

ongefundeerd aan de slag

onderzoek naar project de Grote Kruising



Rekenkamer

KRIMPEN AAN DEN IJSSEL

ongefundeerd aan de slag

onderzoek naar project de Grote Kruising



Rekenkamer

KRIMPEN AAN DEN IJSSEL

voorwoord

Eind vorig jaar heeft de Rekenkamer Rotterdam een meta-analyse gepubliceerd over tien jaar rekenkamerrapporten. Daarin werd onder meer nader ingegaan op de vraag waarom er zo veel grote (infrastructurele) projecten mislopen. Hoewel de analyse vooral Rotterdamse projecten betreft kunnen de conclusies daarover naar alle waarschijnlijkheid worden doorgetrokken naar andere overheidsorganisaties.

Een terugkerend probleem daarbij betreft de mismatch tussen de omvang en complexiteit van het project enerzijds en de (vaak minimale) wijze waarop de projectbeheersing en het risicomanagement is vormgegeven. Niet omdat het zou schorten aan kennis en ervaring, maar omdat het belang van een adequaat ingericht risicomanagement systematisch wordt onderschat. Vaak omdat het inrichten daarvan als overdreven bureaucratisch wordt ervaren.

Deze misvatting is ook terug te lezen in de bestuurlijke reactie van het college van B en W van de gemeente Krimpen aan den IJssel. Daarbij worden grote woorden als “ongepast” en “subjectieve oordelen” niet geschuwd. Met deze kwalificaties geeft het college het rapport van de rekenkamer een lading mee die het zicht op de feitelijke gang van zaken behoorlijk belemmert en dat is mede met het oog op het politiek debat met de raad niet heel verstandig. Dat debat moet toch vooral gaan om welke verbetermaatregelen de gemeente kan en moet nemen om de risico's, zoals eerder beschreven in het rekenkamerrapport ‘Publieke waarde in de knel’ het hoofd te kunnen bieden. Zeker waar het relatief kleine organisaties betreffen met relatief grote risicovolle projecten, waarbij een succesvolle uitvoering ook nog afhankelijk is van de inzet en medewerking van andere partijen.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Janine van Roon (projectleider) en Jolien van Hooff (onderzoeker).

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Krimpen aan den IJssel

voorwoord	3
bestuurlijke nota	7
1 inleiding	9
1-1 aanleiding	9
1-2 doel- en vraagstelling	9
1-3 leeswijzer	9
2 conclusies en aanbevelingen	11
2-1 hoofdconclusies	11
2-2 toelichting hoofdconclusies	11
2-3 aanbevelingen	15
3 reactie en nawoord	17
3-1 reactie college	17
3-2 nawoord rekenkamer	25
nota van bevindingen	29
1 inleiding	31
1-1 aanleiding onderzoek	31
1-2 doel- en vraagstelling	32
1-3 afbakening	32
1-4 leeswijzer	32
2 de Grote Kruising: aanloop, inhoud en context	35
2-1 inleiding	35
2-2 aanloop en aanleiding van het project	35
2-2-1 technische staat van de fundering	36
2-2-2 verkeerssituatie	37
2-3 voorkeursalternatief	37
2-3-1 totstandkoming en inhoud voorkeursalternatief	38
2-3-2 tijdsdruk op het project	39
2-4 bestuurlijke en financiële context	40
2-4-1 andere betrokken overheden en bestuursorganen	40
2-4-2 kostenraming en dekking	41
3 project governance	45
3-1 inleiding	45
3-2 projectplan	46
3-3 projectorganisatie	48
3-4 projectcontrol, informatiemanagement en verantwoording	53
3-5 fasering	55
4 risicomanagement	59
4-1 inleiding	59
4-3-1 inleiding	66



4-3-4	beheersing risico's in de praktijk	69
5	besluitvorming en verantwoording raad	71
	bijlagen	79
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	81
bijlage 2	geraadpleegde documenten	84
bijlage 3	afkortingen	88

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

De Algeracorridor vormt de belangrijkste route van de Krimpenerwaard naar de regio Rotterdam en loopt door Krimpen aan den IJssel naar de Algerabrug. In 2012 toonde onderzoek in opdracht van het college aan dat een Krimpens knooppunt op deze Algeracorridor, de zogeheten grote kruising, in dusdanig slechte staat verkeert, dat de resterende levensduur waarschijnlijk beperkt is. De fundering van de kruising loopt het risico spontaan te bezwijken. De gemeente heeft niet kunnen vaststellen op welke termijn dit zou kunnen gebeuren en heeft besloten de fundering geheel te vernieuwen ('reconstrueren'). Naar aanleiding van verzakkingen in 2017 ging het college met spoed over tot het opstellen van een plan voor het reconstrueren van de fundering. Het college wil, mede op basis van de wens van de raad om de doorstroming op de Algeracorridor te bevorderen, de reconstructie combineren met doorstromingsmaatregelen. Deze ambities van het college resulteerden in het infrastructurele project 'de Grote Kruising'. In 2018 zijn de voorbereidende werkzaamheden gestart, het project moet in 2022 afgerond zijn. Het belangrijkste onderdeel van het project, de reconstructie van de fundering, zal pas in 2021 aanvangen.

De Grote Kruising stond op de lijst van onderwerpen die de rekenkamer voorlegde aan de gemeenteraad op 12 maart 2019, tijdens een zogenoemde stemkastsessie. Van alle voorgestelde onderwerpen gaf de gemeenteraad de hoogste prioriteit aan de Grote Kruising. Belangrijke overwegingen van de raad waren de financiële verantwoordelijkheid van de gemeente in dit project en de financiële en technische risico's die ermee samenhangen. De raad achtte het van belang inzicht te krijgen in deze risico's, omdat hij op korte termijn (in de zomer van 2020) zal besluiten of hij het ervoor benodigde budget - het hoofdkrediet - ter beschikking stelt.

1-2 doel- en vraagstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek ten behoeve van de besluitvorming over het hoofdkrediet te beoordelen of:

- het project- en risicomanagement in opzet toereikend zijn om het project binnen de gestelde financiële en inhoudelijke kaders af te ronden;
- de raad voldoende in staat wordt gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen bij de besluitvorming over het project.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Is het project de Grote Kruising in voldoende mate beheersbaar en stelt het college de raad voldoende in staat om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

1-3 leeswijzer

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.



2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Onder druk van het college heeft de raad besloten krediet te verlenen voor voorbereidende werkzaamheden voor het project de Grote Kruising. Op het moment van dit besluit had het college echter nog geen volledig en definitief projectplan aan de raad voorgelegd. De raad heeft hiermee zijn goedkeuring gegeven aan een voorlopig project zonder voldoende afgebakende inhoudelijke en financiële kaders, zonder weerstand te bieden aan de druk van het college.
- 2 Het college heeft besloten om te starten met de uitvoering van het project de Grote Kruising, terwijl het project zich nog in de planfase bevond. Dit brengt financiële en technische risico's met zich mee.
- 3 Het college heeft de risico's van het project de Grote Kruising op een te beperkte wijze in kaart gebracht.
 - a Het college heeft niet benoemd voor welke projectdoelstellingen de geïdentificeerde risico's de grootste bedreiging vormen.
 - b Het college heeft onvoldoende expertise ingeschakeld bij het identificeren en het analyseren van de risico's.
 - c Het college heeft weinig financiële risico's geïdentificeerd en deze bovendien te laag ingeschat.
- 4 Het college doet te weinig om de risico's op gestructureerde wijze te beheersen.
- 5 Het college heeft de governance van het project niet adequaat ingericht.
 - a De besluitvormers en de projectuitvoerders hebben te weinig afstand tot elkaar, waardoor er binnen het project te weinig checks and balances zijn.
 - b Het college monitort de financiële aspecten structureel, maar doet dit niet voor de niet-financiële aspecten.
 - c De projectorganisatie bevat geen heldere meldings- en rapportagestructuur.
 - d De continuïteit van de uitvoering van het project is niet voldoende geborgd.
- 6 Het college informeert de raad niet vaak genoeg over de voortgang van het project en bovendien niet periodiek, terwijl het dit wel had toegezegd. De raad heeft er onvoldoende op toegezien dat hij geïnformeerd werd door het college.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *Onder druk van het college heeft de raad besloten krediet te verlenen voor voorbereidende werkzaamheden voor het project de Grote Kruising. Op het moment van dit besluit had het college echter nog geen volledig en definitief projectplan aan de raad voorgelegd. De raad heeft hiermee zijn goedkeuring gegeven aan een voorlopig project zonder voldoende afgebakende inhoudelijke en financiële kaders, zonder weerstand te bieden aan de druk van het college.*

- Al tenminste sinds 2010 is de gemeente op basis van continue monitoring en onderzoeken op de hoogte van de kwetsbaarheid van de fundering van de grote kruising en van de noodzaak deze fundering te vernieuwen ('te reconstrueren').
- Naar aanleiding van verzakkingen was het in 2018 volgens het college noodzakelijk om zo snel mogelijk te beginnen met de voorbereidende werkzaamheden voor de reconstructie. Het college meende dat deze werkzaamheden moesten starten om uiterlijk in 2021 de reconstructie te kunnen uitvoeren. Dit laatste was volgens het college nodig, omdat anders de kans te groot zou worden dat de kruising (plotseling) bezwijkt.
- Het college heeft de raad daarom in 2018 tweemaal om een krediet gevraagd voor deze voorbereidende werkzaamheden. In het tweede geval ging dit ook om voorbereidingen op flankerende en aanvullende (mobiliteits)maatregelen. Deze maatregelen staan, net als de reconstructie, in het voorlopige projectplan (door het college genoemd 'het voorkeursalternatief'), dat het college toen presenteerde.
- Dit plan beschreef echter nog niet welke werkzaamheden en maatregelen er definitief zouden worden uitgevoerd en hoe deze zouden worden gefinancierd. Het college was destijds namelijk nog bezig het project te ontwikkelen en af te bakenen. Ook was het nog bezig de financiering door de gemeente zelf en door subsidieverleners rond te krijgen, terwijl ze al sinds 2012 heeft aangegeven hiervoor op cofinanciering te rekenen.
- Door kredieten te verlenen voor werkzaamheden die voorbereiden op het voorlopige projectplan, heeft de raad de facto het gehele voorlopige plan goedgekeurd. Vanwege het ontbreken van uitgewerkte inhoudelijke en financiële kaders, heeft zij hierbij onvoldoende een inhoudelijke en financiële afweging kunnen maken.
- De oorzaak van deze gebrekkige besluitvorming ligt bij de haast die het college voelde om, gegeven de kwetsbaarheid van de grote kruising, snel tot actie over te gaan. Dit leidde ertoe dat het college druk uitoefende richting de raad om tot de benodigde besluiten te komen. De raad heeft weinig weerstand geboden tegen deze druk.

2 Het college heeft besloten om te starten met de uitvoering van het project de Grote Kruising, terwijl het project zich nog in de planfase bevond. Dit brengt financiële en technische risico's met zich mee.

- Door te starten met de voorbereidende werkzaamheden is het college feitelijk gestart met de uitvoering van het project, maar slechts op basis van een voorlopig projectplan. Het college had de projectinhoud en de financiering nog niet geheel bepaald; het project werd op dat moment nog verkend en nader uitgewerkt.
- Hiermee heeft het college op dat moment het risico genomen dat:
 - het geen subsidie krijgt voor de mobiliteitsmaatregelen en voor de reconstructie van de kruising zelf, terwijl de voorbereidende werkzaamheden wel voorbereiden op het gehele project zoals opgenomen in het voorkeursalternatief. Dit kan tot gevolg hebben dat de gemeente haar eigen bijdrage moet verhogen, of dat het college het project moet bijstellen, waarmee inmiddels getroffen voorbereidingen achteraf (deels) overbodig blijken;
 - de voorbereidende werkzaamheden technisch niet aansluiten bij of voldoen aan de inhoud van het uiteindelijke project.
- Het college handelt met deze aanpak in strijd met een eis die het zelf stelt aan projecten, namelijk dat een besluit tot realisatie van een project alleen wordt genomen indien er voldoende financiële ruimte is ter dekking van de kapitaal- en exploitatielasten.

3 *Het college heeft de risico's van het project de Grote Kruising op een te beperkte wijze in kaart gebracht.*

a *Het college heeft niet benoemd voor welke projectdoelstellingen de geïdentificeerde risico's de grootste bedreiging vormen.*

- Het college heeft voor dit project een risicoanalyse uitgevoerd.
- Het analysedocument beschrijft niet welke doelstellingen van dit project onder druk komen te staan indien een risico materialiseert.
- Uit het analysedocument blijkt ook niet duidelijk wat de belangrijkste risico's zijn voor het project. Dit komt door de indeling van het document zelf, maar ook doordat de analyse is uitgevoerd voor alle fases van het project terwijl het project zich nog in de planfase bevindt.

b *Het college heeft onvoldoende expertise ingeschakeld bij het identificeren en het analyseren van de risico's.*

- Het identificeren en analyseren van de risico's lag in handen van de projectmanager, die daarbij het projectteam en aannemers binnen het project heeft betrokken. Hierdoor leverden vooral technische en organisatorische experts input op de identificatie en analyse van de risico's.
- Het college heeft nagelaten ook de stuurgroep en de financieel controller een (substantiële) rol te geven in de risico-identificatie en -analyse. Hierdoor leverden bestuurlijke en financiële experts te weinig input.

c *Het college heeft weinig financiële risico's geïdentificeerd en deze bovendien te laag ingeschat.*

- Van de zeventien geïdentificeerde risico's hebben er drie een financieel karakter.
- De financiële gevolgen krijgen in de kwantificering van de risico's evenveel gewicht als andere gevolgen, zoals gevolgen voor de omgeving. Voor de gemeente levert een financieel gevolg echter een groter en concreter probleem op, zowel voor het project zelf als potentieel voor andere gemeentelijke taken. Als de gemeente bijvoorbeeld geen geld van de provincie ontvangt (een risico dat de gemeente lager kwantificeert dan bijvoorbeeld het risico op een verkeersinfarct), dan kost dit de gemeente € 4,5 mln., ten koste van andere zaken. Dit laatste zal minder snel het geval zijn bij bijvoorbeeld een verkeersongeval.

4 *Het college doet te weinig om de risico's op gestructureerde wijze te beheersen.*

- In het analysedocument heeft het college voor alle geanalyseerde risico's beheersmaatregelen benoemd. Deze sluiten in principe aan bij de risico's, maar zijn onvoldoende specifiek en meetbaar geformuleerd. Voor een aantal van de beheersmaatregelen heeft het hier nog geen stappen toe ondernomen, omdat bijbehorende risico's pas later aan de orde zullen zijn. Zo wordt voor het risico 'werkzaamheden lopen uit' de beheersmaatregel 'opschalen werkvoorbereiding en capaciteit uitvoering' benoemt. Als effect is benoemd dat 'achterstanden op kritieke pad worden ingelopen'. Het college heeft echter niet duidelijk geformuleerd met hoeveel het de capaciteit dan uit zal breiden.
- Het college heeft de benoemde beheersmaatregelen niet uitgewerkt en geïmplementeerd. Er is geen overzicht beschikbaar dat toegepast kan worden in het operationele riskmanagement waarin de grootste risico's zijn benoemd in relatie tot de projectdoelstellingen en de geconcretiseerde wijze van beheersen daarvan.
- Het college treft in de praktijk enige maatregelen om de risico's te beheersen. Een voorbeeld van zo'n maatregel is dat het inwoners actief informeert over het project via een website. Het doel van deze maatregel is om het risico op imagoschade te

beheersen. De rekenkamer heeft echter niet kunnen vaststellen welke stappen de gemeente zet om het financiële risico dat de gemeente onvoldoende bijdragen ontvangt van andere overheden te beheersen.

- De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat de risico's consequent worden besproken bij het project- en bouwteamoverleg. Het college zet ook geen andere middelen in om vast te stellen of met de beheersmaatregelen de risico's voldoende worden beheerst.

5 Het college heeft de governance van het project niet adequaat ingericht.

a De besluitvormers en de projectuitvoerders hebben te weinig afstand tot elkaar, waardoor er binnen het project te weinig checks and balances zijn.

- Aangezien het college het project de Grote Kruising beschouwt als een infrastructureel project, heeft het een bijbehorende projectstructuur opgetuigd.
- Het project kent een hiërarchische lijn met een bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en een opdrachtnemer, namelijk de projectmanager die het projectteam aanstuurt. Er is echter niet vastgelegd waar het mandaat van de ene laag ophoudt en wanneer besluiten voorgelegd moeten worden aan de volgende laag in de lijn.
- Doordat de stuurgroep in de praktijk als besluitvormend orgaan functioneert, terwijl deze bestaat uit zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers, heeft het college onvoldoende een scheiding aangebracht tussen de taken en verantwoordelijkheden van opdrachtgevers- en opdrachtnemers, en van bestuurders en ambtenaren. Dit brengt het risico met zich mee dat de uitvoerenden te gedetailleerd worden aangestuurd en het beperkt de mogelijkheid om te escaleren.

b Het college monitort de financiële aspecten structureel, maar doet dit niet voor de niet-financiële aspecten.

- Een onafhankelijk financieel controller monitort de projectuitgaven in relatie tot de gestelde kaders. Deze financieel controller voorziet de bestuurlijk opdrachtgever van onafhankelijk advies, doordat deze geen onderdeel uitmaakt van de projectorganisatie. De controller heeft de wijze waarop het projectteam de uitgaven rapporteert uitgewerkt en vastgelegd.
- Weliswaar heeft het project ook voor andere aspecten, zoals tijd of communicatie, een onafhankelijk controller, maar de rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of en op welke wijze invulling deze controller invulling geeft aan dit niet-financiële control. De rekenkamer heeft namelijk niet gezien dat er over het niet-financiële control, bijvoorbeeld over de wijze waarop het projectteam aan de niet-financieel controller rapporteert, afspraken zijn vastgelegd.

c De projectorganisatie bevat geen heldere meldings- en rapportagestructuur.

- Het college heeft niet vastgelegd wie aan wie periodiek rapporteert binnen het project en ook niet over wie aan wie in welke situatie meldt. Dit vergroot het risico dat:
 - betrokkenen niet op het juiste moment op de hoogte zijn van relevante ontwikkelingen;
 - er op projectonderdelen onvoldoende verantwoording wordt afgelegd.
- Het volledige projectdossier bestaat veelal uit "levende documenten", waarvan de wijzigingen niet worden bijgehouden. Over deze wijzigingen vindt mogelijk dus ook geen verantwoording plaats. Bovendien kan de gemeente hierdoor niet vaststellen welke wijzigingen zich allemaal sinds de start van het project hebben voorgedaan.

d Het college heeft de continuïteit van de uitvoering van het project niet voldoende geborgd.

- Binnen het projectteam vervullen extern ingehuurd medewerkers cruciale functies, waaronder die van projectmanager.
- Vanwege de lange looptijd van dit project, is de kans groot dat er gedurende het project projectmedewerkers vertrekken.
- Voor de gemeente zou dit leiden tot een groot verlies van kennis en kunde over het project door de onder c benoemde gebrekkige wijze van rapporteren en vastleggen van documentatie.

6 Het college informeert de raad niet vaak genoeg over de voortgang van het project en bovendien niet periodiek, terwijl het dit wel had toegezegd. De raad heeft er onvoldoende op toegezien dat hij geïnformeerd werd door het college.

- Het college had de raad toegezegd om de raad ieder kwartaal te informeren over de voortgang van het project.
- Tot nu toe heeft het college zich niet aan deze toezegging gehouden; voor zover het college de raad heeft geïnformeerd, deed het dit naar aanleiding van een mijlpaal binnen het project en dus niet periodiek. Ook deed het dit tot nu toe slechts één keer, sinds het de toezegging een jaar geleden deed.
- Tot nu toe heeft de raad slechts één keer zelf het college verzocht om informatie over het project. De raad houdt het college dus niet aan zijn toezegging.

2-3 **aanbevelingen**

De rekenkamer komt op basis van het onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

projectplan

- 1 Stel, alvorens over te gaan tot de aanvraag van het hoofdkrediet voor het project, een projectplan op met tenminste de volgende elementen:
 - de context van het project met relevante achtergronden, randvoorwaarden en aannames;
 - specifiek en meetbaar geformuleerde doelstellingen;
 - een heldere afbakening van het project;
 - een heldere weergave van de kosten en dekking per maatregel;
 - het tijdspad;
 - de wijze waarop aan de raad over de voortgang van het project zal worden gerapporteerd. Bestaande regelingen voor grote projecten bij andere organisaties kunnen hiervoor handvaten bieden.

risicomanagement

- 2 Operationaliseer het risicomanagement op meer specifieke en gestructureerde wijze.
 - a Voer een specifieke risicoanalyse uit per fase van het project.
 - b Geef weer voor welke doelstellingen uit het projectplan de risico's een bedreiging vormen.
 - c Maak risicomanagement een expliciet onderdeel van de aansturing van het project.

- 3 Formuleer voor de belangrijkste risico's (in relatie tot de projectdoelstelling) specifieke en meetbare beheersmaatregelen. Stel voor deze beheersmaatregelen een uitvoeringsplan op voor de implementatie.

project governance

- 4 Scheid taken en verantwoordelijkheden binnen het project door de bestuurlijk opdrachtgever geen onderdeel meer te laten uitmaken van het stuurgroepoverleg, maar hem periodiek te informeren ten behoeve van de besluiten die op zijn niveau liggen.
- 5 Maak afspraken over de wijze waarop rapportage plaatsvindt per hiërarchische laag. Zorg ervoor dat in deze rapportages de stand van zaken op alle relevante beheersaspecten (geld, organisatie, tijd, risico's, informatie, communicatie en kwaliteit) in beeld wordt gebracht.

informatievoorziening aan de raad

- 6 Informeer de raad periodiek en tenminste vier keer per jaar over de voortgang van het project op basis van het projectplan en het geoperationaliseerde risicomanagement.

De rekenkamer komt tot de volgende aanbeveling aan de gemeenteraad:

- 7 Geef opdracht aan het college om de bovenstaande aanbevelingen uit te voeren.
- 8 Verleen pas krediet voor de uitvoering van het project zelf (hoofdkrediet) als het college deze aanbevelingen heeft uitgevoerd.
- 9 Houd het college aan zijn toezegging om ieder kwartaal te rapporteren over de voortgang van het project.

3 reactie en nawoord

3-1 reactie college

algemeen

Conform de Verordening rekenkamerfunctie Krimpen aan den IJssel stelt u ons college in de gelegenheid om te reageren op de voorlopige onderzoeksresultaten en conclusies van uw rekenkamer inzake het project 'De Grote Kruising'. U vraagt of wij daarbij expliciet per aanbeveling kunnen aangeven of wij deze aanbeveling zullen overnemen.

Allereerst willen wij aangeven dat wij met waardering hebben kennis genomen van uw bevindingen. Uw onderzoekers hebben in relatief korte tijd de complexiteit van het project 'De Grote Kruising' in beeld weten te brengen.

Wij hechten er echter toch aan om zelf toch nog eens kort samen te vatten welke opgave dit college bij zijn aantreden heeft aangetroffen en onder welke politieke en maatschappelijke druk dit college de scope voor dit grootschalige en complexe project moet bepalen.

Gemeente beschikt niet over noodzakelijke (beheer)informatie

Inmiddels een groot aantal jaren geleden hebben Rijkswaterstaat en de provincie Zuid-Holland (bouwkundige) delen van de regionale wegenstructuur (de zo geheten Algeracorridor) in eigendom en beheer aan onze gemeente overgedragen. Daarbij is verzuimd onze gemeente te voorzien van adequate informatie met betrekking tot – met name – de fundering van de 'grote kruising' en de 'aanbrug' van de Algerabrug.

Dit college bouwt voort op inspanningen en uitspraken uit eerdere raads- en collegeperiodes

Meerdere colleges zijn daarom al tenminste 10 jaar bezig om de informatie te verzamelen die in algemene zin nodig is om tot een gedegen meerjarig onderhoudsplan voor beide 'assets' te komen. En die meer in het bijzonder nodig is om tot groot onderhoud en/of vervanging van de (fundering van de) 'grote kruising' te komen. Parallel daaraan liggen er bestuurlijke verplichtingen en toezeggingen om de hinder van verkeerslawaaai langs de N210/Algeracorridor aan te pakken.

Ook is in een eerdere collegeperiode – vooruitlopend op de nu door ons college geplande reconstructie – een 'calamiteitenplan' opgesteld met diverse maatregelen die kunnen of moeten worden getroffen om een 'verkeersinfarct' te voorkomen op het moment dat de capaciteit van de 'grote kruising' door gepland onderhoud of als gevolg van een calamiteit beperkt wordt.

Tenslotte is in eerdere collegeperiode een systeem van monitoring aangebracht waarmee het risico van bezwijken van de (fundering van de) grote kruising wordt bewaakt. Uit dit systeem van (sinds 2014) maandelijkse monitoring is in deze collegeperiode naar voren gekomen dat dit college reconstructie van de grote kruising

nu écht niet langer kan uitstellen. Zeker niet omdat in de zomer van 2018 sprake was van het plotseling bezwijken van een deel van de busbaan.

Anders gezegd voelde dit college zich verplicht om in de tweede helft van 2018 met voorbereidende werkzaamheden te starten, zodat de feitelijke reconstructie van de (fundering van de) grote kruising in 2021 kan worden uitgevoerd. Overigens niet nadat de gemeenteraad in september 2017 en januari 2018 – door het vorige college – uitvoerig is geïnformeerd.

Gemeenteraad heeft expliciet gevraagd om de doorstroming te verbeteren

Op expliciet en unaniem verzoek van de gemeenteraad heeft ons college zich rekenschap gegeven van de mogelijkheden die er wellicht zijn om – binnen de scope van de reconstructie van de grote kruising – de doorstroming op de Algeracorridor te verbeteren. Met daaraan gekoppeld de vraag of andere overheden een (financiële) bijdrage in dit soort doorstroom-maatregelen kunnen en willen leveren.

Gemeente heeft met veel andere (weg)beheerders en stakeholders te maken

Het beheer (dagelijks en groot onderhoud) van aanbrug en grote kruising, twee voor een gemeente van onze omvang unieke ‘assets’, is daarom complex. Te meer omdat de N210/Algeracorridor een vitale schakel in de regionale wegenstructuur is. Afstemming met andere (weg)beheerders en stakeholders is daarom nodig. Mede daarom heeft een vorig college het initiatief genomen voor het Bestuurlijk Platform Algeracorridor.

Zelfs in ‘normale’ omstandigheden is de capaciteit van de Algeracorridor in de ochtend- en avondspts niet opgewassen tegen het verkeersaanbod. Iedere verstoring van deze ‘normale’ omstandigheden door (gepland) onderhoud of calamiteiten leidt daarom min of meer automatisch tot lange files, zeer forse omrijbewegingen en daarmee tot aanzienlijke economische schade.

Dat betekent onder andere dat – met name – groot onderhoud alleen ‘draaglijk’ en ‘leefbaar’ kan worden uitgevoerd wanneer verkeersstromen (vooraf) worden ontvlecht. Dat ontvlechten heeft consequenties die (veel) verder strekken dan de (directe omgeving van de) grote kruising.

Gemeente kan én moet rekening houden met de besluitvorming in het kader van het MIRT

Parallel aan de voorbereidingen voor groot onderhoud en/of (gedeeltelijke) vervanging van de (fundering van de) grote kruising wordt op regionaal en landelijk niveau ook al zo’n 10 jaar gesproken over het verbeteren van de bereikbaarheid van de regio Rotterdam. Net als eerdere colleges volgt ons college dit proces op de voet. Vooral omdat het (oplossen van het) knelpunt Algeracorridor, en daarmee ook de grote kruising als onderdeel daarvan, nadrukkelijk onderdeel is van dit zo geheten Bestuurlijk Overleg MIRT.

Al in 2013 is in de Rijksstructuurvisie Bereikbaarheid regio Rotterdam en Nieuwe Westelijke Oeververbinding vastgelegd dat de doorstroming in de Oostflank van de regio Rotterdam (Brienenoord- en Algeracorridor) een prioritaire opgave is om de bereikbaarheid van de regio Rotterdam te verbeteren. In 2017 wordt deze opgave in het MIRT-onderzoek Bereikbaarheid Rotterdam Den Haag opnieuw bevestigd.

Op 15 maart 2018 heeft het Bestuurlijk Overleg MIRT besloten om een pré-verkenning te starten. Doelstelling van de pré-verkenning was om de scope en financiering helder te krijgen, zodat een startbeslissing kan worden genomen die er onder andere op gericht is om het knelpunt Algeracorridor op te lossen.

Onderdeel van de pré-verkenning was een mogelijke nieuwe oeververbinding die de Krimpenervaard rechtstreeks met de zuidflank van de Rotterdamse regio verbindt. Als hiervoor zou zijn gekozen, zou de reconstructie van de grote kruising in een geheel nieuwe context beschouwd hebben moeten worden.

Eind 2018 heeft het Bestuurlijk Overleg MIRT besloten om een MIRT-verkenning te starten. Recent heeft het Bestuurlijk Overleg ook daadwerkelijk de startbeslissing voor de MIRT-verkenning genomen. Centraal in deze startbeslissing staat de verkenning van een extra oeververbinding in de gemeente Rotterdam ter hoogte van de wijken Kralingen en Feijenoord.

Dat betekent dat de vervoersstromen op de Algeracorridor de komende jaren niet significant zullen wijzigen. Binnen de MIRT-verkenning zal daarom worden onderzocht of de Algeracorridor op de lange termijn zodanig kan worden opgewaardeerd of de vervoerwijze van de gebruikers van de Algeracorridor zodanig kan worden veranderd dat de doorstroming kan worden verbeterd. Dit is dan nu ook definitief het uitgangspunt voor het bepalen van de scope van het project 'De Grote Kruising'.

Overigens hebben wij (in de persoon van wethouder Janson) de gemeenteraad ook over de voortgang binnen het MIRT en de consequenties daarvan voor de grote kruising steeds actief en uitvoerig geïnformeerd.

Ons college kan én moet rekening houden met sloop-/nieuwbouwplannen van QuaWonen

Woningcorporatie QuaWonen wil haar verouderd woningbezit in de directe omgeving van de grote kruising slopen en vervangen door nieuwbouw. Ons college heeft geconstateerd en geconcludeerd dat deze ruimtelijke ontwikkeling mogelijkheden biedt bij de fasering van de reconstructie van de grote kruising én voor de door de gemeenteraad gevraagde verbetering van de doorstroming.

Conclusie: het project zelf en de context is uniek en (zeer) complex

Wij zijn van mening dat er op verzoek van de raad en als gevolg van de complexe context, waar binnen het project 'De Grote Kruising' moet worden uitgevoerd, een zeer uitgebreid 'Programma van wensen' bij ons college is neergelegd. Het college heeft dit – in alle openheid – vertaald in een voorkeursalternatief dat aan de gemeenteraad, de lokale samenleving en aan andere overheden en stakeholders is voorgelegd.

Wij hebben dit voorkeursalternatief ook ingebracht in de besluitvorming over het MIRT. Dat heeft er uiteindelijk toe geleid dat het Bestuurlijk Overleg MIRT de aanpak van de Grote Kruising (en nog een aantal maatregelen die onderdeel zijn van het door ons college vastgestelde voorkeursalternatief) heeft opgenomen in de zo geheten Korte Termijn Aanpak (KTA) Algeracorridor.

Zoals wij in onze raadsinformatiebrief van eind november hebben toegelicht, komt er via deze KTA Algeracorridor op korte termijn €22 miljoen beschikbaar binnen het zo

geheten Programma MoVe. In dit bedrag is dus onder andere rekening gehouden met de doorstromingsmaatregelen die onderdeel zijn van ons voorkeursalternatief voor de aanpak van de Grote Kruising.

Een en ander past binnen de afspraak die ons college in december 2018 met de gemeenteraad heeft gemaakt om de definitieve scope en de financiële dekking van het project grote kruising (uiterlijk) begin 2020 aan de gemeenteraad voor te leggen.

Het definitieve besluit tot toekenning van budget voor de doorstromingsmaatregelen binnen het project grote kruising zal vervolgens in de Programmaraad MoVe (die dit kan door mandateren aan het Directeurenoverleg) worden genomen. Het bedrag van €22 miljoen geldt daarbij als financieel kader voor het totaal van de projectbesluiten die over de korte termijn maatregelen op de Algeracorridor genomen moeten worden. Tenslotte zijn wij zoals bekend met de provincie in gesprek in het kader van de zo geheten 'poten-theorie'. Wij verwachten van de provincie een financiële bijdrage van 25% van de kosten van de feitelijke reconstructie.

Dit alles gezegd hebbend wil ons college graag reageren op de hoofdconclusies en aanbevelingen van uw onderzoek.

reactie per conclusie en aanbeveling

1 Onder druk van het college heeft de raad besloten krediet te verlenen voor voorbereidende werkzaamheden voor het project de Grote Kruising. Op het moment van dit besluit had het college echter nog geen volledig en definitief projectplan aan de raad voorgelegd. De raad heeft hiermee zijn goedkeuring gegeven aan een voorlopig project zonder voldoende afgebakende inhoudelijke en financiële kaders, zonder weerstand te bieden aan de druk van het college.

Uw feitelijke constatering is juist: het college heeft de raad inderdaad twee keer voorgesteld om een krediet voor voorbereidende maatregelen beschikbaar te stellen zonder een volledig of definitief projectplan. Het college heeft daar overigens ook nooit een geheim van gemaakt. Evenmin heeft de gemeenteraad daar bezwaar tegen gemaakt.

Het college kan uit uw onderzoek niet opmaken of het (met de kennis van nu) verantwoord was geweest als het college eerst was blijven doorwerken aan het vervolmaken van een (papieren) projectplan of dat het – alles afwegend – toch beter was om al met de werkzaamheden te beginnen en tegelijk binnen het MIRT-proces te proberen om zoveel mogelijk middelen voor de Algeracorridor beschikbaar te krijgen. Het college blijft voorlopig van mening dat de aanpak van het college met de kennis van dat moment de beste aanpak was.

Voor dit specifieke project vragen wij ons overigens af of het maken van een volledig en definitief projectplan op basis waarvan een krediet aan de gemeenteraad kan worden gevraagd überhaupt mogelijk is. Ons college onderschrijft zeker in algemene zin de 'theoretische' noodzaak daarvan.

Het college kan zich goed voorstellen dat raadsleden (tijds)druk ervaren hebben, maar wij hebben niet kunnen vaststellen dat uw rekenkamer dat in uw onderzoek aan

raadsleden gevraagd heeft. Het college beschouwt het eerste deel van deze conclusie daarom als een subjectief oordeel van uw rekenkamercommissie.

Uw rekenkamer lijkt – in onze beleving zonder enige vorm van onderbouwing – te stellen dat dit college (en wellicht ook eerdere colleges?) een actieve en bewuste strategie hebben gehanteerd om er iets bij de raad ‘doorheen te drukken’. Overigens heeft de gemeenteraad in de beleving van het college wel degelijk ‘weerstand’ geboden. In geen enkel ander (recent) besluitvormingsproces heeft het college aan de gemeenteraad zoveel (aanvullende) informatie verstrekt over nut, noodzaak en (financiële) risico’s. Ons college vindt het gebruik van woorden als ‘druk’ en ‘weerstand’ overigens ongepast in de verhoudingen tussen college en raad.

Terzijde willen wij in dit verband opmerken dat het functioneren van een college en een wethouder op het zo geheten vertrouwensbeginsel berust. Met andere woorden: de gemeenteraad heeft goedkeuring gegeven aan een ‘voorlopig project’, omdat er geen aanleiding was om het college of de verantwoordelijk wethouder niet te vertrouwen.

2 Het college heeft besloten om te starten met de uitvoering van het project de Grote Kruising, terwijl het project zich nog in de planfase bevond. Dit brengt financiële en technische risico’s met zich mee.

Met deze feitelijke constatering is ons college het eens. Overigens zijn wij (twee keer) pas gestart, nadat de gemeenteraad het krediet beschikbaar had gesteld. Na het verstrekken van het tweede krediet is het college een Europese aanbesteding gestart om ‘de onderheide weg in de Algeracorridor te reconstrueren, het aansluitende wegennet aan te passen en het kruispunt met de Industrieweg/Nieuwe Tiendweg te herindelen’. Daarbij heeft het college – gelet op de financiële en technische risico’s – bewust gekozen voor het werken in een bouwteam, waarbij de uitvoeringskennis van aannemers wordt gebruikt om het ontwerp verder uit te werken.

Het college heeft een faseringsplan (onderdeel van het voorkeursalternatief) opgesteld en besproken in de gemeenteraad. Binnen dit plan gaat het bouwteam diverse deelprojecten benoemen en nader uitwerken. De nadere uitwerking van de ontwerpen en bestekken voor de herinrichting van de Algeracorridor vindt plaats door middel van een gezamenlijk ontwerpproces in bouwteamverband.

3 Het college heeft de risico’s van het project de Grote Kruising op een te beperkte wijze in kaart gebracht.

- a Het college heeft niet benoemd voor welke projectdoelstellingen de geïdentificeerde risico’s de grootste bedreiging vormen.
- b Het college heeft onvoldoende expertise ingeschakeld bij het identificeren en het analyseren van de risico’s.
- c Het college heeft weinig financiële risico’s geïdentificeerd en deze bovendien te laag ingeschat.

4 Het college doet te weinig om de risico’s op gestructureerde wijze te beheersen.

Ons college heeft naar eer en geweten de risico’s in kaart proberen te brengen. Op basis daarvan hebben wij de strategie bepaald (bijvoorbeeld de keuze voor een bouwteam) en de projectorganisatie vorm gegeven.

Ons college is van mening dat de belangrijkste bedreiging voor de Algeracorridor (iedere dag opnieuw) een zo geheten ‘verkeersinfarct’ is met vooral een risico op economische en maatschappelijke schade. Daarvoor heeft een vorig college – als beheersmaatregel – een calamiteitenplan opgesteld. Wij hebben dat calamiteitenplan geactualiseerd. Aanvullend daarop hebben wij voor de uitvoering van het voorkeursalternatief risico’s geïdentificeerd en geanalyseerd.

Het risico op een langdurig verkeersinfarct – zo blijkt uit de maandelijkse monitoring en het bezwijken van een deel van de busbaan – als gevolg van het bezwijken van de fundering neemt toe. Dáárom heeft het college de reconstructie – óók als beheersmaatregel – al in 2019 in voorbereiding moeten nemen, vóórdat er volledige financiële dekking beschikbaar is gekomen.

In de huidige voorbereidingsfase is het grootste risico financieel van aard. Meer concreet de mate waarin andere overheden bereid zijn om mee te betalen aan het ontvlechten van de verkeersstromen. Beheersmaatregel daarvoor is het actief participeren in het MIRT-proces. Wij constateren dat deze beheersmaatregel vooralsnog een positief resultaat lijkt te hebben opgeleverd. Binnen de KTA Algeracorridor zijn voldoende middelen beschikbaar voor ons voorkeursalternatief. Binnen de reconstructie zelf zal het risico ook vooral financieel van aard zijn. Het grootste risico hier is de mate waarin de fundering van de grote kruising moet worden gereconstrueerd. De beheersmaatregel hier is nader onderzoek dat wij laten uitvoeren in de aanloop naar het bepalen van de definitieve scope.

Of en zo ja in welke mate de doorstroming uiteindelijk blijvend kan worden verbeterd, zou je ook als een risico kunnen benoemen. Dat risico is nauwelijks te beheersen, omdat het vergroten van de capaciteit van een wegvak uiteindelijk volledig kan worden benut door een (autonome) groei van de automobilititeit. Wel is mede op ons verzoek binnen de Korte Termijn Aanpak een bedrag van €1 miljoen voor ‘vraagbeïnvloeding’ beschikbaar gekomen. Ook dit zien wij als een beheersmaatregel.

5 Het college heeft de governance van het project niet adequaat ingericht.

- a De besluitvormers en de projectuitvoerders hebben te weinig afstand tot elkaar, waardoor er binnen het project te weinig checks and balances zijn.
- b Het college monitort de financiële aspecten structureel, maar doet dit niet voor de niet-financiële aspecten.
- c De projectorganisatie bevat geen heldere meldings- en rapportagestructuur.
- d De continuïteit van de uitvoering van het project is niet voldoende geborgd.

In een gemeente van de omvang van Krimpen aan den IJssel is er per definitie weinig afstand tussen besluitvormers en projectuitvoerders en tussen bestuurders en ambtenaren. Even goed heeft ons college een heldere structuur opgezet met een bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever die de financiële en niet-financiële aspecten structureel monitoren met een stuurgroep als werkvorm.

De projectorganisatie rapporteert binnen het verband van de stuurgroep. Het voorkeursalternatief en het beschikbaar gestelde krediet is daarbij het kader. Op zich zou er voor kunnen worden gekozen dat het projectteam alleen in de persoon van de (ambtelijk) projectmanager deelneemt aan de vergaderingen van de stuurgroep. Of dat – in deze voorbereidende fase – voldoende zou bijdragen aan het

(gevoel van) in control zijn van de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever, durven wij te betwijfelen.

Wij zijn het pertinent oneens met de conclusie dat de continuïteit van de uitvoering van het project niet voldoende geborgd is. De kans dat cruciale projectmedewerkers gedurende het project vertrekken, achten wij voor ingehuurde en voor eigen medewerkers niet significant groter of kleiner. De conclusie van de rekenkamer dat die kans voor ingehuurde medewerkers groter is, wordt in het geheel niet onderbouwd.

Overigens nemen wij uw conclusie over het document- en informatiemanagement ter harte. Wij zullen de projectorganisatie op het hart drukken om daar (nog) meer aandacht aan te besteden.

6 Het college informeert de raad niet vaak genoeg over de voortgang van het project en bovendien niet periodiek, terwijl het dit wel had toegezegd. De raad heeft er onvoldoende op toegezien dat hij geïnformeerd werd door het college.

Wij horen graag van de raad hoe de raad de informatievoorziening heeft ervaren. In de beleving van ons college is de raad in 2019 meerdere keren schriftelijk en mondeling door de wethouders Timm en Janson over de voortgang binnen het project en binnen het Bestuurlijk Overleg MIRT geïnformeerd.

Aanbevelingen projectplan

- 1 *Stel, alvorens over te gaan tot de aanvraag van het hoofdkrediet voor het project, een projectplan op met tenminste de volgende elementen:*
 - *de context van het project met relevante achtergronden, randvoorwaarden en aannames;*
 - *specifiek en meetbaar geformuleerde doelstellingen;*
 - *een heldere afbakening van het project;*
 - *een heldere weergave van de kosten en dekking per maatregel;*
 - *het tijdspad;*
 - *de wijze waarop aan de raad over de voortgang van het project zal worden gerapporteerd.*

Deze afspraak heeft ons college al met de gemeenteraad gemaakt.

Aanbevelingen risicomanagement

- 2 *Operationaliseer het risicomanagement op meer specifieke en gestructureerde wijze.*
 - a. *Voer een specifieke risicoanalyse uit per fase van het project.*
 - b. *Geef weer voor welke doelstellingen uit het projectplan de risico's een bedreiging vormen.*
 - c. *Maak risicomanagement een expliciet onderdeel van de aansturing van het project.*

- 3 Formuleer voor de belangrijkste risico's (in relatie tot de projectdoelstelling) specifieke en meetbare beheersmaatregelen. Stel voor deze beheersmaatregelen een uitvoeringsplan op voor de implementatie.*

Wij zullen hier (meer) aandacht voor hebben. Wij hebben tot nu toe per fase van het project overigens een specifieke risicoanalyse uitgevoerd.

Aanbevelingen project governance

- 4 Scheid taken en verantwoordelijkheden binnen het project door de bestuurlijk opdrachtgever geen onderdeel meer te laten uitmaken van het stuurgroepoverleg, maar hem periodiek te informeren ten behoeve van de besluiten die op zijn niveau liggen.*

Wij zijn hier geen voorstander van. In principe is het college het bevoegde orgaan voor het nemen van besluiten die afwijken van de gestelde financiële en niet financiële kaders.

- 5 Maak afspraken over de wijze waarop rapportage plaatsvindt per hiërarchische laag. Zorg ervoor dat in deze rapportages de stand van zaken op alle relevante beheersaspecten (geld, organisatie, tijd, risico's, informatie, communicatie en kwaliteit) in beeld wordt gebracht.*

Wij zullen hier (meer) aandacht voor hebben. Overigens willen wij voorkomen dat het opstellen van rapportages over het project belangrijker wordt dan de uitvoering van het project zelf.

Aanbevelingen informatievoorziening aan de raad

- 6 Informeer de raad periodiek en tenminste vier keer per jaar over de voortgang van het project op basis van het projectplan en het geoperationaliseerde risicomanagement.*

Wij treden graag met de gemeenteraad in overleg over een meer specifiek bij dit project passende vorm van informatieoverdracht. Wij willen daarbij voorkomen dat de gemeenteraad ons college te gedetailleerd gaat aansturen.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Krimpen aan den IJssel,

mr. A. Boele
secretaris

M.W. Vroom
burgemeester

3-2 *nawoord rekenkamer*

De rekenkamer dankt het college voor de uitgebreide reactie op het rapport. Het college hecht eraan in zijn reactie de complexe aanloop en context van het project de Grote Kruising voor het voetlicht te brengen. De rekenkamer heeft zich hier, zoals het college ook opmerkt, een goed beeld van kunnen vormen op basis van het uitgevoerde onderzoek. Het is ook vanwege deze context en de grote risico's die met het project gepaard gaan voor de gemeente dat de rekenkamer de opzet van de governance en beheersing van het project heeft getoetst aan normen die passen bij een dergelijk omvangrijk en complex infrastructureel project.

Het college heeft vervolgens gereageerd op de conclusies en aanbevelingen in het rapport.

conclusies

Waar het de eerste conclusie betreft – over de besluitvorming in de raad – heeft het college een opvallende toon gekozen, waarover de rekenkamer zich nogal verbaast. Zo gebruikt het de term ‘ongepast’ en zou de rekenkamer subjectieve oordelen geven of oordelen zonder onderbouwing. Het college stelt zelfs dat het volgens de rekenkamer een actieve en bewuste strategie zou hanteren om er iets bij de raad ‘doorheen te drukken’. Al deze woorden zijn geheel voor rekening van het college. De rekenkamer heeft primair beoordeeld in welke mate de raad op voldoende wijze in staat is geweest haar kaderstellende rol te vervullen én hoe de raad deze rol feitelijk heeft opgepakt. Daarbij is het een feitelijk gegeven dat de raad onder druk (namelijk, de waarschuwing van het college voor een dreigende verzakking) een verstrekkend besluit met grote risico's heeft genomen. In werkende duale verhoudingen – waarin politieke druk en de eventuele bestuurlijke weerstand juist heel gewoon zijn (“checks and balances”) – zou dit mogelijk een andere uitkomst hebben gehad.

Het college geeft aan uit het onderzoek van de rekenkamer niet te kunnen opmaken wat een betere aanpak zou zijn geweest voor de besluitvorming over het project. Het college heeft hiervoor echter al de benodigde kaders in huis, namelijk de eigen Krimpense ‘standaard voor projectmatig werken’, waarin normen voor projectgovernance zijn opgenomen. Als het college deze eigen standaard had gevolgd, had het gezien, dat de gekozen aanpak van planvorming en voorlegging aan de raad niet toereikend is.

In algemene zin onderschat het college de noodzaak van een goede beheersing van een groot complex als de Grote Kruising. Zo onderschrijft het in algemene zin de ‘theoretische noodzaak’ van een volledig en definitief projectplan. Deze noodzaak is echter verre van theoretisch. Zeker gegeven de aanloop, complexiteit (wat ook door het college wordt onderkend) en de gevolgde aanpak in de besluitvorming en planvorming, is een gedegen project- en risicobeheersing cruciaal.

In reactie op conclusie drie en vier betreffende het risicomanagement gaat het college uitvoerig in op de te beheersen omstandigheden, maar alle daarbij genoemde maatregelen zijn bij de rekenkamer bekend en worden ook in het rapport behandeld. De conclusies van de rekenkamer zien echter op de projectrisico's zelf en betreffen tekortkomingen in een gestructureerde aanpak van risicomanagement ten aanzien van de uitvoering van het project, zoals het concretiseren van beheersmaatregelen in verantwoordelijkheid, geld en tijd en het periodiek aan de orde stellen van de risico's

in de overleggen en rapportages. Hierdoor is de kans reëel dat niet alle projectrisico's, zoals meerkosten en uitloop, in beeld zijn en dat noodzakelijke beheersmaatregelen achterwege blijven.

Ten aanzien van de conclusies over het projectmanagement, stelt het college dat gezien de omvang van de organisatie er per definitie weinig afstand is tussen besluitvormers en projectuitvoerders. Ook hier wordt de noodzaak van een goede projectgovernance te veel onderschat. Juist in een kleine organisatie, bij een complex project van deze omvang, dient organisatiestructuur te waarborgen dat besluiten op het juiste niveau genomen worden en dat op bestuurlijk niveau voldoende zicht blijft op de hoofdlijnen van de voortgang van het project en eventuele knelpunten.

Verder is het college het oneens met de deelconclusie dat de continuïteit van de uitvoering van het project niet voldoende geborgd is. De kans dat cruciale projectmedewerkers gedurende het project vertrekken, acht het voor ingehuurde en voor eigen medewerkers niet significant groter of kleiner. Volgens de rekenkamer zou die kans voor ingehuurde medewerkers groter zijn. Ook hier doet het college geen recht aan de conclusies van de rekenkamer. Het stelt slechts vast dat cruciale functies door externen vervuld worden. Dat de continuïteit onvoldoende is geborgd, is gebaseerd op de lange looptijd van het project en eventueel verloop, in samenhang met de tekortkomingen in de documentatie- en rapportagestructuur. Vertrek van medewerkers, of zij nu intern of extern zijn, leidt dan tot verlies aan kennis en "geheugen". De rekenkamer vindt het daarom positief dat het college wél de conclusie ten aanzien van het documentatie- en informatiemanagement ter harte neemt.

Met betrekking tot het periodiek informeren van de raad (conclusie zes) geeft het college aan de raad in 2019 tenminste ieder kwartaal te hebben geïnformeerd over de voortgang binnen het project en het Bestuurlijk Overleg MIRT. Dit wordt niet nader onderbouwd. De rekenkamer blijft derhalve bij haar conclusie dat in de onderzochte periode de Grote Kruising zelf niet periodiek op de agenda stond dan wel in een raadsinformatiebrief aan de orde is gekomen.

aanbevelingen

In zijn reactie geeft het college niet expliciet aan of het de aanbevelingen overneemt en op welke wijze, ondanks een expliciet verzoek daartoe.

Het college stelt reeds afspraken te hebben gemaakt met de raad over de wijze van voorleggen van een projectplan bij de besluitvorming over het hoofdkrediet voor het project. Ook geeft het college aan meer aandacht te hebben voor gestructureerd en geoperationaliseerd risicomanagement en voor de informatievoorziening binnen de organisatie en aan de raad. De rekenkamer leidt hieruit af dat het college, ondanks de inhoudelijke bezwaren tegen de bijbehorende conclusies, de betreffende aanbevelingen overneemt en onverkort gaat uitvoeren. De rekenkamer volgt met belangstelling hoe het college dit op gaat pakken. Ook is het aan de raad om erop toe te zien dat het college voldoende invulling geeft aan de aanbevelingen van de rekenkamer.

Het college is geen voorstander voor het scheiden van taken en verantwoordelijkheden binnen het project door de bestuurlijk opdrachtgever geen onderdeel meer te laten uitmaken van het stuurgroepoverleg, omdat het college in principe het bevoegde orgaan is voor het nemen van besluiten die afwijken van de

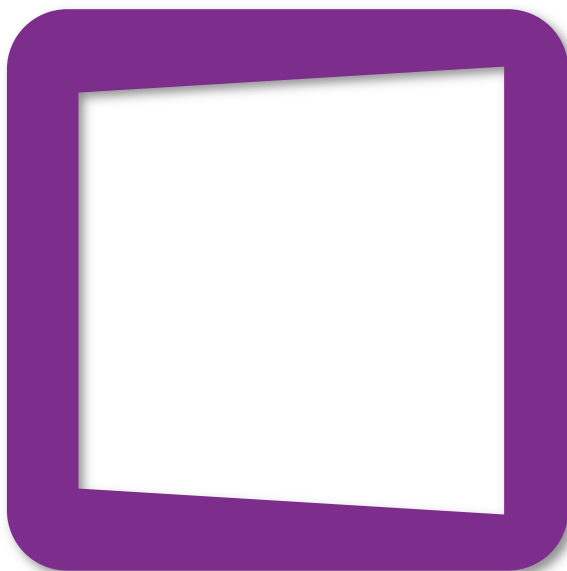


gestelde financiële en niet-financiële kaders. Zoals hierboven reeds aangegeven, is het van belang dat bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden afgebakend worden, het bestuurlijk niveau voldoende zicht heeft op de hoofdlijnen van de voortgang van het project en eventuele knelpunten en dat de wijze van rapporteren en verantwoorden hierop aansluit. Dit zijn essentiële elementen van een projectstructuur, zoals die behoren bij een complex project als de Grote Kruising. Dat staat los van de omvang van de Krimpense organisatie.



Rekenkamer

KRIMPEN AAN DEN IJSSEL



nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding onderzoek

De Algeracorridor vormt de belangrijkste route van de Krimpenerwaard naar regio Rotterdam en loopt door Krimpen aan den IJssel naar de Algerabrug (figuur 1-1). In 2012 toonde onderzoek in opdracht van het college aan dat een Krimpens knooppunt op de Algeracorridor, de grote kruising (figuur 1-1), in dusdanig slechte staat verkeert dat de resterende levensduur waarschijnlijk beperkt is.¹ De fundering van de kruising loopt het risico spontaan te bezwijken. De gemeente heeft niet kunnen vaststellen op welke termijn dit zou kunnen gebeuren en heeft besloten de fundering geheel te vernieuwen ('reconstrueren'). Naar aanleiding van verzakkingen in 2017 ging het college met spoed over tot het opstellen van een plan voor het reconstrueren van de fundering. Het college wil, mede op basis van de wens van de raad om de doorstroming op de Algeracorridor te bevorderen,² de reconstructie combineren met doorstromingsmaatregelen. Deze ambities van het college resulteerden in het infrastructurele project 'de Grote Kruising'.³ In 2018 zijn de voorbereidende werkzaamheden gestart, het project moet in 2022 afgerond zijn. Het belangrijkste onderdeel van het project, de reconstructie van de fundering, zal pas in 2021 aanvangen.

figuur 1-1 Algeracorridor



De Grote Kruising stond op de lijst van onderwerpen die de rekenkamer voorlegde aan de gemeenteraad op 12 maart 2019, tijdens een zogenoemde stemkastsessie. Van alle voorgestelde onderwerpen gaf de gemeenteraad de hoogste prioriteit aan de Grote Kruising. Belangrijke overwegingen van de raad waren de financiële

¹ College van B en W, raadsinformatiebrief 'Restlevensduur kruising Nieuwe Tiendweg/N210/Industrieweg', 8 juni 2012.

² Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, motie 'bereikbaarheid', 6 april 2017.

³ In dit rapport wordt met de term 'de Grote Kruising' verwezen naar het project dat de gemeente Krimpen aan den IJssel entameert in de periode 2018-2022 en dat een pakket aan maatregelen omvat op de grote kruising (zie voor de projectomschrijving paragraaf 2-4 van dit rapport).

verantwoordelijkheid van de gemeente in dit project en de financiële en technische risico's die ermee samen hangen. De raad achtte het van belang om inzicht te krijgen in deze risico's, omdat hij op korte termijn (in de zomer van 2020) zal besluiten of hij het ervoor benodigde budget – het hoofdkrediet - ter beschikking stelt.

1-2 *doel- en vraagstelling*

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek ten behoeve van de besluitvorming over het hoofdkrediet te beoordelen of:

- het project- en risicomanagement in opzet toereikend zijn om het project binnen de gestelde financiële en inhoudelijke kaders af te ronden;
- de raad voldoende in staat wordt gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen bij de besluitvorming over het project.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Is het project de Grote Kruising in voldoende mate beheersbaar en stelt het college de raad voldoende in staat om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Is de governance van het project op dusdanige wijze ingericht dat de organisatie in staat moet worden geacht om het project succesvol uit te voeren?
- 2 Zijn de financiële, bestuurlijke, organisatorische en technische risico's ten aanzien van het project voldoende inzichtelijk gemaakt en worden ze voldoende beheerst?
- 3 Stelt het college de raad voldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen in dit project?

1-3 *afbakening*

Dit onderzoek concentreert zich op de vraag in hoeverre de governance van het project De Grote Kruising in opzet volstaat. De rekenkamer benadert dit vraagstuk vanuit algemene kaders voor adequaat project- en het risicomanagement. De rekenkamer bestudeert daarnaast hoe de besluitvorming rondom de Grote Kruising is verlopen en momenteel verloopt, zowel in het licht van goed projectmanagement als in het licht van de rol, bevoegdheden en verantwoordelijkheid van de raad. Het onderzoek beperkt zich tot het project de Grote Kruising zoals dat op hoofdlijnen omschreven wordt in het 'voorkeursalternatief'⁴ en de aanvullende documentatie. Gezamenlijk vormen deze stukken het voorlopige projectplan.

1-4 *leeswijzer*

Hoofdstuk 2 gaat in op de aanloop, inhoud en bestuurlijke en financiële context van het project de Grote Kruising. In hoofdstuk 3 brengt de rekenkamer de governance van het project aan de orde, ter beantwoording van deelvraag 1. De rekenkamer toetst of de wijze waarop het project is georganiseerd en wordt gemanaged, zal bijdragen aan een kwalitatief goede uitvoering van het project. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de manier waarop de gemeente de risicobeheersing rondom de Grote Kruising heeft vormgegeven (deelvraag 2). Hierbij toetst de rekenkamer of de gemeente een goede aanpak hanteert in het identificeren, inschatten, monitoren en evalueren van de risico's. Ook bestudeert de rekenkamer of ze de juiste maatregelen

⁴ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Notitie "de grote kruising"', 1 december 2018.

treft om deze risico's of hun impact te minimaliseren. In hoofdstuk 5 belicht de rekenkamer hoe het college de raad betreft bij de besluitvorming en uitvoering van het project (deelvraag 3). De rekenkamer toetst of het college de raad voldoende informatie, overwegingen en opties heeft voorgelegd, opdat de raad in staat werd en wordt gesteld afgewogen te beslissen over de inhoud, financiën en randvoorwaarden van het project. De rekenkamer onderzoekt in dit hoofdstuk tevens of informatievoorziening en verantwoording van het college richting de raad tot nu toe afdoende zijn om zijn controlerende taak te kunnen uitvoeren.

bijlagen

In bijlage 1 is de onderzoeksverantwoording opgenomen. Bijlage 2 bevat een lijst met gebruikte documenten. Bijlage 3 bevat de in dit rapport gebruikte afkortingen.

schuingedrukte teksten

Op een aantal plaatsen in de nota is aan het begin van een paragraaf een cursieve tekst opgenomen. Deze cursieve tekst vormt de conclusie van de betreffende (sub)paragraaf.

gekleurde kaders

In de nota zijn lichtpaarse en gele tekstblokken te vinden. De lichtpaarse tekstblokken bevatten cruciale informatie voor het interpreteren van de analyses die de rekenkamer uitvoerde. De gele tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar die een nadere toelichting vormt op bijvoorbeeld gebruikte begrippen en documenten.



2 de Grote Kruising: aanloop, inhoud en context

2-1 inleiding

Het project 'de Grote Kruising' kent een lange aanloopgeschiedenis en een ingewikkelde verkeerskundige en bestuurlijke context. In 1990 droeg de provincie een deel van provinciale weg N210 over aan de gemeente, namelijk het stuk vanaf de aanbrug van de Algerabrug tot en met de grote kruising. Sindsdien is de gemeente dus eigenaar en beheerder van dit stuk weg. Al tenminste sinds 2010 is de gemeente op de hoogte van de noodzaak om de fundering hiervan te herstellen of te vernieuwen (te 'reconstrueren').⁵ Deze opgave is om een aantal financiële, technische en bestuurlijke redenen complex.

figuur 2-1 Grote Kruising en de N210 (gemeentelijk en provinciaal deel)



Dit hoofdstuk beschrijft de aanloop naar het project de Grote Kruising, waarvan de reconstructie van de fundering onderdeel is (paragraaf 2-2). Vervolgens wordt ingegaan om de inhoud van het project, zoals de gemeente dat in het voorkeursalternatief heeft weergegeven (paragraaf 2-3). Tot slot belicht de rekenkamer welke andere overheden en bestuursorganen bij het project betrokken zijn en hoe de voorlopige kostenraming en financiële dekking eruit zien (paragraaf 2-4).

2-2 aanloop en aanleiding van het project

Op basis van continue monitoring en onderzoeken is de gemeente al tenminste sinds 2010 op de hoogte van de kwetsbaarheid van de fundering van de grote kruising en van de noodzaak deze fundering te vernieuwen ('te reconstrueren'). In de afgelopen jaren zakt de kruising sneller en treden er vaker (acute) verzakkingen op. Hoewel diverse studies niet uitwijzen wat de kans is dat de kruising in zijn geheel bezwijkt, met potentiële ongelukken tot gevolg, houdt de gemeente hier wel rekening mee. Om

⁵ College van B en W, raadsinformatiebrief 'Restlevensduur kruising Nieuwe Tiendweg/N210/Industrieweg', 8 juni 2012.

deze reden heeft de gemeente een calamiteitenplan ontwikkeld en besloten om geld te reserveren voor het vernieuwen van de fundering. Vanwege het grote belang van de grote kruising voor het regionale verkeer, en de daarmee gepaard gaande beperkte mogelijkheid de kruising af te sluiten voor werkzaamheden, is deze ingreep een complexe operatie.

2-2-1 technische staat van de fundering

Zo'n vijftien jaar geleden deden zich op het provinciale deel van de N210, vanaf de grote kruising verder de Krimpenerwaard in, diverse verzakkingen voor (figuur 1-1).⁶ De provincie heeft aanvankelijk gepoogd om vast te stellen wat de 'restlevensduur' was van de fundering, maar slaagde hier niet in.⁷ De provincie heeft daarom de fundering van het provinciale deel van de weg volledig gerenoveerd.

Ook in het gemeentelijke deel van de weg deden zich verzakkingen voor, waardoor het regelmatig nodig was de weg uit te vlakken met asfalt. De gemeente heeft sindsdien de verzakkingen gemonitord en verkenningen uitgevoerd naar de technische staat van de fundering. Hieruit bleek dat er sprake was van een voortdurende zakking van 1 – 3 mm per maand. Onderzoek gaf echter geen duidelijkheid over de restlevensduur van de fundering van het gemeentelijke weggedeelte. Ook wees het niet uit hoe de fundering het beste kon worden aangepakt: of een algehele vernieuwing nodig was, of niet.⁸

Hoewel met de monitoring niet te voorspellen is of en wanneer de constructie onder de kruising spontaan zal bezwijken, houdt de gemeente hier wel rekening mee. In 2014 heeft de gemeente daarom een calamiteitenplan ontwikkeld, met onder meer maatregelen om bij een bezwijking snel de verkeersstromen te kunnen reguleren.⁹ Één van de in het calamiteitenplan geadviseerde maatregelen is een 'calamiteitendoorsteek' tussen N210 en Lekdijk. In 2016 heeft het college een intentie-/samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Krimpenerwaard gesloten om de haalbaarheid daarvan te onderzoeken.¹⁰ Daarnaast heeft de gemeente sinds 2012 de vernieuwing van de fundering opgenomen in de risicoparaagraaf van de gemeentelijke begroting (à € 10 mln.).¹¹

In 2016 heeft het college wederom onderzoek laten doen naar de kosten en mogelijke aanpak van de fundering en eventuele andere werkzaamheden op de grote kruising. Hieruit bleek dat er voor de reconstructie, dus het compleet vervangen van de fundering, € 11,5 mln. nodig is.¹² De raad heeft in mei 2017 besloten om de kosten voor de reconstructie te gaan storten in de 'reserve hoofdinfrastructuur'.¹³ Deze reservering heeft als doel om de reconstructie in 2020 of 2021 te gaan uitvoeren.

⁶ Bijvoorbeeld in 2004, waarover werd geschreven door het Reformatorisch Dagblad, 'Weer verzakking van N210 bij Lekkerkerk', 26 oktober 2004 en in 2006, waarover werd geschreven door bijvoorbeeld RTV Rijnmond, 'Provinciale weg N210 weer verzakt', 27 januari 2006.

⁷ College van B en W, raadsinformatiebrief 'Restlevensduur kruising Nieuwe Tiendweg /N210/ Industrierweg', 8 juni 2012.

⁸ College van B en W, raadsinformatiebrief 'Restlevensduur kruising Nieuwe Tiendweg /N210/ Industrierweg', 8 juni 2012 en gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Verslag Marktconsultatie Krimpense Algeracorridor', 23 oktober 2015.

⁹ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Calamiteitenplan Krimpense Algeracorridor, revisie 03', 6 juni 2014.

¹⁰ Ambtelijk wederhoor.

¹¹ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, 'Meerjarenbegroting 2012-2015', 10 november 2011.

¹² Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Integraal Beheerplan', 15 december 2016.

¹³ College van B en W, raadsvoorstel 'begrotingswijziging stelselwijziging maatschappelijk nut', 18 mei 2017, bijlage 'Formulier reserve Hoofdinfrastructuur'.

Toen zich in oktober 2017 een grote verzakking voordeed op de kruising, is de gemeente intensiever gaan meten. Ook werd er in dat najaar een stuk uit de weg gegraven. Hierdoor werd duidelijk dat mogelijk één van de funderingsbakken aan het bezwijken was.¹⁴ De verzakking vormde voor de gemeente eind 2017 de aanleiding om over te gaan tot het ontwikkelen en uitwerken van plannen voor de reconstructie (zie paragraaf 2-3). Sinds 2018 verzakt de kruising sneller (tot wel centimeters per jaar), waardoor de gemeente zich nu genoodzaakt ziet om voortdurend met asfalt de verzakte delen op te hogen.¹⁵

2-2-2 verkeerssituatie

De aanpak van de fundering van de kruising is complexer dan bij het provinciale deel van de weg, omdat de kruising niet zomaar kan worden afgesloten voor het verkeer. Bij het provinciale deel van de weg kon het verkeer via de ventweg worden gestuurd. De grote kruising maakt onderdeel uit van de Algeracorridor, de verbindingroute van de Krimpenervwaard, door Capelle aan den IJssel, naar Rotterdam (zie figuur 1-1). Met name tijdens de spits lopen automobilisten dikwijls vertraging op door een gebrek aan wegcapaciteit op de Algeracorridor zelf en op aangrenzende wegen.¹⁶ De provinciale en landelijke overheid, alsook omliggende gemeenten, erkennen enerzijds dat de Algeracorridor van cruciaal belang is voor de mobiliteit in de regio en anderzijds dat de deze een regionaal verkeersknelpunt vormt. Zij menen dat om de mobiliteit in de regio te kunnen waarborgen, maatregelen nodig zijn die de doorstroming op de corridor bevorderen.

Het oplossen van de verkeersknelpunten op de Algeracorridor vormt onderdeel van het programma dat draait om een nieuwe oeververbinding in de regio Rotterdam (paragraaf 2-4, kader 'nieuwe oeververbinding'). In het kader van deze nieuwe oeververbinding hebben de partijen die hierbij betrokken zijn – het rijk, de provincie Zuid-Holland, Metropoolregio Rotterdam-Den Haag en de gemeente Rotterdam – onderzoek laten doen naar de Algeracorridor. Uit dit onderzoek blijkt dat de huidige capaciteit zijn grenzen nadert; in feite is de Algeracorridor overbelast.¹⁷ Daarnaast ontstaan capaciteitsproblemen op de kruisingen aan beide zijden van de brug. Naast de grote kruising in Krimpen aan den IJssel betreft dit aan de andere kant de kruising Capelse plein (gemeente Capelle aan den IJssel).¹⁸ In de ochtend is de grote kruising dé flessenhals op de Algeracorridor.¹⁹

2-3 voorkeursalternatief

Het college wil de noodzaak tot vernieuwing van de grote kruising aangrijpen om tegelijkertijd op de kruising en omliggende wegen het verkeer te reorganiseren en

¹⁴ Gemeente Krimpen aan den IJssel, presentatie 'Reconstructie "Grote Kruising"', gegeven tijdens informatieve raadscommissievergadering 11 januari 2018.

¹⁵ Interview ambtenaren.

¹⁶ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Verkeersafwikkeling op de Algeracorridor: Benutten, optimaliseren, doorrijden', 23 mei 2018.

¹⁷ Goudappel Coffeng in opdracht van gemeente Rotterdam, MRDH, provincie Zuid-Holland en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 'Pre-verkenning Oeververbindingen Rotterdam Verkeersonderzoek', 12 oktober 2018, p. 5.

¹⁸ BO-MIRT Zuidwest Nederland, 'MIRT-verkenning Oeververbinding Rotterdam, Resultaat aanvullend onderzoek Algeracorridor', 9 juli 2019, bijlage 1: 'Memo I/C-verhoudingen'.

¹⁹ MoVe Programma Oeververbinding, 'Probleemanalyse & Oplossingsrichtingen Algeracorridor, MIRT-verkenning Oeververbinding Regio Rotterdam', 29 mei 2019, p. 6.

daarmee de doorstroming van het verkeer op de Algeracorridor verbeteren. Na onderzoek naar welke maatregelen de gemeente hiertoe zou kunnen nemen, heeft ze een “voorkeursalternatief” vastgesteld. Dit is echter nog niet het definitieve projectplan, maar de afronding van de verkenningsfase en een voorlopige afbakening van de scope van het project. Naast de reconstructie van de fundering neemt de gemeente maatregelen ten bate van het autoverkeer, fietsers en het OV. Vanwege de recente verzakkingen, de overlast die de reconstructie van de kruising veroorzaakt en andere werkzaamheden in de omgeving, heeft de gemeente haast met het uitvoeren van het project en is ze, ondanks dat er nog geen definitief projectplan beschikbaar is, al gestart met de voorbereidende werkzaamheden.

2-3-1 totstandkoming en inhoud voorkeursalternatief

In het project de Grote Kruising koppelt het college de noodzaak om de fundering van de grote kruising te vernieuwen aan de, in de raad breed gedeelde, wens om de doorstroming op de Algeracorridor te verbeteren.²⁰ De raad heeft het college in 2017 opgeroepen om verkenningen te laten uitvoeren om de toekomstige bereikbaarheid van de Krimpenerwaard verbeteren en voor de toekomst te waarborgen.²¹ Het college startte in 2018 een verkenning om de ‘scope’ van het project, met zowel de reconstructie als een pakket aan mobiliteitsmaatregelen, te bepalen.²² Hiertoe liet het een analyse uitvoeren van de verkeersproblemen en mogelijke oplossingen op de Algeracorridor tussen Carpe Diem en Capelseplein.²³

Op basis van deze verkenning heeft het college in het najaar van 2018 een ‘voorkeursalternatief’ voor de Grote Kruising bepaald. Het college baseerde dit voorkeursalternatief op de conclusie die het eerder trok, namelijk dat de reconstructie alleen ‘draaglijk’ en ‘leefbaar’ kan worden uitgevoerd door voorafgaande aan de reconstructie de verschillende verkeersstromen te ontvlechten en de verkeersdoorstroming te optimaliseren.²⁴ Het project kreeg een dubbele doelstelling: enerzijds groot onderhoud en/of vervanging van de fundering, anderzijds verbetering van de doorstroming. Het project is uit te splitsen in de volgende onderdelen:²⁵

- reconstructie (vernieuwen van de fundering) van de Grote Kruising;
- mobiliteitsmaatregelen gericht op de doorstroming van auto’s;
- mobiliteitsmaatregelen gericht op het verbeteren van het OV;
- mobiliteitsmaatregelen gericht op het stimuleren van de fiets.

De specifieke maatregelen die het project omvat zijn opgenomen in het onderstaande geel kader. Een aantal maatregelen is nog optioneel. Hiervan is nog niet definitief bepaald of ze zullen worden uitgevoerd.

²⁰ Gemeente Krimpen aan den IJssel, presentatie ‘Algeracorridor/Oostflank 2017-2040’, gegeven tijdens informatieve raadscommissievergadering 28 september 2017.

²¹ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, motie ‘bereikbaarheid’, 6 april 2017.

²² Gemeente Krimpen aan den IJssel, presentatie ‘Reconstructie “Grote Kruising”’, gegeven tijdens informatieve raadscommissievergadering 11 januari 2018.

²³ Gemeente Krimpen aan den IJssel, ‘Verkeersafwikkeling op de Algeracorridor: Benutten, optimaliseren, doorrijden’, 23 mei 2018.

²⁴ Ambtelijk wederhoor.

²⁵ College van B en W, raadsvoorstel ‘Reconstructie Grote Kruising’, 13 december 2018.

maatregelen in het voorkeursalternatief:²⁶

- 1 reconstructie fundering grote kruising;
- 2 halteren (van bussen) langs de N210;
- 3 verleggen wisselstrook (vanwege nieuwe bushalte);
- 4 wisselstrook beter benutten door tweetal banen eerste stuk Nieuwe Tiendweg;
- 5 verlenging rechtsaf-strook richting Industrieweg (Stormpolder, Krimpen aan de Lek);
- 6 extra rijstrook Nieuwe Tiendweg ter hoogte van de kruising Van Ostadelaan/Boerhavelaan;
- 7 de Boerhavelaan zal worden ingericht als wijkontsluitingsweg;
- 8 realisatie nieuwe fietsenstalling;
- 9 fietsstraat Algerabrug/Rotterdamseweg/Treviso en Verbindingsweg;
- 10 realisatie ongelijkvloerse kruising ter hoogte van de Buys Ballotsingel;
- 11 nieuwe P+R;
- 12 verbindingsweg N210-Lekdijk.

Voor een deel van de maatregelen verwacht het college samenwerking met en cofinanciering door de provincie en de MRDH of het MoVe-programma van het bestuurlijk overleg MIRT Zuidwest (zie paragraaf 2-4). Voor maatregelen 11 en 12 is de gemeente afhankelijk van de gemeente Krimpenerwaard, omdat deze maatregelen in het grondgebied van deze gemeente dienen te worden gerealiseerd.

Het voorkeursalternatief is nog geen definitief projectplan. Het definitieve voorkeursalternatief, dat het college wil vaststellen in januari 2020, vormt het definitieve projectplan. De concrete uitwerking hiervan, inclusief de fasering en de kostenraming, verwacht de gemeente in augustus 2020.²⁷

2-3-2 tijdsdruk op het project

De continue verzakking en eventuele risico's op plotselinge bezwijkingen – en de daarmee gepaard gaande calamiteiten - zetten druk op de planning van het project. Daarnaast zijn er verschillende verkeerstechnische omstandigheden die aanleiding geven tot spoed. Ten eerste wordt de verkeerssituatie op en om de kruising beïnvloed door de herontwikkeling van de woningen in Centrum-Zuid, die reeds gestart is. Deze herontwikkeling biedt mogelijkheden om kruisingen en fietspaden te wijzigen, wijzigingen die onderdeel uitmaken van het project de Grote Kruising. Daarnaast zal de verkeerssituatie worden beïnvloed door de geplande versterking van de IJsseldijk tussen Krimpen aan den IJssel en Goudarak, die het hoogheemraadschap vanaf 2023 hoopt uit te voeren.²⁸ De IJsseldijk is een belangrijke oost-west-verkeersverbinding en werkzaamheden op de dijk kunnen dus leiden tot drukte op de N210. De gemeente wil daarom graag voor de start van de werkzaamheden aan de IJsseldijk het project de Grote Kruising hebben afgerond.

Vanwege de complexiteit en de tijdsdruk besloot de gemeente in 2018, al vóór de vaststelling van het voorkeursalternatief, te starten met de aanleg van een

²⁶ College van B en W, raadsvoorstel 'Reconstructie Grote Kruising', 13 december 2018, bijlage 'Notitie Afronding verkenningfase Reconstructie grote kruising'.

²⁷ Interview ambtenaren.

²⁸ Interview ambtenaren.

calamiteitenstrook en de daarvoor benodigde omlegging van kabels en leidingen.²⁹ Hierna volgen voorbereidende werkzaamheden die gericht zijn op het verbeteren van de verkeersdoorstroming, zowel tijdens als na de werkzaamheden. Dit betreffen bijvoorbeeld voorbereidingen om de nieuwe wisselstrook en fietsroute aan te leggen.³⁰ Zonder deze ingrepen zou de reconstructie tot een (langdurig) verkeersinfarct leiden, aldus het college.³¹ De reconstructie zelf start april 2021³² en zal bijna twee jaar in beslag nemen.

2-4 bestuurlijke en financiële context

Om de werkzaamheden op de kruising op efficiënte en effectieve wijze te kunnen uitvoeren, zoekt de gemeente samenwerking met andere overheden. De gemeente wil hun een financiële bijdrage laten leveren aan het project. In de raming die de gemeente heeft opgenomen in het voorkeursalternatief rekent ze op bijdragen van de provincie Zuid-Holland (voor de reconstructie), de MRDH (voor de mobiliteitsmaatregelen) en de gemeente Krimpenerwaard (verbindingsweg N210-Lekdijk – zowel voor de reconstructie als voor de doorstroming). In het bestuurlijk overleg rondom de nieuwe oeververbinding is recentelijk echter besloten dat er vanuit dit programma geld wordt vrijgemaakt voor de Algeracorridor, waardoor voor de mobiliteitsmaatregelen mogelijk daaruit kan worden geput. Slechts voor de bijdrage van de MRDH is een reservering terug te vinden in een begroting. Van geen van de verwachte bijdrages is de toekenning definitief. Dit komt doordat besluitvorming nog gaande is, maar ook doordat de aanpak van het project nog niet definitief bepaald is.

2-4-1 andere betrokken overheden en bestuursorganen

Vanwege het grote regionale belang van de Algeracorridor, en daarmee van de grote kruising, heeft de gemeente al lange tijd als doelstelling om andere overheden actief te betrekken bij de reconstructie. Zo stelde het college in 2012: “De eventuele financiële en andere consequenties van deze problematiek overstijgen de gemeentelijke capaciteiten” en “de financiële lasten van het oplossen van dit regionale probleem mogen niet uitsluitend op de Krimpense gemeenschap drukken.”³³

Voor de realisatie en financiering van het voorkeursalternatief wil het college de medewerking van:

- de gemeente Capelle aan den IJssel;
- de gemeente Krimpenerwaard;
- de provincie Zuid-Holland;
- de MRDH.

De bestuurlijke afstemming tussen deze organen loopt via het Bestuurlijk Platform Algeracorridor, de MRDH en de provincie Zuid-Holland.

²⁹ College van B en W, raadsvoorstel ‘Voorbereidingskrediet omleggen kabels en leidingen onder grote kruising C.G. Roosweg’, 13 december 2018 en bijlage: ‘Plan van aanpak bij calamiteit fundering Grote Kruispunt N210’.

³⁰ De grote kruising. *Planning*. verkregen op 12 juni 2019 van <https://www.degrotekruising.nl/planning/>.

³¹ College van B en W, raadsinformatiebrief ‘Reconstructie grote kruising’, 7 december 2018.

³² Interview ambtenaren.

³³ College van B en W, raadsinformatiebrief ‘Restlevensduur kruising Nieuwe Tiendweg /N210/ Industrieweg’, 8 juni 2012.

betrokken bestuursorganen

Metropoolregio Rotterdam Den Haag

De Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) is een gemeenschappelijke regeling die een rol speelt in het vergroten van de mobiliteit in de regio. In dit samenwerkingsverband participeren 23 gemeenten. De MRDH verstrekt subsidies voor mobiliteitsbevorderende vernieuwingen.

Bestuurlijk Platform Algeracorridor

De capaciteitsproblemen van de Algeracorridor vormden in 2016 de aanleiding tot het oprichten van het Bestuurlijk Platform Algeracorridor. Dit platform bestaat uit vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, de provincie Zuid-Holland en de gemeenten Krimpen aan den IJssel, Capelle aan den IJssel en Krimpenervwaard. Het platform komt een á twee keer per jaar bij elkaar om de ontwikkelingen in de regio te bespreken. Ook eventuele calamiteiten komen aan de orde.

BO MIRT & MoVe

Het MIRT staat voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. MIRT bevat rijksprojecten en rijksprogramma's voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. Er zijn vijf zogenaamde 'MIRT'-gebieden in Nederland, waarvan Zuidwest het gebied is waarin Krimpen aan den IJssel ligt. Ieder gebied heeft een bestuurlijk overleg (BO MIRT) en een gebiedsagenda. Onder het BO MIRT Zuidwest Nederland valt het programma MoVe (Mobiliteit en Verstedelijking). MoVe draait om het vergroten van de bereikbaarheid in de regio Rotterdam-Den Haag, in samenhang met verstedelijking en klimaatdoelstellingen. Binnen dit programma werken het rijk, provincie Zuid-Holland, de MRDH en de gemeenten Rotterdam en Den Haag samen.

2-4-2 kostenraming en dekking

kostenraming

De gemeente heeft voor de uitvoering van het volledige voorkeursalternatief in totaal € 39,3 mln. geraamd (zie tabel 2-1), inclusief de nieuwe P+R en de verbindingsweg tussen de N210 en de Lekdijk (maatregelen 11 en 12 uit het voorkeursalternatief, zie paragraaf 2-3, geel kader 'maatregelen in het voorkeursalternatief').

tabel 2-1: raming de Grote Kruising (najaar 2018)

projectonderdeel	geschatte kosten	geschatte externe bijdrage
reconstructie fundering (maatregel 1)	€ 17,8 mln.	€ 4,5 mln. (provincie)
doorstroming auto (maatregel 2-5)	€ 1,6 mln.	€ 0,8 mln. (MRDH)
verbeteren OV (maatregel 2)	€ 5,7 mln.	€ 1,4 mln. (provincie)
stimuleren fiets (maatregelen 7-9)	€ 2,3 mln.	€ 1,2 mln. (MRDH)
ongelijkvloerse kruising (maatregel 10)	€ 5,4 mln.	€ 2,7 mln. (MRDH)
nieuwe P+R (maatregel 11)	€ 1,4 mln.	€ 1,4 mln. (Krimpenervwaard/ provincie/MRDH)
N210 – Lekdijk (maatregel 12)	€ 5,1 mln.	€ 5,1 mln. (Krimpenervwaard/provincie)
totaal	€ 39,3 mln.	
totaal Krimpen aan/den IJssel	€ 22,1 mln.	

Voor de vernieuwing van de fundering is eind 2018 € 17,8 mln. geraamd. Dit is € 6,3 mln. meer dan het oorspronkelijke bedrag van € 11,5 mln. dat in 2017 is opgenomen in de reserve hoofdinfrastructuur. Uit de gesprekken die de rekenkamer met betrokkenen voerde, bleek dat ook op het moment van schrijven de gemeente nog niet precies weet welke werkzaamheden de reconstructie van de fundering precies zal behelzen. Hierdoor is ook deze raming van € 17,8 mln. nog onzeker.

dekking

Na aftrek van de eventuele bijdragen van andere overheden (hieronder beschreven) zal op de resterende investering worden afgeschreven. De gemeente zal de (jaarlijkse) dekking afschrijven met de reserve hoofdinfrastructuur, die tot en met 2020 wordt aangevuld tot € 12,7 mln.. Voor een ander deel van het investeringsbedrag moet nog dekking gevonden worden in de gemeentelijke begroting. Dit kan voor een deel gevonden worden in de nieuwe reserve afschrijving maatschappelijk nut, die vanaf 2021 wordt gevuld en welke aan het einde van 2022, als het project de Grote Kruising afgerond moet zijn, € 2,2 mln. bedraagt.³⁴ Er is naast de reserve hoofdinfrastructuur nog geen verdere voorziening opgenomen in de gemeentebegroting of een verhoging van het weerstandsvermogen.

De gemeente verwacht een bijdrage van andere overheden voor verschillende onderdelen van het programma. De bijdragen van de andere overheden zijn te onderscheiden in bijdragen voor de reconstructie en voor mobiliteitsmaatregelen.

financiering reconstructie

De gemeente verwacht op basis van de 'potentheorie' dat de provincie Zuid-Holland 25% van de kosten voor de vernieuwing van de fundering bijdraagt. De potenttheorie beschrijft de wijze waarop Rijkswaterstaat en provincies kosten verdelen met andere overheden voor infrastructurele projecten die onder meerdere bestuurslagen vallen. Indien de provincie bijvoorbeeld kosten maakt voor een kruising tussen een provinciale en een gemeentelijke weg stuurt zij een rekening voor de helft van de kosten naar de betreffende gemeente. De gemeente Krimpen aan den IJssel hanteert deze methode ten opzichte van de provincie. Op de grote kruising komen drie gemeentelijke wegen uit en één provinciale weg, op basis waarvan de gemeente dus verwacht dat de provincie 25% van de reconstructiekosten op zich neemt. Het is nog niet duidelijk voor welk deel van de kosten de provincie 25% voor haar rekening zou nemen. Betreft dit 25% van de kosten voor enkel de kruising, of 25% van de kosten voor zowel de kruising als het weggedeelte tot de aanbrug van de Algerabrug (zie figuur 2-1)?

De toekenning van de provinciale bijdrage is nog niet definitief, maar de gemeente meent, vanwege het regionale belang van de kruising, dat ze op deze provinciale bijdrage mag rekenen.³⁵ De rekenkamer heeft echter niet kunnen vaststellen dat de provincie hier reeds geld voor heeft gereserveerd.³⁶ Uitgaande van de raming van € 17,8 mln. en van deze provinciale bijdrage, zouden de kosten voor de gemeente dan € 13,3 mln. bedragen. Ook de kosten voor enkel de reconstructie zouden, nog los van de aanvullende investeringen, dus de reserve hoofdinfrastructuur overschrijden.

³⁴ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, 'Meerjarenbegroting 2019-2022', 8 november 2018.

³⁵ Interview ambtenaren.

³⁶ Provinciale Staten Zuid-Holland, 'Begroting 2020', 13 november 2019 en Provinciale Staten Zuid-Holland, 'Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur 2020-2039', november 2020.

financiering mobiliteitsmaatregelen

Voor mobiliteitsmaatregelen is in totaal € 15 mln. geraamd (exclusief P+R en de verbindingsweg N210-Lekdijk). Hiervoor verwacht de gemeente een bijdrage van de MRDH of eventueel vanuit het MIRT-programma MoVe, het project rondom de nieuwe oeververbinding in de regio Rotterdam. Over geen van beiden heeft de gemeente echter al zekerheid.

De MRDH subsidieert maatregelen die zijn gericht op het verbeteren van de doorstroming voor 50%. Voor de Grote Kruising heeft de MRDH een reservering opgenomen voor deze maatregelen in de regeling kleine projecten.³⁷ Zo'n opname is een voorwaarde om subsidie te kunnen aanvragen, maar garandeert niet dat de MRDH deze subsidie ook verstrekt. De gemeente kan deze subsidie pas aanvragen wanneer de ontwerpfase geheel is afgerond en de projectaanpak definitief is, maar dat is nu nog niet het geval. Het college moet het voorkeursalternatief immers nog verder uitwerken.

mogelijke financiering vanuit MIRT-project nieuwe oeververbinding

Het besluit om de nieuwe oeververbinding in de regio Rotterdam aan te leggen in de stad Rotterdam, en niet tussen Krimpen aan den Lek en Ridderkerk, is door het bestuurlijk overleg MIRT Zuidwest gekoppeld aan het verbeteren van de doorstroming op de Algeracorridor (zie kader 'oeververbinding regio Rotterdam') voor in totaal € 90 mln.

Een deel van die maatregelen betreft de korte termijn, voor in totaal € 22 mln.. Het college heeft het bestuurlijk overleg MIRT voorgesteld de mobiliteitsmaatregelen uit het voorkeursalternatief compleet hieruit te financieren. De P+R zou ook onderdeel uitmaken van dit besluit,³⁸ maar de verbindingsweg N210-Lekdijk niet; deze zou onderdeel uitmaken van de maatregelen op langere termijn.³⁹ Op het moment van schrijven van dit rapport heeft het bestuurlijk overleg MIRT juist bekend gemaakt op welke wijze deze € 22 mln. zal worden gefinancierd, namelijk via de korte termijn aanpak binnen het programma MoVe'.⁴⁰ De programmaraad MoVe zal nu moeten beslissen welke maatregelen hieruit worden bekostigd en of dit ook maatregelen zullen zijn uit het voorkeursalternatief voor 'de Grote Kruising'.

oeververbinding regio Rotterdam

Eén van de projecten van het programma MoVe betreft de nieuwe oostelijke oeververbinding. Begin 2018 besloten de gemeente Rotterdam, de MRDH, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en provincie Zuid-Holland samen te gaan werken aan een nieuwe oeververbinding aan de oostkant van Rotterdam. MoVe voerde een zogenaamde 'pre-verkenning' uit, waarin ook de optie werd verkend om die nieuwe oeververbinding te leggen tussen Krimpen aan den Lek en Ridderkerk. In juli 2019 namen de samenwerkingspartners het besluit om niet te kiezen voor deze brug, maar voor een nieuwe oeververbinding in Rotterdam. Om tegelijkertijd ook wat te doen aan de verkeersproblematiek op de Algeracorridor, namen de samenwerkingspartner ook het besluit om flink te investeren in de

³⁷ MRDH, 'begroting 2020', 12 juli 2019, p.130.

³⁸ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Bekostiging Algeracorridor', presentatie voor bestuurlijk overleg 7 oktober 2019.

³⁹ Interview ambtenaren.

⁴⁰ College van B en W, raadsinformatiebrief 'MIRT verkenning Oeververbinding Rotterdam', 21 november 2019, inclusief bijlage: 'Startbeslissing MIRT-verkenning oeververbinding Rotterdam'.

Algeracorridor; in totaal zal dit moeten gaan om zo'n € 90 mln., waarvan € 22 mln. op de korte termijn (Korte Termijn Aanpak) en € 68 mln. op de lange termijn.

keuzes in de aanvraag van co-financiering en subsidie

In de definitieve uitwerking van het voorkeursalternatief zal het college moeten beslissen voor welke onderdelen van het project ze een bijdrage vraagt aan de provincie in het kader van de funding en voor welke onderdelen ze subsidie aanvraagt bij de MRDH in het kader van mobiliteitsverbetering. Voor dit laatste type maatregelen zou het ook kunnen dat er geld beschikbaar komt vanuit het programma rondom de nieuwe oeververbinding (zie bovenstaande tekst). Onderstaand geel kader beschrijft een voorbeeld van projectonderdeel waarvoor het college moet kiezen bij welk orgaan en onder welke noemer het subsidie aanvraagt. Tegelijkertijd zal de gemeente in het toeschrijven van projectonderdelen aan de doelen 'reconstructie' of 'mobiliteit' uiteraard ook rekening moeten houden met de waarschijnlijkheid dat de provincie, MRDH of BO-MIRT daadwerkelijk willen bijdragen aan deze onderdelen en hier ook budget voor hebben. Zoals ook al blijkt uit bovenstaande, heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen hoe waarschijnlijk de gemeente deze bijdragen acht.

voorbeeld medefinanciering andere overheden: verplaatsing van de bushaltes

Om de 'buspagetti' die dagelijks over de kruising gaat te ontvlechten, is het nodig om de bushaltes te verplaatsen van het busstation naar de hoofdweg.

In de huidige situatie moet iedere bus op de kruising links afslaan om het busstation van Krimpen aan den IJssel te bereiken. Hiervoor moeten op de grote kruising meerdere banen gekruist worden. Door bushaltes aan te leggen langs de hoofdweg N210 zelf kunnen de doorgaande bussen gewoon rechtdoor over de kruising. Dit verbetert de doorstroming en tegelijkertijd vergemakkelijkt het de reconstructie en vermindert het de overlast tijdens de reconstructie.

De vraag is of de kosten hiervoor onder de reconstructie vallen, zodat de provincie voor 25% meebetaalt, of onder doorstroming (mobiliteitsmaatregelen), zodat 50% subsidie aangevraagd kan worden bij de MRDH. Voor de bushaltes gaat de gemeente vooralsnog uit van een financiële bijdrage van de provincie.⁴¹

In het voorkeursalternatief benoemt het college maatregelen die kunnen vervallen, indien de bijdrage voor mobiliteitsmaatregelen niet toereikend is. Dit betreft vooral de fietsstraat en de ongelijkvloerse kruising. Dit zijn maatregelen die los staan van de reconstructie of de daarvoor benodigde voorbereidende maatregelen. Het college heeft ze niettemin opgenomen in het voorkeursalternatief omdat het er de voorkeur aan geeft slechts eenmalig werkzaamheden te verrichten in het gebied rondom de kruising.

⁴¹ College van B en W, raadsvoorstel 'Reconstructie Grote Kruising', 13 december 2018, bijlage 'Notitie Afronding verkenningfase Reconstructie grote kruising'.

3 project governance

3-1 inleiding

Het vorige hoofdstuk schetste wat voor soort maatregelen er binnen het project de Grote Kruising worden getroffen en in welke complexe context het project wordt opgezet en uitgevoerd, waaronder de samenwerking met andere betrokken overheden en de tijds- en verkeerstechnische druk op dit verkeersknooppunt. Bovendien kunnen er voorafgaande en tijdens de uitvoering van het project verzakkingen van de funding plaatvinden, wat risico's oplevert voor het verkeer en het project zou kunnen vertragen. Om deze redenen acht de rekenkamer het van belang dat de aanpak van het project is geënt op de uitgangspunten voor goed projectmanagement. De rekenkamer behandelt in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvraag:

- *Is de governance van het project op dusdanige wijze ingericht dat de organisatie in staat moet worden geacht om het project succesvol uit te voeren?*

Voor de beantwoording van deze vraag heeft de rekenkamer de governance van het project getoetst aan de normen en criteria die zijn opgenomen in tabel 3-1.⁴² Zij vloeien ten dele voort uit de Krimpense kaders voor goed projectmanagement, ten dele uit algemene normen die de Rekenkamer Rotterdam meermaals heeft gebruikt voor onderzoeken naar projecten en ten dele uit de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig werken, die een uitgewerkte set aan criteria en bijbehorende toetspunten bevat.⁴³

tabel 3-1: normen project governance

norm	criteria	paragraaf
het projectplan schept duidelijke kaders voor het project	• in het projectplan is helder beschreven wat het project inhoudt, welke doelstellingen het heeft en het beschrijft relevante (achtergrond)informatie en projectkaders	3-2
de projectorganisatie is toereikend ingericht	• de organisatie is vakinhoudelijk voor haar taak toegerust • er is sprake van een heldere overlegstructuur • er is sprake van eenduidig opdrachtgever- en opdrachtnemerschap • er is sprake van een heldere rolverdeling en mandatering	3-3
controle en verantwoording zijn toereikend ingericht	• projectcontrol is toereikend en onafhankelijk georganiseerd • de rapportage- en verantwoordingsstructuur is toereikend	3-4

⁴² In bijlage 1 (onderzoeksverantwoording) wordt de uitwerking van het toetsingskader nader toegelicht en uitgewerkt.

⁴³ College van B en W, raadsinformatiebrief 'Verbetermaatregelen projectmanagement', 20 juni 2017, zie bijvoorbeeld Rekenkamer Rotterdam, 'doortimmerd! onderzoek naar de ontwikkeling van het Timmerhuis' 16 juli 2013 en gemeente Rotterdam, 'Handleiding RSPW', september 2015.

het project kent een
adequate fasering

- de fasering is helder en correct afgebakend in verkenning, planvorming en realisatie
- planvorming start nadat de raad een besluit heeft genomen over de doelstellingen en de scope van het project in relatie tot de kosten, planning en kwaliteit
- de realisatie van het project start niet voordat voorzien is in de dekking van de kosten

3-5

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag en de toetsing van het project aan de normen in tabel 3-1, heeft de rekenkamer zich berust op een compilatie van verschillende documenten:

- de 'Notitie Afronding verkenningfase Reconstructie grote kruising' en de daarop gebaseerde presentaties;⁴⁴
- documenten die de organisatie(structuur) van de Grote Kruising beschrijven, waaronder het financieel draaiboek, het organisatieschema en de projectteamovereenkomst.⁴⁵

De rekenkamer bespreekt in paragraaf 3-2 het voorlopige projectplan. In paragraaf 3-3 belicht ze de bemensing en de overleg- en managementstructuur van het project. In paragraaf 3-4 komen projectcontrol, het informatiemanagement en de verantwoordingsstructuur aan de orde. Tot slot wordt in paragraaf 3-5 ingegaan op de fasering van het project.

3-2 projectplan

Er is nog geen definitief projectplan beschikbaar voor de Grote Kruising. Het voorlopige projectplan bevat duidelijke informatie over de achtergronden, randvoorwaarden en aannames van het project. Het plan bevat zes doelstellingen, maar de meeste zijn niet meetbaar geformuleerd. In het plan is de scope van het project niet duidelijk afgebakend. Zo blijkt uit het plan niet welke projectonderdelen met zekerheid zullen doorgaan en welke vooralsnog optioneel zijn. Het financiële kader kent onzekerheden wat betreft de dekking. Het tijdsplan lijkt op voorhand niet onhaalbaar.

Een goed projectplan geeft de mensen die werken aan het project en andere belanghebbenden en betrokkenen inzicht in de doelstellingen van het project en in de manier waarop deze gerealiseerd gaan worden. Tevens schept het duidelijkheid over binnen welke (rand)voorwaarden men binnen het project dient te opereren en wat er

⁴⁴ College van B en W, raadsvoorstel 'Reconstructie Grote Kruising', 13 december 2018, bijlage 'Notitie Afronding verkenningfase Reconstructie grote kruising'.

⁴⁵ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Organisatieschema project grote kruising', 17 december 2018, ontvangen op 11 juni 2019, gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Financieel draaiboek reconstructie grote kruising en omgeving', 6 mei 2019, ontvangen op 11 juni 2019, gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Projectteamovereenkomst 'de Grote Kruising'', ongedateerd, ontvangen op 23 juli 2019, gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Aanbestedingsleidraad bouwteam herinrichting Algeracorridor', 28 januari 2019, ontvangen op 23 juli 2019, gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Verslagen bouwteamvergaderingen 9 april 2019, 7 mei 2019, 4 juni 2019, 2 juli 2019 en 24 september 2019', ontvangen op 23 juli 2019 en 30 september 2019, gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Agenda Stuurgroep "De grote kruising" 6 mei 2019', ontvangen op 23 juli 2019, gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Verslag stuurgroep "De grote kruising" 24 april 2019', ontvangen 23 juli 2019 en gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Afsprakenlijst Stuurgroep "De grote kruising" 26 augustus, 9 september en 23 september', ontvangen op 8 oktober 2019.

niet onder het project valt. Een goed projectplan is bovendien realistisch. Volgens de rekenkamer wordt een goed projectplan gekenmerkt door de volgende inhoud:

- de relevante achtergronden, randvoorwaarden en aannames zijn beschreven;
- de doelstellingen zijn specifiek en meetbaar geformuleerd;
- in het projectplan staat helder omschreven wat er onder het project valt en wat niet;
- er zijn geen aanwijzingen dat de doelstellingen, het financiële kader, de business case en het tijdspad niet realistisch zijn.

De gemeente had gedurende dit rekenkameronderzoek nog geen definitief projectplan beschikbaar.⁴⁶ Om niettemin een oordeel te kunnen uitspreken over het projectplan van de Grote Kruising, analyseert de rekenkamer de bovenstaande bronnen (zie paragraaf 3-1). Betrokkenen bij het project bevestigen dat deze documenten gezamenlijk het voorlopige projectplan vormen.

achtergrond, randvoorwaarden en aannames

Het projectplan beschrijft de aanloop tot het project, de aanleiding om snel tot reconstructie van de kruising over te gaan, alsmede de verkeerskundige situatie op de kruising. De gemeente ziet een beperkte hinder voor het verkeer als een belangrijk onderdeel van een geslaagde uitvoering van het project en benoemt daartoe als randvoorwaarden de maatregelen die hieraan moeten bijdragen. Het plan benoemt de aannames van de gemeente ten aanzien van de instortingsgevaaren en ten aanzien van de verkeersontwikkeling.

doelstellingen

De gemeente benoemt de volgende doelstellingen in het projectplan:

groot onderhoud en/of vervanging van de fundering

- 4 fundering grote kruising vernieuwen (levensduur na reconstructie: 40 jaar);

verbetering van de verkeersdoorstroming

- 5 voertuigverliesuren in ochtend- en avondspits verminderen;
- 6 reistijden bus tussen centrum Krimpen aan den IJssel en Capelsebrug verminderen;
- 7 fietsroutes naar Algerabrug verbeteren (kwaliteit en verkeersveiligheid);

minimaliseren van hinder voor verkeer

- 8 werkzaamheden zodanig faseren dat het verkeer (auto, fiets, openbaar vervoer) tijdens de feitelijke reconstructie zo min mogelijk overlast ondervindt;
- 9 de (voorbereidende) werkzaamheden die nodig zijn om de feitelijke reconstructie uit te voeren, zodanig faseren dat de voorbereidende werkzaamheden meteen in definitieve vorm kunnen worden uitgevoerd (zo min mogelijk tijdelijke maatregelen).

In het projectplan is doelstelling 1 enigszins meetbaar (als het gaat om de levensduur), maar de doelstellingen ten aanzien van de doorstroming en ten aanzien van verkeershinder tijdens de reconstructie niet.⁴⁷ Zo benoemt het projectplan niet

⁴⁶ Zoals beschreven in paragraaf 2-3 van dit rapport heeft de gemeente het definitieve projectplan op het moment van schrijven nog niet vastgesteld.

⁴⁷ Maatregelen 2 en 3 (ter verbetering van de verkeersdoorstroming) worden in het voorkeursalternatief niet meetbaar geformuleerd. Het rapport dat de gemeente liet opmaken over de verkeersafwikkeling op de Algeracorridor ('Verkeersafwikkeling op de Algeracorridor: benutten, optimaliseren, doorrijden', 23 mei 2018) benoemt wel de potentiële tijdswinst van verschillende maatregelen, maar uit de documenten blijkt niet of de gemeente dit ook ziet als doelstellingen van het project.

hoeveel minder voertuigverliesuren in de spitsen de gemeente nastreeft ten opzichte van de huidige situatie en wanneer deze afname moet zijn gerealiseerd.

afbakening maatregelen

Het projectplan bevat, naast de vernieuwing van de fundering van de kruising, een pakket van elf mobiliteitsmaatregelen die onder het project zouden kunnen vallen (zie paragraaf 2-3). Van drie van de elf genoemde mobiliteitsmaatregelen is nog niet definitief of ze onderdeel uitmaken van het project, namelijk de ongelijkvloerse kruising voor fietsers, die separaat is opgenomen in de begroting, de nieuwe P+R en de verbindingsweg Lekdijk-N210. Het plan benoemt welke maatregelen geen onderdeel uitmaken van het huidige plan. De gemeente had die maatregelen, zoals een turbo-rotonde, wel laten onderzoeken, maar afgewezen op basis van een kosten-batenanalyse.

financiële kaders, business case, tijdspad

In aanvullende documentatie die de rekenkamer van de gemeente heeft ontvangen, worden de baten en lasten uitgesplitst en op een tijdspad geplaatst.⁴⁸ Hiermee worden in principe duidelijke financiële kaders geschetst, al bevatten deze kaders nog vele onzekerheden. Deze onzekerheden vloeien onder meer voort uit de onzekerheden over de precieze inhoud van het project, waaronder de precieze benodigde werkzaamheden voor de reconstructie.

De business case is ten dele uitgewerkt: de kapitaallasten zijn omschreven, maar kennen wel enige onzekerheden die samenhangen met de cofinanciering door andere overheden (zie paragraaf 2-4-2). Als de gemeente onvoldoende bijdragen van hen ontvangt, maar wel alle plannen van het voorkeursalternatief uitvoert, zullen de afschrijvingslasten en de rentelasten hoger uitvallen. De planning van het project lijkt op voorhand niet onrealistisch. De gemeente wil het project snel realiseren (zie paragraaf 2-3) en beschrijft in het projectplan diverse maatregelen die ze treft om een snelle uitvoering mogelijk te maken, zoals het reeds treffen van voorbereidende maatregelen en de instelling van een bouwteam (zie paragraaf 3-3).

3-3 *projectorganisatie*

Vanwege de financiële omvang en de complexiteit van het project de Grote Kruising heeft de gemeente een projectstructuur opgetuigd. Daarnaast heeft de gemeente ervoor gekozen nauw betrokken te zijn bij het ontwerp en de uitvoering middels de inzet van een bouwteam, waarin de gemeente samenwerkt met door haar geselecteerde aannemers.

Mede door de inhuur van externe technische expertise heeft de gemeente een adequate bemensing voor dit project verzorgd, al zou dit mogelijk een risico kunnen vormen voor de continuïteit van het project. Met de inzet van het bouwteam zorgt de gemeente ervoor dat ze de voor haar beschikbare technische kennis uitbreidt, terwijl ze zelf 'in control' blijft.

De overlegstructuur binnen het projectteam en tussen projectteam en stuurgroep is helder en de frequentie van de overleggen is toereikend. In hoeverre de stuurgroep, een overleg van onder meer de bestuurlijk opdrachtgever, de ambtelijk opdrachtgever

⁴⁸ Dit doet ze wel in de aanvullende documentatie die de rekenkamer heeft ontvangen, maar welke niet is gedeeld met de gemeenteraad.

en de projectmanager, het hoogste besluitvormende orgaan is, is onvoldoende duidelijk vastgelegd. De rekenkamer constateert dat de stuurgroep de facto als een besluitvormend en aansturend orgaan opereert. Mede hierdoor kent het project geen eenduidig opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. De rolverdeling is deels uitgewerkt, maar de bijbehorende mandaten zijn niet concreet afgebakend en ook niet vastgelegd. De bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever hebben onvoldoende afstand tot de projectmanager en het projectteam. Dit kan leiden tot sturing op details door de bestuurlijk opdrachtgever en beperkt de mogelijkheid om te escaleren.

De organisatie van een project is van groot belang voor de zorgvuldige en voorspoedige uitvoering van het project en voor de kwaliteit van het eindproduct. De rekenkamer heeft daarom onderzocht in hoeverre de wijze waarop het project is georganiseerd en wordt aangestuurd toereikend zijn om het project de Grote Kruising beheerst uit te kunnen voeren.

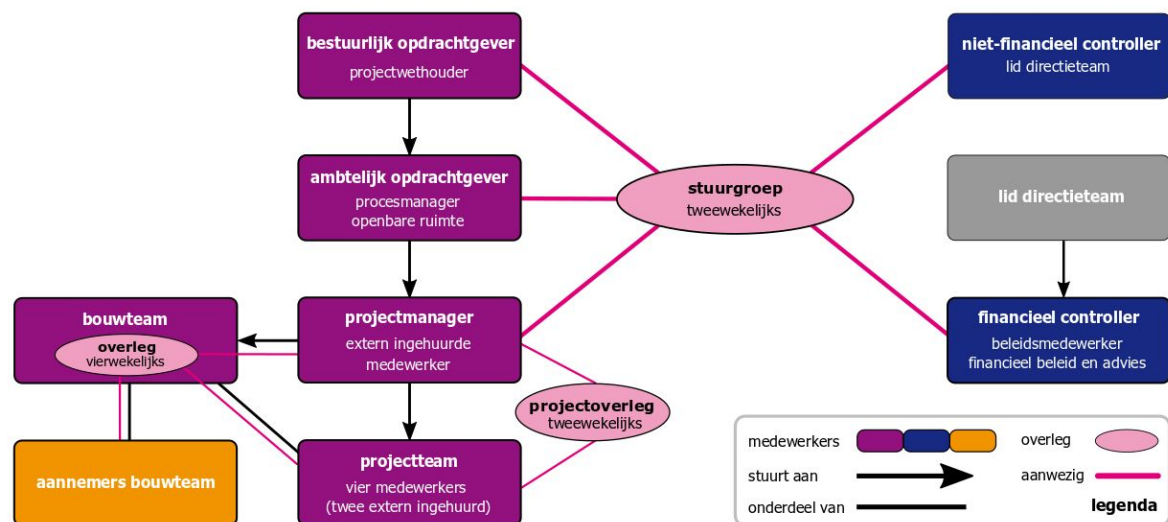
In de regel worden ruimtelijke en infrastructurele projecten voorbereid door IBKW, het ingenieursbureau van de gemeenten Krimpen aan den IJssel en Krimpenerwaard, en vervolgens aanbesteed aan een uitvoerende partij. Voor het project de Grote Kruising is vanwege de financiële omvang en de complexiteit binnen de gemeentelijke organisatie een projectstructuur opgetuigd.

beschrijving projectstructuur

De projectstructuur is vastgelegd in een organisatieschema en een projectteamovereenkomst.⁴⁹ In figuur 3-1 is de organisatie schematisch weergegeven. De gekleurde vierkanten in deze figuur presenteren de direct betrokken medewerkers, de grijze vierkanten medewerkers die indirect betrokken zijn. De roze ovals geven terugkerende overleggen weer. Lijnen tonen aansturationsrelaties (zwarte lijnen met pijlen), teamverbanden (zwarte lijnen) en aanwezigheid bij overleggen (roze lijnen).

⁴⁹ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Organisatieschema project grote kruising', 17 december 2018, ontvangen op 11 juni 2019 en gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Projectteamovereenkomst 'de Grote Kruising'', ongedateerd, ontvangen op 23 juli 2019.

figuur 3-1: projectstructuur de Grote Kruising



De wethouder Economie, met in zijn portefeuille onder meer het centrumplan en mobiliteit, is de bestuurlijke opdrachtgever voor het project de Grote Kruising. Op 16 oktober 2018 wees het college deze wethouder aan als projectwethouder. De bestuurlijk opdrachtgever stuurt de ambtelijk opdrachtgever van het project aan. Dit is de Procesmanager Openbare Ruimte. De ambtelijk opdrachtgever stuurt de projectmanager aan. De projectmanager geeft leiding aan het projectteam, dat bestaat uit twee medewerkers van de gemeente en twee extern ingehuurde krachten. De projectmanager geeft ook leiding aan het bouwteam. Dit bouwteam komt voort uit de keuze van de gemeente voor een aanbesteding middels een zogenaamde bouwteamovereenkomst. Het bouwteam, waarin zowel de door de gemeente geselecteerde aannemers plaatshebben als de gemeente zelf, werkt het ontwerp van het project uit (zie geel kader). Het project wordt ondersteund door een financieel controller, een beleidsmedewerker van het Team Financieel Beleid en Advies, en door een niet-financieel controller, een lid van het directieteam van de gemeente.⁵⁰ Deze controllers worden beiden niet aangestuurd binnen het project.

Zoals weergegeven in figuur 3-1 is er een aantal met regelmaat gehouden overleggen. Een belangrijk overleg is de zogenaamde stuurgroep, waarbij de projectwethouder als bestuurlijk opdrachtgever, de ambtelijk opdrachtgever, de projectmanager en de beide controllers van het project aanwezig zijn, evenals de projectsecretaris (als notulist).

bemensing projectteam

De projectmanager van het projectteam betreft een expert die de gemeente inhuurt van een civieltechnisch adviesbureau. De gemeente heeft dit bureau en de betreffende expert eerder ingeschakeld, namelijk bij de renovatie van de aanbrug van de Algerabrug. Het bureau is daarnaast al enige tijd betrokken bij de aanloop naar de reconstructie van de kruising en heeft bijvoorbeeld geadviseerd bij het opstellen van het calamiteitenplan (zie paragraaf 2-2).⁵¹

⁵⁰ Interview ambtenaren.

⁵¹ Bijvoorbeeld HS Infra Advies in opdracht van de gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Plan van aanpak bij calamiteit fundering Grote Kruispunt N210', 23 maart 2018.

Vanuit de gemeente zelf bestaat het projectteam uit een beleidsmedewerker Ruimte (tevens assetmanager wegen en bruggen) met een civieltechnische achtergrond en een ervaren projectsecretaris. Het projectteam wordt aangevuld met twee externen van hetzelfde bureau als de projectmanager op het gebied van contract- en documentmanagement. Naast de projectmanager huurt de gemeente een veiligheidskundige in, die de plannen van de gemeente beoordeelt op verkeersveiligheid. Al met al bestaat het projectteam dus voor een belangrijk gedeelte uit extern ingehuurd krachten. Hoewel de gemeente heeft aangegeven dat ze de projectmanager voor de duur van het gehele project heeft gecontracteerd,⁵² loopt de gemeente mogelijk wel een wat hoger risico op continuïteitsverlies in dit project door de grote afhankelijkheid van externen.

De gemeente maakt verder gebruik van de aanvullende technische kennis van de aannemers die onderdeel uitmaken van het bouwteam (zie onderstaand paars kader). Door dit bouwteam kan de gemeente externe expertise benutten, terwijl ze zelf de regie houdt over het project.

alternatieve wijze van aanbesteden: werken met een bouwteam

De gemeente heeft voor de nadere uitwerking en uitvoering van het project een bouwteam ingezet; een alternatieve wijze van aanbesteding. In een bouwteam wordt tijdens de ontwikkelfase samengewerkt om een aanpak te bepalen en een contract op te stellen voor de realisatie van een project. Een definitie van bouwteam is: "Een projectgebonden samenwerkingsverband tussen een opdrachtgever en één of meerdere deskundigen die, in gecoördineerd verband, samenwerken aan het ontwerp, de engineering van het ontwerp en de bouw. Het doel van het team is om gezamenlijk tot een uitvoeringsgereed ontwerp te komen dat vervolgens gerealiseerd kan worden."⁵³ Dit is een werkwijze die terrein wint ten opzichte van aanbesteding op basis van een gedetailleerd bestek. Zeker in het geval van een complex project is dit een werkwijze die wordt aanbevolen door experts.⁵⁴

In het project de Grote Kruising diende het voorkeursalternatief als 'masterplan' in de aanbestedingsprocedure om tot de bouwteamovereenkomst te komen.⁵⁵ Naast inschakeling van expertise voor de nadere uitwerking van de benodigde aanpak van de fundering heeft de gemeente voor een bouwteam gekozen omdat op deze wijze sneller gestart kan worden met de realisatie dan bij een traditionele aanbesteding.⁵⁶

In het selectieproces van aannemers is het van belang vast te stellen in hoeverre zo'n opdrachtnemer de scope en risico's van het project doorgrondt en denkt vanuit het belang van de opdrachtgever. De selectie wordt gebaseerd op een plan van aanpak van de aannemer en op een interview met de sleutelfiguren. Bij de selectie van de aannemers voor het bouwteam voor de Grote Kruising heeft de gemeente op bovenstaande aspecten getoetst, zo blijkt uit de aanpak, de selectieleidraad en de communicatie met mogelijke opdrachtnemers.⁵⁷

⁵² Ambtelijk wederhoor.

⁵³ Bouwend Nederland, NTP GROEP, PROVIEL, presentatie 'Een plek aan tafel – samen werken', gegeven tijdens InfraTech op 16 januari 2019.

⁵⁴ Bijvoorbeeld door het kennisplatform CROW, brancheorganisatie Cobouw en gebiedsontwikkelaar Bouwfonds Ontwikkeling.

⁵⁵ Ambtelijk wederhoor.

⁵⁶ College van B en W, raadsinformatiebrief 'afronding aanbestedingstraject project "de grote kruising"', 2 april 2019.

⁵⁷ Interview ambtenaren, gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Aanbestedingsleidraad bouwteam herinrichting Algeracorridor', 28 januari 2019, ontvangen op 23 juli 2019 en gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Vragen en antwoorden Aanbesteding herinrichting Algeracorridor', ongedateerd, ontvangen op 6 augustus 2019.

Al tijdens de ontwerpfase, normaliter het domein van de ontwerpers en ingenieurs, komt de aannemer het team versterken. Gebruikmakend van de uitvoeringskennis van de aannemer wordt het ontwerp uitgewerkt tot een bestek. Diezelfde aannemer mag vervolgens als eerste en enige een aanbieder maken voor de uitvoeringsfase. Mocht dat niet passen, dan nemen partijen afscheid en zal de opdrachtgever alsnog een aanbesteding moeten houden om een uitvoerende partij te vinden. Als het een passende prijs is, gaat de aannemer het werk realiseren.⁵⁸ In het geval van de Grote Kruising lopen ontwikkeling en uitvoering enigszins door elkaar heen. De voor het bouwteam gecontracteerde partijen zijn zowel betrokken bij de nadere uitwerking van het project als bij de uitvoering van de voorbereidende werkzaamheden.

overlegstructuur

De tweewekelijkse stuurgroep vindt plaats onder voorzitterschap van de bestuurlijk opdrachtgever. De gemeente beschouwt de stuurgroep als een overlegstructuur waarin de bestuurlijk opdrachtgever wordt geadviseerd over het project. Tijdens dit overleg komen vaste agendapunten aan de orde, waaronder de stand van zaken, de planning en financieel management.⁵⁹ Daarnaast komt onder meer ter sprake wie welke taak toebedeeld krijgt en wanneer deze taken moeten worden uitgevoerd. Ook worden besluiten genomen over deelaspecten van het project, zoals over de technische kwaliteit van de overkluizing van de benodigde calamiteitenstrook. Een dergelijk besluit wordt genomen op basis van de passendheid van de offertes binnen de projectraming. Het projectteam overlegt ook tweewekelijks, voorafgaand aan het stuurgroep. Daarnaast vindt vierwekelijks overleg plaats tussen projectteam en de aannemers van het bouwteam in het bouwteamoverleg.⁶⁰

De rekenkamer meent dat de overlegstructuur binnen het project helder is en dat overleggen met voldoende regelmaat plaatsvinden. De stuurgroep biedt de mogelijkheid voor frequente informatie-uitwisseling tussen bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever en het projectteam.

opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, rolverdeling en mandatering

Voor een duidelijk opdrachtgever- en opdrachtnemerschap dienen afspraken te zijn vastgelegd over het nemen van besluiten en die dienen ook te worden nageleefd. Deze afspraken schrijven voor tot op welke hoogte het projectteam besluiten neemt (en waarvoor de projectmanager eindverantwoordelijk is) en welke besluiten dienen te worden voorgelegd aan de ambtelijk of bestuurlijk opdrachtgever. Op deze wijze kan met name de bestuurlijk opdrachtgever sturen op hoofdlijnen.

Op basis van gesprekken met betrokkenen en ontvangen notulen stelt de rekenkamer vast dat in de stuurgroep veel van de besluiten over het project worden genomen. Aangezien hierin zowel de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever als de projectmanager plaatshebben, verwatert het onderscheid tussen bestuurlijke en

⁵⁸ De Koning, J.N., blog 'Het nieuwe bouwteam', 6 februari 2018. Verkregen op 9 oktober 2019 van https://www.cobouw.nl/bouwbreed/blog/2018/02/het-nieuwe-bouwteam-101257750?_ga=2.96145756.1519420023.1570619114-98814081.1570619114.

⁵⁹ Interview ambtenaren, gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Agenda Stuurgroep "De grote kruising" 6 mei 2019', ontvangen op 23 juli 2019, gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Verslag stuurgroep "De grote kruising" 24 april 2019', ontvangen 23 juli 2019 en gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Afsprakenlijst Stuurgroep "De grote kruising" 26 augustus, 9 september en 23 september', ontvangen op 8 oktober 2019.

⁶⁰ Interview ambtenaren en gemeente Krimpen aan den IJssel, 'organisatieschema project grote kruising', 17 december 2018, ontvangen op 11 juni 2019 en ontvangen notulen.

ambtelijke verantwoordelijkheden. Ook beperkt het de mogelijkheden om te escaleren.

De projectteamovereenkomst beschrijft welke taak onder wiens verantwoordelijkheid valt en daarmee, tot op zekere hoogte, de rolverdeling.⁶¹ Uit aanvullende documentatie blijkt dat de ambtelijk opdrachtgever als budgethouder fungeert.⁶² Tot waar de beslissingsbevoegdheden van de ambtelijk opdrachtgever reiken, met name wanneer er afwijkingen optreden in kosten, planning of projectinhoud, is niet vastgelegd: bij welke omvang van een afwijking is de ambtelijk opdrachtgever verplicht om deze voor te leggen aan de stuurgroep? Wat wel duidelijk is afgesproken, is dat aanbestedingen tot een maximum van € 100.000 mln. alleen aan de stuurgroep worden gemeld (als ze vallen binnen de basisbegroting). Aanbestedingen hoger dan € 100.000 mln. worden ter besluitvorming voorgelegd aan de stuurgroep. Deze laatstgenoemde afspraak bevestigt overigens dat de stuurgroep wel degelijk fungeert als besluitvormend orgaan en ook als zodanig door de gemeente wordt gezien.

Wat betreft niet-financiële besluiten heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen dat er binnen het project afspraken over de beslissingsbevoegdheden zijn gemaakt. Zo is niet duidelijk welke besluiten, bijvoorbeeld met betrekking tot planning of kwaliteit passen binnen het mandaat van de projectmanager of de ambtelijk opdrachtgever. Mogelijk weten zij hierdoor niet wanneer ze moeten escaleren naar respectievelijk de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever. Deze onduidelijke mandaten kunnen er ook toe leiden dat de bestuurlijk opdrachtgever op deze aspecten gaat sturen op details. Dit risico wordt volgens de rekenkamer vergroot doordat veel besluiten in de stuurgroep worden genomen.

3-4 projectcontrol, informatiemanagement en verantwoording

Het is binnen het project de Grote Kruising niet volledig helder wie de verantwoordelijkheid draagt voor het beheersen van het project, al lijken de meeste bronnen te wijzen op de projectmanager. De bestuurlijk opdrachtgever wordt hierin op de financiële beheersaspecten ondersteund door een onafhankelijk financieel projectcontroller. Hoewel de gemeente het project ook heeft voorzien van een onafhankelijk controller op niet-financiële beheersaspecten, heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen of en op welke wijze dit control plaatsvindt.

Daarnaast is onvoldoende sprake van een gedegen informatiemanagement en rapportagestructuur. Hierdoor hebben de controllers en de opdrachtgevers van het project weinig mogelijkheden om het project goed te monitoren en te beoordelen in hoeverre aan de kaders wordt voldaan. Ook hebben zij hierdoor onvoldoende zicht op eventuele bijstellingen van de kaders. Tot slot vormt de gebrekkige rapportagestructuur een risico voor de continuïteit van het project. Door de lange looptijd van het project is er een niet geringe kans dat projectmedewerkers voor het einde van het project vertrekken. Doordat het projectteam informatie, afspraken en bijbehorende overwegingen niet structureel vastlegt, kan zo'n voortijdig vertrek een probleem vormen voor het project.

projectcontrol

⁶¹ Interview ambtenaren en gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Projectteamovereenkomst 'de Grote Kruising'', ongedateerd, ontvangen op 23 juli 2019.

⁶² Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Financieel draaiboek reconstructie grote kruising en omgeving', 6 mei 2019, ontvangen op 6 juni 2019.

In een (infrastructureel) project laten de doelen en kaders zich doorgaans vatten binnen de 'beheersaspecten' geld, organisatie, tijd, risico's, informatie, communicatie en kwaliteit. Een gedegen projectcontrol zorgt ervoor dat een project wordt gemonitord op deze beheersaspecten, zodat, waar nodig, de doelen en/of uitvoering kunnen worden bijgesteld/bijgestuurd.⁶³ Mede hierom vergt goed projectcontrol dus ook een relevante, correcte en actuele administratie en rapportage op verschillende gebieden. Een onafhankelijk projectcontroller speelt een centrale rol in projectcontrol, door zowel te controleren als te adviseren; dat laatste vooral richting de projectmanager, aangezien deze doorgaans de verantwoordelijkheid draagt voor het beheersen van het project.⁶⁴

Betrokkenen menen dat de projectmanager de verantwoordelijkheid draagt voor de beheersing van het project de Grote Kruising op alle beheersaspecten. De projectmanager legt hierover verantwoording af aan de ambtelijk opdrachtgever.⁶⁵ In de projectteamovereenkomst wordt deze verantwoordelijkheid echter ook ten dele belegd bij de ambtelijk opdrachtgever zelf. Zo is uit de projectteamovereenkomst op te maken dat projectmanager en ambtelijk opdrachtgever gezamenlijk dienen toe te zien op de beheersaspecten geld, organisatie, communicatie en kwaliteit.⁶⁶ Wat betreft de beheersaspecten tijd, risico's en informatie wijst de overeenkomst niet uit bij wie dit is belegd. Al met al is dus niet volledig duidelijk bij wie de verantwoordelijkheid voor de beheersing van het project ligt en is een aantal relevante beheersaspecten überhaupt niet bij iemand belegd.

Projectcontrol is hoofdzakelijk uitgewerkt op het financiële aspect. Het project heeft een gedetailleerde basisraming per fase. De taken van de projectcontroller (zie hieronder) zijn gericht op het monitoren van de uitgaven ten opzichte van deze basisraming en op het hierover rapporteren aan de bestuurlijk opdrachtgever.⁶⁷ Voor aspecten zoals planning, communicatie en technische risico's wordt verwezen het directieteamlid dat ook de stuurgroep bijwoont,⁶⁸ maar de rekenkamer heeft geen documentatie ontvangen waaruit blijkt op welke wijze dit control vorm krijgt.

projectcontrollers

De financieel projectcontroller van de Grote Kruising is een medewerker van het Team Financieel Beleid en Advies die wordt aangestuurd binnen de gemeentelijke organisatie, buiten de projectstructuur om. Hiermee valt hij/zij buiten het projectteam en dit waarborgt de onafhankelijkheid.⁶⁹ De financieel projectcontroller monitort de Grote Kruising en stelt kwartaalrapportages op voor de gemeenteraad over de realisatie van de kosten. De financieel projectcontroller heeft gespecificeerd hoe het financiële kader door de projectgroep wordt gemonitord en bewaakt.⁷⁰ Hoewel de taken beperkt zijn tot het financiële domein, is de projectcontroller op dit gebied voldoende onafhankelijk om deze taken goed te kunnen uitvoeren. Doordat de financieel controller zelf de monitoring heeft vormgegeven, heeft deze zich ervan van

⁶³ Gemeente Rotterdam, 'Handleiding RSPW: Projectcontrol', september 2015.

⁶⁴ Gemeente Rotterdam, 'Handleiding RSPW: Projectcontrol', september 2015.

⁶⁵ Interview ambtenaren.

⁶⁶ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Projectteamovereenkomst 'de Grote Kruising'', ongedateerd, ontvangen op 23 juli 2019.

⁶⁷ Interview ambtenaren.

⁶⁸ Ambtelijk wederhoor.

⁶⁹ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Organisatieschema project grote kruising', 17 december 2018, ontvangen op 11 juni 2019.

⁷⁰ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Financieel draaiboek reconstructie grote kruising en omgeving', 6 mei 2019, ontvangen op 11 juni 2019.

verzekerd over de relevante informatie te kunnen beschikken. De financieel controller rapporteert en geeft advies aan bestuurlijk opdrachtgever.

De wijze waarop de projectcontroller op niet-financiële beheersaspecten vormgeeft aan dit control, heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen. Ook deze niet-financieel controller rapporteert en geeft advies aan de bestuurlijk opdrachtgever.

informatiemanagement

Er is een projectadministratie ingericht. De financieel controller heeft hier toegang toe, waardoor hij/zij inzicht kan krijgen in de financiële ontwikkelingen. Het projectteam beschouwt veel documenten, zoals risicoanalyse, planning en raming, als “levend” en deze worden regelmatig bijgewerkt. De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen in hoeverre de verschillende versies beschikbaar blijven in het dossier. De rekenkamer acht dit wel van belang voor de monitoring van het project. Immers, als bijvoorbeeld de planning (meermaals) wordt herzien, kunnen deze verschillende versies nodig zijn om de totale afwijking ten opzichte van de oorspronkelijke planning te kunnen vaststellen.

verantwoording & rapportage

Er is nog geen sprake van een periodieke rapportagestructuur waarin onder meer in wordt gegaan op geraamde kosten en planning en de realisatie hiervan. Mogelijk zet de gemeente hierdoor te weinig relevante informatie op papier. Hoewel de huidige projectmedewerkers waarschijnlijk voldoende op de hoogte zijn van het project, vormt deze gebrekkige rapportagestructuur wel een bedreiging wanneer een medewerker voor het einde van het project bij de gemeente vertrekt. Relevante informatie, afspraken en bijbehorende overwegingen kunnen dan verloren gaan. In gesprekken van de rekenkamer met betrokkenen, is aangegeven dat zowel ambtelijk opdrachtgever als het projectteam overwegen om aan het eind van iedere uitvoeringsfase (in de uitvoering onderscheidt het project zeven fasen) een verslag op te maken.

3-5 *fasering*

Hoewel het project de Grote Kruising in opzet helder is gefaseerd, blijkt dat de fases in de uitvoering door elkaar heenlopen: Al tijdens de verkenning en planvorming begon de gemeente met de realisatie van het project door te starten met de voorbereidende werkzaamheden. Als gevolg hiervan loopt de gemeente zowel financiële als technische risico's: enerzijds wist ze nog niet of ze subsidie zou krijgen voor het project van co-financiers, anderzijds zou het uiteindelijke, definitieve project allicht beter op een andere manier kunnen worden voorbereid. Bovendien negeerde ze hiermee de eisen die ze zelf stelt aan projectmanagement.

Grote (infrastructurele) projecten dienen tot stand te komen in een aantal duidelijk afgebakende fases.⁷¹ Voordat overgegaan kan worden naar een volgende fase dient op het juiste niveau besluitvorming plaats te vinden. Zo'n fasering zorgt ervoor dat beslissingen pas worden genomen op het moment dat de daarvoor benodigde informatie beschikbaar is en aan eventuele andere voorwaarden wordt voldaan. Tevens zorgt een goede fasering ervoor dat na een besluit de kaders van de volgende

⁷¹ College van B en W, raadsinformatiebrief 'Verbetermaatregelen projectmanagement', 20 juni 2017.

fase helder zijn. De rekenkamer heeft onderzocht of het project de Grote Kruising helder is gefaseerd middels verkenning, planvorming en realisatie.

Zoals in hoofdstuk 2 geschetst kent het project een lange aanloop. In deze aanloop en de uitvoering tot nu toe zijn de volgende fases te onderscheiden:

1 de verkenning

In het najaar van 2017 besloot het college te starten met een verkenning naar de reconstructie van de grote kruising, in combinatie met maatregelen ten bate van de verkeersmobiliteit. Het college meende hiervoor een mandaat te hebben van de raad, omdat de raad reeds budget had gereserveerd voor de reconstructie en door een motie die de raad had aangenomen. In deze motie heeft de raad het college verzocht mobiliteitsmaatregelen op de Algeracorridor te verkennen.⁷² Het eindproduct van de verkenning is het genoemde voorkeursalternatief dat het college heeft vastgesteld (zie paragraaf 2-3, 3-2-2).⁷³ Gedurende de verkenning is de gemeente al gestart met de voorbereidende werkzaamheden, te weten het omleggen van kabels en leidingen. Deze vormen reeds onderdeel van de realisatie. Voor deze specifieke voorbereidende werkzaamheden heeft de gemeenteraad een krediet ter beschikking gesteld uit de reserve hoofdinfrastructuur.⁷⁴

2 de planvorming

Na het vaststellen van het voorkeursalternatief is het college overgegaan tot planvorming. Op het moment van schrijven van dit rapport bevindt het project zich in deze uitwerkingsfase, zo bevestigen betrokkenen.⁷⁵ In deze fase wordt het project geconcretiseerd. Er wordt nog nader bepaald welke onderdelen binnen het project blijven vallen en op welke wijze de reconstructie van de fundering het best kan worden aangepakt. Gedurende deze fase zal de gemeente tevens starten met de realisatie van een aantal onderdelen van het projectplan, waaronder een nieuwe fietsroute langs het centrum en het verbreden van de Nieuwe Tiendweg.⁷⁶ Deze worden bekostigd vanuit het tweede voorbereidende krediet, ten laste van de reserve hoofdinfrastructuur (paragraaf 5-2-3).

3 de realisatie

De gemeente zal beginnen met de daadwerkelijke vernieuwing van de fundering en het realiseren van het merendeel van de mobiliteitsmaatregelen, nadat de gemeenteraad heeft besloten het uitvoeringskrediet hiervoor ter beschikking te stellen. Op het moment van schrijven van dit rapport verwacht het college deze aanvraag in 2020 aan de gemeenteraad te zullen voorleggen. Het college zal het bijbehorend voorstel aan de gemeenteraad pas opstellen als het definitief weet op welke cofinanciering en subsidie de gemeente kan rekenen (zie paragraaf 2-4).

Met het starten van de voorbereidende werkzaamheden is de realisatie van het project de facto dus al begonnen in de verkennings- en planvormingsfase. In deze fasen was

⁷² Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, 'Meerjarenbegroting 2018-2021', 9 november 2017 en Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, motie 'bereikbaarheid', 6 april 2017.

⁷³ College van B en W, raadsvoorstel 'Reconstructie Grote Kruising', 13 december 2018, bijlage 'Notitie Afronding verkenningsfase Reconstructie grote kruising'.

⁷⁴ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, 'Besluitenlijst 13 december 2018'.

⁷⁵ Interview ambtenaren.

⁷⁶ College van B en W, raadsinformatiebrief 'Reconstructie grote kruising', 7 december 2018.

het projectplan echter nog niet definitief en had het college de raad nog niet om het volledige uitvoeringskrediet gevraagd. Bovendien was op dat moment nog niet duidelijk of er voldoende financiële ruimte is ter dekking van de kapitaallasten. Zo was (en is) nog niet duidelijk op welke subsidies (van bijv. de provincie, MRDH of het MoVe-project, zie paragraaf 2-4) de gemeente kan rekenen. Hiermee handelde de gemeente in tegen de normen die ze zelf heeft geformuleerd voor projectmanagement.⁷⁷ Naast de financiële onzekerheden kan het voortijdig starten met de realisatie leiden tot problemen in een later stadium van de uitvoering. Zo kan de planvorming uitwijzen dat er voor bepaalde onderdelen een andere uitvoering nodig is dan waar de reeds in gang gezette werkzaamheden op voorsorteren.

⁷⁷ College van B en W, raadsinformatiebrief 'Verbetermaatregelen projectmanagement', 20 juni 2017.



Rekenkamer

KRIMPEN AAN DEN IJSSEL



4 risicomanagement

4-1 inleiding

Gezien de complexiteit van het project de Grote Kruising is deugdelijk risicomanagement van groot belang.

De rekenkamer behandelt in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvraag:

- *Zijn de financiële, bestuurlijke, organisatorische en technische risico's ten aanzien van het project voldoende inzichtelijk gemaakt en worden ze voldoende beheerst?*

Om bovenstaande onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden heeft de rekenkamer het risicomanagement rondom het project de Grote Kruising onderzocht.

Goed risicomanagement leidt tot een continu en groter risicobewustzijn bij betrokkenen op alle niveaus. Het geeft beter inzicht in risico's met bijbehorende kans van optreden en mogelijke effecten voor en tijdens het project. Op basis van de analyse kan met doordachte beheersmaatregelen effectievere en efficiëntere risicobeheersing plaatsvinden. In onderstaand geel kader wordt de achtergrond van risicomanagement nader toegelicht.

risicomanagement bij infrastructurele projecten

Het projectteam van de Grote Kruising heeft de RISMAN methode toegepast. Dit is een aanpak van risicoanalyse en beheersing die gangbaar is bij infrastructurele projecten, waar het project de Grote Kruising onder valt. De methode wordt beheerd door CROW, het kennisplatform voor infrastructuur, de openbare ruimte en het verkeer en vervoer. In eerste instantie is het ontwikkeld als methodiek om risico's te identificeren. Tot 2007 was er in het algemeen weinig aandacht voor risicomanagement in de bouw. Het was gericht op 'brandjes blussen' en praten over risico's tijdens de uitvoering van een project was niet gangbaar. De methode voor risicomanagement werd in eerste instantie gezien als een 'trend of trucje' en 'zaak voor specialisten'. Inmiddels heeft de aanpak zich ontwikkeld tot manier om expliciete aandacht aan risicomanagement te geven in bouw- en civieltechnische projecten.⁷⁸ De in dit onderzoek toegepaste normen en criteria ten aanzien van risicomanagement zijn geënt op deze methode.

Het college acht goed risicomanagement van belang en heeft aandacht voor de volgende aspecten⁷⁹:

- identificeren en analyseren van risico's;
- treffen van beheersmaatregelen;
- opnemen van een (vaste) post onvoorzien;

⁷⁸ RISNET. *Position paper Risnet: geschiedenis, resultaat en ambitie*. Verkregen op 12 september 2019 van <http://www.crow.nl/getmedia/9331636c-f34d-4124-8893-dff68be06647/Position-Paper-RISNET.aspx>.

⁷⁹ College van B en W, raadsinformatiebrief 'Verbetermaatregelen projectmanagement', 20 juni 2017. In bijlage 1 (onderzoeksverantwoording) wordt de uitwerking in criteria nader toegelicht.

- instellen van projectcontrol.

In tabel 4-1 zijn de normen opgenomen waaraan de rekenkamer het risicomanagement rond het project de Grote Kruising heeft getoetst. Op basis van de bevindingen beoordeelt de rekenkamer of de gemeente in opzet de financiële, bestuurlijke, organisatorische en technische risico's in beeld heeft en kan beheersen.

tabel 4-1: normen risicomanagement

norm	criteria	paragraaf
identificeren en analyseren risico's		
risico's zijn op gestructureerde wijze geïdentificeerd	• er zijn diverse werkmethoden toegepast • relevante expertises in en buiten projectteam zijn aangewend	4-2
de analyse is volledig en de risico's zijn logisch en op de juiste waarde geschat	• kans op optreden en impact op projectdoel, tijd en geld zijn beoordeeld • risico's zijn geprioriteerd op grootte van de bedreiging voor het project	4-2
risicobeheersing		
er zijn adequate beheersmaatregelen benoemd	• voor de belangrijkste risico's zijn beheersmaatregelen benoemd • de beheersmaatregelen zijn logisch en passend bij het risico • het is specifiek en meetbaar benoemd wat moet worden gedaan, wanneer en door wie om een risico te vermijden, verminderen, over te dragen of accepteren	4-3
de beheersmaatregelen zijn geïmplementeerd	• de post onvoorzien is opgenomen in de projectbegroting • benoemde maatregelen zijn onderdeel van de projectaanpak	4-3
monitoring en evaluatie		
risico's worden gemonitord	• ontwikkelingen en bevindingen komen periodiek aan de orde in het projectteamoverleg	4-4
beheersmaatregelen worden geëvalueerd	• effecten beheersmaatregelen komen periodiek aan de orde in het projectteamoverleg	4-4

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op het identificeren en analyseren van risico's (paragraaf 4-2), het treffen van beheersmaatregelen (paragraaf 4-3) en het monitoren van de risico's (paragraaf 4-4).

4-2 identificeren en analyseren van risico's

De projectmanager heeft een risicoanalyse opgesteld voor het project de Grote Kruising. De inbreng van expertise is beperkt geweest. Weliswaar is met het betrekken van de medewerkers van het projectteam en het bouwteam technische en organisatorische expertise ingebracht, de inbreng van externe financiële experts was

en is beperkt. Hetzelfde geldt voor bestuurlijke risico's. De stuurgroep en de controller werden namelijk slechts beperkt betrokken bij het opstellen van de analyse. De aanpak van de analyse is gebaseerd op een beperkt aantal werkvormen en met name op een brainstorm.

Uit het analysedocument blijkt niet duidelijk wat de belangrijkste risico's zijn voor het project. Dit komt ook doordat de analyse is uitgevoerd voor alle fases van het project, terwijl het project zich nog in de planfase bevindt. In de analyse is ook geen heldere koppeling gemaakt met de in het project te bereiken doelstellingen.

De omvang van risico's is op gestructureerde wijze ingeschat, in de zin dat er onderscheid wordt gemaakt tussen kans en impact. De geïdentificeerde risico's sluiten aan bij wat de gemeente ziet als grote opgaven binnen dit project. In de risicoanalyse zijn voornamelijk organisatorische en bestuurlijke risico's geïdentificeerd. Deze risico's hebben met name gevolgen voor respectievelijk de planning en het imago van de gemeente. De financiële gevolgen van de risico's speelt een ondergeschikte rol in jun prioritering, hoewel de impact van deze risico's op de gemeente wel degelijk heel groot kan zijn. Wanneer bijvoorbeeld de provincie niet bijdraagt aan de vernieuwing van de fundering, kost dit de gemeente € 4,5 mln., wat ten koste zal gaan van andere gemeentelijke doelen.

4-2-1 inleiding

De eerste stap in risicomanagement is het identificeren en analyseren van de mogelijke risico's in het project. In mei 2019 is voor het project de Grote Kruising een risicoanalyse opgesteld.⁸⁰ Naast dit document is geen nadere uitwerking beschikbaar ten aanzien van de analyse van de risico's omtrent het project. De rekenkamer heeft derhalve dit document in samenhang met de toelichting hierop van de projectmanager, gebruikt voor de beoordeling.

4-2-2 aanpak risico-identificatie en –analyse

methode

Voor het identificeren van risico's kan gebruikgemaakt worden van brainstormsessies, interviews, expertsessies, locatiebezoeken en een groslijst van mogelijke risico's. Belangrijk hierbij is dat het kritisch vermogen van alle relevante expertises wordt ingezet, zoals deskundigen binnen het project op het gebied van techniek, bestuurlijke omgeving en financiën. Daarnaast kan dit worden aangevuld met kennis van collega's of externe deskundigen buiten het project. Dit laatste zorgt ervoor dat ook relevante aspecten buiten het project in beeld komen.⁸¹

De risico's zijn vooral geïdentificeerd door het projectteam en het bouwteam. Met name de projectmanager heeft er grote invloed op gehad (zie ook 'inbreng expertise'). De lijst met risico's is tot stand gekomen op basis van discussie binnen het bouwteamoverleg; de argumentatie is niet vastgelegd. Er is hierbij geen gebruik gemaakt van een groslijst om de risico's te identificeren. Ook is niet gebleken dat werkmethode als locatiebezoek of interviews met deskundigen zijn toegepast. De

⁸⁰ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Risico analyse "Herinrichting Algeracorridor"', mei 2019, ontvangen op 11 juni 2019.

⁸¹ Gemeente Rotterdam, 'Handleiding RSPW: Risicomanagement en Juridische Borging', september 2015.

betrokkenheid van de stuurgroep is beperkt geweest; pas nadat de risicoanalyse was opgesteld, werd deze geagendeerd voor de stuurgroep en daarin toegelicht.⁸²

Uit een goede risicoanalyse blijkt direct duidelijk waar de grootste risico's zitten voor het niet bereiken van de doelstellingen van het project. Het document met de risicoanalyse voor de Grote Kruising is lastig te doorgronden. Het laat niet duidelijk zien waarin de grootste risico's voor het project zitten. De RISMAN-methodiek geeft aan dat de risico's gesorteerd dienen te zijn op volgorde van grootste bedreiging voor het project. Het projectteam heeft aangegeven dat de volgorde van de risico's in het analysedocument chronologisch is en globaal de fasering van het project volgt.⁸³

Volgens de RISMAN-methodiek moet de risicoanalyse bij de start van een nieuwe fase opnieuw uitgevoerd worden. De fasering van dit project is echter niet geheel volgens de methode van projectmanagement. Het project bevindt zich in de planfase (zie paragraaf 3-5). De risicoanalyse bevat echter risico's voor alle fases in het project. Risico's die spelen op korte termijn zijn concreter uitgewerkt en risico's die pas spelen in latere fases zijn nog algemeen benoemd. In de analyse zou dit onderscheid duidelijk aangebracht moeten worden.

Het gebrek aan logische prioritering en onduidelijkheid over de fasering maken het document gecompliceerd en niet geheel navolgbaar voor betrokkenen buiten het projectteam.

inbreng expertise

Technische en organisatorische expertise is met name ingebracht door de ingehuurd projectmanager die ervaring heeft met dergelijke technisch complexe projecten. Daarnaast is technische expertise ingebracht door het bouwteam. De projectmanager heeft zelf de risico's ten aanzien van het financiële aspect ingebracht op basis van de door hem opgestelde basisraming voor het project. Bij het identificeren van de risico's is geen verdere financiële expertise betrokken, bijvoorbeeld in de persoon van de financieel controller.

Omgevings- en bestuurlijke risico's zouden moeten worden ingebracht vanuit de stuurgroep. Met name de projectsecretaris speelt een belangrijke rol als link tussen bestuurlijke en technische expertise. Deze medewerker zou het bestuurlijk belang in moeten brengen in de analyse.⁸⁴

De rekenkamer heeft niet zelf kunnen vaststellen in hoeverre het bouwteam en de stuurgroep betrokken zijn geweest bij het identificeren van de risico's omdat dit niet blijkt uit de ontvangen notulen. Op basis van gesprekken met betrokkenen maakt de rekenkamer op dat de risico's wel uitgebreid aan de orde zijn gekomen in het bouwteamoverleg, maar niet in de stuurgroep.

4-2-3 *geïdentificeerde risico's*

In de risicoanalyse heeft de gemeente zeventien risico's geïdentificeerd, waarbij oorzaak en gevolg zijn aangegeven. In onderstaand overzicht heeft de rekenkamer de

⁸² Interview ambtenaren.

⁸³ Interview ambtenaren.

⁸⁴ Interview ambtenaren.

geïdentificeerde risico's ingedeeld in de categorieën financiële, bestuurlijke, organisatorische en technische risico's.

tabel 4-2: geïdentificeerde risico's project Grote Kruising

risico	oorzaak	gevolg
<i>financieel</i>		
kosten verleggen nutsleidingen	onduidelijke offertes en onduidelijkheid regelgeving	positieve of negatieve afwijking raming
overschrijding kostenraming	hogere kosten door prijsstijgingen, wijziging ontwerp, uitvoeringseisen, wetgeving, milieueisen	overschrijding geraamde budgetten
(te) lage bijdrage subsidieverleners	onbekendheid regelingen en voldoen aan voorwaarden	mislopen externe bijdrage tot € 4,5 mln.
<i>bestuurlijk</i>		
imago schade	irritatie en onbegrip	klachten naar bestuur
overlast omliggend wegennet	alternatieve routes	klachten
verkeersinfarct	verminderde capaciteit tijdens werkzaamheden	onbereikbaarheid hulpdiensten, imago probleem
geen invulling duurzaamheidsdoelstelling	onvoldoende belang	onvoldoende belang
<i>organisatorisch</i>		
te late start uitvoering	ontwerpproces traag door onvoldoende kennis en capaciteit	werkzaamheden starten later
te late start uitvoering	ontoereikende samenwerking bouwteam	einddatum komt in gevaar
werkzaamheden lopen uit einddatum komt in gevaar	onderschatting werkzaamheden doorlopen procedures en bezwaar	vaste kosten lopen door vaste kosten lopen door
einddatum komt in gevaar	ongevallen, onvoldoende aandacht veiligheid	werk wordt stilgelegd
einddatum komt in gevaar	onvoldoende bemensing en middelen	planning wordt niet gehaald
onvoldoende kwaliteit eindproduct	onvoldoende gekwalificeerde medewerkers	herstel werkzaamheden nodig
<i>technisch</i>		
ontwerpfout bij planuitwerking	inschattingsfout, gebrek aan kennis en tijd	aanpassen ontwerp, herstelmaatregelen in uitvoering
extra uitvoeringskosten	aanvullende eisen omgeving	extra kosten m.b.t. maatregelen tegen overlast
onvoldoende kwaliteit eindproduct	onvoldoende werkruimte	niet bereiken vereiste levensduur

De geïdentificeerde risico's zijn vrij algemeen geformuleerd, bijvoorbeeld 'onvoldoende kwaliteit eindproduct', 'ontwerpfout bij planuitwerking' en 'uitlopende werkzaamheden'. Naast het risico worden de bijbehorende oorzaak en gevolg benoemd. In de analyse lopen oorzaak, gevolg en risico echter door elkaar heen. Zo wordt bijvoorbeeld 'einddatum komt in gevaar' zowel gezien als risico en als gevolg van een risico (bijvoorbeeld van het risico 'te late start uitvoering').

De gemeente heeft in de analyse geen expliciete koppeling gemaakt met de doelstellingen van het project. Het grootste deel van de geïdentificeerde risico's is te scharen onder organisatorische risico's. Ze betreffen met name risico's voor de planning en doorlooptijd van het project. Risico's die verband houden met imagoschade, bijvoorbeeld door verkeersoverlast, komen meerdere malen terug. Dit is in lijn met de nadruk die op deze thema's is gelegd in zowel het voorlopige projectplan als in de toelichting aan de rekenkamer door de betrokken medewerkers. In hoofdstuk 2 heeft de rekenkamer de aanloop en context van het project uiteengezet. Hierbij is een aantal risico's naar voren gekomen. Deze risico's komen deels terug in de risicoanalyse.

Hoewel de rekenkamer zelf geen uitputtende verkenning heeft uitgevoerd naar de mogelijk aanwezige risico's, valt wel op dat voor het risico '(te) lage bijdrage subsidieverleners' een aantal mogelijke oorzaken ontbreekt. Zo zou een mogelijke oorzaak kunnen zijn dat de MRDH de deelprojecten weliswaar subsidiabel acht, maar niet voldoende budget heeft om het ook te kunnen financieren, bijvoorbeeld omdat het de voorkeur geeft aan andere projecten. Daarnaast mist de verwachte bijdrage van de provincie. Het is denkbaar dat de provincie zich niet gecommiteerd acht aan de zogenaamde 'potentheorie' en dus geen verplichting voelt om bij te dragen aan de vernieuwing van de fundering (zie paragraaf 2-4).

4-2-4 analyseren risico's

De volgende stap is het nader analyseren van de geïdentificeerde risico's, zodat ze kunnen worden geprioriteerd. Het vaststellen van de belangrijkste risico's kan op meerdere manieren, onder andere door voor de individuele risico's de kans van optreden en het gevolg van optreden apart te beoordelen met getallen, oftewel te kwantificeren.⁸⁵ De prioritering van de risico's in het project de Grote Kruising is op deze wijze aangepakt. De exacte wijze waarop de gemeente de prioritering heeft aangepakt wordt beschreven in onderstaand geel kader.

prioritering risico's in risicoanalyse van project de Grote Kruising

Voor het aspect kans is een schaal opgesteld die loopt van 0 'uitgesloten' tot 5 'zeer grote kans'. De gevolgen zijn onderverdeeld in tijd, geld, kwaliteit, veiligheid en omgeving. Voor deze aspecten is wederom een schaalverdeling gemaakt die loopt van 0 tot 5. De aspecten tijd en geld zijn hierbij kwantitatief benoemd, respectievelijk in maanden vertraging en euro's overschrijding. De overige aspecten zijn kwalitatief benoemd. Elk risico krijgt een score; deze wordt bepaald door de kans van optreden te vermenigvuldigen met de optelsom van de gevolgen. De gemeente beschouwt een score vanaf 40 als hoog risico.

Vier risico's zijn als hoog ingeschat, deze zijn in onderstaande tabel weergegeven. Dit betreffen vooral organisatorische en technische risico's.

⁸⁵ Twynstra Gudde. *De stappen binnen risicomanagement*. Verkregen op 30 juli 2019 van <https://twynstraguddekennisbank.nl/risicomanagement/de-stappen-binnen-risicomanagement>.

tabel 4-3: grootste risico's Grote Kruising volgens analyse gemeente

risico	oorzaak	gevolgen	kans	gevolgen	score
verkeersinfarct door werkzaamheden	verkeer kan niet of onvoldoende verwerkt worden vanwege verminderde capaciteit tijdens werkzaamheden	onbereikbaarheid hulpdiensten, imageprobleem opdrachtgever	5	14	70
werkzaamheden lopen uit	onderschatting van de werkzaamheden	vaste en variabele kosten lopen door	3	15	45
ontwerpfout bij planuitwerking	inschattingsfout, gebrek aan specifieke kennis bij opdrachtgever, tijdsdruk in opstartfase project	aanpassen ontwerp, herstelmaatregelen in uitvoerig	3	14	42
te lage bijdrage subsidieverleners	onvoldoende gebruikmaken van subsidiemogelijkheden door onbekendheid met regelingen onvoldoende input vanuit gemeente om te voldoen aan subsidievoorwaarden	bijdrage vanuit subsidieverleners wordt niet optimaal benut waardoor substantiële bijdragen misgelopen worden tot € 4,5 mln.	4	10	40

De vier risico's die als hoogst zijn ingeschat in de risicoanalyse zijn, binnen de context van dit project, voor de rekenkamer herkenbare risico's. In hoofdstuk 2 is geschat dat het project de Grote Kruising complex is, onder meer vanwege de vele betrokken overheden die invloed hebben op de besluitvorming en ook financieel moeten bijdragen. Deze bijdrages zijn vooralsnog niet definitief toegekend. De kruising ligt ook op een belangrijk regionaal knooppunt en kan niet zomaar worden afgesloten voor de werkzaamheden. Als andere omstandigheden, zoals het weer, tegen zitten dan is de kans op het optreden van een verkeersinfarct zeer reëel. Daarnaast is ondanks alle metingen en onderzoek nog niet geheel duidelijk wat de beste technische aanpak is van de feitelijke vernieuwing van de fundering. Dat werkzaamheden worden onderschat of dat een verkeerde technische aanpak wordt gekozen is dus een groot risico.

In de analyse is een aantal ongewenste gebeurtenissen opgenomen die slaan op de doorlooptijd van het project, de kwaliteit en overlast voor de omgeving. Deze gebeurtenissen kunnen soms ook grote financiële gevolgen hebben. In de risicoanalyse is voor bijna alle risico's het financiële belang gekwantificeerd van het restrisico. Dit telt op tot een bedrag van bijna € 2,3 mln.

Opvallend is dat het financieel gevolg van de risico's een relatief beperkte rol speelt in de prioritering. Hierdoor scoort het risico op een verkeersinfarct (70) veel hoger dan een overschrijding van de kostenraming (21), terwijl de financiële consequenties voor de gemeente aanzienlijk groter zijn bij de overschrijding van de kostenraming. Ook op langere termijn heeft zo'n overschrijding waarschijnlijk grotere gevolgen voor de gemeente dan een verkeersinfarct. In de risicoanalyse laat de gemeente het effect op

veiligheid ((bedrijfs)ongevallen) en omgeving (politieke en publicitaire aandacht bij overlast door het project) relatief zwaar meetellen. Deze relatief hoge weging is in lijn met de projectdoelstelling dat de reconstructie van de kruising met zo min mogelijk overlast gepaard moet gaan (zie par. 3-2). Echter, zoals in de vorige paragraaf reeds aangegeven is de koppeling met de projectdoelstellingen niet expliciet gemaakt in de analyse.

4-3 risicobeheersing

In de risicoanalyse zijn voor alle geanalyseerde risico's beheersmaatregelen benoemd. De maatregelen zijn passend bij de risico's, maar zijn niet altijd specifiek en meetbaar geformuleerd. Het college heeft deze benoemde beheersmaatregelen niet uitgewerkt en geïmplementeerd. Het heeft geen overzicht gemaakt van de beheersmaatregelen, dat toegepast kan worden in het operationele riskmanagement en waarin de grootste risico's zijn benoemd in relatie tot de projectdoelstellingen en de geconcretiseerde wijze van beheersen daarvan. De gemeente verwacht het risico op een te lage bijdrage van de andere overheden en uitlopende werkzaamheden voldoende te kunnen beheersen. Het bestuurlijke risico van een verkeersinfarct denkt de gemeente niet volledig te kunnen beheersen. Het risico op ontwerpfouten kan ook niet volledig afgedekt worden met maatregelen. De beheersmaatregelen zijn niet op gestructureerde wijze uitgewerkt en geïmplementeerd. Er is geen overzicht beschikbaar dat toegepast kan worden in het operationele riskmanagement waarin de grootste risico's zijn benoemd in relatie tot de projectdoelstellingen en de geconcretiseerde wijze van beheersen daarvan. Wel zijn in de praktijk voor een aantal grote risico's beheersmaatregelen getroffen.

4-3-1 inleiding

Na de risicoanalyse is de volgende stap in risicomanagement het op adequate wijze treffen van beheersmaatregelen voor de risico's die met het analyseren in beeld zijn gekomen. De maatregelen moeten worden benoemd in de risicoanalyse en waar nodig daadwerkelijk geïmplementeerd worden.

4-3-2 benoemen beheersmaatregelen

De eerste stap in adequate risicobeheersing is dat voor de belangrijkste risico's beheersmaatregelen worden benoemd waarbij specifiek wordt gemaakt wat moet worden gedaan om het risico te vermijden, te verminderen, over te dragen of te accepteren:

- *vermijden*. Hierbij wordt de kans/mogelijkheid van optreden van een bepaald risico opgeheven; het risico wordt vermeden.
- *verminderen*. Hierbij wordt beoogd de oorzaak of het gevolg van het risico te verkleinen. Indien getracht wordt de oorzaak te verkleinen wordt deze maatregel vooraf uitgevoerd. Bij een gevolggerichte maatregel is het echter zo dat men van te voren nadenkt over de maatregelen en eventuele voorbereidingen treft, maar dat men de daadwerkelijke maatregel pas treft op het moment dat het risico optreedt.
- *overdragen*. Overdragen van een risico leidt niet direct tot het wegnemen van het risico, maar wel tot een risicovermindering omdat verwacht of afgesproken wordt dat een andere partij in staat zal zijn het risico te managen of te dragen.

- *accepteren*. Er kan ook voor worden gekozen om een risico te accepteren. Vaak houdt dit in dat je hiervoor extra geld opneemt in je raming of dat je de planning aanpast.⁸⁶

In de risicoanalyse “Herinrichting Algeracorridor” is voor alle geprioriteerde risico’s een beheersmaatregel benoemd met daarbij het effect van de maatregel en het gekwantificeerde restrisico (het risico dat overblijft na het nemen van de maatregel). Die kwantificering van het restrisico is op dezelfde wijze uitgevoerd als bij het initiële risico. De rekenkamer heeft voor de vier grootste risico’s nader beoordeeld of dit op adequate wijze is gebeurd. Dit oordeel is opgenomen in onderstaande tabel.

tabel 4-4: beoordeling beheersmaatregelen zoals benoemd in risicoanalyse

risico	maatregel	verwacht effect	oordeel
(te) lage bijdrage subsidieverleners	verminderen: oorzaak risico wordt verminderd door voldoende ondersteuning directie en bestuur en goede technische onderbouwing van subsidieaanvragen.	door maximale inzet en invulling van voorwaarden wordt een maximaal subsidiebedrag ontvangen	acties en effect zijn niet meetbaar geformuleerd
werkzaamheden lopen uit	verminderen: oorzaak risico wordt verminderd door opschalen van werkvoorbereiding en capaciteit uitvoering	achterstanden op kritieke pad worden ingelopen	acties en effect zijn niet meetbaar geformuleerd
verkeersinfarct t.g.v. werkzaamheden	vermijden: oorzaak van het risico, meer verkeer dan dat de kruising kan verwerken tijdens de werkzaamheden, wordt vermeden door logische fasering, voldoende communicatie en aanbieden alternatieve vervoersmogelijkheden.	beperking stagnatie verkeersafwikkeling	actie is specifiek, maar niet meetbaar geformuleerd. Het effect is wel meetbaar geformuleerd
ontwerpfout bij planuitwerking	verminderen: oorzaak risico wordt verminderd door inzet specialistische kennis, externe toets op het ontwerp en toetsen cruciale punten in uitvoeringsstadium.	reductie van de kans op ontwerpfouten en faalkosten	actie is specifiek, hoeveel en wanneer het voldoende is, niet. Ook het effect is niet op een meetbare wijze geformuleerd

De benoemde beheersmaatregelen zijn vooral gericht op het verminderen van de oorzaak van de risico’s. De projectgroep heeft specifiek in beeld gebracht welke acties nodig zijn om risico’s te verminderen. De acties zijn echter niet gekwantificeerd in omvang, geld of tijd en daarmee tamelijk vrijblijvend. Dit hangt samen met de keuze om al voor alle fases van het project de risico’s te benoemen. Hierdoor zijn momenteel nog niet alle benoemde risico’s al aan de orde. De rekenkamer acht het raadzaam dat wanneer de gemeente in aanloop naar de volgende fase de analyse opnieuw uitvoert, zij de beheersmaatregelen specifiek en meetbaar formuleert.

De inschatting in de analyse is dat voor de betreffende risico’s met de benoemde maatregelen het restrisico afneemt. Het restrisico ten aanzien van een te lage bijdrage

⁸⁶ Twynstra Gudde. *De stappen binnen risicomanagement*. Verkregen op 30 juli 2019 van <https://twynstraguddekennisbank.nl/risicomanagement/de-stappen-binnen-risicomanagement>.

van subsidieverleners en uitlopende werkzaamheden wordt laag (geel) ingeschat. Met de voorgestelde beheersmaatregel verwacht het projectteam de kans te verkleinen dat bijdrages niet worden toegekend. Het risico op uitlopende werkzaamheden denkt de projectgroep te kunnen voorkomen door capaciteit op te schalen. Het risico op ontwerpfouten blijft echter gemiddeld (oranje) en op een verkeersinfarct zelfs hoog (rood). De gemeente erkent dat er geen volledige invloed uitgeoefend kan worden op de verkeersomstandigheden.

4-3-3 *implementeren beheersmaatregelen*

Uit de risicoanalyse is voor de belangrijkste risico's een aantal mogelijke beheersmaatregelen naar voren gekomen. De volgende stap in risicomanagement is het implementeren van de in de risicoanalyse benoemde beheersmaatregelen. Dit dient te gebeuren op basis van een inschatting van enerzijds het verwachte effect van de beheersmaatregel en anderzijds de kosten of inspanning die de beheersmaatregel vergt. Tevens wordt vastgesteld wie de beheersmaatregelen daadwerkelijk gaat uitvoeren en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. Het resultaat is een overzicht met daarin:

- het risico;
- de vastgestelde beheersmaatregel;
- de verantwoordelijke persoon,⁸⁷

voor de risico's die de grootste bedreiging vormen voor de projectdoelstellingen.

Een maatregel zoals het opschalen van werkzaamheden wanneer uitloop dreigt, kan dan op gestructureerde wijze afgewogen worden en indien nodig of vereist voorgelegd worden aan de ambtelijk dan wel bestuurlijk opdrachtgever. Pas dan zal immers duidelijk zijn of er voldoende middelen beschikbaar zijn om te kunnen opschalen.

Het projectteam heeft geen document opgesteld met de te implementeren beheersmaatregelen voor de grootste risico's, waarin deze maatregelen specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd en waarbij duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de maatregelen. De rekenkamer heeft ook niet kunnen vaststellen of dit op andere wijze is uitgewerkt. Dit hangt samen met de situatie dat een groot deel van de geanalyseerde risico's pas in een latere fase van het project van toepassing is. De rekenkamer acht het raadzaam dat wanneer de gemeente in aanloop naar de volgende fase in het project de analyse opnieuw uitvoert, ze wel een concreet overzicht opstelt voor de te nemen beheersmaatregelen.

post onvoorzien

Voor adequate risicobeheersing is het van belang om het financieel belang te benoemen voor grote risico's en voor risico's die een kans hebben van meer dan 50% op afwijkingen van gehanteerde ramingen of aannames. Op basis hiervan kan een beredeneerde post onvoorzien opgenomen worden in de projectraming. Het risico dat de kostenraming wordt overschreden is opgenomen in de risicoanalyse van de Grote Kruising en wordt gemiddeld (oranje) ingeschat. De kans wordt op 'aanwezig' geschat, maar omdat het vooral gevolgen heeft voor het aspect geld en in geringe mate voor de overige aspecten, krijgt dit risico slechts een gemiddelde score.

⁸⁷ Twynstra Gudde. *De stappen binnen risicomanagement*. Verkregen op 30 juli 2019 van <https://twynstraguddekennisbank.nl/risicomanagement/de-stappen-binnen-risicomanagement>.

Als beheersmaatregel is een post onvoorzien vermeld ter grootte van 10%. De projectmanager heeft aangegeven dat de gehanteerde post van 10% is gebaseerd op zijn ervaring en niet op de kwantificering van de risico's in de risicoanalyse.⁸⁸

4-3-4 *beheersing risico's in de praktijk*

Hoewel de implementatie van de benoemde beheersmaatregelen nu nog beperkt is, heeft de gemeente toch al enkele maatregelen genomen om risico's te verkleinen.

financiële risico's

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de post onvoorzien van 10% is opgenomen in de projectraming.⁸⁹ Het project kent een gedetailleerde raming en een financieel draaiboek. Het projectteam beoordeelt offertes die per deelopdracht worden opgesteld door de leden van het bouwteam en toetst ze aan de raming. Vervolgens worden de offertes geaccordeerd in de stuurgroep, waarna schriftelijk opdracht wordt verleend. De rekenkamer heeft op basis van een voorbeeld (aanleg bouwweg) kunnen vaststellen dat deze beoogde manier van werken inderdaad wordt gevolgd.

De projectraming wordt echter continu geactualiseerd. De rekenkamer ziet dit als een risico. Pas medio 2020 verwacht het projectteam de definitieve raming beschikbaar te hebben. Zoals in hoofdstuk 3 aan de orde is gekomen kent het project geen rapportagestructuur waarin verantwoording wordt afgelegd over het voldoen aan de gemaakte afspraken en over wijzigingen in die afspraken. In de verschillende versies van de raming is ook niet duidelijk gemaakt wat de wijzigingen zijn ten opzichte van de vorige versie en of de wijzigingen op het juiste niveau zijn goedgekeurd.⁹⁰

De rekenkamer heeft de gemeentelijke inzet op het verkrijgen van voldoende bijdragen van de andere betrokken overheden niet geheel vast kunnen stellen. De rekenkamer heeft de gemeente verzocht om documentatie waaruit deze inspanningen zouden blijken, maar heeft deze niet ontvangen. De rekenkamer ziet wel wat positieve signalen – zo heeft de MRDH onderdelen van het project opgenomen in de regeling kleine projecten – maar de rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen in hoeverre deze het gevolg zijn van inspanningen van de gemeente.

bestuurlijke risico's

verkeersinfarct:

De gemeente informeert inwoners reeds over het project en de invloed daarvan op de verkeersdoorstroming via een speciale projectwebsite, via sociale media en via een speciaal aangestelde omgevingsmanager.⁹¹

risico van (verkeerskundige)ongevallen:

De verkeersplannen die nodig zijn voor de werkzaamheden zullen door een gecertificeerd bedrijf (opdrachtnemer) worden opgesteld en door bij de uitvoering betrokken bouwteamleden aan opdrachtgeverszijde beoordeeld en zo nodig aangepast en/of aangevuld. In het algemeen wordt door partijen volgens het eigen gecertificeerde veiligheidssysteem gewerkt, maar de gemeente heeft een externe veiligheidkundige aangesteld. Hij/zij zal de consequenties van de werkzaamheden

⁸⁸ Interview ambtenaren.

⁸⁹ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Raming versie 10 per kwartaal', 9 april 2019, verkregen op 11 juni 2019.

⁹⁰ Interview ambtenaren.

⁹¹ De grote kruising. *Contact*. verkregen op 12 juni 2019 van <https://www.degrotekruising.nl/contact/>.

controleren voor alle veiligheidsaspecten en de door aannemers zelf genomen veiligheidsmaatregelen checken.⁹²

organisatorische risico's

In hoofdstuk 3 is aan de orde gekomen in hoeverre de gemeente een toereikende aanpak heeft om het project adequaat aan te sturen en uit te voeren.

technische risico's

De gemeente denkt met de inzet van externe expertise in het projectteam en het werken met een bouwteam het risico op ontwerpfouten voldoende te kunnen beheersen (zie hiervoor paragraaf 3-3). Het project is nog in de planvormingfase, de technische aanpak van met name de reconstructie is nog niet volledig uitgewerkt (zie hiervoor paragraaf 3-4). Met de gekozen aanpak beoogt de gemeente flexibiliteit in te bouwen in het project gezien de complexiteit van het vraagstuk en de spoed die ermee gemoeid is.

4-4 evalueren en rapporteren risico's en beheersmaatregelen

Bij de stuurgroep en het projectteamoverleg komen de risico's niet op gestructureerde wijze aan de orde. Bij het bouwteamoverleg is het sinds kort een vast agendapunt.

Er is geen sprake van het periodiek evalueren van de risico's en de bijbehorende beheersmaatregelen en ook niet van rapportage hierover.

Om ook tijdens de uitvoering van het project te zorgen voor voldoende risicobewustzijn, dienen de risico's te worden gemonitord en de beheersmaatregelen te worden geëvalueerd. Hiervoor is het nodig om ontwikkelingen en het effect van de beheersmaatregelen periodiek aan de orde te laten komen in het projectteamoverleg. Ook dienen de grote risico's op de agenda te staan bij het stuurgroepoverleg.

Vooralsnog is het risicodossier geen vast agendapunt bij het stuurgroepoverleg. Betrokkenen hebben de rekenkamer te kennen gegeven dat de projectmanager eventuele besprekpunten op het gebied van risico's inbrengt in de stuurgroep.⁹³

De risicoanalyse komt met regelmaat als agendapunt op het bouwteamoverleg aan de orde. Het risicodossier staat als terugkerend onderwerp op de agenda. In eerste instantie werd het besproken onder het onderdeel financiën. Vanaf eind september is het een apart besprekpunt geworden onder de noemer 'risico-inventarisatie'. Onder deze noemer komen vooral de diverse issues aan de orde waar het bouwteam tegenaan loopt.⁹⁴

De projectmanager beschouwt de risicoanalyse als levend document dat regelmatig wordt bijgewerkt. Het projectteam heeft geen afspraken gemaakt over hoe en op welke momenten dit bijwerken moet gebeuren. Er is geen periodieke rapportage over het risicomanagement; niet binnen het projectteam en ook niet aan de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever.

⁹² Interview ambtenaren.

⁹³ Interview ambtenaren.

⁹⁴ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Verslagen bouwteamvergaderingen 9 april 2019, 7 mei 2019, 4 juni 2019, 2 juli 2019 en 24 september 2019', ontvangen op 23 juli 2019 en 30 september 2019,

5 besluitvorming en verantwoording raad

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de informatievoorziening aan de raad aan de orde op basis waarvan de raad besluit over de scope en financiering van het project de Grote Kruising. De rekenkamer behandelt hiermee de volgende onderzoeksvraag:

- *Stelt het college de raad voldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen bij de besluitvorming over het project?*

De raad besluit over het toekennen van krediet voor het uitvoeren van grote projecten. Het is belangrijk dat de raad een dergelijk besluit neemt op basis van tijdige, volledige en juiste informatie. Daarnaast moet de raad adequaat geïnformeerd worden over de ontwikkelingen in de uitvoering. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden heeft de rekenkamer onderzocht hoe de informatievoorziening aan en besluitvorming in de raad over het project tot nu toe is gelopen.

Onderstaande tabel bevat de normen die de rekenkamer heeft gehanteerd om te beoordelen of de informatievoorziening aan de raad, ten behoeve van de besluitvorming over en de controle van de Grote Kruising, voldoende is.

tabel 5-1: normen informatievoorziening en verantwoording raad

normen	criteria	paragraaf
kaderstellende rol raad		
		5-2
de raad is tijdig, volledig en juist geïnformeerd t.b.v. besluitvorming over de afbakening van en kredietverlening voor het project	• de besluitvorming volgt correct de fasering van het project • in de kredietaanvragen is de scope van het project duidelijk afgebakend • de kredietaanvragen geven een correct beeld van de benodigde investering voor en dekking van het project • de kredietaanvragen geven inzicht in het risicomanagement van het project	
controlerende rol raad		
		5-3
de raad is tijdig, volledig en juist geïnformeerd over de ontwikkelingen in en voortgang van het project	• de raad wordt ieder kwartaal en/ of bij belangrijke ontwikkelingen in het project geïnformeerd • de verantwoording over het project- en risicomanagement is adequaat en betrouwbaar	

In paragraaf 5-2 komt eerst de kaderstellende rol van de raad aan de orde. In paragraaf 5-3 wordt vervolgens ingegaan op de controlerende rol van de raad.

5-2 kaderstellende rol raad

De raad is meerdere keren geïnformeerd over de aanleiding, inhoud en aanpak van het project de Grote Kruising. De rekenkamer ziet echter een discrepantie tussen het informeren over het project en het aanvragen van krediet voor de uitvoering hiervan. De raad heeft nog geen besluit kunnen nemen over de afbakening en financiering van het volledige project op basis van een definitief projectplan waarin een compleet beeld gegeven wordt van de scopeafbakening van het project, de verwachte kosten en de dekking van de kosten. Desondanks heeft de raad al twee kredieten toegekend voor voorbereidende werkzaamheden. Het college is op basis hiervan gestart met de voorbereidende werkzaamheden. Met de toekenning van het tweede krediet is de facto geen weg meer terug in de uitvoering van het project. De raad heeft weliswaar besloten dat de reconstructie noodzakelijk is en heeft hier ook geld voor beschikbaar gesteld, maar heeft nog niet besloten over de aard en omvang van de mobiliteitsmaatregelen en de kosten die hiermee gemoeid zijn voor de gemeente zelf. Daarnaast vallen de kosten voor de reconstructie waarschijnlijk ruimschoots hoger uit dan oorspronkelijk geraamd. Het college onderbouwt deze stijging niet.

Het college vraagt in gedeeltes krediet aan voor de uitvoering van het project. In deze aanvragen is duidelijk aangegeven voor welke werkzaamheden het krediet bestemd is. Ook staat vermeld waaruit de kosten gedekt worden: de reserve hoofdinfrastructuur. In de aanvragen of onderliggende raadsinformatie komen echter geen risico's aan de orde, die specifiek voor de betreffende fase van het project gelden.

Het college is transparant over een aantal grote risico's in het totale project. Dit betreft met name het risico op een grote verzakking van de kruising, voordat de reconstructie gereed is. Daarnaast is aandacht voor de situatie dat nog geen volledige dekking is gevonden voor de kosten van het project. Het college informeert de raad echter niet over de gevolgen voor het project indien voldoende bijdragen van andere overheden uitblijven, bijvoorbeeld welke onderdelen dan geschrapt worden. Alleen op hoofdlijnen is aandacht voor mogelijkheden voor de gemeente om extra dekking te vinden in de eigen begroting.

5-2-1 agendering project

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven kent het project een lange aanloop. In onderstaande tabel heeft de rekenkamer uiteengezet hoe en wanneer de raad is geïnformeerd over het project, dan wel een besluit heeft genomen hierover.

tabel 5-1: besluitvorming in raad rond project Grote Kruising

datum	bijeenkomst	toelichting
6 april 2017	motie	de raad verzoekt het college om een verkenning uit te laten voeren naar oplossingen voor de kortere termijn voor de infrastructurele aanpassing rond Algerabrug en voor duurzame mobiliteit

18 mei 2017	gemeenteraad	De raad heeft besloten over wijze van instandhouding kapitaalgoederen met maatschappelijk nut. De vervanging van de fundering van de kruising is als bijzonder civiel kunstwerk ⁹⁵ opgenomen in het onderliggende Integraal beheerplan voor een bedrag van € 11,5 mln. Voor de uitvoering van het plan is een reserve hoofdinfrastructuur ingesteld met een plafond van € 13 mln. (te bereiken in 2020/2021).
28-9-2017	informatieve raadscommissie	presentatie over voortgang door raad verzochte verkenning: bereikbaarheid Algeracorridor/ Oostflank 2017 – 2040
11-01-2018	informatieve raadscommissie	presentatie over voortgang verkenning: plannen, proces en planning reconstructie grote kruising: relatie met breder beleid en noodzaak reconstructie naar voren te halen i.v.m. risico op calamiteiten
21-6-2018	besluitvoorbereidende raadscommissie	de raad wordt gevraagd een krediet van € 1,2 mln. ten laste van de reserve hoofdinfrastructuur beschikbaar te stellen voor het omleggen van de kabels en leidingen onder de Grote Kruising
28-6-2018	gemeenteraad	idem, hamerstuk: krediet wordt verleend
3-10-2018	collegebrief aan presidium	brief met toelichting op aankomende raadsvoorstel voor krediet volgende fase project en afstemmen in welke volgorde en met welk doel te informeren van raad, bewoners en stakeholders over project
1-11-2018	informatieve raadscommissie	uitgebreide presentatie over context project Grote kruising en over de planning, inclusief fasering en financiering
22-11-2018	raadsinformatiebrief	Naar aanleiding van bespreking van het project in het presidium geeft het college een toelichting op het project en de gefaseerde kredietaanvraag. Het college geeft aan het als haar rol te zien om het voorkeursalternatief voor het project te bepalen.
29-11-2018	besluitvoorbereidende raadscommissie	de raad wordt gevraagd kennis te nemen van de notitie "afronding verkenningfase reconstructie grote kruising" en een krediet van € 6,9 mln. beschikbaar te stellen voor de volgende fase van het project (voorbereidende werkzaamheden)
7-12-2018	raadsinformatiebrief	Het college licht het gevraagde krediet nader toe en de ruimte die de raad heeft met betrekking tot de besluitvorming over het project. Ook wordt in gegaan op de context, planning en financiën van het gehele project.
13-12-2018	gemeenteraad	Het voorstel is geagendeerd als bespreekstuk voor de gemeenteraad, het krediet wordt beschikbaar gesteld. Het college zal de raad ieder kwartaal op de hoogte houden van de ontwikkelingen.

De raad heeft het college begin 2017 verzocht maatregelen te verkennen om de mobiliteit te verbeteren. Hier werd geen budget aan gekoppeld. Voor de reconstructie van de fundering heeft de raad in 2017 concreet middelen gereserveerd en hiermee de kaders bepaald voor de reconstructie. De raad heeft dus de facto toestemming gegeven de fundering te vernieuwen, maar de raad heeft daarbij niet al de kaders bepaald voor de mobiliteitsmaatregelen binnen het project de Grote Kruising.

⁹⁵ Een kunstwerk is een begrip in de civiele techniek, bouwkunde en de spoor-, weg- en waterbouw en wordt vooral gebruikt voor onderdelen van de infrastructuur.

Vanaf september 2017 wordt de raad meerdere keren uitgebreid meegenomen in de ontwikkeling van het project, de verwachte afbakening van de scope van het project en de verwachte kosten, middels presentaties in de raad en raadsinformatiebrieven. De raad is eerder niet gevraagd een besluit te nemen over het totale project zoals omschreven in het voorkeursalternatief. Er heeft dus (nog) geen besluitvorming plaatsgevonden in de raad over de aard en omvang van de mobiliteitsmaatregelen.

Er is nog geen sprake van een definitief plan van aanpak voor het gehele project en daarbij horende kredietaanvraag bij de raad (zie ook paragraaf 3-2). Ook is de fasering van het project niet conform de afspraken van goed projectmanagement (zie paragraaf 3-5). Wel is reeds tweemaal krediet aangevraagd en toegekend voor voorbereidende werkzaamheden. Deze aanvragen komen hieronder aan de orde.

5-2-2 *eerste deeltkrediet voorbereidende werkzaamheden*

In de besluitvoorbereidende raadscommissie van 21 juni 2018 is het eerste krediet voor het project aan de orde gekomen. Het betreft een krediet van € 1,2 mln. voor het omleggen van kabels en leidingen en komt ten laste van de reserve hoofdinfrastructuur.⁹⁶ Dit krediet is toegekend in de raadsvergadering van 28 juni 2018.

scopeafbakening

Het gevraagde krediet is nodig voor het omleggen van kabels en leidingen zodat in een volgende fase van het project een calamiteitenstrook kan worden aangelegd. Deze extra rijstrook dient er toe om het verkeer door te laten stromen indien zich een calamiteit voordoet op de kruising (in het geval dat een stuk asfalt daadwerkelijk verzakt). Ook is de strook nodig om tijdens de werkzaamheden aan de fundering van de kruising het verkeer doorgang te laten vinden.

In het raadsvoorstel voor deze eerste kredietverstrekking gaat het college voldoende in op de aanleiding en achtergrond van het totale project en op de inhoud en noodzaak van dit onderdeel van het project. In de bij het raadsvoorstel gevoegde bijlage komt het risico van calamiteiten aan de orde en de beheersing daarvan.⁹⁷ De benodigde investering en de dekking voor de betreffende voorbereidende werkzaamheden worden voldoende toegelicht. De benodigde investering is in een bijlage onderbouwd met een kostenraming.⁹⁸ De financieringskosten voor dit projectonderdeel worden gedekt met de reserve hoofdinfrastructuur.

financiering en dekking

Het toegekende krediet betreft toekenning van middelen die nodig zijn voor werkzaamheden ten behoeve van een activiteit (i.c. reconstructie fundering) waarvoor de raad reeds kaders heeft gesteld en middelen voor heeft gereserveerd met de reserve hoofdinfrastructuur.

⁹⁶ College van B en W, raadsvoorstel 'Voorbereidingskrediet omleggen kabels en leidingen onder grote kruising C.G. Roosweg', 28 juni 2018.

⁹⁷ HS Infra Advies in opdracht van de gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Plan van aanpak bij calamiteit fundering Grote Kruispunt N210', 23 maart 2018.

⁹⁸ College van B en W, raadsvoorstel 'Voorbereidingskrediet omleggen kabels en leidingen onder grote kruising C.G. Roosweg', 28 juni 2018, bijlage 'Raming voor voorbereidende werkzaamheden (incl. K&L) 'Reconstructie grote kruising'.

risico's

In het betreffende raadsvoorstel is geen risicoparagraaf opgenomen met betrekking tot projectrisico's, de financiële gevolgen daarvan en de voorgenomen beheersmaatregelen. Ten tijde van besluitvorming over dit voorbereidingskrediet had het college nog geen risicoanalyse uitgevoerd.

5-2-3 *tweede deeltkrediet voorbereidende werkzaamheden*

In de raadsvergadering van 13 december 2018 heeft de raad besloten het tweede deeltkrediet voor het project toe te kennen. Het betreft een krediet van € 6,9 mln. voor voorbereidende werkzaamheden om de doorstroming van het verkeer tijdens en na de reconstructie van de grote kruising te waarborgen en komt ten laste van de reserve hoofdinfrastructuur.

scopeafbakening

Voordat de raad besliste over het krediet, heeft het college in een informatieve en besluitvormende raadscommissie en in raadsinformatiebrieven de raad toegelicht wat het totale project behelst en waarom het projectonderdeel waarvoor krediet wordt aangevraagd, noodzakelijk is.⁹⁹ In het betreffende raadsvoorstel zelf wordt kort ingegaan op de aanloop en ontwikkelingen in het project tot dan toe. Hierbij wordt verwezen naar de betreffende informerende presentaties en de notitie 'Afronding verkenningfase' die als bijlage bij het voorstel is gevoegd.¹⁰⁰ In deze notitie beschrijft het college de aanleiding en de scope van zijn 'voorkeursalternatief', dat het heeft vastgesteld op basis van uit onderzoek gebleken benodigde aanpak van de fundering van de kruising en de wens van de raad om mobiliteitsmaatregelen te betrekken in het plan. Deze scopeafbakening is echter niet volledig helder (zie ook paragrafen 2-3 en 3-2). Hierdoor is het voor de raad niet duidelijk in hoeverre hij nog invloed uit kan oefenen op het volledige project.

financiering en dekking

Het raadsvoorstel bevat een financiële paragraaf. Het college geeft in het voorstel aan dat het krediet nodig is om 'ruimte te maken voor de feitelijke reconstructie zelf.' Hieruit blijkt niet concreet voor welke (voorbereidende) werkzaamheden het gevraagde krediet nodig is. Dit blijkt ook onvoldoende uit de presentaties en raadsinformatiebrieven. Het college biedt wel summier informatie over te bekostigen werkzaamheden, maar het verduidelijkt onvoldoende of de voorbereidende werkzaamheden betrekking hebben op de vernieuwing van de fundering of (ook) op de aanpalende mobiliteitsmaatregelen. Dekking voor het gevraagde krediet is voorzien vanuit de reserve hoofdinfrastructuur.

risico's

Het raadsvoorstel voor het tweede krediet voor voorbereidende werkzaamheden bevat geen onderdeel projectrisico's. Het projectteam heeft geen risicoanalyse uitgevoerd voor de betreffende fase van het project (zie ook paragraaf 4-2). Desondanks is in het voorstel en in de onderliggende informatiebrieven en presentaties aandacht voor een

⁹⁹ Gemeente Krimpen aan den IJssel, presentatie 'Herinrichting Algeracorridor en 'Grote Kruising', gegeven tijdens informatieve raadscommissievergadering 1 november 2018, college van B en W, raadsinformatiebrief 'Reconstructie Grote kruising', 22 november 2018, college van B en W, raadsinformatiebrief 'Reconstructie grote kruising', 7 december 2018 en Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, besluitvoorbereidende raadscommissievergadering 29 november 2018.

¹⁰⁰ College van B en W, raadsvoorstel 'Reconstructie Grote Kruising', 13 december 2018, bijlage 'Notitie Afronding verkenningfase Reconstructie grote kruising'.

aantal risico's. Met name het feit dat de bijdrage van de andere overheden nog niet definitief is toegekend, komt uitgebreid aan de orde (zie ook paragraaf 2-4). Minder duidelijk wordt uit het voorstel welke gevolgen het uitblijven van deze bijdragen heeft voor de afbakening van het project dan wel voor de extra kosten voor de gemeente en de dekking hiervan. Ook maakt het college niet duidelijk wat het doet om dit risico te beperken.

Met het toekennen van het krediet voor de voorbereidende werkzaamheden wordt de facto een start gemaakt met de uitvoering van het gehele project, dat wil zeggen reconstructie én mobiliteitsmaatregelen, terwijl de raad nog geen besluit heeft kunnen nemen over het totale project op basis van een definitief projectplan. Op het moment van besluitvorming over het tweede voorbereidingskrediet is nog geen zicht op dekking voor het volledige project. Niet alleen is de bijdrage van de andere overheden nog niet definitief toegekend (en hierdoor zijn de mobiliteitsmaatregelen zelf nog niet definitief), de raming voor de vernieuwing van de fundering is ook gestegen. In het raadsvoorstel voor dit tweede krediet wordt reconstructie van de kruising geraamd op bijna € 18 mln., in tegenstelling tot de € 11,5 mln. waarmee in eerste instantie rekening is gehouden (zie ook paragraaf 2-4). Het college maakt niet volledig duidelijk waardoor dit verschil tussen beide ramingen veroorzaakt wordt, hoewel de raad hier wel naar gevraagd heeft.¹⁰¹ In de meest recente meerjarenbegroting van de gemeente is daarnaast nog steeds sprake van een raming van € 11,5 mln. voor de reconstructie van de Grote Kruising.¹⁰²

Uiteindelijk heeft de raad besloten het gevraagde krediet toe te kennen, ondanks de onduidelijkheid over de afbakening van de scope van het project, het hoger uitvallen van de verwachte kosten voor de reconstructie en het gebrek aan zekerheid over financiële dekking voor zowel de reconstructie als de mobiliteitsmaatregelen.

5-3 controlerende rol raad

Het college informeert de raad niet zoals afgesproken periodiek, maar op de momenten dat er mijlpalen voorzien zijn in het project. Na vaststelling van het tweede deeltkrediet in december 2018 en daarmee de start van de uitvoering van het project heeft het college de raad slechts éénmaal geïnformeerd over de voortgang. De verantwoordingsinformatie aan de raad over de uitvoering van het project bevat niet op gestructureerde wijze informatie over het risicomanagement.

De rekenkamer verwacht dat het college de raad regelmatig informeert over ontwikkelingen in en voortgang van grote projecten zoals de Grote Kruising. Naar aanleiding van de raadsbehandelingen van de tweede kredietaanvraag heeft het college zelf toegezegd om de raad ieder kwartaal te informeren over de voortgang van het project.¹⁰³

Na vaststelling van het tweede krediet voor voorbereidende werkzaamheden in december 2018 heeft het college de raad in de onderzochte periode één keer geïnformeerd over het project. Dit betrof een raadsinformatiebrief die het college

¹⁰¹ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, besluitvoorbereidende commissievergadering 29 november 2018.

¹⁰² Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, 'Meerjarenbegroting 2020-2023', 7 november 2019, p. 117.

¹⁰³ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, raadsvergadering 13 december 2018.

stuurde in april 2019 over de aanbesteding van het bouwteam.¹⁰⁴ Naar aanleiding hiervan heeft de raad het onderwerp geagendeerd op een informatieve raadsbijeenkomst.¹⁰⁵ In juni 2019 is de raad tijdens deze bijeenkomst met een uitgebreide presentatie geïnformeerd over de achtergrond en aanpak van werken met een bouwteam.¹⁰⁶ Het college lichtte toe waarom het heeft gekozen voor een bouwteam en niet voor meer traditionele aanbesteding, op welke wijze de aanbesteding¹⁰⁷ is uitgevoerd, of dit rechtmatig is verlopen en welke risico's in ogenschouw zijn genomen en de beheersing hiervan.

Het eerstvolgende informatiemoment richting de raad is voorzien in november 2019. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat het college voornemens is om de raad te informeren op cruciale momenten in de uitvoering van het project. De gemeente verwacht dat in november 2019 duidelijkheid is over de dekking van het project en daarmee de definitieve afbakening.¹⁰⁸

Medio 2020 zal het college de raad naar verwachting opnieuw informeren over het project. De aanleiding hiervoor is dat de raad dan moet besluiten over het hoofdkrediet of een volgend (deel)krediet voor de uitvoering van het project.¹⁰⁹

¹⁰⁴ College van B en W, raadsinformatiebrief ' afronding aanbestedingstraject project "de grote kruising"', 2 april 2019.

¹⁰⁵ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, agenderingsverzoek voor een informatieve commissie 'RIB 'Afronding aanbestedingstraject "de grote kruising" dd 2.4.2019', 11 april 2019.

¹⁰⁶ Gemeente Krimpen aan den IJssel, presentatie 'Project "De Grote Kruising" Krimpen aan den IJssel', gegeven tijdens informatieve raadscommissievergadering 6 juni 2019.

¹⁰⁷ Dat wil zeggen: de selectie van de aannemers die opereren in het bouwteam, zie het gele kader in paragraaf 3-3 voor meer informatie over het bouwteam

¹⁰⁸ Interview ambtenaren.

¹⁰⁹ Interview ambtenaren en Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Raming versie 10 per kwartaal', 9 april 2019, verkregen op 11 juni 2019.



Rekenkamer

KRIMPEN AAN DEN IJSSEL



Project 'de Grote Kruising'
Reconstructie en verbetering doorstroming auto, openbaar vervoer en fiets

Opdrachtgever: Gemeente Krimpen aan den IJssel
Verwachte projectinvestering: circa € 33 miljoen
Uitvoering: 2018-2022

Financieel mogelijk gemaakt door:

- MRDH METROPOOLREGIO ROTTERDAM DEN HAAG
- provincie ZUID HOLLAND
- Gemeente Rotterdam
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Gemeente Krimpen aan den IJssel
- Gemeente Krimpen aan den IJssel

Aannemers in bouwteam:

- ALGERA CORRIDOR
- Van Hattum en Blankevoort
- Versluys & Zoon BV
- A. MOLENAAR
- INFRA

de grote kruising www.degrotekruising.nl Gemeente Krimpen aan den IJssel

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

gehanteerde onderzoeksmethoden

De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op een documentenstudie en gesprekken met betrokkenen. De onderzoeksmethodes worden hieronder toegelicht.

documentenstudie

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer meerder documenten geraadpleegd. Het betreffen met name:

- raadsinformatiebrieven
- raadsvoorstellen en hun bijlagen
- presentaties gegeven tijdens informatieve raadscommissievergaderingen
- audio/video-opnames van raadsvergaderingen
- verslagen van vergaderingen binnen het project de Grote Kruising
- ontvangen documentatie over de projectaanpak en het risicomanagement rond het project de Grote Kruising

interviews en vragenlijsten

De rekenkamer heeft in totaal vier interviews gehouden met zes verschillende personen. Het betreft:

- ambtenaren van de gemeente Krimpen aan den IJssel (vijf personen)
- extern ingehuurde medewerkers van de gemeente Krimpen aan den IJssel (één persoon)

Daarnaast heeft de rekenkamer twee maal digitale vragenlijsten gedeeld. Deze zijn ingevuld door drie personen, allen ambtenaren of extern ingehuurde medewerkers van de gemeente Krimpen aan den IJssel.

De interviews en vragenlijsten heeft de rekenkamer gebruikt om inzicht te krijgen in het project de Grote Kruising op de volgende gebieden:

- de aanleiding en achtergrond van het project;
- de besluitvorming tot nu toe;
- de inhoud van en de ontwikkelingen binnen het project;
- de wijze waarop de gemeente het zal financieren;
- de organisatiestructuur en naleving daarvan;
- de wijze waarop risico's worden beheerst.

wijzigingen ten opzichte van de onderzoeksopzet

Op basis van de inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, zijn er in het onderzoek enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in juni 2019 aan de raad is gestuurd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

De oorspronkelijke deelvragen luiden: ¹¹⁰

- 4 Zijn de financiële, bestuurlijke, organisatorische en technische risico's ten aanzien van het project voldoende inzichtelijk gemaakt en worden ze voldoende beheerst?
- 5 Heeft het college de raad voldoende in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen bij de besluitvorming over het project?

¹¹⁰ Rekenkamer Krimpen aan den IJssel, 'onderzoeksopzet de Grote Kruising', 27 juni 2019, p. 8.

- 6 Is de raad gedurende de uitvoering adequaat geïnformeerd over de risico's en beheersmaatregelen?

De deelvragen zoals opgenomen in het voorliggende rapport, luiden.¹¹¹

- 7 Is de governance van het project op dusdanige wijze ingericht dat de organisatie in staat moet worden geacht om het project succesvol uit te voeren?
- 8 Zijn de financiële, bestuurlijke, organisatorische en technische risico's ten aanzien van het project voldoende inzichtelijk gemaakt en worden ze voldoende beheerst?
- 9 Stelt het college de raad voldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen in dit project?

Zoals blijkt uit bovenstaande, heeft de rekenkamer deelvraag 1 (over governance) toegevoegd. Gedurende het onderzoek stelde de rekenkamer vast dat, onder meer omdat het project nog niet volledig is uitgekristalliseerd, het van belang is te weten op welke manier het project is georganiseerd en wordt gemanaged. Deelvraag 2 komt overeen met deelvraag 1 uit de onderzoeksopzet. Deelvraag 3 is licht aangepast ten opzichte van de onderzoeksopzet: omdat in meerdere opzichten de projectopzet nog niet is afgerond, maar juist nog volop in ontwikkeling is (denk aan de financiering, de exacte scope-afbakening en de aard van de reconstructiewerkzaamheden), heeft de rekenkamer deze vraag vertaald naar de tegenwoordige tijd. De rekenkamer schaaft onder deze vraag ook de informatievoorziening aan de raad tot nu toe (in de opzet was deze informatievoorziening aan de orde in deelvraag 3).

De rekenkamer heeft gedurende het onderzoek de normen aangevuld (met name vanwege wijzigingen in de deelvragen), aangepast en uitgewerkt ten opzicht van de opzet. De onderbouwing van de gebruikte normen en daarbij toegepaste criteria wordt onderstaand beschreven.

onderbouwing normenkaders

normenkader projectmanagement:

Voor de totstandkoming van dit normenkader (normen en de bijbehorende criteria), dat nog niet was opgenomen in de onderzoeksopzet van dit onderzoek, heeft de rekenkamer de raadsinformatiebrief uit 2017, over het verbeteren van projectmanagement, als uitgangspunt genomen.¹¹² Op een aantal onderdelen van het projectmanagement zijn de kaders uit deze brief aangevuld met een aantal normen herleid uit de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW).¹¹³

normenkader risicomanagement:

Ten opzichte van de onderzoeksopzet¹¹⁴ zijn de normen gerelateerd aan onderzoeksvraag 2 (risicobeheersing) nader uitgewerkt en er zijn criteria aan toegevoegd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende onderdelen van risicobeheersing (identificeren en analyseren, risicobeheersing en monitoring en evaluatie). De normen ten aanzien van monitoring en evaluatie werden nog niet genoemd in de opzet, maar acht de rekenkamer niettemin relevant voor het

¹¹¹ Zie hoofdstuk 1 van dit rapport.

¹¹² College van B en W, raadsinformatiebrief 'Verbetermaatregelen projectmanagement', 20 juni 2017.

¹¹³ Gemeente Rotterdam, 'Handleiding RSPW: Besturing en Organisatie', september 2015, gemeente Rotterdam, 'Handleiding RSPW: Projectcontrol', september 2015, gemeente Rotterdam, 'Handleiding RSPW: Projectmanagement', september 2015, gemeente Rotterdam, 'Handleiding RSPW: Faseren en Beslissen', september 2015 en gemeente Rotterdam, 'Checklist RSPW-proof', 2016.

¹¹⁴ Rekenkamer Krimpen aan den IJssel, 'onderzoeksopzet de Grote Kruising', 27 juni 2019, p. 8.

risicomanagement. De normen en bijbehorende criteria zijn gebaseerd op algemene kaders voor risicomanagement die zijn ontwikkeld voor infrastructurele projecten, de raadsinformatiebrief uit 2017 op RSPW.¹¹⁵

normenkader informatievoorziening en verantwoording raad:

Voor de beantwoording van wat in dit rapport onderzoeksvraag 3 is (die ingaat op de kaderstellende en controlerende rol van de raad) worden normen gebruikt die, in de onderzoeksopzet, deels overeenkomen met de normen die golden voor de vraag uit de opzet die betrekking had op de informatievoorziening richting de raad.¹¹⁶ De normen zijn zo geformuleerd dat deze informatievoorziening in dienst behoort te staan van de besluitvorming door de raad, en van haar controlerende taak. De bijbehorende criteria zijn bepaald op basis van de rol van de raad in de kredietverlening en in haar controle op het project zoals het tot nu toe wordt uitgevoerd.

procedure

De opzet van het onderzoek is op 27 juni 2019 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 12 november 2019 voor ambtelijk wederhoor aan de ambtelijke organisatie voorgelegd. 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 5 december 2019 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. De rekenkamer heeft de bestuurlijke reactie op 22 januari 2020 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 openbaar.

¹¹⁵ College van B en W, raadsinformatiebrief 'Verbetermaatregelen projectmanagement', 20 juni 2017 en gemeente Rotterdam, 'Handleiding RSPW: Risicomanagement en Juridische borging', september 2015.

¹¹⁶ Rekenkamer Krimpen aan den IJssel, 'onderzoeksopzet de Grote Kruising', 27 juni 2019, p. 8.

bijlage 2 geraadpleegde documenten

In deze bijlage staan de documenten opgesomd waarnaar in dit rapport wordt verwezen. Voor dit onderzoek kunnen echter ook nog andere, hier niet aangehaalde bronnen zijn gebruikt, waaronder wetgeving.

gemeente Krimpen aan den IJssel

- College van B en W, raadsinformatiebrief 'Restlevensduur kruising Nieuwe Tiendweg/N210/Industrieweg', 8 juni 2012.
- College van B en W, raadsvoorstel 'begrotingswijziging stelselwijziging maatschappelijk nut', 18 mei 2017, bijlage 'Formulier reserve Hoofdinfrastructuur'.
- College van B en W, raadsinformatiebrief 'Verbetermaatregelen projectmanagement', 20 juni 2017.
- College van B en W, raadsvoorstel 'Vorbereidingskrediet omleggen kabels en leidingen onder grote kruising C.G. Roosweg', 28 juni 2018.
- College van B en W, raadsvoorstel 'Vorbereidingskrediet omleggen kabels en leidingen onder grote kruising C.G. Roosweg', 28 juni 2018, bijlage 'Raming voorbereidende werkzaamheden (incl. K&L) 'Reconstructie grote kruising'.
- College van B en W, raadsvoorstel 'Vorbereidingskrediet omleggen kabels en leidingen onder grote kruising C.G. Roosweg', 28 juni 2018, bijlage 'Plan van aanpak bij calamiteit fundering Grote Kruispunt N210'.
- College van B en W, raadsinformatiebrief 'Reconstructie Grote kruising', 22 november 2018.
- College van B en W, raadsinformatiebrief 'Reconstructie grote kruising', 7 december 2018.
- College van B en W, raadsvoorstel 'Reconstructie Grote Kruising', 13 december 2018.
- College van B en W, raadsvoorstel 'Reconstructie Grote Kruising', 13 december 2018, bijlage 'Notitie Afronding verkenningfase Reconstructie grote kruising'.
- College van B en W, raadsinformatiebrief 'afronding aanbestedingstraject project "de grote kruising"', 2 april 2019.
- College van B en W, raadsinformatiebrief 'MIRT verkenning Oeververbinding Rotterdam', 21 november 2019, inclusief bijlage: 'Startbeslissing MIRT-verkenning oeververbinding Rotterdam'.
- College van B en W, raadsinformatiebrief 'MIRT verkenning Oeververbinding Rotterdam', 21 november 2019, bijlage 'Startbeslissing MIRT-verkenning oeververbinding Rotterdam'.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, 'Meerjarenbegroting 2012-2015', 10 november 2011.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, motie 'bereikbaarheid', 6 april 2017.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, 'Meerjarenbegroting 2018-2021', 9 november 2017.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, 'Meerjarenbegroting 2019-2022', 8 november 2018.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, 'Meerjarenbegroting 2020-2023', 7 november 2019.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, besluitvoorbereidende raadscommissievergadering 29 november 2018.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, raadsvergadering 13 december 2018.

- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, agenderingsverzoek voor een informatieve commissie 'RIB 'Afronding aanbestedingstraject "de grote kruising" dd 2.4.2019', 11 april 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Calamiteitenplan Krimpense Algeracorridor, revisie 03', 6 juni 2014.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Verslag Marktconsultatie Krimpense Algeracorridor', 23 oktober 2015.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, presentatie 'Algeracorridor/Oostflank 2017-2040', gegeven tijdens informatieve raadscommissievergadering 28 september 2017.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Integraal Beheerplan', 15 december 2016.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, presentatie 'Reconstructie "Grote Kruising"', gegeven tijdens informatieve raadscommissievergadering 11 januari 2018.
- HS Infra Advies in opdracht van de Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Plan van aanpak bij calamiteit fundering Grote Kruispunt N210', 23 maart 2018.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Verkeersafwikkeling op de Algeracorridor: Benutten, optimaliseren, doorrijden', 23 mei 2018.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, presentatie 'Herinrichting Algeracorridor en 'Grote Kruising', gegeven tijdens informatieve raadscommissievergadering 1 november 2018.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Notitie "de grote kruising"', 1 december 2018.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Organisatieschema project grote kruising', 17 december 2018, ontvangen op 11 juni 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Aanbestedingsleidraad bouwteam herinrichting Algeracorridor', 28 januari 2019, ontvangen op 23 juli 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Raming versie 10 per kwartaal', 9 april 2019, verkregen op 11 juni 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Verslag bouwteamvergaderingen 9 april 2019', ontvangen op 23 juli 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel 'Verslag stuurgroep "De grote kruising" 24 april 2019', ontvangen op 23 juli 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Risico analyse "Herinrichting Algeracorridor"', mei 2019, ontvangen op 11 juni 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Agenda Stuurgroep "De grote kruising" 6 mei 2019', ontvangen op 23 juli 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Financieel draaiboek reconstructie grote kruising en omgeving', 6 mei 2019, ontvangen op 11 juni 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Verslag bouwteamvergadering 7 mei 2019', ontvangen op 23 juli 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Verslag bouwteamvergadering 4 juni 2019', ontvangen op 23 juli 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, presentatie 'Project "De Grote Kruising" Krimpen aan den IJssel', gegeven tijdens informatieve raadscommissievergadering 6 juni 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Verslag bouwteamvergadering 2 juli 2019', ontvangen op 23 juli 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel 'Afsprakenlijst Stuurgroep "De grote kruising" 26 augustus 2019', ontvangen op 8 oktober 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel 'Afsprakenlijst Stuurgroep "De grote kruising" 9 september 2019', ontvangen op 8 oktober 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel 'Afsprakenlijst Stuurgroep "De grote kruising" 23 september 2019', ontvangen op 8 oktober 2019.

- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Verslag bouwteamvergadering 24 september 2019', ontvangen op 30 september 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Bekostiging Algeracorridor', presentatie voor bestuurlijk overleg 7 oktober 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Projectteamovereenkomst 'de Grote Kruising'', ongedateerd, ontvangen op 23 juli 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Vragen en antwoorden Aanbesteding herinrichting Algeracorridor', ongedateerd, ontvangen op 6 augustus 2019.

overig

- Reformatorisch Dagblad, 'Weer verzakking van N210 bij Lekkerkerk', 26 oktober 2014.
- RTV Rijnmond, 'Provinciale weg N210 weer verzakt', 27 januari 2006.
- Gemeente Rotterdam, 'Handleiding RSPW: Besturing en Organisatie', september 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Handleiding RSPW: Projectcontrol', september 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Handleiding RSPW: Projectmanagement', september 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Handleiding RSPW: Faseren en Beslissen', september 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Handleiding RSPW: Risicomanagement en Juridische Borging', september 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Checklist RSPW-proof', 2016.
- de Koning, J.N., blog 'Het nieuwe bouwteam', 6 februari 2018. Verkregen op 9 oktober 2019 van https://www.cobouw.nl/bouwbreed/blog/2018/02/het-nieuwe-bouwteam-101257750?_ga=2.96145756.1519420023.1570619114-98814081.1570619114,
- Goudappel Coffeng in opdracht van Gemeente Rotterdam, MRDH, provincie Zuid-Holland en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 'Pre-verkenning Oeververbindingen Rotterdam Verkeersonderzoek', 12 oktober 2018.
- Bouwend Nederland, NTP GROEP, PROVIEL, presentatie 'Een plek aan tafel – samen werken', gegeven tijdens InfraTech op 16 januari 2019.
- MoVe Programma Oeververbinding, 'Probleemanalyse & Oplossingsrichtingen Algeracorridor, MIRT-verkenning Oeververbinding Regio Rotterdam', 29 mei 2019.
- BO-MIRT Zuidwest Nederland, 'MIRT-verkenning Oeververbinding Rotterdam, Resultaat aanvullend onderzoek Algeracorridor', 9 juli 2019, bijlage 1: 'Memo I/C-verhoudingen'.
- MRDH, 'begroting 2020', 12 juli 2019.
- Programmaraad MoVe, 'Verslag vergadering 16 juli 2019'.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 'MIRT Overzicht 2020', 12 september 2019.
- Provinciale Staten Zuid-Holland, 'Begroting 2020', 13 november 2019.
- Provinciale Staten Zuid-Holland, 'Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur 2020-2039', november 2020.

websites

- RISNET. *Position paper Risnet: geschiedenis, resultaat en ambitie*. Verkregen op 12 september 2019 van <http://www.crow.nl/getmedia/9331636c-f34d-4124-8893-dff68be06647/Position-Paper-RISNET.aspx>.
- De grote kruising. *Planning*. verkregen op 12 juni 2019 van <https://www.degrotekruising.nl/planning/>.
- De grote kruising. *Contact*. verkregen op 12 juni 2019 van <https://www.degrotekruising.nl/contact/>.



- Twynstra Gudde. *De stappen binnen risicomanagement*. Verkregen op 30 juli 2019 van <https://twynstraguddekennisbank.nl/risicomanagement/de-stappen-binnen-risicomanagement>.
- Rijksoverheid. *Rijk en regio investeren in betere bereikbaarheid van Nederland*. Verkregen op 30 juli 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/11/23/rijk-en-regio-investeren-in-betere-bereikbaarheid-van-nederland>.

bijlage 3 afkortingen

B & W / B en W	burgemeester en wethouders
BO	bestuurlijk overleg
C.G. Roosweg	Cornelis Gerardus Roosweg
CROW	Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (CROW is nu een eigennaam)
KTA	korte termijn aanpak
K&L	kabels en leidingen
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
mln.	miljoen
MRDH	Metropoolregio Rotterdam Den Haag
MoVe	mobiliteit & verstedelijking
OV	openbaar vervoer
PZH	Provincie Zuid-Holland
P+R	Park and Ride
RIB	raadsinformatiebrief
RISMAN	risicomanagement
RSPW	Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken
SMART	specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden
t.o.v.	ten opzichte van
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

Rekenkamer Krimpen aan den IJssel

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Krimpen aan den IJssel. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Ten slotte worden medewerkers aangemoedigd om op basis van de onderzoeken artikelen te publiceren.



Rekenkamer Krimpen aan den IJssel

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

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

fotografie
Gemeente Krimpen aan den IJssel
Coen Groenewegen
Wijntjes Fotografie
Hans Gorissen

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Krimpen aan den IJssel
januari 2020