld naar deelgebieden. Het gebied Inverdan is opgedeeld in een aantal deelgebieden om de procesmatige aansturing te kunnen beheersen. Tabel 2.5 geeft een overzicht voor de realisatie binnen de categorieën woningen, kantoren en voorzieningen.

Tabel 2.4 – Realisatie van de planning naar deelgebieden op hoofdlijnen

Deelgebied	In 2003 gepland voor 3e kwartaal 2005*	Werkelijk gerealiseerd 3e kwartaal 2005	Realisatie ten opzichte van planning
De Overtuinen	Uitvoering	Nog in ontwerp	Achter
Spoorstrip-Oost noordzijde	Ontwerp	Nog niet in ontwerp	Achter
De Kenniswijk 2e fase	Uitvoering	Nog niet in ontwerp	Achter
Westerwatering Oost 1e fase	Uitvoering	Aanvraag bouwvergunning	Achter
De Eilanden, omgeving Buiging, Spoorstrip-West noord	Uitvoering	Technische voorbereiding	Achter
Houtveldweg 1e fase	Technische voorbereiding	Technische voorbereiding	Gelijk
De Knoop: Stadhuis e.o.	Uitvoering	Definitief ontwerp	Achter
De Knoop: Rustenburg e.o., locatie Trefpunt	Uitvoering	Sloop	Achter
Kantoren spoorstrip-Oost zuidzijde	Gerealiseerd	Voorlopig ontwerp	Achter
De Nieuwe Gracht e.o.	nvt	nvt	nvt
Houtveldweg 2e fase	nvt	nvt	nvt

*Bron: 'planning bouwprojecten op hoofdlijnen', Masterplan Inverdan, p70

Tabel 2.5 – Realisatie van de planning naar categorie op hoofdlijnen

	Gepland 2005*	Verwachte realisatie 2005
Woningaantallen	180	0
m2 kantoren	30.960	12.000
m2 voorzieningen	7.000	8.000

*Bron: 'planning bouwprojecten op hoofdlijnen', Masterplan Inverdan, p70

Uit bovenstaande tabellen blijkt dat de planning voor Inverdan ten tijde van het Masterplan in 2003 te ambitieus was. Vrijwel geen van de deelgebieden verkeert in de fase die was gepland voor het derde kwartaal 2005. Van de geplande aantallen woningen is nog niets gerealiseerd. Van de hoeveel geplande oppervlakte kantoren is 39% gerealiseerd. Van de 7.000 m² geplande voorzieningen is meer gerealiseerd (14%).

2.4 F: financiën

In deze paragraaf geven we eerst een overzicht van de ontwikkeling van de financiën van Inverdan. Vervolgens gaan we specifiek in op de financiële bijdrage van de gemeente.

2.4.1 Ontwikkeling financiën

Het programma Inverdan heeft een financiële vertaling gekregen in de grondexploitatie Inverdan. Een grondexploitatie is een financiële weergave van de kosten en opbrengsten van een gebied, samenhangend met de investeringen in de gebouwde omgeving. De grondexploitatie bevat kosten als verwerving van de grond, bouw- en woonrijpmaken en dergelijke. Aan de andere kant bevat de grondexploitatie inkomsten bijvoorbeeld in de vorm van opbrengsten van gronduitgiften, subsidies en andere bijdragen. De grondexploitatie Inverdan bevat ook een deel programmakosten die niet direct samenhangen met de gebouwde omgeving maar bedoeld zijn voor sturing van sociaal-economische activiteiten, zoals binnenstadsmanagement. De grondexploitatie bevat geen kosten die ontstaan na realisatie van programmaonderdelen zoals de kosten voor beheer van de openbare ruimte en de kosten voor sociaal-economische activiteiten na realisatie.

Tabel 2.6 geeft een overzicht van de ontwikkeling in kosten, inkomsten en het saldo van de grondexploitatie Inverdan van het Masterplan in 2003 tot en met de grondexploitatie 5.1, behorend bij het plan 'Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan'. De laatste kolom geeft de realisatie van de posten ultimo 2004.

Tabel 2.6 – Verloop grondexploitaties Inverdan en realisatie ultimo 2004

Rubriek	Masterplan April 2003	Boekwaarde + prognose (in € miljoenen) voor einde programma volgens				Haalbaar en betaalbaar / Grondexpl. 5.1 juli 2005	Realisatie ultimo 2004
		Voortgangs rapportage Ultimo 2003	Voortgangs rapportage 1e helft 2004	Voortgangs rapportage Ultimo 2004			
KOSTEN							
Verwerving	96	100,8	103,0	109,0	105,0	64,0	
Sloop	3,3	3,9	3,1	3,7	3,3	0,4	
Milieu-voorzieningen	4,4	4,2	4,1	4,4	3,2	0	
Bouw- en Woonrijpmaken	58,3	70,5	70,4	74,0	59,6	0	
Diversen/ Overige kosten	0	0	0	3,7	12,3	2,1	
Rente	25	28,4	25,3	25,4	18,1	6,5	
Kostenstijging (loon- en prijsstijging)	13	10,4	9,8	8,8	8,9	0	
Vorbereiding en toezicht	24	0	0	0,2	9,8	0,2	
Plankosten 1	X	4,4	0,3	4,9	27,9	4,9	
Plankosten 2	X	26,7	25,3	28,5		4,6	
Totaal kosten	224	249,3	241,4	262,6	248,1	82,7	

Rubriek	Masterplan April 2003	Boekwaarde + prognose (in € miljoenen) voor einde programma volgens				Realisatie ultimo 2004
		Voortgangsrapportage Ultimo 2003	Voortgangsrapportage 1e helft 2004	Voortgangsrapportage Ultimo 2004	Haalbaar en betaalbaar / Grondexpl. 5.1 juli 2005	
Bijdrage gemeente	51	53,9	x	x	66,1	23,7
Bijdrage provincie	11	11,0	x	x	11,0	
Bijdrage Rijk			x	x	14,0	
Fondswerving vanaf 2005			x	x	8,5	
Verkoop	89	123,3	x	x	89,1	
Verhuur	8	11,6	x	x	16,2	
Planontwikkelingsfonds	21				22,1	
Diverse subsidies					8,0	
Opbrengststijging	13	14,7			12,3	
Totaal inkomsten	193	214,5	205,3	240,6	247,3	
Saldo negatief	31	34,8	36,1	21,6	0,7	59,0

Bedragen in miljoenen euro's

*: Het onderscheid tussen plankosten 1 en plankosten 2 wordt in de voortgangsrapportages niet toegelicht.

x: niet vermeld

N.B.: Voor het plan 'Haalbaar en betaalbaar Inverdan' zijn ingrijpende wijzigingen aangebracht in het programma. De cijfers in de laatste kolom zijn daarom moeilijk te vergelijken met de andere kolommen.

De tabel laat voor alle rubrieken kosten en inkomsten verschillen zien tussen de opeenvolgende grondexploitaties. We lichten de belangrijkste verschillen toe, ingedeeld naar rubriek.

Bouw- en woonrijpmaken

Van april 2003 naar ultimo 2003 nemen de kosten voor bouw- en woonrijpmaken toe met € 12,2 miljoen tot € 70,5 miljoen, een stijging van 21%. Een groot deel van de stijging kan worden verklaard doordat na vaststelling van het Masterplan een extra kostenpost in de grondexploitatie voor bouw- en woonrijpmaken van € 8 miljoen is gevonden. Door een fout had de afdeling Grondzaken deze kostenpost niet in de grondexploitatie verwerkt. De programmawethouder heeft de tegenvaller overigens gemeld in de raadscommissie. Uit de voortgangsrapportage 2003 blijkt niet wat de oorzaak is van de resterende € 4,2 miljoen stijging.

Vorbereiding en toezicht

Kosten voor voorbereiding en toezicht zijn kosten die de programmaorganisatie maakt naast de kosten voor de directe uitvoering van het programma. Voorbeelden zijn het maken van een ontwerp en een bestek, toezicht op het werk en het bijhouden van project- en programma-administraties.

Verwarrend is dat het Masterplan alleen een categorie 'voorbereiding en toezicht' kent. In de voortgangsrapportage 2003 zijn de kosten voor voorbereiding en toezicht verdeeld over de categorieën 'plankosten 1' en 'plankosten 2'. De totale kosten bedragen dan € 31,1 mil-

joen, een stijging van € 7,1 miljoen (+30%) ten opzichte van het Masterplan. Ultimo 2004 bevat de voortgangsrapportage wel weer een kleine kostenpost voor voorbereiding en toezicht (€ 0,2 miljoen) maar ook nog in totaal € 33,4 miljoen voor plankosten, een stijging van € 2,3 miljoen ten opzichte van ultimo 2003. De voortgangsrapportages noemen geen redenen om te schuiven met kosten tussen voorbereiding en toezicht en plankosten, noch voor de stijging van het totaal van deze kosten.

De grondexploitatie 5.1 bevat medio 2005 een grote kostenpost voor voorbereiding en toezicht, namelijk € 9,8 miljoen. De plankosten inclusief voorbereiding en toezicht zijn gestegen van € 33,6 miljoen ultimo 2004 naar € 37,7 in de grondexploitatie 5.1, een stijging van € 4,1 miljoen (+12%).

Verkoop

De inkomsten uit verkoop van grond stijgen van het Masterplan in april 2003 tot ultimo 2003 met € 34,3 miljoen (+39%). De oorzaak van deze stijging blijkt niet uit de voortgangsrapportage. De voortgangsrapportages medio en ultimo 2004 geven slechts de totaal geprognosticeerde inkomsten en tonen de verdeling naar inkomstenbronnen niet.

Planontwikkelingsfonds

Het Masterplan bevat een raming van € 21 miljoen aan inkomsten uit een Planontwikkelingsfonds, destijds Kwaliteitsfonds genaamd. Dit fonds wordt gevormd door een deel van de opbrengsten uit grondverkoop in een fonds te storten dat wordt gebruikt om onrendabele delen van het programma Inverdan te financieren. De inkomsten uit het kwaliteitsfonds veranderen na 2003 niet noemenswaardig.

Totaal inkomsten

De opeenvolgende voortgangsrapportages laten sterke fluctuaties zien in de geprognosticeerde inkomsten. Van april 2003 tot ultimo 2003 stijgen de inkomsten met € 21,5 miljoen (+11%) om vervolgens tot medio 2004 te zakken met € 9,2 miljoen (-4%) en dan naar ultimo 2004 weer te stijgen met € 35,3 miljoen (+17%). In de laatste stijging is onder andere een BIRK subsidie van het Rijk van € 14 miljoen verwerkt.¹²

Verder geven de voortgangsrapportages weinig informatie over de stijgingen en daling van inkomsten. Gezien het feit dat het om geprognosticeerde inkomsten gaat, vindt de rekenkamer de fluctuaties wel sterk, variërend van -4% tot +17% in een half jaar. Uit de voortgangsrapportages wordt niet duidelijk of de fluctuaties worden veroorzaakt door wijzigingen in de berekening of door wijzigingen in prognose of realisatie. De voortgangsrapportage 2004 geeft wel een specifieke weergave van de gerealiseerde inkomsten per deelgebied.

Saldo medio 2005

Van de voortgangsrapportage ultimo 2004 naar de grondexploitatie 5.1 zijn in een groot aantal categorieën kosten en inkomsten verschuivingen te zien. Meest opvallend is dat het saldo op eindwaarde afneemt van € 21,6 miljoen negatief naar € 0,7 miljoen negatief. De veranderingen worden veroorzaakt door drastische veranderingen in de scope en planning van het programma. In hoofdstuk 5 gaan we gedetailleerd in op deze veranderingen. Kern van de aanpassing is dat een aanzienlijk deel van het programma, met name kantoren, uit de grondexploitatie wordt gehaald. Dit betekent dat dit deel vooralsnog niet wordt gerealiseerd. Bovendien wordt de gemeentelijke bijdrage groter. Met andere woorden, het saldo wordt weliswaar minder negatief, maar daar staat tegenover dat de gemeente meer bijdraagt en dat een kleiner deel van het programma wordt gerealiseerd.

Boekwaarde ultimo 2004

De rekenkamer constateert dat de belangrijkste uitgave tot nu toe de verwerving van gronden en gebouwen is. Deze bedraagt ultimo 2004 circa € 64 miljoen. In het Masterplan 2003 is deze post geraamd voor € 96 miljoen. Uit de informatie wordt niet duidelijk of de geplande verwervingen binnen dit budget mogelijk zijn.

Ten behoeve van de kosten voor voorbereiding en planontwikkeling is ultimo 2004 € 9,7 miljoen uitgegeven. In het Masterplan 2003 is deze post geraamd op € 24 miljoen en later bijgesteld tot in totaal € 37,7 miljoen in 2005. Opnieuw wordt uit de informatie niet duidelijk of de nog resterende kosten voor voorbereiding en planontwikkeling binnen het resterende budget van € 28,0 miljoen kunnen worden gerealiseerd.

2.4.2 Financiële bijdrage gemeente

De gemeente Zaanstad levert een financiële bijdrage aan programma Inverdan. Deze bijdrage kan uit de reguliere begroting of uit specifieke middelen (zoals Plannen met Zaanstad¹³) worden geleverd.

Tabel 2.7 – Financiële betrokkenheid gemeente Zaanstad bij Inverdan

	Masterplan april 2003	Haalbaar en betaalbaar juli 2005
Gemeentelijke bijdrage grondexploitatie	51	52,3
Diverse bijdragen gemeente		1,4
Bijdrage Plannen met Zaanstad*		3,5
Bijdrage kosten programmamanagement		6,6
Bijdrage Kiss & Ride platform en fietsenstalling		2,4
Terugboeking Plannen met Zaanstad		-2,0
Totaal bekend	51	64,2
Gemeentelijke bijdrage buiten grondexploitatie	Onbekend	Onbekend

Bedragen in miljoenen euro's

*: 'Plannen met Zaanstad' is een langdurig stedelijk vernieuwingsprogramma in Zaanstad dat rond 2000 is gestart. Inverdan maakt onderdeel uit van dit programma. De middelen van dit programma komen deels uit subsidie van het Rijk

De gemeente draagt € 52,3 miljoen bij om de grondexploitatie financieel sluitend te maken. Daarnaast levert de gemeente € 1,4 miljoen aan diverse kleinere bijdragen, een bijdrage van € 3,5 miljoen uit Plannen met Zaanstad, € 6,6 miljoen voor extra kosten voor programmamanagement en € 2,4 miljoen voor het Kiss & Ride platform en de fietsenstalling bij het NS-station en stadhuis. Op basis van de genoemde bijdragen verwacht de gemeente een resterend tekort op de grondexploitatie van € 0,7 miljoen. Gedurende de lange looptijd van het programma kan dit tekort nog veranderen door mee- of tegenvallers. De gemeente draait voor het tekort op als dit niet voor het einde van het programma wordt weggewerkt en kan de bijdrage verminderen als het tekort wordt omgezet in een positief resultaat. De risicobuffer van € 8 miljoen is in de cijfers verwerkt. Als deze buffer niet geheel nodig is, vervalt het resterend bedrag terug aan de gemeente.

De rekenkamer merkt op dat de grondexploitatie niet de volledige gemeentelijke bijdrage weergeeft. Een voorbeeld van een bijdrage buiten de grondexploitatie om vormen de activi-

teiten die de ambtelijke organisatie verricht zonder dat deze ten laste worden gebracht van programma Inverdan, zoals de inzet van interne stedenbouwkundigen. Vanuit de veronderstelling dat stedenbouw tot het normale takenpakket van de gemeente behoren, wordt deze inzet niet doorbelast. Gevolg is wel dat het overzicht van de kosten van Inverdan niet volledig is. Een deel van de kosten blijft ‘verscholen’ in de reguliere begroting. De Rekenkamer Zaanstad vindt niet dat alle kosten moeten worden doorbelast aan de grondexploitatie Inverdan. Wel vinden we maximale transparantie van belang. Doordat niet-doorbelaste kosten voor de gemeenteraad niet overzichtelijk zijn weergegeven, bestaat deze transparantie niet.

Een ander voorbeeld van bijdragen buiten de grondexploitatie zijn kosten die later in het programma ontstaan. Als de nieuwe openbare ruimte is gerealiseerd, dan moet de gemeente het beheer van de ruimte bekostigen. Het hoge ambitieniveau van Inverdan maakt deze beheerskosten hoger dan nu het geval is voor hetzelfde gebied. Beheerskosten horen niet thuis in een grondexploitatie. Wel dient al in een vroeg stadium van een programma rekening te worden gehouden met de benodigde financiële dekking van toekomstige beheerskosten. In de meerjarenraming heeft de gemeenteraad nog geen rekening gehouden met hogere beheerskosten.

Een laatste mogelijke oorzaak van nieuwe kosten voor de gemeente is het opnemen van nieuwe deelgebieden uit het Masterplan in de grondexploitatie. Een aantal deelgebieden, zoals Klauwershoek, de Burcht en de Houthavenkade, is nog niet in de grondexploitatie opgenomen. Opname van deze deelgebieden vergt mogelijk opnieuw een bijdrage van de gemeente uit eigen middelen.

2.5 Conclusies ontwikkeling en realisatie van het programma

Sinds het Ontwikkelingsperspectief in 2001 zijn er enkele wijzigingen in de scope van Inverdan geweest. Het aantal woningen is sterk vergroot in het Aangescherpt Ontwikkelingsperspectief in 2002. De hoeveelheid kantooroppervlakte is in 2005 sterk teruggebracht.

Er is onduidelijkheid over het onderscheid tussen doelstellingen, prestaties, resultaten, effecten. Het Masterplan geeft op abstract niveau enkele doelstellingen van het programma Inverdan als geheel maar bevat in de beschrijvende hoofdstukken een groot aantal effecten en prestaties die ook als doelstelling kunnen worden gezien. Hoewel de meeste doelstellingen abstract zijn, zijn de meest concrete doelstellingen SMART geformuleerd. De rekenkamer ziet ook de effecten en prestaties als doelstellingen die kunnen dienen ter beoordeling van de realisatie van het programma ten opzichte van de planning.

Deze realisatie loopt achter op de planning zoals die in 2003 is opgesteld. Er zijn in 2005 nog geen woningen gerealiseerd terwijl realisatie in beperkte omvang wel was gepland. Van de geplande kantoren is een deel gerealiseerd. De geplande oppervlakte voorzieningen is geheel gerealiseerd.

Financieel gezien is het tekort op de grondexploitatie Inverdan sinds 2003 opgelopen. In 2005 echter heeft het College het tekort sterk teruggebracht. Vanuit financieel oogpunt vindt de Rekenkamer Zaanstad het verlagen van het tekort in de grondexploitatie een goede zaak. Wel merken we op dat sinds 2003 de scope van het programma is beperkt, terwijl de gemeentelijke bijdrage is toegenomen.

De rekenkamer constateert dat de totale gemeentelijke bijdrage aan Inverdan niet transparant is weergegeven. In de grondexploitatie Inverdan is de gemeentelijke bijdrage weliswaar duidelijk herleidbaar, maar het is niet duidelijk hoeveel activiteiten voor Inverdan door de gemeente Zaanstad worden verricht die niet worden doorbelast aan het programma

Inverdan. Bovendien bestaat er geen inzicht in de kosten die de gemeente in een later stadium moet maken om het hoge ambitieniveau van Inverdan te realiseren. Ten slotte kan de opname van nieuwe deelgebieden in de grondexploitatie, zoals Klauwershoek, de Burcht en de Houthavenkade, leiden tot meer kosten voor de gemeente.

3 Analyse eerdere reviews

3.1 Inleiding

Belangrijk voor een efficiënte uitvoering van het onderzoek van de rekenkamer is het gebruik van de resultaten van eerdere evaluaties. De gemeente Zaanstad heeft eerder verschillende externe evaluaties van Inverdan laten uitvoeren. Tabel 3.1 geeft een overzicht.

Tabel 3.1 – Externe reviews en risicoanalyses

Titel	Bureau	Scope	Datum
Review ontwikkelingsperspectief	PRC Ernst & Young	breed	07-02-2001
Gevoeligheidsanalyse centrumgebied Zaanstad	PRC Bouwcentrum	specifiek	21-02-2001
Review Masterplan Inverdan	PRC Bouwcentrum	breed	19-03-2003
Exploitatie-toets Inverdan	PRC Verschoor	specifiek	01-07-2003
Globale toets aansluiting samenwerking overeenkomsten met grondexploitatie Inverdan	PRC Bouwcentrum	specifiek	20-11-2003
Structuurvisie kantorenmarkt Zaanstad	Bureau Buiten	specifiek	16-03-2004
Risico inventarisatie Programma Inverdan	Marsh	breed	22-11-2004
Onderzoek planschade	Montfoort	specifiek	24-11-2004
Second opinion T-splitsing	PRC	specifiek	02-03-2005

De gemeente heeft twee kwalitatief goede, brede risicoanalyses laten uitvoeren. Daarnaast heeft de programmamanager Inverdan in februari 2005 een uitvoerige risicoanalyse uitgevoerd. In dit hoofdstuk bespreken we deze drie doorlichtingen:

1. Review Ontwikkelingsperspectief stationsgebied Zaanstad (PRC Ernst & Young, februari 2001)
2. Review Masterplan Inverdan (PRC Bouwcentrum B.V., maart 2003)
3. Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan (programmamanager Inverdan, februari 2005)

De rekenkamer is nagegaan welke problemen, tekortkomingen of risico's in deze doorlichtingen zijn geconstateerd en welke aanbevelingen hierbij zijn gedaan. Vervolgens heeft de rekenkamer beoordeeld of de gemeente de aanbevelingen heeft opgevolgd.

3.2 Review Ontwikkelingsperspectief stationsgebied Zaanstad (februari 2001)

Deze review is opgesteld ten behoeve van de besluitvorming door de raad over het Ontwikkelingsperspectief Stationsgebied Zaanstad. De review onderscheidt een aantal risico's onderscheiden die een goede uitvoering van het plan bedreigen:

- de wens om het plan via publiek-private samenwerking (PPS) uit te voeren;
- de variatie in deelgebieden, waarbij enerzijds samenhang wordt nagestreefd, maar anderzijds het unieke van elk deelgebied uit de verf dient te komen;
- de grote verschillen in grondposities tussen de direct betrokken partijen (gemeente Zaanstad, NS Vastgoed en de overige grondeigenaren);

- de geraamde investering van circa fl 1 miljard, met een geschat tekort op de grond-exploitatie van fl 200 miljoen;
- de dynamiek van economische en maatschappelijke ontwikkelingen die zich gedurende de relatief lange looptijd van het plan voordoen.

In deze review wordt geconstateerd dat zich in het uitvoeringsproces en de projectorganisatie enkele tekortkomingen ('witte vlekken') voordoen. Het betreft tekortkomingen op de volgende 5 gebieden:

1. deskundigheid en controle in de projectorganisatie
2. het analyseren en monitoren van risico's
3. commitment van ontwikkelaars en grondeigenaren
4. juridische onderbouwing selectie ontwikkelaars
5. financiële paragraaf

Op grond van de geconstateerde tekortkomingen bevat de review een groot aantal aanbevelingen. Verder is het advies aan de gemeente om eerst de tekortkomingen op te lossen voordat de voorbereiding en uitvoering wordt voortgezet: een 'pas op de plaats'.

Tabel 3.2 geeft weer in hoeverre de gemeente uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen, gecategoriseerd naar de vijf gebieden.

Tabel 3.2 – Aanbevelingen uit Review Ontwikkelingsperspectief (2001)

Aanbeveling		Uitgevoerd
Competenties en controls projectorganisatie		
1.	Stel de doelstellingen van de gemeente met publiek-private samenwerking bestuurlijk vast teneinde de gewenste vorm van de PPS te kunnen bepalen.	+
2.	Leid van deze doelstellingen de beoogde resultaten af.	- beoogde resultaten onbekend
3.	Maak de resultaten meetbaar door prestatie-indicatoren te gebruiken.	- prestatie-indicatoren onbekend
4.	Stel taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vast en beschrijf deze duidelijk.	+
5.	Zet een effectieve P&C-cyclus op voor de projectorganisatie en laat deze cyclus aansluiten bij de P&C-cyclus van de gemeentelijke lijnorganisatie.	+
6.	Zet een projectadministratie op gebaseerd op het begroten van activiteiten, het toekennen van budgetten aan budgethouders en het bewaken van gemaakte financiële afspraken. Laat de budgethouders maandelijks verantwoording afleggen over de besteding van de budgetten incl. het aangaan van verplichtingen.	+
7.	Realiseer continue monitoring van de ingerichte en nog in te richten organisatie. Toets niet alleen achteraf door middel van audits maar richt je als gemeente vooral ook op stappen die je nog gaat zetten: aandacht voor besturing en beheersing voorafgaand aan de opzet van een PPS-constructie.	- geen monitoring maar audits achteraf
8.	Ken de projectorganisatie ruim voldoende personele capaciteit toe en zorg ervoor dat de volgende functies vervuld zijn: <ul style="list-style-type: none"> – planning – kostenraming en -bewaking – risicomanagement – juridische ondersteuning – verwerving subsidiestromen 	+

Aanbeveling		Uitgevoerd
9.	Maak voor bovenstaande functies bij PPS gebruik van de expertise van private partijen.	+
10.	Benoem een 'boegbeeld' voor zowel de externe als de interne uitstraling van het Ontwikkelingsperspectief (draagvlakontwikkeling)	+
Analyse en monitoring risico's		
11.	Besteed in de komende verdiepingsslag aandacht aan het spanningsveld tussen de flexibiliteit en de integraliteit van het plan.	+/-
12.	Laat zien een betrouwbare partner te zijn voor private partijen. Die zullen zich des te meer aan het project committeren als zij ervan overtuigd zijn: – dat de gemeente de beoogde plankwaliteit consequent blijft nastreven; – dat de interne capaciteit van de project- en ambtelijke organisatie nooit een beperkende factor is.	+
13.	Creëer een exploitatiefonds waarin geld wordt gestort ter grootte van het berekende exploitatietekort minus de te verwachten rente-inkomsten op dit bedrag gedurende de looptijd van 10 jaar.	- geen fonds gevormd
14.	Maak een Masterplanning van alle processen en beslismomenten. Laat de planning van alle procedures hierbij centraal staan.	+
15.	Spreek met de ontwikkelaars tijdens de onderhandelingen een verdeelsleutel af voor de planontwikkelingskosten. Regel daarbij ook het intellectuele eigendomsrecht.	+
16.	Doe in de verdiepingsslag uitvoerig bodemonderzoek op kritische punten, als vervolg op het (globale) historische onderzoek. Inzicht in de bodemgesteldheid is cruciaal voor het verminderen van onzekerheid in de kostenaanname.	+
17.	Blijf maximale aandacht schenken aan het politieke proces en het veelvuldig informeren, overleg voeren en (desgewenst) verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.	+
18.	Zorg ervoor, voor zover dat mogelijk is, dat afspraken met private partijen vóór de verkiezingen in 2002 gemaakt zijn.	+
Commitment ontwikkelaars en eigenaren		
19.	Houd naast de ontwikkelaars op de shortlist sterk rekening met grondeigenaren in het plangebied; sluit deelname in de PPS van deze partijen niet uit en inventariseer op korte termijn de intenties en motieven van die eigenaren in het plangebied.	+/- pas recent overeenkomst met eigenaar hotel
20.	Wees terughoudend bij het verwerven van gronden zonder scharnierfunctie gezien het grote financiële risico.	- verwervingen voor T-splitsing die is uitgesteld
21.	Creëer helderheid richting private partijen over het standpunt van de gemeente ten aanzien van mogelijke exploitatietekorten en van financiering van minder rendabele plandelen.	+
22.	Maak op korte termijn een heldere keuze over een mogelijke verplaatsing van het gemeentehuis naar het plangebied.	+
23.	Organiseer voorafgaand aan de contractvorming met private partijen de capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie om gewenste kwaliteit van de buitenruimte adequaat te kunnen definiëren en te monitoren in het licht van een PPS.	+
24.	Stel voorafgaand aan de contractvorming met private partijen vast welke subsidiestromen aangewend kunnen worden t.b.v. de financiering van de buitenruimten.	+

Aanbeveling		Uitgevoerd
Juridische onderbouwing selectie en shortlisting ontwikkelaars		
25.	Gebruik het moment van vaststellen van het Ontwikkelingsperspectief als moment om de huidige relatie met ontwikkelaars te beëindigen.	+
26.	Stel de uitgangspunten van de gemeente voor samenwerking met private partijen bestuurlijk vast voorafgaand aan een nieuwe ronde van selectie van private partijen.	+
27.	Stel vast welke verplichtingen de gemeente wel en niet aan kan gaan met private partijen.	+
28.	Selecteer private partijen voor mogelijk verschillende PPS-constructies in verschillende deelgebieden van het plan.	+
Financiële paragraaf		
29.	Voer een gevoeligheidsanalyse of scenarioanalyse uit om extra inzicht te verkrijgen in de risico's en mate van gevoeligheid van het resultaat van de ramingen voor mogelijke veranderingen.	+

De gemeente heeft een enkele aanbeveling niet opgevolgd. Zo zijn geen beoogde resultaten en prestatie-indicatoren ontwikkeld voor de publiek-private samenwerking. We zijn in hoofdstuk 2 nader ingegaan op de formulering van beoogde resultaten. De gemeente heeft geen exploitatiefonds gevormd om het tekort te dekken. Deze aanbeveling is niet meer geheel relevant omdat het resterend tekort op de grondexploitatie vrijwel geheel is gedekt. De gemeente heeft wel het advies ter harte genomen om een pas op de plaats te maken. Dit heeft geleid tot een Aangescherpt Ontwikkelingsperspectief in 2002.

3.3 Review Masterplan Inverdan (februari 2003)

Ten behoeve van het vaststellen van het Masterplan Inverdan door de raad¹⁴ heeft PRC begin 2003 opnieuw een review van het plan en de projectorganisatie opgesteld. Belangrijk is dat met vaststelling van het plan (go-besluit), gestart wordt met de daadwerkelijke realisatie: het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten met private partijen en opstarten van procedures in het kader van de ruimtelijke ordening. De conclusie is dat op hoofdlijnen het uitvoeringsproces, de organisatie en de financiële onderbouwing goed in elkaar steken maar dat zich op enkele onderdelen tekortkomingen voordoen. Het betreft tekortkomingen op de volgende gebieden:

1. procesgang en besluitvorming
2. toetsing grondexploitatie
3. juridische aspecten
4. planning
5. programmaorganisatie en competenties
6. borging kwaliteit en programmadoelstellingen
7. risicobeheersing en gevoeligheden.

Op grond hiervan heeft PRC opnieuw een groot aantal aanbevelingen gedaan. Tabel 3.3 geeft weer in hoeverre de gemeente uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen, gecategoriseerd naar de 7 gebieden.

Tabel 3.3 – Risico's en aanbevelingen uit Review Masterplan Inverdan (2003)

Geïdentificeerde risico's		Aanbevelingen	Uitgevoerd
Procesgang en besluitvorming			
1.	De planning van interne processen is beperkt waardoor er flinke tijdsdruk kan ontstaan voorafgaand aan cruciale beslismomenten.	Plan de interne processen en bijbehorende capaciteit op basis van het ritme in de besluitvorming.	+
2.	Voorbehouden bij het Masterplan kunnen de goedkeuring van het Structuurplan in gevaar brengen.	Breng mogelijke knelpunten die kunnen leiden tot voorwaardelijke besluitvorming op 17 april in kaart, en anticipeer hierop met een nadere uitleg of argumentatie.	+
Geïdentificeerde risico's		Aanbevelingen	Uitgevoerd
Toetsing grondexploitatie			
3.	Voor lezers zonder financieel-economische kennis kan de informatie uit de grondexploitatie moeilijk te doorgronden zijn.	Het is gewenst een algemene toelichting beschikbaar te hebben, waarin de basisbegrippen en principes van financieel economisch rekenen worden toegelicht. Geef op de overzichten aan om welke type bedragen het gaat met als doel misverstanden te voorkomen.	+ in 2005
4.	De aansluiting van de geraamde kosten voor grondsanering bij de lijst bodemgesteldheid is niet inzichtelijk.	Toets of de informatie van de lijst bodemgesteldheid aansluit bij de geraamde kosten voor sanering.	+
5.	De som van grondprijs en afdracht Planontwikkelingsfonds ligt aan de hoge kant.	In het licht van de recente marktontwikkelingen is het een goede optie om via actualisatie van de Nota Grondprijzen te kunnen anticiperen op de verwachtingen ten aanzien van de grondprijzen. Hierbij moet naar voren komen in hoeverre de geraamde totaal prijs voor grond en afdracht aan fondsen aansluit bij marktontwikkelingen.	+
6.	De kosten van tijdelijke voorzieningen zijn ten onrechte buiten beschouwing gelaten.	Breng de logistiek tijdens de uitvoering van het plan in kaart. Hiermee ontstaat inzicht in knelpunten en kan een raming van tijdelijke voorzieningen worden onderbouwd.	+
7.	De uitdagende planning leidt zeer waarschijnlijk tot vertraging in de uitvoering.	Houd de koppeling van de grondexploitatie met de masterplanning in stand.	+
8.	Bij programmawijzigingen kan de financiële haalbaarheid als hoofddoelstelling in gevaar komen.	Stel een rapportage op waarin verslag wordt gedaan van de beschouwde ontwikkelingsscenario's en toets het draagvlak voor de beschreven scenario's.	+
Competenties programmaorganisatie			
9.	Doordat juridische advisering steeds plaatsvindt op verzoek van de gemeente bestaat het risico dat geen adviesvraag wordt gesteld terwijl daar wel aanleiding toe is.	Stel een juridisch supervisor aan, die in samenspraak met de juridisch controller ongevraagd naar alle juridische aspecten van het programma kan kijken, met name met het oog op de bewaking van aspecten als de aanbesteding.	+/-

Geïdentificeerde risico's		Aanbevelingen	Uitgevoerd
10.	De invulling van samenwerking tussen realiserende partijen en de gemeente en van het aanbestedingsbeleid is nog niet duidelijk.	Nog in de fase waarin de intentieovereenkomsten van kracht zijn, dient de gemeente zich een duidelijk beeld te vormen van de wijze waarop in de realisatiefase van het Masterplan zal worden samengewerkt. In het licht van de in de intentieovereenkomsten aangegeven verplichtingen moet worden onderzocht hoe een eventuele aanbesteding van architecten, aannemers en adviseurs moet worden ingericht.	+
11.	De juridische onderbouwing van het Planontwikkelingsfonds is summier. Afdrachten aan het fonds kunnen de rentabiliteit van projecten in gevaar brengen.	De (juridische) onderbouwing van het Planontwikkelingsfonds dient op korte termijn nader uitgewerkt te worden, zodat er voldoende duidelijkheid bestaat over de haalbaarheid van dit belangrijke financieringsinstrument.	+
12.	In de planning wordt onvoldoende aandacht besteed aan RO-procedures, de bestuurlijke processen en de contractvorming met de private partijen.	Stel een integrale masterplanning op, gebaseerd op de vier hoofdprocessen: politieke en bestuurlijke besluitvorming; ambtelijke behandeling procedures RO; contractvorming met private partijen; technisch-inhoudelijk proces. Laat bij het opstellen van de planning de besluitvormingstrajecten en RO-procedures leidend zijn.	+
13.	De fasering van de planning is van een te hoog abstractieniveau waardoor er onvoldoende inzicht is in logistieke consequenties.	Breng per deelgebied de belangrijkste relaties tussen bovengenoemde vier hoofdprocessen in beeld.	+
14.		Leg verbanden en afhankelijkheden tussen (deel)projecten in de planning contractueel vast met de uitvoerende partijen in een Interfaceplanning.	+/- wel opgenomen in planning maar niet contractueel vastgelegd
15.		Stel een detailplanning op voor het eerste realisatiejaar: schaalgrootte een week.	+
16.	De werkzaamheden in het Noordsche Bos starten voor het einde van de onteigeningsprocedure.	Inventariseer knelpunten in de grondeigendomsverhoudingen en start tijdig met een actieve verwerving.	+
17.	In de nieuwe WRO komt de geplande artikel 19 procedure te vervallen.	Start zoveel mogelijk procedures RO zolang het oude regime van de WRO actief is.	onbekend
18.	In de fasering is geen tijd gereserveerd voor de sanering van vervuilde grond.	Start bij de ontwikkeling van een locatie tijdig met het in kaart brengen van de bodemgesteldheid (verontreiniging), zodat eventuele maatregelen tijdig kunnen worden ingepland.	+
19.		Communiceer de integrale planning en deelplanningen goed gevisualiseerd in de programmastructuur en aan overige betrokkenen.	+

Geïdentificeerde risico's		Aanbevelingen	Uitgevoerd
20. Competenties programmaorganisatie			
21.	Algemeen beschouwd moet de programmaorganisatie veranderen van inhoudelijke planinvulling naar aansturing van de uitvoering.	Geef de programmaorganisatie Inverdan binnen de dienst Stad een zelfstandiger positie dan nu het geval is.	+
22.	De personele overlap tussen MT dienst Stad en de stuurgroep maakt Inverdan niet slagvaardig.	Benoem voor de uitvoeringsfase van het Masterplan Inverdan een programmamanager met voldoende kennis, ervaring en 'gewicht' op zowel privaat, bestuurlijk als ambtelijk gebied.	+
23.	Er is nog onvoldoende operationele capaciteit voor: kanalisieren van documentenstromen interne informatievoorziening aansturen en bewaken RO-procedures contractenbeheer monitoring van risico's en treffen van beheersmaatregelen.	Vergroot de ondersteunende capaciteit van de stafgroep tot het niveau van een volwaardig bedrijfsbureau.	+
24.	De huidige programmamanager vertegenwoordigt in diverse gremia zowel het publieke als het private belang van de gemeente. Deze personele unie geeft het risico van belangenverstrengeling.	Organiseer de programmastructuur (programmamanagement, lijnorganisatie, bestuur en marktpartijen) aan de hand van de volgende vier niveaus: – besluitvorming; – sturing; – inhoudelijke afstemming; – uitvoering.	+
25.		Leg de gecreëerde verbindingen tussen de programmaorganisatie en de betrokken marktpartijen vast in de samenwerkingsovereenkomsten.	+
26.		Zorg voor een adequate invulling van het beheersaspect Informatie & Communicatie, zowel extern als met name ook intern gericht.	+/-
27.		Beperk de kwetsbaarheid van de programmaorganisatie door beperking van de deelname van de programmamanager aan bepaalde gremia (inhoudelijk programmatisch); maak gebruik van de capaciteit van procesmanagers en de programmasecretaris.	+
28.		Stel voor de verdere beperking van de kwetsbaarheid van de organisatie een lange termijn personeelsplan op voor Inverdan.	+
29.		Handhaaf de onafhankelijk positie van de burgemeester: voorkom dat de burgemeester terecht komt in de onderhandelingen met de private partijen.	+

Geïdentificeerde risico's		Aanbevelingen	Uitgevoerd
Borging kwaliteit en programmadoelstellingen			
30.	In het Masterplan Inverdan moet meer aandacht worden besteed aan het stadhuis, gezien het belang voor het programma.	Maak in het Masterplan duidelijk hoe de ontwikkeling van het stadhuis past binnen Inverdan.	-
31.	De indeling en benaming van deelgebieden in het Masterplan is niet consequent met als risico contractuele problemen in een later stadium.	Verifieer de definitie van het plangebied en de deelgebieden.	+
32.	Bewaak de aanwending van subsidies voor de juiste doelstellingen en uitgangspunten.	De subsidiespecialist die wordt aangesteld bij de dienst Stad lijkt voor voldoende bewaking te zorgen.	+
33.	Het is onduidelijk hoe de verantwoordelijkheden zijn van het Kwaliteitsteam en de stedenbouwkundig supervisor.	Leg de rol en bevoegdheden van het Kwaliteitsteam en de stedenbouwkundig supervisor duidelijk vast en maak ze onderdeel van de contracten met private partijen.	+
34.	Het bovengemiddeld kwaliteitsniveau leidt tot bovengemiddelde exploitatiekosten in de beheerfase.	Maak een financiële analyse van de exploitatielasten en –opbrengsten van Inverdan in de beheerfase.	- nog geen volledige analyse
Risicobeheersing			
35.	Het risicomanagement binnen Inverdan is vooral impliciet.	Organiseer een expliciet risicomanagementproces.	+ eind 2005

De gemeente heeft bijna alle van de 35 aanbevelingen opgevolgd, hoewel sommige pas na twee jaar, zoals het organiseren van een expliciet risicomanagementproces en het houden van een algemene toelichting op de grondexploitatie.

De gemeente heeft twee aanbevelingen niet opgevolgd. Het College houdt de ontwikkeling van het stadhuis strikt gescheiden van het Masterplan Inverdan. De Rekenkamer Zaanstad vindt het positief dat de taken en verantwoordelijkheden voor het programma Inverdan respectievelijk het project Stadhuis strikt gescheiden zijn. Echter, de inhoudelijke verwevenheid tussen Inverdan en het stadhuis is sterk. Deze verwevenheid blijkt niet uit de strikt gescheiden behandeling van Inverdan en het stadhuis, bijvoorbeeld in de gemeenteraad. Ten slotte is er nog geen volledige analyse van de exploitatielasten en –opbrengsten van bovengemiddelde exploitatiekosten in de beheerfase.

3.4 Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan

Risico's in 2005

De nieuwe programmamanager Inverdan heeft het programma in februari 2005 doorgevoerd en maatregelen voorgesteld in het Plan van aanpak 'Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan'. Het plan bevat een analyse van de volgende tekortkomingen, problemen en risico's:

1. Een zorgelijk financieel beeld, dat zorgelijker is dan het saldo van de grondexploitatie zelf. Dit zorgelijke beeld ontstaat door een veelheid aan factoren, waarvan we hier enkele noemen:

- Rentelasten op reeds gemaakte kosten ‘tikken door’.
 - Innovatieve constructies, zullen waarschijnlijk meer kosten dan de raming.
 - Er zijn forse kostenposten die buiten de grondexploitatie zijn gehouden, waarvoor nog geen dekking is.
 - De kantorenmarkt is verslechterd en er is een overaanbod van kantoorruimte.
 - Het is zeer onzeker of de geraamde opbrengsten daadwerkelijk in de verwachte jaren zullen worden gerealiseerd (‘verzilverd in contracten’).
 - Vertragingen in één planonderdeel kunnen gevolgen hebben voor andere planonderdelen, met negatieve gevolgen voor de opbrengsten.
2. Er wordt te zeer vastgehouden aan het Masterplan en er wordt te weinig ruimte gegeven in te spelen op de dynamiek en de vraag uit de markt.
 3. De communicatie over Inverdan moet verbeteren. Er is teveel kritiek en een wankel draagvlak.
 4. De organisatie van het programma behoeft verbetering, onder andere op het terrein van het bestuurlijk opdrachtgeverschap, de bemensing, en de verplichtingenadministratie.
- Het College heeft op basis van de analyse van de programmamanager een groot aantal aanbevelingen gedaan, die de gemeenteraad op 27 juli 2005 heeft behandeld. Tabel 3.4 bevat de aanbevelingen die het College heeft gedaan en laat zien of zij reeds bekend waren in 2001 en/of 2003. Gelet op deze recente gebeurtenissen heeft de rekenkamer niet kunnen nagaan welke aanbevelingen daadwerkelijk zijn geïmplementeerd.

Tabel 3.4 – Door programmamanager geïdentificeerde risico's en problemen in 2005

Risico	Bekend in 2001*	Bekend in 2003**	In raadsvoorstel***	
Financiële risico's				
1.	Fors aantal kostenposten buiten de grondexploitatie zonder dekking.	ja	ja	ja
2.	Kosten zijn voor een groot deel al gemaakt.	ja	nee	ja
3.	Groot aantal innovatieve en dus risicovolle constructies waardoor risico van kostenoverschrijdingen.	ja	ja	ja
4.	Kantorenmarkt is sinds 2003 sterk verslechterd.	nee	nee	ja
5.	Woningbouwprogramma bevat teveel woningen, met name teveel dure appartementen.	nee	nee	ja
6.	Er zijn teveel woningen tegelijkertijd gepland.	nee	ja	ja
7.	De voor 2004 in de grondexploitatie geraamde opbrengsten zijn niet gerealiseerd waardoor de gehele planning één jaar opschuift en grotere kantoorvolumes nog verder naar achter schuiven met negatieve invloed op het resultaat.	nee	nee	ja
8.	Het is onzeker of alle opbrengsten die in de grondexploitatie worden geraamd daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden.	nee	ja	ja
9.	Er zijn opbrengsten geraamd die vanwege diverse externe factoren moeilijk te realiseren zijn.	nee	ja	ja
10.	Een aantal ontwikkelingen is in de tijd na elkaar geschakeld waardoor vertraging bij één onderdeel de opbrengsten van een volgend onderdeel naar achter verschuift.	ja	ja	ja

Risico		Bekend in 2001*	Bekend in 2003**	In raadsvoorstel***
Overige risico's				
11.	Inverdan wordt ontwikkeld als een lineair proces waardoor het programma onvoldoende flexibel is.	nee	ja	ja
12.	Het draagvlak voor Inverdan is wankel. Mensen leggen een verbinding tussen het financieel tekort van Inverdan en financiële noden elders in Zaanstad.	nee	nee	ja
13.	De besluitvormingsketen van programmteam tot College is te lang en doet afbreuk aan de slagkracht.	nee	ja	nee
14.	Het bestuurlijk opdrachtgeverschap is niet eenduidig geregeld.	nee	ja	nee
15.	De aansturing van de Westzijde is te versnipperd.	nee	ja	nee
16.	De opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie tussen dienst Stad en dienst Wijken moet worden verbeterd.	nee	nee	nee
17.	De bemensing van het programmamanagement is niet op orde.	ja	ja	ja
18.	De thematische coördinatie behoeft versterking.	nee	nee	nee

*: Op basis van 'Review ontwikkelingsperspectief'

** : Op basis van 'Review Masterplan Inverdan'

***: Raadsvoorstel 'Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan' d.d. 21 juli 2005

Het College heeft de meeste risico's en maatregelen in het raadsvoorstel aan de gemeenteraad voorgelegd. Enkele organisatorische risico's en maatregelen zijn niet in het raadsvoorstel opgenomen.

Opvallend is dat van de in totaal achttien gesignaleerde risico's er vijf al in 2001 bekend waren uit de 'Review Ontwikkelingsperspectief' van PRC Ernst & Young en elf reeds in 2003 uit de 'Review Masterplan Inverdan' van PRC Bouwcentrum.

3.5 Conclusies analyse eerdere reviews

De rekenkamer concludeert met instemming dat de gemeente meerdere malen een uitgebreide externe review heeft laten uitvoeren. Belangrijker nog vindt de rekenkamer de eigen analyse die de programmamanager begin 2005 heeft uitgevoerd.

De rekenkamer constateert dat de geanalyseerde externe reviews beide tot een groot aantal aanbevelingen hebben geleid. De gemeente heeft de meeste, maar niet alle aanbevelingen opgevolgd. Uit meerdere risicoanalyses blijkt dat de planning zeer waarschijnlijk tot vertraging zal leiden. De rekenkamer constateert dat deze vertraging inderdaad is opgetreden. Verder komt uit een externe review de aanbeveling om een financiële analyse te maken van de exploitatielasten- en opbrengsten van Inverdan in de beheerfase. Ondanks de mogelijk aanzienlijke consequenties van deze analyse, heeft de gemeente haar nog niet gemaakt.

De analyse van de programmamanager begin 2005 geeft veel inzicht in de problemen en risico's anno 2005. De rekenkamer merkt wel op dat van de in totaal achttien gesignaleerde risico's en problemen er elf al bekend waren in 2003 en vijf zelfs al in 2001. De rekenkamer is van mening dat het College op deze risico's eerder maatregelen had moeten treffen.

4 Programmaorganisatie

De beheersing van programma Inverdan door de gemeente Zaanstad staat of valt met een gedegen, goed bezette organisatie. Voor het programma Inverdan is binnen de ambtelijke organisatie een specifieke programmaorganisatie opgebouwd die belast is met de realisatie van het programma. Het Masterplan Inverdan uit 2003 duidt de projectorganisatie aan als programmaorganisatie. Op dat moment is de organisatie in een overgang van de planvormende naar de uitvoerende fase. In het kader van het onderzoek heeft de rekenkamer zowel de opzet en op onderdelen ook de werking van de programmaorganisatie onderzocht. Daarbij worden de volgende vragen beantwoord:

1. Hoe is de programmaorganisatie in opzet vormgegeven?
2. Heeft de organisatie in de praktijk overeenkomstig de opzet gefunctioneerd?

Met het opzetten en in stand houden van de programmaorganisatie zelf zijn kosten gemoeid. Hierbij is een onderscheid te maken tussen interne, voornamelijk personele apparaatskosten en externe kosten voor inhuur van specifieke deskundigheden en advies. De kosten van de programmaorganisatie komen jaarlijks terug en dienen goed beheerst te worden. De rekenkamer heeft hier onderzoek naar gedaan. De te beantwoorde onderzoeksvraag was hierbij:

3. Welke budgetten zijn voor de eigen organisatie van het programmabureau beschikbaar en hoe worden deze kosten beheerst?

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer de volgende normen gehanteerd:

- Het bestuurlijk opdrachtgeverschap is eenduidig benoemd.
- Het ambtelijke opdrachtgeverschap is helder belegd in de organisatie.
- De positionering van de programmaorganisatie ten opzichte van de staande, ambtelijke organisatie is helder.
- De structuur van de programmaorganisatie is duidelijk en herkenbaar.
- Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de programmaorganisatie zijn duidelijk.
- Binnen de programmaorganisatie is een toereikende functiescheiding aanwezig.
- Er zijn adequate procedures aanwezig om de kosten van de programmaorganisatie te beheersen.

4.1 Vormgeving organisatie

4.1.1 Opzet programmaorganisatie

In 2003 is in het Masterplan Inverdan de gewenste opzet van de programmaorganisatie Inverdan beschreven. In het Masterplan heeft het College de diverse aanbevelingen uit eerder uitgevoerde reviews meegenomen. Met betrekking tot de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden werd een onderscheid gemaakt in de volgende niveaus:

1. besluitvorming;
2. sturing;
3. inhoudelijke afstemming;
4. uitvoering.

De rekenkamer heeft de opzet van de programmaorganisatie vanaf 2003 onderzocht. In deze periode is de opzet van de organisatie marginaal aangepast. Tabel 4.1 beschrijft de programmaorganisatie in hoofdlijnen.

Tabel 4.1 – Hoofdlijnen programmaorganisatie

Orgaan/ambtelijke vertegenwoordiging	Toelichting	Taken/verantwoordelijkheden
Besluitvorming en sturing		
Stuurgroep	2003/2005: gemiddeld nemen 4 wethouders deel aan de stuurgroepvergaderingen. Voorzitter is de programmawethouder Inverdan. De burgemeester ontvangt een afschrift van de notulen. Bij de stuurgroepvergaderingen zijn veelal ook aanwezig de programmamanager, directeur dienst Stad, de gemeentesecretaris en de concerncontroller. Ook is in een enkel geval een procesmanager, het hoofd grondzaken of de controller van de dienst Stad bij de vergadering aanwezig.	<ul style="list-style-type: none"> - Adviserende taak t.b.v. het College van burgemeester en wethouder - Programmaresultaat; vaststelling kaders tijd, geld, kwaliteit en scope van projecten - Beslist over de voortgang van het programma bij overschrijding van de aangegeven kaders en bij de faseovergangen ('Go/no-go'), zodat de programmamanager al dan niet kan starten met de volgende programmafases. - Grondposities
Ambtelijk eindverantwoordelijke	<p>2003: Directeur dienst Stad is ambtelijk eindverantwoordelijke.</p> <p>2005: directeur dienst Stad is ambtelijk opdrachtgever.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Financiële en juridische control van Inverdan - Personele kwaliteit en kwantiteit die beschikbaar is voor Inverdan - Overige middelen t.b.v. effectief programmamanagement
Programmamanager	<p>2003: Programmamanager is verantwoording verschuldigd aan het hoofd Programmamanagement.</p> <p>2005: Programmamanager is verantwoording verschuldigd aan directeur dienst Stad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Binnen vastgestelde programmakaders zelfstandig opdrachten verstrekken aan uitvoerende partijen - Binnen de budgettaire programmakaders en afspraken zelfstandig beslissen over personele inzet en eventuele inhuur van derden. - Zelfstandig onderhandelingen voeren over het verwerven van grondposities, het wijzigen van programmatische uitgangspunten in relatie tot private partijen en over de samenwerkingsovereenkomsten met private partijen.
Inhoudelijke afstemming en uitvoering		
Programmamanager	Programmamanager leidt programma-uitvoering en is met name gericht op besluitvormende en strategische gremia.	<p>Draagt zorg en geeft leiding aan de disciplines:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planning; - Kostenmanagement; - Subsidieverwerving; - Kwaliteitszorg (proceskwaliteit); - Informatie/communicatie; - Risicomanagement; - Juridische Zaken.

Orgaan/ambtelijke vertegenwoordiging	Toelichting	Taken/verantwoordelijkheden
Procesmanagers	<p>2003: Procesmanagers zijn verantwoordelijk voor processen en leggen verantwoording af aan de programmamanager</p> <p>2005: Procesmanagers zijn integraal verantwoordelijk voor deelgebieden en leggen verantwoording af aan de programmamanager.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Geven leiding aan de ontwikkeling van een ontwikkelingsgebied - Geven leiding aan de procesgang van afzonderlijke projecten - Verrichten op verzoek van de programmamanager aanvullende (staf)activiteiten.
Programmasecretaris	<p>Programmasecretaris verricht op verzoek programmamanager coördinerende en ondersteunende activiteiten en is tevens informatiemanager.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Verricht secretariaatswerkzaamheden t.b.v. verschillende overleggen - Verricht op verzoek van de programmamanager activiteiten ter ondersteuning van de stafmedewerkers.
Medewerkers	<p>Medewerkers verrichten ondersteunende activiteiten en worden aangestuurd door de procesmanagers.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Kanaliseren van documentenstromen - Verzorgen met name interne informatievoorziening en afstemming. - Aansturen, coördinatie en bewaken van RO procedures m.n. juridische control. - Contracten beheer, aansturen proces opstellen/afsluiten intentieovereenkomsten. - Opstellen bestuurlijke besluiten, strategische notities. - Ondersteuning Programmanager, procesmanagers, projectleider stadhuis. - Monitoring van risico's, het treffen van beheersmaatregelen. - Kostenmanagement, budgetbewaking. - Subsidieverwerving. - Verrichten van communicatie-activiteiten.

Binnen de dienst Stad is de programmaorganisatie Inverdán een zelfstandige organisatorische eenheid. De programmamanager legt rechtstreeks verantwoording af de directeur dienst Stad. Hij rapporteert daarmee aan de ambtelijk eindverantwoordelijke.

Het Masterplan Inverdán vermeldt niet wanneer besluitvorming door de gemeenteraad noodzakelijk is. Besluiten over go/no-go momenten worden in deze opzet door de stuurgroep genomen. Gelet op de actieve informatieplicht van het College van Burgemeester en Wethouders rust bij het College de plicht om de raad over alle zaken te informeren die van belang zijn voor de raad om de kaderstellende en controlerende taak goed te kunnen vervullen. In de praktijk heeft het College go/no-go beslissingen wel aan de raad voorgelegd.

Naast de vastgelegde taakverdeling heeft het College in 2003 een aantal overlegvormen ingesteld, waarbij het merendeel van de overleggen (7 van de 9) onder verantwoordelijkheid van de programmamanager werd geleid. Medio 2005 worden er relatief minder overleggen geleid en/of bijgewoond door de programmamanager. Bij 13 van de 49 overlegvormen in

2005 neemt de programmamanager deel aan de overleggen. Aan de overige 36 overleggen neemt hij geen deel.

4.1.2 Deelconclusies opzet programmaorganisatie

Met het Masterplan in 2003 is de opzet van de programmaorganisatie in termen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder op hoofdlijnen beschreven. Uit deze beschrijving blijkt dat de functiescheiding binnen de programmaorganisatie in opzet op hoofdlijnen toereikend is. Dit geldt ook voor de positionering van de programmaorganisatie ten opzichte van de staande, ambtelijke organisatie.

Het bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap is helder belegd. De stuurgroep heeft de verantwoordelijkheid om de no-go/go –beslissingen te nemen. Formeel is het onduidelijk wanneer het College de gemeenteraad bij de besluitvorming dient te betrekken maar in de praktijk informeert het College de raad frequent en betreft het College de raad bij veel besluiten.

In de vastgestelde documenten ligt niet vast wanneer en waarover de gemeenteraad bij de besluitvorming betrokken dient te worden.

4.2 Functioneren organisatie in de praktijk

In de vorige paragraaf hebben we opzet van de organisatie beschreven, zoals vastgelegd in het Masterplan Inverdan uit 2003. Via interviews en documentanalyse hebben we onderzocht of de organisatieopzet in de praktijk ook daadwerkelijk zo heeft gefunctioneerd. Hierbij hebben we kennis genomen van de onderzoeksrapporten van PRC en het plan van aanpak ‘Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan’, zoals de nieuwe programmamanager die begin 2005 heeft opgesteld. Verder hebben de notulen van de stuurgroep ons enig inzicht gegeven in het functioneren van de programmaorganisatie door de tijd heen.

4.2.1 Programmaorganisatie

Het programma Inverdan is op verschillende momenten gereviewd en geanalyseerd. In drie onderzoeken is ook de opzet en het functioneren van het programmaorganisatie onderzocht.

Het eerste onderzoek was de review ontwikkelingsperspectief Stationsgebied Zaandam van PRC Ernst & Young in 2001. In 2003 heeft PRC de programmaorganisatie nogmaals gereviewd. De twee reviews van PRC monden uit in veertien aanbevelingen. Ook heeft de nieuw aangestelde programmamanager Inverdan begin 2005 een analyse gemaakt van het functioneren van de programmaorganisatie. Zijn bevindingen liggen vast in het plan van aanpak ‘Haalbaar en betaalbaar Inverdan’. De analyse van de programmamanagers leverde nog eens tien aanbevelingen op, in het plan van aanpak aanpassingen genoemd. Bijlage 2 geeft alle aanbevelingen weer en vermeldt of de aanbevelingen zijn geïmplementeerd.

De aanbevelingen uit de drie onderzoeken kennen weinig overlap. Slechts drie aanbevelingen komen terug in meer dan één analyse:

1. Stel taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vast en beschrijf deze duidelijk.
2. Draag er zorg voor dat de projectorganisatie ruim voldoende personele capaciteit heeft voor de functies van planning, kostenraming- en –bewaking, risicomanagement, juridische ondersteuning en verwervingssubsiestromen.

3. Blijf maximale aandacht schenken aan het politieke proces en het veelvuldig informeren, overleg voeren en (desgewenst) verantwoording afleggen aan de gemeenteraad, c.q. de commissies en de bevolking.

De aanbeveling om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk te beleggen is zowel in het onderzoek van PRC E&Y (2001) als in het plan van aanpak 'Naar een haalbaar en Betaalbaar Inverdan' opgenomen.

Ten tijde van het vaststellen van het Masterplan in 2003 waren de laatste twee aanbevelingen nog niet volledig uitgewerkt. In 2005 zijn deze aanbevelingen wel geïmplementeerd.

Naar mening van de rekenkamer heeft de gemeente alle (24) aanbevelingen van PRC serieus opgepakt.

4.2.2 Het College van Burgemeester en Wethouders

De burgemeester maakte vanaf het begin geen onderdeel uit van de programmaorganisatie Inverdan. Uit de notulen van de stuurgroep blijkt dat de burgemeester in de beginfase van het programma wel af en toe aanwezig was als toehoorder. Daarna ontving hij afschriften van de notulen.

In de interviews is ons gebleken dat in de periode van burgemeester Vreeman veel voortgang is geboekt in de planvorming ten behoeve van Inverdan. Het maken van een ambitieus stedenbouwkundig hoogwaardig plan had op dat moment een hogere prioriteit dan de financiële haalbaarheid. Dit leidde tot een door College en raad aanvaard aanzienlijk tekort op de grondexploitatie van circa € 31 miljoen. Het College was van mening dat het tekort door middel van subsidies en het vergroten van de inkomsten nog teruggebracht moest worden. De directeur dienst Stad kreeg bij zijn aantreden in mei 2004 de opdracht een plan te maken om het tekort naar '0' te brengen zodat de uitvoering zonder een tekort kon starten.

4.2.3 Stuurgroep

De stuurgroep Inverdan bestaat sinds 2001. We hebben geconstateerd dat gemiddeld vier wethouders deelnemen aan de stuurgroepvergaderingen. In de praktijk fungeert de stuurgroep als een voorportaal van het College van Burgemeester en Wethouders waarin alle te nemen besluiten ambtelijk en bestuurlijk worden afgestemd. De door het College genomen besluiten wijken niet af van de door de stuurgroep voorgedragen besluiten. Wethouders benutten de stuurgroep om zich in de materie te verdiepen.

Bijna alle wethouders zijn lid van de stuurgroep en de stuurgroep stemt veel zaken af met het ambtelijk niveau. Door de brede samenstelling en de werkwijze van de stuurgroep bestaat naar mening van de rekenkamer het risico dat het College niet meer tot een zelfstandige afweging komt bij het nemen van besluiten.

4.2.4 Ambtelijk eindverantwoordelijke

De in mei 2004 aangetreden directeur dienst Stad is ambtelijk opdrachtgever voor het project Inverdan. Het College heeft hem de opdracht gegeven om het tekort Inverdan terug te dringen naar '0' (zie ook paragraaf 4.2.2). Deze bestuurlijke opdracht is mede aanleiding geweest tot het opstellen van het bredere 'verbeterplan bedrijfsvoering dienst Stad' begin 2005. In dit plan zijn de volgende knelpunten in de bedrijfsvoering benoemd:

- Onvoldoende transparantie en uniformiteit in kritische bedrijfsprocessen, waaronder rapporteren over grondexploitatie. De AO/IC van de inkoop en aanbesteding zijn aan verbetering toe.

- Onvoldoende kwaliteit besluitvorming: kwaliteit van de besluiten die de dienst voorlegt aan het politiek bestuur.
- Onvoldoende sturing door diverse management niveaus: door nog onvoldoende managementinformatie en te weinig management aandacht is de sturing onder de maat gebleven.

In 2005 is een start gemaakt met het verbetertraject. In verband met het vertrek van de vorige programmamanager heeft de directeur Stad begin 2005 extern een nieuwe programmamanager geworven.

4.2.5 Programmamanager

De programmamanager is als ambtelijk opdrachtnemer integraal verantwoordelijk voor Inverdan en daarmee ook voor de grondexploitatie en beschikt over alle daarvoor noodzakelijke bevoegdheden. De programmamanager Inverdan legt verantwoording af aan de directeur dienst Stad, die ambtelijk eindverantwoordelijke is. Eens per twee weken heeft de programmamanager overleg met de directeur dienst Stad over de voortgang.

4.2.6 Deelconclusies functioneren organisatie in de praktijk

Het College heeft alle 24 aanbevelingen uit de externe reviews en analyses naar de programmaorganisatie overgenomen. De programmaorganisatie functioneert na implementatie grotendeels zoals geschetst in het Masterplan uit 2003.

De bestuurlijke bezetting van de stuurgroep Inverdan kan ertoe leiden dat in het College van Burgemeester en Wethouders nog slechts beperkt voorstellen worden bediscussieerd. Stuurgroep en het College hebben evenwel ieder hun eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het project Inverdan.

4.3 Kosten programmaorganisatie

Bij een bijzonder programma als Inverdan dienen ook de kosten voor de programmaorganisatie te worden beheerst. Hierbij maken we onderscheid tussen de interne kosten van medewerkers van de gemeente Zaanstad en de kosten voor externe medewerkers en adviseurs. De rekenkamer heeft in het onderzoek gekeken naar de in- en externe kosten van het programmabureau en de bewaking daarvan.

Om inzicht te krijgen in de exacte omvang van de kosten voor de programmaorganisatie hebben we gegevens uit de administratie opgevraagd over de jaren 2003 tot en met 2005. De werkelijke kosten hebben we vergeleken met de beschikbare budgetten voor de programmaorganisatie voor die jaren. Vervolgens hebben we op basis van documentanalyses en interviews een beeld gevormd ten aanzien van welke functies zijn uitbesteed en zijn we nagegaan welke redenen daaraan ten grondslag lagen. Verder hebben we geïnventariseerd welke procedures van toepassing zijn om deze kosten te beheersen.

4.3.1 Omvang kosten programmaorganisatie

Volgens de financiële administratie van 2003, 2004 en 2005 tot en met juni zijn de budgetten en de kosten voor de programmaorganisatie als volgt:

Tabel 4.2 – Budgetten en kosten programmaorganisatie

Jaar	Kostensoort	Budget	Realisatie	Onder-/overschrijding
2003	intern	2.085.075	1.453.942	-30%
	extern	883.745	986.372	+12%
	totaal	2.968.820	2.440.314	
2004	intern	2.112.325	2.959.360	+40%
	extern	638.745	732.339	+15%
	totaal	2.751.070	3.691.699	
2005 t/m juni	intern	999.110	1.099.394	+10%
	extern	367.851	344.525	-6%
	totaal	1.366.960	1.443.919	

Het huidige totaal jaarbudget voor de programmaorganisatie bedraagt bijna € 2,8 miljoen. Opvallend is dat in 2003 de interne kosten aanzienlijk lager zijn dan gebudgetteerd (-30%) en in 2004 aanzienlijk hoger zijn dan begroot (+40%). De overschrijding in 2004 wordt volledig veroorzaakt door doorbelaste kosten van de dienst Wijken (€ 923.000,-/ begroot € 284.500,-) en dienst Stadsbedrijven (€ 418.731,-/begroot € 0,-).

We hebben geconstateerd dat niet alle interne kosten worden toegerekend aan het programma Inverdan. Dit aspect behandelen we in hoofdstuk 5 Planning en control.

Verder valt op dat zowel in 2003 als in 2004 de externe kosten voor advies en ondersteuning een overschrijding laten zien van respectievelijk 12% en 15%. Tot en met juni 2005 zijn de budgetten voor externe kosten nog niet overschreden.

Belangrijke externe kosten hebben betrekking op externe communicatie, de inhuur van de stedenbouwkundig supervisor, makelaars en verwervers, de juridische supervisor en adviseurs op diverse specialistische terreinen.

Doordat vanaf 2005 de programmamanager extern is aangetrokken van het Project Management Bureau (PMB) van de gemeente Amsterdam, zijn de externe kosten toegenomen. Hier staat tegenover dat de kosten voor de ondersteuning en advisering op het terrein van de communicatie zullen afnemen aangezien dit door een interne medewerker van de gemeente zal worden overgenomen. Bovendien heeft een interne medewerker de functie van planbegeleider overgenomen van een externe medewerker.

4.3.2 Redenen voor extern advies en ondersteuning

Op ambtelijk niveau zijn de volgende motiven genoemd voor de inhuur van externen:

- Uitgangspunt voor de dienst Stad na de kanteling was te werken met een relatief kleine kern van vaste medewerkers. Daarnaast trekt de dienst naar behoefte tijdelijk medewerkers aan van andere diensten of door middel van externe inhuur. De strategie van de dienst Stad is in een statuut vastgelegd: een kleine organisatie waarbij veel capaciteit extern wordt ingehuurd. Deze organisatiestrategie is nog niet verder uitgewerkt en gedocumenteerd.
- Tweede reden voor de noodzaak van externe inhuur was en is het ambitieniveau van het College. Het ambitieniveau kan niet worden gerealiseerd met de intern aanwezige deskundigheid en capaciteit. Externen zijn ingehuurd om op te treden als strategisch adviseur voor de gemeente. Ook voor meer operationele activiteiten, waaronder het voeren van onderhandelingen, is externe expertise ingehuurd.

- De directeur dienst Stad stond bij het werven van de nieuwe programmamanager voor de keuze om intern dan wel extern te gaan werven. Intern was geen medewerker beschikbaar met voldoende ervaring voor zo'n complex programma om de taak te realiseren. De gemeente Zaanstad meende dat zij een functionaris van dit kaliber niet kon werven voor een arbeidsverband (in vaste dienst).
- Binnen de ambtelijk organisatie is de beleving dat de raad meer vertrouwen heeft in externe gespecialiseerde bureaus dan in medewerkers van de gemeente Zaanstad. De ambtelijke organisatie heeft daarom externe reviews laten uitvoeren op de planvorming en de grondexploitatie integraal laten doorrekenen. Ook is een bekende juridisch adviseur ingehuurd. Raadsleden hechtten waarde aan deze externe juridische toets.
- Door de inhuur van personeelsleden van andere diensten vallen daar gaten in de bezetting. Dit leidt tot herprioritering van taken, waarbij taken niet of later worden uitgevoerd. Daarnaast worden externen ingehuurd voor die taken die wel moeten worden uitgevoerd maar niet kunnen worden bemensd.
- Naast bovenstaande redenen ziet het programmamanagement ook nog twee andere voordelen van externe inhuur. Ten eerste is de benodigde kennis soms maar tijdelijk nodig en bovendien is het te duur om deze functionarissen aan te trekken en in vaste dienst te nemen. Ten tweede kunnen programma's tussentijds wijzigen. Externe inhuur vergroot de flexibiliteit van de organisatie.

Om de dienstverlening van externen aan te sturen en te kunnen beoordelen dient ook binnen de eigen gemeente voldoende deskundigheid aanwezig te zijn. De gemeenten Zaanstad en Almere overwegen een samenwerkingsverband aan te gaan om in de toekomst bij het Project Management Bureau (PMB) van de gemeente Amsterdam specifieke specialistische kennis in te huren voor het realiseren van projecten en programma's.

4.3.3 Deelconclusies kosten programmaorganisatie

Het budget voor de kosten van de programmaorganisatie is circa € 2,8 miljoen per jaar. Hierin zijn niet alle interne kosten begrepen. Het budget voor externe ondersteuning en advies is in de jaren 2003 en 2004 licht overschreden.

De externe kosten hebben veelal betrekking op de inhuur van specifieke deskundigheden die niet binnen de gemeente beschikbaar zijn. De organisatiestrategie van de dienst Stad is om te werken met een relatief kleine kern aan vaste medewerkers en naar behoefte medewerkers en expertise in- of extern in te huren. Bij ons onderzoek zijn meerdere redenen genoemd waarom gebruik wordt gemaakt van externe ondersteuning. De aansturing van externen en de beoordeling van de geleverde diensten vereist dat ook binnen de gemeente de benodigde deskundigheid aanwezig is. De uitbestedingsstrategie van de dienst Stad is nog niet nader uitgewerkt.

4.4 Conclusies programmaorganisatie

De rekenkamer concludeert dat met het Masterplan Inverdan in 2003 de opzet van de programmaorganisatie Inverdan stevig is neergezet: de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de programmaorganisatie zijn op hoofdlijnen beschreven. Ook is gebleken dat de functiescheiding binnen de programmaorganisatie in opzet toereikend is. Dit geldt ook voor de positionering van de programmaorganisatie ten opzichte van de staande, ambtelijke organisatie.

Het bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap is helder belegd. De stuurgroep heeft de verantwoordelijkheid om de no-go/go-beslissingen te nemen. Formeel is het onduidelijk

wanneer het College de gemeenteraad bij de besluitvorming dient te betrekken maar in de praktijk informeert het College de raad frequent en betreft het College de raad bij veel besluiten.

De programmaorganisatie functioneert grotendeels zoals geschetst in het Masterplan uit 2003. Het College heeft de externe reviews en analyses naar de programmaorganisatie serieus genomen. Alle 24 aanbevelingen zijn overgenomen en geïmplementeerd.

De externe kosten hebben veelal betrekking op de inhuur van specifieke deskundigheden die niet binnen de gemeente beschikbaar zijn. De organisatiestrategie van de dienst Stad is om te werken met een relatief kleine kern aan vaste medewerkers. Naar behoefte huurt de dienst Stad in- of externe medewerkers in. Aan de inhuur liggen verschillende motieven ten grondslag. De aansturing van externen en de beoordeling van de geleverde diensten vereisen specifieke aandacht. Binnen de gemeente moet voldoende deskundigheid aanwezig zijn om deze functie adequaat te kunnen vervullen. De uitbestedingsstrategie van de dienst Stad is nog niet nader uitgewerkt.

Het budget voor de programmaorganisatie is op jaarbasis circa € 2,8 miljoen. De gemeente belast niet alle interne kosten door aan het programma Inverdan. De werkelijke kosten op jaarbasis fluctueren nogal. Het budget voor externe ondersteuning en advies bedraagt circa € 800.000,- op jaarbasis en is in de jaren 2003 en 2004 licht overschreden.

5 Planning en control

In dit hoofdstuk geven we onze bevindingen ten aanzien van het systeem van planning en control voor het programma Inverdan. We hebben het systeem van planning en control onderzocht aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke programmamethodiek hanteert de gemeente Zaanstad om het programma Inverdan te beheersen en wordt deze ook daadwerkelijk toegepast?
2. Hoe ziet het systeem van planning en control eruit en hoe heeft dit in de praktijk gefunctioneerd?
3. Hoe hebben de risico's en kansen zich (financieel) vanaf het begin van het programma tot op heden ontwikkeld en welke beheersmaatregelen zijn genomen?

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de ontwikkeling binnen de gemeente Zaanstad om programma's efficiënt en transparant aan te sturen. Vervolgens behandelen we in dit hoofdstuk het planning en control-instrumentarium van het programma Inverdan. Het planning en control instrumentarium is tezamen met het systeem van risicomangement noodzakelijk om de programma-activiteiten efficiënt te kunnen aansturen en beheersen. Het planning en control-instrumentarium is ook de basis om tijdig, betrouwbare en relevante informatie te kunnen opleveren voor het bestuurlijke besluitvormingstraject. Onze bevindingen ten aanzien van het systeem van planning en control voor de gemeenteraad beschrijven we in hoofdstuk 7.

5.1 Programmamethodiek Inverdan

Om een project of programma efficiënt te sturen en te beheersen is van belang dat de organisatie werkt volgens een eenduidige systematiek. De systematiek dient evenwichtig aandacht te besteden aan alle beheersaspecten die van belang zijn voor een project of programma. De rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de gemeente Zaanstad bij het programma Inverdan gebruik heeft gemaakt van een programmamangement methodiek. Daarbij hebben we de volgende onderzoeksvraag gesteld:
Welke programmamethodiek hanteert de gemeente Zaanstad om het programma Inverdan te beheersen en wordt deze ook daadwerkelijk toegepast?

Verscheidene documenten bevatten informatie over de aansturing en beheersing van Inverdan. Onderstaand treft u een overzicht aan van documenten waarin expliciet aandacht is besteed aan het vraagstuk van besturing en beheersing. Tabel 5.1 geeft een overzicht.

Tabel 5.1 – Informatie over aansturing en beheersing Inverdan

Jaar	Document	Organisatievorm
1998	Plan van Aanpak	Projectorganisatie
2001	Ontwikkelingsperspectief Zaanstad	Projectorganisatie
2003	Masterplan	Project Inverdan onder aansturing en verantwoordelijkheid van de programmamanager
2003	Masterplan / bijlage B.1. Organisatie, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	Programmaorganisatie
2005	Zaanse Methodiek Programmamangement	Programmaorganisatie

In 1998 wordt er nog gesproken over het project Stationsgebied. Hierin zijn voorstellen opgenomen voor het inrichten van een projectorganisatie. Ook het meer uitgebreide ontwikkelingsperspectief Zaancentrum uit 2001 spreekt nog over de projectorganisatie. Het Masterplan van 2003 met de bijlagen introduceert de term programmaorganisatie. In het Masterplan is echter nog onduidelijk wat een programma is en waarin het verschilt van een project. In de bijlage valt te lezen dat de programmaorganisatie gericht is op het beheersen van de opeenvolgende fasen in het programma op de aspecten inhoudelijke kwaliteit, kosten, tijd, organisatie, informatie en risicomangement. Vanaf dat moment wordt ook in de voortgangsrapportage gerapporteerd over het programma Inverdan.

In 2005 introduceert de gemeente de Zaanse Methodiek Programmamanagement (ZMPM). Deze methodiek moet voor alle programma's binnen Zaanstad gaan gelden en is nog in ontwikkeling. De volgende paragraaf beschrijft de noodzaak en de stand van zaken van de implementatie van programmamanagement.

5.1.1 Ontwikkeling programmamanagementmethodiek

Omdat de complexiteit van programma's toeneemt, heeft de gemeente Zaanstad in 2005 de Zaanse Methodiek Programmamanagement (ZMPM) ontwikkeld. Voordelen van een uniforme methodiek zijn de overdraagbaarheid en routines waardoor de afhankelijkheid van medewerkers afneemt en medewerkers niet constant hoeven te pionieren. De ZMPM is gebaseerd op ervaringen bij programma's als Inverdan en Noorderwelf. De ZMPM is niet bedoeld als keurslijf maar als hulpmiddel om de onvoorzienbaarheid te reduceren en niet steeds het wiel te hoeven uitvinden. Op basis van nieuwe ervaringen wordt de ZMPM continue bijgesteld. De ZMPM stuurt programma's op:

- tempo
- haalbaarheid
- efficiëntie
- flexibiliteit
- doelgerichtheid.

De vijf besturingselementen zijn geconcretiseerd in de bijlage bij de ZMPM. De ZMPM biedt ruimte om criteria toe te voegen of weg te laten indien de specifieke programma-inhoud dit noodzakelijk maakt. Bovendien kunnen de gehanteerde criteria een ongelijk gewicht krijgen.

De ZMPM regelt een aantal taken en verantwoordelijkheid van de programmamanager. De programmamanager is verantwoordelijk voor het aansturen van de programmabureau en het tijdig aanleveren van integrale voorstellen voor bestuurlijke besluitvorming. De programmaorganisatie Inverdan wijst met name op het sturingsprincipe flexibiliteit, waarbij gestuurd wordt op de outcome en niet op de output. De ZMPM vereist wel nadere concretisering van de sturingsprincipes. De trekker van de ZMPM onderkent dat meer sturing op output nodig is in plaats van outcome.

De ZMPM kent drie stadia, namelijk het opbouwstadium, effectueringsstadium en afbouwstadium. Elk stadium wordt afgesloten gesloten met een extern waarneembaar product. Tabel 5.2 geeft een overzicht.

Tabel 5.2 – Stadia programmamanagement

Stadium	Producten
Opbouwstadium	1e product: programma is hoorbaar en leesbaar
	2e product: programma is onderwerp van gesprek, is bespreekbaar
Effectueringsstadium	1e product: programma is zichtbaar op punten
	2e product: programma is zichtbaar in lijnen
	3e product: programma is zichtbaar in vlakken
Afbouwstadium	-

Bron: ZMPM, gemeente Zaanstad, Zaanstad, pagina 11

Uit de ZMPM blijkt dat de programmamanager iedere stap van een stadium afsluit met een integraal document voor de opdrachtgever. Dit document is een voortschrijdende versie van het programmaplan en moet door de opdrachtgever worden goedgekeurd, eventueel na te zijn aangepast.

Bij het programma Inverdan is een fasering toegepast aan de hand van diverse bestuurlijke producten. Tabel 5.3 geeft een overzicht.

Tabel 5.3 – Fasering Inverdan

Fase	Product	Raadsbesluit
Plan van aanpak	Plan van aanpak ontwikkeling stationsgebied (12-12-98)	Geen besluit
	Krediet voorbereiding ontwikkelingen stationsgebied Zaandam	28-01-1999
	Nota van uitgangspunten	15 juli 1999
	Tussenrapportage over financiën planvorming (16-11-2000)	Geen besluit
	Ontwikkelingsperspectief	05-04-2001
	Voortgang tussenfase	31-05-2001
Start realisering	Aangescherpt ontwikkelingsperspectief	10-01-2002
	Masterplan en structuurplan	17-04-2003
	Concept plan van aanpak deelgebieden	25-08-2003
	Concept publieke toets	25-08-2003
	Samenwerkingsovereenkomsten en beeldkwaliteitplan	18-12-2003
	Concept PvE openbare ruimte	06-04-2004
	Samenwerkingsovereenkomsten en grondexploitatie	13-01-2004
	Haalbaar en betaalbaar	21-07-2005
Beheer en onderhoud	Realiseringsovereenkomsten	x
	nog niet van toepassing	x

We hebben geconstateerd dat tussen de documenten verschillende benaderingswijzen zijn gehanteerd om de ontwikkelingen binnen het programma inzichtelijk te maken. De fasering in termen van een tijdsplanning en geld is niet altijd transparant en eenduidig.

5.1.2 Deelconclusies methodiek aansturing programma's

Pas in 2005 heeft de gemeente voor het aansturen en het beheersen van programma's een methodiek voor programmamanagement geïntroduceerd. Dit systeem is nog niet volledig ontwikkeld en wordt op basis van ervaringen bij onder meer Inverdan nog verder ingevuld en verbeterd. De rekenkamer vindt de methodiek een goede ontwikkeling maar is van mening dat de ontwikkeling van een heldere visie op programmamanagement laat heeft plaatsgevonden.

5.2 Het systeem van planning en control

In deze paragraaf beschrijven we het systeem van planning en control. Hierbij beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Hoe ziet het systeem van planning en control eruit en hoe heeft dit in de praktijk gefunctioneerd?

Aan de hand van diverse documenten en interviews hebben we ons een beeld gevormd over het huidige systeem van planning en control bij Inverdan. Het systeem van planning en control dient ertoe het programma te kunnen aansturen en beheersen. Hierbij hebben we vooral gekeken naar de maatregelen die van belang zijn voor de beheersing van de financiële stromen binnen het programma. De financiële gegevens zijn ook van belang voor de kaderstellende en controlerende functie van de raad. Dit element van de planning en control is verder uitgewerkt in hoofdstuk 7.

De rekenkamer heeft voor het beoordelen van het systeem van planning en control de volgende normen gehanteerd

- Binnen de programmaorganisatie is een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling aanwezig.
- Er is een financiële projectadministratie waarin de geraamde bedragen en de werkelijke kosten met elkaar kunnen worden geconfronteerd. Verschillen worden periodiek via nacalculatie geanalyseerd.
- De administratieve procedures voor kritische processen en het genereren van management- en bestuurlijke informatie zijn helder beschreven.
- Er zijn adequate procedures voor de inhuur van externe ondersteuning.
- Het instrument opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap is goed uitgewerkt.

5.2.1 Verantwoordelijkheidsverdeling

Om kosten en opbrengsten te beheersen moet eenduidig vastliggen wie over welke middelen kan beschikken. We hebben bij ons onderzoek allereerst in beeld gebracht of in formele zin mandatering van bevoegdheden aan de programmaorganisatie heeft plaatsgevonden. We hebben geconstateerd dat tot en met mei 2005 de mandatering van de dienst Stad en daarmee ook voor Inverdan geregeld was via een tijdelijk ondermandaatbesluit. Vanaf mei 2005 is een definitief ondermandaatbesluit van kracht. Mandatering van privaatrechtelijke rechtshandelingen is expliciet benoemd. De mandateringen aan de directeur Stad, de programmamanager en procesmanager Inverdan komen overeen met de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals vastgelegd in het Masterplan Inverdan uit 2003.

Tabel 5.4 geeft een overzicht van de wijze waarop de verantwoordelijkheid is gedelegeerd voor de financiële bewaking van Inverdan. Wijzigingen ten opzichte van de opzet volgens de huidige invulling van taken zijn afzonderlijk inzichtelijk gemaakt in de tabel.

Tabel 5.4 – Delegatie van financiële verantwoordelijkheid

Kostentype	Dagelijkse werkzaamheden	Dagelijkse verantwoording	Bundeling t.b.v. MARAP	Hoofd verantwoordelijk
Reguliere grondbedrijf-kosten (bv. Onderhoud niet overgedragen gronden en panden)	Lijnafdeling: Grondzaken	Accounthouder Grondzaken	Bedrijfsbureau Wijziging: grondzaken	Programmamanager

Kostentype	Dagelijkse werkzaamheden	Dagelijkse verantwoording	Bundeling t.b.v. MARAP	Hoofd verantwoordelijk
Ontwikkelingskosten (bv. verwerving, sloop en civieltechnisch werk)	Lijnafdeling Grondzaken	Accounthouder Grondzaken	Procesmanager	Programmamanager
Planvormingskosten (studie, programma-management etc.)	Stafgroep: Bedrijfsbureau	Accounthouder(s)	Bedrijfsbureau	Programmamanager
	Wijziging: programma secretaris	Wijziging: Programma secretaris	Wijziging: programma secretaris	

De programmamanager is integraal eindverantwoordelijk voor het programma Inverdan en beschikt over alle daarvoor noodzakelijke bevoegdheden. De programmasecretaris is in de huidige opzet verantwoordelijk voor de dagelijkse werkzaamheden met betrekking tot de planvormingskosten, de verantwoording daarover en de informatiebundeling ten behoeve van de MARAP. De rekenkamer mist in deze uiteenzetting de taak en de verantwoordelijkheid van de afdeling planning en control om de programmamanager Inverdan te ondersteunen in het uitvoeren van zijn interne controlefunctie. Gezien de bijdrage die deze afdeling levert aan planning en control hecht de rekenkamer belang aan een afzonderlijke beschrijving van de relatie tussen de programmaorganisatie en deze afdeling, ook al zijn de taken elders in het gemeentelijk systeem van functiebeschrijving vastgelegd.

Deelconclusie verantwoordelijkheidsverdeling

In formele zin zijn via ondermandatering bevoegdheden gemandateerd aan de programmaorganisatie. De bevoegdheden sluiten aan op de uit te oefenen taken en verantwoordelijkheden van de functionarissen, zoals vastgelegd in het Masterplan.

5.2.2 Financiële projectadministratie

Voor kostenbeheersing is van belang dat er een goed zicht is op alle opbrengsten en kosten van het programma en de beschikbare budgetten. Door ook de reeds aangegane verplichtingen tijdig en volledig te registreren kan inzicht ontstaan in het resterend budget.

Voor de kanteling 'liep' de administratie van het programma Inverdan via de grondexploitatie. Na de kanteling ging het programma Inverdan over naar de nieuwe dienst Stad. Tot en met 2004 ontbrak een verplichtingenadministratie en was het programmamangement aangewezen op een eenvoudige projectadministratie. Sturen op geld werd daardoor bemoeilijkt.

De verplichtingenadministratie is begin 2005 ingevoerd. Externe kosten worden per deelgebied naar kostencategorie geregistreerd in de projectenadministratie Inverdan. De financiële administratie Inverdan is eind 2005 niet zodanig ingericht dat het totaal bedrag van externe inhuur kan worden uitgesplitst naar de individuele externe organisaties of extern ingehuurde medewerkers, hoewel het financieel pakket deze mogelijkheid wel biedt. Vanaf begin 2005 heeft de programmasecretaris een extracomptabele verplichtingenadministratie gevoerd die informatie geeft over kosten per externe organisatie of extern ingehuurde medewerker.

Zowel de dienst Stad als andere diensten binnen de gemeente kunnen diensten leveren aan het programma Inverdan. Op basis van tijdschrijfgegevens worden de uren verantwoord op een deelgebied. De interne doorbelasting vindt plaats op basis van voorcalculatorische tarieven.

De dienst Stad is verplicht om 5000 uren per jaar ‘om niet’ aan Inverdan te leveren, mede vanuit het argument dat iedere stad standaard personeel beschikbaar heeft voor stedelijke ontwikkeling zonder dat de kosten doorbelast moeten worden naar een programma. Op dit moment worden de volgende kosten niet doorbelast aan Inverdan:

- De activiteiten van de ruimtelijke ontwikkeling, sociale en economische ontwikkeling, cultuur recreatie en zorg en fysieke veiligheid worden begroot en ‘doorbelast’ tegen het tarief van € 0,-. Dit geldt tevens voor de kosten van de back-office van deze afdelingen.
- Uren van de diensten Publiek en Wijken zijn niet volledig verantwoord bij Inverdan omdat de met deze werkzaamheden samenhangende uren als autonome taken worden gezien. Wijken belast soms 100% soms 50% en soms niets door van de kosten.

Vanaf 2005 benut de programmaorganisatie Inverdan de administratie om periodiek via de zogenaamde integrale dienstrapportage (IDR) aan de directeur dienst Stad te rapporteren over de financiële stand van zaken van het programma. Omdat onderdelen van de administratie nog niet op elkaar aansluiten is het niet mogelijk een nadere verschillenanalyse uit te voeren. Hierdoor bevat de IDR Inverdan tot en met augustus 2005 nog geen verschillenverklaring.

Deelconclusie financiële projectadministratie

Er is een financiële projectadministratie waarin de geraamde bedragen en de werkelijke kosten worden vastgelegd. Doordat onderdelen van de administratie nog niet op elkaar aansluiten was het tot en met augustus 2005 nog niet mogelijk om een verschillenanalyse te maken. Verder heeft de rekenkamer geconstateerd dat niet alle interne kosten aan het programma Inverdan worden toegerekend.

5.2.3 Administratieve procedures

De rekenkamer hanteert als norm voor het systeem van planning en control dat de administratieve procedures voor kritische processen en het genereren van management- en bestuurlijke informatie helder zijn beschreven.

De programmabeheersing van Inverdan is gerelateerd aan de bedrijfsvoering van de dienst Stad. De werkzaamheden van de afdeling planning en control van de dienst Stad zijn daarmee ook van toepassing op het programma Inverdan. Dit geldt tevens ook voor de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC) en de rapportagevormen waaronder de integrale dienst rapportage (IDR).

Begin 2005 wordt in het verbeterplan Bedrijfsvoering dienst Stad uiteengezet dat binnen de dienst de aandacht voor de bedrijfsvoering onvoldoend is geweest, mede als gevolg van het ontstaan van onvolkomenheden in de AO/IC. Belangrijke knelpunten zijn:

- onvoldoende transparantie en uniformiteit in kritische bedrijfsprocessen
- onvoldoende kwaliteit van voorstellen voor bestuurlijke besluitvorming
- onvoldoende sturing door diverse management niveaus

Deze knelpunten kunnen volgens de directie van de dienst Stad worden verbeterd door de ingezette organisatiewijziging voort te zetten, het bedrijfsbureau kwalitatief en kwantitatief op orde te brengen en door gedragsveranderingen. Daarom heeft de directie verbeteracties uitgezet in de periode tot en met eind 2005. Het onderdeel auditing door externe instellingen is voor 2006 gepland.

Overigens betekent dit niet dat er geen AO/IC is voor Inverdan. Vaste werkwijzen zijn er wel maar ze zijn nog niet altijd aan het papier toevertrouwd. Het toevertrouwen aan papier

biedt de mogelijkheid om AO/IC te analyseren en vast te stellen of deze in voldoende mate 'checks and balances' bevat. Tevens bevordert dit een meer systematische manier van werken, waarbij medewerkers aanspreekbaar worden op hun werkzaamheden.

Deelconclusie administratieve procedures

Voor het programma Inverdan zijn in beginsel de administratieve procedures van de dienst Stad van toepassing. De administratieve procedures voor kritische processen en het genereren van management- en bestuurlijke informatie zijn niet altijd schriftelijk vastgelegd.

5.2.4 Aanbesteding externe inhuur

Voor het realiseren van het programma Inverdan wordt gebruik gemaakt van externe ondersteuning. De inhuur van externe inhuur heeft veelal een zodanige omvang dat de gemeentelijke aanbestedingsprocedures van toepassing zijn. Voor meerwerk zijn waarborgen nodig om de daarmee gepaarde kosten te beheersen.

Aanbestedingsprocedures

Het College van Burgemeester en Wethouders heeft de beleidsnotitie Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Gemeente Zaanstad in augustus 2004 vastgesteld. Een jaar later zijn de uitgangspunten van dit beleid voor de dienst Stad nader geoperationaliseerd in de procedurebeschrijving inkoop- en aanbesteding. Voor externe inhuur is binnen deze dienst een nadere procedure uitgewerkt. Deze procedure heeft tot doel het voorkomen dat een fictief dienstverband ontstaat, waardoor de gemeente achteraf met een naheffing kan worden geconfronteerd. Dit beleid en de nadere uitwerking in procedures zijn onverkort van toepassing op Inverdan.

Het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid is medio 2005 geoperationaliseerd binnen de dienst Stad. De controller Stad heeft vastgesteld dat voor de inhuur van verschillende externen dit beleid niet consequent is nageleefd. Het betreft onder andere de procesmanager Westzijde, de huidige programmamanager en de externe stedenbouwkundig supervisor. In een enkel geval zijn drempelbedragen overschreden, is niet meervoudig onderhands aanbesteed en is dossiervorming niet op orde. De directeur dienst Stad heeft het College hiervoor steeds achteraf om ontheffing gevraagd. De gedragslijn vanaf oktober 2005 is dat de regels strikt worden nageleefd en dat ontheffing vooraf wordt gevraagd.

De directeur Stad ervaart het aanbestedingsbeleid van de gemeente als te strikt. Er ontbreekt een clauseule dat de directeur in uitzonderingsgevallen kan afwijken van dit beleid. Volgens de huidige procedure moet het College de afwijking vooraf bekrachtigen.

Regels meerwerk

Voor meerwerk heeft de dienst Stad geen procedures ontwikkeld. Dit geldt ook voor externe inhuur bij Inverdan. In de praktijk worden open einde contracten met de externe afgesloten.

Deelconclusie externe inhuur

De interne aanbestedingsprocedures voor inhuur van externe expertise en ondersteuning zijn niet altijd nageleefd. Daarnaast heeft de dienst Stad, noch de programmaorganisatie Inverdan een procedure voor het verlenen van meerwerk.

5.2.5 Opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap

De programmaorganisatie Inverdan kan voor werkzaamheden zowel in- als extern medewerkers inschakelen. De procedures rond de inhuur van externe deskundigheid zijn in de vorige paragraaf beschreven. Voor het inschakelen van medewerkers van de eigen dienst Stad of van andere diensten binnen de gemeente bestaat het instrument 'opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap'. Zodra delen overgaan van het stadium van plan van aanpak naar de realisatiefase, zal bijvoorbeeld de dienst Wijken de opdracht krijgen om onderdelen van het programma via projecten te realiseren. Te denken valt aan het verwerven van grond of het slopen van gebouwen.

Via het instrument 'opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap' dienen de afspraken over de uit te voeren werkzaamheden, de budgetten en de verdere randvoorwaarden helder te worden vastgelegd. Bij de interviews is ons gemeld dat zowel de dienst Stad als de dienst Wijken knelpunten ervaren. De dienst Wijken vindt dat de dienst Stad onvoldoende inzicht geeft in de te verwachten opdrachtenstroom. Dienst Stad vindt niet inzichtelijk welke producten en inzet Wijken levert voor de 3 fte die Wijken vanuit het budget krijgt. Het management van beide diensten hecht veel waarde aan het versterken van de opdrachtgevers- en opdrachtnemersrelatie.

Om het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap te verbeteren zijn vanaf begin 2005 de volgende acties ondernomen:

- In drie kennisbijeenkomsten met de managers is het opdrachtnemers- en opdrachtgeverschap nader geconcretiseerd. Tevens is uitgewerkt op welke wijze medewerkers hierover geïnformeerd zouden worden en hoe op dit punt een cultuuromslag zou kunnen worden bereikt.
- Er is voor de dienst Stad een formulier (checklist) ontwikkeld voor het geven van opdrachten.
- 2005 wordt als een leerjaar beschouwd, waarbij nog niet alle afspraken hoeven worden nageleefd.

Een procesmanager is ingezet om de opdrachtgevers- en opdrachtnemersrelatie te verbeteren. In dit kader zijn de volgende (tussen) producten gerealiseerd: registratie van opdrachten, opdrachtenlijst, centrale inkoop bij Projectbureau Inverdan (PBI), beschrijven van de AO/IC met betrekking tot deze relatie.

Met betrekking tot het doorbelasten van interne kosten hebben zich in het verleden problemen voorgedaan. Zo zijn er extra (personele) kosten voor programmamanagement bij Inverdan ontstaan doordat het gebied Inverdan groter is dan de gebieden die bedekt zijn door de grondexploitatie. In eerste instantie waren de kosten voor het programmamanagement berekend als een forfaitair percentage (22%) op de grondkosten in de grondexploitatie. Ieder jaar moest ad-hoc dekking worden gevonden voor de extra kosten. De dienst Stad is verplicht 5000 uren per jaar om niet te leveren aan Inverdan, Mede vanuit het argument dat iedere stad standaard personeel beschikbaar heeft voor stedelijke ontwikkeling zonder dat de kosten doorbelast moeten worden naar een programma. Op dit moment worden de volgende kosten niet doorbelast aan Inverdan:

- De activiteiten van de ruimtelijke ontwikkeling, sociale en economische ontwikkeling, cultuur recreatie en zorg en fysieke veiligheid worden begroot en 'doorbelast' tegen het tarief van € 0,-. Dit geldt tevens voor de kosten die gepaard gaan met de back-office van deze afdelingen.
- Uren van de diensten Publiek en Wijken zijn niet volledig verantwoord bij Inverdan, omdat de met deze werkzaamheden samenhangende uren als autonome taken worden gezien. Wijken belast soms 100% soms 50% en soms niets door van de kosten.

Het omgekeerde gebeurt overigens ook. De werkzaamheden door de diensten Stadsbedrijven en Publiek worden geheel niet in de begroting van Inverdan opgenomen, terwijl de kosten wel ten laste van Inverdan worden verantwoord.

Niet alleen de doorbelaste uren spelen een rol bij het verkrijgen van inzicht in de kosten van Inverdan. Ook de in rekening gebrachte uurtarieven zijn van belang. Tot en met 2005 waren de tarieven van de dienst Stad niet gedifferentieerd. Voor alle medewerkers gold een (voorcalculatorisch) uurtarief van € 109. Dit uurtarief was de basis voor de begroting en het budget programmamanagement Inverdan. In het geval van een openstaande vacature ontstond door inhuur van externen (tegen een lager tarief) financiële ruimte binnen het budget. Deze budgetruimte is voor andere personele kosten binnen Inverdan aangewend, zoals secretariaatsuren.

Deelconclusie opdrachtgeverschap/opdrachtnemerschap

Bij het programma Inverdan is het instrument opdrachtgeverschap /opdrachtgeverschap nog in ontwikkeling. De rekenkamer heeft geconstateerd dat niet alle interne kosten aan het project worden doorberekend. Hierdoor is het niet eenvoudig om goed zicht te krijgen op de totale kosten die samenhangen met het programma Inverdan.

5.2.6 Deelconclusies systeem van planning en control

In deze paragraaf is de vraag aan de orde gekomen hoe het systeem van planning en control eruit ziet en hoe dit in de praktijk heeft gefunctioneerd. De algemene conclusie is dat in opzet het interne systeem van planning en controle wel aanwezig is maar dat het systeem op een groot aantal punten nog verbetering behoeft.

De rekenkamer heeft bij het systeem van planning en control de volgende bevindingen gedaan:

- Onderdelen van de administratie sluiten niet aan, waardoor de realisatie ten opzichte van de planning moeilijk is te bepalen.
- Niet alle interne kosten worden aan het programma Inverdan toegerekend.
- Bij de dienst Stad en bij de programmaorganisatie zijn nog niet alle administratieve procedures voor kritische processen en het genereren van management- en bestuurlijke informatie beschreven.
- De vastgestelde aanbestedingsprocedure is niet altijd nageleefd en er ontbreekt een procedure om meerwerk te verlenen.
- Bij het programma Inverdan is het instrument opdrachtgeverschap /opdrachtgeverschap nog in ontwikkeling.

5.3 Risicomanagement

Bij een langdurig programma met veel mogelijke risico's is een systematische aanpak van het risicomanagement noodzakelijk. Daarom beantwoorden we in deze paragraaf de vraag welk systeem voor risicomanagement de gemeente heeft gehanteerd. Daarnaast gaan we in op enkele huidige risico's.

Tot medio 2005 was in beperkte mate sprake van een systeem voor risicomanagement. De gemeente heeft verschillende externe reviews laten uitvoeren. Zoals uit Tabel 3.1 blijkt, heeft PRC in 2001 en 2003 een review met een brede scope uitgevoerd. Daarnaast heeft de gemeente enkele specifieke onderzoeken laten doen naar bijvoorbeeld de kantorenmarkt en naar planschade. In 2005 heeft de programmamanager Inverdan een risicoanalyse uitgevoerd.

Naar aanleiding van aanbevelingen uit de 'Review Masterplan Inverdan' is een werkgroep risicomanagement ingesteld. Deze werkgroep bestond uit een aantal juristen, de controller dienst Stad, een procesmanager en in een later stadium de programmasecretaris Inverdan en hoofd Grondzaken. De werkgroep kwam met onregelmatige frequentie bijeen. Na de zomer van 2004 ziet de programmamanager reden om de vergaderfrequentie van de werkgroep minder vrijblijvend te maken. Hij vindt dat de werkgroep risicomanagement nieuw leven moet worden ingeblazen. Echter, uit interne documentatie van de dienst Stad blijkt dat de werkgroep na deze bijeenkomst enkele maanden niet bijeen komt.

Blijkens de notulen kwamen in de werkgroep met name juridische risico's aan bod.

De interne opvolging van de analyses werd niet systematisch vastgelegd. Zo geven de notulen geen informatie over kans en omvang van risico's en niet altijd is duidelijk wie risico-eigenaar is. Doordat tot eind 2004 met name juristen deel uitmaken van de werkgroep, blijven de werkelijke risico-eigenaren 'buiten beeld'. De beschikbare documentatie geeft geen informatie over de mate waarin de risico's worden gemitigeerd en de omvang van restrisico's (i.e. het risico dat overblijft na getroffen beheersmaatregelen). Hoewel allerlei risico's aan de orde komen, ontbreekt een integraal overzicht van de risico's en eventuele financiële consequenties. De werkgroep risicomanagement wordt begin 2005 opgeheven.

Begin 2005 stelt de nieuwe programmamanager Inverdan een integrale risicoanalyse op, zoals eerder in deze paragraaf besproken. De dienst Stad start begin 2005 met de implementatie van een dienstbreed systeem voor risicomanagement. Begin 2005 hebben de programma- en procesmanagers en medewerkers grondzaken deelgenomen aan het seminar 'Gebiedsontwikkeling, grondbeleid, risicomanagement – gemeente Zaanstad' van een extern bureau. De bedoeling is dat de medewerkers na deze bijeenkomst zelf het risicomanagement intern kunnen vormgeven, onder andere voor programma Inverdan. Daartoe hebben de betrokken medewerkers de risico's integraal geïdentificeerd. De rekenkamer heeft een overzicht van de geïdentificeerde risico's ter inzage gekregen en staat positief tegenover de lijn die de dienst Stad hiermee heeft ingezet. Wel is van belang dat de geïdentificeerde risico's worden beoordeeld, gekwantificeerd, dat eigenaren worden benoemd en dat beheersmaatregelen worden getroffen. De dienst Stad en het programmamanagement Inverdan zijn van plan ook deze stappen te doorlopen.

5.3.1 Beheersing van risico's in Haalbaar en betaalbaar Inverdan

Het College stelt in het raadsvoorstel 'Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan' (27 juli 2005) een pakket maatregelen voor om de geïdentificeerde problemen en risico's aan te pakken, zoals eerder besproken in hoofdstuk 3. In deze paragraaf geven we een oordeel over de aanpak van de risico's.

De maatregelen van het College zijn geformuleerd in de vorm van zeven bouwstenen:

1. Het College wil een marktconsultatie uitvoeren om tot een ontwikkelingsgerichte aanpak van de Spoorstrip West te komen.
2. Het gebied 'de Buiging' wordt integraal ontwikkeld waarbij wonen een prominente plaats krijgt in combinatie met werkfuncties.
3. De inkomsten van de strategische reserve Spoorstrip Zuidwest en de bijbehorende kosten van de T-aansluiting komen buiten de grondexploitatie.
4. In deelplan Overtuinen wordt een aantal wijzigingen aangebracht om de grondexploitatie te ontlasten.
5. Het College stelt voor besluiten te nemen over niet-gedekte planonderdelen:
 - a. Een aantal noodzakelijke werken wordt alsnog in de grondexploitatie opgenomen.
 - b. Een aantal werkzaamheden wordt alleen uitgevoerd als derden daartoe financiële mogelijkheden bieden.

- c. Een aantal posten wordt ten laste van de beheerbegroting gebracht buiten de grondexploitatie Inverdan.
 - d. De leges eigen werken komen ten laste van de algemene middelen of andere gemeentelijke budgetten.
 - e. Er wordt een risicobuffer gevormd van circa € 8 miljoen.
6. De gemeente stelt de behaalde subsidies veilig en gaat nieuwe fondsen werven. De gemeente ziet af van baatbelasting.
 7. De gemeente treft een aantal financiële voorzieningen. Ten eerste komen kosten die zonder Inverdan voor rekening van de dienst Wijken waren gekomen, alsnog ten laste van de begroting Wijken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om riolering die ook zonder Inverdan vervangen had moeten worden. Ten tweede is in de Kadernota 2006 voorgesteld een voorziening te treffen voor het deel van de programmamanagementkosten dat niet gedekt kan worden in de grondexploitatie.

Naast de genoemde bouwstenen vindt het College in 2005 dat over een aantal onderwerpen een moment van reflectie nodig is. Het College noemt de volgende aandachtspunten:

1. Het College besteedt aandacht aan de leefbaarheid, sociale veiligheid en vervlechting van fietsbewegingen rondom De Knoop.
2. De gemeente laat een studie doen naar de fasering en bouwlogistiek van De Knoop zodat meer inzicht wordt verkregen in terugvalopties en tijdelijke situaties als een van de onderdelen vertraging oploopt. Zo kan het nieuwe stadhuis alleen in gebruik worden genomen als ook de fietsenstalling en het Vergadercentrum in gebruik kunnen worden genomen.
3. Het bestemmingsplan wordt aangepast en meer flexibel gemaakt.
4. De organisatie rondom Inverdan wordt op een aantal punten aangepast.
5. Het College heeft de planning van Inverdan geactualiseerd.

De rekenkamer staat positief tegenover de relatief sterke ingrepen die het College heeft gepleegd. Het is daarentegen van een aantal maatregelen niet duidelijk waarom zij pas in de loop van 2005 zijn genomen omdat de betreffende risico's reeds lang bekend waren. De meest belangrijke besluiten die volgens de rekenkamer eerder genomen hadden moeten worden komen hierna kort aan de orde.

Kostenposten zonder dekking alsnog gedekt

Een aantal onderdelen van het programma Inverdan was wel opgenomen in de grondexploitaties tot versie 5.1 maar was onvoldoende of niet gedekt. Een deel van de aanpassingen van de grondexploitatie 5.1 berust op voortschrijdend inzicht. Echter, de maatregelen hebben bij de grondexploitatie 5.1 in 2005 geleid tot in totaal € 8 miljoen extra kosten en hadden eerder genomen moeten worden. De rekenkamer wijst daarbij op het feit dat in de 'Review ontwikkelingsperspectief' uit 2001 reeds de aanbeveling wordt gedaan om PM-posten weg te werken omdat zij leiden tot een oplopend exploitatietekort.

- Met de kosten van speelplaatsen was nog geen rekening gehouden. In de grondexploitatie 5.1 wordt een bedrag van € 0,48 miljoen voor speelplaatsen opgenomen. De noodzaak om speelplaatsen aan te leggen en daarvoor kosten te maken was in 2003 al bekend.
- Extra kosten voor programmamanagement ontstaan doordat het Masterplangebied groter is dan het grondexploitatiegebied. Bovendien zijn voor de uitvoering van het programma inspanningen nodig op sociaal-economisch gebied die niet uit de grondexploitatie kunnen worden gedekt. De extra kosten worden in de grondexploitatie 5.1 alsnog gedekt voor € 6,55 miljoen. Deze extra kosten waren voor 2005 al bekend maar werden jaarlijks incidenteel gedekt.

- Het afvoeren van vervuilde grond voor Westerspoor kost € 0,29 miljoen. In eerdere risicoanalyses is reeds gewaarschuwd dat voor kosten van bodemsanering en vervuilde grond ten onrechte geen bedrag was gereserveerd.
- Kunst is volgens het Masterplan een onlosmakelijk onderdeel van Inverdan.¹⁵ Desondanks was in de grondexploitaties tot versie 5.1 nog geen bedrag voor kunst opgenomen. In 2005 wordt alsnog een bedrag van € 0,5 miljoen voor kunst opgenomen.

Aanpassing van de onderhoudsbudgetten

Het College constateert dat in de beheersbegroting nog geen rekening is gehouden met een stijging van de onderhoudskosten in Inverdan. Reden voor deze stijging is het hoge aspiratieniveau voor de kwaliteit van de openbare ruimte. Dit aspiratieniveau was reeds bekend bij de vaststelling van het Beeldkwaliteitsplan. Overigens heeft deze maatregel geen gevolgen voor de grondexploitatie Inverdan.

Verkleining kantorenprogramma

Het College heeft in 2003 een aanzienlijke uitbreiding van de kantorenvoorraad in Zaanstad voor ogen. Bij het plan 'Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan' wordt het programma naar beneden bijgesteld omdat de marktontwikkelingen daartoe aanleiding geven. De rekenkamer vindt op basis van twee redenen dat deze bijstelling eerder voorzien had kunnen worden.

Ten eerste gaat de bijlage D.10 'Marktechnische analyse' uitgebreid in op de uitbreiding van de kantorenvoorraad, het binden van kantoren aan Zaanstad en Zaanstad op de kaart zetten in kantorenmarkt. Het College besteedt daarbij geen aandacht aan de verslechterende economie. Echter, in bijlage H.1 'Financiën realisatie' staat dat de exploitatieberekening is gebaseerd op maximale grondprijzen en dat dit moeilijk te halen zal zijn: 'Maar gezien de recente, sombere marktontwikkelingen staan de grondprijzen onder druk. Zeker als het om huisvesting van kantoren gaat.'¹⁶ De sombere marktontwikkelingen hadden naar mening van de rekenkamer ook een rol moeten spelen bij de analyse van de kantorenmarkt.

Ten tweede rekent het College in bijlage D.10 'Marktanalyse' met oude cijfers. De marktanalyse dateert van 10 januari 2002. De analyse is gebaseerd op een voorraad van 192.000m² vvo kantorenvoorraad, overeenkomend met ongeveer 228.000 m²bvo. Echter deze voorraad is gepeild in 1999, dat wil zeggen vier jaar eerder. Uit de Structuurvisie kantorenmarkt Zaanstad blijkt dat de totale kantorenvoorraad begin 2003 bijna 290.000m² bvo bedraagt, een verschil van 62.000m² bvo. In de marktanalyse wordt de kantorenvoorraad dus op basis van cijfers uit 1999 21% lager ingeschat dan in de Structuurvisie waardoor de prognose te positief is. In 2005 heeft dit tot gevolg dat alsnog moet worden ingegrepen in het kantorenprogramma. De rekenkamer vindt dat het College voor de markttechnische analyse meer actuele cijfers had moeten gebruiken.

Leges eigen werken

Hoewel de gemeente legesplichtig is voor (bouw)vergunningen, was hiervoor geen bedrag opgenomen in de exploitatiebegroting. In 2005 moet daarom alsnog een bedrag van € 0,5 miljoen worden opgenomen en vervolgens gecompenseerd uit de gemeentelijke begroting. De leges zijn berekend over de gemeentelijke investeringen in Inverdan. De investeringen waren in 2003 al bekend. Daarom vindt de rekenkamer dat de kosten van leges al in eerdere versies van de grondexploitatie opgenomen hadden moeten worden.

Risicobuffer

Voor onvoorziene tegenvallers op de exploitatie was tot grondexploitatie 5.1 (medio 2005) geen bedrag opgenomen. Het gevolg was dat iedere tegenvaller onmiddellijk tot een oplopend exploitatietekort zou leiden. In eerdere grondexploitaties was wel een bedrag van 10% onvoorzien opgenomen voor civieltechnische werken. Deze posten zijn echter bestemd voor onvoorziene tegenvallers op bekende posten. Bij een omvangrijk, ingewikkeld programma als Inverdan is de kans dermate groot dat gedurende de looptijd onvoorziene posten aan het licht komen, dat een risicobuffer noodzakelijk is. De risicobuffer had daarom vanaf het Masterplan gereserveerd moeten worden. Uit de gevoeligheidsanalyse van PRC, gepubliceerd in maart 2003, blijkt dat een stijging van de kosten met 5% of 10% aanzienlijke gevolgen heeft voor het exploitatietekort. PRC acht zo'n stijging niet onwaarschijnlijk, gezien de complexiteit van het programma en de fase van onderzoek.¹⁷

De omvang van de nu gereserveerde risicobuffer is € 8 miljoen. Deze buffer is berekend als 5% van de uitstaande, risicovolle omzet. Deze omzet bedraagt € 170 miljoen. De risicobuffer komt uit op € 8,5 miljoen en is met 6% naar beneden afgerond tot € 8,0 miljoen.

5.3.2 Huidige risico's

Omwille van de transparantie hecht de rekenkamer eraan een aantal risico's specifiek te benoemen omdat deze naar mening van de rekenkamer onvoldoende onder de aandacht zijn gekomen tijdens de gemeenteraadsvergadering over 'Haalbaar en betaalbaar Inverdan'.

Risicobuffer

De risicobuffer is berekend als percentage (5%) van de risicovolle omzet en dus niet op basis van gekwantificeerde risico's. De keuze voor een bepaald percentage van de omzet is arbitrair en kan aan de lage kant zijn. De integrale, kwantitatieve risicoanalyse die de programmaorganisatie eind 2005 uitvoert, zal meer inzicht geven in de benodigde risicobuffer.

Mogelijkheden voor opname van meer onderdelen van het Masterplan in de grondexploitatie

De Rekenkamer Zaanstad ziet een risico voor de mogelijkheid tot opname van meer onderdelen van het Masterplan in de grondexploitatie. De huidige grondexploitatie 5.1 omvat niet het gehele Masterplan. Onderdelen uit het Masterplan die bijvoorbeeld nog niet zijn opgenomen zijn Klauwershoek en de Burcht. Mogelijk kunnen ontbrekende onderdelen van het Masterplan een sluitende grondexploitatie worden opgesteld. Echter, het hoge ambitieniveau van Inverdan en de noodzaak tot ingrepen op meerdere terreinen maakt een sluitende grondexploitatie onwaarschijnlijk, zoals ook de huidige grondexploitatie alleen met een gemeentelijke bijdrage sluitend is.

Concreet impliceert dit dat een verdere financiële uitwerking van het Masterplan een additionele bijdrage uit de gemeentelijke middelen vergt. Gezien de financiële problemen van de gemeente Zaanstad en de moeite om de begroting 2006 sluitend te krijgen, zet de rekenkamer vraagtekens bij de mogelijkheid het gehele Masterplan te realiseren. In het Z'MOP-II zijn behalve voor het Krimp geen middelen voorzien voor ruimtelijke ingrepen in Inverdan.¹⁸

Vergoeding projectcoördinatie dienst Wijken

De programmaorganisatie Inverdan loopt een concreet financieel risico voor de projectcoördinatie bij dienst Wijken. Deze dienst neemt opdrachten aan van de programmamanager en draagt zorg voor de uitvoering, zoals eerder beschreven. De dienst Wijken maakt kosten voor de coördinatie van de opdrachtenstroom en staat op het standpunt dat

programma Inverdan deze kosten dient te vergoeden. De programmaorganisatie is daarentegen van mening dat de coördinatie tot het normale takenpakket van dienst Wijken behoort en inbegrepen is in de tarieven.

Concreet gaat het om globaal 0,5 fte projectleider en 1 fte secretariële ondersteuning gedurende de looptijd van Inverdan. Als deze kosten ten laste van programma Inverdan komen, dan is het een structurele kostenpost van ongeveer € 150.000 per jaar, oftewel ruwweg € 1 miljoen voor de gehele looptijd.

Beheer openbare ruimte

Het ambitieniveau van Inverdan is hoog. Dit betekent dat na realisatie van (onderdelen van) Inverdan de beheerskosten van het gebied stijgen. Opschaling van het beheer naar het hoogste niveau maar met de huidige materialen voor de openbare ruimte brengt € 458.000 beheerskosten met zich mee, zo heeft de dienst Wijken berekend. Deze berekening betreft alleen de Knoop. Uitbreiding van het hoge beheersniveau naar andere gebieden of het gebruik van andere materialen met hogere beheerskosten zullen de beheerskosten verder doen stijgen.

De gemeenteraad heeft nog geen financiële middelen gereserveerd ter dekking van de stijging van de beheerskosten. Het risico bestaat dat het beheersniveau uiteindelijk niet zal voldoen aan de ambities die de gemeente met Inverdan heeft of dat structureel een aanzienlijke verhoging van het beheersbudget nodig is. De gemeenteraad heeft op 21 juli 2005 wel het College opgedragen de directeur dienst Wijken een begrotingsvoorstel te laten doen voor de beheerskosten.

5.3.3 Deelconclusies risicomanagement

De rekenkamer staat positief tegenover de uitvoerige, brede risicoanalyses die de gemeente door PRC heeft laten uitvoeren. De analyses en aanbevelingen bieden goede aanknopingspunten om beheersingsmaatregelen te treffen. Echter, de rekenkamer vindt dat risicomanagement ook vast onderdeel moet zijn van de interne werkprocessen. Naar mening van de rekenkamer is dat tot 2005 onvoldoende het geval geweest.

De nieuwe programmamanager heeft met zijn risicoanalyse in februari 2005 een goede opzet gedaan naar intern risicomanagement. De rekenkamer constateert bovendien dat de dienst Stad een uitgebreid risicomanagementsysteem opzet. Dit systeem moet wel beklijven. De rekenkamer acht het van groot belang dat deze stappen plaatsvinden.

Zij zal daarom in het kader van nazorg beoordelen of het systeem voor risicomanagement werkelijk is doorgezet en geborgd.

De rekenkamer hoopt dat de programmaorganisatie in staat is tot een kwantificering van risico's te komen in kans en omvang. Tot nu toe zijn risico's nooit gekwantificeerd, ook niet in de externe reviews.

Wat betreft de aanpak van problemen en risico's vindt de rekenkamer dat de gemeenteraad op voorstel van het College een pakket ingrijpende maatregelen heeft genomen die noodzakelijk zijn om Inverdan tot een financieel gezond programma te maken. Echter, de rekenkamer is van mening dat een aantal maatregelen eerder genomen had moeten worden. Door de kosten van bepaalde posten niet in de grondexploitatie op te nemen viel het saldo in 2003 minder negatief uit dan het in werkelijkheid was. Adequate bestuurlijke besluitvorming vereist een zo volledig mogelijk inzicht in kosten, inkomsten en risico's.

6 Contractering

6.1 Inleiding

Inverdan is een programma waarin publiek-private samenwerking een belangrijke rol speelt. Ongeveer twee derde van de investeringen in Inverdan moet voor rekening van private partijen komen. De gemeente Zaanstad sluit overeenkomsten met private partijen om afspraken te maken over de te realiseren woningen, kantoren, andere bouwwerken en de openbare ruimte. Vanwege het grote belang voor programma Inverdan heeft de rekenkamer aandacht besteed aan contractering. Daarbij komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

1. Welke contract(vorm)en zijn tot nu toe gesloten?
2. Is bij het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomsten voldoende rekening gehouden met Europese aanbestedingsregels?
3. Zijn de risico's met betrekking tot Europese aanbesteding op evenwichtige wijze verdeeld?
4. Voor welke onderdelen van de samenwerkingsovereenkomsten geldt de Europese aanbestedingsplicht?
5. Hebben gemeente en private partijen tot nu toe bij de aanbesteding van diensten of werken voldaan aan de Europese aanbestedingsplicht?

Eerst gaan we kort in op de overeenkomsten die de gemeente heeft gesloten voor de ontwikkeling van deelgebieden van Inverdan.

Vervolgens komt de vraag aan de orde of de tot nu toe gesloten samenwerkingsovereenkomsten Europees aanbesteed hadden moeten worden. Daarna gaan we in op de Europese aanbestedingsplicht voor onderdelen uit de samenwerkingsovereenkomsten en de wijze waarop de risico's met betrekking tot deze plicht zijn verdeeld tussen de gemeente en private partijen. Voor twee specifieke opdrachten beoordelen we of de aanbesteding aan Europese regelgeving heeft voldaan.

6.2 Afgesloten contracten De Knoop

De gemeente Zaanstad heeft begin 2002 met drie partijen intentieovereenkomsten gesloten voor de drie deelgebieden van De Knoop, gevolgd door drie samenwerkingsovereenkomsten eind 2003. Tabel 6.1 geeft een overzicht.

Tabel 6.1 – Afgesloten overeenkomsten met private partijen

Document	Datum
Intentieovereenkomst met Multi Vastgoed (later AM Vastgoed)	10-01-2002
Intentieovereenkomst met NS Vastgoed	10-01-2002
Intentieovereenkomst met Saenwonen/Woonmij	10-01-2002
Samenwerkingsovereenkomst met AM Vastgoed	18-12-2003
Samenwerkingsovereenkomst met NS Vastgoed	18-12-2003
Samenwerkingsovereenkomst met Saenwonen/Woonmij	18-12-2003

De samenwerkingsovereenkomsten dienen uit te monden in realiseringsovereenkomsten waarbij voor ieder planonderdeel een aparte realiseringsovereenkomst wordt opgesteld. Doel van de gemeente was in het najaar 2005 tot realiseringsovereenkomsten te komen, maar deze zijn vooralsnog niet gesloten. Naar verwachting zal de eerste realiseringsovereenkomst eind 2005 met NS Vastgoed worden gesloten. Deze overeenkomst betreft de bouw van het nieuwe stadhuis.

6.3 Europese aanbestedingsregels

6.3.1 Regelgeving

Als een opdracht die een overheid verstrekt boven een bepaalde drempel uitkomt, dan moet de overheid de opdracht Europees aanbesteden. Tabel 6.2 geeft een overzicht van de drempelwaarden.

Tabel 6.2 – Drempelbedragen voor Europese aanbesteding

	tot 1 december 2005	1 december 2005 tot 31 december 2007
Diensten en Leveringen	€ 236.945	€ 249.000
Werken	€ 5.923.624	€ 6.242.000

Voor het vaststellen van de drempelwaarde geldt de definitie die de richtlijn Werken als volgt geeft: ‘het product van bouw- dan wel wegebouwkundige werken in hun geheel dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen’ (art. 1c). Daarnaast worden ook verschillende werkzaamheden die samen een economisch of technisch geheel vormen als een werk beschouwd. Wel kan bij het aanbesteden van een dergelijke opdracht worden aangegeven dat ingeschreven kan worden op delen van de opdracht, bijvoorbeeld op het ontwerp en de uitvoering van het bouwobject.

6.3.2 Aanbesteding samenwerkingsovereenkomsten

De keuze van drie partijen waarmee een samenwerkingsovereenkomst is gesloten, is niet met een Europese aanbestedingsprocedure tot stand gekomen. De rekenkamer heeft onderzocht of de gemeente Zaanstad hiermee aan de Europese wet- en regelgeving heeft voldaan. Hier geven we kort de bevindingen uit dit onderzoek weer. De volledige juridische argumentatie is opgenomen in Bijlage 3.

We hebben gebruik gemaakt van twee arresten. Het eerste arrest betreft de ‘zaak Middelburg’. Het tweede arrest is het zogenaamde ‘Scala-arrest’.

In de zaak Middelburg heeft het Haagse gerechtshof bepaald dat de gemeente geen overeenkomsten mag sluiten zonder Europese aanbesteding voor de ontwikkeling en realisatie van infrastructuur en openbare ruimte. Ook als de ontwikkeling en realisatie voortkomt uit een samenwerkingsovereenkomst, dan moeten deze overeenkomsten Europees worden aanbesteed. De gemeente mag geen samenwerkingsovereenkomst aangaan met een ontwikkelaar als deze de Europese aanbestedingsplicht voor infrastructuur en openbare werken niet naleeft.

Het Europese Hof van Justitie bevestigt de beslissing van het Haagse gerechtshof. Het Hof bepaalt in het Scala-arrest dat de aanbestedingsplicht die voor de gemeente geldt, ook geldt voor een private partij waarmee de gemeente een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten. De samenwerkingsovereenkomst zelf hoeft niet te worden aanbesteed maar de aan-

bestedingsplicht wordt 'doorgelegd'. Dit betekent dat de aanbestedingsplicht die voor de gemeente geldt, ook voor de private partij geldt.

De gemeente dient er echter op bedacht te zijn dat nieuwe jurisprudentie tot nieuwe (stren- gere) regels kan leiden. Dit leiden we af van de 'zaak Vathorst' van de gemeente Amersfoort. De Europese Commissie heeft in deze zaak een onderzoek ingesteld naar de wijze waarop de gemeente Amersfoort bij de ontwikkeling van de nieuwbouwwijk Vathorst met de aan- bestedingsregels is omgegaan. Deze zaak betreft onder meer een mogelijke aanbestedings- plicht van de keuze van de projectontwikkelaars.

Deelconclusies aanbesteding samenwerkingsovereenkomsten

De gemeente Zaanstad heeft met de doorlegging van de aanbestedingsplicht voldaan in ar- tikel 20 van de samenwerkingsovereenkomsten. De gemeente heeft Europese regelgeving niet geschonden door de keuze voor private partijen voor de samenwerkingsovereenkom- sten niet Europees aan te besteden.

6.3.3 Aanbesteding diensten en werken vanuit de samenwerkings-overeenkomsten

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt is de gemeente voornamelijk niet aanbestedingsplichtig bij het sluiten van samenwerkings- en realiseringsovereenkomsten. De aanbestedingsplicht geldt echter onveranderd voor de diensten en werken waartoe opdracht wordt gegeven in het kader van een realiseringsovereenkomst. Met andere woorden, als de aanbestedings- plicht geldt voor de gemeente als opdrachtgever, dan geldt de plicht ook voor de private partij met wie de realiseringsovereenkomst heeft gesloten. De aanbestedingsplicht wordt doorgeschoven of 'doorgelegd' van de gemeente naar de private partij.

Artikel 20 van de samenwerkingsovereenkomsten omvat de volgende omschrijving: 'Indien op diensten, leveringen of werken ter realisering van een of meer van de in artike- len 11 en 13 genoemde onderdelen Europese aanbestedingsregels van toepassing zijn dan zullen die regels in acht worden genomen.'

Artikel 11 gaat in op de voorlopige ontwerpen (VO) en de begrotingen van de openbare ruimte van de verschillende deelgebieden van het Masterplan Inverdan, het beeldkwaliteit- plan en programma van eisen van de openbare ruimte.

Artikel 13 gaat nader in op de respectievelijke VO's van de plangebieden die door de samenwerkingspartners zullen worden uitgevoerd.

Het verschil tussen de artikelen 13 en 18 is dat per samenwerkingsovereenkomst in artikel 13 een beschrijving wordt gegeven van de door de marktpartijen te maken VO's, de te bereiken doelen en uitgangspunten per planonderdeel. Artikel 18 bepaalt, naast de grond- overdracht, voor wiens rekening en risico de realisatie zal plaatsvinden. Artikel 18 gaat daarnaast in op de eigendomsverhoudingen van de te onderscheiden objecten.

Artikel 20 geeft hiermee in beginsel voldoende waarborg dat de drie marktpartijen zijn gehouden aan de Europese aanbestedingsregels via de doorlegging.

In de huidige samenwerkingsovereenkomsten mist de rekenkamer echter een artikel met de sanctiemogelijkheden voor de gemeente indien een samenwerkingspartij zich niet aan dit artikel houdt. Een sanctiemogelijkheid is wel van belang omdat de gemeente – en niet de marktpartij – ter verantwoording wordt geroepen indien door een 'buitenstaander' een klacht bij de rechter of de Europese Commissie wordt ingediend. De gemeente dient zich dan ook tegen de mogelijke gevolgen in te dekken. Ook artikel 33.3 (AMV en NSV),

respectievelijk artikel 32.3 (Saenwonen/Woonmij) inzake de gezamenlijke opdrachten aan derden geeft onvoldoende uitkomst hoe te handelen met het Europees aanbestedingsrecht bij opdrachten.

De gemeente is naar eigen zeggen van plan in de realiseringsovereenkomsten wel een bepaling op te nemen die haar vrijwaart van schade als de private partij Europese wet- en regelgeving niet naleeft.

Om te bezien welke opdrachten in principe voor een Europese aanbesteding in aanmerking komen, afhankelijk of een opdracht boven het drempelbedrag uitkomt, hebben we een matrix opgesteld van opdrachten die in artikel 18 van de samenwerkingsovereenkomsten worden vermeld. Tabel 6.3 geeft een overzicht.

Tabel 6.3 – Aanbestedingsplicht voor opdrachten in de drie afgesloten samenwerkings-overeenkomsten

Partij	Bouwobject	Publiek	Privaat	In principe Europees aanbestedingsplichtig*	Eigenaar
AMV	Woningen		X	nee	AMV
	Parkeergarage		X	nee	AMV
	Detailhandel en horeca		X	nee	AMV
	Bioscoopcomplex		X	nee	AMV
	Openbare ruimte	X		ja	Gemeente
	Bouwrijp maken grond art. 25,a	X		ja	Gemeente
NSV	Stadhuis incl. ontwerp, bouw en ontwerp inrichting	X		ja	Gemeente
	Busstation incl. ontwerp, bouw en ontwerp inrichting	X		ja	Gemeente gebouwen-onderdeel
	Bibliotheek	X		ja	Gemeente
	Fitness**		X	nee	NSV
	Station		X	nee	NSV
	Tijdelijk busstation	X		ja	Gemeente
	Provincialeweg** (detailhandel / dienstverlening, woningen en openbare ruimte)	X wat betreft openbare ruimte	X wat betreft overige	ja voor openbare ruimte nee voor overig	NSV ism Parteon of derde partij Gemeente voor openbare ruimte
	Openbare ruimte	X		ja	Gemeente
	Kiss & ride-platform	X		ja	Gemeente
	Bewaakte fietsenstalling en fietswinkel		X	nee	NSV
	Twee onbewaakte fietsenstallingen	X		ja	Gemeente
	Woningen spoorstrook**		X	nee	NSV i.s.m. Parteon of derde partij
	Hotel (Inntel)**		X	nee	Inntel

Partij	Bouwobject	Publiek	Privaat	In principe Europees aanbestedens-plichtig*	Eigenaar
	Kantoortoren**		X	nee	NSV ism derden
	Bouwrijp maken grond art. 25,a	X		ja	Gemeente
Parteon	Verlegging Houtveldweg art. 11.1.1	X		ja	Gemeente
	Wonen art.13.1,a		X	nee	Parteon
	Parkeergarage onder hellingbaan art.13.2,b		X	nee	Parteon
	Parkeergarage art. 11.1.2 en plandeel 18.4		X	nee	Parteon
	Openbare ruimte art.11.1.3 (hellingbaan en plandelen 16.1, 16.3*** en 16.4***)	X		ja	Gemeente
	Sociaal cultureel maatschappelijke voorzieningen art.11.2 (plandelen 16.1 en 16.4***)	?	?	?	?

* Afhankelijk of de kosten boven het drempelbedrag uitstijgen.

** Betreft een beperkt VO onder de conditie van een (intentie)overeenkomst met toekomstige gebruiker(s)/koper(s)/huurder(s) waarna een volledig VO wordt uitgewerkt.

*** Deze artikelen ontbreken in de samenwerkingsovereenkomst.

Deelconclusies aanbesteding diensten en werken vanuit de samenwerkingsovereenkomsten

De aanbestedingsplicht die geldt voor de gemeente, geldt onveranderd voor de partijen waarmee de gemeente een samenwerkings- of realiseringsovereenkomst sluit. Echter, alleen de gemeente kan ter verantwoording worden geroepen als de private partij de aanbestedingsplicht niet naleeft. Daarom zou de gemeente in de overeenkomsten een sanctiemogelijkheid moeten opnemen voor het geval dat de private partij de aanbestedingsplicht niet nakomt.

6.3.4 Toetsing naleving Europese aanbestedingsregels bij Stadhuis

De rekenkamer heeft van twee opdrachten in verband met het stadhuis beoordeeld of de gemeente Zaanstad tot nu toe heeft voldaan aan de Europese aanbestedingsplicht. De keuze van de architect voor het ontwerp van het exterieur en een deel van het interieur van het stadhuis is Europees aanbesteed en voldoet daarmee aan de aanbestedingsplicht. De keuze van de architect voor een aanvullend ontwerp van het interieur van het stadhuis is gevallen op dezelfde architect als voor het exterieur. Deze keuze is niet Europees aanbesteed maar de waarde van de opdracht komt ook niet boven het drempelbedrag uit. Overigens betreft dit een overheidsopdracht die onder de principes van de, in dit geval, richtlijn Diensten valt, ongeacht de gekozen betalingswijze voor de kosten van de architect.

Deelconclusies toetsing naleving Europese aanbestedingsregels bij Stadhuis

De gemeente Zaanstad en de private partijen met wie zij een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten, hebben tot nu toe voldaan aan de Europese aanbestedingsplicht. Het ontwerp van het exterieur van het stadhuis is terecht Europees aanbesteed. Het aanvullend ontwerp van het interieur is terecht niet Europees aanbesteed.

6.4 Conclusies contractering

De contractering van private partijen voor publiek-private samenwerking heeft de gebruikelijke volgorde doorlopen: intentieovereenkomst – samenwerkingsovereenkomst – realiseringsovereenkomst (nog niet gesloten). Deze overeenkomsten zijn niet Europees aanbesteed en daarmee heeft de gemeente Europese wet- en regelgeving niet geschonden.

De Europese aanbestedingsplicht zoals die voor de gemeente geldt, geldt onverminderd voor de private partijen. Echter, alleen de gemeente kan ter verantwoording worden geroepen als de private partij zich niet aan de aanbestedingsplicht houdt. De gemeente heeft in dat geval op basis van de samenwerkingsovereenkomsten geen sanctiemogelijkheid. De gemeente is van plan in de realiseringsovereenkomsten wel een bepaling op te nemen die haar vrijwaart van schade als de private partij Europese wet- en regelgeving niet naleeft. Tot nu toe heeft zich echter nog niet de situatie voorgedaan dat een private partij de aanbestedingsplicht schendt.

7 Kaderstelling en controle

7.1 Inleiding

Het programma Inverdan wordt uitgevoerd binnen de gemeente Zaanstad. Voor een onderbouwd oordeel over de beheersing van Inverdan is van belang op welke wijze de gemeenteraad betrokken is bij het programma, naast de vraag hoe de beheersing van programma verloopt. In dit hoofdstuk gaan we in op de betrokkenheid van de gemeenteraad.

Als hoogste orgaan binnen de gemeente stelt de gemeenteraad de kaders vast voor het gemeentebestuur en controleert de raad het functioneren van het bestuur. Daarmee draagt de raad verantwoordelijkheid voor de hoofdlijnen van de opzet en uitvoering van gemeentelijk beleid, waaronder Inverdan.

De rol van de gemeenteraad is met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002 van karakter veranderd. Belangrijkste verandering is de scheiding van bevoegdheden tussen het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad. Op hoofdlijnen betekent dit dat het College bestuurt en de gemeenteraad kaders stelt, het bestuur controleert en de burgers vertegenwoordigt. Ter ondersteuning van deze taak heeft de gemeenteraad een aantal nieuwe instrumenten tot zijn beschikking zoals het recht om vragen te stellen, het recht van initiatief, het recht van onderzoek, een onafhankelijke rekenkamer en het recht om een wethouder te ontslaan.

Overigens dient hierbij bedacht te worden dat voor zowel kaderstelling als controle geen wettelijke vereisten zijn geformuleerd. Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad zelf om een passende invulling te geven aan kaderstelling en controle.

Gezien de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad heeft de rekenkamer de raad betrokken bij het onderzoek naar Inverdan. Enerzijds hebben we ons gericht op de informatievoorziening door het College aan de raad. Deze informatievoorziening is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het College. Anderzijds hebben we aandacht besteed aan de wijze waarop de raad zelf invulling heeft gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende taken bij Inverdan.

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de volgende vragen:

1. Op welke wijze en wanneer is de raad geïnformeerd over de voortgang van het programma?
2. Is de raad adequaat geïnformeerd over de voortgang, kosten en de financiële risico's, zowel bij aanvang als lopende de projecten?
3. Heeft de raad op basis van toereikende informatie besluiten genomen?
4. Wat heeft de raad met de verstrekte informatie gedaan?

We bespreken de rol van de gemeenteraad en de informatievoorziening in twee delen. Ten eerste gaan we in op de informatievoorziening. We geven een beschrijving en beoordeling van de informatie die het College aan de gemeenteraad heeft verstrekt. Daarbij richten we ons met name op de vaststelling van het Masterplan Inverdan, op de voortgangsrapportages en op het plan 'Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan'. Vervolgens beschrijven we de invulling van de kaderstellende en controlerende rol door de gemeenteraad.

Het programma Inverdan kent twee belangrijke ijkpunten voor de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Het eerste ijkpunt is de vaststelling van het Masterplan Inverdan op 17 april 2003. Tweede ijkpunt is de instemming met het raadsvoorstel 'Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan' op 21 juli 2005. De rekenkamer heeft met name deze twee ijkpunten en de voortgangsinformatie tussen de twee ijkpunten betrokken bij haar onderzoek naar de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

7.2 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Tabel 7.1 geeft een overzicht van de onderwerpen en stukken over Inverdan die vanaf het Masterplan in april 2004 tot medio 2005 zijn geagendeerd in de commissie Stedelijke Ontwikkeling. Tabel 7.2 geeft zo'n overzicht voor de gemeenteraad.

Tabel 7.1 – Geagendeerde onderwerpen van Inverdan in de commissie Stedelijke Ontwikkeling

Onderwerp	Datum
Vaststelling Structuurplan en Masterplan	31-03-2003
Voorkeursrecht Inverdan	
Nader onderzoek Stationsstraat 85/87	25-08-2003
Vorbereidingsbesluit	
Nader onderzoek behoud woningen Stationsstraat 85-87	22-09-2003
Programmabegroting (met resultaatgebied Inverdan)	27-10-2003
Voorstel onteigeningsprocedure	
Voortgangsrapportage grondexploitatie	
Samenwerkingsovereenkomsten	01-12-2003
Kredietaanvraag civieltechnische investeringen	
Inverdan/Kanaalzone en tweede voortgangsrapportage stadhuis	26-04-2004
Jaarstukken	10-05-2004
Alternatief Groen Links voor T-aansluiting	23-06-2004
Nadere toelichting financiën stadhuis	06-07-2004
Toelichting financiën	
Zienswijze gevel stadhuis	
Nieuw gemeentearchief	08-09-2004
Presentatie bestuursruimten stadhuis	
T-aansluiting	
Programmabegroting (met resultaatgebied Inverdan)	01-11-2004
Wensen en bedingen overbruggingsovereenkomst NSV	
Verlenging Wet voorkeursrecht	07-03-2005
Structuurvisie kantorenmarkt Zaanstad	
Commissie Kroesen*	
Second opinion onderzoek T-aansluiting	09-05-2005
Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan	05-07-2005
Beantwoording vragen financiën	19-07-2005

*: vanaf 2005 zijn de commissies van de gemeenteraad van Zaanstad ingedeeld naar wethouder

Tabel 7.2 – Geagendeerde onderwerpen van Inverdan in de gemeenteraad

Onderwerp	A/B-agenda*	Datum
Vaststelling Structuurplan en Masterplan	A	17-04-2003
Start realisatiefase		
Voorkeursrecht Inverdan		
Opname bibliotheek in Inverdan	A	22-05-2003

Onderwerp	A/B-agenda*	Datum
Vorbereidingsbesluit Inverdan	B	09-10-2003
Noodzaak T-aansluiting Houtveldweg	A	20-11-2003
Onteigening ten behoeve van Inverdan	A	18-12-2003
Voortgangsrapportage over de geactualiseerde grondexploitatie Inverdan		
Samenwerkingsovereenkomsten met drie marktpartijen		
Kredietaanvraag voor de jaren 2003/2004 voor de uitvoering van de civieltechnische investeringen Inverdan		
Verlenging voorkeursrecht Inverdan	B	24-03-2005
Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan	A	21-07-2005

*: Over onderwerpen op de A-agenda debatteert en stemt de gemeenteraad. Over onderwerpen op de B-agenda stemt de gemeenteraad zonder debat.

Naast de specifieke stukken over Inverdan hebben gemeenteraad en commissie voortgangsinformatie over het programma gekregen bij de jaarstukken en de programmabegroting. In de komende paragrafen gaan we specifiek in op enkele belangrijke ‘informatiemomenten’ en –documenten.

7.3 Informatievoorziening rondom Masterplan 2003

De vaststelling van het Masterplan door de gemeenteraad op 17 april 2003 was het startpunt van de realisatiefase van Inverdan. De gemeenteraad heeft een groot aantal documenten voorgelegd gekregen. Naast het Masterplan met de bijbehorende bijlagen heeft de gemeenteraad het structuurplan Inverdan vastgesteld en ingestemd met het raadsvoorstel tot verlenging van het voorkeursrecht in het gebied Inverdan.

Het voorkeursrecht geeft de gemeente in het kader van de Wet ruimtelijke ordening het eerste recht tot koop van vrijkomende percelen. Het structuurplan beschrijft de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied Inverdan en is nodig om voorkeursrecht te kunnen vestigen.

Doelstellingen

Het Masterplan bevat een uitgebreide beschrijving van de hoofddoelstellingen die met Inverdan worden nagestreefd en van de prestaties die het programma omvat. Aan de orde komt in welke gebieden en op welke terreinen de gemeente actie gaat ondernemen en wat de resultaten zullen zijn. Hoewel het Masterplan allerlei aspecten van Inverdan in detail beschrijft, waarschuwt de Inleiding van het document dat de ontwikkeling van Inverdan om een flexibele en procesmatige benadering vraagt. ‘Zonder twijfel zullen zich in de toekomst ontwikkelingen voordoen, waardoor het plan moet worden bijgesteld, echter zonder dat de hoofdstructuur wordt aangetast.’¹⁹ Deze waarschuwing roept de vraag op welke van de beschreven programmaonderdelen uit het Masterplan tot de hoofdstructuur behoren. Het Masterplan geeft geen antwoord op deze vraag. Daarnaast zou het Masterplan volgens de Inleiding duidelijke criteria moeten bieden om toekomstige voorstellen te beoordelen. Vervolgens blijft onduidelijk welke elementen van het Masterplan als criteria moeten fungeren. Deze bevinding sluit aan bij het volgende dilemma.

Inverdan als programma

Het Masterplan heeft het karakter van een programma. Dat betekent dat de tijdshorizon lang is: meer dan tien jaar. Verder kent een programma onzekerheden en moet het mogelijk blijven in te spelen op dynamiek en veranderingen gedurende de uitvoering.

Aan het Masterplan voor het programma Inverdan moeten eisen worden gesteld aan de besluitvormingscyclus van de gemeenteraad zodat deze zijn kaderstellende en controlerende taken kan uitvoeren. Voor besluitvorming bestaan geen generieke of universele sturings- en verantwoordingseisen want ieder programma is uniek. Daarom is de raad zelf verantwoordelijk voor de formulering van deze eisen, met voorbereiding door het College en het ambtelijk apparaat. Het moet voor de gemeenteraad bij het vaststellen van het Masterplan duidelijk zijn waar hij mee instemt: wat houdt het go-besluit in en wat zijn daarvan de consequenties?

Het besluit om een programma uit te voeren is een principebesluit waarbij de gemeenteraad toestemming geeft om een ontwikkelingsproces in gang te zetten. Dit principebesluit is geen 'blanco cheque' voor de komende tien jaar maar moet worden opgevolgd door nadere besluiten over projecten of onderdelen van het programma nadat deze zijn geconcretiseerd. Daarom moet het College bij het Masterplan een besluitvormingsstructuur aan de raad voorleggen die laat zien wanneer en waarover toekomstige raadsbesluiten nodig zijn. De rekenkamer stelt vast dat het Masterplan een dergelijke besluitvormingsstructuur niet bevat. Een heldere planning van verwachte beslisdocumenten, bijvoorbeeld per deelgebied en per samenwerkingsverband, ontbreekt. Samenhangend hiermee ontbreekt dan ook in het Masterplan een stelsel van afspraken, bijvoorbeeld in de vorm van een informatieprotocol, over de wijze waarop het College de raad over deze beslisdocumenten informeert. Het College heeft in het Masterplan niet vermeld of zij het plan structureel en periodiek actualiseert op basis van ontwikkelingen en toegenomen duidelijkheid over de invulling van de onderdelen van het programma. Deze actualisatie geldt uiteraard niet alleen voor het Masterplan en de onderdelen. Het College dient de raad te informeren als de planning van beslisdocumenten wijzigt

Raadsvoorstel bij Masterplan

Het raadsvoorstel voor de vaststelling van het Masterplan gaat vergezeld van een zeer groot aantal bijlagen. Belangrijke bijlagen zijn een risicoanalyse, een plan van aanpak voor de realisatiefase en het Masterplan zelf. Verder hebben de raadsleden tien bijlagen van het Masterplan gekregen over bijvoorbeeld sociale veiligheid, branchering van het Zaancentrum, voetgangersstromen en verkeerscirculatie. Vervolgens bevat het raadsvoorstel elf bijlagen met achtergrondmateriaal over onder andere externe veiligheid, waterstructuur en de bundeling van advies- en informatiefuncties. Ten slotte zijn er drie procesmatige bijlagen over gesprekken met marktpartijen, samenwerking met de provincie en inspraak en vijf overige bijlagen over financiën, de financiële organisatie, subsidieverwerving, een gevoeligheidsanalyse en baatbelasting. In totaal omvat het raadsvoorstel 37 stukken.

Vershil tussen Masterplan en grondexploitatie

De hoeveelheid informatie is zo groot dat het overzicht ontbreekt. Een tekort in de informatievoorziening is dat het verschil tussen het Masterplan en de financiële stukken pas duidelijk wordt ver in de bijlagen bij het raadsvoorstel Masterplan Inverdan. Het Masterplan is een visionair document dat de gehele scope van Inverdan bestrijkt qua deelgebieden, sociaal-economische factoren en tijdsduur. Daarmee verschilt het Masterplan sterk van de financiële stukken c.q. de grondexploitatie Inverdan die de gemeenteraad in dezelfde vergadering heeft vastgesteld. Ten eerste is het Masterplan een flexibel plan, waarbij niet duidelijk is welke onderdelen flexibel zijn. De grondexploitatie daarentegen is een vaststaande, gekwantificeerde lijst van werken en projecten met de bijbehorende kosten en opbrengsten. Ten tweede zijn de financiële middelen die de gemeenteraad op 17 april 2003 ter beschikking stelt niet voldoende om het gehele Masterplan te realiseren. De grondex-

exploitatie die de gemeenteraad op 17 april 2003 heeft vastgesteld verschilt sterk in scope van het Masterplan. De grondexploitatie beslaat een kleiner geografisch gebied dan het Masterplan. Het Masterplan onderscheidt vijf ontwikkelgebieden met daarin opgenomen elf deelgebieden. Daarnaast zijn er zes deelgebieden die niet in een ontwikkelgebied en evenmin in de grondexploitatie zijn ondergebracht.

Naast geografische zijn er ook inhoudelijke verschillen tussen Masterplan en grondexploitatie. Het Masterplan beschrijft niet alleen ingrepen in woningen, kantoren en infrastructuur maar ook in sociaal-economische factoren terwijl de programmamanagementkosten voor sociaal-economische onderdelen van het programma niet in de grondexploitatie worden gedekt. Ten slotte loopt de grondexploitatie tot en met 2012 terwijl het Masterplan geen eindtijd heeft.

De gemeentelijke kosten in de grondexploitatie dekken alleen de scope van de grondexploitatie. Uitbreiding van de grondexploitatie in geografische omvang, met sociaal-economische ingrepen of in tijd leidt onvermijdelijk tot extra kosten. Pas in de vertrouwelijke bijlage H1 op pagina 7 staat een duidelijke lijst met werken en gebieden die niet in de grondexploitatie zijn opgenomen, niet binnen het financieel kader vallen en waarschijnlijk niet zonder aanvullende financiële middelen van de gemeente te realiseren zijn.

7.4 Voortgangsrapportages

De gemeenteraad heeft bij het vaststellen van het Masterplan met algemene stemmen een motie aangenomen waarin de raad het College vraagt ieder half jaar een financiële rapportage over Inverdan aan de raad te overleggen waarin per half jaar de in dat tijdvak vastgelegde verplichtingen en opbrengsten van Inverdan zijn vermeld.

In opdracht van het hoofd Programmamanagement heeft de programmamanager Inverdan over het eerste en tweede halfjaar 2003 en 2004 voortgangsrapportages opgesteld. Het College heeft de voortgangsrapportages als bijlage bij de begroting en de jaarrekening aan de gemeenteraad overlegd. Tabel 7.3 toont de data waarop de jaarrekening en begroting in de gemeenteraad waren geagendeerd en de raad daarbij de voortgangsrapportages Inverdan ontving. Daarnaast heeft de gemeenteraad informatie over Inverdan gekregen in de jaarrekening en de begroting en via de BURAPS die de raad tweemaal per jaar ontvangt.

Tabel 7.3 – Voortgangsrapportages Inverdan naar de gemeenteraad

Voortgangsrapportage	Datum
Voortgangsrapportage 2003	27-05-2004
Voortgangsrapportage 1e helft 2004	10-11-2004
Voortgangsrapportage 2004	09-06-2005

Uit de tabel blijkt dat de gemeenteraad steeds lang (minimaal vier maanden) na afsluiting van de betreffende periode de beschikking kreeg over de rapportage. Eventuele bijsturing door de gemeenteraad was daardoor alleen met vertraging mogelijk. In de volgende subparagrafen geven we na een korte beschrijving een oordeel over de voortgangsrapportages aan de hand van de volgende criteria:

1. aansluiting bij het Masterplan of eerdere voortgangsrapportage
2. kwaliteit van de informatie.

7.4.1 Voortgangsrapportage 2003

Beschrijving

De rapportage is opgebouwd uit de drie delen 'Algemene informatie programma', 'Verantwoording' en 'Komende periode'.

Het eerste deel, Algemene informatie programma, is in eerste instantie een herhaling van informatie uit het Masterplan. Onduidelijk is of de scope in de voortgangsrapportage die van het Masterplan als geheel is of slechts een aantal van de deelgebieden die voor het jaar 2008 worden ontwikkeld. De indeling in deelgebieden in de rapportage verschilt van de indeling in het Masterplan. In de rapportage is sprake van vijf deelgebieden, namelijk de Knoop, Overtuinen, Hoofdinfrastructuur, West en Centrum. Verder lijkt de informatie enerzijds betrekking te hebben op zaken die voor 2004 zijn gepland in de deelgebieden en anderzijds op de besluiten die de raad voor de deelgebieden heeft genomen. Het eerste deel geeft verder een summier beschrijving van het beheersinstrumentarium voor 2004 in termen van tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie (GOTIK) en de risico's.

Het tweede deel, Verantwoording, gaat in op de belangrijkste 'highlights' in de vijf deelgebieden in de periode 2003, mede aan de hand van verantwoording over het beheersinstrumentarium (GOTIK) in 2003.

Opvallend is dat het derde deel over de 'Komende periode' geen informatie bevat over de gevraagde beslissingen in die periode.

Aansluiting op het Masterplan en kwaliteit informatie

De informatie uit de voortgangsrapportage 2003 sluit naar het oordeel van de rekenkamer bijzonder slecht aan op de informatie in het Masterplan. De algemene informatie over de doelen van Inverdan is identiek maar het wordt niet duidelijk wat de relatie is tussen de voortgang en het Masterplan, in termen van het beheersinstrumentarium. Ook ontbreekt heldere informatie voor de raad over sturing op de deelgebieden. Zo bevat de rapportage een weinig overzichtelijke planning van de oplevering van procesresultaten in de deelgebieden in 2003. Ten slotte ontbreekt een planningsoverzicht onderscheiden naar 'Start Voorlopig Ontwerp (VO)', 'Voorlopig Ontwerp gereed' en 'Definitief Ontwerp (DO) Gereed', waarin een relatie wordt gelegd met de geplande resultaten uit het Plan van Aanpak deelgebieden.

Illustratief voor de kwaliteit van de informatie is de paragraaf over fase waarin het programma verkeert:

'Fase:	Realisatiefase
Startdatum:	18 april 2003
Geplande einddatum fase:	31 december 2012 conform exploitatiebegroting 3.7 ²⁰

Wel stelt de rapportage aan de raad enkele besluiten in het vooruitzicht, echter zonder planning, zonder uitleg van de betekenis en zonder dat duidelijk is wat het onderwerp van de besluiten is.

'Kwaliteitsrichtlijnen:

Het Masterplan geeft het ambitieniveau aan voor de (her)ontwikkeling van het gebied en biedt richtlijnen voor de realisering. De invulling van de richtlijnen gebeurt door middel van het 'Beeldkwaliteitsplan' en het sociaal veiligheidsplan.

Toetsingsmomenten:

De programmaorganisatie voorziet in een publieke toets op go-no go momenten:

- Programma van Eisen
- VO (Voorlopig Ontwerp)
- DO (Definitief Ontwerp)
- Bestek
- Eventueel overdracht openbare ruimte.²¹

Op het gebied van de financiën is de kwaliteit van de informatie nauwelijks beter. De rapportage geeft een totaaloverzicht van de investering per deelgebied maar legt geen relatie met de financiële cijfers uit de grondexploitatie. Opvallend is verder de informatie over de financiële realisatie tot en met 2003. Het overzicht kredietbewaking is verre van volledig en heeft geen relatie met de kosten van de grondexploitatie. Zo vermeldt deze voortgangsrapportage dat voor het programma als totaal circa € 43 miljoen aan krediet is verleend op grond van besluiten van de gemeenteraad en van het College. Van dit krediet heeft de programmaorganisatie tot en met 2003 circa € 3,6 miljoen verbruikt, exclusief de kredieten voor verwerving.

De financiële bijlage is ingewikkeld en voor raadsleden nauwelijks toegankelijk. Uit deze bijlage wordt duidelijk dat voor verwerving van gronden in totaal voor circa € 95 miljoen is voorzien, terwijl daarvan tot en met 2003 voor circa € 61 miljoen is uitgegeven.

Hoewel de gemeenteraad in een motie heeft gevraagd om een overzicht van de vastgelegde financiële verplichtingen bevatten de voortgangsrapportage geen overzicht van de verplichtingen. Volgens de tabel achter in de rapportages is de omvang van de verplichtingen € 0. Dit heeft wellicht verband met het feit dat de dienst Stad geen verplichtingenadministratie kent.

De voortgangsrapportage 2003 bevat een paragraaf over risico's. De risico's zijn deze paragraaf niet gekwantificeerd en van een kans voorzien.

Ten slotte is de informatie over de communicatie summier. De voortgangsrapportage 2003 volstaat met de opmerking: 'de informatie- en communicatie-inspanningen zijn volgens afspraak verlopen.'²² Het is echter niet duidelijk wat de afspraken zijn en met wie die zijn gemaakt.

7.4.2 Voortgangsrapportage 2004

Beschrijving

De indeling van de voortgangsrapportage 2004 is vrijwel gelijk aan die van 2003, met uitzondering van de toevoeging van een hoofdstuk 'Begroting'. Opvallend is dat dit toegevoegd hoofdstuk geen financiële gegevens bevat, maar een overzicht van voorgenomen activiteiten per deelgebied in het jaar 2005.

Aansluiting op het Masterplan en kwaliteit informatie

In de voortgangsrapportage 2004 doen zich dezelfde problemen voor als in de voortgangsrapportage 2003. De aansluiting met het Masterplan ontbreekt. Wel is een poging gedaan de resultaten in 2004 per onderdeel van elk deelgebied in termen van het beheersinstrumentarium (GOTIK) te voorzien van een 'score': 'loopt naar verwachting', 'lichte bijstelling nodig', 'bijstelling nodig: knelpunt'. De rapportage noemt de gevolgen van de resultaten maar de rekenkamer kan zich voorstellen dat de consequenties hiervan door raadsleden niet te beoordelen zijn.

Ten aanzien van de financiële gegevens is duidelijk dat een heldere kredietbewaking ontbreekt. Per deelgebied noemt de rapportage kosten die in 2004 en over de totale periode tot en met 2004 zijn gemaakt, maar een relatie met het krediet ontbreekt. Daardoor is niet duidelijk of over- of onderschrijding plaatsvindt. Bovendien ontbreken voorstellen of maatregelen om een eventuele overschrijding op te lossen.

De tekst over risico's in de rapportage over 2004 is vrijwel identiek aan de tekst in de rapportage over 2003. De risicoanalyse noemt enkele risico's en te treffen beheersmaatregelen. De analyse is echter zeer beknopt, is niet integraal en geeft geen informatie over kans en omvang van de risico's. Ten slotte is onduidelijk welke restrisico's er zijn. De risicoanalyse geeft daarom onvoldoende bestuurlijke informatie waarmee de gemeenteraad het programma desgewenst kan bijsturen.

De rapportage bevat wel een paragraaf 'Voorstellen tot bijstelling' voor de raad, maar deze is zeer summier en bevat geen planning.

Tenslotte bevat de voortgangsrapportage een beknopte lijst van communicatiemiddelen die zijn ingezet en -acties die zijn uitgevoerd.

Momenteel werkt de dienst Stad aan een eenduidig format voor voortgangsrapportages binnen de dienst en bestemd voor de gemeenteraad, maar het is nog niet duidelijk hoe dit format eruit zal zien. De programmawethouder heeft op 19 oktober 2005 de gemeenteraad per brief een 'Tussenbericht Inverdan' toegezegd in december 2005 en een actualisatie van de grondexploitatie in maart 2006. De wethouder stelt voor het ritme van halfjaarlijkse rapportage vanaf maart 2006 (opnieuw) te laten ingaan.

7.5 Informatievoorziening 'Haalbaar en betaalbaar Inverdan' 2005

Bij het raadsvoorstel van 21 juli 2005 heeft het College het plan van aanpak 'Haalbaar en betaalbaar Inverdan' aan de gemeenteraad overlegd. Het plan is duidelijker ingedeeld dan de raadsstukken bij het Masterplan en de voortgangsrapportages. Het plan geeft eerst een analyse van de problemen, gevolgd door zogenaamde bouwstenen. Dit zijn maatregelen om het tekort terug te dringen. Vervolgens besteedt het plan aandacht aan een aantal onderwerpen van reflectie of heroverweging in de vorm van aandachtspunten. Het plan sluit af met een samenvatting van de te nemen besluiten, gevolgen voor de grondexploitatie en vervolgstappen.

De probleemanalyse geeft een klip en klaar beeld van de zorgelijke financiële situatie waarin Inverdan zich bevindt. Deze zorgelijke situatie komt als een verrassing na de voortgangsrapportage 2004 die in februari 2005 aan de raad is voorgelegd en die dat beeld niet schetst. De basis voor het raadsvoorstel 'Haalbaar en betaalbaar Inverdan' is immers al in februari 2005 gelegd.

De analyse toont zeer expliciet de problemen. Dit betreft in de eerste plaats het schommelend tekort op de grondexploitatie. Dit tekort heeft zich tot dan toe als volgt ontwikkeld:

- € 19 miljoen bij vaststelling van het Masterplan (april 2003)
- € 21,5 miljoen bij vaststelling grondexploitatie 3.7 (eind 2003)
- € 38 miljoen medio 2004
- € 22 miljoen situatie februari 2005

De analyse is dat de situatie zorgelijker is dan alleen op basis van de tekorten kan worden geconstateerd. Belangrijk signaal daarbij is dat achterstanden in de uitvoering tot hoge rentekosten kunnen leiden en vooral dat de ingeschatte opbrengsten kunnen tegenvallen. Slechts de helft van de geraamde opbrengsten en bijdragen van € 125 miljoen is immers 'verzilverd', aldus de analyse.

De onbeheersbaarheid en onzekerheid aan de opbrengstenkant leidt tot de ‘rode draad’ in het voorstel om de focus te verleggen van sturen op het grondexploitatiesaldo, naar sturen op *kosten* en *kostenbeheersing*.

Het tweede onderdeel van het raadsvoorstel is een uitwerking van de voorstellen tot aanpassing in de vorm van bouwstenen. Tabel 7.4 geeft een overzicht van de bouwstenen.

Tabel 7.4 – *Bouwstenen in het raadsvoorstel ‘Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan’*

Bouwsteen	Beschrijving
1.	Ontwikkelingsgerichte aanpak Spoorstrip-West
2.	Integrale ontwikkeling gebied de Buiging
3.	Het in de exploitatieopzet van Inverdan niet meenemen van zowel de inkomsten van de strategische reserve Spoorstrip Zuidwest als de bijbehorende kosten van de T-splitsing
4.	Planaanpassingen in de Overtuinen
5.	Inzicht en besluitvorming over niet-gedekte planonderdelen
6.	Bestaande en nieuwe fondsen aanwenden
7.	Het treffen van financiële voorzieningen

De bouwstenen vormen een goed overzicht van de voorgestelde bestuurlijke besluiten. Het is duidelijk wat de financiële gevolgen van de voorstellen zijn en het plan geeft duidelijk inzicht in de onderdelen die wel of niet in de grondexploitatie zijn verwerkt. De bouwstenen gaan vergezeld van bijlagen met nadere uitleg. Een deel van deze bijlagen is geheim.

De vijf aandachtspunten betreffen enkele aspecten van programma Inverdan die de gemeenteraad ter kennisname krijgt, zoals de geactualiseerde planning en informatie over leefbaarheid en veiligheid.

Hoewel het plan van aanpak op een aantal onderdelen helder is, ontbreekt belangrijke bestuurlijke informatie. In de Inleiding van het plan van aanpak staat dat het plan kan worden gelezen als een risicoanalyse. Echter, uit het plan blijkt niet welke risico's wel bestaan zonder dat er beheersmaatregelen voor worden genomen. Evenmin maakt het plan duidelijk welke restrisico's blijven bestaan na de voorgestelde maatregelen. Het plan is daarom geen volledige risicoanalyse.

Als onderdeel van de beheersmaatregelen wordt een risicobuffer van € 8 miljoen gepresenteerd. Deze buffer is berekend als percentage van risicovolle omzet en niet op basis van gekwantificeerde risico's in termen van kans en omvang. Voor de gemeenteraad is daardoor niet geheel duidelijk in hoeverre de risicobuffer voldoende is om tekorten op te vangen zodat het exploitatietekort de komende jaren niet alsnog oploopt.

Het gebrek aan inzicht in risico's ontstaat mede doordat van kosten voor bijvoorbeeld plan-schade, verwervingen, grondsanering wel een raming is opgenomen maar geen bandbreedte. Door het ontbreken van een realistische bandbreedte geven de ramingen geen inzicht in de mate waarin schommelingen mogelijk en waarschijnlijk zijn.

7.6 Deelconclusies informatievoorziening

De rekenkamer stelt vast dat het Masterplan Inverdan als plan voor een programma voor de gemeenteraad op onderdelen onvoldoende houvast biedt voor zijn kaderstellende rol. Zo ontbreken de in het Masterplan aangekondigde criteria om toekomstige voorstellen te kunnen beoordelen. Daarnaast ontbreekt in het Masterplan (maar ook in de documenten

die daarna verschijnen) een verwachte besluitvormingsstructuur of planning van beslismomenten voor de raad. Immers, met het vaststellen van het Masterplan heeft de raad een principebesluit genomen. De raad moet in een later stadium van het proces besluiten nemen over concrete projecten.

Het Masterplan bevat bovendien geen systeem voor het informeren van de raad over actualisatie van het Masterplan. Ten tijde van het Masterplan hebben gemeenteraad en College geen afspraken gemaakt over de vorm en inhoud van de voortgangsrapportages. Ten slotte biedt de grondexploitatie bij het Masterplan geen volledig zicht op de financiële consequenties van het programma. Zo blijven onderdelen van het programma buiten de grondexploitatie en heeft het College geen informatie verstrekt over de financiële bandbreedte waarbinnen de gemeente het programma kan uitvoeren.

Ook de voortgangsrapportages hebben op een aantal onderdelen tekortkomingen. De belangrijkste tekortkoming is dat de rapportages onvoldoende aansluiten bij het Masterplan en andere rapportages. Door het gebrek aan aansluiting is het moeilijk een confrontatie tussen planning en realisatie op het beheersinstrumentarium (GOTIK) te maken. Verder bevat het Masterplan noch de voortgangsrapportages een helder overzicht van te realiseren activiteiten en de daarbij behorende kosten op projectniveau.

De rekenkamer constateert een duidelijke trendbreuk in de informatievoorziening aan de raad met de analyse 'Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan' in februari 2005. Tot deze analyse kreeg de gemeenteraad geen somber beeld van de financiële situatie van Inverdan. De analyse schetst voor het eerst een zorgelijke situatie en bevat een groot aantal voorstellen voor versobering en kostenbeheersing.

De rekenkamer is van mening dat de informatie over de financiële risico's onvoldoende is geweest, inclusief de rapportage 'Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan'. Risico's worden onvoldoende gekwantificeerd en het is niet duidelijk wat de bandbreedte is waarbinnen het programma kan worden uitgevoerd.

7.7 Accountantscontrole

Het programma Inverdan is als resultaatgebied opgenomen in de jaarrekening, onder het programmaveld Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. De jaarrekening 2004 is van een accountantsverklaring voorzien door de gemeentelijke accountant (Ernst & Young). De accountant verklaart dat de jaarrekening van de gemeente de baten en lasten over 2004 als de activa en passiva per 31 december 2004 getrouw weergeeft in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (getrouwheid) en dat de in de jaarrekening opgenomen baten en lasten alsmede de balansmutaties tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen waaronder gemeentelijke verordeningen (rechtmatigheid).

Om de getrouwheid van de jaarrekening als geheel te kunnen vaststellen voert de accountant zowel systeemgerichte als gegevensgerichte controles uit. Gegevensgerichte controle houdt onder meer in dat de accountant door middel van deelwaarnemingen controleert of de bedragen en toelichtingen in de jaarrekening zijn onderbouwd. De controlewerkzaamheden zijn gericht op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid ten aanzien van de juistheid en volledigheid van in de jaarrekening opgenomen posten.

De accountantsverklaring heeft geen betrekking op het doelmatig en doeltreffend handelen van het College voor het programma Inverdan of het project Stadhuis.

De accountant brengt naast zijn verklaring een verslag van bevindingen uit aan de gemeenteraad. In 2004 heeft de accountant de raad gewezen op de onzekerheid over het financieel sluitend zijn van de grondexploitatie Inverdan.

Als de gemeenteraad aanvullende zekerheid (met een grotere nauwkeurigheid dan in het kader van de jaarrekeningcontrole) wil over een bepaalde post in de jaarrekening, zoals Inverdan of het stadhuis, dient zij daarvoor een aparte controleopdracht aan de accountant te geven. Ook bestaat de mogelijkheid om de accountant te verzoeken om voortgangsrapportages en of aspecten van het gevoerde beheer te laten onderzoeken en te laten rapporteren.

Het geëigende instrument voor zo'n specifieke opdracht is het controleprotocol waarin de gemeenteraad de accountant aandachtspunten voor de accountantscontrole geeft. In dit controleprotocol van respectievelijk 2004 en 2005 heeft de gemeenteraad voor Inverdan noch het Stadhuis gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

Conclusie

De rekenkamer concludeert dat de accountant bij de controle van de jaarrekening geen extra aandacht heeft besteed aan Inverdan en het stadhuis, anders dan de wettelijke controlevoorschriften vereisen. De accountant heeft daarmee voldaan aan zijn wettelijke plicht. Dit betekent overigens dat de accountant geen onderzoek doet naar de doeltreffendheid en doelmatigheid. De verklaring van de accountant bij de jaarrekening heeft betrekking op de jaarrekening als geheel. Het oordeel van de accountant is daardoor niet specifiek van toepassing op het programma Inverdan of het project Stadhuis. Als de gemeenteraad bij de controle van de jaarrekening of tussentijds extra controle van de accountant op het programma Inverdan of het project Stadhuis wenst, dan zal zij hiertoe specifiek opdracht moeten verstrekken. De rekenkamer acht daarbij het controleprotocol dat jaarlijks vastgesteld wordt door de raad het geëigende middel.

7.8 Invulling kaderstelling en controle door de gemeenteraad

In deze paragraaf geven we onze bevindingen over de wijze waarop de raadsfracties invulling hebben gegeven aan hun kaderstellende en controlerende taak. Daartoe hebben we de notulen van een aantal raads- en commissievergaderingen bekeken. We hebben ons daarbij gericht op de vaststelling van het Masterplan op 17 april 2003 en op de besluitvorming over Haalbaar en betaalbaar Inverdan op 21 juli 2005. Ten slotte gaan we in op de verwerking van de voortgangsrapportages door de gemeenteraad.

7.8.1 Masterplan Inverdan

Het Masterplan is op 31 maart en 8 april 2003 geagendeerd in de commissie Stedelijke ontwikkeling en op 17 april 2003 in de gemeenteraad.

Uit de bespreking van het Masterplan Inverdan door de gemeenteraad blijkt duidelijk dat de partijen het over één ding eens zijn: er moet iets gebeuren in het centrum van Zaandam. De meeste partijen en in ieder geval de grootste fracties vinden Inverdan het aangewezen middel om het centrum weer aantrekkelijk te maken. De raadsleden hebben daarbij niet zoveel moeite met het tekort op de grondexploitatie.

We gaan hierna kort in op de opmerkingen en vragen van de grootste fracties in het raadsdebat.

De VVD vindt Inverdan het belangrijkste project voor de gemeente Zaanstad en is zeer tevreden over de wijze waarop de ambtelijke dienst het plan heeft opgezet. De VVD vraagt het College wel om het tekort van € 19 miljoen binnen twee jaar op te lossen.

De VVD heeft de wens het planproces op ijkmomenten te kunnen bijsturen vanuit de gemeenteraad. Het is de fractie niet duidelijk wat deze ijkmomenten zijn. Verder heeft de VVD veel aandacht voor verkeerstechnische kwesties zoals ontsluiting en parkeren en dient over dit onderwerp enkele moties in.

De PvdA vindt het belangrijkst dat met Inverdan een visie wordt neergezet. De fractie kan leven met de grote onzekerheden en gevaren die met een project als Inverdan gepaard gaan. De fractie vindt dat het plan zorgvuldig is onderbouwd, gezien de vele externe partijen die ernaar hebben gekeken. De PvdA vraagt het College in een motie om in de loop van de ontwikkeling van Inverdan een apart voorstel te doen rond de aanpak en financiering van het beheer. De motie specificeert niet wanneer in de ontwikkeling van Inverdan het voorstel moet komen en wordt uiteindelijk niet aangenomen.

Het CDA vindt Inverdan een plan met visie en durf. Het CDA ziet de noodzaak om met een groot plan het hart van Zaanstad aan te pakken en ziet veel mogelijkheden in het wonen in de binnenstad. De fractie benadrukt dat de politieke partijen consistent moeten blijven in hun eigen opstelling en bij tegenwind ook moeten doorgaan, zij het misschien met enige temporisering.

De TEL-fractie erkent de noodzaak van aanpak van het gebied. De fractie wil graag enkele historische woningen behouden die door Inverdan gesloopt moeten worden. De fractie heeft verder enkele opmerkingen over het percentage sociale woningbouw, openbaar vervoer en parkeren. De fractie wil geen water in de Gedempte Gracht maar een minder kostbare oplossing.

Groen Links kan zich vinden in de meeste hoofdelementen van het plan. De fractie vraagt wel meer aandacht voor het gebruik van openbaar vervoer in Inverdan. De fractie wil met extra woonlagen meer woningen realiseren. Groen Links maakt zich zorgen over het tekort en vraagt welke oplossingen de wethouder ziet om het tekort te verkleinen.

Moties

De gemeenteraad heeft bij de behandeling van het Masterplan acht moties aangenomen met de volgende strekking:

- ontwikkelen van een integraal verkeersplan voor het centrum van Zaandam;
- acceptatie van afwijking van 30% sociale woningbouw onder bepaalde voorwaarden;
- nadere onderbouwing overleggen van de noodzaak van de T-splitsing;
- Inverdangebied toegankelijk maken voor gehandicapten;
- onderzoek uitvoeren naar mogelijkheden om met openbaar vervoer het aantal verkeersbewegingen te beperken;
- onderzoek uitvoeren naar de gemeentelijke mogelijkheden om de veelsoortigheid van winkelaanbod naast de grootwinkelketens te bevorderen;
- nader onderzoek uitvoeren naar de mogelijkheden om de panden Stationsstraat 85 en 87 op te nemen in het Inverdanproject;
- twee keer per jaar financiële rapportages van het gehele Inverdanprogramma inclusief gerelateerde deelprojecten naar de gemeenteraad.

7.8.2 Haalbaar en betaalbaar Inverdan

Na het vaststellen van het Masterplan is Inverdan vijf keer in de gemeenteraad geagendeerd, waarvan twee maal op de B-agenda en drie maal op de A-agenda. Het betrof daarbij onderwerpen als onteigening, de T-aansluiting en de drie samenwerkingsovereenkomsten

(zie Tabel 7.2 voor een overzicht). De voortgangsrapportages zijn bij de jaarstukken en programmabegroting gevoegd en doorgaans niet apart geagendeerd.

Op 21 juli 2005 is het programma Inverdan uitgebreid in de gemeenteraad aan de orde gekomen ter bespreking van het plan Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan. Het College stelt met dit plan voor het tekort op Inverdan met een aantal ingrepen drastisch terug te brengen, zoals eerder beschreven.

Het College heeft het plan op 5 juli 2005 met de commissie Kroesen besproken. Op verzoek van de commissieleden hebben enkele ambtenaren op 19 juli 2005 een toelichting gegeven op de grondexploitatie en financiële vragen van raadsleden beantwoord.

Verschillende raadsleden stellen op 21 juli 2005 dat zij voor het eerst het gevoel hebben goed en duidelijk geïnformeerd te zijn over de grondexploitatie van Inverdan. De gemeenteraad heeft goed inzicht in de exacte scope van de grondexploitatie. Dit leidt ertoe dat verschillende fracties de scope, oftewel de grondexploitatie, willen uitbreiden, bijvoorbeeld met opname van de Vinkenstraat in de grondexploitatie of met de verfraaiing van winkelgevels aan de Gedempte Gracht. De financiële realiteit maakt echter dat deze wensen tot een extra tekort op Inverdan zouden leiden. Uit de notulen blijkt dat een aantal fracties veel verwacht van het aantrekken van extra externe middelen om alsnog extra wensen te kunnen realiseren. De fracties maken zich wel zorgen over het economisch klimaat waarin Inverdan moet gedijen maar de meerderheid heeft er vertrouwen in dat Inverdan met de te treffen maatregelen 'levensvatbaar' is.

We gaan opnieuw kort in op de meningen van enkele fracties.

Groen Links staat achter het plan maar legt verder sterk de nadruk op de informatievoorziening aan de gemeenteraad. De fractie zou ieder half jaar een financiële presentatie willen zoals die op 19 juli 2005, ook als er geen veranderingen zijn. Verder wil de fractie direct worden geïnformeerd als het tekort oploopt of als er meevallers zijn. De fractie dient een inhoudelijke motie in waarin zij het College vraagt een gevelbeleid te ontwikkelen om bestaande gevels te verfraaien.

De SP vindt dat Inverdan realistischer is geworden. De partij heeft een aantal politieke wensen maar stelt geen vragen over de verdere informatievoorziening.

Het Z.O.G. vindt dat de rem op Inverdan moet. De fractie is niet tevreden over de invulling in de begroting van het programmamanagement, de Kiss&Ride voorziening en het geld voor de openbare ruimte.

De PvdA is blij dat de gemeenteraad uitvoerig is geïnformeerd en vindt de informatievoorziening ook nodig, gezien de onrust in de raad over Inverdan. De fractie pleit ervoor om de informatievoorziening niet alleen richting de gemeenteraad maar ook richting de burgers te versterken. Zij wil hiervoor geen extra budget creëren maar ziet mogelijkheden in slimmer werken.

De fractie van de VVD heeft er moeite mee dat de gemeente een extra bijdrage heeft moeten leveren om de exploitatie sluitend te krijgen maar is bereid deze prijs te betalen. Wel vraagt de fractie zich af hoe elementen die nu niet in de grondexploitatie zijn opgenomen, ooit gerealiseerd kunnen worden.

Het CDA noemt de nieuwe aanpak van Inverdan het nieuwe realisme en steunt deze. Wel vraagt de fractie meer aandacht voor communicatie richting burgers. Verder hecht het CDA veel belang aan maatregelen voor de Vinkenstraat en de synagoge. Deze onderdelen zijn niet opgenomen in de grondexploitatie.

Hoewel de meeste fracties in eerste termijn niet ingaan op de informatievoorziening over voortgang aan de gemeenteraad, ontstaat toch een korte discussie met de wethouder over dit onderwerp.

De wethouder stelt in eerste instantie dat een paragraaf over Inverdan in de burap een goede methode is voor voortgangsrapportage over Inverdan. Echter, op grond van een eerdere toezegging moet hij daarop terugkomen en zegt opnieuw toe met specifieke rapportages te komen. College en raad maken hierover echter geen verdere inhoudelijke afspraken.

Moties

De gemeenteraad neemt op 21 juli 2005 een motie aan met de volgende strekking. De gemeenteraad vraagt het College prioriteit toe te kennen aan het ontwikkelen van de planonderdelen Vinkenstraat, de synagoge en het wonen boven winkels.

7.8.3 Deelconclusies invulling kaderstelling en controle door de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft zijn kaderstellende taak bij Inverdan met name inhoudelijk ingevuld. Bij de behandeling van het Masterplan heeft de raad een aantal inhoudelijke moties aangenomen. Onderwerp van de moties zijn bijvoorbeeld een verkeersplan, percentage sociale woningbouw en toegankelijkheid van Inverdan voor gehandicapten.

De gemeenteraad heeft in mindere mate een kaderstellende rol gehad wat betreft de informatievoorziening over de voortgang van Inverdan. Concreet heeft de raad echter wel in een aangenomen motie halfjaarlijkse rapportage door het College geëist. De raad heeft in de motie geen inhoudelijke eisen gesteld.

Bij de behandeling van Haalbaar en betaalbaar Inverdan in 2005 is gebleken dat de gemeenteraad tussen 2003 en 2005 onvoldoende inzicht heeft gehad in zowel de scope als de voortgang van Inverdan. De informatievoorziening aan de raad vóór de behandeling van Haalbaar en betaalbaar Inverdan was zeer uitgebreid en heeft veel helderheid gecreëerd. De rekenkamer constateert dat de raad daardoor beter zijn kaderstellende rol kon vervullen bij de raadsvergadering.

De rekenkamer concludeert dat de gemeenteraad onvoldoende kaders heeft gesteld of laten stellen voor rapportage over de voortgang door het College. Vooralsnog heeft de raad nog geen aanvullende, inhoudelijke eisen gesteld aan de voortgangsrapportage. Gemeenteraad en College dienen overeenstemming te bereiken over deze eisen, ondersteund door de ambtelijke organisatie.

7.9 Conclusies kaderstelling en controle

De rekenkamer stelt vast dat het Masterplan Inverdan het karakter van een programma heeft. Daardoor biedt het plan de gemeenteraad op onderdelen onvoldoende houvast om zijn kaderstellende rol goed te kunnen vervullen. Dit geldt vooral op het punt van het ontbreken van een heldere planning van beslisdocumenten, afspraken over actualisatie van het programma en de projecten en afspraken over de informatievoorziening over de realisatie. Verder concludeert de rekenkamer dat de financiële dekking middels de grondexploitatie niet volledig aansluit op de inhoud van het programma en dit onvoldoende onder de aandacht is gebracht.

De kwaliteit van de voortgangsrapportages is onvoldoende om de raad op de juiste wijze te informeren en de mogelijkheid te geven de controlerende rol uit te oefenen en het programma en eventueel de onderliggende projecten bij te sturen. Doordat de aansluiting op het Masterplan en/of eerdere voortgangsrapportages niet helder is, krijgt de raad onvoldoende inzicht in wat er wel en niet is gerealiseerd en hoe dit zich verhoudt tot de oorspronkelijke of aangepaste plannings. De rapportages laten niet zien welke verplichtingen de programmaorganisatie is aangegaan. De rapportages sluiten daardoor niet aan bij de motie die de gemeenteraad hierover heeft aangenomen.

De rekenkamer concludeert anderzijds dat de discussie in de gemeenteraad niet heeft geleid tot aanpassing van de aangeleverde verantwoordingsinformatie. Ook heeft de raad de ingediende motie niet aangegrepen om specifiek te laten weten welke informatie zij op welke wijze en op welke tijdstippen wil ontvangen.

De rekenkamer is van mening dat de eisen over de financiële rapportages in de uiteindelijk aangenomen motie zeer beperkt zijn. Doordat de rapportages steeds met de jaarstukken en met de begroting zijn meegestuurd, hebben die minder aandacht gekregen dan nodig was, gezien de omvang en complexiteit van het programma Inverdan. Ook bij de behandeling in 2005 hebben raad en College nog geen nadere afspraken gemaakt over de opzet van voortgangsrapportages.

8 Stadhuis

Voor het slagen van het programma Inverdan wordt de realisatie van het nieuwe Stadhuis als een kritische succesfactor beschouwd. Ook vanuit financieel perspectief is dit omvangrijke project van groot belang voor de gemeente Zaanstad. De gemeente schat de kosten voor het project op € 67,2 miljoen (prijspeil eind 2007, exclusief BTW). Hierbij is nog geen rekening gehouden met de bijkomende kosten voor inrichting en verhuizing (€ 12,6 miljoen).

Het College stelt in de raadsvoordracht bij het plan van aanpak Stadhuis (2002) dat de realisatie van het nieuwe stadhuis budgettair neutraal zal plaatsvinden. Dit betekent dat de toekomstige exploitatielasten niet hoger mogen uitvallen dan de huidige exploitatielasten. Op 8 september 2004 heeft het College de gemeenteraad in het cluster Stedelijke ontwikkeling via het memo 'Toelichting stand van zaken financiën stadhuis' geïnformeerd op welke wijze zij de budgettaire neutraliteit denkt te realiseren.

Mede aan de hand van dit memo heeft de rekenkamer beoordeeld of en in hoeverre de budgettaire neutraliteit haalbaar is.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 8.1 schetsen we vanuit een historisch perspectief de ontwikkelingen van het stadhuis in termen van kwaliteit en kwantiteit, tijd en geld. De aannemelijkheid van de bij de berekeningen gehanteerde uitgangspunten worden in de volgende paragrafen getoetst. Hierbij wordt allereerst de optie huur vergeleken met koop. Vervolgens wordt de optie koop vergeleken met het beschikbare budget. Het hoofdstuk sluit af met de conclusies.

8.1 Ontwikkeling en realisatie van het project

In 1997 heeft het College besloten in Zaanstad centrale huisvesting te ontwikkelen voor de gemeentelijke diensten. In het raadsbesluit van 5 april 2001 over de planontwikkeling van het nieuwe stadhuis in het Stationsgebied heeft de gemeenteraad ingestemd met het voorstel van het College om de mogelijkheden voor de realisatie van een nieuw stadhuis te onderzoeken.

De raad is op diverse momenten expliciet akkoord gegaan met de uitgangspunten van de realisatie van het nieuwe stadhuis. Tabel 8.1 geeft een overzicht van deze momenten.

Tabel 8.1 – Raadsbesluiten over de uitgangspunten nieuwe stadhuis

Raadsbesluit	Raadsbesluit over	Uitgangspunten in hoofdlijnen
05-04-2001	Planontwikkeling nieuwe stadhuis in het Stationsgebied	Stadhuis 17.000 m ² Suggestie van budgettair neutraal ²³ is gewekt
10-01-2002	Plan van aanpak realisering Stadhuis op het busstation	Stadhuis 17.000 m ² Planning: ingebruikname: begin 2006 Jaarlijkse exploitatielasten € 3,95 miljoen prijsspeil 2005
30-01-2003	Vaststellen programma van Eisen nieuwbouw Stadhuis	Stadhuis 24.723 m ² Planning: ingebruikname: eind 2006 Introductie van de term dynamisch budgettair neutraal
20-11-2003	Voortgangsrapportage stadhuis/busstation	Additionele eis op het Programma van Eisen dat het stadhuis 15% minder energie moet gebruiken dan het wettelijk voorgeschreven maximum

Raadsbesluit	Raadsbesluit over	Uitgangspunten in hoofdlijnen
27-05-2004	Tweede voortgangsrapportage stadhuis/busstation	Geen aanpassingen van de uitgangspunten, slecht kennisneming van de tweede voortgangsrapportage stadhuis / busstation.
16-09-2004	Het nieuwe gemeentearchief onder te brengen in het nieuwe stadhuis	Stadhuis inclusief gemeentearchief 26.362 m ²

Daarnaast is de gemeenteraad in commissieverband en raadsbreed via voortgangsrapportages geïnformeerd over (wijzigingen in) de uitgangspunten en de voortgang van het stadhuis, zonder dat hij daarover een expliciet besluit heeft genomen.

8.1.1 Ontwikkeling in kwaliteit en kwantiteit

De ontwikkeling van het nieuwe stadhuis was in eerste instantie (1997) beperkt tot de gemeentelijke diensten die zijn ondergebracht in het gemeentehuis in Zaandijk, het standskantoor en de Railpoint Office. In de loop van de tijd zijn ook de locaties van de Stationstraat en de Kredietbank aan de locatie toegevoegd. Mede als gevolg van de wens om meerdere locaties in het nieuwe stadhuis te huisvesten is de stadhuisformatie toegenomen. Ook de personeelsgroei van het gemeentelijk apparaat is groter dan voorzien. In het programma van eisen (PvE) is uitgegaan van een jaarlijkse formatiegroei van 1%. De tweede voortgangsrapportage laat zien dat in de periode 1 juli 2002 tot en met 24 februari 2004 de werkelijke groei 10,2% bedraagt voor de onderdelen die naar het nieuwe stadhuis verhuizen.

Het programma van eisen is door de tijd heen gewijzigd met de eis dat het nieuwe stadhuis 15% minder energie mag verbruiken dan het wettelijk voorgeschreven maximum. Ook is het uitgangspunt dat 5% minder werkplekken dan medewerkers nodig zijn blijkens de voortgangsrapportages in eerste instantie verhoogd naar 6,5% en daarna naar 7%. Dit maakt een efficiënter gebruik van de werkplekken noodzakelijk. Tevens komen de spreekfaciliteiten op de huidige werkkamers terug in de vorm van spreekkamers.

Volgens de ambtelijke dienst heeft de raad op 30 november 2003 een besluit genomen op basis van een niet bestaande norm. Het besluit had moeten luiden: “*doelstelling op het aspect energieverbruik is een EPC verlaging van 15 % ten opzichte van de eisen in het Bouwbesluit.*”

8.1.2 Wijziging in de planning

De afstemmingen met NS Vastgoed en de planning binnen het deelgebied de Knoop hebben geleid tot een later verwacht moment van ingebruikname.

Onderstaande tabel geeft de verwachtingen van het College weer ten aanzien van de ingebruikname van het nieuwe stadhuis over de periode van 2002 tot en met 2005.

Tabel 8.2 – Planning ingebruikname nieuwe stadhuis

Jaar	2002	2003	2004	2005	2005
Planning ingebruikname stadhuis	Begin 2006	Eind 2006	31-12-2007	Begin 2008	Tweede kwartaal 2008
Bron	Plan van aanpak	Programma van Eisen	Toelichting stand van zaken financiën stadhuis	Derde voortgangsrapportage	Deel-projectleider

Ten opzichte van de verwachting in 2002 is het moment van ingebruikname met ruim 2 ½ jaar verschoven.

8.1.3 Wijziging in de financiën

De wijzigingen in kwaliteit, kwantiteit en in de planning zijn van invloed geweest op het financieel kader van het stadhuis. Het College ging bij het vaststellen van het Programma van Eisen nieuwbouw Stadhuis nog uit van een bruto-investeringsbudget van € 59,2 miljoen (prijsspeil 31-12-2006). In september 2004 heeft het College dit budget in het memo 'toelichting stand van zaken financiën stadhuis' verhoogd tot € 67,2 miljoen (prijsspeil 31-12-2007). Oorzaken van deze stijging zijn onder meer:

- het opnemen van financieringslasten als gevolg van de keuze om het stadhuis te kopen in plaats van te huren;
- een prijscorrectie in verband met een latere geplande oplevering;
- een stijging van het inflatiepercentage van 2,0% naar 2,5%;
- een hogere grondprijs.

In de samenwerkingsovereenkomst met NS Vastgoed is vastgelegd dat de gemeente het nieuw te bouwen stadhuis zal kopen in plaats van huren. Deze wijziging heeft gevolgen gehad voor de kosten van het stadhuis en voor het budgettaire neutrale uitgangspunt. In het memo van het College is berekend dat door te kopen in plaats van te huren in de eerste drie jaar het budgettekort groter is. Het verwacht tekort bij koop is in het eerste jaar € 968.000,- en bij huur € 280.000,-.

8.2 Kopen versus huur

Het College concludeert in het memo 'Toelichting stand van zaken financiën stadhuis' van september 2004 dat kopen op langere termijn voordeliger is dan huren.

De inrichtings- en verhuiskosten (€ 12,6 miljoen) die nodig zijn om te verhuizen naar de nieuwe locatie, alsmede de kosten van vervangingsinvesteringen en de kosten van (groot) onderhoud om de huidige locaties te handhaven zijn door het College bij de kostenafweging 'kopen versus huur' buiten beschouwing gelaten, aangezien deze kosten bij beide opties in beginsel gelijk zijn.

In deze paragraaf beoordeelt de rekenkamer de uitgangspunten van huur en koop die het College gehanteerd heeft.

8.2.1 Uitgangspunten huur

Bij de afweging tussen kopen versus huren is het College uitgegaan van een jaarlijkse huurstijging van 3% op basis van € 220,- per vierkante meter (prijsspeil 1-1-2008). In totaal zou 21.015 m² verhuurbare vloeroppervlakte worden gehuurd van NS Vastgoed. Hierdoor komen de huurkosten in het eerste jaar op € 4.281.000,-.

8.2.2 Uitgangspunten kopen

Het College hanteert bij kopen uitgangspunten die leiden tot de conclusie dat de jaarlijks te dekken kapitaallasten van het nieuwe stadhuis € 5.000.000 bedragen.

In het memo van 8 september 2004 geeft het College aan dat bij de afweging voor de koop geen rekening is gehouden met hogere exploitatielasten als gevolg van het in eigendom hebben van het gebouw. Dit zijn onder meer kosten van dagelijks en planmatig onderhoud

aan het gebouw en de kosten van een opstalverzekering. Hoewel dit punt wel kwalitatief is benoemd door het College, heeft zij het niet gekwantificeerd.

Daarnaast attendeert het College de gemeenteraad op twee risico's voor de kosten van het stadhuis. Eventuele financiële consequenties van deze wijzigingen komen ten gunste of ten laste van de gemeente:

- Wijziging van het BDB-indexcijfer: Met NS Vastgoed is overeengekomen dat de indexcijfers voor prijscorrecties van stichting Bureau Documentatie Bouwwezen (BDB) zal worden toegepast. In de berekening van het College is op dit moment uitgegaan van een BDB-indexcijfer van 2,5%. Deze index kan fluctueren. Een stijging van het indexcijfer betekent hogere bouwkosten en daling lagere bouwkosten.
- Wijzigingen in de geraamde financieringslasten: uitgangspunt bij de berekening is de gemeentelijke omslagrente (5%) geweest.

Het memo bevat geen berekening van de effecten van een wijziging van de BDB-index of het rentepercentage op de toekomstige jaarlasten voor de gemeente.

De rekenkamer heeft ten aanzien van koop de volgende uitgangspunten van het College beoordeeld:

Tabel 8.3 – Uitgangspunten kopen

Uitgangspunt	Omvang
Bruto-investeringskosten	€ 67,3 miljoen
A fonds perdu dekking	-/- € 6,8 miljoen
Netto-investeringskosten	€ 60,5 miljoen
Benodigde kapitaallasten vanaf 2009 (op basis van netto-investeringskosten)	€ 5,0 miljoen

Bruto-investeringskosten

Het bruto-investeringsbedrag (67,3 miljoen) bestaat uit de bouwkosten, prijscorrectie bouwkosten, niet verrekenbare BTW bouwkosten, grondkosten, VTU-kosten (kosten voor voorbereiding, toezicht en uitvoering) en financieringslasten tijdens de bouw. Naar aanleiding van ons onderzoek merken we het volgende op.

De kosten van de prijscorrectie zijn enerzijds gebaseerd op een overname op 31 december 2007 en anderzijds op wijziging in de BDB-prijsindex. Het College heeft de raad wel gewezen op het risico dat het percentage kan wijzigen, maar niet op de consequenties van het uitlopen in de tijd.

Naar verwachting van de deelprojectleider Stadhuis zal de datum van ingebruikname met een half jaar worden verschoven naar het tweede kwartaal 2008. Concreet zou dit bij een gelijkblijvend prijscorrectiepercentage van 2,5% kunnen betekenen dat de investeringskosten met € 710.000,- toenemen. Overigens is Zaanstad voornemens om het indexeringspercentage op het moment van aanbesteden te bepalen en af te kopen, waarbij zij verwacht dat dit binnen de gestelde financiële kaders zal plaatsvinden.

De geraamde kosten van voorbereiding, toezicht en uitvoering van in totaal € 3,5 miljoen bestaan voor € 1 miljoen uit voorbereidingskosten. Dit zijn kosten die samenhangen met het programma van eisen, het voorlopig ontwerp en de volksraadpleging. De resterende € 2,5 miljoen heeft betrekking op de kosten samenhangend met het definitief ontwerp, de voorbereiding en toezicht op de realisatie/oplevering en de verhuizing. De VTU-kosten

zijn gebaseerd op een gedetailleerde planning waarbij met de verschillende projectfuncties rekening is gehouden. De planning loopt door tot en met het eerste kwartaal van 2008. Indien de planning inderdaad tot het tweede kwartaal 2008 doorloopt kan dit een kosten-toename betekenen van circa € 100.000,-.

De financieringslasten tijdens de bouw zijn gebaseerd op het renteomslagpercentage en de gemiddelde investering in het gebouw. Het renteomslagpercentage is het gemiddelde percentage dat de gemeente betaalt over alle aangetrokken en binnenkort aan te trekken leningen evenals de aan de reserves toe te rekenen rente. De omslagrente volgt de marktrente dus op enige afstand. Snelle stijgingen en dalingen werken langzaam door. De berekening van de financieringslasten is gebaseerd op het renteomslagpercentage van 2005 (5%). Voor de financiering van het stadhuis wordt het uitgangspunt van de integrale financiering losgelaten. Het stadhuis wordt partieel gefinancierd. Dat betekent dat de (lagere) rente van de nog aan te trekken lening aan het stadhuis wordt doorbelast in plaats van de (hogere) omslagrente.

Bij de bovenstaande uitgangspunten loopt de gemeente kans op zowel voor- als nadelen. We geven in onderstaand overzicht punten aan waarover in het memo van het College geen melding is gemaakt.

Tabel 8.4 – Overzicht kansen en risico's met betrekking tot bruto-investeringskosten

Mogelijk voordeel	Mogelijk nadeel
<ul style="list-style-type: none"> Een lager rentepercentage als gevolg van partiële financiering van het Stadhuis in plaats van het renteomslagpercentage te hanteren. 	<ul style="list-style-type: none"> Hogere kosten voor prijscorrectie als gevolg van uitloop planning naar het tweede kwartaal 2008 in plaats van eind 2007 Mogelijke toename van de VTU-kosten als gevolg van uitloop planning naar het tweede kwartaal 2008 in plaats van eerste kwartaal 2008.

A fonds perdu dekking

Met de à fonds perdu dekking (ad € 6,8 miljoen) heeft de gemeente voor een eenmalige dekking gezorgd die in mindering kan worden gebracht op de bruto-investeringskosten van het stadhuis ontstaan de netto-investeringskosten waarover de jaarlijkse kapitaallasten worden berekend.

Basis voor deze dekking is onder meer een reeds gerealiseerde boekwinst van het voormalige pand van de gemeentelijke kredietbank ad € 600.000,- en de nog te realiseren boekwinst van € 4 miljoen op de grond en het pand op de locatie Bannehof. Deze opbrengst is nog onzeker want de gemeente heeft nog geen contract gesloten. De directeur dienst Wijken heeft opdracht gekregen de opbrengst te realiseren. De eerste verkenningen vinden plaats. Een complicerende factor is de vervuilde grond onder deze locatie.

De rekenkamer is van mening dat de raad onvoldoende is ingelicht over het risico dat de geraamde boekwinst lager kan uitvallen dan ingeschat. Over de boekwinsten attendeert het College de raad alleen op het feit dat de geraamde boekwinsten nog niet zijn geïndexeerd en dus hoger kunnen uitvallen.

Tabel 8.5 – Overzicht kansen en risico's à fonds perdu dekking

Mogelijk voordeel	Mogelijk nadeel
<ul style="list-style-type: none"> • Verkoop van de Bannehof (inclusief grond) boven het geprognosticeerde bedrag 	<ul style="list-style-type: none"> • Verkoop van de Bannehof (inclusief grond) onder het geprognosticeerde bedrag.

Benodigde kapitaallasten vanaf 2009

De kapitaallasten hebben betrekking op de rente en afschrijvingslasten over enerzijds het 'kale' gebouw en anderzijds over installaties. De kapitaallasten worden berekend over de netto-investeringen: het bedrag dat resteert nadat de bijdrage à fonds perdu in mindering is gebracht op de bruto-investeringen.

De berekening is gebaseerd op de veronderstelling dat de installaties worden afgeschreven in 20 jaar. We merken hier ten eerste over op dat CV-installaties onderdeel uitmaken van deze post. Volgens de gemeentelijke nota activa-en afschrijvingsbeleid worden CV-installaties afgeschreven in 15 jaar in plaats van de gehanteerde afschrijvingstermijn van 20 jaar. Afschrijvingstermijnen zijn daarbij gebaseerd op de waarschijnlijke economische levensduur. Het onderscheid in afschrijvingstermijnen tussen CV-installaties en de overige installatie is bij deze berekening niet gemaakt. Naar onze mening zijn daarom de jaarlijkse afschrijvingslasten op dit onderdeel te laag berekend.

Daarnaast merken we op dat nadat een installatie volledig is afgeschreven de gemeente opnieuw zal moeten investeren in installaties. Uiteraard zijn de kosten hoger als gevolg van inflatie. In de gemeentelijke berekening is met deze factor rekening gehouden. Echter, als na 20 jaar een à fonds perdu bijdrage ontbreekt zullen de netto-investeringskosten met minimaal €1,9 miljoen stijgen met als gevolg een stijging van de kapitaallasten met bijna € 100.000 per jaar. De gemeente heeft in de ambtelijke reactie laten weten voornemens te zijn om in de jaarlijkse update van het MIP een vervangingsinvestering voor de installaties in 2028 op te nemen, vanaf het moment dat het de meerjarenbegroting raakt (2025-2028).

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de kansen en risico's met betrekking tot de benodigde kapitaallasten.

Tabel 8.6 – Overzicht kansen en risico's met betrekking benodigde kapitaallasten

Mogelijk voordeel	Mogelijk nadeel
	<ul style="list-style-type: none"> • Afschrijvingskosten van de installaties zijn gebaseerd op een afschrijvingstermijn van 20 jaar terwijl 15 jaar is toegestaan voor CV-installaties. • Indien na 20 jaar voor de installaties een á fonds perdu dekking achterwege blijft zullen de jaarlijkse kapitaallasten stijgen (ca. € 100.000,-).

8.2.3 Deelconclusie kopen versus huur

De rekenkamer concludeert dat naar verwachting kopen op termijn gezien goedkoper is dan huren. Wel plaatst de rekenkamer daarbij de volgende kanttekeningen.

Een kwantificering van hogere exploitatielasten als gevolg van het in eigendom hebben van het gebouw dan wanneer er gehuurd zou worden, ontbreekt. Daarnaast is de rekenkamer van mening dat het memo van het College ten onrechte geen berekening van de effecten van een wijziging van de BDB-index of het rentepercentage op de toekomstige jaarlasten voor de gemeente bevat (een zogenaamde gevoeligheidsanalyse).

8.3 Kopen versus beschikbaar budget

De rekenkamer heeft de veronderstelling van het College beoordeeld dat kopen binnen het beschikbare budget na zeven jaar mogelijk is. Waarmee is voldaan aan het budgettair neutraal uitgangspunt. Daartoe heeft de rekenkamer de uitgangspunten van kopen (zie § 8.2.2) afgezet tegen de uitgangspunten van het beschikbare budget en deze uitgangspunten op hun waarde beoordeeld.

8.3.1 Uitgangspunten beschikbaar budget

De rekenkamer heeft in de volgende twee subparagrafen de aannemelijkheid van het beschikbare budget voor het nieuwe stadhuis van circa € 4 miljoen onderzocht. Dit budget is opgebouwd uit de volgende twee posten:

Tabel 8.7 – Uitgangspunten beschikbaar budget

Uitgangspunt	Omvang
Beschikbare budgetruimte	€ 2,6 miljoen
Claims op overige budgetten	€ 1,4 miljoen
Totaal beschikbaar budget	€ 4,0 miljoen

Beschikbare budgetruimte

De beschikbare budgetruimte van € 2,6 miljoen wordt voor ruim 88% bepaald door het wegvallen van de kapitaallasten van de Bannehof, het Stadskantoor, Railpoint Office en de Stationstraat. De rekenkamer heeft deze veronderstellingen slechts ten dele op aannemelijkheid kunnen toetsen. Dit komt doordat de reguliere kapitaallasten van de huidige locaties zijn opgenomen in het geheel van “bestaande investeringen” in de begroting. Hierdoor zijn de huidige kapitaallasten van de vier locaties niet afzonderlijk zichtbaar. De ambtelijke organisatie kon de rekenkamer geen specificatie per locatie verstrekken.

Tabel 8.8 – Overzicht kansen en risico's met betrekking tot beschikbare budgetruimte

Mogelijk voordeel	Mogelijk nadeel
	<ul style="list-style-type: none">• Onzekerheid over de aannemelijkheid van de hoogte van het wegvallen van de kapitaallasten

Claims op overige budgetten

Naast de beschikbare budgetruimte die onder andere ontstaat door het vervallen van kapitaal- en huurlasten (zie vorige paragraaf), ontstaat er ook budgetruimte door de aanspraak op reeds bestaande budgetten (€ 1,4 miljoen). Het betreft hier aanspraken door onder andere efficiencyvoordelen, besparingen op de exploitatiekosten en aanspraak op het budget voor groei. In totaal ontstaat hiermee een beschikbaar budget van € 3,9 miljoen.

Efficiencyvoordelen

De efficiencyvoordelen (€ 500.000) zijn niet kwantitatief onderbouwd. Bijlage 6 bij het raadsbesluit van 30 januari 2003 geeft wel kwalitatieve redenen zoals het verminderen van ondersteunende functies en het minder pendelen tussen locaties. Het zou gaan om ten minste 10 fte en de resterende bezuinigingsopgave zou taakstellend over de diensten verdeeld worden.

Budget voor groei

De gemeenteraad heeft uit de algemene middelen € 400.000 ter beschikking gesteld om de groei van het gemeentelijk apparaat in de periode van 2003 tot en met 2013 op te kunnen

vangen. Het zou gaan om 2240 vierkante meter voor extra werkplekken en een grotere raadszaal. Uitgangspunt bij het programma van eisen (PvE) was een jaarlijkse formatiegroei van 1%. In de praktijk blijkt deze groei veel hoger te liggen zoals besproken in paragraaf 8.1.1. De gemeente heeft inmiddels mitigerende maatregelen getroffen, waaronder het creëren van extra werkplekken binnen de gestelde kaders, waardoor zij verwacht dat het percentage van 1% nog steeds afdoende is.

Tabel 8.9 – Overzicht kansen en risico's met betrekking tot claims op overige budgetten

Mogelijk voordeel	Mogelijk nadeel
	<ul style="list-style-type: none"> • Besparing op de efficiencyvoordeel is onvoldoende onderbouwd • De gemiddelde formatiegroei kan hoger zijn dan geraamd, waardoor het aantal werkplekken ontoereikend kan zijn

In de berekeningen van het College is het beschikbaar budget van circa € 4,0 miljoen de eerste zeven jaar niet toereikend om de kapitaallasten (circa € 5,0 miljoen) te dekken die gepaard gaan met de aankoop van het stadhuis. Doordat enerzijds lineair afgeschreven zal worden op het stadhuis en anderzijds het jaarlijks budget 2% zal worden verhoogd, stelt het College dat het budget na zeven jaar toereikend is om de kapitaallasten te dekken. Het verloop van het dekkingsverschil in de volgende tabel in beeld gebracht.

Tabel 8.10 – Overzicht dekkingsstekort kapitaallasten nieuw stadhuis

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Budget inclusief groei	4.001.215	4.081.239	4.162.864	4.246.121	4.331.044	4.417.665	4.506.018
Jaarlasten bij koop	4.969.375	4.872.046	4.774.717	4.677.388	4.580.059	4.482.730	4.385.401
Dekkingsstekort	968.160	790.807	611.853	431.267	249.015	65.065	-120.617

Bedragen in euro's

De gemeenteraad heeft geen expliciet besluit genomen over het uitgangspunt van een autonome groei van het budget van 2%. Indien de raad in de toekomst besluit het budget niet jaarlijks te indexeren zal met het huidige budget de budgettaire neutraliteit vier jaar later worden bereikt, in 2018.

In tegenstelling tot eerdere voornemens van de gemeente zal zij niet binnen de verslaggevingsregels zoeken naar mogelijkheden om het dekkingsverschil de eerste jaren 'uit te vlakken'. Om het budgettekort de eerste jaren op te lossen voert de gemeente op dit moment onderhandelingen met een externe partij over een financieringsconstructie. De concerncontroller heeft meegedeeld dat de gemeente voor deze financieringsconstructie telefonische goedkeuring van de provincie heeft verkregen. De gemeente Zaanstad zal om een schriftelijke bevestiging verzoeken nadat zij met de externe partij definitief overeenstemming heeft bereikt over de constructie.

Gezien de financiële omvang van de financieringsconstructie en de daarmee gepaard gaande financiële risico's acht de rekenkamer het verstandig om in een vroegtijdig stadium schriftelijke goedkeuring van de provincie te verkrijgen.

8.3.2 Deelconclusie kopen versus beschikbaar budget

De rekenkamer acht aannemelijk dat op termijn het stadhuis budgettair neutraal kan worden gerealiseerd. De rekenkamer is van mening dat dit slechts kan worden gerealiseerd onder de volgende voorwaarden. Ten eerste mogen in termen van kwaliteit, kwantiteit, planning en geld de huidige uitgangspunten niet meer wijzigen. Ten tweede zal het budget van circa € 4,0 miljoen jaarlijks conform de veronderstelling met 2 % moeten toenemen. De raad zal hier jaarlijks over moeten beslissen. Ten slotte dient de nog te realiseren financieringsconstructie qua rentelasten lager zijn de gemeentelijke omslagrente (5 %).

De rekenkamer concludeert dat de verwachting van het College dat het nieuwe stadhuis na zeven jaar budgettair neutraal gefinancierd kan worden vermoedelijk te optimistisch is.

De rekenkamer constateert dat de financiële consequentie van de vertraging van de ingebruikname van het nieuwe stadhuis niet inzichtelijk is gemaakt. Voorts zijn de kosten van verhuizing en inrichting ten onrechte bij de berekeningen buiten beschouwing gelaten. Daarnaast is de realisatie van de boekwinst van de Bannehof onzeker en heeft de rekenkamer onvoldoende informatie verkregen om de aannemelijkheid van de posten “wegvallen van de kapitaallasten” en “efficiencyvoordelen” te toetsen. Anderzijds merkt de rekenkamer op, dat de toekomstige exploitatie kan meevallen, omdat op dit moment de marktrente lager is dan 5% waar mee het College heeft gerekend.

8.4 Conclusies Stadhuis

Op basis van de beschikbare informatie deelt de rekenkamer de conclusie van het College dat op de langere termijn het kopen van het stadhuis financieel voordeliger is dan het huren. Het College heeft berekend dat na zeven jaar de optie kopen in budgettair opzicht financieel voordelig is. Bij de berekeningen van het College maakt de rekenkamer de volgende kanttekeningen:

- De kosten van verhuizing en inrichting zijn bij de berekeningen ten onrechte buiten beschouwing gelaten.
- Het budget van circa € 4 miljoen moet wel jaarlijks conform de veronderstelling met 2% toenemen. De raad moet hierover jaarlijks besluiten.
- De nog te realiseren financieringsconstructie moet qua rentelasten lager zijn dan 5%.
- Zekerheid ontbreekt over de te realiseren boekwinst van de Bannehof.
- De rekenkamer heeft onvoldoende informatie ontvangen om de posten “wegvallen van de kapitaalslasten” en “efficiencyvoordelen” te toetsen.

Alle vorenvermelde aspecten afwegende verwacht de rekenkamer dat na zeven jaar het budgettaire omslagpunt nog niet is bereikt. De rekenkamer concludeert dat het College ten aanzien van de budgettaire neutraliteit vermoedelijk te optimistisch is geweest en dat de desbetreffende doelstelling op een later tijdstip zal worden gerealiseerd.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de onderbouwing van posten niet altijd is gedocumenteerd en daarmee voor de rekenkamer, maar ook voor andere niet toetsbaar is. Hierdoor worden naar de raad toe cijfers gepresenteerd waarbij een deugdelijke onderbouwing ontbreekt.

9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Inleiding

De Rekenkamer Zaanstad heeft onderzoek gedaan naar het programma Inverdan en het project Stadhuis. Met het omvangrijke programma Inverdan wil de gemeente een kloppend stadshart creëren waar wordt gewoond, gewerkt en gerecreëerd. Het nieuw te bouwen Stadhuis is een belangrijk onderdeel van Inverdan en een financieel omvangrijk project voor de gemeente.

De volgende onderzoeksvragen lagen ten grondslag aan het onderzoek:

1. Zijn binnen het programma de doelstellingen tot nu toe gerealiseerd?
2. Beschikt de gemeente Zaanstad over een toereikend instrumentarium voor de beheersing van het programma en wordt daar binnen het programma op een juiste manier gebruik van gemaakt?
3. Is de informatievoorziening door het College van Burgemeester en Wethouders over de beheersing van het programma aan de gemeenteraad voldoende toegesneden op de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad?

Dit hoofdstuk bevat de conclusies die de Rekenkamer Zaanstad trekt op basis van haar bevindingen en de aanbevelingen die zij doet om de beheersing en informatievoorziening van programma Inverdan en project Stadhuis te verbeteren.

In de volgende paragraaf gaan we in op de conclusies per onderwerp. Daarna bespreken we de bestuurlijke hoofdconclusie. Ten slotte komen de aanbevelingen per onderwerp aan bod.

9.2 Conclusies per onderwerp

9.2.1 Ontwikkeling en realisatie van het programma Inverdan

Scope en planning

Het Masterplan Inverdan uit 2003 is naar de mening van de Rekenkamer Zaanstad onduidelijk over het onderscheid tussen doelstellingen, prestaties, resultaten, effecten. Het Masterplan geeft op abstract niveau enkele doelstellingen van het programma Inverdan als geheel, maar bevat in de beschrijvende hoofdstukken een groot aantal effecten en prestaties die ook als doelstelling kunnen worden gezien. Het Masterplan is daardoor niet goed geschikt als middel om de realisatie te beoordelen.

Sinds het Ontwikkelingsperspectief in 2001, een voorloper van het Masterplan, zijn er wijzigingen in de scope van Inverdan geweest. Het aantal woningen is sterk vergroot in het Aangescherpt Ontwikkelingsperspectief in 2002. De hoeveelheid kantooroppervlakte is in 2005 vooralsnog teruggebracht. De grootste ingreep is het uitstellen van het onderdeel Spoorstrip Zuidwest met de bijbehorende T-splitsing totdat de economische omstandigheden gunstiger zijn. Deze ingreep vermindert de hoeveelheid kantoren met 10.000 tot 15.000 m² en vermindert het tekort op de grondexploitatie per saldo met € 11,7 miljoen.

De Rekenkamer Zaanstad concludeert dat de uitvoering van het Masterplan op onderdelen achterloopt op de planning die in 2003 voor de realisatie in 2005 is opgesteld. Er zijn

in 2005 nog geen woningen gerealiseerd terwijl realisatie van 180 woningen was gepland volgens de plannen in 2003. Van de 30.960 m² is 12.000 m² (39%) gerealiseerd. Van de geplande oppervlakte voorzieningen (7.000 m²) is meer gerealiseerd dan gepland (8.000 m²).

Financiën

Financieel gezien is het tekort op de grondexploitatie Inverdan sinds 2003 opgelopen van € 19 miljoen tot € 22 miljoen medio 2004 en terug naar € 14 miljoen ultimo 2004. In 2005 heeft het College het tekort sterk teruggebracht tot € 0,7 miljoen, onder meer door de gemeentelijke bijdrage te verhogen tot in totaal € 64,7 miljoen en door scopewijzigingen zoals beschreven. De Rekenkamer Zaanstad concludeert dat sinds 2003 de scope van het programma is beperkt terwijl de gemeentelijke bijdrage is toegenomen. Naar de mening van de rekenkamer was deze ingreep eerder te voorzien geweest. In 2003 vonden de gemeenteraad en het College het tekort op de grondexploitatie acceptabel omdat zij meenden dat door planoptimalisering en subsidies het tekort zou kunnen worden weggewerkt. Dit bleek al gauw niet mogelijk. Mede doordat het College bij de berekening van de kantorenvoorraad bij het Masterplan in 2003 is uitgegaan van cijfers uit 1999 en door de teruglopende kantorenmarkt bleek het kantorenprogramma te ambitieus. De Rekenkamer Zaanstad vindt daarom dat de verwachting dat het tekort wel zou kunnen worden weggewerkt, te optimistisch was. In 2005 zijn daardoor ingrijpende maatregelen nodig en de verhoging van de gemeentelijke bijdrage.

De rekenkamer is van oordeel dat de totale gemeentelijke bijdrage aan Inverdan niet transparant is en de volledige kosten niet in beeld zijn gebracht. In de grondexploitatie Inverdan is de gemeentelijke bijdrage weliswaar duidelijk herleidbaar maar het is niet duidelijk hoeveel activiteiten de gemeente Zaanstad voor Inverdan verricht zonder dat deze worden doorbelast aan het programma Inverdan. Het gaat daarbij om activiteiten die vanuit reguliere taken worden verricht. Bovendien bestaat er geen inzicht in de beheerskosten die de gemeente in een later stadium moet maken om het hoge ambitieniveau van Inverdan te realiseren. Zo maken verschillende deelgebieden nog geen onderdeel uit van de grondexploitatie en is er nog onvoldoende inzicht in de stijging van de beheerskosten. De Rekenkamer Zaanstad vindt niet dat alle interne kosten direct moeten worden doorbelast maar pleit wel voor maximale transparantie.

9.2.2 Programmaorganisatie Inverdan

Opzet

De rekenkamer concludeert dat met het Masterplan Inverdan in 2003 de opzet van de programmaorganisatie Inverdan stevig is neergezet: de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de programmaorganisatie zijn op hoofdlijnen beschreven. Ook is gebleken dat de functiescheiding binnen de programmaorganisatie in opzet toereikend is. Dit geldt ook voor de positionering van de programmaorganisatie ten opzichte van de staande, ambtelijke organisatie.

Het bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap is helder belegd. De stuurgroep onder leiding van de programmawethouder heeft de verantwoordelijkheid om de go/no-go beslissingen ten aanzien van faseovergangen te nemen. Formeel is het onduidelijk wanneer het College de gemeenteraad bij de besluitvorming dient te betrekken maar in de praktijk informeert het College de raad frequent en betreft het College de raad bij veel besluiten. Voorbeelden zijn het structuurplan, ontwikkelingsperspectief, samenwerkingsovereenkomsten, T-aansluiting en Haalbaar en betaalbaar

Functioneren

De programmaorganisatie functioneert grotendeels zoals geschetst in het Masterplan uit

2003. De Rekenkamer Zaanstad constateert dat het College de externe reviews en analyse van de programmaorganisatie serieus genomen en heeft alle 24 aanbevelingen overgenomen en geïmplementeerd.

De bestuurlijke bezetting van de stuurgroep Inverdan kan ertoe leiden dat in het College van Burgemeester en Wethouders nog slechts beperkt voorstellen worden bediscussieerd. Stuurgroep en het College hebben evenwel ieder hun eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het programma Inverdan.

Externe kosten

De externe kosten hebben veelal betrekking op de inhuur van specifieke deskundigheden die niet binnen de gemeente beschikbaar zijn. De organisatiestrategie van de dienst Stad is te werken met een relatief kleine kern aan vaste medewerkers. Naar behoefte huurt de dienst Stad in- of externe medewerkers in. De aansturing van externen en de beoordeling van de geleverde diensten vereisen specifieke aandacht. Binnen de gemeente moet voldoende deskundigheid aanwezig zijn om deze functie adequaat te kunnen vervullen. De uitbestedingsstrategie van de dienst Stad is nog niet nader uitgewerkt.

Het budget voor kosten van de programmaorganisatie is circa € 2,8 miljoen per jaar. De werkelijke kosten op jaarbasis fluctueren nogal. Het budget voor externe ondersteuning en advies bedraagt circa € 800.000,- op jaarbasis en is in de jaren 2003 en 2004 licht overschreden.

In de periode van april 2003 tot en met juni 2005 zijn de kosten van voorbereiding en toezicht en plankosten toegenomen van € 24 miljoen naar € 37,7 miljoen, die ten laste komen van de grondexploitatie. Het verbaast de rekenkamer dat bij een verkleining van de scope de kosten voor het programmamanagement zijn toegenomen.

9.2.3 Planning en Control

Uitwerking programmamanagement

Pas in 2005 heeft de gemeente voor het aansturen en het beheersen van programma's een methodiek voor programmamanagement geïntroduceerd. Dit systeem is nog in ontwikkeling en wordt op basis van ervaringen bij onder meer Inverdan nog verder ingevuld en verbeterd. De rekenkamer vindt dit een goede zaak maar is van mening dat het ontwikkelen een systematische methodiek voor programmamanagement laat heeft plaatsgevonden.

Systeem van planning en control

De algemene conclusie is dat het interne systeem van planning en controle in opzet wel aanwezig is. Het systeem heeft echter nog op een groot aantal punten verbetering. Onderdelen van de administratie sluiten onvoldoende op elkaar aan. Hierdoor is het lastig te rapporteren over de realisatie ten opzichte van de planning. Een tweede conclusie is dat de vastgestelde aanbestedingsprocedure bij externe inhuur niet altijd is nageleefd en dat een meerwerkprocedure ontbreekt. Daarnaast werkt de programmaorganisatie Inverdan met een extracomptabele verplichtingenadministratie, terwijl het financiële pakket dat binnen de dienst Stad gebruikt wordt, voldoende functionaliteiten biedt om deze administratie intracomptabel te voeren. Dit voorkomt dubbele handelingen.

Risicomanagement

De rekenkamer staat positief tegenover de uitvoering en brede risicoanalyses die de gemeente door adviesbureau PRC heeft laten uitvoeren. De analyses en aanbevelingen bieden goede aanknopingspunten om beheersingsmaatregelen te treffen. Echter, de rekenkamer vindt dat risicomanagement ook vast onderdeel moet zijn van de interne werkprocessen.

Naar de mening van de rekenkamer is dat tot 2005 onvoldoende het geval geweest. Tot nu toe zijn risico's nooit gekwantificeerd, ook niet in de externe reviews.

De nieuwe programmamanager heeft met zijn risicoanalyse in februari 2005 een goede stap gezet naar intern risicomanagement. De rekenkamer constateert bovendien dat de dienst Stad een uitgebreid risicomanagementsysteem opzet. Dit systeem moet wel beklijven. De rekenkamer acht het van groot belang dat deze stappen plaatsvinden. De rekenkamer hoopt dat de programmaorganisatie in staat is te komen tot een kwantificering van risico's in kans en omvang.

Wat betreft de aanpak van problemen en risico's vindt de rekenkamer dat de gemeenteraad op voorstel van het College een pakket ingrijpende maatregelen heeft genomen die noodzakelijk zijn om Inverdan tot een financieel gezond programma te maken. Echter, de rekenkamer is van mening dat een aantal maatregelen eerder genomen had moeten worden. Door de kosten van bepaalde posten niet in de grondexploitatie op te nemen viel het saldo in 2003 minder negatief uit dan het in werkelijkheid was. Adequate bestuurlijke besluitvorming vereist een zo volledig mogelijk inzicht in kosten, inkomsten en risico's.

9.2.4 Contractering

De contractering van private partijen voor publiek-private samenwerking heeft de gebruikelijke volgorde doorlopen: intentieovereenkomst – samenwerkingsovereenkomst – realiseringsovereenkomst (nog niet gesloten). Deze overeenkomsten zijn terecht niet Europees aanbesteed.

De Europese aanbestedingsplicht zoals die voor de gemeente geldt, geldt onverminderd voor de private partijen. Echter, alleen de gemeente kan ter verantwoording worden geroepen als de private partij zich niet aan de aanbestedingsplicht houdt. De gemeente heeft in dat geval op basis van de samenwerkingsovereenkomsten geen sanctiemogelijkheid.

9.2.5 Kaderstelling en controle

De Rekenkamer Zaanstad stelt vast dat het Masterplan Inverdan het karakter heeft van een programma. Daardoor biedt het plan de gemeenteraad op onderdelen onvoldoende houvast om zijn kaderstellende rol goed te kunnen vervullen. Dit geldt vooral voor het ontbreken van een heldere planning van beslisdocumenten, afspraken over actualisatie van het programma en de projecten en afspraken over de informatievoorziening over de realisatie. Verder concludeert de rekenkamer dat de grondexploitatie als financiële 'vertaling' van het Masterplan niet volledig aansluit op de inhoud van het programma. Het College heeft met name bij het Masterplan onvoldoende aandacht besteed aan het verschil tussen Masterplan en grondexploitatie.

De Rekenkamer Zaanstad vindt de kwaliteit van de voortgangsrapportages onvoldoende om de raad op de juiste wijze te informeren en de mogelijkheid te geven de controlerende rol uit te oefenen en het programma en eventueel de onderliggende projecten bij te sturen. Doordat de aansluiting op het Masterplan en/of eerdere voortgangsrapportages niet helder is, krijgt de raad onvoldoende inzicht in wat er wel en niet is gerealiseerd. Bovendien is onduidelijk hoe de realisatie zich verhoudt tot oorspronkelijke en aangepaste planningen. De rapportages laten niet zien welke verplichtingen de programmaorganisatie is aangegaan en voldoen daardoor niet aan de eisen die de gemeenteraad in de motie bij het Masterplan heeft gesteld.

De rekenkamer concludeert dat de discussie in de gemeenteraad niet heeft geleid tot aanpassing van de aangeleverde verantwoordingsinformatie. Ook heeft de raad de ingediende

motie niet aangegrepen om specifiek aan te geven welke informatie zij op welke wijze en op welke tijdstippen wil ontvangen.

De rekenkamer vindt de eisen over de financiële rapportages in de uiteindelijk aangenomen motie zeer beperkt. Doordat de voortgangsrapportages steeds met de jaarstukken en met de begroting zijn meegestuurd en op één na niet apart zijn geagendeerd hebben zij minder aandacht gekregen dan nodig was, gezien de omvang en complexiteit van het programma Inverdan. Ook bij de behandeling in 2005 hebben raad en College nog geen nadere afspraken gemaakt over de opzet van voortgangsrapportages.

9.2.6 Stadhuis

Op basis van de beschikbare informatie deelt de rekenkamer de conclusie van het College dat op de langere termijn het kopen van het stadhuis financieel voordeliger is dan het huren. Het College heeft berekend dat na zeven jaar de optie kopen in budgettair opzicht financieel voordelig is. Bij de berekeningen van het College maakt de rekenkamer de volgende kanttekeningen:

- De kosten van verhuizing en inrichting zijn bij de berekeningen ten onrechte buiten beschouwing gelaten.
- Het budget van circa € 4 miljoen moet wel jaarlijks conform de veronderstelling met 2% toenemen. De raad moet hierover jaarlijks besluiten.
- De nog te realiseren financieringsconstructie moet qua rentelasten lager zijn dan 5%.
- Zekerheid ontbreekt over de te realiseren boekwinst van de Bannehof.
- De rekenkamer heeft onvoldoende informatie ontvangen om de posten “wegvallen van de kapitaalslasten” en “efficiencyvoordelen” te toetsen.

Alle vorenvermelde aspecten afwegende verwacht de rekenkamer dat na zeven jaar het budgettaire omslagpunt nog niet is bereikt. De rekenkamer concludeert dat het College ten aanzien van de budgettaire neutraliteit vermoedelijk te optimistisch is geweest en dat de desbetreffende doelstelling op een later tijdstip zal worden gerealiseerd.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de onderbouwing van posten niet altijd is gedocumenteerd en daarmee voor de rekenkamer, maar ook voor anderen niet toetsbaar is. Hierdoor worden naar de raad toe cijfers gepresenteerd waarbij een deugdelijke onderbouwing ontbreekt.

9.3 Hoofdconclusie

Inverdan

Met de vaststelling van het Masterplan Inverdan op 17 april 2003 zijn de gemeenteraad en het College een zeer ambitieus programma gestart. Het programma Inverdan heeft een omvangrijke scope met veel doelstellingen en programmaonderdelen op het gebied van infrastructuur, ruimtelijke ontwikkeling en sociaal-economische structuurversterking. Financieel is de bijdrage van de gemeente aanzienlijk. Ten tijde van het Masterplan in 2003 was de gemeente van plan € 224 miljoen te investeren ten opzichte van € 476 miljoen private investeringen. De gemeente wilde destijds € 142 miljoen van de investeringen terugverdienen uit opbrengsten door onder meer de verkoop van kantoorruimte. De gemeente was in 2003 van plan een netto eigen bijdrage te leveren van € 51 miljoen mits alle geraamde opbrengsten zouden worden gerealiseerd. Op de grondexploitatie in 2003 resteerde na aftrek van alle geplande inkomsten nog een tekort van € 19 miljoen. De gemeente dacht in 2003 het tekort in de loop van het programma te kunnen wegwerken door planoptimalisering en subsidies. De Rekenkamer is van mening dat de raad en het College

met het vaststellen van dit programma bewust hebben gekozen voor uitvoering van een grootschalig programma met vele onzekerheden en 'open einden' zowel in de financiering als in de uitvoering.

Deze onzekerheden zijn zowel gelegen in de dekking door de planoptimalisering en subsidies, alsmede in het vinden van partijen buiten de gemeente die bereid zijn in het gebied te investeren.

De rekenkamer stelt achteraf vast dat het beeld over de ontwikkelingen die zich na 2003 zouden voordoen als te positief in het programma zijn voorgesteld. Mede op grond van de tegenvallende economische ontwikkeling (met gevolgen voor de kantorenmarkt en de markt van duurere koopwoningen) ontstond het besef dat het wegwerken van het voorziene tekort van € 19 miljoen niet mogelijk was op basis van planoptimalisering en subsidies. Dit is voor het College in 2005 aanleiding geweest een pakket maatregelen aan de gemeenteraad voor te leggen om Inverdan beter beheersbaar te maken. Het tekort op de grondexploitatie is aanzienlijk teruggebracht. Echter, de gemeentelijke bijdrage is vergroot en de scope is verkleind. De gemeente heeft haar ambities moeten bijstellen. Bovendien constateert de rekenkamer dat de tot nu toe voorgenomen planning van woningen en kantoren niet is gerealiseerd. In 2005 zijn geen van de geplande 180 woningen en 38% van de voorgenomen 30.950 m² kantooruimte gerealiseerd. De geplande m² voorzieningen zijn wel gerealiseerd.

Het ambitieniveau is na de ingrepen in 2005 nog steeds fors maar wel realistischer. De rekenkamer stelt vast dat het programma Inverdan in financieel opzicht beter beheersbaar is geworden. Gegeven het feit dat College en raad de realistische benadering van Inverdan niet eerder dan 2005 hebben ingezet, is de rekenkamer van oordeel: beter nu dan later (of nooit). De rekenkamer beziet deze stap met instemming maar vindt het opmerkelijk dat het realisme pas twee jaar na het Masterplan zijn intrede doet. De vaststelling van het Masterplan in 2003 geldt immers alom als start van de realisatiefase van Inverdan. Het College merkt in 2005 op dat 'het penseel is neergelegd en de pen opgepakt'. De rekenkamer kan de beeldspraak volgen maar is van oordeel dat de gemeente de pen voor de start van de realisatiefase had moeten oppakken. Dit, gevoegd bij de achterblijvende realisatie van het programma, is naar mening van de rekenkamer een signaal dat het programma op het moment van vaststellen nog onvoldoende uitvoeringsgereed was.

Ondanks de ingrepen in 2005 constateert de rekenkamer nog wel de volgende toekomstige risico's.

De rekenkamer constateert ten eerste dat het programma geen 'vet op de botten' meer heeft. Dat wil zeggen, voor de huidige onderdelen is wel een risicobuffer gevormd maar de rekenkamer vraagt zich af in hoeverre programmaonderdelen die nu niet in de grondexploitatie of begroting zijn opgenomen ('nieuwe programmaonderdelen'), ooit gerealiseerd kunnen worden zonder extra bijdragen van de gemeente uit incidentele of reguliere middelen. De rekenkamer ziet ten tweede dat ook zonder nieuwe programmaonderdelen in de nabije jaren kosten ontstaan. Deze kosten zijn onvermijdelijk. Een voorbeeld is het beheer van het gebied Inverdan op een niveau dat past bij de ambities van het programma. Deze beheerskosten nemen verder toe als meer deelgebieden worden gerealiseerd. Weliswaar heeft het College een eerste inschatting van de stijging beheerskosten laten maken, maar de gemeenteraad heeft geen besluiten genomen over de dekking van de beheerskosten.

Een derde risico betreft de principiële keuze van de gemeente voor de organisatie van Inverdan in de vorm van een programma. Gezien de brede scope, de uiteenlopende programmaonderdelen en de lange looptijd kan de rekenkamer deze keuze begrijpen. Wel zijn

we van oordeel dat de gemeenteraad door in te stemmen met een programma kiest voor een organisatie met in potentie veel vrijheid voor de ambtelijke organisatie en het College. Immers, flexibiliteit is een belangrijk kenmerk van een programma. Bovendien wordt een programma gestuurd op 'outcome' met doelstellingen op abstract niveau. Pas vele jaren na de start van de realisatiefase is een beoordeling mogelijk van de mate waarin de doelstellingen zijn behaald.

Gelet op de principiële keuze voor een programma is discussie mogelijk over de vrijheid voor de uitvoering en de informatievoorziening hierover naar de raad. Deze discussie moet de gemeenteraad voeren met het College. Het is niet aan de rekenkamer hierover een standpunt in te nemen. Wel vinden we dat de raad duidelijke bestuurlijke kaders dient vast te stellen waarbinnen het programma wordt uitgevoerd. Deze kaders dienen duidelijke criteria te bevatten over informatievoorziening en bestuurlijke besluitvorming. De criteria bevorderen de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad. Welke informatie krijgt de gemeenteraad op welk moment? En: welke informatie krijgt de gemeenteraad niet? Over welke onderwerpen dient de raad in de toekomst een besluit te nemen en wanneer is dat? Maar ook: over welke onderwerpen besluit het College en niet de raad?

Stadhuis

Het College hanteert als uitgangspunt bij de berekeningen voor het stadhuis een jaarlijkse groei van het budget voor het stadhuis van 2%. De gemeenteraad is akkoord gegaan met dit uitgangspunt. De Rekenkamer Zaanstad merkt op dat hiermee is gekozen voor een fors groeipercentage, dat niet direct in lijn ligt met de omvangrijke bezuinigingen die de afgelopen perioden zijn ingezet.

Het stadhuis wordt gezien als een belangrijke katalysator voor Inverdan. Met het uitgangspunt van dynamisch budgettaire neutraliteit voor de koop van het stadhuis streeft het College om – op termijn gezien – het nieuwe stadhuis te realiseren binnen de huidige budgettaire kaders. In de huidige berekeningen verwacht het College in het eerste jaar een tekort van circa € 1 miljoen, aflopend tot € 0,1 miljoen in het zesde jaar. De rekenkamer concludeert dat dit te optimistisch is gegeven het feit van een latere oplevering en de mogelijkheid dat de efficiencyvoordelen zich niet geheel voordoen. Het te dekken tekort zal dan hoger zijn dan het nu reeds voorziene tekort van € 1 miljoen per jaar in het eerste jaar. En dus ook een groter tekort dan voorzien in de daarop volgende jaren.

9.4 Aanbevelingen

College van Burgemeester en Wethouders

Op basis van de bestuurlijke hoofdconclusies en de conclusies per onderwerp komt de Rekenkamer Zaanstad tot tien aanbevelingen aan het College. Met deze aanbevelingen wil de rekenkamer een bijdrage leveren aan de verdere beheersing van het programma Inverdan en het project Stadhuis. De aanbevelingen zijn evenals de conclusies geordend per onderwerp maar volgen een andere indeling.

Kaderstelling en controle

1. Actualiseer het Masterplan ten behoeve van vaststelling door de gemeenteraad en besteed hierin aandacht aan de volgende onderdelen:
 - een processchema met de voorziene onderdelen van het programma (deelprojecten, grondexploitaties, overeenkomsten) waarover besluitvorming door de raad wordt gevraagd;

- afspraken over vorm, inhoud en frequentie van voortgangsrapportages over het programma (inclusief deelprojecten) naar de raad;
 - een bestuurlijk kader met regels voor het aanspreken van de risicobuffer.
2. Besteed in de voortgangsrapportages aandacht aan de volgende onderwerpen:
- overzicht van kosten en opbrengsten van het programma en de deelprojecten in vergelijking met het budget;
 - overzicht van actuele resultaten van de grondexploitatie (programma en deelprojecten) en indien het negatieve saldi betreft, inzicht in de financiële dekking ervan
 - overzicht van begrote en gerealiseerde kosten die buiten de grondexploitatie Inverdan zijn gehouden;
 - 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;
 - prognose van geraamde uiteindelijke kosten en opbrengsten in vergelijking met het budget (voor het programma en de deelprojecten): ‘cost to complete’;
 - overzicht van gekwantificeerde (in geld uitgedrukte) risico’s en kansen;
 - de ingezette en voorgenomen sturingsinstrumenten en beheersmaatregelen;
 - conclusies en aanbevelingen die specifiek van belang zijn voor de gemeenteraad.

Planning en control

3. 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.
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.
5. 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.
6. 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.
7. 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.
 - Kwantificeer risico’s in kans en omvang.
 - Zorg voor tussentijdse rapportage over gekwantificeerde risico’s en beheersmaatregelen aan stuurgroep, College en de gemeenteraad, in ieder geval in de voortgangsrapportages.
 - Evalueer het in te voeren systeem voor risicomanagement periodiek, te beginnen over één jaar.

Contractering

8. 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.

Stadhuis

9. Informeer de gemeenteraad met een vaste frequentie over de voortgang van het project Stadhuis in termen van kwaliteit en kwantiteit, tijd en financiën, waarbij specifiek wordt gerapporteerd over cost to complete en time to complete.
10. Draag zorg voor adequate dossiervorming waarin uitgangspunten naar de raad toe zijn onderbouwd.

De gemeenteraad

Ten aanzien van de gemeenteraad komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen om kaderstelling en controle te verbeteren:

11. 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.
 - De vorm, inhoud en frequentie van voortgangsrapportages over het programma en de projecten van het programma.
 - Budgettaire regels voor het aanwenden van de risicobuffer.
12. Spreek het College aan de hand van de voortgangsrapportages systematisch aan op:
 - kosten en opbrengsten in relatie tot budget, zowel binnen als buiten de grond-exploitatie;
 - ontwikkelingen in planning en scope sinds de start van het programma;
 - ‘cost to complete’;
 - gekwantificeerde risico’s en kansen en getroffen en voorgenomen beheersmaatregelen.

10 Reactie College van B & W en nawoord

10.1 Inleiding

De Rekenkamer Zaanstad verzond haar rapport op 24 november 2005 en verzocht het College van B&W uiterlijk 8 december te reageren. Op 8 december 2005 ontving de rekenkamer de reactie van het College. De reactie van het College is integraal opgenomen in dit hoofdstuk, voorzien van een nawoord van de Rekenkamer Zaanstad.

10.2 Reactie College van B&W

Met aandacht hebben wij het concept rapport Inverdan en Stadhuis d.d. 24 november 2005 bestudeerd. Hieronder volgt onze reactie, welke bestaat uit drie delen.

- I. Wat is in algemene zin ons oordeel over het concept rapport.
- II. Op welke punten delen wij de bevindingen en conclusies van de rekenkamer niet.
- III. Wat doen wij met de aanbevelingen

I. Wat is ons algemene oordeel over het concept rapport.

Wij spreken in algemene zin onze waardering uit voor de rapportage. Het concept rapport Inverdan en Stadhuis bevat een uitgebreide analyse, welke na overleg met de ambtelijke organisatie tot stand is gekomen.

Het stadshart van Zaanstad vraagt om een ingrijpende verbetering. Toen het college en de gemeenteraad in 2003 het Masterplan Inverdan vaststelden is, na jaren van voorbereidende planvorming een ambitieus plan gelanceerd dat niet alleen Zaanstad het hart moet geven dat de stad verdient, maar dat bovendien de Zaanse economie een broodnodige impuls moet geven. Wij realiseerden ons dat wij toen een plan vaststelden met een tekort, maar hebben dat niet zonder meer zo vastgesteld. Ten eerste hebben wij opdracht gegeven actief financiële steun te verwerven bij mogelijke subsidiegevers teneinde het tekort te verminderen. Dat heeft geresulteerd in aanzienlijke financiële bijdragen van ROA, Rijk en Provincie. Ten tweede hebben wij destijds opdracht gegeven aan directeur Stad het tekort per 1 januari 2005 terug te brengen naar '0'. Met het raadsbesluit "Actualisatie van het programma Inverdan, haalbaar en betaalbaar" is die opdracht uitgevoerd. Gezien de teruglopende economische situatie waren hiervoor meer ingrijpende keuzes noodzakelijk dan destijds kon worden voorzien. Wij zijn die keuzes niet uit de weg gegaan. De gemeenteraad heeft dit voorstel in overgrote meerderheid gesteund.

Wij zijn van mening dat hiermee de flexibiliteit is getoond die passend was bij de veranderende omstandigheden. Zo was het ook bedoeld in het Masterplan waar is opgemerkt dat 'zonder twijfel zich in de toekomst ontwikkelingen voordoen, waardoor het plan moet worden bijgesteld, echter zonder dat de hoofdstructuur wordt aangetast'. Ook in de toekomst zullen omstandigheden veranderen en planonderdelen worden aangepast.

De rekenkamer heeft Inverdan en Stadhuis langs de meetlat gelegd. Aan een groot aantal normen uit het normenkader, als geformuleerd in hoofdstuk 1, wordt voldaan. Wij treffen in het concept rapport dan ook veel ondersteuning aan voor onze aanpak van het programma Inverdan en het project Stadhuis. Zo geeft de Rekenkamer Zaanstad aan

- dat 70% van de doelstellingen specifiek, acceptabel, realistisch en meetbaar is (12 van de 17 doelstellingen);
- dat de gemeenteraad op voorstel van het college een pakket ingrijpende maatregelen heeft genomen die noodzakelijk zijn om Inverdan tot een financieel gezond programma te maken: de rekenkamer staat hier positief tegenover;
- dat vanuit financieel oogpunt het verlagen van het tekort op de grondexploitatie Inverdan van € 22 miljoen naar € 0,7 miljoen een goede zaak is;
- dat zij met instemming constateert dat de gemeente meermalen uitgebreide externe reviews en een analyse door de programmamanager heeft laten uitvoeren en dat het college deze externe reviews en analyse serieus heeft genomen: alle 36 aanbevelingen zijn overgenomen en geïmplementeerd;
- dat het positief is dat de taken en verantwoordelijkheden voor het programma Inverdan respectievelijk het project Stadhuis strikt gescheiden zijn;
- dat de opzet van de programmaorganisatie Inverdan stevig is neergezet, dat de taken en bevoegdheden binnen de programmaorganisatie op hoofdlijnen zijn beschreven, dat de functiescheiding en de positionering van de programmaorganisatie ten opzichte van de staande ambtelijke organisatie toereikend zijn en dat het ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgeverschap helder zijn belegd;
- dat de gemeente Zaanstad en de private partijen met wie zij samenwerkingsovereenkomsten heeft gesloten, tot nu toe hebben voldaan aan de Europese aanbestedingsplicht;
- dat het ontwerp van het exterieur van het stadhuis terecht Europees is aanbesteed en het aanvullend ontwerp van het interieur van het stadhuis terecht niet Europees is aanbesteed;
- dat zij positief staat tegenover de uitvoerige en brede risicoanalyses die de gemeente door het extern adviesbureau PRC heeft laten uitvoeren, dat in februari 2005 een goede stap is gezet voor intern risicomanagement en dat de dienst Stad een uitgebreid risicomanagementsysteem opzet;
- dat naar verwachting het kopen van het stadhuis op termijn goedkoper is dan huren;
- dat het aannemelijk is dat het stadhuis op een langere termijn budgettair neutraal kan worden gerealiseerd.

In het rapport van de rekenkamer staan uiteraard, naast bovenstaande ondersteunende constatering, ook kritische bemerkingen. Wij zijn van mening dat er in de beheersing van het programma Inverdan een sterk opgaande lijn is te bespeuren. Die opgaande lijn zien wij in het rapport van de rekenkamer bevestigd. Wij willen die opgaande lijn verder doortrekken. De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer bieden ons daartoe houvast.

Het is de eerste keer dat de Rekenkamer Zaanstad een onderzoek uitvoert in de gemeente Zaanstad. Wij maken twee opmerkingen over het totstandkomingsproces, ten behoeve van een evaluatie.

Ten eerste bevremdt het ons dat de rekenkamer in het kader van zijn onderzoek geen bestuurders heeft geïnterviewd.

Ten tweede merken wij op dat het voor de ambtelijke organisatie een zeer intensief proces is geweest; het aantal uren dat de ambtenaren in de totstandkoming heeft gestoken bedraagt 450 uur.

II. Op welke punten delen wij de bevindingen en conclusies van de rekenkamer niet.

Op 4 november 2005 ontvingen de directeur Stad en de gemeentesecretaris, ambtelijk opdrachtgevers van respectievelijk Inverdan en Stadhuis, van de rekenkamer de conceptnota van bevindingen. Op 17 november verzonden zij de ambtelijke reactie op deze conceptnota van bevindingen in het kader van het ambtelijk wederhoor.

Wij constateren dat een groot aantal van de ruim 90 aangedragen punten voor verbetering zijn overgenomen. Toch resteert er een aantal punten waarop wij de bevindingen van de rekenkamer niet delen, dan wel waarop wij de conclusies niet delen. Wij beperken ons in deze tot de hoofdpunten.

- A De rekenkamer constateert dat stuurgroep en college ieder hun eigen verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van het project Inverdan, maar is evenwel van mening dat door de brede samenstelling en de werkwijze van de stuurgroep het risico bestaat dat het college niet meer tot een zelfstandige afweging komt bij het nemen van besluiten. Wij delen die mening niet. Naar aanleiding van eerdere ervaring is het een expliciete bestuurlijke keuze geweest een bestuurlijke stuurgroep in te stellen, waarin alle collegepartijen zijn vertegenwoordigd. In paragraaf 4.2.3 staat het goed verwoord: de stuurgroep functioneert als voorportaal van het college. In de afgelopen jaren is bij een aantal besluiten in de stuurgroep afgesproken dat de politieke discussie niet in de stuurgroep, maar in het college gevoerd wordt. Voorbeelden zijn de bibliotheek, de exploitatielasten beheer openbare ruimte, baatbelasting en aankoop Trefpunt.
- B De rekenkamer stelt vast dat sinds het Masterplan de enige majeure wijziging het verminderen van het kantoorvolume met 35.000 m² is en dat de scope van het Masterplan is verkleind. Na vaststelling van het Masterplan is het aantal woningen echter toegenomen met 600 woningen: van circa 1900 woningen, naar circa 2500 woningen. De gemeenteraad heeft kennis genomen van dit hogere woningaantal in haar raadsbesluit ter goedkeuring van de samenwerkingsovereenkomsten. De rekenkamer heeft dat hogere aantal opgenomen in tabel 2.1. Wij constateren dat de conclusie dat de scope is beperkt strijdig is met de gegevens in tabel 2.1.; door de toename van het aantal woningen na de vaststelling van het Masterplan is de scope niet beperkt, maar veranderd.
- C De rekenkamer is verbaasd dat bij een verkleining van de scope de kosten voor het programmamanagement zijn toegenomen. Ten aanzien van de verkleining van de scope; zie boven. De stijging van de programmamanagementkosten wordt niet veroorzaakt door de stijging van de kosten van programmamanagement (deze zijn constant) maar door de later pas geconcretiseerde kosten die samenhangen met de sociale pijler (sociale veiligheid, sociaal supervisor enz) en de economische pijler (o.a. binnenstadsmanagement).
- D De rekenkamer merkt op dat het programma geen 'vet op de botten' heeft en vraagt zich af in hoeverre programmaonderdelen die nu niet in de grondexploitatie zijn opgenomen ooit gerealiseerd kunnen worden zonder extra bijdragen van de gemeente. Het is juist wat de rekenkamer zegt dat Inverdan geen vet op de botten heeft. Daarom

hebben wij met de raad afgesproken dat we voor programmaonderdelen die niet gedekt zijn in de grondexploitatie (synagoge, doorsteek Vinkenstraat etc.) externe middelen worden gezocht. Indien voor deze programmaonderdelen (ook) alsnog extra gemeentelijke bijdragen worden gezocht, gebeurt dat uiteraard niet zonder de expliciete instemming van de gemeenteraad. Wij vinden het onjuist dat de rekenkamer dit als risico benoemt; wij vinden juist in het raadsbesluit Inverdan; haalbaar en betaalbaar het scherp afbakenen van wat wél en wat niet in de grondexploitatie is gedekt een risicobeheersingmaatregel.

- E De rekenkamer merkt op dat een meerwerkprocedure voor externen ontbreekt en dat er open- einde afspraken worden gemaakt. Aanbeveling 3 is hierop gericht. Een groot deel van de kosten voor externen wordt bekostigd uit het budget programma-managementkosten. Daarvoor geldt dat geen open einde afspraken zijn gemaakt. Integendeel, er wordt gewerkt met productopdrachten (fixed price) of met jaarlijks te vernieuwen jaaropdrachten op basis van werkelijk bestede uren tot een gelimiteerd maximumbedrag. Daar waar het gaat om meer- en minderwerk voor civieltechnische werkzaamheden en voor ingenieurswerkzaamheden werkt de gemeente Zaanstad met de regels voor meer- en minderwerk als opgenomen in UAV 89 resp. RVOI 2001. Aanbeveling 3 nemen wij niet over.
- F De rekenkamer constateert dat de totale gemeentelijk bijdrage aan Inverdan niet transparant is weergegeven. Zij doelt daarmee op interne kosten die niet worden doorbelast. De rekenkamer is het met ons college eens dat niet alle kosten moeten worden doorbelast aan de grondexploitatie (§ 2.5). Dat was bij aanvang van het programma ook een expliciete bestuurlijke keuze. Wij wijzen erop dat er niets onduidelijk is aan de omvang van de interne kosten, deze staan immers ook opgenomen in het rapport van de rekenkamer zelf. Het gaat om 5000 uur per jaar bij dienst Stad en om 3 fte bij dienst Wijken (§ 5.2.5).
- G De rekenkamer constateert dat geen uitvoerig bodemonderzoek is uitgevoerd. Wij willen dat weerleggen. Reeds in de ambtelijke reactie is aangegeven dat in de grondexploitatie een post is opgenomen voor bodemsanering. Dit bedrag is gebaseerd op historisch en aanvullend bodemonderzoek. Er is een reeks van bodemonderzoeken uitgevoerd, waarbij gestart is met historisch onderzoek, oriënterend onderzoek en vervolgens nadere onderzoeken. Dit volgt de planning van Inverdan, waarbij wordt ingespeeld op de voorgenomen plannen ter plaatse (doelgericht saneren als maatwerk) en de werkelijke kosten inzichtelijk worden gemaakt.

III. Wat doen wij met de aanbevelingen?

Ons College treft in het concept rapport een aantal behartenswaardige aanbevelingen aan. Wij nemen die aanbevelingen over. Hieronder geven wij aan hoe wij dat zullen doen.

- A De rekenkamer concludeert dat het Masterplan op onderdelen aan de gemeenteraad onvoldoende houvast biedt om zijn kaderstellende taak te kunnen vervullen en vindt ook de kwaliteit van de voortgangsrapportages onvoldoende. Anderzijds concludeert de rekenkamer dat ook de raad haar kaderstellende taak niet goed heeft ingevuld. De raad

heeft onvoldoende kaders gesteld, heeft niet specifiek aangegeven welke informatie zij op welke wijze en op welke tijdstippen wil ontvangen en de rekenkamer vindt de eisen die de raad heeft gesteld over de financiële rapportages zeer beperkt.

De rekenkamer adviseert het Masterplan (door de gemeenteraad) te actualiseren door toe te voegen: een processchema, afspraken over vorm, inhoud en frequentie van voortgangsrapportages en een bestuurlijk kader voor het aanspreken van de risicobuffer (aanbeveling 1). In aanbeveling 2 geeft de rekenkamer de elementen die in de voortgangsrapportages aan bod moeten komen.

Wij nemen de aanbevelingen 1. en 2. over. Wij zien het raadsbesluit 'Actualisatie Inverdan; haalbaar en betaalbaar' als de eerste formele actualisatie van het Masterplan. Wij zijn voornemens om in maart 2006 wederom bestuurlijk te rapporteren, onder de titel: Actualisatie Inverdan II; zichtbaar beter'. Wij geven de programmaorganisatie Inverdan de opdracht aanbeveling 1. en 2. daarin uit te werken.

- B De rekenkamer stelt vast dat het interne systeem van planning en control aanwezig is, maar verbetering behoeft, die zij concretiseert in aanbevelingen 3. tot en met 7. Zoals eerder aangegeven wordt aanbeveling 3 niet overgenomen.
- C Wij merken op dat de Directeur Stad leiding geeft aan het project Stad Stuur bij de dienst Stad. Dat project is ondermeer gericht op verbetering van de bedrijfsvoering en werpt zijn vruchten af. Aanbevelingen 4., 5., en 7. zijn reeds verbeterpunten in het kader van Stad Stuur. Met betrekking tot aanbeveling 6. laten wij onderzoeken of een intracomptabele verplichtingenregistratie betere functionaliteiten biedt dan de huidige werkwijze.
- D Aanbeveling 8 nemen wij over. In paragraaf 6.4 geeft de rekenkamer reeds aan dat de gemeente van plan is in de realiseringsovereenkomsten een bepaling op te nemen die haar vrijwaart van schade als de private partij Europese wet- en regelgeving niet naleeft.
- E Ook aanbevelingen 9. en 10. zullen wij ter harte nemen. Wij geven het projectbureau Stadhuis de opdracht om in de eerstvolgende voortgangsrapportage Stadhuis deze aanbevelingen nader uit te werken.

10.3 Nawoord Rekenkamer Zaanstad

De rekenkamer is verheugd met de waardering van het College voor de rapportage en het feit dat het College zich in een groot aantal conclusies herkent en aanbevelingen wil overnemen. De rekenkamer herkent zich evenwel niet in de omschrijving van het College dat het conceptrapport Inverdan na *overleg* met de ambtelijke organisatie tot stand is gekomen. Dit berust op een misverstand. Het conceptrapport waarop de rekenkamer het College om een reactie heeft gevraagd, is opgesteld nadat de ambtelijke organisatie in de gelegenheid is gesteld te reageren op de juistheid van de feiten in een eerdere versie (de zogeheten 'nota van bevindingen', die voor ambtelijk wederhoor is aangeboden).

Verder wil de rekenkamer benadrukken dat zij getracht heeft het onderzoek zo efficiënt mogelijk uit te voeren, waarbij zoveel mogelijk gebruik is gemaakt van onder meer beschikbaar schriftelijk materiaal en eerdere onderzoeken die naar het programma zijn uitgevoerd, om hiermee de gemeentelijke organisatie zo min mogelijk te belasten. Dat de uitvoering van

het onderzoek door de rekenkamer voor de ambtelijke organisatie, blijkens de reactie van het College, desondanks een zeer intensief proces is geweest neemt de rekenkamer als ervaringsgegeven mee in de uitvoering van volgende onderzoeken. Overigens is de rekenkamer van mening dat deze ambtelijk bestede tijd – in het perspectief van de aanbevelingen die het College wenst over te nemen – indirect een bijdrage levert aan de verdere beheersing van Inverdan en het stadhuis.

De rekenkamer zal met belangstelling de uitvoering van de acht aanbevelingen die het College wenst over te nemen (van totaal tien aanbevelingen) volgen, inclusief het onderzoek dat het College wil instellen naar aanleiding van een van de aanbevelingen die zij niet direct wenst over te nemen (inzake de verplichtingenadministratie).

Het College deelt een aantal conclusies van de rekenkamer niet. Dit geeft de rekenkamer aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het College ziet geen risico dat door de bestuurlijke bezetting van de stuurgroep het College niet meer tot zelfstandige afwegingen komt bij het nemen van besluiten (punt A), onder verwijzing naar de praktijk in de afgelopen periode. De rekenkamer blijft van mening dat de bestuurlijke bezetting risico's geeft. Wethouders die zich committeren aan een besluit van de stuurgroep, en daarmee aan belangen van het programma, kunnen daardoor in het College moeilijker tot een integrale afweging met andere beleidsvelden komen. Vanzelfsprekend is dit afhankelijk van de ervaring en opstelling van de betrokken bestuurders, maar dit neemt het risico niet weg.

Wat betreft de opmerkingen van de rekenkamer over de scope vindt het College dat deze sinds het Masterplan is veranderd, maar niet is verkleind (punt B). De rekenkamer wel er nog eens op wijzen dat weliswaar het aantal woningen in de meest actuele prognoses ten opzichte van het Masterplan is gestegen met bijna 450, maar het kantoorvolume is gedaald met 35.000 m² (25%). Gezien het belang van de doelstelling om met Inverdan hoogwaardige werkgelegenheid te creëren, moet de afname in kantoorvolume worden gezien als een verkleining van de scope. Bovendien zijn belangrijke infrastructurele voorzieningen niet meer in de grondexploitatie opgenomen, zoals de T-splitsing en het fietspad langs de Vaart.

Het College stelt dat de stijging van de programmamanagementkosten niet wordt veroorzaakt door de stijging van de kosten voor programmamanagement (punt C). Het gaat volgens het College om kosten voor de sociale en economische pijler. De rekenkamer is verbaasd dat het College een latere concretisering van kosten van programmamanagement niet als een stijging ziet. De rekenkamer merkt op dat deze pijlers altijd onderdeel hebben uitgemaakt van Inverdan. Daarom vindt de rekenkamer dat geconcretiseerde of geraamde kosten voor de sociale en economische pijler eerder in de grondexploitatie (onderdeel programma-management) opgenomen hadden kunnen worden. Het weglaten van kosten omdat zij niet geconcretiseerd zijn, ondersteunt naar het oordeel van de rekenkamer de conclusie dat het beeld van het programma Inverdan te positief is voorgesteld en het bij vaststelling in 2003 nog onvoldoende uitvoeringsgereed was.

Het College vindt het onjuist dat de rekenkamer risico's benoemt bij onderdelen van het programma die nog niet zijn gedekt in de grondexploitatie (punt D) en verwijst daarbij naar de expliciete instemming die hiervoor van de raad wordt gevraagd. Dit doet naar mening van de rekenkamer niets af aan dit risico. De rekenkamer acht het namelijk niet realistisch dat nieuwe programmaonderdelen volledig met externe bijdragen kunnen worden gefi-

nancierd. Alleen als de gemeenteraad bereid is extra middelen beschikbaar te stellen is de realisatie van nieuwe onderdelen wel mogelijk.

Het College acht een meerwerkprocedure niet nodig omdat wordt gewerkt met productopdrachten (fixed price) of met jaaropdrachten met een gelimiteerd maximumbedrag (punt E). Naar oordeel van de rekenkamer kunnen productopdrachten en jaaropdrachten niet voorkomen dat incidenteel, vanwege onvoorziene omstandigheden, meerwerk noodzakelijk is. In die gevallen vergroot een meerwerkprocedure de financiële beheersbaarheid van Inverdan. De rekenkamer blijft dan ook van mening dat het raadzaam is een meerwerkprocedure op te stellen.

Het College constateert dat de omvang van de interne kosten voor het project Inverdan duidelijk zijn en zijn gebaseerd op een expliciete bestuurlijke keuze bij aanvang van het programma (punt F). De opmerking van de rekenkamer dat de interne kosten niet transparant zijn, komt voort uit de inconsistenties die de rekenkamer heeft aangetroffen bij het begroten en toerekenen van kosten. Soms worden de kosten niet begroot, maar wel toegerekend. Ook heeft de rekenkamer geconstateerd dat interne kosten soms voor 100%, maar ook voor 50% of 0% worden doorbelast aan het programma.

Ten slotte merkt het College op dat in tegenstelling tot de bevindingen van de rekenkamer wel uitvoerig bodemonderzoek is uitgevoerd (punt G). De rekenkamer ziet deze opmerking als terecht en heeft de tekst van het eindrapport hierop aangepast.

De rekenkamer wil ter afsluiting reageren op de bevreemding van het College dat de rekenkamer geen bestuurders heeft geïnterviewd. De rekenkamer merkt hierover op dat in het onderzoek een afspraak is gemaakt voor een interview met de programmawethouder voor Inverdan. De wethouder bleek op het afgesproken tijdstip door omstandigheden niet beschikbaar voor een interview en bleek ook niet beschikbaar voor een nieuwe afspraak vóór afsluiten van het feitenonderzoek.

Bijlage 1 – Doelstellingen en prestaties Masterplan Inverdan

	Doelstelling/prestatie	pagina
	Economie	
1.	Ontwikkeling van circa 140.000 m ² kantoren over 15 jaar	19
2.	Toename van 4500 arbeidsplaatsen over 15 jaar	19
3.	Jaarlijkse toevoeging van 11.000 m ² bvo kantoren	19
4.	Inverdan mikt op nieuwe bedrijven en instellingen met veel werknemers ten noorden van het Noordzeekanaal	19
5.	Vervanging van zo'n 5000 m ² winkelruimte	21
6.	Toevoeging van 10.000 m ² winkelruimte	21
7.	Afronding van kernwinkelgebied Ankersmidplein met grootschalige winkelformules (>1500 m ²)	21
8.	Aangevuld met kleine winkeleenheden en gecombineerd met andere functies, zoals bioscoop, informatiefuncties en horeca	21
9.	Niet alleen winkelcentrum maar vooral verblijfs- en uitgaansgebied	21
10.	Op een oppervlakte van 100 hectare realisatie van 1900 woningen, 140.000 m ² kantoren, waaronder stadhuis en sociale en culturele voorzieningen	21
	Verkeer	
11.	Centrum wordt voor een belangrijk deel autoluw	21
12.	Directe afslag van de Provincialeweg met een goed parkeerverwijzingssysteem	21
13.	Beperkte toename van het aantal parkeerplaatsen	23
14.	Betere en veiliger verbinding voor fietser en voetganger tussen centrum en westkant station	23
15.	Rechtstreeks van Gedempte Gracht over Provincialeweg, spoor en Houtveldweg	23
16.	Gebouwde fietsvoorziening aan oostkant station	23
17.	Onbewaakte fietsspiraal westkant station	23
18.	Fietsstallingen aan de voet van de Buiging	23
19.	Gebouwde fietsstalling aan de kop van de Gedempte Gracht	23
20.	Zo min mogelijk wildgeparkeerde fietsen	23
21.	Streven naar metroverbinding met Amsterdam	23
22.	Directe aansluiting vanaf Albert Heijnviaduct op Houtveldweg	23
23.	Sneller en duidelijker routing naar westkant stationsgebied	23
	Woon- en leefmilieu	
24.	Onderscheiding van gebruikersgroepen in moderne leefstijlbenadering	23
25.	In totaal circa 1900 woningen	25
26.	Jaarlijkse productie van 150 tot 200 woningen	25
27.	Gros van de koopwoningen in de middeldure sector	25
28.	Rond het station mogelijk dure appartementen van meer dan 3 ton	25
29.	Prijzen van de huurwoningen tussen € 500 en € 800 per maand	25
30.	Huurwoningen voor starters voor € 400 per maand	25
31.	Uiterst aantrekkelijke mix aan pure woonmilieus en gemengde milieus waar allerlei doelgroepen zich kunnen thuisvoelen	25
	Welzijn en cultuur	
32.	Goed geoutilleerde voorzieningen aanwezig	25
33.	Veelzijdig en hoogwaardig aanbod van theaters en podia naast activiteiten in de open lucht	25
	(Beeldende) kunst	
34.	Geen doelstellingen herleidbaar	25
	Cultuurhistorie	
35.	Extra aandacht voor monumentenzorg	25

	Doelstelling/prestatie	pagina
	Sociale veiligheid	
36.	Verbetering van de sociale veiligheid is integraal onderdeel van het stedenbouwkundig plan voor Inverdan	27
37.	Publieksactiviteiten in de plinten van gebouwen	27
38.	Bijzondere aandacht voor de stationshal, het busstation, Kiss&Ride plein, traverse en maaiveld van de Provincialeweg	27
39.	Afspraken maken rond het beheer van de openbare ruimte en de handhaving en toezicht	27
	Externe veiligheid	
40.	De ontwikkelingen rond de externe veiligheid zullen voortdurend worden gevolgd	27
	Milieu	
41.	In 2003 ontwikkeling van een instrument voor geurbeleid	27
42.	In 2004 uitvoering van eisen van het rijk wat betreft geur	27
43.	Toetsing van NO2 en fijn stof aan Besluit luchtkwaliteit	27
	Watertoets	
44.	Regenwater zo veel mogelijk schoonhouden, bergen en vasthouden in het gebied	27
45.	Compensatie van afname van waterbergend vermogen	27

Bijlage 2 – Opvolging aanbevelingen programmaorganisatie

Aanbevelingen volgend uit de onderzoeken van PRC (2001 en 2003) en de analyse van de programmamanager (2005)	PRC EY (2001)	PRC (2003)	Geïmplementeerd in Masterplan (17-04-2003)	Programma-manager (2005)	Aanbeveling geïmplementeerd in 2005
1. Stel taken , verantwoordelijkheden en bevoegdheden vast en beschrijf deze duidelijk	V		Deels	Herhaling op onderdelen, zie punt 15	Ja
2. Realiseer continue monitoring van de ingerichte en nog in te richten organisatie.	V		Nee		Ja
3. Ken de projectororganisatie ruim voldoende personele capaciteit toe en zorg ervoor dat de functies van planning, kostenraming- en –bewaking, risicomangement, juridische ondersteuning en verweringssubsiestromen vervuld zijn.	V	Herhaling op risicomangement en juridische ondersteuning zie punt 8	Nee		Ja
4. Anticipeer op de geplande reorganisatie van de gemeentelijke organisatie.	V		Ja		Ja
5. Blijf maximale aandacht schenken aan het politieke proces en het veelvuldig informeren, voerleg voeren en (desgewenst) verantwoording afleggen aan de gemeenteraad, c.q. de commissies en de bevolking.		Herhaling op punt onderdelen zie punt 11	Deels		Ja
6. Geef de programmaorganisatie Inverdan binnen de dienst Stad een zelfstandiger positie dan nu het geval is		V	Ja		Ja
7. Benoem voor de uitvoeringsfase van het Masterplan Inverdan een programmamanager met voldoende kennis, ervaring en 'gewicht' op zowel privaat,bestuurlijk en ambtelijk gebied.		V	Nee		Ja
8. Vergroot de ondersteunende capaciteit van de stafgroep tot het niveau van een volwaardig bedrijfsbureau			Deels		Ja
9. Organiseer de programmastructuur (programmamanagement, lijnorganisatie, bestuur en marktpartijen) aan de hand van de vier niveaus: besluitvorming; sturing; inhoudelijke afstemming; uitvoering		V	Ja		Ja
10. Leg de gecreëerde verbindingen tussen de programmaorganisatie en de betrokken marktpartijen vast in de samenwerkingsovereenkomsten		V	Na Masterplan		Ja

Aanbevelingen volgend uit de onderzoeken van PRC (2001 en 2003) en de analyse van de programmamanager (2005)	PRC EY (2001)	PRC (2003)	Geïmplementeerd in Masterplan (17-04-2003)	Programma-manager (2005)	Aanbeveling geïmplementeerd in 2005
11. Zorg voor een adequate invulling van het beheersaspect Informatie & Communicatie, zowel extern als met name ook intern gericht		V	Nee		Ja
12. Beperk de kwetsbaarheid van de programmaorganisatie door beperking van de deelname van de programmamanager aan bepaalde gremia (inhoudelijk programmatisch); maak gebruik van de capaciteit van procesmanagers en de programmasecretaris.		V	Nee		Ja
13. Stel voor de verdere beperking van de kwetsbaarheid van de organisatie een langer termijn personeelsplan op voor Iverdan		V	Ja		Ja
14. Handhaaf de onafhankelijke positie van de burgemeester: voorkom dat de burgemeester terecht komt in de onderhandelingen met de private partijen.		V	Ja		Ja
15. Het bestuurlijk opdrachtgeverschap wordt eenduidig bij de programmawethouder gelegd			Nvt	V	Programmamanager acht dit punt niet meer relevant zie toelichting.
16. De stuurgroep wordt vervangen door een compact en slagvaardig strategisch overleg.			Nvt	V	Ja
17. De scheiding tussen het overleg met procesmanagers van deelgebieden en het overleg met accounthouders van gemeentelijke diensten wordt opgeheven: er komt één zware, integrale programmagroep.			Nvt	V	Ja
18. Het Q-team (kwaliteitsteam) moet worden geëvalueerd en het voorzitterschap komt bij de programmamanager te liggen.			Nvt	V	Ja
19. De verschillende financiële overleggen worden gecombineerd tot één Financieel Overleg Iverdan.			Nvt	V	Ja
20. Er wordt een Juridisch Overleg Iverdan ingesteld als forum waarin interne en externe juristen proactief nadenken over actuele vragen, risico's en zorgen			Nvt	V	Ja
21. Het zogenaamde A-overleg (coördinatie van de nutsbedrijven) wordt bestendig.			Nvt	V	Ja
22. De gemeente stelt één nieuwe procesmanager aan voor de gehele westkant.			Nvt	V	Ja
23. Bij verdere ontwikkelen gaan tekenen en rekenen hand in hand.			Nvt	V	Gestart
24. Het is engszins onduidelijk hoe de opdrachtgever – opdrachtnemer relatie tussen de dienst Stad en de dienst Wijken concreet zal worden verbeterd.			Nvt	V	Gestart.

Toelichting

- Punt 15: In de analysefase kwam de programmamanager tot de conclusie dat de stuurgroep er geen transparante werkwijze er op nahield. Dit is inmiddels gewijzigd. Door meer voorbereidingstijd te nemen en de besluitvormingsnota voor te bereiden werkt de stuurgroep transparant. Inmiddels maken alle wethouders deel uit van de stuurgroep (met uitzondering van de Burgemeester is het bestuur geheel vertegenwoordigd). De stuurgroep fungeert als een voorportaal van B&W waarin alle te nemen besluiten ambtelijk en bestuurlijk worden afgekaart. In de praktijk wijkt het genomen besluit niet af van het door de stuurgroep voorgedragen besluit. Wethouders benutten de stuurgroep om zich in de materie te verdiepen.
- Punt 23: Voor de Overtuinen, Westzijde en de Gracht is in 2005 op deze wijze gewerkt.
- Punt 24: Een planning & control medewerker is één dag per week vrij geroosterd om de opdrachtgever- en opdrachtnemerrelatie te verbeteren.

Bijlage 3 – Contractering

Is bij het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomsten voldoende rekening gehouden met Europese aanbestedingsregels?

Voor de beantwoording van deze vraag hebben we arresten geraadpleegd die toonaangevend zijn geweest in soortgelijke kwesties. Dit betreffen de arresten van de ‘zaak Middelburg’²⁴ en het Italiaanse Scala-arrest²⁵.

Onderstaand halen we het vonnis aan van het Haagse gerechtshof inzake het Mortiereproject van de gemeente Middelburg. Het project betrof soortgelijke omstandigheden als het plan Inverdán en in het bijzonder: een intentieovereenkomst met een drietal projectontwikkelaars, de intentie tot samenwerking terzake van de grondexploitatie en de ontwikkeling en realisering van bebouwing in het gebied Mortierepolder, verkoop van gronden door de gemeenten aan de ontwikkelaars en een zodanige inrichting van het Plangebied dat een sluitende grondexploitatie bereikt wordt waarbij de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie marktconform bepaald zullen worden.

In deze zaak werd de vraag gesteld ‘(...) of de Richtlijn Werken van toepassing is op de Samenwerkingsovereenkomst en overeenkomsten die in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst gesloten zullen worden, voorzover het daarbij gaat om de uitvoering van infrastructurele werken.’

Het vonnis van het Gerechtshof was als volgt: *‘veroordeelt de Gemeente zich te onthouden van het sluiten van alsmede het uitvoering geven aan overeenkomsten met derden met welke overeenkomsten de ontwikkeling en realisatie van de bestemmingen van de Mortiere, voorzover het betreft de infrastructuur en de inrichting van de openbare ruimte, waarvan de Gemeente de gebruiker zal zijn, worden beoogd zonder voorafgaande aanbesteding overeenkomstig de Richtlijn Werken in de daarvoor gezien de waarde van de werken in aanmerking komende gevallen.’*

In het betoog is het Gerechtshof voorshands van oordeel dat een redelijke uitleg van art. 1 sub a²⁶, mede gezien het doel en de strekking van de Richtlijn Werken, meebrengt dat zowel de Samenwerkingsovereenkomst als de daaruit voortvloeiende overeenkomsten voorzover deze betrekking hebben op infrastructurele werken, zijn aan te merken als overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken als bedoeld in de Richtlijn Werken. Dit oordeel leidt ertoe dat die overeenkomsten aanbestedingsplichtig zijn indien zij betrekking hebben op werken waarvan de omvang de in de Richtlijn Werken neergelegde drempelwaarde overschrijdt. Bij dit oordeel neemt het hof het volgende in aanmerking: zoals uit zowel de considerans van de Richtlijn Werken als uit de in de Richtlijn neergelegde regeling valt af te leiden, is het doel van de Richtlijn (zoals dat ook geldt voor de andere Europese aanbestedingsrichtlijnen) de bevordering van een open markt en van eerlijke mededinging indien het gaat om overheidsopdrachten waarvan de waarde een drempelbedrag overschrijdt.

Het Europese Hof van Justitie volgt inzake de Milanese zaak (beter bekend als het Scala-arrest) de uitspraak van het Haagse Gerechtshof. De vraagstelling hier was o.a.: kan de overheid (i.c. de stad Milaan) in overeenstemming met het gemeenschapsrecht met een door haar zelf gekozen particulier, met wie zij verschillende prestaties overeenkomt, overeenkomsten afsluiten, wanneer die prestaties de in de richtlijnen terzake neergelegde drempelwaarden overschrijden?

Ook het Europese Hof van Justitie steunt zijn beslissing op het principe van de verplichting tot het 'waarborgen van het nuttige effect van een richtlijn', namelijk het doel van de richtlijnen om een open markt te scheppen en eerlijke mededinging te laten plaatsvinden. Daarom kan het nuttige effect niet worden gewaarborgd indien de aanleg van openbare (infrastructurele) werken die hoger liggen dan de drempelwaarde niet op Europees niveau wordt aanbesteed. Uit de overwegingen van het Hof kan worden afgeleid dat het voorgaande in het bijzonder geldt ten aanzien van openbare werken. Daaronder verstaat het Hof werken waarvan het beheer berust bij de overheid die krachtens de rechtstitel waarover zij beschikt voor de beschikbaarheid kunnen instaan teneinde de toegankelijkheid voor alle gebruikers te verzekeren.

Het Europese Hof van Justitie laat zich verder uit over de uitvoering van de aanbesteding in samenhang met een gesloten contract. De rechter eist niet dat de gemeente de aanleg en/of uitvoering zelf aanbesteedt omdat zij een aanbestedende dienst is, maar legt uit dat het nuttige effect van de richtlijn ook kan worden verzekerd indien de nationale wetgever de projectontwikkelaar verplicht de overeengekomen als publiek aan te merken werken uit te voeren volgens de in de richtlijn omschreven procedures. Dit betekent dat de verplichting tot aanbesteding via een contract overgedragen kan worden aan een projectontwikkelaar.

Dit arrest heeft tot gevolg dat de aanleg van infrastructuurle voorzieningen en/of anderszins door een projectontwikkelaar in eigen beheer, ook al is hij eigenaar/ exploitant van het project, niet zonder een Europese aanbestedingsprocedure uitgevoerd kan worden. Daarmee heeft het Europese Hof de beslissing van het Haagse gerechtshof bevestigd.

Beide arresten hebben in de periode na de uitspraken een brede impact gehad op de gevolgen van samenwerkingsovereenkomsten waarbij (delen van) gronden in handen van een private partij liggen. Het is niet meer als vanzelfsprekend dat deze private partij ook zelf zorgdraagt voor de verdere ontwikkeling en realisatie van bouwplannen die vallen onder het Europese aanbestedingsrecht. Beide arresten hebben aan de tot dan normale gang van zaken een einde gemaakt. Het 'doorleggen' van de aanbestedingsplicht naar de samenwerkingspartners wordt meer en meer gangbaar, teneinde risico's voor de gemeente te voorkomen. De samenwerkingspartners treden in dit geval op namens de aanbestedende dienst (lees Zaanstad) en komen alle verplichtingen na die zouden gelden voor de gemeente. Daar de gemeente de meest belanghebbende partij is, rust op de gemeente de verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk te toetsen of hieraan wordt voldaan in die zin dat de projectpartners ook daadwerkelijk handelen naar de letter en de geest van de aanbestedingsrichtlijnen.

Conclusie

De rekenkamer concludeert op basis van het oordeel van het Gerechtshof in de zaak Middelburg dat de gemeente zich dient te onthouden van het sluiten van alsmede uitvoering geven aan overeenkomsten met derden voorzover het de infrastructuur en de inrichting van de openbare ruimte waarvan de gemeente de gebruiker c.q. eigenaar zal zijn indien geen gevolg wordt gegeven aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Hieruit blijkt dat de gemeente geen contracten mag afsluiten waarbij de Europese regelgeving niet wordt opgevolgd. Het Europese Hof van Justitie gaat inzake het Scala-arrest een stap verder en spreekt in het vonnis uit dat de Europese aanbestedingsplicht van de als publieke aan te merken aanbestedingsplichtige werken kan worden 'doorgelegd' naar de private samenwerkingspartners.

Uit beide arresten kan worden afgeleid dat waar het gaat om infrastructurele opdrachten en op het gebied van openbare ruimte (Middelburg), alsmede het ontwikkelen en realiseren van werken (Scala) als (voor alle type opdrachten) bedoeld in de richtlijn Werken, deze opdrachten aanbestedingsplichtig zijn. In de af te sluiten overeenkomsten kan vervolgens het doorleggen van de aanbestedingsplicht worden opgenomen.

Concreet betekent dit dat de gemeente Zaanstad aan de doorlegging van de aanbestedingsplicht heeft voldaan in artikel 20 van de samenwerkingsovereenkomsten. De gemeente heeft Europese regelgeving niet geschonden door de keuze voor private partijen voor de samenwerkingsovereenkomsten niet Europees aan te besteden. De gemeente dient er echter op bedacht te zijn dat nieuwe jurisprudentie tot nieuwe (strengere) regels kan leiden. Dit leiden we af van de 'zaak Vathorst' van de gemeente Amersfoort. De Europese Commissie heeft in deze zaak een onderzoek ingesteld naar de wijze waarop de gemeente Amersfoort bij de ontwikkeling van de nieuwbouwwijk Vathorst met de aanbestedingsregels is omgegaan. Deze zaak betreft onder meer een mogelijke aanbestedingsplicht van de keuze van de projectontwikkelaars.

Bijlage 4 – Lijst van betrokkenen bij het onderzoek

dhr. P. Bleeker	medewerker planning en control concern staf
mw. M. Briefjes	raadsadviseur
dhr. P. van Delft	hoofd sector programmamanagement
dhr. F. van Dooren	directeur dienst Stad
dhr. D. Emmer	hoofd realisatie en beheer dienst Wijken
mw. J. Hage	programmasecretaris Inverdan
dhr. G. Jonker	Procesmanager
dhr. M. A. Jonker	concerncontroller
mw. S. Klok	jurist dienst Stad
dhr. L. Loeven	programmamanager Inverdan
dhr. B. Minks	directeur Ernst & Young
dhr. G. Oosterloo	gemeentesecretaris a.i.
dhr. D. Overheul	procesmanager De Knoop
dhr. A. van Pelt	projectleider Stadhuis
dhr. R. Stam	medewerker planning en control dienst Stad
dhr. G. Teders	voormalig programmamanager Inverdan
dhr. B. van Twisk	planeconoom
mw. I. Van	medewerker raadsgriffie
dhr. J. Wetters	deelprojectleider Stadhuis
dhr. M. Zonneveld	controller dienst Stad

Bijlage 5 – Lijst van afkortingen

AMV	AM Vastgoed
AO/IC	Administratieve organisatie/interne controle
BCF	BTW-compensatiefonds
BDB	Bureau Documentatie Bouwwezen
BIRK	Budget investeringen ruimtelijke kwaliteit
BURAP	Bestuursrapportage
BVO	Bruto vloeroppervlak
College	College van Burgemeester en Wethouders gemeente Zaanstad
DO	Definitief ontwerp
FTE	Fulltime equivalent
GOTIK	Geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit
IDR	Integrale dienstrapportage
ISV	Investeringsbudget stedelijke vernieuwing
MARAP	Managementrapportage
MIP	Meerjareninvesteringsprogramma
NSV	NS Vastgoed
PBI	Projectbureau Inverdan
P&C	Planning en control
PMM	Programmamanagementmethode
PPS	Publiek-private samenwerking
PvE	Programma van eisen
Raad	Gemeenteraad Zaanstad
RO	Ruimtelijke ordening
SMART	Specifiek; meetbaar; acceptabel; realistisch; tijdsgebonden
VO	Voorlopig ontwerp
VTU	Voorbereiding, toezicht en uitvoering
VVO	Verhuurbaar vloeroppervlakte
Z'MOP	Zaans Meerjaren Ontwikkelingsprogramma
ZMPM	Zaanse Methodiek Programmamanagement

Bijlage 6 – Conclusies en aanbevelingen

Overzicht van conclusies, aanbevelingen, reactie van het College van B&W en het nawoord van de Rekenkamer Zaanstad			
Conclusie	Aanbeveling	Reactie College	Nawoord Rekenkamer Zaanstad
<p>De Rekenkamer Zaanstad stelt vast dat het Masterplan Inverdan het karakter heeft van een programma. Daardoor biedt het programma de gemeenteraad op onderdelen onvoldoende houvast om zijn kaderstellende rol goed te kunnen vervullen. Dit geldt vooral voor het ontbreken van een heldere planning van beslisdocumenten, afspraken over actualisatie van het programma en de projecten en afspraken over de informatievoorziening over de realisatie. Verder concludeert de rekenkamer dat de grondexploitatie als financiële 'vertaling' van het Masterplan niet volledig aansluit op de inhoud van het programma.</p>	<p>1. Actualiseer het Masterplan ten behoeve van vaststelling door de gemeenteraad en besteed hierin aandacht aan de volgende onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – een processchema met de voorziene onderdelen van het programma (deelprojecten, grondexploitaties, overeenkomsten) waarover besluitvorming door de raad wordt gevraagd – afspraken over vorm, inhoud en frequentie van voortgangrapportages over het programma (inclusief deelprojecten) naar de raad – een bestuurlijk kader met regels voor het aanspreken van de risicobuffer. 	<p>Wij nemen aanbeveling 1. over. Wij zien het raadsbesluit 'Actualisatie Inverdan; haalbaar en betaalbaar' als de eerste formele actualisatie van het Masterplan. Wij zijn voornemens om in maart 2006 wederom bestuurlijk te rapporteren, onder de titel: Actualisatie Inverdan II; zichtbaar beter'. Wij geven de programmaorganisatie Inverdan de opdracht aanbeveling 1. daarin uit te werken.</p>	

Overzicht van conclusies, aanbevelingen, reactie van het College van B&W en het navoord van de Rekenkamer Zaanstad			
Conclusie	Aanbeveling	Reactie College	Navoord Rekenkamer Zaanstad
<p>De Rekenkamer Zaanstad vindt de kwaliteit van de voortgangsrapportages onvoldoende om de raad op de juiste wijze te informeren en de mogelijkheid te geven de controlerende rol uit te oefenen en het programma en eventueel de onderliggende projecten bij te sturen. Doordat de aansluiting op het Masterplan en/of eerdere voortgangsrapportages niet helder is, krijgt de raad onvoldoende inzicht in wat er wel en niet is gerealiseerd. Bovendien is onduidelijk hoe de realisatie zich verhoudt tot oorspronkelijke en aangepaste planningen. De rapportages laten niet zien welke verplichtingen de programmaorganisatie is aangegaan en voldoen daardoor niet aan de eisen die de gemeenteraad in de motie bij het Masterplan heeft gesteld.</p>	<p>2. Besteed in de voortgangsrapportages aandacht aan de volgende onderwerpen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – overzicht van kosten en opbrengsten van het programma en de deelprojecten in vergelijking met het budget – overzicht van actuele resultaten van de grondexploitaties (programma en deelprojecten) en indien het negatieve saldo betreft, inzicht in de financiële dekking ervan – overzicht van begrote en gerealiseerde kosten die buiten de grondexploitatie in verband zijn gehouden – 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 – prognose van geraamde uiteindelijke kosten en opbrengsten in vergelijking met het budget (voor het programma en de deelprojecten): 'cost to complete' – overzicht van gekwantificeerde (in geld uitgedrukte) risico's en kansen – de ingezette en voorgenomen sturingsinstrumenten en beheersmaatregelen – conclusies en aanbevelingen die specifiek van belang zijn voor de gemeenteraad. 	<p>Het College neemt aanbeveling 2 over.</p>	

Overzicht van conclusies, aanbevelingen, reactie van het College van B&W en het navoord van de Rekenkamer Zaanstad			
Conclusie	Aanbeveling	Reactie College	Navoord Rekenkamer Zaanstad
Een meerwerkprocedure voor externe functionarissen ontbreekt.	3. Ontwikkel beleid en een procedure voor meerwerk door externen, zodat voortgaand aan meerwerk afspraken worden gemaakt over aard en omvang. Hierdoor wordt bewaking mogelijk van het budget, verplichtingen en uitgaven.	Een groot deel van de kosten voor externen wordt bekostigd uit het budget programma-mamanagementkosten. Daarvoor geldt dat geen open einde afspraken zijn gemaakt. Integendeel, er wordt gewerkt met productopdrachten (fixed price) of met jaarlijks te vernieuwen jaaropdrachten op basis van werkelijk bestede uren tot een gelimiteerd maximumbedrag. Daar waar het gaat om meer- en minderwerk voor civieltechnische werkzaamheden en voor ingenieurswerkzaamheden werkt de gemeente Zaanstad met de regels voor meer- en minderwerk als opgenomen in UAV 89 resp. RVOI 2001. Aanbeveling 3 nemen wij niet over.	Het College acht een meerwerkprocedure niet nodig omdat wordt gewerkt met productopdrachten (fixed price) of met jaaropdrachten met een gelimiteerd maximumbedrag (punt E). Naar oordeel van de rekenkamer kunnen productopdrachten en jaaropdrachten niet voorkomen dat incidenteel, vanwege onvoorziene omstandigheden, meerwerk noodzakelijk is. In die gevallen vergroot een meerwerkprocedure de financiële beheersbaarheid van Inverdan. De rekenkamer blijft dan ook van mening dat het raadzaam is een meerwerkprocedure op te stellen.

Overzicht van conclusies, aanbevelingen, reactie van het College van B&W en het navoord van de Rekenkamer Zaanstad			
Conclusie	Aanbeveling	Reactie College	Navoord Rekenkamer Zaanstad
Bij de dienst Stad en bij de programmaorganisatie zijn nog niet alle administratieve procedures voor kritische processen en het genereren van management- en bestuurlijke informatie beschreven.	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.	Wij merken op dat de Directeur Stad leiding geeft aan het project Stad Stuur! bij de dienst Stad. Dat project is ondermeer gericht op verbetering van de bedrijfsvoering en werpt zijn vruchten af. Aanbevelingen 4. en (5. en 7.) zijn reeds verbeterpunten in het kader van Stad Stuur!.	
De vastgestelde aanbestedingsprocedure is bij de inhuur van externen niet altijd nageleefd.	5. 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.	Zie aanbeveling 4.	
De programmaorganisatie Inverdan werkt met een extra-comptabele verplichtingenadministratie, terwijl het financiële pakket dat binnen de dienst Stad gebruikt wordt, voldoende functionaliteiten biedt om deze administratie intracomptabel te voeren.	6. 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.	Met betrekking tot aanbeveling 6. laten wij onderzoeken of een intracomptabele verplichtingenregistratie betere functionaliteiten biedt dan de huidige werkwijze.	De rekenkamer zal het uit te voeren onderzoek naar de verplichtingenadministratie met belangstelling volgen.

Overzicht van conclusies, aanbevelingen, reactie van het College van B&W en het antwoord van de Rekenkamer Zaanstad			
Conclusie	Aanbeveling	Reactie College	Nawoord Rekenkamer Zaanstad
De rekenkamer vindt dat risicomanagement ook vast onderdeel moet zijn van de interne werkprocessen. Naar de mening van de rekenkamer is dat tot 2005 onvoldoende het geval geweest. Tot nu toe zijn risico's nooit gekwantificeerd, ook niet in de externe reviews.	<p>7. Zorg voor verdere verbetering van het risicomanagement en besteed daarbij aandacht aan de volgende punten:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zorg voor het integreren van het risicomanagement in de werkprocessen van de programmaorganisatie Inverdan. – Kwantificeer risico's in kans en omvang. – Zorg voor tussentijdse rapportage over gekwantificeerde risico's en beheersmaatregelen aan stuurgroep, College en de gemeenteraad, in ieder geval in de voortgangrapportages. – Evalueer het in te voeren systeem voor risicomanagement periodiek, te beginnen over één jaar. 	Zie aanbeveling 4.	
De Europese aanbestedingsplicht zoals die voor de gemeente geldt, geldt onverminderd voor de private partijen. Echter, alleen de gemeente kan ter verantwoording worden geroepen als de private partij zich niet aan de aanbestedingsplicht houdt. De gemeente heeft in dat geval op basis van de samenwerkingsovereenkomsten geen sanctiemogelijkheid.	<p>8. 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>	Aanbeveling 8. nemen wij over.	

Overzicht van conclusies, aanbevelingen, reactie van het College van B&W en het antwoord van de Rekenkamer Zaanstad			
Conclusie	Aanbeveling	Reactie College	Nawoord Rekenkamer Zaanstad
Zie conclusie bij aanbeveling 2..	9. 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.	Ook aanbeveling 9. (en 10.) zullen wij ter harte nemen. Wij geven het projectbureau Stadhuis de opdracht om in de eerstvolgende voortgangsrapportage Stadhuis deze aanbevelingen nader uit te werken.	
De rekenkamer heeft geconstateerd dat de onderbouwing van posten niet altijd is gedocumenteerd en daarmee voor de rekenkamer, maar ook voor andere niet toetsbaar is. Hierdoor worden naar de raad toe cijfers gepresenteerd waarbij een deugdelijke onderbouwing ontbreekt.	10. Draag zorg voor adequate dossiervorming waarin uitgangspunten naar de raad toe zijn onderbouwd.	Zie aanbeveling 9.	

Eindnoten

- ¹ Masterplan Inverdan, Gemeente Zaanstad, Projectbureau Inverdan, februari 2003, p17.
- ² Analyse / Plan van aanpak / afdelingsplan, programmamanager Inverdan, februari 2005
- ³ Inverdan Nieuws, maart 2005, pagina 3
- ⁴ Definitieve raadsvoordracht Stadhuis, College van Burgemeester en Wethouders, 20 januari 2003. Vastgesteld in de raadsvergadering op 30 januari 2003
- ⁵ Zie ook: Denktank Programma Management (www.dtpn.nl) en Kor, R. & Wijnen, G. (2005). *Essenties van project- en programmamanagement*. Deventer: Kluwer.
- ⁶ Boyne, G.A. (2002). Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales. *Public Money & Management*, 2002, 17-24.
- ⁷ Masterplan Inverdan, p6.
- ⁸ Concept Masterplan Inverdan, Gemeente Zaanstad, Projectbureau Inverdan, februari 2003, p17.
- ⁹ Subdoelstellingen letterlijk overgenomen uit Concept Masterplan Inverdan, p17.
- ¹⁰ Begroting 2006, p87.
- ¹¹ Concept Masterplan Inverdan, Gemeente Zaanstad, Projectbureau Inverdan, februari 2003, p9.
- ¹² BIRK: Budget investeringen ruimtelijke kwaliteit, een subsidieregeling van het ministerie van VROM voor nationaal ruimtelijk beleid.
- ¹³ ISV: Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing, een subsidieregeling van het Rijk voor innovatieve programma's op het gebied van stedelijke vernieuwing.
- ¹⁴ Door de raad vastgesteld in april 2003, waarmee tevens ook het Structuurplan Inverdan is vastgesteld. Dit plan heeft juridische status en vormt de grondslag voor toepassing van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, op grond waarvan de gemeente voorrang heeft bij de aankoop van gronden.
- ¹⁵ Masterplan Inverdan, p25.
- ¹⁶ Bijlage H1 bij raadsvoorstel Masterplan Inverdan, p1.
- ¹⁷ PRC. Review Masterplan; vertrouwelijk addendum, p7.
- ¹⁸ Het Zaans Meerjaren Ontwikkelingsprogramma 2005-2009 (Z'MOP-II) bevat de doelstellingen en ambities van de gemeente in het kader van het Grotestedenbeleid.
- ¹⁹ Masterplan Inverdan, p9.
- ²⁰ Programma management dienst Stad, Voortgangsrapportage Inverdan, periode 1 januari t/m 31 december 2003, 18 februari 2004, p. 103
- ²¹ Programma management dienst Stad, Voortgangsrapportage Inverdan, periode 1 januari t/m 31 december 2003, 18 februari 2004, p. 109
- ²² Voortgangsrapportage 2003, p120.
- ²³ Bijlage 6 bij de raadsvergadering d.d. 20 januari 2003
- ²⁴ LJN-nummer: AB0451 Zaaknr: 00/297 d.d. 31-01-2001
- ²⁵ C-399/98 Hof van Justitie EG, d.d. 12 juli 2001
- ²⁶ Schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die zijn gesloten tussen een aannemer en een aanbestedende dienst (verkorte uitleg)
- ²⁷ Schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die zijn gesloten tussen een aannemer en een aanbestedende dienst (verkorte weergave).



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