Risicobeheersing Markt-Maasproject

Onderzoek door de
RekenKamer Maastricht

Gemeente Maastricht

REKENKAMER MAASTRICHT

ONDERZOEK VAN HET RISICOBEHEER DOOR DE GEMEENTE MAASTRICHT

MAART 2007

Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

- mevrouw drs. R. Ingrid Doerga RA
- mevrouw dr. Klaartje Peters
- de heer Mathijs G.M.M.W. Mennen RA (voorzitter)
- de heer drs. Jan-Willem A. van Giessen
- de heer drs. A.M.J. Dreuw RC

secretaris:

- mevrouw drs. Resy Delnoy

secretariaat:

Postadres
Wilhelminasingel 44 M, 6221 BK Maastricht
Telefoon
043 325 6075 / 06 1563 7938
E-mail
r.delnoy@planet.nl

1 INLEIDING 4
1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK 4
1.2 DOELSTELLING 4
1.3 AFBAKENING 5
1.4 ONDERZOEKSAANPAK 6
2 HET NORMENKADER 8
2.1 INLEIDING 8
2.2 DEFINITIES 8
2.3 UITGANGSPUNTEN 8
2.4 DOELEN, PROJECTBEHEERSING EN RISICOBEHEERSING 9
3 BESCHRIJVING MARKT-MAASPROJECT 11
3.1 INLEIDING 11
3.2 DOELSTELLINGEN VAN HET PROJECT 11
3.3 DE PUBLIEKPRIVATE SAMENWERKING 12
3.4 DE FINANCIËLE ASPECTEN VAN HET MARKT-MAASPROJECT 13
4 INFORMATIEVOORZIENING EN BESLUITVORMING 16
4.1 INLEIDING 16
4.2 VERLOOP VAN DE BESLUITVORMING OVER HET MARKT-MAASPROJECT 16
4.3 INFORMATIEVOORZIENING OVER RISICOBEHEERSING BIJ HET MARKT-MAASPROJECT 17
5. RISICOBEHEER BIJ HET MARKT-MAASPROJECT 20
5.1 INLEIDING 20
5.2 RISICO'S OP STRATEGISCH NIVEAU 20
5.3 RISICO'S OP OPERATIONEEL NIVEAU 22
6 FINANCIEEL BEHEER VAN HET PROJECT 24
6.1 INLEIDING 24
6.2 PROJECTONTWIKKELING IN VOGELVLUCHT 24
6.3 FINANCIEEL BEHEER IN DE UITVOERINGSFASE 29
7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 33
7.1 CONCLUSIES 33
7.2 AANBEVELINGEN 37
8 REACTIE VAN HET COLLEGE BIJ BRIEF VAN 13 MAART 2007 39

9 NAWOORD 45

BIJLAGE 1 CHECKLIST IDENTIFICATIE GEBEURTENISSEN OP PROJECTNIVEAU 46

BIJLAGE 2 MOGELIJKE BEHEERSINGSMAATREGELEN 49

BIJLAGE 3 TE STELLEN EISEN AAN KREDIETVOORSTELLEN 50

BIJLAGE 4 RICHTLIJN INFORMATIEVOORZIENING GROOT PROJECT 53

BIJLAGE 5 OVERZICHT BIJ BRIEF VAN HET COLLEGE VAN 13 MAART 2007 57

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De gemeente Maastricht ontwikkelt grote projecten in de vorm van publiekprivate samenwerking. Markt-Maas en Belvedère zijn voorbeelden van dit soort projecten. De aanpak in Maastricht wordt door zowel gemeente als beleggers en ontwikkelaars als succesvol aangemerkt. Beleggers en ontwikkelaars blijken in deze constructie bereid om samen met de gemeente grote bedragen te investeren in de ontwikkeling van de stad.

De gemeenteraad heeft meermaals aangegeven zich zorgen te maken over de risico's van grote projecten als Markt-Maas. Dit soort projecten is complex, de financiële belangen van de gemeente en private partijen zijn groot en de besluitvormingsmomenten strekken zich uit over een lange periode. Dit laatste heeft als gevolg dat door verkiezingen en wisseling van bestuurders en medewerkers de continuïteit in de bewaking van deze "dossiers" in het geding kan zijn. Tot slot, de projecten blijken, eenmaal gestart, in de praktijk de neiging te hebben steeds omvangrijker te worden. Projecten hangen met elkaar samen of hebben een relatie met andere beleidsdossiers waardoor het projectdomein lastig is af te bakenen.

De rekenkamer stelt vast dat de financiële, maatschappelijke en bestuurlijke belangen van en daarmee de risico's voor de gemeente bij dit soort omvangrijke projecten groot zijn. Daarom heeft zij besloten onderzoek te doen naar de (financiële) risicobeheersing door de gemeente bij het project Markt-Maas. De redenen voor deze keuze zijn:

- De praktijk in het lokaal bestuur laat zien dat de beschikbaar gestelde middelen vaak ontoereikend zijn voor de geplande afronding van de projecten. De oorzaken blijken vaak terug te voeren op een ontoereikend (financieel) risicobeheer binnen gemeenten.
- Uit onderzoek naar grote infrastructurele projecten in Nederland bleek een deel van de meerkosten terug te voeren op inadequaat financieel beheer. Zie bijvoorbeeld de rapporten van de Algemene Rekenkamer over de Betuweroute en de HSL-Zuid en onderzoeken van gemeentelijke rekenkamers (Haarlem, Zaanstad, Haarlemmermeer).
- Projecten als Markt-Maas en Belvedère vergen een aanzienlijke inzet van publieke middelen. Aan een goede kostenbeheersing en transparante besluitvorming wordt door maatschappij en politiek veel waarde toegekend.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is: *het in kaart brengen en analyseren van de wijze waarop de gemeente omgaat met risico's, en dan met name de financiële risico's bij het Markt-Maasproject en aangeven wat hiervan geleerd kan worden voor de andere projecten in Maastricht waar publiek-private samenwerking aan de orde is.*

Deze doelstelling is vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

a Hoe kan het Markt-Maasproject worden gedefinieerd?
b Heeft de gemeente bij de start van het Markt-Maasproject de risico's, met name de financiële risico's, geïnventariseerd en geanalyseerd?
c Welke maatregelen heeft de gemeente in het kader van het Markt-Maasproject getroffen om de geïnventariseerde risico's te minimaliseren?
d Hebben deze maatregelen het beoogde effect gehad?
e Hoe zijn de rollen van de gemeente in de samenwerkingsconstructie met private partijen gedefinieerd?
f Welke afspraken heeft de gemeente met de bij het project betrokken partijen gemaakt ten aanzien van het risicobeheer?
g Hoe zijn deze afspraken in praktijk gebracht en welke effecten hebben zij gesorteerd?
h Op welke wijze is de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang van het project en dan met name over de ontwikkelingen rondom de risico's?
i Op basis van welke informatie heeft besluitvorming in de gemeenteraad plaatsgevonden?
j Welke conclusies en aanbevelingen zijn er te trekken c.q. te geven ten aanzien van de wijze waarop de gemeente de risicobeheersing bij het Markt-Maasproject uitvoert? Welke lessen zijn te trekken voor andere projecten waarbij sprake is van publiekprivate samenwerking?

Antwoorden op bovenstaande vragen moeten inzicht bieden in de wijze waarop de gemeenteraad invulling heeft gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende taken en de wijze waarop het risicobeheer onder verantwoordelijkheid van het college is uitgevoerd. De raad kan de leereffecten benutten bij zijn kaderstellende en controlerende rol bij vergelijkbare projecten waarbij publiekprivate samenwerking aan de orde is.

1.3 Afbakening

Projecten als het Markt-Maasproject zijn ook onderhevig aan niet-beïnvloedbare (externe) factoren. De rekenkamer meent echter dat ordelijk risicobeheer bijdraagt aan de kwaliteit van besluiten en daarmee aan het terugdringen van risico's op overschrijdingen in tijd, geld en de realisatie van kwaliteit. De rekenkamer merkt op dat een ordelijk risicobeheer in de praktijk geen garantie vormt voor realisering van het project binnen de gestelde kaders. Het onderzoek is niet gericht op nut en noodzaak van het project.

In het onderzoek komt een brede range van risico's aan de orde. Echter, gelet op de impact van de financiële risico's voor de controlerende rol van de gemeenteraad en het feit dat veel risico's uiteindelijk een financiële vertaling krijgen, concentreert de rekenkamer zich op het financieel risicobeheer bij het Markt-Maasproject.

Realisering van het Markt-Maascomplex en de aanpalende infrastructuur is een uniek traject, dat speciale eisen stelt aan de organisatie van een dergelijk project. Juist vanwege het éénmalige karakter worden werken als Markt-Maas projectmatig ingericht. Projectmanagement richt zich op het behalen van een vooraf gedefinieerd resultaat, het daartoe uitvoeren van een reeks activiteiten binnen randvoorwaarden van vooral tijd en budget. Projectorganisaties moeten in staat zijn projecten binnen de randvoorwaarden uit te voeren. Essentiële beheersmatige activiteiten zijn het maken van een projectplanning en het bewaken van de voortgang van het project. Het eventuele bijsturen is de volgende belangrijke beheersmatige activiteit binnen een project. Bij goed projectmanagement zijn tijd, kwaliteit, informatievoorziening en projectorganisatie evenzeer van belang als geld. Bij een goed gemanaged project wordt op al deze aspecten een optimaal, maar uiteindelijk per aspect niet noodzakelijkerwijs maximaal, resultaat behaald. In het onderzoek van de rekenkamer ligt de nadruk op één aspect van het projectmanagement: het financieel beheer, in casu de planning, bewaking en bijsturing van financiële randvoorwaarden van het project door de gemeenteraad, het college en de betrokken ambtelijke organisatieonderdelen.

Het onderzoek is op de volgende manier ingeperkt:

a Het onderzoek concentreert zich op de jaren 1998-2005. Het Markt-Maasproject kent een lange historie maar in 1998 is het project feitelijk gestart.

b De rekenkamer doet geen onderzoek naar de beleidsinhoudelijke aspecten van het Markt-Maasproject (b.v. stedenbouwkundig, organisatieontwikkeling, mobiliteit, lokale economie) maar richt zich op de financiële, bestuurlijke en organisatorische aspecten van het risicobeheer.

c Het huisvestingsvraagstuk van de totale ambtelijke organisatie valt buiten het bestek van dit onderzoek. Alleen de aspecten die van belang zijn voor de kantoorfuncties in het Markt-Maasproject worden bij het onderzoek betrokken.

d Het onderzoek richt zich op het (financieel) risicobeheer door de gemeente. De wijze waarop de private partijen de risico's hebben beheerd voor hun delen van het Markt-Maasproject valt buiten het bestek van het rekenkameronderzoek.

1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd tussen juli 2006 en november 2006.

De rekenkamer heeft gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Jaarrekeningen en managementrapportages van de gemeente
- Verslagen van vergaderingen van de gemeenteraad en van raadscommissies
- Raadsvoorstellen, (beleids)nota's van het college en andere relevante stukken
- Projectdossiers Markt-Maas
- Overeenkomsten met de bij het project betrokken private partijen
- Algemene literatuur over risicobeheer en financieel beheer bij grote projecten.

De gemeentelijke documenten zijn opgevraagd bij de griffie, gemeentesecretaris en projectleiding van het Markt-Maasproject. Daarnaast heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van diverse openbare bronnen.

Naast de documentstudie heeft de rekenkamer gesprekken gevoerd met de ambtelijk verantwoordelijken voor het project: de heer L. Prompers (directeur) en de heer H. Winkens (projectleider). Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de heren Driessen (voormalig planeconoom) en Huls (voormalig lid van de commissie Markt-Maas en voormalig raadslid). Namens de rekenkamer voerden twee of drie personen de gesprekken. De rekenkamer heeft zich verder laten bijstaan door externe deskundigen.

De onderzoeksresultaten zijn vastgelegd in een Nota van bevindingen. Deze is op 28 december 2006 voorgelegd aan de ambtelijke organisatie met het verzoek aan te geven of de opgenomen feiten juist en volledig zijn. Van de ambtelijke organisatie is op 19 januari 2007 een uitvoerige reactie ontvangen. De rekenkamer heeft naar aanleiding van deze reactie een aantal aanvullingen en correcties in de rapportage aangebracht.

De aangepaste Nota van bevindingen, aangevuld met de conclusies en aanbevelingen. is voor bestuurlijke wederhoor aangeboden aan het college op 15 februari 2007. De reactie van het college is in dit eindrapport opgenomen, gevolgd door een nawoord van de rekenkamer.

2 Het normenkader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het normenkader toegelicht dat de rekenkamer heeft gehanteerd bij de analyse en beoordeling van het risicobeheer door de gemeente Maastricht bij het Markt-Maasproject. Het normenkader is niet als een strakke checklist gebruikt, omdat alle casussen verschillen en niet alle criteria steeds van even groot belang zijn. Het normenkader is een nuttig instrument om de risico's die de gemeente afgewogen heeft te beoordelen. Het normenkader vormt daarnaast een kapstok voor het formuleren van de conclusies en aanbevelingen. Het kader zal in dit hoofdstuk op hoofdlijnen worden uiteengezet. Het ideaaltypische normenkader is weergegeven in de bijlage.

2.2 Definities

Een risico is "een gebeurtenis die zich al dan niet kan voordoen en die kan leiden tot hogere kosten, uitloop van het project niet voldoen aan gestelde:

- kwaliteitsnormen
- informatienormen
- organisatienormen".

In de definitie zijn twee elementen te onderscheiden: een kans- en een gevolgelement. Daarom wordt risico ook vaak weergegeven met de vergelijking: risico = kans x gevolg[1]. De kans komt tot uitdrukking in het zich wel of niet voordoen van een bepaalde gebeurtenis; het gevolg geeft aan waar de gebeurtenis toe kan leiden. Voor wat betreft de gevolgen gaat het bij het Markt-Maasproject dan om de mogelijke gevolgen voor de beheersaspecten: geld, tijd, kwaliteit, organisatie en informatie.

Onder een risicobeheersingmaatregel wordt verstaan een maatregel bedoeld om risico's aan te pakken waardoor een project beter beheerst kan worden.

2.3 Uitgangspunten

Vanwege het belang van het Markt-Maasproject, verwacht de rekenkamer dat alle participanten ernaar streven de risico's, binnen de vastgestelde projectdoelstellingen, te minimaliseren; op de eerste plaats voor zichzelf, en in de tweede plaats voor het collectief. En ook in die volgorde. Het verdelen van risico's (of negatief geformuleerd: het afwentelen van risico's), vergt een regeling tussen partijen voordat het project van start gaat.

Op basis van uitgebreide ervaringen van andere overheden met grote (infrastructurele) ingrepen en op grond van meer theoretische overwegingen, verwacht de rekenkamer dat de gemeente Maastricht de gemeentelijke risico's die samenhangen met het project systematisch heeft

[1] Ook wel weergegeven als kans x effect of kans x impact

geanalyseerd voor de start van het project. Ook verwacht de rekenkamer dat de analyse gedurende de looptijd periodiek is herijkt.

2.4 Doelen, projectbeheersing en risicobeheersing

De rekenkamer verwacht dat de raad de strategische doelen van het Markt-Maasproject heeft vastgesteld en dat een strategie is gekozen om deze doelen te bereiken. Het college draagt primaire verantwoordelijkheid voor het realiseren van deze strategische doelen. Op projectniveau zijn vier doelstellingen te onderscheiden:

- Strategische en tactische doelen: doelen die zijn afgeleid van en afgestemd op de missie.
- Operationele doelen: effectief en efficiënt gebruik van de middelen.
- Rapportage: betrouwbaarheid van de verslaggeving.
- Toezicht: naleving wat wet- en regelgeving.

De doelstellingen die gerelateerd zijn aan de betrouwbaarheid van de rapportage en de naleving van de regelgeving liggen op projectniveau binnen de macht van de gemeente. Verwacht mag dan ook worden dat een goede risicobeheersing een redelijke zekerheid kan bieden de gestelde doelen te behalen.

Het behalen van de strategische en operationele doelen is ook aan externe invloeden onderhevig en ligt daarmee niet altijd binnen de macht van de projectleiding. Voor deze doelstellingen kan systematisch risicobeheer een redelijke zekerheid bieden dat het management en uiteindelijk de raad vanwege zijn controlerende rol, tijdig op de hoogte worden gesteld van de mate waarin het project de doelstellingen realiseert.

Uit de manier waarop projecten in het algemeen worden geleid en zijn verbonden met het managementproces, kunnen acht componenten van adequaat risicobeheer worden afgeleid:

- De **interne omgeving** betreft het integriteitbesef, de loyaliteit en ethische waarden en normen en de omgeving waarin de organisatie opereert.
- De **doelstellingen** moeten zijn vastgesteld voor het project van start gaat..
- **In- en externe gebeurtenissen** die invloed kunnen hebben op het behalen van de doelstellingen moeten worden geïdentificeerd.
- **Risicobeoordeling**. Risico's worden geanalyseerd, waarbij een schatting wordt gemaakt van de kans en het gevolg. Deze vormt de basis voor de beheersmaatregelen.
- **Reactie op een risico.** Grof gegroepeerd zijn vier reacties denkbaar: verminderen, delen, vermijden of accepteren. Er moet een keuze worden gemaakt uit de vier mogelijke reacties. Hieruit volgt een set van acties.
- **Beheersingsactiviteiten**. Richtlijnen en procedures worden geformuleerd en geïmplementeerd om te garanderen dat de reacties op risico's effectief worden uitgevoerd.

Hieronder valt ook de adequate inrichting van de projectorganisatie en de administratieve organisatie.

- **Informatie en communicatie**. Relevante informatie moet worden gecommuniceerd in een vorm en op een tijdstip dat verantwoordelijkheden door de verschillende gremia en partijen kunnen worden genomen; zowel horizontaal als verticaal binnen het project, maar uiteraard ook gericht aan college en raad.
- Alle risico's en risicobeheersingmaatregelen worden **bewaakt** door het management. Zo nodig worden veranderingen aangebracht. .

Gegeven de scope van het onderzoek - het risicobeheer door de gemeente Maastricht in het Markt-Maasproject - en de interactie met de raad, zal bij de analyse van de casus het accent worden gelegd op wat hierboven is aangeduid met "beheersingsactiviteiten" en "informatie en communicatie".

Voor een opsomming van de mogelijke risico's bij een project wordt verwezen naar bijlage 1. In bijlage 2 worden de mogelijke beheersingsmaatregelen in algemene zin genoemd.

3 Beschrijving Markt-Maasproject

3.1 Inleiding

Doel van dit hoofdstuk is het domein van het onderzoek te schetsen, door de doelstellingen, de aanpak en de budgetten van het Markt-Maasproject op een rij te zetten. De beschrijving van het project is gebaseerd op de stukken die aan de raad zijn voorgelegd.

Het plangebied van het project omvat het gebied tussen de Markt, Gubbelstraat, Maasboulevard en Hoenderstraat en de Maasboulevard vanaf de St. Servaasbrug tot het oude gebouw van de Kamer van Koophandel, de Markt en een deel van de Boschstraat.

3.2 Doelstellingen van het project

De hoofddoelstellingen van het Markt-Maasproject zijn:

- uitbreiden van het kernwinkelgebied;
- voorzien in huisvesting van het gemeentelijk apparaat;
- uitvoeren van het mobiliteitsbeleid;
- herinrichten van de openbare ruimte.

De uitbreiding van het kernwinkelgebied heeft een tweeledig doel. Enerzijds verwacht men dat door de toename van de winkeloppervlakte de hoge huurprijzen dalen, anderzijds wil men de monotonie in het winkelaanbod doorbreken door ruimte te bieden aan voor Maastricht nieuwe branches.

De stadskantoren waren toe aan een grondige renovatie. Ze voldeden niet meer aan de eisen van moderne kantoorhuisvesting. Besloten wordt tot nieuwbouw van het stadskantoor in de binnenstad en dit onderdeel te maken van het Markt-Maasproject. In een later stadium van de planontwikkeling wordt de nieuwe raadzaal aan het project toegevoegd.

Belangrijke onderdelen van de mobiliteitsdoelstelling zijn het realiseren van de tunnel parallel aan de Maas en het anders inrichten van de verkeersstromen op en rondom de Markt, met name de bussen en taxi's. Doel is de omgevingskwaliteit te verbeteren door het bevorderen van de verkeersdoorstroming.

Het herinrichten van de openbare ruimte bestaat in hoofdzaak uit het autovrij maken van de Markt, het opnieuw bestraten van de Markt en een deel van de Boschstraat en de herinrichting van de Hoenderstraat. Ook de Maasoever wordt volledig opnieuw ingericht na het gereedkomen van de tunnel en de nieuwe aanlanding van de Wilhelminabrug.

De effecten van het Markt-Maasproject moeten zijn:

- Groei werkgelegenheid tijdens en na realisatie van het project;
- Versterking lokale economie;

- Verbetering stedenbouwkundige invulling van een locatie die al jaren om een gedegen aanpak vroeg;
- Versterking relatie met en een opwaardering van de rivieroevers (verblijfskwaliteit);
- Vermindering druk op de winkelstraten zowel in fysieke als financiële zin;
- Terugdringing automobiliteit (autovrije Markt en autoluwe Kesselskade);
- Integrale aanpak van een groot aantal met elkaar samenhangende vraagstukken (o.a. herinrichting openbare ruimte, huisvesting ambtelijke organisatie, stedenbouwkundige ingrepen, uitbreiding en herwaardering winkelaanbod);
- Verbetering huisvesting van het personeel van de gemeente.

3.3 De publiekprivate samenwerking

Vanaf het prille begin van de planontwikkeling in 1992 heeft de gemeente samengewerkt met twee private partijen (of hun rechtsvoorgangers) te weten ING Vastgoed (als belegger) en 3W Vastgoed (als ontwikkelaar). Deze samenwerking heeft tot en met de realisatie van het project stand gehouden.

In de zogenaamde realisatieovereenkomst (ondertekend op 1 november 2002) zijn de afspraken formeel vastgelegd voor de realisering van het Markt-Maasproject. In de kern komen de afspraken hierop neer:

- De gemeente realiseert voor eigen rekening en risico de infrastructuur. De (Europese) aanbesteding zal plaatsvinden volgens de gemeentelijke aanbestedingsregels.
- Het openbare binnenplein wordt gerealiseerd door 3W Vastgoed en daarna overgedragen aan de gemeente.
- De huisvesting van de ambtelijke organisatie en de raadzaal worden op basis van het Programma van Eisen en het ontwerp door de ontwikkelaar voor eigen rekening en risico gerealiseerd. De gemeente is verplicht om de kantoren tegen een vooraf vastgesteld bedrag turn-key af te nemen.
- 3W realiseert voor eigen rekening en risico de parkeergarage en Q-Park Exploitatie B.V. is verplicht deze af te nemen.
- De commerciële ruimtes worden voor eigen rekening en risico gerealiseerd door 3W Vastgoed en ING Vastgoed is verplicht deze af te nemen.
- De woningen worden gerealiseerd door de ontwikkelaar die vrij is deze te verkopen aan derden.
- De gemeente verkoopt de bij haar in eigendom zijnde gronden die binnen het plangebied liggen aan 3W Vastgoed voor een bedrag van € 13,6 mln. 3W betaalt de gemeente hiervan € 1,1 mln. voor sloopkosten en € 2,6 mln. BTW over de gehele koopsom. Het restant wordt verrekend met de koopsom voor de kantoren.

- De gronden binnen het plangebied waarop de parkeergarage, de commerciële functies en de kantoren worden gebouwd, komen na realisering in eigendom van de vereniging van eigenaren die bestaat uit Q-park, de gemeente Maastricht en ING Vastgoed.

3.4 De financiële aspecten van het Markt-Maasproject

Op basis van de diverse raadsstukken heeft de rekenkamer het volgende financiële overzicht samengesteld.

ALLE BEDRAGEN IN EURO EN EXCLUSIEF BTW TENZIJ MET * AANGEGEVEN	Raadsstuk feb.-1998	Masterplan Innovatief Model 1999	Aangepast plan dec. 2000
KOSTEN			
Verwervingen	0	1,6	8,4
Parkeergarage	9,3	16,2	19,5
Winkels	31	33,6	43,1
Kantoren gemeente	24,5	28,6*	32,2*
Kantoren gemeente elders	1,6	0	0
Infrastructuur	24,8	27,7*	32,4*
Definitieve inrichting Maasboulevard		pm	7,3*
Totaal	**91,3**	**107,7**	**142,9**
DEKKING			
Parkeergarage	9,3	11,5	60,7
Winkels	31	33,6	
Bijdrage vanuit commerciële functie aan garage	0	4,7	
Bijdrage vanuit commerciële functie aan kantoren en infra	9,2	12,2*	19,6
Bijdrage gemeente**	30,9	30,9*	30,9*
Winkels/kantoren Gubbelst.	0	1	0
Bodemsanering ISV	0	0	2,3
Uit subsidies (Rijk, provincie, EU) of anders	10,9	13,7	29,5
Totaal	**91,3**	**107,7**	**142,9**
	FL 201,1	FL 237,4	FL 315,0

** (f 11,6 mln. investeringsreserve, f 16,4 mln. onderuitputting kapitaalslasten, f 40 mln. MJIP 1997-2002)

In 2003 is er gerapporteerd over een stijging van de kostenposten voor infrastructuur en inrichting Maasboulevard. De genoemde bedragen sluiten echter niet aan op de eind december 2000 gepresenteerde cijfers. De rekenkamer stelt vast dat na december 2000 aan de raad geen integrale geactualiseerde financiële overzichten meer zijn voorgelegd.

De gemeente is op basis van de gemaakte afspraken met de belegger en ontwikkelaar na vaststelling van het plan in december 2000 alleen nog verantwoordelijk en dus risicodragend voor het infradeel van het Markt-Maasproject. Na die datum heeft de gemeente feitelijk geen inzicht meer in de kostenontwikkeling en risicobeheersing van de projectonderdelen parkeergarage, kantoren en winkels.

Op verzoek van de rekenkamer heeft de gemeente een overzicht gemaakt van de kosten en dekking per ultimo 2000 en ultimo 2006 voor die onderdelen van het Markt-Maasproject waarvoor de gemeente Maastricht verantwoordelijk is.

Alle bedragen in mln. €	*Aangepast plan dec. 2000 (gemeentelijke exploitatie)*	*Situatie ultimo 2006 (gemeentelijke exploitatie)*
Kosten		
Verwervingen	8,4	6
Kantoren gemeente	34,0 (incl. € 1,8 mln. sloopkosten)	29,1
Infrastructuur	39,7	52,2
Totaal	82,1	87,3
Dekking		
Bijdrage uit commerciële functies	19,6 (incl. € 4,8 mln. bijdrage aan bodemsanering en bouwkundige voorzieningen bouwterrein)	14
Bijdrage gemeente	30,9	29,3
Bodemsanering ISV	2,3	3,4
Uit subsidies of anders	29,5	41,7
Totaal	82,3	88,4

De rekenkamer stelt op basis van dit overzicht vast dat naar de stand ultimo 2006:

- de kosten van het infradeel in de periode 2001-2006 met ruim 30% zijn gestegen ten opzichte van de raming ultimo 2000;
- de kosten van de gemeentelijke kantoorhuisvesting in dezelfde periode met 14% zijn gedaald ten opzichte van de raming;
- de bijdragen uit de commerciële functies aan de publieke onderdelen van het project 28% lager zijn dan de oorspronkelijke raming in december 2000;
- de dekking uit subsidies of anders 41% hoger is dan geraamd.

Uiteindelijk is een totaalbedrag van € 10,4 mln. aan subsidies voor het Markt-Maasproject ontvangen. Dit betekent dat het resterende bedrag van € 31,3 mln. wordt gedekt uit de reserve van de gemeente Maastricht, andere inkomsten en aanwending andere dekkingsposten. Op verzoek van de rekenkamer is de post uit subsidies of anders als volgt door de ambtelijke organisatie gespecificeerd (in euro):

EFRO-subsidie Maasboulevard	1,850
EFRO-subsidie 10e Boog	0,140
EFRO-subsidie 10e Boog, BTW, overige kosten	3,098
Subsidie IPSV	5,000
Rijkssubsidie (GRUP), 10e Boog	0,270
SUBTOTAAL SUBSIDIES	10,36
Transacties panden SOG-Grz	1,361
AD reserve infrastructurele projecten	17,881
Dienst OCWS kunstwerken	0,067
SOG-Grz inzake inflatiecorrectie	2,900
SOG-SI inzake mobiliteitsfonds	1,322
SBF onderhoud en onderuitputting kapitaalslasten	2,500
AD rentevoordeel	1,200
AD reserve infrastructurele projecten	0,450
GRZ algemene reserve tbv 10e Boog	0,105
MJIP 2005	1,900
Sponsoring Jo Coenen 10e Boog	0,085
Erfpachtsuitgave paviljoens Maasboulevard	1,526
TOTAAL	41,700

4 Informatievoorziening en besluitvorming

4.1 Inleiding

Het onderzoek beoogt inzicht te geven in de wijze waarop de raad is geïnformeerd over de voortgang van het project en dan met name over de ontwikkelingen ten aanzien van de risico's, en op basis van welke informatie de raad tot besluitvorming is gekomen.

Het Markt-Maasproject is gestart voor de invoering van het dualisme in 2002 en het loopt door tot 2007. Daardoor zijn de verhoudingen tussen raad en college tijdens de looptijd van het project veranderd.

Voor het onderzoek naar het Markt-Maasproject zijn twee zaken in het bijzonder van belang:

- door het dualisme is er een scherper onderscheid aangebracht tussen besturen (door het college) aan de ene kant, en kaders stellen en controleren (door de raad) aan de andere kant;
- met het oog op de controlerende bevoegdheden is de actieve informatieplicht van het college aan de raad aan de orde.

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op het verloop van de besluitvorming door de raad en de wijze van informatievoorziening van de raad door het college.

4.2 Verloop van de besluitvorming over het Markt-Maasproject

De rekenkamer heeft een inventarisatie gemaakt van de momenten waarop de gemeenteraad de belangrijke besluiten over het Markt-Maasproject heeft genomen.

Datum	Onderwerp
16 juni en 7 juli 1992	raad stemt in met start haalbaarheidsstudie en aangaan intentieovereenkomst met ontwikkelaar en belegger.
5 februari 1998	raad stemt in met plan en aangaan van samenwerkingsovereenkomst met ontwikkelaar en belegger.
6/7 juli 1999	raad stemt in met Masterplan, inclusief raadzaal, het aangaan van samenwerkingsovereenkomst (is uiteindelijk nooit ondertekend) en het starten met het voorlopig ontwerp.
19 december 2000	raad stemt in met definitief ontwerp, het aangaan van de realisatieovereenkomst en de realisatie van de gemeentelijke huisvesting en raadzaal.
24 juni 2003	raad neemt kennis van stand van zaken (vastgoed, infrastructurele werken en herinrichting), en stemt in met dekkingsvoorstel extra kosten.

De rekenkamer constateert dat het Markt-Maasproject na juni 2003 niet meer integraal als apart onderwerp door de gemeenteraad is geagendeerd. Wel zijn op diverse momenten afzonderlijke onderdelen van het Markt-Maasproject in de raad en commissies aan de orde geweest. Het betrof dan met name de infrastructurele werken (o.a. aanpassing OV-as, 10^{e} boog, uitbreiding plan met deel Boschstraat en Hoenderstraat).

Het Markt-Maasproject is in de onderzochte periode in verschillende raadscommissies[2] aan de orde geweest. Meestal lag hier een concept van latere raadsvoorstellen ter bespreking voor of (beeld)presentaties van het project of delen ervan. Het betreft de commissie Financiën en Personeel en de speciaal ingestelde commissie Markt-Maas. Deze commissie startte (in maart 1999) als een werkgroep en ad-hoc raadscommissie; ze wordt in de zomer van 1999 tot een tijdelijke raadscommissie omgevormd. De wethouder is voorzitter van de commissie. Primaire taak van deze commissie is het adviseren van het college en de raad over de voorbereiding en ontwikkeling van het Markt-Maasproject. De commissie komt in totaal 26 maal bijeen en de vergadering heeft enkele keren het karakter van een ateliersessie waarin met de architecten en projectleiding wordt gesproken over de ontwerpen, de stand van zaken bij vastgoed, tunnel, brug, huisvesting ambtelijke organisatie, herinrichting en de financiële aspecten van het project. Na opheffing van de commissie Markt-Maas in 2002 behandelt de commissie Economische en Sociale Zaken het Markt-Maasproject. Deze commissie vergadert een aantal malen samen met andere raadscommissies (commissie Middelen en commissie Breed Welzijn) over het Markt-Maasproject.

4.3 Informatievoorziening over risicobeheersing bij het Markt-Maasproject

Het college heeft de gemeenteraad op diverse momenten en manieren geïnformeerd over het Markt-Maasproject in het algemeen, en de risico's in het bijzonder. Soms was dat op initiatief van het college, soms was dat op verzoek van één of meer leden van de raad.

Informatievoorziening algemeen

In de tabel hiervoor zijn de momenten weergegeven waarop de gemeenteraad besluiten heeft genomen, op basis van schriftelijke informatie die door het college was aangeleverd in de vorm van raadsvoorstellen, vaak met meerdere bijlagen. Deze raadsvoorstellen bevatten informatie over diverse aspecten van het Markt-Maasproject, waaronder het vastgoed, de infrastructurele aspecten, de huisvesting van de gemeente, de financiële aspecten en diverse andere zaken.

De rekenkamer stelt vast dat de structurering van de informatie in deze stukken nogal eens onhelder en onoverzichtelijk is. Het gaat dan met name om de indeling in paragrafen, de lay-out, de mate van detaillering en de schematische weergave van bijvoorbeeld de financiële informatie. Daardoor zijn de stukken in de tijd moeilijk vergelijkbaar. De rekenkamer heeft uit de bestudeerde stukken niet opgemaakt dat de raad bezwaar heeft gemaakt tegen deze wijze van informatievoorziening. Klaarblijkelijk heeft men deze manier van informatieverschaffing geaccepteerd.

---

[2] In de raadscommissies wordt de besluitvorming van de raad voorbereid, de besluitvorming zelf kan en mag alleen in de plenaire raadsvergadering plaatsvinden.

Daarnaast heeft het college de raad over de voortgang van het project geïnformeerd in jaarlijks terugkerende documenten zoals de begrotingen, jaarverslagen en managementrapportages van de Dienst Stadsontwikkeling en Grondzaken. Het gaat hier steeds om een uiterst beknopte samenvatting van het plan of de stand van zaken van het project.

Informatievoorziening over risicobeheersing

Het college heeft geen systematische risicoanalyse of systematisch geordende informatie over risicobeheersing of –management bij het Markt-Maasproject aan de gemeenteraad verstrekt. De reden daarvoor is dat een dergelijke analyse niet is uitgevoerd.

De gemeente heeft door het met private partijen afsluiten van de realisatieovereenkomst haar risico's in het Markt-Maasproject beperkt tot de werkzaamheden die betrekking hebben op het infrastructurele deel van het project. Daarom is de gemeenteraad na het afsluiten van de overeenkomst niet meer geïnformeerd over de risico's van de andere onderdelen van het project.

Op enkele plaatsen in de schriftelijke informatie aan de raad is expliciet aandacht besteed aan mogelijke risico's van het Markt-Maasproject. Het betreft beknopte passages (enkele regels) getiteld *Risico's* bij de beschrijving van het Markt-Maasproject in de dienstplannen voor 2003, 2004, 2005 en 2006 (toen 'Projectplanningen' genaamd) van de Dienst Stadsontwikkeling en Grondzaken (SOG). In de Jaarrekeningen van 2003, 2004 en 2005 (toen genaamd 'Projectverantwoording 2005') van dezelfde Dienst zijn eveneens korte passages te vinden. In de gemeentelijke managementrapportage II-2004 worden bij de beschrijving van de bouw van de tunnel Markt-Maas enkele financiële risico's van het tunnelproject genoemd; voorgesteld wordt ten behoeve daarvan een risicoreserve van € 0,5 miljoen in te stellen.

Daarnaast is in de schriftelijke informatie impliciete informatie over risico's en risicobeheersing te vinden. Bijvoorbeeld waar het over de financiële aspecten van de planvorming gaat in het raadsvoorstel dat wordt besproken in februari 1998. De dekking is nog niet geheel rond, zo blijkt. Daaruit kan worden afgeleid dat er een zeker risico bestaat dat die dekking niet zal worden gevonden; hoe groot dat risico is, wordt niet vermeld.

Naast de op initiatief van het college verstrekte informatie is er tijdens de lange looptijd van het project, maar met name vanaf 1998, door de gemeenteraad en door individuele leden van de raad (tijdens vergaderingen) gevraagd om informatie over risico's en risicobeheersing bij het Markt-Maasproject. Het ging daarbij meestal om specifieke risico's, vaak op het financiële vlak. De rekenkamer stelt vast dat de raad het college nooit om een complete, samenhangende en systematische risicoanalyse heeft gevraagd.

De gevraagde informatie bereikte de raad in verschillende vormen:

- mondelinge informatie: tijdens de vergaderingen van de plenaire gemeenteraad of één van de betrokken raadscommissies hebben de achtereenvolgende verantwoordelijke wethouders en de meest betrokken ambtenaren vele vragen van raadsleden direct mondeling beantwoord.

- schriftelijke informatie: enkele vragen van de raad of van individuele raadsleden tijdens bovengenoemde vergaderingen zijn op een later tijdstip door de verantwoordelijke wethouder beantwoord met aanvullende schriftelijke informatie. Soms werden deze schriftelijke documenten of presentaties tijdens een volgende vergadering onderwerp van bespreking.

In enkele gevallen is informatie tijdens besloten vergaderingen op vertrouwelijke basis verstrekt. Zo waren er in november 2000, vlak voordat de gemeenteraad de knoop moest doorhakken over het Masterplan voor het Markt-Maasproject, besloten commissievergaderingen (commissie Markt-Maas en commissie Financiën en Personeel). Tijdens die vergaderingen werd financiële informatie aan de raad verstrekt, met name over het te dekken tekort en dekkingsmogelijkheden. Toen is alternatieve dekking indien de geraamde subsidies van andere overheden zouden uitblijven nadrukkelijk aan de orde geweest.

Daarnaast gaf het college op diverse momenten tijdens raads- en commissievergaderingen aan dat de verantwoordelijke ambtenaren beschikbaar waren voor vragen van raadsleden.

5. Risicobeheer bij het Markt-Maasproject

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over risicobeheersing bij het Markt-Maasproject. De rekenkamer benadrukt dat het onmogelijk is bij grote en complexe projecten alle risico's in kaart te brengen en af te dekken. In dit hoofdstuk worden de mogelijke risico's bij het Markt-Maasproject geïnventariseerd. Zonder compleet te zijn, wordt voor de verschillende soorten risico's aangegeven of ze in de praktijk zijn onderkend en welke maatregelen zijn getroffen.

De mogelijke risico's worden op twee manieren gesorteerd: naar gezichtspunt en naar systeemniveau. De rekenkamer heeft daarbij gebruik gemaakt van gangbare theorieën van risicomanagement bij grote projecten en van praktijkonderzoeken die inzicht geven in de mogelijkheden op een systematische manier risico's van dergelijke projecten te beheersen.

Grote projecten beslaan vaak vele jaren en lopen over meerdere coalitieperioden. De besluitvorming bij de start van een project kan gebaseerd zijn op een context die op het einde veranderd is. Bij de indeling van de risico's naar gezichtspunt is het zaak erop te letten, dat het gewicht dat aan de verschillende gezichtspunten kan worden toegekend in de loop van het project kan veranderen. Dat vereist een zekere robuustheid, relatieve onbuigzaamheid, van het project om niet met wisselende trends mee te gaan, omdat ook teveel buigzaamheid het project onbeheersbaar zou maken.

In deze paragraaf maakt de rekenkamer systeemonderscheid tussen risico's die beheerst moeten worden op het strategische en op het operationele niveau. Het college is verantwoordelijk voor de beheersing van beide soorten risico's.

5.2 Risico's op strategisch niveau

Tot de risico's op het strategische niveau behoren politieke en maatschappelijke risico's.

Onder politieke risico's verstaat de rekenkamer de risico's in verband met:

- het eventueel wijzigen van de (politieke) doelstellingen van het project
- het ontbreken van overeenstemming met (of het in de loop van het project wegvallen van draagvlak bij) strategische partners
- het ontbreken van overeenstemming met andere overheden
- het ontbreken van draagvlak bij burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen
- problemen bij onteigening
- onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de uitvoering, de architectonische vormgeving en de aanpassing of het herstel van de (verkeerstechnische) infrastructuur.

Het ontbreken van overeenstemming of het wegvallen van draagvlak bij de twee strategische partners (ING en 3W) zou voor het project funest kunnen zijn. Om dat te vermijden heeft de gemeente in 1992 met die partners een intentieovereenkomst gesloten, en in november 2002 een

realisatieovereenkomst met over en weer afdwingbare rechten en plichten.

In de discussie met andere overheden over de financiering van een project kan voor de "uitvoerende" overheid een dilemma ontstaan tussen transparantie en resultaat. Bij een reeds volledig gedekt project (bijvoorbeeld door ook beschikbare reserves in te zetten) zal de beoogde subsidieverstrekker immers geen noodzaak zien subsidie beschikbaar te stellen. Door optimale transparantie te betrachten, zal het resultaat voor de gemeente negatief zijn (zij krijgt geen subsidie). In die zin is sprake van een zekere ruil tussen transparantie en resultaat. Hiervan is in het Markt-Maasproject sprake geweest.

In 2000 heeft de raad een uitspraak gedaan over het verloop van de OV-as. Daar is verder op doorgewerkt. Toen de uitvoering in volle gang was in 2005 kwam de raad daarop terug en stelde een ander verloop voor. De consequenties, inclusief risico's, zijn toen aan de orde geweest. Het reeds ingezette ontwerp voor de Markt, het bestek en de aanbesteding moesten worden gewijzigd. Dit leidde tot extra druk op de uitvoering.

Samenhangend met de aanpassing van de Marktinfrastructuur, is de strategische keuze gemaakt de normale activiteiten op en rond de Markt, gedurende het bouw- en het inrichtingsproces, zo veel mogelijk doorgang te laten vinden. Dus bouwverkeer, taxi's, bussen, fietsers, voetgangers, weekmarkten bevonden zich vaak gelijktijdig op en rond de Markt. Deze keuze impliceert het aanvaarden van een grotere kans op ongevallen gedurende het bouw- en inrichtingsproces.

De risico's bij de esthetische kwaliteit van het project heeft de gemeente beheerst door een gerenommeerd architect/stedenbouwkundige met wie men al gunstige ervaringen had, bij het project te betrekken en hem een medebepalende stem te geven. Bij de infrastructuur, voor zover deze geen betrekking had op de OV–as, zijn de strategische besluiten technisch voorbereid door een werkgroep bestaande uit experts. Voor de tunnel, parkeergarage en brug zijn voor diverse onderdelen en op diverse momenten via de daarvoor geldende aanbestedingsprocedures externe deskundigen ingeschakeld. Doel was steeds het in kaart brengen van de technische risico's en de mogelijke financiële consequenties.

Om draagvlak bij burgers, bedrijven en andere maatschappelijke partijen te verkrijgen en behouden is goede communicatie vereist. Goede communicatie met de omgeving, voorlichting en inspraakprocedures zijn voorwaarden voor een succesvol verloop van een project. Bij het ontbreken daarvan loopt de gemeente het risico dat omwonenden en andere belanghebbenden zich om die reden tegen de plannen keren en daarmee de uitvoering vertragen. De gemeente heeft ervoor gekozen direct over de hoofdlijnen van de plannen met omwonenden te spreken en voorlichtingsavonden en inspraakprocedures te doorlopen. Zo zijn er voor verschillende planonderdelen klankbordgroepen, bestaande uit belanghebbenden, ingesteld. Ook is er een informatiecentrum ingericht en verscheen regelmatig een infokrant. Vertragende acties van bewoners of anderen zijn er de facto niet geweest.

Een ander voorbeeld van gemeentelijk handelen om draagvlak te verkrijgen of te behouden is het zoeken van technische oplossingen voor de realisering van de tunnelbak.

Daarbij is de mogelijke overlast door activiteiten bij de tunnelbouw bij bewoners, winkeliers en winkelend publiek een belangrijk punt van afweging geweest. Gedurende de bouw van de tunnel zijn overlastbeperkende maatregelen getroffen. In de media is hieraan regelmatig aandacht besteed. Of de getroffen maatregelen feitelijk adequaat zijn geweest, heeft de rekenkamer niet bestudeerd.

5.3 Risico's op operationeel niveau

Risico's op operationeel niveau betreffen: organisatorische, financiële, juridische, technische en ruimtelijke risico's.

Wat de organisatorische risico's betreft, is bij de beheersing van grote projecten de kwaliteit van de projectorganisatie van doorslaggevend belang om goed te kunnen sturen op de aspecten tijd, kwaliteit, geld, organisatie en communicatie. De rekenkamer heeft de projectorganisatie niet doorgelicht op kwaliteit en effectiviteit.

Om haar risico's bij de turnkey-overeenkomst (van 11 juli 2006) voor de koop van de kantoren te beperken, is de gemeente bij andere gemeenten te rade gegaan voor goede voorbeelden, heeft ze advies ingewonnen bij het Kantorenfonds en is een advocatenkantoor ingeschakeld voor de juridische aspecten.

De belangrijkste financiële risico's zijn bij gelegenheid van de realisatieovereenkomst over de partijen verdeeld en daarmee voor de gemeente verminderd. In feite droeg de gemeente op basis van de realisatieovereenkomst "alleen maar" de financiële risico's (kosten en dekking) van de infrastructuur en de openbare ruimte.

Planaanpassingen en verbeteringen met substantiële consequenties zijn in 2003 voorgelegd aan de raad. Een adequate kredietvotering door de raad verkleint de kans op budgetoverschrijdingen. Gedurende langere tijd heeft onzekerheid bestaan over de invulling van het financieringstekort van aanvankelijk € 11 mln. en eind 2000 € 29,5. mln. De externe subsidiëring door andere overheden is besproken in de raadscommissie, zodat het project van start kon gaan zonder dat de financiering helemaal rond was. Overwogen was dat, mocht de externe subsidie uitblijven, voor de dekking van het project een beroep gedaan kon worden op de reserves van de gemeente Maastricht.

Herberekeningen, zowel technische als financiële, kunnen voorkomen dat van onjuiste budgetten wordt uitgegaan. De infraplannen zijn door een extern bureau doorgerekend; de herinrichting van de Markt is door de gemeente zelf ook nog eens berekend en herberekend. Door genoemde maatregelen te nemen heeft de gemeente risico's gereduceerd.

De gemeente heeft externe bouwkundige experts ingeschakeld gedurende de planningfases. Ook bij bepaalde technische onderdelen (bijvoorbeeld tunnelbouw) is een expert ingeschakeld. Op deze manier zijn technische risico's verkleind. De rekenkamer heeft niet inhoudelijk gekeken naar de met het Markt-Maasproject samenhangende technische risico's.

De gemeente heeft samen met de private partijen in een vroeg stadium planbreed (vastgoed en infrastructuur) een uitgebreide inventarisatie gemaakt van kabels en leidingen, archeologie en bodemkwaliteiten.

6 Financieel beheer van het project

6.1 Inleiding

Een klassieke manier om risico's te beheersen is het adequaat beheren van de financiële middelen van een project. In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de manier waarop het financiële beheer bij het Markt-Maasproject is gestructureerd.

Omdat bij complexe projecten de voorbereiding erg belangrijk is, gaat de rekenkamer ook in op de voorbereidende fasen. Het accent ligt in dit hoofdstuk op het financiële beheer in de realisatiefase.

6.2 Projectontwikkeling in vogelvlucht

Er zijn globaal drie fasen in de ontwikkeling van het Markt-Maasproject te onderscheiden:

I 1992 – 1998: de haalbaarheidsonderzoeksfase
II 1998 – 2001: de masterplan- en ontwerpfase
III 2002 – heden: de realisatiefase.

I 1992 – 1998: Haalbaarheidsonderzoek

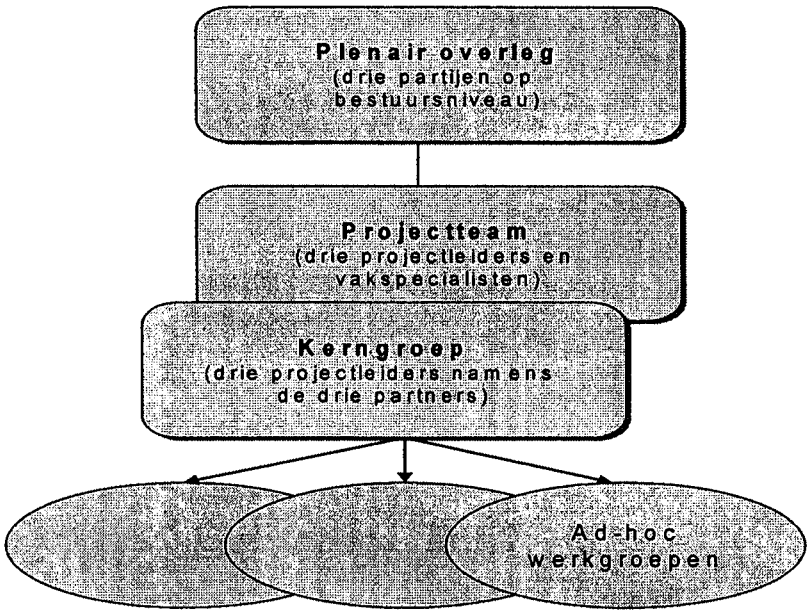
Op 16 juni 1992 besluit de raad tot een planstudie over te gaan naar de haalbaarheid van het project Markt-Maas. In een intentieovereenkomst met twee marktpartijen worden afspraken gemaakt over de functionele, de ruimtelijke, verkeerskundige en financiële uitgangspunten waarbinnen de studie moet plaatsvinden. Destijds zijn de marktpartijen Nationale Nederlanden Vastgoed B.V. als belegger en MBO Ruijters als ontwikkelaar. In de intentieovereenkomst worden ook afspraken gemaakt over de projectorganisatie en het tijdschema.

De studie wordt gedaan voor rekening en risico van de ontwikkelaar en de kosten kunnen slechts verrekend worden als het project doorgaat. Iedere partij draagt de eigen (interne) kosten. Uitgangspunt is dat de ontwikkelaar het onderzoek verricht en de gemeente (en overige partijen) een toetsende rol hebben.

De haalbaarheidsstudies vinden plaats onder verantwoordelijkheid van een **projectteam** waarin de drie partijen zijn vertegenwoordigd. Binnen het projectteam is een **kerngroep** gevormd bestaande uit de drie projectleiders/contactpersonen van de drie partijen. Afgesproken is dat op cruciale momenten (die niet nader zijn gedefinieerd) overleg plaats vindt tussen de directie en bestuurders in de vorm van een **plenair overleg.** In het plenair overleg is de gemeente vertegenwoordigd door de burgemeester en drie wethouders; MBO Ruijters en Nationale Nederlanden ieder door een directielid. Tevens is een vertegenwoordiger van het projectteam in het plenair overleg opgenomen. Voor zover bekend is er geen regeling vastgesteld met betrekking tot de besluitvormingsprocedure binnen het plenair overleg. Vraagstukken die besloten moeten worden in het plenair overleg, worden eerst in en via de eigen achterbannen besproken (voor de gemeente Maastricht dus het college van B en W). Onder het projectteam en het plenair overleg zijn diverse werkgroepen op ad-hocbasis meer en minder actief geweest met betrekking tot de gemeentelijke

huisvesting, verkeer en infra, begroting, financiële modellen en branchering. Schematisch kan de projectorganisatie als volgt worden gereconstrueerd:

Schema 5.1 Projectorganisatie Markt-Maasproject tijdens haalbaarheidsonderzoeksfase



Conclusie van de haalbaarheidsstudies naar kansen, mogelijkheden en beperkingen is dat het project, binnen de gegeven globale grenzen, haalbaar moet worden geacht. Deze fase is afgesloten met het voorstel aan de raad van 5 februari 1998.

Vaststelling van bovengenoemd raadsvoorstel betekent het einde van de initiatief- en definitiefase; er kan worden overgegaan naar de definitieve ontwerpfase. Om de vervolgaanpak tussen partijen te verzekeren achten de partijen een samenwerkingsovereenkomst gewenst.

De raad stemt op 5 februari 1998 in met de voorstellen. Intentie is de samenwerkingsovereenkomst uit te werken en vast te stellen. Als gevolg van wijziging van de planopzet is de uitwerking uitgesteld en is later besloten direct over te gaan tot de realisatieovereenkomst. Wie daartoe wanneer besloten heeft –en wie daar toe gerechtigd was- is niet uit de ter beschikking gestelde stukken af te leiden.

De rekenkamer stelt vast dat partijen tussen 1998 en november 2002 (ondertekening realisatieovereenkomst) binnen het Markt-Maasproject feitelijk met elkaar hebben samengewerkt zonder dat afspraken over bijvoorbeeld doelen, verantwoordelijkheden en commitment formeel waren vastgelegd.

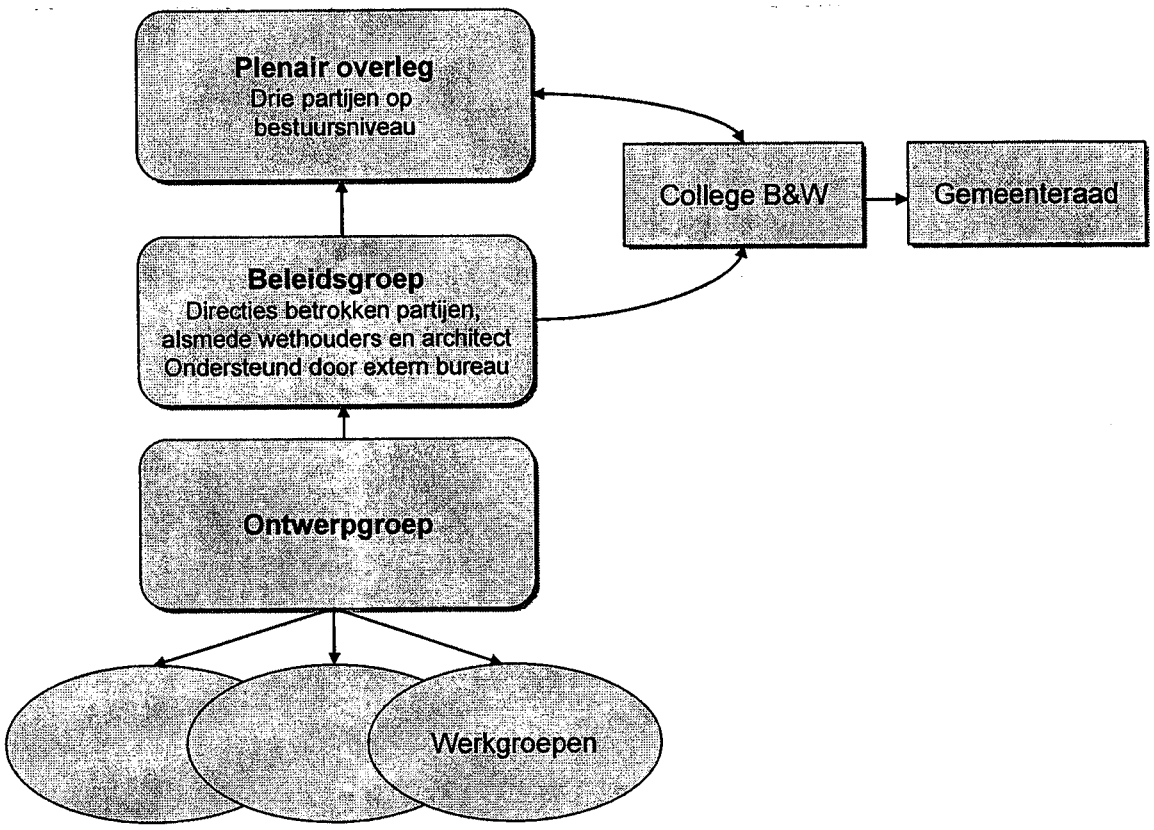
II 1998 – 2001 Masterplan en Voorlopig Ontwerp

In deze fase is de organisatie aangepast. Het plenair overleg wordt eindverantwoordelijk voor de realisatie van het Markt-Maasproject binnen de door de opdrachtgevers gestelde kaders. Het plenair overleg bereidt de besluitvorming door de raad voor. Het plenair overleg is als enige bevoegd om strategische beslissingen te nemen en tot principiële aanpassingen van de vraagdocumenten over te gaan. De vergaderingen worden voorbereid door de "beleidsgroep".

Onder het plenair overleg wordt een beleidsgroep geformeerd waarin op directieniveau de afstemming tussen de drie partijen plaats vindt. In de beleidsgroep nemen zitting een vertegenwoordiger van het college van B en W, ING, de Dienst Stadsontwikkeling en Grondzaken (SOG), MBO-Ruijters, Ruijters Vastgoedontwikkeling, architecten (Coenen) en het bureau Wilimas (notulist en coördinatie).

De beleidsgroep heeft de dagelijkse verantwoordelijkheid voor het Markt-Maasproject, stuurt het gehele project aan en kan opdrachten aan derden verstrekken. Het team bereidt besluiten ten behoeve van het plenair overleg en de raad voor. De beleidsgroep is voor de gemeente het voorlopig besluitvormend gremium voor wat betreft het gemeentelijke deel en het gemeentelijke traject beleidsgroep → college → plenair overleg → raad. Tussen de beleidsgroep en de verschillende werkgroepen functioneert een ontwerpgroep, die bestaat uit de diverse specialisten. Schematische reconstructie door de rekenkamer volgt hieronder:

Schema 5.2 Projectorganisatie Markt-Maasproject tijdens masterplan- en voorontwerpfase



Op 6 juli 1999 wordt aan de raad voorgesteld het zogenaamde Masterplan vast te stellen. Volgens het raadsvoorstel bevat het plan voldoende flexibiliteit om op de diverse nog uit te voeren studies te kunnen inspelen. Gemeld wordt dat voor het gemeentelijke deel de verdere ontwikkeling en realisering worden aangestuurd door de projectorganisatie. Een extern bureau is ingeschakeld ter ondersteuning van het gemeentelijke apparaat voor het proces- en bouwmanagement. Ook wordt gemeld dat met een goed projectinstrumentarium, management en regelmatige terugkoppeling binnen de projectorganisatie plankosten en risico's worden bewaakt.

In de raadsvergadering van 19 december 2000 wordt het definitieve voorstel inzake de planontwikkeling en realisering van het Markt-Maasproject omvattende vastgoed, bereikbaarheid en openbare ruimte gepresenteerd. Op de gemeentelijke huisvestingsaspecten wordt in een aparte nota ingegaan.

In de vorige paragraaf is gemeld dat de samenwerkingsovereenkomst nooit ondertekend is en dat besloten is direct over te gaan tot een realisatieovereenkomst. Deze realisatieovereenkomst is bij het raadsvoorstel van 19 december 2000 gevoegd. In de realisatieovereenkomst worden de afspraken vastgelegd voor de realisering van het Markt-Maasproject. De kern is dezelfde als die van de (concept)samenwerkingsovereenkomst. Aan de raad wordt voorgesteld (ook) de overeenkomst te accorderen en de detaillering in de uitvoering te delegeren aan het college van B en W. De realisatieovereenkomst is op 1 november 2002 door partijen ondertekend.

De raad stemt in met het collegevoorstel waardoor het Markt-Maasproject definitief van acquit kan gaan.

III 2001 – heden: Uitvoering

De uitvoering bestaat ook uit twee hoofdfasen:

- de startfase van de realisatie (dat wil zeggen de bestekken en de uitvoering van het infradeel);
- definitief ontwerp en uitvoering vastgoed.

De hoofdstructuur zoals eerder geschetst (plenair overleg en beleidsteam) is na 2001 blijven bestaan, maar op basis van de conceptsamenwerkingsovereenkomst is er een gesplitste structuur ontstaan, waarbij de gescheiden verantwoordelijkheden (gemeente voor infra en 3W voor vastgoed) tot uitdrukking zijn gebracht. Dit wordt ook binnen het beleidsteam verankerd.

Voor de gemeentelijke kant wordt Haskoning als extern adviseur en voor de directievoering ingeschakeld.

Intern wordt afgesproken dat ten aanzien van de uitvoering van de tunnel en de brug

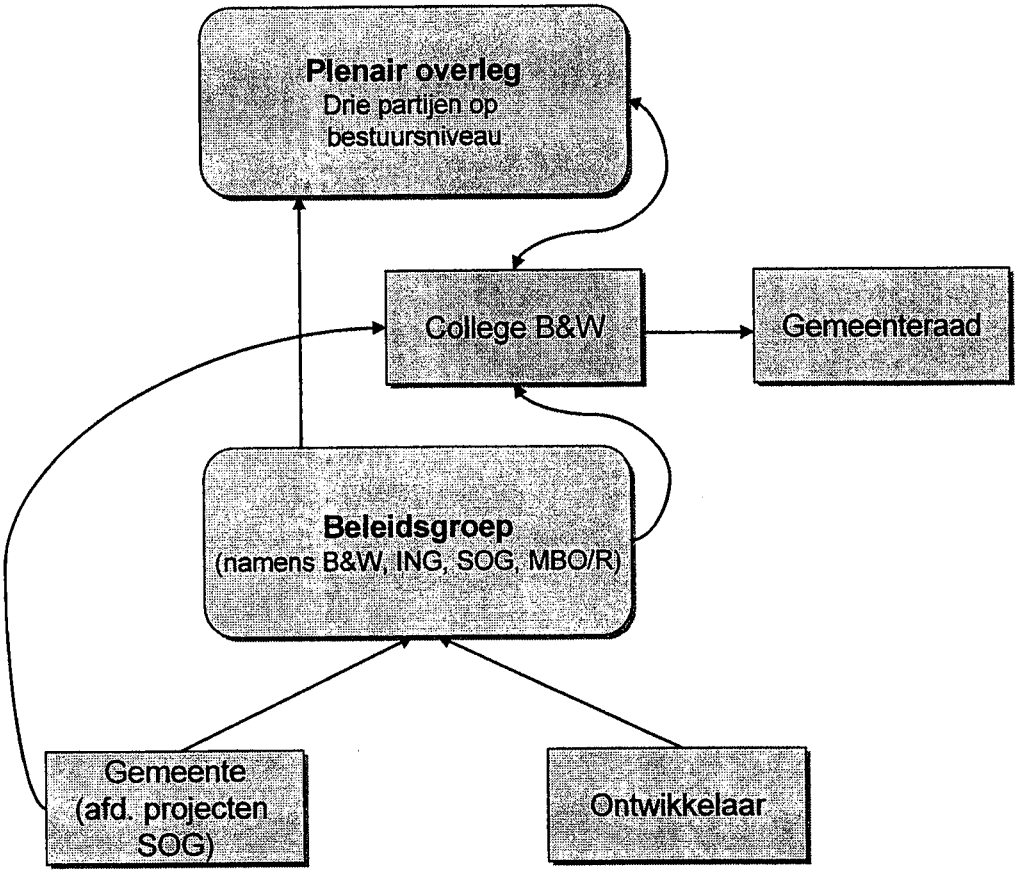
- de werkgroep infrastructuur de uitvoering voorbereidt tot en met definitief ontwerp en de dienst SOG opdrachtgever is;

- de dienst Stadsbeheer en Facilitaire Zaken (SBF) de opdracht (van SOG) aanneemt om bestekken te maken en aan te besteden;
- in de uitvoeringsfase SBF door SOG wordt gemachtigd om het werk te gunnen; SBF voert tevens de directie;
- technische afstemming tussen vastgoed en infra via de beleidsgroep plaats vindt;
- in de beleidsgroep op directieniveau wordt afgestemd;
- nadere afspraken dienen te worden gemaakt m.b.t. de inrichting van de openbare ruimte.

Binnen de gemeente Maastricht is het Projectbureau SOG verantwoordelijk voor het initiëren, coördineren en uitvoeren van projecten via een integrale aanpak met een sterke gemeentelijke regierol en gericht op PPS.

De uitvoeringsfase is organisatorisch op hoofdlijnen als volgt vorm gegeven (reconstructie door rekenkamer):

Schema 5.3 Projectorganisatie Markt-Maasproject tijdens de realisatiefase



De projectmanager neemt, om tot realisatie van projecten te komen, producten af van zowel zijn Projectbureau SOG als van de lijnafdelingen van één of meer diensten.

Bijvoorbeeld: projectondersteuning en projectleiding neemt hij af van zijn eigen Projectbureau SOG en sectorale (half)producten bij de lijnafdelingen (zoals bestemmingsplannen, stedenbouwkundige plannen, MER's, bodemonderzoeken, haalbaarheidsstudies, exploitatieopzetten, vergunningen, bestekken, directievoering/toezicht op civieltechnische werken). Met andere woorden: de projectmanager wordt in zijn opdracht (het initiëren, coördineren en uitvoeren van projecten) gefaciliteerd door het lijnmanagement. Bij capaciteitsgebrek bij de lijnafdelingen kunnen deze producten ook, nadat daarover afstemming heeft plaats gevonden en in opdracht van de lijnafdelingen, worden afgenomen bij externen.

De projectmanager van het Projectbureau SOG is verantwoordelijk voor de aspecten tijd, organisatie, communicatie en vooral integrale kwaliteit. De lijnafdelingen blijven verantwoordelijk voor de door hen geleverde sectorale producten. De projectmanager draagt dus voor deze sectorale producten geen inhoudelijke verantwoordelijkheid, maar wel een opdrachtgevende, dus ook toetsende, verantwoordelijkheid vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de integraliteit van het project (output: zowel kwalitatief als kwantitatief). Bij integrale projecten gaan alle sectorale producten uitsluitend via de projectmanager met zijn advies naar directie en bestuur.

6.3 Financieel beheer in de uitvoeringsfase

Verantwoordelijk voor een correcte projectadministratie is de planeconoom[3], werkzaam bij de afdeling Grondzaken binnen de dienst SOG. De planeconoom heeft geen medewerkers en opereert binnen het project betrekkelijk autonoom.

Structuur

De basis van de projectadministratie wordt gevormd door de door de raad goedgekeurde budgetten en dekkingsmiddelen. De budgetten zijn nader onderverdeeld in deelbudgetten voor de infrastructurele werken. Deze deelbudgetten, nader gespecificeerd door de planeconoom, vormen de randvoorwaarden voor de uitvoering van het project. Deze nadere verdeling wordt aangebracht op basis van de door de projectmanager aangeleverde documenten.

Beheer

De budgetten van de infrastructuur liggen vast in de projectadministratie bij de dienst SOG en worden niet overgedragen aan de dienst SBF. De bewaking en vastlegging van de aangegane verplichtingen ten laste van deze budgetten geschiedt via de dienst SBF, als opdrachtnemer en aanbesteder infrastructurele werken inclusief de daarbij behorende levering van goederen en diensten. Deze dienst bepaalt op basis van het resultaat van de aanbesteding en de bijkomende kosten het benodigde bedrag voor de uitvoering van het infrastructurele werk. Vervolgens vraagt de dienst SBF aan de dienst SOG om gunning van het werk en het benodigde (gespecificeerd) bedrag. De dienst SOG verleent schriftelijke machtiging, na toetsing van deze aanvraag door de projectmanager en door de planeconoom of de aanvraag past binnen het deelbudget van het

[3] Binnen de gemeente Maastricht zijn vier planeconomen werkzaam. Op projectniveau vindt geen samenwerking plaats.

onderhavige werk, tot gunning van het werk en het benodigde bedrag. De planeconoom stelt de schriftelijke machtiging op. De machtiging wordt getekend door de directie. De planeconoom heeft geen tekenbevoegdheid, hij parafeert conform de administratieve organisatie de minuut. Vanaf dat moment voert de dienst SBF een separate budgetadministratie van het gemachtigde bedrag. De planeconoom verantwoordt in de projectadministratie de bestedingen door de dienst SBF. Deze bestedingen worden periodiek doorgegeven door middel van interne doorberekening.

Voor de opdrachtgunning, vastlegging van verplichtingen ten laste van de gemachtigde bedragen, controle uitgevoerde infrastructurele werken en controle en betaling van de facturen betreffende de infrastructuur is de dienst SBF verantwoordelijk. De facturen van de infrastructuur worden niet aan de dienst SOG overlegd. De planeconoom Markt-Maasproject heeft geen inzicht in de financiële stand van zaken van de separate budgetadministratie infrastructurele werken van de dienst SBF. De planeconoom en projectmanager zijn afhankelijk van de dienst SBF voor het tijdig signaleren door deze dienst van meerkosten die ontstaan zijn of dreigen te ontstaan. Niet tijdig signaleren heeft een aantal malen tot gevolg dat de planeconoom laat c.q. te laat inzicht heeft in de uitputting van de deelbudgetten infrastructuur van het project. Het is voorgekomen dat budgetuitbreiding noodzakelijk was, vanwege reeds door SBF bestede gelden waarvoor nog geen machtiging was verstrekt.

De projectadministratie betreft de vastlegging en bewaking van de aangegane verplichtingen met betrekking tot advieskosten kantoor+raadzaal, de turn-key vervaardiging van kantoor c.a. ten behoeve van de gemeente Maastricht, de vastlegging en bewaking van de aangegane verplichtingen ten behoeve van de paviljoens Maasboulevard. In de financiële projectadministratie worden de dekkingsmiddelen van de budgetten infrastructuur en vastgoed c.q. rechten gespecificeerd vastgelegd. Per definitie geldt: restant budget = per fase goedgekeurd budget -/- AGV.

Facturatie

Als de goederen en diensten zijn geleverd, controleert de opdrachtgever c.q. aanbesteder (meestal de projectleider of namens hem een derde bijvoorbeeld een technisch specialist) of het geleverde in overeenstemming is met de opdracht en met de factuur. Als de levering in overeenstemming is met de order/gunning en de factuur in overeenstemming met het geleverde, wordt de factuur gezonden naar de planeconoom. Hij controleert de factuur met de in de administratie vastgelegde AGV. Als deze overeenkomen stelt hij de factuur betaalbaar en boekt deze af van het nog beschikbare krediet. De akkoord bevonden factuur wordt aangeboden aan de afdeling financiële zaken die voor betaling zorgt. Per definitie geldt: restant verplichting = AGV -/- gefactureerde bedragen.

Sturing

Van de budgetten, de restantbudgetten, de AGV's en de restantverplichtingen worden periodiek overzichten gemaakt en besproken met de projectleider. De projectleider kan daarmee tijdig

bijsturen en maatregelen nemen als (onder)uitputting dreigt. Op grond van de geldende regels op het terrein van de administratieve organisatie wordt tweemaal per jaar door de financiële administratie van de dienst SOG een lijst van geboekte bedragen (uitgaven en inkomsten) per project aan de planeconoom gegeven ter controle c.q. ter accordering van de geboekte bedragen. De planeconoom heeft laten weten niet alleen te controleren op basis van de verstrekte lijsten maar ook eerder via inzage in de boekhouding (de zogenaamde kijkfunctie). Eventuele bijramingen van budgetten vinden plaats op initiatief van de planeconoom en projectleider. Bijraming van posten die door de raad zijn vastgesteld, betekent ook nieuwe besluitvorming door de raad om eventueel budgetten beschikbaar te stellen.

Substitutie

Substitutie van posten binnen de door de planeconoom in samenspraak met de projectleiding aangebrachte detaillering van posten is toegestaan. Substitutie binnen posten die door de raad zijn vastgesteld, is niet toegestaan. Met andere woorden: wel substitutie binnen de door de raad vastgestelde posten, maar geen substitutie over deze posten heen.

Projectadministratie SOG en projectadministratie SBF

In de praktijk fungeert SBF als interne opdrachtnemer voor de realisatie van de brug en de tunnel (de infrastructuur) en is SOG voor wat het Markt-Maasproject betreft in de uitvoeringsfase verantwoordelijk voor de bewaking van de (advies)kosten van het vastgoed en de turnkey-huisvesting. SOG heeft geen zicht op de (kwaliteit van de) projectadministratie binnen SBF. Periodiek geeft SBF de bestedingen door aan SOG, die deze verwerkt in de totale projectadministratie. SOG heeft feitelijk geen inhoudelijk zicht op de gang van zaken binnen de projectadministratie van SBF en is geheel afhankelijk van de tijdigheid en kwaliteit van de aanleveringen door SBF voor wat betreft infrastructurele werken.

Beschikkende, registrerende en controlerende functies

Samenvattend geldt als hoofdlijn het volgende. **De registrerende functie** is neergelegd bij de planeconoom. Hij is de centrale spil voor het beheer van het project en is verantwoordelijk voor de vastlegging van:

- de beschikbare budgetten,
- de dekkingsmiddelen,
- de AGV 's (aangegane verplichtingen),
- de feitelijke uitgaven,
- de ontvangen inkomsten en
- de rechten (nog te ontvangen inkomsten).

Van daaruit signaleert hij (dreigende) over- en onderschrijdingen van budgetten aan de projectleider.

De **beschikkende** functie is neergelegd bij de projectmanager en technisch specialisten. Zij geven goedkeuring voor opdrachtverlening aan de dienst SOG of derden. De planeconoom controleert de beschikbaarheid van de budgetten en legt o.b.v. de opdracht een verplichting vast in de administratie.

Als de opdracht is uitgevoerd, **controleert** een technicus van SOG (en/of technische specialist van het projectteam) de factuur, de geleverde volumina en kwaliteiten aan de hand van de gegeven opdracht. Dit kan dezelfde functionaris zijn als degene die de opdracht heeft gegeven. Deze geaccordeerde factuur wordt door de planeconoom gecontroleerd aan de hand van de eerder vastgelegde AGV. Na zijn akkoord wordt deze voor betaling aangeboden aan de afdeling financiële zaken van SOG.

In het kader van de jaarlijkse controle van de jaarrekening van de dienst SOG/afdeling Grondzaken wordt van de projectadministratie c.q. de financiële stand van zaken van de projecten een hercalculatie gemaakt en overlegd aan de externe accountant.

Informatie en besluitvorming

De kern van de financiële projectbeheersing van het Markt-Maasproject wordt gevormd door de projectadministratie. Vanuit deze projectadministratie worden de periodieke managementrapportages gemaakt. Vanuit de projectadministratie wordt – al dan niet via managementrapportages - eventueel het college geïnformeerd en eventueel ook de raad. Ook eventuele maatregelen (bijvoorbeeld een verzoek om bijraming van budgetten aan de raad) wordt gemotiveerd vanuit de gegevens van de projectadministratie. Omgekeerd: besluiten van de raad en/of het college en/of de projectleiding worden verwerkt in de projectadministratie. De weg die de informatie aflegt van de projectadministratie kan gekenmerkt worden als: van gedetailleerd naar globaal. En omgekeerd van de raad en/of het college naar de projectadministratie is van grof naar fijn.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Algemene conclusie

Het Markt-Maasproject is een voorbeeld van de wijze waarop de gemeente Maastricht samen met private partijen majeure stadsontwikkelingsprojecten uitvoert. Sleutelwoorden hierbij zijn langdurig vertrouwen tussen partijen, politiek-bestuurlijke consistentie en afspraken over de verdeling van risico's. Deze aanpak wordt door partijen in het algemeen als succesvol aangemerkt. De werkwijze binnen de publiekprivate samenwerking heeft ook een informeel karakter.

De rekenkamer heeft in dit onderzoek vooral gekeken naar het risicobeheer door de gemeente Maastricht in het Markt-Maasproject. In dit hoofdstuk worden de conclusies van de rekenkamer uit haar onderzoek weergegeven.

Hoewel de gemeente een aantal maatregelen heeft genomen om het project te beheersen, stelt de rekenkamer tekortkomingen vast waardoor de gemeente (financiële) risico's heeft gelopen bij de uitvoering van het project. Deze tekortkomingen hebben betrekking op de volgende aspecten van het financieel beheer:

- Sturing en kaderstelling grote projecten
- Risicobeheer grote projecten.

Sturing en kaderstelling grote projecten

In de regel stuurt het bestuur van de gemeente Maastricht (college en raad) de uitvoering van projecten zoals het Markt-Maasproject aan door het vaststellen van te behalen doelen, het beschikbaar stellen van middelen en door voortgangsrapportages aan de raad.

De rekenkamer concludeert ten aanzien van de kaderstelling door de gemeenteraad dat de raad zich heeft geconcentreerd op de inhoudelijke kaders van het Markt-Maas project. Veel minder aandacht heeft de raad besteed aan het bewaken van de oorspronkelijke scope van het project en de kosten en risico's. De rekenkamer constateert dat de raad geen adequate kaders heeft vastgelegd in de vorm van eisen aan de vorm en inhoud van de te leveren informatie over de voortgang en de financiële aspecten van het project.

In de onderzochte raadsvoorstellen in het kader van het Markt-Maasproject ontbrak een duidelijk overzicht van eerdere discussies en besluitvorming. Raadsleden kunnen daardoor het overzicht over de opeenvolging van besluiten missen, omdat er vaak lange tijd tussen de besluiten ligt. Daar komt bij dat het project een aantal malen is uitgebreid. De rekenkamer vindt het ontbreken van bestuurlijke conclusies in de voortgangsrapportages een tekortkoming. Doorgaans beginnen de rapportages wel met een samenvatting, maar ontbreken antwoorden op vragen als: Blijft het project binnen het budget? Wordt het project binnen de planning afgerond?

De geleverde rapportages bieden volgens de rekenkamer onvoldoende inzicht in de risico's en mogelijk te treffen beheersmaatregelen.

De rekenkamer constateert dat het budget voor het Markt-Maasproject in de periode 1998 tot eind 2000 is toegenomen van € 91,1 mln. tot 142,9 mln. (stijging van 57%). De toename is veroorzaakt door zowel de vastgoedposten (parkeergarage, winkels, kantoren) als de infrastructuur. De dekking van deze toename is gevonden in een hogere bijdrage door private partijen voor de winkels, parkeergarage en een hogere bijdrage vanuit de commerciële functie aan de kantoren en infrastructuur. De dekking uit subsidies is in de genoemde periode verdrievoudigd (van € 10,9 mln. naar € 29,5 mln.). De bijdrage door de gemeente is gelijk gebleven. Eind 2000 is dus, in de veronderstelling dat er subsidies van andere overheden worden verkregen, geen sprake van een financieringstekort. De raad is met deze veronderstelling akkoord gegaan, en dus ook met de daarbij behorende onzekerheid, omdat op dat moment duidelijk was dat de gemeente voldoende reserves zou hebben om het eventueel uitblijven van subsidies te compenseren.

De rekenkamer stelt vast dat de ramingen voor het infradeel in de periode 2001-2006 met ruim 30% zijn verhoogd. De ramingen voor de gemeentelijke kantoorhuisvesting zijn in dezelfde periode met 14% verlaagd. De ramingen voor bijdragen uit de commerciële functies aan de publieke onderdelen van het project zijn verlaagd met 28%. De raming voor dekking uit subsidies of anders is verhoogd met 42%.

De rekenkamer constateert dat de raad vanaf 2001 fragmentarisch is geïnformeerd over de stand van zaken van het budget voor het Markt-Maasproject. Alleen in 2003 is melding gemaakt van een stijging van de kosten voor infrastructuur. Een integraal overzicht van de goedgekeurde budgetten, de besteding en de dekkingsvoorstellen is echter niet verstrekt. Dit betekent dat de raad niet in staat is het project integraal te beoordelen, zowel in inhoudelijke als financiële zin. De rekenkamer vindt deze gang van zaken onjuist en vindt het opmerkelijk dat de raad hierover geen vragen aan het college heeft gesteld.

Vanaf het begin van de planontwikkeling van het Markt-Maasproject (begin jaren 90 haalbaarheidsonderzoek en intentieverklaring) tot en met de oplevering van het project, zijn naast de gemeente Maastricht dezelfde private partijen betrokken. De samenwerking tussen deze partijen is pas geformaliseerd door het ondertekenen van de realisatieovereenkomst in 2002. Dit betekent dat gedurende de periode vanaf het raadsbesluit in februari 1998 (goedkeuring plan) tot aan de ondertekening van de realisatieovereenkomst in november 2002 de gemeente Maastricht in principe risico's heeft gelopen als gevolg van onzekerheden over positie, voortgang en aansprakelijkheid. Een van de risico's was dat in deze informele periode afspraken en transacties tussen de partijen op een niet zakelijke en transparante wijze tot stand zouden komen. Overigens heeft de rekenkamer de indruk gekregen dat voor de gemeente het onderlinge vertrouwen tussen de vertegenwoordigers van de drie partners zowel op het niveau van directie en bestuur als ambtelijk gedurende het gehele project een belangrijke rol heeft gespeeld.

De gemeente ziet de verhouding met deze partners en het vertrouwen als een positief punt. De rekenkamer is van mening dat verhouding en vertrouwen eerder een complement hadden moeten krijgen in formele afspraken.

De gemeente Maastricht heeft de grootste risico's verbonden aan het project met name beheerst door het project in samenwerking met private partijen uit te voeren. De financiële risico's voor de gemeente zijn daardoor in principe beperkt tot de infrastructurele werken. De gemeente heeft binnen de gekozen samenwerkingsconstructie risico's gelopen ten aanzien van:

- het niet tijdig en/of volledig en/of juist vastleggen van onderlinge afspraken;
- het bepalen van marktconforme voorwaarden bij onderlinge transacties, kostenverdelingen en dekkingsbijdragen.

De rekenkamer heeft niet onderzocht of deze risico's in de praktijk tot nadelen voor de gemeente Maastricht hebben geleid.

De rekenkamer heeft geen document aangetroffen waarin de projectorganisatie, inclusief de afspraken met de private partijen over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, op heldere wijze zijn vastgelegd.

De wijziging van de Gemeentewet, waarin de dualisering is opgenomen, dateert uit 2002. Op grond hiervan dienden gemeenten drie verordeningen voor het financieel beheer (de artikelen 212, 213 en 213a betreffende de wijze waarop het college om dient te gaan met begroting, verantwoording en controle) binnen bepaalde termijnen vast te stellen. De rekenkamer constateert dat deze verordeningen in Maastricht niet nader zijn uitgewerkt voor het financieel beheer van infrastructurele projecten. De gemeenteraad heeft het college deze uitwerking ook niet opgedragen.

De rekenkamer constateert dat in de periode 1999-2005 het college geen uniforme regels voor de diensten heeft gehanteerd voor het rapporteren over en verantwoorden van infrastructurele projecten. De rekenkamer heeft niet vastgesteld dat de raad om dergelijke regels gevraagd heeft. De rekenkamer is van mening dat de informatievoorziening over het Markt-Maasproject vaak onoverzichtelijk en weinig gestructureerd heeft plaatsgevonden en daardoor moeilijk te volgen en te reconstrueren is. Het documentatieproces (reconstructie van het proces ten behoeve van toetsing van rechtmatigheid en leereffecten) en het rapportageproces (periodieke rapportage over wat is doorgevoerd en doorgevoerd gaat worden en herkenning en behandeling van risico's) hebben geen prominent onderdeel uitgemaakt van het Markt-Maasproject.

Met de procedures voor kredietbeheer kunnen richtlijnen worden vastgelegd die een grotere mate van uniformiteit in verslaglegging over kredietaanvragen en daarmee voortgangsrapportages over realisatie van infrastructuurprojecten waarborgen. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente Maastricht ten onrechte geen uitvoeringsregels hanteert voor het kredietbeheer van de diensten (n.a.v. verordening ex artikel 212 Gemeentewet).

Risicobeheer grote projecten

Hoewel raad, college en projectmedewerkers zich ongetwijfeld op diverse momenten bewust zijn geweest van risico's bij de uitvoering van het Markt-Maasproject, stelt de rekenkamer vast dat de risico's niet systematisch zijn geïnventariseerd, gekwantificeerd en geanalyseerd. In de informatievoorziening aan de raad wordt nauwelijks gesproken over risico's en eventueel te nemen beheersmaatregelen. De rekenkamer merkt hierbij op dat de raad het college ook niet om een systematische risicoanalyse heeft gevraagd.

De rekenkamer stelt vast dat ten aanzien van het financieel beheer van het project de planeconoom een cruciale rol speelt. Deze functie is pas in 2001 actief geworden; het project was toen al in uitvoering. Voor een adequate taakuitoefening is de planeconoom afhankelijk van voldoende informatie over alle aspecten van het project. In de praktijk heeft de planeconoom bij het verkrijgen en analyseren van informatie in hoge mate gesteund op de projectmanager. Gegeven het belang van de planeconoom voor het financieel beheer van het project (bijvoorbeeld het signaleren van uitputting van budgetten), is hierdoor een risico gelopen voor wat betreft de continuïteit van het financieel beheer.

De uitvoering van de infrastructurele werken is in feite door de projectadministratie SOG uitgegeven aan SBF. De projectadministratie heeft ten aanzien van de infrastructurele werken gehandeld alsof SBF een derde partij was, waarbij uitsluitend is getoetst of voor de doorberekening een machtiging was verstrekt. Op overschrijding van verstrekte machtigingen c.q. het uitvoeren van infrastructurele werken waarvoor (nog) geen machtiging was verstrekt, had de projectadministratie geen zicht. De rekenkamer acht dit ongewenst.

Het beschikken van middelen gebeurde door functionarissen die tevens betrokken waren bij de controle van op facturen vermelde geleverde volumina en kwaliteiten. Hierdoor loopt de organisatie het risico van "samenspanning" met leveranciers. De rekenkamer acht dit ongewenst.

De raad heeft de externe accountant de opdracht verstrekt om de jaarrekeningen van de gemeentelijke diensten te controleren. De accountant voert de controles uit binnen de wettelijke en gemeentelijke kaders. De controle is niet gericht op het beoordelen van de doelmatigheid en effectiviteit van het projectbeheer. Ook is de controle niet specifiek gericht op het signaleren van over- en onderschrijdingen bij de uitvoering van projecten als het Maas-Marktproject. Het bewaken van mogelijke kredietoverschrijdingen en het tussentijds rapporteren daarover is de verantwoordelijkheid van de desbetreffende diensten zelf.

In de opdracht aan de externe accountant geeft de gemeenteraad geen specifieke richtlijnen met betrekking tot de controle van infrastructurele projecten. De externe accountant is niet gevraagd om voor het Maas-Marktproject bij de jaarrekeningcontrole aandacht te besteden aan het gevoerde risicomanagement en de volledigheid en kwaliteit van de voortgangsrapportages.

7.2 Aanbevelingen

De rekenkamer beveelt aan bij elk raadsvoorstel waarin voorgesteld wordt een PPS-constructie aan te gaan, gelijktijdig ook een zogenaamde minimumvariant te presenteren. In de minimumvariant wordt - als alternatief van de PPS – uitgegaan van het realiseren van de projectdelen door de gemeente, waarbij de gemeente zich beperkt tot het verzorgen van publieke goederen, het beheersen van de externe effecten en het faciliteren van particuliere initiatieven. Bij de minimumvariant vindt geen uitruil van prestaties en verdeling van risico's met private partijen plaats. Door vergelijking van de minimumvariant met de PPS-variant kan de raad de voor- en nadelen van beide mogelijkheden (waaronder de risico's) evenwichtig en expliciet afwegen.

De rekenkamer beveelt het college aan het structureel risicomanagement bij grote projecten te introduceren waarmee risico's periodiek en systematisch worden geïnventariseerd en geanalyseerd. Hier hoort bij het nemen/treffen van risicobeheersingsmaatregelen.

De rekenkamer beveelt de raad aan in het kader van een goede invulling van de kaderstellende rol van de raad voorafgaand aan de besluitvorming over grote projecten zoals het Markt-Maasproject, inzicht te verkrijgen c.q. te vragen in de risico's die met het project gepaard gaan. Daarbij hoort ook inzicht in de risicobeheersingsmaatregelen die zijn getroffen door het college.

Om de kwaliteit van de besluitvorming te vergroten, beveelt de rekenkamer aan gemeentebrede kaders en richtlijnen voor kredietaanvragen en informatievoorziening voor grote projecten te ontwikkelen. Vastgestelde richtlijnen kunnen de kwaliteit van de kredietaanvragen en rapportages aanmerkelijk verhogen. Enerzijds is de ambtelijke organisatie erbij gebaat steeds op zoveel mogelijk dezelfde onderdelen te moeten rapporteren. Anderzijds bevorderen eenduidige kredietaanvragen en rapportages het overzicht van de raad. Als bijlagen zijn voorbeelden van te stellen eisen aan kredietvoorstellen en informatievoorziening opgenomen.

De rekenkamer beveelt het college aan, teneinde de raad in staat te stellen zijn controlerende rol goed uit te voeren bij projecten als Markt-Maas de raad te voorzien van (financiële) informatie die een integrale beoordeling mogelijk maakt. Het is daarbij van groot belang dat:

- deze informatie gedurende de looptijd van het project wordt gestructureerd mede met het oog op vergelijkbaarheid en op vooraf afgesproken tijdstippen beschikbaar wordt gesteld;
- een heldere en voldoende gedetailleerde opstelling wordt verstrekt van de door de raad goed te keuren budgetten en dekkingsvoorstellen;
- in opvolgende rapportages een aansluiting gemaakt wordt met de initieel goedgekeurde budgetten en bijbehorende dekkingsvoorstellen;
- in deze opvolgende rapportages een toelichting wordt gegeven op de resterende budgetten en nog te realiseren dekking in relatie tot de stand van het project (toereikendheid);

- indien de toereikendheid van budgetten onvoldoende is c.q. de begrote dekking niet gerealiseerd wordt, een voldoende gedetailleerd voorstel tot aanpassing van budgetten c.q. dekking wordt voorgelegd conform de uniforme structurering van de oorspronkelijke projectaanvraag en aansluitend bij de periodieke rapportages.

De rekenkamer beveelt het college aan de externe accountant opdracht te geven, afhankelijk van de omvang en complexiteit van het project, voortgangsrapportages met betrekking tot infrastructurele projecten periodiek (bijvoorbeeld per kwartaal, jaarlijks of eens per 2 jaar) te voorzien van een oordeel.

8 Reactie van het college bij brief van 13 maart 2007

Geachte Rekenkamer,

Hierbij maken wij gebruik van de gelegenheid om op uw rapportage te reageren, alvorens u definitief aan de Raad uw eindrapportage uitbrengt. Het gaat daarbij vooral om onze kijk op de projectuitvoering en meer specifiek het risicobeheer en onze inhoudelijke reactie op enkele hoofdpunten van uw rapport.

Om de discussie in de raad te laten gaan over de aanbevelingen en niet over elk detail van uw bevindingen, laten wij in deze reactie de te plaatsen detailbemerkingen bij uw rapportage buiten beschouwing, zoals deze van ambtelijke zijde ons "verklarend" en "als onderbouwing" zijn aangereikt. We gaan slechts in op de hoofdlijnen. Discussies over nuancering en over specifieke verwoordingen van feiten leiden af van de bedoeling van deze rekenkamerrapportage, t.w. terugkijkend bezien wat we beter of anders hadden moeten of kunnen doen.

Algemene reactie op uw rapportage.
Uw rekenkamer stelt:
"*De rekenkamer constateert, dat het budget voor het Markt-Maasproject in de periode 1998 tot eind 2000 is toegenomen van € 91,1 mln. tot € 142,9 mln. (stijging van 57%). De toename is veroorzaakt door zowel de vastgoedposten (parkeergarage, winkels, kantoren) als de infrastructuur. De dekking van deze toename is gevonden in een hogere bijdrage door private partijen voor de winkels, parkeergarage en een hogere bijdrage vanuit de commerciële functie aan de kantoren en infrastructuur. De dekking uit subsidies is in de genoemde periode verdrievoudigd (van € 10,9 mln. naar € 29,5 mln.). De bijdrage door de gemeente is gelijk gebleven.*"

Het thema (financieel) risicobeheer is ook naar het inzicht van het college een actueel en belangrijk thema. De gemeente gaat grote projecten aan met bijhorende risico's. De laatste jaren neemt de belangstelling voor het thema risicobeheer terecht toe. Gezien de aard en omvang van het Markt-Maasproject, is met dit onderzoek een goede keuze door de gemeenteraad en rekenkamer gemaakt om van daaruit verder te kijken.

De duur van het project zelf en de diverse wijzigingen in de reikwijdte en het programma van het project, die in de loop van de jaren door bestuurlijke besluitvorming zijn aangebracht, laten zien dat het altijd verstandig en noodzakelijk is om vanuit de positie van de gemeente in een complex project vooraf een helder beeld te vormen van de risico's, die samenhangen met de realisatie ervan. Ook is het bij een langlopend project, zoals Markt-Maas, van belang bij aanpassingen in de budgetstelling in de loop van het project iedere keer een duidelijk onderscheid te maken tussen aanpassingen ten gevolge van het feitelijk optreden van risico's en aanpassingen ten gevolge van besluitvorming, welke de scope en/of de kwaliteit van het te realiseren project uitbreiden of

versmallen resp. de aanpassingen welke een verwerking zijn van een eerder gesignaleerd risico.

Nadat het project Markt-Maas eind jaren '90 van de vorige eeuw stabiele contouren kreeg, is -naar ons oordeel- impliciet en expliciet op vele momenten ambtelijk en bestuurlijk aandacht besteed aan risicobeheer. Er is tijd in specialistisch onderzoek gestoken naar haalbaarheid en realiteitsgehalte van uitgangspunten, hoofdzakelijk door externen. Het ging daarbij over specifieke voorbereiding van complexe zaken als kabels en leidingen, bodemgesteldheid, archeologie, verkeersstromen en bijv. het uitwerken van bestekken van grof naar fijn. Waar specialistische zaken speelden, welke niet dagelijks in het gemeentelijk programma voorkomen, werd na de eerste berekeningen en voorlopige oordeelsvorming over haalbaarheid op diverse facetten en onderdelen een "second opinion" gevraagd (bijv. de nieuwe technologie en de impact van de voorgenomen tunnelbouw). Van meet af aan is hierbij gestuurd op thema's als risicodeling en risicobeheersing.

Met name vanuit dat soort afwegingen zijn juist in dit project, meer dan vaak bij andere projecten, belangrijke risico's na het 1e "GO" besluit in 1998 en op basis van het 2e besluit in december 2000 overgedragen aan private partners. Dat gebeurde op voorstel van het College en vanuit de projectorganisatie en kreeg zijn beslag in een juridisch zeer zorgvuldig geformuleerde realisatieovereenkomst. Het meest uitgesproken voorbeeld van risicoafdekking en beheersingsafwegingen is natuurlijk de invulling van een turn-key-overeenkomst voor de vastgoed-realisatie binnen die realisatieovereenkomst.

Als het in uw rapportage gaat over de betrokkenheid van de raad: in en vanaf de aanloopfase is naar ons oordeel zeer uitvoerig met de Raad en de daartoe door de Raad speciaal ingezette raadscommissie gecommuniceerd over de stappen in het proces incl. de risico's en onzekerheden, die daarbinnen voor de gemeente speelden. Hierdoor is de Raad –naar ons oordeel- nadrukkelijk in positie geweest de keuzes te maken. De momenten hadden een adequate frequentie, De inhoud was steeds informatie-uitwisseling en delen van feiten, gegevens en voorlopige conclusies. Naar ons oordeel is de raad daarmee in de positie geweest om de impact van het project in de volle breedte mee te overzien en beheersen In de raadscommissies zijn bij regelmaat ook de diverse deelrisico's van het project benoemd, gedeeld en gewogen. Er hebben o.a. 26 commissievergaderingen in de periode tot begin 2002 plaatsgevonden. (een overzicht, dat u eerder van ambtelijke zijde is aangereikt, wordt daarvoor door ons opnieuw ter illustratie ingebracht).

Cruciaal hierbinnen is –voor wat ons betreft- de vertrouwelijke commissiebehandeling van november 2000 geweest. Daarbij waren –naast de commissie- ook alle andere raadsleden uitgenodigd. In deze bijeenkomst is uitvoerig en specifiek ingegaan op de financiële aspecten en de nog openstaande risico's van het project. Dat was vóór het definitieve "GO" besluit van eind 2000. Vanaf dat moment zijn de toen benoemde risico's bestuurlijk bewust genomen en binnen de projectuitvoering beheerd en –waar ze gingen spelen- op de daarop volgende beslismomenten ook met keuzen opgelost.

Nadat de belangrijkste keuzes in het project in 2002 waren gemaakt, heeft de Raad meer afstand genomen van het project, en is in de reguliere raadscommissie en via de reguliere P&C-momenten gerapporteerd over de voortgang van het project. Planwijzigingen (vaak mede op initiatief van de Raad), met consequenties voor het geheel, zijn expliciet aan de orde geweest, o.a. de raadsvergadering juni 2003 over de OV-as (eerst niet- toen wel- toen weer niet), de afwegingen over de herinrichting Markt e.o. en bijv. ook de beslisisng over de 10^{e} boog. In het eerder genoemde overzicht zijn alle momenten in beeld gebracht, waar de raad(scommissie) in positie is geweest.

Nu het project zijn einde nadert en de uitvoeringsresultaten incl. de verwerking van de risicofacetten nagenoeg sluitend bekend zijn, kan worden gesteld dat de projectdoelen vrijwel volledig zijn gerealiseerd en in belangrijke mate ook binnen het daartoe beschikbare (en het tussentijds door de Raad bijgestelde) budget. Er waren in het infra-deel –buiten de verbredingsbeslissingen van de raad- beperkte overschrijdingen, maar deze zijn met de oorzaken op de diverse momenten ook met de raad(scommissie) gedeeld.

Hoewel het project nog niet helemaal is voltooid, menen wij zonder voorbehoud ook te kunnen stellen, dat de uitvoering van het project stelselmatig heeft plaats gevonden binnen de door ons en de Raad gestelde kaders en met de vormen van rapportage en verantwoordingscycli, welke daarvoor tijdens dit project aan de ambtelijke organisatie waren opgelegd. Een dergelijke beoordelingsconclusie wordt door ons in uw rapport gemist.

Het normenkader

U formuleert in hoofdstuk 2 een normenkader, waarop u uw bevindingen getoetst heeft. Uw definities, uitgangspunten, doelen, met name waar het gaat over projectbeheersing en risicobeheersing, zoals ze in uw rapport in die termen zijn opgenomen en onderbouwd, zijn ook de onze. We komen in uw rapportage weinig bevindingen tegen van punten, waarin u uw definitie van "risico=kans x gevolg" voor de projectuitvoering achteraf als gelopen risico kwantificeert. Er waren concrete risico's in het project benoemd, welke in de loop van de achtereenvolgende projectbeslissingen binnen het project wel zijn gekwantificeerd (o.a. tunnel-risico, subsidie-doel, bodemsanering. Deze willen we in die zin onder uw aandacht brengen. Daarover zijn binnen de projectaanpak expliciete risico-afdekkingsbeslissingen genomen. Het had zeker completer en systematischer gekund voor alle risico's. Op dat punt hebben wij daarom begrip voor uw conclusie als dat het beter had gekund en dat we naar een systematische aanpak moeten.

Vastgoedrisico

Voordat het project onherroepelijk voor de gemeente van start ging is het grootste risico (vastgoed ontwikkeling en vermarkting, het gemeentelijke kantoorgebouw) in een regeling tussen partijen vastgelegd. De gemeente koos voor "Turn Key" voor het vastgoeddeel en kocht daarbij feitelijk een

groot deel van de risico's af. Het eigen gemeentelijke risico werd beperkt tot alleen het infradeel van het project, op zich nog complex genoeg. De risico's zijn dus –naar ons inzicht- vooraf verdeeld, voordat het project van start ging, dus ook conform uw normenkader. Dit punt krijgt in uw rapportage van feiten en bevindingen, naar ons oordeel, onvoldoende weging.

Conclusies en aanbevelingen in het rapport.

Op voorhand willen wij aangeven, dat er in de rapportage diverse aandachtspunten in de sfeer van projectenaanpak binnen de gemeente worden aangeroerd, welke waardevol zijn om verder aandacht en uitwerking aan te geven. In die zin voldoet uw rapport aan de bedoelingen, t.w. uit de ervaringen in het heden en verleden willen leren naar de toekomst.

Een belangrijk deel van de aanbevelingen willen wij dan ook serieus onderzoeken, met name waar deze concrete suggesties doen om tot een betere en vooral systematischer risicobeheersing in projecten te komen. Verder ook die, waar ze kunnen leiden naar een nog betere projectbetrokkenheid van de Raad in haar rol van "controleorgaan".

Waar uitvoerbaar en efficiënt in de praktijk van projectvoering en communicatie rondom projecten willen we ze direct dan wel geleidelijk doorvoeren. We wachten voor onderdelen op de reactie vanuit de Raad op uw rapportage, omdat u op een aantal punten ook aanbevelingen aan de Raad doet.

Vergelijkende cijferopstellingen

Wij hebben natuurlijk op een aantal punten in uw eindrapportage een ander beeld van de feiten en werkelijkheid binnen het project Markt-Maas, zoals het gelopen is, dan zoals deze door u zijn bevonden resp. zoals u daarover in uw eindrapportage verslag doet, oordeelt resp. concludeert.

Met name de cijferopstellingen op de pagina's 13-15 geven door hun vormgeving en opstelling een onjuist beeld van de werkelijkheid. Er worden verschillende inhouden (kosten- en dekkingsonderdelen), waarachter cijfers staan, op cijferniveau onder niet gedetailleerd te onderscheiden titels naast elkaar geplaatst. Daarmee wordt voor de oppervlakkige lezer van uw rapportage een budgetoverschrijding tussen 1998 en 2006 gesuggereerd van bijna 60%. Deze is en kan in belangrijke mate verklaard worden uit veranderingen in de scope van het project en uit planwijzigingen, waarover de raad heeft besloten.

Bovendien waren grote delen van deze kosten- en budgetopstelling vanaf 1998 niet meer voorzien als verantwoordelijkheidsgebied van de gemeente, juist vanwege afwegingen van risicoafdekking. Van ambtelijke zijde is u op dit punt een reactie aangereikt. Deze verwerkt u op pagina 14 slechts door slechts 2 van de 6 kolommen in uw rapportage op te nemen en daarbij voegt u ook nog omschrijvingen samen, als waren er in de tussenliggende kolommen geen met raadsbetrokkenheid

gefiatteerde budget- en programma-aanpassingen van invloed geweest. Daardoor wordt een groot deel van de verklaringen van de budgetverschuivingen en daarmee het beoordelen van het risicobeheer buiten uw rapportage geplaatst. Het waarom daarvan is ons niet duidelijk.

U gaat in uw bevindingen over de dekkingsverschuivingen onder de noemer "uit subsidies of anders" op pagina 14 ook niet verder met de verklaring van de dekking.

Communicatie met de Raad in de setting van raadscommissie

Zoals hiervoor aangegeven, vinden wij rondom dit soort grote projecten een slagvaardige communicatie- en informatie- en toetsingslijn naar en met de raad via raadscommissie een goede zaak. Vaak wordt daarom ook vanuit de Raad gevraagd. De argumentatie is dan veelal: "om betrokkenheid te houden bij het cruciale project" of "om de beleidsuitvoering te controleren". We horen vanzelfsprekend graag van de Raad zelf daarover een standpunt. Uw conclusies, voorzover die betrokkenheid van raadscommissies niet hebben meegewogen, willen wij dan ook niet op voorhand overnemen zonder samenspraak met de raad daarover. In de tijd van toen was dat in ieder geval een dagelijkse praktijk in de bestuurlijke samenwerking tussen College en Raad. Dat feit verdient vermelding in uw bevindingen.

Formalisering Samenwerkingsovereenkomst

Wij hebben enige aarzeling om vanuit optiek van risicobeheersing, zoals het in dit project gelopen is, het zelfde gewicht te hechten aan het uiteindelijk "overslaan" van het formaliseren van een bestuurlijk reeds overeengekomen en vastgestelde conceptsamenwerkings-overeenkomst.

Deze lag immers in concept voor als belegstuk bij het raadsbesluit van december 2000. Ze was daaraan voorafgaand met die tekst vastgesteld in samenspraak met de betrokken portefeuillehouders, welke in het project functioneerden. Bestuurlijke afspraken zijn niet vrijblijvend. Er is bovendien direct gewerkt aan een definitieve / goed uitgewerkte realisatieovereenkomst op basis van het besluit van 2002. Daaraan is juist o.a. vanuit risico-afdekking gewerkt.

Waar het rekenkamerrapport gaat over risicobeheersing: juist die periode is –naar ons inzicht- dus zeer goed gebruikt om de risico's van het project in kaart te brengen en om een definitief beeld te maken van wat het zou moeten en kunnen worden.

Concluderend

Wij hebben enkele kanttekeningen bij uw rapportage en bij gelegde accenten in uw bevindingen, maar kunnen ons in belangrijke mate vinden de richting, welke u met uw aanbevelingen naar de raad kiest. Ze behoeven nog wel nadere uitwerking en afweging. We gaan er als college daarbij van uit, dat u met de gesuggereerde checklists, rapportagevoorstellen, etc., zoals u die in de bijlage hebt aangereikt, vooral een richting wijst, welke nog op zijn werkbaarheid en

uitvoeringsaanpak beoordeeld kan worden. Na de raadsdiscussie over uw rapportage zullen we daarover een definitief standpunt innemen en acties uitzetten.

Het College van Burgemeester en Wethouders

Etc.

9 Nawoord

De rekenkamer heeft er met genoegen van kennisgenomen dat het college de hoofdlijnen van de conclusies van de rekenkamer onderschrijft.

De rekenkamer is het niet eens met de constatering van het college dat onder het kopje 'vergelijkende cijferopstelling' een onjuist beeld van de werkelijkheid wordt gegeven.

De rekenkamer ziet met belangstelling uit - eerst naar de discussie in de raad en vervolgens naar het standpunt van het college en de daaraan te verbinden acties. De rekenkamer zal het college in de uitvoering daarvan met belangstelling volgen. Dat geldt ook voor de aanbevelingen om te komen tot grotere betrokkenheid van de raad als 'controleorgaan'.

Bijlage 1 Checklist identificatie gebeurtenissen op projectniveau

De checklist is ingedeeld naar zeven gezichtspunten.

1. Politiek

- Wijzigingen van strategische (politieke) doelstellingen
- Ontbreken van overeenstemming / wegvallen draagvlak met de twee strategische partners
- Ontbreken van overeenstemming met ander overheden
- Problemen bij onteigening

Onvoldoende inzicht in

  - uitvoeringswijze
  - architectonische vormgeving
  - afwerking / herstel / aanpassing infrastructuur in omgeving

2. Maatschappelijk

- ontbreken van goede communicatie met omgeving, voorlichting en inspraakprocedures
- geluiddempende maatregelen tijdens uitvoering, verkeersmaatregelen
- schade aan eigendommen t.g.v. werkzaamheden
- onvoldoende inschatten van voorzieningen of maatregelen voor wegverkeer
- vertragende blokkades / acties van omwonenden
- stakingen

3. Organisatorisch

Ontbreken projectprocedures:

- Kwaliteit projectorganisatie
- A.O. procedures (w.o. Opleverings- en acceptatieprocedures
- Aanbestedingsplan en – procedures
- onduidelijkheid omtrent eisen opdrachtgever
- ontbreken communicatieplan
- niet tijdig kortsluiten (nader) afspraken met betrokken partijen
- ontbreken kwaliteitsplan
- onduidelijkheid over projectgrenzen
- onvoldoende (interne) afstemming van deelprojecten
- gebrek aan mankracht op enig tijdstip:
  - problemen bij het opzetten van de projectorganisatie
  - wegvallen sleutelpersonen
  - wijziging projectbenaming
- niet tijdig bestellen van materialen
- onjuiste / onvolledige raming
- onvolledigheid / onzorgvuldigheid bij opstellen contractstukken

Onduidelijkheid P v E als gevolg van

- onduidelijkheid uitgangspunten
- wijziging projectdefinitie

4. Financieel

- beschikbaarheid financiering op enig moment
    - bijv. a.g.v. dreigende budgetoverschrijdingen op onderdelen
    - ontbreken voorfinancieringsmogelijkheden
    - onderuitputting
- geen goede financiële informatievoorziening
- faillissement partner, aannemer, toeleverancier
- loonstijgingen, stijging prijs materialen (indexeringen)
- tariefwijzigingen
- afwijking aannames afschrijvingen, belastingen, rentepercentages, wisselkoersen.
- Betaling declaraties niet tijdig

5. Juridisch

- Mogelijke claims
    - van de aannemer a.g.v. uitvoeringsfouten die onvoldoende door de contractstukken zijn gedekt
    - a.g.v. niet nakomen van afspraken
    - schade aan omgeving / woningen /bedrijfspanden
- onvoldoende inzicht in alle wettelijke vereisten m.b.t.
    - veiligheid, milieu, geluid,
    - grondverwerving en onteigening
    - aanbestedingen
    - ontheffingen en vergunningen
    - bestemmingsplannen

6.Technisch

- verkeerde inschatting technieken, bouwmethodes, af fasering (second opinion m.b.t. bestek?)
- wijziging in aannames van (constructie)berekeningen
- meerwerk op goede aansluiting van nieuw werk op bestaand werk (samenhang)
- toepassing niet (innovatieve) methoden / materialen
- ontwerpwijzigingen tijdens de uitvoering
- bezwijken tijdens de bouw
- onjuiste inschatting hoeveelheid / kwaliteit benodigd materiaal
- tegenvallende prestaties aannemer/ontwerper:
    - constructiefouten
    - complexiteit door aannemer onderschat
    - te late / verkeerde leveranties van materialen

7. Ruimtelijk

- Aanwezigheid obstakels of funderingsrestanten
- Onverwachte archeologische vondsten
- Kabels en leidingen (incompleetheid inventarisatie, geen medewerking kabeleigenaren)
- Klimaat (langdurige vorst, storm, regen)
- Bodemsaneringen
- Tegenvallende bodemkwaliteit
    - Grondmechanische instabiliteit
    - Draagkracht
    - Onverwachte zettingen

- onvoldoende inschatting milieumaatregelen
- grondwaterbeschermingsmaatregelen
- bereikbaarheid bouwlocatie
    - aan- en afvoerwegen (relatie andere projecten, weerstand omwonenden)
    - onvoldoende ruimte op de bouwplaats
    - hulpwerken voor verkeer en veiligheid

Bron checklist: Van Well-Stam, D., F. Lindenaar, S. van Kinderen, B.P. van den Bunt. *Risicomanagement voor projecten. De RISMAN-methode toegepast.* Utrecht, Het Spectrum B.V. 2003.

Bijlage 2 Mogelijke beheersingsmaatregelen

Onderstaande aandachtspunten hanteert de rekenkamer als norm bij de beoordeling van de beheersingsmaatregelen.

1. De uitvoerbaarheid van de maatregel

Hierbij zijn de volgende punten van belang:

- zijn de beschikbare middelen afdoende (bijv. geld)
- zijn de geschikte personen voor het uitvoeren van de maatregel aanwezig?
- Zijn er andere (bijv. wettelijke) belemmeringen voor het uitvoeren van de maaregel?

2. Beïnvloedbaarheid van de maatregel.

Bij externe risico's, die buiten het beheersgebied van het project liggen, is het niet altijd mogelijk oorzaakgerichte maatregelen te nemen, maar gevolggerichte maatregelen wel. Wel is het vaak verstandig te anticiperen op externe risico's bijv. door te werken met verschillende scenario's en varianten.

3. Allocatie van de maatregel

Het is alleen zinvol om een maatregel te alloceren als de betrokken partij ook daadwerkelijk in staat is het risico te beïnvloeden of te dragen. Partijen kunnen zijn: opdrachtgever, opdrachtnemer, een verzekeraar (dus extern) of de eigen organisatie (intern).

4. Invloed op de maatregel

Het is hierbij verstandig ook te kijken naar de voorkeur van externe partijen voor bepaalde beheersmaatregelen, omdat hierdoor het effect van een bepaalde maatregel beperkt kan worden. Bijv. als uit veiligheidsoverweging een maatregel wordt getroffen maar gepaard gaat met (buitenproportionele) verkeersoverlast, dan zal de bevolking daartegen protesteren.

Bijlage 3 Te stellen eisen aan kredietvoorstellen

Voor het uitvoeren van investeringsprojecten worden bij besluit van het college kredieten beschikbaar gesteld. In een aantal gevallen zal het college pas een definitief kredietbesluit nemen nadat of de gemeenteraad of de raadscommissie is gehoord.

Dit besluit moet zijn gebaseerd op een door een beheerder opgesteld verzoek aan het college om voor een bepaald investeringsproject een krediet beschikbaar te stellen.

Van een investeringsproject is sprake als de levensduur van het project langer is dan één jaar.

Bij de aanvraag voor het beschikbaar stellen van een krediet moet in elk geval de volgende informatie worden verstrekt:

1. *het onderwerp*
een omschrijving van het project waarvoor het krediet wordt aangevraagd;

2. *het beschikbaar te stellen bedrag*
het aan te vragen bedrag is inclusief opslagen maar exclusief BTW. Hoewel de beheerder van het krediet uitgaven moet doen inclusief BTW. Deze BTW kan worden gedeclareerd bij het btw-compensatiefonds of elders (Rijksbelastingen). Deze handelwijze is in overeenstemming met de exploitatiebegroting. Ook die wordt exclusief BTW vastgesteld terwijl de beheerder de facturen inclusief BTW moet kunnen betalen.

3. *waarop is de raming gebaseerd*
het is van belang dat wordt aangegeven op basis van welk ontwerp de raming tot stand is gekomen. In de regel zal dat een raming zijn op basis van het definitief ontwerp. Bij het definitief ontwerp zijn de meeste onzekerheden uitgewerkt in concrete voorstellen. Het verdient daarom aanbeveling bij omvangrijke projecten (bijvoorbeeld investeringsbedrag groter dan € 10 miljoen) eerst een voorbereidingskrediet aan te vragen op basis waarvan het definitief ontwerp kan worden opgesteld.

4. welke datum als prijspeil
ook moet worden aangegeven op welk prijspeil de raming is gebaseerd. Ook moet worden aangegeven welke relevante index voor dit project zal worden toegepast bij de bepaling van de ontwikkelingen van loon- en prijsstijgingen.

5. *bouwrente*
bouwrente wordt in principe niet in de raming van het investeringsbedrag meegenomen. Voor de onrendabele investeringen is in de begroting vanaf de toekenning structureel met deze rentekosten

rekening gehouden.
Alleen indien het een rendabele investering betreft of als de kapitaallasten te zijner tijd in (marktconforme) tarieven moeten worden opgenomen, mag bouwrente worden geactiveerd en in het aan te vragen kredietbedrag worden opgenomen.

6. de looptijd van het krediet
onder de looptijd van het krediet moet worden verstaan de tijd waarbinnen het project in technische zin kan worden gerealiseerd en vervolgens in financiële zin kan worden afgewikkeld. Als regel wordt voor een krediet geen langere looptijd dan 5 jaar toegestaan. Afwijkingen moeten worden onderbouwd.

7. de afschrijvingstermijn
de afschrijvingstermijn moet zijn gebaseerd op de verwachte technische levensduur van het project. Indien wordt verwacht dat de economische levensduur korter is dan de technische levensduur en als gevolg daarvan wordt gekozen voor deze kortere levensduur moet dit worden onderbouwd.

8. *de afschrijvingsmethode*
Als regel geldt dat wordt uitgegaan van de lineaire afschrijvingsmethode (vast percentage van de verkrijgingprjs). Indien van de lineaire afschrijvingsmethode wordt afgeweken moet worden aangegeven welke afschrijvingsmethode wordt voorgesteld. Hiervoor zal een deugdelijke op algemeen aanvaarde bedrijfseconomische grondslagen gebaseerde motivering moeten worden gegeven dan wel zal de wettelijke bepaling op grond waarvan voor deze methode is gekozen moeten worden aangegeven.

9. overige exploitatielasten
Indien de investering leidt tot extra exploitatielasten (personeel of materieel) zal dat expliciet moeten worden aangegeven en tevens de wijze waarop deze lasten worden gedekt. Als regel geldt dat indien de investering als niet routinematig en onrendabel wordt beschouwd, gelijktijdig ook voor alle uit de investeringvoortvloeiende exploitatiekosten door de gemeenteraad extra middelen beschikbaar moeten worden gesteld. Dit betekent dat ook deze kosten moeten worden opgenomen in de prioriteitenopgave voor de investeringen.

10. *rendabel*
Indien een uitbreidingsinvestering (op basis van de werkelijke kapitaalmarktrente) rendabel wordt geacht, zal in het voorstel moeten worden aangegeven op welke wijze de extra lasten (zowel kapitaallasten als exploitatielasten) binnen de exploitatie worden gedekt dan wel welke aanvullende middelen (subsidies) als dekking worden voorzien. Indien de uit de investering voortvloeiende kosten ten laste van tarieven worden gebracht zal een eventueel noodzakelijke tariefsverhoging bij de besluitvorming over de begroting (voorafgaand aan de verlening van het krediet) aan de orde moeten worden gesteld.

11. *onrendabel*
Indien de investering onrendabel is moeten door de gemeenteraad hiervoor, voorafgaand aan het indienen van het krediet, in de begroting middelen worden gereserveerd. Voorstellen voor dekking in de gemeentebegroting moeten zijn voorzien van adequate toelichting, zodat bij de besluitvorming over de begroting duidelijk is voor welke concrete producten de middelen beschikbaar worden gesteld. De toelichting kan per post worden verstrekt maar kan ook plaatsvinden op basis van meerjarenprogramma's. Ook van groot belang is dat conform de van oudsher geldende voorschriften een goede toelichting wordt gegeven over eventueel aan de investering verbonden exploitatiekosten en de structurele dekking daarvan.

12. *kapitaallasten*
Bij het voorstel moet een raming van de kapitaallasten voor het eerste jaar worden opgenomen. In deze kapitaallasten moet worden gewerkt met de voor dat jaar geldende omslagrente (dit geldt zowel voor rendabele als onrendabele kredieten). Tevens moet worden aangegeven in welke begroting(post) deze lasten zijn gedekt.

13. *risicoanalyse*
Bij omvangrijke projecten moet tevens een risicoanalyse worden opgesteld waarbij wordt ingegaan op de met de uitvoering van het project samenhangende risico's. Aangeven moet worden welke maatregelen worden getroffen om de risico's te kunnen beheersen. Ook moet een inschatting van de met de risico's samenhangende financiële consequenties worden gegeven. Dit laatste is van belang om te kunnen beoordelen of bij het beschikbaar stellen van het krediet tevens een voorziening moet worden getroffen voor het afdekken van de risico's.

Bijlage 4 Richtlijn informatievoorziening groot project

Doel van de richtlijn
Optimale besturing en beheersing van een groot project op basis van tijdige, juiste en relevante informatie over:

- opzet van het project;
- uitvoering van het project, in het bijzonder wat betreft aspecten tijd, geld en functionele eisen;
- risico's en daaraan verbonden beheersmaatregelen.

In grote projecten heeft de gemeente vaak te maken met (potentiële) contractpartijen. Teneinde de onderhandelingspositie van de gemeente niet te schaden zal daarom vaak informatie vertrouwelijk moeten zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de risico's en de beheersing daarvan.

Reikwijdte van de richtlijn
De richtlijn is in ieder geval van toepassing op projecten met een omvang van minimaal €25 miljoen en een looptijd van minstens een jaar. Voor andere projecten kan het college besluiten om de richtlijn, geheel of gedeeltelijk toe te passen.
Voor een specifiek project kan het college beargumenteerd besluiten onderdelen van de richtlijn niet van toepassing te verklaren (bijvoorbeeld minder frequente of uitgebreide rapportages). Het college informeert de desbetreffende raadscommissie hierover. Voor zover subsidies van andere overheden van toepassing zijn, wordt aangesloten bij de in dat kader te verstrekken (periodieke) informatie aan de subsidieverlener. Essentieel bij een uitwerking voor een project zijn de volgende criteria:

- er moet een redelijke verhouding zijn tussen benodigde inspanningen om informatie te leveren en het gebruik ervan;
- de gevraagde informatie moet zinvol zijn om risico's te beheersen.

Algemene informatie groot project
Binnen een maand na het verkrijgen van de status groot project informeert het college de desbetreffende raadscommissie over de hoofdlijnen van het project. De rapportage vormt de basis voor een eventueel voorstel aan de gemeenteraad om een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen. In de rapportage worden tenminste de volgende aspecten van het project nader uitgewerkt:

- doel project;
- scope van het project (wat valt er wel en niet onder);
- budget en dekking hiervan;

- planning met tijdschema;
- inventarisatie reeds geleverde informatie over het project;
- uitgebreide risicoanalyse en daarbij behorende beheersingsmaatregelen- De reikwijdte en diepgang van de risicoanalyse zal per project verschillen. Te denken valt aan aspecten als uitvoering, techniek, contract, juridisch, planologisch, organisatorisch, bestuurlijk, fasering, omgeving;
- zo volledig mogelijke raming van alle kosten en opbrengsten om het project te realiseren, uitgaande van de gestelde tijdsplanning en rekening houdend met bijkomende kosten;
- format voortgangsrapportages (zie hierna);
- eenduidige verantwoordingsverdeling tussen het college, stadsdelen, andere overheden en andere (private) partijen.

Beheersingsmaatregelen
In een volgende fase legt het college de gemeenteraad een definitief besluit voor met een uitvoeringskrediet. Voor elk groot project zijn er algemene beheersingsmaatregelen. In ieder geval worden vastgelegd de verantwoordelijkheden van:

- projectleider;
- projectcontroller;
- projectplanner;
- directeur van de dienst waar het budget van het project wordt verantwoord.

In het bijzonder is de projectleider verantwoordelijk voor de identificatie van risico's, het treffen van beheersmaatregelen en de naleving daarvan (zie ook eisen aan kredietstelling). Daarnaast kan het college specifieke beheersingsmaatregelen vaststellen op basis van een periodieke risicoanalyse en rekening houdend met de werking van eerder getroffen beheersingsmaatregelen.

Informatie in de kwartaalrapportage
Elke kwartaalrapportage bevat tenminste informatie over:

Fysieke voortgang project
- realisatie tijdsplanning en wijzigingen daarin ten opzicht van vorige kwartaalrapportage;
- genomen maatregelen om de gevolgen van wijzigingen in tijdschema's voor projectdoelen te beperken;
- wijzigingen functionele eisen (scope wijzigingen).

Financiële voortgang
- bestuurlijk goedgekeurd projectbudget (onderscheiden naar uitgaven en ontvangsten) begin kwartaal en mutaties hierin tijdens het kwartaal;

- aangegane verplichtingen tot einde kwartaal;
- werkelijke uitgaven tot einde kwartaal;
- werkelijke ontvangsten tot einde kwartaal;
- raming nog aan te gane verplichtingen tot einde project ('cost to complete');
- raming nog verwachte ontvangsten tot einde project;
- eventuele afwijking tussen actuele raming en goedgekeurd projectbudget, mede rekening houdend met de financiële gevolgen van eventuele vertragingen;
- benutting Post onvoorzien tot einde kwartaal;
- eventuele bijstelling van de post onvoorzien.

Globale ontwikkeling risico's in het kwartaal (altijd vertrouwelijk)

- ontwikkeling risico's in de uitvoering, in het bijzonder tijd en geld.

Specifieke informatie in de vierde kwartaalrapportage

- een integrale volledige risicoanalyse vindt plaats met als resultaat:
  - inzicht in de omvang van de projectrisico's (kans * maximale schade);
  - risico's die na afloop van het project zullen optreden (exploitatie).
  - ingezette beheersmaatregelen;
- de vierde kwartaalrapportage moet aansluiten op de rekening van betreffende dienst;
- de vierde kwartaalrapportage moet expliciet aangeven welke bestuurlijke besluiten eventueel moeten worden genomen, in het bijzonder op grond van ontwikkelingen die financiële gevolgen hebben;
- op basis van de vierde kwartaalrapportage vindt besluitvorming plaats over de vorming, aanvulling of vrijval van voorzieningen;
- op basis van de vierde kwartaalrapportage vindt besluitvorming plaats over aanvullende kredieten.

Overige voorschriften kwartaalrapportages

- alle bedragen tegen één prijspeil, tenzij anders vermeld;
- alle wijzigingen ten opzichte van de vorige kwartaalrapportage worden afdoende toegelicht;
- de financiële informatie moet gerelateerd kunnen worden aan de informatie in de desbetreffende kredietbesluiten, de balans en de rekening van de dienst waarop baten en lasten van het project worden verantwoord;
- de kwartaalrapportage wordt binnen drie maanden na afloop van het kwartaal aan de betreffende raadscommissie(s) toegezonden.

Het college kan voor een project besluiten additionele informatie over specifieke onderdelen in de kwartaalrapportage op te nemen. De benodigde specificaties naar uitgaven- en ontvangstcomponenten worden per project vooraf vastgesteld. Het college kan besluiten de

kwartaalrapportage of onderdelen hiervan kabinet te behandelen en aan de desbetreffende commissie over te leggen. Dit zal in het bijzonder aan de orde zijn indien het informatie betreft die de onderhandelingspositie van de gemeente kan schaden.

De rol van de accountant

Het risicomanagement van het project is een specifiek punt van aandacht bij de jaarlijkse controle door de accountant. De accountant geeft een oordeel over de volgende vragen:

- Zijn de benodigde risicoanalyses uitgevoerd?
- Zijn op basis hiervan afdoende beheersingsmaatregelen genomen?
- Zijn de getroffen beheersingsmaatregelen afdoende nageleefd?

De accountant geeft daarnaast een oordeel over het systeem waarmee de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en de toereikendheid van de projectorganisatie wordt gewaarborgd (in het bijzonder de AO/IC).

Bron richtlijn: Gemeente Amsterdam (2006)

Bijlage 5 Overzicht bij brief van het college van 13 maart 2007

periode	datum	behandeling in / besluitvorming door			
Intentieovereenkomst haalbaarheidsonderzoek		**ambt. voorb.**	**plenair overleg**	**college**	**raad**
• **1992- 1998**					
Ontwerp raadsstuk haalbaarheidsstudie en intentie Overeenkomst	16 juni 1992	x		college	
Raadsstuk haalbaarheidstudie en intentieovereenk.	7 juli 1992	x			raad
Toekomstige huisvesting in MM	8 dec 1992	x		college	
Financiële gevolgen huisvesting gemeentelijk app.	18 dec 1992	x		college	
Huisvesting gem apparaat in MM	12 jan 1993	x		college	
Programmapunten MM/ inschakelen Architecten Cie voor modellenonderzoek	22 jan 1993	x	plenair overleg		
Behandeling studie arch cie	7 juni 1993	x	plenair overleg		
Intrekken info-avond raadsleden ivm meer tijd nodig voor studie	9 juni 1993	x		college	
Informatiebulletin Markt-Maas Voor raadsleden en personeel	juli 1993	x		college	raad
2e behandeling studie arch cie - programma te fors - slechts een enkel concept - opdracht programmaverlaging en modellenstudie - inschakelen meerdere architecten	30 nov 1993	x	plenair overleg		
vaststellen programmaverlaging, modellen en meerdere architecten	15 mrt 1994	x		college	
behandeling studies 5 architecten architectenkeuze beoordeling gevolgen huisvesting gemeente	21 en 28 juni 1994	x		college	
behandeling studies 5 architecten keuze albert en natalini; vervolgopdracht aanpassing PVE (comm. en gem huisv)	21 juni 1994	x	plenair overleg		
Informatiebulletin Markt Maas 2 Tbv raadsleden en personeel	juli 1994	x			raad
huisvestingsconcept MM, meenemen raadzaal, aanpassing pve comm. functies opdracht 2 architecten	18 okt 1994	x		college	
accordering huisvestingsconcept MM en pve comm. functies; opdracht en tijdpad conc. Samenwerkingsovereenkomst	18 okt 1994	x	plenair overleg plenair		
toelichting plannen architecten	24 jan 1995	x	overleg		
reacties op de plannen	7 febr. 1995	x		college	
Informatiebulletin Markt Maas 3 tbv raadsleden en personeel	maart 1995	x			raad

periode	datum	behandeling in / besluitvorming door			
vervolg		**ambt.**	**plenair voorb.**	**college overleg**	**raad**
beoordeling plannen en financiële aspecten	4 april 1995	x		college	
beoordeling plannen en financiële aspecten ; keuze voor albert; verder uitwerken met financiële verkenning	4 april 1995	x	plenair overleg		
informatieavonden gemeenteraad stand van zaken (informeel)	23 en 24 mei 1995				raad
resultaten haalbaarheidstudie plan albert incl plannen infra	16 april 1996	x		college	
resultaten haalbaarheidsstudie plan albert incl infra en financiële verkenning tbv onderhandelingstraject met externen	23 april 1996	x		college	
resultaten haalbaarheidsstudie plan albert incl infra en financiële verkenning plan moet nog verder worden doorgewerkt	23 april 1996	x	plenair overleg		
uitstel plenair overleg betrekken j. coenen bij doorwerking plan	19 nov. 1996	x		college	
aangepast plan door coenen akkoord voor doorwerking; galerij verlaten pleinachtig karakter (Uffizi)	21 jan. 1997	x		college	
akkoord uitgwerkt plan vastgoed en infra en financiële onderlegger tbv overleg plenair overleg	10 juni 1997	x		college	
akkoord uitgewerkt plan vastgoed en infra financiële haalbaarheid nog niet getoond	16 juni 1997	x	plenair overleg		
Info stand van zaken aan OR En fractievoorzitters	7 juli 19997 10 juli 1997	x			raad
Opstart werkgroep gemeentelijke huisvesting					
Uitleg uitgewerkt plan en principe akkoord met belegger en ontwikkelaar; opstellen samenwerkingsovereenkomst	23 sept 1997	x		college	
persconferentie plannen	30 sept 1997				
brochure tbv raad en inspraak	sept 1997	x			raad.
Informatieavond	21 okt 1997	x	xx xxxx xxxx xxxx xxxx xxxx xxxx		
Inspraakavond	27 okt 1997	x	xx xxxx xxxx xxxx xxxx xxxx xxxx		
Concept raadsstuk aanpassen Naar raad van 5 febr. 1998	16 dec 1997	x		college	
Memorie van antwoord vaststellen (incl inschakelen extern bureau voor proces-en bouwmanagement)	3 febr 1998	x		college	
Vaststellen raadsstuk planontwikkeling Markt Maas	5 febr 1998	x			raad

periode	datum	behandeling in / besluitvorming door			
		ambt. voorb.	voorb. overl./ beleidsteam	college	raad/ raadscie MM
vervolg **Samenwerkingsovereenkomst 1998-2000 (Masterplan)** Instelling voorbereidend overleg (voorloper op Beleidsteam Markt Maas) Op basis van concept plan van aanpak (projectmanagement-wilimas) opdrachten voorbereiden ; masterplan, samenwerk.ok; infrastructuur e.d.	6 maart 1998	x	voorb. Overleg		
Instelling werkgroep infra	maart 1998	x			
Instelling werkgroep vastgoed	22 april 1998	x			
Gemeentelijke huisvesting; Instelling stuur-werkgroep en ondersteuning door BrinkGroep; apart spoor	begin 1998	x			
vaststelling definitief Masterplan	14 jan 1999	x	voorb. overleg/ beleidsteam		
vervolgaanpak Markt-Maasproject (vastgoed en infrastructuur) instemmen met Masterplan (incl verlengen tunnel), opstarten raadscommissie MM en voorbereiden raad van juni 1999	9 februari 1999	x		college	
informatie over Masterplan aan raadscommissie MM(io) en belangstellenden van de raad	10 maart 1999	x			raad
Start beleidsteam MM op basis van Concept Plan van aanpak Wilimas	maart 1999	x	beleidsteam		
presentatie Masterplan aan pers en personeel middels brochure definitief Masterplan	24 maart 1999	x			
informatieavond/ inspraak	24 maart 1999	x	xx	xx	xx
behandeling ongeevalueerde inspraak	21 april 1999	x			raadscie MM
Planontwikkeling Markt-Maasproject Concept raadsstuk vaststellen; naar fracties	25 mei 1999	x		college	
Voorbehandeling concept raadsstuk	31 mei 1999	x			raadscie MM
Vaststellen raadsstuk Planontwikkeling Markt-Maasproject Raadstuk huisvesting parallel spoor	15 juni 1999	x		college	
Vaststelling Planontwikkeling MMproject Binnenstad Maastricht (Masterplan)	6 juli 1999	x			raad
Vaststelling Planontwikkeling gemeentelijke Huisvesting	6 juli 1999	x			raad

periode	datum	behandeling in / besluitvorming door			
		ambt. voorb.	voorb. overl./ beleidsteam	college	raad/ raadscie MM
vervolg					
Voorlopig ontwerp					
Vaststellen Voorlopig Ontwerp	26 nov. 1999	x	beleidsteam		
Presentatie VO aan College	29 nov. 1999	x		college	
Presentatie VO aan raadscie MM					raadscie MM
Akkoord doorwerking naar VO incl Maasboulevard	14 dec 1999	x		college	
akkoord VO tbv inspraak openbare ruimte alleen op hoofdzaken	18 jan. 2000	x		college	
akkoord VO tbv inspraak i pl.v samenwerkingsovereenkomst werken aan realisatieovereenkomst	18 jan 2000	x	plenair overleg		
persconferentie	2 febr 2000				
start inspraak (brochure)	3 febr 2000	x		xx	xx
inspraak ongeevalueerd	half maart	x		college	raadscieMM
akkoord evaluatie inspraak VO-MM	18 april 2000	x		college	
akkoord evaluatie inspraak VO-MM	19 april 2000	x			raadscie MM
Aanpassing VO naar definitief voorstel					
Vasstelling aangepast plan	22 aug 2000?	x	beleidsteam		
Vaststelling aangepast plan incl kosten en dekking	28 aug. 2000	x	plenair overleg		
akkoord aangepast ontwerp vastgoeddeel ontwerp maasboulevard en markt, financiën, planning etc. vrijgeven inspraak	12 sept 2000	x		college	
presentatie aan pers en personeel aangepast plan	18 sept 2000				
start inspraak en overleg ondernemers	12 en 18 sept 2000	x		xx	
behandeling ongeëvalueerde inspraak	12 okt 2000	x			raadscie MM
vaststellen 3 raadsstukken voor de raad van dec 2000 (alg. planotw,huisv)	28 nov 2000	x		college(vertr)	
behandeling 3 raadsstukken MM	29 nov 2000	x			raadscie fin/P (vertrouwelijk)
info avond raadsleden	4 dec 2000	x			weth./raad
3 raadsstukken behandeld	8 dec 2000	x			raadscie MM
3 raadsstukken behandeld	13 dec 2000	x			raadscie F&P

periode	datum	behandeling in / besluitvorming door			
		ambt. voorb.	voorb. overl./ beleidsteam	college	raad/ raadscie MM
vervolg					
vaststelling 3 raadsstukken MM	19 dec 2000	x			raad
realisatieovereenkomst 2000 – 2007					
voorstel aanpassing overlegstructuur vervolgtraject (infrastructuur trekker / verantw. gemeente; vastgoed 3W terugkoppeling en afstemming via beleidsteam)	25 jan. 2001	x	beleidsteam		
plan van aanpak flankerende maatregelen	10 april 2001	x		college	
akkoord DO tunnel en brug	18 mei 2001	x	beleidsteam		
DO vastgoed besproken	.....	x			raadscie
vaststelling DO vastgoed behandeling ontwerp maasboulevard en Markt e.o.	31 jan 2002	x	beleidsteam		
ontwerp herinrichting maasboulevard en Markt-Boschstraat; vrijgeven voor inspraak	9 april 2002	x		college	
Inspraakbijeenkomst herinrichting	24 april 2002 22 mei 2002	x x		xx xx	xx xx
aanpassingen DO vastgoed	6 mei 2002	x	beleidsteam		
ongeevalueerde inspraak herinrichting	25 juni 2002	x			raadscie ESZ
uitgebreide presentatie MM project	26 aug 2002	x			raadscie ESZ
flankerende maatregelen fasen 2 en 3	9 juli 2002	x		college	
geevalueerde inspraak herinrichting (aangepast plan maasboulevard)	10 sept 2002	x		college	
geevalueerde inspraak herinrichting Vaststelling aangepast plan	24 sept 2002	x			raadscie ESZ
Voortgang Markt-Maasproject Akkoord DO vastgoed, realisatieovereenkomst, Incl gem huisv en raadzaal	29 okt 2002	x		college	
Ondertekening realisatieovereenkomst	1 nov 2002				
Stand van zaken MM project , vastgoed, Infra en herinrichting	15 april 2003	x		college	
Vaststellen raadsstuk stand van zaken MM Vastgoed, infra en herinrichting	27 mei 2003	x		college	
Behandeling raadsstuk	3 juni 2003	x			raadscie ESZ
Instemmen MVA raadsstuk	10 juni 2003	x		college	
Raadsstuk stand van zaken MM project					

periode	datum	behandeling in / besluitvorming door			
		ambt. voorb.	voorb. overl./ beleidsteam	college	raad/ raadscie MM
vervolg					
Vastgoed, infra en herinrichting	24 juni 2003	x			raad
Toelichting definitief plan VG Themabijeenkomst	7 okt 2003	x	beleidsteam met	college	
Vaststellen plan herinrichting Markt, Boschstraat en Hoenderstraat En vrijgeven voor de inspraak	23 maart 2004	x		college	
Inspraak herinrichtingsplan	april/mei 2004	x		xx	xx
Ongeevalueerde inspraak	mei 2004	x			raadscie ESZ
Extra bijeenkomst mbt herinrichting Bepalen richting	15 juni 2004	x			raadscie ESZ
Raadsbesluit omleggen OV-as	22 maart 2005	x			raad
Concept aangepast plan herinrichting Markt, Boschstraat, hoenderstraat	14 juni 2005	x			raadscie ESZ
Vaststellen raadsstuk plannen voor de Markt, Boschstraat en Hoenderstraat	23 aug. 2005	x		college	
Advies raadsstuk	6 sept 2005	x			raadscie ESZ
MVA raadsstuk	september	x		college	
Raadsbesluit plannen voor de Markt, Boschstraat en Hoenderstraat	13 sept 2005	x			raad
Vaststellen turnkey overeenkomst Gemeentelijke huisvesting MF	25 april 2006	x		college	
Heroverweging aanpak 10e boog Onderdoorgang maaspromenade	16 mei 2006	x		college	
Raadsstuk onderdoorgang maasboulevard Inclusief 10e boog Servaasbrug	29 aug 2006	x		college	
Advies raadsstuk	12 sept 2006	x			raadscie SO
Raadsbesluit onderdoorgang maasboulevard Inclusief 10e boog Servaasbrug	19 sept 2006	x			raad