

# Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

6.23

4.95

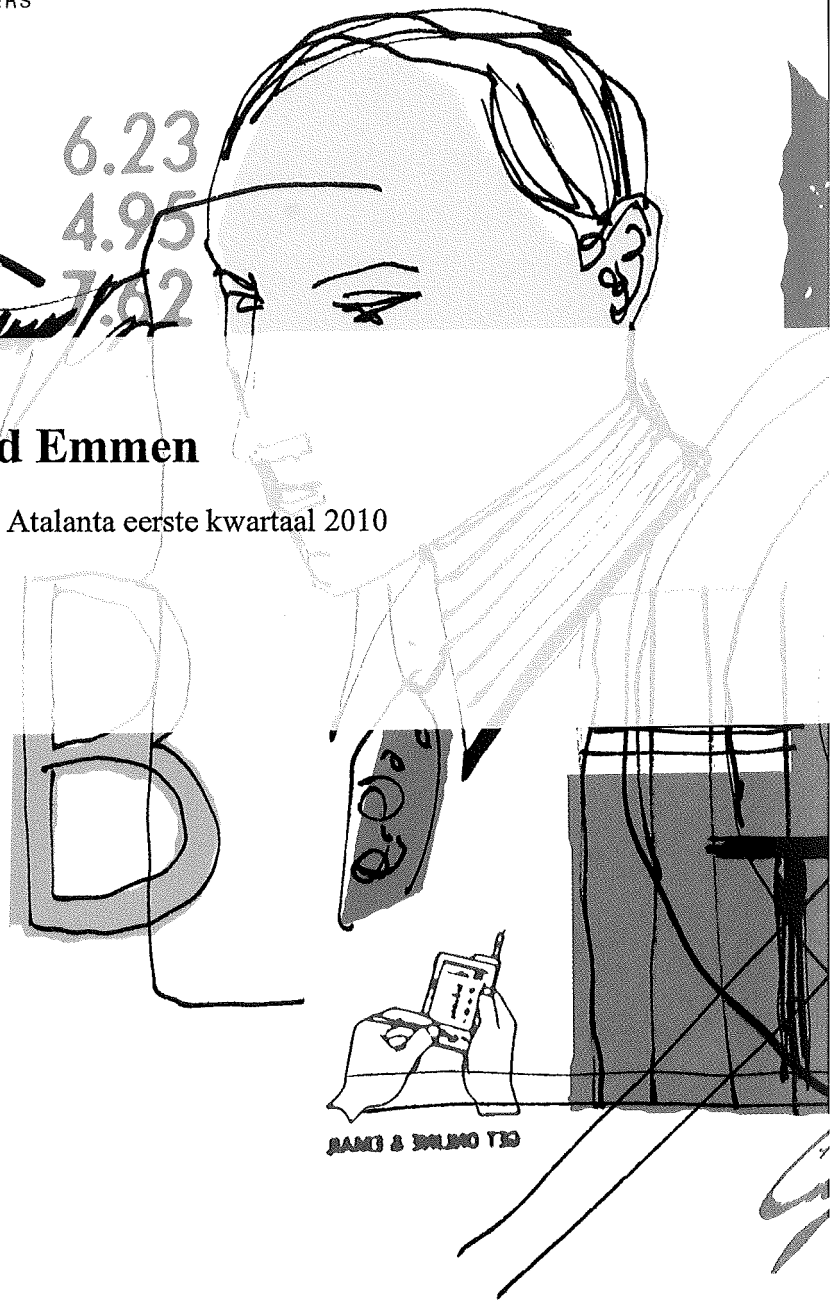
7.62

## Gemeenteraad Emmen

Voortgangsrapportage Atalanta eerste kwartaal 2010

31 mei 2010

*Concept*



# Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

## Gemeenteraad Emmen

Stationsplein 1  
Postbus 907  
3800 AX Amersfoort  
Telefoon 033 4677777  
[www.twynstragudde.nl](http://www.twynstragudde.nl)

Voortgangsrapportage Atalanta eerste kwartaal 2010

ing. G.J.M. Heemskerk  
drs. C.D. de Bruijne  
drs. D.A.G. Smorenberg

Amersfoort, 31 mei 2010  
545154/GHM/MKK

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Voortgang en projectbeheersing</b>	<b>2</b>
2.1	Algemeen	2
2.2	Financiën	2
2.3	Kwaliteit	4
2.4	Tijd/planning	4
2.5	Organisatie	5
2.6	Informatie	5
2.7	Bijlage Raadsadvisering Twynstra Gudde	6
<b>3</b>	<b>Risicomanagement</b>	<b>7</b>
3.1	Inleiding	7
3.2	Bevindingen	7
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>10</b>

## 1 Inleiding

Voor u ligt onze beoordeling van de eerste kwartaalrapportage 2010.

Vorig jaar is met de raadsleden van de klankbordgroep afgesproken dat onze adviezen eerst in concept worden gezien door het college, ter controle op onjuistheden. Dit is een zorgvuldige procedure, maar vergt een te lange tijdsperiode. In het eerste kwartaal is in het presidium besloten dat bovengenoemde 'hoor en wederom' door de projectmanager Atalanta, hiertoe door het college van B&W gemandateerd, zal plaatsvinden. Doelstelling van deze proceswijziging is een kortere tijd tussen kwartaalrapportage en definitief advies.

Het conceptrapport wordt nu aan de klankbordgroep verstrekt. Tevens is het conceptrapport geagendeerd voor de commissievergadering van 10 juni 2010. Wij zullen het conceptrapport voorleggen aan de projectmanager Atalanta met het verzoek om een controle op onjuistheden (hoor en wederom). Na de reactie van de projectmanager Atalanta zullen wij dit rapport definitief maken.

De griffier heeft ons verzocht om onze bevindingen bondig te formuleren. Wij streven ernaar om onze opdrachtgever, de gemeenteraad, op de belangrijkste punten adequaat te informeren, zodat de raad haar kaderstellende en controleerende rol voor het project Atalanta naar behoren kan uitoefenen.

## 2 Voortgang en projectbeheersing

De voortgang en beheersing van het project Atalanta conform de eerste kwartaalrapportage is door ons geanalyseerd op de aspecten Kwaliteit, Tijd (planning), Geld (financiën), Informatie en Organisatie (KTGIO).

### 2.1 Algemeen

De eerste kwartaalrapportage 2010 komt gedegen en gedetailleerd op ons over. Uit de rapportage blijkt een sterke grip en controle op de plankosten van het project Atalanta. Over het inzicht op de lange termijn zijn wij minder positief.

Wij merken op dat de veelheid aan informatie niet noodzakelijk leidt tot beter inzicht. Inzicht dat nodig is om als raad besluiten te kunnen nemen. Wij denken dan aan:

- de relatie duidelijk maken tussen projectdoelen en producten. Bijvoorbeeld, een product als “toets cultureel aanbod” (pagina 7) zegt onvoldoende, als niet duidelijk is welk doel dit dient
- duidelijkheid ten aanzien van de verwachte besluitvorming door de raad (inhoud en planning). Wanneer moeten welke besluiten genomen worden? Dan kan de raad hierop anticiperen en voortijdig de informatie opvragen en/of kaders formuleren die de raad wenselijk acht voor besluitvorming. Bijvoorbeeld, de businesscase DPE is een belangrijke succesfactor voor het project, maar staat buiten de invloedssfeer van de raad. Een korte toelichting op de rol van de raad zou wenselijk zijn
- expliciet maken van keuzes die door de raad gemaakt moeten worden.

### 2.2 Financiën

#### *Jaarbudget 2009*

Op pagina 12 wordt een korte toelichting gegeven over het feit dat in 2009 en het eerste kwartaal 2010 ruimschoots onder budget is gebleven. Wij zien niet in waarom er op dit moment geen analyse mogelijk is tussen het bestede budget en de afgeronde producten volgens het jaarplan.

#### *Bevoorschotting DPE*

Op pagina 12 wordt de bevoorschotting aan DPE toegelicht. In 2009 is een bedrag van € 2,3 mln aan DPE bevoorschot in het kader van de eerste termijn ad. € 5,5 mln die ten laste gebracht wordt aan het SIOF. In 2010 wordt nog eens een bedrag van € 2 mln bevoorschot. Wij vragen ons af hoe de verantwoording van deze bedragen verloopt. Wij nemen aan dat er binnen het SIOF een verantwoordingssystematiek is.

Heeft de gemeente er zicht op dat deze bedragen door het Dierenpark daadwerkelijk worden aangewend voor de nieuwbouwplannen, en niet (ten dele) worden aangewend ten behoeve van de noodlijdende exploitatie van het huidige dierenpark?

*Vorbereidingskrediet Hondsrugwegtunnel*

Wij merken op dat er in de huidige verdeling van het krediet naar kostenposten, geen budget is opgenomen voor de fase nadat het Design&Construct contract is getekend. Als dat zo is, dan lijkt dit ons in de praktijk niet realistisch. Uit ervaring blijkt dat ook na tekenen van het contract er nog steeds een bepaalde mate van project- en contractmanagement vanuit de opdrachtgever zal moeten komen.

De vergoeding voor deelnemers aan de concurrentiegerichtte dialoog ad. € 0,5 mln kunnen wij niet terugvinden in het voorbereidingskrediet. Wij gaan ervan uit dat deze fee dan wordt meegenomen in het uiteindelijk aan te vragen krediet voor feitelijke realisatie van de tunnel.

*Vorbereidingskrediet Theater/WvdO*

Uit het overzicht valt op dat er circa € 0,5 mln aan voorbereidingskosten is overgenomen van DPE.

*Grondexploitatie locatie Hoofdstraat*

In ons allereerste advies, waarbij wij het raadsbesluit van december 2008 hebben geanalyseerd, hebben wij geconstateerd dat er een krediet van € 65,5 mln is gevoteerd, te dekken uit de toekomstige grondexploitatie. Omdat er geen grondexploitatie is vastgesteld, was en is het voor de raad niet duidelijk of er voldoende dekking is voor de verplaatsingsvergoeding van € 65,5 mln. Deze duidelijkheid is er tot op heden nog steeds niet. Wij stellen voor dat de raad een termijn aan het college stelt wanneer de grondexploitatie uiterlijk aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd.

Op pagina 4 van kwartaalrapportage 2010-1 wordt gemeld dat de businesscase Hoofdstraat in april 2010 gereed is. Een businesscase is bij benadering te beschouwen als grondexploitatie op hoofdlijnen. Het is immers een raming van de investeringen en opbrengsten welke samenhangen met de veranderende inrichting en het gebruik van de locatie Hoofdstraat. Dat is in essentie een grondexploitatie ook. Ons inziens staat het college niets in de weg om zeer spoedig de grondexploitatie aan de raad voor te leggen.

*Plan van Aanpak (PvA) Vorbereidingsfase 2010*

Op pagina 16 wordt de Meerjarenraming Gemeentelijke Investerings Atalanta weergegeven. Wij merken op dat deze Meerjarenraming niet is aangepast en verbeterd, alhoewel wij vorig jaar in de Meerjarenraming (voorheen: Financieel Meerjaren Perspectief/FMP) een groot aantal tekortkomingen hebben geconstateerd.

Wij blijven bij het standpunt dat het uitblijven van een aparte grondexploitatie, los van de gemeentelijke begrotingssystematiek, onacceptabel is. De vervlechting met de jaarlijkse begroting van de gemeente leidt onduidelijkheid en onoverzichtelijkheid. Zonder grondexploitatie kan de raad haar controlerende rol niet goed vormgeven. Voorbeelden hiervan zijn:

- onduidelijkheid over de werkelijke bijdrage die door de gemeente wordt ingebracht (rentederving of betaling die volgt uit de bijdrage uit gemeentelijke middelen/begroting)
- onduidelijkheid over de feitelijke financiële haalbaarheid van het project, dus: wat is het saldo op Contante Waarde?

Het ontbreken van een exploitatie waarin rekening wordt gehouden met rente en indexering en een daarbij horend cashflowoverzicht vinden wij onverantwoord. Er kan nu onvoldoende een mening worden gevormd over het totale complex aan investeringen en opbrengsten en het werkelijke saldo waar de gemeente voor aan de lat staat. Een voorbeeld: uit het financieel overzicht blijkt dat er in 2009 een bedrag van € 10,3 mln is uitgegeven. Voor zover wij kunnen nagaan is dit bedrag niet verwerkt in de totale boekwaarde op het project en dus ook niet in de bijhorende rente die daarover betaald moet worden. Wij adviseren de raad om het college te verzoeken deze producten op korte termijn te leveren.

Op pagina 19 van het PvA 2010 wordt gesproken over het kapitaliseren van de gemeentelijke middelen. Op deze manier wordt een dekking van € 64,2 mln bereikt. Wij adviseren de raad om het college te verzoeken over welke periode deze bedragen worden gekapitaliseerd, welke methode van afschrijven en welk rentepercentage zal worden gehanteerd. Over deze periode drukt het project dus ook al die tijd op de gemeentelijke begroting.

### **2.3 Kwaliteit**

Geen opmerkingen.

### **2.4 Tijd/planning**

Ten aanzien van de planning merken wij in algemene zin op dat, gelet op de grote hoeveelheid voorbereiding die nog moet plaatsvinden, wij het niet waarschijnlijk achten dat de start van de bouwwerkzaamheden van de tunnel (medio 2011) en het WvdO/Theater (medio 2011) daadwerkelijk zal plaatsvinden.

## 2.5 Organisatie

### *PvA Voorbereidingsfase 2010*

Ten aanzien van de pagina's 11 (doelen), 12 (scope) en 13 (project/initiatieven rond de projectopdracht) is het gevaar aanwezig om veel aanpalende projecten en initiatieven te betrekken bij het Atalanta project. Door haar omvang heeft het project uiteraard veel relaties met andere projecten. De raad heeft ons inziens de juiste keuze gemaakt door het college per motie te verzoeken om separate besluitvorming inzake deze 'nieuwe' initiatieven.

Met betrekking tot het nieuwe organogram (pagina 32) is de rolverdeling tussen enerzijds de uitvoerend projectdirecteur en anderzijds de projectmanager Atalanta niet voldoende duidelijk.

## 2.6 Informatie

### 2.6.1 *Businesscases Hoofdstraat en DPE en contract locatie Hoofdstraat*

Uit pagina 4 en 5 van de kwartaalrapportage blijkt dat er in de komende kwartalen veel planproducten zullen worden opgeleverd. Hiermee doelen wij ondermeer op de businesscase DPE en de businesscase Hoofdstraatlocatie en het contract met het dierenpark voor de Hoofdstraatlocatie. De uitgangspunten van de businesscase en het contract kunnen grote consequenties hebben voor de gemeente Emmen. Denk aan de liquiditeitspositie of de inkomsten uit parkeerexploitaties, die mogelijk als inkomsten zijn betrokken bij de businesscase DPE en daarom niet voor de gemeentelijke begroting aangewend kunnen worden. Het gevaar is dat deze en andere zaken aan het zicht worden onttrokken door de grote hoeveelheid aan informatie. En krijgt de raad van het college voldoende tijd om alle informatie voldoende te wegen?

De projectorganisatie Atalanta wijst met name op de complexiteit als reden voor de vertraging van het sluiten van een contract voor de Hoofdstraatlocatie. Wij adviseren de raad om bovenstaande redenen kenbaar te maken voldoende tijdig betrokken te worden over de ter zake doende uitgangspunten van de Businesscase en het contract Hoofdstraatlocatie. Hiermee wordt voorkomen dat er onnodig veel voorbereidingskosten worden gemaakt, als later blijkt dat de raad anders wil besluiten.

### 2.6.2 *Ongewenste Topgebeurtenis (OTG)*

De kwaliteit van de kwartaalrapportages is sinds begin 2009 sterk verbeterd. Dit hebben wij ook vermeld in de vorige kwartaalrapportage. Kwalitatief, maar ook kwantitatief. Hierdoor kan het gevaar van een informatieovervloed dreigen. Zoals is benoemd in de bijlage van de kwartaalrapportage Q1 2010, is er daarom behoefte aan het benoemen van de ongewenste topgebeurtenis door de raad, in het kader van risicomanagement.



## Twynstra Gudde

Wij adviseren de raad daarom om het college te verzoeken dit proces vorm te geven. Doel van het bepalen van de ongewenste topgebeurtenis is om te bepalen waarover de gemeenteraad in het bijzonder geïnformeerd wil worden en binnen welke marges er op andere aspecten gehandeld kan worden.

De OTG kan dus voor ieder projectonderdeel verschillend zijn. Voor de Hondsrugwegtunnel kan dit het overschrijden van begrotingskaders zijn, terwijl voor de locatie Hoofdstraat de OTG kan liggen bij het niet behalen van een minimale kwaliteitseis.

Het benoemen van de OTG heeft ook consequenties voor de mate waarop en de manier waarin de projectorganisatie de raad blijft informeren.

### **2.7 Bijlage Raadsadvisering Twynstra Gudde**

In de bijlage van de kwartaalrapportage is een reactie gegeven op de opmerkingen die door ons zijn geplaatst. Voor dit moment hebben wij daar geen aanvullend commentaar op. Wij adviseren de raad uiteraard wel om het college gedurende het jaar 2010 te herinneren aan de beloofde acties.

## 3 Risicomanagement

### 3.1 Inleiding

Om tot onze conclusies en opmerkingen met betrekking tot het risicomanagement te komen hebben we de eerste kwartaalrapportage bestudeerd in combinatie met het PvA voorbereidingsfase 2010 zoals vastgesteld door B&W op 23-03-2010. Onze algemene bevindingen rondom het risicomanagement sluiten aan op onze eerdere rapportages en zijn daarom beknopt weergegeven. Vervolgens hebben we voor zowel het onderdeel Theater/Wereld van de Ontmoeting en de Hondsrugwegtunnel een aantal specifieke opmerkingen en vragen.

### 3.2 Bevindingen

#### *Algemeen*

We constateren in de risicolijst verschillende soorten risico's: risico's die zowel betrekking hebben op de planstudie en uitvoeringsfase als op de exploitatiefase. Dit betekent dat het lastig is om te prioriteren. Want hoe beoordeel en vergelijk je risico's voor de exploitatie (bijvoorbeeld van het theater) nu met risico's betrekking hebbende op de investering van een nieuw te bouwen tunnel. Daarnaast dient de raad voor risico's rondom de exploitatiefase zelf aanvullende kaders te kunnen verstrekken.

De concreetheid van de risico's en beheersmaatregelen laat in veel gevallen te wensen over. De benoemde risico's zijn voor de fase waarin het project zich bevindt nog te abstract en alles omvattend. De risico's zoals omschreven in de kwartaalrapportage zijn ons inziens niet geschikt om op te sturen en adequate, concrete beheersmaatregelen te benoemen en te monitoren.

Ook willen wij op deze plek er nogmaals aandacht voor vragen dat, ondanks de opsomming van de risico's, het onduidelijk blijft wat de impact ervan is op het realiseren van het project binnen de planning en budget. Het college heeft dit advies ook onderschreven en toegezegd dat dit in de loop van 2010 opgepakt gaat worden. Gezien de (master)planning van project Atalanta achten wij het verstandig dat dit ook snel beschikbaar komt zodat de raad in haar toezichhoudende rol over de juiste informatie beschikt om beslissingen te kunnen nemen.

#### *Hondsrugwegtunnel*

De Hondsrugwegtunnel staat gepland om april 2011 in uitvoering te gaan. Voor De Verbinding is een ontwerpwedstrijd gepland als aanbestedingsprocedure die in juli van start gaat. Wij gaan ervan uit dat ook de tunnel onderdeel uitmaakt van de ontwerpwedstrijd.

Dit is een krappe planning en gezien het belang van deze eerste grote investering adviseren wij de raad aan het college te vragen wat onderstaande risico's betekenen voor die planning:

- risico 1: strategische stakeholders zijn niet tijdig genoeg in beeld, geïnformeerd en gecommiteerd. Als oorzaak hiervan wordt aangegeven dat het onduidelijk is wie buiten Atalanta beslist over zaken die relevant zijn voor de tunnel
- risico 5: informatievoorziening met betrekking tot de aanbesteding van de tunnel niet tijdig voldoende op orde
- risico 4: inschrijfsommen van aannemers voor de tunnel zijn hoger dan verwacht. Een van de oorzaken hiervoor is dat risico's niet verwerkt zijn in de raming. Dit achten wij onacceptabel. Wij adviseren de raad hier vragen over te stellen. Om welke risico's gaat het hier? (Het lijkt niet voor de hand te liggen dat dit de overige benoemde risico's zijn.) Wat betekent het toevoegen van die risico's voor de verwachte investering van € 45 mln?
- risico 6: de voortgang van de tunnel kan mogelijk worden belemmerd door aanpalende projecten. Gegeven het feit dat het project al over driekwart jaar in uitvoering gaat, zou het college deze risico's reeds concreet in beeld kunnen hebben. Daarnaast is het verstandig deze al voor de aanbestedingsprocedure concreet en helder beschreven te hebben.

Zoals wij al eerder gerapporteerd hebben, start met de uitvoering van de tunnel het eerste van de drie projectonderdelen van Atalanta. De investering in De Verbinding bedraagt bijna € 100 mln. Voordat de raad een besluit neemt over de aanleg van De Verbinding, dient zij ervan verzekerd te zijn dat de uitvoering van de andere twee projectonderdelen (Hoofdstraat en Centrum West) in voldoende mate verzekerd is. Wat in dit verband 'in voldoende mate' inhoudt, kan voor ieder raadslid afzonderlijk verschillend zijn. De vraag kan gesteld worden of er - nog afgezien van de andere risico's - met de aanbesteding van de tunnel moet worden gestart, als de twee meest belangrijke projectonderdelen nog niet voldoende verzekerd zijn. Met andere woorden: welke informatie heeft de raad nodig om in juli in te stemmen met de start van de aanbestedingsprocedure?

#### *Theater/Wereld van de ontmoeting*

Volgens de masterplanning zal het deel Centrum West WvdO al 1 juli van dit jaar in uitvoering dienen te gaan. Op dit moment worden er alleen risico's rondom de exploitatie van het theater benoemd. Voordat een start gemaakt gaat worden met de uitvoering dienen dit soort staken toch afgerond te zijn. In hoeverre voorziet het college nog risico's in dit eerste deel?

## Twynstra Gudde

Wat betekent het starten met de uitvoering voor afhankelijkheden die in de rest van het project hiermee gecreëerd worden?

Met betrekking tot de gewenste kwaliteit van Atalanta, namelijk van (inter)nationale allure, en in het kader van de staatssteun risico's, adviseren wij de raad het college te vragen hoe de exploitatie van theater/Wdvo er uit ziet. Komt bijvoorbeeld de gemeentelijke investering van € 38 mln ten goede van het culturele aanbod? Of houdt dit ook in een verlaging van de huurprijs ten behoeve van het Dierenpark Emmen?

## 4 Conclusies en aanbevelingen

De belangrijkste conclusie van de kwartaalrapportage en het jaarplan is dat er door het ontbreken van een planexploitatie, geen goed inzicht verschaft wordt in het saldo van investeringen en opbrengsten/subsidies voor de gemeente Emmen. Ook het nog niet aanpassen van de Meerjarenraming Gemeentelijke Investerings Atalanta is hierin een belangrijk gemis. Op basis van de ons bekende informatie, zijn wij van mening dat de raad onvoldoende kan beoordelen of het project Atalanta financieel haalbaar is.

Voorts zijn wij van mening dat de informatievoorziening, gericht op de korte termijn, volledig lijkt en duidt op een sterke controle op de kortlopende werkzaamheden in het project. Wel concluderen wij dat de veelheid aan informatie voor een buitenstaander of een raadslid tot onduidelijkheid kan leiden. Dit kan in de rapportage verbeteren, maar heeft ook te maken met het door de raad vaststellen van de belangrijkste zaken waarop zij geïnformeerd wil worden.

Wij adviseren de raad om het college te verzoeken:

- een duidelijke koppeling te maken tussen te behalen doelen en producten
- vooruitblik te geven ten aanzien van de onderwerpen waarover de raad moet besluiten
- expliciteren van keuzes die door de raad genomen kunnen worden
- inzicht te verschaffen over het bestede budget in 2009 en de afgeronde producten
- een sessie te beleggen waarin uitdrukkelijk wordt gesproken over prioriteiten en ongewenste (top)gebeurtenissen in het project, aan de hand waarvan ook de informatievoorziening aan de raad kan plaatsvinden
- een grondexploitatie met bijbehorende financiële sturingsinformatie op te stellen, met een saldo op contante waarde, rekening houdend met alle gemaakte en verwachte kosten en opbrengsten in het plan
- aan te geven over welke periode de begroting wordt gekapitaliseerd om te komen tot het bedrag van € 64,2 mln
- inzicht te geven in de mogelijke consequenties van de benoemde risico's op de planning Hondsrugwegtunnel
- inzicht te geven in de manier waarop de financiële dekking van het theater ten goede komt aan het cultureel aanbod.



Stationsplein 1  
Postbus 907  
3800 AX Amersfoort  
Telefoon 033 467777  
[www.twynstragudde.nl](http://www.twynstragudde.nl)