



**Rekenkameronderzoek Leiderdorp  
Risicomanagement W4**

29 april 2009

## INHOUDSOPGAVE

<b>1. Voorwoord .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Inleiding .....</b>	<b>4</b>
2.1 Aanleiding voor het onderzoek .....	4
2.2 De hoofdvraag van het onderzoek .....	4
2.3 Gevolgde werkwijze .....	5
<b>3. Het W4-project .....</b>	<b>7</b>
3.1 Looptijd .....	7
3.2 Uitgangspunten .....	7
3.3 Financiën W4-project bij de start .....	8
3.4 Organisatie W4 .....	9
3.5 Toetsing van de uitgangspunten .....	10
3.5.1 Publieke Samenwerkingsovereenkomst W4 .....	10
3.5.2 Grondexploitatie W4 .....	10
3.5.3 Overeenkomst met Bohemen .....	11
3.5.4 Risicomanagement binnen W4 .....	12
<b>4. Beantwoording onderzoeksvragen .....</b>	<b>14</b>
4.1 Onderzoeksvraag 1 .....	14
4.2 Onderzoeksvraag 2 .....	15
4.3 Onderzoeksvraag 3 .....	16
4.4 Onderzoeksvraag 4 .....	18
<b>5. Beantwoording hoofdvraag .....</b>	<b>20</b>
<b>6. Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>21</b>
6.1 Conclusies .....	21
6.2 Aanbevelingen .....	21
<b>Bijlage 1: Geraadpleegde documentatie .....</b>	<b>24</b>
<b>Bijlage 2: Geïnterviewde personen .....</b>	<b>25</b>

# 1. Voorwoord

De Rekenkamer Leiderdorp heeft in het najaar van 2008 een onderzoek laten uitvoeren naar het risicomanagement van de gemeente Leiderdorp rond het W4-project. Directe aanleiding was het grote aandeel van projecten in de gemeentelijke begroting in het algemeen en het aandeel van het W4 project in het bijzonder.

Leiderdorp streeft naar gemeentelijke zelfstandigheid gecombineerd met het aangaan van een veelheid aan samenwerkingsverbanden met verbonden partijen en andere stakeholders. Het leek de Rekenkamer van Leiderdorp leerzaam om het risicomanagement van het W4-project te bestuderen en tot verbetersuggesties en aanbevelingen te komen voor deze en wellicht ook andere samenwerkingsvormen.

Het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamer Leiderdorp uitgevoerd door de onderzoekers van Metrum onder leiding van dhr. Dick Boeve. Het onderzoek bestond uit deskresearch en een aantal interviews met betrokkenen bij het W4 project in de onderzochte tijdsperiode.

April 2009  
De Rekenkamer van Leiderdorp



## 2. Inleiding

De gemeente Leiderdorp is gelegen langs de Oude Rijn en wordt doorsneden door de rijksweg A4. Een al jaren bestaande behoefte aan verbreding en verbeterde inpassing van de A4 heeft geleid tot een integrale gebiedsaanpak met diverse publieke en private partijen, onder de noemer "W4". In het masterplan van het project wordt het doel als volgt omschreven: "Het project W4 omvat de integratie en duurzame inpassing van de verbreding van de A4 ter hoogte van Leiden, Leiderdorp en Zoeterwoude. Het doel van het W4-project is om de barrièrewerking van de rijksweg A4 zoveel mogelijk te verminderen en een duurzame kwaliteitsimpuls te geven aan de directe omgeving van de weg inclusief bijbehorende financiering".

Voor de gemeente Leiderdorp, als deelnemer van de samenwerkingsovereenkomst tussen verschillende publieke partijen, heeft dit ondermeer tot gevolg gehad dat de opbrengsten uit lokale locatieontwikkelingen genoemd in het masterplan als drager voor de meerkosten van de verbeterde inpassing van de A4 zullen worden ingezet. Deze bijdrage heeft een omvang van € 18,2 miljoen (prijspeil 1-12-2008).

### 2.1 Aanleiding voor het onderzoek

Onder het motto van "grote projecten, grote risico's" heeft de Rekenkamer van de gemeente Leiderdorp gemeend onderzoek te moeten doen naar het risicomanagement in het project W4. Immers, het W4-project is naar Leiderdorpse maatstaven een bijzonder omvangrijk project. Omdat het project een lange aanloop heeft gekend en omdat zich tijdens het proces bijzondere ontwikkelingen hebben voorgedaan, is hieruit veel te leren voor de toekomst. Het kan immers vaker voorkomen dat de gemeente bovenlokaal of met meerdere partijen zal samenwerken om doelen te realiseren. Daarnaast zullen er ook op kleinere schaal complexe projecten zijn die aanzienlijke risico's kennen en waarin de gemeente in hoge mate afhankelijk is van externe partijen zoals projectontwikkelaars. De Rekenkamer ziet dit onderzoek dan ook vooral als leer- en evaluatiemoment voor toekomstige projecten en niet zozeer als kritische noot bij het W4 project. In opdracht van het College is een onderzoek uitgevoerd door de regionale auditpool naar het risicomanagement van de gemeente Leiderdorp (september 2008). Dit onderzoek is gericht op het systeem van risicomanagement zoals dat binnen de gemeente is opgezet. Daarbij is niet specifiek onderzoek gedaan naar de wijze waarop binnen het W4-project invulling is gegeven aan het risicomanagement. Het rekenkameronderzoek sluit in die zin hier heel goed op aan. Het is een verdere verdieping op dit thema.

### 2.2 De hoofdvraag van het onderzoek

De Rekenkamer heeft dit onderzoek laten uitvoeren door Metrum, een bureau voor projectmanagement en planeconomie bij projecten in de gebiedsontwikkeling. De hoofdvraag en de onderzoeksvragen in dit rapport zijn uitgezet in de opdracht die de Rekenkamer hiervoor heeft opgesteld. De hoofdvraag die we centraal hebben gesteld in dit onderzoek is:

*"Geeft de gemeente Leiderdorp in voldoende mate invulling aan het risicomanagement van het W4-project?"*

Belangrijk daarbij is op te merken dat de beantwoording moet leiden tot een beter inzicht in de "best-practices" voor risicomanagement binnen de gemeente Leiderdorp en nadrukkelijk niet tot doel heeft te oordelen over de W4-organisatie, de manier waarop het project wordt gemanaged of beslissingen die in het verleden genomen zijn.

In het onderzoek is gepoogd zaken zo feitelijk mogelijk weer te geven en interpretaties zoveel mogelijk te vermijden. Er is vooral gekeken naar risicomanagement *binnen* het project en de manier



waarop dit vertaald wordt naar bijvoorbeeld de begroting. Er is dus niet specifiek onderzoek gedaan naar het risicomanagement waarop de nota risicomanagement (2004) betrekking heeft (ten behoeve van de bepaling van het weerstandsvermogen).

## 2.3 Gevolgde werkwijze

Gedurende het onderzoek is de hoofdvraag beantwoord op basis van een aantal onderliggende onderzoeksvragen.

Achtereenvolgens zijn de volgende werkzaamheden uitgevoerd.

### Stap 1 en stap 2: Formuleren hoofdvraag en onderzoeksvragen

Allereerst zijn de hoofdvraag en de onderzoeksvragen geformuleerd.

De hoofdvraag luidt:

*“Geeft de gemeente Leiderdorp in voldoende mate invulling aan het risicomanagement van het W4-project?”.*

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende vier onderzoeksvragen:

1. *“Zijn er duidelijke spelregels geformuleerd over het hanteren van risicomanagement binnen de gemeente Leiderdorp specifiek voor het W4-project?” inclusief subvragen.*
2. *“Zijn vooraf op afdoende wijze de risico's van de gemeente Leiderdorp t.a.v. het W4-project geïnventariseerd/in beeld gebracht?” inclusief subvragen.*
3. *“Zijn vooraf de nodige beheersmaatregelen geformuleerd?” inclusief subvragen.*
4. *“Vond/vindt er periodiek een 'update' plaats van de mogelijke risico's c.q. de te nemen maatregelen? En worden deze maatregelen daadwerkelijk getroffen?” inclusief subvragen.*

### Stap 3: Deskresearch en interviews

Door middel van deskresearch en interviews zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen bepaald. Dit is mede gedaan door de onderliggende subvragen te beantwoorden en te toetsen in interviews, op basis van een vragenlijst die voorafgaand aan de interviews is opgesteld. Ook is de kwaliteit van de basisafspraken voor het project (uit 2002) beoordeeld op het risico dat de gemeente loopt en de wijze waarop dit een plek heeft gekregen binnen het risicomanagement van het project.

De geraadpleegde documenten en geïnterviewde personen staan in de bijlagen. Er is gesproken met personen uit verschillende disciplines en vanuit de gehele looptijd van het project. Deze personen zijn geselecteerd uit een overzicht dat het W4-project ter beschikking heeft gesteld.

### Stap 4: Vastleggen bevindingen en analyse

De bevindingen uit de documenten en de gesprekken zijn zoveel mogelijk feitelijk vastgelegd, waaronder de wijze waarop er met een aantal specifieke belangrijke risico's is omgegaan. Op basis daarvan zijn de subvragen en de onderzoeksvragen beantwoord.

Om de bevindingen ook feitelijk te kunnen onderbouwen zijn vooraf enkele risico's benoemd die gedurende het onderzoek nauw in beeld zijn gebracht. De volgende risico's zijn in het documentatieonderzoek en in (vrijwel) ieder interview aan bod geweest:

- **Het afzetrisico particuliere woningbouw;** waar lag dit risico en is dit op de goede manier gemanaged gedurende het proces?
- **Het risico van vertragingen door (latere) verwervingen;** zijn de verwervingen op een juiste manier in kaart gebracht en wat voor invloed hebben eventuele latere verwervingen op het project en op de gemeente gehad?
- **Het risico van fluctuatie in de bouwkosten;** hoe is omgegaan met onvoorziene wijzigingen in de bouwkosten van zowel woningen als openbaar gebied en wie draagt dit risico?



De keuze voor deze risico's is gemaakt omdat ze bij veel gebiedsontwikkelingen een grote rol spelen en omdat ze herkenbaar zijn voor vrijwel alle geïnterviewde personen. Ze kunnen daarom een ijkpunt vormen voor de manier waarop met risico's is omgegaan.

**Stap 5 en 6: Formuleren conclusies en aanbevelingen**

Tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Leidend daarbij is de constructieve insteek om de gemeente handvatten te geven hoe in het vervolg of bij volgende projecten om te gaan met risicomanagement, lerend van de ervaringen uit het W4-project.



## 3. Het W4-project

Het onderzoek richt zich op het risicomanagement van het W4 project in Leiderdorp. Op basis van de documentatie en gesprekken is het risicomanagement bij het W4 project op hoofdlijnen gereconstrueerd. Op die manier ontstaat een totaalbeeld van het project en kunnen uitgangspunten, beslissingen en de gevolgen daarvan correct geïnterpreteerd worden. Deze reconstructie op hoofdlijnen treft u in dit hoofdstuk aan.

### 3.1 Looptijd

In dit onderzoek is de periode 2002 tot eind 2008 in beschouwing genomen. De deskresearch en de interviews hebben eind 2008 plaatsgevonden.

Het historische startpunt van het onderzoek is het sluiten van de publiek-publieke overeenkomst W4, regelende de aanleg en inpassing van de A4 in Leiden, Leiderdorp en Zoeterwoude van 14 februari 2002. Daarin hebben de gemeenten zich garant gesteld voor:

1. De betaling van de eigen bijdrage ter financiering van de meerkosten van de aanleg en inpassing van de A4;
2. De compensatieplicht op grond van de Boswet en de watercompensatie op grond van de desbetreffende keuren;
3. Het overdragen van de gronden.

Ter dekking van de bijdrage door de gemeente aan de verbeterde inpassing van A4 is in de bijlagen van deze overeenkomst vastgelegd dat Leiderdorp een aantal gebieden zal ontwikkelen.

Leiderdorp heeft zich in deze overeenkomst tevens verplicht om geluidbeperkende voorzieningen aan te brengen, te beheren en te onderhouden (locatie Vierzicht tot aan de Dwarswetering).

### 3.2 Uitgangspunten

De bijdrage aan de aanleg en inpassing van de A4 zijn voor Leiderdorp bepaald op € 18.250.500, - , prijspeil 1-12-2008, dit was tevens het afgesproken betalingsmoment. (Inmiddels is deze betaling na overleg tussen partijen uitgesteld.)

Ter dekking van de aangegane verplichtingen heeft Leiderdorp de volgende deelgebieden aangewezen om in ontwikkeling te nemen:

1. Kalkhaven, bestaande uit ca 120 vrijstaande woningen en 30 sociale sectorwoningen en de locatie Kleine Zandput voor een concentratie van sportaccommodaties;
2. Plantage, bestaande uit ca 150 vrijstaande woningen;
3. Vierzicht, bestaande uit 25.000 m<sup>2</sup> extra BVO kantoor- en bedrijfsruimte;
4. Bospoort, bestaande uit ca 13.000 m<sup>2</sup> BVO bedrijfsruimte (als het woonwagenterrein wordt verplaatst);
5. Duurzame herinrichting van de Munnikenpolder met inpassing van de jachthaven, waarbij gerefereerd wordt aan de afspraken met de HSL-Zuid projectorganisatie omtrent financiering van de inrichting en waarvan het beheer en onderhoud na oplevering ondergebracht wordt bij een externe natuur- en landschapbeherende organisatie.

Daarnaast mag Leiderdorp:

1. Parallel aan de A4 ter plaatse van de Munnikenpolder een weg met 2\*1 rijstroken realiseren.
2. In de zuidhoek van de Munnikenpolder het wateroppervlak uitbreiden ten behoeve van de compensatie van oppervlaktewater en de herstructurering van de jachthaven.

Al deze ontwikkelingen vinden plaats voor rekening en risico van de gemeente.



### 3.3 Financiën W4-project bij de start

Bij het raadsvoorstel van 9 juli 2001 zijn de Leiderdorpse bijdrage en momenten van betaling aan de aanleg van de A4 vastgesteld. Bij dat voorstel behoorde een vertrouwelijke financiële bijlage als toelichting op de financiële principes en motivaties van het cashflow schema. Daarin wordt uiteengezet dat de financiële bijdrage van Leiderdorp is gebaseerd op de exploitatiesaldo (zoals berekend door PRC Verschoor en getoetst door de provincie, Tauw, een tweetal makelaars en gemeentelijke afdelingen betrokken bij W4) plus de leges en de bijdrage uit Fonds Dorpsuitleg.

In de toelichting op de "in te brengen saldi" (zoals de onderstaande posten genoemd worden in de vertrouwelijke financiële bijlage) wordt een aantal elementen benoemd, waaronder niet gedekte kosten en diverse risico's:

1. De verlegging van de Persant Snoepweg zit in de plannen voor Bospoort maar is niet gedekt, volgens inschatting van PRC Verschoor zijn die kosten circa 2 miljoen gulden. Daarvoor moet te zijner tijd nog dekking worden gevonden;
2. De verplaatsing van de ijsbaan is niet gedekt in de exploitatie Kalkhaven (volgens PRC Verschoor circa 0,4 miljoen gulden), omdat RWS heeft aangegeven die te zullen betalen;
3. De uitplaatsing van Ranzijn en het zwembad in de Plantage wordt in een later stadium ter hand genomen;
4. In Plantage en Kalkhaven zijn de kosten voor het bouwrijpmaken van de Kleine Zandput verdisconteerd;
5. Voor de vier exploitatiegebieden wordt 1,8 miljoen gulden aan bovenwijks t.b.v. van het Fonds Dorpsuitleg afgedragen, dat ook weer voor W4 wordt ingezet;
6. De verplichte afdracht voor het Cultuurfonds wordt omgezet in een taakstelling voor kunst en cultuur voor W4;
7. Er is geen post voor planschade opgenomen in de grondexploitaties, deze zullen een onderdeel gaan vormen van de bouwexploitaties.

Ook worden bij het bovengenoemde raadsvoorstel nog enkele "overige financiële elementen" genoemd:

1. De groene inrichting van de Munnikenpolder wordt door en voor rekening van de HSL-zuid verricht;
2. De parallelweg is onderdeel van het Masterplan W4 maar de dekking daarvan zal door de gemeente moeten worden gerealiseerd (kosten circa 13,4 miljoen gulden);
3. De kosten voor de langzame verkeersverbinding verlengde Engelendaal is voor de helft meegenomen in de Kalkhaven en wordt voor de andere helft betaald uit subsidie van de provincie;
4. De kosten voor het bouwrijp maken van de Kleine Zandput zijn in Plantage en Kalkhaven opgenomen;
5. De kosten van de uitplaatsingen van huidige gebruikers uit de exploitatiegebieden zijn opgenomen in de grondexploitaties, zonder dat de vervangende locaties bekend zijn;
6. De kosten voor de projectorganisatie worden geschat op circa 6 miljoen gulden, wat bij de dan bekende informatie voldoende lijkt.

De risicodekking wordt gevonden door uit het exploitatiesaldo inclusief leges en bijdragen uit het Fonds Dorpsuitleg 4,41 miljoen gulden als marge in te calculeren, zodat er op eindwaarde een bedrag van 35 miljoen gulden als zekerheid(stelling) wordt verwacht. De marge kan worden aangewend voor verhoging van de plankwaliteit en het afdekken van markt- en andere risico's.

Voor de niet gedekte onderdelen van het Masterplan (de verlegging van de Persant Snoepweg à 2 miljoen gulden en de aanleg van de parallelweg à 13,4 miljoen gulden) worden in de vertrouwelijke bijlage enkele potentiële meevallers genoemd:

1. De mogelijke aanbestedingsvoordelen bij de verlegging van de Persant Snoepweg, door deze samen met de aanleg van het knooppunt Hoogmade door HSL te laten verzorgen;





2. De gezamenlijke aanbesteding van de verbreding van de A4 en de aanleg van de Parallelweg door Rijkswaterstaat;
3. Het inzetten van vermogenswaarden (aandelen NUON, BNG);
4. Een groter plangebied realiseren zoals bijv. een vergroting van Bospoort door een andere vormgeving van het knooppunt Hoogmade;
5. Het meedelen in de (opbrengsten uit de) bouwexploitatie;
6. De inkomsten uit zandwinning en grondberging bij het doorgaan van het project in de Doeshaven.

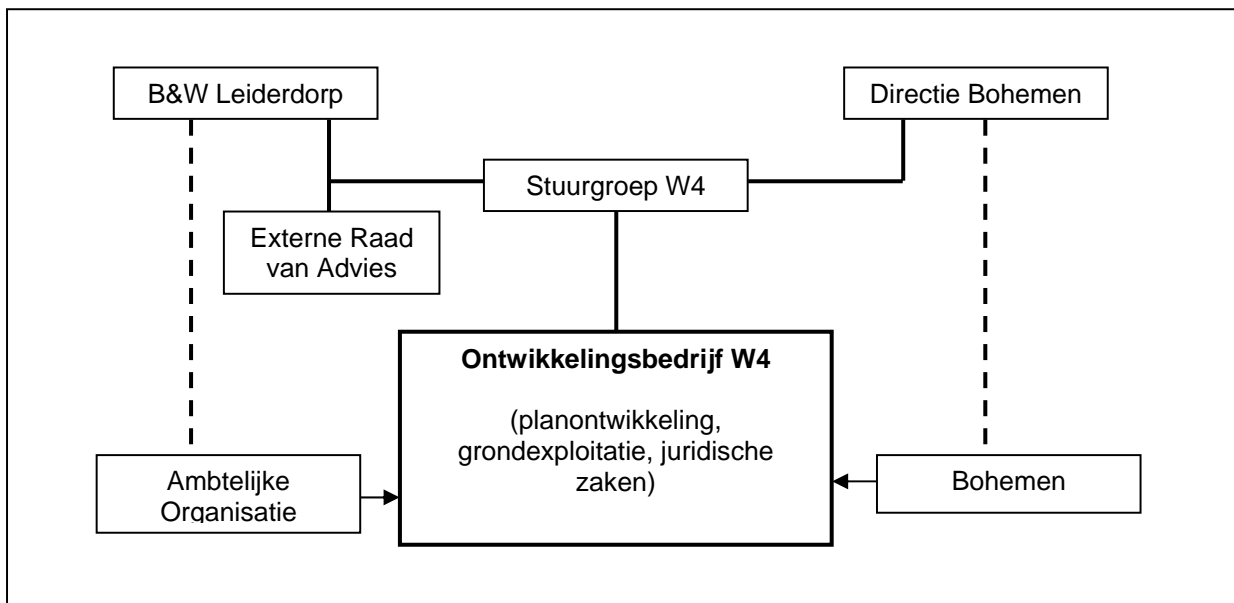
De financiële onderbouwing van het W4-project is in 2001 gedegen uitgevoerd en getoetst. Er waren enkele ongedekte onderdelen en risico's bekend, maar ook is goed nagedacht over de eventuele dekkingsmogelijkheden daarvan. Dit vormde de basis voor het (politieke) besluit om het project te starten.

### 3.4 Organisatie W4

De gemeente Leiderdorp heeft met de private partij Bohemen BV afspraken gemaakt over het tot ontwikkeling brengen van de 4 deel(exploitatie)gebieden, bij overeenkomst van 21 februari 2002:

1. Vierzicht;
2. Plantage;
3. Bospoort;
4. Kalkhaven.

Onderstaand organigram geeft de projectorganisatie van het ontwikkelingsbedrijf weer:



Bohemen en de gemeente hebben toen, met het oog op een slagvaardige ontwikkeling van de gebieden, besloten de grondexploitatie en de planontwikkeling uit te voeren binnen een entiteit die losstaat van de gemeentelijke organisatie, met een van Bohemen ingehuurd projectdirecteur.

Als afzonderlijke gemeentelijke dienst is daarvoor destijds een ontwikkelingsbedrijf ingesteld (het OWB) dat is belast met de grondexploitatie en dat de volgende taken dient uit te voeren:

1. De (kwaliteit van) het civieltechnische werk;
2. Het bouw- en woonrijpmaken;
3. De inrichting van de openbare ruimte;

4. De noodzakelijke uitplaatsingen uit het exploitatiegebied;
5. De uitgifte van de bouwrijpe grond;
6. Het integrale projectmanagement.

Om de gemeente voldoende invloed te laten behouden in het project is een onafhankelijke Raad van Advies ingesteld die de gemeente gevraagd en ongevraagd adviseerde. Tevens had zij vergaande bevoegdheden bij het toetsen van de grondbiedingen van Bohemen.

De opstalontwikkelingen (het bouwen en verkopen van woningen en gebouwen) gebeurde voor winst en risico van private partijen, waarbij de afspraak is dat Bohemen als eerste in de gelegenheid is om de bouwrijpe gronden te kopen, waarbij het marktconform zijn van de grondbieding wordt getoetst door de Raad van Advies. Het grondrisico bleef voor 100% het risico voor de gemeente Leiderdorp.

Naast de genoemde projectdirecteur OWB van Bohemen zijn tussen 2002 en 2007 ook diverse (deel)projectleiders vanuit Bohemen werkzaam geweest binnen het OWB. Het OWB was in deze periode fysiek gescheiden van de gemeentelijke organisatie, omdat het was gehuisvest in een ander gebouw. Mede hierdoor is er in deze periode vanuit de gemeentelijke afdelingen (zoals planeconomie en financiën & control) een beperkte betrokkenheid geweest met de werkzaamheden van het OWB.

Inmiddels is in 2007 het OWB opgeheven en wordt het W4 project door de gemeentelijke organisatie aangestuurd vanuit een projectbureau. Dit is vastgelegd in een aanpassing van de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Leiderdorp en Bohemen (d.d. 1 februari 2007). De relevante gemeentelijke afdelingen zijn sindsdien directer bij het project betrokken.

## 3.5 Toetsing van de uitgangspunten

In deze paragraaf wordt een eerste analyse gegeven van de bovenstaande feitelijke uitgangspunten en de documentatie die beschikbaar was.

### 3.5.1 Publieke Samenwerkingsovereenkomst W4

De Samenwerkingsovereenkomst W4 (de overeenkomst tussen de publieke partijen, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van VROM, de provincie Zuid-Holland en de gemeenten Leiden en Zoeterwoude)) is naar de mening van de Rekenkamer duidelijk en transparant voor wat betreft de afspraken tussen het rijk en de overige partijen. Het is een uitwerking van het Masterplan W4 van 12 september 2001 waarin de potentiële belangentegenstellingen tussen de gemeenten en Rijkswaterstaat zijn weggenomen via integrale gebiedsontwikkeling. Hierbij heeft als basisgedachte gefungeerd het evenwicht tussen kosten en opbrengsten, waarbij de meerkosten van de verbeterde inpassing moesten kunnen worden opgebracht door de ontwikkeling van de locaties binnen het plangebied, het efficiënte gebruik van budgetten en gebruikmaken van het "werk met werk" principe.

### 3.5.2 Grondexploitatie W4

In de besluitvorming is onderkend (raadsvoorstel 24 april 2001) dat de Leiderdorpse bijdrage en momenten van betaling zijn opgebouwd uit verschillende bijdragen op verschillende betalingsmomenten, welke ieder een bepaald rendement genereren. De argumenten om de besluitvorming te ondersteunen zijn:

1. De grondexploitaties zijn realistisch en getoetst door meerdere externe partijen;
2. De meerkosten van Rijkswaterstaat zijn realistisch en getoetst door meerdere externe partijen;
3. Het cashflow schema is realistisch en getoetst door een externe partij;



4. Een externe partij heeft de relatie onderzocht tussen de gekwantificeerde risico's en het weerstandsvermogen van de gemeente Leiderdorp en heeft geconcludeerd dat het risico verantwoord is.

Als onderlegger voor de besluitvorming in de raad diende een vertrouwelijke bijlage met onder andere het cashflow schema en de exploitatiesaldi. Deze zijn toen beoordeeld als een beperkt risico. De kosten en opbrengsten waren reëel geschat en getoetst, de kosten van enkele ongedekte (infrastructurele) voorzieningen en uitplaatsingen waren financieel bekend, de risicodekking was gegarandeerd door voldoende weerstandsvermogen binnen de gemeente en er waren diverse potentiële meevallers.

Gelet op de inhoud van de overeenkomst, de onderbouwingen en de zorgvuldige besluitvorming kan dit naar de mening van de Rekenkamer worden aangemerkt als een solide basis om te starten met het W4 project. Uit het onderzoek blijkt dat de risico's duidelijk in beeld waren dat er mogelijkheden waren om deze risico's te beheersen. Daarnaast moet vermeld worden dat grondexploitaties ramingen zijn, waaraan altijd risico's kleven. De opbrengsten waren enigszins conservatief ingeschat, maar blijven een raming.

De grondexploitaties zijn opgesteld door een externe partij en door meerdere externe partijen getoetst. In de begrotingen wordt rekening gehouden met 10% onvoorzien als buffer voor eventuele tegenvallers; dit is gangbaar en is naar de mening van De Rekenkamer verantwoord, gelet op de fase waarin de begrotingen zijn opgesteld.

In de toelichtingen waarin verantwoording wordt afgelegd over de uitgangspunten van de exploitaties is als onderdeel ook een "gevoeligheidsanalyse" opgenomen. Hiermee worden de wijzigingen in het exploitatiesaldo bepaald als gevolg van wijzigingen in de belangrijkste parameters afzonderlijk ten opzichte van de uitgangspunten. Deze parameters zijn gedefinieerd als projectvariabelen en zijn: geraamde kosten, geraamde opbrengsten en de gehanteerde planning en fasering. De zogenaamde externe factoren, zoals rente en inflatie, worden buiten beschouwing gelaten.

Gemist wordt de zogenaamde "scenarioanalyse". Daarin worden meerdere parameters in onderling verband gewijzigd en wordt de invloed daarvan op het begrote exploitatiesaldo bepaald. Zo zullen parameters in scenario's van economisch goede of slechte tijden elkaar beïnvloeden, hetgeen de invloed op het exploitatieresultaat kan versterken.

Er moet wel bedacht worden dat in 2001 de methode om risico's te analyseren en te kwantificeren nog niet zo ver ontwikkeld was als heden ten dage. Gelet hierop, kan de gehanteerde methodiek naar de mening van de Rekenkamer als voldoende waarborg worden aangemerkt om inzicht te krijgen in de gevoeligheid van het exploitatiesaldo in wijzigingen in de aangegeven parameters.

### 3.5.3 Overeenkomst met Bohemen

Om de gebiedsontwikkeling te realiseren is in 2002 een publiek-private samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de gemeente Leiderdorp en Bohemen B.V. voor de gezamenlijke realisatie van het W4-project. De Rekenkamer vindt de hierin ingebouwde mogelijkheid van belangenverstremgeling opvallend: de directeur van het Ontwikkelingsbedrijf (OWB, een gemeentelijke dienst) is een door Bohemen in overleg met de gemeente aan te wijzen persoon, terwijl met diezelfde private partij ook (verplicht) wordt onderhandeld over de prijsvorming en de uitgifte van bouwrijpe gronden. Daarnaast zijn ook diverse (deel)projectleiders vanuit Bohemen ingehuurd. Dit heeft het risico in zich dat door het inzicht van de private partij in de grondexploitatie de grondbiedingen lager zijn dan men zou mogen verwachten, maar weer niet zoveel lager dat transactie niet doorgaat. De gemeente had, onder voorwaarden, overigens het recht om de detacheringsovereenkomst van de directeur van het OWB te beëindigen en Bohemen te verplichten om in overleg met de gemeente een andere door de gemeente te benoemen persoon aan te wijzen.



Om de prijs-kwaliteitverhouding (= marktconformiteit) te beoordelen is er een Raad van Advies die, naast andere taken, de grondbiedingen beoordeelt. Een juiste samenstelling van die Raad van Advies is dus essentieel om de grondbiedingen goed te kunnen toetsen. De Raad van Advies bestaat uit drie personen: elk der partijen benoemt één lid en die twee leden kiezen gezamenlijk de voorzitter. In de Raad van Advies moet kennis uit de vakdisciplines stedenbouw, planeconomie en bestuurlijke besluitvormingsprocessen aanwezig zijn. Deze brede oriëntatie van de Raad van Advies betekent dat er onvoldoende gedetailleerde marktkennis aanwezig kan zijn voor een gedegen toetsing van de grondprijzen, gedragen door meerdere deskundige personen. Uit de documentatie blijkt dat er naast het externe lid van het bureau Van Keulen & Van Zutphen namens de gemeente geen of weinig andere inhoudelijke (markt)deskundigheid in de Raad van Advies aanwezig is geweest. Deze zelfde externe is overigens vanaf 2004 door de gemeente ingehuurd om de GIG systematiek op te zetten en die systematiek ondersteunt vanaf 2007 de planeconoom bij het actualiseren en bewaken van de grondexploitaties.

In de overeenkomst met Bohemen is vastgelegd dat indien de Raad van Advies van mening is dat het grondbod onvoldoende is, Bohemen een aangepast grondbod mag indienen. Indien dat bod nog steeds onvoldoende is mag het college derden vragen om een grondbod te doen. Indien die grondbieding leidt tot een minimaal 10% hogere grondopbrengst, dan mag de gemeente met deze partij een gronduitgifte- en projectontwikkelingsovereenkomst sluiten. Leidt het bod van de derde wel tot een hoger grondbod maar overschrijdt dit het grondbod van Bohemen met minder dan 10%, dan mag de gemeente Bohemen verplichten dit hogere grondbod over te nemen. Vanwege de nauwe betrokkenheid van de private partij in het OWB kent de private partij doorgaans de grondexploitaties en de verwachte grondopbrengsten. Daardoor ontstaat het risico dat de grondbiedingen lager zijn geweest dan de marktconforme prijs. Voor zover uit de documentatie is gebleken zijn in geen enkel geval grondbiedingen van derde partijen gevraagd.

Er is geen reden om te twifelen aan de integriteit of de deskundigheid van de Raad van Advies. Bij de invoering van de Raad van Advies is ingezet op kennis over de disciplines bestuurlijke processen, planeconomie en stedenbouw. Er neemt in de Raad van Advies namens gemeente Leiderdorp maar één inhoudelijk deskundige deel met deskundigheid om marktconformiteit van grondbiedingen te kunnen beoordelen. Daarom is de Rekenkamer van mening dat de belangen van de gemeente op dit punt met onvoldoende deskundigheid geborgd zijn binnen de Raad van Advies. Het feit dat er bij de meeste deelprojecten achteraf verrekeningen hebben plaatsgevonden wijst hier ook op; men had ook na enkele verrekeningen kunnen streven naar hogere grondbiedingen, bijvoorbeeld door grondbiedingen van derden te vragen.

Door deze grondprijsmethodiek blijven de meeste risico's voor de ontwikkeling van de grondprijs bij de gemeente, ook omdat er geen afspraken zijn om de uitgangspunten en parameters toepasbaar in de tijd te maken. Risico's zoals de afname van verkoopprijzen of de stijging van de bouwkosten komen door deze methodiek (residuele grondwaarde) voor rekening van de gemeente. Om dit te ondervangen is er een clause in de overeenkomst opgenomen waarin eventuele opbrengstenstijgingen in de opstalontwikkelingen ten opzichte van de bepaalde residuele grondwaarde volgens de voor die locatie vastgestelde grondquote verrekend worden met de gemeente. In de praktijk is een dergelijke verrekening meerdere malen voorgekomen, wat dus direct de vraag doet rijzen of er in (door de Raad van Advies) voldoende scherpste is geweest tijdens onderhandelingen over de grondprijs, of dat de grondprijzen lager zijn geweest dan de marktconforme prijzen.

#### 3.5.4 Risicomanagement binnen W4

De Rekenkamer heeft geen directe aanwijzingen gevonden dat risicomanagement tot 2007 structureel toegepast werd binnen het W4 project. Zoals eerder genoemd was het in 2001, ten tijde van de eerste exploitatie, nog niet gangbaar dat een volledig risicomanagementsysteem voor een dergelijk project werd opgetuigd, dus dat mag niet verwacht worden. Bij het W4 project zijn de risico's vooraf benoemd (in contracten en exploitaties), maar niet actief beheerd.



Gedurende de OWB-periode (2002 t/m 2007) werden de risico's sporadisch genoemd; een structurele werkwijze voor het reduceren of beheersbaar maken van die risico's is niet gevonden. Wél werden af en toe scenarioanalyses en gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Dit kan beschouwd worden als een vorm van risicomanagement, hoewel dit weinig specifiek is en vooral de risico's op hoofdlijnen weergeeft. Zonder een analyse een vervolg te geven door middel van risicobeheersing wordt de omvang van de risico's niet verminderd. Risico's worden dan wellicht wel gesignaleerd, maar niet gemanaged.

Met de invoering van de GIG (Gemeentelijke Integrale Grondexploitatie) is er vanaf eind 2005 meer sturing mogelijk door de integrale benadering en ontstaat de mogelijkheid om overall scenarioanalyses te doen. Dit gebeurt momenteel, zij het beperkt. De projectspecifieke risico's worden met ingang van 2007 gestructureerd vastgelegd in de halfjaarlijkse rapportages en afgestemd met de planeconoom en de projectdirecteur. De risico's worden in de praktijk vooral aangedragen door projectleiders wat het risico met zich meebrengt dat niet alle risico's herkend of onderkend worden. Het zou beter zijn om de risico's met de projectorganisatie te inventariseren en te analyseren.

In het kader van het GIG zijn vanaf eind 2005 binnen de gehele gemeente Leiderdorp de financiële risico's in de grondexploitaties ingeschat en gerapporteerd. Dit geeft inzicht in de financiële risico's binnen projecten en is een goed instrument om een indruk te geven van de financiële omvang van risico's. Deze werkwijze is echter nog geen risicomanagement, onder andere omdat het benoemen en nemen van beheersmaatregelen er geen deel van uitmaakt. Daarnaast is de GIG een puur financieel instrument, dat een onderdeel kan vormen van een risicomanagement-systematiek maar dat solitair niet als risicomanagement gezien kan worden. In 2007 is gestart met het periodiek rapporteren over de risico's en het benoemen van beheersmaatregelen. De GIG is daarbij een (belangrijke) basis voor het risicomanagement.

Sinds 2007 is er een duidelijke werkwijze voor het doen van inventariseren van risico's (risicoanalyses) bij het W4-project. De risico's staan vermeld in jaarplannen van de projectleiders en in raadstukken. Risico's met een grote kans van optreden worden verwerkt in de grondexploitaties, waardoor ze feitelijk kostenposten worden. Er is een duidelijke link met financiën en weerstandsvermogen. Dit is voor een gemeente van deze omvang een teken van het serieus omgaan met risico's.

Dit geldt echter nog niet voor de bijbehorende beheersmaatregelen. De analyse van de projectleiders en planeconomen beperkt zich in de praktijk eigenlijk tot het benoemen van de risico's, terwijl juist het benoemen en nemen van beheersmaatregelen de risico's kunnen beperken en reduceren.

Een onderbelicht punt is het in beeld brengen, delen en beheersen van de risico's met alle betrokkenen. De risico's komen vooral van de projectleiders en zitten nu niet bij alle betrokkenen "tussen de oren". Enkele geïnterviewde personen verwijzen naar een Draaiboek Ruimtelijke Projecten, waarin aandacht besteed zou worden aan risicomanagement. Dat draaiboek is bij andere betrokkenen echter niet bekend. Er lijken kortom geen duidelijke afspraken te zijn over risicomanagement, althans niet als zodanig bij de medewerkers bekend. Het sturen op het beheersen van risico's lijkt beter afgestemd te kunnen worden met de projectbetrokkenen.



## 4. Beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van de geraadpleegde documentatie en de interviews met betrokkenen zijn de vier onderzoeksvragen beantwoord. Daarna beantwoorden wij in het volgende hoofdstuk de hoofdvraag.

### 4.1 Onderzoeksvraag 1

*“Zijn er duidelijke spelregels geformuleerd over het hanteren van risicomangement binnen de gemeente Leiderdorp specifiek voor het W4-project?”*

Bij deze onderzoeksvraag heeft de Rekenkamer enkele subvragen geformuleerd. Allereerst worden de subvragen beantwoord, daarna wordt antwoord gegeven op deze onderzoeksvraag.

**Subvraag 1: Zijn de gemeentelijke doelstellingen van het W4-project en de PPS deelname duidelijk gedefinieerd?**

In het masterplan W4 zijn de gemeentelijke doelstellingen vertaald naar een verbeterd tracé voor de A4, nadien vertaald in de overeenkomst W4 van 14 februari 2002. In de overeenkomst is het verbeterde tracé financieel vertaald en zijn de (deel)gebiedsontwikkelingen benoemd die voor de dekking van de financiële bijdrage aan W4 zouden moeten zorgen. In deze overeenkomst zijn de doelstellingen van het W4 project duidelijk en meetbaar omschreven.

De doelstelling in de PPS-deelname (gemeente/Bohemen) is vastgelegd in het PPS-contract van 21 februari 2002. Hoewel de doelstelling in dit contract wat algemener en vrijblijvender geformuleerd is dan die in het W4 contract tussen de publieke partijen, is de essentie duidelijk.

**Subvraag 2: In hoeverre is beheersing van de risico's onderdeel van die doelstelling, dan wel van de overwegingen?**

In de overeenkomst W4 (tussen publieke partijen) is vastgelegd dat de gemeente Leiderdorp alle risico's draagt voor de realisatie en exploitatie van de integrale (her)-ontwikkeling van de (deel)plangebieden. Daarvoor zijn risico's benoemd zoals het opbrengstenrisico, het risico van bodemverontreiniging en het risico van een juiste milieuhygiënische inpassing van de A4 in de te (her)ontwikkelen deelgebieden. Ook is benoemd dat eventuele gevolgen voor de gemeentelijke projecten door het risico dat het Tracébesluit niet zou kunnen standhouden vanwege de luchtkwaliteit voor rekening van de gemeente komen.

De risico's zijn in deze overeenkomst tussen de publieke partijen duidelijk vastgelegd, maar de beheersing van de genoemde risico's is geen onderdeel geweest van die doelstelling noch in de overwegingen.

**Subvraag 3: Is (met de kennis van toen) een reële exploitatie opgesteld met realistische aannames over exploitatie, bijdragen, geldstromen en fasering?**

De grondexploitaties zijn op een realistische basis, geredeneerd vanuit het grondgebruik, financieel opgesteld met de systematiek van de dynamische eindwaarde berekening. Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat onjuiste aannames in kosten, opbrengsten en/of parameters en fasering zijn gedaan. Voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomsten is op allerlei manieren geprobeerd zekerheid te verkrijgen over de exploitaties, onder andere door second opinions van de grondexploitaties en makelaarsadviezen over de marktconformiteit en de opbrengsten.



Het risicomangement was beperkt tot het puntsgewijs noemen van enkele waarschijnlijke risico's. Ten tijde van de eerste grondexploitatie was het echter ook nog niet gebruikelijk uitgebreide risicoanalyses te doen.

#### Beantwoording onderzoeksvraag 1:

Met de vaststelling van de nota Risicomangement (november 2004) beschikt de gemeente Leiderdorp over een duidelijk beleid en spelregels. Een vertaling van deze spelregels naar het W4-project heeft destijds naar de mening van de Rekenkamer onvoldoende plaats gevonden.

De doelstellingen van het W4-project en de PPS-deelname zijn in 2001 duidelijk vastgelegd en lijken financieel goed onderbouwd. In de financiële onderbouwing zijn de risico's op hoofdlijnen benoemd en worden diverse niet gedekte projectonderdelen vermeld. De onderbouwing voor de beide contracten (publiek-publiek en publiek-privaat) en de bijbehorende raadstukken lijken solide en goed beargumenteerd. Spelregels voor risicomangement en de beheersmaatregelen ontbreken daarin echter.

De risico's in de samenwerking met Bohemen zijn beperkt opgenomen in de PPS-overeenkomst met Bohemen. In het "onderhandelingsdocument" dat als bijlage en toelichting bij de overeenkomst is gevoegd, wordt op hoofdlijnen aandacht besteedt aan risico's, zoals samenwerkingsrisico's, publiekrechtelijke risico's en exploitatierisico's. Ook de beheersmaatregelen worden op hoofdlijnen benoemd, maar van echte beheersing (het managen van risico's) lijkt geen sprake.

Het risicomangement in de periode 2001 - 2007, de periode van het OWB, is erg summier geweest. In de grondexploitaties bij de overeenkomst met Bohemen zijn risico's benoemd maar er is geen inzicht in de werkwijze, koppeling met de financiën en het weerstandvermogen. In de tussentijdse actualisatie door PRC Verschoor zijn wel gevoeligheids- en scenarioanalyses uitgevoerd, maar daarmee worden projectspecifieke risico's niet geanalyseerd. De rol van gemeenteambtenaren in deze fase is heel beperkt geweest, terwijl de gemeente toch de grootste risico's van de ontwikkeling draagt. Risicomangement lijkt dus niet structureel toegepast te zijn in deze periode.

## 4.2 Onderzoeksvraag 2

*"Zijn vooraf op afdoende wijze de risico's van de gemeente Leiderdorp t.a.v. het W4-project geïnventariseerd/in beeld gebracht?"*

**Subvraag 1: Zijn de financiële risico's (en kansen) van Leiderdorp vooraf geïdentificeerd en gerubriceerd?**

De risico's voor Leiderdorp zijn bij het afsluiten van de contracten op hoofdlijnen herkend en geanalyseerd en er zijn mogelijkheden benoemd om de risico's het hoofd te bieden. Niet gebleken is dat er een gekwantificeerde risicoanalyse of een rubricering van risico's heeft plaatsgevonden. Ook is geen risicomatrix opgesteld waarin risico's op kans maal gevolg zijn gerubriceerd naar hun impact. Op welke wijze de risico's zijn geanalyseerd is niet duidelijk. Wel is in de vertrouwelijke bijlage behorende bij de besluitvorming over de financiën W4 vermeld dat er een marge in de grondexploitaties op eindwaarde is aangehouden voor het afdekken van marktrisico's en andere risico's naast inzet voor kwaliteitverhoging. Dit kan worden beschouwd als een kwantificering van de (omvang van de) risico's, maar is weinig expliciet in risico en financiële gevolgen.

De PPS-overeenkomst wekt de indruk dat Bohemen binnen de publiek-private samenwerking de meeste risico's draagt. In de praktijk is dat echter niet het geval: vanwege de wijze waarop (residueel) de grondprijs wordt bepaald en het ontbreken van een harde verplichting tot grondafname draagt de gemeente de meeste risico's. Een sterkere sturing van de gemeente op risicobeheersing was daardoor op zijn plaats geweest.



Ter illustratie hiervan: in het PPS-contract staat: "De risico's voor de opstalontwikkeling liggen geheel bij de private partij". In de praktijk ligt dit risico voor het overgrote deel bij de gemeente, omdat de grondbieding residueel bepaald wordt, waardoor de marktrisico's tot het moment van grondoverdracht geheel voor rekening van de gemeente zijn. Dit geldt ook voor het risico van een stijging van de bouwkosten, omdat die ook onderdeel uitmaken van de residuele grondwaarde bepaling. Ook de risico's op het ontstaan van vertragingen en meerkosten in de verwervingen komen binnen de afspraken van de PPS-overeenkomst voor rekening van de gemeente; het is immers de gemeente die deze werkzaamheden uitvoert. Overigens is de gemeente naast het uitvoeren van de verwervingen ook verantwoordelijk voor het vrijmaken van de locatie en dus voor het verplaatsen van aanwezige partijen, desnoods inclusief het verzorgen van de vervangende locatie. Dit kan de gemeente aanzienlijke risico's op vertraging en meerkosten opleveren, zelf nog nadat de gronden al in eigendom zijn.

## Beantwoording onderzoeksvraag 2

De doelstellingen van het W4-project en de PPS-deelname zijn in 2001 duidelijk vastgelegd. De financiële onderbouwing van de contracten en de raadstukken is goed en de risico's en diverse niet gedekte projectonderdelen staan duidelijk vermeld. Maar de risico's in relatie tot met name het PPS contract zijn naar de mening van de Rekenkamer niet voldoende onderkend.

Het lijkt er op dat de gemeente binnen de PPS meer risico's droeg dan dat ze bewust was. Wellicht was er tussen 2001 - 2007 de verwachting dat de risico's beheerst zouden worden door de werking van de PPS-constructie en zichzelf zouden oplossen.

## 4.3 Onderzoeksvraag 3

*"Zijn vooraf de nodige beheersmaatregelen geformuleerd?"*

### Subvraag 1 Zijn er vooraf beheersmaatregelen getroffen?

De risico's zijn vooraf benoemd en in het onderhandelingsdocument behorende bij de overeenkomst met Bohemen zijn enkele beheersmaatregelen geformuleerd. Deze beheersmaatregelen zijn echter niet voldoende en niet ver genoeg uitgewerkt voor de gesignaleerde risico's. Er is in het onderzoek niet gebleken dat er is gestuurd op het beheersen van de risico's die bekend zijn bij het afsluiten van de overeenkomsten.

### Subvraag 2 Is de PPS-organisatie, voordat er geldstromen zijn ontstaan, opgericht en de functionarissen handelingsbevoegd? Zijn binnen de gemeente Leiderdorp de rollen en bevoegdheden duidelijk en gedefinieerd?

De rollen en bevoegdheden van de PPS-organisatie lijken tijdig en op de juiste wijze te zijn vormgeven.

In de PPS-overeenkomst met Bohemen wordt in artikel 3 aangekondigd dat een Ontwikkelingsbedrijf wordt ingesteld voor de planontwikkeling en de grondexploitatie. Het besluit over de instelling van een Ontwikkelingsbedrijf en de bijbehorende Beheersverordening is separaat aan de raad aangeboden. In de beheerverordening worden ondermeer de rollen en bevoegdheden van de functionarissen duidelijk gedefinieerd. Het OWB is bij het raadsbesluit van 18 februari 2002 ingesteld en kan er worden aangenomen dat de verantwoordelijke personen handelingsbevoegd waren voordat de geldstromen zijn ontstaan, immers de samenwerkingsovereenkomst met Bohemen is van 21 februari 2002. Het beheer was opgedragen aan burgemeester en wethouders en het dagelijkse beheer was toegedeeld aan de stuurgroep waarin twee collegeleden en twee leden vanuit Bohemen zitting hadden met de directeur van het OWB als secretaris. De directeur van het OWB had de dagelijkse leiding. De geldstromen geschieden volgens de Beheerverordening met inbegrip van de





door burgemeester en wethouders vastgestelde procedures en fiatteringbevoegdheden door de administrateur van het OWB, zijnde het hoofd van de afdeling Financiën.

Dat er binnen Leiderdorp moeite was met de bijzondere rol en positie van het OWB is duidelijk gebleken en de geografische afstand tussen het OWB en de gemeentelijke organisatie was daar mede debet aan. Uit het onderzoek blijkt er een beperkte betrokkenheid van gemeentebesturen binnen het OWB zijn geweest. Mede door het grote aandeel externe betrokkenen ontstond het risico dat de gemeentelijke belangen niet goed bewaakt zijn. Zoals voorheen beschreven is deze werkwijze in 2007 verlaten; het W4-project wordt nu "binnen de lijn" aangestuurd vanuit een projectbureau.

### **Subvraag 3 Zijn de risico's en kansen verdeeld over de deelnemende partijen?**

In de overeenkomst tussen de publieke partijen over W4 is de verdeling van de risico's en kansen duidelijk beschreven. De gemeente loopt hierin een duidelijk risico: de afdracht is vast en de opbrengst uit de ontwikkellocaties moet nog gerealiseerd gaan worden.

Zoals in de beantwoording van subvraag 1 al is vermeld zijn risico's geformuleerd in het onderhandelingsdocument bij de PPS-overeenkomst met Bohemen. In dat document zijn ook kansen benoemd. Maar er is in deze PPS-overeenkomst niet expliciet beschreven hoe de risico's en kansen verdeeld zijn. Aangezien de gemeenten de grootste risico's draagt, terwijl dat niet direct uit de tekst van de PPS-overeenkomst blijkt, lijkt het er op dat de gemeente meer risico's droeg dan ze zich bewust was.

Normaliter worden er binnen een PPS-overeenkomst niet alleen risico's verdeeld tussen de partijen, maar ook gedeeld tussen de partijen. Dat geeft immers iedereen dezelfde motivatie om tot een optimaal projectresultaat te komen. Er is in deze PPS-overeenkomst nauwelijks spraken van het delen van risico's. Er is eigenlijk maar één duidelijke kans die gedeeld wordt en dat is een eventuele extra opbrengst uit de opstalontwikkeling: indien hogere verkoopprijzen gerealiseerd worden dan aangenomen, bij het bepalen van de residuele grondwaarde vindt bijbetaling plaats op basis van de voor deze locatie vastgestelde grondquote. Deze bepaling is bij de wijziging van de regeling bij het ontbinden van het OWB van kracht gebleven. In de praktijk heeft deze bijbetaling regelmatig plaatsgevonden, hetgeen een teken kan zijn van lage grondbiedingen.

### **Subvraag 4 Zijn de afgesloten contracten voldoende duidelijk?**

De overeenkomsten (zowel de overeenkomst W4 tussen de publieke partijen als de publiek-private overeenkomst met Bohemen) zijn duidelijk en transparant en vormen naar de mening van de Rekenkamer een voldoende solide basis voor zowel de verbeterde aanpassing van de A4 als de gebiedsontwikkelingen in Leiderdorp. Men kon binnen de gemeente voldoende op de hoogte zijn van de afspraken en de risico's.

Met name in de PPS-overeenkomst zijn nog wel enkele optimalisatiepunten te benoemen, zoals het moment van afname bouwrijpe gronden door Bohemen en de wijze van bepalen van de VON (Vrij Op Naam) prijs. Tevens is in de praktijk gebleken dat er (bijna) altijd verrekeningen hebben plaatsgevonden tussen Bohemen en gemeente omdat de opbrengsten voor de opstellen in de praktijk hoger uitvielen dan op basis van de residuele waardebepaling verondersteld was.

Bij het bepalen van de grondprijzen is voor zover bekend geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om biedingen aan derden te vragen, om de marktconformiteit te garanderen. Bij de verrekeningen achteraf valt de helft van de meerprijs toe aan de private partij; hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat de gemeente niet "het onderste uit de kan heeft gehaald" bij de diverse grondbiedingen. Hierbij moet worden opgemerkt dat Bohemen voor de gemeente een zeer waardevolle partij is gebleken om de hele W4 ontwikkeling op gang te krijgen. Een te sterke financiële focus of het betrekken van andere partijen zou die samenwerking kunnen ondermijnen.



### Beantwoording onderzoeksvraag 3

Er zijn vooraf weinig tot geen beheersmaatregelen geformuleerd. Voor de risico's die vooraf en in de periode 2001 tot 2007 benoemd zijn, zijn niet of nauwelijks schriftelijk beheersmaatregelen benoemd en er is niet gebleken dat er tot 2007 actief is gestuurd bij het opnemen van beheersmaatregelen of het reduceren van de risico's. In het GIG zijn vanaf 2005 de financiële risico's geregistreerd, maar het benoemen en nemen van beheersmaatregelen valt daar niet onder.

Momenteel worden de risicoanalyses beter uitgevoerd. Echter het gezamenlijk benoemen, uitwerken en implementeren van concrete beheersmaatregelen moet nog de nodige aandacht krijgen. Pas dan is er sprake van het daadwerkelijk managen en reduceren van de benoemde risico's.

## 4.4 Onderzoeksvraag 4

*“Vond of vindt er periodiek een ‘update’ plaats van de mogelijke risico's c.q. de te nemen maatregelen? En worden deze maatregelen daadwerkelijk getroffen?”*

**Subvraag 1** Is regelmatig gerapporteerd over het optreden van risico's en door wie aan wie?

Vanuit het OWB (2002 - 2007) werd regelmatig gerapporteerd door middel van voortgangsrapportages. De projectleiders rapporteerden aan de directeur van het OWB die vervolgens een integrale rapportage opstelde voor het gemeentebestuur. Daarin werd met name de opbrengstenontwikkeling belicht, en de kosten voor zover die van toepassing waren op areaaluitbreiding. Evenwel is geen besluitvorming gevonden over een integrale herziening van de grondexploitaties in de periode 2002 tot 2005. Er zijn wel periodiek bij de voortgangsrapportages behorende bijgestelde grondexploitaties aangetroffen waarin melding van risico's wordt gemaakt. Daarmee zijn er geen financiële consequenties van risico's zichtbaar geworden noch kon de effectiviteit van de beheersmaatregelen getoetst worden.

Vanaf het moment dat het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) het doen van risicomanagement verplicht heeft gesteld, is binnen de gemeente risicomanagement ingevoerd middels de *Nota Risicomanagement* van 12 oktober 2004. De grondexploitatie- en risico's zijn daarvan een onderdeel en worden gevoed uit het GIG (Gemeentelijke Integrale Grondexploitatie) systeem. De risico's in financiële zin in relatie tot het weerstandsvermogen van de gemeente worden sindsdien periodiek herzien.

Recent is nog een rapportage verschenen over het risicomanagement van Leiderdorp. In de concept rapportage "Audit risicomanagement Leiderdorp" van september 2008, wordt de systematiek van risicomanagement voor het weerstandsvermogen beoordeeld. Daaruit blijkt dat risicomanagement voor het weerstandsvermogen gevoed wordt vanaf het niveau van afdelingshoofden. Uit deze rapportage blijkt niet duidelijk hoe deze personen aan hun informatie komen. Daarnaast is in dit stuk te lezen dat er onder het niveau van de afdelingshoofden weinig bekendheid is met de Nota Risicomanagement. Tevens is in die audit rapportage te lezen dat het risicomanagement vooral beperkt blijft tot het noemen van risico's en dat er weinig tot geen beheersing plaatsvindt van de risico's. Dit sluit aan bij het beeld van de Rekenkamer.

Eerst bij invoering van de GIG is een aansluiting gemaakt tussen de eerdere besluitvorming en de besluitvorming die ten grondslag heeft gelegen aan de eerste GIG. Daarmee zijn de financiële consequenties van eerder opgetreden risico's integraal in de GIG vertaald en niet meer als zodanig zichtbaar. Er is een halfjaarlijkse cyclus voor het benoemen en kwantificeren van risico's in de GIG. Tevens vinden er diverse gevoeligheids- en scenarioanalyses plaats. Ook worden de risico's, in overleg met financiën, gekwantificeerd en meegewogen bij de vaststelling van het weerstandsvermogen van de gemeente.



Met ingang van 2007 wordt het W4-project binnen de lijn aangestuurd en wordt periodiek door de projectleiders gerapporteerd over de risico's.

**Subvraag 2 Zijn de vooraf geplande beheersmaatregelen getroffen? Zijn zonodig nieuwe beheersmaatregelen getroffen?**

Zie hiervoor ook de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag. Er zijn vooraf nauwelijks beheersmaatregelen geformuleerd, maar ook is niet gebleken dat deze zijn opgevolgd door een cyclisch proces van uitvoering van beheersmaatregelen, vervolgens de effectiviteit daarvan meten en opnieuw risicoanalyse uitvoeren.

Ook in de huidige voortgangsrapportages lijkt er nog weinig aandacht te zijn voor risicobeheersing. Er worden wel risico's geïnventariseerd, maar het benoemen en uitvoeren van beheersmaatregelen gebeurt tot op heden onvoldoende.

Een voorbeeld: bij het afsluiten van de contracten zijn geen beheersmaatregelen benoemd voor het geval het Tracébesluit zou vertragen. Toen de luchtkwaliteitsproblematiek roet in het eten gooide (omdat de Raad van State op basis van onvoldoende onderbouwing door Rijkswaterstaat het Tracébesluit vernietigde) heeft de gemeente een aantal beheersmaatregelen getroffen, waaronder het aansprakelijk stellen van Rijkswaterstaat en het onderzoeken van de gevolgen voor deelprojecten.

Dit is een voorbeeld van een risico waar de beheersmaatregelen niet vooraf waren bepaald of beheerst. Toen het risico zich voordeed is men tot actie over gegaan. Overigens is uit de stukken niet gebleken of met de opbrengst van de schikking met RWS de kosten van de gemeente worden gedekt.

Een ander voorbeeld is het vrijmaken van de locatie Plantage, door de verplaatsing van de tennisbanen naar "de zandput". Bij de start van het project wordt reeds vermeld dat de mogelijkheid om op de zandput een tennisbaan aan te leggen niet geheel zeker is en dat dit zal moeten blijken uit bodemonderzoek (rapportage PRC Verschoor, oktober 2002, blz. 12). Dit risico was binnen het project bekend, en er is aanvullend bodemonderzoek gedaan door Grontmij, maar er is bijvoorbeeld niet gekozen voor een second opinion op dit onderwerp, mede waardoor dit risico recent daadwerkelijk is opgetreden met mogelijk verstrekkende financiële gevolgen voor de gemeente. De gevolgen van het foutieve ontwerp ter plekke kan mogelijk verhaald worden en dat is goede beheersmaatregel voor de kosten die gemaakt zijn op de nieuwe locatie van de tennisbanen. In het contract met Grontmij is (volgens betrokkenen) bewust opgenomen dat Grontmij aansprakelijk is voor eventuele gevolgschade op deze locatie. Daar is vanuit het project ook bewust en zorgvuldig op gestuurd.

De grootste kostenpost voor de gemeente is echter dat de tennisbanen wellicht niet verdwijnen, waardoor de ontwikkellocatie "De Plantage" kleiner wordt en de opbrengstpotentie op die locatie reduceert. De financiële gevolgen daarvan zijn van grotere omvang en kunnen niet verhaald worden. Dit is een voorbeeld van een (gevolg van een) risico dat met het uitvoeren van een risicoanalyse met het hele projectteam wellicht in een eerder stadium ook gesignaleerd en beheerst had kunnen worden.

**Beantwoording onderzoeksvraag 4**

Bij de start van het project-W4 zijn de risico's goed en de beheersmaatregelen enigszins in beeld gebracht. Binnen het OWB (periode 2002 - 2007) zijn de risico's onvoldoende benoemd en is niet of nauwelijks gestuurd op het nemen van beheersmaatregelen. Met ingang van 2007 vinden periodieke risicoanalyses plaats, maar het benoemen en nemen van beheersmaatregelen blijft naar de mening van de Rekenkamer nog steeds onderbelicht.



## 5. Beantwoording hoofdvraag

*“Geeft de gemeente Leiderdorp in voldoende mate invulling aan het risicomanagement van het W4-project?”.*

Bij de aanvang van het W4-project zijn wel risico's benoemd maar heeft risicomanagement niet (zichtbaar) plaatsgevonden. Destijds (2002) was dit ook nog niet of nauwelijks gebruikelijk. Wel zijn er risico's in de grondexploitatie benoemd door onder andere PRC Verschoor. Ook in de contracten was er beperkt aandacht voor risicomanagement. Wanneer risico's genoemd werden was onduidelijk wie deze risico's aangedragen had en werd geen invulling gegeven aan de beheersing van die risico's.

Binnen het OWB (periode 2002 - 2007) is onvoldoende aandacht geweest voor het inventariseren van risico's en het benoemen en nemen van beheersmaatregelen. In de geanalyseerde documentatie is niets terug te vinden over het werken met risicomanagement. De financiële risico's zijn vanaf eind 2005 vastgelegd in het GIG, maar hiermee is er naar de mening van de Rekenkamer nog geen sprake van risicomanagement.

Bij de aanpassing van de samenwerkingsovereenkomst met Bohemen in 2007 heeft risicomanagement een prominentere plek gekregen binnen het W4-project. Dit blijft echter beperkt tot het benoemen van risico's door de projectleiders en dat lijkt nog niet optimaal. Er is momenteel beperkt aandacht voor de beheersmaatregelen om risico's daadwerkelijk te reduceren; daarin lijken nog verbeteringen mogelijk. Momenteel kunnen vooral het delen van de risico's met alle betrokkenen en het benoemen en nemen van beheersmaatregelen nog verbeterd worden binnen het W4 project.

De gehele periode van 2002 tot eind 2008 overziend (tussen de ondertekening van de W4 contracten en het doen van het onderzoek), kan gesteld worden dat door middel van goed risicomanagement waarschijnlijk beter geanticipeerd had kunnen worden op de risico's van de gemeente. Dit geldt niet alleen in financiële zin, maar ook op andere gebieden zoals het rapporteren, het opnemen van de juiste financiële buffer, het werken in scenario's en mogelijk zelfs al in het anders verdelen van de risico's vooraf. Risicomanagement stelt een organisatie in staat mogelijke tegenvallers vroegtijdig te signaleren en daarop te anticiperen, waardoor er meer rust ontstaat en de eindresultaten uiteindelijk beter kunnen zijn.

Wel vindt er met ingang van 2007 afstemming over de risico's plaats met zowel planeconoom als projectdirecteur, waardoor in ieder geval blijkt dat de organisatie deze zaken serieus oppakt. De meeste andere gemeenten van een vergelijkbare omvang hebben geen uitgewerkte aanpak voor risicomanagement. Vanwege de omvang en consequenties van het W4-project voor de gemeente Leiderdorp is beter risicomanagement dan nu wordt toegepast wenselijk.



## 6. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de antwoorden op de onderzoeksvragen en de hoofdvraag komt de Rekenkamer tot onderstaande conclusies en aanbevelingen.

### 6.1 Conclusies

Zoals in de beantwoording van de hoofdvraag al te lezen is, is het risicomanagement van het W4 project naar de mening van de Rekenkamer onvoldoende voor een project van deze omvang en doorlooptijd.

Vanaf de start van het project tot eind 2005 is er onvoldoende aandacht geweest voor het inventariseren van risico's en het nemen van beheersmaatregelen. Vanaf eind 2005, dus vanaf het moment van invoering van het GIG, zijn de financiële risico's geregistreerd en gerapporteerd, maar is niet aantoonbaar gestuurd op het nemen van beheersmaatregelen en het gestructureerd verkleinen van de risico's.

Uit de beschikbare documentatie en de gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeente meer risico's droeg in de gebiedsontwikkelingen dan ze zich op basis van de contacten waarschijnlijk bewust was. De risicoverdeling en beheersing van de risico's had bij de totstandkoming van de contracten meer aandacht kunnen krijgen.

Inmiddels is het OWB opgeheven en sinds 1 februari 2007 wordt het W4-project door de gemeentelijke organisatie aangestuurd vanuit een projectbureau. Hierdoor is de relatie met (en de aansturing door) de gemeente organisatie intensiever geworden. Sinds 2007 is er binnen het W4 project op het gebied van risicomanagement veel verbeterd: de risico's worden periodiek geïnventariseerd door de projectleiders, er vindt overleg met de projectdirecteur, planeconomen en met financiën plaats en de risico's zijn onderdeel van de periodieke rapportages.

Toch zijn er nog enkele duidelijke verbeterpunten. Het benoemen van de risico's gebeurt nu door de projectleiders zelf, maar kan beter met de andere betrokkenen samen gebeuren. Dit kan leiden tot betere overzichten van de risico's en vooral tot een bredere bekendheid van de risico's en dus meer alertheid daarop binnen de organisatie. Het voornaamste verbeterpunt betreft het definiëren en nemen van beheersmaatregelen. Met name deze risicobeheersing zou duidelijker vormgegeven moeten worden, zodat er daadwerkelijk sprake is van het managen en reduceren van de risico's. Vanwege de omvang en consequenties van het W4-project voor de gemeente Leiderdorp is beter risicomanagement dan nu wordt toegepast wenselijk.

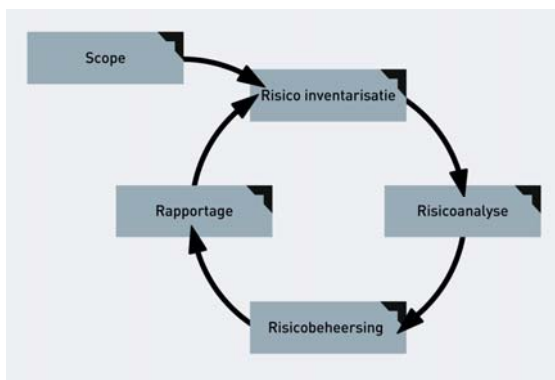
### 6.2 Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande komt de Rekenkamer tot de volgende aanbevelingen.

#### 1. Focus op het benoemen en nemen van beheersmaatregelen

Wij raden aan om binnen het W4-project meer nadruk te leggen op het benoemen van beheersmaatregelen en het daadwerkelijk uitvoeren van die beheersmaatregelen.





Het doel van risicomanagement is om beheersmaatregelen te benoemen, waarop gestuurd kan worden en het risicoprofiel van het project verkleind wordt. Dit kan bijvoorbeeld voor de risico's een lijst met beheersmaatregelen (een actielijst) te benoemen en om deze beheersmaatregelen een standaard item te laten zijn in een periodieke projectgroep. Om de risicolijst actueel te houden, kan deze bijvoorbeeld halfjaarlijks herzien worden. Belangrijk daarbij is dat risicomanagement hiermee een cyclisch proces wordt.

Voor het benoemen van beheersmaatregelen worden doorgaans vier verschillende methoden onderscheiden, te weten beheersmaatregelen die de risico's:

1. Vermijden
2. Verminderen
3. Overdragen aan een andere partij
4. Accepteren.

Voor gesignaleerde risico's worden hiermee (met voorkeur in de volgorde zoals genoemd) de beheersmaatregelen bepaald en omgezet in acties om de risico's te beïnvloeden.

Door het cyclische proces te hanteren wordt de analyse steeds weer herhaald, worden oude risico's geschrapt en worden nieuwe risico's beheerst. Op die manier wordt voorkomen dat "risicoblindheid" ontstaat voor risico's die te lang op de lijst staan.

Deze aanbeveling sluit overigens goed aan bij de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport "Audit risicomanagement Leiderdorp" van september 2008.

## 2. Voer risicoanalyses uit bij de totstandkoming van contracten

Bij het W4-project is geen duidelijke risicoanalyse uitgevoerd bij de totstandkoming van de contracten. Vooral bij de PPS-overeenkomst tussen de gemeente Leiderdorp en Bohemen had dit naar onze mening duidelijk kunnen maken welke risico's de gemeente zou dragen en dat er aandacht voor goede risicobeheersing nodig was.

Wij raden de gemeente Leiderdorp aan om in de toekomst bij het opstellen en sluiten van overeenkomsten en contracten altijd een goede risicoanalyse uit te voeren, zodat de risico's en de te nemen beheersmaatregelen reeds bekend zijn bij ondertekening.

## 3. Geef risicomanagement een logische plek binnen een project.

Om effectief risico's te managen dient een organisatie risicomanagement als toegevoegde waarde te zien. Risicomanagement kan zichzelf bewijzen en moet op een logische wijze ingevoerd worden. Bij een startoverleg van een project zouden bijvoorbeeld standaard de risico's geïnventariseerd kunnen worden door de projectgroep. Wanneer plannen verder uitgewerkt worden kan risicomanagement (Risico's inventariseren en beheersen) periodiek in een workshop behandeld worden met de betrokkenen uit alle lagen van een organisatie. In het verdere proces zou risicomanagement standaard onderdeel moeten zijn van de verschillende fasedocumenten in een project.



Vanwege het cyclisch karakter van risicomanagement raden wij aan een standaard systematiek voor risicoanalyses te hanteren. Het voorkomt ook dat blinde vlekken ontstaan of dat er te veel gefocust wordt op één risico. Risicochecklisten, risicomatrices en kans/gevolg diagrammen geven al snel een goed inzicht in de risico's, waarna een keuze gemaakt kan worden over kwantificering en beheersing binnen de organisatie.



## Bijlage 1: Geraadpleegde documentatie

- Collegebesluiten, Raadsvoorstellen en Raadsbesluiten
- Overeenkomst W4; d.d. 14 februari 2002.
- Samenwerkingsovereenkomst Bohemen/Gemeente; d.d. 21 februari 2002
- Onderhandelingsdocument samenwerkingsovereenkomst Bohemen; d.d. 21 februari 2002
- Aanpassing samenwerkingsovk gemeente Leiderdorp en Bohemen B.V.; d.d. 27 februari 2007
- Grondexploitaties W4 Leiderdorp
- Projectrapportages W4
- Ontwerp Masterplan W4; d.d. 12 februari 2001
- OWB Vergaderingen/Projectvergaderingen
- Nota weerstandsvermogen/risicomanagement Leiderdorp; 19 oktober 2004
- Draaiboek Ruimtelijke Projecten; september 2005
- Nota grondbeleid Leiderdorp; 24 april 2006





## Bijlage 2: Geïnterviewde personen

- dhr. A. van Bennekom (deelprojectleider W4)
- dhr. B. Derksen (extern planeconoom VKZ)
- dhr. P. Glasbeek (projectwethouder)
- dhr. T. Heijsteeg (afdelingshoofd financiën)
- Mevr. S. Klok (juridisch beleidsmedewerkster)
- dhr. F. Labbé (voormalig projectsecretaris OWB)
- dhr. W. Makken (deelprojectleider W4)
- dhr. T. Massaro (projectdirecteur W4)
- dhr. D. van Roijen (deelprojectleider W4)
- mevr. I. van Vliet (intern planeconoom)



## Bijlage 3: Inhoudelijke reactie College van B&W

Op 13 maart 2009 heeft de Rekenkamer het concept-eindrapport Risicomanagement W4 voor een reactie aan het College van B&W toegezonden. Op 27 maart 2009 heeft het College hierop per brief gereageerd door een aantal feitelijke onjuistheden en een inhoudelijke reactie op de bevindingen te geven. De feitelijke onjuistheden zijn in het rapport aangepast en hieronder is de integrale inhoudelijke reactie opgenomen.

### Inhoudelijke reactie College

"Het college kan zich vinden in uw constatering dat de systematiek van risicomanagement, en dan met name de vastlegging en communicatie van beheersmaatregelen gestructureerder kan vorm gegeven worden.

Het college bestrijdt echter dat er tot 2007 geen risicomanagement heeft plaats gevonden: de bovenbeschreven opmerkingen onderbouwen dit naar onze mening meer dan voldoende.

Wat betreft uw opmerkingen aangaande de overeenkomst met Bohemen en de scherppte van de Raad van Advies ten aanzien van de grondprijzen, kunnen wij ons vinden in uw constatering dat de overeenkomst met Bohemen veel risico's bij de gemeente laat: in een volgend voorkomend geval zal een dergelijke overeenkomst zeker anders worden opgesteld. Wellicht dat in een volgend geval ook een andere opzet van een Raad van Advies zal worden voorgesteld. Het gaat de gemeente echter te ver om mee te gaan in uw suggestie dat de Raad van Advies onvoldoende scherp is geweest. De integriteit en deskundigheid van de Raad van Advies staat bij het college niet ter discussie.

Dat er naverrekeningen hebben plaats gevonden heeft ook zeker te maken met het tijdsverloop tussen het moment van accepteren van de grondbieding en de levering van de gronden, in een tijd dat de markt sterk stijgend was".

