

## **onderzoeksopzet Monitor ontwikkeling Stadskantoor**







# 1 inleiding

## 1-1 Stads kantoor

Achter het stadhuis staat de nieuwbouw voor het nieuwe Stads kantoor gepland die aansluit op het monumentale Stadstimmerhuis. Het gebouw moet ruimte bieden aan woningen, kantoren, commerciële ruimten en parkeerplaatsen. Het ontwerp voor de nieuwbouw is prestigieus. Wethouder Hamit Karakus (wonen, ruimtelijke ordening, vastgoed en stedelijke economie/projectwethouder Zuid) en Bert van der Els, (Lid Raad van Bestuur, Heijmans) hebben 2 februari 2012 de contracten voor de bouw van het Stads kantoor ondertekend. Bouwbedrijf Heijmans zal het ontwerp van OMA (Rem Koolhaas) gaan realiseren. De gemeente houdt hierbij een bewakende en toetsende rol. De werkzaamheden zijn in 2012 gestart.

In de raad is er veel aandacht geweest voor het Stads kantoor. Op 15 mei 2007 informeerde het college de raad dat het college had besloten om het Stads kantoor te herontwikkelen. Op 10 februari 2009 werd de keuze voor het ontwerp gemaakt. De raad heeft in 2011 het investeringskrediet à € 82,7 miljoen (naast het al verleende voorbereidingkrediet van € 12,5 miljoen) voor de bouw verleend. In dat jaar bestond er wel scepsis bij raadsleden over de kosten en de noodzaak om dit project te realiseren. De Christen Unie/SGP hebben een motie ingediend om de plannen voor het Stads kantoor te schrappen.<sup>1</sup> Deze motie kon niet op een meerderheid van de raad rekenen. Wel bleef de raad kritisch en vroeg hij de wethouder om een overzicht van de gemaakte voorbereidingskosten.

Op 15 maart 2012 heeft de raad de Regeling risicovolle projecten aangenomen. Het doel van deze regeling is om risicovolle projecten tijdig te monitoren om zo te voorkomen dat de raad voor onwelkome verrassingen komt te staan. De raad heeft nog geen projecten als risicovol bestempeld. Niettemin is de rekenkamer van mening dat de nieuwbouw van het Stads kantoor dit predicaat verdient. Gezien de interesse van de raad voor de kosten van het nieuwe Stads kantoor en gezien de impact van de bouw van het Stads kantoor op de gemeentelijke financiën, zal de rekenkamer dit project gedurende zijn hele looptijd volgen en jaarlijks hierover rapporteren. De procedure die de rekenkamer hierbij gebruikt is geïnspireerd op de Regeling risicovolle projecten.

## 1-2 governance

Voor het beheersen van de kosten bij de bouw van het Stads kantoor is 'good governance' van groot belang. "Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden."<sup>2</sup> Naast het toezicht dat van buiten de organisatie plaatsvindt op de organisatie, staan bij governance drie begrippen centraal:

<sup>1</sup> Motie Christenunie/SGP, Motie Schrappen stadskantoor, d.d. 8 en 10 november 2011, p 55.

<sup>2</sup> Deloitte, 2011, Gemeente Governance, Projecten in Control, Het onverwachte beheersen.

**Sturen:**

Een goede sturing is nodig om aan te geven wat er moet gebeuren, op welke manier en met welke middelen. Onderdeel van 'sturen' is het stellen van kaders aan de hand waarvan later de prestaties kunnen worden gecontroleerd.

**Beheersen:**

Het begrip beheersen ziet op de interne organisatie binnen de gemeente. Hierbij is de vraag aan de orde hoe ervoor wordt gezorgd dat een project zoveel als mogelijk binnen de gestelde kaders wordt uitgevoerd. Hierbij spelen projectmanagement, projectcontrol, contractmanagement en risicomangement een belangrijke rol.

**Verantwoorden:**

Verantwoorden heeft betrekking op het informeren van de raad over hoe het project gezien de eerder bepaalde kaders ervoor staat en of men verwacht dat de doelen gehaald gaan worden.

### **1-3 Regeling risicovolle projecten**

Risicovolle projecten hebben de neiging uit te lopen en meer te kosten.<sup>3</sup> Als dat risico dreigt, dient de raad hierover vroegtijdig te worden geïnformeerd en moet ook duidelijk zijn welke maatregelen worden genomen om die risico's zoveel mogelijk te beperken. Om de verantwoording over risicovolle projecten te verbeteren, is de Regeling risicovolle projecten opgesteld. De procedure voor de monitoring van het Stads kantoor door de rekenkamer is gebaseerd op de procedure van de Regeling risicovolle projecten. Deze paragraaf ligt de belangrijkste onderdelen van de Regeling risicovolle projecten toe.

De Regeling risicovolle projecten vangt aan met een basisrapportage. Hierin staan de kaders voor de bouw van het Stads kantoor en de daarbij behorende procedures. De basisrapportage is de omschrijving van hoe de realisatie van het project zou moeten verlopen. Volgens artikel 9 van de Regeling risicovolle projecten bestaat de basisrapportage uit de volgende onderdelen:

- 1 projectbeschrijving: doelstelling(en), resultaat, afbakening (scope), samenhang met andere projecten/programma's, randvoorwaarden;
- 2 projectaanpak: aanpak, fasering, bestuurlijke beslismomenten;
- 3 projectbeheersing: geld, projectorganisatie inclusief projectcontrol en audits, tijd, informatie, communicatie en participatie, kwaliteit, risico's, omvang post onvoorzien, juridische aspecten;
- 4 alle overige informatie die het project raakt, middellijk en onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de contolerende taak van de raad;
- 5 risico analyse, waarin duidelijk wordt gemaakt welke mogelijke risico's aan het project verbonden zijn, wat de (financiële) gevolgen van de geïdentificeerde risico's kunnen zijn en hoe deze beheerst zullen worden.

Volgens artikel 9 moeten de doelstellingen specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden worden geformuleerd.

<sup>3</sup> Megaprojects and Risk: An anatomy of Ambition, by Bent Flyvbjerg, Nils Bruzelius, and Werner Rothengatter (Cambridge University Press, 2003).

Naast de basisrapportage kent de Regeling risicovolle projecten een jaarlijkse voortgangsrapportage. De voortgangsrapportage beschrijft of de realisatie van het project binnen de kaders plaats vindt die onder andere in de basisrapportage zijn gesteld. Artikel 10 van de Regeling risicovolle projecten stelt wat er in de voortgangsrapportage moet staan:

- 1 de ontwikkelingen van de doelstelling(en) van het project ten opzichte van de basisrapportage inclusief de (verwachte) kostenoverschrijdingen, met inbegrip van beheersmaatregelen en de eventuele budgettaire inpassing van de (verwachte) overschrijdingen;
- 2 eventuele veranderingen in de besluitvormingsprocedure van het risicovolle project en de betrokkenheid van de raad daarbij;
- 3 eventuele veranderingen in de scope, het resultaat, de planning, de wijze van beheersing, en de financiën van het project;
- 4 de ontwikkelingen met betrekking tot de aan het project verbonden risico's;
- 5 de uitkomsten van relevante audits en risico analyses;
- 6 alle overige informatie die het project raakt, middellijk en onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de contolerende taak van de raad;
- 7 aanbestedingsresultaten indien bij een risicovol project sprake is van aanbestedingen;
- 8 indien in de projectbegroting een post 'onvoorzien' is opgenomen, wordt in iedere voortgangsrapportage inzicht gegeven of, en zo ja waarvoor, deze is aangesproken en in hoeverre de post onvoorzien nog toereikend wordt geacht gegeven de voortgang van het project (of de op dat moment geldende inzichten);
- 9 de uitkomsten van audits en risicoanalyses die zijn uitgevoerd.

De rekenkamer zal aan de hand van de aandachtspunten uit de Regeling risicovolle projecten controleren of de sturing, beheersing en verantwoording van het project Stads Kantoor adequaat is. Het volgende hoofdstuk gaat hier nader op in.

#### **1-4 leeswijzer**

Het vervolg van dit onderzoeksvoorstel gaat eerst in op de doel- en vraagstelling van het onderzoek. Hierbij komen ook de in dit onderzoek gehanteerde normen aan de orde. De onderzoeks aanpak en de organisatie, planning en procedure van het onderzoek staan beschreven in de laatste paragrafen.





## 2 doel- en vraagstelling

### 2-1 inleiding

### 2-2 doelstelling

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen: een feitenreconstructie en een toets aan de hand van de aandachtspunten van de regeling risicovolle projecten. Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- 1 inzicht te geven in de ontwikkelingen rond het project Stads Kantoor tot medio 2012;
- 2 een oordeel te vellen over de governance van het project Stads Kantoor:
  - a de kwaliteit van de kaders voor het project (sturen);
  - b de mate waarin het college het project beheerst (beheersen);
  - c de kwaliteit van de informatie in de voortgangsrapportage en andere raadstukken (verantwoorden).

### 2-3 onderzoeksvragen

De centrale vragen in het onderzoek luiden:

- 1 Hoe is het proces rond de bouw van het Stads Kantoor tot medio 2012 verlopen? (feitenreconstructie)
- 2 Is de sturing, beheersing en verantwoording van het project Stads Kantoor adequaat?

De feitenreconstructie voor het beantwoorden van de eerste hoofdvraag zal met name ingaan op:

- de kostenontwikkeling;
- de aanpassing van het programma (de aantallen te bouwen woningen, kantoren, winkels etc.);
- de rol van de raad en het college;
- de informatievoorziening aan de raad tot medio 2012.

De tweede centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

a Sturen:

Zijn de doelstellingen en financiële kaders voor het project Stads Kantoor specifiek, meetbaar, realistisch, tijdgebonden en consistent geformuleerd?

b Beheersen:

- b.1 Is er sprake van adequate projectcontrol en audits?
- b.2 Is er sprake van adequaat contractmanagement?
- b.3 Is er sprake van adequaat projectmanagement?
- b.4 Is er sprake van adequaat risicomanagement?

c Verantwoorden:

- c.1 Is de verantwoordingsinformatie betrouwbaar?
- c.2 Kan op basis van deze informatie gesteld worden dat het project zich ontwikkeld binnen de daarvoor gestelde kaders?

#### 2-4 normen

Bij de feitenreconstructie hanteert de rekenkamer geen normen. Voor het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag zal de rekenkamer normen hanteren. De rekenkamer baseert zich onder andere op de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW). Verder zal de rekenkamer normen hanteren die algemeen worden toegepast (bijvoorbeeld bij de landelijke regeling grote projecten) en voortvloeien uit professionele opvattingen over good governance en risicomanagement. Per onderzoeksvraag zijn deze normen op hoofdlijnen als volgt:

##### a Sturen:

De doelstellingen voor het project Stadskantoor zijn in de basisrapportage specifiek, meetbaar, realistisch, tijdgebonden en consistent geformuleerd.

##### b Beheersen:

b.1 Er is sprake van adequate projectcontrol en audits.

b.2 Er is sprake van adequaat contractmanagement.

b.3 Er is sprake van adequaat projectmanagement.

b.4 Risicomanagement:

- In de risicoanalyse zijn de belangrijkste risico's (impact op de financiën, voortgang en kwaliteit en de kans dat het risico zich voordoet) opgenomen;
- Het risicomanagement voldoet aan relevante normen die voortvloeien uit veel gehanteerde risicomanagement modellen zoals het 'Enterprise Risk Management Integrated Framework' (ERMF)<sup>4</sup>, ISO 31.000 en de RISMAN-methode<sup>5</sup>.

##### c Verantwoorden:

c.1 De verantwoordingsinformatie is volledig en consistent en kan voldoende onderbouwd worden door het projectdossier en andere door het college aangeleverde gegevens.

c.2 De verantwoordingsinformatie biedt voldoende inzicht in het project.

c.3 Uit de verantwoordingsinformatie blijkt dat het project zich ontwikkeld binnen de daarvoor gestelde kaders.

## 3 onderzoeksaanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zal de rekenkamer de volgende onderzoekswerkzaamheden verrichten:

##### a documentanalyse:

- raadsdocumenten;
- contracten met o.a. aannemer en architect;
- interne rapportages van Stadsontwikkeling met betrekking tot bouwkosten, risico's, architect en aannemer selectie etc.;
- basis- en voortgangsrapportage;
- projectdossier.

##### b afhankelijk van de aangeleverde informatie, interviews met:

- projectmanager;

---

<sup>4</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2004, Enterprise Risk Management – Integrated Framework

<sup>5</sup> Zie: Well-Stam van D., F. Lindelaar, S. van Kinderen, B.P. van den Bunt, 2003, Risicomanagement voor projecten, De RISMAN-methode toegepast, Het spectrum, Utrecht.

- wethouder;
- vertegenwoordigers van private partijen als aannemer en architect;
- juristen;
- leden projectteam.

De verkoopbaarheid of verhuurbaarheid van de te bouwen woningen, kantoren, winkels etc. zijn geen onderwerp van studie binnen het tweede, normerende deel van dit onderzoek.

## **4** organisatie, planning en procedure van het onderzoek

### **4-1 organisatie**

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- mevrouw mr. N. Kuijpers RO;
- de heer drs. W.J. Gordijn;
- mevrouw dr. mr. ir. H.E. van Rij (projectleider).

### **4-2 planning en procedure**

De uitvoering van het onderzoek start najaar 2012. In de eerste fase van het onderzoek begint de rekenkamer met het opstellen van de feitenreconstructie. Vervolgens voert de rekenkamer de rest van het onderzoek uit. De bevindingen en conclusies zullen in een conceptonderzoeksrapport worden vastgelegd. De rekenkamer stelt de betrokken diensten in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden aan deze diensten.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college worden voorgelegd. De reacties worden, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal medio 2013 aan de raad worden aangeboden.