

Gebiedsontwikkeling het Nieuwe Rivium Onderzoek rekenkamer

INHOUD:

1. Persbericht 27-05-2021
2. Onderzoeksbrief 28-05-2021
3. Onderzoeksopdracht 09-2020

1. PERSBERICHT

(27 mei 2021)

PERSBERICHT

Capelle aan den IJssel, 27 mei 2021

risico op stagnatie project het Nieuwe Rivium door strikte uitgangspunten college en raad

Bij de gebiedsontwikkeling het Nieuwe Rivium hanteert de gemeente Capelle aan den IJssel het strikte uitgangspunt dat het project volledig voor rekening en risico van de markt wordt uitgevoerd. Dit is naar het oordeel van de rekenkamer niet zonder meer een realistisch uitgangspunt, gelet op ervaringen met soortgelijke grootschalige gebiedsontwikkelingen elders in het land. Mede door deze lage risicobereidheid die de gemeente hanteert is er nog geen overeenstemming over de financieel juridische kaders. Hierdoor loopt de gemeente het risico dat de gebiedsontwikkeling vertraagt of mogelijk niet van de grond komt. Dit en meer concludeert de Rekenkamer Capelle aan den IJssel in haar onderzoeksbrief over de gebiedsontwikkeling het Nieuwe Rivium.

afspraken tussen gemeente en private partijen, maar nog steeds geen SOK

De gemeente Capelle aan den IJssel heeft de ambitie om het bestaande bedrijventerrein Rivium, gelegen aan de westzijde van Capelle aan den IJssel, aan de A16 en de Nieuwe Maas op de grens met Rotterdam te transformeren tot een grootschalig nieuw geïntegreerd woonwerkgebied met circa 5.000 woningen. De gemeenteraad heeft eind september 2020 het Gebiedspaspoort 2.0 Rivium (GP2.0) voor deze gebiedsontwikkeling vastgesteld. Ondanks intensieve onderhandelingen en tussen partijen overeengekomen intenties daartoe, zijn de gemeente en de betrokken private marktpartijen nog niet tot overeenstemming gekomen over bindende financieel juridische afspraken. De samenwerkingsovereenkomst (SOK), die voor eind 2020 was beoogd, is nog onderwerp van onderhandeling. Dit heeft gevolgen voor de planning, doorlooptijd en door- en olopemde projectkosten. De gemeente ontkent dat zij enig financieel risico loopt, zolang er geen SOK is ondertekend, maar beaamt dat dit wel als gevolg kan hebben dat de gewenste belangrijk geachte gebiedsontwikkeling niet doorgaat.

Het uitgangspunt van het college is dat de gebiedsontwikkeling zonder kosten en risico voor de gemeente gerealiseerd gaat worden. Dit is, gelet op ervaringen met soortgelijke grootschalige gebiedsontwikkelingen elders, niet zonder meer realistisch. Het vasthouden aan dit uitgangspunt is een mogelijke verklaring dat onderhandelingen met de marktpartijen moeizaam verlopen met het gevolg dat het project misschien niet van de grond komt.

governance in opzet in orde en risicomanagement op onderdelen onvoldoende uitgewerkt

De interne governance (d.w.z. overlegstructuren en afspraken binnen de gemeente) van het project het Nieuwe Rivium is vanaf medio 2019 gedegen ingericht. Een integraal projectplan vanaf de aanvang van het project ontbreekt, waardoor de samenhang tussen de gestelde doelen, de daarbij geldende risico's en planning, het benodigde budget, de scope van het project en de gewenste kwaliteit niet duidelijk is. Ook ontbreekt een heldere periodieke project voortgangsrapportage. De gemeente is hiermee inmiddels aan de slag gegaan.

In opzet is het risicomanagement voor het project redelijk tot goed ingericht, maar enkele onderdelen zijn nog in onvoldoende mate uitgewerkt. In de praktijk wordt onvoldoende frequent gekeken naar welke risico's er zijn en hoe deze zich ontwikkelen. Ook is het onduidelijk wie passende beheersmaatregelen moet nemen, waardoor de kans bestaat dat het risico onvoldoende wordt aangepakt.

raad wordt sinds vaststelling GP2.0 minder goed geïnformeerd over voortgang van project

De gemeenteraad is tot de vaststelling van het GP2.0 (eind september 2020) in voldoende mate door het college over het project geïnformeerd. Sinds de vaststelling is de raad echter minder frequent en minder goed geïnformeerd over de voortgang van het project, met name over de ontwikkelingen met betrekking tot de formeel juridische afspraken, die een essentieel onderdeel vormen voor de continuïteit van het project.

reactie college

Het college geeft in zijn reactie aan een aantal conclusies niet te onderschrijven en zich in de meeste andere conclusies al dan niet gedeeltelijk te kunnen vinden. Wel neemt het college nagenoeg alle aanbevelingen over.

Noot redactie:

Vanaf vrijdag 28 mei 2021 is de onderzoeksbrief digitaal beschikbaar: www.rekenkamer.rotterdam.nl.

Voor vragen over deze brief is de heer P. Hofstra, directeur rekenkamer bereikbaar via tel. 010 - 2672242.

2. ONDERZOEKSBRIEF

(28 mei 2021)



Gemeente Capelle aan den IJssel
Gemeenteraad
d.t.k.v. de Griffie
Postbus 70
2900 AB CAPELLE AAN DEN IJSSEL

datum
28 mei 2021

ons kenmerk
C.O.20.01

pagina
1 van 44

betreft
onderzoeksbrief 'gebiedsontwikkeling het Nieuwe Rivium'

Geacht raadslid,

Op 17 september 2020 heeft de rekenkamer de onderzoeksopzet het Nieuwe Rivium gepubliceerd. Deze brief bevat de uitkomsten van dit onderzoek.

In het onderzoek beoogt de rekenkamer te beoordelen of:

- het project- en risicomanagement in opzet toereikend zijn om de gebiedsontwikkeling het Nieuwe Rivium binnen de gestelde kaders uit te kunnen voeren;
- de raad voldoende in staat wordt gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

Bij deze doelstelling zijn drie deelvragen geformuleerd, te weten:

1. Is de governance van het project dusdanig ingericht dat de organisatie in staat is (zal zijn) het project binnen de gestelde kaders uit te voeren?
2. Borgt het gehanteerde systeem van risicomanagement dat de (huidige en toekomstige) risico's van het project voldoende inzichtelijk zijn, worden ze voldoende beheerst en wat is op hoofdlijnen het risicoprofiel van het project?¹
3. Stelt het college de raad voldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

inhoud brief

Deze brief bestaat uit vijf paragrafen. In de eerste paragraaf zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Ook zijn in deze paragraaf de reactie van het college en het nawoord van de rekenkamer op de collegereactie opgenomen. De tweede paragraaf geeft de huidige stand van zaken weer en schetst enkele algemene ontwikkelingen van het project en gemaakte afspraken sinds Gebiedspaspoort 1.0. Paragrafen drie tot en met vijf gaan in op de beantwoording van de deelvragen met betrekking tot respectievelijk de governance (deelvraag 1), risicomanagement (deelvraag 2) en de kaderstellende en controlerende rol van de raad (deelvraag 3). Bij deze brief zijn drie bijlagen met uitgebreide figuren opgenomen waarnaar wordt verwezen in de hoofdtekst. In bijlage 4 is het normenkader opgenomen.

¹ Aan de oorspronkelijke deelvraag 2 uit de onderzoeksopzet is de vraag 'en wat is op hoofdlijnen het risicoprofiel van het project?' toegevoegd.



1. conclusies en aanbevelingen, collegereactie en nawoord

Deze paragraaf bevat de hoofdconclusies en aanbevelingen voortkomend uit het onderzoek naar Het Nieuwe Rivium. De zeven conclusies zijn onderverdeeld over de drie thema's van dit onderzoek, te weten governance, toepassing van risicomanagement en de informatievoorziening aan de raad.

De conclusies in paragraaf 1.1. bevatten in de schuine tekst een beknopte onderbouwing. In deze onderbouwing wordt tussen haakjes telkens verwezen naar de paragraaf of paragrafen in deze brief waarin de bevindingen nader zijn uitgewerkt. De aanbevelingen staan in paragraaf 1.2.

1.1 conclusies

datum

28 mei 2021

pagina

2 van 44

governance

De rekenkamer maakt onderscheid tussen de interne governance (overlegstructuren en afspraken binnen de gemeente) en de externe governance (overlegstructuren en afspraken tussen de gemeente en externe partijen).

1. De interne governance van het project Het Nieuwe Rivium is vanaf medio 2019 gedegen ingericht, conform het bestaande Capelse schema projectmatig werken. De opzet van de interne governance is echter niet volledig, vanwege het ontbreken van een integraal projectplan en een heldere projectrapportage. Omdat er een beperkt samenhangend integraal inzicht bestaat in de (realisatie van de) projectdoelen, de (beheersing van de) risico's, het benodigde en bestede budget en de beoogde en gerealiseerde voortgang, beschikt de gemeente onvoldoende over samenhangende managementinformatie om binnen het project tijdig te kunnen (bij)sturen op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau.

- *Er is een actuele en heldere projectstructuur, die in lijn is met het Capelse schema projectmatig werken en zowel bestuurlijk als ambtelijk opdrachtgever-opdrachtnemerschap borgt. Ook is er een projectorganisatie opgezet met voldoende kennis en expertise (zie par. 3.2.2 – 3.2.4).*
- *De aanpak van projectmatig werken is vanaf de start van het project niet goed toegepast. Dit is met de komst van de huidige projectleiding medio 2019 verbeterd. Maar omdat een integraal projectplan nog ontbreekt, is de samenhang tussen de gestelde doelen, de daarbij geldende risico's en planning, het benodigde budget, de scope van het project en de gewenste kwaliteit niet duidelijk (zie par. 3.2.1).*
- *Voor de projectfasen tot en met het vaststellen van het Gebiedspaspoort 2.0 (GP2.0) ontbrak een projectopdracht. Het Capelse schema projectmatig schijft deze echter voor iedere projectfase voor. Inmiddels verschaft de in oktober 2020 vastgestelde projectopdracht voor de ontwerpfasen wel duidelijkheid in de structuur en werkwijze (zie par. 3.2.1).*
- *Met betrekking tot de wijze waarop de aangepaste projectstructuur thans functioneert, merkt de rekenkamer op dat:*
 - *De rol en betrokkenheid van het CMT (Capels Management Team) niet altijd duidelijk is. Zo is niet helder waarom het collegebesluit van medio 2020 om af te wijken van het uitgangspunt van het college dat de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) voorafgaand aan het GP2.0 moest zijn vastgesteld, in tegenstelling tot de toezegging daartoe, niet voor advies is voorgelegd aan het CMT.*
 - *De projectcontrol functie tekortschiet en verstevigd moet worden om de financiële en niet-financiële risico's beter te kunnen managen.*



- *Het momenteel niet duidelijk is hoe de (recent aangetrokken) deelprojectmanagers voor het marktspoor (bijvoorbeeld voor het afsluiten van de (privaatrechtelijke) SOK) en voor het publieke spoor (bijvoorbeeld voor het verlenen van (publiekrechtelijke) omgevingsvergunningen) zich qua verantwoordelijkheden en bevoegdheden verhouden tot de projectmanager (zie par. 3.2.3).*
- *Doordat een periodieke voortgangsrapportage ontbreekt, is de informatievoorziening, zowel aan het bestuur als binnen de ambtelijke organisatie, over de voortgang van het project ad hoc en ongestructureerd (zie par. 3.2.5). In de ambtelijke reactie is een eerste ruwe versie van een voortgangsrapportage aangereikt. Deze biedt een goede basis voor een verdere uitwerking.*

datum
28 mei 2021

pagina
3 van 44

2. De externe governance is beperkt geformaliseerd en minder duidelijk ingericht dan de interne governance. Dit kan in de onderhandelingen met marktpartijen tot onduidelijkheid leiden over bijvoorbeeld al dan niet bindende afspraken tussen de gemeente en marktpartijen en kan daarmee negatieve consequenties hebben voor de voortgang van het project.

- *De externe governance is niet, zoals de interne governance, expliciet zichtbaar gemaakt en vastgelegd in een plaat of organogram (zie par. 3.2.1).*
- *De projectgroep, die geborgd is in de in oktober 2020 vastgestelde projectopdracht, vormt het overlegplatform tussen de gemeente en de marktpartijen die de herontwikkeling zullen gaan realiseren. Binnen het overleg met de marktpartijen, dat niet is geborgd in enig document, vinden privaatrechtelijke onderhandelingen plaats tussen de gemeente en (onderhandelaars namens) marktpartijen die fase 1 gaan uitvoeren (zie par. 3.3.1).*
- *De wijze waarop en de frequentie waarmee de gemeente overleg voert met de overige marktpartijen (alle marktpartijen die niet deelnemen aan fase 1 van het project) is niet duidelijk. Deze marktpartijen spelen wel een belangrijke rol in de gehele toekomstige herontwikkeling van het gebied. Ook ten aanzien van afstemming met andere stakeholders (bijvoorbeeld omliggende gemeenten en omwonenden) is weinig formeel geregeld (zie par. 3.3.1 en 3.3.2).*

3. De gemeente en de marktpartijen zijn ondanks intensieve onderhandelingen nog niet tot bindende financieel juridische afspraken gekomen. Hierdoor heeft de gemeente een half jaar na het afsluiten van het GP2.0 nog steeds niet de door het college geëiste zekerheid dat de herontwikkeling zonder kosten en risico voor de gemeente gerealiseerd gaat worden. Bovendien dient er door de marktpartijen eerst (of ook) een realisatieplan opgesteld te worden. Dit heeft gevolgen voor de planning, doorlooptijd en (door- en oplopende) projectkosten.

- *In het realisatieplan, dat nog niet gereed is, worden de onderlinge inhoudelijke afspraken over de ontwikkeling door de marktpartijen gemaakt en vastgelegd. Het realisatieplan is gekoppeld aan de SOK en dient derhalve te zijn opgesteld voordat de SOK kan worden ondertekend door alle partijen.*
- *De gemeente en de marktpartijen (fase 1) zijn ondanks goede intenties nog niet tot overeenstemming gekomen over het afsluiten van een Samenwerkingsovereenkomst (SOK), waarin bindende financieel juridische afspraken worden vastgelegd. Hierdoor heeft de gemeente nog niet de door het college geëiste zekerheid dat de marktpartijen de volledige financiering en alle risico's van de herontwikkeling voor hun rekening nemen (zie par. 3.3.3, 3.3.4).*



- *Het was ten tijde van het schrijven van deze brief (nog) niet duidelijk wanneer het realisatieplan en de SOK zullen worden vastgesteld. Dit raakt de planning en doorlooptijd van het gehele project en heeft daarmee ook invloed op de (door- en oplopende) projectkosten (zie par. 3.3.3).*
- *In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan dat op basis van de recente planning het vaststellen van het realisatieplan (en daarmee van de SOK) in het derde kwartaal van 2021 wordt verwacht.*

risicomanagement

4. Het risicomanagement dat op project Het Nieuwe Rivium wordt toegepast, verschaft inzicht in risico's voor de gemeente. De governance van het risicomanagement systeem is echter onvoldoende uitgewerkt en de toepassing van het instrument is niet stevig genoeg geborgd in de project governance. Bovendien vindt er geen risicoanalyse plaats samen met de marktpartijen, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de herontwikkeling. Het instrument wordt hierdoor nog onvoldoende toegepast ten behoeve van de interne en externe projectsturing en -beheersing.

datum

28 mei 2021

pagina

4 van 44

- *In opzet is het risicomanagement voor het project redelijk tot goed ingericht, maar voor een adequate toepassing van risicomanagement is een aantal aspecten in onvoldoende mate uitgewerkt. Het gaat om de volgende aspecten:*
 - *In de praktijk wordt risicomanagement nog onvoldoende frequent en systematisch toegepast, worden risico's en beheersmaatregelen niet of nauwelijks besproken in de diverse overleggremia en zijn rollen, taken en verantwoordelijkheden voor het identificeren, wegen en managen van risico's niet helder toebedeeld binnen de projectorganisatie (zie par. 4.2.3 en 4.2.4).*
 - *Het inzicht in de werking van de getroffen beheersmaatregelen en de (mogelijke) impact daarvan op de ontwikkeling van de onderscheiden (top)risico's is beperkt. Voor de toprisico's zijn weliswaar beheersmaatregelen benoemd, maar deze zijn niet allemaal geconcretiseerd. Daarnaast is er geen 'probleemeigenaar' aangesteld voor elk van de beheersmaatregelen, waardoor het onduidelijk blijft wat, wanneer en door wie iets moet worden uitgevoerd (zie 4.2.4).*
 - *Bij de doorberekening van de impact van de benoemde risico's en de doorvertaling daarvan in het weerstandsvermogen, wordt de kans dat het risico zich openbaart niet op consistente wijze toegepast en bovendien te laag ingeschat. Daarmee is ook de financiële impact van diverse risico's te laag ingeschat (zie par. 4.2.3).*
 - *Diverse risico's zijn van toepassing op en uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de marktpartijen. De marktpartijen worden echter niet betrokken bij een gezamenlijke risicoanalyse (zie par. 4.2.2).*

5. De risicobereidheid van de gemeente is nihil. Het college hanteert immers het uitgangspunt dat de herontwikkeling van het Nieuwe Rivium zonder risico en kosten voor de gemeente gerealiseerd gaat worden. Dit is, gelet op ervaringen met soortgelijke grootschalige herontwikkelingen elders, niet zonder meer een realistisch uitgangspunt.

- *Uit vergelijkbare gebiedsontwikkelingen blijkt dat het niet realistisch is te veronderstellen dat een dergelijke herontwikkeling zonder enig risico en te maken kosten gerealiseerd kan worden (zie par. 4.3).*
- *Dat de zeer lage risicobereidheid niet houdbaar is, blijkt ook uit de doorvertaling van de risico's in het weerstandsvermogen van de gemeente*



voor dit project. De gemeente reserveert namelijk in de begroting voor de door de haar onderscheiden risico's wel een substantieel bedrag (zie par. 4.2.3).

kaderstellende en controlerende taak van de raad

6. De raad is tot de vaststelling van het GP2.0 zowel voor het kunnen uitvoeren van haar kaderstellende als de controlerende taak in voldoende mate door het college over het project geïnformeerd.

- *Via het zogeheten Meerjarenprogramma Stadsontwikkeling en Stadsbeheer (MPS) en de reguliere P&C-cyclus heeft de raad relevante informatie ontvangen.*
- *Ook zijn er BOT-overleggen (Benen Op Tafel-overleggen), thema-avonden en technische sessies met de raad gehouden.*
- *De raad kon door middel van het stellen van technische vragen informatie van het college krijgen (zie voor alle punten par. 5.2).*

datum

28 mei 2021

pagina

5 van 44

7. Sinds de vaststelling van het GP2.0 is de raad echter minder frequent en minder goed geïnformeerd over de voortgang van het project, in het bijzonder over de vertragingen in het bereiken van de mijlpalen die het college op dat moment heeft beloofd. Er zijn hierover geen heldere afspraken gemaakt.

- *De raad wordt niet periodiek geïnformeerd over de stand van zaken van het project. Het ontbreken van een integrale project voortgangsrapportage is hier debet aan.*
- *Het college heeft nog geen concrete afspraken met de raad gemaakt over de wijze waarop en de frequentie waarmee de raad wordt geïnformeerd over de voortgang van het project Nieuw Rivium.*
- *Hoewel de verantwoordelijke wethouder wel heeft toegezegd om een digitaal dashboard te ontwikkelen, is dit nog niet gebeurd. Het is niet duidelijk of dit dashboard de juiste informatie zal bevatten waarmee de raad haar controlerende taak goed zal kan uitvoeren.*
- *De raad heeft sinds de vaststelling van het GP2.0 eind september 2020 geen actuele informatie ontvangen over de voortgang van het project, in het bijzonder ten aanzien van opgetreden vertragingen bij het afsluiten van het realisatieplan en de SOK en de nadelige gevolgen daarvan voor bijvoorbeeld het afsluiten van anterieure overeenkomsten en het vaststellen van de bouwenvelopen (zie par. 5.2). Wel is de rekenkamer tijdens het ambtelijk wederhoor op de hoogte gebracht van het gegeven dat de raad begin maart 2021 een geactualiseerde risicoanalyse en een korte schets van de stand van zaken omtrent het project heeft ontvangen.*

1.2 aanbevelingen

Op basis van de conclusies komt de rekenkamer tot de onderstaande aanbevelingen aan het college:

governance

1. Werk de projectopdracht uit tot een integraal projectplan en neem hierin onder andere duidelijke spelregels op ten aanzien van het (frequent) toepassen van risicomanagement en het doorontwikkelen van een periodieke voortgangsrapportage.
2. Geef de projectcontroller een leidende rol in het faciliteren van het risicomanagement en het monitoren van de (effectiviteit van de) beheersmaatregelen.



3. Draag zorg voor een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de deelprojectmanagers privaat spoor en publiek spoor en borg hiermee dat er met de rol van de projectmanager geen overlap in verantwoordelijkheden en bevoegdheden ontstaat.
4. Leg de overleggremia, te maken afspraken en communicatiekanalen met de direct betrokken marktpartijen vast in het projectplan (zie aanbeveling 1) en maak ook inzichtelijk hoe en met welke frequentie de gemeente om wil gaan met de overige stakeholders, zoals de marktpartijen die niet in fase 1 betrokken zijn.

risicomanagement

5. Intensiveer de toepassing van het risicomanagement als onderdeel van het projectmanagement door onder meer te borgen dat risico's in relatie tot te nemen beheersmaatregelen periodiek en actief worden geactualiseerd en dat de uitkomsten hiervan worden besproken in de diverse overlegorganen.
6. Betrek alle voor het project relevante vakdisciplines binnen de gemeente bij het opstellen en periodiek actualiseren van de interne risicoanalyse en organiseer daarnaast ook een gezamenlijke risicoanalyse met de marktpartijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de herontwikkeling.
7. Actualiseer de risico's met meer regelmaat dan nu het geval is (bijvoorbeeld op kwartaalbasis) en leg hierbij duidelijk vast welke beheersmaatregelen zijn getroffen en getoetst op werking. Maak tevens inzichtelijk welke consequenties dit heeft op de hoogte van het risico.
8. Stel een dashboard of overzicht op, waarop snel en eenvoudig te zien is welke risico's zijn toe- of afgenomen en welke risico's nieuw zijn of juist uit de top-10 zijn verdwenen. Neem dit dashboard op in de (periodieke) project voortgangsrapportage.
9. Accepteer dat bij een omvangrijk en complex herontwikkelingsproject als het Nieuwe Rivium de risicobereidheid niet nihil kan zijn.

kaderstellende en controlerende taak van de raad

10. Zorg dat het toegezegde digitale dashboard op korte termijn beschikbaar komt voor de raad, zodat de raad de voortgang goed kan monitoren.
11. Maak duidelijke afspraken met de raad over de wijze waarop en frequentie waarmee de raad geïnformeerd wil worden over de ontwikkelingen van risico's en voortgang over belangrijke projectmijlpalen.

1.3 reactie college

Wij spreken onze waardering uit voor het uitgevoerde onderzoek. Uw inzichten bevestigen dat er een stevige basis ligt voor elk thema en leveren tegelijkertijd een bijdrage aan het verder verbeteren op bovenvermelde thema's. In het rapport staan ook waardevolle aanbevelingen. Wij kijken uit naar een goede dialoog in en met de raad over uw rapport.

reactie op de (hoofd)conclusies

hoofdconclusie 1

De interne governance van het project Het Nieuwe Rivium is vanaf medio 2019 gedegen ingericht, conform het bestaande Capelse schema projectmatig werken. De opzet van de interne governance is echter niet volledig, vanwege het ontbreken van een integraal projectplan en een heldere projectrapportage. Omdat er een beperkt

datum

28 mei 2021

pagina

6 van 44



samenhangend integraal inzicht bestaat in de (realisatie van de) projectdoelen, de (beheersing van de) risico's, het benodigde en bestede budget en de beoogde en gerealiseerde voortgang, beschikt de gemeente onvoldoende over samenhangende managementinformatie om binnen het project tijdig te kunnen (bij)sturen op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau.

Wij onderschrijven deze conclusie gedeeltelijk.

Toelichting:

Ons college onderschrijft dat de interne governance van het project Het Nieuwe Rivium vanaf medio 2019 gedegen is ingericht, conform het bestaande Capelse schema projectmatig werken. Wij zijn het met u eens dat er een actuele en heldere projectstructuur is ingericht, die in lijn is met het Capelse schema projectmatig werken en zowel bestuurlijk als ambtelijk opdrachtgever-opdrachtnemerschap borgt. Ook is er een projectorganisatie opgezet met voldoende kennis en expertise.

datum

28 mei 2021

pagina

7 van 44

Het bestaande Projectplan Rivium heeft de basis gevormd voor de jaarlijks bijgestelde teksten over het project Rivium in het projectenboek Meerjaren Programma Stadsontwikkeling (MPS). In de vastgestelde Projectopdracht Rivium zijn veel onderdelen opgenomen die in het projectplan terugkomen, zoals de doelen, de risico's, de besluitvorming, de projectorganisatie, de communicatie, de participatie, de financiële paragraaf en de projectplanning. Wij constateren dat de Projectopdracht Rivium alle kenmerken heeft van een integraal projectplan.

Wij onderschrijven uw constatering dat een formele periodieke voortgangsrapportage ontbrak. De raadsleden zijn wel tijdens het projecttraject regulier geïnformeerd over de voortgang van het project en op dat moment actuele zaken. Wij zijn ook in gesprek met een aantal raadsleden om hieraan een vorm en structuur te geven, op de manier zoals deze voor de raad wenselijk is. Zoals de Rekenkamer aangeeft, biedt de reeds opgestelde eerste ruwe versie van de voortgangsrapportage een goede basis voor een verdere uitwerking.

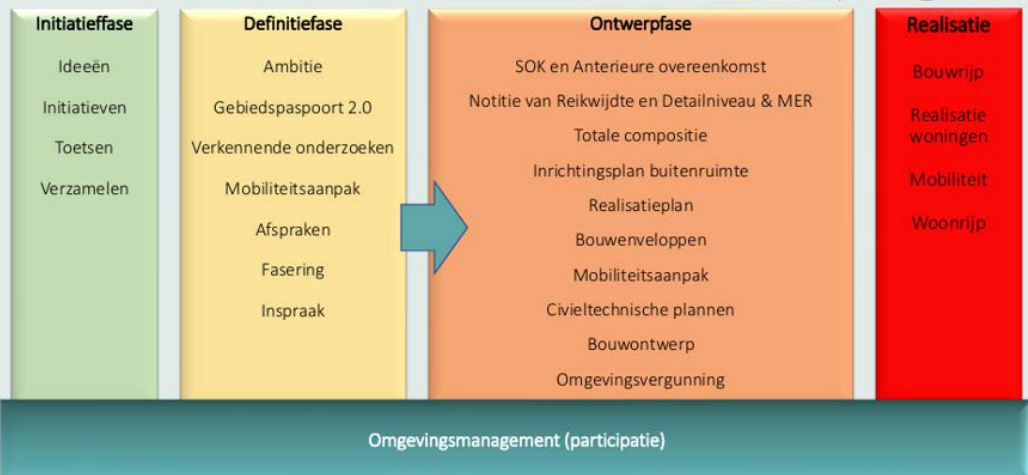
Ons college is het niet eens met de conclusie dat er onvoldoende samenhangend integraal inzicht bestaat in (1) de (realisatie van de) projectdoelen, (2) de (beheersing van de) risico's, (3) het benodigde en bestede budget en (4) de beoogde en gerealiseerde voortgang. Hieronder lichten wij dit nader toe.

1. De projectdoelen, de ambitie en uitgangspunten zijn uitgebreid omschreven in de Projectopdracht Het Nieuwe Rivium, Het Meerjaren Programma Stadsontwikkeling (MPS) en het Gebiedspaspoort 2.0 RIVIUM met de bijbehorende bijlagen. De uitgebreide omschrijving (zie figuur A) van de projectfasen, deeltrajecten, producten is meerdere malen voorgelegd en besproken met het ambtelijke team, ons college en de raad. Daarbij is expliciet stilgestaan bij de koers van het project.

figuur A

Waar staan we nu met Rivium?

RIVIUM



datum

28 mei 2021

pagina

8 van 44

bron: Overzicht fases, deeltrajecten en producten Het Nieuwe Rivium (onderdeel presentatie college van B&W en de raad).

2. De Risicoanalyse Rivium is in een breed overleg met alle betrokken disciplines besproken en opgesteld. In de tussentijd is deze risicoanalyse geactualiseerd, met de gemeenteraad besproken en daar positief ontvangen. Om zeker te zijn dat de risico's voldoende onder controle zijn, zijn er bij deze opstelling en actualisatie meerdere interne en externe experts actief betrokken en om advies gevraagd.
3. Het benodigde budget is zorgvuldig geraamd, met de marktpartijen afgestemd en op de juridische haalbaarheid getoetst.
4. De aanpassingen in het proces en de producten hebben geleid tot een vertraging van de oorspronkelijke planning. De aanscherping van het proces en de producten is het resultaat van het verzoek van de gemeenteraad om zorgvuldig alle stappen van het projecttraject te bepalen. Wij zijn van mening dat deze aanpassingen meer zekerheid bieden m.b.t. de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke kaders en dat de wijziging van de planning dus juist laat zien dat wij in control zijn.

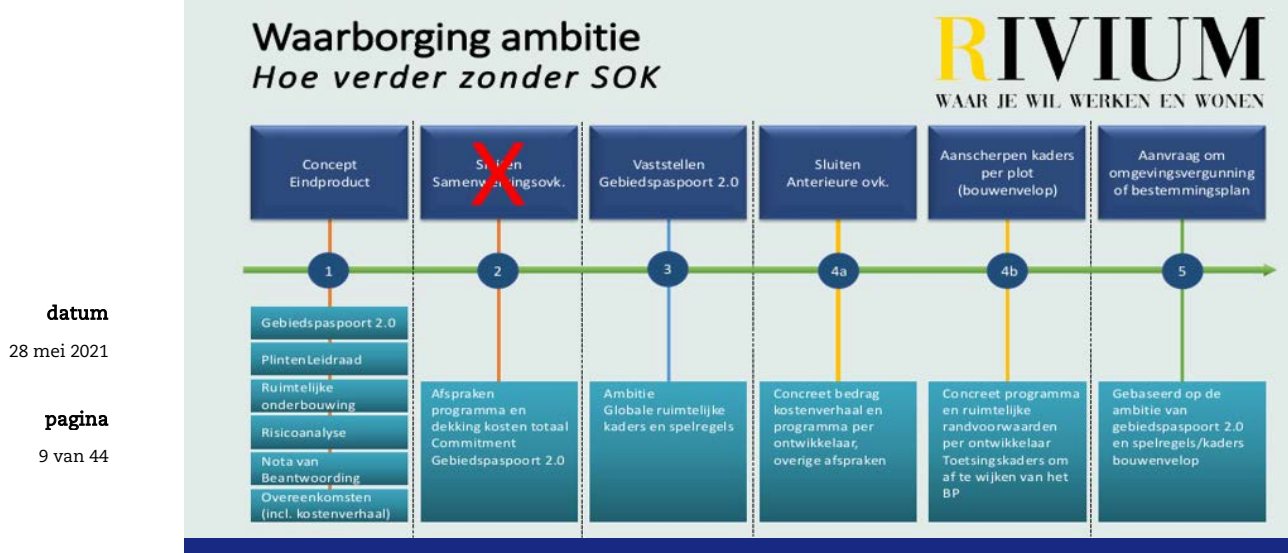
Wij herkennen ons niet in de conclusie dat de gemeente onvoldoende beschikt over samenhangende managementinformatie om binnen het project tijdig te kunnen (bij)sturen op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau. Er is een duidelijke organisatie- en overlegstructuur en een duidelijke verdeling van de werkzaamheden, verantwoordelijkheden en aanpak.

Ons college neemt kennis van de conclusie van de Rekenkamer dat de rol en betrokkenheid van het CMT (Capels Management Team) bij dit project niet altijd duidelijk was. Het CMT is onder voorzitterschap van de gemeentesecretaris eindverantwoordelijk voor de aansturing van de organisatie. De gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie hebben zitting in de Stuurgroep en het CMT heeft een vaste rol gekregen in de projectenstructuur. Zoals reeds in de ambtelijke reactie is aangegeven, is het CMT op tijd geïnformeerd over de mogelijkheid dat de Samenwerkingsovereenkomst vóór het vaststellen van het Gebiedspaspoort 2.0



Rivium niet wordt afgesloten (zie figuur B) en het sluiten van de overeenkomst in de periode tussen het GP 2.0 en de bouwenvoloppen.

figuur B



datum

28 mei 2021

pagina

9 van 44

bron: Sheet 4 van de presentatie CMT van 25 maart 2020

Wij onderschrijven de conclusie dat de functie van projectcontroller verstevigd kan worden om de financiële en niet-financiële risico's nog beter te kunnen managen.

hoofdconclusie 2

De externe governance is beperkt geformaliseerd en minder duidelijk ingericht dan de interne governance. Dit kan in de onderhandelingen met marktpartijen tot onduidelijkheid leiden over bijvoorbeeld al dan niet bindende afspraken tussen de gemeente en marktpartijen en kan daarmee negatieve consequenties hebben voor de voortgang van het project.

Wij onderschrijven deze conclusie niet.

Toelichting:

Ons college onderschrijft dat de externe governance minder geformaliseerd was dan de interne governance. Maar wij onderschrijven niet de conclusie dat dit tot onduidelijkheid kan leiden over al dan niet bindende afspraken tussen de gemeente en marktpartijen. Er zijn reguliere overleggen tussen de gemeente en de externe marktpartijen van fase 1 en van deze overleggen zijn verslagen gemaakt. Het is voor de marktpartijen volstrekt helder dat de overleggen over privaatrechtelijke afspraken altijd onder voorbehoud van bestuurlijke instemming zijn.

Wij onderschrijven de conclusie dat de overleggen met overige marktpartijen buiten fase 1 niet structureel zijn. Dat kan ook niet in dit stadium van het project. De mogelijkheid tot de herontwikkeling van fasen 2 en 3 is afhankelijk van fase 1. Hierdoor is op dit moment niet van toegevoegde waarde om structurele overleggen met deze marktpartijen te voeren. De overleggen met de overige partijen worden op dit moment gevoerd op basis van de eerste verkenning, de informatievoorziening, participatie en intake.



De overleggen met belangrijke stakeholders vinden zeker plaats en zijn in verslagen vastgelegd. In het huidige stadium van het project betreft dit een lopend proces, waarbinnen de afspraken met de stakeholders worden gemaakt. Afstemming m.b.t. de intentieovereenkomst met de gemeente Rotterdam is bereikt en inmiddels is deze overeenkomst door ons college vastgesteld. Overigens heeft de Stuurgroep Rivium in haar vergadering van 8 april een geactualiseerd projectschema vastgesteld waarmee de interne en externe governance van het project verder verduidelijkt is.

hoofdconclusie 3

De gemeente en de marktpartijen zijn ondanks intensieve onderhandelingen nog niet tot bindende financieel juridische afspraken gekomen. Hierdoor heeft de gemeente een half jaar na het afsluiten van het GP2.0 nog steeds niet de door het college geëiste zekerheid, dat de herontwikkeling zonder kosten en risico voor de gemeente gerealiseerd gaat worden. Bovendien dient er door de marktpartijen eerst (of ook) een realisatieplan opgesteld te worden. Dit heeft gevolgen voor de planning, doorlooptijd en (door- en olopende) projectkosten.

datum

28 mei 2021

pagina

10 van 44

Wij onderschrijven deze conclusie niet.

Toelichting:

Het klopt dat er op dit moment nog geen gesloten Samenwerkingsovereenkomst is. Dit doet niets af aan de door ons college geëiste zekerheid heeft dat de marktpartijen de volledige financiering en alle risico's van de herontwikkeling voor hun rekening nemen. Dit uitgangspunt is en blijft echter wel gehandhaafd. De juiste procedure met de juiste volgordelijkheid van de projectstappen biedt voldoende financiële en juridische zekerheden. Dit is ook juridisch getoetst.

De gemeente gaat de investeringen in de buitenruimte niet aan zonder dat de partijen de kosten hebben gedekt. Er moeten eerst bouwenvelopen worden vastgesteld, voordat een omgevingsvergunning kan worden verleend. Omdat de volgordelijkheid van de producten reeds gedefinieerd is en juridisch is getoetst, wordt het financiële risico voor de gemeente vanwege een later moment van het ondertekenen van de Samenwerkingsovereenkomst niet vergroot.

De raad heeft aangegeven geen juridisch en financieel risico te willen lopen i.v.m. de herontwikkelingen in Rivium. Omdat in eerste instantie het Gebiedspaspoort 2.0 Rivium werd gezien als ruimtelijk kader om af te kunnen wijken van het vigerende bestemmingsplan, was aan het begin van het project inderdaad de intentie om de overeenkomst waarmee de dekking van de anterieure kosten wordt geregeld vóór het vaststellen van het Gebiedspaspoort 2.0 af te sluiten.

Het formuleren en overeenkomen van een alomvattende en juridisch sluitende Samenwerkingsovereenkomst bleek vervolgens veel tijd te kosten. Om die reden is, met instemming van de raad, de procedure in stappen opgebouwd. Het Gebiedspaspoort omschrijft vooral de ambities en de algemene uitgangspunten voor de herontwikkeling van Rivium. Pas later, met de bouwenvelopen, worden ruimtelijke kaders vastgesteld die de basis vormen voor vergunningverlening en dus voor de feitelijke herontwikkeling van Rivium. Het is op dat moment dat het kostenverhaal verzekerd moet zijn in een Samenwerkingsovereenkomst en één of meer anterieure overeenkomsten. Deze stapsgewijze aanpak is ook verstandig vanuit het oogpunt van risicomanagement (maximale borging dat de gemeente haar kosten kan verhalen).



Het college herkent zich dan ook nadrukkelijk niet in de kwalificatie dat de gemeente “nog steeds niet” de geëiste zekerheid heeft. Wij zijn van mening dat deze aanpassingen de gewenste zekerheid bieden m.b.t. de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke kaders en dat de wijziging van de planning dus juist laat zien dat wij in control zijn.

Totdat de Samenwerkingsovereenkomst is getekend bestaat de mogelijkheid dat de hele herontwikkeling van Het Nieuwe Rivium niet doorgaat, maar dat betekent niet dat de gemeente een groter financieel risico oploopt. Als de herontwikkeling niet doorgaat, zijn de investeringen van de gemeente in de buitenruimte en de mobiliteitsaanpak niet nodig. De plankosten t/m de Samenwerkingsovereenkomst worden met tussentijdse overeenkomsten gedekt. Het risico dat dan wel optreedt is dat een gewenste en belangrijke ontwikkeling niet doorgaat.

datum

28 mei 2021

pagina

11 van 44

hoofdconclusie 4

Het risicomanagement dat op project Het Nieuwe Rivium wordt toegepast, verschaft inzicht in risico's voor de gemeente. De governance van het risicomanagement systeem is echter onvoldoende uitgewerkt en de toepassing van het instrument is niet stevig genoeg geborgd in de project governance. Bovendien vindt er geen risicoanalyse plaats samen met de marktpartijen, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de herontwikkeling. Het instrument wordt hierdoor nog onvoldoende toegepast ten behoeve van de interne en externe projectsturing en -beheersing.

Wij onderschrijven deze conclusie gedeeltelijk.

Toelichting:

Ons college onderschrijft de conclusie van de Rekenkamer dat het risicomanagement dat op project Het Nieuwe Rivium wordt toegepast, inzicht verschaft in risico's voor de gemeente. De Risicoanalyse is het resultaat van een nauwe samenwerkingstraject tussen alle vakdeskundigen en de betrokken wethouders. We zijn het met u eens dat voor een nog betere toepassing van risicomanagement een aantal aspecten in de eerste versie van de risicoanalyse beter kon worden uitgewerkt en inmiddels is dit gebeurd.

Ons college onderschrijft niet dat de financiële impact van diverse risico's te laag ingeschat is. De ‘grote gevolgen’ hoeven niet automatisch “grote financiële gevolgen” te betekenen. Met name omdat door de volgordelijkheid van de af te sluiten overeenkomsten t.o.v. de te zetten projectstappen deze risico's zijn geminimaliseerd.

De Risicoanalyse Rivium is een intern en geheim document. Dat is een duidelijk keuze en in lijn met wat gangbaar is in de wereld van het risicomanagement. Het gaat hier om het beheersen van de gemeentelijke risico's. De marktpartijen hebben een geheel eigen verantwoordelijkheid, eigen belangen en een eigen risicoperceptie. Dit nog los van het feit dat in de gemeentelijke risicoanalyse óók eventuele zwakheden in de relatie met dezelfde marktpartijen aan de orde komen. Deze kunnen dus naar hun aard niet gedeeld worden met de marktpartijen.

Wel zijn de risico's die in de invloedssfeer van de marktpartijen liggen zoals bijvoorbeeld de milieutechnische aspecten, de windmolen etc., met hen besproken en zijn de benodigde maatregelen in kaart gebracht. Een gezamenlijke risicoanalyse op deze aspecten wordt opgesteld nadat de Samenwerkingsovereenkomst is gesloten.



hoofdconclusie 5

De risicobereidheid van de gemeente is nihil. Het college hanteert immers het uitgangspunt dat de herontwikkeling van het Nieuwe Rivium zonder risico en kosten voor de gemeente gerealiseerd gaat worden. Dit is, gelet op ervaringen met soortgelijke grootschalige herontwikkelingen elders, niet zonder meer een realistisch uitgangspunt.

Wij onderschrijven deze conclusie gedeeltelijk.

Toelichting:

Het is wel degelijk een realistisch uitgangspunt voor ons college dat de gemeente het kostenverhaal tevoren wil verzekeren, en wil borgen met een (first call) bankgarantie (of gelijkwaardig). Ten behoeve van de Samenwerkingsovereenkomst hebben de vier marktpartijen een schriftelijk akkoord gegeven op de Nota van Uitgangspunten Rivium van september 2020 waarmee de uitgangspunten van de gemeente inclusief dekking van de gemeentelijke kosten bevestigd zijn.

datum

28 mei 2021

pagina

12 van 44

Dit neemt niet weg dat, ondanks die lage risicobereidheid, ons college erkent dat er risico's aan het project verbonden zijn. Deze zijn geïdentificeerd in de risicoanalyse, en hiervoor zijn beheersmaatregelen geformuleerd en is in het weerstandsvermogen rekening gehouden met eventuele financiële gevolgen.

hoofdconclusie 6

De raad is tot de vaststelling van het GP2.0 zowel voor het kunnen uitvoeren van zijn kaderstellende als de controlerende taak in voldoende mate door het college over het project geïnformeerd.

Wij onderschrijven deze conclusie.

hoofdconclusie 7

Sinds de vaststelling van het GP2.0 is de raad echter minder frequent en minder goed geïnformeerd over de voortgang van het project, in het bijzonder over de vertragingen in het bereiken van de mijlpalen die het college op dat moment heeft beloofd. Er zijn hierover geen heldere afspraken gemaakt.

Wij onderschrijven deze conclusie niet.

Toelichting:

Op dit moment lopen de gesprekken met een aantal raadsleden m.b.t. de frequentie van de informatievoorziening en de wijze waarop dit wordt verstrekt.

In de afgelopen periode, na de vaststelling van het GP 2.0, zijn er meerdere informatiemomenten geweest. Op 16 november 2020 heeft de thema-avond plaatsgevonden en met de laatste collegebrief van 2 maart 2021 is de raad ook geïnformeerd over de stand van zaken SOK, MER, de Risicoanalyse Rivium en de Structurele baten en lasten Rivium. Op 8 maart 2021 zijn deze punten met de raadscommissie besproken. Voor het vervolg maken wij vooraf afspraken met de raad over de wijze en frequentie van informatieverstrekking.



reactie op de aanbevelingen

aanbeveling 1

Werk de projectopdracht uit tot een integraal projectplan en neem hierin onder andere duidelijke spelregels op ten aanzien van het (frequent) toepassen van risicomangement en het doorontwikkelen van een periodieke voortgangsrapportage.

Wij zien deze aanbeveling als bevestiging van de reeds door ons ingezette lijn en daarom nemen wij deze aanbeveling over.

aanbeveling 2

Geef de projectcontroller een leidende rol in het faciliteren van het risicomangement en het monitoren van de (effectiviteit van de) beheersmaatregelen.

datum

28 mei 2021

pagina

13 van 44

Wij zien deze aanbeveling als ondersteuning van ons beleid en wij nemen deze aanbeveling daarom ook over.

Toelichting:

Wij steunen deze aanbeveling om de projectcontroller een leidende rol in het faciliteren van het risicomangement en monitoren van de (effectiviteit van de) beheersmaatregelen te geven, onder eindverantwoordelijkheid van de projectmanager algemeen. Dit om te borgen dat risicomangement integraal deel gaat uitmaken van de projectbeheersing.

aanbeveling 3

Draag zorg voor een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de deelprojectmanagers privaat spoor en publiek spoor en borg hiermee dat er met de rol van de projectmanager geen overlap in verantwoordelijkheden en bevoegdheden ontstaat.

Wij zien deze aanbeveling als bevestiging van de reeds door ons ingezette lijn en wij vinden deze aanbeveling daarom overbodig.

Toelichting:

In de ambtelijke reactie van 31 maart jongstleden is het organisatieschema met de verdeling van de rollen tussen de managers reeds aangegeven. Het verbaast ons dat u ondanks de eerder gegeven reactie deze aanbeveling opneemt. Inmiddels is de organisatie- en vergaderstructuur vastgesteld door de Stuurgroep Rivium, de verantwoordelijkheden en de rollen van de projectmanagers zijn duidelijk verdeeld, waardoor wij deze aanbeveling overbodig vinden.

aanbeveling 4

Leg de overleggremia, te maken afspraken en communicatiekanalen met de direct betrokken marktpartijen vast in het projectplan (zie aanbeveling 1) en maak ook inzichtelijk hoe en met welke frequentie de gemeente om wil gaan met de overige stakeholders, zoals de marktpartijen die niet in fase 1 betrokken zijn.

Wij zien deze aanbeveling als ondersteuning van ons beleid en wij nemen deze aanbeveling daarom ook over.



aanbeveling 5

Intensiveer de toepassing van het risicomanagement als onderdeel van het projectmanagement door onder meer te borgen dat risico's in relatie tot te nemen beheersmaatregelen periodiek en actief worden geactualiseerd en dat de uitkomsten hiervan worden besproken in de diverse overlegorganen.

Wij zien deze aanbeveling als ondersteuning van ons beleid en wij nemen deze aanbeveling daarom ook over.

aanbeveling 6

Betrek alle voor het project relevante vakdisciplines binnen de gemeente bij het opstellen en periodiek actualiseren van de interne risicoanalyse en organiseer daarnaast ook een gezamenlijke risicoanalyse met de marktpartijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de herontwikkeling.

datum

28 mei 2021

pagina

14 van 44

Wij zien deze aanbeveling als ondersteuning van ons beleid en wij nemen deze aanbeveling daarom ook over.

aanbeveling 7

Actualiseer de risico's met meer regelmaat dan nu het geval is (bijvoorbeeld op kwartaalbasis) en leg hierbij duidelijk vast welke beheersmaatregelen zijn getroffen en getoetst op werking. Maak tevens inzichtelijk welke consequenties dit heeft op de hoogte van het risico.

Wij zien deze aanbeveling als ondersteuning van ons beleid en wij nemen deze aanbeveling daarom ook over.

aanbeveling 8

Stel een dashboard of overzicht op, waarop snel en eenvoudig te zien is welke risico's zijn toe- of afgenomen en welke risico's nieuw zijn of juist uit de top-10 zijn verdwenen. Neem dit dashboard op in de (periodieke) project voortgangsrapportage.

Wij zien deze aanbeveling als ondersteuning van ons beleid en wij nemen deze aanbeveling daarom ook over.

aanbeveling 9

Accepteer dat bij een omvangrijk en complex herontwikkelingsproject als het Nieuwe Rivium de risicobereidheid niet nihil kan zijn.

Wij nemen deze aanbeveling niet over.

Toelichting:

De raad heeft aangegeven geen financieel of andersoortig risico dat verband houdt met de herontwikkeling van Het Nieuwe Rivium te willen dragen.

De intentie is dat de ontwikkelaars de kosten die de gemeente maakt in verband met de herontwikkeling van Het Nieuwe Rivium dekken.

aanbeveling 10

Zorg dat het toegezegde digitale dashboard op korte termijn beschikbaar komt voor de raad, zodat de raad de voortgang goed kan monitoren.

Wij zien deze aanbeveling als bevestiging van de door ons reeds ingezette lijn en wij vinden deze aanbeveling daarom overbodig.

**Toelichting:**

In de ambtelijke reactie van 31 maart jongstleden is aangegeven dat deze afspraak met de raad reeds is gemaakt en dat de gespreken daarover met de raad lopen. Het verbaast ons dat u ondanks de eerder gegeven reactie deze aanbeveling opneemt, We doen dit zo goed en snel mogelijk, maar wel zorgvuldig, conform de afspraak met de raad.

aanbeveling 11

Maak duidelijke afspraken met de raad over de wijze waarop en frequentie waarmee de raad geïnformeerd wil worden over de ontwikkelingen van risico's en voortgang over belangrijke projectmijlpalen.

datum Wij zien deze aanbeveling als ondersteuning van ons beleid en wij nemen deze
28 mei 2021 aanbeveling daarom ook over.

pagina Ten slotte
15 van 44 Wij danken u voor het rapport. Wij stellen een plan van aanpak op voor de opvolging van de aanbevelingen en bieden dit aan de raad aan. Wij horen graag of onze reactie aansluit op uw verwachtingen en zien uit naar uw definitieve rapportage.

1.4 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie op alle conclusies en aanbevelingen. Alvorens in te gaan op de specifieke reactie van het college op de afzonderlijke hoofdconclusies en aanbevelingen, wil de rekenkamer eerst enkele algemene opmerkingen maken. De rekenkamer constateert dat het college veel conclusies niet of gedeeltelijk onderschrijft, maar vervolgens de daaruit voortvloeiende aanbevelingen meestal wel overneemt. Zo onderschrijft het college de drie hoofdconclusies met betrekking tot de governance grotendeels niet of slechts gedeeltelijk, maar neemt het bijna alle (drie van de vier) van die conclusies afgeleide aanbevelingen wel over. Het college geeft aan de twee hoofdconclusies met betrekking tot het risicomanagement gedeeltelijk te onderschrijven, maar neemt ook hier nagenoeg bijna alle (vier van de vijf) gerelateerde aanbevelingen wel over. Deze inconsistentie laat onverlet dat het college uiteindelijk acht van de elf aanbevelingen overneemt. Indien ook uitgevoerd, dan zal dit de projectgovernance, het risicomanagement en de informatievoorziening aan de raad substantieel verbeteren.

In het algemeen constateert de rekenkamer verder dat het college enerzijds (nog steeds) optimistisch is en vasthoudt aan het uitgangspunt dat de gebiedsontwikkeling van het Nieuwe Rivium zonder enig risico en kosten voor de gemeente gerealiseerd gaat worden. Dit is, zoals aangegeven in conclusie 5, naar het oordeel van de rekenkamer niet zonder meer een realistisch uitgangspunt. Het kan bovendien heel goed een verklaring zijn waarom onderhandelingen met marktpartijen over het financieel juridisch kader erg veel tijd vergen en uit de aan de raad afgegeven planning lopen. Anderzijds erkent het college dat er wel degelijk risico's aan het project zijn verbonden en dat hiervoor beheersmaatregelen zijn geformuleerd. Ook in het weerstandsvermogen is (al) rekening gehouden met eventuele financiële gevolgen. Hieruit blijkt dat het college zelf ook twijfels heeft bij de haalbaarheid van het uitgangspunt dat dit project voor de gemeente zonder kosten en risico uitgevoerd kan worden. Toch blijft het bij dit uitgangspunt en neemt het de desbetreffende aanbeveling niet over. Het college wijst daarbij op de wensen van de raad. Het is uiteraard aan het college om vast te blijven houden aan de



geringe mate van risicobereidheid, maar niettemin vindt de rekenkamer het raadzaam als het college hier nogmaals het debat met de raad over gaat voeren. Dit kan bijdragen aan een voortvarende totstandkoming van de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) en daarmee van het project.

conclusies

Het college gaat op de meeste afzonderlijke hoofdconclusies uitvoerig in. Op onderdelen geeft deze reactie van het college nog aanleiding tot de volgende opmerkingen.

hoofdconclusie 1

Het college geeft aan het niet eens te zijn met de conclusie dat er onvoldoende samenhangend integraal inzicht in het gehele project is. De rekenkamer erkent dat er, ondanks het ontbreken van een initieel projectplan, verschillende documenten bestaan die informatie verschaffen over de (realisatie van de)projectdoelen, de (beheersing van de) risico's, het benodigde en bestede budget en de beoogde en gerealiseerde voortgang. De bestaande informatie is echter gefragmenteerd en niet op gestructureerde wijze vastgelegd. Daarnaast is de bestaande informatie op dit moment (nog) niet geïntegreerd in een samenhangende rapportage die zowel geschikt is voor intern als extern gebruik zoals een (periodieke) voortgangsrapportage richting de gemeenteraad. De conclusie heeft dáárop betrekking.

datum

28 mei 2021

pagina

16 van 44

Uit recente informatie blijkt dat het college begin 2021 een concept projectjaarplan en een concept project voortgangsrapportage heeft opgesteld. Dat doet niets af aan de conclusie, maar het laat wel zien dat het college op dit punt van de governance stappen in de goede richting zet.

Ten aanzien van de betrokkenheid van het CMT geeft het college aan dat het CMT wel tijdig is geïnformeerd over de mogelijkheid dat de SOK niet voor het vaststellen van het GP 2.0 wordt afgesloten. De rekenkamer refereert bij de opmerkingen in de brief echter aan een toezegging eind maart 2020 aan het CMT om “het kostenverhaal” op korte termijn wederom in het CMT te bespreken, hetgeen niet het geval is geweest.

hoofdconclusie 2

Het college onderschrijft dat de externe governance minder geformaliseerd was dan de interne governance, maar deelt niet de conclusie dat dit tot onduidelijkheid kan leiden over al dan niet bindende afspraken tussen de gemeente en marktpartijen. De rekenkamer is verheugd dat de gemeente in april 2021 stappen heeft gezet tot verdere formalisering van de externe governance en benadrukt het belang dat deze opzet in de praktijk goed ten uitvoer zal worden gebracht.

hoofdconclusie 3

Het college herkent zich niet in de kwalificatie dat de gemeente “nog steeds niet” de geëiste zekerheid heeft. De rekenkamer constateert dat gelet op de oorspronkelijke planning (zoals opgenomen in het raadsvoorstel bij het GP2.0) de SOK nog niet is afgesloten en dat er dus nog geen bindende financieel juridische afspraken zijn gemaakt, waarmee er derhalve nog geen zekerheid is. Dat er allerlei redenen voor de vertraging kunnen zijn, en dat daar naar wordt gehandeld, doet niets af aan het gegeven dat de SOK er nog steeds niet is.

Het klopt dat er reeds vanaf het afsluiten van het GP 2.0 in september 2020 marktpartijen bereidheid hebben getoond door onder meer het ondertekenen van



een Nota van Uitgangspunten. Intenties geven echter nog geen garanties dat er daadwerkelijk een SOK komt en kunnen daarmee dus ook niet de door het college geëiste zekerheid bieden.

hoofdconclusie 4

Het college is het niet eens met de conclusie dat de financiële impact van diverse risico's te laag is ingeschat. De rekenkamer kan door de geheime status van de risicoanalyse hier niet in detail op ingaan. Ze volstaat met de constatering dat de raming van de financiële gevolgen van geïdentificeerde risico's niet consistent is uitgevoerd, waardoor deze aan de te lage kant is.

hoofdconclusie 5

Het is volgens het college wel degelijk een realistisch uitgangspunt dat de gemeente het kostenverhaal tevoren wil verzekeren en wil borgen met een (first call) bankgarantie (of gelijkwaardig). De rekenkamer stelt echter dat het, gelet op ervaringen met soortgelijke grootschalige herontwikkelingen elders, niet zonder meer een realistisch uitgangspunt is dat het college ervan uitgaat dat de herontwikkeling van het Nieuwe Rivium zonder enig risico en kosten voor de gemeente gerealiseerd kan gaan worden. Het college gaat niet op dit argument in.

datum

28 mei 2021

pagina

17 van 44

hoofdconclusie 7

Het college herkent het beeld niet dat de raad minder frequent en minder goed is geïnformeerd over de voortgang van het project sinds de vaststelling van het GP2.0 in september 2020. De rekenkamer merkt op dat de raad pas recentelijk (in maart 2021) is geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot onder meer de stand van zaken SOK. In de oorspronkelijke routeplanner, zoals voorgelegd aan de raad, zou de SOK voor het einde van 2020 vastgesteld zijn. Dat is niet het geval en dit werd toen niet (en dus niet tijdig) gerapporteerd aan de raad.

aanbevelingen

aanbeveling 3

De rekenkamer beveelt een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de deelprojectmanagers privaat en publiek spoor aan. Het college geeft aan deze aanbeveling als bevestiging van de reeds door de gemeente ingezette lijn te zien en vindt deze aanbeveling daarom overbodig. Het wijst daarbij op een door de Stuurgroep Rivium vastgesteld organisatieschema en vergaderstructuur. Hiermee wordt echter geen invulling aan de aanbeveling gegeven. Daartoe is een document noodzakelijk, waarin de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn benoemd met de bijbehorende mandatering.

aanbeveling 9

Het college neemt deze aanbeveling niet over. Dit raakt de principiële discussie of de risicobereidheid bij een omvangrijk en complex herontwikkelingsproject als het Nieuwe Rivium nihil zou kunnen en moeten zijn. In de inleiding van dit nawoord is de rekenkamer hier reeds uitvoerig op ingegaan.

aanbeveling 10

Het college geeft aan deze aanbeveling als bevestiging van de reeds door de gemeente ingezette lijn te zien en vindt deze aanbeveling daarom overbodig. De rekenkamer is verheugd dat de afspraak voor de ontwikkeling van een digitaal dashboard inmiddels is gemaakt met de raad. Daarmee is echter strikt genomen nog geen invulling aan de aanbeveling gegeven. Deze luidt immers dat het college



zorgdraagt dat het dashboard voor de raad zo spoedig mogelijk naar de raad gaat. Dat is nog niet het geval.

2. stand van zaken

In 2018 heeft de gemeente een eerste stap gezet om de herontwikkeling van het gebied Rivium mogelijk te maken. In het 'Gebiedspaspoort 1.0' (GP1.0) dat door de gemeenteraad op 12 maart 2018 is vastgesteld, heeft de gemeente ambities geformuleerd voor het gebied. Marktpartijen werden via dit document uitgenodigd een deel van de wijk te herontwikkelen. Deze initiatieven hebben geleid tot nieuwe plannen voor grootschalige sloop en nieuwbouw voor het hele gebied.

Om invulling te kunnen geven aan deze nieuwe plannen is een nieuw gebiedspaspoort opgesteld, te weten: 'Gebiedspaspoort 2.0 RIVIUM' (GP2.0). Deze vervangt het eerdere GP1.0. De ambitie is dat in 2030 het nieuwe Rivium een mix is van een businesspark en een woonwijk met voldoende ruimte voor recreatie (zie figuur 1). Het nieuwe gebiedspaspoort is op 29 september 2020 door de gemeenteraad vastgesteld.

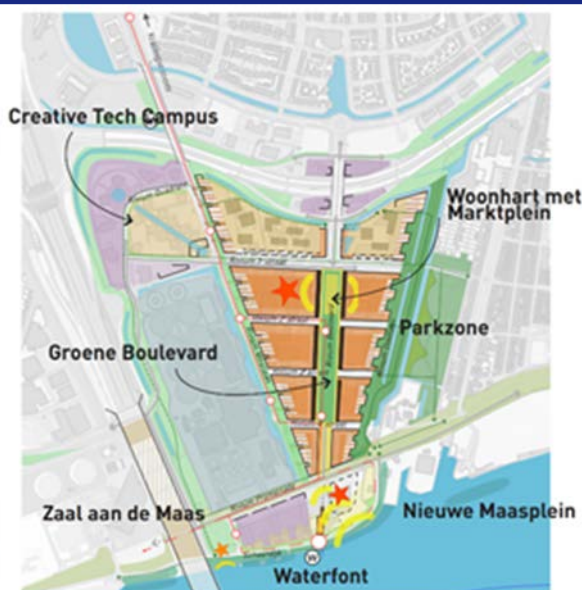
datum

28 mei 2021

pagina

18 van 44

figuur 1: het Nieuwe Rivium



bron: Gebiedspaspoort 2.0

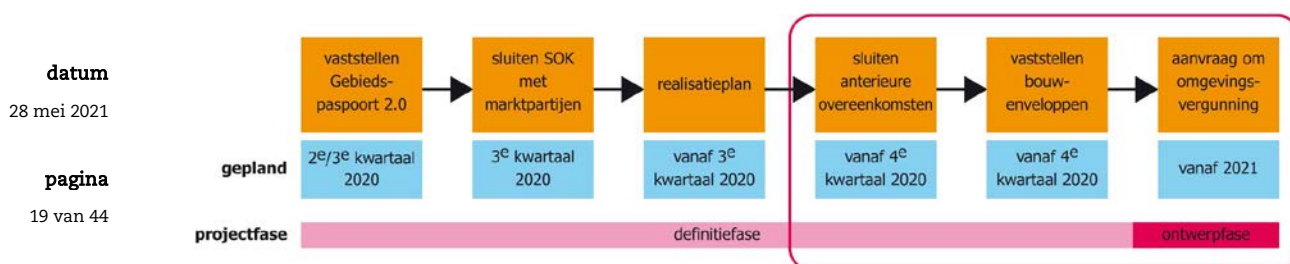
Voor de ontwikkeling van het Rivium heeft de gemeente aangegeven nadrukkelijk voor een faciliterende rol te kiezen. De gemeente bezit geen eigen gronden en opstallen in het gebied, behalve de openbare ruimte en wil geen risicodragers zijn van de voorgestelde herontwikkeling.² In januari 2020 heeft het college de uitgangspunten voor de zogeheten Samenwerkingsovereenkomst (SOK) vastgesteld, waaronder het besluit om financieel geen risicodragers te zijn, waarna op ambtelijk niveau met de ontwikkelaars in onderhandeling is getreden over de nadere uitwerking van de SOK. Deze overeenkomst dient een contractueel kader te bieden tussen de gemeente en de deelnemende marktpartijen over onder meer de dekking van alle te maken kosten.

² Collegebesluit, 'Gebiedspaspoort 2.0 Rivium', 19 mei 2020.



In het raadsvoorstel voor het vaststellen van het GP2.0 is een planning opgenomen, volgens welke vanaf het derde kwartaal 2020 de SOK en het realisatieplan³ worden afgesloten (zie figuur 2 voor de vereenvoudigde weergave. In bijlage 1 is de gedetailleerde planning opgenomen). Daarmee wordt vooruitgelopen op het sluiten van anterieure overeenkomsten⁴ met de marktpartijen (fase 1) en het vaststellen van de bouwenveloppen⁵, dat het ruimtelijk kader biedt en het programma per te ontwikkelen deelgebied. In interviews is aangegeven dat het streven was om de SOK en het realisatieplan voor het eind van 2020 af te kunnen sluiten. In paragraaf 3.3 (externe governance) wordt hier nader op ingegaan.

figuur 2 routeplanner en bijbehorende projectfasen



bron: Gemeente Capelle a/d IJssel, 'Raadsvoorstelnummer 279249' en 'Schema projectmatig werken'.
Bewerking door rekenkamer.

timing onderzoek en rapportage rekenkamer

Het onderzoek is uitgevoerd op het moment nadat de raad het GP2.0 behorend bij Het Nieuwe Rivium heeft vastgesteld.⁶ Met dit besluit is het definitief ruimtelijk kader voor de gebiedsontwikkeling nog niet vastgesteld. Het ruimtelijk kader wordt pas vastgesteld bij de bouwenveloppen. Het gebiedspaspoort bevat de ambitie en uitgangspunten voor de beoogde herontwikkeling. Met dit raadsbesluit is de definitiefase van het project beëindigd en is het project de volgende fase ingegaan, te weten de ontwerpfase (zie voor meer toelichting figuur 3 in paragraaf 3.2.1). Ten tijde van publicatie van de onderzoeksopzet ging de rekenkamer uit van de toen geldende planning, waarin ultimo 2020 een SOK tussen de gemeente en een vijftal marktpartijen zou zijn vastgesteld. Met de vaststelling van de SOK wordt het financieel-juridische kader bepaald. Gelet op het uitgangspunt van de gemeente om de herontwikkeling Rivium zonder kosten en risico te willen realiseren en de zekerheden die de gemeente ter borging hiervan wil inbouwen en vastleggen in de SOK, heeft de rekenkamer aangegeven deze SOK te zullen mede-beoordelen in het onderzoek. Ten tijde van het opstellen van deze concept brief in februari 2021 was deze SOK echter nog niet vastgesteld. Er blijkt meer tijd nodig voor gesprekken tussen gemeente en marktpartijen om tot overeenstemming te komen.

³ Een realisatieplan is een door alle ontwikkelaars gezamenlijk te realiseren plan, waarin de ontwikkelaars de ambitie en uitgangspunten van het gebiedspaspoort 2.0 in acht moeten nemen. Hierin doen zij o.a. een voorstel voor de verdeling van het programma, de anterieure kosten en de locaties waarop de maatschappelijke voorzieningen gerealiseerd worden.

⁴ Met iedere marktpartij dient een afzonderlijke Anterieure Overeenkomst te zijn afgesloten, waarin het bouwprogramma en de verdeling van de kosten voor ieder te ontwikkelen deelgebied (plot) zijn vastgelegd.

⁵ Bouwenveloppen bevatten de uitwerking van de ambities en uitgangspunten van het GP2.0 in een toetsingskader per te ontwikkelen plot. Niet eerder dan na vaststelling van een bouwenvelop kan een omgevingsvergunning worden ingediend met een goede ruimtelijke onderbouwing waarom afgeweken kan worden van het bestemmingsplan Rivium.

⁶ Het Gebiedspaspoort 2.0 is op 29 september 2020 vastgesteld door de gemeenteraad.



Wel heeft de rekenkamer desgevraagd inzage gekregen in de conceptversie (eind december 2020 is deze overhandigd als vertrouwelijk document), die aan de marktpartijen is aangeboden, maar waarover tussen gemeente en marktpartijen nog geen overeenstemming is. Op het verzoek van de gemeente aan deze marktpartijen om hierop voor eind 2020 met een reactie te komen, hebben de marktpartijen geen gehoor gegeven. Onderhandelingen over de SOK zijn derhalve nog gaande. Ten tijde van het schrijven van deze brief was er nog geen duidelijkheid over wanneer deze SOK wel vastgesteld (dat wil zeggen door gemeente en alle marktpartijen ondertekend) gaat worden.⁷ Wel zijn door de marktpartijen⁸ de reeds door de gemeente gemaakte plankosten betaald. Ook hebben alle marktpartijen een Nota van Uitgangspunten (hierna NvU) ondertekend, waarin wordt bevestigd dat zij voornemens zijn de SOK ook daadwerkelijk aan te gaan.

datum
28 mei 2021

pagina
20 van 44

De SOK en het realisatieplan, dat onderdeel uitmaakt van de SOK⁹, dienen te zijn ondertekend voordat de anterieure overeenkomsten en de bouwenveloppen met ieder van de marktpartijen door de gemeente kan worden afgesloten. Met het vaststellen van het GP2.0 heeft de raad besloten dat deze bouwenveloppen door de gemeenteraad vastgesteld dienen te worden. Met het vaststellen van de bouwenveloppen door de gemeenteraad wordt het ruimtelijk kader vastgesteld.

organisatorische ontwikkelingen

Met het vaststellen van het gebiedspaspoort door de raad eind september 2020 is het project, zoals aangegeven, een nieuwe fase ingegaan. De gemeente heeft de overgang van de definitiefase naar de ontwerpfasen gebruikt om zelf nog eens kritisch naar de projectorganisatie en aanwezige checks en balances te kijken en daar waar nodig verbeteringen in aan te brengen. Hierop wordt in de paragraaf over de governance nader ingegaan. Parallel daaraan is het projectteam bezig om de risicoanalyse, die in het voorjaar van 2020 is opgesteld en in september als geheim document bij het raadsvoorstel ter vaststelling van het GP2.0 aan de raad is aangeboden, te actualiseren. Een conceptversie hiervan is begin 2021 aan de rekenkamer ter beschikking gesteld. Inmiddels is deze op 16 februari 2021 vastgesteld door het college van B&W. In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan dat deze risicoanalyse in de vertrouwelijke Commissie Stadsontwikkeling- en Beheer van 9 maart 2021 is behandeld.

3. governance

3.1 inleiding

In deze paragraaf komt onderstaande deelvraag aan de orde:

Is de governance van het project dusdanig ingericht dat de organisatie in staat is het project binnen de gestelde kaders uit te voeren?

Deze paragraaf bevat een analyse van de wijze waarop de gemeente de governance van het project Het Nieuwe Rivium heeft ingericht. Voor de wijze waarop de

⁷ In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan eind januari 2021 een reactie van de marktpartijen te hebben ontvangen en momenteel bezig te zijn met het uitwerken van het vervolconcept SOK.

⁸ Inmiddels zijn er sinds eind 2020 in totaal vier marktpartijen, aangezien een van de vier resterende marktpartijen de plot van een uitgetreden marktpartij heeft gekocht)

⁹ In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan dat het realisatieplan als apart document na de SOK zou kunnen worden ingediend (zoals ook was beoogd), maar in gezamenlijk overleg met de marktpartijen is besloten ernaar te streven om dit realisatieplan toe te voegen aan de SOK. Dit om meer duidelijkheid tussen de partijen te creëren en de verdeling van alle verplichtingen in een vroeg stadium af te spreken.



governance van en rondom het project is ingericht, maakt de rekenkamer onderscheid tussen de interne governance en de externe governance. De interne governance bevat alle kaders, structuren, toezicht- en beheersingsarrangementen en afspraken binnen de gemeente. De externe governance heeft betrekking op de wijze waarop deze aspecten tussen gemeenten en andere bij het project betrokken partijen zijn geregeld. De externe governance heeft hoofdzakelijk betrekking op de norm dat de (financiële) afspraken tussen de gemeente en marktpartijen helder en vastgelegd zijn.

3.2 interne governance

De huidige projectleiding, die vanaf medio 2019 leiding geeft aan het project, heeft conform het bestaande Capelse schema projectmatig werken een gedegen projectstructuur, die tot dan toe grotendeels ontbrak, ingericht. De projectorganisatie bevat alle benodigde disciplines, die deels extern wordt ingehuurd, heeft een toereikende capaciteit (plusminus 30 medewerkers) en borgt zowel bestuurlijk als ambtelijk opdrachtgever-opdrachtnemerschap.

datum

28 mei 2021

pagina

21 van 44

De interne governance is voor een belangrijk deel vastgelegd in de projectopdracht voor de ontwerpfase, die in oktober 2020 is vastgesteld. Echter, er ontbreekt een integraal projectplan, waardoor de samenhang tussen gestelde doelen, risico's, planning, budget, scope en kwaliteit naar het oordeel van de rekenkamer niet duidelijk is. Daarnaast ontbreekt een periodieke project voortgangsrapportage, waardoor de informatievoorziening over de voortgang van het project ad hoc en ongestructureerd is.

De rol en betrokkenheid van het CMT (Capels Management Team) is niet altijd duidelijk voor de rekenkamer. Zo is niet helder waarom het besluit medio 2020 om af te wijken van het uitgangspunt van het college dat de SOK voorafgaand aan het Gebiedspaspoort moest zijn vastgesteld, niet voor advies is voorgelegd aan het CMT.

De organisatieleiding heeft onderkend dat meer proactieve beheersing op het project en daaraan verbonden risico's gewenst is. Het besloot een onafhankelijke projectcontroller toe te voegen aan het projectteam, hetgeen naar het oordeel van de rekenkamer een essentiële versterking is.

Daarnaast zijn recent twee deelprojectmanagers aan het projectteam toegevoegd die verantwoordelijkheid dragen voor het publiekrechtelijke traject (bijvoorbeeld de bouwvelop per ontwikkellocatie en het verlenen van omgevingsvergunningen) respectievelijk het privaatrechtelijke traject (bijvoorbeeld het afsluiten van de SOK en het realisatieplan). Gewaakt moet worden dat er overlap van bevoegdheden ontstaat binnen het projectmanagement (tussen de deelprojectmanagers enerzijds en de eindverantwoordelijk projectmanager anderzijds), waardoor niet duidelijk wordt wie waarvoor verantwoordelijk is.

3.2.1 projectopdracht en -plan

Evenals de door de gemeente Rotterdam gehanteerde RSPW (Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken), is de door de gemeente Capelle gehanteerde projectaanpak "projectmatig werken gemeente Capelle aan den IJssel" niet specifiek voor grote/complexen of alleen risicovolle projecten, maar toepasbaar op alle soorten projecten. Binnen de gemeente wordt gebruik gemaakt van het schema projectmatig werken (zie figuur 3).¹⁰

¹⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, Schema projectmatig werken, 18 oktober 2018.



figuur 3 projectmatig werken

fase	initiatiefase	definitiefase	ontwerp-/ vergunningfase	realisatiefase
fasedocument	projectopdracht/MPS (projectenboek)	projectenplan/ gebiedsvisie/projecten- boek/antérieure overeenkomst	bestemmingsplan/ omgevingsvergunning/ antérieure overeenkomst	beheerplan/ overdrachtsdocument/ evaluatiedocument

bron: Gemeente Capelle a/d IJssel, 'Schema projectmatig werken'. Bewerking door rekenkamer.

datum

28 mei 2021

pagina

22 van 44

Het schema bevat een viertal fasen, te weten initiatiefase, definitiefase, ontwerp/vergunningfase en realisatiefase. Voor ieder van de fasen schrijft het schema een aantal aspecten voor, zoals bijvoorbeeld financiën, ruimtelijk kader, planologisch kader, communicatie en participatie en juridisch kader. Hiervoor moeten documenten worden opgeleverd, alvorens de volgende fase in kan worden gegaan. Onderdeel van de initiatiefase is een projectopdracht en onderdeel van de definitiefase is een projectplan, een gebiedspaspoort en een antérieure overeenkomst. De gemeente tekent in ambtelijk wederhoor aan dat de antérieure overeenkomst zowel in de definitiefase als in de ontwerp/vergunningfase kan worden afgesloten. De rekenkamer merkt hierbij op dat, indien de antérieure overeenkomst pas in de ontwerpfase wordt afgesloten, dan ook in de ontwerp/vergunningfase niet eerder dan na het afsluiten van de antérieure overeenkomst(en) vergunningen kunnen worden afgegeven.

De ontwerpfase is gestart na het vaststellen van het Gebiedspaspoort 2.0 eind september 2020, waarmee de definitiefase is beëindigd. Hiertoe is in oktober 2020 een projectopdracht¹¹ opgesteld. Volgens het Schema Projectmatig Werken maakt de projectopdracht echter deel uit van de initiatiefase en wordt voor de definitiefase een projectplan opgesteld. Dit is voor het project Rivium, dat met het vaststellen van het GP2.0 in de ontwerpfase is beland, niet het geval (geweest); een projectplan ontbreekt en is pas ten behoeve van de ontwerpfase voor de eerste maal een projectopdracht opgesteld. Ook een antérieure overeenkomst was bij het beëindigen van de definitiefase nog niet afgesloten.

De huidige projectmanager en de ambtelijk opdrachtgever hebben toegelicht dat er ten tijde van hun aantreden net voor de zomer van 2019 qua governance weinig formeel geregeld was en er nagenoeg geen kaders en inhoudelijk afspraken waren vastgelegd. De projectopzet was impliciet en enige vastlegging ontbrak. Hierdoor ontbrak een duidelijke projectstructuur en was er geen duidelijke projectopdracht en een projectplan voor de eerste projectfasen tot en met de definitiefase (de fase waarin het project zich bij het aantreden van de huidige projectleiding bevond). Het schema projectmatig werken is tot medio 2019 dus beperkt toegepast.

Wel bestonden er een projectteam en een stuurgroep. Vanaf medio 2019, het moment dat de huidige projectleiding bij het project betrokken raakte, is gestart met het volgen van de aanpak projectmatig werken en daarmee het aanbrengen van meer structuur in het project en het daarmee meer expliciet te maken. Omdat de

¹¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, Projectopdracht Rivium, afdeling Stadsontwikkeling, oktober 2020.



scope van het project Het Nieuwe Rivium razendsnel is gegroeid, heeft de projectleiding de tijd nodig gehad om erop te anticiperen en de project- en organisatiestructuur daaraan te passen, waarbij werken volgens het schema “Projectmatig werken” vast uitgangspunt is geweest. Dit gebeurde onder andere door het aanbrenge van een onderverdeling in vakinhoudelijke thema’s, het daarbij betrekken van diverse relevante organisatieonderdelen en (interne en externe) expertise en hiertoe een projectorganisatie neer te zetten.

De projectleiding onderkent dat door de hectiek en tijdgebrek de aanpak projectmatig werken in het begin gedeeltelijk niet volledig en consequent is toegepast, maar later wel. Het ontbreken van een integraal projectplan is hier een essentieel voorbeeld van. Gesteld wordt dat de projectstructuur pas lopende het project is ingericht en hiermee een flinke inhaalslag is gemaakt. Recent, dat wil zeggen met het ingaan van de ontwerpfase (vanaf oktober 2020), heeft de projectleiding de governance en het organisatieschema geactualiseerd. Dit schema ziet er als volgt uit:

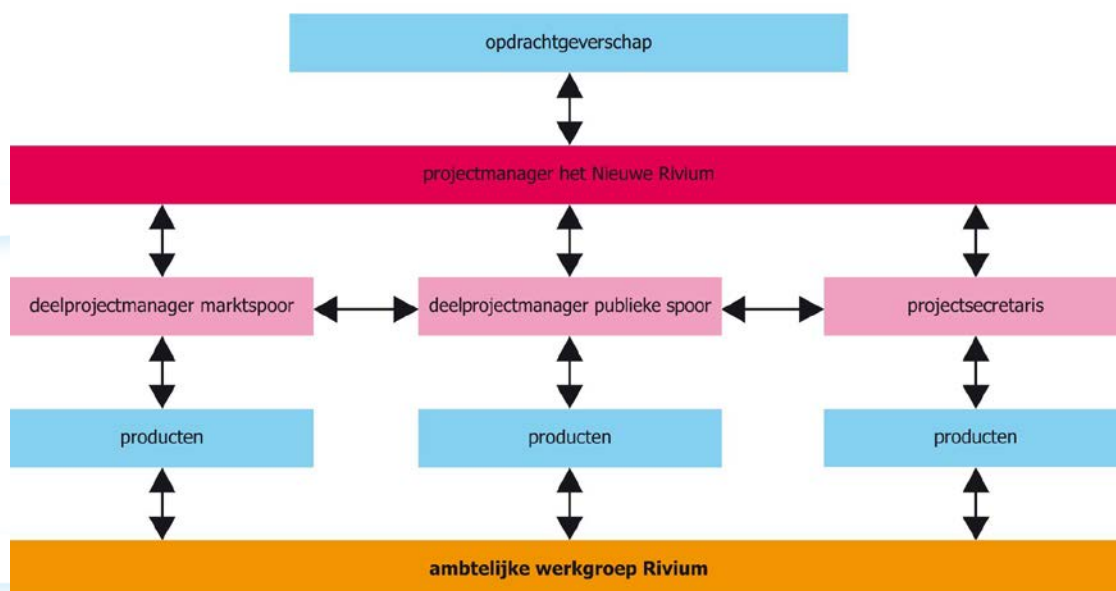
datum

28 mei 2021

pagina

23 van 44

figuur 4 organisatieschema het Nieuwe Rivium (ontwerpfase)



bron: Gemeente Capelle a/d IJssel, ‘Organisatieschema’ behorend bij Projectopdracht Rivium, afdeling Stadsontwikkeling, oktober 2020. Bewerking door rekenkamer.

Met de komst van de nieuwe projectleiding is ook gestart met het inrichten en toepassen van risicomangement. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

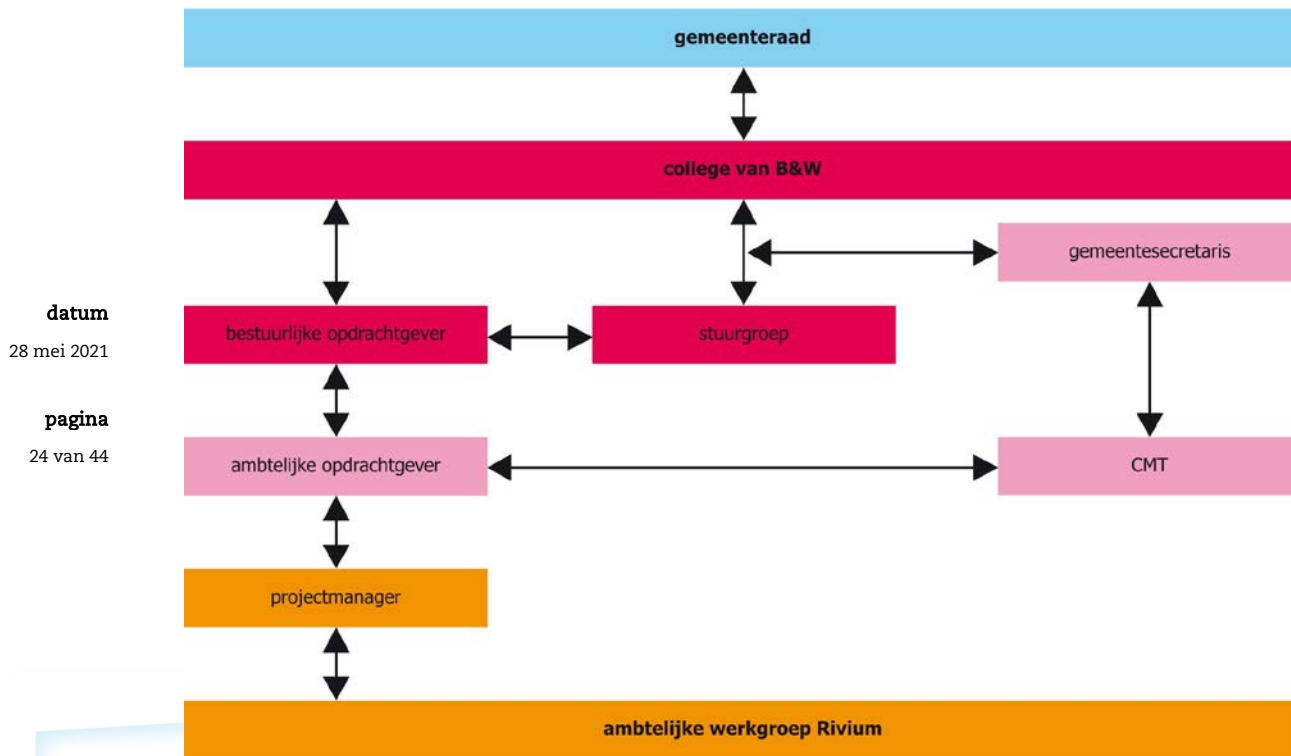
3.2.2 projectorganisatie, capaciteit en expertise

Ten behoeve van het uitvoeren van het project Rivium, dat door betrokkenen wordt bestempeld als een voor Capelse begrippen groot en complex project, is een uitgebreide projectorganisatie opgetuigd. Recent is dit organisatieschema geactualiseerd (zie figuur 4 voor de vereenvoudigde weergave. In bijlage 2 is het uitgebreide organisatieschema opgenomen), vanwege enkele wijzigingen in de projectorganisatie nadat het project in de ontwerpfase is beland. Daarnaast is een nieuwe “plaat” toegevoegd, waarin ook de bestuurlijke en ambtelijke sturing van het project Het Nieuwe Rivium inzichtelijk zijn gemaakt (zie figuur 5 voor de



vereenvoudigde weergave. In bijlage 3 is de uitgebreide versie opgenomen). Het CMT, het college en de gemeenteraad zijn hierin ook toegevoegd.

figuur 5 bestuurlijke en ambtelijke sturing (ontwerpfase)



bron: Gemeente Capelle a/d IJssel, 'Bestuurlijke en ambtelijke sturing' behorend bij Projectopdracht Rivium', afdeling Stadsontwikkeling, oktober 2020. Bewerking door rekenkamer.

De volgende overlegorganen maken onderdeel uit van de interne governance:

ambtelijke werkgroep

De projectorganisatie (in het schema de ambtelijke werkgroep) wordt aangestuurd door de projectmanager en bestaat uit ongeveer dertig medewerkers vanuit diverse afdelingen. Zij brengen tal van disciplines in. De meeste betrokken medewerkers zijn parttime betrokken bij het project en er wordt externe expertise ingehuurd als er binnen de gemeente specifieke kennis en kunde ontbreekt. Binnen de ambtelijk werkgroep zijn diverse projectgroepen per deelgebied ingericht (bijvoorbeeld projectgroepen wonen, transformatie, warmte, planologisch kaders en vergunningen etc). De projectgroepen worden aangestuurd door een trekker. Deze trekkers rapporteren aan de supervisor kaderstellende teams, die namens de vakdisciplines weer rapporteert aan de projectmanager. Naast deze supervisor rapporteren de accountmanager financiën, de supervisor overleg met marktpartijen, de projectleider mobiliteit en de verantwoordelijke voor marketing, communicatie en participatie direct aan de projectmanager.

Naast overleg met de ambtelijke werkgroep (waaraan alle betrokken medewerkers deelnemen), wordt er ook overlegd met alleen de trekkers van alle vakdisciplines. Afhankelijk van de geagendeerde onderwerpen wordt per keer bepaald welke functionarissen aanschuiven in het overleg van de ambtelijke werkgroep. De ambtelijke werkgroep hangt hiërarchisch onder en wordt aangestuurd door de



projectmanager en heeft via de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever een adviserende rol richting de stuurgroep, het Capels Management Team (CMT) en de directie.

stuurgroep

Medio 2020 is een stuurgroep opgericht om de wethouders met de meest bij het project betrokken portefeuilles op de hoogte te kunnen houden van de ontwikkelingen van het project.¹² De bestuurlijk verantwoordelijk wethouder zit de stuurgroep voor. De stuurgroep fungeert als voorportaal voor het college en bereidt collegevoorstellen en besluitvorming door het college voor. De stuurgroep bespreekt de voortgang, knelpunten en cruciale beleidskeuzes en komt gemiddeld eens in de vier weken samen, tenzij vanwege besluitvorming door het college een hogere frequentie is vereist. De ambtelijk opdrachtgever en de projectmanager zitten in de stuurgroep en de projectmanager vormt de schakel naar de ambtelijke werkgroep. De gemeentesecretaris is sinds eind 2019 lid van de stuurgroep.

datum

28 mei 2021

pagina

25 van 44

CMT

Het CMT wordt voorgezeten door de gemeentesecretaris en is een bestaand collectief van afdelingshoofden en directie. Het CMT is nog in ontwikkeling, heeft een brede agenda en draagt met betrekking tot project Het Nieuwe Rivium vanaf medio 2019 zorg voor integrale advisering aan het college over de voorstellen die via de stuurgroep aan het college worden gedaan. Het CMT fungeert daarnaast als klankbord voor de ambtelijk opdrachtgever en projectmanager van het project Het Nieuwe Rivium. Er is geen instemming nodig van het CMT voor besluitvorming in dit project. Wel dienen zaken afgestemd te zijn met het CMT. In het voorjaar van 2020 is het CMT een aantal keer bij elkaar gekomen, met name om de projectleiding te adviseren over een aantal belangrijke zaken met betrekking tot de projectvoortgang (Gebiedspaspoort 2.0, het kostenverhaal en de relatie daartussen). Na 30 maart 2020 is het CMT, ondanks een toezegging tijdens deze vergadering tot een volgend overleg op korte termijn, pas in november 2020 weer bij elkaar gekomen.

Na navraag is het de rekenkamer niet duidelijk geworden waarom het CMT tijdens een aantal belangrijke momenten niet is geraadpleegd, zoals over het gegeven dat de eerder vereiste koppeling tussen het Gebiedspaspoort en de vaststelling van de SOK op een gegeven moment is losgelaten. Het CMT is ook niet geraadpleegd over de gekozen alternatieve route van het indienen van bouwveloppen. Dit is des te meer opvallend, omdat uit verslagen van het CMT blijkt dat op bepaalde momenten het CMT moet instemmen met voorgestelde scenario's. Het is overigens niet geheel duidelijk hoe dit instemmingsrecht zich verhoudt tot de adviserende rol van het CMT richting het college.

3.2.3 recente aanpassingen in de projectstructuur

Met het vaststellen van het GP2.0 door de raad en het ingaan van de volgende projectfase, zijn enkele wijzigingen aangebracht in de bestaande projectstructuur. Hiervoor is het bestaande organisatieschema aangepast (zie figuur 4).

¹² In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan dat de "stuurgroep" al bestond in verschillende vormen en benamingen vanaf het begin van het project. De naam was weliswaar anders, maar de samenstelling en rol van deze groep waren dezelfde. (eerst vanaf 2018 Porto RiFa, dan Porto Rivium en vanaf 2020 de Stuurgroep Rivium). Deze stuurgroep is ingesteld na het aantreden van de huidige wethouder Struijvenberg. Onder diens voorganger bestond een vergelijkbare overlegvorm, met vergelijkbare rol en mandaat, onder de naam Porto Rifa en Porto Rivium.



Nieuw in de projectstructuur vanaf de ontwerpfase is dat de projectmanager vanaf eind 2020 wordt ondersteund door twee deelprojectmanagers, namelijk een voor het privaatrechtelijke spoor voor onder meer het afsluiten van anterieure overeenkomsten, het realisatieplan en de SOK. En een deelprojectmanager voor het publiekrechtelijke spoor, zoals het zorgdragen voor bouwveloppen en omgevingsvergunningen. De beide deelprojectmanagers zijn recent begonnen. Ook is een voltijdse projectsecretaris aan het team toegevoegd. Met het toevoegen van deze functionarissen is invulling gegeven aan één van de risicobeheersmaatregelen die zijn geformuleerd in het kader van de risicoanalyse.

Het is nog niet duidelijk hoe de deelprojectmanagers privaat spoor en publiek spoor zich qua verantwoordelijkheden en bevoegdheden verhouden tot de projectmanager, bijvoorbeeld in het geval van de deelprojectmanager privaat bij het voeren van de onderhandelingen met de marktpartijen. Gewaakt moet worden dat er overlap van bevoegdheden ontstaat tussen de deelprojectmanager en de eindverantwoordelijk projectmanager, waardoor niet duidelijk wordt wie waarvoor verantwoordelijk is.

datum

28 mei 2021

pagina

26 van 44

Zoals uit figuur 5 blijkt, rapporteert het CMT aan de gemeentesecretaris en niet (direct) aan het college. De rol van het CMT met betrekking tot dit specifieke project is onduidelijk. Deze wordt niet toegelicht in de projectstructuur en ook niet in de projectopdracht. Het CMT behoort, zoals eerder vermeld, het college integraal te adviseren, maar het is onduidelijk welke adviezen nu precies zijn gegeven en wat hiermee is/wordt gedaan. De rekenkamer constateert hier een discrepantie in de rol van het CMT zoals aangegeven in figuur 5. Het is eveneens onduidelijk welk mandaat het CMT heeft in de zin dat het enkel een adviserende rol heeft of dat het CMT ook moet instemmen met zaken. Daarnaast is het, zoals eerder aangegeven, voor de rekenkamer ondanks navraag onduidelijk waarom het CMT tussen eind maart 2020 en november 2020 niet bijeen is geweest, hoewel daar volgens de rekenkamer wel aanleiding voor was.

3.2.4 opdrachtgever- en opdrachtnemerschap

De wethouder Stadsontwikkeling en Ruimtelijke Ordening is namens het college bestuurlijk opdrachtgever en tevens voorzitter van de stuurgroep. Het hoofd Stadsontwikkeling is voor het project Het Nieuwe Rivium de ambtelijk opdrachtgever. Deze functie is sinds de zomer van 2019 op interim-basis uitgevoerd en dit gebeurt door een andere persoon dan het waarnemend afdelingshoofd Stadsontwikkeling. In de loop van 2021 zal het nieuwe hoofd Stadsontwikkeling deze positie gaan invullen. De projectmanager is ambtelijk opdrachtnemer en rapporteert aan de ambtelijk opdrachtgever.

project control

Binnen het projectteam is een accountmanager financiën verantwoordelijk voor de financiële gang van zaken van het project. De accountmanager financiën bewaakt de financiën en ondersteunt hierin de projectmanager. Daarnaast houdt het afdelingshoofd financiën als lid van het CMT zicht op de financiële aspecten van het project.

De directie/concerncontroller (ambtelijk niveau) en de wethouder Financiën (bestuurlijk niveau) bewaken dat de gemeente zich houdt aan de gehanteerde uitgangspunten dat het project volledig voor rekening en risico van de marktpartijen uitgevoerd wordt.



Daarnaast bestaat de behoefte aan een verdere verzwaring van de beheersing van de financiële risico's. Het proces van risicomanagement, dat niet alleen financiële maar ook andere risico's omvat (zie volgende paragraaf), werd tot voor kort om praktische redenen getrokken door de ambtelijk opdrachtgever en de projectsecretaris.¹³ Door de organisatieleiding is de behoefte onderkend aan een projectcontroller die proactief gaat sturen op en waken over de financiële beheersing van het project.

3.2.5 projectrapportage en -verantwoording

In de projectopdracht voor de ontwerpfase is opgenomen dat de terugkoppeling aan het college plaatsvindt aan de hand van voortgangsrapportages per kwartaal of op belangrijke projectmomenten.

datum

28 mei 2021

pagina

27 van 44

Het kostte de rekenkamer relatief veel inspanning om een gedegen inzicht en overzicht te krijgen van de status van en ontwikkelingen binnen het project, omdat dergelijke informatie niet op structurele wijze is vastgelegd. Periodieke voortgangsrapportages waarin alle facetten van het project integraal en in relatie tot elkaar, zoals planning, scope, kwaliteit en budget worden benoemd, inclusief de risico's en de financiële stand van zaken, ontbreken. Voortgangsinformatie wordt daarentegen ad hoc gedeeld, besproken en vastgelegd in verslagen van de ambtelijke werkgroep, de stuurgroep en het CMT (als het ter sprake kwam). Het college wordt door middel van memo's over het project geïnformeerd en ontvangt de verslagen van de stuurgroep, op basis waarvan het college vervolgens eventueel een besluit neemt.

3.3 externe governance

Het overleg tussen gemeente en de marktpartijen die fase 1 van het project gaan ontwikkelen, vindt plaats in een projectgroep, waaraan vertegenwoordigers van zowel de gemeente als de marktpartijen deelnemen. Dit gebeurt, afhankelijk van het onderwerp, in wisselende samenstelling. De onderhandelingen over de kostendekking en de SOK vinden plaats binnen het overleg met marktpartijen, waarin de projectmanager van de gemeente en onderhandelaars namens zowel de gemeente als de marktpartijen (de vier marktpartijen die fase 1 moeten gaan realiseren) zitting hebben. De externe governance is niet, zoals de interne governance, zichtbaar gemaakt in een plaat of organogram. Evenmin is geregeld op welke wijze en met welke frequentie de gemeente overleg voert met de overige marktpartijen, die niet deelnemen aan fase 1 van het project. Ook ten aanzien van afstemming met andere stakeholders is formeel niets geregeld.

Ondanks dat de gemeente en marktpartijen duidelijk de intentie hebben om te komen tot bindende financieel-juridische afspraken die de gemeente de vereiste zekerheden moeten bieden, zijn deze nog niet geformaliseerd. De SOK die de gemeente zekerheid moet bieden over de volledige dekking van kosten, is nog niet afgesloten. Er zijn ondanks afgegeven intentieverklaringen zoals benoemd in de NvU derhalve nog geen bindende afspraken gemaakt op basis waarvan marktpartijen de komende jaren invulling gaan geven aan het herontwikkelen van het gebied binnen de contouren van het GP2.0. Hiermee heeft de gemeente dus ook nog geen zekerheid dat de marktpartijen de volledige financiering en alle risico's voor hun rekening nemen.

¹³ In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan dat deze rol in beginsel hoort bij de projectmanager of een daarvoor aangewezen risicomanager. In verband met tijdsgebrek bij de projectmanager heeft de ambtelijk opdrachtgever het risicomanagement tijdelijk aangestuurd. Nu het projectmanagement versterkt is, pakt de projectmanager deze rol weer op.



De marktpartijen worden geacht, als onderdeel van de SOK, een realisatieplan op te stellen, waarin zij onderling inhoudelijke afspraken over de ontwikkeling moeten maken en vastleggen. Dit realisatieplan is nog niet bekend bij de gemeente en het is niet duidelijk wanneer dit opgeleverd gaat worden. Dit is mede bepalend voor de planning en doorlooptijd van het gehele project en heeft daarmee ook invloed op de (door- en oplopende) projectkosten.

3.3.1 overlegstructuur met externe partijen

Het initiatief voor de herontwikkeling na de vaststelling van GP1.0 komt vanuit de markt en de gemeente speelt hierbij een faciliterende rol. Hoe het Nieuwe Rivium eruit komt te zien, wordt grotendeels bepaald door de eigenaren, bedrijven en initiatiefnemers op het Rivium. Dit gebeurt in samenwerking met de gemeente, die daarbij faciliteert, begeleidt, stuurt, monitort en bewaakt dat de ambities van de gemeente worden gerealiseerd.¹⁴ In dat kader is het van belang om te bezien op welke wijze gemeente en ontwikkelaars samenwerken en welke (financiële) afspraken zijn gemaakt over overleg, afstemming, besluitvorming en inhoud. Dit betreft de externe governance.

datum

28 mei 2021

pagina

28 van 44

projectgroep

Voor de afstemming tussen de gemeente en de marktpartijen is een projectgroep in het leven geroepen, die verantwoordelijk is voor operationele zaken.¹⁵ De projectgroep bestaat uit de ambtelijk opdrachtgever, die de projectgroep tevens voorziet. Daarnaast nemen van gemeentezijde de projectmanager, de projectsecretaris, de communicatieadviseur en de stedenbouwkundige van Stadsontwikkeling deel aan dit overleg. Vanuit de private kant nemen de marktpartijen deel en worden waar nodig de benodigde vakdeskundige(n) uitgenodigd. Deelname van vertegenwoordigers is afhankelijk van het te bespreken onderwerp. De gesprekken hebben deels een publiekrechtelijk (bijvoorbeeld bouwenvelop, inrichtingsplan en vergunningentraject), deels een privaatrechtelijk karakter (overeenkomsten voor kostendekking en het realisatieplan, waarin de marktpartijen de totale bouwopgave en de bijbehorende financiële verplichtingen verdelen, alsmede de bouwfaserings- en de planning).

Vanaf de start van het project wordt overleg gevoerd tussen de gemeente en marktpartijen die interesse hebben om een deel van het gebied te herontwikkelen. In beginsel zaten vertegenwoordigers van alle marktpartijen met de gemeente aan tafel, hetgeen een groot gezelschap opleverde, wat het overleg niet makkelijk maakte. Uiteindelijk is gekozen voor een constructie waarbij twee onderhandelaars namens de marktpartijen met de gemeente overleg voeren. In dit overleg, waarin de projectmanager en de onderhandelaar namens de gemeente en de twee onderhandelaars namens de marktpartijen deelnemen, wordt beoogd de financiële en juridische kaders vast te stellen. Deze onderhandelingen duren inmiddels geruime tijd en dit overleg is en wordt, zo blijkt uit gesprekken, met grote frequentie gevoerd.

Voor de bespreking over publiekrechtelijke zaken is veelal de voltallige projectgroep aanwezig. De privaatrechtelijke onderhandelingen worden via het overleg met

¹⁴ Gemeente Capelle a/d IJssel, Projectopdracht ontwerpfase Rivium, afdeling Stadsontwikkeling, oktober 2020, pag. 4.

¹⁵ Gemeente Capelle a/d IJssel, Projectopdracht ontwerpfase Rivium, afdeling Stadsontwikkeling, oktober 2020, pag. 9.



marktpartijen uitgevoerd. Aangezien met vijf partijen (sinds kort vier) onderhandeld wordt, betekent dit wel dat het tijdrovend is om onderhandelresultaten terug te leggen bij de verantwoordelijke partijen en hiervoor overeenstemming te krijgen. Het verklaart volgens de gemeente onder meer waarom de huidige onderhandelingen over de SOK, die een privaatrechtelijk karakter hebben, veel tijd vergen.

3.3.2 overige marktpartijen

Behalve de initiatiefnemers voor de herontwikkeling hebben ook andere marktpartijen een positie in het gebied en zijn zij in meer of mindere mate geïnteresseerd om een deel van de herontwikkeling in fase 2 van het project voor hun rekening te nemen. De gemeente geeft aan met deze overige marktpartijen gesprekken te hebben gevoerd, maar vooralsnog geen nadere concrete afspraken in het kader van vervolgstappen te hebben gemaakt noch vastgelegd. De categorie overige marktpartijen hebben plus minus 22% van het totale te ontwikkelen gebied in bezit. Dit percentage kan pas definitief berekend worden als alle initiatieven bekend zijn. Afgaande op de ruimtelijke uitgangspunten uit het GP2.0 zouden eigenaren van de plots buiten de initiatiefnemers maximaal 15 á 20% van het totaalprogramma kunnen realiseren, onafhankelijk van hoe groot hun grondpositie is. Uitgaande van het totaalprogramma van 5.000 woningen, kan het hierbij dus om maximaal 1.000 woningen gaan.

datum

28 mei 2021

pagina

29 van 44

3.3.3 (financiële) afspraken tussen gemeente en marktpartijen

Het college heeft altijd conform de door de raad gestelde kaders het uitgangspunt gehanteerd, en dit ook als zodanig ook steeds gecommuniceerd aan de raad, dat het essentieel is dat het GP2.0 pas wordt vastgesteld, indien er een door de gemeente en marktpartijen getekende SOK is.

Bij een faciliterend grondbeleid geldt namelijk dat de gemeente met marktpartijen afspraken dient te maken over het zogeheten kostenverhaal. Voor de eerste fase van de herontwikkeling van het Rivium hadden bij aanvang vijf en hebben anno 2021 vier marktpartijen concrete investeringsplannen.¹⁶ De gemeente wilde eerst, voor de vaststelling van het GP2.0, in een SOK bindende afspraken maken met de vijf partijen voor de integrale dekking door de marktpartijen van alle door de gemeente te maken kosten. Daarbij gaat het om de gemaakte ambtelijke kosten en de gemeentelijke investeringen in de publieke ruimte van het gebied en de mobiliteitsaanpak. Naast het zekerstellen van de kostendekking door middel van bankgaranties, stuurt de gemeente aan op overeenstemming over zaken als een minimumpercentage sociale woningen en het reserveren van ruimte voor een school, een supermarkt, een wijkhuis en medische voorzieningen. De SOK biedt na vaststelling uiteindelijk de basis voor de anterieure overeenkomsten die met ieder van de marktpartijen wordt afgesloten.

uitgangspunten SOK

In de SOK moeten alle verplichtingen worden vastgelegd die de ontwikkelaars moeten aangaan. Uit diverse verslagen van zowel het CMT, de stuurgroep als de ambtelijke werkgroep blijkt dat met name de harde eis om alle kosten met de SOK af te dekken voor een belangrijk deel de toon zet in de onderhandelingen tussen gemeente en marktpartijen. In het voorjaar van 2020 wordt na intensieve

¹⁶ Uit gesprekken met de projectleiding van de gemeente is vernomen dat een van de marktpartijen (de partij die de NvU nog niet heeft ondertekend) na een recente overname heeft besloten om niet langer deel te kunnen uitmaken van de groep van vijf marktpartijen die in gezamenlijkheid de herontwikkeling van fase 1 van de transformatie voor zijn rekening gaat nemen. Een van de andere vier resterende marktpartijen heeft zich volgens de gemeente bereid verklaard het plot over te nemen.



onderhandelingen duidelijk dat het gat tussen wat de gemeente eist aan kostendekking en wat de marktpartijen willen bieden, te groot is. De gemeente houdt vast aan het uitgangspunt dat alle kosten verhaald moeten worden en beseft zich terdege dat hierdoor de realisatie en het terugverdienen van de kosten vertraging kunnen oplopen.¹⁷ Naar het oordeel van de rekenkamer biedt dit uitgangspunt het onderhandelteam weinig tot geen speelruimte, wat het onderhandelproces niet makkelijk zal maken. Dit beeld wordt bevestigd in gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd.

proces totstandkoming SOK

Voorafgaand aan de vaststelling van het GP2.0 heeft het college besloten de volgorde te veranderen. In plaats van het eerdere uitgangspunt van een ondergetekende SOK vóór de vaststelling van het GP2.0 (zie figuur 2), hetgeen door omstandigheden niet gelukt is, is besloten een stap toe te voegen waarbij bouwenvelopen worden opgesteld per te ontwikkelen plot. Een bouwenvelop is een nadere uitwerking op de ambitie en uitgangspunten van het GP2.0 en bevat de ruimtelijke en programmatische kaders van een deelgebied om af te kunnen wijken van het bestemmingsplan. De gemeente stelt deze bouwenvelopen op nadat de marktpartijen hiervoor een schetsontwerp hebben ingediend.¹⁸ De gemeenteraad dient deze bouwenvelopen vast te stellen. Voor het vaststellen van de bouwenvelopen en de daar aan voorafgaande-antérieure overeenkomsten is het wel noodzakelijk dat er een door alle partijen ondertekende SOK ligt.

datum

28 mei 2021

pagina

30 van 44

De gemeente vertrouwt erop dat de SOK afgesloten gaat worden. Dit vertrouwen is met name gebaseerd op de Nota van Uitgangspunten (NvU) die de gemeente in het najaar van 2020 met de marktpartijen overeen is gekomen. Dit betreft een intentieverklaring waarin de marktpartijen (fase 1) serieus voornemens zijn de SOK te zullen ondertekenen.

van intentieverklaring tot samenwerkingsovereenkomst

De huidige inspanningen zijn erop gericht de door de marktpartijen afgegeven intentieverklaringen om te zetten in een ondergetekende SOK. Hiertoe is een concept-SOK in het najaar van 2020 aangeboden aan de marktpartijen, die ook de intentieovereenkomst hebben bevestigd. Deze concept SOK bevat nog veel open eindjes en is daarmee nog verre van compleet.

Met het afsluiten van de SOK beoogt de gemeente zeker te stellen dat de gehele herontwikkeling van Rivium voor rekening en risico van de markt zal worden gerealiseerd. De oorspronkelijke raming door de gemeente van de antérieure kosten bedraagt enkele tientallen miljoenen euro's (april 2020). Deze bestaan uit de plankosten (gemeentelijke projectkosten), de kosten voor de openbare ruimte en kosten voor het mobiliteitsvraagstuk. Van een deel van de mobiliteitskosten wordt uiteindelijk besloten deze ten laste van de gemeentelijke begroting te nemen, omdat deze bij nader inzien niet aan de ontwikkeling toegerekend kunnen worden. Het bezwaar van de marktpartijen dat het niet proportioneel is om alle mobiliteitskosten (waarvan een deel ook ten gunste komt aan het bedrijventerrein en niet alleen voor het woonprogramma) wordt gehonoreerd.¹⁹ De gemeente geeft in de ambtelijke reactie aan dat het hier niet alleen gaat om een verzoek van de marktpartijen, maar dat deze vraag ook intern reeds was gesteld.

¹⁷ Gemeente Capelle a/d IJssel, verslag CMT, maart 2020.

¹⁸ Gemeente Capelle a/d IJssel, Projectopdracht ontwerpfasen, oktober 2020, pag. 8.

¹⁹ Gemeente Capelle a/d IJssel, verslag CMT, maart 2020.



De lopende discussie gaat over het verkrijgen van overeenstemming over het kostenverhaal voor geraamde anterieure kosten A, B en C, te weten;

- Plankosten bedragen +/- 20% van de totaal geraamde kosten;
- Kosten openbare ruimte bedragen +/- 45% van de totaal geraamde kosten;
- Kosten mobiliteit bedragen +/- 35% van de totaal geraamde kosten.

Dit totaalbedrag is exclusief een beperkte eigen bijdrage door de ontwikkelaars. Dit is een toezegging die ontwikkelaars (zullen moeten) doen in de SOK en voor eigen rekening moeten uitvoeren. Marktpartijen zullen een harde (first-call) bankgarantie of gelijkwaardig moeten gaan overleggen bij het ondertekenen van de SOK. Dit bedrag is ook exclusief de plankosten die door de gemeente tot de vaststelling van het GP2.0 zijn gemaakt en die door middel van een overeenkomst en een addendum daarom reeds zijn doorbelast, en betaald. Het gaat hier om de dekking van de door de gemeente gemaakte kosten tot aan het vaststellen van het GP2.0. Voor de dekking van de plankosten na de vaststelling van het GP2.0 tot het vaststellen van de SOK wordt een aanvullende overeenkomst opgesteld. Deze is nog niet verrekend, echter heeft de projectleiding ten tijde van het schrijven van deze brief aangegeven dat hierover met de marktpartijen een akkoord is ontstaan. De dekking van de plankosten geldt als 'voorschotten' en worden verrekend bij nacalculatie.

datum

28 mei 2021

pagina

31 van 44

De gemeente heeft betrekkelijk veel moeite moeten doen om de plankosten tot en met heden te verhalen op de marktpartijen. Uit recente verslagen van het overleg tussen gemeente en marktpartijen komt naar voren dat marktpartijen moeite hebben met de forse inzet van de gemeente, zich afvragen wat er voor alle doorberekende uren nu precies aan producten wordt opgeleverd. Ze roepen de gemeente op om te zoeken naar meer efficiëntie en betere toelichting op geleverde producten. In reactie hierop heeft de projectleiding, na overleg met de stuurgroep, besloten om zorgvuldig om te gaan met vervolgoopdrachten. In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan dat dit betekent dat het project gewoon doorgaat, maar wel met de afspraak dat de toekomstige fysieke werkzaamheden / vervolgoopdrachten alleen doorgaan nadat hiervoor de dekking is gegarandeerd teneinde de financiële risico's te beperken.

Niettemin bestaat er – onder meer afgaande op het procesverloop tot nu toe - naar het oordeel van de rekenkamer voor de gemeente een serieus risico dat de SOK (overeenkomstig de uitgangspunten van het college) niet (op korte termijn) vastgesteld kan worden. De consequentie hiervan zal zijn dat het project vertraagt of dat er -worst case- geen herontwikkeling komt.

Verder constateert de rekenkamer ten aanzien van de af te sluiten overeenkomsten dat de meest actuele planning, zoals deze ook eind september aan de raad is voorgelegd, niet is gehaald en deze planning nog niet is bijgesteld in nieuwe opleverdata. Aan de raad is vooralsnog geen geactualiseerde planning verzonden van de formele vaststelling van de financieel-juridische kader (zie ook paragraaf 5).

In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan op dit moment bezig te zijn met het uitwerken van het GP2.0 in de totaalcompositie en het opstellen van MER, die nodig zijn voor het realisatieplan. Omdat het realisatieplan onderdeel uitmaakt van de SOK, is het afsluiten van de SOK vertraagd t.o.v. de oorspronkelijke planning. Omdat de volgorde van de producten gedefinieerd is, wordt het risico voor de gemeente vanwege een later moment van het ondertekenen van de SOK niet vergroot. Het vaststellen van de bouwenveloppen vindt pas plaats nadat de SOK en



AOK worden getekend en de gemeente gaat de investeringen in de buitenruimte niet aan zonder dat de partijen de SOK hebben getekend. Tevens geeft de gemeente aan dat volgens de recente planning het realisatieplan wordt verwacht in het 3e kwartaal van dit jaar.

3.3.4 overige externe stakeholders

Over de rol en (financiële) deelname van de overige marktpartijen en eigenaren, die gronden en opstallen bezitten in het Rivium en mogelijk in fase 2 aan bod gaan komen, bestaat bij de gemeente en de marktpartijen die fase 1 gaan herontwikkelen, nog onduidelijkheid. Dit is een van de aspecten waarover in de SOK helderheid moet komen.

datum

28 mei 2021

pagina

32 van 44

Daarnaast heeft de gemeente overleg met diverse andere stakeholders, zoals bijvoorbeeld MRDH, de provincie Zuid-Holland, omwonenden, huidige bedrijven op Rivium en de gemeente Rotterdam. Er ligt een concept intentieovereenkomst met gemeente Rotterdam over het beschikbaar stellen van tijd en middelen voor onder meer het mobiliteitsvraagstuk en openbare ruimte, hierover moeten nog nadere afspraken worden gemaakt. Deze intentieovereenkomst is nog onderwerp van gesprek. De gemeentes Rotterdam en Capelle hebben afspraken gemaakt over de afronding en ondertekening van deze intentieovereenkomst.

4. risicomanagement

4.1 inleiding

In deze paragraaf wordt deelvraag 2 beantwoord:

Borgt het gehanteerde systeem van risicomanagement dat de (huidige en toekomstige) risico's van het project voldoende inzichtelijk zijn, worden ze voldoende beheerst en wat is op hoofdlijnen het risicoprofiel van het project?

Een aantal risico's voor de gemeente bij dit project vloeien voort uit het gegeven, zo blijkt uit gevoerde gesprekken, dat de gemeente een dergelijk project van deze omvang nog niet eerder in de geschiedenis heeft gedaan. Daarom is het des te belangrijker dat het risicomanagement goed wordt ingevuld en uitgevoerd.

4.2 risicomanagement

Risicomanagement wordt toegepast op het project Het Nieuwe Rivium. Hiervoor wordt sinds de komst van de huidige projectleiding medio 2019 gebruikgemaakt van de zogeheten RISMAN-methodiek, wat in opzet een goed risicomanagement systeem is. De rekenkamer is van mening dat het instrument risicomanagement voor Het Nieuwe Rivium in opzet redelijk tot goed is ingericht, maar niet op alle aspecten in voldoende mate is uitgewerkt. Ten aanzien van het toepassen van risicomanagement in de praktijk constateert de rekenkamer dat dit nog onvoldoende frequent en systematisch gebeurt, risico's en beheersmaatregelen niet of nauwelijks worden besproken in de diverse overleggremia en dat rollen, taken en verantwoordelijkheden voor het identificeren, wegen en managen van risico's niet helder zijn toebedeeld binnen de projectorganisatie. De governance van het risicomanagement is onvoldoende uitgewerkt en risicomanagement als instrument is niet stevig geborgd in de integrale project governance.

Het uitvoeren van risicoanalyses gebeurt onvoldoende frequent; tot op heden (tussen medio 2019 en eind 2020) is slechts één risico-overzicht gegenereerd. Tijdens het schrijven van deze brief is een actualisatie van het risicoprofiel verschenen. Ondanks



dat de marktpartijen het project moeten uitvoeren, zijn zij niet betrokken bij de risicoanalyse. Daarnaast worden ook niet alle relevante (interne) disciplines betrokken bij de actualisatie van de risicoanalyse.

Er bestaat beperkt inzicht in de werking van de getroffen beheersmaatregelen en de (mogelijke) impact daarvan op de ontwikkeling van de onderscheiden (top) risico's. Voor top risico's zijn beheersmaatregelen benoemd. Deze zijn niet allemaal concreet geformuleerd. Daarnaast blijft onduidelijk wat, wanneer en door wie daarmee wordt of moet worden gedaan. Er is geen 'probleemeigenaar' aangesteld en er wordt nog niet zichtbaar gestuurd op de benoemde risico's.

Bij de doorberekening van de impact van de benoemde risico's en de doorvertaling daarvan in het weerstandsvermogen, wordt de kans dat het risico zich openbaart niet op consistente wijze toegepast en bovendien te laag ingeschat. Daarmee is de financiële impact van diverse risico's naar het oordeel van de rekenkamer te laag ingeschat.

datum

28 mei 2021

pagina

33 van 44

4.2.1 RISMAN-methodiek

Sinds de zomer van 2019 wordt binnen het project gebruikgemaakt van de zogeheten RISMAN-methodiek²⁰ om de risico's van het project Het Nieuwe Rivium in kaart te brengen en te beheersen. Evenals bij andere risicomanagementsystemen en modellen zit de kracht van risicomangement volgens dit model in het cyclische karakter. Kenmerkend hierbij is dat, nadat risico's zijn geïdentificeerd, beheersmaatregelen worden getroffen die het risico tot het gewenste niveau kunnen terugbrengen. Vervolgens dienen de beheersmaatregelen te worden uitgevoerd, geëvalueerd (hebben ze het gewenste effect?) en waar en indien nodig, te worden geactualiseerd (bijwerken van de risico's, zodat altijd de grootste te managen risico's inzichtelijk blijven).

4.2.2 organisatie risicoanalyse

Ten aanzien van de organisatie en de wijze waarop de risicoanalyse thans wordt uitgevoerd merkt de rekenkamer de navolgende zaken op.

Het projectteam heeft in het najaar van 2019 en het voorjaar van 2020 een conform de RISMAN-methodiek risicomangementproces ingericht. Dit proces is gefaciliteerd door de ambtelijk opdrachtgever samen met de projectsecretaris. Er zijn geen heldere afspraken gemaakt ten aanzien van rollen, taken en verantwoordelijkheden voor het periodiek uitvoeren van risicoanalyses en het actief sturen en beheersen op risico's en de daarvoor getroffen maatregelen.

De gemeente voert de risicoanalyse enkel intern uit. Dat houdt in dat externe partijen, en dan met name de marktpartijen die initiatiefnemers zijn voor de herontwikkeling, niet zijn betrokken bij de risicoanalyse. Er is behalve deze interne risicoanalyse derhalve geen gezamenlijke risicoanalyse uitgevoerd tussen gemeente en marktpartijen, die wel gezamenlijk aan de lat staan voor het succes van het project. Veel van de onderscheiden risico's hebben ofwel impact op de marktpartijen

²⁰ De RISMAN-methode is een methode voor risicoanalyse en risicomangement in projecten. Deze methode is tussen 1992 en 1999 ontwikkeld in een samenwerkingsverband tussen RWS Bouwdienst, NS Railinfrabeheer, Twynstra Gudde, TU Delft en Gemeentewerken Rotterdam. De methode kan ook worden toegepast op programma's en organisaties. De methode wordt veel toegepast bij bouw- en infrastructuurprojecten. Deze projecten worden gekenmerkt door een grote complexiteit, veel betrokkenen met uiteenlopende belangen en onzekerheid over kosten en doorlooptijden vanwege planologische procedures. De methode wordt beheerd door het kennisplatform CROW.



of zijn juist beïnvloedbaar door de marktpartijen. De gemeente loopt het gevaar dat bepaalde risico's, waarvan de beheersing bij marktpartijen ligt, uiteindelijk zijn weerslag krijgt op de gemeente wanneer de marktpartijen deze risico's niet of onvoldoende mitigeren, met mogelijke financiële impact tot gevolg.

Het "doorleggen van risico's" naar marktpartijen kan, ondanks dat de verantwoordelijkheid voor deze risico's bij de marktpartijen ligt, indirect en op termijn toch een risico vormen voor de gemeente. Het gaat hier bijvoorbeeld over diverse milieurisico's, het risico van stagnatie in de vraag naar woningen als gevolg van markt- en huizenprijzenontwikkeling (economisch effect, ook Corona-effect) en het risico van de (effecten van de aanwezige) bodemverontreiniging. Ook de langere termijn is hierbij relevant. De gemeente handelt nu alleen met marktpartijen waarmee fase 1 zal worden ontwikkeld. De overige marktpartijen (andere bedrijven en eigenaren (dan de initiatiefnemers) op het Rivium) zijn weliswaar in beeld bij de gemeente, maar worden niet actief betrokken bij de huidige ontwikkelingen. De gemeente geeft in de ambtelijke reactie aan dat deze overige marktpartijen momenteel niet betrokken worden bij de herontwikkeling van fase 1, omdat deze partijen daar geen grondpositie hebben. Daarnaast geeft de gemeente aan momenteel bezig te zijn met het ontwikkelen van een totaalcompositie, waarbij wel alle marktpartijen betrokken worden. De totaalcompositie is voor de rekenkamer een nieuw begrip dat zij niet eerder in stukken inzake Het Nieuwe Rivium is tegengekomen.

datum

28 mei 2021

pagina

34 van 44

Verder worden niet alle bij het project betrokken vakdisciplines vanuit de gemeente betrokken (of zijn betrokken geweest) bij de actualisatie van de risicoanalyse. Zo geven interne juristen aan niet betrokken te zijn bij de (recente) actualisatie van de risico's. Het is van belang dat alle bij het project betrokken medewerkers, in ieder geval medewerkers die belangrijke disciplines of invalshoeken afdekken, bij het risicomangementproces betrokken worden. Zeker aangezien een aantal risico's juridisch van aard is of tenminste mogelijke juridische consequenties hebben, is het noodzakelijk dat bij (de actualisatie van) het risicoprofiel juridische expertise wordt betrokken. De gemeente geeft in de ambtelijke reactie aan dat de geïnterviewde interne juristen na het interview met de rekenkamer alsnog zijn benaderd voor de risico-actualisatie.

De rekenkamer constateert op basis van interviews en verslagen van diverse overleggrems dat risico's en beheersmaatregelen niet of nauwelijks worden besproken in de diverse overleggrems. Uit de vastlegging van de diverse overlegstructuren blijkt niet dat projectrisico's op een actieve en transparante wijze worden besproken, geactualiseerd en waar nodig op wordt bijgestuurd. De gemeente geeft in de ambtelijke reactie te kennen dat wel degelijk de nodige acties zijn getroffen naar aanleiding van de onderkende risico's en getroffen beheersmaatregelen, maar beaamt dat een expliciete vastlegging hiervan ontbreekt.

4.2.3 inventarisatie en beoordeling risico's

Ter voorbereiding op het GP2.0 en het vaststellen daarvan door de raad, heeft de projectorganisatie een risicoanalyse uitgevoerd. Uit interviews blijkt dat veel projectmedewerkers hierbij betrokken zijn geweest en dat er meerdere sessies zijn geweest om tot een eerste risico-inventarisatie te komen. In deze inventarisatie zijn top risico's en overige risico's geïdentificeerd en geclassificeerd.

Van alleen de top risico's zijn zowel de kans van optreden als de mogelijke gevolgen van het risico, wanneer dit zich openbaart, beschreven. De rekenkamer is van



oordeel dat ook van de overige risico's de kans maal impact moet worden ingeschat, zodat de potentiële impact van het zich voordoen van deze risico's zichtbaar is.

Zoals gewoon bij risicoanalyses is ook een inschatting gemaakt van mogelijke financiële gevolgen van risico's en ook een inschatting van het daarvoor benodigde weerstandsvermogen op de gemeentebegroting voor dit project. Het weerstandsvermogen dient de financiële gevolgen van de (netto) risico's²¹ op te vangen. Ten onrechte zijn niet van alle risico's de eventuele (financiële) consequenties doorgerekend in het geraamde weerstandsvermogen.

Met betrekking tot de wijze waarop de risico's zijn geïdentificeerd, geprioriteerd en weergegeven, constateert de rekenkamer op de navolgende vier punten tekortkomingen.

datum

28 mei 2021

pagina

35 van 44

Ten eerste het bepalen van *de kans dat een risico zich voordoet*. Dit is niet op een gekwantificeerde wijze gebeurd, wat bij risicomanagement gebruikelijk is. De inschatting van de kans van optreden is daarmee in beperkte mate aantoonbaar of uitlegbaar. Een gekwantificeerde aanpak is meer nauwkeurig, met name ook bij het inzichtelijk kunnen maken van de ontwikkeling van het risico.

Ten tweede het ontbreken van *de prioritering van de risico's*. In gesprekken wordt benadrukt dat deze risico's allemaal van belang zijn. Voor de inzichtelijkheid en ten behoeve van een gerichte sturing op de risico's, ligt een opsomming van hoge naar lage risico's echter meer voor de hand. De gemeente geeft in de ambtelijke reactie aan bewust niet te prioriteren, omdat "alle top risico's even zware aandacht van het projectmanagement krijgen en in die zin gelijkwaardig zijn. De keuze is gemaakt om geen energie te steken in de (tamelijk arbitraire en weinig interessante) vraag of het ene risico nu groter is dan het andere en waarom dan (de scoreboard-benadering)."

Ten derde is *de impact van het risico* in beperkte mate geconcretiseerd en gematerialiseerd, in die zin dat bijvoorbeeld is aangegeven hoeveel vertraging optreedt als het risico zich voordoet en wat de inhoudelijke gevolgen zijn voor het project.

Ten slotte is er wel *een raming van de financiële gevolgen van geïdentificeerde risico's*, maar is de berekening hiervan niet consistent en bovendien aan de lage kant.

weging van risico's

In een door het college vastgestelde tweede risicoanalyse zijn nieuwe risico's toegevoegd. Dit heeft opvallend genoeg niet geleid tot opwaartse aanpassing van het ingeschat weerstandsvermogen. De gehanteerde rekenpercentages zijn bovendien aan de lage kant, waardoor het gecalculerde bedrag voor het weerstandsvermogen eveneens aan de lage kant is. Dit behoeft naar het oordeel van de rekenkamer bijstelling.

²¹ Dit betreft risico's die resteren na het implementeren van de voor die risico's genomen beheersmaatregelen.



4.2.4 risicobereidheid en beheersmaatregelen

risicobereidheid

Een belangrijk aspect van risicomanagement is het bepalen hoeveel maatregelen moeten worden getroffen in het streven naar het realiseren van de gestelde doelen. Dit wordt bepaald door de zogeheten risicobereidheid: hoeveel risico is de organisatie bereid te nemen, met andere woorden, voor welk risicoprofiel wordt gekozen? Voor het project Het Nieuwe Rivium geven de uitgangspunten van het college aan dat de risicobereidheid nihil is. De gemeente wil namelijk met deze ontwikkeling zelf geen (financieel) risico lopen. Het impliceert dat voor geïdentificeerde risico's vergaande maatregelen moeten worden getroffen om de risico's tot een minimum te beperken.

datum

28 mei 2021

pagina

36 van 44

beheersmaatregelen

Voor de top risico's heeft de gemeente beheersmaatregelen geïdentificeerd en benoemd wat de consequentie van elke maatregel is voor het risico, bijvoorbeeld het reduceren van de kans dat het risico zich voordoet of het accepteren ervan. Voor de categorie "overige risico's" zijn geen beheersmaatregelen geformuleerd.

De meeste beheersmaatregelen zijn dusdanig geformuleerd dat onduidelijk is wat de status ervan is. Deels is dat terecht daar waar het risico's betreft die zich mogelijk in de nabije toekomst gaan voordoen op situaties die nu nog niet aan de orde zijn. Daarentegen zijn er ook risico's die op dit moment actueel zijn, terwijl de bijbehorende beheersmaatregelen verwijzen naar een mogelijke handeling in de toekomst. Bij deze risico's passen echter beheersmaatregelen die op dit moment genomen moeten worden.

Daarnaast is niet duidelijk of en zo ja, in welke mate, de geformuleerde beheersmaatregelen daadwerkelijk al zijn getroffen of dat dit (nog) niet het geval is, laat staan welk mogelijk effect deze hebben (gehad) of zullen hebben op het gepresenteerde risico.

Er zijn geen concrete beheersmaatregelen toegewezen aan bepaalde functionarissen en er is niet bepaald wanneer deze maatregelen afgerond moeten zijn. Er is dus geen 'probleemeigenaar' van de maatregelen aangesteld. Dit vergroot de kans dat de maatregelen niet worden uitgevoerd. In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan dat de sturing op risico's plaats vindt tijdens de managementoverleggen en de ambtelijke werkgroep. De rekenkamer heeft dit niet vast kunnen stellen op basis van de analyse van de verslagen van betreffende overleggen.

4.2.5 monitoring en eventuele bijstellingen

De kracht van het instrument risicomanagement is dat het een levend instrument is dat periodiek moet worden geactualiseerd. Er zijn geen afspraken gemaakt over de frequentie waarmee risicoprofielen worden geëvalueerd. Dit is in het najaar van 2020 voor het eerst weer gebeurd. Uit interviews blijkt dat de actualisatie van risico's plaatsvindt wanneer het management dit een geschikt moment acht, afhankelijk van ontwikkelingen. In gevoerde gesprekken geven betrokkenen aan de risico's en de beheersmaatregelen te monitoren, maar dit kan niet worden getraceerd of vastgesteld op basis van documentatie of bijgewerkte risico-overzichten. Om zicht te krijgen op bewegingen in het risicoprofiel moeten idealiter risicoanalyses naast elkaar worden gelegd en een helder dashboard of overzicht waarop snel en eenvoudig te zien is welke risico's toe- of afgenomen zijn en welke risico's nieuw of juist uit verdwenen zijn, ontbreekt.



4.3 risicoprofiel project Nieuw Rivium

De risicoanalyse is uitgevoerd in het voorjaar van 2020, toen het uitgangspunt van het college nog was dat er een getekende SOK tussen de gemeente en de marktpartijen zou liggen ten tijde van het vaststellen van het GP2.0. Eind september is het GP2.0 door de raad vastgesteld, echter zonder dat er een getekende SOK is. In het raadsvoorstel voor de vaststelling van het GP2.0²² geeft het college aan dat de SOK, waarin het college beoogt afspraken met de marktpartijen vast te leggen over het kostenverhaal, nog niet is afgesloten. Er zijn wel serieuze intenties vanuit de markt, maar de onderhandelingen verlopen dusdanig stroef dat partijen er -anno februari 2021- nog niet uit zijn. Wel is door alle betrokken marktpartijen een Nota van Uitgangspunten ondertekend, dat een opmaat is naar de SOK. De partij die deze nog niet heeft ondertekend, heeft inmiddels aangegeven geen interesse meer te hebben in verdere ontwikkeling. Uit een toelichting van de projectleiding heeft de rekenkamer vernomen dat diens eigendommen inmiddels zijn overgenomen door een van de vier andere marktpartijen.

datum

28 mei 2021

pagina

37 van 44

De gemeente heeft zoals eerder vermeld een ambitieuze planning (zie figuur 2). Deze planning is inmiddels achterhaald. De (financiële) consequenties van een vertraging, die zich ten opzichte van de gepresenteerde planning reeds voordoet, is niet in beeld gebracht. In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan dat het “niet behalen van de planning” geen risico is, maar een mogelijk gevolg van diverse risico’s en daarom “het niet behalen van planning” op diverse punten in de risicoanalyse terugkomt.

Daarnaast is het naar het oordeel van de rekenkamer een groot risico voor de gemeente dat zij het uitgangspunt blijft hanteren dat de markt de ontwikkeling volledig voor eigen rekening en risico gaat uitvoeren. Uit diverse gesprekken komt naar voren dat aan de herontwikkeling van Het Nieuwe Rivium wel degelijk risico’s verbonden zijn voor de gemeente. Het is de vraag of het realistisch is dat de gemeente vasthoudt aan de initiële uitgangspunten dat rekening en risico van het project volledig in de markt dienen te liggen. Zo wordt als benchmark het project en de gekozen aanpak vergeleken met een soortgelijke herontwikkeling, waarbij ondanks een vergelijkbare inzet om alle kosten en risico’s in de markt te leggen, uiteindelijk een substantieel deel van de gemaakte kosten niet verhaald kon worden op de marktpartijen.²³

Een van de geïnterviewde personen geeft aan dat bij de huidige onderhandelingen sprake is van een paradox. Hoe harder de gemeente zijn best doet om alles uit te sluiten en geen risico wil lopen, hoe krampachtiger en harder de reactie vanuit de markt is. “Partijen zullen elkaar moeten zien te vinden, anders blijft de angst regeren en dat is een groot risico voor dit project”. De raming van het weerstandsvermogen om de effecten van de geïdentificeerde risico’s op te vangen, bevestigt volgens de rekenkamer dat dit project niet zonder kosten en risico’s voor de gemeente uitgevoerd kan worden.

Het risico bestaat dat, indien gemeente en marktpartijen er in gezamenlijkheid niet uitkomen op welke wijze de kosten verdeeld worden, het project stagneert en de herontwikkeling niet kan worden gerealiseerd. In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan stagnatie van het project niet als risico te beschouwen.

²² Raadsvoorstel Gebiedspaspoort 2.0, zaaknummer 279249, 28 september 2020.

²³ Interview ambtenaar.



5. kaderstelling en controlerende taak van de raad

5.1 inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de informatievoorziening aan de raad. De deelvraag die hierbij centraal staat is:

Stelt het college de raad voldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

5.2 oordeel informatievoorziening

Het college heeft geen afspraken met de raad gemaakt over hoe de raad wordt geïnformeerd over Het Nieuwe Rivium en over de frequentie van (periodieke) voortgangsinformatie met betrekking tot (ontwikkelingen rondom) het Nieuwe Rivium. Wel heeft de wethouder (eind september 2020) toegezegd om een digitaal dashboard te ontwikkelen en te delen met de raad om de voortgang goed te kunnen monitoren. Dit is echter tot nu toe niet gebeurd. In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan hiermee wel bezig te zijn.

datum

28 mei 2021

pagina

38 van 44

Zowel ten behoeve van de kaderstelling als de controle is de raad tot de vaststelling van het GP2.0 veelvuldig en uitgebreid op verschillende momenten geïnformeerd over en meegenomen in de ontwikkelingen van het Nieuwe Rivium. Bij de kaderstelling heeft de raad aangegeven dat de gemeente geen financiële risico's mag lopen in het project. Tevens heeft de raad het GP2.0 vastgesteld en besloten om in de toekomst de bouwenveloppen te gaan vaststellen.

Voor de invulling van zijn controlerende rol wordt de raad over de ontwikkeling van risico's nog in onvoldoende mate geïnformeerd. Na de vaststelling van het GP2.0 heeft de raad begin maart 2021 een geactualiseerde risicoanalyse en een korte schets van de stand van zaken omtrent het project ontvangen. Daarnaast is de raad niet geïnformeerd over de gevolgen voor het project van vertragingen in het afsluiten van de SOK en -daarmee ook- het realisatieplan, in het afsluiten van anterieure overeenkomsten en in de vaststelling van de bouwenveloppen door de raad.

kaderstelling en controle

De raad wordt voor zijn controlerende rol van het project Nieuw Rivium geïnformeerd via verschillende kanalen, te weten via het zogeheten Meerjarenprogramma Stadsontwikkeling en Stadsbeheer (MPS) en de reguliere P&C-cyclus. Het MPS geeft een overzicht van de projecten van de afdeling Stadsontwikkeling en Stadsbeheer en beschrijft op hoofdlijnen de voortgang. De rekenkamer heeft dergelijke beschikbare meerjarenprogramma's vanaf 2017 bekeken en constateert dat er in globale lijnen wordt gerapporteerd over het Nieuwe Rivium. De risico's worden hier niet benoemd.

In de reguliere P&C-cyclus gaat het om de jaarlijkse begrotingen, jaarrekeningen en de bijbehorende voorjaars- en najaarsnota's. In dergelijke P&C-stukken wordt een korte weergave van de algemene projectontwikkelingen gegeven en worden de risico's niet benoemd. Daarnaast zijn er zogeheten BOT-overleggen (Benen Op Tafel-overleggen), thema-avonden en technische sessies waarin specifieke onderwerpen nader aan bod komen. Ook kan de raad door middel van het stellen van technische vragen informatie krijgen. Er zijn geen specifieke (voortgangs)rapportages over het Nieuwe Rivium, op basis waarvan de raad een totaalbeeld krijgt van het project.

Tot aan de vaststelling van het GP2.0 hebben raad en college geen concrete afspraken gemaakt over hoe de raad over dit project geïnformeerd zou worden. Tot



dan toe heeft het college de raad weliswaar niet periodiek op structurele wijze geïnformeerd over het project in de vorige projectfasen, maar wel op ad hoc basis veelvuldig en uitgebreid geïnformeerd op momenten waarop belangrijke kaderstellende besluiten moesten worden genomen, zoals bijvoorbeeld bij de vaststelling van het GP1.0 en GP2.0.

Momenteel is het project in de volgende fase (ontwerpfase) beland en er zal nadere invulling moeten worden gegeven aan de wijze waarop en de frequentie waarmee de raad geïnformeerd wil worden. Dit kwam aan de orde in de raadsvergadering waarin GP2.0 werd vastgesteld. De wethouder Stadsontwikkeling en Ruimtelijke Ordening heeft daar toegezegd om een digitaal dashboard te ontwikkelen om de voortgang goed te kunnen monitoren.²⁴ Hij wil de raad betrekken bij de bepaling van de inhoud van het dashboard, maar tot nu toe (ten tijde van het schrijven van deze brief, eind februari 2021) zijn hierover nog geen afspraken met de raad gemaakt. In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan dat de gemeente sinds het vaststellen van het gebiedspaspoort bezig is met het inrichten van een dashboard en het verbeteren van de informatievoorziening. Er is een internetsite opgericht die binnenkort openbaar wordt. Daarnaast heeft een gesprek plaatsgevonden met de initiatiefnemer voor het dashboard (een raadslid). Er is afgesproken om op korte termijn een regiegroep met de raadvertegenwoordigers en de wethouders op te richten. Dit om de informatievoorziening te verbeteren.

datum

28 mei 2021

pagina

39 van 44

Daarnaast is tijdens dezelfde raadsvergadering besloten dat de raad de bouwenveloppen gaat vaststellen in plaats van het college, wat de oorspronkelijke opzet was. Wat deze wijziging gaat betekenen voor de projectplanning, heeft de wethouder de raad niet aangegeven. In een gesprek met de rekenkamer geeft de wethouder aan dat de vaststelling van de bouwenveloppen door de raad naar verwachting tot hooguit 1 à 2 weken vertraging in de projectplanning zal leiden ten opzichte van de situatie waarbij het college de bouwenveloppen zou vaststellen.²⁵ De rekenkamer zet vraagtekens bij het realisme van deze inschatting, omdat de vaststelling van bouwenveloppen specialistische vakkennis vereist en er binnen alle fracties van de raad een meerderheid voor goedkeuring moet komen.

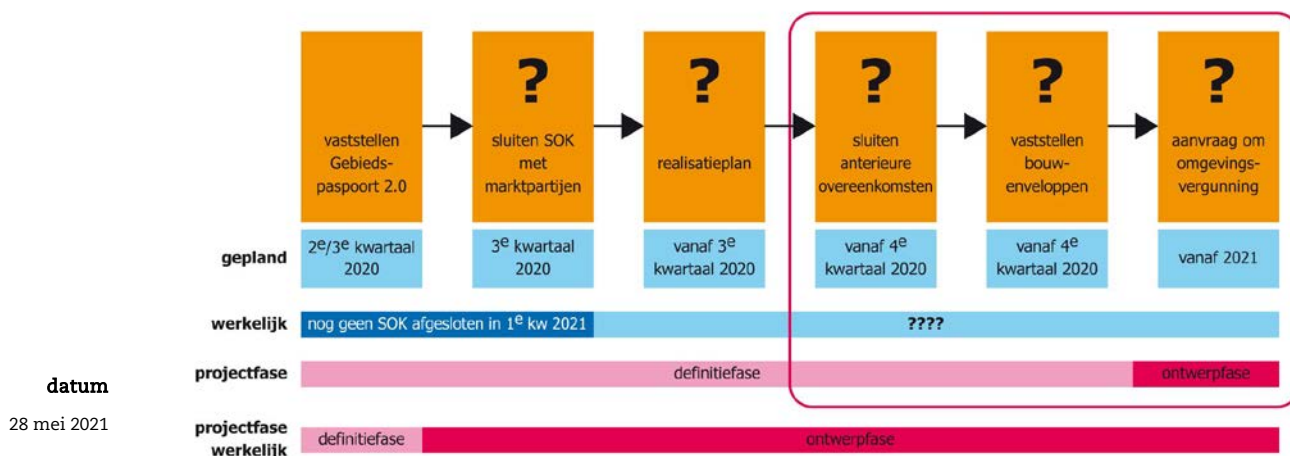
In het raadsvoorstel voor het vaststellen van het GP2.0 is een planning opgenomen, waaruit blijft dat vanaf het derde kwartaal de SOK met de marktpartijen wordt afgesloten alsook het realisatieplan, om vervolgens vanaf vierde kwartaal de anterieure overeenkomsten af te sluiten en de bouwenveloppen te kunnen vaststellen.

²⁴ Notulen raadsvergadering van 29 september 2020.

²⁵ Interview met wethouder, 16 december 2020.



figuur 6 afwijking t.o.v. routeplanner en bijbehorende projectfasen



datum

28 mei 2021

pagina

40 van 44

Na de vaststelling van het GP2.0 eind september 2020 is de raad echter niet meer nader geïnformeerd over de voortgang van het project en de afwijkingen ten opzichte van de laatst afgegeven planning in de routeplanner, die inmiddels toch aanzienlijk is achterhaald. Weliswaar staat in de planning dat diverse milestones “vanaf” een bepaald kwartaal gerealiseerd dienen te zijn, waarmee de opgetreden vertraging strikt genomen nog voldoet aan hetgeen is gecommuniceerd, maar de voorgenomen processtappen zijn volgens de planning inmiddels toch aanzienlijk vertraagd (zie figuur 6). In de ambtelijke reactie heeft de gemeente twee (geheime) collegebrieven verstrekt, die de raad vooruitlopend op de gesloten commissie van 8 maart jl. heeft ontvangen. Hierin wordt kort teruggekoppeld dat de besprekingen met de marktpartijen over de SOK worden voortgezet en dat deze besprekingen langzaam, maar gestaag vorderen.

risicomanagement

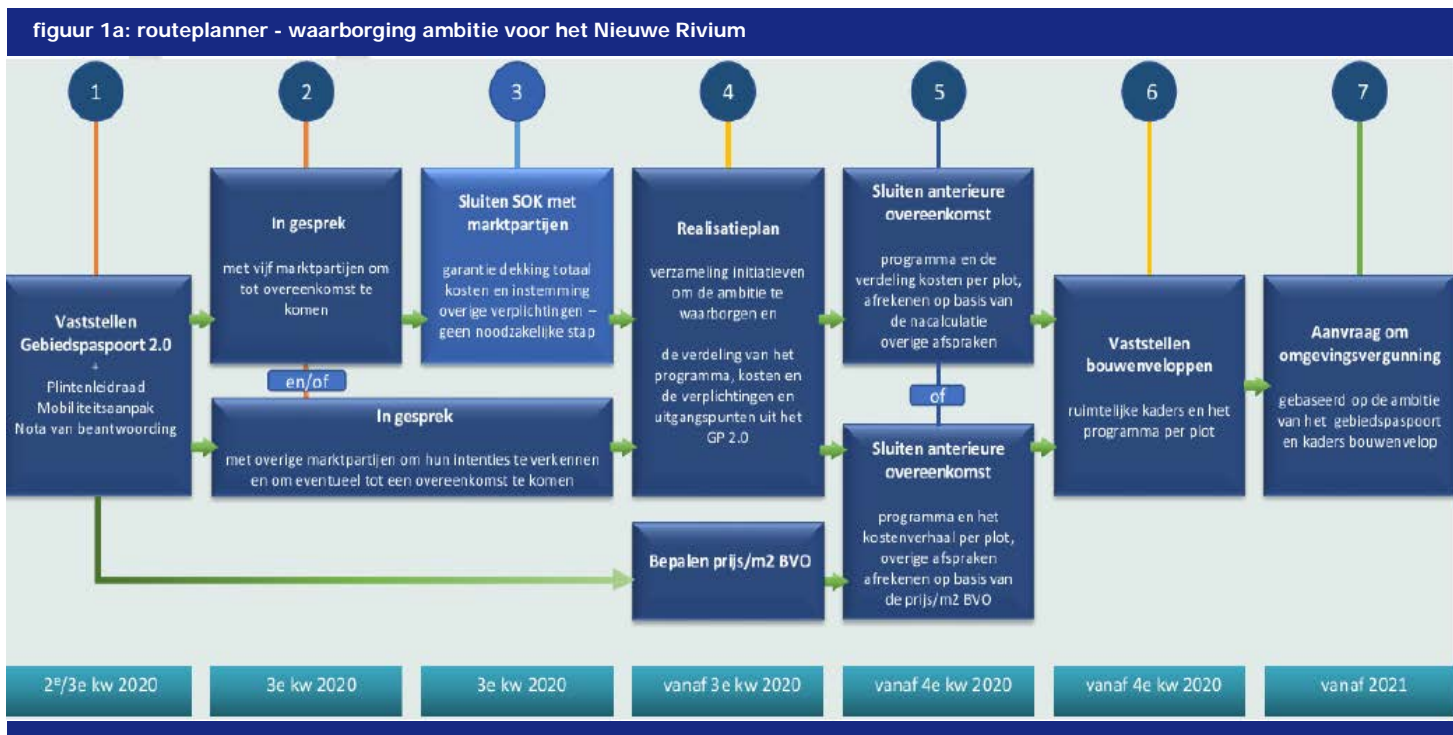
Voor zover de rekenkamer kan nagaan is de raad op twee momenten geïnformeerd over en meegenomen in de risicoanalyse van het Nieuwe Rivium, die als geheim document bij het raadsvoorstel voor het vaststellen van het GP2.0 was meegestuurd. De eerste keer was op 16 september 2020 in een besloten vergadering van de raadsbrede commissie en de tweede keer vond plaats op 29 september 2020 bij de behandeling van het GP2.0.

In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan dat de risicoanalyse is geactualiseerd, door het college van B&W is vastgesteld, met de raad is gedeeld en in de gesloten commissie van 8 maart jl. is besproken.

De rekenkamer stelt vast dat de raad na de vaststelling van het GP2.0 nog niet is geïnformeerd over de voortgang van de SOK en de opgetreden vertraging ten opzichte van de afgegeven planning. De raad is onvoldoende inzicht geboden in de redenen waarom de onderhandelingen met de marktpartijen moeizaam verlopen en waarom het lang(er) duurt om de gewenste samenwerkingsovereenkomst af te sluiten (zie paragraaf 4 risicomanagement). Wat deze ontwikkeling betekent voor de projectplanning is ook niet gedeeld met de raad.



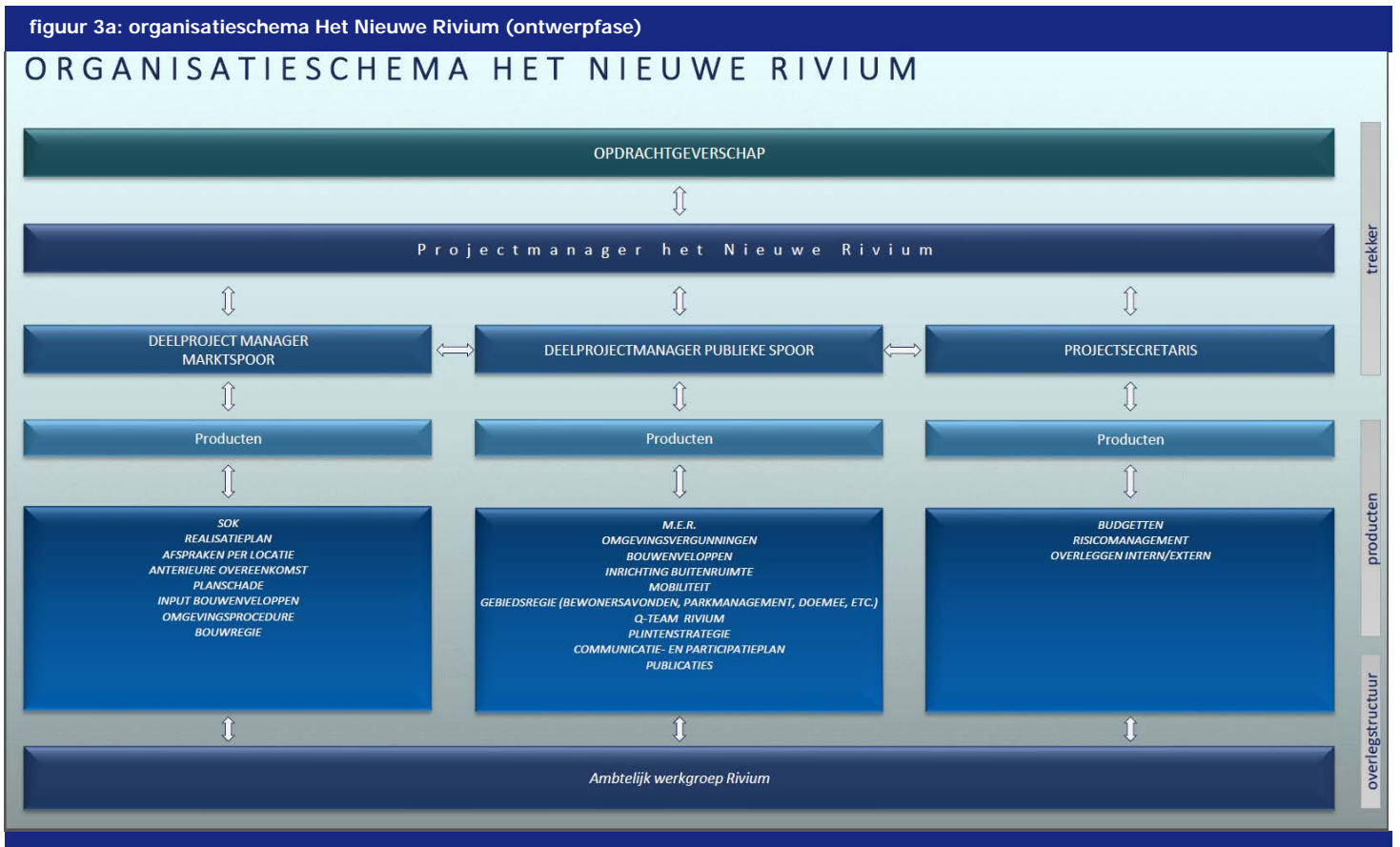
bijlage 1:



bron: Gemeente Capelle a/d IJssel, 'Raadsvoorstelnummer 279249' voor raadsvergadering op 28 september 2020.



bijlage 2:



bron: Gemeente Capelle a/d IJssel, 'Organisatieschema behorend bij Projectopdracht Rivium', afdeling Stadsontwikkeling, oktober 2020. Per e-mail ontvangen op 11 november 2020.

bijlage 3:



bron: Gemeente Capelle a/d IJssel, 'Bestuurlijke en ambtelijke sturing' behorend bij Projectopdracht Rivium', afdeling Stadsontwikkeling, oktober 2020. Per e-mail ontvangen op 11 november 2020.



bijlage 4:

tabel a: normenkader

deelvraag

norm

1. Is de governance van het project dusdanig ingericht dat de organisatie in staat is (zal zijn) het project binnen de gestelde kaders uit te voeren?

- er is een projectopdracht en een projectplan dat helder beschrijft wat het project inhoudt, welke doelstelling het heeft en wat de kaders zijn;
- er is sprake van een organisatie met een toereikende capaciteit en expertise;
- er is sprake van helder opdrachtgever-opdrachtnemerschap;
- er is sprake van een heldere rolverdeling en mandatering;
- gemaakte (financiële) afspraken tussen gemeente en marktpartijen zijn voor betrokken partijen helder en vastgelegd;
- er is onafhankelijk project control aanwezig;
- er is een toereikende rapportage- en verantwoordingsstructuur.

2. Borgt het gehanteerde systeem van risicomanagement dat de (huidige en toekomstige) risico's van het project voldoende inzichtelijk zijn, worden ze voldoende beheerst en wat is op hoofdlijnen het risicoprofiel van het project?

- er is een systematiek aanwezig om structureel, periodiek en multidisciplinair risico's te identificeren;
- voor risico's wordt frequent de kans op optreden en de impact op het projectdoel, de planning en financiën beoordeeld;
- risico's zijn geprioriteerd;
- de gemeente heeft bepaald welke mate van risico acceptabel is;
- voor de belangrijkste risico's zijn beheersmaatregelen geïdentificeerd;
- voor de beheersmaatregelen is benoemd wat moet worden gedaan, wanneer en door wie;
- de beheersmaatregelen zijn, indien reeds van toepassing, geïmplementeerd;
- risico's worden periodiek gemonitord;
- beheersmaatregelen worden periodiek geëvalueerd en risico's bijgesteld;
- de gemeente stelt de risicoanalyse niet alleen intern op, maar stemt deze ook af met relevante externe partijen.
- het college heeft afspraken gemaakt met de raad over de momenten en wijze van betrokkenheid bij de ontwikkeling van het Nieuwe Rivium;
- het college verstrekt de raad alle informatie over risico's die nodig is om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen;
- het college heeft afspraken gemaakt met de raad over de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang;
- de informatie wordt volgens de afspraken verstrekt.

datum

28 mei 2021

pagina

44 van 44

3. Stelt het college de raad voldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

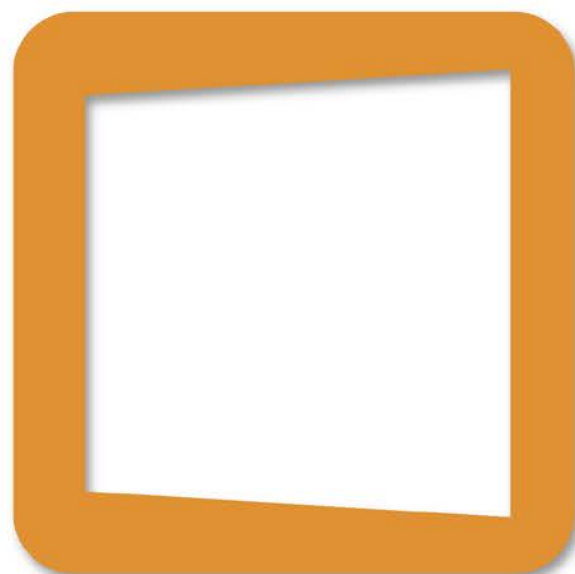
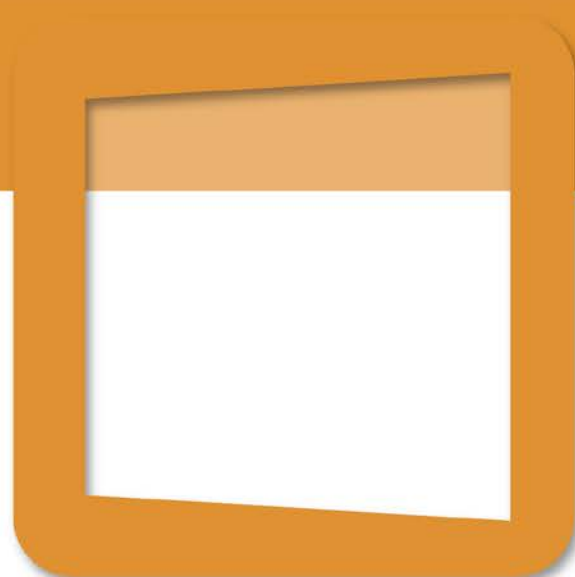
3. ONDERZOEKSOPZET

(september 2020)

onderzoeksopzet

governance en beheersing risico's het Nieuwe Rivium

september 2020



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL



1 inleiding

1-1 achtergrond

Het Rivium is een bedrijventerrein met kantoren aan de A16 en de Maas. Al jaren heeft het gebied te kampen met een grote mate van leegstand. Meer dan de helft van het beschikbare vloeroppervlak staat leeg. Tegelijkertijd heeft Capelle aan de IJssel te maken met een grote vraag naar nieuwe, kwalitatief goede woningen. De gemeente wil het Rivium daarom transformeren naar een werk- en woongebied.¹

In 2018 heeft de gemeente een eerste stap gezet om de transformatie van het Rivium mogelijk te maken. In het 'Gebiedspaspoort 1.0' heeft de gemeente ambities geformuleerd voor het gebied. Marktpartijen werden via dit document uitgenodigd een deel van de wijk te herontwikkelen. Deze initiatieven hebben geleid tot nieuwe plannen voor grootschalige sloop en nieuwbouw voor het hele gebied. Om invulling te kunnen geven aan deze plannen is een nieuw gebiedspaspoort opgesteld: 'Rivium, waar je wil werken en wonen, Gebiedspaspoort 2.0'. De ambitie is dat in 2030 het nieuwe Rivium een mix is van een businesspark en een uitdagende woonwijk met voldoende ruimte voor recreatie. Het gebiedspaspoort is op 1 juli 2020 ter consultatie voorgelegd aan de gemeenteraad. Na vaststelling in het najaar wil de gemeente voor de verdere ontwikkeling afspraken maken met ontwikkelaars.

De ontwikkeling van het Nieuwe Rivium is op dit moment het grootste project binnen de gemeente en kost veel ambtelijke inzet.² Uit de stemkastsessie met de gemeenteraad is gebleken dat er behoefte is aan een onderzoek van de rekenkamer naar de governance van het project en de wijze waarop wordt omgegaan met risico's.

1-2 leeswijzer

Na dit hoofdstuk behandelt hoofdstuk 2 de context van het onderzoek. Het derde hoofdstuk gaat in op de doel- en vraagstelling. Tot slot behandelt hoofdstuk 4 het normenkader, de aanpak en de planning van het onderzoek.

¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Rivium, waar je wil werken en wonen, Gebiedspaspoort 2.0', 25 mei 2020.

² Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Voorjaarsnota 2020', 2 juni 2020.

2 context

2-1 het Nieuw Rivium

Het Rivium is op dit moment een bedrijventerrein met 75 bedrijfspanden en beslaat in totaal een oppervlakte van ongeveer 260.000m². Vanwege de forse leegstand en de tegelijkertijd grote behoefte aan woonruimte zijn er plannen voor grootschalige transformatie van het gebied. In het eerder genoemde Gebiedspaspoort 2.0 zijn hiervoor plannen opgesteld met ambities op het gebied van wonen, werken, voorzieningen, recreatie en mobiliteit. De daarin opgenomen ambities en de daarbij behorende uitgangspunten wil de gemeente gebruiken om plannen van ontwikkelaars te kunnen toetsen.³

Onder andere wordt een mix van hoog- en laagbouw geambieerd. Ook dient het gebied een combinatie van woningen en werklocaties te krijgen. Voor de bereikbaarheid wordt ingezet op mobiliteit met het openbaar vervoer, te voet en met de fiets. In het gebied moeten verschillende zones met hun eigen kenmerken worden gerealiseerd: een marktplein met horeca in het centrum, een Groene Boulevard, een Waterfront aan de Nieuwe Maas, een Parkzone waarbij delen van het huidige Kralingseveer park worden heringericht en kantoorfuncties in de 'Creative Tech Campus'.⁴ In de onderstaande figuur is het gebied met de verschillende zones weergegeven.

figuur 2-1 het Nieuwe Rivium



Het streven is ongeveer 5.000 woningen in het gebied te realiseren. Deze zijn enerzijds bedoeld voor jongeren, starters en ouderen uit Capelle aan den IJssel en anderzijds voor jongeren uit de regio met een relatief hoog opleidingsniveau die na hun studie woonruimte zoeken. Het project is verreweg het grootste woningbouwproject in

³ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Rivium, waar je wil werken en wonen, Gebiedspaspoort 2.0', 25 mei 2020.

⁴ Idem.

Capelle aan den IJssel. Ongeveer 70% van alle te bouwen woningen in de komende jaren wordt in het nieuwe Rivium gerealiseerd.⁵

proces verdere ontwikkeling

Naar verwachting wordt het Gebiedspaspoort 2.0 dit najaar door de gemeenteraad vastgesteld. Voor de verdere ontwikkeling is op hoofdlijnen een stappenplan uitgewerkt. Deze bestaat uit de volgende stappen:⁶

- 1 Marktpartijen worden gevraagd hun ideeën voor te leggen aan een ambtelijk intake team voor een eerste toets op zaken als stedenbouw, mobiliteit, economische zaken en milieu. Na positief advies kan de initiatiefnemer een schetsontwerp maken.
- 2 Het schetsontwerp wordt vervolgens ter beoordeling voorgelegd aan het ambtelijk intake team en het Q-team plus.⁷ Zij beoordelen de plannen aan de uitgangspunten van het Gebiedspaspoort 2.0.
- 3 De ontwikkeling van het gebied wordt verdeeld in verschillende bouwenveloppen. Iedere bouwenvelop is een verdere uitwerking van het gebiedspaspoort. Dit wordt in concept voorgelegd aan de initiatiefnemende marktpartij. Uiteindelijk worden de bouwenveloppen vastgesteld door het college. Gelijktijdig aan de uitwerking van een bouwenvelop wordt een anterieure overeenkomst met de marktpartij afgesloten.
- 4 Na vaststelling van de bouwenvelop en de ondertekening van de anterieure overeenkomst kan het voorlopig ontwerp worden uitgewerkt. Dit wordt weer ter beoordeling aan de ambtelijke werkgroep en vervolgens aan het Q-team plus voorgelegd.
- 5 Na een positief advies kan het definitief ontwerp worden uitgewerkt en de vergunningaanvraag worden ingediend. Ook het definitief ontwerp wordt beoordeeld door een ambtelijke werkgroep.

Zoals hierboven is aangegeven, worden de bouwenveloppen door het college vastgesteld. De raad heeft in een motie verzocht het proces van vaststelling van de bouwenveloppen zo in te richten dat de raad “in de positie blijft om te sturen op de ontwikkeling van het Rivium.” Daarnaast vraagt de raad “de besluitvorming over het gebiedspaspoort voor de wijk Rivium gefaseerd te laten verlopen, zodat tussentijdse aanpassingen als het gaat om de afspraken met de projectontwikkelaars mogelijk zijn, of in het uiterste geval de wijk kleiner gehouden kan worden dan nu is voorzien.”⁸

2-2 beleid en regelgeving

nota grondbeleid 2018

⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, presentatie gemeenteraad, ‘Thema-avond gebiedsontwikkeling, 21 januari 2020.

⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Rivium, waar je wil werken en wonen, Gebiedspaspoort 2.0’, 25 mei 2020.

⁷ Dit team verzorgt de toetsing aan de welstandeisen: “een integraal ruimtelijk kwaliteitsteam van meerdere deskundigen dat adviseert over ruimtelijke opgaven bij particuliere initiatieven. Het team adviseert in opdracht van het college van B&W over zaken met betrekking tot het stimuleren, begeleiden en bewaken van de ruimtelijke kwaliteit. De samenstelling van het team is maatwerk voor de betreffende opgave. In beginsel is het Q-team plus een ambtelijk adviesteam dat afhankelijk van het specifieke karakter van de opgave wordt aangevuld met specifieke deskundigheid.” Bron: Capelle aan den IJssel, regeling ‘Nieuwe werkwijze ambtelijke welstandstoets’, 14 februari 2017.

⁸ Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, Motie ‘Vreemd aan de Orde: Besluitvormingsproces Rivium’, 13 juli 2020.



Het gemeentelijk beleid is vastgelegd in de 'Nota grondbeleid 2018'.⁹ Deze nota bevat enkele algemeen geformuleerde uitgangspunten voor het grondbeleid, zoals het hanteren van een sturend grondbeleid en het alleen in bepaalde situaties actief verwerven van grond. Sturend wil zeggen dat de gemeente het initiatief neemt om duidelijk aan te geven wat de doelstellingen van een gebiedsontwikkeling zijn en hoe het grondbeleid zal worden ingezet om deze doelstellingen te behalen.

Onderdeel van het grondbeleid is het principe dat de gemeente inzet op anterieure overeenkomsten indien sprake is van kostenverhaal. De door de gemeente te maken/gemaakte kosten worden via de overeenkomst bij marktpartijen in rekening gebracht. Bij omvangrijke planontwikkelingen wordt de overeenkomst voorafgegaan door een intentieovereenkomst.

kostenverhaal en anterieure overeenkomst¹⁰

In de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) zijn bepalingen opgenomen over het op marktpartijen verhalen van kosten die de gemeente maakt. Dit zogenaamde 'kostenverhaal' kan op basis van vrijwillige afspraken (via een anterieure overeenkomst) worden geregeld of worden afgedwongen door middel van een exploitatieplan. De anterieure (vrijwillige) overeenkomst heeft in de wet de voorkeur. Het kostenverhaal gaat over door de gemeente gemaakte kosten als gemaakte plankosten, planschadekosten en kosten voor bovenwijkse voorzieningen. Ook over diverse andere zaken (zoals maatschappelijke voorzieningen en sociale woningbouw) kunnen in de anterieure overeenkomst afspraken worden gemaakt.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

In het BBV zijn relevante eisen opgenomen om invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad op het gebied van grondbeleid. De begroting en verantwoording dienen op grond van het BBV een paragraaf over grondbeleid te bevatten. Hierin dient een overzicht te staan van de lopende, af te ronden en toekomstige projecten, de vorm waarin zij worden uitgevoerd, de financiële consequenties van de projecten en de prioritering. Ook moet het control- en beheersingsinstrumentarium voor de raad in deze paragraaf worden aangegeven.¹¹

invulling rol gemeente bij het Nieuwe Rivium

Bij gebiedsontwikkeling kan een gemeente een actieve of een faciliterende rol innemen. Voor de ontwikkeling van het Rivium heeft de gemeente aangegeven nadrukkelijk voor een faciliterende rol te kiezen. De gemeente wil geen risicodragers zijn van de voorgestelde herontwikkeling.¹²

Kenmerken van een faciliterend grondbeleid zijn dat:¹³

- private partijen verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelproces;
- de gemeente geen grondpositie heeft, maar wel een rol kan spelen bij de aanleg van openbare voorzieningen en infrastructuur.

⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Nota grondbeleid 2018', februari 2018.

¹⁰ Zie www.gebiedseconomie.nl

¹¹ Deloitte, 'Grondbeleid, Het handboek voor gemeenten, Grondbeleid, grondexploitaties en grondbedrijven grondig bekeken', april 2019.

¹² Collegebesluit, 'Gebiedspaspoort 2.0 Rivium', 19 mei 2020.

¹³ Deloitte, 'Grondbeleid, Het handboek voor gemeenten, Grondbeleid, grondexploitaties en grondbedrijven grondig bekeken', april 2019.



SOK en anterieure overeenkomsten

Bij een faciliterend grondbeleid geldt ook dat de gemeente met marktpartijen afspraken dient te maken over het kostenverhaal. Voor de herontwikkeling van het Rivium hebben vijf marktpartijen concrete investeringsplannen. De gemeente wil eerst in een samenwerkingsovereenkomst (SOK) afspraken maken met de vijf partijen voor het kostenverhaal, wat uiteindelijk moet resulteren in anterieure overeenkomsten. Daarbij gaat het ten eerste om de gemaakte ambtelijke kosten en ten tweede om de gemeentelijke investeringen in de infrastructuur van het gebied. In de brief aan de raad die op 1 juli 2020 is besproken, is gemeld dat marktpartijen zich bereid hebben getoond om de ambtelijke kosten te dragen voor de voorbereiding van het Gebiedspaspoort 2.0. Naast het kostenverhaal stuurt de gemeente aan op overeenstemming over zaken als het stellen van een bankgarantie, een minimumpercentage sociale woningen en het reserveren van ruimte voor een school, een wijkhuis en medische voorzieningen. Definitieve afspraken hierover worden gemaakt nadat het Gebiedspaspoort 2.0 is vastgesteld door de gemeenteraad. Dit staat geagendeerd voor eind september 2020. Op dit moment is er nog geen overeenstemming over de SOK tussen gemeente en de marktpartijen. Het college geeft aan meer tijd nodig te hebben voor de gesprekken met de marktpartijen. Wel geeft het college aan dat de plankosten tot en met februari 2020 door de ontwikkelaars zijn gedekt.¹⁴

2-3 projectorganisatie gemeente

Voor de inrichting van een projectorganisatie heeft de gemeente verschillende interne richtlijnen. Hierin zijn aspecten als een projectopdracht, een projectplan, ambtelijk opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap geregeld. Voor de uitvoering van het project het Nieuwe Rivium is een projectteam aanwezig dat tot nu toe de voorbereidingen heeft uitgevoerd. Dit team bestaat uit ongeveer vijftien medewerkers.

Na besluitvorming door de gemeenteraad over het Gebiedspaspoort 2.0 gaat een nieuwe projectfase in en zal de projectstructuur en -governance daarop worden aangepast.

2-4 bestuurlijke verantwoordelijkheid en ambtelijke organisatie

Het projectteam voor de ontwikkeling van het Nieuwe Rivium is ambtelijk ondergebracht bij de afdeling Stadsontwikkeling. Bestuurlijk valt de ontwikkeling van het gebied onder de wethouder Stadsontwikkeling en ruimtelijke ordening.

2-5 financiële context

De uitgaven van de gemeente bestaan uit de kosten van de projectorganisatie in de afgelopen jaren. De verwachte kosten hiervoor zijn voor 2020 geraamd op € 1,6 mln. De totale projectgerelateerde kosten verhaalt de gemeente op de ontwikkelende partijen.¹⁵ Naast de projectgerelateerde kosten zal de gemeente investeringen doen in de infrastructuur van het gebied. Hier is een bedrag van tientallen miljoenen euro's

¹⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, raadsvoorstel Gebiedspaspoort 2.0 RIVIUM, raadsvoorstel 28 september 2020.

¹⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Voorjaarsnota 2020', 2 juni 2020.



mee gemoeid.¹⁶ Ook over deze kosten maakt de gemeente afspraken met de ontwikkelende partijen over het kostenverhaal.

¹⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Voorjaarsnota 2020', 2 juni 2020.



3 doel- en vraagstelling

3-1 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek te beoordelen of:

- het project- en risicomanagement in opzet toereikend zijn om de gebiedsontwikkeling het Nieuwe Rivium binnen de gestelde kaders uit te kunnen voeren;
- de raad voldoende in staat wordt gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

3-2 vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Is de ontwikkeling van het Nieuwe Rivium in voldoende mate beheersbaar voor de gemeente en stelt het college de raad voldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

deelvragen

- 1 Is de governance van het project dusdanig ingericht dat de organisatie in staat is (zal zijn) het project binnen de gestelde kaders uit te voeren?
- 2 Borgt het gehanteerde systeem van risico management dat de (huidige en toekomstige) risico's van het project voldoende inzichtelijk zijn en ze voldoende worden beheerst?
- 3 Stelt het college de raad voldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

3-3 afbakening

De herontwikkeling van het Nieuwe Rivium bevindt zich in de fase dat nog definitieve besluitvorming door de raad moet plaatsvinden en afspraken met marktpartijen nog niet zijn afgesloten. Verschillende elementen die relevant zijn voor een goede governance en projectbeheersing zullen nog niet zijn ingevuld. Dit betekent dat de focus van het onderzoek een tamelijk sterk ex-ante karakter heeft. De rekenkamer kijkt naar de wijze waarop de gemeente op dit moment de governance heeft ingericht en risico's beheerst en beoordeelt wat nodig is voor verdere invulling van het project. Hierbij wordt onder meer ook gekeken op welke wijze de governance zich vanaf het begin van het project (Gebiedspaspoort 1.0) ontwikkeld heeft. Zonder hiervan een reconstructie te maken, zal hier in de contextbeschrijving van het project aandacht aan worden besteed en gekeken worden welke lessen zijn meegenomen in de huidige governance. Ook wordt gekeken of de gemeente hierbij zelf gebruik heeft gemaakt van best practices uit eerdere of andere soortgelijke projecten. De rekenkamer maakt hierbij gebruik van algemene kaders voor adequaat project- en risicomanagement. Ook wordt gekeken naar de wijze waarop het college de raad en andere stakeholders, zoals bijvoorbeeld burgers, bij het project betreft en informeert.



4 normenkader, aanpak en uitvoering

4-1 normenkader

Per onderzoeksvraag is hieronder uitgewerkt welke normen de rekenkamer hanteert. Wanneer hiervoor aanleiding is, kunnen de normen in de loop van het onderzoek worden aangevuld en/of aangescherpt.

- 1 *Is de governance van het project dusdanig ingericht dat de organisatie in staat is (zal zijn) het project binnen de gestelde kaders uit te voeren?*
 - er is een projectopdracht en een projectplan dat helder beschrijft wat het project inhoudt, welke doelstelling het heeft en wat de kaders zijn;
 - er is sprake van een organisatie met een toereikende capaciteit en expertise;
 - er is sprake van helder opdrachtgever- en opdrachtnemerschap;
 - er is sprake van een heldere rolverdeling en mandatering;
 - gemaakte (financiële) afspraken tussen gemeente en marktpartijen zijn voor betrokken partijen helder en vastgelegd;
 - er is onafhankelijk project control aanwezig;
 - er is een toereikende rapportage- en verantwoordingsstructuur.

- 2 *Borgt het gehanteerde systeem van risico management dat de (huidige en toekomstige) risico's van het project voldoende inzichtelijk zijn en ze voldoende worden beheerst?*
 - er is een systematiek aanwezig om structureel risico's te identificeren;
 - voor risico's wordt frequent de kans op optreden en de impact op het projectdoel, de planning en financiën beoordeeld;
 - risico's zijn geprioriteerd;
 - voor de belangrijkste risico's zijn beheersmaatregelen geïdentificeerd;
 - voor de beheersmaatregelen is benoemd wat moet worden gedaan, wanneer en door wie;
 - de beheersmaatregelen zijn, indien reeds van toepassing, geïmplementeerd;
 - risico's worden periodiek gemonitord;
 - beheersmaatregelen worden periodiek geëvalueerd en risico's bijgesteld.

- 3 *Stelt het college de raad voldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?*
 - het college heeft afspraken gemaakt met de raad over de momenten en wijze van betrokkenheid bij de ontwikkeling van het Nieuwe Rivium;
 - het college verstrekt de raad alle informatie over risico's die nodig is om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen;
 - het college heeft afspraken gemaakt met de raad over de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang;
 - de informatie wordt volgens de afspraken verstrekt.

4-2 aanpak

Het onderzoek bestaat hoofdzakelijk uit de bestudering van relevante documenten en enkele interviews met betrokkenen.

Voor de beantwoording van deze vragen zal de rekenkamer onder andere de volgende documenten bestuderen:

- raadsstukken over de herontwikkeling van het Rivium;
- collegestukken (agendapost / voorstellen / besluitvorming);



- overeenkomsten/ gemaakte afspraken met marktpartijen;
 - samenwerkingsovereenkomst(en);
 - anterieure overeenkomst(en);
- projectopdracht;
- projectplan(nen);
- een beschrijving van de gemeentelijke projectorganisatie;
- opgestelde risicoanalyses;
- het risicoregister;
- aanwezige projectrapportages;
- verslagen van projectoverleg;
- eventuele interne auditrapportages;
- overige relevante stukken.

Het is mogelijk dat de rekenkamer gebruik maakt van informatie waarop het college geheimhouding heeft gelegd, wat al dan niet is bekrachtigd is door de raad. Ook is denkbaar dat de rekenkamer kennis krijgt van bedrijfsinformatie die vertrouwelijk aan het college is verstrekt. Op grond van de Gemeentewet respectievelijk de Wet Openbaarheid van Bestuur mag de rekenkamer zulke informatie niet in haar openbare rapport opnemen. Dit kan gevolgen hebben voor de wijze waarop conclusies en bevindingen in het rapport zijn geformuleerd.

Tevens voert de rekenkamer enkele gesprekken met (externe) betrokkenen. Het ligt in de verwachting dat in ieder geval de verantwoordelijke wethouder, projectleider, ambtelijk opdrachtgever en enkele leden van het projectteam die betrokken zijn bij risicomangement worden geïnterviewd. Mogelijk worden ook enkele gesprekken gevoerd met extern betrokken partijen.

De resultaten legt de rekenkamer vast in een beknopte rapportage in briefvorm. Deze wordt eerst voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de ambtelijk organisatie. Op basis daarvan stelt de rekenkamer de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen op.

4-3 planning

Het onderzoek gaat in september 2020 van start. De planning is om het onderzoek in 2020 af te ronden. Dit is echter afhankelijk van de besluitvorming in de raad en (het tijdstip van) de totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomst en/of de anterieure overeenkomsten.

4-4 uitvoering

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een projectteam bestaande uit:

- Yiman Fung;
- Filip den Eerzamen (projectleider).

4-5 privacy

In dit onderzoek worden geen persoonsgegevens verwerkt, anders dan gegevens van medewerkers van de gemeente Capelle aan den IJssel zonder welke de rekenkamer het onderzoek niet zou kunnen uitvoeren. De gegevens van deze medewerkers zullen beperkt zijn tot hun naam, functie en zakelijke contactgegevens en conform de bepalingen van de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer (zie verschillende documenten op www.rekenkamer.rotterdam.nl) verwerkt worden. In het onderzoek worden geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt.