

ONDERZOEK NAAR DE OORZAKEN
VAN DE OVERSCHRIJDING
IN HET PROJECT
VAN HEEKPLEIN GEMEENTE ENSCHEDE

Utrecht, 4 november 2002
OGRE-KO-CO/WbA

ONDERZOEK NAAR DE OORZAKEN VAN DE OVERSCHRIJDING
IN HET PROJECT VAN HEEKPLEIN GEMEENTE ENSCHEDE

INHOUDSOPGAVE

Blz.

1.	INLEIDING	1
1.1	AANLEIDING ONDERZOEK.....	1
1.2	PROJECTOMSCHRIJVING.....	2
1.3	SAMENVATTING ONDERZOEK ERNST & YOUNG	2
2.	VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSMETHODIEK	5
2.1	VRAAGSTELLING	5
2.2	ONDERZOEKSMETHODIEK.....	7
3.	REFERENTIEKADER.....	10
3.1	INLEIDING.....	10
3.2	WAT IS GOED EEN PROJECT?	10
3.3	ORGANISATIE, STURING EN BEHEERSING.....	11
3.4	FINANCIËLE PLANNING EN CONTROLE	12
3.5	CONTRACTERING	14
3.6	EXTERN PROJECTMANAGEMENT.....	15
3.7	NUANCERING.....	15
4.	ANALYSE.....	17
4.1	VERLOOP VAN HET PROJECT	17
4.2	HET BINNENSTADSBOEK	18
4.3	START PROJECT VAN HEEKPLEIN	18
4.4	REALISATIE- EN BEHEERSFASE	21
4.5	SIGNALERING VAN HET TEKORT	21
4.6	DRIE TE ONDERSCHIEDEN PROJECTPERIODES	22
4.7	PERIODE 1990 - 1996	23
4.8	PERIODE 1996 - 1999	24
4.9	PERIODE 1999 - HEDEN	30
5.	CHECK OP REFERENTIEKADER.....	33

6.	CONCLUSIES.....	37
6.1	CONCLUSIES PERIODE 1990 - 1996.....	37
6.2	CONCLUSIES PERIODE 1996 - 1999.....	37
6.3	CONCLUSIE PERIODE 1999 - HEDEN.....	42
7.	AANBEVELINGEN	44
8.	TERUGKOPPELING NAAR DE HOOFDVRAAGSTELLING.....	46
	BIJLAGE 1	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN
	BIJLAGE 2	VRAAGSTELLING ZOALS OPGENOMEN IN DE OFFERTE.
	BIJLAGE 3	NORMATIEF REFERENTIEKADER

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING ONDERZOEK

Voor u ligt het rapport dat door Berenschot Osborne is opgesteld in opdracht van de rekenkamer gemeente Enschede naar de oorzaken van de kostenoverschrijding in het project Van Heekplein. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei – september 2002.

Daar waar het project bij de start nog een geprognosticeerd batig saldo kende van f 19,5 miljoen is het beeld eind 2001 dat het project afkoerst op een tekort van bijna f 27,- miljoen na realisatie. Het project is in een aantal jaar van potentieel winstgevend naar verliesgevend omgeslagen. De Gemeenteraad heeft daarop besloten een tweetal onderzoeken te laten verrichten.

In de Raad van 19 november 2001 is besloten:

- de rekeningencommissie een verifiërend onderzoek te laten verrichten met betrekking tot de raming van het tekort van het project Van Heekplein;
- de rekenkamer een grondig onderzoek te laten verrichten naar de oorzaak van de problematiek inzake het project Van Heekplein.

Het eerste onderzoek is januari begin 2002 door Ernst en Young Accountants in opdracht van de rekeningencommissie afgerond. Dit onderzoek komt in de paragraaf 1.3 aan de orde. De conclusies uit het eerste onderzoek zijn in ons onderzoek als uitgangspunt gehanteerd. Daar waar het eerste onderzoek voornamelijk de kwaliteit van de berekeningen heeft onderzocht, richt dit onderzoek zich meer op de oorzaken van de ontstane situatie en worden toekomstgerichte aanbevelingen gedaan om de projectbeheersing binnen de gemeente Enschede te verbeteren.

De opbouw van dit rapport is als volgt.

In hoofdstuk 1 wordt het project Van Heekplein kort toegelicht. Tevens behandelen wij de uitkomsten van het eerste onderzoek verricht door Ernst en Young. Hoofdstuk 2 gaat nader in op de vraagstelling van ons onderzoek. In hoofdstuk 3 zal het referentiekader worden geformuleerd waaraan de projectbeheersing rond het Van Heekplein kan worden getoetst. In hoofdstuk 4 wordt een analyse gegeven van de projectbeheersing zoals die in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. In hoofdstuk 5 wordt aan de hand van het referentiekader en de analyse het project globaal beoordeeld. In hoofdstuk 6 zijn de conclusies weergegeven. Hoofdstuk 7 behandelt de aanbevelingen en in hoofdstuk 8 wordt een terugkoppeling naar de hoofdvraagstelling gemaakt.

1.2 PROJECTOMSCHRIJVING

Voorheen werd het Van Heekplein gekenmerkt door een groot open plein parallel aan de Boulevard 1945, met aan de overzijde het V&D warenhuis. Uitdrukkelijke wens in de planvorming is geweest de barrière van deze boulevard op te heffen door het Van Heekplein tussen het 'Ei' van de binnenstad en het warenhuis te positioneren. Cruciaal is dat daarvoor het verkeer wordt omgelegd en rond het nieuwe Van Heekplein ontstaan bouwlocaties en winkelstraten die het plein verknopen met het weefsel van de stad. Het stedenbouwkundig plan van het stedenbouwkundig en architectenbureau West 8 integreert zodoende een veeltal functies.

Verreweg het grootste deel van het nieuwe programma bestaat uit winkels. De plint rond het Van Heekplein is geheel gevuld met commerciële dagfuncties, kleinschalige winkelunits en horeca. Er komt een Bijenkorf en V&D. Daarnaast krijgt Enschede twee nieuwe winkelstraten die van het Van Heekplein verankeren in de stad en wordt een casino van Holland Casino's gerealiseerd. Deze toevoeging betekent een belangrijke kwaliteitsimpuls voor de binnenstad vanwege de uitstraling van een dergelijke functie die immers bezoekers zal trekken uit de wijde omgeving. Ambitieuze is ook de realisatie van een enorme parkeergarage met 1700 plaatsen.

De woningen in het plan bepalen in hoge mate de kwaliteit en leefbaarheid van een stad en zijn daarom in dit plan een zeer belangrijke toevoeging aan het programma. Voorzien is om, verdeeld over drie locaties, verschillende soorten woningen te realiseren. In alle gevallen hebben de woningen een directe (collectieve) ontsluiting op de openbare weg en is er voor elke woning parkeergelegenheid.

Tot slot wordt de weekmarkt die in Enschede een sterke trekkersrol voor de stad vervult, uitgebreid. De bestaande warenmarkt (8.000m²) wordt op het nieuwe Van Heekplein uitgebreid naar 12.000m². Het aantal kramen neemt beperkt toe. Door aanvulling verbetert het assortiment, de ruimtelijke opzet van de markt en kan worden voldaan aan de wettelijke eisen.

Al met al betekent dit een ambitieus plan van grote betekenis voor de stad Enschede. Een plan met een dergelijk programma is ook nationaal gezien een prestigieus project.

1.3 SAMENVATTING ONDERZOEK ERNST & YOUNG

Het onderzoek dat door Ernst en Young Accountants in opdracht van de rekeningencommissie is uitgevoerd had alleen betrekking op de verificatie van het cijfermateriaal in het project.

De probleemstelling van dit rapport luidt:

Wat is de betrouwbaarheid van het nu gepresenteerde tekortcijfer van het project Van Heekplein en wat zijn de verschillen in vergelijking met eerdere besluitvorming door de Raad?

Aan de hand van een aantal eikmomenten is een analyse van het cijfermateriaal gemaakt. Dat is gebeurd op basis van de MPG's (Meerjaren Perspectief Grondbedrijf) die jaarlijks door het Grondbedrijf worden opgesteld. De onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van het saldo weer in de tijd.

Lasten/baten (bedragen x 1.000.000,-in gld.)	Uitgangs- situatie	MPG 1998	MPG 1999	MPG 2000	MPG 2001 mei	MPG 2001 dec.
Totale lasten	-45,195	-30,289	-32,319	-39,801	-44,464	-57,480
Totale baten	69,608	30,175	33,201	39,392	34,849	35,358
Inflatiecorrectie en rente	-4,891	-0,762	-1,128	0,822	-2,481	-4,857
Resultaat (prognose)	19,522	-0,336	-0,246	-1,231	-12,096	-26,979

In het rapport van Ernst en Young wordt gesignaleerd dat het project in de loop van de tijd inhoudelijk nogal is veranderd. In de periode 1996 – 1997 heeft het project een wisselende inhoud gehad, hetgeen vergelijking onmogelijk maakte. Ernst en Young start hun feitelijke onderzoek bij de berekeningen uit het MPG 1998, nadat het Stedenbouwkundig Ontwerp van West 8 is opgesteld. Dit ontwerp is in de Raad van mei 1999 vastgesteld en daarna tot realisatie gekomen.

Ernst en Young constateert:

- De aannames in de berekeningen zijn consequent toegepast. Ramingen en inschattingen krijgen gedurende de realisatie steeds meer het karakter van onderbouwde posten.
- De verlenging van de doorlooptijd van het project met 2 tot 3 jaar heeft een aanzienlijke invloed gehad op de omvang van het tekort.
- Het uitgifteplan van de eerste opzet is radicaal gewijzigd. In de MPG's vanaf 1998 is dit steeds op onderdelen aangepast.
- Gezien de complexiteit van het project is er bewust voor gekozen om het project grotendeels door derden te laten uitvoeren. Hierdoor was een inschatting van de VTU (kosten van voorbereiding, uitvoering en toezicht) vooraf moeilijk.

- De VTU is gestegen van 25% (startnorm) tot 52% in de berekening die een tekort van *f* 27,0 miljoen opleverde, veroorzaakt door de omvang van uitbestedingen, langdurige onderhandelingen, tarieven voor de inhuur en de langere looptijd. Er is een overschrijding van *f* 8,3 miljoen opgetreden. Voor wat betreft de interne urenboekingen wordt opgemerkt dat er voldoende geregistreerd is. Opmerkelijk is dat de afdelingshoofden accordeerden en niet expliciet de projectleider.
- De totaal geraamde kosten voor bouw- en woonrijpmaken zijn fors gestegen in de afgelopen MPG's.
- Het project Van Heekplein in het MPG van 1999 als risicovol wordt aangemerkt, gezien de hoogte van de noodzakelijke voorinvesteringen om het gebied bouwrijp te maken in relatie tot het moment van de ontvangst van de grondopbrengsten.
- In het MPG 2001 de risico's op VTU en de kosten voor verwerving worden gemeld.

Voorts concludeert Ernst en Young o.a.:

- Van de financiële consequenties van de wijzigingen in de fasering is geen informatie aangetroffen. Dat geldt ook voor de relatie tussen de te verrichten prestatie en de kosten hiervoor.
- Opmerkelijk is dat één van de oorzaken van de fors gestegen kosten voor bouw- en woonrijpmaken is geweest de toerekening van *f* 2,4 miljoen inzake het dak van de parkeergarage.
- De reikwijdte van de kosten die ten last van het project zijn gebracht is steeds gewijzigd ondanks de afbakening van het project (zwevende kosten).
- De bij de BMD beschikbare gegevens waren zeer beperkt en/of slecht toegankelijk. De audit trail is niet adequaat en de omvang van de onderbouwing van de diverse posten was mager.
- De specificaties van posten sloten niet aan op de MPG's hetgeen beoordeling complex maakte.
- De Raadsbesluiten die de basis zouden moeten zijn voor het onderzoek zijn er niet of zijn niet verstrekt.

De slotconclusie van het rapport van Ernst en Young luidde:

“De oorspronkelijke uitgangssituatie (1996) als referentie nemen is niet zinvol. Derhalve is deze niet expliciet in het onderzoek betrokken, omdat hierbij totaal andere stedenbouwkundige uitgangspunten zijn gehanteerd. Voor wat betreft de calculaties MPG 1998 tot en met 2000 hebben wij vastgesteld dat deze te weinig fundament hebben gehad. Kosten zijn soms in een te laat stadium in de calculaties meegenomen en er is met kosten(ramingen) geschoven. Bovendien is tussentijds niet voldoende geanalyseerd (beoordeling van de verrichtte prestatie met de calculaties hebben wij niet aangetroffen)”.

Vastgesteld is dat de berekening die een tekort laat zien van *f* 27,0 miljoen een reeel beeld geeft. Er is in deze berekening een buffer voor tegenvallers ingebouwd.

2. VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSMETHODIEK

2.1 VRAAGSTELLING

Het door ons verrichtte onderzoek spitst zich toe op een tweetal kernvragen:

- Hoe heeft de overschrijding kunnen plaatsvinden.
- Welke lessen moeten hieruit worden geleerd en welke maatregelen zijn nodig om herhaling in de toekomst te voorkomen?

Om deze kernvragen te kunnen beantwoorden hebben we het project geanalyseerd vanuit de volgende invalshoeken:

- Organisatie, sturing en beheersing.
- Financiële planning en control.
- Contractering.
- Extern projectmanagement.

Bij die invalshoeken hebben we een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de beoogde situatie ('Wat had men voor ogen, Hoe zou het er eigenlijk moeten uitzien?') en anderzijds de feitelijke situatie (Hoe verloopt het in de praktijk?). In de bijlage 2 is de volledige vraagstelling opgenomen uit onze offerte is opgenomen. Resumerend hebben wij de volgende uitgewerkte vraagstelling gehanteerd:

Organisatie, sturing en beheersing

Hoe is de beoogde organisatie (ambtelijk, bestuurlijk, projectmanagement) vormgegeven en hoe heeft het in de praktijk gefunctioneerd?

Daarbij komen vragen aan de orde als hoe werkwijzen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn vastgelegd tussen ambtelijk apparaat, gemeentebestuur en projectmanagement en hoe daar in de praktijk mee om is gegaan. Ook de besluitvorming binnen het project is een essentieel onderdeel hierbij. Het gaat dan om de vraag op basis van welke informatie besluiten zijn genomen en de kwaliteit van die besluitvorming (tijdigheid, volledigheid en efficiëntie).

Hoe is de beoogde projectdefinitie en –configuratie geformuleerd en hoe heeft deze in de praktijk feitelijk gefunctioneerd?

Belangrijk in deze vraagstelling is de scope (wat hoort wel en wat hoort niet bij het project) en de wijze waarop de bewaking van de scope heeft plaatsgevonden (hoe en door wie).

Daarnaast wordt ingezoomd op de projectconfiguratie, m.a.w. uit welke onderdelen is het project opgebouwd en hoe is de samenhang tussen de projectonderdelen aangebracht. Tevens speelt de vraag hoe in de praktijk is besloten over wijzigingen in de scope. Zijn beslissers in staat geweest het project op al deze onderdelen te beoordelen en de consequenties van hun beslissingen (tijd, geld en kwaliteit) te overzien.

Financiële planning en control

Hoe is de beoogde inrichting van planning en control geweest en hoe heeft de planning en control in het project gefunctioneerd?

Belangrijke vraag is hoe de beheersing van kosten en opbrengsten is geweest. Voordat het project daadwerkelijk gerealiseerd wordt gaat het dan om de vraag welke schattingsmethoden van kosten en opbrengsten zijn gehanteerd en welke argumentatie daarvoor is gegeven. De kwaliteit van die schattingen en de inschatting van de risico's (risicoanalyse) komen daarbij ook aan de orde. Wanneer het project in uitvoering komt spelen de budgetbewaking en financiering van de kosten een rol.

Hoe is de beoogde administratie en consolidatie vormgegeven en hoe heeft de administratie en consolidatie in de praktijk gefunctioneerd?

Centrale vraag is hoe de administratie in het project is opgezet en de wijze waarop dit heeft gefunctioneerd. Tevens speelt een rol welke voortgangsrapportages zijn gemaakt (kwalitatief en kwantitatief) en hoe op onderdelen van het project is gerapporteerd. Daarnaast is van belang of kosten centraal dan wel decentraal zijn geregistreerd en op welke wijze consolidatie is vormgegeven.

Hoe is de beoogde projectbegrotingsmethodiek geweest en op welke wijze heeft deze begrotingsmethodiek in de praktijk gefunctioneerd?

Belangrijk in deze vraagstelling is of een eenduidige methodiek is gehanteerd en of deze methodiek toereikend was voor dit project. Aspect is ook de interne toerekening van kosten en opbrengsten in het project. Voorts komt binnen deze vraagstelling aan de orde welk belang de gemeente hecht aan een eenduidige en toereikende begrotingsmethodiek.

Contractering

Hoe is de contractering in dit project beoogd en hoe heeft de contractering feitelijk gefunctioneerd?

Het Van Heekplein is sterk afhankelijk geweest van de contractering met de marktpartijen. Belangrijke aspecten zijn dan de vormgeving van het contractmanagement (onderhandelingsproces en -strategie). Daarnaast is de vraag in hoeverre verantwoordelijken beschikten over voldoende kennis en informatie om het contracteringsproces en de contractinhoud te kunnen beoordelen.

Projectmanagement

Hoe heeft de gemeente Enschede de inschakeling van het extern projectmanagement beoogd en hoe is dat in de praktijk verlopen?

Er is in het project Van Heekplein vanaf 1997 voor het projectmanagement een beroep gedaan op externen voor het projectmanagement. De vraag is hoe de gemeente haar opdrachtgeversrol naar externen heeft vormgegeven. Hoe zijn projectleiders geselecteerd en aan welke selectiecriteria (competenties) moesten zij voldoen. Belangrijk aspect is ook hoe de gemeente Enschede de externe projectleiders na aanstelling heeft beoordeeld.

2.2 ONDERZOEKSMETHODIEK

Om de vragen te kunnen beantwoorden is een dossierstudie uitgevoerd en zijn interviews met sleutelfiguren gehouden.

Dossierstudie

Volledige dossierstudie is gelet op de beschikbare tijd niet mogelijk geweest. Dat leidt tot beperkingen. Er is een omvangrijk dossier, waarvan de toegankelijkheid helaas te wensen over laat. De structurering van geleverde informatie is gebrekkig. De status van stukken is ons vaak niet duidelijk geworden. Als voorbeeld geldt de besluitvorming over interne rapportages. Die is vaak niet meer te traceren. We hebben de dossierstudie dan ook vooral gebruikt om ons te oriënteren op het project en ingezoomde op de problematiek van projectbeheersing in relatie tot het referentiekader. Steekproefsgewijs hebben we enkele deelprojecten in de tijd gevolgd om een beeld te kunnen vormen over de gevolgde werkwijzen in het project.

Interviews

Naast dossierstudie hebben we interviews gehouden met sleutelfiguren uit het project. Het gaat dan om bestuurders, ambtenaren, externe projectleiders en adviseurs. Een volledige lijst van geïnterviewde personen is in bijlage 1 opgenomen. De interviews zijn zeer informatief geweest en alle betrokken respondenten hebben openhartig en constructief meegewerkt aan het onderzoek. Alle sleutelfiguren toonden (nog steeds) een grote betrokkenheid bij het project en waren goed voorbereid op het interview. Er zijn in de interviews tal van aanbevelingen gedaan om de projectbeheersing te verbeteren. In die zin hebben de sleutelfiguren zich ook de ontstane situatie aangetrokken en zeker voor zichzelf hun rol in het project geëvalueerd. De interviewronde heeft ons dan ook in staat gesteld een goed beeld te krijgen van de achterliggende oorzaken van de overschrijding in het project en de aspecten die voor verbetering vatbaar zijn.

De invalshoek in de interviews is toekomstgericht geweest. Er zijn geen verslagen gemaakt. De uitkomsten van de interviews zijn verwoord in de analyse. Alle respondenten hebben gereageerd op de conceptrapportage (met uitzondering van de conclusies). Het commentaar op de feitelijke informatie is verwerkt, met name waar het commentaar betreft dat conclusies onderbouwd of tot nadere verduidelijking leidt.

Referentiekader

Er is een normatief referentiekader opgesteld waarin de normen en uitgangspunten voor adequate projectbeheersing zijn verwoord. Doel hiervan is gang van zaken in de praktijk (de analyse) te kunnen toetsen aan de ideale (normatieve) situatie. Het referentiekader komt in hoofdstuk 3 aan de orde.

Analyse

Op basis van de dossierstudie en de interviews is een analyse van het project gemaakt. Hoe was het project beoogd en hoe is de feitelijke situatie geweest is in de analyse de belangrijkste vraag. De bevindingen zijn zo zorgvuldig mogelijk verwoord. De analyse omvat ook het verloop van het project in de tijd.

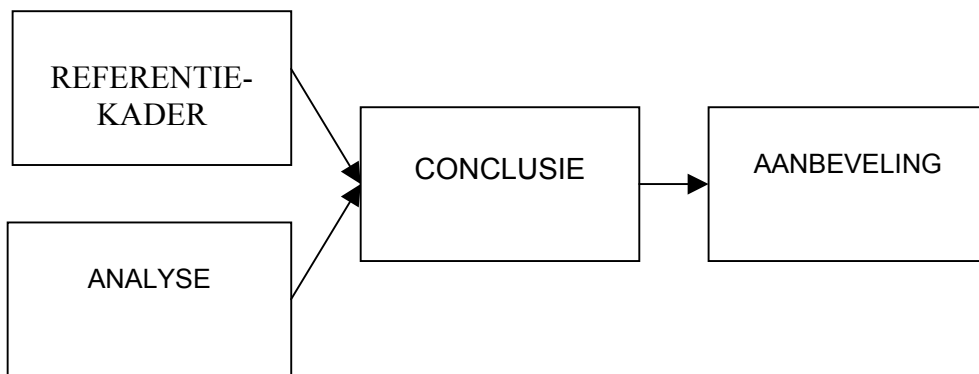
Check op referentiekader, conclusies en aanbevelingen

Op basis van de analyse zijn de beoogde en de feitelijke situatie op de invalshoeken (Organisatie, Sturing en Beheersing, Financiële planning en control, Contractering en Projectmanagement) getoetst op het referentiekader. Op basis daarvan zijn conclusies getrokken. Daar waar niet aan de normering is voldaan zijn aanbevelingen geformuleerd.

3. REFERENTIEKADER

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt het referentiekader uitgewerkt. Daarbij staat de vraag centraal: Wat houdt goed projectmanagement in? Dit referentiekader is opgesteld om de bevindingen uit de analyse te toetsen en conclusies te trekken en vervolgens aanbevelingen te doen. We volgen daarbij de volgende lijn:



In bijlage 3 is het normatief referentiekader opgenomen. In dit hoofdstuk komt het referentiekader op hoofdlijnen aan de orde.

3.2 WAT IS GOED EEN PROJECT?

Een goed project start met een goede definitie van het project. Een aantal kenmerken daarbij is:

- de toekenning van de projectstatus (het project moet worden gedefinieerd en als project gemanaged worden):
 - een project heeft een eindige bestaansduur (het project stopt wanneer de doelen zijn bereikt);
 - een project is in de tijd opgedeeld in fasen (bij elke fase-overgang dient te worden beoordeeld of het project wordt doorgezet, c.q. aangepast).
- een project verloopt doorgaans van grof naar fijn, (streven naar reductie van onzekerheden en complexiteit).

Het referentiekader volgt de indeling van de vraagstelling:

- Organisatie, sturing en beheersing.
- Planning en control.
- Contractering.
- Projectmanagement.

3.3 ORGANISATIE, STURING EN BEHEERSING

Om een project van de omvang van het Van Heekplein te kunnen beheersen zal er projectmatig gewerkt moeten worden, waarbij het gangbaar is te werken met duidelijk te onderscheiden fasen:

- Initiatiefase (verkenning van het project en de deelnemers).
- Definitiefase (definiëren van het project en bepalen kaders).
- Voorbereidingsfase (haalbaarheidsstudies, raamovereenkomsten).
- Realisatiefase (uitvoeringsfase van project).
- Nazorgfase (afronding en overdracht naar beheersituatie).

Elke fase moet worden afgesloten met een concreet besluit (projectteam, stuurgroep, Raads- of collegebesluit). Op welk niveau die besluiten dienen te worden genomen is afhankelijk van de wijze van aansturing die is afgesproken. Vereist is de mandatering van het projectmanagement in relatie tot de bestuurlijke besluitvorming goed vast te leggen.

Wanneer deze werkwijze niet wordt gevolgd leidt dat in de praktijk vaak tot verlies van het overzicht en een onduidelijke opbouw van de besluitvorming. Het risico bestaat dan dat beslissingen op verkeerde momenten worden genomen op basis van onvolledige informatie. Om goed onderbouwde besluiten te kunnen nemen moeten beslissers voldoende informatie hebben en zullen de consequenties (kwalitatief en kwantitatief) van elk besluit inzichtelijk moeten zijn.

Projectorganisatie

De structuur van de organisatie moet duidelijk en herkenbaar zijn. Indien gewerkt wordt met een projectorganisatie met eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zal duidelijk gedefinieerd moeten worden hoe deze projectorganisatie zich verhoudt tot de staande ambtelijke (lijn)organisatie. Er treden in de praktijk vaak spanningen op binnen het ambtelijke apparaat indien er geen duidelijke afspraken zijn gemaakt.

Scope

Scopebeheersing is een belangrijk aspect binnen de projectbeheersing. Dit houdt in het inzichtelijk krijgen en houden van wat wel en wat niet tot het project behoort. Grootschalige stedelijke projecten worden gekenmerkt door het feit dat de scope nogal eens kan wijzigen. Zo kunnen zich wijzigende marktomstandigheden gedurende de looptijd van het project het te realiseren product sterk beïnvloeden. Er moet een goede procedure zijn voor het accorderen van wijzigingen in de scope van het project.

Scopebeheersing start met het bepalen van de “work breakdown structure” (het opdelen van het project in onderdelen) en het definiëren van de specificaties (programma van eisen). Op basis daarvan kan de scope van het project inhoudelijk worden bewaakt. De “cost breakdown structure” (de kostenstructuur) dient aan te sluiten bij de “work breakdown structure” zodat ook de kosten per onderdeel inzichtelijk zijn en bewaakt kunnen worden.

Het ontbreken van een zorgvuldige scopebeheersing leidt in de praktijk bijvoorbeeld tot discussie tussen partijen en/of afdelingen over “zwevende” kosten en de toerekening van die kosten aan het project. Vaak gaat het dan over kosten die bij de start niet goed in beeld zijn gebracht en lopende het realisatietraject naar voren komen.

Informatie

Informatie moet in een project tijdig, correct en volledig worden aangeleverd, zeker waar het gaat om beslisdocumenten. De voortgang van een project mag niet worden belemmerd door informatiegebrek of verspreiding van foutieve of niet tijdige informatie. Dat betekent dat er goede afspraken moeten worden gemaakt over op te stellen rapportages, verslagen en dossiervorming. Ook de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming is afhankelijk van tijdige en correcte informatie.

3.4 FINANCIËLE PLANNING EN CONTROLE

Het realiseren van een project binnen de van te voren gestelde financiële kaders wordt, zeker in Nederland, als een grote succesfactor beschouwd. De nadruk moet liggen op het voorzien van kosten- en opbrengstenconsequenties van de keuzes die in het project worden gemaakt. Er bestaat een sterke relatie met de andere beheersaspecten, doordat voortdurend integrale afwegingen dienen te worden gemaakt tussen tijd, geld en kwaliteit.

Financieel kader

Eerste stap is het bepalen van het financiële kader. Dat moet al gebeuren in de initiatief- of haalbaarheidsfase. Gangbaar bij stedelijke projecten is een grondexploitatie (eindwaardeberekening) op te stellen op basis van een investeringskosten- en opbrengstenraming. Voor de door de gemeente te realiseren opstallen zal een bouw- en voortgezette exploitatieberekening dienen te worden gemaakt. Het onderscheid tussen grondexploitatie en opstalexploitatie moet eenduidig en helder gedefinieerd zijn.

Bij dit soort projecten is het in de initiatieffase onmogelijk gedetailleerde berekeningen te maken. De berekeningen zijn dan nog grof. Gangbaar is in die fase risicoanalyses te maken. Daarin moeten factoren als kosten- en opbrengsten stijging, planning en fasering aangeven binnen welke bandbreedte het saldo op de grondexploitatie zich kan bewegen en welke risico's bij verschillende marktomstandigheden worden gelopen. Risicoanalyses moeten gedurende de looptijd van het project steeds worden gemaakt. De ramingen van kosten en opbrengsten en de marktanalyses zullen in de loop van de tijd steeds nauwkeuriger worden, waardoor de risico's in het project steeds verder kunnen worden ingekaderd. Het ontbreken van risicoanalyses leidt in de praktijk tot minder inzicht en sturingsmogelijkheden.

Op basis van een goedgekeurde grondexploitatie moeten budgetten (voor projectonderdelen) worden vastgesteld die taakstellend zijn voor de realisatie. Compleetheit van de financiële raming is van zeer groot belang. Is het totaalbudget eenmaal vastgesteld dan is dit "heilig" en zal er pas vanaf geweken kunnen worden nadat de afgesproken procedures voor budgetaanpassing zijn doorlopen. Het financiële systeem moet een gesloten systeem zijn.

De grondexploitatie moet minimaal jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld worden (beleidsrelevant gemaakt). Deze actualisatie dient vergezeld te gaan van een verschilanalyse ten opzichte van de voorgaande, beleidsrelevante grondexploitatie en een geactualiseerde risicoanalyse.

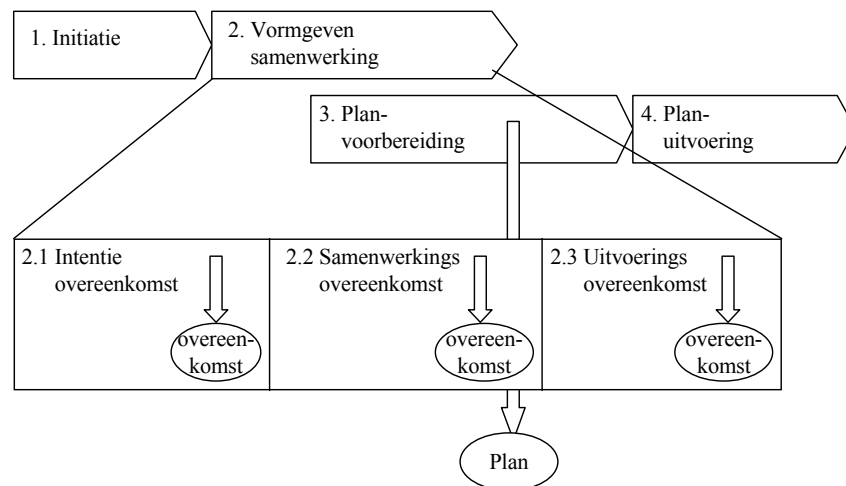
Het afwickelen van betalingen is in het financiële beheersingsproces het sluitstuk. Het is noodzakelijk dat de grond- en of bouwexploitatie van het project aansluit op de financiële administratie. De grondexploitatie geeft inzicht in de totaalprognose voor het project, gebruikmakend van gegevens uit de financiële administratie. Daarin zijn immers de tot dan toe gerealiseerde kosten en opbrengsten vastgelegd.

Tijd

Een belangrijke parameter in projectbeheersing is tijd. In een complex project zijn er vele afhankelijkheden tussen activiteiten en projectonderdelen die van invloed zijn op de doorlooptijd. Aangezien kosten vaak voor de baat uit gaan leiden vertragingen vaak direct tot renteverliezen die zwaar kunnen drukken op het projectresultaat. Een realistische planning van activiteiten en het inzichtelijk houden van de onderlinge relaties tussen onderdelen sturen de doorlooptijd, flexibiliteit en anticipatiemogelijkheden op eventuele vertragingen.

3.5 CONTRACTERING

Via contractering worden afspraken in een project formeel juridisch vastgelegd. Ook hier wordt gangbaar gewerkt van grof naar fijn. Het is gebruikelijk te werken met overeenkomsten die elkaar in de tijd opvolgen. Zo wordt bij de start van een project vaak een intentieovereenkomst of intentieverklaring opgesteld. Deze kan dan in de volgende fases worden opgevolgd door een raam- en/of samenwerkingsovereenkomsten, uitvoeringscontracten en exploitatie- en beheerovereenkomsten. In elk contract dient te zijn opgenomen onder welke voorwaarden de volgende fase betreden wordt, of indien niet het geval is, wat de gevolgen van het verbreken van de samenwerking zijn. Het proces wordt geïllustreerd door de volgende figuur.



In concreto betekent dit dat in de ontwikkelingsfase stedenbouwkundige en haalbaarheidsvraagstukken ook vanuit de juridische invalshoek aandacht behoeven. Doel en duur van de samenwerking, financiële afspraken, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (gezamenlijk, individueel), de kaders en randvoorwaarden moeten “contractueel” worden vastgelegd.

In de uitvoeringsfase is het gangbaar uitvoeringsovereenkomsten te sluiten tussen partijen in de publiek-private samenwerking. De realisatieovereenkomst heeft doorgaans een uitgebreider karakter dan de overeenkomsten in de voorgaande fases. Het betreft hier maatwerk per projectonderdeel. Naast de meer inhoudelijke / technische / bouwkundige punten zijn gebruikelijkerwijs juridische aandachtspunten:

- Het te bereiken doel.
- Een duidelijke rol- kosten- en risicoverdeling.
- Een toetsingskader van randvoorwaarden over te behalen kwaliteit.
- Een regeling bij wijziging van externe omstandigheden (heronderhandelings- en bijsturingmogelijkheden).

- Een tijdsplanning.
- Een concurrentiebepaling.
- Goederenrechtelijke verhoudingen (eigendom, erfpacht, opstal, appartementsrechten, erfdienstbaarheden).

Onvolledige contractering leidt in de praktijk vaak tot veel discussie in de uitvoeringsfase. Interpretatieverschillen kunnen dan lang voort blijven duren en stellen de samenwerking op de proef.

3.6 EXTERN PROJECTMANAGEMENT

Bij het uitbesteden van opdrachten ligt het zwaartepunt op het professioneel opdrachtgevers en –nemersschap. Bij het selecteren van een externe proces- of projectmanager dient het duidelijk te zijn wat de opdracht exact inhoudt. Daarnaast moeten goede afspraken worden gemaakt over tijdbesteding, tarief en mandatering.

Gangbaar is dat de opdrachtgever zich oriënteert op de opdracht en verschillende bureaus uitnodigt om te offeren. In het geval van project- en procesmanagement is niet alleen de keuze van een bureau, maar ook wie het gaat doen essentieel. Het is van groot belang met de betreffende persoon en het bureau afspraken te maken over de te leveren prestaties (inzet, beschikbaarheid, resultaat). De opdrachtgever (gemeente), maar ook opdrachtnemer moeten weten waar zij aan toe zijn. Beide partijen hebben daarna de verantwoordelijkheid om de opdracht te bewaken. Het is gebruikelijk evaluaties te houden waarin informatie en signaleringen kunnen worden uitgewisseld. Aan de hand van evaluaties kan worden vastgesteld of de partijen aan elkaars verwachtingen voldoen.

3.7 NUANCERING

Het referentiekader moet worden beschouwd als een ideaaltypische aanpak. In de praktijk zullen projecten nooit 100 % scoren op al deze uitgangspunten. Het streven moet er wel op gericht zijn het project op al haar facetten te beheersen.

Belangrijk is ook te constateren dat er in projecten zich factoren kunnen voordoen die niet beïnvloedbaar zijn. Voorbeelden daarvan zijn:

- **Conjunctuur:** De conjunctuur is van grote invloed op de afzetbaarheid van het project of projectonderdelen. De commerciële vastgoedmarkt is grillig en sterk afhankelijk van de conjunctuur.
- **Kostenstijgingen** in bijvoorbeeld bouwrijpmaken zijn niet altijd te voorzien en in grote mate afhankelijk van de marktomstandigheden.

- Niet te voorziene omstandigheden en incidenten. Vooronderzoek kan risico's in kaart brengen, maar dan nog kunnen er onvoorziene zaken aan het licht komen. Berucht is de bodemverontreiniging die pas aan het licht komt tijdens het bouwrijpmaken.

Een goede projectbeheersing is dus in de praktijk geen garantie voor projectrealisatie binnen de gestelde financiële kaders. Goede projectbeheersing, (inclusief risicoanalyses) draagt wel bij aan het onderbouwd nemen van besluiten, ook indien er zich tegenvallers aandienen. Bijsturing of tijdige budgetversterking kan dan worden beoordeeld.

4. ANALYSE

4.1 VERLOOP VAN HET PROJECT

Het project Van Heekplein heeft binnen de gemeente Enschede een lange historie. Dit overzicht start in 1991. Dan wordt de bestuurlijke keuze gemaakt een projectontwikkelaar in te schakelen voor de ontwikkeling van de binnenstad. Dit besluit wordt ambtelijk bekritiseerd. Men vreest dat de projectontwikkelaar de krenten uit de pap zal halen, terwijl de gemeente de onrendabele projectonderdelen voor haar rekening moet nemen.

Augustus 1991 wordt tussen de gemeente en projectontwikkelaar MAB een samenwerkingsovereenkomst gesloten die in december 1992 tot het masterplan voor de binnenstad leidt.

Op 20 september 1993 is het Masterplan Centrum Enschede, dat in opdracht van de gemeente door projectontwikkelaar MAB te Den Haag is opgesteld, in de Raad vastgesteld. De Raad gaat akkoord met ondergronds parkeren (700 parkeerplaatsen), het toevoegen van winkels, het autovrij maken van het plein door het opheffen van boulevard en het stimuleren van wonen rondom het plein. Het toenmalige College van B&W komt echter niet verder met de planontwikkeling. Er wordt prioriteit gegeven aan het stationsgebied van Enschede.

Vervolgens ontstaat een politieke discussie over de plannen voor het Van Heekplein. Einde 1994 wordt de knoop doorgemaakt en het College van B&W besluit: De boulevard zal worden onderbroken voor autoverkeer ter plaatse van het Van Heekplein. Er zal een alternatieve route worden aangeboden achter de V en D en PTT voor autoverkeer. Het parkeren (700 plaatsen) zal onder het Van Heekplein plaatsvinden. Het winkelbestand zal met 9000m² bvo uitgebreid worden.

Alle betrokkenen in het plangebied worden benaderd door het gemeentebestuur en geïnformeerd over dit besluit. Het College van B&W vraagt de partijen om medewerking bij het opstellen van een integraal plan op basis van de genoemde uitgangspunten.

Vanaf 1995 is onder verantwoordelijkheid van toenmalig projectwethouder mevrouw N. van Lijf het overleg met de marktpartijen in het plangebied en projectontwikkelaar Multi Vastgoed te Gouda hervat. Er zijn meerdere workshops gehouden in de tweede helft van 1995, leidend tot een aangepaste visie op het plan.

4.2 HET BINNENSTADSBOEK

Op 9 september 1996 is in de Gemeenteraad het Binnenstadsboek vastgesteld dat gaat dienen als inhoudelijk referentiekader voor het vervolgproces. Centrale doelstelling uit het binnenstadsboek is versterking van de (Eu)regionale functie van de Enschedese binnenstad. Deze ontwikkeling is opgedeeld in verschillende projecten: stationsomgeving, stadserf, cultuurplein en Van Heekplein. Tevens is op 16 december 1996 het mobiliteitsplan Enschede 1996-2005 vastgesteld. Dit vormt het kader voor het te voeren beleid ten aanzien van automobilititeit, het openbaar vervoer en het fietsverkeer. Het plan voor het Van Heekplein is in samenwerking met marktpartijen tot stand gekomen.

Centrale opgave voor het Van Heekplein is de ontwikkeling tot een plein dat een aanvullend en nieuw zwaartepunt moet gaan vormen in de winkelontwikkeling van de binnenstad. Door toevoeging van kwaliteit zal het Van Heekplein moeten fungeren als katalysator voor de totale binnenstad.

In het Binnenstadboek is een financiële verkenning en een globale grondexploitatie met een risicoanalyse opgenomen. De berekeningen geven aan dat er sprake is van haalbare plannen. Met een relatief geringe gemeentelijk bijdrage en een gering risico kunnen forse investeringen worden ontlokt aan de marktpartijen. Ook worden subsidiestromen als opbrengst genoemd. In dit ondernemende concept, dat gezamenlijk met Multi Vastgoed is opgesteld, wordt rekening gehouden met een positief saldo in de grondexploitatie van circa 19 miljoen gulden.

Op 17 januari 1996 is door Multi Vastgoed een stedenbouwkundig plan gepresenteerd voor het Van Heekplein. Hoewel dit plan bij de presentatie enthousiast werd ontvangen, blijkt dat wederom de verdere planontwikkeling stagneert. Er zijn inmiddels wijzigingen in de eigendomssituatie opgetreden. Multi Vastgoed bereikt geen overeenstemming met alle partijen om als integraal projectontwikkelaar op te treden. De meerwaarde van die constructie wordt door de individuele marktpartijen betwist. De gemeente neemt daarna de regie weer op zich.

4.3 START PROJECT VAN HEEKPLEIN

De gemeente heeft zich over haar regierol laten adviseren door onderzoeksbureau Kolpron. Op uitnodiging van de directie BMD heeft Kolpron een rapport geschreven, getiteld: "Binnenstadsontwikkeling en besturingsstructuur Enschede". Dit rapport richt zich op de ambtelijke organisatie en de relatie met het bestuur.

Kernpunten zijn:

- Voorstellen op deelterreinen worden stapsgewijs ontwikkeld door deelprojectgroep: per deelproject wordt een beleidsmatig verantwoordelijke wethouder aangewezen.

- Er wordt een overall projectgroep ingesteld onder voorzitterschap van een procesmanager die, na terugkoppeling met directeur Bouw- en Milieudienst, verantwoordelijk is voor de afstemming van deelprojecten, de voortgang en financiële bewaking, de communicatie/informatie en de bewaking formele besluitvormingstrajecten.
- Er wordt een projectwethouder aangewezen die de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de procesmanager draagt: het gaat om de procesmatige verantwoordelijkheid voor de inbreng in B&W van producten van de projectgroep
- Het Management Team toetst strategische voorstellen op hoofdlijnen zowel inhoudelijk als beheersmatig.
- Het college fungeert collectief als stuurgroep. Dit betekent dat buiten de reguliere B&W-vergaderingen om, periodiek de binnenstadsontwikkeling, in aanwezigheid van de procesmanager en de directeur Bouw- en Milieudienst, wordt besproken. De formele besluitvorming vindt plaats in de reguliere B&W vergaderingen op basis van rapportages van de projectgroep aangevuld met een toetsingsrapportage van het Managementteam.
- De Raad wordt op de geëigende momenten, via de commissies, bij de ontwikkeling binnenstad betrokken.
- De inbreng van diensten en direct belanghebbenden verloopt via participatie in (deel) projectgroepen. De betrokkenheid van burgers volgt de reguliere inspraakmogelijkheden.

Deze ‘aanpak’ is door B&W in 1996 goedgekeurd. Er wordt aanvullend besloten dat er voor de ontwikkeling van de binnenstad een externe procesmanager wordt aangetrokken. De kosten van deze inhuur komen ten laste van de VTU-kosten Binnenstad. De directeur Bouw- en Milieudienst treedt op als ambtelijk opdrachtgever voor de procesmanager.

Begin 1997 werd Twijnstra Gudde gevraagd om de rol van extern procesmanager in te vullen. Zij krijgen de opdracht de plannen voor het Van Heekplein tot ontwikkeling te brengen. Het takenpakket bestaat uit het voeren van contractonderhandelingen en het invullen van het procesmanagement van de binnenstadprojecten. Op dat moment zijn er door het College tevens afspraken gemaakt wie bestuurlijk verantwoordelijk is voor het Van Heekplein en wie voor het proces.

In 1997 wordt mevrouw van Lijf projectwethouder voor het project van Heekplein. Burgermeester Mans wordt ingezet bij de onderhandelingen en zit de zogenaamde Boekelosesessies voor. Dit besluit is in 1997 in een informele setting in de commissie en Raad medegedeeld. In 1998 volgt mevrouw Koopmans mevrouw van Lijf op als projectwethouder. De heer Helder is dan Stadsdeelwethouder. In de raad van 14 april 1998 wordt aan het college verzocht de inzet van de burgemeester voor het afronden van de onderhandelingen te continueren. De burgemeester gaat vervolgens de Kerngroep (projectwethouder, stadsdeelwethouder en burgemeester plus ambtelijke staf) voorzitten en continueert zijn inzet in de Boekelosesessies en de bilaterale onderhandelingen met marktpartijen.

Na de vuurwerkramp treedt mevrouw Koopmans af en wordt de heer Helder in april 2000 projectwethouder. Burgemeester Mans richt zich als gevolg van de ramp meer op de wederopbouw. Er is dan bij hem minder bestuurlijke aandacht voor het project.

De keus wordt gemaakt om met alle betrokken partijen gezamenlijk de planontwikkeling ter hand nemen. Het platform Van Heekplein is ingesteld. Het stedenbouwkundig bureau West 8 is aangetrokken om het ontwerpproces te begeleiden en vorm te geven. Uitgangspunt voor de uitwerking is het plan dat door Multi Vastgoed is gepresenteerd.

Wijzigingen zijn aangebracht als gevolg van plannen in het Twentec-gebied en Klanderij en de gewijzigde opvattingen over de verkeersstructuur.

Het voorlopig Stedenbouwkundig ontwerp (eind 1997) is aan de Gemeenteraad voorgelegd. De Raad stemt in met het voorlopig ontwerp behoudens een nadere onderbouwing voor het aantal parkeerplaatsen en de uitbreiding van het winkellareaal. In de gezamenlijke vergadering van de Raadscommissie van 26 januari 1998 is het stedenbouwkundig ontwerp behandeld, zoals partijen dat zouden willen realiseren. Daarbij is een onderbouwing gegeven voor het parkeren, inclusief de exploitatiebegroting van de parkeergarage en de effecten op het totale parkeerbiedrijf. Tevens is een referentieanalyse van de effecten van de winkeltoevoeging gepresenteerd. De Gemeenteraad stemt in met het voorlopig stedenbouwkundig plan.

Het stedenbouwkundig ontwerp van 20 januari 1998, inclusief de verbeteringen, is in februari 1998 ter goedkeuring aan de Raad voorgelegd. Een viertal marktpartijen bindt zich door ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst. In deze samenwerkingsovereenkomst verplichten partijen zich het stedenbouwkundig ontwerp te realiseren en de daarvoor benodigde deelovereenkomsten af te sluiten. Op dat moment is nog geen overeenstemming bereikt met Vastned. Het blijkt dat tijdens de voorbereidingen voor het maken van de samenwerkingsovereenkomst al onderhandelingen zijn gestart met individuele marktpartijen voor het vervolproces (het aantal vierkante meters en de grondprijs). Deze financiële afspraken worden vervolgens later in individuele grondtransacties vastgelegd. Het heeft tot in 2001 geduurd voordat alle contracten waren afgesloten.

Een definitief stedenbouwkundig plan van West 8 wordt uiteindelijk door de raad goedgekeurd in mei 1999. Dit stedenbouwkundig plan heeft instemming van alle marktpartijen. Het stedenbouwkundig plan is daarmee afgerond, maar nog zeer globaal van opzet.

4.4 REALISATIE- EN BEHEERSFASE

In deze fase groeit ambtelijk en bestuurlijk de behoefte om weer een interne projectleider op het project te zetten. De noodzaak van een steviger aansluiting van het ambtelijk apparaat wordt onderkend. Er wordt intern geen kandidaat gevonden waarna DHV wordt benaderd. Zij leveren een projectmanager die al veel voor de gemeente heeft gewerkt en door het ambtelijk apparaat wordt gekarakteriseerd als “intern”.

In september 1999 wordt het basisplan ‘ontwikkeling en voorbereiding Van Heekplein’ door DHV opgesteld. De doelstelling van dit rapport is om de ‘klokken gelijk te zetten’ en goede afspraken te maken over de ambtelijke organisatie. Er worden afspraken gemaakt over de werkwijze in het vervolg van het project. Op basis van dit document wordt een gedetailleerd plan van aanpak voor het project opgesteld. Twijnstra en Gudde voert in deze fase nog de onderhandelingen met de marktpartijen.

Tevens wordt een document opgesteld voor de realisatie van de parkeergarage, waarin de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen worden omschreven, inclusief een toelichting op de investeringskosten, exploitatieberekeningen en kredietaanvraag.

4.5 SIGNALERING VAN HET TEKORT

Op 1 januari 2001 presenteert bureau PAS (extern adviseur van het Grondbedrijf) de actuele grondexploitatie Van Heekplein. Een eindwaardeberekening is opgesteld op basis van een geactualiseerde planning aangeleverd door DHV. Uitkomst is een negatief saldo van f 12.830.000. Een van de oorzaken van het oplopende tekort is de overschrijding van de VTU-kosten, zo meldt de rapportage. Als oorzaak wordt aangegeven de complexiteit van het project en de langdurige onderhandelingen met de marktpartijen. In 2000 is tevens door bureau PAS de overschrijding van de VTU-kosten gerapporteerd. Er blijken daarnaast extra verwerkingskosten te zijn (f 4 miljoen) die niet in de exploitatie van 1998 waren opgenomen. Als oorzaken zijn verder aan te geven de niet-verrekenbare BTW en een groter wordend plangebied, waardoor meerkosten ontstaan.

De noodzaak van betere projectbeheersing wordt groter en het oplopende tekort krijgt ook meer politieke lading. In november 2001, bij het raadsbesluit over contracten, maakt het college melding van melding van het tekort in de grondexploitatie zoals dat werd voorzien. De zittend projectwethouder Helder besluit nogmaals een eindwaardeberekening te laten maken, waarin ook wordt rekening wordt gehouden met de ‘zwevende’ kosten. Het betreft hier kosten die in zuivere zin niet in een grondexploitatie worden opgenomen.

Vanuit het management van de BMD is besloten deze kosten, die hoe dan ook ten laste komen van het concern Enschede, aan de grondexploitatie toe te rekenen. In die berekening is het tekort opgelopen tot f 27,- miljoen. Dit tekort wordt in januari 2002 aan de Raad gemeld. Op basis van de melding van het tekort november 2001 schakelt de Raad de rekenkamer in om de oorzaken van het opgelopen tekort te onderzoeken.

4.6 DRIE TE ONDERSCHIEDEN PROJECTPERIODES

Uit deze analyse komt naar voren dat het project Van Heekplein een lange historie kent. Voordat er consensus over het plan was en het tot realisatieafspraken kwam met marktpartijen is er een lange voorgeschiedenis aan vooraf gegaan. Zeer veel mensen hebben zich in de loop van de tijd met het project bemoeid. Er zijn zowel ambtelijk en bestuurlijk, maar ook bij marktpartijen en extern projectmanagement veel wisselingen van de wacht geweest.

Wij onderscheiden, op basis van onze analyse, een drietal te karakteriseren periodes in het project:

- Periode 1990 – 1996; Het project wordt gekenmerkt door een traditioneel ambtelijke organisatie, waarbij ontbrekende kennis en capaciteit op discipline wordt ingehuurd. Multi Vastgoed treedt op als aanspreekpunt naar de marktpartijen en stelt zich op als integraal ontwikkelaar.
- Periode 1996 – 1999; Besloten werd het projectmanagement extern in te huren en de aansturing van het project kwam daarmee bij een extern projectmanager te liggen.
In deze periode is Twijnstra Gudde verantwoordelijk voor de invulling van deze rol, waarbij het accent lag op onderhandelen en snel resultaat bereiken met de individuele marktpartijen. Het bestuur zit in deze fase dicht op het project.
- Periode 1999 – heden; De periode waarin het project tot realisatie komt en DHV de projectleiding overneemt. De contractering van de marktpartijen wordt in deze periode door Twijnstra Gudde uiteindelijk november 2001 afgerond. In deze fase komt de projectbeheersing meer centraal te staan. Het bestuur neemt meer afstand en er wordt veel inzet gepleegd om de ambtelijke organisatie beter bij het project te betrekken.

Aan de hand van de invalshoeken organisatie, sturing en beheersing, financiële planning en control, contractering en extern projectmanagement analyseren we de drie periodes.

4.7 PERIODE 1990 - 1996

Organisatie, sturing en beheersing

In de periode tot aan 1996 vindt de planvorming rond het Van Heekplein plaats in de traditionele setting. Er is een ambtelijke organisatie opgezet rond de visievorming voor de Binnenstad. Er is een projectorganisatie Binnenstad die getrokken wordt door een gemeentelijk projectleider. Binnen de BMD wordt de planvorming vanuit de lijn gevoed. De organisatie is op zich helder en de verantwoordelijkheden liggen duidelijk.

De planvorming wordt gecoördineerd door de projectleider en in de lijn worden de stedenbouwkundige producten en noodzakelijke berekeningen en onderbouwingen geleverd. Bestuurlijk is er een kerngroep die bestaat uit de meest betrokken collegeleden, de burgemeester en enkele diensthooften. Er is in die fase, zoals reeds gemeld, besluitvorming geweest over het Binnenstadsboek, waarvan het project Van Heekplein deel uit maakte.

Het project wordt verder vanuit de lijnorganisatie aangestuurd en de financiële verantwoordelijkheid ligt in die periode bij het Grondbedrijf, bijgestaan door het bureau Bieleveld en Kooy. De verantwoordelijkheid voor de projectbeheersing ligt bij de projectleider.

Er is, zo blijkt uit de dossierstudie, in de fase van de opstelling van het Binnenstadsboek veel tijd besteed om de projectdefinitie voor het Van Heekplein scherp te krijgen. In de fase van het Binnenstadsplan zijn de hoofdlijnen vastgelegd in het Masterplan Binnenstad. Daar liggen tal van rapporten onder op het gebied van parkeren, openbaar vervoer en ontsluiting. Deze notities zijn bestuurlijk ter informatie aangeboden dan wel goedgekeurd. Over de hoofdlijnen van dit plan zijn zowel de gemeente als ook de marktpartijen het dan eens. Het Binnenstadsboek, inclusief het project Van Heekplein is een duidelijke afbakening van de scope. Wel moet worden vastgesteld dat er met name discussie is ontstaan over de opbrengstpotentie van dit plan, zowel ambtelijk maar ook vanuit de marktpartijen.

Financiële planning en control

Het project wordt vanuit het Grondbedrijf volgens de tot dan toe gebruikelijke methodiek beheerst. Er worden grondexploitaties gemaakt, voorzien van risicoanalyses. Voor zover wij hebben kunnen nagaan is er op dat moment een goede onderbouwing voor het plan, met name aan de kostenkant. Het gaat dan nog om ramingen en prognoses. Het plan uit het Binnenstadsboek, waarvoor groot draagvlak was, is niet tot uitvoering gekomen.

Contractering

De contractering wordt ambtelijk voorbereid en er is in die fase een samenwerkingsovereenkomst voor het Van Heekplein opgesteld. Deze samenwerkingsovereenkomst is echter nooit formeel afgehandeld. Dat heeft vooral te maken met externe factoren. Het blijkt in de praktijk dat Multi Vastgoed met de overige marktpartijen geen overeenstemming kan bereiken om als integraal ontwikkelaar op te treden. De individuele marktpartijen zien in die constructie geen meerwaarde.

In de periode tot 1996 is er veelvuldig overleg geweest met de marktpartijen en Multi Vastgoed over de realisatie van het plan voor het Van Heekplein. Die onderhandelingen zijn door de toenmalig projectleider Binnenstad gevoerd. Voordat extern werd gegaan is er in de visie van de ambtelijke lijn in grote lijnen overeenstemming over het plan en de methodiek van het berekenen van de grondprijzen. Er is consensus over het toepassen van de residuele grondwaarde methodiek met Multi Vastgoed. Over de hoogte van de grondprijzen blijft verschil van mening met de marktpartijen.

Projectmanagement

Het projectmanagement is geleverd vanuit de eigen organisatie. Alleen voor inzet op specifieke disciplines is in deze periode inhuur gepleegd. Vast staat dat in die periode de gemeente te kampen heeft gehad met veel vacatures en er is veel externe expertise ingehuurd. Het verloop onder het ambtenarencorps is groot hetgeen de continuïteit van het project in gevaar brengt.

4.8 PERIODE 1996 - 1999

In het begin van deze periode wordt besloten een extern projectmanager/onderhandelaar in te huren. Het gemeentebestuur heeft in de interviews de volgende argumentatie voor dit besluit aangegeven:

- Het ambtelijk apparaat werd als te licht beoordeeld voor dit complexe project. Bovendien maakte het ambtelijk apparaat ook op grote schaal gebruik van externen. Er was weinig continuïteit, omdat de werving van personeel stagneerde en het moeilijk was om aan gekwalificeerd personeel te komen.
- Men wilde een snellere voortgang, gelet op het belang van het project voor Enschede.
- De marktpartijen dreigden af te haken en men had het gevoel dat daar snel op moest worden ingegrepen.
- Men wilde door meer bestuurlijke inzet het belang van dit project richting de markt duiden.

- Men had geen geloof in de potentiële opbrengst van het project en wilde daarop contra-expertise uit de markt.

Gelet op de lange voorhistorie is er bij het Gemeentebestuur en ook de directie van de BMD klaarblijkelijk niet meer de overtuiging dat het project van de grond gaat komen.

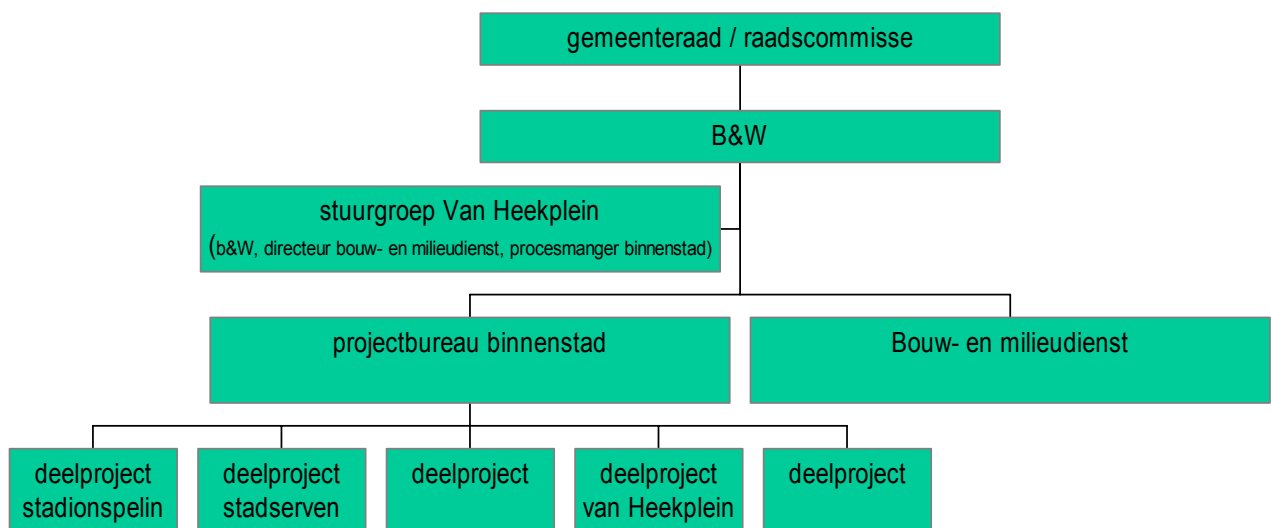
Op basis van het organisatievoorstel van Kolpron is besloten een extern project-leider aan te stellen. Ambtelijk is het besluit om het projectmanagement extern neer te leggen niet goed gevallen. Men heeft dit besluit over het algemeen ervaren als een motie van wantrouwen. Na selectie door het gemeentebestuur en de ambtelijke top is Twijnstra Gudde geselecteerd.

Organisatie, sturing en beheersing

Twijnstra Gudde stelt voor om een projectorganisatie voor de Binnenstad in te richten. De voorstellen hiervoor worden door B&W goedgekeurd. De aanpak is daarmee op papier duidelijk.

Het organisatievoorstel van Twijnstra Gudde is weergegeven in het volgende schema:

organisatie en procesmanagement, voorstel Twijnstra Gudde, dd. 05 02 1997



Voor het Van Heekplein komt er een Kerngroep onder voorzitterschap van de Burgemeester. De Kerngroep bestaat verder uit de projectwethouder, de procesmanager, de stedenbouwkundige, de directeur van de BMD.

Deze Kerngroep neemt de regie en besluitvorming over. Met deze organisatorische wijziging wordt er gekozen voor een zwaardere rol van het gemeentebestuur in het project. Het gemeentebestuur is zwaar vertegenwoordigd in de Kerngroep en neemt daarin een collectieve verantwoordelijkheid. Elke maandagochtend is er door de Kerngroep vergaderd. Van die vergaderingen zijn geen verslagen gemaakt, hetgeen tot onduidelijkheid leidt in de ambtelijke organisatie. Besluiten of voorstellen uit de Kerngroep worden ter besluitvorming aan het voltallig College van B & W voorgelegd. Hoewel er een bestuurlijk hoofdverantwoordelijk projectwethouder is is deze rol naar buiten toe onduidelijk geweest door de vorming van de Kerngroep.

Bij de start heeft Twijnstra Gudde de volgende afspraken met het gemeentebestuur gemaakt:

- Er moet een herzien plan voor het project worden gemaakt.
- Er moeten nieuwe mensen op het project komen om een frisse nieuwe start te maken en geen oud zeer mee te nemen.
- De verwachting over de opbrengst van het plan wordt naar beneden bijgesteld tot budgettair neutraal, waarbij door Twijnstra Gudde is gemeld dat het tekort nog zou kunnen oplopen tot een verlies van enkele miljoenen gulden.

Twijnstra Gudde krijgt een zwaar mandaat in de planvorming en onderhandelingen. Het project moet in de ogen van het gemeentebestuur snel van de grond komen en dat vereist daadkracht van de onderhandelaar. Daarbij mag ook van de gangbare paden worden afgeweken. Dit is ook gebeurd. Met name vanuit de hoek van het Grondbedrijf is aangegeven dat zij te weinig bij de onderhandelingen zijn betrokken. Van een breed en goed functionerend onderhandelingsteam is geen sprake geweest.

Gelet op de aard van de opdracht voor het Van Heekplein heeft Twijnstra Gudde zich minder bemoeid met de organisatie van het ambtelijke apparaat. De coördinatie van het ambtelijk apparaat komt te liggen bij de directeur van de BMD. Die komt daardoor in een dubbelrol. Enerzijds is hij de belangrijkste ambtenaar in de Kerngroep, anderzijds draagt hij de directionele verantwoordelijkheid voor de BMD.

Het accent van de werkzaamheden van Twijnstra Gudde komt te liggen op planontwikkeling en onderhandeling met de marktpartijen. Twijnstra Gudde levert een projectleider die tevens de onderhandelingen met de marktpartijen voert. Er is een projectorganisatie voorzien, maar die moet nog verder worden uitgewerkt.

Met de marktpartijen worden, onder voorzitterschap van de burgemeester de zogenaamde Boekelosesessies gehouden. Daar wordt het stedenbouwkundig plan verder uitgewerkt.

De Boekelosesessies hebben geleid tot het stedenbouwkundig plan van West 8 dat uiteindelijk door alle partijen is geaccordeerd en in de Raad 1999 is vastgesteld. Parallel aan de Boekelosesessies onderhandelt Twijnstra Gudde bilateraal door met de individuele marktpartijen.

In organisatorische zin is in deze periode het ambtelijk apparaat los komen te staan van het project. De rol die van het ambtelijk apparaat wordt verwacht is niet duidelijk. Bovendien stelt het ambtelijk apparaat zich terughoudend op. Men vindt dat de verantwoordelijkheid voor het project nu bij de externen ligt. Ambtelijk is er te weinig grip op het project, omdat men weinig invloed heeft op de besluitvorming en te weinig in de voorbereiding van besluitvorming is betrokken. Die kritiek is door bureau PAS ook schriftelijk verwoord. De rol van het ambtelijk apparaat is in deze periode zowel door de ambtenaren als ook door externen in de ambtelijke lijn omschreven als afwachtend en registrerend. De terugkoppeling uit de Kerngroep is door het ambtelijk apparaat en de externe adviseurs als gebrekkig ervaren.

Financiële planning en control

De organisatorische verandering heeft ook doorgewerkt in de wijze waarop de financiële planning en control werd vormgegeven. Cruciaal is dat er een splitsing in de projectbeheersing is aangebracht tussen kosten en opbrengsten. Twijnstra Gudde onderhandelt met de marktpartijen en is verantwoordelijk voor het onderhandelingsresultaat en daarmee de opbrengstkant van het project. Vanuit het Grondbedrijf werden de kosten bewaakt, met name de kosten voor de inrichting van het openbaar gebied. De relatie tussen beide is bewust losgelaten en rapportages worden een optelling van de inbreng van twee partijen, zonder dat er een totaalanalyse van het project kon worden gerapporteerd.

In deze periode blijft er verschil van inzicht over de opbrengstkant van het project tussen het Grondbedrijf enerzijds en Twijnstra Gudde anderzijds. Hierover zijn veel notities aangetroffen. Er zijn gedurende het onderhandelingstraject tal van berekeningen over het project gemaakt, maar integrale rapportages ter voorbereiding van besluitvorming zijn nauwelijks aangetroffen. Ambtelijk loopt de rapportage over het Van Heekplein mee in de MPG-cyclus en is daarmee globaal van karakter.

Daarnaast zijn veel notities aangetroffen over de toerekening van “zwevende kosten”. Vaak zijn die kosten noodzakelijk om voortgang te kunnen bereiken, maar er is ambtelijk geen overeenstemming over hoe deze kosten aan het project moeten worden toegerekend. Er zijn ook kosten ontstaan die nooit zijn meegenomen in de ramingen, waardoor er ten opzichte van de startsituatie een financieel gat zichtbaar wordt.

Hoewel zwevende kosten sowieso ten laste van het “concern” Enschede komen is er veel interne strijd tussen ambtenaren onderling geweest over de toerekening van deze kosten. Er is in deze fase ook discussie over kosten die dienen te worden toegevoegd, zoals niet verrekenbare BTW. Deze kosten blijven ook buiten de berekeningen in het MPG.

Specifiek aandachtspunt vormen de VTU-kosten. Deze kosten zijn met name in de periode van onderhandeling sterk gestegen, ver boven de raming die er aan ten grondslag lag. Door de lange onderhandelingsperiode zijn de kosten van externen (projectmanagement en adviseurs) veel hoger geweest dan van tevoren begroot. Ook de ambtelijke kosten zijn in deze periode opgelopen. Dit probleem werd ambtelijk gesignaleerd, maar er is in deze fase geen actie op ondernomen. De oorzaak van de lange looptijd ligt mede in het feit dat marktpartijen zich terughoudend hebben opgesteld en op elkaar blijven wachten. Daarop heeft de gemeente weinig invloed gehad. Zij bevindt zich in een afhankelijke situatie, zeker gelet op de grondposities.

Contractering

Twijnstra Gudde voert in deze periode zelfstandig de onderhandelingen met de marktpartijen. Zij koppelt de resultaten direct terug naar de Kerngroep en legt de resultaten aan de Kerngroep voor ter besluitvorming. Het grondbedrijf komt in een registrerende rol.

In de stukken komt naar voren dat er, naast de Kerngroep, een zogenaamd onderhandelingsteam heeft gedraaid in de periode dat met alle marktpartijen is onderhandeld:

In dit onderhandelingsteam hebben onder andere zitting:

- De projectmanager en projectleider van Twijnstra Gudde.
- Het Grondbedrijf, vertegenwoordigd door bureau PAS.
- De jurist (extern).

Dit grotendeels door externen gevormde team heeft tot taak gehad het onderhandelingsresultaat op consequenties te beoordelen en juridisch vast te leggen. De betrokkenen in dit team krijgen een controlerende functie, maar die rol kan in de praktijk moeilijk worden waargemaakt. Er is in de praktijk meer sprake geweest van een informeel overleg tussen de externen. Twijnstra en Gudde heeft opgetreden als de onderhandelaar voor de gemeente. Door de overige deelnemers is aangegeven dat het overleg een informatief karakter had. Er was geen sprake van een grote betrokkenheid en invloed op de onderhandelingen.

Het stedenbouwkundig plan, op basis waarvan onderhandeld wordt is erg globaal van karakter, waardoor er in de bilaterale overeenkomsten nog veel uit te onderhandelen is. De marktpartijen geven er de voorkeur aan direct te werken met bilaterale overeenkomsten. De juridisch adviseur is van mening dat er gewerkt diende te worden met een gebruikelijke contracteringsstructuur voor binnenstedelijke herontwikkelingsprojecten (PPS). Met een raamovereenkomst zouden alle marktpartijen zich gezamenlijk aan het project binden. Daarna zouden dan bilaterale overeenkomsten kunnen worden uitgewerkt.

Voor het oostelijk deel is die lijn uiteindelijk gevolgd, zij het dat toen ook al parallel bilateraal met partijen onderhandeld werd. Ook in de zin van de onderhandelingsstrategie is er niet altijd een eenduidig beeld naar de marktpartijen neergelegd. Een zeer belangrijk punt dat de onderhandelingen heeft bemoeilijkt is de lange voorgeschiedenis van het project geweest. De onderhandelaars hebben aangegeven dat zij vaak geconfronteerd werden met afspraken uit het verleden tussen de gemeente en de marktpartijen. Hoewel er een nieuw plan was bleven deze oude afspraken een rol spelen.

Uiteindelijk is met alle marktpartijen november 2001 overeenstemming bereikt en in absolute zin is de grondprijs gerealiseerd zoals deze bij de herstart van het project taakstellend is meegegeven. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat er programmatische meerdere concessies zijn gedaan. Tevens is later in de realisatie gebleken dat contracten toch nog vatbaar zijn voor interpretatieverschillen.

Projectmanagement

De gemeente is expliciet in de rol van opdrachtgever gekomen toen besloten werd externen voor het projectmanagement in te huren. Bij de start is de selectie van de externe projectmanager goed onderbouwd geweest en is sprake geweest van een adequate selectie. Bij wisselingen van de wacht is die selectie minder expliciet geweest. Er zijn in het dossier geen evaluaties van de externen aangetroffen. In de interviews is naar voren gekomen dat de evaluatie van projectleiders tussentijds nauwelijks heeft plaatsgevonden en dat opvolging te weinig kritisch is beschouwd.

Bij de inhuur van externe adviseurs is gebleken dat tijdens de looptijd de aard van de opdracht is veranderd zonder dat daar de opdrachtverstrekking op is aangepast. Ook de relatie met het beschikbaar budget is slechts geregistreerd, zonder dat er verder actie op is ondernomen. In de onderhandelingsfase is er in regie gewerkt, waarbij sommige externen hebben aangegeven dat hun inzet niet altijd effectief is geweest. Declaraties zijn zo opgelopen, zonder dat de opdracht en prestaties zijn geëvalueerd.

Opgemerkt moet worden dat hier ook een duidelijke verantwoordelijkheid van de externen zelf ligt. Verschillende externen hebben aangegeven wel melding te hebben gemaakt van budgetoverschrijdingen.

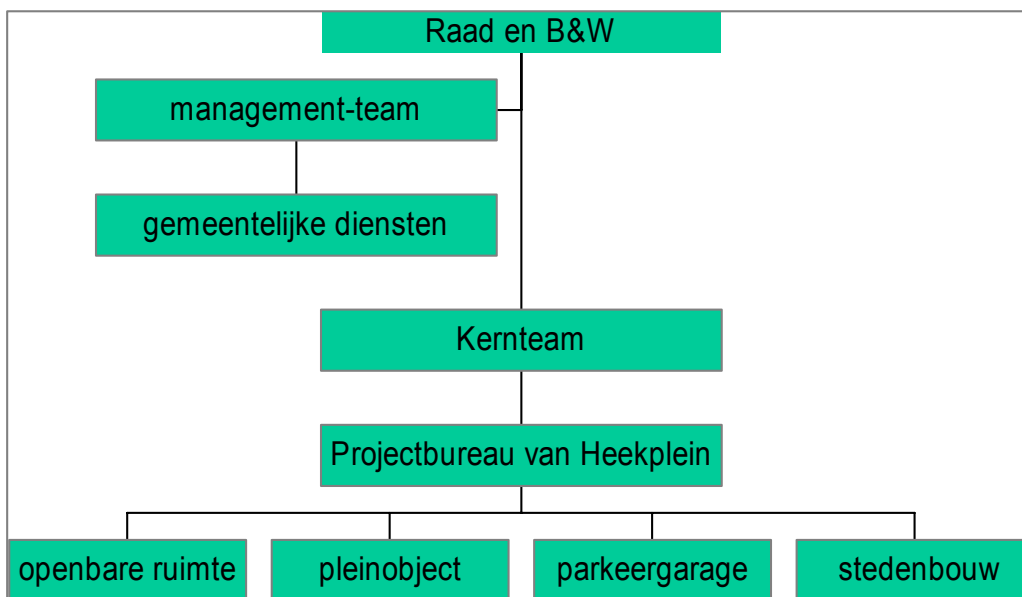
4.9 PERIODE 1999 - HEDEN

Organisatie, sturing en beheersing

Na een intensieve periode van idee-ontwikkeling, overleg en onderhandeling start de fase van de realisatie van het Van Heekplein. Deze fase is aanleiding geweest om een nieuwe start te maken, waarbij de wisseling van de projectleider Van Heekplein een belangrijke stap is geweest. Na beëindiging van de werkzaamheden van Twijnstra Gudde wil de gemeente het liefst een projectleider uit de eigen organisatie benoemen. Er blijkt echter geen geschikte kandidaat beschikbaar. DHV is toen geselecteerd om het projectmanagement in te vullen. Zij zijn al jaren actief binnen de gemeente en werden door het ambtelijk apparaat min of meer als ‘intern’ beschouwd.

Niet zozeer de projectorganisatie wordt in deze periode aangepast, maar de manier van werken binnen die organisatie en de afstemming vormen het aandachtspunt. De grip op het project moet worden verbeterd. De projectorganisatie wordt door DHV herijkt en herkenbaarder gepositioneerd. DHV legt het volgende organisatie-model vast.

Projectorganisatie Van Heekplein Juli 2001



De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden opnieuw gedefinieerd. Belangrijkste besluitvormend orgaan is de Raad. Het college van burgemeester en wethouders opereert binnen het mandaat dat verstrekt is door de Gemeenteraad. Dit houdt in dat het College van B & W beslissingsbevoegd is voor het bestuurlijk gedeelte van het project. De projectmanager is beslissingsbevoegd voor het ambtelijke gedeelte van het project en de verschillende opdrachtgevers van de deelprojecten hebben goedkeuringsbevoegdheid.

Op bestuurlijk niveau wordt vastgesteld dat de collectieve verantwoordelijkheid in de praktijk niet werkt. In deze periode wordt er weer gekozen voor één verantwoordelijk projectwethouder. Het maken van één duidelijk bestuurlijk verantwoordelijke schept duidelijkheid naar alle betrokkenen in het project. Ook in bestuurlijk-politieke zin leidt deze beslissing tot meer duidelijkheid.

In de organisatiestructuur is een tweedeling aangebracht. De gemeentelijke lijnorganisatie is verantwoordelijk voor de gemeentelijke taken op publiekrechtelijk gebied. Het projectbureau is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en realisatie van de gebouwen, infrastructuur en openbare werken. Indien tot uitvoering wordt overgegaan ligt het opdrachtgeverschap bij de ontwikkelende afdeling of dienst.

Procesmatig gezien wordt de projectorganisatie aangestuurd door het projectbureau. Het projectbureau is verantwoordelijk voor het managen en aansturen van het hele project, het managen van de interne en externe communicatie, het onderhouden van de projectorganisatie, de plannen en het beheersen op informatiestromen.

De dagelijkse aansturing van de gemeentelijke organisatie vindt plaats door de projectmanager in samenwerking met opdrachtgevers en deelprojectleiders. Het projectbureau valt onder de verantwoording van de Kerngroep. De Kerngroep bestaat uit de burgemeester, de projectwethouder, de wethouder binnenstad, de directeur van de bouw- en milieudienst, de procesmanager binnenstad, de projectmanager Van Heekplein en de onderhandelaar.

De controller valt onder het Grondbedrijf. De onderhandelaar werkt in opdracht van de directie BMD. De onderhandelaar stuurt tezamen met de projectmanager het onderhandelingstraject aan en is inhoudelijk verantwoordelijk voor het onderhandelingsresultaat. Hij zorgt in nauwe samenwerking met de grondeconoom van het grondbedrijf en de juridische begeleider van het grondbedrijf voor de contractvoorbereiding.

Er wordt lering getrokken uit het voorgaande periode. Een grote betrokkenheid van de gemeentelijke organisatie is vereist om de projectbeheersing te verbeteren. Er wordt gekozen voor een sterke vervlechting van de projectorganisatie met de lijnorganisatie. Bij de start signaleert DHV dat bijna alleen de voormalig projectleider en externe adviseurs op de hoogte bleken te zijn van de stand van zaken van het project.

Ambtelijk is er nauwelijks betrokkenheid en er is nauwelijks capaciteit beschikbaar voor het oplossen van vragen en knelpunten. De missie van DHV is er dan ook voornamelijk op gericht om de afhankelijkheid van externen te verminderen en de gemeentelijke organisatie weer betrokken en georganiseerd te krijgen bij het project.

Financiële planning en control

In termen van planning en control wordt in deze periode het accent gelegd op het actualiseren van de berekeningen en het integraal rapporteren over het project. De zwevende kosten konden nu in beeld gebracht worden en er wordt nadrukkelijker een analyse van de VTU-kosten gemaakt.

De VTU kosten blijken nog steeds te stijgen en per jaar moeten de prognoses voor de plankosten worden bijgesteld. Het verloop van de VTU-kosten is als volgt:

Juni 1997	f 4,7 miljoen
Maart 1999	f 7,2 miljoen
Februari 2000	f 8,0 miljoen

Uiteindelijk zullen de VTU-kosten oplopen tot f 10,3 miljoen. Dit is 52% van de kosten voor het bouw- en woonrijpmaken.

De insteek in deze periode is om inzichtelijk te maken wat de financiële gevolgen zijn van alle ontwikkelingen (de planelementen die afwijken van de uitgangspunten waar in eerste instantie vanuit was gegaan) en daaruit te bepalen hoe één en ander zich verhoudt tot het gestelde budget.

Het bureau PAS neemt de projectbeheersing op zich en zal maandelijks de voortgang van de plankosten bijhouden waarna deze wordt gerapporteerd naar de projectleider. De organisatiestructuur is zodanig aangepast dat de grondeconoom een steviger positie krijgt en pro-actief bij het project betrokken wordt.

Extern projectmanagement

Het streven in deze periode is gericht op een betere verankering van het project in de gemeentelijke organisatie. De opdracht aan DHV is dan ook in die termen geformuleerd. Het accent is verschoven van voortgang boeken en onderhandelen naar projectbeheersing en verbeteren van de organisatie. Bij de keuze voor de projectleider is nadrukkelijk geselecteerd op deze kwaliteiten, waarbij de eis is gesteld dat de nieuwe projectleider ook draagvlak moet hebben binnen het ambtelijk apparaat. Twijnstra en Gudde blijft de onderhandelaar totdat november 2001 de onderhandelingen zijn afgerond.

5. CHECK OP REFERENTIEKADER

In dit hoofdstuk wordt op basis van het referentiekader globaal aangegeven hoe het project heeft gescoord op de onderdelen van projectbeheersing. Deze score is gebaseerd op de bovenstaande analyse. We beschouwen daarbij de totale projectperiode. We werken met de volgende indeling:

- Voldoende (+).
- Onvoldoende (-).
- Voldoende/onvoldoende, wisselend per periode (+/-).
- Onbekend (0).

PROJECTDEFINITIE, SCOPEBEHEERSING

Er moet bij de start van een project een projectdefinitie worden opgesteld. Daarin wordt vastgelegd wat het project omvat (projectonderdelen, te realiseren programma, uitgangspunten) en welke doelen worden nagestreefd.	+
Belangrijk onderdeel van de projectdefinitie is de scope. Bij de start van het project dient de scope (wat behoort tot het project en wat niet) te worden gedefinieerd, voor het totale project en de projectonderdelen (configuratie).	-
Er moeten procedures worden ingesteld om te besluiten over wijzigingen van de scope van het project, c.q. projectonderdelen. Bij eventuele wijziging van de scope zullen de consequenties op de andere beheersaspecten moeten worden aangegeven.	-
Naarmate het project vordert zal de scope gedetailleerder moeten worden uitgewerkt in de vorm van programma's van eisen waaraan projectonderdelen moeten voldoen. Deze programma's van eisen kunnen dan worden gehanteerd bij het opdrachtverstrekking.	+
Er moeten procedures zijn afgesproken over de wijze waarop de kwaliteit van het project en de projectonderdelen wordt bewaakt. Ook hier geldt dat bij wijziging van kwalitatieve uitgangspunten de consequenties op de andere beheersaspecten dienen te worden aangegeven.	-
Er zal moeten worden geëvalueerd of de geleverde interne producten (rapportages, verslagen, etc.) van voldoende kwaliteit zijn om projectbeheersing mogelijk te maken.	-

ORGANISATIE, STURING EN BEHEERSING:

De organisatie moet duidelijk gedefinieerd zijn. Daarbij dient te worden vastgelegd:	+/-
<ul style="list-style-type: none"> • Het organogram, een duidelijk schematisch overzicht van de organisatie; • Een definitie van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (mandatering) van de functionarissen in het organogram; • Een definitie van de overleg- en besluitvormingsstructuur. Welke overleggen zijn er. Welk doel heeft het overleg en welke producten moeten worden geleverd. Welke beslisbevoegdheid is bij elk platform neergelegd. 	- + +
De besluitvormingsstructuur moet zijn vastgelegd. Bij conflicten moet duidelijk zijn welk overleg, bestuur c.q. welke functionaris bevoegd is een besluit te nemen:	-
<ul style="list-style-type: none"> • Een besluit dient te worden genomen op basis van informatie op minimaal de beheersaspecten (tijd, geld, scope en kwaliteit). 	

FINANCIËLE PLANNING EN CONTROL:

Bij de start van het project dient er een goedgekeurde grondexploitatie te zijn op basis waarvan besloten kan worden tot realisatie en budgetten kunnen worden vastgesteld voor de realisatie van het project en de projectonderdelen.	+
Bij de start van het project moet er een risicoanalyse gemaakt worden, waarin factoren als kosten- en opbrengststijgingen, planning en fase-ring aangeven binnen welke bandbreedte het saldo op de grondexploitatie zich kan bewegen en welke risico's bij verschillende (markt)-omstandigheden worden gelopen.	-
De grondexploitatie moet minimaal jaarlijks worden geactualiseerd en vastgesteld (beleidsrelevant gemaakt). Deze actualisatie dient vergezeld te gaan van een vershilanalyse ten opzichte van de voorgaand beleidsrelevante grondexploitatie en een geactualiseerde risicoanalyse.	+
Minimaal eens per kwartaal moet er een actueel inzicht in de stand van zaken van de grondexploitatie worden gerapporteerd.	-
Kosten- en opbrengstramingen dienen van voldoende kwaliteit te zijn, afgestemd op de fase waarin het project zich bevindt.	+
Het financiële systeem moet zodanig zijn ingericht dat op onderdelen, maar ook op totaalniveau kan worden gerapporteerd. Minimum benodigde niveau is rapportage op opdrachtniveau. Per verstrekte opdracht moet een volledig financieel overzicht kunnen worden gerapporteerd. Consolidatie tot op het totale projectniveau moet mogelijk zijn.	-

Het financiële systeem dient gesloten te zijn (geen budgetverhoging impliciet mogelijk).	-
De financiële administratie dient aan te sluiten bij de gehanteerde indeling in de grondexploitatie (geografisch (deelprojecten), per opdracht, per kostensoort).	+
Maandlijks moet een actueel inzicht in de financiële administratie beschikbaar te zijn.	0
Een (volledig) financieel overzicht dient te bevatten. <ul style="list-style-type: none"> • Scope <ul style="list-style-type: none"> - Oorspronkelijk budget (goedgekeurde budget bij start project); - Mutaties (wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijk budget bijgehouden in een mutatieregister); - Actueel budget (actueel beleidsrelevant referentiekader); - Verplichtingen aangegaan (aangepane contractuele verplichtingen voor delen van het project); - Prognose nog aan te gaan (nog aan te gane verplichtingen en resultante van meer en minderwerk op aangepane verplichtingen); - Prognose totaal aan te gaan (aangepane verplichtingen, prognose nog aan te gaan); - Saldo tussen actueel budget en de prognose totaal aan te gaan; - Facturen (wat is tot nu toe gefactureerd en betaald). 	0
Er moet worden bepaald wie voor het project en/of projectonderdelen als budgetbewaker optreedt.	+
Bij verwachte budgetoverschrijding moet worden ingegrepen door: <ul style="list-style-type: none"> • Kostenreductie c.q. opbrengstverhoging al dan niet door bijstellen kwalitatieve en/of kwantitatieve uitgangspunten (scope): • Uitwisselen van tekorten en overschotten tussen budgetonderdelen (indien toegestaan en bijgehouden in het mutatieregister). • Budgetverhoging (laatste redmiddel, in principe is een gesloten systeem uitgangspunt). Er moet duidelijk zijn op welk niveau besluiten over de te voeren handelwijze worden genomen. 	+ - +/-
Er moet een procedure worden afgesproken op welke wijze er over budgetophogingen wordt besloten.	-
Afhankelijk van de afgesproken mandatering kunnen opdrachten pas worden verstrekt na fiatting van de gemandateerde en fiatting door de budgetbewaker.	-
Zonder opdracht kunnen geen kosten worden gedeclareerd op het project. Dat geldt ook voor de kosten van VTU.	-
De kosten van VTU zijn gebudgetteerd en taakstellend. Er dienen van tevoren duidelijk afspraken te worden gemaakt over de inzet van ambtenaren in het project en de wijze waarop hun inzet wordt doorbelast aan het project (grondexploitatie).	-

Er is een strikte scheiding tussen ramingen, prognoses en het budget. Wijzigingen in ramingen en prognoses leiden nooit direct tot budgetwijziging. Daarvoor is een besluit nodig volgens een vastgelegde procedure. Besluiten dienen te worden vastgelegd.	0
---	---

INFORMATIE (RAPPORTAGES):

Informatie moet tijdig, correct en volledig worden aangeleverd, zeker waar het gaat om beslisdocumenten. Bij beslisdocumenten zullen de consequenties op alle beheersaspecten moeten worden aangegeven.	-
Jaarlijks moet grondexploitatie, inclusief een verschillenanalyse, risicoanalyse worden opgesteld die na een goedkeuringsprocedure beleidsrelevant is. Daarin zijn de geactualiseerde budgetten bepaald.	-
Minimaal per kwartaal dient een geactualiseerde grondexploitatie (prognose en realisatie) beschikbaar te zijn.	-/+
Maandelijks dient een rapportage vanuit de financiële administratie te worden opgesteld.	0
Eens per kwartaal een voortgangsrapportage over het totale project.	-/+
Jaarlijks een projectevaluatie gericht op de projectbeheersing.	-/+

6. CONCLUSIES

6.1 CONCLUSIES PERIODE 1990 - 1996

- In deze periode is sprake van een traditionele organisatie, waarbij de gemeentelijke regierol ambtelijk was vormgegeven. Wanneer de organisatie en projectbeheersing wordt afgezet tegen het referentiekader kan geconcludeerd worden dat er op zich een heldere lijn was tot aan 1996. De verantwoordelijkheden waren duidelijk en de ambtelijke organisatie was duidelijk vormgegeven. Het feit dat er toch te weinig vertrouwen was in de voortgang en doorgang van het project ligt enerzijds in de terughoudendheid van de marktpartijen in het project, anderzijds in twijfel over de eigen capaciteiten in het eigen gemeentelijk apparaat.
- Het bestuur en de directie van de BMD hadden er te weinig vertrouwen in dat het project doorgang zou vinden op basis van de toenmalige uitgangspunten. Twijfel rees er ook over het voorgespiegelde positieve grondexploitatieresultaat dat niet reëel werd geacht. Men twijfelde eraan of het ambtelijk apparaat in staat was een dergelijk complex project te regisseren en uit te onderhandelen met de marktpartijen. Bovendien ontving het bestuur signalen dat marktpartijen dreigden af te haken. Het is voor ons op basis van de dossierstudies en interviews niet mogelijk hierover een oordeel te vellen. Vast staat dat er toen bestuurlijk en door de directie BMD besloten is het roer om te gooien. Dat is vooral gebeurd op basis van kwalitatieve argumenten. Vanuit organisatorisch oogpunt was er niet direct een aanleiding om in te grijpen.

6.2 CONCLUSIES PERIODE 1996 - 1999

Organisatie, sturing en beheersing

- Geconcludeerd kan worden dat de bestuurlijke aansturing in het project in deze periode bewust zwaarder is geweest en veel inspanning heeft gevergd.
- Het ontbreken van een duidelijk bestuurlijk verantwoordelijke voor het project is na evaluatie uiteindelijk ervaren als een nadeel. In de praktijk was met name naar de omgeving niet duidelijk wie bestuurlijk verantwoordelijk was. De marktpartijen verkregen hierdoor meerdere ingangen tot het bestuur. Hoewel het nadrukkelijk de bedoeling is geweest om collectieve verantwoordelijkheid te dragen heeft dit in de praktijk de aansturing en besluitvorming onduidelijk gemaakt.

- Het bestuur is zeer dicht op het project gaan zitten en heeft daardoor ook inhoudelijk een grote inbreng in het project gehad. Het bestuur heeft zich te weinig gerealiseerd dat de gekozen werkwijze en de uitwerking daarvan het ambtelijk apparaat op afstand heeft gezet.
- Er is in deze periode geen sprake van integrale projectbeheersing. Er wordt op onderdelen gerapporteerd en besloten, het totaaloverzicht en de effecten op het totale resultaat van het project ontbreken.
- Het ambtelijk apparaat heeft in deze fase te veel op afstand gefunctioneerd. De effecten van het besluit om extern te gaan zijn onbedoeld groot geweest. Er zijn veel spanningen opgetreden, omdat ambtelijk het besluit min of meer opgevat is als een motie van wantrouwen. Zij werden te weinig betrokken in de voorbereiding van besluitvorming en vervulden volgens eigen zeggen een slechts registrerende rol. Geconcludeerd kan worden dat het ambtelijk apparaat gaandeweg deze periode los is komen te staan van het project.
- De effecten van het feit dat het ambtelijk apparaat te veel op afstand is komen te staan zijn te laat gesignaleerd. Het bestuur geeft aan geen zicht te hebben gehad op deze situatie. Ook van de zijde van de projectmanagers is te weinig gemeld dat er spanning was tussen het projectmanagement en de ambtelijke organisatie. Ambtelijk wordt aangegeven dat er herhaaldelijk kritische signalen zijn geuit, maar dat er in deze periode nauwelijks op gereageerd is. Het ontbreken van regelmatige projectevaluaties, gangbaar bij projectbeheersing, heeft er toe geleid dat er te laat is doorgeschakeld naar een steviger projectbeheersing en tijdige signalering van problemen.
- De nadruk heeft vooral gelegen op de voortgang en doorgang van het project. De ambtelijke organisatie is daaraan tijdelijk ondergeschikt gemaakt. Eerste doel is geweest de marktpartijen binnen boord te houden en te binden. Geconcludeerd kan worden dat er vanuit die optiek resultaat is geboekt. Het project is vlotgetrokken en tot realisatie gekomen.
- De onderhandelaars hebben resultaat bereikt. Uiteindelijk heeft het binden van de eerste marktpartijen ook geleid tot een steviger positie van de gemeente in de onderhandelingen.

Afgezet tegen het referentiekader kan worden geconcludeerd dat de veranderende ambtelijke organisatie na het besluit om extern te gaan niet duidelijk genoeg gedefinieerd is. De integrale projectbeheersing is losgelaten. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij deze veranderende rol zijn nooit goed vastgelegd en verankerd in het ambtelijk apparaat.

Financiële planning en control

- Het loslaten van de koppeling tussen grondopbrengsten en kosten in de grondexploitatie heeft geleid tot fragmentarische rapportages en het ontbreken van overzicht over de totale financiële consequenties. Binnen de gemeente is er geen integrale concernbrede rapportage over het project aangetroffen. Er is geen cultuur geweest om integrale voortgangsrapportages op te stellen. De methodiek van rapporteren is niet eenduidig geweest. Alleen de MPG's bieden enige houvast, maar deze rapportages zijn globaal van karakter en zijn ten principale bedoeld om de totale Grondbedrijfpositie te bepalen.
- Het ontbreken van overzicht heeft geleid tot onduidelijkheid over de toerekening van zwevende kosten en VTU-kosten. Er werd geregistreerd, maar niet geanalyseerd en besloten over deze kosten. Er was in deze fase geen projectadministratie die het goed mogelijk maakte tussentijds volledig over het project te rapporteren.
- De risico-analyses die gemaakt zijn, zijn erg globaal van karakter en er was geen methodiek van rapporteren afgesproken (frequentie en procedure).
- Het systeem van budgetbewaking is te veel gefocussed op kostenbewaking voor bouw- en woonrijpmaken. De VTU-kosten zijn niet goed bewaakt. Er is geen sprake geweest van een gesloten systeem.
- Het ontstaan van zwevende kosten is mede ontstaan doordat er geen duidelijke afspraken vastliggen over de toerekening van kosten naar de verschillende exploitaties (grond- en opstalexplotatie)
- De planning van het project in relatie tot de consequenties voor het resultaat van de grondexploitatie is onvoldoende bewaakt.

Afgezet tegen het referentiekader kan worden vastgesteld dat er in deze fase op het gebied van planning en control te weinig is gepresteerd. Er is in deze periode niet voldaan aan de standardeisen van projectbeheersing, zoals onder andere:

- Scopedefinitie en scopebeheersing.
- Integrale voortgangsrapportages.
- Budgetbewaking op alle kosten en opbrengsten.
- Een gesloten financieel systeem.

Als belangrijkste oorzaak daarvoor is aan te geven dat ambtelijk niet duidelijk was op welke wijze de ambtelijke rol moest worden ingevuld. Daardoor is het beschikbaar instrumentarium van de gemeente onvoldoende benut of nagelaten een beroep te doen op externe expertise ten behoeve van integrale projectbeheersing.

Het loslaten van de integrale projectbeheersing heeft ook in het geval van financiële planning en control geleid tot een gebrek aan volledig overzicht en duidelijke projectbeheersing.

Contractering

- Ten aanzien van de contractering kan worden vastgesteld dat er ruis op de lijn is geweest tussen de ambtelijke lijn en de lijn van de onderhandelaars. De contracteringsstrategie is niet altijd eenduidig geweest. Er blijft verschil van mening over het te behalen onderhandelingsresultaat.
- Risicovol in de onderhandeling is de bestuurlijke aansturing van het project geweest. Er is niet een duidelijk verantwoordelijke bestuurder voor het project. Dat betekende in de praktijk dat marktpartijen meerdere ingangen bij het bestuur konden kiezen. Het risico is dan aanwezig dat de positie van de onderhandelaar ondermijnd wordt. In het geval dat er een beroep werd gedaan op eerdere afspraken heeft dat ook geleid tot een zwakkere positie van de onderhandelaar. Nadat de eerste partijen zich binden is de gemeente in een steviger onderhandelingspositie gekomen.
- De contracten zijn opgesteld op basis van een zeer globaal stedenbouwkundig plan. Dat heeft er toe geleid dat er lang onderhandeld is over de exacte inhoud van de bilaterale contracten.
- De grondopbrengsten zijn conform de taakstelling aan Twijnstra Gudde in absolute zin behaald. In relatieve zin zijn er programmatisch meerdere concessies gedaan.

Afgezet tegen het referentiekader kan worden vastgesteld dat er te weinig afspraken zijn gemaakt over de te hanteren contracteringsstrategie. Het wel of niet opstellen van een raamovereenkomst, vooruitlopend op bilaterale contracten is daarvan een voorbeeld. Overigens moet wel worden opgemerkt dat er ook vanuit de marktpartijen grote terughoudendheid is geweest in de periode van contractvorming. Contractvorming is een zaak van beide partijen (gemeente en markt). De lange voorgeschiedenis en oude afspraken hebben er toe geleid dat er een zeer moeizaam en langdurig onderhandelingstraject is geweest dat maar ten dele beïnvloed kon worden door de onderhandelaars.

Extern projectmanagement

- De gemeente zal haar opdrachtgeversrol naar externen moeten verbeteren. Doorgaans is er bij de aanvang van uitbesteding zorg besteed aan selectie en opdrachtformulering. Daar waar opdrachten zijn verlengd of van karakter veranderd is de opdrachtverstrekking daarop niet aangepast. Ook bij personele wisselingen van projectleiders binnen hetzelfde externe bureau heeft de gemeente als opdrachtgever over het algemeen te volgend gehandeld.

- Er zijn geen evaluaties door ons aangetroffen over het functioneren van de ingehuurd projectleiders.

Afgezet tegen het referentiekader kan worden vastgesteld dat de gemeente zakelijker als opdrachtgever had moeten opereren. Er is te weinig geëvalueerd. Overigens ligt hier ook een duidelijke verantwoordelijkheid bij de opdrachtnemer.

Daar waar evaluaties zijn gemaakt door projectleiders hebben zij doorgaans betrekking op de inhoud van het project en minder op de procesgang en de invulling van de opdracht.

6.3 CONCLUSIE PERIODE 1999 - HEDEN

Organisatie, sturing en beheersing

- Geconcludeerd kan worden dat op het moment dat DHV de projectleiding van Twijnstra Gudde overneemt er een onduidelijk beeld is bij de (ambtelijk) betrokkenen in het project. Het totaaloverzicht ontbrak. De ambtelijke organisatie is in de voorgaande periode los komen te staan van het project. De ongestructureerde en fragmentarische manier van werken heeft zijn weerslag gehad op de informatievoorziening en communicatie.
- De noodzaak om te komen tot een sterke projectorganisatie met een duidelijk afgebakende scope, planning en budgetbewaking neemt in deze fase toe, zowel ambtelijk, als ook vanuit het gemeentebestuur.
- De periode van DHV heeft bijgedragen aan het verbeteren van de organisatie. Daarvoor werden de volgende maatregelen genomen:
 - Aanstellen één projectwethouder; hierdoor is er weer één bestuurlijk verantwoordelijke voor het project;
 - Vervlechting van het project in de gemeentelijke organisatie; hierdoor verandert de sfeer en de instelling van het ambtelijk apparaat. Door betere afstemming van taken en verantwoordelijkheden is de beheersing beter geworden;
 - Actualisering van het financiële beeld van het project Van Heekplein door onder andere zwevende kosten te concretiseren; Er ontstaat hierdoor meer inzicht in het projectresultaat in relatie tot de opgave;
 - Beter informatievoorziening richting de Raad. Hierdoor ontstaat meer beargumenteerd inzicht in wat er gebeurd in het project en, waarom is even belangrijk.

Gerelateerd aan het referentiekader kan worden gesteld dat er een duidelijk ombuiging is waar te nemen. Er wordt naar gestreefd de gangbare eisen die aan projectbeheersing worden gesteld opnieuw in te vullen.

Financiële planning en control

- Deze periode is te karakteriseren met de term schoon schip maken. In deze periode worden de discussies over zwevende kosten afgerond en worden er een geactualiseerde integrale grondexploitatie voor het project gemaakt.

- Dat levert een beeld op waarbij het saldo in de grondexploitatie uitkomt op respectievelijk ca. f 12,5 miljoen en later (begin 2002) f 27 miljoen negatief.
- Er worden analyses van de VTU-kosten gemaakt om ook grip te krijgen op deze kostenpost.

Gerelateerd aan het referentiekader kan worden vastgesteld dat de planning en control in deze fase is verbeterd. Er worden integrale grondexploitaties opgesteld en de grip op het project wordt verbeterd. Ook de verslaglegging is in deze periode verbeterd. Van overleggen worden kwalitatief betere verslagen bijgehouden en de projectleiding zelf levert regelmatig voortgangsrapportages.

Contractering

- In deze periode vindt eind 2001 afhandeling van de contractering door Twijnstra en Gudde plaats en de belangrijkste contracten worden ondertekend. Voor het oostelijk deel van het project wordt een overkoepelende samenwerkingsovereenkomst afgesloten. Deze overeenkomst is de basis voor later af te sluiten bilaterale overeenkomsten.

Gerelateerd aan het referentiekader kan worden vastgesteld dat er ook in de zin van contractering in deze periode bereikt is dat de gangbare contracteringslijn van intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst en bilaterale uitvoeringsovereenkomsten is gevolgd. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomst parallel heeft plaatsgevonden met de opstelling van de bilaterale realiseringsovereenkomsten (gronduitgifte). Het onderhandelingssteam heeft in deze fase niet optimaal gefunctioneerd volgens externe betrokkenen. Er is op dat punt geen sprake geweest van een integrale benadering.

Extern projectmanagement

- Geconcludeerd kan worden dat het karakter van de opdracht aan de nieuwe projectleiding van kleur is veranderd. Er is meer nadruk gelegd op het opzetten van de ambtelijke organisatie en de aansturing daarvan.
- De opdrachtgeversrol wordt in deze periode nadrukkelijker vanuit directie van de BMD vormgegeven.

Gerelateerd aan het referentiekader wordt aangesloten bij de opmerkingen die hierover reeds zijn gemaakt in paragraaf 6.2

7. AANBEVELINGEN

- Aanbevolen wordt dat de gemeente de systematiek van integrale projectbeheersing verbetert. Een aantal minimale eisen waaraan projectbeheersing dient te voldoen zijn weergegeven in het referentiekader. Het voert te ver om binnen dit onderzoek daarover verdere aanbevelingen te doen. Het is echter een zeer wezenlijk punt waarbij nog veel verbetering nodig is. Alleen wanneer het integrale overzicht over een project aanwezig is ontstaat inzicht in voortgang en knelpunten. Op basis van actuele tijdige en correcte informatie kunnen dan besluiten worden genomen. Het inlassen van een periode waarbij planvorming en het onderhandelingsresultaat voorop staan is (gelet op de lange voorgeschiedenis in dit project) verdedigbaar en verklaarbaar. Een verandering in de aanpak mag er niet toe leiden dat de integrale projectbeheersing wordt losgelaten en de ambtelijke organisatie en inbreng niet duidelijk is. Integrale projectbeheersing is een basisvoorwaarde in dit soort projecten die ten alle tijden gewaarborgd dient te zijn.
- Er is verbetering nodig op het gebied van risicoanalyse en -beheersing. Op het moment van politieke besluitvorming over het stedenbouwkundig plan zitten er in financiële zin grote risico's in grote binnenstedelijke projecten. De politiek en het bestuur vragen om zekerheid ten aanzien van de financiële consequenties, maar die zekerheid is gelet op de fase en de vele risicofactoren niet volledig te geven. Het verdient aanbeveling meer aandacht te besteden aan de risico's die kunnen optreden. Het accepteren van risico's en het aangeven van bandbreedtes waarbinnen het financieel resultaat van het project zich zal bewegen is een realistischer benadering. Hierdoor komt een verandering van het projectresultaat niet elke keer als een verassing. Het blijkt in dit soort projecten dat er zich altijd onvoorziene omstandigheden en niet te beïnvloedbare factoren voordoen die zich op voorhand nauwelijks laten voorspellen in de masterplanfase. Het verdient aanbeveling bij elke actualisatie van de grondexploitatie een uitgebreide risicoanalyse op te stellen, waarbij de risicofactoren zijn benoemd en zichtbaar wordt gemaakt welke invloed zij op het projectresultaat kunnen hebben.
- Belangrijk is de bestuurlijke aansturing van het project helder te houden. Het werken met een gedeelde bestuurlijke verantwoordelijkheid heeft in de praktijk niet goed gewerkt. Aanbeveling is van meet af aan bij dit soort projecten één duidelijk verantwoordelijk bestuurder te kiezen. Daarmee is er een duidelijk aanspreekpunt en wordt voorkomen dat marktpartijen meerdere ingangen bij het bestuur hebben. Het verdient aanbeveling de structuur van besluitvorming duidelijk te definiëren. Belangrijk daarbij is het vormgeven van het mandaat in relatie tot de organisatiestructuur.

- Indien besloten wordt tot koerswijziging in de projectaanpak verdient het aanbeveling over die koerswijziging zorgvuldig beargumenteerd te besluiten en vervolgens die koerswijziging intern goed te communiceren.
Koerswijziging betekent immers dat betrokkenen in het project een andere rol gaan krijgen c.q. niet meer bij het project betrokken worden. Dat ligt in de praktijk zeer gevoelig. Met de direct betrokkenen moeten daarover goede afspraken worden gemaakt, zodat ieders rol duidelijk wordt en in elk geval wordt bereikt dat er ambtelijke binding met het project blijft. Hier ligt een belangrijke taak voor de gemeentelijke lijnmanagers. Gerelateerd aan de fases die een project doormaakt verdient het aanbeveling elke fase duidelijk af te ronden en voor elke volgende fase duidelijke afspraken te maken over organisatie, sturing en projectbeheersing. Voorkomen dient te worden dat relevante betrokkenen afhaken. Verbetering op het gebied van interne gemeentelijke communicatie is daarvoor noodzakelijk.
- De gemeente zal haar opdrachtgeversrol professioneler moeten spelen. Dat betekent dat de gemeente als opdrachtgever duidelijke afspraken moet maken over de kwaliteit en inzet van externen en dat er regelmatig conform afspraken, evaluaties moeten worden gehouden over het functioneren van de externe projectleiders en adviseurs. Aanbevolen wordt dat de gemeente meer aandacht gaat besteden aan haar opdrachtgeversrol, waarbij met name op het punt van evaluatie verbetering moet worden aangebracht. Ook zal aan de opdrachtformuleringen meer aandacht moeten worden besteed. Het feit dat enkele externen hebben aangegeven dat hun opdracht van kleur veranderde zonder dat daarover nieuwe afspraken werden vastgelegd is illustratief. Daar is verbetering nodig.
- De overdracht van projecten bij wisseling naar nieuwe projectleiding moet goed worden georganiseerd. Zeker wanneer gewerkt wordt met externen van verschillende bureaus is het belangrijk dat de opdrachtgever bewaakt dat een goede overdracht mogelijk is. De toegankelijkheid en beschikbaarheid van informatie moeten daarvoor goed op orde zijn.
- Verbetering is nodig op het gebied van dossiervorming. Gebleken is in de dossierstudie dat er erg veel materiaal is geproduceerd waarvan de status niet duidelijk was. Het dossier zal een duidelijke structuur moeten hebben. Besluiten (bestuurlijke en in de ambtelijke lijn) moeten goed worden gedocumenteerd en traceerbaar worden vastgelegd.
- Het opschonen van de historische planvormingskosten in een project wordt aanbevolen. Het besluit om een nieuw plan te maken impliceert direct overschrijving van de normatieve VTU-kosten, die gebaseerd zijn op het eenmaal doorlopen van de planvormingcyclus. Het duidelijk markeren van een nieuwe start, ook in financiële zin, levert een reëler uitgangssituatie op.

8. TERUGKOPPELING NAAR DE HOOFDVRAAGSTELLING

In dit hoofdstuk koppelen wordt op hoofdlijnen de terugkoppeling gemaakt naar de centrale vraagstelling uit hoofdstuk 2.

De volgende kernvragen zijn gedefinieerd:

- Hoe heeft de overschrijding kunnen plaatsvinden?
- Welke lessen moeten hieruit worden geleerd en welke maatregelen moeten worden getroffen om herhaling in de toekomst te voorkomen?

HOE HEEFT DE OVERSCHRIJDING KUNNEN PLAATSVINDEN?

Wanneer sec gekeken wordt op welke punten de overschrijding is ontstaan dan zijn als oorzaken te noemen:

- Opgelopen VTU-kosten.
- Kostenposten die bij de start van het project over het hoofd zijn gezien (bijvoorbeeld verwervingskosten).
- Wijzigingen in de scope van het project.
- Tegenvallers (bijvoorbeeld bodemsanering).
- Kostenstijgingen.
- Rentekosten en indexeringskosten.
- Stijging van de BTW-kosten.

In termen projectbeheersing hebben deze overschrijdingen vooral betrekking op scope en scopebeheersing, risicobeheersing en budgetbewaking. Daarover is in het voorgaande uitvoerig bij stilgestaan.

In onze waarneming is een belangrijk moment in het project geweest het besluit om het project in 1996 te laten managen en uitonderhandelen door externen. Er is op dat moment zoals gemeld een duidelijke stijlbreuk met de voorliggende periode.

Geconcludeerd kan worden dat dit besluit heeft geresulteerd in:

- Versnelling; Het project is in beweging gekomen en ook daadwerkelijk tot realisatie gekomen. De bestuurlijke aandacht heeft zeker geleid tot een situatie waarin het belang van het project is geduid en dat heeft geleid tot resultaat in de onderhandelingen.
- Verstoring; De keerzijde van de versnelling is dat er een verstoring is opgetreden in de tot dan toe gangbare verhoudingen.

Wij constateren dat met name die verstoring heeft geleid tot een situatie waarin het project op cruciale onderdelen in die periode onbeheersbaar is geworden. De relatie tussen het bestuur en het ambtelijk apparaat is vanuit het bestuur en het ambtelijk apparaat te weinig gerespecteerd.

Er is te veel gefocussed op het bereiken van het onderhandelingsresultaat. Kostenbewaking en projectbeheersing en de organisatie van het ambtelijk apparaat zijn in die periode op de achtergrond geraakt. De effecten van het besluit om het project extern te gaan aansturen zijn onbedoeld groot geweest en er is te weinig besef geweest bij het bestuur en de ambtelijke beslissers dat ambtelijke ondersteuning in dergelijke complexe projecten een must is en goed georganiseerd moet zijn.

WELKE LESSEN MOETEN HIERUIT WORDEN GELEERD EN WELKE MAATREGELEN MOETEN WORDEN GETROFFEN OM HERHALING IN DE TOEKOMST TE VOORKOMEN?

De belangrijkste les die kan worden geleerd is dat in dergelijke complexe projecten integrale benadering van het project altijd het belangrijkste uitgangspunt dient te zijn. Dit uitgangspunt zal in elk te kiezen organisatie- en projectbeheersingsmodel het zwaarst moeten wegen. Op het moment dat dit uitgangspunt wordt losgelaten ontstaan onbeheersbare situaties.

Er zijn vele vormen van projectorganisatie mogelijk. Ook in het project Van Heekplein komen we verschillende organisatiemodellen tegen. De problemen met projectbeheersing ontstaan echter voornamelijk in de periode dat de integrale benadering van het project is losgelaten. Daarbij is de keuze voor extern danwel intern ambtelijke organisatie van het project ondergeschikt aan het belang van de integraliteit. Er bestaat de neiging om indien projecten niet naar wens verlopen in te grijpen in de organisatie. De verandering van de vorm van de organisatie wordt dan vaak gekozen als oplossing. Het bewaken van de integrale benadering is in dit soort projecten echter van wezenlijk belang. De afspraken over de integrale benadering moeten worden vastgelegd tussen de verschillende partijen: externen, ambtenaren en bestuur.

BIJLAGE 1
GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

BIJLAGE 1 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

De volgende personen zijn geïnterviewd:

- De heer H. Hartzema - West 8 Landscape architects;
- De heer L. van der Ree- DSOB gemeente Enschede;
- De heer J. Mans - Burgemeester gemeente Enschede;
- De heer E. Helder - wethouder gemeente Enschede;
- Mevrouw Koopmans – wethouder gemeente Enschede;
- De heer C. de Vos – onderhandelaar Twijnstra Gudde;
- De Heer B. Huizing – projectmanager DHV;
- De Heer L.J. Regterschot, onderhandelaar Twijnstra Gudde;
- De heer W. van der Hoek, voormalig projectleider BMD gemeente Enschede;
- De heer O.J. van Leeuwen – jurist Looyens en Loef advocaten, Amsterdam.
- De heer W. Boerema, grondeconoom Bureau PAS;
- De heer A. Rip – hoofd grondbedrijf gemeente Enschede;
- De heer A. Oosterveld – grondeconoom gemeente Enschede;
- De heer F. van Aggelen – voormalig directeur BMD gemeente Enschede;

BIJLAGE 2

VRAAGSTELLING ZOALS OPGENOMEN IN DE OFFERTE

BIJLAGE 2 VRAAGSTELLING ZOALS OPGENOMEN IN DE OFFERTE.

In essentie is de vraagstelling tweeledig:

- Hoe heeft het kunnen gebeuren dat in dit project een dergelijke overschrijding heeft plaatsgevonden?
- Welke lessen worden hieruit geleerd en welke maatregelen zijn al dan niet nodig om in de toekomst projecten beter te beheersen.

Door de Rekenkamer is een aanzet gegeven voor de vraagstelling van het onderzoek. In de uitwerking van die vraagstelling stellen wij voor bij elk aspect een tweedeling te maken in een beoogde opzet van projectonderdelen en de feitelijke wijze waarop in de praktijk is gewerkt.

Gebruikmakend van dit voorwerk komen wij tot de volgende uitgewerkte vraagstelling:

Organisatie, sturing en beheersing

Beoogde organisatie:

- Op welke wijze is de ambtelijke organisatie vormgegeven voor het project van Heekplein?
- Welke afspraken over werkwijzen, verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden zijn daarbij expliciet dan wel impliciet gemaakt (mandatering)?
- Welke afspraken zijn gemaakt over beslispunten, beslisbevoegdheden, en beslisinformatie?
- Op welke wijze is de relatie tussen ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur vorm gegeven?
- Hoe is de positie van de extern projectleider vorm gegeven?

Feitelijk functioneren van de organisatie:

- Op welke wijze heeft deze organisatie in de praktijk gefunctioneerd?
- Hoe zijn gemaakte afspraken in de praktijk nagekomen?
- Hoeveel tijd (kwalitatief en kwantitatief) hebben bestuurders en ambtenaren aan dit project besteed?
- Welke vraagstukken zijn niet tijdig of onvoldoende in overweging genomen?

Beoogde projectdefinitie en -configuratie:

- Hoe is de scope van het project gedefinieerd?
- Hoe en door wie werd de scope van het project beheerd?
- Hoe is de configuratie van het project, naar inhoud en samenhang, omschreven?

Feitelijk functioneren van projectdefinitie en -configuratie:

- Hoe is omgegaan met wijzigingen in de scope van het project in relatie tot financiële aspecten en besluitvorming?
- Heeft de projectdefinitie beslissers in staat gesteld om verantwoorde afwegingen te maken tussen kosten, opbrengsten in relatie tot de scope en looptijd van het project?
- Zijn beslissers in staat geweest wijzigingen op de scope te beoordelen?
- Zijn beslissers in staat geweest het project op onderdelen en als totaal tijdig te beoordelen (mijlpalen)?

Financiële planning en control

Beoogde inrichting planning en control:

- Op welke wijze zijn kosten en opbrengsten in de project beheerst?
- Op basis van welke schattingsmethoden zijn kosten en opbrengsten bepaald en met welke onderliggende argumentatie?
- Hoe is de afweging kostenraming versus afgifte van budget tot stand gekomen?
- Op welke wijze heeft budgetbewaking plaatsgevonden en met welke onderliggende argumentatie?
- Op welke wijze is de financiering van het project vormgegeven?
- Welke (risico)analysemethoden zijn gehanteerd en met welke onderliggende argumentatie?

Feitelijk functioneren planning en control:

- Wat is de kwaliteit van kosten- en opbrengstramingen geweest?
- Hoe is de kwaliteit van kosten- en opbrengstramingen in de praktijk beoordeeld?
- Hoe heeft het systeem van kosten, opbrengsten en budgetbewaking in de praktijk gefunctioneerd?
- Welke financieringsoverzichten zijn in de praktijk gemaakt?
- Welke (risico)analyses zijn in de praktijk gemaakt?

Beoogde administratie en consolidatie:

- Hoe is de financiële administratie (registratie) in het project opgezet en met welke onderliggende argumentatie?
- Welke projectgebonden kosten/opbrengsten zijn centraal dan wel decentraal geregistreerd en met welke onderliggende argumentatie?
- Welke uitgangspunten, normen, controle en coördinatie zijn daarbij gehanteerd?
- Hoe zijn voortgangsrapportages tot stand gekomen?

Feitelijk functioneren administratie:

- Op welke wijze heeft de gekozen werkwijze in de praktijk gefunctioneerd?
- Wat is de kwaliteit (inhoud en tijdigheid) van voortgangsrapportages geweest?

Beoogde projectbegrotingsmethodiek:

- Welke projectbegrotingsmethodiek wordt binnen de gemeente gehanteerd?
- Is deze methodiek eenduidig en toereikend in relatie tot het onderhavige project?
- Op welke wijze worden interne kosten toegerekend aan projecten?

Feitelijk functioneren projectbegrotingsmethodiek:

- Op welke wijze heeft de projectbegrotingsmethodiek in de praktijk gefunctioneerd?
- Welk belang hecht de gemeente aan een eenduidige en toereikende projectbegrotingsmethodiek?

Contractering

Beoogde contractering:

- Op welke wijze is het contractmanagement binnen dit project vorm gegeven?
- Welk contracteringsproces en welke contractstrategie is gevolgd?
- Hoe zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot contractering geregeld?

Feitelijk functioneren contractering?

- Hoe heeft het contractmanagement in het project gefunctioneerd?
- Beschikten verantwoordelijken over voldoende kennis en informatie om het contracteringsproces en de contractinhoud te beoordelen?

BIJLAGE 3:
NORMATIEF REFERENTIEKADER

BIJLAGE 3 NORMATIEF REFERENTIEKADER

Notitie: Projectbeheersing (normen en uitgangspunten)

Van: Wieger Apperloo, Ineke den Heijer (Berenschot Osborne BV)

Aan: Rekenkamer gemeente Enschede

Datum: 24 juni 2002

1. AANLEIDING

Berenschot Osborne BV doet in opdracht van de Rekenkamer van de gemeente Enschede onderzoek naar de kostenoverschrijding binnen het project van Heekplein. Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe het tekort heeft kunnen ontstaan, welke lessen kunnen worden geleerd en welke aanpassingen eventueel nodig zijn om een betere projectbeheersing in de toekomst te kunnen bewerkstelligen.

In de begeleidingscommissie is aangegeven dat de gang van zaken in het project van Heekplein beoordeeld moet worden ten opzichte van algemene normen en uitgangspunten zoals die in de beroepspraktijk bij projectbeheersing dienen te worden gehanteerd. Gevraagd is om aan te geven welke minimale normen gehanteerd dienen te worden. In deze notitie staan de normen en uitgangspunten genoemd zoals die door ons bureau worden gehanteerd in projecten waar Berenschot Osborne de rol van het projectmanagement vervult. Het betreft niet een uitputtend en volledig overzicht. Dat kan ook niet omdat elk project specifiek maatwerk verlangt. De belangrijkste normen en uitgangspunten zijn verwoord. Doel van deze exercitie is om in het vervolg van het onderzoek te kunnen beoordelen of sprake is geweest van een adequate projectbeheersing.

2. PROJECTBEHEERSING

Het beheersen van een project start met het definiëren van het project, het bepalen van de scope. Een aantal kenmerken kan worden genoemd om een project nader te specificeren:

- Toekenning van de projectstatus (het project moet worden gedefinieerd en vervolgens als project gemanaged worden).
- Een project verloopt doorgaans van grof naar fijn, (streven naar reductie van onzekerheden en complexiteit).
- Een project heeft een eindige bestaansduur (het project stopt wanneer de doelen zijn bereikt).
- Een project is in de tijd opgedeeld in fasen (bij elke fase-overgang dient te worden beoordeeld of het project wordt doorgezet, c.q. aangepast).

Om een project van enige omvang te kunnen managen zal er projectmatig gewerkt dienen te worden.

Bij projectmatig werken zijn een drietal principes van belang:

- Faseren.
- Beslissen.
- Beheersen.

Wanneer we verder inzoomen op de fasering in een project worden over het algemeen de volgende fases onderscheiden:

- Initiatieffase.
- Definitiefase.
- Voorbereidingsfase.
- Realisatiefase.
- Nazorgfase.

Elke fase dient te worden afgesloten met een concreet besluit (projectteam, stuurgroep, raads- of collegebesluit). Op welk niveau de besluiten dienen te worden genomen is afhankelijk van de wijze van aansturing die is afgesproken. Het gaat dan over mandatering van het projectmanagement in relatie tot bestuurlijke besluitvorming. Om besluiten te kunnen nemen moet er voldoende informatie zijn en de consequenties van het besluit inzichtelijk worden gemaakt. Een van de pijlers van de besluitvorming is een inzicht in de financiële consequenties en risico's, maar er zijn natuurlijk ook meer kwalitatieve aspecten die de revue moeten passeren.

In grotere projecten als ook het van Heekplein is het totale project opgedeeld in deelprojecten, die elk in een andere fase kunnen verkeren. Dat maakt de projectbeheersing ingewikkelder en stelt eisen aan de methodiek van projectbeheersing. Zo zal op elk moment voldoende inzicht aanwezig moeten zijn over de stand van zaken per deelproject, maar ook de consolidatie naar het totale projectniveau moet snel gemaakt kunnen worden.

Gangbaar is dat een project beheerst wordt op een aantal cruciale aspecten:

- Organisatie.
Op basis van de projectdefiniëring zal ook een keuze moeten worden gemaakt voor de projectorganisatie. De structuur van de organisatie moet duidelijk en herkenbaar zijn. Indien gewerkt wordt met een projectorganisatie met eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zal duidelijk gedefinieerd moeten worden hoe deze projectorganisatie zich verhoudt tot de staande ambtelijke (lijn)organisatie. Vaak treden hier in de praktijk spanningen op als hierover geen duidelijke afspraken zijn gemaakt.

- Tijd

Een belangrijke parameter in projectbeheersing is tijd. Met name de onderlinge afhankelijkheden van activiteiten en projectonderdelen bepalen de complexiteit. Aangezien de kost vaak voor de baat uit gaat ontstaan bij vertragingen vaak direct renteverliezen die zwaar kunnen drukken op het projectresultaat. Een realistische planning van activiteiten en het inzichtelijk houden van al dan niet onderlinge relaties tussen onderdelen bepalen de doorlooptijd, flexibiliteit en anticipatiemogelijkheden op eventuele vertragingen. Tijd in relatie tot de financiële beheersing is in grondexploitaties een cruciaal onderdeel. Complexe stedelijke projecten kennen vaak een relatief lange doorlooptijd en zijn daarmee gevoelig voor vertraging.

- Geld

De financiële beheersing van projecten is een specifiek aandachtsgebied. De financiële beheersing moet zijn gericht op het management van kosten en opbrengsten. De nadruk moet liggen op het voorzien van kosten- en opbrengstenconsequenties van de keuzes die in het project worden gemaakt. Er bestaat een sterke relatie met de andere beheersaspecten, doordat voortdurend integrale afwegingen dienen te worden gemaakt tussen tijd, geld en kwaliteit.

Eerste stap is het bepalen van het financiële kader, meestal op basis van de initiatief- of haalbaarheidsfase. Gangbaar bij stedelijke projecten is een grondexploitatie (eindwaardeberekening) op te stellen op basis van een investeringskosten- en opbrengstenraming.

Op basis van een goedgekeurde grondexploitatie kunnen taakstellend de budgetten worden vastgesteld. Compleetheit van de financiële raming is van groot belang. Tegenvallers zijn veelal te wijten aan het feit dat zij niet in de berekening zijn meegenomen. Is het totaalbudget eenmaal vastgesteld dan is dit “heilig” en zal er pas vanaf geweken kunnen worden nadat de afgesproken procedures voor budgetaanpassing zijn doorlopen. In principe moet er sprake zijn van een gesloten systeem.

Naast kostenmanagement speelt ook het cashflowmanagement een belangrijke rol. Cashflowmanagement is de afhandeling van het betalingsverkeer. Kostenmanagement en cashflowmanagement grijpen in elkaar. Betalingen kunnen pas worden verricht nadat is vastgesteld dat de overeengekomen prestatie is geleverd. Het afwickelen van betalingen is in het financiële beheersingsproces het sluitstuk. Het is noodzakelijk dat de grondexploitatie van het project aansluit op de financiële administratie. De grondexploitatie geeft inzicht in de totaalprognose voor het project, gebruikmakend van gegevens uit de financiële administratie. Daarin zijn immers de gerealiseerde kosten en opbrengsten vastgelegd.

- **Scopebeheersing en kwaliteitsborging**
Scopebeheersing is het inzichtelijk krijgen en houden van wat wel en wat niet tot het project behoort. Grootschalige stedelijke projecten worden gekenmerkt door het feit dat de scope nogal eens kan wijzigen. Enerzijds door het werken van grof naar fijn, anderzijds doordat marktomstandigheden het te realiseren product sterk beïnvloeden. De faalfactoren van onsuccesvolle projecten zijn vaak gelegen in het feit dat aan scopebeheersing geen adequate invulling is gegeven. Scopebeheersing start met het bepalen van de “work breakdown structure” en het definiëren van de specificaties (programma van eisen). Na definiëring zal de scope dienen te worden beheerst. Op basis van de work-breakdown-structure (configuratie).
Het beheersen van de scope en het inzichtelijk houden van de consequenties van scopewijziging is van groot belang.

Kwaliteitsborging kan worden opgevat als een managementfilosofie. Uitgangspunt is dat door het beheersen van processen de kwaliteit van de te leveren producten kan worden beheerst. Een goede procesbeheersing is daarbij essentieel. Kwaliteitsborging heeft enerzijds betrekking op de kwaliteit van producten en diensten die aan elkaar in een project dienen te worden geleverd, anderzijds zal dient de kwaliteit van project zelf bewaakt te worden. Bij stedelijke projecten wordt vaak gewerkt met een qualityteam, c.q. welstand dat planproducten toetst aan van te voren omschreven kwaliteitseisen.

- **Informatie**
Vooral in een projectsituatie, waarin het budget en de doorlooptijd zijn vastgelegd, is het essentieel dat elke projectmedewerker altijd beschikt over de relevante en correcte informatie. De voortgang van een project mag niet worden belemmerd door informatiegebrek of verspreiding van foutieve of niet tijdige informatie. Dat betekent dat er goede afspraken moeten worden gemaakt over op te stellen rapportages, verslagen en dossiervorming. Naast deze interne communicatie is ook externe communicatie in stedelijke projecten van groot belang. Omdat hier niet de essentie van onze opdracht ligt laten we de externe communicatie nu verder buiten beschouwing.

3. CONCRETISERING

In deze paragraaf zullen we op basis van de bovengenoemde aspecten een concrete invulling geven aan uitgangspunten die minimaal dienen te worden gehanteerd om een adequate projectbeheersing mogelijk te maken. Dit overzicht is niet volledig, maar geeft op basis van onze eigen ervaring in projectmanagement essentiële eisen aan.

Projectdefinitie, scopebeheersing en kwaliteitsborging:

- Er moet bij de start van een project een projectdefinitie worden opgesteld. Daarin wordt vastgelegd wat het project omvat (projectonderdelen, te realiseren programma, uitgangspunten) en welke doelen worden nagestreefd.
- Belangrijk onderdeel van de projectdefinitie is de scope. Bij de start van het project dient de scope (wat behoort tot het project en wat niet) te worden gedefinieerd, voor het totale project en de projectonderdelen (configuratie).
- Er moeten procedures worden ingesteld om te besluiten over wijzigingen van de scope van het project, c.q. projectonderdelen. Bij eventuele wijziging van de scope zullen de consequenties op de andere beheersaspecten moeten worden aangegeven.
- Naarmate het project vordert zal de scope gedetailleerder moeten worden uitgewerkt in de vorm van programma's van eisen waaraan projectonderdelen moeten voldoen. Deze programma's van eisen kunnen dan worden gehanteerd bij het opdrachtverstrekking.
- Er moeten procedures zijn afgesproken over de wijze waarop de kwaliteit van het project en de projectonderdelen wordt bewaakt. Ook hier geldt dat bij wijziging van kwalitatieve uitgangspunten de consequenties op de andere beheersaspecten dienen te worden aangegeven.
- Er zal moeten worden geëvalueerd of de geleverde interne producten (rapportages, verslagen, etc. van voldoende kwaliteit zijn om projectbeheersing mogelijk te maken.

Organisatie, sturing en beheersing:

- De organisatie moet duidelijk gedefinieerd zijn. Daarbij dient te worden vastgelegd:
 - Het organogram, een duidelijk schematisch overzicht van de organisatie;
 - Een definitie van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (mandatering) van de functionarissen in het organogram;
 - Een definitie van de overleg- en besluitvormingsstructuur. Welke overleggen zijn er. Welk doel heeft het overleg en welke producten moeten worden geleverd. Welke beslisbevoegdheid is bij elk platform neergelegd.
- De besluitvormingsstructuur moet zijn vastgelegd. Bij conflicten moet duidelijk zijn welk overleg, bestuur c.q. welke functionaris bevoegd is een besluit te nemen:
 - Een besluit dient te worden genomen op basis van informatie op minimaal de beheersaspecten (tijd, geld, scope en kwaliteit).

Financiële planning en control:

- Bij de start van het project dient er een goedgekeurde grondexploitatie te zijn op basis waarvan besloten kan worden tot realisatie en budgetten kunnen worden vastgesteld voor de realisatie van het project en de projectonderdelen.

- Bij de start van het project moet er een risicoanalyse gemaakt worden, waarin factoren als kosten- en opbrengststijgingen, planning en fasering aangeven binnen welke bandbreedte het saldo op de grondexploitatie zich kan bewegen en welke risico's bij verschillende (markt)omstandigheden worden gelopen.
- De grondexploitatie moet minimaal jaarlijks worden geactualiseerd en vastgesteld (beleidsrelevant gemaakt). Deze actualisatie dient vergezeld te gaan van een verschilanalyse ten opzichte van de voorgaand beleidsrelevante grondexploitatie en een geactualiseerde risicoanalyse.
- Minimaal eens per kwartaal moet er een actueel inzicht in de stand van zaken van de grondexploitatie worden gerapporteerd.
- Kosten- en opbrengststramingen dienen van voldoende kwaliteit te zijn, afgestemd op de fase waarin het project zich bevindt.
- Het financiële systeem moet zodanig zijn ingericht dat op onderdelen, maar ook op totaalniveau kan worden gerapporteerd. Minimum benodigde niveau is rapportage op opdrachtniveau. Per verstrekte opdracht moet een volledig financieel overzicht kunnen worden gerapporteerd. Consolidatie tot op het totale projectniveau moet mogelijk zijn.
- Het financiële systeem dient gesloten te zijn (geen budgetverhoging impliciet mogelijk).
- De financiële administratie dient aan te sluiten bij de gehanteerde indeling in de grondexploitatie (geografisch (deelprojecten), per opdracht, per kostensoort).
- Maandelijks moet een actueel inzicht in de financiële administratie beschikbaar te zijn.
- Een (volledig) financieel overzicht dient te bevatten.
 - Scope
 - Oorspronkelijk budget (goedgekeurde budget bij start project);
 - Mutaties (wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijk budget bijgehouden in een mutatieregister);
 - Actueel budget (actueel beleidsrelevant referentiekader);
 - Verplichtingen aangegaan (aangegane contractuele verplichtingen voor delen van het project);
 - Prognose nog aan te gaan (nog aan te gane verplichtingen en resultante van meer en minderwerk op aangegane verplichtingen);
 - Prognose totaal aan te gaan (aangegane verplichtingen + prognose nog aan te gaan);
 - Saldo tussen actueel budget en de prognose totaal aan te gaan;
 - Facturen (wat is tot nu toe gefactureerd en betaald).
- Er moet worden bepaald wie voor het project en/of projectonderdelen als budgetbewaker optreedt.

- Bij verwachte budgetoverschrijding moet worden ingegrepen door:
 - Kostenreductie c.q. opbrengstverhoging al dan niet door bijstellen kwalitatieve en/of kwantitatieve uitgangspunten (scope);
 - Uitwisselen van tekorten en overschotten tussen budgetonderdelen (indien toegestaan en bijgehouden in het mutatieregister);
 - Budgetverhoging (laatste redmiddel, in principe is een gesloten systeem uitgangspunt). Er moet duidelijk zijn op welk niveau besluiten over de te voeren handelwijze worden genomen.
- Er moet een procedure worden afgesproken op welke wijze er over budgetophogingen wordt besloten.
- Afhankelijk van de afgesproken mandatering kunnen opdrachten pas worden verstrekt na fiatting van de gemandateerde en fiatting door de budgetbewaker.
- Zonder opdracht kunnen geen kosten worden gedeclareerd op het project. Dat geldt ook voor de kosten van VTU.
- De kosten van VTU zijn gebudgetteerd en taakstellend. Er dienen van tevoren duidelijk afspraken te worden gemaakt over de inzet van ambtenaren in het project en de wijze waarop hun inzet wordt doorbelast aan het project (grondexploitatie).
- Er is een strikte scheiding tussen ramingen, prognoses en het budget. Wijzigingen in ramingen en prognoses leiden nooit direct tot budgetwijziging. Daarvoor is een besluit nodig volgens een vastgelegde procedure. Besluiten dienen te worden vastgelegd.

Informatie (rapportages):

- Informatie moet tijdig, correct en volledig worden aangeleverd, zeker waar het gaat om beslisdocumenten. Bij beslisdocumenten zullen de consequenties op alle beheersaspecten moeten worden aangegeven.
- Jaarlijks moet grondexploitatie, inclusief een verschillenanalyse, risicoanalyse worden opgesteld die na een goedkeuringsprocedure beleidsrelevant is. Daarin zijn de geactualiseerde budgetten bepaald.
- Minimaal per kwartaal dient een geactualiseerde grondexploitatie (prognose en realisatie) beschikbaar te zijn.
- Maandelijks dient een rapportage vanuit de financiële administratie te worden opgesteld.
- Eens per kwartaal een voortgangsrapportage over het totale project.
- Jaarlijks een projectevaluatie gericht op de projectbeheersing.