

Rapport

**Beheersing grote projecten
gemeente Zaanstad**

Opdrachtgever:	Concerncontroller gemeente Zaanstad
Uitvoerder:	Team Audit gemeente Zaanstad Enthousiast Publiek BV
Versie rapport:	v1.2 (6 februari 2024)



Inhoud

(1) Samenvatting en analyse	2
(2) Inleiding.....	10
(3) Onderzoeksopzet	11
(4) Grote projecten in Zaanstad	14
(5) Vernieuwen Zaanbrug.....	19
(6) Aanpak Verkeersdruk Ambacht N515 Thorbeckeweg (AVANT).....	25
(7) Aanpak Guisweg.....	30
(8) Gebiedsontwikkeling incl. hoofdinfra Kogerveldwijk en afwaardering A7	36
(9) Nieuwbouw Zwembad De Slag.....	41
(10) Interviews en documenten	45
Managementreactie	46



(1) Samenvatting en analyse

1.1 Inleiding: de aanleiding en de aanpak

In Zaanstad worden grote projecten uitgevoerd en gaan de komende jaren nog meer grote projecten uitgevoerd worden. Als het gaat om gebiedsontwikkeling dan is hier in ruime mate ervaring in. Waar het gaat om grote en vaak daardoor ook complexe infrastructuurprojecten is dit anders. We hebben het dan over projecten met meerdere partners (financiers), met een grote impact op de omgeving, multidisciplinair op te pakken en financieel omvangrijk. In de afgelopen 10 jaar is er één project afgerond dat aan die criteria voldoet: de renovatie van de Wilhelminasluis. De aanleg van de Zuidelijke randweg (afronding 2009) was een voorganger uit een verder verleden. Uit een interne evaluatie van de Wilhelminasluis lezen we over dit project een beeld dat de opdrachtverlening (sturing op het inhoudelijk resultaat), de samenwerking, de zorg voor een blijvend goed projectteam en het realistisch begroten (met name de raming van de begeleidingskosten) beter had gekund. Daarbij is ook geconstateerd dat de kennis van geïntegreerde contractvorming onvoldoende was. Dezelfde problematiek speelde bij de vernieuwing van de Zaanbrug; een project dat in de uitvoeringsfase is. De lessons learned van de Wilhelminasluis konden hierin nog niet worden meegenomen. Budgettaire problemen en de projectbeheersing in het Zaanbrug project waren de aanleiding om een onderzoek (Quick scan) uit te voeren en dit rapport op te stellen.

Het college heeft de raad gemeld de financiële projectbeheersing en het bijbehorende risicomanagement anders vorm te willen geven voor alle complexe projecten binnen de gemeente.

Op verzoek van de directie zijn in dit rapport vijf projecten bekeken op de vraag hoe het zit met de beheersingsaspecten, het opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap en de relatie tussen de interne organisatie en de lijnorganisatie. Ook is de ontwikkeling van het projectbudget bekeken om zo de vraag naar beter realistisch begroten te kunnen beantwoorden.

1.2 Kaders voor projecten

Alvorens de projecten nader te beschouwen is eerst geïnventariseerd wat de kaders voor de projecten zijn, gekeken is naar:

- Budgettaire kaders
- Faseringskaders
- Kaders risicomanagement

De budgettaire kaders voor projecten zijn beschreven in de stukken van de planning & controlcyclus: het is helder wanneer een project gaat het via het MIP, het Investeringsfonds of het Transformatiefonds. Bij veel grote projecten is sprake van een integraal project met meerdere dekkingsbronnen. Wat betreft het faseringskader is het nogal al eens minder duidelijk. Voor de gebiedsontwikkeling wordt in de organisatie voor fasering het Plan- en Besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen (Plaberum) gehanteerd. In de financiële verordening wordt de Zaanse Projecten Methodiek genoemd, maar deze wordt tegenwoordig niet meer gehanteerd. De kaders zijn op dat onderdeel niet meer actueel en Plaberum is gericht op enkele bouwprojecten (niet op integrale transformaties) en geldt niet voor herinrichtingen en infrastructuurprojecten. Het is belangrijk de fasering van projecten met (bestuurlijke en ambtelijke) beslismomenten goed vast te leggen en te borgen in de organisatie omdat fasering een van de belangrijkste instrumenten voor beheersing van projecten is. Door vastlegging kan ook op de naleving worden gestuurd. De kaders in de nota risicomanagement zijn zoals die gebruikelijk zijn voor grote gemeenten. Ook is er een proces van risico-inventarisatie dat wordt ondersteund door het systeem NARIS. In de nota wordt verder niet specifiek op grote projecten ingegaan. In de kaders wordt enkel vermeld dat de raad bij ieder nieuwe



bestuursperiode kan bepalen over welke projecten/programma's zij extra geïnformeerd wil worden via de paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen over de daarbij behorende risico's.

1.3 Wat opvalt

In het rapport wordt aan elk van de vijf projecten een apart hoofdstuk gewijd. Elk hoofdstuk eindigt met een tekst over 'wat valt op?'. Er is bewust voor gekozen om niet (alleen) te melden 'wat gaat niet goed', omdat er ook positieve ontwikkelingen zijn. In deze samenvatting zijn die punten opgenomen. Deze paragraaf eindigt met een paar algemene bevindingen.

Vernieuwing Zaanbrug:

- De lengte en de grote politieke aandacht voor het project. De nieuwbouw van de brug was niet door elke politieke fractie gewenst en beperkte budgetten en de kostenontwikkelingen maken dat het project financieel voortdurend 'op spanning' stond. Dat staat realistisch ramen in de weg, omdat de ambtelijk organisatie elke ontwikkeling met budgettaire consequenties als een op te lossen probleem in plaats van een te melden probleem gaat beschouwen.
- De provincie is gevraagd het project te trekken. Het is lastig gebleken dit project ook aan de provincie over te laten. Door de jaren heen is er een steeds groter wordende begeleidingsorganisatie van de gemeente Zaanstad op het project gekomen. Een gezamenlijke bemensing was beter geweest voor het project. Door de toevoeging van een projectbeheerser aan het gemeentelijk team kwam er een betere control op budget, contract en wijzigingen en kwamen er kortere communicatielijnen naar de provinciale organisatie en bleek ook een aantal zaken financieel niet goed geregeld. Dit is in de raadsinformatiebrief van juli 2022 (2022/13235) gemeld.
- De afspraak dat na gunning van het hoofdcontract de provincie risicodragend is, is voor de gemeente een goede afspraak geweest gelet op het feit dat er weinig ervaring met dit type aannemingscontracten was. Dat de index waaraan de bijdrage was gekoppeld zo hard ging stijgen waardoor de uiteindelijke bijdrage fors oploopt, was niet te voorzien.
- De vele personele wisselingen met o.a. vijf procesmanagers en het verschuiven van het opdrachtgeverschap (eigenaarschap) binnen de organisatie: van wijkmanagement in 2014 naar gebiedsontwikkeling in 2015 naar beheer openbare ruimte in 2019 naar de programmamanager grote infra als gedelegeerd ambtelijke opdrachtgever eind 2021.
- Op dit project is een tijd lang op twee teamrollen geen overhead geboekt omdat het tijdschrijven niet was geregeld. Het inregelen van tijdschrijven en de control op overheaddoorbelastingen van inhuur is niet als een automatisme ingeregeld.

Aanpak Verkeersdruk Ambacht N515 Thorbeckeweg (AVANT)

- Het is voor Zaanstad een zeer groot project: een € 100 miljoen plus project. Het aandeel van Zaanstad in de financiën van het project is 12,4%. Het aanbestedingsproces bestond uit dialoog rondten. In de eerste ronde kwamen signalen van twee aannemers dat het plafondbedrag niet afdoende zou zijn.
- Er zijn lessen van de projecten Wilhelminasluis en Zaanbrug getrokken zoals a) er wordt volgens een vaste fasering gewerkt; b) als er een bijdrage wordt gedaan aan een groot project moet er ook een aanzienlijk budget aan planbegeleiding worden geraamd aan de Zaanse kant; c) er is een duidelijke VTW procedure (VTW = verzoek tot wijziging en betreft contractaanpassingen); d) er is één professionele projectorganisatie van Zaanstad (alle benodigde disciplines geborgd) en een onafhankelijk ambtelijk opdrachtgeverschap namens alle partijen ingevuld door de vervoerregio.
- De gemeente heeft ervoor gezorgd dat er een professioneel team staat met een programmamanager grote infrastructuur in de rol van vrijgesteld ambtelijk opdrachtgever. Deze laatste zorgt met de business controller voor een goede aansluiting op de p&c cyclus van de



gemeente. De GROTIK 1aspecten (Geld, Risico's, Organisatie, Tijd, Informatie en Kwaliteit) zijn geborgd in het projectplan en de voortgangsrapportages vanuit de projectorganisatie onder regie van de onafhankelijk opdrachtgever zien er professioneel uit met aandacht voor alle GROTIK-aspecten.

- Het projectteam voelt zich geen 'Zaans team'. De reden hiervoor is dat er nauwelijks eigen medewerkers deel van het team uitmaken en omdat ze voornamelijk op de projectlocatie werken. De borging van de kennis en ervaring wordt door het team zelf en de ambtelijk opdrachtgever als aandachtspunt benoemd (ook met het oog op de Guisweg).
- De ondersteuning die Zaanstad moet bieden voor dit type projecten (grote projecten met geïntegreerde contracten), met name de financiële systemen, het risicomanagement en inkoop, is niet direct geschikt voor de beheersing en contractering van deze projecten. Ook de beperkte kennis en ervaring met UAV-GC contracten (contracten voor ontwerp en uitvoering) is een aandachtspunt.

Aanpak Guisweg

- Er gaat in de periode 2023-2030 ruim € 182 miljoen in Zaanstad geïnvesteerd worden, waar Zaanstad 7% aan bijdraagt.
- In het projectplan is de raming van de begeleidingskosten van Zaanstad per 2023 voor de planuitwerkingsfase en de realisatiefase opgehoogd en onderbouwd, evenals de indexeringsruimte. Dit getuigt van voortschrijdend inzicht ten aanzien van de impact van het uitvoeren van een dergelijk project binnen de gemeente Zaanstad.
- Ook bij de Guisweg is overeenstemming bereikt om het zandlopermodel van de vervoerregio gebruikt voor de scheiding van de rollen van a) bestuurders (bovenste reservoir in zandloper); b) ambtelijk opdrachtgever (verbinding in zandloper) en c) projectteam (onderste reservoir in zandloper) alsmede de faseringsmethode van de vervoerregio voor de beheersing van de fasen.
- Het beeld is dat het moeilijk was om de Zaanse organisatie goed te betrekken in de planstudiefase. Volgens de vervoerregio is dit het gevolg van de afstand tot het project, het beperkte gevoel van invloed en het gebrek aan beschikbare specialismen in Zaanstad. De Zaanse bemensing is vrijwel altijd inhuur. De komst van de programmamanager grote infrastructuur in de rol van gedelegeerd Ambtelijk Opdrachtgever binnen Zaanstad heeft die betrokkenheid wel verbeterd, maar het beeld is daardoor niet veranderd.
- De capaciteit van Zaanstad is beperkt. Daardoor is het lastig om opdrachten door Zaanstad te laten uitzetten bij de vervoerregio, zelfs als er dekking beschikbaar is binnen de vervoerregio is. Zaanstad kan zich meer inzetten om een beroep te doen op het beschikbaar projectbudget bij de vervoerregio.

Gebiedsontwikkeling en inclusief hoofdinfra Kogerveldwijk (incl. afwaardering A7)

- Gebiedsperspectief Kogerveldwijk is oorspronkelijk door de raad vastgesteld zonder financiële vertaling. Bij andere gemeenten zie je ook wel vertalingen in varianten zodat de raad wel enig beeld van de financiële impact heeft. De financiële vertaling van de ambities is hier achteraf gebeurd (intern).
- Er wordt een langdurige transformatie uitgevoerd met diverse grote projecten, bestaande uit woningbouw op gemeentegrond en gronden van derden, herinrichting van de openbare ruimte en aanpassing van de hoofdinfrastructuur met zeer beperkte algemene middelen en veel verschillende externe dekkingsbronnen. Er is eigenlijk pas een financieel kader sinds de toekenning van de WBI-subsidie (subsidieregeling van het Rijk voor versnelling van (betaalbare) woningbouw).

¹ Zie ook paragraaf 3.2 Definities



- De gebiedsontwikkelingen en dus ook een groot deel van de transformatie van Kogerveld steunen op de bekende structuur van planeconoom en business controller. Deze bewaken de GROTIK-aspecten op deelprojectniveau maar niet op gebiedsniveau met ook de herinrichting van de openbare ruimte en de aanpassing van de hoofdinfrastructuur. Voor het overzicht van project Kogerveldwijk als geheel is een financiële vertaling beschikbaar in een dashboard dat 1-2 per jaar wordt geactualiseerd en gedeeld met het team. Er is nog geen integrale planning en risicomatrix voor het totale project beschikbaar wat gelet op de fase van Kogerveld opvallend is.
- De beheersing en verantwoording van de diverse dekkingsbronnen en de monitoring van de kostenramingen inclusief capaciteit vindt op gebiedsniveau plaats maar langs de lijn van de betreffende dekkingsbron (deelproject). Het dashboard is hier een aanzet toe en is belangrijk voor de sturing op de realisatie van de WBI-subsidievoorwaarden zoals de betaalbare woningaantallen.
- De verwachting is dat de kosten van de infrastructuurmaatregelen in de WBI hoger zullen uitvallen aangezien de ramingen uit 2019 dateren. De maatregelen zijn benoemd als projecten in de WBI, maar hadden bij aanvraag nog geen goed uitgewerkte scope en vastgestelde uitgangspunten.

Nieuwbouw Zwembad De Slag

- Het project heeft een lange doorlooptijd. Het moment van opening voor de verschillende deelprojecten is door de onzekerheid over de stroomaansluiting nog niet te voorspellen.
- Het project heeft te maken met alle problemen van de afgelopen jaren: enorme bouwkostenstijgingen, weinig marktwerking en problemen met de levering van stroom.
- Het is een grote opgave met een diversiteit aan geldstromen. Dit wordt beheerst met een standaard ondersteuningsinzet met een financial controller, een business controller en inkoop en fiscaliteit. Er is geen planeconoom aan de opgave verbonden. Ten opzichte van de andere projecten is dat een relatief smalle personeelsbezetting.
- Dit team heeft beperkt te maken gehad met veel personeelwisselingen.
- De aangekondigde verhoging van de kredieten voor prijsstijging en de verhoging van het exploitatiebudget van de nieuwbouw is niet opgenomen in de Voorjaarsnota 2023 vanwege het ontbreken van zicht hierop door problematische aanbestedingen, maar in het tweede kwartaal van 2024 is hier wel zicht op.

Algemene beelden

- Er is in de praktijk een model van planeconomen voor de beheersing van de projecten van gebiedsontwikkeling, projectbeheersers voor de beheersing in de grote infrastructuurprojecten en programmamanagers die contact hebben met de planeconomen, projectbeheersers en business controllers voor de beheersing van de totale ontwikkelingen.
- Voor grote gebiedsontwikkelingen met veel transformatie, meerdere ontwikkelaars, openbare ruimte en hoofdinfrastructuur met vele dekkingsbronnen (subsidies en specifieke uitkeringen) is behoefte aan integrale projectbeheersing. Deze ontwikkelingen worden meestal geleid door programmamanagers die procesmanagers aansturen die een (deel)project in het programma trekken. Op elk van de individuele (deel)projecten zit een planeconoom. Er is echter geen ondersteunende structuur (integrale projectbeheersing) voor de programmanagers MAAK.Zaanstad vastgelegd. Daar moeten de programmanagers zelf zorg voor dragen. Een dashboard met voortgang van financiën, doelen, verplichtingen en planning zou helpen bij de aansturing van de programma's, Zaanstad heeft wel een ondersteuningsstructuur maar die is onvoldoende voor programma's/grote projecten.
- Voor de programmamanager grote infrastructuur is ook geen ondersteunende structuur. Voor de hele grote projecten wordt in het projectteam zelf wel een projectbeheerser aangesteld. Dat werkt goed. Hier gelden nog geen vastomlijnde afspraken zoals bij gebiedsontwikkelingen



waarop elk project een planeconoom zit. Ook is er de behoefte vanuit het opdrachtgeverschap om voortgang uniform en periodiek te rapporteren (sub) programma niveau aanvullend en ter ondersteuning van de P&C cyclus.

- Bij een goede en vastgelegde faseringsaanpak met kostenonderbouwingen worden eventuele scopewijzigingen per fase een bestuurlijke aangelegenheid en is voor de raad per fase een afweging om wel of niet door te gaan (go/no go).
- Bestuurlijke overeenkomsten met partners gaan vaak uit van een projectraming en bijdragen van deelnemers die worden gekoppeld aan een index. De laatste jaren zijn de extreme prijsstijgingen (o.a. door Corona en de oorlog in Oekraïne) hoofdoorzaak van kostenstijgingen die voortvloeien uit de indexeringsafspraken met de partners. Dit was moeilijk te voorspellen toen de overeenkomsten werden aangegaan.
- Voor de inzet in de onderzoek en planstudie fasen voor infrastructuur heeft Zaanstad eigenlijk geen dekking in de begroting en is de laatste jaren een beroep gedaan op het PRI-budget voor ruimtelijke initiatieven. Het beeld is dat er de komende jaren in Zaanstad daarnaast nog minder geld voor investeringen in infrastructuurprojecten beschikbaar is. Het Investeringsfonds is vrijwel volledig beklemd en groeit langzaam en is daarmee minder bruikbaar geworden als dekking voor grote investeringen.
- Er wordt een discrepantie ervaren tussen de behoefte van de projecten en de P&C cyclus. De grote infrastructuurprojecten vragen om gestructureerd inzicht per kwartaal op de voortgang en stand van de GROTİK aspecten. Besluitvorming voor financiële middelen kan vanwege de voortgang niet altijd wachten op de reguliere P&C cyclus. Dit kan worden opgevangen door een voorziening voor het opvangen van projectrisico's. Dit was er in AVANT bijvoorbeeld met de reservering exogene risico's onder mandaat van het bestuurlijk Overleg.

1.4 Conclusie en aanbevelingen

Grote projecten kennen een eigen dynamiek. Vaak begint een project met een idee waaraan vervolgens een raming wordt gehangen die door planuitwerking en wensen groeit naar een veel groter bedrag. In de beeldvorming 'vliegt zo'n project uit de bocht'. Dit heeft echter vooral met de scope van een project te maken. Sommige projecten liggen door politieke meningsverschillen onder een vergrootglas en andere veel minder. Daardoor ligt een bijraming op het ene project veel gevoeliger dan op een ander project. Soms kan er ook acute budgettaire problemen ontstaan waardoor dat er direct gehandeld moet worden genomen. In die gevallen is het wel belangrijk om transparant te zijn over de afwegingen. Daarom is een goede faseringsafpraak heel belangrijk: wanneer is welke besluitvorming nodig en welke informatie hoort daar dan bij? Het Plaberum is daarvoor een goede afspraak, maar die is nog niet geformaliseerd, wordt ook nog niet op alle ruimtelijke plannen toegepast en is ook niet directie toepasbaar voor openbare ruimte en infrastructuur projecten. Daarnaast is het belangrijk af te spreken hoe aan te sluiten op de werkwijze voor regionale infrastructuur projecten.

In deze quick scan is gekeken naar de beheersing van de projecten zelf, de organisatie eromheen en de ontwikkeling van het budget. Algehele conclusie die kan worden getrokken is dat de organisatie in de verbetering van de beheersing van grote infrastructuurprojecten niet heeft stilgestaan, dat er meer sturing en beheersing op die opgave is gekomen en dat de organisatorische vormgeving van grote projecten tot verbetering van beheersing en risicomanagement heeft geleid. Zaanstad deed voorheen een beroep op de provincie voor de realisatie van de grote projecten, maar kan dit inmiddels ook zelf. Daarbij worden de organisatierisico's gespreid door te sturen dat onafhankelijk opdrachtgeverschap en kasbeheer niet binnen Zaanstad wordt belegd. Ook voor de Guisweg heeft de VRA ingestemd om deze rol te vervullen. Zaanstad weet inmiddels ook dat projecten waar de gemeente een bijdrage aan levert ook een aanzienlijke bijdrage aan eigen begeleiding vraagt. De organisatie is op dit punt gegroeid. Maar er zijn nog wel stappen te nemen. Die volgen uit de beelden van de vijf projecten, de onderstaande samengevatte conclusies en de daaronder verwoorde aanbevelingen.



CONCLUSIES

- Zaanstad leert van het verleden: de lessen die uit de projecten Wilhelminasluis en Zaanbrug getrokken zijn, zijn later toegepast bij AVANT en Guisweg. Zaanstad kan inmiddels zelf dit soort grote infrastructuurprojecten uitvoeren en weet welke kennis en financiën hierbij horen. Wel is de afhankelijkheid van externe inhuur nog groot.
- Het belangrijkste instrument voor projectbeheersing en realistisch ramen, namelijk een faseringsmethode waarin wordt vastgelegd bij welke fase er een besluit nodig is, welke beslisinformatie en projectorganisatie daarvoor nodig is en welke risico's worden meegenomen, is in Zaanstad niet geformaliseerd. Hierdoor kan bijvoorbeeld een Gebiedsperspectief Kogerveldwijk zonder financiële scenario's worden vastgesteld.
- In Zaanstad wordt door externe partijen veel geïnvesteerd met beperkte gemeentelijke bijdrage. Dat is best knap te noemen. Het uitvoeren van grote projecten met veel verschillende externe dekkingsbronnen is complex en daarmee risicovol. In Zaanstad zijn ook enkele grote programma's actief: mobiliteit inclusief regionale bereikbaarheid, MAAK.Zaanstad (gebiedsontwikkeling, WBI). Het is voor inzicht in de voortgang en beheersing belangrijk dat hierover gerapporteerd wordt. De ondersteuningsstructuur voor die grote projecten en programma's zijn nog niet ingericht op het niveau dat je hiervan verwacht. Ook mist een doorkijk op de budgettaire mogelijkheden in relatie tot de grote opgaven (strategische investeringsagenda).
- Niet alle kansen worden benut. Er wordt weinig adviescapaciteit ingezet om in de regio mee te doen in projecten zelfs als daar externe dekking voor is. Daarvoor zijn verschillende oorzaken zoals personeelsgebrek, budgettaire krapte en gevoel van beperkte invloed. Maar daardoor kan de gemeente later met meerkosten worden geconfronteerd.
- Over het algemeen zijn de ramingen van de benodigde budgetten en risico's van de drie bekeken grote infrastructuurprojecten op dit moment naar behoren ingeschat. Dat betekent overigens niet dat er in de toekomst geen bijstellingen kunnen plaatsvinden. Wat betreft de investeringen in de WBI Kogerveldwijk en het zwembad is dit minder het geval. Die ramingen waren ten tijde van dit onderzoek verouderd.

Aanbeveling 1. Herijk budgettaire kaders in relatie tot de groeiopgave

Gezien de groei van de stad zijn hogere plankosten en investeringsbijdragen bij grote projecten onvermijdelijk. Daar moeten nadere afspraken over worden gemaakt. Dit kan bijvoorbeeld door een strategische investeringsagenda op te stellen met ook een zoekrichting van de dekking. Als er tot activering van investeringen wordt overgegaan die leiden tot structurele kapitaallasten dan is het belangrijk om de koppeling met de groei van de stad te maken. Groei leidt tot extra inkomsten, het is belangrijk niet alleen de baten van de groei te ramen maar ook lasten te reserveren voor investeringen die de groeiopgave moeten faciliteren (mobiliteit, onderwijshuisvesting, sport etc.).

Aanbeveling 2. Pas PLABERUM aan op ook de openbare ruimte en grote infrastructuur opgave, pas het integraal toe en sluit het aan op de p&c cyclus

Een van de belangrijkste instrumenten voor de beheersing van de kosten van projecten is *fasering* en dan met name de beslismomenten aan het einde van elke fase. Daarvoor wordt beslisinformatie aangeleverd zoals een kostenraming met peildatum en een planning. In de gebiedsontwikkeling wordt PLABERUM gebruikt. Die methodiek moet consequent worden toegepast. Niet alleen op de processen van de gebiedsontwikkeling maar ook op de projecten grote infrastructuur. Daarmee ontstaat ook aansluiting op de planningsmethodiek van de vervoerregio (verkenning, planstudie, planuitvoering, realisatie) en openbare ruimte projecten in Zaanstad zelf, deze kennen wat afwijkingen maar komen op hetzelfde neer. Vervolgens is het belangrijk dan ook de financiële verordening aan te passen zodat er ook afspraken komen over financiële besluiten. In de financiële verordening kan dan



ook de relatie tot de p&c cyclus worden uitgewerkt: zoals wat kan via de begroting en voor- en najaarsrapportage (bijvoorbeeld indexering) en wat behoeft een apart besluit?

Aanbeveling 3. Professionaliseer het ambtelijk opdrachtgeverschap

Pas ook in Zaanstad het organisatorisch zandlopermodel van de vervoerregio Amsterdam toe. Daarin is de rol van de ambtelijk opdrachtgever (AOG) als zelfstandige rol tussen bestuur en projectteam beschreven. Dit zandlopermodel zorgt voor een eenduidige projectsturing vanuit de bestuurlijke opdrachtgevers naar de projectorganisatie. De AOG is verantwoordelijk voor de bestuurlijke besluitvorming van het project, het organiseren van budget, rapporteren van afwijkingen en risico's en borgen van de scope van het project. Het verdient aanbeveling deze rol in Zaanstad ook op deze manier uit te werken want dit zorgt voor checks and balances (tegenspraak) en tijdige informatievoorziening.

Aanbeveling 4. Zorg voor integrale projectbeheersing en informatievoorziening: een ondersteuningsstructuur op infrastructuurprojecten en de grote programma's

Zaanstad kent vier programmamanagers voor de grote gebiedsontwikkelingsprogramma's (MAAK.Zaanstad) en een programmamanager grote infrastructuur. Daarvoor is geen standaard ondersteuning (lees: integrale projectbeheersing) als het gaat om de beheersing van de programma's. Dit is risicovol gelet op de vele geldstromen waaronder subsidies met een diversiteit aan prestatie eisen. Samenhang en afhankelijkheden met opgaven (eigen en derden) en bestaande omgeving moeten in beeld komen. Op programmaniveau kan ook de actualiteit van ramingen worden bewaakt. In de structuur kan dan ook handen en voeten worden gegeven aan standaard voortgangsrapportages over MAAK.Zaanstad en Grote infrastructuur. Hier ligt ook een kans om een rol die bij grote infrastructuurprojecten vaak wordt ingehuurd, namelijk die van manager projectbeheersing, binnen de eigen organisatie te ontwikkelen.

Aanbeveling 5. Ontwikkel en borg kennis van grote projecten en geïntegreerde contracten

De kennis van geïntegreerde contracten wordt veelal via inhuur ingekocht. De kennis over deze contracten is blijvend nodig in Zaanstad. Voor het lerend effect moet in de projectteams van de grote projecten meer eigen mensen ingezet worden. Die ambitie zou zich met name kunnen richten op de projectbeheersing als spin in het web van het projectteam en het omgevingsmanagement. Ook is het belangrijk dat Zaanstad het gastheerschap van deze projecten blijvend kan verzorgen. Dit houdt in dat de eigen organisatie de backoffice kan verzorgen zodat volgende projecten ook zo kunnen worden ondersteund en de projectteams niet 'los van de organisatie' komen te staan.

Aanbeveling 6. Verbetering bedrijfsvoering (zakelijkheid) projecten t.b.v. meer Zaanse inbreng

Er is enerzijds sprake van voortdurende krapte van plankostenbudgetten, krappe adviesformatie, te weinig specialisten en anderzijds van te weinig benutting van middelen van de vervoerregio en niet doorbelasten van overhead, waarbij er dus dekking blijft liggen. Extra focus op de bedrijfsvoering (zakelijkheid) van projecten creëert ruimte voor de staande organisatie waardoor de invloed van Zaanstad in grote projecten in en rondom de gemeente groter kan worden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door iemand verantwoordelijk te maken voor het maximaal benutten van externe dekkingsbronnen.

Aanbeveling 7. Risicomanagement grote projecten

Werk het risicomanagement voor grote complexe projecten nader uit zodat er een eenduidige methode (bijvoorbeeld RISMAN) en werkwijze is met standaard voortgangsrapportages aanvullend op de afspraken over het bijhouden van NARIS (software) en de P&C cyclus. Dit voorkomt dat er per casus onrust ontstaat omdat er geen heldere gezamenlijke route is voor de omgang met risico's dan



wel dat er geen reservering hiervoor beschikbaar is. In de nota risicomanagement zou dit uitwerking moeten krijgen zodat dit bij de kredietaanvraag geborgd is.

Aanbeveling 8. Inwerkprocedures

Wisselingen van medewerkers op en ondersteuning van projecten is groot. Er is al snel verlies van kennis. Dat is risicovol. Zorg o.a. voor een standaard van vastleggen van gemaakte afspraken per fase met de onderliggende argumentatie. Op basis van standaarden zijn inwerkprocedures voor nieuwe projectmedewerkers mogelijk. Het is belangrijk medewerkers niet alleen meteen 'op de klus te zetten', maar ook aandacht te hebben voor de organisatie waarin ze gaan werken. Dat verdient zich later terug.



(2) Inleiding

2.1 Aanleiding

Op 21 juli 2022 heeft het college van Zaanstad aan de gemeenteraad een raadsinformatiebrief (2022/13235) gestuurd over de noodzakelijke verhoging van het projectbudget vernieuwing Zaanbrug. In die brief geeft het college aan dat het de financiële projectbeheersing en het bijbehorende risicomanagement anders vorm wil geven voor alle complexe projecten binnen de gemeente. Doel is om in de toekomst bij dergelijke complexe projecten op voorhand realistischer te begroten. Dit is aan de directie gegeven als een gerichte, extra opdracht in het kader van de organisatie ontwikkeling.

De directie van Zaanstad heeft voor die opdracht besloten om 5 complexe projecten te beoordelen op de stand van de projectbeheersing en het bijbehorende risicomanagement om zo onderbouwing te krijgen voor de richting van die organisatieontwikkeling.

2.2 Doel rapport

Het rapport moet resulteren in een analyse met aanbevelingen ten aanzien van

- (1) verbeteringen in de organisatieontwikkeling, beheersing, risicomanagement en goed opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap van projecten en
- (2) de borging ervan in de dagelijkse praktijk (nut voor de organisatie) en in de p&c cyclus.

Met andere woorden: het rapport moet antwoord geven op de vraag welke ontwikkeling de directie moet voortzetten, inzetten of wijzigen om de beheersing van complexe projecten te borgen in de organisatie. Een relevante vraag want de gemeente Zaanstad is en wordt betrokken bij een veelheid aan complexe projecten op het terrein van bereikbaarheid, gebiedsontwikkeling en verbetering van de sociale en ruimtelijke kwaliteit van wijken. De schaarste aan middelen en personeel maakt deze vraag alleen maar relevanter.

2.3 Leeswijzer

Het rapport is begonnen met een samenvatting en een analyse. Na deze inleiding heeft het rapport de volgende structuur:

- a) Verantwoording gevolgde werkwijze
- b) Hoofdstukken met per project een beschrijving van de projecten op de beheersingsaspecten, opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap, relatie projectorganisatie-lijnorganisatie, realistisch ramen en relatie met andere partners. Elk hoofdstuk eindigt met een korte beantwoording van de vraag: 'wat valt op?'



(3) Onderzoeksopzet

3.1 Inleiding

Het onderzoek is vormgegeven als een behoeftegerichte audit. In de audit wordt de opzet, bestaan en werking van informatie- en controlsystemen getoetst. We beogen bij de activiteiten de risico's of tekortkomingen in een proces of organisatie te identificeren om daarvan te leren. Voor dit onderzoek zijn daarvoor interviews gehouden met intern personeel en ingehuurd personeel van de gemeente Zaanstad in diverse geledingen maar ook met personen buiten de organisatie (VRA, provincie Noord-Holland). Ook zijn documenten zoals voortgangsrapportages en ondersteunende systemen bekeken. Op de bevindingen heeft hoor- en wederhoor plaatsgevonden met de betrokkenen.

3.2 Definities

Complexe projecten

Als het gaat om complexe projecten dan onderscheiden we de volgende kenmerken:

- Meerdere partners (eigenaren, financiers)
- Grote impact op de omgeving
- Multidisciplinair (planologische wijzigingen, vergunningen, wijzigingen in de openbare ruimte, aanbesteding etc.)
- Financieel omvangrijk (> 20 miljoen euro)

IPM. Bij de projecten die zijn bekeken, is in 3 gevallen sprake van een IPM-team. IPM staat voor Integraal Projectmanagement en is een methode ontwikkeld door Rijkswaterstaat voor interne en externe samenwerking. Gemeenten gaan dit meer en meer gebruiken. Bij IPM wordt gewerkt met een integraal projectteam. IPM onderscheidt 5 processen. De IPM-organisatie kent aan elk proces een specifieke rol met een werkveld toe. Zo ontstaat het 5-rollenmodel. De 5 rollen worden primair door 5 verschillende personen vervuld. Verschillende rollen kunnen vervuld worden door 1 of meerdere personen (afhankelijk van de omvang van het project). De 5 rollen worden hieronder toegelicht:

- *Projectmanagement.* Het projectmanagement is gericht op het borgen van een goede projectopdracht, kwaliteit, draagvlak en afstemming. Daarbij is de projectmanager (eind)verantwoordelijk voor het boeken van een goed projectresultaat.
- *Projectbeheersing.* Projectbeheersing richt zich op het beheersen van de risico's en alle beheersaspecten in het project. De manager projectbeheersing is hier verantwoordelijk voor het identificeren en beheersen van (mogelijke) integrale risico's.
- *Omgevingsmanagement.* Dit wordt gebruikt om de relatie met de omgeving en stakeholders in balans te houden gedurende het project. De omgevingsmanager is verantwoordelijk voor het contact met de omgeving, eisen en wensen van de stakeholders en de juridische procedures
- *Technisch management.* Technisch management is er voor het beheersen van de risico's vanuit de techniek en technische eisen vanuit de beheerorganisatie. De technisch manager draagt de verantwoordelijkheid voor de technische en inhoudelijke inbreng in het project.
- *Contractmanagement.* Contractmanagement is erop gericht om de risico's die (kunnen) ontstaan tussen opdrachtgever en de markt te beheersen. Dat geldt ook tijdens de inkoopfase. Daarbij is de contractmanager verantwoordelijk voor de contacten en contracten met de verschillende marktpartijen.

Bron: Integraal projectmanagement | Rijkswaterstaat



Projectbeheersing (GROTIK)

Voor de beheersing van projecten onderscheiden we in het projectmanagement 6 beheersaspecten die we GROTIK noemen (of 7 en dan komt Communicatie er bij). Dit zijn de belangrijkste aspecten die behartigd moeten worden om een project 'in de greep te houden'. Onderstaand is een korte toelichting gegeven met een aantal te beschouwen issues in dit onderzoek:

1. Geld: het totaal aan financiële middelen dat nodig is om het project te realiseren. Er wordt gekeken naar: a) wat is er gedaan om het geheel aan middelen aan de voorkant in beeld te brengen passend bij de scope en b) wat wordt er (door wie) gedaan om het budget tijdens het project te bewaken (ramingen bij fasedocumenten, de projectadministratie etc.).
2. Risico: het inzicht in en de beheersbaarheid van de risico's. Dit aspect krijgt gelet op de insteek van de evaluatie extra aandacht. Er wordt gekeken of en wanneer er een risico analyse is gemaakt met bijbehorende beheersmaatregelen, of er een methode is gevolgd en met wie de analyse is gemaakt en hoe de risico analyse wordt bijgehouden.
3. Organisatie: het totaal van personen, stakeholders en andere entiteiten die activiteiten kunnen ondernemen van invloed op het project. Er wordt gekeken naar: of er een duidelijk organisatieschema of afspraken set is met taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (in het bijzonder voor de opdrachtgever en opdrachtnemer) en of er overwogen is te werken volgens het IPM model.
4. Tijd: die het project zelf kost en alle tijd die nodig is om het project te initiëren, voor te bereiden, uit te voeren en de tijd die noodzakelijk is voor de nazorg. Er wordt gekeken naar of er voor het project een planning is, of er een planner is betrokken, wat er gedaan is om de realiteit van de planning te toetsen.
5. Informatie: is alle beschikbare informatie goed gedocumenteerd. Er wordt gekeken naar of er een projectdossier is met een logische ordening zodat de benodigde informatie direct beschikbaar is en of hier iemand verantwoordelijk voor is die dit ook bijhoudt.
6. Communicatie: hoe is de communicatie intern en extern geregeld. Er wordt gekeken naar of er werkoverleggen, nieuwsbrieven en een website zijn en hoe de communicatie ondersteuning is geregeld.
7. Kwaliteit: dit gaat over het gewenste eindresultaat en de wijze waarop dit stand komt. Er wordt gekeken naar of er duidelijk van tevoren is omschreven wat het gewenste eindresultaat is, hoe de opdrachtverlening bestuurlijk en ambtelijk is gedaan en of dit SMART is bepaald.

Projectfasering

Idealiter zijn deze aspecten in elke fase van het project geborgd. Als fasen in een project onderscheiden we regulier (1) Initiatief; (2) Definitie; (3) Ontwerp; (4) Voorbereiding; (5) Realisatie en (6) Nazorg. Meestal is de eerste fase van een project minder gestructureerd dan de realisatiefase. We benoemen daarom in elk project de fase waarin het zich bevindt. Dit is met name van belang voor de vraag naar realistisch begroten.



3.3 Vraagstelling

In de interviews is de volgende vraagstelling besproken:

1. Wat zijn de kaders voor grote projecten in Zaanstad en zijn er afspraken in (de organisatie van) Zaanstad ten aanzien van financiën, projectbeheersing en risicomanagement? (H3)
2. Hoe is de projectbeheersing van de projecten Vernieuwing Zaanbrug, AVANT, Guisweg en Gebiedsontwikkeling en hoofdinfra Kogerveldwijk (incl. afwaardering A7) en nieuwbouw Zwembad De Slag in Zaanstad geregeld? Specifiek gaat het dan om (H4-9):
 - Borging GROTIK aspecten
 - Opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap
 - De relatie tussen de projectorganisatie en de interne organisatie
 - Realistisch ramen
 - Relatie met andere partners
3. Wat zijn de lessen te leren van deze projecten tot op heden? (H1) (antwoorden op de vraag van de directie)

3.4 Analyse en samenvatting resultaten

De resultaten van de interviews en de documentenanalyse zijn in dit rapport opgenomen en geordend en geanalyseerd voor de beantwoording van de gestelde vragen. De resultaten zijn in het hoofdstuk Samenvatting en analyse opgenomen om geen dubbeling van teksten te krijgen.



(4) Grote projecten in Zaanstad

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de verkenning van de kaders rond grote projecten heeft opgeleverd. Welke financiële en rapportagekaders gelden er voor grote projecten? (5.2) Een van de belangrijkste instrumenten voor de beheersing van de kosten van projecten is fasering en dan met name de beslismomenten aan het einde van elke fase. Daarvoor wordt beslisinformatie aangeleverd. Er wordt beschreven welke faseringsafspraken er in Zaanstad gelden (5.3). Tenslotte wordt verkend of er afspraken zijn op het gebied risicomanagement (5.4).

Er zijn in Zaanstad geen specifieke kaders voor projectbeheersing en informatievoorziening zoals in de vorm van een regeling grote projecten.

4.2 Budgettaire Kaders

Voor de bekostiging en de beheersing van grote projecten in Zaanstad is er een aantal kaders:

- a) Vervangingsinvesteringen worden opgenomen in het Meerjaren Investeringsplan (MIP)
- b) Voor uitbreidingsinvesteringen is er het Investeringsfonds (IF)
- c) Voor de realisatie van de woningbouwambitie is er het Transformatiefonds (TF)
- d) Voor plankosten is er het budget prioritering ruimtelijke projecten (PRI)
- e) De gebiedsontwikkelingen worden verantwoord in het meerjaren perspectief grondzaken (MPG) en verevend via de algemene reserve grondzaken (ARG)

Ad a) MIP. Om de infrastructuur en de voorzieningen in de stad en de bedrijfsmiddelen van de gemeentelijke organisatie in stand te houden, worden kapitaalgoederen vervangen als de gebruiksduur is verstreken en het kapitaalgoed is versleten. Alle vervangingsinvesteringen en de bijbehorende kapitaallasten zijn opgenomen in het MIP. De Vernieuwing Zaanbrug en Zwembad De Slag zijn vervangingsinvesteringen en lopen via het MIP.

Ad b) IF. Het Investeringsfonds is een reserve gevormd voor betere afweging van nieuwe/uitbreidingsinvesteringen met als doel de financiële beheersing te versterken. De middelen worden beschikbaar gesteld voor dekking (van afschrijvingslasten) van:

- Gebiedsgerichte investeringen (ontwikkellocaties en stedelijke vernieuwingslocaties);
- Infrastructurele projecten;
- Maatschappelijke voorzieningen voor zover het niet vervangingsinvesteringen of onderhoud betreft.

De voeding van de reserve Investeringsfonds is oorspronkelijk gestart met een deel van de verkoopopbrengst aandelen Nuon, vrijval van reserves en resterende ISV en WBS-subsidies en wordt nu gevoed uit bijdragen uit de reserve Infrastructuurle werken (Infra) en reserve Gebiedsoverstijgende bestedingen (GKZ), Plannen Met Zaanstad (PMZ) en verkoop van vastgoed. Daarnaast kan bij de resultaatbestemming van de jaarrekening worden besloten tot een dotatie aan de reserve uit het rekeningresultaat. Met betrekking tot het afdekken van risico's gerelateerd aan projecten uit het Investeringsfonds wordt een risicobuffer van € 5 miljoen gehanteerd waarbij rekening wordt gehouden met onzekerheid over de inkomsten (afdracht grondzaken, verkoop vastgoed) en onzekerheid aan de kant van de kosten (door budgetoverschrijding bij vertraging). Zo wordt voorkomen dat tegenvallers ertoe leiden dat projecten moeten worden gestopt of er bijdragen uit de exploitatie noodzakelijk zijn.



AVANT en Guisweg zijn uitbreidingsinvesteringen en lopen via het IF. Hier zijn externe partners bij betrokken (cofinanciering) want Zaanstad heeft onvoldoende geld om deze investeringen zelf te bekostigen.

De besluitvorming over uitbreidingsinvesteringen ten laste van het IF vindt in drie stappen plaats. Iedere stap vraagt besluitvorming door de raad.

1. Plaatsing van een investering op de wensenlijst
2. Het reserveren van een bedrag binnen het fonds om de investering mogelijk te maken
3. De kredietaanvraag voor de investering voorleggen aan de raad

De wensenlijst is een lijst van uitbreidingsinvesteringen waar de raad toe heeft besloten dat deze in aanmerking komen om (in de toekomst) gedekt te worden uit het Investeringsfonds. De wensenlijst kan meer projecten bevatten dan de in het Investeringsfonds aanwezige dekking. Het vermelden van een project op een wensenlijst is onvoldoende om tot uitvoering over te kunnen gaan.

Bij een reservering binnen het Investeringsfonds is de raad akkoord gegaan met verdere voorbereidingen van de investering en het uitwerken van een kredietvoorstel. Hier zitten vaak nog geen nadere uitgangspunten aan verbonden. Een reservering alleen is onvoldoende om tot daadwerkelijke uitgaven over te gaan. Integrale afweging van de gereserveerde uitbreidingsinvesteringen vindt in combinatie met de wensen ieder jaar plaats bij de voorjaarsnota en de begroting. Het financieel kader daarbij wordt bepaald door de omvang van het Investeringsfonds.

Bij de geautoriseerde uitbreidingsinvesteringen met kredietbesluit heeft de raad eerder kredietverstrekkingen gedaan en is het college gemandateerd tot het doen van uitgaven. Een kredietbesluit mag op elk moment aan de raad worden aangeboden. Voor eventuele bijstellingen op de eerder afgegeven kredieten worden in de begroting aanvullende kredietvoorstellen ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. De kapitaallasten van de uitbreidingsinvesteringen worden gedekt vanuit het Investeringsfonds. Het investeringsfonds wordt twee keer per jaar geactualiseerd en dan worden kleinere actualisaties meegenomen (zoals indexaties).

In artikel 6 van de financiële verordening is vastgelegd dat het college de raad periodiek een nota Investeringsaanbiedt met regels voor vervangings- en uitbreidingsinvesteringen.

Ad c) TF. Het TF heeft tot doel de maatschappelijk gewenste (versnelde) realisatie van woningbouwlocaties te bevorderen. Bij de Begroting 2017 is hiervoor de volgende argumentatie gegeven: "Zaanstad kent een forse woningbouwambitie. De beschikbaarheid van geschikte locaties is echter beperkt. Om tot de benodigde (en tijdige) realisatie van de ambities (MAAK.Zaanstad) te komen, is het noodzakelijk over te gaan tot herstructurering en transformatie van complexe locaties in de stad, bijvoorbeeld verouderde bedrijfslocaties. Daarbij is het onontkoombaar te investeren in verwerving van gronden en gebouwen, sanering, aanpak van hinderende milieucontouren, herbestemming van erfgoed, aanleg van infrastructuur, realisatie van openbare ruimte, parkeeroplossingen, etc. De ontwikkeling van dergelijke – complexe – woningbouwlocaties kent vaak structurele tekorten (onrendabele top). Zonder eigen publieke investeringen is vaak geen positieve businesscase te maken." Het Transformatiefonds wordt ingezet om in dit soort gevallen een doorbraak te kunnen forceren, zodat private partijen tot realisatie van de woningbouw over kunnen gaan. In artikel 7 van de financiële verordening zijn de regels over de aanwending van het Transformatiefonds vastgelegd. In mei 2023 is het Transformatiefonds geëvalueerd. Deze evaluatie is aanleiding voor het opstellen van een ambtelijk advies over de toekomst van het Transformatiefonds.

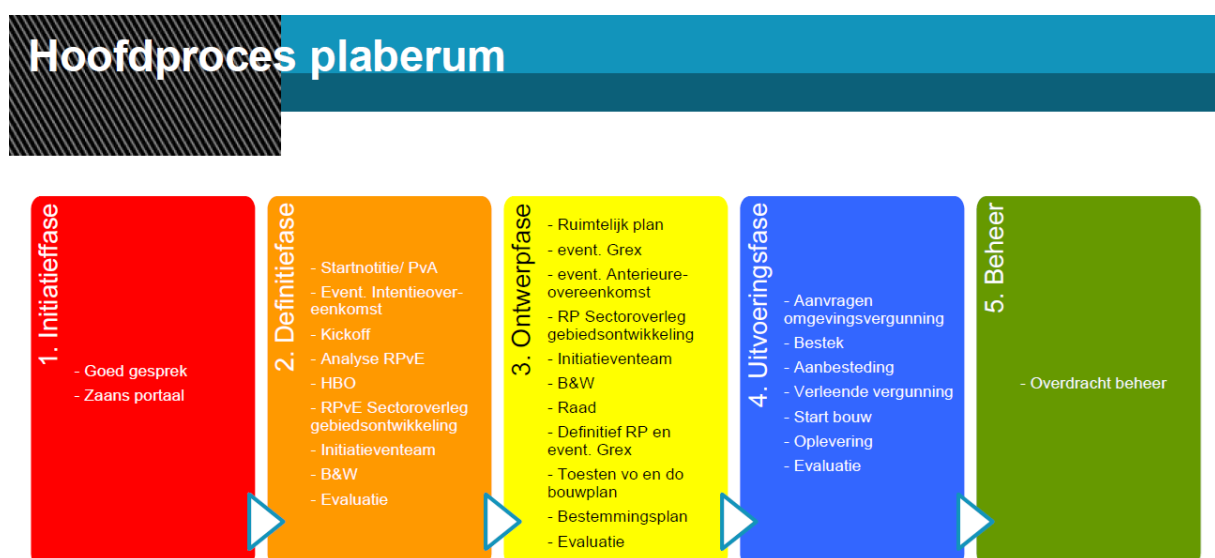


Ad d) PRI. Voor het onderzoeken van haalbaarheid van gebiedsontwikkeling en infraprojecten is er een exploitatiebudget. Het is een budget van € 569.000 dat oorspronkelijk bedoeld is om ruimtelijke initiatieven te begeleiden (voorbereiding gebiedsontwikkeling). De laatste jaren wordt dit budget ook veelvuldig ingezet voor bereikbaarheidsprojecten waardoor er keuzes voor de inzet van de middelen moet plaatsvinden. Als voorbeeld kan de afronding van de planstudiefase Guisweg 2022-mrt 2023 genoemd worden waar voor de begeleiding (toetsing, deelname projectteam, besluitvorming) van Zaanstad al € 365.000 nodig was. Er hoort bij het budget ook een Egalisatiereserve Prioritering Ruimtelijke Investering ter dekking van apparaatskosten van projecten in voorbereiding indien de kosten meer bedragen dan het reguliere budget dat in de begroting is opgenomen.

Ad e) ARG. In het MPG worden de ontwikkelingen van de actieve grondexploitaties verantwoord en wordt inzicht gegeven in de facilitaire projecten en de voorraad strategische gronden. Saldi van de grondexploitaties lopen via de Algemene Reserve Grondzaken (ARG). Deze doet dienst als een buffer tussen de jaarlijkse algemene middelen van de gemeente en de grondexploitaties. De ARG dient tevens als een vereveningsreserve, omdat opbrengsten van rendabele plannen worden gebruikt om onrendabele plannen te dekken. Elk halfjaar worden de ramingen van de grondexploitaties en de risico inventarisatie geactualiseerd zodat het weerstandsvermogen kan worden bepaald. De ARG heeft een minimum omvang van 75% van het benodigd vermogen gelet op risico's en een maximum omvang van 125% van het benodigd vermogen gelet op risico's. Ook de saldi van de exploitatie overeenkomsten met derden zoals in de Kogerveldwijk (facilitair grondbeleid) lopen via de ARG. In artikel 6a van de financiële verordening is vastgelegd dat er via het MPG twee maal per jaar inzicht verschaft moet worden over de stand van zaken van de lopende grondexploitaties, de kansen en risico's in deze grondexploitaties en de meerjarige gevolgen voor de algemene reserve grondzaken.

4.3 Faseringskaders

Ruimtelijke projecten in Zaanstad lopen via de fasering van PLABERUM: PLAN en Besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen. Het doel van Plaberum is om door een heldere en eenduidige besluitvorming de duidelijkheid, zorgvuldigheid en bestuurbaarheid van ruimtelijke projecten te verhogen wat leidt tot het efficiënt en snel realiseren van ruimtelijk projecten. Met PLABERUM werd het verbeteren van integraal “samenwerken” in de keten in een projectorganisatie ten behoeve van *gebiedsontwikkeling* beoogd. Het proces met 5 fasen ziet er als volgt uit:



In deze opzet is:

- Bestuurlijk opdrachtgever: de wethouder
- Ambtelijk opdrachtgever: het sectorhoofd
- Gedelegeerd ambtelijk opdrachtgever: programmamanager
- Ambtelijk opdrachtnemer: procesmanager of visiespecialist

Na de organisatieontwikkeling zal deze opzet moeten veranderen aangezien de functie van sectorhoofd komt te vervallen.

Voor de methode is een procesbeschrijving beschikbaar en een format risico-inventarisatie. Het format is niet specifiek voor Plaberum. Dit format geldt voor alle beleidsterreinen (producten) programma's en projecten en is een uitdraai uit het risicosysteem NARIS. Dit format wordt twee keer per jaar geactualiseerd in het kader van de Voorjaarsnota (1e keer in het jaar) en de Programmabegroting (2e keer in het jaar). Dit loopt via de risicocoördinatoren van elk domein. Deze coördinatoren brengen de wijzigingen weer aan in het systeem. Het gesprek over risico's en het transparant in beeld brengen daarvan is onderdeel van het takenpakket van elke businesscontroller. De top 10 van risico's wordt weergegeven in de Voorjaarsnota en de Programmabegroting. De uitkomst van NARIS (simulatie) is bepalend voor het gewenste weerstandvermogen.

Voor de vier MAAK.Zaanstad gebieden zijn er programmamanagers als gedelegeerd ambtelijk opdrachtgever conform PLABERUM. Dit was er tot halverwege 2021 niet voor de grote infra projecten. Op 1 september 2021 is de programmamanager grootstedelijke infrastructurele projecten gestart. Deze functionaris is verantwoordelijk voor de complexe multidisciplinaire programma's en projecten op het gebied van (civiele) infrastructuur en openbare ruimte in de gemeente Zaanstad. Als ambtelijk opdrachtgever is hij de schakel tussen het bestuur en ambtelijke organisatie. Voorbeelden van projecten zijn: de aansluiting A8/A9, Corridor Amsterdam-Hoorn A8/A7, Aanpak verkeersdruk Thorbeckeweg en Aanpak Guisweg.

Voor de gebiedsontwikkelingen is er een structuur van programmamanagers die procesmanagers aansturen die een (deel)project in het programma leiden. Op elk van de (deel)projecten zit een planeconoom. Er is geen ondersteunende structuur voor de programmanagers vastgelegd. Daar moeten de programmanagers zelf zorg voor dragen.

Voor de grote infrastructuurprojecten is ook geen ondersteunende structuur voor de programmanagers. Voor de hele grote projecten wordt een projectbeheerser aangesteld. Hier gelden nog geen vastomlijnde afspraken zoals bij gebiedsontwikkelingen.

Plaberum wordt niet genoemd in de financiële verordening. In de financiële verordening wordt de Zaanse Projecten Methodiek genoemd. Met de Zaanse project methodiek worden (investerings)projecten onderscheiden in de volgende 5 fasen:

- Fase 1 Idee: verkenningsfase, opstarten van een project, wensen en mogelijkheden worden bekeken
- Fase 2 Globale haalbaarheid: uitvoeren van onderzoek naar de haalbaarheid, kansen en risico's
- Fase 3 Programma en financiën: het programma, ontwerp en de financiën worden bepaald
- Fase 4 Uitvoering: het project wordt uitgevoerd en overdracht naar beheer voorbereid
- Fase 5 Beheer: het project is overgedragen naar de beheerafdeling en wordt geëvalueerd.

In artikel 9 van de financiële verordening wordt geregeld dat kosten voor onderzoek en ontwikkeling t/m fase 3 van de Zaanse Project Methodiek direct ten laste van de exploitatie worden gebracht en dat



kosten van voorbereiding, toezicht en uitvoering (VTU) mogen worden geactiveerd vanaf fase 4 van de Zaanse Project Methodiek.

Uit de interviews kwam naar voren dat ZPM eigenlijk niet meer wordt gebruikt binnen Zaanstad. Plaberum daarentegen wel; het is in het kader van het traject Rechtmatigheidsverklaring HET proces i.h.k.v. de gebiedsontwikkeling. Er wordt aan gewerkt om het ook volledig geïmplementeerd te krijgen.

4.4 Kaders risicomanagement

In de Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2021 staan de kaders waaraan het risicomanagement van financiële risico's in Zaanstad moet voldoen. Er staan algemene kaders in (zoals dat risico's moeten worden vastgelegd in een risicobeheersingssysteem), maar ook specifieke kaders met het oog op projecten: "Zo is risicomanagement ook onderdeel van projectmanagement en is er de mogelijkheid om binnen de projectfases verschillende vormen van risicosessies te houden om bewust keuzes te maken over de risicobeheersing. De mogelijkheden die er op dit gebied zijn, zijn verder uitgewerkt in het uitvoeringsplan risicomanagement. Bij elk besluit dat de gemeenteraad neemt, kunnen risico's spelen. Hierbij gaat het niet alleen om besluitvorming bij (grote) projecten, maar ook bijvoorbeeld bij de invoering van nieuw beleid of andere besluiten die worden genomen door de gemeenteraad. Het is van belang om bij elk besluit dat wordt genomen af te wegen welke risico's er zijn en of het verantwoord is het besluit op deze manier te nemen. Daarnaast is het belangrijk om van te voren bewust keuzes te maken over de wijze van risicobeheersing. Dit mondt uit in het volgende kader:

- De raad wordt via de besluitnota's geïnformeerd over de financiële en niet financiële risico's die spelen bij een besluit en welke keuzes er worden gemaakt omtrent risicobeheersing.
- De raad kan bij ieder nieuwe bestuursperiode bepalen over welke projecten/programma's zij extra geïnformeerd wil worden via de paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen over de daarbij behorende risico's."



(5) Vernieuwen Zaanbrug

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is de rapportage over de projectbeheersing van het project Vernieuwen Zaanbrug opgenomen. Er wordt begonnen met een korte weergave van de kenmerken van het project. Daarna worden de beheersingsaspecten, het opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap en de relatie tussen de interne organisatie en de lijnorganisatie besproken. In het onderdeel realistisch begroten wordt de ontwikkeling van het projectbudget besproken. Bij de partners wordt besproken hoe vanuit de partners tegen de projectbeheersing van de gemeente Zaanstad wordt aangekeken. Het hoofdstuk eindigt met een paragraaf 'wat valt op'?

5.2 Kenmerken Project

Het project Zaanbrug kan kort worden geduid met de volgende kenmerken:

Kenmerk	Beschrijving
Wat:	Vervangen brug tussen Wormer en Wormerveer met als doel een verbetering van de doorvaart voor scheepvaartverkeer in de Zaan en een veilige en betrouwbare brug voor wegverkeer om de Zaan te kunnen kruisen. Daarnaast de aanleg van een tijdelijke autobrug in de vervangingsperiode na niet verkrijgen van een vergunning voor de omrijroute wegens stikstofuitstoot.
Partners:	Provincie Noord-Holland, gemeente Zaanstad, gemeente Wormerland
Doel:	Vervangen van de brug
Planologisch kader:	Onderdeel van het programma Vaart in de Zaan!
Juridisch kader:	In de overeenkomst Vaart in de Zaan-Zaanbrug 2010 en de aanvullende addenda hebben de provincie Noord-Holland, de gemeente Zaanstad en de gemeente Wormerland afspraken gemaakt over de realisatie en de financiering van het project Zaanbrug. Na langdurige voorbereiding, overeengekomen is dat na gunning van het hoofdcontract de provincie risicodragend is.
Opdrachtgever/opdrachtnemer:	De brug is gedeeld eigendom van de gemeenten Wormerland en Zaanstad. De provincie Noord-Holland is namens de gemeenten opdrachtgever van de vernieuwing van de Zaanbrug als onderdeel van het programma Vaart in de Zaan!
Organisatie	Uitvoering aannemerscombinatie Reimert Bouw en Infrastructuur, Gebr. Beentjes en HSM Steel Structures Projectleiding: IPM team onder leiding van een ambtelijke opdrachtgever van de provincie Projectteam Zaanstad: team onder leiding van de procesmanager om alle Zaanse belangen te borgen en te kanaliseren en sinds 1 januari 2022 onder opdrachtgeverschap programmamanager grote infrastructuur.
Budget	€ 30,4 miljoen (prijspeil januari 2022). Dit is het totale projectbudget en is opgebouwd uit aandelen bijdrage Zaanstad, bijdrage Wormerland en een bijdrage van de Provincie Noord-Holland (subsidie). Naast de bijdrage van Zaanstad in de brug zijn er kosten voor het realiseren van een wachtplaats bij de brug en de benodigde begeleidingskosten.
Fase	In uitvoering - Bouw tijdelijke brug 18 juli 2022 - Start nieuwe Zaanbrug 7 december 2022 - Ingebruikname nieuwe Zaanbrug: Q1 2024 - Einde realisatiefase: Q1 2024



5.3 Borging GROTİK aspecten

Het project kent een lange aanloop want de hiervoor gesloten overeenkomst is van 2010 en na 13 jaar wordt de brug aangelegd. De borging van de GROTİK aspecten in de realisatie is nagegaan door de voortgangsrapportages vanaf 2020 en interne documenten op te vragen. In de Voortgangsrapportages Zaanbrug wordt gerapporteerd over alle GROTİK aspecten. In de voortgangsrapportages wordt op de veranderingen van de risico's gerapporteerd. De lijst van risico's daarin wordt ook geactualiseerd. De top 4 risico's in de voortgangsrapportage van eind 2020 is een heel andere dan die van eind 2022. De voortgangsrapportages zijn van het IPM team van de provincie.

De gemeente heeft een eigen projectteam voor de begeleiding met de focus op twee GROTİK-aspecten:

- Geld: control op de financiële ontwikkeling van de bijdrage conform de addenda (financiële afspraken met Provincie en Wormerland), het budget voor de begeleidingskosten, een klein budget voor verkeersmaatregelen en de borging dat er geen wijzigingen worden afgesproken die ongedekt zijn (zie ook 5.5). Dit wordt afgezet tegen het door de raad toegekend krediet.
- Kwaliteit: krijgen de beide gemeenten wat er contractueel is afgesproken? Het gemeentelijk team bespreekt met enige regelmaat met de projectmanager de afspraken uit het contract, bijvoorbeeld als er onduidelijkheid is over scope/demarcatie/verantwoordelijkheden. Ook is Zaanstad betrokken geweest (2016-2019) bij opstellen van de Vraagspecificatie en heeft daaraan goedkeuring gegeven. Zaanstad is betrokken bij de lopende systeemgerichte contractbeheersing (SCB) op de inhoud en het proces van de producten van de aannemer.

Daarnaast zorgt het team ook voor het stroomlijnen van de rol bevoegd gezag van vergunningverlening en van de toetsing door beheer. De overige GROTİK aspecten worden door het IPM team van de provincie geborgd. Het IPM team van de provincie doet uiteraard ook borging op Geld en Kwaliteit. En het gemeentelijk team is ook betrokken bij bijvoorbeeld communicatie of risico's als dat nodig is.

5.4 Organisatie Zaanstad

Op het project zelf is een IPM team van de provincie Noord-Holland actief met alle IPM functies. De ambtelijk opdrachtgever bij de provincie is het afdelingshoofd infrastructuur. De provincie Noord-Holland heeft de aanbesteding gedaan. Dat de provincie trekker van dit project is, heeft te maken met de belangen tussen beide gemeenten, met expertise maar ook met het programma Vaart in de Zaan omdat de Zaanbrug een knelpunt was voor de binnenvaart. De kennis van projectmanagement van deze aanbestedingsvorm (UAV-GC) was in die tijd bij Zaanstad beperkt aanwezig. Het risicoprofiel van een dergelijk project zorgde ervoor dat Zaanstad graag wilde dat de provincie het voortouw nam.

De begeleiding van het project voor de gemeente Zaanstad wordt uitgevoerd door een procesmanager. Een jaar geleden is met de komst van een projectbeheerser de Zaanse kant van de projectorganisatie anders georganiseerd. De projectbeheersing werd daarmee een belangrijke linking pin naar de business controller openbare ruimte. Thans is er voor de beheersing van de eigen bijdrage een kernteam actief met een bezetting van procesmanager (inhuur), projectbeheerser (inhuur), projectsecretaris en technisch manager van het Ingenieursbureau van Zaanstad. De projectbeheerser doet ook de contractzaken binnen de gemeente met de provincie in afstemming met de procesmanager. De reden voor de toevoeging van de projectbeheerser was dat een dergelijk groot project voor een procesmanager van Zaanstad een te omvangrijk pakket is met name gelet op de financiële zaken en contractwijzigingen. Daarnaast is de interpretatie van het contract ook lang niet altijd duidelijk. Dit is overigens vrij gebruikelijk, daarom zijn er vaak interpretatiesessies met de opdrachtgever en de aannemer na gunning. De projectbeheerser stuurt op wat er mag



worden verwacht van de provincie op grond van het contract. Het contractuele gesprek met de aannemer doet de provincie. Het team werkt ook voor Wormerland. Wormerland betaalt hiervoor. Aan de kant van Wormerland is aanvullend een procesmanager en een beleidsadviseur Verkeer actief. Belangrijkste rol van het kernteam is: de bewaking van de gemaakte afspraken en eenduidige en afgestemde communicatie naar buiten (partners, omgeving), de inpassing in de bestaande infrastructuur, te zorgen voor een juiste afstemming en coördinatie met de interne organisatie en zorg te dragen dat het project (object) op de juiste wijze wordt overgedragen aan de beheerder.

Het eigen projectteam zorgt voor de interne aanhaking zodat Zaanstad spreekt met één mond. Er is twee wekelijks contact met de gedelegeerd ambtelijk opdrachtgever Zaanstad, en regelmatig contact met de business controller openbare ruimte, de juridisch controller, de beleidsadviseur, integrale veiligheid en de afdelingen beheer en havens en vaarwegen. Verzoeken tot wijziging van het werk (VTW's) lopen inmiddels alleen via het projectteam. Het projectteam heeft daar overigens zelf geen budget voor en bewaakt dat er dekking voor de wijzigingen is. Voor die VTW's komen aparte facturen, de rest gaat mee in de eindafrekening.

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat rond het project collega's van Zaanstad grote inhoudelijke betrokkenheid hebben om de dingen goed te gaan doen, maar dat er afstand is tot het verantwoordelijk management. De gedelegeerd Ambtelijk opdrachtgever (programmamanager grote infrastructuur) dekt dat gat af.

5.5 Realistisch ramen

De afspraken over de bekostiging van de brug zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst en de addenda nadien. Het actuele budget van € 30,4 miljoen (prijsspeil januari 2022). Hieraan draagt bij:

- Zaanstad: € 7,52 miljoen
- Wormer: € 7,64 miljoen
- Provincie Noord-Holland: € 14,91 miljoen

De bijdrage van de gemeente Zaanstad wordt jaarlijks geïndexeerd met de GWW index voor Bruggen en Tunnels en dat zorgt voor een fors oplopende bijdrage. In 2020 was het budget nog geraamd op € 24,9 miljoen (prijsspeil januari 2020). Dat ligt dicht bij de afspraak in 2010 bij de samenwerkingsovereenkomst. Toen was het totale project geraamd op € 23,0 miljoen met een bijdrage van Zaanstad van € 5,25 miljoen. Dit komt ook doordat in 2018 een wijziging van de overeenkomst is gemaakt die ervoor zorgde dat Zaanstad een hogere bijdrage voor zwaarder bewegingswerk zou gaan betalen en de wachtplaats voor eigen rekening² zou nemen zodat het project qua scope weer in het budget paste. De raad heeft hiervoor krediet beschikbaar gesteld waardoor het krediet bestond uit 3 onderdelen: bijdrage bouw brug, begeleidingskosten en de aanleg van de wachtplaats.

In 2010 is voor het project Zaanbrug € 5,52 miljoen beschikbaar gesteld: de bijdrage van € 5,25 miljoen en € 0,27 miljoen begeleidingskosten. De bijdrage is inmiddels € 7,52 miljoen voor de brug bijdrage, € 0,5 miljoen voor de wachtplaats en € 1,5 miljoen voor de begeleidingskosten, wat niet verwonderlijk is omdat het project al zo'n 12-13 jaar loopt.

Het project heeft lang geduurd om dat het een behoorlijke opgave was om het programma van eisen voor de brug gezamenlijk te formuleren. In Wormerland is er een burgerparticipatie over het ontwerp geweest. De locatiekeuze van de brug is een puzzel geweest. En in Zaanstad is tot 2018 gezocht naar

² De opdracht voor realiseren van de wachtplaats is echter wel via de provincie opgedragen aan de aannemer van de brug.



een goede verkeeroplossing tijdens de bouw. Eerst was daarvoor de Benedictweg aangewezen, maar daarvoor waren wel aanpassingen noodzakelijk. Het zoeken naar dekking/subsidie oplossingen voor deze aanpassingen hebben weer tijd gevraagd. Uiteindelijk kon de Benedictweg niet doorgaan vanwege de stikstofregels en is de tijdelijk autobrug als alternatief ontstaan, maar ook dat gaf weer budgettaire problemen. Tot slot waren de inschrijvingen op de aanbesteding te hoog waardoor het nodig was om te onderhandelen en bezuinigingsmaatregelen te treffen (scopewijzigingen).

Zaanstad heeft met de provincie afgesproken dat na de aanbesteding de provincie risicodragend is voor het project. Het budget van de gemeente bestaat uit de bijdrage, de kosten van de wachtplaats en de begeleidingskosten. En de afspraken over die bijdrage zijn juridisch helder: er is een koppeling aan een GWW index die wordt bijgehouden door het CBS. Budgetbewaking blijkt echter belangrijk omdat het budget gedurende de periode op diverse manieren kan worden beïnvloed:

- a) Door de GWW index
- b) Door VTW's als deze niet apart geadresseerd worden
- c) Door meer en langere inzet van personeel en bijbehorende kosten
- d) Door verkeersmaatregelen en de brugbediening

Ad a) Door de koppeling aan de GWW is het juridisch helder wat het kader voor de afrekening is. Het is een CBS index waardoor de afrekening achteraf geen verschil van inzicht zal opleveren. De prognose van de GWW is wel van belang voor de bijraming van het krediet. Zo schatte de provincie de GWW hoger in dan de gemeente en dan kan er tussen gemeentelijk krediet en de provinciale prognose verschil ontstaan.

Ad b) Als een dergelijk groot project wordt uitgevoerd, komen er allerlei wensen vanuit de organisatie op die als een zogenaamde VTW (verzoek tot wijziging) met de aannemer kunnen worden afgeregeld. De gemeentelijke projectorganisatie heeft geen budget voor die VTWs dus die moeten apart worden afgerekend in de organisatie. Het heeft moeite gekost om te zorgen dat die VTWs enkel via de ambtelijk opdrachtgever gingen, in het begin was daar meer vrijheid op aangezien er technische tafels zijn waar de gemeentelijke organisatie met de aannemer praat. Het projectteam werd dan met wijzigingen geconfronteerd waar geen dekking voor was.

Ad c) Op het krediet worden kosten van advies, intern en extern projectpersoneel en overhead verantwoord. Begin 2022 bleek dat er krap was geraamd, geen rekening gehouden was met een langere doorlooptijd, en mogelijk van toepassing zijnde overheadkosten niet in beeld waren. Het budget was reeds in 2021 al overschreden waardoor er feitelijk geen dekking meer was. De raming voor de begeleiding is toen geactualiseerd wat leidde tot extra kosten voor begeleiding van € 820.000. Daarnaast waren de kosten voor de bediening van de tijdelijke brug ad € 300.000 niet opgenomen. Dit waren de twee grootste componenten in de bijraming die het college in de raadsbrief van juli 2022 (2022/13235) meldde.

Later bleek vervolgens dat de overhead op inhuur niet was ingecalculeerd. Dit kwam in eerste instantie omdat het opdrachtgeverschap en het procesmanagement sinds eind 2020 bij de sector Openbare ruimte, afdeling Strategie en beleid werd ingehuurd, een beleidsafdeling die niet tijd schrijft en dus ook geen overheaddoorbelasting. Dit viel ook niet op omdat de facturen van de externe projectleden rechtstreeks op het project werden geboekt zonder tijdschrijven (bij de betreffende beleidsafdeling gebruikelijk). Als er wordt tijd geschreven, gaat de overhead in de boeking mee. Toen de overheadopslag van circa 31 naar 41 euro ging en het budget werd gecontroleerd door de projectbeheerser, nogmaals een budget aanpassing nodig met totaal € 240.000 ook bleek met terugwerkende kracht 2018 een indexatie op het budget voor de wachtplaats noodzakelijk (€ 85.698) om de reeds gemaakte kosten te dekken. Inmiddels schrijft iedereen tijd.



Ad d) Deze kosten komen nu niet ten laste van het krediet. Toen de omleidingsroute wegens stikstofeisen niet kon doorgaan, bleek een tijdelijke brug een goed alternatief. De aanleg van de tijdelijke brug zijn voor rekening van de provincie. De verkeersmaatregelen en de bediening van de tijdelijke brug komen voor rekening van de gemeente. Uitgangspunt was dat de tijdelijk brug aangesloten zou worden op de centrale bediening, maar dit bleek niet te kunnen. Hierdoor was bijraming noodzakelijk om de brug handmatig te kunnen bedienen. Overigens staat in het uitgebreide rapport Afweging Tijdelijke Beweegbare Autobrug van 9 maart 2021 niets over de bediening vermeld, dus ook de deskundige adviseurs hebben hier niets over gezegd.

Als gekeken wordt naar de budgettaire ontwikkeling dan is de prijsstijging van de laatste jaren verreweg het grootste probleem. Daar is niet voor gereserveerd in die mate, want dat kon niemand bedenken. Daarin zit ook een element van 'pech'. Er is veel tijd verloren door stikstof en de tijdelijke brug en toen dat eindelijk klaar was, begonnen de prijzen hard te stijgen. Hierover zijn afspraken met de aannemer gemaakt: de indexeringsafpraak tussen de gemeenten en de provincie is doorgelegd aan de aannemer.

5.6 Relatie met andere partners

In de kern is het project een vervanging van een brug door drie partijen. De gemeenten worden eigenaar en voor de provincie is het een 'werk voor derden' en is daarmee subsidieverstrekker. De provincie is naast subsidieverstrekker ook de partij die zorgt voor het bouwmanagement en de andere bestuurlijk betrokkenen met voortgangsrapportages op de hoogte houdt. De stuurgroep bepaalt wat er gerealiseerd wordt. Afgesproken is dat de gemeente ook bepaalde organisatorische zaken regelt zodat het project goed loopt. In de praktijk zie je dat het niet zo werkt dat de provincie 'gewoon het project uitvoert'; er is veel invloed van de gemeente op het project doordat het project allerlei zaken te weeg brengt (extra wensen zoals de wachtplaats en herinrichting Zaanweg). Gevolg is dat er een grote begeleidingsorganisatie bij komt waarbij regelmatig de vraag aan de orde is 'wat nemen we wel mee in het project en wat niet'. Daar zit spanning op omdat het risico is verlegd naar de provincie. Ook krijg je regelmatig te maken met raakvlakprojecten, waarbij er issues zijn die er zonder het project Vernieuwing Zaanbrug niet zou zijn, zoals de verlegging van een gasleiding. Dat gaat dan over wie draagt de kosten. De gemeente heeft geen geld gereserveerd voor raakvlakissues, voor nadeelcompensatie en voor zaken die bij de uitwerking aan de orde komen vanuit voortschrijdend inzicht. Omdat er regelmatig gezegd is dat er 'geen geld meer bij komt', is er voor optredende zaken enige budgettaire stress.

Zaanstad heeft uiteindelijk een vrij grote hulporganisatie vergeleken met Wormerland. Het risico is wel dat daardoor ook zaken dubbel gedaan worden of zaken van het projectteam van de provincie werden overgenomen. Voor Zaanstad bleek het in de praktijk lastig om alles aan het provinciale IPM team over te laten. Er is dan toch 'koudwatervrees'. Achteraf gezien had er beter een gezamenlijk bemensing van het team met gezamenlijke opdrachtgevers kunnen staan. Er is een goede poging gedaan door de omgevingsmanager in het IPM-team die een medewerker van Zaanstad was, maar die is helaas overleden en was geen capaciteit in Zaanstad voor een nieuwe omgevingsmanager. De gezamenlijke bemensing zou ook kunnen bijdragen aan transparantie over en weer: hoeveel hebben de partners bijvoorbeeld gereserveerd voor tegenvallers en raakvlakken. Dat is nu niet inzichtelijk. De recente toevoeging van de projectbeheersing aan de Zaanstad-kant is een goede toevoeging gebleken. Hiervoor zijn kortere communicatielijnen en duidelijker verantwoordelijkheden ontstaan.

De projectmanager van de provincie heeft in zijn ruim 4 jaar aan de opdrachtgeverskant van de provincie als elke individuele gemeente zeker 4 personele wisselingen per partner gehad. Dat is kenmerkend voor dit project. Dat is bijzonder lastig elke keer als het gaat om historisch besef, wat is afgesproken, wat komt er nog aan, hoe moet je risico's duiden.



5.7 Wat valt op?

1. De lengte en de grote politieke aandacht voor het project. De nieuwbouw van de brug was niet door elke politieke fractie gewenst en beperkte budgetten en de kostenontwikkelingen maken dat het project financieel voortdurend 'op spanning' stond. Dat staat realistisch ramen in de weg, omdat de ambtelijk organisatie elke ontwikkeling met budgettaire consequenties als een op te lossen probleem in plaats van een te melden probleem gaat beschouwen.
2. De provincie is gevraagd het project te trekken. Het is lastig gebleken dit project ook aan de provincie over te laten. Door de jaren heen is er een steeds groter wordende begeleidingsorganisatie van de gemeente Zaanstad op het project gekomen. Een gezamenlijke bemensing was beter geweest voor het project. Door de toevoeging van een projectbeheerser aan het gemeentelijk team kwam er een betere control op budget, contract en wijzigingen en kwamen er kortere communicatielijnen naar de provinciale organisatie en bleek ook een aantal zaken financieel niet goed geregeld. Dit is in de raadsinformatiebrief van juli 2022 gemeld.
3. De afspraak dat na gunning van het hoofdcontract de provincie risicodragend is, is voor de gemeente een goede afspraak geweest gelet op het feit dat er weinig ervaring met dit type aannemingscontracten was. Dat de index waaraan de bijdrage was gekoppeld zo hard ging stijgen waardoor de uiteindelijke bijdrage fors oploopt, was niet te voorzien.
4. De vele personele wisselingen met o.a. vijf procesmanagers en het verschuiven van het opdrachtgeverschap (eigenaarschap) binnen de organisatie: van wijkmanagement in 2014 naar gebiedsontwikkeling in 2015 naar beheer openbare ruimte in 2019 naar de programmamanager grote infra als gedelegeerd ambtelijke opdrachtgever eind 2021.
5. Op dit project is een tijd lang op twee teamrollen geen overhead geboekt omdat het tijdschrijven niet was geregeld. Het inregelen van tijdschrijven en de control op overheaddoorbelastingen van inhuur is niet als een automatisme ingeregeld.



(6) Aanpak Verkeersdruk Ambacht N515 Thorbeckeweg (AVANT)

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is de rapportage over de projectbeheersing van het project Aanpak Verkeersdruk Ambacht N515 Thorbeckeweg (ook wel: AVANT genoemd) opgenomen. Er wordt begonnen met een korte weergave van de kenmerken van het project. Daarna worden de beheersingsaspecten, het opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap, de relatie tussen de interne organisatie en de lijnorganisatie besproken. In het onderdeel realistisch begroten wordt de ontwikkeling van het projectbudget besproken. Bij de partners wordt besproken hoe vanuit de partners tegen de projectbeheersing van de gemeente Zaanstad wordt aangekeken. Het hoofdstuk eindigt met een paragraaf 'wat valt op'?

6.2 Kenmerken project

Kenmerk	Beschrijving
Wat:	De verkeersdruk wordt aangepakt, de doorstroming van het autoverkeer en het OV wordt verbeterd. Er komen veiligere en comfortabelere oversteeckmogelijkheden voor het langzame verkeer en de omgeving van de weg wordt beter bereikbaar gemaakt.
Partners:	De gemeente Zaanstad, gemeente Oostzaan, Vervoerregio Amsterdam en de provincie Noord-Holland. Het Rijk (RWS) is medefinancier van het project.
Doel:	Betere doorstroming en veiligheid in Zaandam Zuid.
Planologisch kader:	Eén van de maatregelen van de Corridorstudie Amsterdam Hoorn (CAH), die is gericht op het verbeteren van de bereikbaarheid ten noorden van Amsterdam.
Juridisch kader:	Uitvoeringsovereenkomst van 7 april 2021 met afspraken over de scope, financiering, risicoverdeling en de aansturing van het project. Baseline 3.0 2 februari 2022 (upgrade A&C dossier) en Beeldkwaliteitsplan: kwaliteitsniveau scope.
Opdrachtgever/opdrachtnemer:	De projectorganisatie is ondergebracht bij de gemeente Zaanstad onder verantwoordelijkheid van de programmamanager grote infrastructuur en wordt namens alle projectpartners aangestuurd door een onafhankelijk ambtelijk opdrachtgever vanuit de Vervoerregio Amsterdam. Er is een ingenieursbureau aangenomen die de projectorganisatie, gedurende de gehele looptijd van het project, ondersteunt met adviezen, onderzoeken en kwaliteitstoetsen. Het onafhankelijk ambtelijk opdrachtgeverschap is ondergebracht bij de VRA met ingang van de planuitwerkingsfase 2019.
Organisatie	Tot april 2021 een projectteam planuitwerkingsfase, daarna een IPM-team waarvan een aantal mensen is ingehuurd en waarvan de technisch manager en projectondersteuner door Zaanstad worden geleverd. Gemeente: een procesmanager (in vaste dienst) met een team voor de begeleiding, toetsing, en besluitvorming binnen Zaanstad.
Budget	Vanaf de realisatiefase per 1 mei 2021 is een nieuw team Realisatie volgens het IPM model met als opdracht: aanbesteding, conditionering en begeleiding uitvoering.
Fase	Uitvoering conform projectplan met alle GROTİK aspecten. In juni 2023 begonnen met voorbereidende werkzaamheden zoals kabels en leidingen. Op 19 juli 2023 meldt de gemeente Zaanstad dat na een uitgebreid aanbestedingstraject de uitvoering van het project is gegund aan Boskalis.



6.3 Borging GROTİK aspecten

De GROTİK aspecten van AVANT zijn geborgd in de UOK en in het projectplan, welke als verdere uitwerking, een onderdeel is van de Uitvoeringsovereenkomst (UOK). Daar worden alle GROTİK aspecten uitgebreid uitgewerkt. In de voortgangsrapportages per kwartaal wordt hier op gerapporteerd. De ambtelijk opdrachtgever vanuit de VRA ziet er op toe dat het IPM team dit projectplan ook in de praktijk uitvoert. De risico analyse wordt gedaan volgens de RISMAN³ methode en vastgelegd in Excel. Er zijn halfjaarlijkse voortgangsrapportages met een publieke versie voor de regioraad. De ambtelijk opdrachtgever is leidend in de borging van de GROTİK aspecten. Hij ziet het projectplan als een contract en stuurt daar op: 'dit is onze afspraak'. De verschillende voortgangsrapportages (maand/ kwartaal) worden ook getekend door: de ambtelijk opdrachtgever, de projectmanager en de manager projectbeheersing.

In de voortgangsrapportages wordt de stand van zaken van de GROTİK aspecten gemeld. Het heeft een stoplichtenmodel hiervoor en alle GROTİK onderdelen worden uitgebreid behandeld. Er vindt periodieke actualisatie van het risicodossier plaats: elk kwartaal wordt het dossier geupdate en de top 5 in de voortgangsrapportage bijgewerkt. Het gekwantificeerd risicoprofiel wordt gepresenteerd in relatie tot de risicoreservering.

Er wordt ook een financiële maandrapportage opgesteld conform de afspraken uit de UOK van 7 april 2021. Hierin worden de realisatie, de verplichtingen en de prognose opgenomen. De rapportage is bedoeld om de financiële stand van het project inzichtelijk te maken en is de onderbouwing voor de maanddeclaratie van de gemeente Zaanstad aan de kasbeheerder Vervoerregio van het project. Dit betreft de totale uitgegeven kosten in een maand minus de vigerende bijdrage van Zaanstad (12,4%). Ook worden deze rapportages getekend door: de ambtelijk opdrachtgever, de projectmanager en de manager projectbeheersing.

De openbare bestuurlijke voortgangsrapportage wordt opgesteld door de ambtelijke opdrachtgever en is vooral inhoudelijk en gericht op de planning. Er zit een risicoparagraaf in, maar geen financiële paragraaf.

Voor de beheersing is ook een goede VTW procedure voor de opdrachtgevers essentieel. VTWs wijzigen de kaders (tijd, geld, risico's). Die procedure moet van te voren worden afgesproken anders worden er impliciete besluiten genomen. In het contract met de aannemer is het wel helder. Maar het gaat om de besluitvorming door de opdrachtgevers. Bijvoorbeeld: In AVANT kwam de gemeente Zaanstad op een gegeven moment met een ander bodenplan. Dit betreft een scope effect waar de andere partners wat van moeten vinden. Het uitgangspunt daarbij is: als je initieert, moet je geld meenemen. Dat vroeg enige gewenning, maar is uiteindelijk wel goed geregeld. Het mandaat is ook zo geregeld dat de projectmanager geen VTW mag accorderen, dat ligt bij de ambtelijk opdrachtgever en hoger.

6.4 Organisatie Zaanstad

Het IPM team is actief geworden na de planstudie fase. De technisch manager en de projectassistent zijn medewerkers van de gemeente Zaanstad. De overige leden worden ingehuurd. Ook is door Zaanstad de CAR verzekering ingekocht om het prijseffect af te toppen.

³ De RISMAN-methode is een methode voor risicoanalyse en risicomanagement in projecten. Deze methode is ontwikkeld in een samenwerkingsverband tussen RWS Bouwdienst, NS Railinfrabeheer, Twynstra Gudde, TU Delft en Gemeentewerken Rotterdam



De contacten van het IPM team met de organisatie van Zaanstad zijn er vooral met de ambtelijk opdrachtgever/ programmamanager grote infrastructuur, de procesmanager Zaanstad voor de begeleiding, toetsing en besluitvorming en de senior business controller. Ook op het gebied van communicatie en inkoop wordt er structureel gebruik gemaakt van de inzet van medewerkers van Zaanstad. De overige contacten met de ambtelijke organisatie gaan over de publieke rol van de gemeente als vergunningverlener en beheerder van de openbare ruimte en de wegen.

De projectbeheersing van dit type projecten werkt niet met jaarschijven. De systemen van Zaanstad kunnen dit niet goed ondersteunen. Bij Rijkswaterstaat en Provincie Noord Holland zijn er systemen met een doorlopende projectadministratie en een projectarchief. Om die reden wordt de beheersing van dit project door de manager projectbeheersing met een Excel model gedaan. Verder worden er veel adviesbureaus zoals RHDHV voor systeemgerichte contractbeheersing en Sweco (voor Voertuigverlies-uren (VVU)⁴ en de waarde uit de MilieuKostenIndicator (MKI)) ingeschakeld die hun eigen systemen gebruiken om het project te ondersteunen. De ondersteuning door de gemeente Zaanstad betreft vooral de financiële administratie.

Het IPM team wil graag mensen in de organisatie meenemen in de werkwijze. Dat is niet gemakkelijk. Zo is er niet veel ervaring met UAV-GC contracten, maar Zaanstad is wel de aanbestedende organisatie. Dat is gekozen om het op het grondgebied van Zaanstad plaatsvindt. Kenmerken van dit type contract is 'specificeren en loslaten'. De contractmanager is leidend in het proces rondom het aanbesteden van het hoofdcontract en is ook nadrukkelijk betrokken bij de beheersing van de overige secundaire inkoop zoals CAR-verzekering, inzet Backoffice en de juridische kant van de grondverwervingen/uitkoop van Shell en Esso.

6.5 Realistisch ramen

In de UOK van 2021 is een budget afgesproken van € 83.300.000 begroot op basis van prijspeil 2018 en exclusief BTW. Het aandeel Zaanstad is toen vastgesteld op € 9.000.000 (10,8%). Afgesproken indexering is IBOI (Index Bruto Overheidsinvesteringen). Het aandeel van Zaanstad is gestegen naar ruim € 12 miljoen door het doorvoeren van (BeeldKwaliteitsPlan) BKP+ en de jaarlijkse indexatie, maar is nog steeds een procentueel laag aandeel.

In het bestuurlijk overleg van 2 februari 2022 is Baseline 3.0 vastgesteld waarin onder andere het BKP+ is ingepast. Tot november 2022 is de aanpassing van het budget gebaseerd op de IBOI indexering. In november 2022 is er een bestuurlijk besluit genomen om op basis van de eerste dialoogronde met de aannemers op advies van de projectorganisatie het Taakstellend Budget op te hogen met € 4 miljoen i.v.m. marktontwikkelingen. Het taakstellend budget werd daarmee € 102,7 miljoen. De begroting is onderbouwd met een SSK raming en een contractraming.

Het budget is opgebouwd uit:

- Historische kosten
- Bouwkosten
- Grondverwervingskosten
- VAT-kosten
- Overige bijkomende kosten
- Projectrisicoreservering

⁴ Met voertuigverliesuren (VVU) wordt het totaal aantal uren reistijdverlies (in vergelijking met ongestoorde afwikkeling) als gevolg van beperking in de wegcapaciteit aangegeven.



Door de sturing van het IPM team op de scope en de GROTIK aspecten met onderbouwingen van de investeringen met SSK raming en de afspraak over de IBOI indexering wordt voortdurend getoetst of de raming realistisch is in relatie tot de prognose einde werk (PEW).

In de UOK is een categorisering van risico's opgenomen: categorie 1 (onvoorziene omstandigheden tijdens de uitvoering), categorie 2 (wijzigingen in de Scope) en categorie 3 (exogene risico's zoals bijvoorbeeld wijziging van wet- en regelgeving). Bij risico's in categorie 1 (onvoorziene omstandigheden tijdens de uitvoering) en categorie 2 (wijzigingen in de Scope) dienen de Vervoerregio Amsterdam en gemeente Zaanstad na inzet van de risicoreservering te zorgen voor mogelijke aanvullende toekomstige dekking. Voor categorie 3 is een buffer gevormd waarover van tevoren al afspraken waren gemaakt hoe deze aan te wenden, zodat dit er geen vertraging is door te nemen besluitvorming wanneer het exogene risico zich daadwerkelijk voordoet.

6.6 Relatie met andere partners

Het project heeft 4 projectpartners en ook besluitvorming door 4 partners. Toen het plafondbedrag voor de aanbesteding omhoog moest, is dat binnen 6 weken gerealiseerd. Dit proces verloopt via de ambtelijk opdrachtgever naar de partnerorganisaties middels de overlegstructuur (ABG, MT AVANT, BO Avant). De bestuurlijke gremia van de 4 projectpartners (ABG, MT/ BO) worden geïnformeerd via de bestuurlijke voortgangsrapportages en reguliere voortgangsoverleggen. In de voortgangsrapportages worden de bestuurlijke overleggen besproken en is een paragraaf stakeholdermanagement opgenomen.

De vervoerregio vervult de rol van ambtelijk opdrachtgever en heeft hiervoor een zandlopermodel (bestuur is bovenste reservoir, projectorganisatie is onderste reservoir, opdrachtgever is de verbinding) ontwikkeld waardoor duidelijk is dat de bestuurlijke opdrachtgevers aan het stuur zitten, maar niet op de stoel van de projectorganisatie zitten. Doel van het model is het goed regelen van het stuur van het project en zorgdragen voor voldoende tegenspraak in de organisatie en dubbelchecks. Het zandlopermodel zorgt voor actief professioneel opdrachtgeverschap (checks and balances) waardoor de projectmanager niet rechtstreeks onder het bestuur valt en de bestuurlijke opdrachtgevers actief betrokken blijven.

Destijds is getwijfeld of Zaanstad zelf het project zou gaan uitvoeren. Dat leek logisch omdat het project op het grondgebied van de gemeente lag, maar Zaanstad was geen grote projecten met geïntegreerde contracten gewend. De gemeente was gewend RAW-bestekken in de markt te zetten. Uiteindelijk is op basis van een extern advies in de UOK gekozen voor de governance met de vervoerregio als opdrachtgever en kasbeheerder, en de gemeente Zaanstad als projectorganisatie. De vervoerregio wil overigens ook principieel geen uitvoeringsorganisatie zijn. Het is ook belangrijk dat de uitvoeringsorganisatie de omgeving en de bevoegde organisatie kent. Zaanstad is daarop begonnen met het vormen van een professionele projectorganisatie. Dit is gelukt. Het is niet helemaal gelukt om er ook meer eigen mensen in te zetten. Dat kan in de uitvoeringsfase alsnog, bijvoorbeeld door in het toetsteam van het contract van AVANT eigen mensen op te nemen. Dat lerend effect borgen, is nog een aandachtspunt.

De onafhankelijk ambtelijk opdrachtgever (VRA) en de gedelegeerd AOG (programmamanager grote infrastructuur) letten ook op het functioneren van het team. Dat gebeurt door dit in de reguliere overleggen aandacht te geven. Zo nodig wordt geëscaleerd naar de gedelegeerd ambtelijk opdrachtgever van Zaanstad, de programmamanager grote infrastructuur.



6.7 Wat valt op?

1. Het is voor Zaanstad een zeer groot project: een € 100 miljoen plus project. Het aandeel van Zaanstad in de financiën van het project is 12,4%. Het aanbestedingsproces bestond uit dialoog rondes. In de eerste ronde kwamen signalen van twee aannemers dat het plafondbedrag niet afdoende zou zijn.
2. Er zijn lessen van de projecten Wilhelminasluis en Zaanbrug getrokken zoals a) er wordt volgens een vaste fasering gewerkt; b) als er een bijdrage wordt gedaan aan een groot project moet er ook een aanzienlijk budget aan planbegeleiding worden geraamd aan de Zaanse kant; c) er is een duidelijke VTW procedure; d) er is één professionele projectorganisatie van Zaanstad en een onafhankelijk ambtelijk opdrachtgeverschap namens alle partijen ingevuld door de vervoerregio.
3. De gemeente heeft ervoor gezorgd dat er een professioneel team staat met een programmamanager grote infrastructuur in de rol van vrijgesteld ambtelijk opdrachtgever. Deze laatste zorgt met de business controller voor een goede aansluiting op de p&c cyclus van de gemeente. De GROTIK ⁵aspecten (Geld, Risico's, Organisatie, Tijd, Informatie en Kwaliteit) zijn geborgd in het projectplan en de voortgangsrapportages vanuit de projectorganisatie onder regie van de onafhankelijk opdrachtgever zien er professioneel uit met aandacht voor alle GROTIK aspecten.
4. Het projectteam voelt zich geen 'Zaans team'. De reden hiervoor is dat er nauwelijks eigen medewerkers deel van het team uitmaken en omdat ze voornamelijk op de projectlocatie werken. De borging van de kennis en ervaring wordt door het team zelf en de ambtelijk opdrachtgever als aandachtspunt benoemd (ook met het oog op de Guisweg).
5. De ondersteuning die Zaanstad moet bieden voor dit type projecten (grote projecten met geïntegreerde contracten), met name de financiële systemen, het risicomanagement en inkoop, is niet direct geschikt voor de beheersing en contractering van deze projecten. Ook de beperkte kennis en ervaring met UAV-GC contracten (contracten voor ontwerp en uitvoering) is een aandachtspunt.

⁵ Zie ook paragraaf 3.2 Definities



(7) Aanpak Guisweg

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is de rapportage over de projectbeheersing van het project Guisweg opgenomen. Er wordt begonnen met een korte weergave van de kenmerken van het project. Daarna worden de beheersingsaspecten, het opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap, de relatie tussen de interne organisatie en de lijnorganisatie besproken. In het onderdeel realistisch begroten wordt de ontwikkeling van het projectbudget besproken. Bij de partners wordt besproken hoe vanuit de partners tegen de projectbeheersing van de gemeente Zaanstad wordt aangekeken. Het hoofdstuk eindigt met een paragraaf 'wat valt op'?

7.2 Kenmerken project

Kenmerk	Beschrijving
Wat:	De belangrijkste onderdelen van het projecten zijn het opheffen van de spoorwegovergang en de aanleg van twee onderdoorgangen: een voor fietsers en voetgangers en een voor het autoverkeer.
Partners:	Vervoerregio Amsterdam (VRA), gemeente Zaanstad, ProRail, de provincie Noord-Holland en het ministerie van I&W/Rijkswaterstaat
Doel:	Verbetering bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid van Zaanstad met de regio.
Planologisch kader:	De planstudie Guisweg is een van de projecten uit het multimodaal bereikbaarheidspakket van de MIRT verkenning Corridor Amsterdam-Hoorn en maakt deel uit van de samenwerkingsagenda Zaanstad-Midden. De gemeenteraad van Zaanstad heeft op 6 april 2023 ingestemd met het definitief voorkeursalternatief van het project Guisweg.
Juridisch kader:	Bestuursovereenkomst planstudiefase waarin afspraken staan over samenwerking, onderlinge verdeling van taken en verantwoordelijkheden, governance en financiële bijdragen gedurende de planstudiefase van het project. Nadat de gemeenteraad had ingestemd met het voorkeursalternatief is begin juli 2023 de bestuurlijke overeenkomst tussen de samenwerkingspartners getekend voor de planuitwerkingsfase.
Opdrachtgever/ opdrachtnemer:	Opdrachtgever voor de planstudie was de vervoerregio Amsterdam. Trekkers van de planuitwerking worden de toekomstige eigenaren: de gemeente Zaanstad en ProRail.
Organisatie	De vervoerregio Amsterdam was ambtelijk opdrachtgever voor de planstudiefase, waarbij in het kernteam ook leden van Zaanstad (technisch management) en ProRail zaten. Het project zit nu in een overgang van de planstudie naar de planuitwerkingsfase. Deze overgang wordt aangestuurd door een kwartiermaker om de BOK, Governance en het toekomstige team neer te zetten.
Budget	€ 182 miljoen waarvan € 12,7 miljoen voor Zaanstad, prijspeil 2023. Afgesproken is IBOI indexering. De Zaanse bijdragen, de begeleidingskosten en de verwachte indexering zijn gereserveerd in het Investeringsfonds.
Fase	Planuitwerkingsfase. Hierin wordt de contractstrategie uitgewerkt en het ontwerp omgezet in functionele eisen en een contract om aan te besteden. Ook wordt in het begin van deze fase de ADC toets t.b.v. de noodzakelijke stikstofvergunning doorlopen die nodig is voor een te doorlopen procedure voor een omgevingsplan. De planuitwerkingsfase duurt naar verwachting 2,5 tot 3 jaar. Het is de bedoeling dat in 2026 de realisatie begint.





7.3 Borging GROTIK aspecten

In de planstudiefase is het budget door de vervoerregio bewaakt: de vergaring van de afgesproken middelen, het maken van een goede raming van de kosten en het aangaan van verplichtingen. Beheersing gebeurde in de driehoek projectmanager-projectassistent-controller. Zaanstad betaalde 7% van de afgesproken plankosten. In de planstudiefase is aan risicomanagement gedaan. Er heeft een tijd lang een risicomanager (vanuit ProRail) in het team van de planstudie gezeten en er is een budget gereserveerd. De kostenramingen zijn gereviewd door kostendeskundigen. Er is geen aparte planner ingezet omdat dit relatief duur was in de planstudie en omdat er niet per se een hele grote tijdsdruk op de studie zat. Het belangrijkste risicobeheersingselement en ook element van kwaliteitsbeheersing is geweest door in de planstudiefase meer uit te werken dan voor de studie noodzakelijk is. Dat is ook gebeurd en dit was ook logisch gelet op het feit dat het project duurder is geworden. Door meer uit te werken, is de beslissing over de scope beter onderbouwd. De scope is namelijk een belangrijke beheersingsmaatregel voor de kosten van het vervolg.

De partners zijn met kwartaalrapportages op de hoogte gehouden van de stand van zaken van de planstudie. Ook is de opdrachtgever van de planstudie met een zekere regelmaat in het college van Zaanstad geweest om de ontwikkeling van het project toe te lichten.

In de planuitwerkingsfase worden de risico's verder uitgewerkt en ook de bijbehorende beheersmaatregelen zoals een helder proces voor VTW's. Dat het project niet door de stikstoftoets komt, wordt gezien als een van de grootste risico's. Het probleem daarbij is dat de stikstofprocedure aan verandering onderhevig is. Beheersingsmaatregelen zijn meer onderzoeken, meer expertise, maar het is een lastig dossier. Technisch wordt het mogelijk geacht een vergunning te realiseren, het is vooral het juridische pad. In de raming van het project zit budget voor stikstofcompensatie, stikstof gerelateerde problematiek en budget voor het risico.

7.4 Organisatie Zaanstad

De planstudiefase Guisweg is afgerond. Op 6 april 2023 stemde de gemeenteraad van Zaanstad in met het definitief voorkeursalternatief van het project Guisweg. De planstudiefase werd getrokken door de Vervoerregio namens de partijen (gemeente, ministerie, ProRail, Rijkswaterstaat, Provincie Noord-Holland). Alle opdrachten (studies, onderzoeken) werden verstrekt door de vervoerregio. In de volgende fase gaat alles via de gemeente met uitzondering van de zeer specialistische spoordelen. Er is nu een ambtelijk opdrachtgeversoverleg (managementteam en een begeleidingsgroep) waar alle stukken langs gaan alvorens ze naar het bestuur gaan. Het project is op dit moment in de kwartiermakersfase van de planuitwerkingsfase. De organisatie van de planuitwerkingsfase wordt ingericht. Die fase gaat worden bestuurlijk getrokken door eigenaren: ProRail (spoorse delen) en de gemeente Zaanstad waarbij Zaanstad verantwoordelijk wordt voor het organiseren en faciliteren van het Projectteam. RWS zit niet in het projectteam. RWS heeft aangegeven dat de herinrichting van de knooppunten 2 en 3 geen eigen project is, maar een belangrijk 'derden' project. RWS maakt daarom geen onderdeel uit van de projectorganisatie, maar verzorgt wel de toetsing van het project om te zorgen dat de RWS-onderdelen uiteindelijk in beheer genomen kunnen worden.

Het is de bedoeling de organisatie in de planuitwerkingsfase net zo in te richten als AVANT. Om de belangen van de partners ook in deze fase goed te borgen, wordt er vanuit de Vervoerregio Amsterdam een onafhankelijk ambtelijk opdrachtgever aangesteld waardoor de aansturing en resultaten van het projectteam en voorbereiding van het bestuurlijk overleg bij de Vervoerregio Amsterdam worden ondergebracht. Dit volgens het in hoofdstuk 6 genoemde zandlopermodel.

Een verschil met AVANT is dat er wordt gestreefd naar een gezamenlijk (gemengd) projectteam met ProRail in verband met de raakvlakken met het spoor gerelateerd werk. De



contractstrategie moet nog worden uitgewerkt. In het team zullen daarom een contractmanager en technisch manager van ProRail zitting nemen.

Zowel bij AVANT als bij de planstudie Guisweg is de vervoerregio 'gastheer/verantwoordelijk' voor de bemensing van de ambtelijk opdrachtgever en de kasbeheerder en zal de gemeente straks 'gastheer/verantwoordelijk' zijn voor de bemensing van de projectorganisatie. De ambtelijk opdrachtgever vertegenwoordigt overigens alle partners dus niet alleen de vervoerregio. Elke partner heeft dan een vertegenwoordiger in de ambtelijke begeleidingsgroep.

Voor dit onderzoek is met medewerkers van de vervoerregio de Zaanse inzet bekeken. Er is tot op heden beperkte betrokkenheid van de vaste organisatie van de gemeente. Het Zaanse lid van de ambtelijke begeleidingsgroep is al wel betrokken vanaf 2009 en verzorgt continuïteit in de besluitvorming in Zaanstad. In het verleden zijn in het projectteam wel een technisch manager en een procesmanager in dienst van de gemeente betrokken geweest, maar vanwege beperkte capaciteit liep dit ook altijd weer af. Het beeld is dat voor het samen te stellen projectteam de ambtelijk opdrachtgever en de projectmanager, de manager projectbeheersing van het totale project vanwege de grote en complexiteit van het project wel inhuur blijft, maar dat een technisch manager en op termijn een omgevingsmanager ook door de gemeente met eigen mensen moet kunnen worden gevuld. Ook zou er veel kennis kunnen worden opgedaan als de backoffice van bijvoorbeeld de manager projectbeheersing (planner, controller, administratieve ondersteuning) door de gemeente wordt gedaan bij de gemeente.

7.5 Realistisch ramen

In 2019 is er een bestuursovereenkomst getekend waarin het budget voor de realisatie al taakstellend is bepaald inclusief de verhouding tussen partijen. Het totaal was toen € 130 miljoen waarvan € 9 miljoen van Zaanstad. Dat bleek onvoldoende. Er is via het BO MIRT toen aanvullend Rijksgeld gevraagd en dat is toegekend. In de nieuwe bestuursovereenkomst is het taakstellend budget opgenomen met de verdeling tussen partijen. Met prijspeil 2022 is het budget inmiddels € 175 miljoen, waarvan € 81 miljoen van de VRA, € 76 miljoen van het ministerie van I&W, € 12 miljoen van Zaanstad en € 6 miljoen van de provincie Noord-Holland. Dit budget wordt jaarlijks op basis van de IBOI geïndexeerd behoudens de bijdrage van de Provincie. Mocht dit in de volgende fase op basis van het contractdossier en een nieuwe SSK raming niet genoeg zijn dan is het in principe taakstellend en vraagt het om een gezamenlijk gedragen scope aanpassing zodat het project weer binnen budget past. Mocht dit niet mogelijk blijken dan ontstaat een scenario van opnieuw zoeken naar extra budget bij de partners met aanvullende besluitvorming. Voor de begeleidingskosten van Zaanstad in de planstudie fase bleek te krap begroot. Voor 2022 is € 155.000 extra PRI budget aangevraagd met als doel inbreng en kwaliteit van en voor Zaanstad te vergoten.

In de afgelopen jaren is het project vooral duurder geworden door de extreme prijsstijgingen in 2021 en 2022 en de daarmee samenhangende IBOI indexatie. In de verkenningenstudie waren er daarnaast ook een aantal onjuiste aannames gemaakt over hoe de tunnels gebouwd moesten worden en het slopen van de afrit was ook niet goed geraamd. Er is in planstudiefase gezocht naar optimalisaties en ook wel gevonden, maar dit was niet genoeg voor de indexeringseffecten. Er zijn al twee bezuinigingsronden geweest waarin I&W heeft aangegeven dat zij best een paar onderdelen wil schrappen. De ambitie van de gemeente en de provincie zijn zodanig dat zij eigenlijk niet meer bereid zijn om te schrappen in de scope vanwege gebiedsontwikkelingen en raakvlakprojecten (hoge ruimtelijke kwaliteit). De gemeente is degene die zich het meeste aantrekt van wat er gerealiseerd wordt qua kwaliteit omdat zij behoudens het stuk spoor volledig eigenaar wordt van wat er wordt opgeleverd.



In het raadsvoorstel 'Vaststelling definitief voorkeursalternatief Guisweg' van de gemeente Zaanstad wordt gemeld dat de genoemde € 12 miljoen beschikbaar is in het Investeringsfonds en dat de plankostenraming die voorheen was gebaseerd op de AVANT-raming nu precies is begroot op de hoeveelheid apparaatslasten die nodig zijn voor dit project in de planvoorbereidings- en realisatiefase (verhoging van € 0,7 miljoen naar € 2,48 miljoen t/m 2028). Ook de indexeringsraming is verhoogd van € 1,37 miljoen naar € 2,1 miljoen bijgesteld. In de Bestuursovereenkomst is afgesproken dat er tot en met realisatie geïndexeerd wordt op basis van de IBOI-index. In de reservering is rekening gehouden met 5,16% in 2023 en 2024 en 2,5% van 2025-2028. In de bestuursovereenkomst van 13 juli 2023 is een projectbudget opgenomen van 182.068.188 (prijspeil 2023).

Bij elke nieuwe fase wordt een budget bepaald. In het plan van aanpak van de planstudiefase is bepaald hoe hoog het budget voor de planstudie moet zijn. Dat is aangevraagd bij partijen. In coronatijd is hier vervolgens vanuit partijen bijgestort met dezelfde verdeelsleutel. In totaliteit was er circa € 2,3 miljoen plankostenbudget waar Zaanstad voor 7% aan meebetaalde. Op 6 april heeft de raad besloten € 4,1 miljoen krediet beschikbaar te stellen voor de planuitwerkingsfase van de Guisweg.

7.6 Relatie met andere partners

In het gesprek met de vervoerregio is gevraagd om een beeld te geven van de gemeente Zaanstad in het project. Het project is te bestempelen als 'We bouwen samen een huis, maar de gemeente Zaanstad gaat in het huis wonen'. Het is daarom belangrijk dat de gemeente op een aantal onderdelen wat dieper nadenkt over de impact van het project op de toekomst van de gemeente. Het beeld uit de begeleidingsgroep is dat de gemeente daar niet voldoende voor geëquipeerd is. Dit betreft met name de ruimtelijke-economische impact en de groen-blauwe impact. Er is te weinig capaciteit in de organisatie om de Zaanse vertegenwoordiger in de begeleidingsgroep bij te staan op die vraagstukken. Dit is niet per se noodzakelijk voor de voortgang van het project, maar daardoor worden wellicht niet alle kansen voor de stad benut. Het beeld is dat er te weinig capaciteit is bij de afdelingen in combinatie met een gevoel dat er te weinig invloed is. Dat wordt zichtbaar doordat er de afgelopen periode vier verschillende personen de discipline verkeersdeskundigheid hebben gehad in het project en deze waren allemaal inhuur die zich er kortdurend mee bezig hielden. Dit geldt ook voor adviseurs stedenbouw en groen-blauw. Er zijn een paar echt Zaanse mensen die bij dit soort projecten kunnen worden betrokken maar die zitten overvol. Ook stikstof had de gemeente naar zich toe kunnen trekken, maar de gemeente heeft hiervoor te weinig specialisme in huis.

Op Zaanse grondgebied wordt veel geïnvesteerd met een relatief beperkte bijdrage van de gemeente. Toch is het beeld dat de gemeente in de planstudiefase op afstand stond. Inzet in die fase loont omdat een wens in de planuitwerking die niet in de studie staat als kostenverhoging wordt gezien. Het beeld van de vervoerregio is dat dit komt door de beperkte adviescapaciteit van Zaanstad. Zelfs als er dekking beschikbaar is binnen de vervoerregio is het lastig om opdrachten door Zaanstad te laten uitzetten. Op beschikbaar projectbudget bij de vervoerregio wordt te weinig beroep gedaan.

Het beeld is ook dat Zaanstad zich meer dan de partners zorgen maakt over de financiële consequenties van het eventueel niet doorgaan van het project. Dan is er namelijk een bedrag aan plankosten 'voor niets' besteed. Bij de overige partners speelt dit niet. Als de investering niet doorgaat, dan is de planstudie niet mislukt. Voor de partners speelt een groter vraagstuk. Als de investering niet doorgaat dan is er voor de partners een veel groter probleem. Dan staat het Programma Hoogfrequent Spoor Alkmaar-Amsterdam op de tocht.



7.7 Wat valt op?

1. Er gaat in de periode 2023-2030 ruim € 182 miljoen in Zaanstad geïnvesteerd worden, waar Zaanstad 7% aan bijdraagt.
2. In het projectplan is de raming van de begeleidingskosten van Zaanstad per 2023 voor de planuitwerkingsfase en de realisatiefase opgehoogd en onderbouwd, evenals de indexeringsruimte. Dit getuigt van voortschrijdend inzicht ten aanzien van de impact van het uitvoeren van een dergelijk project binnen de gemeente Zaanstad.
3. Ook bij de Guisweg is overeenstemming bereikt om het zandlopermodel van de vervoerregio gebruikt voor de scheiding van de rollen van a) bestuurders; b) ambtelijk opdrachtgever en c) projectteam alsmede de faseringsmethode van de vervoerregio voor de beheersing van de fasen.
4. Het beeld is dat het moeilijk was om de Zaanse organisatie goed te betrekken in de planstudiefase. Volgens de vervoerregio is dit het gevolg van de afstand tot het project, het beperkte gevoel van invloed en het gebrek aan beschikbare specialismen in Zaanstad. De Zaanse bemensing is vrijwel altijd inhuur. De komst van de programmamanager grote infrastructuur in de rol van gedelegeerd Ambtelijk Opdrachtgever binnen Zaanstad heeft die betrokkenheid wel verbeterd, maar het beeld is daardoor niet veranderd.
5. De vervoerregio loopt tegen het probleem van beperkte adviescapaciteit van Zaanstad aan. Zelfs als er dekking beschikbaar is binnen de vervoerregio is het lastig om opdrachten door Zaanstad zelf te laten uitzetten. Zaanstad kan meer inzet tonen om hiervoor beroep te doen op het beschikbaar projectbudget bij de vervoerregio.



(8) Gebiedsontwikkeling incl. hoofdinfra Kogerveldwijk en afwaardering A7

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is de rapportage over de projectbeheersing van het project gebiedsontwikkeling Kogerveldwijk opgenomen. Er wordt begonnen met een korte weergave van de kenmerken van het project. Daarna worden de beheersingsaspecten, het opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap en de relatie tussen de interne organisatie en de lijnorganisatie besproken. In het onderdeel realistisch begroten wordt de ontwikkeling van het projectbudget besproken. Bij de partners wordt besproken hoe vanuit de partners tegen de projectbeheersing van de gemeente Zaanstad wordt aangekeken. Het hoofdstuk eindigt met een paragraaf 'wat valt op'?

8.2 Kenmerken project

Kenmerk	Beschrijving
Wat:	Gebiedsontwikkeling en inclusief hoofdinfra Kogerveldwijk
Partners:	7 ontwikkelende partijen (gemeente heeft beperkte grondpositie)
Doel:	De Kogerveldwijk heeft een mix van goed en slecht functionerende bedrijvigheid, braakliggende terreinen, wooncomplexen en leegstaande fabriekspanden Er komen ruim 2.500 nieuwe woningen bij in de verschillende buurten, diverse maatschappelijke voorzieningen en er komt meer en beter openbaar vervoer (knooppuntontwikkeling station). Ook komen er nieuwe voorzieningen als scholen, ontmoetingsplekken en een vernieuwd sportpark. Het doel is een maatschappelijk sterke en leefbare wijk voor iedereen, met goede voorzieningen, waar mensen prettig wonen en werken.
Planologisch kader:	Onderdeel van MAAK Zaanstad (MAAK Midden). Het MAAK-gebied Kogerveldwijk bestaat uit de buurten Kogerveld, Boerenjonkerbuurt / Slachthuisbuurt en Hofwijk. Daarnaast zijn er ook allerlei ontwikkelingen op het Oostzijderveld en Sportpark Hoornseveld. Er is een perspectiefnota voor het hele gebied en een strategienota/uitwerkingsregels voor de ontwikkeling. Dit is de werkwijze voor elk MAAK gebied: om tot een gebiedsvisie te komen voor de MAAK-gebieden wordt per gebied een Analyse, een Perspectief en een Strategie gemaakt (APS methode).
Juridisch kader:	Met de ontwikkelende partijen zijn anterieure overeenkomsten gesloten met kostenverhaalbijdragen op basis van collegebesluiten. Om de WBI gelden te benutten moeten de afgesproken woningaantallen in de juiste segmentering en de afgesproken investeringen worden gedaan.
Opdrachtgever/ opdrachtnemer:	College van B&W
Organisatie	MAAK Midden staat onder leiding van de programmamanager. Kogerveld is een project van MAAK Midden. De programmamanager stuurt een team met procesmanagers aan voor deelprojecten van het project Kogerveld.
Budget	Voor 5 gebiedsontwikkelingen en een aantal grote investeringen is een tekort van € 19 miljoen berekend. Hiervoor is voor 50% WBI subsidie van het Rijk gekregen. Het eigen deel is gedekt uit het Transformatiefonds en een bijdrage van de Provincie.
Fase	In uitvoering



8.3 Borging GROTİK aspecten

De bewaking van de GROTİK aspecten in Kogerveld gebeurt per deelproject. Elk deelproject heeft een procesmanager. Er is een planning per deelproject, maar geen planning voor het project als geheel. Er wordt nu gewerkt aan een integrale planning voor de gehele Kogerveldwijk met name voor WBI-deelprojecten en infrastructuurinvesteringen. Er gebeurt namelijk zoveel dat dit nodig is alleen al vanwege de bouwlogistiek en het sturen op de kwaliteit. Het is belangrijk bijvoorbeeld de wegen pas aan te passen als alle zware werken zijn gebeurd. Hetzelfde geldt voor de risico's: er is geen risicomatrix voor het hele project. Deze worden bijgehouden per deelproject, daar worden de afhankelijkheden gesignaleerd. Er is één keer een risicosessie geweest voor het project met het hele team, maar dit is een aantal jaren geleden. Ook het projectdossier wordt op het niveau van de deelprojecten bijgehouden. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de planeconoom.

Er is een financieel dashboard gemaakt voor het totale project. De financiën van Kogerveld als geheel worden bewaakt met een dashboard met de volgende opbouw:

- a) Verschillen
- b) Bovenwijkse investeringen
- c) Gebiedsontwikkelingen
- d) Dekking, bijdragen en subsidies
- e) Cashflows
- f) Onderbouwingen per deelproject (31 tabs)

Het dashboard wordt 1 keer zo nodig 2 keer per jaar geactualiseerd. Het kost veel tijd om dit goed neer te zetten en het moet handmatig worden gevuld uit diverse bronnen. Niet actieve onderdelen worden niet geactualiseerd. Het wordt niet bestuurlijk gebruikt, het wordt gebruikt binnen het team en wordt in een presentatie gedeeld. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 8.5. De bewaking blijft door de handmatige vulling van het dashboard afhankelijk van de persoon van de planeconoom. Reguliere grondexploitatiesystemen en financiële systemen kunnen niet voldoen aan de informatiebehoefte van dit programma. Dat gebeurt daarom in Excel. Er vindt wel versiebeheer plaats in het dashboard zodat de verschillen steeds kunnen worden toegelicht aan het team. Voor de bewaking van de deelprojecten gebiedsontwikkeling is de reguliere werkwijze van toepassing.

Daarnaast is in het MPG een WBI monitor opgenomen zodat er ook op totaalniveau verantwoording aan het bestuur is en bewaking van de verplichtingen plaatsvindt. De rapportage op MPG-niveau wordt eerst met de beheerder van het dashboard afgestemd voordat een en ander in het MPG wordt gepresenteerd.

8.4 Organisatie Zaanstad

Kogerveld is onderdeel van MAAK.Midden en MAAK.Midden staat onder leiding van een programmamanager en die is gedelegeerd ambtelijk opdrachtgever. Hieronder zitten diverse losse projecten zoals de Kogerveldwijk met diverse deelprojecten en infraprojecten. Op die infraprojecten is veel samenwerking met de programmamanager grote infrastructuur; hier is een gezamenlijk kernteam op gezet. Er zit nog geen standaard integrale projectbeheersing op, die moet zelf worden geregeld (zie hierna). De programmamanager MAAK.Midden is sturend voor de Gebiedsontwikkeling en samenhangende openbare ruimte. De sturing op de hoofdinfrastructuur is verlegd naar de programmanager grote infrastructuur.

De werkwijze is een Zaanse werkwijze. In de gebiedsontwikkeling wordt gewerkt met Plaberum . Dit is een fasegewijze aanpak van quick scan naar een haalbaarheidsonderzoek naar een ruimtelijk programma van eisen en dat is de basis voor het sluiten van anterieure overeenkomsten dan wel het



openen van een grondexploitatie. Dit wordt per deelproject ook toegepast. Hier zit de reguliere control van planeconoom en business controller op.

Er is een kernteam actief met de programmamanager, de programmasecretaris, procesmanagers van de projecten en mensen van het IB die met hoofdinfrastructuren, aanpassing openbare ruimte, riolering en BLVC bezig zijn. Er zijn zoals gezegd plannen per deelproject, maar er wordt gewerkt aan een integrale planning voor het totale programma. Dit gebeurt in samenwerking met de programmamanager grote infrastructuur. Rondom Kogerveld zijn veel infrastructuuropgaven. De samenwerking is zichtbaar doordat er bijvoorbeeld ook een omgevingsmanager wordt gedeeld. De samenwerking is essentieel door de verwevenheden. Zo zitten de kosten van de afwaardering A7 voor een deel in de WBI-subsidie voor Kogerveld en dus moet de programmanager MAAK hierover rapporteren met de realisatie van de kosten en prestaties: realisatie betaalbare woningen. Terwijl het werk (bijvoorbeeld de verbreding van de tunnel onder het station) en de overige financieringsstromen daarvan geen onderdeel van het project Kogerveld zijn. De cofinanciering van die afwaardering komt uit het Investeringsfonds van Zaanstad, een VRA-bijdrage en de subsidie bereikbare steden. Voor die laatste rijkssubsidie moeten ook woningaantallen worden verantwoord, maar net weer andere aantallen dan die van de WBI.

Belangrijkste organisatorische probleem in het begin van dit project was de continuïteit van personeel en dan met name de procesmanagers. Dat is nu op orde met mensen die er al wat langer zitten. Ook bij Financiën en Grondzaken is de wisseling van personeel heel hoog, met name wat de financieel adviseurs betreft.

8.5 Realistisch ramen

Voor de Kogerveldwijk is als start een gebiedsperspectief vastgesteld door de raad met allerlei ambities op verschillende beleidsvelden maar er zaten nog geen cijfers in. In het perspectief werden ook gebiedsontwikkelingen benoemd. Die werden als losse projecten uitgevoerd en bewaakt. Maar op het geheel van de Kogerveldwijk gebeurde dit niet. In dat perspectief zaten ook investeringen voor de hele Kogerveldwijk zoals bijvoorbeeld het verbreden van de tunnel onder het spoor en de herinrichting van de Heijermansstraat. In 2018 ontstond de behoefte om het totaal financieel in beeld te brengen. Dit is opgepakt via twee lijnen:

- Overzicht van de gebiedsontwikkelingen (veelal transformaties van bedrijven naar woningbouw)
- Overzicht van de grootschalige investeringen niet zijnde binnenplannen

De betreffende ingehuurd planeconoom heeft dit in een dashboard gezet. Dat geeft overzicht. Het dashboard is gevuld na contact met alle procesmanagers en ook de programmamanager grote infrastructuur. Elke ambitie uit het gebiedsperspectief die niet in portefeuille was (bijvoorbeeld 'rotonde moet een kruising worden', 'parkeerplaats station moet een plein worden') is vervolgens uitgerekend door het Ingenieursbureau om een beeld te krijgen van het totaal van de investeringen. Vervolgens zijn hier de beschikbare dekkingsbronnen aan toegevoegd.

Het dashboard is daarmee een verzamelpaats van ambities uit het gebiedsperspectief en van nieuwe initiatieven voortkomend uit de ontwikkeling zelf. Het dashboard is ook de basis geweest voor het kostenverhaal in de Kogerveldwijk (Nota gebiedsoverstijgende kosten) door het gemaakte overzicht bovenwijkse infrastructuur. Het kostenverhaal bestaat uit:

- Plankostenverhaal met de plankostenscan als basis;
- Nota grondkostenverhaal voor Zaanstad als geheel, bovenwijkse voorzieningen, ca 40 euro per m2 bvo uitgezonderd sociale huur en sociaal maatschappelijke functies;
- Kostenverhaal gebiedseigen kosten, ca € 20 per m2 (Kogerveldfonds)
- Binnenplannen kostenverhaal (niet op basis van een nota, maar een begroting)



Het bij de raad bekende financieel kader voor het project Kogerveldwijk is gelijk aan de WBI aanvraag. De gemeente heeft een WBI beschikking van het Rijk gekregen van € 9,49 miljoen, zijnde 50% van het tekort van de vijf gebiedsontwikkelingen en een aantal grote investeringen. Het eigen deel is gedekt uit het Transformatiefonds en bijdragen van de Provincie. Het project bestaat qua investeringen uit € 11,64 miljoen investeringen die als volgt wordt gedekt: voor € 6,19 miljoen door de WBI, voor € 2,80 miljoen uit subsidie van de provincie voor de Heijermansstraat en Hofwijk Noord fase 1 en voor € 2,65 miljoen uit het kostenverhaal. De plankosten zoals van de programmamanager en de programmacontroller/planeconoom zitten hier niet in. Deze komen deels uit MRA financiering.

Voor de onderstaande investeringen moeten aparte raadsvoorstellen worden gemaakt (bron: Voorjaarsnota 2023-2027, p. 72).

Projecten Kogerveldwijk en Noord met specifieke dekking, niet zijnde het Investeringsfonds

In de rapportage Investeringsfonds 22.2 is de voeding aan het Investeringsfonds vanuit de reserve infra en de reserve GKZ per saldo met € 2,654 mln. verlaagd. Dit was de bijdrage bovenwijk van de ontwikkelaars van de Kogerveldwijk, die benodigd is voor onderstaande 8 projecten in het kader van bovenwijkse uitbreidingsinvesteringen

Kogerveld (€ 11,644 mln.) in combinatie met de WBI-gelden (Woningbouwimpuls) die we voor Kogerveldwijk hebben ontvangen (€ 9 mln.). Aanvullend hebben we nog € 6,14 mln. aan WBI-gelden ontvangen voor uitbreidingsinvesteringen Noord. Op grond van deze ontvangen WBI-gelden heeft Zaanstad zichzelf de verplichting opgelegd

om deze projecten nu daadwerkelijk ook uit te gaan voeren. De raad krijgt voor elk van deze projecten een afzonderlijk raadsvoorstel voorgelegd om hier haar goedkeuring op te geven. In dat raadsvoorstel zal worden ingegaan op de inhoud van het project, het daadwerkelijk benodigde krediet en de dekking daarvan.

Projecten Kogerveldwijk en Noord met specifieke dekking niet zijnde het Investeringsfonds											(Bedragen x € 1.000)		
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031 e.v.	23.1	WBI-subsidie	Subsidie Provincie NH	Bijdrage bovenwijkse voorzieningen
Uitbreidingsinvesteringen Kogerveldwijk (WBI)													
Herinrichting omgeving station Kogerveldwijk				100	200	811				1.111			
Vervoershuis		100	100	350						550			
Rotonde Paltrokstraat omvormen naar kruising			200	844						1.044			
Afwaarderen Prins Bernhardweg	1.475									1.475			
Herinrichten Heijermans- en doctor HG Scholtenstraat				200	2.231	200	2.232			4.863			
Verbreden tunnel onder station				100	100	626				826			
Herinrichten Paltrokstraat			200	975						1.175			
Park					100	500				600			
Subtotaal	1.475	100	500	2.569	2.631	2.137	2.232	0	0	11.644	-6.190	-2.800	-2.654

Het dashboard van het team is essentieel voor het bewaken van de WBI subsidie. De WBI subsidie is aangevraagd voor 5 gebiedsontwikkelingen waarvan de tekorten zijn berekend inclusief de bijdrage kostenverhaal. De WBI projecten worden bewaakt omdat daar verplichtingen aan hangen qua woningaantallen, betaalbaarheid en realisatie van investeringen. Er wordt met het dashboard gestuurd op de realisatie van de investeringen. Projecten met een tekort krijgen een bijdrage van de gemeente. Partijen betalen eerst een kostenverhaalbijdrage aan de gemeente voor de investeringen en krijgen vervolgens een bijdrage terug voor de realisatie van betaalbare woningbouw. De berekeningen van de bijdrage worden door een externe partij gevalideerd voor de dossiervorming en de staatssteunrechtelijke aspecten.

In het dashboard zitten de investeringen en ook de woningaantallen en de segmentering. Niet in het dashboard zitten de plankosten die niet tot een deelproject horen. De plankosten houdt de programmamanager bij met ondersteuning van de programmasecretaris en iemand van de financiële administratie. Dekking van de plankosten komt uit de volgende bronnen: exploitatiebegroting, cofinanciering vanuit flexibele schil MRA, transformatiefonds voorbereidingskosten. De meerjarenplanning wordt ook opgezet om een beter zicht te krijgen op de plankosten. In WBI tranche 1 mochten er nog geen voorbereidingskosten worden verantwoord. Pas als een deelproject in de planfase zit, mogen er uren doorbelast worden. Achtervang hiervoor is het Transformatiefonds.

Er zitten in de WBI aanvraag inframesregelen die nog geen project zijn, die de programmamanager wil overdragen naar de programmamanager grote infrastructuur maar die daarvoor eerst moet worden



voorbereid. Deze ramingen zijn in mei 2019 opgesteld. Daarna zijn deze niet meer geactualiseerd en de ramingen zelf zijn globaal en houden geen rekening met bijvoorbeeld tijdelijke maatregelen. De verwachting is dat als deze ingrepen verder zijn uitgewerkt, de dan te ramen kosten nog wel eens kunnen tegenvallen door prijsstijgingen. De maatregelen zijn benoemd als projecten in de WBI, maar de precieze scope en uitgangspunten moeten nog worden vastgesteld.

8.6 Relatie met andere partners

Er is veel contact met de MRA op inhoudelijk vlak en omdat programmamanager Maak.Midden voor de gemeente de aanvraag voor de flexibele schil coördineert. Met de Vervoerregio Amsterdam incidenteel contact maar het verzoek van de Vervoerregio Amsterdam is om dat wat structureler op te pakken. Binnen Kogerveld is een platform opgericht waarin de gecontracteerde ontwikkelaars actief zijn om gebiedsoverstijgende zaken zoals mobiliteit, BLVC, inrichting openbare ruimte, marketing te bespreken. Ook zijn er klankbordgroepen en overleggen met de wijkmanager.

8.7 Wat valt op?

1. Gebiedsperspectief Kogerveldwijk is oorspronkelijk door de raad vastgesteld zonder financiële vertaling. Bij andere gemeenten zie je ook wel vertalingen in varianten zodat de raad wel enig beeld van de financiële impact heeft. De financiële vertaling van de ambities is hier achteraf gebeurd (intern).
2. Er wordt een langdurige transformatie uitgevoerd met diverse grote projecten, bestaande uit woningbouw op gemeentegrond en gronden van derden, herinrichting van de openbare ruimte en aanpassing van de hoofdinfrastructuur met zeer beperkte algemene middelen en veel verschillende externe dekkingsbronnen. Er is eigenlijk pas een financieel kader sinds de toekenning van de WBI-subsidie.
3. De gebiedsontwikkelingen en dus ook een groot deel van de transformatie van Kogerveld steunen op de bekende structuur van planeconoom en business controller. Deze bewaken de GROTIK aspecten op deelprojectniveau maar niet op gebiedsniveau met ook de herinrichting van de openbare ruimte en de aanpassing van de hoofdinfrastructuur. Voor het overzicht van project Kogerveldwijk als geheel is een financiële vertaling beschikbaar in een dashboard dat 1-2 per jaar wordt geactualiseerd en gedeeld met het team. Er is nog geen integrale planning en risicomatrix voor het totale project beschikbaar wat gelet op de fase van Kogerveld opvallend is.
4. De beheersing en verantwoording van de diverse dekkingsbronnen en de monitoring van de kostenramingen inclusief capaciteit vindt op gebiedsniveau plaats maar langs de lijn van de betreffende dekkingsbron (deelproject). Het dashboard is hier een aanzet toe en is belangrijk voor de sturing op de realisatie van de WBI-subsidievoorwaarden zoals de betaalbare woningaantallen.
5. De verwachting is dat de kosten van de infrastructuurmaatregelen in de WBI hoger zullen uitvallen aangezien de ramingen uit 2019 dateren. De maatregelen zijn benoemd als projecten in de WBI, maar hadden bij aanvraag nog geen goed uitgewerkte scope en vastgestelde uitgangspunten.



(9) Nieuwbouw Zwembad De Slag

9.1 Inleiding

Grote complexe projecten spelen zich vooral af in de openbare ruimte: gebiedsontwikkeling en infrastructuur. Maar ook vastgoedprojecten kunnen daar onder vallen. De omvang van de investeringen in maatschappelijke voorzieningen (scholen, huis van de wijk) is op dit moment van een kleinere orde met uitzondering van het sportpark Hoornseveld inclusief de nieuwbouw van zwembad De Slag. De revitalisering van het verouderde sportpark Hoornseveld is een gebiedsontwikkeling met een aantal elementen:

- Bouw nieuw zwembad De Slag
- Aanleg sportvelden, inclusief nieuwe clubgebouwen
- Op- en afrit vanaf de A7
- Openbare ruimte inrichten, inclusief nieuwe nutsvoorzieningen (Boulevard, parkeerterrein en een nieuwe(fiets)brug aanleggen over de Gouw)

Als laatste project is gekeken naar de projectbeheersing van de aanleg van het nieuwe zwembad De Slag. Er wordt begonnen met een korte weergave van de kenmerken van het project. Daarna wordt de beheersingsaspecten, het opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap, de relatie tussen de interne organisatie en de lijnorganisatie besproken. In het onderdeel realistisch begroten wordt de ontwikkeling van het projectbudget besproken. Het hoofdstuk eindigt ook hier met een paragraaf 'wat valt op'?

9.2 Kenmerken project

Kenmerk	Beschrijving
Wat:	Vervangende nieuwbouw zwembad De Slag
Partners:	Gemeente Zaanstad/Sportbedrijf Zaanstad
Doel:	Zwembad De Slag in Zaanstad Zuid is aan vervanging toe. In 2016 is besloten tot vervangende nieuwbouw. In 2018 is besloten om zwembad De Slag te bouwen op Sportpark Hoornseveld. Het zwembad op deze locatie biedt kansen om het verouderde sportpark Hoornseveld nieuw leven in te blazen en meer allure te geven. Het duurzame zwembad krijgt een centrale plek in het sportpark. Het krijgt de afmetingen van een wedstrijdbad voor waterpolo waardoor ook wedstrijden met publiek kunnen worden georganiseerd. De hoofdvestiging van het Sportbedrijf verhuist ook naar de nieuwe locatie.
Planologisch kader:	Bestemmingsplan Sportpark Hoornseveld
Juridisch kader:	Er is een bestuursopdracht gemaakt voor optimalisatie Hoornseveld en ook een opdracht voor het zwembad met duidelijke kaders. De opdracht voor het zwembad is enkel gewijzigd op het doelgroepenbad (iets vergroot) in overleg met het sportbedrijf, de zwemvereniging en de KNZB en de bestuursopdracht voor optimalisatie Hoornseveld is niet gewijzigd.
Opdrachtgever:	Gemeente Zaanstad
Organisatie	Projectteam onder leiding van een procesmanager sport
Budget	Optimalisatie Hoornseveld € 27,3 miljoen (raadsbesluit 14 juli 2022) Zwembad de Slag € 17 miljoen
Fase	Aanbesteding

9.3 Borging GROTIK aspecten

Zoals bij de meeste projecten is ook bij dit vastgoedproject de beheersing ingestoken door beslismomenten (go/no go) in de fasering. De architect is geselecteerd op het principe van total engineering. Total engineering is een contractvorm waarin alle advieswerkzaamheden



voor een bouwproject (architect, constructeur, installateur, et cetera) ondergebracht worden bij één partij. In dit geval bij de architect. Alleen het uitvoerend deel (aannemer) valt niet onder total engineering. De architect begint met een schetsontwerp en een kostenraming en de projectmanager toetst het schetsontwerp op het door de gemeente opgestelde financiële kader. Als het schetsontwerp past binnen de financiële kaders dan mag het door naar de volgende fase: het Voorlopig ontwerp. En dan wordt opnieuw de kostenraming beoordeeld. Idem bij het definitief ontwerp. Op het Definitief Ontwerp wordt in Zaanstad het uitvoeringskrediet aangevraagd en bij goedkeuring door de raad volgt de aanbesteding. Het uitvoeringskrediet is aangevraagd voor zwembad De Slag vóór corona en vóór de oorlog met Oekraïne. De aanbesteding is geknipt in diverse percelen: bouwkundig, zonnepanelen, E+W installaties, zwembadinstallaties en loodgieterswerk om het beheersbaar te houden en om te voorkomen dat de bouwkundig aannemer zijn AKW ook over het volledige installatiewerk doet (hij krijgt wel een coördinatievergoeding). De aanbesteding viel echter in een onzekere periode.

Op geregelde basis overlegt de procesmanager met de financial controller (elke week) en de business controller (elke maand) over de financiën en wat mee te nemen in de planning & control cyclus. De business controller toetst de ramingen en vraagt de risico's uit. Er is geen specifieke risico inventarisatie geweest maar de risico's zijn wel opgenomen in de besluitnota. In de initiële ramingen werd rekening gehouden met een risicopercentage. In de risico inventarisatie en de besluitnota van drie jaar geleden stonden vooral bouwkostenstijging, gebrek aan aannemers en de saneringsopgave. Sinds twee jaar is hier ook de levering van stroom bijgekomen omdat het netwerk van Liander onvoldoende is. Dit is ook opgenomen in de MPG. Op de planning voor het zwembad wordt minder strak gestuurd omdat er niet eerder stroom kan worden geleverd door Liander dan 2027. Om extra kosten (ca. € 1 miljoen) te besparen op extra stroommatregelen wordt de bouw van het zwembad nu gestart aan het eind van het tweede kwartaal in 2024. Dit gebeurt in overleg met de aannemer in het bouwteam.

Er wordt ook aan juridische risicobeheersing gedaan. Toen de aanbesteding van het zwembad feitelijk was mislukt omdat geen van de partijen onder het plafondbedrag kwam, is juridisch getoetst of verder onderhandelen met de enige inschrijver mogelijk was of dat een nieuwe aanbesteding nodig was. Met de andere inschrijvers is vervolgens contact opgenomen om te vragen of het budgetplafond leidend was in hun niet inschrijven. Dat was niet het geval en is het raadsvoorstel opgesteld. Vervolgens is het voornemen tot gunning ook nog gepubliceerd met een 20 dagen termijn om een kort geding aan te spannen. Door op deze wijze te handelen (transparantiebeginsel) zijn procedurerisico's beheerst.

In totaal zitten er in het project optimalisatie Hoornseveld inclusief zwembad 24 verschillende deelprojecten. Die worden bijgehouden in een grote Excel sheet met ramingen om het totaal van € 58 miljoen (prijspeil 2023) te bewaken. In het projectteam zit geen planeconoom. Er is behoefte aan een totaaloverzicht uit een systeem met ramingen, planningen en realisatie. Dit is echter lastig te realiseren omdat in het project van veel verschillende dekkingsregimes sprake is: beheer en onderhoud, BOSA (subsidieregeling stimulering Bouw en Onderhoud Sportaccommodaties), SPUK BTW, Transformatiefonds, investeringsfonds. Er is niet één systeem dat dit ondersteunt. In Qlikview kan alles van het project worden uitgedraaid met bookmarks maar omdat er ook verplaatsingsbijdragen en BOSA inkomsten zijn, is er sprake van exploitatiebudgetten en kapitaalkredieten. Met de verenigingen zijn overeenkomst gesloten dat zij bij de gemeente facturen indienen en dat zij hun BOSA inkomsten weer afdragen. De financial controller en projectmedewerker krijgen alle opdrachten in cc gemaild en kan zo de opdrachten en de administratieve verwerking controleren.

9.4 Organisatie Zaanstad

Bij elk deelproject van de herontwikkeling Hoornseveld is hetzelfde projectteamteam actief. Bij het projectteam zit ook een fiscalist in het team vanwege de BTW en de BOSA-subsidie. Er is een projectassistent voor de verplichtingen in het financieel systeem en de bijbehorende opdrachtbrieven. Verder zitten er voornamelijk projectleiders van het ingenieursbureau in voor de bouwkundige



opgaven van de verenigingen (clubgebouw en kleedkamers). Hiervoor worden contracten met de verenigingen gesloten in afstemming met een jurist. Die krijgen daarvoor een verplaatsingsbijdrage en de verenigingen zoeken vervolgens een architect en een aannemer om hun clubgebouw te realiseren. De gemeente (projectleider) toetst op het kwaliteitsniveau bij het budget met hulp van het bouwkostenpas en als er meer gevraagd wordt, dan moet de vereniging dit zelf betalen. Ook is er een projectleider voor de kabels en leidingen en de inrichting van het openbaar gebied. Voor het sporttechnische deel (aanleg velden) is een specialistisch bureau ingehuurd. De opdrachtgever sport zit elke 3-4 weken bij de interne financiële bespreking. Van die overleggen worden verslagen in Teams gemaakt. In tegenstelling tot de projecten van gebiedsontwikkeling en grote infrastructuur zijn er nagenoeg geen personeelsswisselingen.

De financial controller overlegt met de procesmanager over de stand van het budget, bewaakt de verplichtingen en de juiste administratie van de facturen in het project. De business controller bewaakt dat de budgetten nog binnen het totaal van de financiële kaders van de gemeente blijven, zorgt voor de aansluiting op de p&c cyclus en overlegt over de risico's en legt deze vast in NARIS.

9.5 Realistisch ramen

In 2016 en 2018 (locatiekeuze) is besloten om voor zwembad De Slag vervangende nieuwbouw te plegen op sportpark Hoornseveld. Begin 2021 is een aanbestedingsprocedure gestart voor de nieuwbouw van Zwembad De Slag. Na de melding op Tenderned meldden zich 3 bouwkundige partijen. Deze kregen de uitnodiging tot inschrijven op het uitgewerkte uitvoeringsontwerp met een budgetplafond. Bij inschrijving boven het plafond werden alternatieven/bezuinigingsvoorstellen verlangd om zo onder het plafondbedrag te blijven. Door de gestegen bouwkosten was er uiteindelijk slechts 1 bouwkundige inschrijver met een inschrijving ruim boven het plafondbedrag en na bezuinigingen op o.a. de staalconstructie was het niet genoeg om het project onder het opgegeven plafondbudget te realiseren. Op dat moment is ook de installatietechnische aanbesteding stopgezet. Omdat aanpassing, uitstel of afstel om diverse redenen niet gewenst was heeft de gemeenteraad in juli 2022 besloten om verdere vertraging en financiële schade te voorkomen door het projectbudget te verhogen en met de enige inschrijver tot een afspraak te komen. Redenen hiervoor waren: a) slechte marktomstandigheden; b) hergebruik van vervuilde grond op de locatie; c) het belang voor het warmtenet en het afmaken van Hoornseveld en d) de ouderdom van het huidige zwembad.

Het voorstel is in de integrale afwegingsmomenten betrokken omdat de schade van wachten door doorlopende prijsstijging en plankosten alsmede de saneringsopgave op € 1 miljoen werd geschat. In de budgetaanvraag is ook gemeld dat de komende autonome prijsstijgingen mee worden genomen in de cyclus 2023-2025. In het voorstel van juli 2022 werd ook aangegeven dat het in 2017 meegenomen bedrag voor extra exploitatiekosten van de nieuwbouw (€ 230.000) niet afdoende was en in de Voorjaarsnota 2023 zal worden bijgeraamd. In de Voorjaarsnota 2023 is echter niets opgenomen over de hogere exploitatielasten van De Slag omdat er nog geen duidelijkheid was over de exacte bouwkosten. In de programmabegroting 2023 zijn door de vertraging van de nieuwbouw de extra exploitatielasten 2023 en 2024 (€ 230.000) vrijgevallen. In het project is tot op heden nog geen actualisering van de exploitatie effecten van de deelprojecten zoals huren en areaaluitbreiding geweest. Dit komt omdat diverse aanbestedingen mislukt zijn en er nog geen zicht was op de definitieve bouw- installatiekosten van het zwembad. Deze kosten zijn in het eerste kwartaal van 2024 bekend waarna de exploitatiekosten berekend kunnen worden.

Het project heeft met een aantal grote tegenvallers te maken:

- De bouwkostenstijgingen na corona en het begin van de oorlog in Oekraïne zijn ongekend geweest en juist in die periode is de aanbesteding van het project gestart.
- Daarnaast is er ook het probleem van beperkte marktwerking. Recent is ook de aanbesteding van de installaties geweest. Deze is 100% duurder dan het budget. De inschrijver was de enige en



was daarmee bekend. Inmiddels zijn diverse gesprekken gevoerd met de aannemer en die heeft zijn prijs verlaagd.

- Voor het zwembad wordt een kelder gebouwd. Deze grond is vervuild maar mag elders op het terrein herschikt worden. De grond wordt daarom gebruikt voor onder meer de nieuwe aansluiting op de A7. Dat bespaart € 1,5 miljoen aan storkosten. Echter dat er bij die saneringsopgave constant toezicht moet zijn op de graafwerkzaamheden was van te voren niet ingeschat of opgenomen in de begroting.
- De wachttijden voor de aansluiting op het stroomnetwerk stijgt. Ook voor Zwembad De Slag is er geen zicht op een spoedige aansluiting op het netwerk. Bij de Voorjaarsnota en de begroting wordt er voor sportpark Hoornseveld met er met regelmaat bijgeraamd vanwege de problematiek van Liander in de vorm van tijdelijke aansluitingen en aggregaten.
- De organisatiestructuur is gewijzigd waardoor alle vakspecialisten op de projecten boeken in plaats van op de algemene middelen. Deze kosten waren niet voorzien in de budgetten.

Tot op heden is er geen sprake van veel extra plankosten vanwege de langere doorlooptijd omdat het team naast het zwembad ook andere projecten in het gebied doet. Er zijn wel meer plankosten maar die zijn in een beperkte orde op met de gevraagde extra investeringsruimte.

9.6 Relatie met andere partners

Bij dit project zijn geen partners in de zin van medefinanciers betrokken. Wel zijn het sportbedrijf en zwemvereniging De Zaan betrokken bij het ontwerp van het zwembad. Het Sportbedrijf is verantwoordelijk voor de exploitatie van sporthallen, gymzalen en zwembaden en de uitvoering van sportstimuleringsactiviteiten en de impuls onderwijs, sport en cultuur. De opdracht van de gemeente Zaanstad aan het Sportbedrijf is vastgelegd in een exploitatieovereenkomst. De andere sportverenigingen hebben ook belang bij de realisatie omdat de afronding van de openbare ruimte hier mee samen hangt.

9.7 Wat valt op?

1. Het project heeft een lange doorlooptijd. Het moment van opening voor de verschillende deelprojecten is door de onzekerheid over de stroomaansluiting nog niet te voorspellen.
2. Het project heeft te maken met alle problemen van de afgelopen jaren: enorme bouwkostenstijgingen, weinig marktwerking en problemen met de levering van stroom.
3. Het is een grote opgave met een diversiteit aan geldstromen. Dit wordt beheerst met een standaard ondersteuningsinzet met een financial controller, een business controller en inkoop en fiscaliteit. Er is geen planeconoom aan de opgave verbonden. Ten opzichte van de andere projecten is dat een relatief smalle personeelsbezetting.
4. Dit team heeft beperkt te maken gehad met veel personeelwisselingen.
5. De aangekondigde verhoging van de kredieten voor prijsstijging en de verhoging van het exploitatiebudget van de nieuwbouw is niet opgenomen in de Voorjaarsnota 2023 vanwege het ontbreken van zicht hierop door problematische aanbestedingen, maar in het tweede kwartaal van 2024 is hier wel zicht op.



(10) Interviews en documenten

1.1 Inleiding

Voor deze audit hebben interviews met betrokkenen plaatsgevonden in week 19 t/m week 29 2023 en zijn voor weergave van de kenmerken van de projecten documenten geraadpleegd. Ook is regelmatig gevraagd om de voortgangsrapportages van de projecten. Voor het hoofdstuk over de kaders van de projecten zijn de documenten nader inhoudelijk geanalyseerd. De interviews over de vijf projecten hebben plaatsgevonden via MS Teams en zijn opgenomen. Over de teksten in de hoofdstukken naar aanleiding van de interviews heeft wederhoor plaatsgevonden. In de volgende paragraaf zijn de namen van de lijst met geïnterviewden opgenomen. In de navolgende paragraaf zijn de geraadpleegde documenten vermeld.

1.2 Lijst met geïnterviewden

In de interviews is gesproken met de volgende personen. Daar waar er sprake is van een medewerker van een externe organisatie is dit erbij vermeld.

- a) Etienne Minnaard, Ambtelijk Opdrachtgever / Programmamanager grote infrastructuur
- b) Job Domela Nieuwenhuis, concerncontroller
- c) Johan Heger, business controller domein Stedelijk Ontwikkeling
- d) Eric de Niet, Visiespecialist Stedelijke Ontwikkeling
- e) Marco Hartog, senior business controller mobiliteit
- f) Rob van Oostveen, business controller Zaanbrug
- g) Lucas Geerts, projectbeheerser projectteam Zaanbrug
- h) Gijs Stigter, projectmanager projectteam Zaanbrug
- i) Gerrit Jansen, projectmanager Vernieuwing Zaanbrug, provincie Noord-Holland
- j) Frank de Vos, projectbeheerser IPM team AVANT
- k) Adrie van Hoekelen, projectmanager IPM AVANT
- l) Jean-Philippe de Lannoy, voormalig ambtelijk opdrachtgever AVANT
- m) Gerrie Ruijsink, programmamanager Maak.Midden
- n) Michiel de Haan, planeconoom Kogerveldwijk/Maak.Midden
- o) Remco Suk, ambtelijk opdrachtgever planstudie Guisweg, Vervoerregio Amsterdam
- p) Ronald Gallé, controller Vervoerregio Amsterdam
- q) Esther Laarman, projectmanager maatschappelijke voorzieningen
- r) Pim Wiersma, procesmanager sportpark Hoornseveld
- s) Petra Vethaak, financial controller sportpark Hoornseveld



1.3 Geraadpleegde documenten:

Hoofdstuk 4

- a) Programmabegroting Zaanstad 2023
- b) Financiële verordening Zaanstad 2019
- c) Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2021
- d) Procesbeschrijving Begeleiding van ruimtelijke projecten-Plaberum (P.2.2.1-C-Plaberum; 24-01-2023)

Hoofdstuk 5

- a) Voortgangsrapportage Vernieuwen Zaanbrug december 2020
- b) Voortgangsrapportage Vernieuwen Zaanbrug december 2022
- c) Raadsinformatiebrief Voortgang vernieuwing Zaanbrug juli 2022

Hoofdstuk 6

- a) Bestuurlijke halfjaarlijkse voortgangsrapportage najaar 2022
- b) Projectplan Realisatiefase AVANT, 3 augustus 2022
- c) Raadsinformatiebrief Voortgang AVANT/ Aanpak Thorbeckeweg – Aanbesteding, 8 november 2022
- d) Realisatie Thorbeckeweg kwartaalrapportage q1 – 2023
- e) Financiële maandrapportage, maart 2023
- f) Bestuurlijke halfjaarlijkse voortgangsrapportage najaar 2022
- g) Bestuursovereenkomst planuitwerkingsfase project Guisweg, 13 juli 2023 (Staatscourant)

Hoofdstuk 7

- a) <https://vervoerregio.nl/guisweg>
- b) <https://guisweg.zaanstad.nl/>
- c) Brief Gedeputeerde Staten van Noord Holland aan PS inzake Bestuursovereenkomst Guisweg, 17 december 2019
- h) Raadsvoorstel Vaststelling definitief voorkeursalternatief Guisweg
- i) Intern memo gemeente Zaanstad 'Toelichting gehanteerde Governance structuur BOK Planuitwerkingsfase Guisweg' 16 juni 2023

Hoofdstuk 8

- a) Website: Maak.Zaanstad.nl
- b) MAAK.Monitor 2018
- c) Presentatie aan procesmanagers update stand van zaken WBI 11 januari 2023
- d) Excel dashboard Kogerveldwijk

Hoofdstuk 9

- a) <https://buitengewoon.zaanstad.nl/projecten/sportpark-hoornseveld>
- b) Raadsvoorstel Aanbesteding Zwembad De Slag en verhoging projectbudget (2022/12771)
- c) Programmabegroting Zaanstad 2023
- d) Voorjaarsnota Zaanstad 2023



Managementreactie

Het rapport en de conclusies en aanbevelingen geven een goed beeld van de (financiële) beheersing van grote projecten in Zaanstad en wat ons daarin nog te doen staat. We zijn heel blij dat dit rapport er ligt en herkennen de constatering die worden gedaan. Zaanstad zit in een ontwikkeling waarbij de sturing en beheersing op grote projecten steeds beter wordt uitgevoerd. Het is mooi dat dit in het rapport wordt bevestigd. Natuurlijk zijn er zaken die we in dit traject nog verder moeten brengen en verbeteren. De aanbevelingen worden daarom ook ter harte genomen. Bij sommige aanbevelingen heeft de realiteit het rapport al ingehaald en zijn de aanbevelingen al uitgevoerd. Andere hebben soms wat meer tijd nodig, of vragen nog bijsturing of herprioritering. We zien dat het aantal (grote) projecten in Zaanstad soms dringt om capaciteit in de sfeer van planning, beheersing en controlling. En deze capaciteit is schaars, net als onze middelen. Externe geldstromen geven hierbij vaak een extra uitdagingen zeker als er geen ruimte voor het meefinancieren van de beheerskosten. Naast het opvolgen van de aanbevelingen, waarop hieronder een reactie op wordt gegeven, vraagt het soms ook een keuze tussen welke (grote) projecten we verantwoord wél kunnen doen en welke ook (nu even) niet.

1. Herijk financiële kaders in relatie tot de groeiopgave

Wij zien in deze aanbeveling de aansporing tot een systematische benadering van de langjarige groeiopgave van Zaanstad. Die aanbeveling nemen wij ter harte. Het gaat om een strategische rol die vanuit een helicopterview de noodzakelijke ruimtelijke aanpassingen onderbouwt. Door een integrale en lange termijn blik op de ontwikkeling van de stad kunnen we uitspraken doen over de noodzaak van ruimtelijke aanpassingen van de stad, afgezet tegen het beschikbaar financieel kader. Hiermee kan worden voorkomen dat organisatie en raad overvallen worden door een plotseling opkomende financieringsvraag.

2. Pas PLABERUM aan op ook de openbare ruimte en grote infrastructuur opgave, pas het integraal toe en sluit het aan op de p&c cyclus

De directie neemt deze aanbeveling over en heeft de organisatie al opdracht gegeven om Plaberum breder toe te passen en te verankeren in de processen en passend te zijn op de fasering van de externe partners in de infrastructuur. Het verankeren van het Plaberum als methodiek voor planmatig werken is ook verankerd in de financiële verordening (art. 1 en art. 6).

3. Professionaliseer het ambtelijk opdrachtgeverschap

De ontwikkeling van het ambtelijk opdrachtgeverschap is onderdeel van de reeds in gang gezette organisatieontwikkeling. Er is inmiddels een handreiking ambtelijk opdrachtgeverschap en bestuurlijk opdrachtgeverschap. Er wordt nu gestuurd op het leren en door ontwikkelen van deze werkwijze waarbij het zandlopermodel voor de uitvoering van grote projecten specifieke aandacht vraagt.

4. Zorg voor integrale projectbeheersing en informatievoorziening: een ondersteuningsstructuur op infrastructuurprojecten en de grote programma's

Het onderzoek constateert terecht dat een kader voor de ondersteuning op projectniveau vooralsnog ontbreekt. Bij de beheersing wordt nu per project vormgegeven aan de inrichting en verantwoording. Wij onderschrijven dat een kader helpt bij de uniformering en de sturing. Dat geeft houvast voor het beantwoorden van vragen als wie verantwoordelijk is voor de financiële ondersteuning of hoe de voorbereidingskosten worden meegeraamd. In het op te stellen kader moeten we vastleggen waaruit goede projectbeheersing- en ondersteuning bestaat. Naast het opstellen van de benodigde kaders, ziet de directie de noodzaak tot het goed organiseren van een beheersings- en ondersteuningsstructuur. De organisatorische (en financiële) consequenties worden in beeld gebracht zodat hierover besluitvorming kan plaatsvinden.



5. Ontwikkel en borg kennis van grote projecten en geïntegreerde contracten

De directie is het eens met de constatering dat binnen de organisatie kwantitatief onvoldoende kennis is om grote projecten te managen. Waar de kennis ontbreekt wordt die momenteel ingehuurd. Over het algemeen streven we naar het in dienst nemen van deze professionals op langere termijn. Dat is beter voor de borging van kennis en tevens goedkoper. De directie is aan het verkennen wat de harde voorraad is aan projecten om de vaste formatie daar op aan te sluiten. Tegelijk beseffen wij dat bij een krappe arbeidsmarkt het niet altijd lukt om de bezetting structureel op peil te houden. Het is afhankelijk van het aantal grote projecten dat in Zaanstad in de komende jaren nog wordt aangenomen. We gaan er overigens van uit dat de huidige vaste medewerkers mettertijd ook vanuit de praktijk de juiste kennis en competenties ontwikkelen.

6. Verbetering bedrijfsvoering (zakelijkheid) projecten t.b.v. meer Zaanse inbreng

De onderzoekers stellen dat Zaanstad geld laat liggen omdat er niet zakelijk genoeg wordt omgegaan met het zoeken naar externe dekkingsbronnen. Het veronderstelde gebrek aan zakelijkheid herkent de directie niet, maar wel dat het de organisatie ontbreekt aan capaciteit om dekkingsbronnen aan te boren. Zaanstad is er juist in geslaagd vele externe (vooral publieke) bronnen aan te wenden ter dekking van de opgaven in de gemeente.

In het verlengde van deze aanbeveling ziet de directie het wel als een taak om financiële afspraken met partners te verzakelijken en contractmanagement op dit onderdeel aan te scherpen of te verzwaren.

7. Risicomanagement grote projecten

Voor de uitvering van risicomanagement bestaat een uitgebreid instrumentarium. Zo bevat het MPG een risico-inventarisatie en in begroting zit gemeentebrede risicoparagraaf. In de risicosystematiek die wij hanteren houden wij in de projecten, maar ook gemeentebreed, zoveel mogelijk realistische buffers aan om tegenvallers op te vangen. Wel kan een systematische aanpak van risicomanagement in de grote projecten beter worden ontwikkeld en toegepast. Daarom onderschrijven we dat de bevinding van de onderzoekers verdere uitdieping verdient en in de komende tijd verder onderzocht moet worden op concrete verbeterpunten.

8. Inwerkprocedures

De directie erkent dat het ontwikkelen en borgen van kennis belangrijk is (aanbevelingen 4. en 5.) maar vindt het ook belangrijk om te voorkomen dat aanwezige kennis verloren gaat. De onderzoekers hebben gemerkt dat er veel verloop is geweest en dat daarmee essentiële kennis is verdwenen. Zij stellen voor dit op te vangen door extra aandacht voor dossiervorming en inwerkprocedures zodat de kennis in de organisatie geborgd blijft. De directie is het daar mee eens en stelt dat de organisatie daarbij ondersteund wordt door het binnenkort uit te rollen M365. Dat heeft nieuwe mogelijkheden ten aanzien dossiervorming. Continuïteit wordt daarmee technisch afgedwongen.

