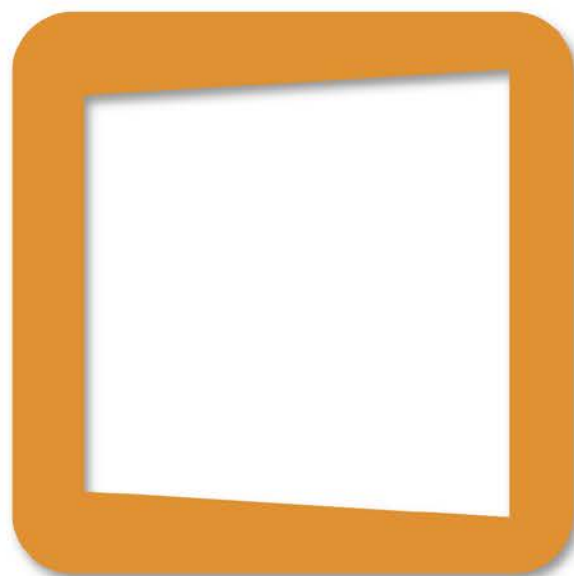
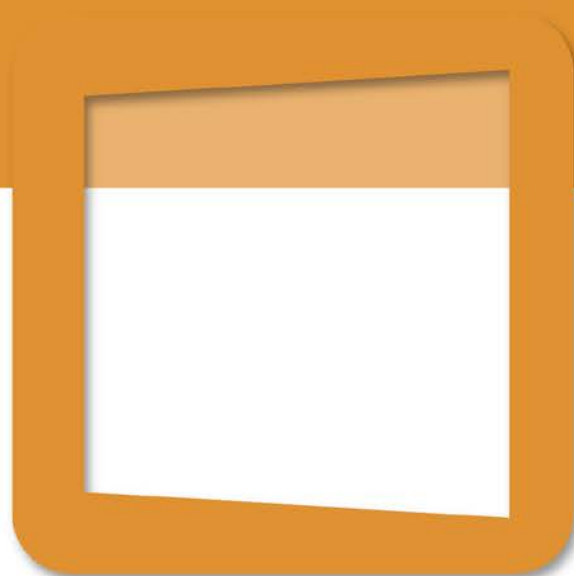


onderzoeksopzet

governance en beheersing risico's het Nieuwe Rivium

september 2020



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL



1 inleiding

1-1 achtergrond

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

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

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

1-2 leeswijzer

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

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

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

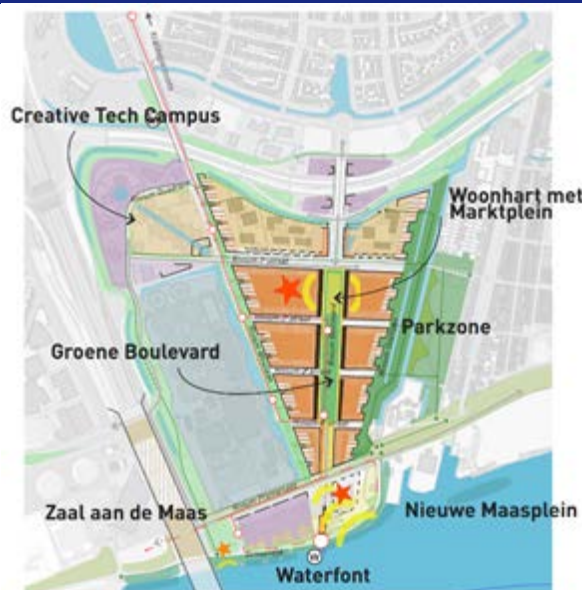
2 context

2-1 het Nieuw Rivium

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

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

figuur 2-1 het Nieuwe Rivium



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

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

⁴ idem.

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

proces verdere ontwikkeling

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

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

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

2-2 beleid en regelgeving

nota grondbeleid 2018

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

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

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

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

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

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

kostenverhaal en anterieure overeenkomst¹⁰

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

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

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

invulling rol gemeente bij het Nieuwe Rivium

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

Kenmerken van een faciliterend grondbeleid zijn dat:¹³

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

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

¹⁰ Zie www.gebiedseconomie.nl

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

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

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



SOK en anterieure overeenkomsten

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

2-3 projectorganisatie gemeente

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

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

2-4 bestuurlijke verantwoordelijkheid en ambtelijke organisatie

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

2-5 financiële context

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

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

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



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

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



3 doel- en vraagstelling

3-1 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek te beoordelen of:

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

3-2 vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

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

deelvragen

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

3-3 afbakening

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



4 normenkader, aanpak en uitvoering

4-1 normenkader

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

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

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

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

4-2 aanpak

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

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

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



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

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

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

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

4-3 planning

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

4-4 uitvoering

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een projectteam bestaande uit:

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

4-5 privacy

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