

passend regelen

onderzoek naar de Regeling risicovolle projecten



Rekenkamer
ROTTERDAM

passend regelen

onderzoek naar de Regeling risicovolle projecten



Rekenkamer
ROTTERDAM

samenvatting

Sinds 2012 bestaat de Regeling risicovolle projecten; een instrument om de raad in een zo vroeg mogelijk stadium relevante informatie te verschaffen over grote, risicovolle projecten. De rekenkamer onderzocht of de regeling bijdraagt aan het versterken van de controlerende taak van de gemeenteraad. Dit onderzoek laat zien dat de regeling zorgt voor beter inzicht in de voortgang en risico's van grote projecten en de regeling helpt de raad zijn controlerende taak beter uit te kunnen voeren. De opzet van de regeling en de wijze van toepassing door het college kennen echter gebreken die de meerwaarde van de regeling beperken.

De regeling maakt de actieve informatieplicht van het college aan de raad concreet. Daarnaast biedt de regeling een structuur om de raad een gedeeld beeld te geven van de gemeentelijke risico's en voortgang van projecten. Wel is de opzet van de regeling nog te weinig specifiek over de benodigde informatie. Zo is er geen aandacht voor de verschillende fases van projecten en bevat de regeling onduidelijkheden over onder andere de uitvoering van audits. Daarnaast is het college bij de uitvoering nog zoekende in het inzichtelijk presenteren van gemeentelijke risico's.

De rekenkamer constateert daarnaast dat het risico bestaat dat de regeling leidt tot een sluipende verschuiving in de actieve informatieplicht van het college naar de raad. De raad moet eenzijdig het initiatief nemen tot aanwijzing van een risicovol project op basis van onduidelijke criteria. Ook is de rol van de raadsrapporteur onduidelijk en kwetsbaar. Verder legt het college de verantwoordelijkheid voor de invulling van audits bij de raad.

De rekenkamer doet vier aanbevelingen waarmee de regeling een passender instrument wordt om de raad te informeren over risicovolle projecten. Aanbeveling 1 heeft betrekking op het flexibiliseren van de inzet van de regeling. Aanbeveling 2 en 4 richten zich op het versimpelen en verduidelijken van de regeling en een actievere rol van het college. Aanbeveling 3 heeft betrekking op het aansluiten op de informatiebehoefte van de raad. De aanbevelingen zijn:

- 1 handhaaf de Regeling risicovolle projecten, maar maak mogelijk dat flexibeler tussen de regeling en de Monitor Grote Projecten kan worden op- en afgeschaald;
- 2 verbeter de aanwijzing van risicovolle projecten;
- 3 zorg voor een passende informatievoorziening aan de raad;
- 4 creëer ruimte voor ondersteuning van de raad.

samenvatting	3
bestuurlijke nota	7
1 inleiding	9
2 conclusies	11
2-1 hoofdconclusie	11
2-2 conclusies	11
3 aanbevelingen	17
4 bestuurlijke reactie	21
5 nawoord	23
nota van bevindingen	25
1 inleiding	27
1-1 aanleiding onderzoek	27
1-2 doel- en vraagstelling	28
1-3 scope en aanpak onderzoek	28
1-3-1 controlerende taak	28
1-3-2 aanpak en normenkader	29
1-4 leeswijzer	29
2 instrumenten gemeenteraad	31
2-1 inleiding	31
2-2 informatieverstrekking aan gemeenteraad	31
2-3 Regeling risicovolle projecten Rotterdam	32
2-4 RRP in vergelijking met andere instrumenten gemeenteraad	34
2-4-1 instrumenten voor informeren raad over projecten	34
2-4-2 onderscheidende kenmerken ten opzichte van RRP	36
2-5 mogelijkheden voor aanscherping uit andere regelingen	37
2-6 samenvatting	40
3 inzet RRP	43
3-1 inleiding	43
3-2 Feyenoord City	43
3-2-1 samenvattende tijdlijn	43
3-2-2 het project	45
3-2-3 afspraken informatievoorziening en rapportages	45
3-2-4 toepassing regeling door het college	47
3-3 renovatie Museum Boijmans Van Beuningen	50
3-3-1 samenvattende tijdlijn	50
3-3-2 het project	51
3-3-3 afspraken informatievoorziening en rapportages	51
3-3-4 toepassing regeling door het college	53

3-4	gebruik door gemeenteraad	55
3-5	samenvatting	56
4	functioneren RRP	59
4-1	inleiding	59
4-2	aanwijzing van projecten	59
4-2-1	aanwijzing en criteria	59
4-2-2	fase project	61
4-3	begeleidende commissie en rapporteurschap	62
4-4	rapportage	63
4-5	audits	66
4-6	samenvatting	68
	bijlagen	71
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	73
bijlage 2	bronnenlijst	77
bijlage 3	afkortingenlijst	81
bijlage 4	begrippenlijst	83
bijlage 5	regelingen andere overheden vergeleken	85
bijlage 6	feitelijke verloop projecten	87
bijlage 7	toetsing normen en criteria	95

bestuurlijke nota

1 inleiding

De gemeente Rotterdam voert diverse grote projecten uit in de stad, waarmee grote investeringen in financiële middelen en capaciteit zijn gemoeid. Sinds 2012 bestaat de Regeling risicovolle projecten (RRP). Deze regeling is bedoeld om de raad in een zo vroeg mogelijk stadium relevante informatie te verschaffen over grote projecten om zijn controlerende taak goed uit te kunnen voeren. De Regeling risicovolle projecten is mede op initiatief van de Rekenkamer Rotterdam ontwikkeld.

De regeling is aanvullend op andere monitors, zoals de Monitor Grote Projecten, waarmee het college de raad informeert over projecten. Verder geldt de actieve informatieplicht zoals deze is vastgelegd in de Gemeentewet. De actieve informatieplicht houdt in dat het college verplicht is om de raad alle inlichtingen te geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig acht.

Sinds de inwerkingtreding van de regeling in 2012 zijn vier projecten aangewezen door de raad: Feyenoord City, de renovatie van Museum Boijmans Van Beuningen, het Warmtebedrijf en de nieuwe oeververbinding tussen De Esch en Veranda.

De rekenkamer wil met dit onderzoek nagaan of de regeling voldoet aan de verwachtingen en opbrengt wat was beoogd. De vraag die centraal staat, is of de regeling bijdraagt aan het versterken van de controlerende taak van de gemeenteraad.

In het onderzoek is aan de hand van de projecten Feyenoord City en de renovatie van Museum Boijmans Van Beuningen¹ gekeken naar de praktische uitwerking van de regeling, het gebruik door de gemeenteraad en de meerwaarde van de regeling ten opzichte van andere controle-instrumenten van de raad. Voor het onderzoek heeft de rekenkamer externe deskundigen, betrokken ambtenaren en (oud-)raadsrapporteurs geïnterviewd. Daarnaast zijn regelingen voor grote of risicovolle projecten van andere overheden geanalyseerd om mogelijkheden voor aanscherping te inventariseren.

Dit rapport presenteert de uitkomsten van het onderzoek. De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek, die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

¹ Voor de leesbaarheid wordt dit project verder aangeduid als Boijmans Van Beuningen.

2 conclusies

2-1 hoofdconclusie

hoofdvraag

In hoeverre draagt de Regeling risicovolle projecten bij aan de uitvoering van de controlerende taak van de gemeenteraad bij grote projecten en in hoeverre heeft de regeling meerwaarde ten opzichte van andere instrumenten die de gemeenteraad ter beschikking staan?

hoofdconclusie

De Regeling risicovolle projecten zorgt voor beter inzicht in de voortgang en risico's van grote projecten dan andere instrumenten van de raad en helpt de raad zo zijn controlerende taak beter uit te kunnen voeren. De opzet en wijze van toepassing door het college kennen echter gebreken die de meerwaarde van de regeling beperken.

2-2 conclusies

2-2-1 de regeling maakt de actieve informatieplicht van het college aan de raad concreet en helpt meer inzicht in de gemeentelijke risico's en voortgang van projecten te krijgen.

de regeling zorgt voor structuur, toegespitste informatie en een gedeeld beeld voor de raad

De regeling biedt het college een duidelijke structuur voor de wijze waarop de actieve informatieplicht tijdens een project ingevuld kan worden. De aanwijzing van een project als risicovol zorgt ervoor dat de informatievoorziening aan de raad wordt gestroomlijnd en voor gerichte informatie over dat specifieke project. Dat laatste zorgt ervoor dat de raad frequent met de direct verantwoordelijke wethouder(s) een gesprek over de voortgang kan voeren.

Doordat de uitgangspunten bij de start zijn beschreven en er een format voor het rapporteren is afgesproken, wordt continuïteit in de informatievoorziening aan de raad geboden. Dit is met name relevant omdat een groot project vaak meerdere raadsperiodes duurt. De rapportages van de RRP zorgen ervoor dat beschikbare informatie op formele wijze wordt gedeeld met alle raadsleden, ongeacht of deze deel uitmaken van de coalitie of van de oppositie. De rapportages leiden daardoor tot een 'gelijk speelveld' in de informatiepositie binnen de raad.

zonder regeling wordt de raad ook over grote projecten geïnformeerd, maar de aanvullende elementen uit de regeling hebben meerwaarde

In de basis geldt de actieve informatieplicht van het college. Het college is verplicht om de raad alle inlichtingen te geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Verder heeft Rotterdam sinds 2007 een Monitor Grote Projecten (MGP). Ook zijn er monitoren voor ICT-projecten en voor grondexploitaties. Alle monitoren hebben hun eigen vaste criteria, zoals de omvang van een project. Projecten die de

raad via de regeling aanwijst als 'risicovol', zullen doorgaans ook aan de criteria van een andere monitor voldoen. Zonder aanwijzing was de raad dus wel via een andere monitor geïnformeerd. Een project kan niet tegelijkertijd onder de RRP vallen en in een monitor zijn opgenomen.

De MGP en de RRP liggen qua opzet het meest in elkaars verlengde. Er zijn echter belangrijke verschillen in de vorm en diepgang van de rapportage. Bij de regeling is de rapportage gebaseerd op maatwerk en dient het college veel gedetailleerder over afgesproken thema's te rapporteren. Bij de MGP staan meerdere projecten in één rapport beknopt uitgewerkt. Doordat in de MGP-rapportage over meerdere projecten wordt gerapporteerd, zijn ook meerdere wethouders verantwoordelijk. Dit maakt het minder eenvoudig voor raadsleden met de betrokken wethouder in debat te gaan.

de regeling heeft een disciplinerende werking voor college en projectorganisatie

Het aanwijzen van een risicovol project heeft invloed op zowel het college als op de organisatie van het desbetreffende project. Het opstellen van een zogeheten basisrapportage² dwingt de projectorganisatie na te denken over de informatieverstrekking aan de raad en over de planning, financiën, risico's en beheersing van het project. Tijdens de uitvoering heeft het een disciplinerende werking, doordat in de openbaarheid inzicht moet worden gegeven in de stand van zaken. De voortgangsrapportages zorgen voor een gevoel van urgentie. Het project krijgt daarmee zowel bestuurlijk als ambtelijk meer aandacht dan een project dat in de MGP is opgenomen. Het dwingt de projectorganisatie een omvattend overzicht te maken van de voortgang en gemeentelijke risico's en prioriteit te geven aan het informeren van de raad hierover.

2-2-2 de regeling is nog te weinig specifiek over de benodigde informatie

er ontbreken afspraken over de omgang met commercieel gevoelige informatie

Bij risicovolle projecten is doorgaans sprake van aanbestedingen, contracten of andere samenwerkingsafspraken met externe partijen. Deze afspraken zullen bijna altijd commercieel gevoelige informatie bevatten. In de regeling zijn geen afspraken opgenomen voor de omgang met dergelijke informatie. Dit speelt niet alleen bij de totstandkoming van deze overeenkomsten, maar ook bij herzieningen gedurende het project.

de regeling heeft geen aandacht voor verschillen in informatiebehoefte per projectfase

De risicovolle projecten doorlopen verschillende projectfasen. Globaal is onderscheid te maken tussen een initiatiefase, een voorlopig ontwerp, een definitief ontwerp en een realisatiefase. In de eerste fasen is andere informatie relevant dan in de realisatiefase. Bij de start van een risicovol project wordt echter in de basisrapportage een rapportageformat vastgelegd dat vervolgens in alle fasen wordt gebruikt. In de regeling is geen aandacht voor het toetsen of de geboden informatie na een faseovergang nog aansluit bij de behoefte.

de regeling is onduidelijk over de functie van audits

De regeling bevat een bepaling over de uitvoering van audits. Jaarlijks dient voor een aantal projecten die onder de regeling vallen een audit te worden uitgevoerd. De raad stelt vast welke projecten onderzocht moeten worden en dient het auditrapport te

² Hierin informeert het college de raad over de hoofdlijnen van het project, zoals de beschrijving van het project, de aanpak en de projectbeheersing.

ontvangen. In de regeling is niet beschreven waar de audits zich op zouden moeten richten.

2-2-3 de regeling heeft te weinig oog voor het risico dat de verantwoordelijkheid voor de toepassing verschuift naar de raad

de regeling legt het initiatief voor aanwijzing van projecten eenzijdig bij de raad

Het actief informeren van de raad over de ontwikkelingen bij grote projecten is een collegeverantwoordelijkheid. De regeling is een verbijzondering van de actieve informatieplicht. De raad neemt het initiatief tot aanwijzing en geeft aan welke informatie nodig is. De betrokkenheid van de raad heeft als risico dat de verantwoordelijkheid daarmee ook deels bij de raad komt te liggen. Het college wacht het initiatief van de raad af voor het toepassen van de RRP. De raad wordt niet actief een keuze voorgelegd. Dit verklaart mogelijk ook de beperkte inzet van de regeling in de eerste periode na inwerkingtreding.

het initiatief nemen door de raad wordt bemoeilijkt omdat de criteria te vaag zijn

De regeling bevat criteria waaraan het project moet voldoen. Of aan enkele of aan alle criteria moet worden voldaan, staat niet in de regeling en is onduidelijk voor raadsleden. In de praktijk voldoet geen van de tot nu toe aangewezen risicovolle projecten aan alle criteria. De criteria zijn niet allemaal duidelijk geformuleerd en soms zelfs onderling tegenstrijdig, wat het initiatief voor aanwijzing door de raad bemoeilijkt. Zo moet volgens de criteria bijvoorbeeld sprake zijn van 'nieuwe technologieën of financieringsconstructies'. Dit is bij de aangewezen projecten niet het geval. Daarnaast bevat de RRP relatief veel criteria (zeven). Vergelijkbare regelingen van andere overheden bevatten veelal minder criteria, heldere omschrijvingen en zijn flexibeler bij het toepassen ervan.

de rol van raadsrapporteur is onduidelijk en kwetsbaar

De RRP schrijft niet alleen voor dat raadsrapporteurs worden aangewezen, maar ook dat hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten worden vastgelegd. Dit laatste is nooit gebeurd. Hierdoor is de precieze invulling van de rol van raadsrapporteur nergens uitgewerkt. Het openlaten van de invulling van de rapporteursrol leidt tot ongemak. Zo is onduidelijk hoe ambtenaren moeten omgaan met de inbreng van de rapporteurs tijdens de bespreking van conceptrapportages. Ook is niet duidelijk welke rol de rapporteur moet innemen bij de behandeling van een rapport in de raadscommissie. Verder is in de regeling niets vastgelegd over ondersteuning bij de uitvoering van de rapporteursrol. Enkele andere overheden hebben wel begeleiding geregeld voor hun volksvertegenwoordiging bij het gebruik van de regeling. Dit gaat om een expliciete rol voor de griffie bij toetsing van rapportages, beroep op ambtelijke ondersteuning of het inschakelen van een externe deskundige.

De onduidelijke rol van rapporteurs vergroot het risico op verschuiving van een deel van de collegeverantwoordelijkheid naar de raad. De betrokkenheid van rapporteurs bij het toetsen van het concept en de behandeling in de commissie kan namelijk overkomen als een vorm van goedkeuring. De rapportage is echter een product van het college.

het college heeft tot nu toe nooit uitvoering gegeven aan audits, maar legt de verantwoordelijkheid daarvoor bij de raad

Volgens de regeling voert een auditteam “jaarlijks voor een aantal projecten dat onder de regeling valt een audit uit.” De rol van de raad is als volgt omschreven: “De raad stelt jaarlijks de lijst van te onderzoeken projecten vast.” Dit betekent dat de raad een voorkeur kan uitspreken welk project wordt geaudit op basis van een voorstel van het college. Opvallend is dat in de basisrapportages van Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen het initiatief voor de audits bij de Commissie voor Onderzoek bij de Rekening is gelegd. Dit is niet alleen niet passend bij de regeling, maar sluit ook niet aan bij de werkwijze rond interne audits. De uitvoering van interne audits vindt plaats door Concern Auditing. Concern Auditing voert audits uit in opdracht van het college, de concerndirectie en het management van de organisatie. In de praktijk heeft het college nooit uitvoering gegeven aan deze bepaling en zijn er nooit audits vanuit de regeling uitgevoerd.

2-2-4 het college is nog zoekende naar een goede toepassing van de regeling

de duiding van gemeentelijke risico's in de rapportage was aanvankelijk onvoldoende inzichtelijk, maar is verbeterd

De rekenkamer heeft de toepassing van de RRP door het college bij Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen getoetst. Hiervoor is gekeken naar het nakomen van afspraken en de gepresenteerde informatie in de rapportages door het college.

Feyenoord City was het eerste project dat werd aangewezen als risicovol project. De standaardopzet van een voortgangsrapportage voor de RRP is in dit project ontwikkeld. Uit de toetsing van de rekenkamer komt naar voren dat de rapportage over Feyenoord City op een aantal punten kon worden verbeterd. Met name de weergave van gemeentelijke risico's was niet voldoende inzichtelijk. In de rapportage werden de risico's met kleurcodes gepresenteerd. Niet duidelijk is hoe de hoogte van de risico's is vertaald naar de gebruikte kleurcodes. Zo hadden onderdelen met hoge risico's in de interne risicoanalyses soms een groene kleur in de rapportage aan de raad. Verder behandelde de rapportage over Feyenoord City niet alleen thema's met risico's voor de gemeente, maar ook thema's waar externen voor verantwoordelijk waren en risico liepen. Dit maakte de rapportage niet alleen omvangrijk, maar ook te weinig gericht op gemeentelijke risico's.

Bij Boijmans Van Beuningen is gekozen voor een vergelijkbare rapportagestructuur als bij Feyenoord City. Wel is een andere werkwijze gehanteerd voor de weergave van risico's. De gepresenteerde kleurcodes zijn gebaseerd op een categorie-indeling die direct is gekoppeld aan interne risicoanalyses. Door het gebruik van normen voor kleurcodes komt de weergegeven kleur overeen met de hoogte van de risico's en is ook het verschil in scores met de voorgaande rapportage duidelijk.

de rapportages zijn soms achterhaald door actuele ontwikkelingen

Zowel bij Feyenoord City als bij Boijmans Van Beuningen zijn de meeste rapportages behandeld in de desbetreffende commissies. Bij de behandelde rapportages is uitgebreid stilgestaan bij de verstrekte informatie, met een behandelduur variërend van bijna anderhalf uur tot meer dan vier uur. Bij zowel Feyenoord City als bij Boijmans Van Beuningen werd in enkele gevallen de informatie in de voortgangsrapportages ingehaald door actuele ontwikkelingen rond de projecten. Een aantal voortgangsrapportages waren niet meer relevant voor de raad en zijn

uiteindelijk niet meer behandeld. Met name bij ingrijpende actuele ontwikkelingen voldoet de voortgangsrapportage van de RRP niet aan de informatiebehoefte van de raad. Het college is zoekende in hoe zij met dergelijke ontwikkelingen moet omgaan. Dit varieert van een aanvullende collegebrief, tot uitstel of het laten vervallen van een rapportage.

3 aanbevelingen

De Regeling risicovolle projecten is in 2012 mede op initiatief van de rekenkamer ontwikkeld. De rekenkamer pleitte destijds in een brief aan de raad voor een aparte regeling, aanvullend op de Monitor Grote Projecten. Uit het huidige onderzoek blijkt dat de regeling meerwaarde heeft. Een belangrijke meerwaarde is dat raadsleden bij de regeling toegespitste informatie krijgen met een vaste regelmaat.

De rekenkamer zag destijds, naar analogie van de gelijksoortige regeling in de Tweede Kamer, een belangrijk voordeel in de betrokkenheid van de raad bij het aanwijzen en begeleiden van projecten. De rekenkamer heeft destijds niet voorzien dat het leggen van verantwoordelijkheid bij raadsleden ook negatieve consequenties kan hebben. De Tweede Kamer krijgt structureel veel meer ondersteuning bij projecten in haar regeling dan de Rotterdamse gemeenteraad. De Rotterdamse regeling legt daardoor dermate veel verantwoordelijkheid bij raadsleden dat er een sluipende verschuiving in de actieve informatieplicht dreigt. De rekenkamer beveelt daarom een actievere rol van het college aan. Verder vindt de rekenkamer het wenselijk dat de regeling flexibeler wordt ingezet. In combinatie met aanscherpingen in de regeling kan zo de informatiepositie van de raad bij grote projecten worden versterkt.

1 handhaaf de Regeling risicovolle projecten, maar maak mogelijk dat flexibeler tussen de regeling en de Monitor Grote Projecten kan worden op- en afgeschaald

Grote projecten zitten óf in de MGP óf in de regeling. Het verschil in diepgang van de rapportages tussen beide instrumenten is groot. Voor projecten onder de regeling kan gelden dat maar in bepaalde fasen van een project deze extra diepgang voor de raad nodig is. De rekenkamer raadt aan mogelijk te maken dat een project flexibel tussen de status van MGP en RRP kan wisselen. Afschalen van RRP- naar MGP-status kan bijvoorbeeld wanneer de risico's voor de gemeente minder groot zijn geworden. Andersom kan ook voor een project in de MGP gelden dat tijdelijk extra aandacht van de raad gewenst is. Een project met een MGP-status wordt dan voor een bepaalde projectfase aangewezen als risicovol project. De faseovergangen van projecten zijn logische momenten om op- of afschalen te overwegen.

2 verbeter de aanwijzing van risicovolle projecten

a laat het college advies uitbrengen over de aanwijzing

De regeling is te zien als een 'plus' op de Monitor Grote Projecten. Om deze in te kunnen zetten moet de raad de regeling wel op het netvlies hebben. De rekenkamer beveelt daarom aan dat het college, bij elk groot project dat in de MGP wordt opgenomen, de raad adviseert of aanwijzing als risicovol project voor de hand ligt. De raad besluit vervolgens of de regeling wordt toegepast. Het bovenstaande laat onverlet dat de raad in alle omstandigheden zelf het initiatief kan nemen een project als risicovol aan te wijzen.

b plaats de criteria voor aanwijzing in een breder afwegingskader

De huidige criteria in de regeling zijn niet functioneel en daardoor niet goed bruikbaar voor aanwijzing van projecten. De rekenkamer beveelt aan de huidige criteria te toetsen op relevantie en vervolgens uit te werken in een afwegingskader. Het afwegingskader moet aandachtspunten bevatten waarmee het voor de raad en het college eenvoudiger wordt te bepalen of het toepassen van de RRP gewenst is. Het college kan dit kader gebruiken bij de advisering over de toepassing van de regeling. Ook kan het college op basis van het kader een voorstel doen voor het op- of afschalen van een project na een faseovergang. De raad kan het gebruiken om een eigen afweging te maken of zij vindt dat de regeling aan de orde is.

3 zorg voor een passende informatievoorziening aan de raad

a actualiseer de voorschriften over de basis- en voortgangsrapportage op basis van de opgedane ervaringen

De RRP bevat verschillende voorschriften over de opzet en invulling van de basis- en voortgangsrapportage. Deze voorwaarden kunnen op grond van de opgedane ervaringen worden versimpeld. Het doel daarvan moet zijn dat de rapportages worden beperkt in omvang en zich focussen op gemeentelijke risico's. Daarnaast dient er aandacht te zijn voor een geobjectiveerde weergave van risico's. Werk bij voorkeur volgens een vaste systematiek voor alle projecten.

b leg vast dat bij projectfaseovergangen wordt getoetst of het rapportageformat nog passend is

Projecten kennen verschillende fases, waarbij per fase andere informatie relevant kan zijn voor de raad. Leg vast dat als een project naar een andere fase overgaat er getoetst wordt of het rapportageformat nog steeds aansluit bij de informatiebehoefte (met name bij de overgang van de planvorming- naar de realisatiefase). Als er een andere informatiebehoefte is, moet er de mogelijkheid zijn om het rapportageformat aan te passen.

c besteed in de regeling specifiek aandacht aan afspraken over vertrouwelijke informatie

Projecten verschillen, dus ook de mate waarin geheime informatie of informatie van derden gedeeld moet worden. Stel wel de uitgangspunten hiervoor vast in de regeling, zodat hier bij aanvang van ieder project expliciet bij wordt stilgestaan. Het gaat dan niet alleen om informatie bij de totstandkoming van afspraken, maar ook over bijstellingen gedurende het project. Zodra onvoorziene omstandigheden optreden en aanpassing van afspraken met externen nodig is, is een voortgangsrapportage niet voldoende om de raad te informeren. De regeling voorziet nu niet in afspraken hoe daar mee om te gaan.

4 creëer ruimte voor ondersteuning van de raad

a schrap de auditbepaling uit de regeling

Binnen de gemeente is een systeem voor uitvoering van audits aanwezig. De huidige auditbepaling in de regeling is verwarrend doordat deze niet goed aansluit bij deze systematiek. Om deze reden stelt de rekenkamer voor de specifieke auditbepaling te schrappen.

b maak afspraken over de inzet van externe expertise voor toetsing en advisering

De rekenkamer constateert dat er bij raadsleden wel behoefte is aan toetsing en advisering. Daarom beveelt de rekenkamer aan een bepaling op te nemen dat de raad naar behoeven gebruik kan maken van externe expertise. Dat kan bijvoorbeeld voor een toetsing van collegevoorstellen, het kritisch meedenken van deskundigen gedurende het project of voor een second opinion van geschetste scenario's of kostenramingen. In verschillende regelingen van andere overheden is hier een deel van het projectbudget voor gereserveerd. Bij de inzet van de externe expertise kan de raadsrapporteur als klankbord worden gebruikt. Het initiatief voor de inzet van externe expertise moet bij de raad liggen.

c stel vast wat de rol en wijze van ondersteuning van de raadsrapporteur is

Door in de regeling vast te leggen wat de rol en taken van een rapporteur zijn, wordt houvast geboden. Dit zorgt voor duidelijkheid in de verhouding ten opzicht van het college, de projectorganisatie en de raadscommissie. Ook kan het leiden tot meer eenheid in de wijze van invulling door de rapporteurs. Overweeg tevens om de positie van de raadsrapporteur te verduidelijken door een andere benaming te hanteren, bijvoorbeeld raadsvertegenwoordiger.

Bij de uitwerking is het van belang ook aandacht te hebben voor ondersteuning van de 'rapporteur'. Met name bij de beoordeling of de voortgangsrapportage voldoet aan de afspraken kan dit nuttig zijn. Er kan daarbij gedacht worden aan een expliciete rol voor de griffie.

4 bestuurlijke reactie

De gemeente Rotterdam heeft met belangstelling kennisgenomen van het rapport van de Rekenkamer over de Regeling Risicovolle Projecten. Het college herkent en erkent de bevindingen en omarmt de aanbevelingen zoals verwoord in het rapport. De aanbevelingen bieden concrete aanknopingspunten om de regeling te verbeteren en daarmee de informatiepositie van de gemeenteraad bij risicovolle projecten te versterken. Hieronder per aanbeveling de reactie.

1 De regeling en de Monitor Grote Projecten kan worden op- en afgeschaald

Het college onderschrijft de aanbeveling om de regeling flexibeler toe te passen. De mogelijkheid om te schakelen tussen reguliere monitoring en de regeling vergroot de effectiviteit van toezicht in verschillende projectfasen. Het college gaat verkennen op welke wijze op- en afschalen tussen de Monitor Grote Projecten en de regeling het best kan worden gerealiseerd en hoe dit technisch en beleidsmatig het beste kan worden ingericht, met duidelijke momenten voor heroverweging zoals bijvoorbeeld bij faseovergangen van projecten.

2 Verbeter de aanwijzing van risicovolle projecten

De Rekenkamer wijst op de huidige vrijblijvendheid in de rol van het college bij het aanwijzen van risicovolle projecten. Het college ziet kansen in het versterken van de gezamenlijke weging met de raad en is bereid bij nieuwe projecten een voorstel te doen aan de raad met heldere criteria en motivering. Dit zal opgenomen worden bij besluitvorming bij nieuwe projecten. Het college zal tevens een voorstel doen voor een laagdrempelig, bruikbaar en toetsbaar afwegingskader dat beide partijen helpt om tot een zorgvuldige afweging te komen.

3 Zorg voor een passende informatievoorziening aan de raad

De aanbeveling om de vorm en inhoud van rapportages beter aan te laten sluiten bij de fase van het project wordt omarmt. Het college wil samen met de raad werken aan formats waarin kernpunten, risico's en sturingsinformatie duidelijk en overzichtelijk worden weergegeven. De inhoud van de rapportage sluit dan aan bij het beslismoment en fase van een project. Daarnaast wordt vastgelegd dat bij faseovergangen wordt getoetst of het format nog passend is. Ook zullen richtlijnen worden opgenomen over het omgaan met vertrouwelijke informatie.

4 Creëer ruimte voor ondersteuning van de raad

Het college ondersteunt het voorstel om de gemeenteraad beter te faciliteren bij haar controlerende rol. Hierbij verkent het college de nadere invulling van de rol van raadsrapporteurs, het aanbieden van externe expertise, en het weghalen van knelpunten in auditmogelijkheden.

De bepaling over audits wordt geschrapt om verwarring met bestaande gemeentelijke systemen te voorkomen. Tevens worden mogelijkheden onderzocht om ondersteuning via de griffie of andere middelen structureel te organiseren binnen de budgettaire kaders van het project.

De bovenstaande aanbevelingen zullen in samenwerking met de commissie COR, het college en de ambtelijke ondersteuning een uitwerking krijgen in de aangepaste Regeling Risicovolle Projecten. Het college dankt de Rekenkamer voor het gedegen onderzoek en kijkt uit naar een constructieve dialoog met de gemeenteraad over de opvolging van deze aanbevelingen.

5 nawoord

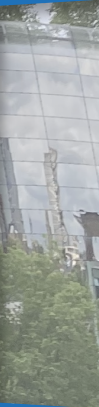
Op 24 april 2025 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college op dit rapport. De rekenkamer dankt het college voor de constructieve en positieve reactie. Zoals onderstaande tabel laat zien neemt het college alle aanbevelingen over.

Tabel 5-1 geeft de reactie van het college weer op de aanbevelingen van de rekenkamer.

tabel 5-1: reactie college op aanbevelingen

aanbeveling		reactie college
1	handhaaf de Regeling risicovolle projecten, maar maak mogelijk dat flexibeler tussen de regeling en de Monitor Grote Projecten kan worden op- en afgeschaald.	het college neemt deze aanbeveling over
2	verbeter de aanwijzing van risicovolle projecten	
	a laat het college advies uitbrengen over de aanwijzing	het college neemt deze aanbeveling over
	b plaats de criteria voor aanwijzing in een breder afwegingskader	het college neemt deze aanbeveling over
3	zorg voor een passende informatievoorziening aan de raad	
	a actualiseer de voorschriften over de basis- en voortgangsrapportage op basis van de opgedane kennis	het college neemt deze aanbeveling over
	b leg vast dat bij projectfaseovergangen wordt getoetst of het rapportageformat nog passend is	het college neemt deze aanbeveling over
	c besteed in de regeling specifieke aandacht aan afspraken over vertrouwelijke informatie	het college neemt deze aanbeveling over
4	creëer ruimte voor ondersteuning van de raad	
	a schrap de auditbepaling uit de regeling	het college neemt deze aanbeveling over
	b maak afspraken over de inzet van externe expertise voor toetsing en advisering	het college neemt deze aanbeveling over
	c stel vast wat de rol en wijze van ondersteuning van de raadsrapporteur is	het college neemt deze aanbeveling over

De rekenkamer is daar blij mee en heeft geen nadere aandachtspunten. We zouden nog wel willen benadrukken dat, zoals het college ook zelf aangeeft, het van belang is dat het college in nauw overleg met de raad de regeling aanpast.



nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding onderzoek

De gemeente Rotterdam voert diverse grote projecten uit, bijvoorbeeld op het gebied van gebiedsontwikkeling en infrastructuur, waarmee grote, meerjarige investeringen van financiële middelen en capaciteit zijn gemoeid. Ook niet-fysieke projecten, met name op het gebied van ICT, vergen soms grote en langdurige gemeentelijke investeringen. Via verschillende monitors wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de uitvoering van deze projecten en dan met name over risico's, gevolgen van optredende risico's en te treffen maatregelen. Er zijn al jarenlang specifieke monitors over grote (fysieke) projecten, grondexploitaties en ICT-projecten.

Desondanks constateerde de raad in een motie in 2010 dat de informatievoorziening richting de raad bij grote projecten beter moest.³ Uiteindelijk leidde de motie in 2012 tot het instellen van de Regeling risicovolle projecten (RRP). De regeling is aanvullend op andere monitors en bedoeld voor een beperkt aantal projecten uit de 'buitencategorie'. Het gaat dan om risicovolle projecten die uitstijgen boven de complexiteit en financiële risico's van andere grote projecten. De raad wordt bij deze projecten met een specifieke voortgangsrapportage geïnformeerd over de ontwikkeling. Doel van de regeling is ervoor te zorgen dat de Rotterdamse gemeenteraad "in een zo vroeg mogelijk stadium relevante informatie verkrijgt om op basis daarvan vanuit zijn controlerende taak (indien nodig) bij te kunnen sturen op de aspecten tijd, geld en kwaliteit/functionaliteit."⁴

Sinds de inwerkingtreding van de regeling in 2012 zijn vier projecten aangewezen door de raad:

- 1 Feyenoord City;
- 2 de renovatie van Museum Boijmans Van Beuningen; hierna Boijmans Van Beuningen;
- 3 Warmtebedrijf;
- 4 Nieuwe oeververbinding tussen De Esch en Veranda.

In de afgelopen twaalf jaar zijn ervaringen opgedaan met het gebruik van de regeling bij verschillende belangrijke dossiers voor de Rotterdamse gemeenteraad. Tot op heden is echter nog niet onderzocht of de regeling voldoet aan de verwachtingen en opbrengt wat was beoogd. Vanwege het belang van een goede informatievoorziening voor de raad bij dergelijke complexe dossiers, heeft de rekenkamer in haar onderzoeksprogrammering voor 2023 een onderzoek aangekondigd naar dit onderwerp.

³ B. van Tijn, "Motie: Informatievoorziening Kostenoverschrijdingen Museumgarage", Gemeenteraad Rotterdam, 10gr333 (28 januari 2010).

⁴ College van B&W Rotterdam, "Motie van Tijn (2010/333)", gemeenteraad Rotterdam (Collegebrief, 11gr1450, 27 mei 2011).

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te geven in de werking van de Regeling risicovolle projecten. Centraal staat of de regeling bijdraagt aan het doel ervan: het versterken van de controlerende taak van de gemeenteraad. De werking wordt door een aantal factoren bepaald.

- De praktische uitwerking van de regeling in criteria, procesafspraken over de uitvoering en afspraken over de informatievoorziening.
- Het gebruik door de gemeenteraad. Kan de raad met de aangeboden informatie uit de voeten? Gebruikt de raad de extra informatie om zich te informeren over risico's en om afwijkingen ten opzichte van de uitgangspunten te constateren?
- De meerwaarde van de aangeboden informatie via de regeling ten opzichte van andere raadsinstrumenten voor het uitoefenen van de controlerende taak.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre draagt de Regeling risicovolle projecten bij aan de uitvoering van de controlerende taak van de gemeenteraad bij grote projecten en in hoeverre heeft de regeling meerwaarde ten opzichte van andere instrumenten die de gemeenteraad ter beschikking staan?

deelvragen

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag heeft de rekenkamer vier onderzoeksvragen geformuleerd.

- 1 Op welke wijze onderscheidt de Regeling risicovolle projecten zich van andere instrumenten die de raad tot haar beschikking heeft en komen uit vergelijkbare regelingen van andere overheden mogelijkheden voor aanscherping naar voren?
- 2 Hoe is de Regeling risicovolle projecten toegepast door het college en door de raad gebruikt in Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen om zicht te krijgen op de risico's?
- 3 In hoeverre functioneren de voorwaarden en afspraken van de regeling in de praktijk?
- 4 In hoeverre heeft de regeling meerwaarde voor de uitoefening van de controlerende taak van de raad?

1-3 scope en aanpak onderzoek

1-3-1 controlerende taak

Een centraal begrip in het onderzoek is de controlerende taak van de gemeenteraad. De rekenkamer heeft op verschillende manieren onderzocht of de raad zijn controlerende taak kon invullen. Ten eerste is onderzocht of de uitgebrachte rapportages in het kader van de regeling daadwerkelijk zijn ontvangen en geagendeerd door de raad. Daarnaast is gekeken of er een inhoudelijke behandeling is geweest van de rapportages in de vorm van debatten met het college aan de hand van de verkregen informatie. Naast deze feitelijke elementen is ook relevant of een raadslid zich goed genoeg geïnformeerd voelt met de verstrekte informatie over een project. In het onderzoek is daarom ook aandacht besteed aan ervaringen van raadsleden die als raadsrapporteur zijn betrokken bij de regeling.⁵

⁵ Zie hoofdstuk 2 voor een nadere uitleg over de raadsrapporteur.

wijze beoordeling toepassing regeling college

Om de toepassing van de regeling door het college te beoordelen, heeft de rekenkamer gekeken naar het nakomen van afspraken en de bruikbaarheid van de verstrekte informatie aan de raad. Hiervoor is een normenkader opgesteld. In bijlage 1 zijn de normen met de daarbij gebruikte criteria uitgewerkt.

wijze beoordeling gebruik regeling gemeenteraad

Om het gebruik van de regeling door de gemeenteraad te beoordelen, heeft de rekenkamer gekeken naar de agendering, behandeling en timing van de verstrekte informatie aan de raad. Hiervoor is eveneens een normenkader opgesteld.

toepassing bij Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen centraal

De rekenkamer heeft voor het onderzoek specifiek naar twee projecten gekeken: Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen. Bij deze twee projecten is ervaring opgedaan met de toepassing van de regeling door de raad. De twee andere aangewezen projecten vallen buiten de scope van het onderzoek. De Nieuwe oeververbinding bevindt zich als risicovol project nog in de startfase. Het Warmtebedrijf is uiteindelijk op een afwijkende wijze afgehandeld (zie ook paragraaf 2-3). Voor Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen worden de raadsbesluiten met de aanwijzing als risicovol project als startpunt genomen.

1-3-2 aanpak en normenkader

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is een combinatie van methoden gebruikt. Deze worden hieronder kort toegelicht.

- 1 Vergelijking van aanwezige raadsinstrumenten voor grote projecten in Rotterdam.
- 2 Inventarisatie van mogelijke aanscherpingen voor de regeling in Rotterdam op basis van een analyse van regelingen voor grote of risicovolle projecten van andere overheden. Hiervoor zijn regeling van drie grote steden (Amsterdam, Utrecht en Delft), twee provincies (Drenthe en Limburg) en de Tweede Kamer bestudeerd. De selectie heeft plaatsgevonden op basis van openbare beschikbaarheid van de regeling. Daarbij is vervolgens specifiek gekeken naar de grootste gemeenten en een verdeling over type overheden.
- 3 Casusonderzoek Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen. Voor de beoordeling is een normenkader gehanteerd. Dit normenkader is nader uitgewerkt in bijlage 1.
- 4 Interviews met de ambtelijke organisatie. Het gaat hierbij specifiek om betrokkenen uit de projectteams van Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen, projectcontrollers en auditors. In totaal zijn elf ambtenaren geïnterviewd.
- 5 Interviews (met (oud-)raadsrapporteurs van Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen. De rekenkamer heeft met drie raadsrapporteurs gesproken.
- 6 Interviews met externe deskundigen: betrokkenen bij de uitvoering van de regeling van de Tweede Kamer van de Dienst Analyse en Onderzoek en een deskundige die onderzoek uitvoert naar grote projecten en de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging daarbij.

De uitgebreide onderzoeksverantwoording is te vinden in bijlage 1.

1-4 leeswijzer

Het rapport start in hoofdstuk 2 met een uitwerking van de Regeling risicovolle projecten en een vergelijking met de opzet van andere instrumenten in Rotterdam en regelingen van andere overheden (deelvraag 1). Vervolgens wordt in hoofdstuk 3

beschreven hoe de regeling is toegepast en gebruikt bij twee projecten (deelvraag 2). In hoofdstuk 4 wordt het functioneren van de regeling in de praktijk behandeld (deelvraag 3). De beantwoording van deelvraag 4 (de meerwaarde van de regeling) komt niet in een apart hoofdstuk aan de orde. Ieder hoofdstuk bevat elementen waarmee deze vraag wordt beantwoord.

In de bijlagen zijn de onderzoeksverantwoording, de bronnenlijst, een lijst van afkortingen, een beschrijving van het projectverloop van Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen en een uitwerking van het toegepaste normenkader opgenomen.

gele kaders: verdiepende informatie

In het rapport zijn gele tekstblokken te vinden. Deze tekstblokken bevatten verdiepende informatie of uitleg, bijvoorbeeld over in de hoofdtekst gebruikte begrippen.

samenvatting per hoofdstuk

Ieder hoofdstuk eindigt met een korte samenvatting. Hierin zijn de belangrijkste bevindingen toegelicht.

2 instrumenten gemeenteraad

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

- *Op welke wijze onderscheidt de Regeling risicovolle projecten zich van andere instrumenten die de raad tot haar beschikking heeft en komen uit vergelijkbare regelingen van andere overheden mogelijkheden voor aanscherping naar voren?*

Dit hoofdstuk beschrijft de aanwezige instrumenten waarmee de gemeenteraad van Rotterdam informatie kan krijgen over de uitvoering van grote projecten en gaat in op de belangrijkste verschillen. Ook is op een rij gezet of regelingen van andere overheden extra elementen bevatten om de controlerende taak van de raad te versterken.

Paragraaf 2-2 gaat kort in op de wijze waarop de informatieverstrekking is geregeld in de Gemeentewet. Vervolgens bespreekt paragraaf 2-3 de Regeling risicovolle projecten. De vierde paragraaf beschrijft andere instrumenten waarmee de raad zicht krijgt op risicovolle projecten. In 2-5 is beschreven welke mogelijke aanscherpingen van de RRP zijn af te leiden uit regelingen van andere overheden. Tot slot is in paragraaf 2-6 een samenvatting opgenomen.

2-2 informatieverstrekking aan gemeenteraad

In essentie heeft de gemeenteraad drie taken⁶:

- 1 volksvertegenwoordiging;
- 2 kaderstelling;
- 3 controle.

Om deze taken goed te kunnen vervullen, is onder andere een goede informatievoorziening belangrijk. Het recht op informatie staat beschreven in de Gemeentewet en is geformuleerd als plicht van het college en de burgemeester.

In artikel 169 lid 1 van de Gemeentewet staat het uitgangspunt van de informatieverstrekking aan de raad: “het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde beleid.” Dat wordt in lid 2 en 3 verder uitgewerkt in respectievelijk de actieve en passieve informatieplicht. De actieve informatieplicht houdt in dat het college verplicht is om de raad alle inlichtingen te geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig acht. De passieve informatieplicht houdt in dat het college antwoord geeft op de vragen van de raad. In artikel 180 van de Gemeentewet is deze informatieplicht apart vastgelegd voor de burgemeester.

⁶ Vastgelegd in respectievelijk artikel 7, artikel 147 en artikel 182 van de Gemeentewet.

Om goed gebruik te kunnen maken van deze rechten en om hun taken goed te kunnen vervullen staan de raadsleden verschillende instrumenten ter beschikking. Een aantal instrumenten staat beschreven in de Gemeentewet, maar de gemeenteraad kan er ook voor kiezen om zelf een instrument toe te voegen. Dat is het geval bij de Regeling risicovolle projecten van de gemeente Rotterdam.

2-3 Regeling risicovolle projecten Rotterdam

De Regeling risicovolle projecten is een verbijzondering van de informatieplicht van het college.⁷ De Regeling risicovolle projecten Rotterdam is in 2012 vastgesteld.⁸ Aan de regeling ligt een motie ten grondslag. Deze motie werd ingediend naar aanleiding van kostenoverschrijdingen bij de bouw van de Museumgarage, waarbij zowel het college als de raad “(te) laat of niet zijn geïnformeerd.” De motie stelt dat de raad “frequent op de hoogte wil blijven” over kostenontwikkelingen en in toekomstige grote projecten “over goed bruikbare informatie dient te beschikken om zijn controlerende taak uit te kunnen oefenen.”⁹

In deze motie werd onder andere de Rekenkamer Rotterdam gevraagd de “politiek-bestuurlijke controle- en sturingsinstrumenten bij grote projecten” te beoordelen op bruikbaarheid. De rekenkamer constateerde vervolgens in een brief aan de raad onder meer dat de informatievoorziening aan de raad bij grote projecten niet voldoende is toegesneden op de controlerende (en daarmee bijsturende) taak van de raad.¹⁰ Verder pleitte de rekenkamer voor het instellen van een regeling die in opzet zou aansluiten op de Regeling grote projecten (RGP) zoals die wordt gehanteerd voor de Tweede Kamer.

De Regeling risicovolle projecten is gebaseerd op de RGP, de Amsterdamse Regeling risicovolle projecten en de uitkomsten van verschillende expertmeetings.¹¹ In de toelichting van de regeling staat: “De regeling is bedoeld voor projecten waarvan op voorhand wordt verwacht dat zich bij de uitvoering (substantiële) risico’s kunnen voordoen, die - als zij zich voordoen - grote impact hebben vanwege de maatschappelijke, financiële en/of politieke effecten.” Het doel is “(...) de raad in staat te stellen haar controlerende taak uit te oefenen door het vooraf c.q. in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van risico’s, oorzaken en gevolgen en het treffen en naleven maatregelen.”¹² De focus ligt daarbij op “de aspecten tijd, geld, kwaliteit en resultaat.”¹³

In de regeling wordt een project omschreven als “een samenhangend geheel van activiteiten, uitgevoerd door een tijdelijke projectorganisatie, gericht op het bereiken van een vooraf gedefinieerd resultaat.” Een raadscommissie kan op elk moment een voorstel doen om een project waarbij de gemeenteraad een controlerende taak heeft aan te wijzen als risicovol project. In iedere fase van een project kan de gemeenteraad

⁷ Gemeenteraad Rotterdam, “Besluit tot vaststelling van de Regeling risicovolle projecten Rotterdam 2012,” 12gr638 (15 maart 2012).

⁸ Gemeenteraad Rotterdam, “Regeling risicovolle projecten”.

⁹ Van Tijn, “Motie informatievoorziening kostenoverschrijdingen museumgarage.”

¹⁰ Rekenkamer Rotterdam, “Motie 109R333 - grote projecten,” gemeenteraad Rotterdam (RR/10 – 81/PH/EE/CS, 29 april 2010).

¹¹ College van B&W Rotterdam, “Motie van Tijn.”

¹² Gemeenteraad Rotterdam, “Regeling Risicovolle Projecten.”

¹³ Gemeenteraad Rotterdam, “Regeling Risicovolle Projecten.”

dus een beroep doen op deze regeling. De gemeenteraad besluit over een voorstel tot aanwijzing van een risicovol project.

criteria

In de regeling zijn de volgende criteria opgenomen waarmee de raad kan besluiten tot aanwijzing van een risicovol project:

- a er is sprake van een niet-routinematige, in de tijd begrensde activiteit;
- b de gemeente draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project;
- c er zijn meerdere partijen betrokken;
- d er zijn substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's aan het project verbonden;
- e er zijn belangrijke gevolgen voor de samenleving of de gemeentelijke bedrijfsvoering;
- f er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- g er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Als de regeling van toepassing wordt verklaard, wordt er een procesbegeleidingscommissie ingesteld die de gemeenteraad adviseert over de uitvoering van de regeling.¹⁴ De commissie mag een raadslid uit de commissie benoemen als rapporteur. De commissie moet ook bepalen wat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de rapporteur zijn.

De eerste stap in de informatievoorziening van een risicovol project is een basisrapportage. Hierin informeert het college de raad over de hoofdlijnen van het project, zoals de beschrijving van het project, de aanpak en de projectbeheersing. Hierna volgt halfjaarlijks een voortgangsrapportage met daarin de ontwikkelingen van de doelstelling(en) van het project ten opzichte van de basisrapportage, eventuele wijzigingen ten opzichte van de basisrapportage en uitkomsten van uitgevoerde audits en risicoanalyses. Wanneer de raad besluit dat de status van risicovol project niet meer van toepassing is, biedt het college een eindrapportage met een evaluatie aan de raad aan.

gebruik regeling

In de toelichting op de regeling is de verwachting uitgesproken dat het aantal projecten dat tegelijkertijd onder de regeling wordt gebracht, beperkt blijft tot vier of vijf projecten. In de praktijk blijkt de regeling veel minder vaak te worden gebruikt. In 2017, dus vijf jaar na de instelling van de regeling, is voor het eerst een project door de raad als risicovol aangewezen. In totaal heeft de raad in de afgelopen twaalf jaar bij vier projecten besloten de regeling toe te passen:

- Feyenoord City is in 2017 aangewezen als risicovol project.¹⁵ Sindsdien zijn een basisrapportage en verschillende voortgangsrapportages verschenen. In 2024 is besloten dat Feyenoord City niet langer de status van risicovol project heeft. De eindrapportage en evaluatie zijn in september 2023 verschenen.

¹⁴ De adviezen van de procesbegeleidingscommissie hebben betrekking op: de toepassing van de regeling, de beoordeling van de kwaliteit van de informatie (volledigheid, toereikendheid en comptabele, financieel-economische en budgettaire aspecten) en de beëindiging van de status als risicovol project.

¹⁵ Gemeenteraad Rotterdam, "Aanwijzing project Feyenoord City als risicovol project," 17bb4116 (6 juli 2017).

- *Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen* is in 2019 aangewezen als risicovol project.¹⁶ Naar aanleiding daarvan is in 2019 de basisrapportage opgesteld. Sindsdien heeft de raad verschillende voortgangsrapportages gekregen.
- Het *Warmtebedrijf* is zowel in 2019 als in 2021 als risicovol project aangemerkt.¹⁷ In 2019 is besloten de 'Vervolgstep herstelplan Warmtebedrijf' als risicovol project aan te wijzen. Vervolgens werd afgesproken dat het college iedere vier weken een voortgangsbrief zou sturen tot aan de besluitvorming over de gemeentelijke deelname.¹⁸ Nadat het besluit werd genomen om niet deel te nemen aan de herstructurering van het Warmtebedrijf werd de afwikkeling hiervan als risicovol project aangewezen. Bij dit besluit is ook een afwijkende werkwijze voorgesteld. De griffie en raad hebben in samenspraak met het college een maatwerkaanpak voor de informatievoorziening en rapportage uitgewerkt.¹⁹
- De *Nieuwe oeververbinding* tussen De Esch en Veranda is in december 2023 als risicovol project aangewezen.²⁰ Het project was bij de start van het onderzoek nog in de opstartfase.

Tot nu toe is alleen bij Feyenoord City en de renovatie van Boijmans Van Beuningen ervaring opgedaan met de toepassing van de regeling. Alleen Feyenoord City heeft de volledige projectcyclus tot en met een eindrapportage en evaluatie doorlopen. In hoofdstuk 3 is de wijze van toepassing van de regeling bij deze projecten uitgewerkt.

2-4 RRP in vergelijking met andere instrumenten gemeenteraad

2-4-1 instrumenten voor informeren raad over projecten

De Regeling risicovolle projecten is ontworpen om de raad specifiek over risicovolle projecten te informeren. Deze moet de informatiepositie en daarmee de controlerende functie van de raad versterken. Naast deze regeling beschikt Rotterdam over nog een aantal instrumenten waarmee de raad wordt geïnformeerd over potentieel risicovolle en langdurige projecten:

- de Monitor Grote Projecten;
- de Monitor ICT projecten;
- de Monitor Grondexploitatie.

Monitor Grote Projecten

Sinds 2007 heeft Rotterdam een Monitor Grote Projecten (MGP). De MGP richt zich op fysieke projecten met een looptijd langer dan drie jaar en een omvang groter dan € 20 mln. Verder geldt als richtlijn dat het project niet-routinematig is en een hoge mate van (bestuurlijke) complexiteit kent. Projecten met een omvang groter dan € 70 mln. komen altijd in aanmerking voor de monitor. Daarnaast kunnen 'bestuurlijk gevoelige projecten' met een omvang kleiner dan € 20 mln. op verzoek ook aan de MGP worden toegevoegd. Het college bepaalt in samenspraak met de raad welke projecten worden

¹⁶ Gemeenteraad Rotterdam, "Aanwijzing project Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen als risicovol project," 19bb896 (31 januari 2019).

¹⁷ Gemeenteraad Rotterdam, "Aanwijzing project 'Vervolgstep Herstelplan Warmtebedrijf' als risicovol project," 19bb13369 (21 maart 2019); J-W Verheij, R. Simons, R. Segers-Hoogendoorn et al., "Amendement 'Afwikkeling WbR risicovol project'," 21bb13071 15 (14 oktober 2021).

¹⁸ College van B&W Rotterdam, "Warmtebedrijf," gemeenteraad Rotterdam (Collegebrief, 19bb15306, 9 mei 2019).

¹⁹ College van B&W Rotterdam, "Voortgangsbrief Warmtebedrijf Rotterdam november 2021," gemeenteraad Rotterdam (Collegebrief, 21bb0014869, 1 december 2021).

²⁰ E. Verkoelen, R. van der Velden en R. Moti, "Motie. Nieuwe oeververbinding risicovol project," Gemeenteraad Rotterdam, 23bb008847 (21 december 2023).

opgenomen in de monitor. In de monitor die in het voorjaar van 2024 verscheen zijn acht projecten opgenomen.²¹

De monitor verschijnt twee keer per jaar. Per project is een beknopte beschrijving van het doel van het project met de actuele ontwikkelingen gegeven. Daarnaast wordt standaard ingegaan op de thema's 'kwaliteit', 'tijd', 'geld' en 'risico's' via een kleurcodering en een beknopte duiding van de reden hiervoor. Per project bestaat de uitwerking uit ongeveer tien pagina's.

Monitor ICT Projecten

Sinds 2011 bestaat de Monitor ICT Projecten waarin het college van B en W rapporteert over omvangrijke ICT-projecten. Doelstelling van de monitor is het beperken van risico's die zijn verbonden aan de uitvoering van grote ICT-projecten. Opname in de monitor vindt plaats aan de hand van een "classificatiemodel dat binnen het concern wordt gehanteerd."²² Dit betekent concreet dat aan twee van vijf opgestelde criteria moet worden voldaan. Criteria zijn onder andere een projectbudget van meer dan € 1 mln., hoge politieke gevoeligheid en in te zetten personeelscapaciteit van meer dan tien manjaar.²³

In de meest recente monitor zijn zeven projecten opgenomen. De frequentie van rapporteren is in 2024 van drie naar twee keer per jaar gegaan. Per project is een beeld gegeven van de thema's 'kwaliteit', 'tijd', 'geld' en 'risico's' via een kleurcodering. In detailniveau is de uitwerking beknopter dan de MGP. Per project is een uitwerking van ongeveer vier pagina's gegeven.

Monitor Grondexploitatie

De Monitor Grondexploitatie bestaat sinds 2014, eerst nog onder de naam Projectenmonitor. Daarvoor werden de grondexploitatie opgenomen in de MGP. In de Monitor Grondexploitatie zijn alle in uitvoering zijnde grondexploitatie²⁴ opgenomen. In de monitor wordt verantwoording afgelegd over alle grondexploitatie, ongeacht de looptijd of financiële omvang.

In 2024 heeft de rapportage een andere vorm gekregen. De rapportage beschrijft voortaan alleen op hoofdlijnen de algemene ontwikkelingen, de portefeuille met grondexploitatie en de grondexploitatie die niet binnen de kaders zijn gebleven (ten opzichte van de jaarrekening). De technische en detailinformatie is in (deels geheime) bijlagen opgenomen. In de meest recente rapportage van mei 2024 waren 79 projecten opgenomen.²⁵ De rapportagefrequentie is in de Voorjaarsnota 2024 bijgesteld van twee naar één keer per jaar.²⁶

²¹ Gemeente Rotterdam, *Monitor Grote Projecten oktober 2023 - februari 2024*, 2 april 2024.

²² Gemeente Rotterdam, *Monitor ICT Projecten Rotterdam, rapportage juni 2023 t/m september 2023*, november 2023.

²³ Gemeente Rotterdam, *Monitor ICT Projecten Rotterdam, Tweede bestuursrapportage 2016*, augustus 2016.

²⁴ Een grondexploitatie is al volgt te definiëren: 'Een grondexploitatie is een financieel overzicht van de geraamde en gerealiseerde kosten en opbrengsten die voortkomen uit de verwerving, bewerking en verkoop van gronden (eventueel inclusief opstellen) ten behoeve van het tot stand brengen van een of meerdere nieuwe functie(s)'. Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, 33682 nr. 185, 22 januari 2024.

²⁵ Gemeente Rotterdam, *Monitor Grondexploitatie, jaarrekening 2023*, mei 2024.

²⁶ Gemeente Rotterdam, *Voorjaarsnota 2024 en 1e Herziening 2024* [concept], juli 2024.

2-4-2 onderscheidende kenmerken ten opzichte van RRP

De onderstaande tabel geeft de belangrijkste kenmerken van de RRP, MGP, Monitor ICT-projecten en Monitor Grondexploitaties weer.

tabel 2-1: kenmerken instrumenten Rotterdam

	Regeling risicovolle projecten	Monitor Grote Projecten	Monitor ICT projecten	Monitor Grondexploitaties
Initiatief aanwijzing project	Raad	College B&W <i>en</i> raad	College B&W	College B&W
Financiële eisen omvang project	Nee	Ja	Ja	Nee
Aanwezigheid rapporteurschap	Ja	Nee	Nee	Nee
Frequentie rapportage	2x per jaar	2x per jaar	2x per jaar	1x per jaar
Voorschriften inhoud rapportage	Ja	Ja	Ja	Ja
Maatwerkafspraken inhoud rapportage	Ja	Nee	Nee	Nee

De Monitor ICT projecten en de Monitor grondexploitaties zijn beide verbijzonderingen van de MGP voor specifieke soorten projecten. De RRP en de MGP hebben geen focus op een specifiek type project. Deze instrumenten liggen het meest in elkaars verlengde. Doorgaans zal een project dat door de raad als risicovol is aangewezen ook aan de criteria van de MGP voldoen. Zonder RRP-status was een dergelijk project dan in de MGP opgenomen. Voor het analyseren van het onderscheid tussen de gemeentelijke instrumenten is dus de vergelijking van de RRP met de MGP het meest relevant.

Het onderscheid tussen de MGP en de RRP is vooral gelegen in:

- de gehanteerde criteria en de initiatiefnemer;
- de aanwezigheid van een raadsrapporteur;
- de diepgang en mogelijkheden tot maatwerk in de rapportage.
- de actualiteit van de informatie.

criteria

Een belangrijk verschil tussen de monitor en de regeling is dat het opnemen van projecten in de MGP voornamelijk een collegeverantwoordelijkheid is. Er zijn criteria voor de omvang van het budget waarmee automatisch opname in de monitor van toepassing is. De raad heeft overigens wel de mogelijkheid projecten die niet aan het budgetcriterium voldoen aan te dragen voor de monitor. Bij de Regeling risicovolle projecten ligt het initiatief volledig bij de raad. De raad dient zelf het initiatief te nemen op basis van de behoefte extra geïnformeerd te worden. Een project kan nooit automatisch of op voordracht van het college de RRP-status krijgen.

raadsrapporteur

Alleen bij de RRP is opgenomen dat de raad een rapporteur aanwijst. De precieze taken van de rapporteur zijn niet vastgelegd in de regeling. Over de rapporteur is alleen vastgelegd dat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden

bepaald door de commissie die de rapporteur aanwijst. Hoewel dit niet expliciet is verwoord, lijkt het rapporteurschap vooral tot doel te hebben te zorgen voor voldoende aansluiting op de informatiebehoefte van raadsleden.²⁷ Hoewel de taken niet vastliggen, is de raad door de aanwezigheid van een raadsrapporteur directer betrokken bij de uitvoering van de RRP dan bij de MGP.

rapportage

De informatievoorziening over zowel de MGP als de RRP gaat via halfjaarlijkse rapportages. De MGP presenteert in de rapportage op hoofdlijnen over de stand van zaken van een project. Dit is per project in hoge mate gestandaardiseerd. De RRP rapporteert specifiek over één project. Bovendien kent de RRP een eigen structuur met een basisrapportage en voortgangsrapportages. In de basisrapportage is de startsituatie beschreven en worden maatwerkafspraken over de wijze van informatievoorziening gemaakt. Vervolgens komen in de voortgangsrapportages de afwijkingen ten opzichte van deze situatie aan bod. De diepgang en het detailniveau van een voortgangsrapportage uit de RRP is daarmee aanmerkelijk anders.

actualiteit informatie

In principe is er op papier geen verschil in actualiteit tussen de rapportages van de MGP en RRP. Beide rapportages verschijnen met een frequentie van twee keer per jaar. In hoeverre de informatie actueel is voor raadsleden hangt vooral af van de snelheid waarmee de rapportages na peildatum aan de raad worden aangeboden. Hetzelfde geldt vervolgens ook voor de snelheid van agenderen in de betreffende commissie.

2-5 mogelijkheden voor aanscherping uit andere regelingen

De inspiratiebron voor de Regeling risicovolle projecten in Rotterdam, maar ook die van veel andere overheden, is de Regeling grote projecten van de Tweede Kamer uit 2006²⁸ (en sindsdien een aantal malen herzien). In het afgelopen decennium hebben diverse gemeenten en provincies specifieke regelingen ingevoerd om de grip van de politiek op grote projecten te versterken. De rekenkamer heeft een selectie van deze regelingen geanalyseerd om inzichtelijk te maken of deze regelingen afspraken bevatten die ook voor Rotterdam relevant kunnen zijn.²⁹ Het gaat om:

- de Tweede Kamer;³⁰
- de gemeente Amsterdam;³¹
- de gemeente Utrecht;³²
- de gemeente Delft;³³
- de provincie Drenthe;³⁴
- de provincie Limburg.³⁵

²⁷ Lid gemeenteraad Rotterdam, interview.

²⁸ Policy Research Corporation, *Eindrapportage Evaluatie Regeling Grote Projecten*, (Rotterdam: Policy Research Corporation, 2016), 1.

²⁹ De selectie heeft plaatsgevonden op basis van openbare beschikbaarheid van de regeling. Daarbij is vervolgens specifiek gekeken naar de grootste gemeenten en een verdeling over type overheden (regelingen voor gemeenteraden, provinciale staten en de Tweede Kamer).

³⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Regeling grote projecten*, 9 december 2021.

³¹ Gemeente Amsterdam, *Regeling Risicovolle Projecten*, 25 maart 2021.

³² Gemeente Utrecht, *Regeling risicovolle projecten*, juni 2021.

³³ Gemeente Delft, *Delftse aanpak risico's in beeld*, 7 oktober 2017.

³⁴ Provincie Drenthe, *Regeling Grote Projecten provincie Drenthe*, 11 maart 2015.

³⁵ Provincie Limburg, *Regeling Grote Projecten Provincie Limburg 2020*, 15 oktober 2020.

De regelingen richten zich altijd op grote projecten die gepaard gaan met aanzienlijke risico's. Via deze regelingen wordt de volksvertegenwoordiging aanvullend op de reguliere P&C-cyclus specifiek geïnformeerd over een project. In bijlage 5 zijn de onderzochte regelingen op hoofdlijnen samengevat.

De rekenkamer ziet drie soorten afspraken in andere regelingen die kunnen helpen de controlerende taak van raadsleden in Rotterdam te versterken:

- de omgang met criteria voor aanwijzing van projecten;
- de ondersteuning van de raad bij toepassing van de regeling;
- de borging van onafhankelijke toetsing of tegenspraak.

criteria aanwijzing project

Rotterdam heeft (zoals in paragraaf 2-3 is uitgewerkt) zeven criteria genoemd waaraan een project moet voldoen. De andere onderzochte regelingen bevatten minder criteria voor aanwijzing van een groot of risicovol project. Bij alle regelingen richten de criteria zich op projecten met in ieder geval:

- aanzienlijke financiële risico's;
- complexe financieringsconstructies;
- organisatorische complexiteit;
- een substantiële verantwoordelijkheid voor de betrokken overheidsorganisatie.

Enkele regelingen noemen ook specifiek als criterium dat het project politiek relevant of politiek gevoelig is. Ook is er een regeling (van Amsterdam) die expliciet de minimale omvang van het budget van het project noemt.³⁶

Niet alleen is het aantal criteria voor aanwijzing in andere regelingen kleiner, ook wijkt de wijze van toepassing af. In de Rotterdamse regeling is aangegeven dat aan alle criteria moet worden voldaan. De meeste andere regelingen noemen dat de criteria in de afweging kunnen worden betrokken of dat aan één of meer van de criteria moet worden voldaan. In de Drentse regeling staat dat Provinciale Staten in specifieke gevallen andere criteria kunnen benoemen om een project als "groot project" aan te wijzen.

Amsterdam benoemt aanvullend dat de regeling niet alleen van toepassing kan zijn op projecten, maar ook op programma's. Een programma is omschreven als een samenhangend geheel van projecten met een bestuurlijk geformuleerd doel.

ondersteuning raad bij toepassing regeling

In de RRP van Rotterdam is gekozen voor het werken met een raadsrapporteur. In de regelingen van de Tweede Kamer en de gemeente Delft zijn ook rapporteurs opgenomen. In Delft is in de regeling de mogelijkheid geboden het rapporteurschap door een externe deskundige te laten invullen. Ook wordt expliciet gemaakt dat beroep op ambtelijke ondersteuning mogelijk is. Bij de Tweede Kamer is de ondersteuning niet in de regeling vastgelegd, maar valt het in het takenpakket van de Dienst Analyse en Onderzoek die is ondergebracht bij de griffie.

³⁶ Dit is in Amsterdam een budget van tenminste € 20 mln.

De provincie Limburg heeft in de regeling expliciet de wijze van ondersteuning van provinciale staten vastgelegd. De griffie heeft hierbij een grote toetsende rol, zowel bij het opstellen van de basisrapportage als bij de voortgangsrapportages. In onderstaand kader is een korte toelichting opgenomen.

rol van de griffie: twee voorbeelden

Provincie Limburg: rol griffie bij voortgangsrapportage artikel 7, lid 5³⁷

"De Griffie analyseert de door Gedeputeerde Staten opgestelde voortgangsrapportage en informeert Provinciale Staten hierover. In deze analyse wordt de door Gedeputeerde Staten verstrekte informatie getoetst aan de in artikel 5 vermelde informatie-elementen. Daarnaast wordt, waar aan de orde, een relatie met relevante moties en toezeggingen gelegd. Ook wordt getoetst op interne logica en of er 'significante' afwijkingen zijn of opvallende (actuele) zaken bijvoorbeeld risico's die cumulatief zwaarder wegen dan individueel, voorziene geldtekorten, uniformiteit in de informatievoorziening. Tot slot wordt de (zelfstandige) leesbaarheid, duidelijkheid, volledigheid en waar mogelijk de kwaliteit van de verstrekte informatie getoetst."

Dienst Analyse en Onderzoek (Tweede Kamer)³⁸

De Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) maakt onderdeel uit van de griffie van de Tweede Kamer en verzorgt de ambtelijke ondersteuning van de regeling. De werkzaamheden bestaan voor een belangrijk deel uit het voorbereiden van de selectie, analyse van de regeringsstukken en het schrijven van begeleidende notities. Deze notities zijn niet openbaar. De rapporteur vervult vooral de rol van sparringpartner met de ambtelijke ondersteuning. Overigens is niet bij alle projecten een rapporteur aanwezig.

afhankelijke toetsing / tegenspraak

In verschillende regelingen is aandacht voor het vastleggen van de wijze waarop onafhankelijke deskundigheid een rol krijgt in het project. Hiervoor zijn verschillende varianten te zien:

- het instellen van een 'programma van tegenspraak' binnen een project. Rond beslismomenten dient dan tegenspraak vanuit externe deskundigen met uiteenlopende expertises te worden georganiseerd. Deze tegenspraak is primair voor de projectorganisatie bedoeld. De resultaten van tegenspraak dienen in de rapportage aan de volksvertegenwoordiging te worden opgenomen (Amsterdam).
- het uitvoeren van een onafhankelijke second opinion in opdracht van de volksvertegenwoordiging (in Amsterdam en Drenthe). Deze toetsing richt zich niet op de projectbeheersing of de informatievoorziening. De insteek van deze toets is vooral het benutten van deskundige 'tegenspraak' op belangrijke besluitvormingsmomenten. In de regelingen van Amsterdam en Drenthe is opgenomen dat in het projectbudget een vastgesteld percentage voor deze second opinion moet worden gereserveerd.
- het laten uitvoeren van onafhankelijke audits op het project (Tweede Kamer). In de regeling van de tweede Kamer is een belangrijke rol weggelegd voor de Audit Dienst Rijk (ADR). Deze toetst van ieder project onder de regeling jaarlijks de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de

³⁷ Provincie Limburg, *Regeling Grote Projecten*.

³⁸ Interview medewerkers DAO.

voortgangsrapportage en de beheersing en het beheer van het project. De Tweede Kamer ontvangt deze rapportages.

2-6 samenvatting

In 2012 heeft de Rotterdamse gemeenteraad de Regeling risicovolle projecten in het leven geroepen. Het doel van de regeling is de raad in staat te stellen haar controlerende taak uit te oefenen door in een zo vroeg mogelijk stadium risico's, oorzaken, gevolgen en noodzakelijk maatregelen bij grote projecten in beeld te brengen. De raad kan een project aanwijzen en ontvangt dan twee keer per jaar een rapportage waarin het college ingaat op de voortgang (specifiek gericht op "tijd, geld, kwaliteit en resultaat").³⁹

instrumenten Rotterdamse gemeenteraad

De RRP is niet het enige instrument om de Rotterdamse gemeenteraad te informeren over de voortgang en risico's van grote projecten. Sinds 2007 heeft Rotterdam verschillende instrumenten ontwikkeld. In 2007 werd gestart met de Monitor Grote Projecten, in 2011 met de Monitor ICT-projecten, in 2012 volgde de Regeling risicovolle projecten en vanaf 2014 werd de Monitor Grondexploitaties uitgebracht. De monitors voor ICT-projecten en grondexploitatie zijn verbijzonderingen voor specifieke soorten projecten. De RRP en de MGP hebben geen focus op een specifiek type project. Deze twee instrumenten liggen meest in elkaars verlengde. Een project dat als risicovol is aangewezen door de raad zal doorgaans ook aan de criteria van de MGP voldoen. Zonder de status van risicovol project was dan waarschijnlijk via de MGP over dit project gerapporteerd aan de raad.

Hoewel de RRP en MGP in elkaars verlengde liggen zijn er wel duidelijke verschillen.

- Een belangrijk verschil tussen de RRP en de MGP is dat bij de regeling het initiatief volledig bij de raad ligt. Zij kan zelf de regeling instellen. Opname in de monitor is een collegeverantwoordelijkheid op basis van budgettaire criteria. De raad heeft wel de mogelijkheid projecten die onder de norm liggen aan te dragen voor opname in de MGP.
- Ook de mate van betrokkenheid bij de rapportage is een verschil. Bij de regeling is een raadsrapporteur aanwezig die de aansluiting op de informatiebehoefte van raadsleden kan bewaken.
- Het grootste verschil tussen de RRP en MGP is de vorm en diepgang van de rapportage. Bij de regeling is de rapportage gebaseerd op maatwerk en dient het college veel gedetailleerder over afgesproken thema's te rapporteren.

Uit de bovenstaande verschillen is af te leiden dat de RRP een verbijzondering van de MGP is waarbij de behoefte van de raad centraal staat en de raad ook zelf de regie heeft bij het invullen van deze behoefte.

mogelijkheden voor aanscherping uit regelingen andere overheden

Ook andere overheden hebben in de loop der jaren specifieke regelingen opgesteld om de rol van de volksvertegenwoordiging bij grote projecten te versterken. Uit de analyse van regelingen van enkele andere grote steden, provincies en de Tweede Kamer vallen afspraken af te leiden die ook voor Rotterdam relevant kunnen zijn. Het gaat om drie soorten afspraken:

³⁹ Gemeenteraad Rotterdam, "Regeling Risicovolle Projecten."

- Rotterdam hanteert veel criteria voor het aanwijzen van een risicovol project en bovendien eist dat aan al deze criteria wordt voldaan. Andere regelingen hebben veelal simpelere toetsingscriteria en meer flexibiliteit bij het toepassen ervan.
- Enkele andere overheden hebben begeleiding geregeld voor de raad bij het gebruik van de regeling. Dit gaat om een expliciete rol voor de griffie, beroep op ambtelijke ondersteuning of het inschakelen van een externe deskundige.
- Tot slot valt op dat in verschillende regelingen aandacht is voor het borgen van de inzet van onafhankelijke deskundigheid ter ondersteuning van de raad. Het gaat dan om een 'programma van tegenspraak', het uitvoeren van een onafhankelijke second opinion of audits die expliciet zijn gericht op de kwaliteit van de verstrekte informatie en de projectbeheersing.



3 inzet RRP

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

- *Hoe is de Regeling risicovolle projecten toegepast door het college en door de raad gebruikt in Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen om zicht te krijgen op de risico's?*

Voor de beantwoording wordt een feitelijke beschrijving gegeven van de toepassing van de regeling door het college en het gebruik van de regeling door de raad in de twee genoemde projecten. Daarnaast wordt een oordeel gegeven over de toepassing van de regeling door het college en het gebruik van de regeling door de raad. Voor het beoordelen van de toepassing en het gebruik zijn de normen uit de onderstaande tabel gebruikt. Een verdere uitwerking van de normen is opgenomen in bijlage 1.

tabel 3-1: normen toepassing en gebruik regeling

normen toepassing college	toelichting
nakomen afspraken	afspraken uit regeling/basisrapportage worden nagekomen
volledigheid/inzichtelijkheid informatie	alle relevante informatie is verstrekt en komt overeen met interne analyses
toegankelijkheid informatie	informatie is begrijpelijk en toegankelijk gepresenteerd
actualiteit informatie	informatie is actueel
toereikende financiële informatie	financiële informatie is toegesneden op controlerende taak raad
normen gebruik raad	toelichting
agendering	voortgangsrapportages worden geagendeerd voor behandeling in betreffende raadscommissies
behandeling	voortgangsrapportages worden inhoudelijk behandeld
timing	timing van voortgangsrapportages sluit aan bij informatiebehoefte van raad

In paragraaf 3-2 wordt eerst een feitelijk beeld gegeven van het project Feyenoord City, gevolgd door de afspraken over de informatievoorziening. In paragraaf 3-2-4 wordt aan de hand van de normen uit tabel 3-1 getoetst hoe de regeling is toegepast door het college. Paragraaf 3-3 behandelt op de zelfde wijze het project Boijmans Van Beuningen. Paragraaf 3-4 gaat in op de wijze van gebruik van de rapportages vanuit de RRP door de raad, waarbij de normen over het gebruik getoetst worden. Tot slot is in paragraaf 3-5 een samenvatting opgenomen.

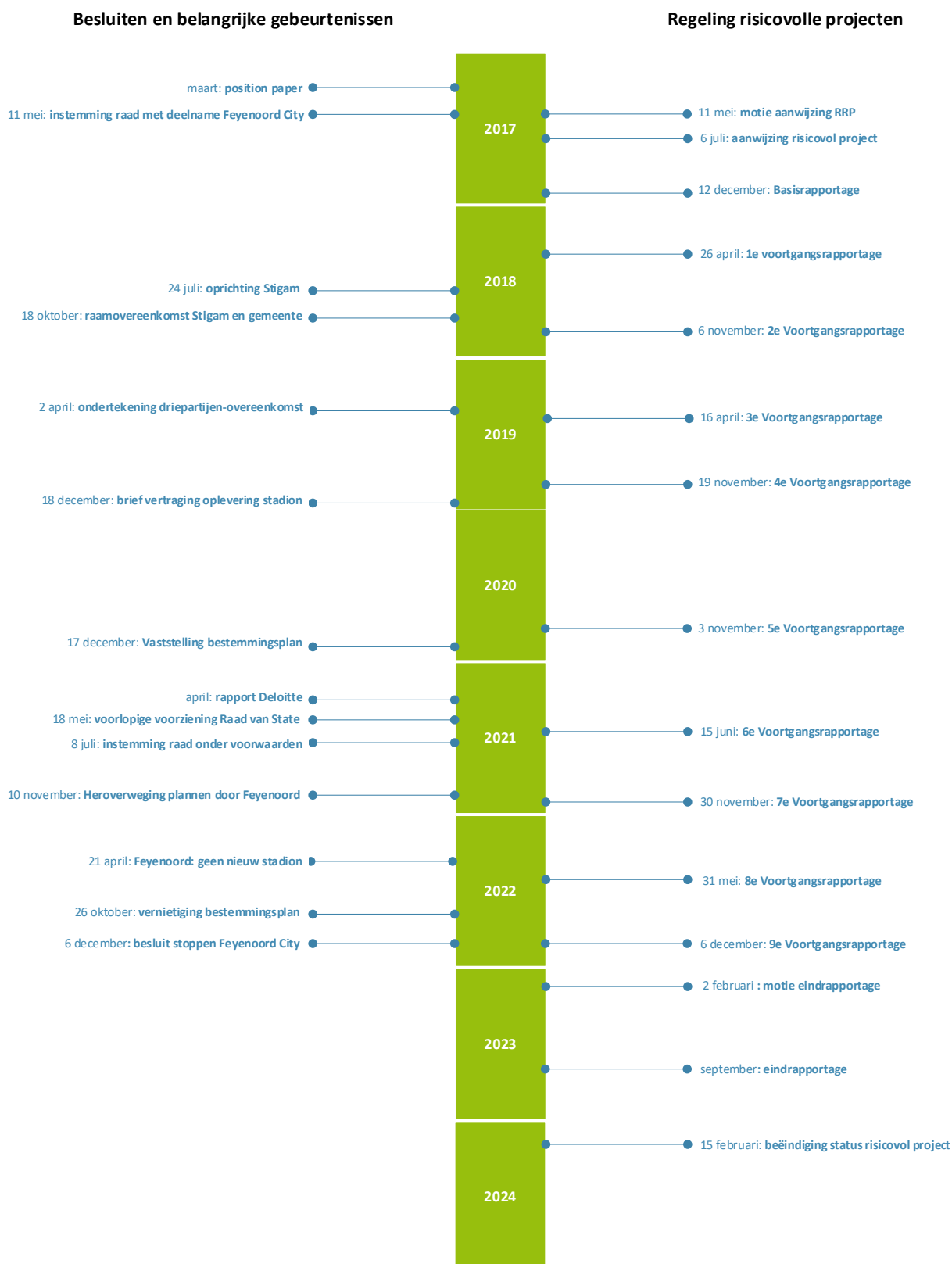
3-2 Feyenoord City

3-2-1 samenvattende tijdlijn

In 2017 stemde de gemeenteraad in met de deelname aan Feyenoord City en werd het project aangewezen als risicovol project. In de onderstaande figuur zijn de

belangrijkste gebeurtenissen in het project en de activiteiten in het kader van de RRP samengevat.

figuur 3-1: tijdlijn vanaf raadsbesluit



3-2-2 het project

Het project Feyenoord City was een plan voor gebiedsontwikkeling op de zuidoever van de Maas in Rotterdam. Naast gebiedsontwikkeling bestond het uit de realisatie van een nieuw stadion en projecten voor een mobiliteitsaanpak, een sociaal-economisch programma en een project gericht op de herontwikkeling van De Kuip. Feyenoord City was een initiatief van private partijen, daarbij gefaciliteerd door de gemeente. Belangrijke partijen in Feyenoord City waren, naast de gemeente, Betaald Voetbal Organisatie (BVO) Feyenoord, Stadion Feijenoord, en Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas (Stigam).

In 2017 stemde de raad voorwaardelijk in met de deelname aan Feyenoord City. Dit besluit hield onder andere in dat de gemeente een aandeel van maximaal € 40 mln. in het eigen vermogen van het nieuwe stadion zou nemen en de grond onder het nieuwe stadion zou kopen voor maximaal € 60 mln. en deze vervolgens zou uitgeven in erfpacht. Onderdeel van het raadsbesluit was de vaststelling van het position paper met zeventien voorwaarden voor gemeentelijke betrokkenheid. Als Feyenoord City niet aan de in het position paper gestelde voorwaarden kon voldoen, moest een nieuw besluit ter goedkeuring aan de raad worden voorgelegd.

Uiteindelijk is de ontwikkeling van het plan in de voorgestelde vorm in 2022 beëindigd. De club Feyenoord liet dat jaar definitief weten de bouw van een nieuw stadion te duur te vinden en zich te richten op renovatie van De Kuip. Vervolgens vernietigde de Raad van State in een uitspraak het bestemmingsplan en de al afgegeven vergunningen. Het college besloot niet langer een terrein te reserveren voor het nieuwe stadion, maar wel in te gaan zetten op ontwikkeling van woningbouw. In 2024 werd de status van risicovol project formeel beëindigd. In bijlage 6 is een nadere uitwerking van het projectverloop opgenomen.

3-2-3 afspraken informatievoorziening en rapportages

aanwijzing risicovol project en afspraken basisrapportage

Tijdens de raadsvergadering van 6 juli 2017 heeft de raad Feyenoord City aangewezen als risicovol project in het kader van de Regeling risicovolle projecten Rotterdam 2012. Het raadsbesluit bepaalt een aantal afwijkingen voor dit project ten opzichte van de regeling. De belangrijkste afwijking is dat “afgezien wordt van de rapportages als beschreven in de regeling en de openbare informatie van het college van B en W met betrekking tot de door de raad vastgestelde indicatoren wordt weergegeven in een online dashboard.”⁴⁰

In december 2017 is de basisrapportage gepubliceerd. Hierin zijn afspraken opgenomen over de structuur en scope van de voortgangsrapportage. Onder andere zijn de volgende afspraken gemaakt:⁴¹

- het project is onderverdeeld in vijf deelprojecten (zie gele kader).
- beschreven is welke invalshoeken worden gemonitord en hoe de beoordeling visueel inzichtelijk wordt gemaakt in de rapportages.

⁴⁰ Gemeenteraad Rotterdam, “Aanwijzing project Feyenoord City als risicovol project, ” 17bb6041 (6 juli 2017).

⁴¹ Gemeente Rotterdam, *Basisrapportage Feyenoord City*, 12 december 2017.

- de voortgangsrapportages zullen online worden gepubliceerd, met een heldere structuur voor inzicht in de hoofdlijnen en de mogelijkheid om door te klikken.
- de voortgangsrapportage wordt twee keer per jaar (in april en in oktober) gepubliceerd.
- de voortgangsrapportage is openbaar, tenzij dit (op onderdelen) vanuit het belang van de gemeente of derde partijen niet gewenst is. Voor die onderwerpen krijgt de raad op een andere wijze vertrouwelijk inzage.
- elke twee jaar zal een onafhankelijke audit worden uitgevoerd, waarover de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) zal rapporteren aan de raad.

Tot slot geeft de basisrapportage mee dat dit de eerste keer is dat de regeling wordt gebruikt en dat er nog geen ervaring is opgedaan met de regeling in de praktijk.

Deelprojecten Feyenoord City

In de basisrapportage zijn vijf projectonderdelen onderscheiden:

- Gebiedsontwikkeling;
- Realisatie nieuw stadion;
- Mobiliteitsaanpak;
- Sociaal-economisch programma;
- Overall.

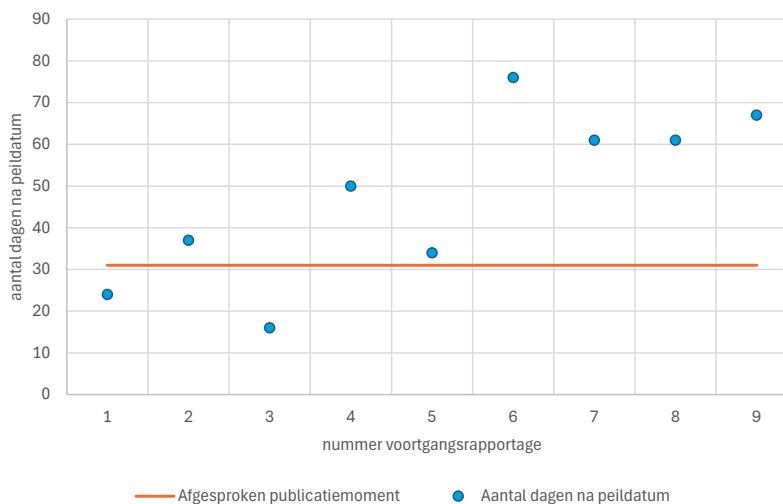
Op termijn zou nog een zesde onderdeel volgen: de herontwikkeling van De Kuip.

uitvoering en voortgangsrapportages

Voor Feyenoord City zijn in het kader van de RRP negen voortgangsrapportages uitgebracht. In de basisrapportage is afgesproken dat de voortgangsrapportages jaarlijks in april en oktober worden gepubliceerd, met als peildata eind maart en eind september. De voortgangsrapportages verschijnen doorgaans later dan in april en oktober, onder meer omdat de 'nieuwe' tussenstap met het raadplegen van de raadsrapporteur al gauw twee weken in beslag nam.⁴² Gemiddeld is de doorlooptijd 47 dagen na de peildatum. Vanaf de zesde voortgangsrapportage is de doorlooptijd altijd minimaal 61 dagen. In de onderstaande figuur is de doorlooptijd van peildatum naar publicatie opgenomen.

⁴² Reactie ambtelijk wederhoor.

figuur 3-2 aantal dagen tussen peildatum en publicatie



De voortgangsrapportages zijn weergegeven in een document met links waarmee kan worden doorgelinkt naar meer detailinformatie. Voor alle projectonderdelen is in een figuur met kleuren vermeld of sprake is van een afwijking ten opzichte van de basisrapportage. Er is een leeswijzer om aan te geven wat de kleuren betekenen. Hoe de kleurcodes berekend worden is niet vermeld, waardoor de interpretatie van de kleurcodes lastig is. De basisrapportage biedt vooral een toelichting op de opzet van de voortgangsrapportage, een globale planning van de processtappen en uitleg van de governance. Contracten met partijen dienen nog dan nog tot stand te komen. Er is geen duidelijke startsituatie beschreven. Ook ontbreekt een toelichting op de totstandkoming van de kleurweergave.

In het raadsbesluit en in de basisrapportage wordt gesproken over het laten uitvoeren van onafhankelijke audits en rapportage door de Commissie tot Onderzoek van de Rekening hierover aan de raad. Deze audit vindt in principe elke twee jaar plaats. Er zijn gedurende het project geen audits in het kader van de RRP uitgevoerd.⁴³

3-2-4 toepassing regeling door het college

De rekenkamer heeft de toepassing van de regeling door het college getoetst aan de hand van de normen over de toepassing uit tabel 3-1. Voor de toetsing is gekeken naar de basisrapportages, de voortgangsrapportages en de begeleidende collegebrieven. Verder zijn de opgestelde interne risicoregisters bekeken.

De toepassing is op vijf aspecten getoetst. Op twee aspecten oordeelt de rekenkamer dat grotendeels aan de normen is voldaan en op twee andere aspecten dat grotendeels niet aan de normen is voldaan. In de onderstaande tabel is per aspect een korte toelichting gegeven. In bijlage 7 is een verdere uitwerking opgenomen.

⁴³ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interview.

tabel 3-2: toepassing regeling Feyenoord City door het college

norm	oordeel
nakomen afspraken	<i>Voldoet grotendeels aan de norm.</i> • De frequentie en afspraken opzet voortgangsrapportages worden nagekomen. • De nulmeting in de basisrapportage is ten dele concreet, waardoor moeilijk te bepalen is wat de nul situatie precies inhoudt. • Er zijn geen auditrapporten opgesteld en aan de raad verstrekt.
volledigheid/inzichtelijkheid informatie	<i>Voldoet grotendeels niet aan de norm.</i> • De meeste van de hoogst scorende risico's uit de risicoregisters komen duidelijk terug in de rapportages. • Bij meer dan de helft van de onderdelen waar intern hoge risico's zijn geconstateerd wordt de kleurcode in rapportage weergegeven als groen of als groen-geel, zonder rood. Het is niet goed inzichtelijk dat er wel hoge risico's kunnen zijn. • Soms ontbreekt wat de gevolgen kunnen zijn van een risico in de toelichting. • Beheersmaatregelen worden benoemd, maar niet toegelicht. In sommige gevallen staat alleen dat er aan een oplossing wordt gewerkt, maar dat is niet verder uitgewerkt.
toegankelijkheid informatie	<i>Voldoet grotendeels aan de norm</i> • Er is een leeswijzer aanwezig, • De rapportages kunnen doorgeklikt worden en er is een toelichting op geconstateerde ontwikkelingen. • Vanaf de zesde voortgangsrapportage is niet duidelijk of wordt gerapporteerd ten opzichte van de oorspronkelijk uitgangspunten of ten opzichte van de gewijzigde situatie.
actualiteit informatie	<i>Voldoet grotendeels niet aan de norm.</i> • Twee van de negen voortgangsrapportages verschenen binnen de afgesproken doorlooptijd van een maand. • Bij de rapportages worden in de collegebrieven actuele ontwikkelingen genoemd die niet meer in de voortgangsrapportages zijn meegenomen.
toereikende financiële informatie	<i>Niet goed te beoordelen.</i> • Het merendeel van de financiële informatie lag bij private partijen. • Er zijn financiële randvoorwaarden gesteld die de gemeente heeft getoetst.

Een bevinding die uit de toetsing naar voren komt, is de onduidelijkheid over de betekenis van de gebruikte kleurcode in de rapportage. Van de eerste tot en met de vijfde voortgangsrapportage worden de risico's weergegeven als afwijkingen ten opzichte van de basisrapportage. Deze basisrapportage moet als nulmeting fungeren. De basisrapportage is echter op meerdere thema's nog niet uitgewerkt, omdat nog nadere afspraken gemaakt moesten worden. Vanaf de zesde voortgangsrapportage wordt vermeld: "Als de Basisrapportage achterhaald is en partijen een nieuw uitgangspunt hebben vastgesteld en afgesproken (bijvoorbeeld een herziening van de planning), dan geldt dat uitgangspunt als

referentie om de stand van het project aan af te meten.” Er wordt niet vermeld voor welk onderdeel nieuwe uitgangspunten zijn afgesproken, of waar deze staan beschreven. Hierdoor wordt het onduidelijk wat als referentiepunt geldt voor welk risico, en is de ontwikkeling van de risico’s ten opzichte van de voorgaande rapportages moeilijk te monitoren.

Verder komt het vaak voor dat de onderdelen met hoge risico’s in de interne risicoanalyses de kleur groen of groen-geel hebben in de rapportage aan de raad. Hierdoor is het niet inzichtelijk voor de raad of er sprake is van hoge risico’s of niet.

De bovenstaande onduidelijkheden komen overeen met de bevindingen uit de onderzoeksbrief van de rekenkamer uit 2020. Toen merkte de rekenkamer op dat de gebruikte kleurcodes voor de risico's onvoldoende inzichtelijkheid boden.⁴⁴

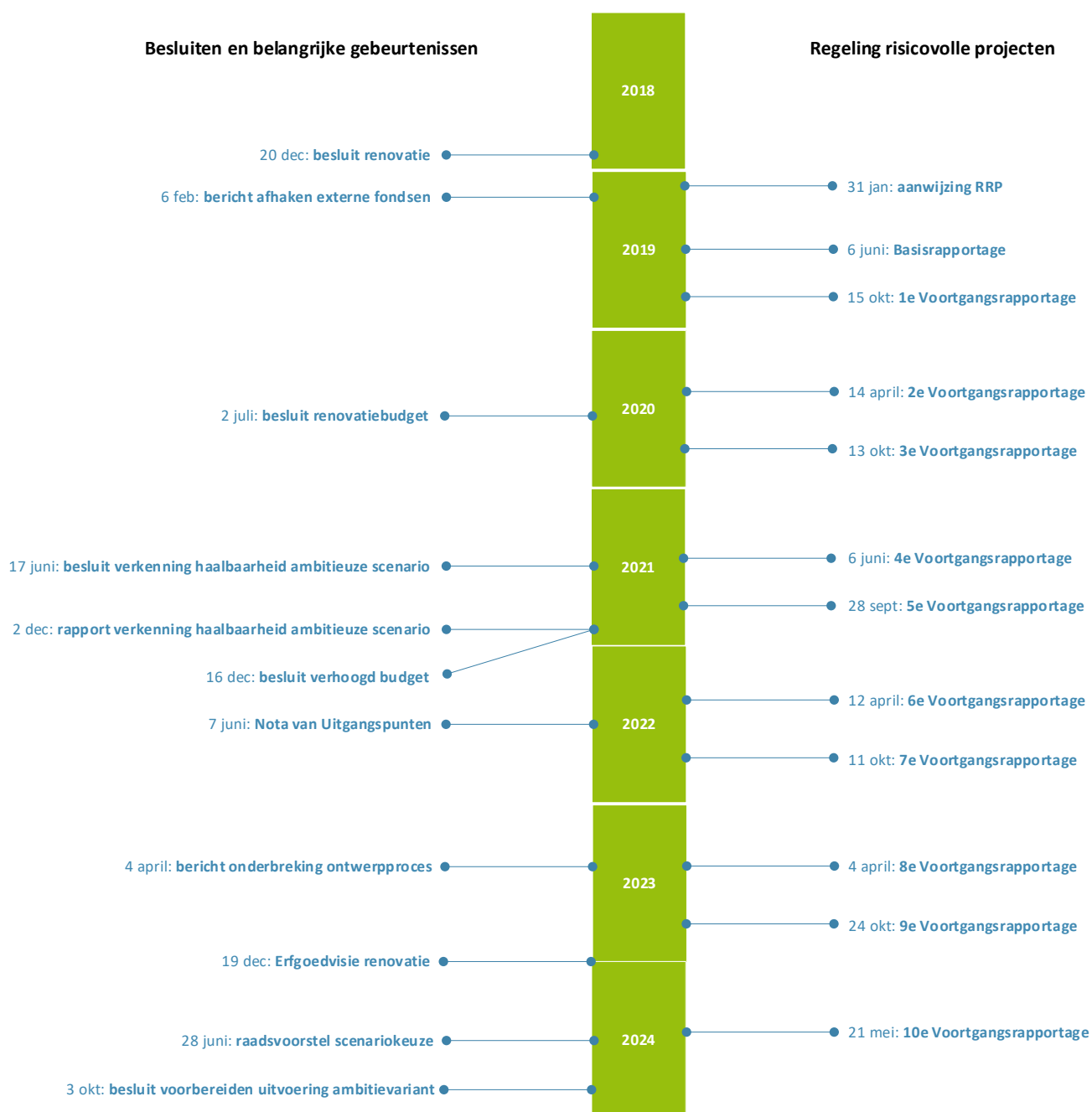
⁴⁴ Rekenkamer Rotterdam, Aandeel Zonder Belang.

3-3 renovatie Museum Boijmans Van Beuningen

3-3-1 samenvattende tijdlijn

In 2018 nam de raad het besluit tot de renovatie van Boijmans Van Beuningen en in 2019 werd de renovatie aangewezen als risicovol project. In de onderstaande figuur zijn de belangrijkste gebeurtenissen in het project en de activiteiten in het kader van de RRP samengevat.

figuur 3-3: tijdlijn vanaf raadsbesluit



3-3-2 het project

De gemeente Rotterdam is grotendeels eigenaar van de collectie van het Museum Boijmans Van Beuningen en eigenaar van het museumgebouw. Het museum is in 2019 gesloten. De sluiting volgde op een periode waarin steeds meer gebreken in het gebouw van het museum naar voren kwamen. Al in 2006 werd geconstateerd dat er een grote hoeveelheid asbest in het gebouw aanwezig was die op den duur verwijderd zou moeten worden. Ook bleken er problemen met de brandveiligheid, toegankelijkheid, klimaatbeheersing en duurzaamheid van het gebouw. In december 2018 besloot de gemeenteraad tot uitvoering van een asbestsanering en een grootschalige renovatie van het museumgebouw.⁴⁵ Dit vormde het startsein voor het project 'Renovatie museum Boijmans Van Beuningen'.

De gemeentelijke bijdrage was in 2018 begroot op € 168,9 mln. De beoogde opening van het museum was destijds in het eerste kwartaal 2026 voorzien.⁴⁶ Sinds het raadsbesluit in 2018 hebben verschillende bijstellingen in planning, budget en scope van het project plaatsgevonden. In de afgelopen jaren zijn meerdere scenario's voor de renovatie niet haalbaar gebleken. In 2024 heeft de raad besloten akkoord te gaan met de zogenaamde 'Ambitievariant'. De gemeentelijke investeringssom is gestegen naar € 270,2 mln. De raad heeft het voorbehoud gemaakt dat het uiteindelijk uitvoeringsbesluit (met toekenning van het budget) wordt genomen wanneer het Definitief Ontwerp wordt voorgelegd.⁴⁷ Vanwege mogelijke juridische procedures wordt de oplevering verwacht tussen medio 2029 en medio 2032 (al dan niet gefaseerd). Een verdere uitwerking van het projectverloop is opgenomen in bijlage 6.

3-3-3 afspraken informatievoorziening en rapportages

afspraken basisrapportage

De gemeenteraad heeft begin 2019 besloten de renovatie van Boijmans Van Beuningen aan te wijzen als risicovol project. In het besluit is onder andere opgenomen dat een werkgroep een voorstel maakt voor de wijze van rapporteren.⁴⁸ In juni 2019 is de basisrapportage gepubliceerd. Hierin zijn afspraken opgenomen over de structuur en scope van de voortgangsrapportage. Onder andere zijn de volgende afspraken gemaakt:⁴⁹

- De voortgangsrapportage moet twee keer per jaar verschijnen: in april en in oktober.
- In de voortgangsrapportage zal worden afgezien van de wijze van rapporteren zoals beschreven in de regeling.
- Er zijn zes projectonderdelen onderscheiden (zie onderstaand kader). Per projectonderdeel zal worden gerapporteerd over vier thema's: tijd, geld, kwaliteit en risico's.
- De rapportages moeten via een online dashboard worden gepresenteerd. De rapportage moet enerzijds inzicht bieden in de hoofdlijnen van de voortgang en daarnaast de mogelijkheid bieden om meer gedetailleerd geïnformeerd te worden over de thema's.

⁴⁵ Gemeente Rotterdam, *Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen. Rapportage 1 september 2023 t/m 29 februari 2024*, 21 mei 2024.

⁴⁶ College van B&W Rotterdam, "Scenariokeuze aanpak renovatie Museum Boijmans Van Beuningen (MBVB)," gemeenteraad Rotterdam, (raadsvoorstel, 18bb8468, 31 oktober 2018).

⁴⁷ A. Kockelkoren, I. Elfilali en C. Engberts, "Amendement | Besluitvorming Boijmans stap voor stap," gemeenteraad Rotterdam, 24bb006743 (3 oktober 2024).

⁴⁸ Gemeenteraad Rotterdam, "Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen als risicovol project".

⁴⁹ Gemeente Rotterdam, *Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen. Basisrapportage Regeling Risicovolle Projecten*, 6 juni 2019.

- De cijfermatige ontwikkelingen zullen met indexcijfers worden gepresenteerd. Deze index is gebaseerd op de zogenoemde 'brugstaat'. Hierin is een onderverdeling gemaakt van het budget naar de projectonderdelen. Vanwege de commerciële gevoeligheid van de gegevens wordt de brugstaat onder geheimhouding gedeeld met raadsleden.
- De voorzitter van de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR), vergezeld door een vertegenwoordiger van de commissie BWB, zal optreden als rapporteur.
- Aanvullend op de halfjaarlijkse rapportages zal de COR "in principe elk jaar een onafhankelijke audit (laten) uitvoeren en daarover aan de raad rapporteren."

projectonderdelen renovatie MBVB

In de basisrapportage zijn zes projectonderdelen onderscheiden:

- renovatie: het ontwerp en de realisatie van een gerenoveerd museumgebouw;
- uitvoering asbestvrij: sanering van het aanwezige asbest;
- herinrichting Museumtuin: het gelijktijdig met de renovatie herinrichten van de Museumtuin;
- projectorganisatie museum: de kosten voor de tijdelijke opslag van kunst en andere objecten;
- gebouwbeheer: het dagelijkse beheer en onderhoud van het museumgebouw gedurende renovatie;
- G.J. de Jongh monument: de restauratie van het gedenkmonument.

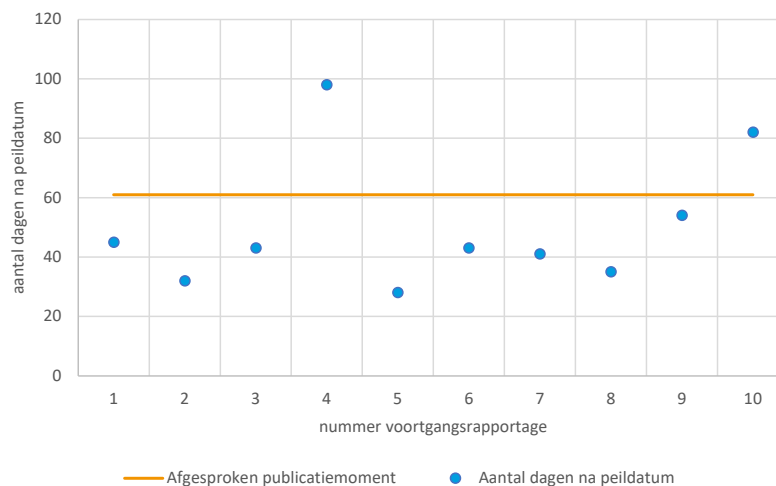
uitvoering en voortgangsrapportages

Sinds het verschijnen van de basisrapportage zijn er tien voortgangsrapportages uitgebracht. De elfde voortgangsrapportage over de periode maart-augustus 2024 is vanwege ontwikkelingen rond de 'Ambitievariant' na overleg met de betreffende rapporteurs vervallen.⁵⁰

In de basisrapportage is afgesproken de rapportage binnen twee maanden na de peildatum te publiceren. Het lukt de projectorganisatie doorgaans goed dit in de genoemde doorlooptijd te realiseren. Gemiddeld is de doorlooptijd 50 dagen (zeven weken) na de peildatum. Het gemiddelde wordt beïnvloed door twee uitschieters in juni 2021 (98 dagen) en mei 2024 (82 dagen). De doorlooptijd bij de publicatie van de andere rapportages ligt rond de zes weken. In de onderstaande figuur is de doorlooptijd van peildatum naar publicatie opgenomen.

⁵⁰ College van B&W Rotterdam, "Update Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen," gemeenteraad Rotterdam, (wethoudersbrief, 24bb005609, 29 augustus 2024).

figuur 3-4: aantal dagen tussen peildatum en publicatie



De voortgangsrapportages zijn weergegeven in een document met links waarmee kan worden doorgelinkt naar meer detailinformatie. Over ieder projectonderdeel is in een figuur met kleurcodes vermeld of sprake is van een afwijking ten opzichte van de basisrapportage. Deze kleurindeling is gebaseerd op een puntenstelsel.⁵¹

Hoewel in de basisrapportage is aangegeven dat financiële informatie met een index wordt gepresenteerd, zijn er geen indexcijfers terug te vinden in de voortgangsrapportages.

Ook valt op dat zowel in het raadsbesluit als in de basisrapportage wordt gesproken over het laten uitvoeren van onafhankelijke audits en rapportage hierover aan de raad. Het raadsbesluit gaat uit van een audit één keer per twee jaar. De basisrapportage meldt dat dit in principe elk jaar plaatsvindt. Tot op heden zijn er geen audits in het kader van de RRP uitgevoerd.⁵²

3-3-4 toepassing regeling door het college

De rekenkamer heeft de toepassing van de regeling door het college getoetst aan de hand van de normen over de toepassing uit tabel 3-1. Voor de toetsing is gekeken naar de basisrapportages, de voortgangsrapportages en de begeleidende collegebrieven. Verder zijn de opgestelde interne risicoregisters bekeken.

Voor vier van de vijf getoetste aspecten oordeelt de rekenkamer dat volledig of grotendeels aan de norm is voldaan. Eén norm is nog niet te beoordelen. In de onderstaande tabel is per aspect een korte toelichting gegeven. In bijlage 7 is een verdere uitwerking opgenomen.

⁵¹ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

⁵² Ambtenaren gemeente Rotterdam, interview.

tabel 3-3: toepassing regeling renovatie Museum Boijmans Van Beuningen door het college

norm	oordeel
nakomen afspraken	<i>Voldoet grotendeels aan de norm.</i> • Meeste afspraken zijn nagekomen. • In basisrapportage is beperkte aandacht voor projectbeheersing. • De vorm van rapporteren is niet het gevraagde online dashboard. • Er zijn geen auditrapporten opgesteld en aan de raad verstrekt.
volledigheid/inzichtelijkheid informatie	<i>Voldoet aan de norm.</i> • Hoogst scorende risico's uit kwartaaloverzichten risicoregister komen terug in rapportage. • Door het gebruik van normen voor kleurcodes komt de gekozen kleur overeen met de hoogte van de risico's. • Kleuren en toelichtingen stemmen voldoende overeen met scores in register. • Geconstateerde risico's bij de interne projectorganisatie worden niet duidelijk vermeld in de rapportages. • Risico's en beheersmaatregelen zijn toegelicht. • Geleidelijke verschuiving in wijze rapportage over high impact risico en beheersmaatregelen. Latere rapportages bevatten minder toelichting.
toegankelijkheid informatie	<i>Voldoet aan de norm.</i> • Overzichtelijke presentatie met doorklikmogelijkheid. • Verschil in scores met voorgaande rapportage is duidelijk. • Voldoende info over context is aanwezig. • Toelichting is bij alle onderwerpen aanwezig.
actualiteit informatie	<i>Voldoet grotendeels aan de norm.</i> • De meeste rapportages zijn in het afgesproken tijdvak gepubliceerd (gemiddeld zeven weken na peildatum). In twee gevallen aanzienlijk langer, vooral door ontwikkelingen in het project. • Bij een deel van de rapportages (vijf) was toelichting op nieuwe actualiteiten in collegebrief nodig.
toereikende financiële informatie	<i>Nog niet te beoordelen.</i> • De financiële informatie is deels geheim (brugstaat) en deels openbaar via voortgangsrapportages. • Opzet was presenteren objectieve indexcijfers. Meest geschikt voor uitvoeringsfase, dus tot op heden van toepassing op klein deel van project. • Rapportage via indexcijfers gebeurt niet. Wel via kleurcodering indruk van mate van afwijking.

De volledigheid/inzichtelijkheid van de informatie en de toegankelijkheid voldoen aan de norm. Het nakomen van afspraken en de actualiteit voldoen grotendeels aan de norm. De mate waarin de financiële informatie toereikend is, is nog niet goed te beoordelen. De gewenste wijze van rapporteren over financiën is vooral geschikt voor de uitvoeringsfase. Aangezien het grootste deel van het project (de renovatie) zich nog in de planvormingsfase bevindt, is dit tot op heden nog minder relevant.

3-4 gebruik door gemeenteraad

De rekenkamer heeft het gebruik van de regeling door de raad getoetst aan de hand van de normen over het gebruik uit tabel 3-1. Voor de toetsing is gekeken naar de behandeling van de voortgangsrapportages en de begeleidende collegebrieven in de betreffende raadscommissies.

Voor de drie getoetste aspecten oordeelt de rekenkamer dat grotendeels aan de norm is voldaan. In de onderstaande tabel is per aspect een korte toelichting gegeven.

tabel 3-4: gebruik regeling door de raad

norm	oordeel
agendering	<i>Voldoet grotendeels aan de norm.</i> De meeste rapportages zijn geagendeerd bij zowel Feyenoord City als Boijmans Van Beuningen.
behandeling	<i>Voldoet grotendeels aan de norm.</i> De meeste rapportages zijn inhoudelijk behandeld met een behandeltijd variërend van bijna anderhalf tot vier uur.
timing	<i>Voldoet grotendeels aan de norm.</i> De timing is in de meeste gevallen relevant voor de raad. In een aantal gevallen vonden belangrijke ontwikkelingen binnen de projecten plaats na de peildatum van de voortgangsrapportage. Deze werden wel in begeleidende collegebrief benoemd.

gebruik rapportages Feyenoord City

In totaal zijn negen voortgangsrapportages verschenen. De rapportage over de periode oktober 2019-maart 2020 is niet verschenen, vanwege de impact van de op dat moment ingevoerde coronamaatregelen. In plaats daarvan is besloten om de vijfde voortgangsrapportage een heel jaar te laten beslaan, namelijk de periode oktober 2019-september 2020.

Alle rapportages zijn met een begeleidende collegebrief naar de gemeenteraad gestuurd (zie figuur 3-1). Niet alle rapportages zijn specifiek behandeld in raadscommissies. In totaal zijn zeven van de negen rapportages besproken in de betreffende commissie (eerst Ruimtelijke Ordening, daarna Majeure Projecten, Organisatie en Financiën, en als laatste Bouwen, Wonen en Buitenruimte). Bij de besproken rapportages is uitgebreid stilgestaan bij de informatie uit de voortgangsrapportage. De behandeltijd varieerde van twee tot vier uur. In twee gevallen heeft geen inhoudelijke bespreking plaatsgevonden. In het eerste geval was er sprake van een aanstaande toets aan het position paper en een periode van intimidatie en bedreiging (april 2021).⁵³ In het tweede geval was kort daarvoor het rapport over de alternatievenvergelijking voor het stadion uitgekomen (april 2022).

gebruik rapportages Boijmans Van Beuningen

Binnen de looptijd van het onderzoek zijn tien voortgangsrapportages verschenen. De voortgangsrapportage voor de periode maart 2024-augustus 2024 is niet verschenen.

⁵³ College van B&W Rotterdam, "Voortgangsrapportage Feyenoord City 6 (april 2021)," gemeenteraad Rotterdam (Collegebrief, 21bb007667, 15 juni 2021).

Door voorgestelde aanpassingen in het project (zie ook bijlage 5) heeft het college voorgesteld deze elfde voortgangsrapportage te laten vervallen.

Alle rapportages zijn met begeleidende collegebrief aan de gemeenteraad toegestuurd. Niet alle rapportages zijn specifiek behandeld. In totaal zijn zeven rapportages behandeld in de betreffende commissie. Bij twee rapportages vond de bespreking plaats als onderdeel van een bredere bespreking van ontwikkelingen rond het museum. In het ene geval ging het om een gezamenlijke bespreking met het programma van eisen (rapportage oktober 2021) en in het andere geval was het als onderdeel van de bespreking van scenario's geagendeerd (rapportage mei 2024). In drie gevallen heeft er geen inhoudelijke bespreking plaatsgevonden (april 2021, april 2022 en oktober 2023). Bij de zeven besproken rapportages is uitgebreid stilgestaan bij de verstrekte informatie. De behandelduur varieerde van bijna anderhalf uur tot meer dan vier uur.

timing rapportages

De bruikbaarheid van de informatie wordt niet alleen door de getoetste aspecten bepaald. Ook een ander aspect is relevant: de timing ten opzichte van de ontwikkelingen en besluitmomenten in het project. Zowel Feyenoord City als Boijmans Van Beuningen zijn in de ontwerpfase aangewezen als risicovol project. In deze fase zijn er verschillende momenten geweest waarop de raad betrokken werd voordat een uiteindelijk besluit werd genomen. Deze besluitvorming had een eigen procesverloop dat niet synchroon liep met de timing en frequentie van de voortgangsrapportage. Naast de voortgangsrapportages ontving de raad daarom met enige regelmaat voorstellen van het college.

Ook kunnen belangrijke ontwikkelingen in het project na een peilmoment van een voortgangsrapportage plaatsvinden. Deels wordt dit met de collegebrief bij de rapportage opgelost. Tegelijkertijd kunnen ontwikkelingen dermate impact hebben dat de informatie in de voortgangsrapportage deels is achterhaald. Dit is bij meerdere rapportages in beide projecten het geval geweest (twee keer bij Feyenoord City en vijf keer bij Boijmans Van Beuningen).

Het kan dus voorkomen dat de voortgangsrapportage door de timing niet goed aansluit bij informatiebehoefte van de gemeenteraad. Dit is op een aantal momenten te zien bij Boijmans Van Beuningen. Twee keer is een rapportage niet apart besproken en één keer is de bespreking helemaal vervallen door de samenloop met besluitvormingsmomenten. Bij Feyenoord City is eveneens twee keer een rapportage niet apart besproken (zie 3-4-2). In deze gevallen was de inhoud van de rapportage dus minder relevant voor de raad.

3-5 samenvatting

aanwijzing en rapportages Regeling risicovolle projecten

In 2017 heeft de raad Feyenoord City aangewezen als risicovol project in het kader van de Regeling risicovolle projecten. Dit is de eerste keer dat de regeling werd gebruikt. In de basisrapportage is onder andere de opzet van de voortgangsrapportages toegelicht en een globale planning van de processtappen gegeven. In het kader van de RRP zijn in totaal negen voortgangsrapportages uitgebracht voor Feyenoord City. In 2024 is de status van risicovol project van Feyenoord City formeel beëindigd.

Begin 2019 heeft de gemeenteraad besloten Boijmans Van Beuningen aan te wijzen als risicovol project. In de basisrapportage zijn onder andere afspraken opgenomen over de structuur en scope van de voortgangsrapportages. Er zijn tot nu toe tien voortgangsrapportages verschenen.

toepassing regeling door het college bij Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen

De rekenkamer heeft de toepassing van de RRP door het college bij Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen op vijf aspecten getoetst. Bij Feyenoord City oordeelt de rekenkamer dat bij het nakomen van afspraken en de toegankelijkheid van de informatie grotendeels aan de normen is voldaan, dat bij de volledigheid/inzichtelijkheid en de actualiteit van de informatie grotendeels niet aan de normen is voldaan. De toereikendheid van de financiële informatie is niet goed te beoordelen, want die informatie rustte voor een belangrijk deel bij externe partijen. Uit de toetsing komt naar voren dat de betekenis van de gebruikte kleurcode in de rapportages onduidelijk is. Dat komt ten eerste omdat de basisrapportage moet fungeren als nulmeting, maar op meerdere thema's nog niet was uitgewerkt. Niet duidelijk is hoe afwijkingen dan zijn beoordeeld. Daarnaast is in de zesde voortgangsrapportage gemeld dat partijen een nieuw uitgangspunt hebben vastgesteld dat als referentie wordt gebruikt om de stand van het project aan af te meten. Niet duidelijk is welk referentiepunt geldt voor welk risico. Ook is de ontwikkeling van de risico's moeilijk te monitoren. Verder valt op dat de onderdelen met hoge risico's in de interne risicoanalyse de kleur groen of groen-geel hebben in de rapportage, waardoor niet inzichtelijk is of er sprake is van hoge risico's of niet. Tot slot valt op dat de voortgangsrapportages doorgaans niet binnen de afgesproken doorlooptijd gepubliceerd werden, onder meer omdat de 'nieuwe' tussenstap met het raadplegen van de raadsrapporteur al gauw twee weken in beslag nam.

Bij Boijmans Van Beuningen oordeelt de rekenkamer dat bij het nakomen van afspraken en de actualiteit van de informatie grotendeels aan de norm is voldaan, dat bij de volledigheid/inzichtelijkheid en de toegankelijkheid van de informatie voldaan is aan de norm en dat de toereikendheid van de financiële informatie niet goed is te beoordelen. De rekenkamer is positiever over de gebruikte methode en kleurcodering bij Boijmans Van Beuningen dan bij Feyenoord City. Door het gebruik van normen voor kleurcodes bij Boijmans Van Beuningen komt de gekozen kleur overeen met de hoogte van de risico's en is ook het verschil in scores met de voorgaande rapportage duidelijk. Daarnaast worden afspraken uit de basisrapportage bij Boijmans Van Beuningen meestal nagekomen, zoals de afgesproken doorlooptijd van de voortgangsrapportage. Uit de voortgangsrapportages blijkt wel dat de gewenste wijze van rapporteren over financiën, namelijk het presenteren van objectieve indexcijfers, minder voor de planvormingsfase (waar het project zich tot nu toe in bevindt).

Bij zowel Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen staat in de basisrapportage dat er onafhankelijke audits worden uitgevoerd en dat hierover gerapporteerd zou worden aan de raad. Bij beide projecten zijn er (tot op heden) geen audits uitgevoerd in het kader van de RRP. De belangrijkste reden hiervoor is dat binnen het concern niet belegd is wie het initiatief moet nemen om een audit in gang te zetten.

gebruik door de gemeenteraad

Zowel bij Feyenoord City als bij Boijmans Van Beuningen zijn de meeste rapportages behandeld in de betreffende commissie. Bij de besproken rapportages is uitgebreid

stilgestaan bij de verstrekte informatie, met een behandelduur variërend van bijna anderhalf uur tot meer dan vier uur. Bij zowel Feyenoord City als bij Boijmans Van Beuningen werd in enkele gevallen de informatie in de voortgangsrapportage ingehaald door ontwikkelingen rond de projecten, waardoor deze minder relevant was voor de raad. Hierdoor werden een aantal voortgangsrapportages behandeld als onderdeel van een bredere bespreking van ontwikkelingen rond het project of niet inhoudelijk behandeld.



4 functioneren RRP

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

- *In hoeverre functioneren de voorwaarden en afspraken van de regeling in de praktijk?*

Op basis van gesprekken met de ambtelijke organisatie en raadsrapporteurs is in kaart gebracht of de voorschriften uit de regeling in de praktijk goed functioneren. Evenals in de voorgaande hoofdstukken is daarvoor primair gekeken naar Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen. Uitzondering is paragraaf 4-2 over de aanwijzing van projecten. In deze paragraaf is ook de besluitvorming van de andere twee risicovolle projecten (Warmtebedrijf en Nieuwe oeververbinding) meegenomen. Paragraaf 4-3 behandelt het rapporteurschap. In paragraaf 4-4 komt de rapportage aan de orde. Tot slot gaat paragraaf 4-5 in op de rol van audits. Iedere paragraaf start met een korte herhaling van de inhoud van de regeling voordat het functioneren in de praktijk aan de orde komt.

4-2 aanwijzing van projecten

4-2-1 aanwijzing en criteria

voorwaarden in regeling

In de regeling worden zeven criteria genoemd voor selectie van een project (zie paragraaf 2-3). Het initiatief voor het van toepassing verklaren van de regeling ligt bij de raad. Volgens de regeling vindt de aanwijzing plaats via een aantal stappen:⁵⁴

- een raadscommissie doet een voorstel voor de aanwijzing van een project;
- het college wordt in staat gesteld aanvullende informatie over het project te verstrekken aan de commissie;
- het college wordt de gelegenheid geboden wensen en bedenkingen kenbaar te maken;
- de raad kan vervolgens besluiten tot aanwijzing van een risicovol project.

functioneren in praktijk

De regeling gaat uit van een gestructureerd proces waarbij het initiatief komt vanuit een raadscommissie. Zoals in paragraaf 2-3 gemeld, hebben sinds de inwerkingtreding vier projecten een RRP-status gekregen.⁵⁵ Bij geen van de vier risicovolle projecten is de aanwijzing echter volgens de geschetste procedure verlopen. In alle gevallen vond de aanwijzing via een motie plaats. De enige gedeeltelijke uitzondering is de aanwijzing van het Warmtebedrijf. De eerste aanwijzing van het Warmtebedrijf in 2019 verliep via een motie; de tweede in 2021 ging via een amendement bij een raadsbesluit.

⁵⁴ Regeling risicovolle projecten Rotterdam 2012, art. 3 lid 2 en 3.

⁵⁵ Feyenoord City, Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen, Warmtebedrijf (twee keer) en Nieuwe oeververbinding tussen De Esch en Veranda.

In de moties en de daarop gebaseerde raadsbesluiten (zie paragraaf 2-3) is summier verwezen naar de criteria van de regeling. Het volledig voldoen aan alle criteria lijkt niet expliciet te zijn getoetst.

Het voldoen aan de criteria is voor de meeste geïnterviewde betrokkenen geen belangrijk thema. Wel zijn in de interviews verschillende aandachtspunten genoemd:

- De status van de criteria is niet duidelijk. De tekst van de regeling kan zo worden geïnterpreteerd dat aan alle criteria moet worden voldaan. In de praktijk kan geen van de aangewezen risicovolle projecten daar echter volledig aan voldoen. Volgens de criteria moet bijvoorbeeld sprake zijn van ‘nieuwe technologieën of financieringsconstructies’. Dit is bij de aangewezen projecten niet het geval.
- In de criteria wordt gesproken over een ‘project’. Behalve dat het gaat om een ‘niet-routinematige en in de tijd begrensde activiteit’ is niet zo scherp afgebakend wat in het kader van de regeling onder een project wordt verstaan. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe deze omschrijving zich verhoudt tot een programma waarin meerdere projecten zijn ondergebracht. Zo verwijzen betrokken ambtenaren naar Feyenoord City. Dit is een programma dat bestaat uit veel verschillende projecten. De risico’s voor de gemeente verschillen sterk tussen deze projecten. Zelfs delen van projecten waarbij de gemeente weinig tot geen risico loopt, vallen dan onder het risicovolle project.
- Enkele ambtelijk betrokkenen wijzen erop dat de criteria elkaar deels tegenspreken. Zo wordt het criterium dat de gemeente ‘alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid draagt voor het project’ een lastige combinatie gevonden met het criterium dat meerdere partijen betrokken moeten zijn.

De betrokkenen vinden het logisch dat juist de genoemde vier projecten zijn aangewezen. Geïnterviewde ambtenaren constateren dat het hier gaat om projecten waarbij de risico’s voor de gemeente zodanig groot zijn dat het logisch is dat de raad aanvullende informatie wil via een aparte rapportage.⁵⁶ Van weinig andere projecten wordt gevonden dat die ook in aanmerking kwamen voor de regeling. De enige kandidaat die door enkele geïnterviewden is genoemd, is de Hoekse Lijn.⁵⁷

Uiteindelijk is de regeling niet vaak gebruikt. Betrokken ambtenaren en raadsleden onderschrijven in de meeste gevallen dit beperkte gebruik van de regeling. Doorgaans voldoet de opname in de Monitor Grote Projecten voor grote projecten. Betrokkenen vinden het de extra inspanning van zowel de raad als de ambtelijke organisatie alleen waard voor de uitzonderlijk risicovolle of politieke gevoelige projecten. “Hou de regeling exclusief. Het gaat om de politiek belangrijke grote projecten.”⁵⁸ Aan de andere kant wordt er ook op gewezen dat het exclusief houden niet betekent dat een maximum moet gelden voor het aantal projecten dat onder de regeling kan vallen. Als er meerdere uitzonderlijk grote projecten in de gemeenten tegelijkertijd worden uitgevoerd, moet de raad al deze projecten zonder beperking als risicovol kunnen aanwijzen.⁵⁹

⁵⁶ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interview.

⁵⁷ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

⁵⁸ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

⁵⁹ Lid gemeenteraad Rotterdam, interview.

4-2-2 fase project

voorwaarden in regeling

Het besluit om een project onder de regeling te brengen kan in iedere fase worden genomen.⁶⁰ Het kan daarmee al vroeg in de planfase worden toegepast, maar ook nog op het moment dat de feitelijke realisatie speelt.

functioneren in praktijk

De fase waarin de regeling is ingezet bij de vier projecten onder de regeling loopt uiteen. Bij Feyenoord City viel het project onder de regeling vanaf het moment dat de raad het besluit had genomen onder voorwaarden deel te gaan nemen. Bij Boijmans Van Beuningen werd het project ook direct na het raadsbesluit over de renovatie van het museum onder de regeling gebracht. Bij beide projecten lag er een voorstel voor een verder uit te werken plan en dienden nog raadsbesluiten over producten als een definitief masterplan en bestemmingsplan (bij Feyenoord City) of een voorlopig en definitief ontwerp (bij Boijmans Van Beuningen) te worden genomen. Bij de nieuwe oeververbinding is de regeling ingezet vanaf de startfase van de planvorming. Bij het Warmtebedrijf is de regeling gebruikt voor de vervolgstap bij het herstelplan.

Geïnterviewden verschillen enigszins van mening over de bruikbaarheid van de regeling in de verschillende fases. Een deel van de geïnterviewden ziet vooral toegevoegde waarde van de regeling in de beginfase van een project. In deze fase moeten de belangrijke beslissingen worden genomen over de financiën en de scope. Zodra een project zich in de uitvoeringsfase bevindt, is de rol van de raad beperkter. “Ik vraag me af of je in de uitvoeringsfase nog wel moet rapporteren volgens de regeling, de Monitor Grote Projecten geeft dan voldoende informatie aan de raad.”⁶¹

Een ander deel ziet wel meerwaarde van het gebruik van de regeling in de realisatiefase van een project. Zij vinden de regeling juist geschikt om een vinger aan de pols te houden in de uitvoeringsfase nadat de besluitvorming achter de rug is. De halfjaarlijkse rapportage met focus op risico's leent zich volgens hen beter voor het volgen van de uitvoering dan de MGP.

Een knelpunt waar meerdere ambtenaren op wijzen, is dat in de regeling geen aandacht is voor faseovergangen in een project. In de besluitvormingsfase is andere informatie relevant dan in de realisatiefase. De basisrapportage legt echter een rapportageformat vast dat vervolgens in alle fasen wordt gebruikt. Er is nu nog geen mogelijkheid om differentiatie per fase aan te brengen. Meerdere betrokkenen pleiten voor een herijkingsmoment per fase: “Je zou in elke fase een nieuwe weging willen maken over welke focuspunten je wil rapporteren. Op die manier kan je raadsleden beter meenemen in de elementen die er in die fase van het project toe doen.”⁶² Daarnaast bewegen de voorgeschreven vaste momenten waarop gerapporteerd moet worden niet mee met de dynamiek van een project, zeker tijdens besluitvormingsprocessen.

⁶⁰ Regeling risicovolle projecten Rotterdam 2012, art. 3 lid 1.

⁶¹ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

⁶² Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

4-3 begeleidende commissie en rapporteurschap

voorwaarden in regeling

Voor de uitvoering van de regeling dient de raad een procesbegeleidingscommissie in te stellen. Deze dient uit twee leden te bestaan van de betrokken raadscommissie bij het risicovolle project, aangevuld met de leden van de COR. De procesbegeleidingscommissie “geeft advies over de toepassing van de regeling, de beoordeling van de kwaliteit van de informatie en de beëindiging van de status van risicovol project.”⁶³ De procesbegeleidingscommissie kan verder een rapporteur aanwijzen. Ook bepaalt de commissie de taken, bevoegdheden en verantwoordelijk van de rapporteur en legt deze vast.⁶⁴

functioneren in praktijk

In de regeling heeft de procesbegeleidingscommissie (in principe de COR) vanaf de start een centrale rol. De in de praktijk gevolgde werkwijze wijkt enigszins af van de opzet van de regeling. Zowel bij Feyenoord City als Boijmans Van Beuningen is onder regie van de griffie een werkgroep gevormd die in kaart bracht welke informatie gemonitord diende te worden via de regeling. Bij beide projecten maakten verschillende raadsleden onderdeel uit van de werkgroep. Uiteindelijk zijn op basis van input van de werkgroepen de basisrapportages opgesteld. Ook zijn de betrokken raadscommissies en raadsrapporteurs aangewezen.⁶⁵ De procesbegeleidingscommissie kwam bij beide projecten dus iets later in het proces in beeld. Een afvaardiging was wel betrokken bij de werkgroep.

De regeling schrijft niet alleen voor dat rapporteurs worden aangewezen, maar ook dat hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten worden vastgelegd. Dit laatste is bij beide projecten niet gebeurd. De precieze invulling van de rol van raadsrapporteur is nergens uitgewerkt. In de basisrapportages is alleen gemeld dat “voorafgaand aan agendering voor het college de conceptrapportage wordt besproken met de rapporteur.”⁶⁶ Niet duidelijk is wat daarbij de positie van de rapporteur is. Geïnterviewde raadsrapporteurs bevestigen dat zij niet bekend zijn met afspraken over hun rol.

Bij beide onderzochte projecten hadden de rapporteurs voorafgaand aan het verschijnen van de voortgangsrapportage een rol. Een concept werd voorgelegd en besproken. Een deel van de rapporteurs gaf vervolgens ook tijdens de commissiebehandeling een toelichting bij de voortgangsrapportage. Door geïnterviewden zijn verschillende aandachtspunten genoemd bij de opzet en invulling van de rapporteursrol:

- De wijze van invulling van de rapporteursrol bij de bespreking van de conceptrapportage loopt uiteen. Er zijn rapporteurs die inhoudelijke vragen stelden en het contactmoment gebruikten om goed op de hoogte te worden gebracht van de voortgang. De rol van de rapporteur is dan die van ‘voortuitgeschoven post’ die namens de raad de voortgang toetst. Andere rapporteurs vulden de rol meer technisch in door in het overleg met het projectteam vooral te toetsen of de afspraken over de rapportage goed werden nagekomen en informatie duidelijk was.

⁶³ Regeling risicovolle projecten Rotterdam 2012, art. 6.

⁶⁴ Regeling risicovolle projecten Rotterdam 2012, art. 7.

⁶⁵ Gemeente Rotterdam, *Basisrapportage Feyenoord City*, Gemeente Rotterdam, *Basisrapportage Renovatie museum Boijmans Van Beuningen*.

⁶⁶ Gemeente Rotterdam, *Basisrapportage Feyenoord City*, Gemeente Rotterdam, *Basisrapportage Renovatie museum Boijmans Van Beuningen*.

Hoewel de meerderheid van de geïnterviewde ambtenaren en rapporteurs van mening is dat die laatste rol het meest zou passen, is dit nergens vastgelegd.

- Voor de invulling van de rol van rapporteur is geen ondersteuning geregeld. Rapporteurs moeten afgaan op de aangedragen informatie in de rapportage en de gegeven antwoorden door het projectteam. Een deel van de rapporteurs vindt dat de griffie voldoende ondersteuning biedt; een ander deel zou meer ondersteuning willen.
- Het ontbreekt aan duidelijkheid over wat met inbreng van rapporteurs gedurende de bespreking moet gebeuren. Uiteindelijk bepaalt het college de vorm en inhoud van de rapportage. Eén van de rapporteurs ervoer dat vragen en opmerkingen vooral als lastig werden gezien door betrokken ambtenaren.
- Bij de behandeling in de commissie werd het rapporteurschap als ongemakkelijk ervaren. Dit kwam ten eerste doordat de rapporteur meer kennis heeft opgedaan dan andere raadsleden, maar het dan vervolgens ingewikkeld is de kennisvoorsprong te gebruiken in het politieke debat. Ten tweede ervoer één van de rapporteurs dat het ook ingewikkeld is in de commissie een toelichting te geven en vragen te beantwoorden. Door deze wijze van behandelen ontstaat dan de indruk dat de rapporteur een grotere rol heeft gespeeld dan in de praktijk het geval is. Een andere rapporteur geeft aan geen toelichting te geven om geen vooruitgeschoven post te worden. “De rapportage is een product van het college en moet dat blijven”.⁶⁷

Betrokken ambtenaren wijzen verder nog op de invloed van de rapporteur op de doorlooptijd van de rapportage. Voorafgaand aan de bespreking van de conceptrapportage wordt twee weken leestijd gereserveerd.⁶⁸ Dit betekent dat het toetsmoment met rapporteurs een belangrijke factor is in de doorlooptijd van ongeveer zeven weken tussen peildatum een publicatie. “Het meest lastige in de planning is de beschikbaarheid van de raadsrapporteurs. Dat komt omdat de raadsrapporteurs het druk hebben, maar ook omdat je de raadsrapporteurs een rapportage wil voorleggen die af is. Bovendien hebben de raadsrapporteurs ook nog twee weken leestijd.”⁶⁹ Meerdere geïnterviewde ambtenaren vragen zich af of de extra doorlooptijd opweegt tegen de aanpassingen die uit het toetsmoment voortkomen; vooral als al meerdere rapportages zijn verschenen. Zij pleiten voor een kortere leestijd om een zo actueel mogelijke rapportage te kunnen publiceren.

4-4 rapportage

voorwaarden in regeling

In de regeling is beschreven welk type informatie in zowel de basisrapportage als de voortgangsrapportage moet zijn opgenomen. Voor de basisrapportage geldt dat informatie moet zijn opgenomen over de projectbeschrijving, projectaanpak, projectbeheersing en overige informatie die het project raakt.⁷⁰ Verder staat beschreven dat de basisrapportage als nulmeting moet dienen en er een kosten-batenanalyse en een risicoanalyse moeten worden opgesteld.

⁶⁷ Lid gemeenteraad Rotterdam, interview.

⁶⁸ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

⁶⁹ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

⁷⁰ Regeling risicovolle projecten Rotterdam 2012, art. 9 lid 2.

De voortgangsrapportage moet informatie bevatten over ontwikkelingen (zoals doelen, planning, resultaat, risico's), financiën (zoals overschrijdingen, aanbestedingen) en de projectbeheersing.⁷¹ De regeling schrijft niet voor op welke wijze de informatie moet worden gepresenteerd.

functioneren in praktijk

basisrapportage

De basisrapportage voor Feyenoord City is de eerste die in het kader van de regeling is opgesteld. Deze bevat een uitwerking van de scope van het project, de bestuurlijke en ambtelijke organisatie is toegelicht en de wijze van risicomanagement is beschreven. Ook is de opzet en werkwijze van de voortgangsrapportage uitgewerkt. Het geeft hiermee goed invulling aan de eisen vanuit de RRP. Tegelijkertijd ontbreekt een duidelijke beschrijving van de startsituatie, omdat veel afspraken met betrokken partijen nog invulling moesten krijgen (Zie ook paragraaf 3-2-3).

De basisrapportage voor Boijmans Van Beuningen beschrijft de opzet, thema's en wijze van rapporteren voor de voortgangsrapportage. Het geeft een gedetailleerd kader met afspraken over de wijze van rapporteren in de voortgangsrapportages. Op hoofdlijnen geeft de basisrapportage invulling aan de eisen uit de RRP. Aan de projectbeheersing wordt weinig aandacht besteed. Zo is de ambtelijke en bestuurlijke organisatie niet uitgewerkt. Daarnaast is over de aanpak van het risicomanagement alleen een beknopte verwijzing opgenomen naar een uitgevoerde externe risicoanalyse en het werken volgens de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW).

voortgangsrapportage

De voortgangsrapportages van zowel Feyenoord City als Boijmans Van Beuningen geven afwijkingen weer via een soort stoplichtenmodel met kleuren. De kleur geeft de afwijking ten opzichte van de basisrapportage of van later bijgestelde uitgangspunten weer. Dit betekent dat de kleur niets zegt over de kans dat een risico optreedt en over de potentiële gevolgen ervan. Een thema met een aanzienlijk risico bij de basisrapportage kan daarom nog steeds op groen staan als er geen verandering optreedt in deze situatie.

In de uitwerking van de stoplichten zijn wel verschillende vormen gebruikt.

- Bij Feyenoord City is voor de presentatie van afwijkingen in de planning, begroting of resultaten gebruik gemaakt van cirkels met kleurverloop. De kleuren variëren van groen tot rood. Voor de keuze voor de te gebruiken kleur was geen vaste methodiek aanwezig. Het bepalen van de kleur in de rapportage werd lastig te objectiveren gevonden. Een betrokken ambtenaar noemt het terugkijkend "een modderig proces."
- Bij Boijmans Van Beuningen is voor de kleurcodering gekozen alleen met groen en met oranje te werken (niet met rood). Het idee hierachter is "de focus vooral op de inhoud te leggen en minder op de weergave."⁷² De kleurstelling wordt bepaald aan de hand van een vooraf bepaalde risicoscore (aantal punten die de grootte van het risico bepalen). Deze risicoscore is direct gekoppeld aan de interne risicoregisters waar deze scores in staan vermeld.⁷³

⁷¹ Regeling risicovolle projecten Rotterdam 2012, art. 10.

⁷² Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

⁷³ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

Over de voortgangsrapportages voor Feyenoord City merken betrokken ambtenaren nog op dat bij de ontwikkeling van de opzet onvoldoende focus heeft gelegen op de gemeentelijke risico's. Uiteindelijk is gekozen voor een uitgebreide rapportage met een identieke aanpak voor alle deelprojecten terwijl de gemeentelijke risico's per deelproject aanzienlijk verschilden. "Het gevolg is dat ook op onderdelen die weinig risico's hebben eigenlijk te veel wordt gerapporteerd."⁷⁴ Deze aanpak zorgde ervoor, dat delen van de voortgangsrapportages minder relevant zijn voor raadsleden.

Raadsrapporteurs is gevraagd naar de informatiewaarde van de voortgangsrapportages. Verschillende elementen worden genoemd:

- De regeling helpt informatie beter beschikbaar te maken voor alle raadsleden. De rapportages zorgen voor transparantie over de stand van zaken. Met name partijen in de oppositie ervaren meer afstand tot het college en beschikken daardoor over minder informatie. De regeling zorgt er voor dat er een beter gedeeld beeld van aanwezige informatie is.
- De voortgangsrapportage is een goed instrument om met de direct verantwoordelijke bestuurder(s) het debat in de raad te voeren. Bij projecten in de Monitor Grote Projecten lukt dit minder goed, omdat de monitor onder één wethouder valt die inhoudelijk niet verantwoordelijk hoeft te zijn voor de projecten binnen de monitor.
- De voortgangsrapportages zorgen voor continuïteit in de informatie voor de langere termijn. Raadsleden worden iedere vier jaar gekozen, terwijl projecten tien jaar of nog langer kunnen duren. Door de vaste structuur met aandacht voor gemaakte afspraken en ontwikkelingen daarin, is het beter mogelijk het project door de tijd te volgen. Daarbij wordt wel opgemerkt dat de rapportage de ontwikkelingen laat zien ten opzichte van het meest actuele raadsbesluit. Als er bijstellingen zijn geweest, is het lastig de ontwikkeling ten opzichte van de oorspronkelijke afspraken te herleiden. Het beeld ziet er dan veel positiever uit dan ten opzichte van de afspraken bij de start.
- Een belangrijke gedeelde bevinding is de rapportage regelmatig te weinig actueel wordt gevonden. De collegebrief geeft wel aanvullende informatie, maar de rapportage zelf is dan niet meer actueel. De voortgangsrapportages over Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen zijn daarom in enkele gevallen niet besproken in de raad (zie paragraaf 3-5).

Ook voor ambtenaren is de actualiteit van de rapportages een veelgenoemd aspect. De doorlooptijd van ongeveer zeven weken tussen peildatum en oplevering aan de raad wordt ook door ambtenaren te lang gevonden. Met de toelichting in de collegebrief kan wel een aanvulling worden gegeven, maar de rapportage zelf kan inmiddels verouderde informatie bevatten. Er zijn pogingen gedaan om de afstemmingstermijnen te verkorten, maar de conclusie van de projectorganisatie was dat in de huidige werkwijze weinig mogelijkheid tot tijdswinst zit. Iedere rapportage vergt interne afstemming, bestuurlijke afstemming en afstemming met de raadsrapporteur.⁷⁵

De frequentie van de voortgangsrapportage wordt logisch gevonden door zowel raadsrapporteurs als betrokken ambtenaren. Bij meer dan twee rapportagemomenten

⁷⁴ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

⁷⁵ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

in een jaar zal er niet veel nieuws ten opzichte van de voorgaande rapportage te melden zijn. Tegelijkertijd levert een hogere frequentie een flinke belasting op voor de projectorganisatie.⁷⁶ Minder vaak rapporteren wordt weer te weinig gevonden om de voortgang van een project goed te kunnen presenteren.⁷⁷

Eén van de betrokken ambtenaren wijst wel nog op de mogelijkheid iets flexibeler om te gaan met de peildata. “De rapportage in het voorjaar gaat over een periode waarin vrij veel is gebeurd. Na het verschijnen van de rapportage in april rol je echter al snel de zomermaanden in en direct na de zomer is weer nieuwe info opgehaald. Dat zou iets beter verdeeld kunnen worden, door meer maatwerk in de timing aan te brengen. In die zin is een periode van vijf wintermaanden en zeven zomermaanden tussen de rapportages wellicht beter.”

4-5 audits

voorwaarden in regeling

In de regeling is een bepaling over de uitvoering van audits opgenomen. Jaarlijks dient voor een aantal projecten dat onder de regeling valt een audit te worden uitgevoerd. De raad stelt de te onderzoeken projecten vast. Het rapport dient naar de raad te worden toegezonden.⁷⁸ In de regeling is verder niet gespecificeerd waar audits zich op dienen te richten.

functioneren in praktijk

In de basisrapportage van zowel Feyenoord City als Boijmans Van Beuningen is aandacht besteed aan het uitvoeren van audits. De basisrapportage van Feyenoord City meldt dat iedere twee jaar een onafhankelijke audit wordt uitgevoerd. De COR rapporteert hierover aan de raad. In de rapportage over Boijmans Van Beuningen staat vermeld dat (in afwijking van het raadsbesluit) ieder jaar een audit wordt uitgevoerd.

In de praktijk is nooit invulling gegeven aan de bepaling uit de regeling en de afspraken uit de basisrapportages.⁷⁹ Wel heeft de COR in september 2024 aan de wethouder gevraagd in 2024 een audit in het kader van de regeling uit te voeren.⁸⁰

Voor de constatering dat nooit invulling is gegeven aan de bepaling zijn verschillende verklaringen gegeven. Ten eerste is de structuur van auditororganisatie kort na de inwerkingtreding van de regeling gewijzigd. Zowel het Audit- en Riskcomité als de ASR bestaan niet meer. Per 1 juli 2012 was de Interne Audit Afdeling (IAA), later Concern Auditing (CA) genoemd, opgericht en als rechtsopvolger van ASR aangewezen. Voor het Audit- en Riskcomité is geen opvolger, waardoor ook geen centrale sturing op alle auditinspanningen plaatsvindt.⁸¹ Ten tweede werkt Concern Auditing vraaggestuurd. Concern Auditing voert audits uit in opdracht van het college, de concerndirectie en het management van de organisatie. Op dit moment is niet

⁷⁶ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

⁷⁷ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

⁷⁸ Regeling risicovolle projecten Rotterdam 2012, art. 17.

⁷⁹ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

⁸⁰ Wethouder Financiën, Organisatie, Dienstverlening en Grote Projecten, “Regeling risicovolle projecten”, Commissie tot Onderzoek van de Rekening, (toezegging, 24bb007876, 24 september 2024).

⁸¹ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

duidelijk belegd wie binnen het concern het initiatief moet nemen om een audit vanuit de regeling in gang te zetten. Daarnaast is niet duidelijk wat de opdracht van de audit zou moeten zijn (bijvoorbeeld gericht op financiën, juistheid van gerapporteerde informatie of projectbeheersing).⁸² Het uiteindelijke resultaat is dat de inzet van audits al direct na de start van de regeling uit beeld is geraakt.

audits in andere regelingen

In hoofdstuk 2 is beschreven dat, van de onderzochte regelingen, alleen de Tweede Kamer ook de uitvoering van audits in de regeling heeft vermeld. Andere regelingen hebben wel de mogelijkheid voor externe klankborden of toetsing opgenomen, maar geen audits. In de Regeling grote projecten van de Tweede Kamer is verder uitgewerkt wie de audits uitvoert, hoe vaak deze per project plaatsvinden en wat de scope van de audit is. De Auditdienst Rijk (ADR) voert voor ieder project een audit uit op de basisrapportage. Daarnaast brengt de ADR (of een extern accountantskantoor) ten minste één keer per jaar een accountantsrapport uit. Dit rapport bevat “een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage en over de beheersing en het beheer van het project.”⁸³

Bij zowel ambtenaren als raadsrapporteurs is weinig enthousiasme voor het uitvoeren van audits als onderdeel van de regeling. De meeste betrokkenen zien geen meerwaarde van de huidige bepaling in de regeling of in een audit met dezelfde scope als bij de Tweede Kamer. Wel merkt een deel van de raadsrapporteurs op dat er op specifieke momenten in een project behoefte is aan een kritische onafhankelijke deskundige. Daarbij gaat het echter niet om een toets op de informatie of de projectbeheersing, maar bijvoorbeeld om toetsing van gepresenteerde scenario's en de financiële onderbouwing daarvan.

aandacht voor kwaliteit voortgangsrapportage en beheersing binnen projecten

Omdat de RRP is afgeleid van de regeling van de Tweede Kamer lijkt impliciet de bedoeling dat audits een oordeel geven over de kwaliteit van de verstrekte informatie en de beheersing van het project. In de werkwijze van de gemeente is hier ook op andere wijze al aandacht voor. De gemeente werkt sinds vijftien jaar met de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW).⁸⁴ Bij alle fysieke projecten wordt deze methode toegepast. De methode schetst een aantal vaste projectfasen en de te maken afspraken over verantwoordelijkheden binnen de organisatie. Daarnaast komt het risicomanagement, de wijze van projectcontrol en het uitvoeren van audits aan bod.

Onderdeel van de RSPW is dat binnen het project toezicht plaatsvindt door de projectcontroller. De projectcontroller beoordeelt de zogenaamde ‘GROTICK-beheersaspecten’. GROTICK staat voor Geld, Risico's, Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie en Kwaliteit.⁸⁵ Er is geen nadere uitwerking van de wijze van invulling van de controllersrol. In de praktijk richt de projectcontroller zich op “kritische toetsing door aanwezigheid bij overleggen, zoals de risico-inventarisaties, GROTICK-

⁸² Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

⁸³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Regeling Grote Projecten*, art. 10 en 13.

⁸⁴ Gemeente Rotterdam, *Handleiding RSPW. “Werken aan fysieke projecten op z'n Rotterdams”*, 2010.

⁸⁵ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

en controloverleggen.”⁸⁶ Bij zowel Feyenoord City als bij de renovatie van Boijmans Van Beuningen heeft de projectcontroller gekeken naar de formulering en informatiewaarde van voortgangsrapportages die in het kader van de RRP verschijnen.⁸⁷ Indien nodig kan de projectcontroller escaleren naar de concerncontroller en de wethouder. Dit is tot op heden niet gebeurd.⁸⁸

interne audits

Een andere vorm van toezicht binnen een project is de uitvoering van interne audits. Dit staat los van de bepaling uit de RRP. Audits kunnen worden uitgevoerd door Concern Auditing of door auditors die binnen een specifiek cluster werkzaam zijn. De uitvoering is afhankelijk van programmering van Concern Auditing of van een aanvraag vanuit het projectteam. In de afgelopen jaren zijn bij projecten onder de RRP verschillende audits uitgevoerd.

- In 2017 is een interne audit uitgevoerd naar het projectmanagement van Feyenoord City. Hierin is gekeken of wordt voldaan aan de RRP en naar het verloop van de samenwerking en communicatie met stakeholders.⁸⁹
- In 2018 heeft Concern Auditing een onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van de RSPW bij grote fysieke projecten. Onder de acht onderzochte projecten vielen Feyenoord City en de renovatie van Boijmans Van Beuningen. Eén van de bevindingen is dat het uitvoeren van audits één van de slechts scorende thema's is bij de onderzochte projecten.⁹⁰
- In 2019 is door Concern Auditing een audit op de renovatie van Boijmans Van Beuningen uitgevoerd.⁹¹
- In 2020 heeft Concern Auditing een review gedaan op de voortgang van de renovatie van Boijmans Van Beuningen.⁹²

Drie van de genoemde audits zijn specifiek op een als risicovol aangewezen project gericht. De vierde audit is een breder onderzoek. Alle audits zijn in de beginfase van het betreffende project uitgevoerd. Na 2020 zijn geen audits meer uitgevoerd. Er is dus geen structurele aandacht voor audits in de risicovolle projecten. De raad is bovendien niet geïnformeerd over de uitkomsten van deze audits.

4-6 samenvatting

Bij de aangewezen risicovolle projecten is ervaring opgedaan met de werking van de regeling en de mate waarin voorschriften in de praktijk goed functioneren.

totstandkoming en criteria

De regeling gaat uit van een gestructureerd proces waarbij het initiatief komt vanuit een raadscommissie. Bij geen van de tot nu toe aangewezen risicovolle projecten is de aanwijzing echter volgens de procedure zoals beschreven in de RRP verlopen, maar via een motie. Het voldoen aan alle criteria lijkt daarbij niet expliciet te zijn getoetst. In de praktijk voldoet geen van de aangewezen risicovolle projecten volledig aan de criteria.

⁸⁶ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

⁸⁷ Ambtenaar gemeente Rotterdam, interview.

⁸⁸ Ambtenaren gemeente Rotterdam, interviews.

⁸⁹ Gemeente Rotterdam, 'Audit Project Feyenoord City, definitief rapport', 20 december 2017.

⁹⁰ Gemeente Rotterdam, Concern Auditing, 'Toepassing RSPW, Risicovolle fysieke projecten', 21 maart 2018.

⁹¹ Informatie ontvangen per mail.

⁹² Informatie ontvangen per mail.

Ook is niet van alle criteria de betekenis duidelijk en zijn ze daarmee voor meerdere uitleg vatbaar of zelfs tegenstrijdig.

rapporteurschap

De begeleidende commissie kan volgens de regeling een rapporteur aanwijzen en moet dan diens taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastleggen. Er zijn hiervoor geen kaders opgenomen. Ook is niet duidelijk hoe ondersteuning van de rapporteur bij de invulling van deze rol is geregeld. Bij zowel Feyenoord City als de renovatie van Museum Boijmans Van Beuningen is vervolgens de precieze invulling van de rol en de positie van de raadsrapporteur ook niet uitgewerkt. In de praktijk kwam de rol er op neer dat de rapporteurs in beide onderzochte projecten voorafgaand aan het verschijnen van de voortgangsrapportage het concept bespraken. Een deel van de rapporteurs gaf vervolgens tijdens de commissiebehandeling een toelichting bij de voortgangsrapportage. Het openlaten van de rapporteursrol leidt tot ongemak. Ten eerste is onduidelijk hoe ambtenaren moeten omgaan met de inbreng van de rapporteurs tijdens de bespreking van het concept. Ten tweede wordt de behandeling in de commissie soms door rapporteurs als ongemakkelijk ervaren, omdat de indruk kan ontstaan dat de rapporteur een grotere rol heeft gespeeld in de totstandkoming van de rapportage dan in de praktijk het geval is.

basis- en voortgangsrapportage

In de praktijk biedt de regeling voldoende richting voor het opstellen van de basisrapportage. Het wordt wel als een gemis ervaren dat in de regeling geen aandacht is voor faseovergangen in een project. De basisrapportage legt een rapportageformat vast voor alle fasen, terwijl de informatiebehoefte per fase kan verschillen.

De voortgangsrapportage moet volgens de regeling informatie bevatten over ontwikkelingen van het project, financiën en de projectbeheersing. In de praktijk gebruiken de voortgangsrapportages van Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen een figuur met kleuren om afwijkingen aan te geven. De kleuren reflecteren afwijkingen van de basisrapportage, maar zeggen niets over de kans op of potentiële gevolgen van risico's. Bij Feyenoord City zijn cirkels gebruikt met kleurverloop van groen tot rood. Hoe de kleuren tot stand komen is onduidelijk. Bij Boijmans Van Beuningen wordt gewerkt met een methode waarbij kleuren afhankelijk zijn van een vooraf bepaalde risicoscore die direct is gekoppeld aan de interne risicoregisters.

Over de voortgangsrapportage zeggen geïnterviewden dat deze zorgt voor transparantie over de stand van zaken en een beter gedeeld beeld van de aanwezige informatie voor de raad. Voor raadsleden is de voortgangsrapportage een goed instrument om het debat met de direct verantwoordelijke bestuurder(s) in de raad te voeren. Ook zorgen de voortgangsrapportages voor continuïteit in de informatievoorziening over de langere termijn. Kritiekpunt is dat de rapportage regelmatig te weinig actueel wordt gevonden, ondanks dat de collegebrief wel aanvullende informatie bevat.

audits

De regeling bevat een bepaling over de uitvoering van audits, waarbij jaarlijks een audit wordt uitgevoerd voor een aantal projecten die onder de regeling vallen. De raad stelt jaarlijks vast welke projecten onderzocht moeten worden en dient het auditrapport te ontvangen. Ook in de basisrapportages van Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen wordt gerefereerd aan het uitvoeren van deze audits. In de

praktijk is echter nooit uitvoering gegeven aan de bepaling uit de regeling. De belangrijkste reden hiervoor is dat binnen het concern niet belegd is wie het initiatief moet nemen om een audit in gang te zetten.

Binnen een project is ook toezicht in de vorm van interne audits die losstaan van de bepaling uit de RRP. Interne audits kunnen worden uitgevoerd door Concern Auditing of door auditors die binnen een specifiek cluster werkzaam zijn. De uitvoering is afhankelijk van programmering van Concern Auditing of van een aanvraag vanuit het projectteam. In de afgelopen jaren is bij projecten onder de RRP een beperkt aantal interne audits uitgevoerd. Het ontbreekt echter aan structurele aandacht voor het uitvoeren van audits bij deze projecten.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

inleiding

Het onderzoek naar de Regeling risicovolle projecten is uitgevoerd in de periode april 2024 tot en met december 2024. Het rapport is gebaseerd op:

- analyse van aanwezige raadsinstrumenten voor grote projecten in Rotterdam;
- analyse van regelingen voor grote of risicovolle projecten van andere overheden;
- casusonderzoek Feyenoord City en renovatie Museum Boijmans Van Beuningen;
- interviews met (oud-)raadsrapporteurs van Feyenoord City en renovatie Museum Boijmans Van Beuningen;
- interviews met externe deskundigen.

Hieronder wordt een toelichting gegeven op de verschillende onderzoeksmethoden die de rekenkamer heeft toegepast.

wijzigingen ten opzichte van onderzoeksopzet

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering zijn opgedaan, is er een wijziging doorgevoerd ten opzichte van de oorspronkelijke onderzoeksvragen. Daarnaast is het normenkader aangepast.

onderzoeksvragen:

De oorspronkelijke deelvragen waren:

- 1 *Op welke wijze onderscheidt de Regeling risicovolle projecten zich van andere instrumenten die de raad tot haar beschikking heeft?*
- 2 *Hoe is de Regeling risicovolle projecten toegepast en door de raad gebruikt in Feyenoord City en Boijmans van Beuningen om zicht te krijgen op de risico's?*
- 3 *In hoeverre functioneren de voorwaarden en afspraken van de regeling in de praktijk?*
- 4 *In hoeverre heeft de regeling meerwaarde voor de uitoefening van de controlerende taak van de raad?*

Deelvraag 1 is vervangen door: *Op welke wijze onderscheidt de Regeling risicovolle projecten zich van andere instrumenten die de raad tot haar beschikking heeft en komen uit vergelijkbare regelingen van andere overheden mogelijkheden voor aanscherping naar voren?*

Deelvraag 2 is ter verduidelijking vervangen door: *Hoe is de Regeling risicovolle projecten toegepast door het college en door de raad gebruikt in Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen om zicht te krijgen op de risico's?*

Verder is de volgorde van de nummering aangepast. Vraag 2 en 3 zijn ten opzichte van de opzet omgedraaid.

normenkader

In de onderzoeksopzet waren voor de deelvragen 2, 3 en 4 normen opgenomen. Uiteindelijk zijn alleen voor vraag 2 normen toegepast. De andere vragen zijn uiteindelijk niet oordelend, maar vooral inventariserend of analyserend van karakter. Toetsing aan normering is daarvoor niet passend.

Voor de beantwoording van deelvraag 2 zijn de normenkaders in tabel B1 en B2 gebruikt. In tabel B1 staan de normen en criteria over de toepassing van de regeling door het college. In tabel B2 zijn normen toegevoegd voor de toetsing van het gebruik van de regeling door de gemeenteraad.

tabel B-1: normenkader beoordeling toepassing regeling door college

norm	criterium
1 nakomen afspraken	a informatie over projectbeschrijving, projectaanpak en projectbeheersing zijn in basisrapportage opgenomen (art 9-2) b uitgangspunten basisrapportage nagekomen: bevat nulmeting, is SMART er is een KBA en een risico-analyse (art 9-3) c afspraken opzet voortgangsrapportage zijn nagekomen (afspraken basisrapportage, BR) d afspraken frequentie voortgangsrapportage zijn nagekomen (afspraken BR) e afspraken uitvoering audits zijn nagekomen (art 17 en BR)
2 volledigheid/inzichtelijkheid informatie	a alle grote risico's uit interne risicoregisters zijn gerapporteerd b de gemelde risico's zijn voorzien van een toelichting c beheersmaatregelen zijn uitgewerkt d hoogte van gerapporteerde kleurcodes komt overeen met interne risicoregisters
3 toegankelijkheid informatie	a ontwikkelingen zijn overzichtelijk gepresenteerd b ontwikkelingen tov vorige rapportage zijn herleidbaar c toelichting op wijze gebruik/interpretatie informatie aanwezig d toelichting op geconstateerde ontwikkelingen aanwezig
4 actualiteit informatie	a rapportages zijn binnen afgesproken doorlooptijd verschenen b rapportages bieden inzicht in actuele stand van zaken
5 toereikende financiële informatie	a de oorspronkelijke en actuele budgettaire kaders zijn gemeld b de mate van benutting van het budget is inzichtelijk

tabel B-2: normenkader beoordeling gebruik regeling door raad

norm	beschrijving
agendering	de voortgangsrapportages worden geagendeerd voor bespreking in de betreffende raadscommissies
behandeling	de voortgangsrapportages worden inhoudelijk behandeld
timing	de timing van de voortgangsrapportages sluit aan bij de informatiebehoefte van de gemeenteraad

analyse raadsinstrumenten Rotterdam

De rekenkamer heeft andere instrumenten om de raad te informeren over grote projecten geanalyseerd. Het gaat hierbij zowel om de gehanteerde voorschriften of afspraken als de wijze van rapporteren. Specifiek is gekeken naar de Monitor Grote Projecten, de Monitor ICT-projecten en de Monitor Grondexploitaties.

inventarisatie mogelijke aanscherpingen op basis van regelingen andere overheden

De rekenkamer heeft soortgelijke regelingen van andere overheden geanalyseerd. Hiervoor zijn regeling van drie grote steden (Amsterdam, Utrecht en Delft), twee provincies (Drenthe en Limburg) en de Tweede Kamer bestudeerd. De selectie heeft plaatsgevonden op basis van openbare beschikbaarheid van de regeling. Daarbij is vervolgens specifiek gekeken naar de grootste gemeenten en een verdeling over type overheden (regelingen voor gemeenteraden, provinciale staten en de Tweede Kamer). Per regeling zijn voorschriften beoordeeld en zijn eventueel aanwezige rapportages geanalyseerd. Uit de analyse zijn afspraken afgeleid die voor Rotterdam relevant kunnen zijn om de regeling aan te scherpen.

casusonderzoek Feyenoord City en Boijmans Van Beuningen

Om meer inzicht te krijgen in de toepassing en het gebruik van de regeling zijn twee risicovolle projecten nader onderzocht. Zowel het totstandkomingsproces als de verschenen rapportages en behandeling daarvan zijn geanalyseerd. Daarnaast zijn interne risicoregisters en verslagen gebruikt om de gerapporteerde informatie te vergelijken met de intern aanwezige informatie. Voor de toetsing zijn de normenkaders in tabel B1 en B2 gebruikt.

Naast bestudering van aanwezige documenten zijn interviews gehouden met ambtelijk betrokken bij de beide projecten. Het gaat hierbij om (gedelegeerd) ambtelijke opdrachtgevers, projectleiders, projectsecretarissen en projectcontrollers. Ter aanvulling is met een bestuursadviseur en Concern Auditing gesproken. In totaal heeft de rekenkamer met elf betrokken ambtenaren gesproken.

interviews (oud-)raadsrapporteurs

Om een goed beeld te krijgen van de toepassing van de regeling door direct betrokken raadsleden zijn interviews met raadsrapporteurs uitgevoerd. In totaal heeft de rekenkamer met drie (oud-) rapporteurs gesproken.

interviews met externe deskundigen

Ter aanvulling en toetsing van bevindingen heeft de rekenkamer gesproken met medewerkers van de Dienst Analyse en Onderzoek die de Regeling grote projecten van de Tweede Kamer uitvoeren. Daarnaast is gesproken met een deskundige die onderzoek uitvoert naar grote projecten en de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging daarbij.

onderzoeksteam

Het onderzoeksteam bestond uit Marieke Vennevertloo (onderzoeker), Jorick Post (onderzoeker) en Jaap Wils (projectleider).

procedures

De opzet van het onderzoek is op 2 april 2024 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de concept nota van bevindingen. Deze is op 14 februari 2025 voor ambtelijk wederhoor

voorgelegd aan de gemeente. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 1 april 2025 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. Op 24 april 2025 heeft de rekenkamer de reactie van B en W ontvangen. De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 2 bronnenlijst

gemeentelijke documenten

- Bruijn, L., L. de Kleijn, S. Schampers, A. Peksert, J. Verheij, S. Sies, J. van der Lee, J. Bokhove, L. Wilson en D. Knierem, "Motie Aanwijzing Risicovol Project", Gemeenteraad Rotterdam, 17bb4116 (11 mei 2017).
- College van B&W Rotterdam. "Motie van Tijn (2010/333)." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 11gr1450, 27 mei 2011.
- College van B&W Rotterdam. "Aanbieding Basisrapportage Feyenoord City, Position Paper inclusief amendementen en afdoening moties 17bb4111, 17bb4115, 17bb4134." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 17bb10294, 11 januari 2018.
- College van B&W Rotterdam. "Scenariokeuze aanpak renovatie Museum Boijmans Van Beuningen (MBVB)." Gemeenteraad Rotterdam. Raadsvoorstel, 18bb8468, 31 oktober 2018.
- College van B&W Rotterdam. "Warmtebedrijf," Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 19bb15306, 9 mei 2019.
- College van B&W Rotterdam. "Basisrapportage Renovatie MBVB." gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 19bb17059, 25 juni 2019.
- College van B&W Rotterdam. "Stand van zaken Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen en aanpak tot het go/no-go-moment." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 20bb2844, 3 maart 2020.
- College van B&W Rotterdam. "Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen." Gemeenteraad Rotterdam. Tussenbericht, 21bb006125, 25 mei 2021.
- College van B&W Rotterdam. "Voortgangsrapportage Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 21bb007454, 8 juni 2021.
- College van B&W Rotterdam. "Voortgangsrapportage Feyenoord City 6 (april 2021)." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 21bb007667, 15 juni 2021.
- College van B&W Rotterdam. "Voortgangsbrief Warmtebedrijf Rotterdam november 2021." Gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 21bb0014869, 1 december 2021.
- College van B&W Rotterdam, "Voortgangsrapportage Feyenoord City," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 22bb3622, 31 mei 2022).
- College van B&W Rotterdam. "Aanbieding Voortgangsrapportage Feyenoord City 9." gemeenteraad Rotterdam. Collegebrief, 22bo7070, 6 december 2022.
- College van B&W Rotterdam, "Stand van zaken renovatie Museum Boijmans Van Beuningen," Collegebrief, 23bb002798, 29 juni 2023.
- College van B&W Rotterdam. "Scenariokeuze renovatie MBVB." Gemeenteraad Rotterdam. Raadsvoorstel, 24bb00453528, 28 juni 2024.
- College van B&W Rotterdam. "Update Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen." Gemeenteraad Rotterdam. Wethoudersbrief, 24bb005609, 29 augustus 2024.
- Commissie tot Onderzoek van de Rekening. "COR-advies inzake toetsing." Gemeenteraad Rotterdam. Brief, 19bb24406, 28 november 2019.
- Commissie tot Onderzoek van de Rekening. "COR-advies inzake toetsing "Feyenoord City"." Gemeenteraad Rotterdam. Brief, 2bb 9769, 22 juli 2020.
- Elbay, F., V. Bruin en A. Kockelkoren. "Motie: Eindrapportage Feyenoord City." Gemeenteraad Rotterdam, 23bb000798, 2 februari 2023.

- Engberts, C., A. Kockelkoren en E. Walgenbach. “Motie externe financiering.” Gemeenteraad Rotterdam, 18bb11361 (20 december 2018).
- Gemeente Rotterdam. Handleiding RSPW. “Werken aan fysieke projecten op z’n Rotterdams”. 2010.
- Gemeente Rotterdam. Gebiedsontwikkeling Feyenoord City – Gemeentelijke position paper – Ten behoeve van gebiedsontwikkeling, nieuw stadion en herontwikkeling Kuip. Maart 2017.
- Gemeente Rotterdam. Basisrapportage Feyenoord City. 12 december 2017.
- Gemeente Rotterdam. Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen. Basisrapportage Regeling Risicovolle Projecten. 6 juni 2019.
- Gemeente Rotterdam. Eindrapportage Feyenoord City 1.0. september 2023,
- Gemeente Rotterdam. Monitor ICT Projecten Rotterdam, rapportage juni 2023 t/m september 2023. November 2023.
- Gemeente Rotterdam. Monitor Grote Projecten oktober 2023 - februari 2024. 2 april 2024.
- Gemeente Rotterdam. Monitor Grondexploitaties, jaarrekening 2023. Mei 2024.
- Gemeente Rotterdam. Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen. Rapportage 1 september 2023 t/m 29 februari 2024. 21 mei 2024.
- Gemeente Rotterdam. Voorjaarsnota 2024 en 1e Herziening 2024 [concept]. Juli 2024.
- Gemeenteraad Rotterdam. “Besluit tot vaststelling van de Regeling risicovolle projecten Rotterdam 2012.” 12gr638 (15 maart 2012).
- Gemeenteraad Rotterdam. Notulen raadsvergadering. 11 mei 2017.
- Gemeenteraad Rotterdam. “Aanwijzing project Feyenoord City als risicovol project.” 17bb4116 (6 juli 2017).
- Gemeenteraad Rotterdam. “Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen.” 21bb16081 (16 december 2018).
- Gemeenteraad Rotterdam. “Aanwijzing project Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen als risicovol project.” 19bb896 (31 januari 2019).
- Gemeenteraad Rotterdam. “Aanwijzing project ‘Vervolgstap Herstelplan Warmtebedrijf’ als risicovol project.” 19bb13369 (21 maart 2019).
- Gemeenteraad Rotterdam. “Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen.” 20bb8635 (2 juli 2020).
- Gemeenteraad Rotterdam. “Bestemmingsplan Feyenoord City”. 20bb19007 (17 december 2020).
- Gemeenteraad Rotterdam. “Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen.” 21bb8097 (17 juni 2021).
- Gemeenteraad Rotterdam. Notulen raadsvergadering. 6 en 8 juli 2021.
- Gemeenteraad Rotterdam. Notulen raadsvergadering. 9 en 11 november 2021.
- Gemeenteraad Rotterdam. “Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen.” 21bb16081 (16 december 2021).
- Gemeenteraad Rotterdam. “Eindrapportage Feyenoord City.” 24bb000860 (15 februari 2024).
- Kockelkoren, A., I. Elfilali en C. Engberts. “Amendement | Besluitvorming Boijmans stap voor stap.” Gemeenteraad Rotterdam, 24bb006743 (3 oktober 2024).
- Kockelkoren, A., I. Elfilali, C. Engberts en T. Roskam. “Motie | Boijmans exploitatie duurzaam op orde.” Gemeenteraad Rotterdam, 24bb006697 (3 oktober 2024).
- Museum Boijmans Van Beuningen en gemeente Rotterdam. Rapport verkenning renovatie Museum Boijmans Van Beuningen en kwaliteitsslag Museumpark. Rotterdam, 23 november 2021.
- Tak, D., J. Postma en R. Simons. “Amendement- Een spannende finale”. Gemeenteraad Rotterdam, 21bb9832 (8 juli 2021).

- Tijn, B van: “Motie: Informatievoorziening Kostenoverschrijdingen Museumgarage.” Gemeenteraad Rotterdam, 10gr333 (28 januari 2010).
- Verheij J-W, R. Simons, R. Segers-Hoogendoorn, S. Leewis, C. Zeegers en C. Engberts. “Amendement “Afwikkeling WbR risicovol project”.” 21bb13071 15 (14 oktober 2021).
- Verkoelen, E., R. van der Velden en R. Moti. “Motie. Nieuwe oeververbinding risicovol project.” Gemeenteraad Rotterdam, 23bb008847 (21 december 2023).
- Wethouder Financiën, Organisatie, Dienstverlening en Grote Projecten. “Regeling risicovolle projecten.” Commissie tot Onderzoek van de Rekening. Toezegging, 24bb007876 24 september 2024.

overige gebruikte documenten

- Deloitte Financial Advisory B.V. *Project Feyenoord City. Rapport toetsing voorwaarden Position Paper – OPENBAAR*. Amsterdam: 30 april 2021.
<https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/10081055/2#search=%22Deloitte%22>
- Gemeente Amsterdam. *Regeling Risicovolle Projecten*. 25 maart 2021.
- Gemeente Delft. *Delftse aanpak risico's in beeld*. 7 oktober 2017.
- Gemeente Utrecht. *Regeling risicovolle projecten*. Juni 2021.
- Gemeente Utrecht. *Voortgangsrapportage Overvecht-Noord aardgasvrij augustus 2022 - februari 2023*. 14 april 2023.
- Kamerman, S. “Feyenoord blaast plan voor nieuw stadionproject af.” NRC. 22 april 2022
- Keizer, F. (red.). *Rapport Haalbaarheidsstudie Feyenoord City*. Rotterdam, 21 november 2016.
<https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/4659678/1#search=%22Rapport%20haalbaarheidsstudie%20Feyenoord%20City%22>.
- Peters, K. & P. Castenmiller “Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave,” *Bestuurswetenschappen*, 74: 2 (2020): 10-33.
- Policy Research Corporation. *Eindrappportage Evaluatie Regeling Grote Projecten*. Rotterdam: Policy Research Corporation, 2016.
- Provincie Drenthe. *Regeling Grote Projecten provincie Drenthe*. 11 maart 2015.
- Provincie Limburg. *Regeling Grote Projecten Provincie Limburg 2020*. 15 oktober 2020.
- Provincie Limburg. *Groot Project Duurzame Verankering VDL Nedcar, 5e Voortgangsrapportage (peildatum 1 januari 2024)*. 23 april 2024.
- Raad van State. “Uitspraak voorlopige voorziening bestuursrecht overig.” 202101596/2/R3 (18 mei 2021).
- Raad van State. “Uitspraak 202101596/1/R3.” 202101596/1/R3 (26 oktober 2022).
- Rekenkamer Rotterdam. “Motie 109R333 - grote projecten.” Gemeenteraad Rotterdam. RR/10 – 81/PH/EE/CS, 29 april 2010.
- Rekenkamer Rotterdam. “vervolg onderzoek Feyenoord City.” Gemeenteraad Rotterdam. Brief, RR/20.089/PH/JW/CL, 17 december 2019.
- Rekenkamer Rotterdam. *Aandeel zonder belang*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2020. <https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2019/10/R.O.19.04-aandeel-zonder-belang.pdf>.
- Rekenkamer Rotterdam. “onderzoeksbrief Feyenoord City toetsing risico's en waarborgen.” Gemeenteraad Rotterdam. Brief, R.O.19.04, 21 mei 2021.
- Stadion Feijenoord en Stichting gebiedsontwikkeling aan de Maas. Gemeenteraad Rotterdam. Brief, 19bb25550, 18 december 2018).
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Regeling Grote Projecten*. 9 december 2021.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Dienst Analyse en Onderzoek, Commissie Rijksuitgaven. *Jaarrappportage regeling grote projecten 2023*. 11 april 2024.

geraadpleegde websites

- Groenendijk, P. en A. Liukku. "Feyenoord 'heroverweegt' nieuw stadion, project ligt stil tot zomer 2022." ad.nl. Geraadpleegd op 22 oktober 2024, <https://www.ad.nl/nederlands-voetbal/feyenoord-heroverweegt-nieuw-stadion-project-ligt-stil-tot-zomer-2022~a3311a45/>.
- Hulst, A. van der. "Grote verbouwing de Kuip is van de baan." nrc.nl. Geraadpleegd op 22 oktober 2024. <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/03/09/grote-verbouwing-de-kuip-is-van-de-baan-a1418004>.
- Liukku, A. en P. Groenendijk. "Aboutaleb annuleert bijeenkomst Feyenoord City vanwege mogelijke bedreigingen: 'Zwarte dag voor lokale democratie'." ad.nl. Geraadpleegd op 22 oktober 2024, <https://www.ad.nl/binnenland/aboutaleb-annuleert-bijeenkomst-feyenoord-city-vanwege-mogelijke-bedreigingen-zwarte-dag-voor-lokale-democratie~af455b07/>.

bijlage 3 afkortingenlijst

tabel B-3: afkortingenlijst

afkorting	betekenis
ADR	Audit Dienst Rijk
ASR	Audit Services Rotterdam
BVO	Betaald Voetbal Organisatie
BWB	Bouwen, Wonen en Buitenruimte
COR	Commissie tot Onderzoek van de Rekening
DAO	Dienst Analyse en Onderzoek
GROTICK	Geld, Risico's, Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie en Kwaliteit
MGP	Monitor Grote Projecten
MKBA	Maatschappelijke kosten-batenanalyse
RGP	Regeling grote projecten
RRP	Regeling risicovolle projecten
RSPW	Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken
Stigam	Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas

bijlage 4 begrippenlijst

tabel B-4: begrippenlijst

begrip	omschrijving
actieve informatieplicht	De verplichting van het college om de raad alle inlichtingen te geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig acht.
controlerende taak	Een combinatie van informatieverwerving (vragen stellen, het laten uitvoeren van onderzoek, het instellen van een raadsenquête) en beoordeling (interpretatie van de verworven informatie om te toetsen aan de gemaakte afspraken). ⁹³
passieve informatieplicht	De verplichting van het college om antwoord te geven op de vragen van de raad.
procesbegeleidingscommissie	Een commissie die wordt ingesteld om de raad te adviseren over de uitvoering van de Regeling risicovolle projecten, waaronder de toepassing van de regeling, de beoordeling van de kwaliteit van de informatie en de beëindiging van de status als risicovol project. Daarnaast kan de procesbegeleidingscommissie besluiten over de benoeming, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een rapporteur.
project	Een samenhangend geheel van activiteiten, uitgevoerd door een tijdelijke projectorganisatie, gericht op het bereiken van een vooraf gedefinieerd resultaat. ⁹⁴

⁹³ Peters, K. & Castenmiller P. 'Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave', in: *Bestuurswetenschappen*, 2020, 74(2), pp. 10-33.

⁹⁴ Gemeente Rotterdam, 'Regeling Risicovolle Projecten 2012'.

bijlage 5 regelingen andere overheden vergeleken

tabel B-5: kenmerken regelingen op een rij

	Rotterdam	Tweede Kamer	Amsterdam	Utrecht	Delft	Drenthe	Limburg
Initiatief aanwijzing project	Raad	Tweede Kamer	College B&W <i>en</i> raad	College B&W <i>en</i> raad	Raad	Provinciale Staten	Provinciale Staten
Financiële eisen omvang project	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Aanwezigheid rapporteurschap	Ja	Ja	Nee	Optioneel	Ja, evt extern	Nee	Nee
Ondersteuning rapporteur of commissie	Nee	Ja, door DAO	nvt	Nee	Ja, extern of ambtelijke bijstand	nvt	Ja, griffie toetst en ondersteunt
Frequentie rapportage	2x per jaar	2x per jaar	Volgen P&C cyclus	2x per jaar	2x per jaar	Maatwerk	Maatwerk
Voorschriften inhoud rapportage	Ja	Ja	Ja	Ja	Maatwerk	Maatwerk	Ja
Voorschriften grote wijzigingen project	Nee	Ja	Globaal	Globaal	Nee	Nee	Nee
Rol auditor/onafhankelijke externe	Ja	Ja	Ja, 0,1% budget als > € 100 mln.	Optioneel	Nee	Ja, 1% budget second opinion	Nee
Evaluatiebepaling	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja

bijlage 6 feitelijke verloop projecten

6-1 Feyenoord City

aanloop

In de aanloop naar Feyenoord City zijn twee ontwikkelingen te onderscheiden, die van nieuwbouw/renovatie van het stadion zelf, en die van het grotere gebied Stadionpark, waar het stadion in ligt. Feyenoord⁹⁵ en de gemeente waren sinds 2006 met elkaar in gesprek over de bouw van een nieuw stadion dan wel renovatie van de bestaande Kuip. In 2015 werd duidelijk dat de plannen niet haalbaar waren en werden de gesprekken beëindigd.⁹⁶

De Kuip maakte wat betreft ruimtelijke ordening onderdeel uit van de grotere gebiedsontwikkeling Stadionpark. In 2015 leverde het college een concept-gebiedsvisie Stadionpark op. In de concept-gebiedsvisie beoordeelde de gemeente drie mogelijke locaties voor renovatie of nieuwbouw van het stadion.⁹⁷ Rond 2016 kwamen deze ontwikkelingen samen en gingen gemeente en Feyenoord opnieuw met elkaar in gesprek.

2016

Haalbaarheidsstudie

Stadion Feyenoord startte een eigen projectorganisatie, Feyenoord City, om te komen tot een nieuw plan. De gemeente en de projectorganisatie werkten hierbij intensief samen. In oktober 2016 diende Feyenoord ambtelijk het concept-dossier Feyenoord City in. De gemeente liet op dit concept-dossier een MKBA, een second opinion en een staatssteuntoets uitvoeren.⁹⁸

Na enkele aanscherpingen bood Feyenoord City in november van hetzelfde jaar de haalbaarheidsstudie (het definitieve dossier) formeel aan de gemeente. In de haalbaarheidsstudie deed Feyenoord City de gemeente de volgende voorstellen:⁹⁹

- de gemeente neemt een minderheidsaandeel van maximaal € 40 miljoen in het eigen vermogen van het nieuwe stadion; en
- de gemeente koopt de grond onder het nieuwe stadion voor maximaal € 60 miljoen aan om deze vervolgens uit te geven in erfpacht.

⁹⁵ Er is sprake van twee aparte organisaties: de betaald voetbal organisatie Feyenoord en Stadion Feyenoord. Wanneer de beschrijving op beide organisaties betrekking heeft wordt gemakshalve van 'Feyenoord' gesproken. Wanneer het onderscheid relevant is, wordt de betreffende organisatie aangeduid.

⁹⁶ A. van der Hulst, "Grote verbouwing de Kuip is van de baan", NRC, geraadpleegd op 22 oktober 2024, <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/03/09/grote-verbouwing-de-kuip-is-van-de-baan-a1418004>.

⁹⁷ Rekenkamer Rotterdam, *Aandeel zonder belang* (Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2020), 15.

⁹⁸ Rekenkamer Rotterdam, *Aandeel zonder belang*, 16.

⁹⁹ F. Keizer (red.), *Rapport Haalbaarheidsstudie Feyenoord City* (Rotterdam: 21 november 2016)

2017

- *Gemeentelijk position paper en raadsvoorstel*

Het position paper beschreef de gemeentelijke betrokkenheid bij het project, waaronder de deelname in het eigen vermogen van het nieuwe stadion, de aankoop en vervolgens uitgifte van de grond onder het stadion in erfpacht, het faciliteren van de gebiedsontwikkeling en de uitvoering van het mobiliteitsprogramma. In het position paper stelde de gemeente ook de voorwaarden waaraan Feyenoord moest voldoen om de gevraagde medewerking van de gemeente te krijgen. Dat waren in totaal zeventien voorwaarden, die betrekking hadden op onder andere het sociaal-economisch programma, gebiedsontwikkeling, mobiliteitsaanpak, duurzaamheid, communicatie en participatie en de herontwikkeling van de Kuip.¹⁰⁰

Het position paper maakte onderdeel uit van het raadsvoorstel waarin het college de raad vroeg een voorwaardelijk besluit te nemen over onder andere de gemeentelijke deelname in Feyenoord City.

- *Raadsbesluit gemeentelijke deelname*

De gemeentelijke deelname aan Feyenoord City werd besproken in de raadsvergadering van 11 mei. Onder andere het grote financiële belang voor de gemeente, de lange tijdsduur, de benodigde sturing vanuit de gemeente en de noodzaak om de voortgang nauwlettend te volgen waren onderwerp van discussie in de raad.¹⁰¹ De motie om Feyenoord City aan te wijzen als risicovol project, conform de regeling, werd met algemene stemmen aangenomen (zie paragraaf 3.2.2).¹⁰² De gemeenteraad stemde in met de gemeentelijke deelname. Onderdeel van het raadsbesluit was de vaststelling van het position paper met zeventien voorwaarden voor gemeentelijke betrokkenheid. Als Feyenoord City niet aan de in het position paper gestelde voorwaarden kon voldoen, moest een nieuw besluit ter goedkeuring aan de raad worden voorgelegd.

2018

Oprichting Stigam

In 2018 werden de afspraken over onder andere mobiliteit en de sociaal-economische onderwerpen verder uitgewerkt in overeenkomsten. Eén van de randvoorwaarden in het position paper was dat er juridische entiteiten nodig waren om Feyenoord City te realiseren en dat deze entiteiten “een de gemeente conveniërende eigenaars/aandeelhouders- en zeggenschapstructuur kent”,¹⁰³ dat wil zeggen dat deze structuur geschikt is voor de gemeente. Het gaat hier om publiek-private samenwerking. Voor de gebiedsontwikkeling werd op 24 juli de Stichting Gebiedsontwikkeling aan de Maas (Stigam) opgericht.¹⁰⁴ Stigam en de gemeente sloten op 18 oktober een raamovereenkomst, waarin werd afgesproken dat de gebiedsontwikkeling binnen de kaders van het position paper zou worden uitgevoerd.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Gemeente Rotterdam, *Gebiedsontwikkeling Feyenoord City – Gemeentelijke position paper – Ten behoeve van gebiedsontwikkeling, nieuw stadion en herontwikkeling Kuip*, maart 2017.

¹⁰¹ Gemeenteraad Rotterdam, Notulen raadsvergadering (11 mei 2017). [notulen staan niet in handboek]

¹⁰² L. Bruijn, L. de Kleijn, S. Schampers, A. Peksert, et al., “Motie Aanwijzing Risicovol Project”, Gemeenteraad Rotterdam, 17bb4116 (11 mei 2017).

¹⁰³ Gemeente Rotterdam, *Gebiedsontwikkeling Feyenoord City*, 30.

¹⁰⁴ Rekenkamer Rotterdam, *Aandeel zonder belang*, 16.

¹⁰⁵ Rekenkamer Rotterdam, *Aandeel zonder belang*, 16.

2019

- *Driepartijenovereenkomst*

In het vervolg op de raamovereenkomst hebben gemeente, Stigam en Stadion Feijenoord op 2 april een driepartijenovereenkomst gesloten, waarin nadere afspraken waren vastgelegd over de gebieds- en stadionontwikkeling.

- *Vertraging oplevering*

Met een brief is de gemeenteraad in december 2019 geïnformeerd over de vertraging van de oplevering van het nieuwe stadion. Aanpassingen van het definitieve ontwerp hadden zoveel impact dat een nieuwe aanvraag voor een Omgevingsvergunning vereist was.¹⁰⁶ De vertraging had ook gevolgen voor het moment waarop de raad kon beoordelen of aan alle voorwaarden van het position paper was voldaan.

2020

- *Onderzoek Deloitte*

Eind 2019 liet de Commissie tot Onderzoek van de Rekening (COR) aan de raad weten dat een extern bureau de voorwaarden zou toetsen die het position paper stelt aan het project.¹⁰⁷ In juli 2020 liet de COR aan de raad weten dat de opdracht is gegund aan Deloitte.¹⁰⁸

- *Bestemmingsplan*

In februari werd het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage gelegd. Het debat over het bestemmingsplan werd op 17 december 2020 gevoerd in de gemeenteraad. De gemeenteraad stelde het bestemmingsplan vast.¹⁰⁹

2021

- *Rapport Deloitte*

Het rapport van Deloitte verscheen in april 2021. Deloitte concludeerde dat aan 54 van de 98 voorwaarden geheel werd voldaan.¹¹⁰ De gemeenteraad nam vervolgens een amendement op het ontwerpbesluit aan, waarin de raad aangaf aan welke resterende randvoorwaarden moest worden voldaan voor een financial close van het project.¹¹¹

- *Onderzoeksbrief Rekenkamer Rotterdam*

Op 21 mei verscheen de onderzoeksbrief van de Rekenkamer Rotterdam, in het kader van het onderzoek naar de financiële betrokkenheid van de gemeente bij Feyenoord City. De rekenkamer concludeerde dat het nemen van een definitief besluit op dat moment niet goed mogelijk was, omdat over substantiële voorwaarden geen uitspraak werd gedaan.¹¹²

- *Onrust*

¹⁰⁶ Stadion Feijenoord en Stichting gebiedsontwikkeling aan de Maas, gemeenteraad Rotterdam, (brief, 19bb25550, 18 december 2018).

¹⁰⁷ Commissie tot Onderzoek van de Rekening, "COR-advies inzake toetsing," gemeenteraad Rotterdam (brief, 19bb24406, 28 november 2019).

¹⁰⁸ Commissie tot Onderzoek van de Rekening, "COR-advies inzake toetsing "Feyenoord City"," gemeenteraad Rotterdam (brief, 20bb9769, 22 juli 2020).

¹⁰⁹ Gemeenteraad Rotterdam, "Bestemmingsplan Feyenoord City", 20bb19007 (17 december 2020).

¹¹⁰ Deloitte Financial Advisory B.V., *Project Feyenoord City. Rapport toetsing voorwaarden Position Paper – OPENBAAR*, (Amsterdam: 30 april 2021), 8, <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/10081055/2#search=%22Deloitte%22>.

¹¹¹ D. Tak, J. Postma en R. Simons, "Amendement- Een spannende finale", Gemeenteraad Rotterdam, 21bb9832, (8 juli 2021).

¹¹² Rekenkamer Rotterdam, "onderzoeksbrief Feyenoord City toetsing risico's en waarborgen," gemeenteraad Rotterdam (21 mei 2021).

De onrust tussen voor- en tegenstanders van het nieuwe stadion laaide in juni fel op. De burgemeester besloot een bijeenkomst van de raad en insprekmomenten te annuleren, vanwege ontvangen signalen over bedreigingen en intimidatie.¹¹³

- *Voorlopige voorziening Raad van State*

Een aantal partijen tekenden bezwaar aantegen het bestemmingsplan. De Raad van State wees op 18 mei het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening toe, waarmee het bestemmingsplan werd opgeschort.¹¹⁴

- *Instemming raad onder voorwaarden*

In juli ging de gemeenteraad akkoord met deelname aan Feyenoord City, maar Feyenoord moest wel voor het einde van het jaar aan de voorwaarden voldoen. Een van de belangrijkste voorwaarden was dat Feyenoord de financiering van het nieuwe stadion rond moest krijgen. Ook moest er sprake zijn van een financieel haalbaar plan dat Feyenoord op lange termijn zou versterken. Daarnaast moest het college garanderen dat de investering geen risico zou vormen voor de gemeentelijke begroting, en moest de gebiedsontwikkeling bijdragen aan sociale en economische doelen voor Rotterdam.¹¹⁵

- *Heroverweging plannen door BVO Feyenoord*

In oktober liet de voetbalclub Feyenoord weten de plannen voor een nieuw stadion te heroverwegen. Het project kwam tot de zomer van 2022 stil te liggen. Feyenoord gaf aan door de onzekere bouwmarkt moeilijk tot een aanneemcontract te kunnen komen. De uitstelperiode werd gebruikt om de juridische structuur, financieringsopzet, ontwerp en alternatieven voor het stadion te onderzoeken.¹¹⁶ Tijdens de raadsvergadering op 9 en 11 november uitten verschillende partijen in de gemeenteraad hun twijfels over het plan. De gemeenteraad gaf Feyenoord meer tijd om haar plannen te herzien.¹¹⁷

2022

- *Feyenoord trok stekker uit plannen bouw nieuw stadion*

Na de 'bezinningsperiode' liet de club Feyenoord (als toekomstig belangrijkste gebruiker) weten de bouw van een nieuw stadion te duur te vinden en zich te richten op renovatie van De Kuip.¹¹⁸ Stadion Feijenoord, de gemeente en Stigam wilden in eerste instantie wel doorgaan met het project. Voor de gemeente was daarbij van belang dat het project ook een positieve ontwikkeling zou zijn voor Rotterdam-Zuid.¹¹⁹

- *Vernietiging bestemmingsplan door Raad van State*

Een aantal partijen was het niet eens met het bestemmingsplan en ging in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op 26 oktober deed de Raad van State uitspraak en vernietigde het bestemmingsplan. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat er onvoldoende zekerheid was dat Feyenoord, als enige gebruiker van het stadion, het stadion daadwerkelijk zou gebruiken.

¹¹³ A. Liukku en P. Groenendijk, "Aboutaleb annuleert bijeenkomst Feyenoord City vanwege mogelijke bedreigingen: 'Zwarte dag voor lokale democratie'," ad.nl, geraadpleegd op 22 oktober 2024, <https://www.ad.nl/binnenland/aboutaleb-annuleert-bijeenkomst-feyenoord-city-vanwege-mogelijke-bedreigingen-zwarte-dag-voor-lokale-democratie~af455b07/>.

¹¹⁴ Raad van State, "Uitspraak voorlopige voorziening bestuursrecht overig", 202101596/2/R3 (18 mei 2021)

¹¹⁵ Gemeenteraad Rotterdam, Notulen raadsvergadering (6 en 8 juli 2021)

¹¹⁶ P. Groenendijk en A. Liukku, "Feyenoord 'heroverweegt' nieuw stadion, project ligt stil tot zomer 2022," ad.nl, geraadpleegd op 22 oktober 2024, <https://www.ad.nl/nederlands-voetbal/feyenoord-heroverweegt-nieuw-stadion-project-ligt-stil-tot-zomer-2022~a3311a45/>.

¹¹⁷ Gemeenteraad Rotterdam, Notulen raadsvergadering (9 en 11 november 2021).

¹¹⁸ S. Kamerman, "Feyenoord blaast plan voor nieuw stadionproject af," NRC Handelsblad, 22 april 2022.

¹¹⁹ College van B&W Rotterdam, "Voortgangsrapportage Feyenoord City," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 22bb3622, 31 mei 2022).

Daarnaast had de gemeenteraad volgens de Afdeling bestuursrechtspraak ‘gerede twijfel’ moeten hebben over de financiële uitvoerbaarheid van het plan, omdat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan nog zeker € 50 miljoen externe financiering ontbrak. De gemeenteraad wilde de woningbouw wel laten doorgaan, maar dat kon niet, volgens de Afdeling bestuursrechtspraak. Daarmee waren het bestemmingsplan en de al afgegeven vergunningen vernietigd. ¹²⁰

- *College: geen nieuw stadion, inzetten op gebiedsontwikkeling*

Na de uitspraak van de Raad van State heeft het college zich beraden over het vervolg van de gebiedsontwikkeling. In de begeleidende brief bij de laatste voortgangsrapportage liet het college de uitkomst weten. Na gesprekken met Feyenoord en Stigam besloot het college het terrein niet langer te reserveren voor het nieuwe stadion. Het college wilde blijven streven naar een succesvolle gebiedsontwikkeling met een zo groot mogelijke impact voor Rotterdam-Zuid. Dit paste in de geest van de het Masterplan dat de raad in 2019 heeft vastgesteld. Het college wilde met Stigam blijven sturen op voortgang van de woningbouw en kwaliteit van de gebiedsontwikkeling, maar de driepartijenovereenkomst werd ontbonden. ¹²¹

2023

Eindrapportage

Tijdens de raadsvergadering van 2 februari dienden D66, Leefbaar Rotterdam en GroenLinks een motie in die het college verzoekt om een eindrapportage op te stellen conform de RRP. De motie werd aangenomen. ¹²² De eindrapportage verscheen in september 2023. In de raadsvergadering van 15 februari 2024 beëindigde de raad de status risicovol project voor het project Feyenoord City. ¹²³

¹²⁰ Raad van State, “Uitspraak 202101596/1/R3,” 202101596/1/R3 (26 oktober 2022).

¹²¹ College van B&W Rotterdam, “Aanbieding Voortgangsrapportage Feyenoord City 9,” gemeenteraad Rotterdam, (Collegebrief, 22bo7070, 6 december 2022).

¹²² F. Elbay, V. Bruin en A. Kockelkoren, “Motie: Eindrapportage Feyenoord City,” gemeenteraad Rotterdam, 23bb000798, 2 februari 2023.

¹²³ Gemeenteraad Rotterdam, “Eindrapportage Feyenoord City,” 24bb000860 (15 februari 2024).

6-2 Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen

In 2019 is het Museum Boijmans Van Beuningen gesloten. De sluiting volgde op een periode waarin steeds meer gebreken in het gebouw van het museum naar voren kwamen. Al in 2006 werd geconstateerd dat er een grote hoeveelheid asbest in het gebouw aanwezig was die op den duur verwijderd zou moeten worden. Ook bleken er problemen met de brandveiligheid, toegankelijkheid, klimaatbeheersing en duurzaamheid van het gebouw. In december 2018 besloot de gemeenteraad tot uitvoering van een asbestsanering en een grootschalige renovatie van het museumgebouw.¹²⁴ Dit vormde het startsein voor het project 'Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen'.

Sinds het raadsbesluit in 2018 hebben verschillende bijstellingen in planning, budget en scope van het project plaatsgevonden. De belangrijkste uitgangspunten en wijzigingen staan hieronder in het kort weergegeven.

2018

- *Scenario's*

Bij de besluitvorming over de renovatie lagen verschillende scenario's op tafel. De keuze spitte zich toe op het 'Basis+' en het 'Ambitiescenario'. Het Basis+ scenario ging uit van technisch herstel van het museum en duurzaamheidsmaatregelen. Het Ambitiescenario richtte zich op een "technisch hersteld, verduurzaamd én optimaal toekomstbestendig museumgebouw." In dit scenario was ook aandacht voor vernieuwing van de indeling en herstel van de monumentale waarde van de panden. In december 2018 besloot de raad te kiezen voor het Ambitiescenario. Het stelde hiervoor een taakstellend investeringsbudget van € 223,5 mln. vast.¹²⁵ De gemeentelijke bijdrage was begroot op € 168,9 mln. In een motie werd het college opgeroepen zich in te spannen het financiële verschil met het Basis+ scenario te dekken met bijdragen van derden.¹²⁶ De beoogde opening van het museum was eerste kwartaal 2026 voorzien.¹²⁷

2020

- *Besluit budget*

In juli 2020 nam de raad een besluit over het renovatiebudget en de opdracht voor het ontwerp. In de aanloop naar het besluit werd duidelijk dat de externe bijdragen onvoldoende waren om het vastgestelde totale budget voor het Ambitiescenario te bereiken.¹²⁸ In juli 2020 besloot de raad daarom voor de renovatie uit te gaan van het gemeentelijk budget van € 169 mln. Het college werd opgedragen zich onverminderd te blijven inzetten op fondsenwerving voor externe middelen om alsnog het gewenste Ambitiescenario te bereiken. Het raadsbesluit vroeg in het ontwerp rekening te houden met een stapsgewijze realisatie van de gewenste ambitie.¹²⁹

¹²⁴ Gemeente Rotterdam, *Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen. Rapportage 1 september 2023 t/m 29 februari 2024*, 21 mei 2024.

¹²⁵ Gemeenteraad Rotterdam, "Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen," 21bb16081 (16 december 2018).

¹²⁶ C. Engberts, A. Kockelkoren en E. Walgenbach, "Motie externe financiering," Gemeenteraad Rotterdam, 18bb11361 (20 december 2018).

¹²⁷ College van B&W Rotterdam, "Scenariokeuze aanpak renovatie Museum Boijmans Van Beuningen (MBVB)," gemeenteraad Rotterdam, (raadsvoorstel, 18bb8468, 31 oktober 2018).

¹²⁸ College van B&W Rotterdam, "Stand van zaken Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen en aanpak tot het go/no-go-moment," gemeenteraad Rotterdam, (collegebrief, 20bb2844, 3 maart 2020).

¹²⁹ Gemeenteraad Rotterdam, "Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen," 20bb8635 (2 juli 2020).

2021

- *Aankondiging onderzoek haalbaarheid ambitieuze renovatie*

In het voorjaar van 2021 werd duidelijk dat het stapsgewijs alsnog realiseren van de gewenste ambitie niet mogelijk was. Renovatie volgens het Basis+ scenario werd echter niet als gewenst gezien.¹³⁰ Daarop volgde in juni 2021 het raadsbesluit om gedurende zes maanden de haalbaarheid van een ambitieuze renovatie te onderzoeken. Een kwaliteitsslag van het Museumpark moest ook onderdeel uitmaken van de haalbaarheidsstudie.¹³¹ Verder werd aangekondigd dat de oorspronkelijke planning niet meer haalbaar is. De heropening werd in november 2028 voorzien.¹³²

- *Haalbaarheidsstudie*

Eind 2021 verscheen het rapport van de haalbaarheidsstudie. Kortgezegd luidde de conclusie dat een alternatief voor het Ambitiescenario is onderzocht en technisch en juridisch haalbaar is gebleken. Het alternatief paste echter niet binnen de beschikbare middelen. Verder maakte de verkenning duidelijk dat de herinrichting van het Museumpark een investering vraagt die ook niet haalbaar is binnen de beschikbare gemeentelijke middelen.¹³³ De raad besloot akkoord te gaan met het alternatief waarbij het museum voor een belangrijk deel volgens de ambitie zou worden gerenoveerd. Het totale budget bleef gehandhaafd op € 223 mln. Het te verwachte tekort werd begroot op € 44 mln.¹³⁴ De raad ging akkoord met de dekking van het te verwachte tekort uit gemeentelijke middelen.¹³⁵ In het besluit werd ook een aanvullend projectbudget van € 10 mln. voor de aanpak van het Museumpark/Belvédère beschikbaar gesteld. Tot slot werd duidelijk dat de opening van het museum op dat moment werd voorzien in de eerste helft van 2029.¹³⁶

2023

- *Bouwkostenraming*

In het voorjaar van 2023 liet het college weten dat een bouwkostenraming was opgesteld op basis van het voorlopig ontwerp. Uit de raming bleek dat de prijzen van materiaal en arbeid aanzienlijk hoger waren dan de index waarmee was gerekend bij het raadsbesluit van 2021. Ook bleek dat twee gebouwen van het museum ondertussen tot rijksmonument waren verklaard, waardoor verbouwing tot hogere eisen en daarmee hogere kosten zou leiden. Uit de doorrekening kwam een kostenoverschrijding van € 35 - € 70 mln. ten opzichte van het vastgestelde budget naar voren. Het college kondigde aan dat het ontwerpproces een aantal maanden zou worden onderbroken naar aanleiding van de uitkomsten van de doorrekeningen en de opgehaalde (pre) adviezen, om mogelijkheden voor bijsturing te

¹³⁰ College van B&W Rotterdam, "Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen," gemeenteraad Rotterdam, (tussenbericht, 21bb006125, 25 mei 2021).

¹³¹ Gemeenteraad Rotterdam, "Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen," 21bb8097 (17 juni 2021).

¹³² College van B&W Rotterdam, "Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen," gemeenteraad Rotterdam, (tussenbericht, 21bb006125, 25 mei 2021).

¹³³ Museum Boijmans Van Beuningen en gemeente Rotterdam, *Rapport verkenning renovatie Museum Boijmans Van Beuningen en kwaliteitsslag Museumpark*, (Rotterdam, 23 november 2021).

¹³⁴ Het totale projectbudget is € 223 mln. De raad had een gemeentelijke bijdrage van € 168,9 mln. toegekend en een aanvulling van € 1,9 mln. Daarnaast zijn er subsidies ter hoogte van € 7,8 mln. Het tekort is dus: $223 - 168,9 - 1,9 - 7,8 = 44$. Bron: College van B&W Rotterdam, "Voortgangsrapportage Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 21bb007454, 8 juni 2021).

¹³⁵ Gemeenteraad Rotterdam, "Renovatie Museum Boijmans Van Beuningen," 21bb16081 (16 december 2021).

¹³⁶ Museum Boijmans Van Beuningen en gemeente Rotterdam, *Rapport verkenning renovatie Museum Boijmans Van Beuningen en kwaliteitsslag Museumpark*, (Rotterdam, 23 november 2021).

onderzoeken.¹³⁷ In juni 2023 informeerde het college de raad dat het ontwerpproces in mei weer was opgestart.¹³⁸

2024

- *Voorstel Ambitievariant*

In juni 2024 werd de raad geïnformeerd over de uitkomst van een proces waarin door de museumorganisatie en de architect naar mogelijkheden zijn gezocht om tot een plan te komen dat binnen de financiële kaders past. De kern van het voorstel van het college is een nieuw scenario genaamd 'Ambitievariant'. Hiervoor is een bijgestelde investering nodig van € 359,2 mln. waaraan door derden voor € 89 mln. wordt bijdragen. Het grootste deel van de externe middelen is afkomstig van de Stichting Droom en Daad. De gemeentelijke investeringssom zou daarmee uitkomen op € 270,2 mln. De verhoogde kosten van de verbouwing betekenen ook dat de jaarlijkse exploitatielasten van het museum na opening toenemen. Daarom werd dekking gevraagd voor de toegenomen structurele lasten van het museum na opening.¹³⁹

- *Raadsbesluit*

In oktober 2024 besloot de raad akkoord te gaan met het collegevoorstel voor de scenariokeuze. Met het besluit van de raad kan het schetsontwerp worden uitgewerkt in een Voorlopig Ontwerp en vervolgens een Definitief Ontwerp volgens de ambitievariant. De raad heeft wel het voorbehoud gemaakt dat het uiteindelijk uitvoeringsbesluit (met toekenning van het budget) wordt genomen wanneer het Definitief Ontwerp wordt voorgelegd.¹⁴⁰ Verder werd het college in een motie opgeroepen met het museum te zorgen voor een sluitend exploitatieplan en dat samen met het Definitief Ontwerp voor te leggen aan de raad.¹⁴¹ Over de planning is vermeld dat het museum met een aangepaste programmering in 2030 open zou kunnen. Vanwege mogelijke juridische procedures wordt de oplevering verwacht tussen medio 2029 en medio 2032 (al dan niet gefaseerd).

¹³⁷ College van B&W Rotterdam, "Voortgang renovatie Museum Boijmans Van Beuningen," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 23bb002281, 6 april 2023).

¹³⁸ College van B&W Rotterdam, "Stand van zaken renovatie Museum Boijmans Van Beuningen," gemeenteraad Rotterdam (collegebrief, 23bb002798, 29 juni 2023).

¹³⁹ College van B&W Rotterdam, "Scenariokeuze renovatie MBVB," gemeenteraad Rotterdam, (raadsvoorstel, 24bb00453528, 28 juni 2024).

¹⁴⁰ A. Kockelkoren, I. Elfilali en C. Engberts, "Amendement | Besluitvorming Boijmans stap voor stap," gemeenteraad Rotterdam, 24bb006743 (3 oktober 2024).

¹⁴¹ A. Kockelkoren, I. Elfilali, C. Engberts et al., "Motie | Boijmans exploitatie duurzaam op orde," gemeenteraad Rotterdam, 24bb006697 (3 oktober 2024).

bijlage 7 toetsing normen en criteria

De toepassing door het college van de Regeling risicovolle projecten is door de rekenkamer getoetst op vijf aspecten bij Feyenoord City en Museum Boijmans Van Beuningen (zie 3-2-4 en 3-3-4). In de onderstaande tabellen zijn de verdere uitwerkingen opgenomen met toelichting per criterium voor iedere norm bij respectievelijk Feyenoord City en Museum Boijmans Van Beuningen.

tabel B-6: toetsing normen en criteria toepassing door het college bij Feyenoord City

norm	criterium	voldaan	toelichting
nakomen afspraken	a. informatie over projectbeschrijving, projectaanpak en projectbeheersing zijn in basisrapportage opgenomen (art 9-2)	ja	projectbeschrijving en -aanpak zijn beschreven, risicomanagement wordt besproken
	b. uitgangspunten basisrapportage nagekomen: bevat nulmeting, is SMART er is een KBA en een risico-analyse (art 9-3)	deels	nulmeting is ten dele concreet, waardoor niet duidelijk is wat de nul situatie precies inhoudt
	c. afspraken opzet voortgangsrapportage zijn nagekomen (afspraken BR)	ja	doorklikbare rapportages, moties en schriftelijke vragen worden behandeld. Onderdelen komen overeen, maar later worden wel nieuwe onderdelen toegevoegd
	d. afspraken frequentie voortgangsrapportage zijn nagekomen (afspraken BR)	ja	er zijn twee rapportages verschenen per jaar; in 2020 is eenmalig een rapportage overgeslagen, omdat de actualiteit van de inhoud onderhevig zou zijn aan de coronamaatregelen
	e. afspraken uitvoering audits zijn nagekomen (art 17 en BR)	nee	er zijn geen audits uitgevoerd in het kader van de regeling
volledigheid/ inzichtelijk- heid informatie	a. alle grote risico's uit interne risicoregisters zijn gerapporteerd	deels	de meeste grote risico's zijn gerapporteerd
	b. de gemelde risico's zijn voorzien van een toelichting	deels	er is een toelichting voor de gemelde risico's, maar soms ontbreekt wat de gevolgen zijn van een risico
	c. beheersmaatregelen zijn uitgewerkt	deels	er worden beheersmaatregelen benoemd, maar soms is dat enkel dat er aan oplossingen wordt gewerkt
	d. hoogte van gerapporteerde kleurcodes komt overeen met interne risicoregisters	nee	Bij meer dan de helft van de onderdelen waar intern hoge risico's zijn geconstateerd wordt de kleurcode in rapportage weergegeven als groen of als groen-geel, zonder rood. Het is niet goed inzichtelijk dat er wel hoge risico's kunnen zijn.
toegankelijk- heid informatie	a. ontwikkelingen zijn overzichtelijk gepresenteerd	ja	overzichtelijke presentatie met doorklik mogelijkheid
	b. ontwikkelingen tov vorige rapportage zijn herleidbaar	deels	kleurcodes van vorige rapportage staan naast huidige kleurcodes; wanneer er een nieuw referentiepunt wordt gekozen, is dit niet te vergelijken
	c. toelichting op wijze gebruik/interpretatie informatie aanwezig	deels	een leeswijzer voor de kleurcodes is aanwezig bij iedere rapportage; vanaf de zesde voortgangsrapportage is niet duidelijk tegen welk referentiepunt wordt getoetst per onderdeel
	d. toelichting op geconstateerde ontwikkelingen aanwezig	ja	toelichting is aanwezig
actualiteit informatie	a. rapportages zijn binnen afgesproken doorlooptijd verschenen	deels	van de negen voortgangsrapportages verschenen er twee binnen de afgesproken doorlooptijd

actualiteit informatie	b. rapportages bieden inzicht in actuele stand van zaken	deels	bij twee rapportages worden in de collegebrief actuele ontwikkelingen genoemd, die niet (volledig) in de voortgangsrapportages zijn meegenomen, omdat de ontwikkelingen plaatsvonden tussen de peil- en publicatiedatum; bij de laatste rapportage wordt een actuele ontwikkeling na de peildatum nog wel meegenomen in de rapportage
toereikende financiële informatie	a. de oorspronkelijke en actuele budgettaire kaders zijn gemeld	deels	er zijn financiële randvoorwaarden gesteld en soms wordt een budget-prognose benoemd voor de gemeente; sommige financiële informatie is geheim
	b. de mate van benutting van het budget is inzichtelijk	nvt	de bouw en gebiedsontwikkelingen worden door private partijen gerealiseerd

tabel B-7: toetsing normen en criteria toepassing door het college bij renovatie Museum Boijmans Van Beuningen

norm	criterium	voldaan	toelichting
nakomen afspraken	a. informatie over projectbeschrijving, projectaanpak en projectbeheersing zijn in basisrapportage opgenomen (art 9-2)	deels	wel uitwerking projectbeschrijving en -aanpak; nauwelijks aandacht voor projectbeheersing
	b. uitgangspunten basisrapportage nagekomen: bevat nulmeting, is SMART er is een KBA en een risico-analyse (art 9-3)	ja	genoemde uitgangspunten zijn uitgevoerd
	c. afspraken opzet voortgangsrapportage zijn nagekomen (afspraken BR)	deels	verdeling naar projecten en thema's nagekomen; vorm rapporteren is niet het online dashboard
	d. afspraken frequentie voortgangsrapportage zijn nagekomen (afspraken BR)	ja	is nagekomen
	e. afspraken uitvoering audits zijn nagekomen (art 17 en BR)	nee	geen audits uitgevoerd
volledigheid/ inzichtelijkheid informatie	a. alle grote risico's uit interne risicoregisters zijn gerapporteerd	ja	hoogst scorende risico's uit kwartaaloverzichten komen terug in rapportage
	b. de gemelde risico's zijn voorzien van een toelichting	ja	de risico's zijn in de rapportages voorzien van een toelichting; geleidelijke verschuiving in wijze rapportage over high impact risico's, latere rapportages bevatten minder toelichting
	c. beheersmaatregelen zijn uitgewerkt	deels	geleidelijke verschuiving in wijze rapportage beheersmaatregelen, latere rapportages bevatten minder toelichting.
	d. hoogte van gerapporteerde kleurcodes komt overeen met interne risicoregisters	ja	kleuren en toelichtingen stemmen voldoende overeen met scores in register; alleen geconstateerde risico's interne projectorganisatie hebben geen duidelijke plek in rapportages
toegankelijkheid informatie	a. ontwikkelingen zijn overzichtelijk gepresenteerd	ja	overzichtelijke presentatie met doorklik mogelijkheid
	b. ontwikkelingen tov vorige rapportage zijn herleidbaar	ja	verschil in scores met voorgaande rapportage is duidelijk
	c. toelichting op wijze gebruik/interpretatie informatie aanwezig	ja	inleiding rapportage bevat informatie over wijze rapporteren en interpretatie kleurcodes
	d. toelichting op geconstateerde ontwikkelingen aanwezig	ja	toelichting is bij alle onderwerpen aanwezig
actualiteit informatie	a. rapportages zijn binnen afgesproken doorlooptijd verschenen	ja	in 2 gevallen later verschenen door ontwikkelingen in het project, gemiddeld 7 weken na peildatum gepubliceerd

actualiteit informatie	b. rapportages bieden inzicht in actuele stand van zaken	deels	deel rapportages is op onderdelen gedateerd; bij 5 rapportages zijn aanvullende actualiteiten na peildatum in collegebrief opgenomen; brief biedt samen met rapportage wel actueel beeld
toereikende financiële informatie	a. de oorspronkelijke en actuele budgettaire kaders zijn gemeld	ja	de financiële informatie is deels geheim (brugstaat en gewijzigde brugstaat) en deels openbaar via voortgangsrapportages
	b. de mate van benutting van het budget is inzichtelijk	nvt	opzet is presenteren indexcijfers. Meest geschikt voor uitvoeringsfase, dus tot op heden van toepassing op klein deel van project; rapportage via indexcijfers gebeurt voor deze delen niet, wel via kleurcodering indruk van mate van afwijking

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Sinds 28 november 2024 is de heer Jan de Ridder plaatsvervangend directeur. Hij is door de gemeenteraad voor zes jaar benoemd en beëdigd. Aan dit rapport hebben de volgende medewerkers meegewerkt: Jaap Wils (projectleider), Jorick Post.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. Zij doet dat ten behoeve van de gemeenteraad. Met interdisciplinair onderzoek en beleidsevaluatie draagt de rekenkamer bij aan het versterken van de lokale democratie en de kwaliteit van het gemeentebestuur.

onafhankelijk

De rekenkamer is net als de gemeentelijke Ombudsman onafhankelijk. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. De rekenkamer bepaalt zelf waar ze onderzoek naar doet en heeft vergaande bevoegdheden om informatie te verzamelen. De raad en/of het college van B en W kunnen de rekenkamer wel vragen om onderzoek te doen. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

openbaar

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die de rekenkamer ter behandeling aan de raad aanbiedt. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de conceptrapporten (ambtelijk en bestuurlijk wederhoor). De rapporten worden toegelicht in (commissies van) de gemeenteraad.

voor Rotterdam en regio

Vier regiogemeenten hebben zich in de loop der jaren aangesloten bij de Rekenkamer Rotterdam, namelijk Albrandswaard, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Lansingerland. Per 1 januari 2025 heeft Barendrecht de Rekenkamer Rotterdam verlaten.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

basisontwerp
dewerf•com, Zuid-Beijerland

beeldmateriaal
Rekenkamer Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
mei 2025