
Onderzoek naar drie grote projecten in Delft

Publieksversie van de eindrapportage



In opdracht van de gemeenteraad

INHOUDSOPGAVE

VOORAF	1
I. SPOORZONE EN HET STADSKANTOOR.....	2
II. HARNASCHPOLDER	6
III. ST. SEBASTIAANSBRUG	9
IV. TERUGKERENDE THEMA'S IN DE DRIE PROJECTEN.....	13
V. AANBEVELINGEN VOOR HET VERVOLG.....	17

VOORAF

Op 18 december 2014 heeft de gemeenteraad van Delft besloten om een feitenonderzoek uit te voeren naar de organisatie en de besluitvorming bij enkele grote projecten in Delft. Dit zijn de projecten Spoorzone, Harnaschpolder en de St. Sebastiaansbrug. De directe aanleiding voor het onderzoek is de verslechterde financiële situatie van de gemeente Delft, waardoor het niet mogelijk bleek om een sluitende programmabegroting van 2015 op te stellen.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden onder begeleiding van een commissie van gemeenteraadsleden. Het externe onderzoeksbureau Policy Research Corporation heeft het feitenonderzoek uitgevoerd. In de onderzoeksfase zijn veel documenten geanalyseerd. Bovendien heeft het college op verzoek diverse malen extra informatie gegeven. Daarnaast zijn vertrouwelijke interviews gehouden met direct betrokkenen.

Voor een volledige beantwoording van alle onderzoeksvragen en voor de bevindingen bij de specifieke projecten, verwijzen wij naar de drie opgestelde feitenrelazen. In voorliggende - door de onderzoekscommissie zelf opgestelde - notitie staat een samenvatting en interpretatie van de onderzoeksresultaten. Daarnaast worden aanbevelingen voor het vervolg(traject) gedaan.

Samenstelling Onderzoekscommissie Grote Projecten ('commissie')

Lieke van Rossum, voorzitter onderzoekscommissie

Dorris Derksen

Ernst Damen

Frank van Vliet

Ineke van Geenen

Jabco Vreugdenhil

Martina Huijsmans (plv. voorzitter)

Raymond Jeene (raadsgriffier)

Delft, januari 2016

I. SPOORZONE EN HET STADSKANTOOR

Eind jaren '80 komt een intensieve lobby op gang om een spoortunnel aan te leggen in Delft. De gemeente is van mening dat een tunnel de overlast van het toenmalige spoorviaduct kan verminderen, en ervoor kan zorgen dat Delft meer treinreizigers aan kan. Daarnaast kan de ontwikkeling van het Spoorzonegebied bijdragen aan een betere balans tussen verschillende type woningen in de stad en de ambitie van Delft om een grotere gemeente te worden. Na deze periode wordt de spoortunnel in ieder coalitieakkoord genoemd als een belangrijk project voor de gemeente.

Overeenkomsten met het Rijk en vastgoedontwikkelaars

De gemeente Delft sluit in 2005 een overeenkomst met het Rijk en andere partners waarin is afgesproken dat het Rijk een vaste financiële bijdrage levert voor de bouw van de tunnel. In die overeenkomst is ook opgenomen dat de gemeente financieel verantwoordelijk is voor de kosten van tegenvallers. Ook is in de overeenkomst een passage opgenomen dat kan worden besloten om de tunnel niet te bouwen. De gemeente beschouwt dit echter niet als een serieuze optie: de tunnel moet er komen. Verder sluit de gemeente een overeenkomst met vastgoedontwikkelaars, verenigd in de Ontwikkelingscombinatie Spoorzone Delft (OCSD) voor het bouwen van huizen en kantoren in de Spoorzone. De gemeente gaat ervan uit dat deze overeenkomst € 78 miljoen opbrengt. Dit (vaste) bedrag wil de gemeente gebruiken voor haar bijdrage aan de Spoortunnel.

Risicoanalyse geeft aan: de gemeente kan het aan

Op 27 september 2005 verschijnen de resultaten van een gemeentelijke analyse van de risico's van het project. In deze risicoanalyse wordt geconcludeerd dat er vooralsnog geen financiële nadelen op het totale project zijn ontstaan en de gemeente Delft het project financieel en organisatorisch aan kan. Wel wordt aanbevolen om de financiële reserves van de gemeente op termijn te verhogen omdat een aantal grote projecten in de stad grote risico's hebben. In de periode 2006-2015 neemt het gemeentelijk eigen vermogen echter juist af van € 156 miljoen naar € 15 miljoen. Een extern onderzoek, in september 2005 uitgevoerd op verzoek van de wethouder Spoorzone, bevestigt dat de gemeente het project financieel en organisatorisch aan kan.

Financiële risico van de uitvoering van de tunnel over naar het Rijk

In 2006 gaat het Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone (OBS) van start, dat namens de gemeente de uitvoering van het project op zich neemt. Al snel blijkt dat de gewenste versie van de tunnel duurder uitvalt en lobbyt Delft bij het Rijk voor aanvullende financiering. Uiteindelijk blijkt het te dragen risico te groot voor de gemeente Delft en besluit het Rijk dat het financiële risico voor de uitvoering van de tunnel in 2008 van de gemeente naar het Rijk wordt overgeheveld. De gemeente Delft is uiterst tevreden met het resultaat. De gemeente is dan in de veronderstelling dat de Spoorzone Delft maximaal € 61,2 miljoen netto gaat kosten.

Lage reservering voor onvoorziene uitgaven

Bij het gunnen van diverse contracten in 2008 (circa 50% van de totale contractsom), bedraagt de reservering voor alle risico's van het project ongeveer € 25 miljoen. Hiervan is € 19 miljoen gereserveerd voor risico's die zich waarschijnlijk voor gaan doen. Dit betekent dat er nog maar € 6 miljoen over is voor risico's die nog niet in beeld zijn. De risicoreservering is in het project Spoorzone in 2008 aan de lage kant, mede gezien het feit dat 50% van de contractsom op dat moment nog niet is aanbesteed noch ontworpen. In dergelijke situaties is het gebruikelijk om een hoger percentage dan 7% (€ 25 miljoen op € 350 miljoen) te hanteren.

Ontbinding van het contract met de ontwikkelcombinatie Spoorzone Delft (OCSD)

Tijdens het project doen zich diverse onverwachte omstandigheden voor. Zo begint in 2008 de kredietcrisis en signaleren de ontwikkelaars van OBS aan het einde van dit jaar dat zij de afgesproken opbrengst uit de verkoop van vastgoed van € 78 miljoen niet meer kunnen garanderen. De gemeente Delft heeft geen rekening gehouden met de situatie dat deze afspraak niet hard was. Ook het Rijk, dat wist van de afgesloten overeenkomst met OCSD, heeft dit nooit als risico aangekaart. Na jaren van onderhandeling en juridische advisering wordt besloten om in 2012 de overeenkomst te ontbinden. Het OBS concludeert dat het contract met de ontwikkelaars geen zekerheid biedt op de opbrengst van € 78 miljoen. Een juridische procedure zou bovendien veel tijd en geld kosten. De conclusie is gebaseerd op een juridische analyse waarbij de hoogte van mogelijke opbrengsten geen onderdeel uitmaakte. Het OBS adviseert de ontwikkeling van het spoorzonegebied volgens een ander model voort te zetten, waarbij de regie meer in handen komt van de gemeente/OBS. Het college steunt de afweging van het OBS om de overeenkomst met de ontwikkelaars te ontbinden. In een brief aan de raad legt het college uit wat de doorslaggevende redenen zijn voor de nieuwe strategie: "Het voorkomen van een onzeker langjarig juridisch traject en de hieruit voortkomende vertragingen en kosten en het belang van voortgang in de stedelijke ontwikkeling volgens de nieuwe koers." Besloten wordt om de ontwikkeling van het spoorzonegebied voor eigen gemeentelijk risico te nemen en af te stappen van vaste prijzen. Dit maakt de toekomstige opbrengst onzeker. Hoewel de financiële stand van zaken van het project niet volledig onder de loep is genomen, wordt wel duidelijk dat de gemeente extra geld moet bijdragen door dit besluit om de overeenkomst met OCSD te ontbinden. De gemeentelijke kosten voor de spoorzone nemen in de periode 2012-2014 fors toe, met circa € 31 miljoen¹ ten opzichte van de in 2008 geschatte bijdrage.

Vertraging bij de start en tijdens de bouw

In het project ontstaan diverse vertragingen, zoals in 2009 bij de start. Dit heeft te maken met de complexiteit van het project, de vele partijen die samen moeten werken en de diverse ontwerpen en vergunningsaanvragen. In 2010 ontstaat vertraging bij de tunnelbouw, die ook gevolgen heeft voor andere deelprojecten, zoals het stadskantoor en de stationshal. Ook de planning voor de inrichting van de openbare ruimte loopt vertraging op. Besloten wordt om het stadskantoor en het station met een andere fasering (eerst 80% en later de resterende 20%) te bouwen om zo de gevolgen van de vertraging te minimaliseren. Ook de overige ontwikkeling van het spoorzonegebied loopt grote vertraging op (einde looptijd nu 2025, oorspronkelijk 2020). De planning van de Spoorzone wordt dus

¹ Oorspronkelijk € 42 miljoen, maar vanwege rente effecten is dit effectief € 31 miljoen.

niet gehaald en blijkt te positief ingesteld. Dit leidt ook tot hogere kosten vanwege de extra rente en uitgaven aan de organisatie.

Effect organisatorische wijzigingen

Tijdens het project zijn veel organisatorische wijzigingen doorgevoerd. Dit gebeurt om in te spelen op onverwachte omstandigheden, maar wordt ook veroorzaakt door ontwikkelingen bij het project zelf. Het goed laten landen van deze veranderingen kost tijd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de opstarttijd die de organisatie van OCSD na de oprichting nodig heeft. Ook is er tijd nodig na de keuze voor de nieuwe strategie voor de gebiedsontwikkeling, waarbij de verhoudingen tussen de gemeente en OCSD onder druk komen te staan. In de periode 2012-2014 zijn de gemeente en het OBS zoekende om de projectorganisatie goed aan te laten sluiten op het project, dat dan inmiddels ook uit vastgoedontwikkeling bestaat. Verder verloopt begin 2014 de projectorganisatie niet soepel. Betrokkenen en onderzoekers signaleren 'wij-zij denken', binnen OCSD zelf en tussen het ontwikkelingsbedrijf en de gemeente. Onderzoekers constateren dat er onvoldoende inzicht is in de doelstellingen van het project en dat sturing en beheersing onvoldoende mogelijk blijkt.

Onderzoek naar de financiën

Eind 2013 blijkt dat de reserve om risico's op te vangen uitgeput is. Dit vormt de aanleiding om dit keer wel een integraal onderzoek te doen naar de financiën van het project (in tegenstelling tot in 2012, bij het besluit tot herijking van de gebiedsontwikkeling). Een extern bureau neemt de resultaten nogmaals onder de loep. Beide onderzoeken laten zien dat het projectresultaat een stuk verder verslechtert², waarbij een boven- en ondergrens wordt aangegeven. De gemeente verwerkt dit in haar financiële huishouding. Eind 2014 is de inschatting dat het project Spoorzone (exclusief het stadskantoor) de gemeente Delft maximaal netto € 218 miljoen gaat kosten, oorspronkelijk was de inschatting dat dit € 61,2 miljoen was. Voornaamste verklaringen voor deze overschrijding zijn een daling van de grondopbrengsten (in 2008 bedroegen de ingeschatte opbrengsten € 90 miljoen³, eind 2014 wordt dit ingeschat op circa € 50 miljoen), meer rentekosten, extra uitgaven aan de organisatie, wijzigingen van de plannen⁴ en risicoreserveringen. Als het risico voor de spoortunnel in 2008 niet was overgegaan naar het Rijk, waren de maximale uitgaven voor Delft nog hoger geweest.⁵

Bouw stadskantoor binnen het budget, maar met verdieping minder

De kosten van het stadskantoor bedragen totaal € 82 miljoen. Dit nog lopende deelproject wordt waarschijnlijk binnen het oorspronkelijk budget opgeleverd. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat het stadskantoor niet wordt gebouwd volgens de oorspronkelijke plannen waar de begroting op is gebaseerd. Zo heeft het gebouw een verdieping minder.

Invulling van rol door de gemeenteraad

Tijdens het project is de gemeenteraad zoekende om zijn rol goed in te vullen. Vooral in het begin van het project blijkt dit een moeilijke opgave, omdat het college en de raad bewust overgaan tot het op

² Belangrijke oorzaken hiervan blijken extra kosten door de langere looptijd en hieraan gekoppelde hogere organisatie- en rentekosten, lagere opbrengsten uit de gebiedsontwikkeling, extra kosten voor de inrichting van de openbare ruimte.

³ Prijspeil 2008 was dit € 78 miljoen.

⁴ Bijvoorbeeld bij inrichting openbare ruimte en nieuw plan gebiedsontwikkeling.

⁵ Zo wordt in augustus 2015 duidelijk dat de totale kosten voor het Rijk inmiddels € 552 miljoen bedragen, dit is hoger dan begroot.

afstand zetten van OBS, om een te grote politieke inmenging op de projectuitvoering te voorkomen. De raad stelt zich wel kritisch op in het project. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het stellen van schriftelijke en mondelinge vragen aan het college over risico's en verzoeken om meer of duidelijkere informatie. Ook dient de raad diverse moties in, zoals de motie 'Huisvestingslasten' om de huisvestingskosten van het stadskantoor te beperken en te begrenzen. Verder laat de raad diverse externe onderzoeken naar deelprojecten en projectmanagement uitvoeren.

II. HARNASCHPOLDER

De gemeente Delft vraagt eind jaren '90 aandacht bij de provincie Zuid-Holland en het Rijk voor de ruimtenood binnen de stadsgrenzen. Er is volgens de gemeente ruimte nodig voor nieuwe ontwikkelingen op het gebied van wonen en werken. Zo is er een onevenwichtige woningvoorraad in Delft. Er zijn veel oudere binnenstedelijke woningen, sociale huurwoningen en woongebouwen/flats, maar weinig woningen voor kenniswerkers, jonge gezinnen en midden(hogere) inkomens. De gemeente ontwikkelt een nieuwe gebiedsvisie, mede op basis van een extern rapport. Net als de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling van de Spoorzone is de stadsuitbreiding met de Harnaschpolder onderdeel van deze ontwikkelingsvisie.

Risico van grondverliezen ligt bij gemeente

De bestuurlijke wens om te starten met het project Harnaschpolder is groot. De gemeente betaalt relatief hoge prijzen om de grond te kopen en gaat bouwclaim-constructies aan. Dit houdt in dat private ontwikkelaars de grond aan de gemeente verkopen in ruil voor het recht op de koop van bouwrijpe kavels. Hierdoor komen bijna alle (markt)risico's bij de gemeente te liggen. Zo heeft de ontwikkelaar pas een plicht tot bouwen als minimaal 60% van het totaal aantal huizen verkocht is. Dergelijke afspraken waren destijds gangbaar.

Uitgangspunt bij de start was een budgetneutrale begroting

Eind 2002 besluit de gemeente om de grondexploitatie te openen. Dit houdt in dat een begroting wordt opgesteld om de grondkosten en -opbrengsten van het plan in beeld te brengen. Het uitgangspunt bij de Harnaschpolder is dat de grondexploitatie budgetneutraal verloopt (saldo van € 0). Al vrij snel, in 2004, wordt dit bijgesteld en is duidelijk dat de Harnaschpolder de gemeente meer geld gaat kosten dan opleveren. De gemeente maakt afspraken met vijf marktpartijen en drie corporaties en legt deze afspraken in drie ontwikkelingsovereenkomsten vast. Het bouwen begint in 2008 na het sluiten van de laatste ontwikkelovereenkomst. De gemeente gaat er op dat moment van uit dat het project eind 2011 klaar is en schat in dat het project dan een tekort heeft van maximaal € 2,3 miljoen.

Economische crisis leidt tot verlenging

Al vrij snel na de start van de uitvoering breekt de economische crisis uit. Vanaf dan worden veel minder huizen verkocht dan de jaren ervoor. Voor de Harnaschpolder betekent dit dat er minder huizen per jaar opgeleverd kunnen worden (temporisering). Het project wordt uiteindelijk verlengd (fasering) tot eerst 2013, later 2014 en uiteindelijk zelfs 2019. Het verlengen van de looptijd en vertraging van de oplevering van huizen(kavels) leidt tot hogere rentekosten. Daarbij komen ook hogere kosten door tijdelijk beheer van bouwgronden en het in stand moeten houden van de projectorganisatie. Op verzoek van de wethouder Wonen wordt uitgezocht of de bouwclaims zijn te beëindigen, maar dit blijkt juridisch gezien bijna niet mogelijk. Daarnaast is er de hoge ingeschatte waarde van de gronden in het project. De gemeente heeft al geïnvesteerd in de grond en heeft

berekend welke waarde het project zou opleveren. Dit betekent dat definitief stoppen ertoe leidt dat tientallen miljoenen verdampen, zonder dat hier opbrengsten tegenover staan.

Genomen maatregelen in tegenvallende markt

De gemeente neemt diverse maatregelen om de verliezen zoveel mogelijk in te perken. Zo kiest de gemeente voor het invoeren van leningen aan starters op de woningmarkt, behoort erfpacht tot de mogelijkheden en is de looptijd van het project verlengd. Dit zijn gebruikelijke maatregelen als de groei van de markt tegenvalt. In 2013 wordt besloten om het project drie jaar stil te leggen en het einde van de looptijd van het project op 2019 te zetten. Oorspronkelijk besluit het college om het project vijf jaar stil te leggen, maar hier blijkt financieel geen ruimte voor te zijn (hoe langer de looptijd, des te meer drukken de steeds toenemende kosten van het project op de begroting van de gemeente).

Verslechtering resultaat

Het totale resultaat van het project Harnaschpolder is verslechterd met ruim € 50 miljoen ten opzichte van de start van het project. De totale geschatte opbrengsten van het project tot 1 januari 2015 bedragen € 80,9 mln. De totale geschatte kosten (inclusief bedrijventerrein van € 10 miljoen) bedragen € 131 miljoen. Deze bedragen wijken erg af van de ingeschatte getallen in 2003 (opening grondexploitatie) en 2005 (start onderzoeksperiode). Het oorspronkelijke geraamde resultaat van de gehele grondexploitatie (wonen + bedrijventerrein) werd in 2003 op 0 ingeschat, in 2005 (start onderzoeksperiode) was dit € - 4,3 miljoen.

Signalen ambtelijke organisatie en informatievoorziening richting de raad

Het verwachte verlies van het project loopt vanaf het jaar 2008 gestaag op. De verslechtering van het resultaat komt deels door nieuwe ontwikkelingen, maar ook door bepaalde (onrealistische) uitgangspunten over afzetsnelheid, prijzen en ingeschatte kosten. De ambtelijke organisatie heeft over deze (mogelijk) onrealistische uitgangspunten richting het college enkele signalen gegeven, alleen waren deze niet eenduidig.

De informatievoorziening van het college aan de raad over enkele beslissingen is niet transparant geweest. Zo was bestuurlijk al besloten om het project voor vijf jaar stil te leggen. Later is dit teruggebracht tot drie jaar. De afweging hiervoor ("er is geen ruimte om de gevolgen van vijf jaar stilleggen financieel te kunnen dragen") en het feit dat een al genomen bestuurlijke beslissing werd teruggedraaid, is nooit aan de raad gemeld.

Waarschuwing accountant

De accountant van de gemeente heeft diverse malen het hoge risico van het project Harnaschpolder benoemd. Aangegeven is dat een beheersing van de grondexploitaties cruciaal is en dat het heersende economische klimaat ertoe leidde dat het risico van de grondexploitatie Harnaschpolder groot was en bleef. Maar de accountant stelt ook dat Delft de risico's goed weet te beheersen, dat risico's in voldoende mate werden onderkend en maatregelen zijn getroffen om (financiële) processen rondom de grondexploitaties op orde te krijgen en te houden.

Invulling van rol door de gemeenteraad

In de periode 2005 en 2006 gaat de aandacht van de raad voor het project Harnaschpolder uit naar het vaststellen van het bestemmingsplan en het kennisnemen en discussiëren over het beeldkwaliteitsplan. In de raads- en commissievergaderingen in de periode hierna wordt tot halverwege 2009 geen (herleidbare) aandacht besteed aan het project. Halverwege 2009 stelt de raad dan weer vragen. Op dat moment is de financiële stand van zaken al verslechterd van € - 2 miljoen naar € - 15 miljoen. De raadsaandacht intensiveert naarmate de tekorten zichtbaarder en groter worden.

III. ST. SEBASTIAANSBRUG

In september 2004 stelt het Stadsgewest Haaglanden een krediet beschikbaar om tramlijn 19 op te zetten. Deze verbindt Leidschendam-Voorburg via Leidschenveen en Ypenburg met Delft. Om de Technische Universiteit te bereiken gaat de tram over de St. Sebastiaansbrug. Om tramlijn 19 aan te leggen, wordt de dan geldende verkeersklasse voor de St. Sebastiaansbrug (600, relatief zwaar vrachtverkeer) als randvoorwaarde meegenomen.

College besluit tot herstel St. Sebastiaansbrug in 2006

In 2006 blijkt dat de St. Sebastiaansbrug niet meer geschikt is voor zwaar vrachtverkeer. Dit komt door scheuren die op drie plaatsen dwars over de volle breedte van het dek en over de volledige hoogte lopen. Daarnaast blijkt het beton van slechte kwaliteit (lage treksterkte) en is onvoldoende wapening in de dekken aanwezig. De technische staat van deze zogenaamde basculebrug⁶ kan de voortgang van tramlijn 19 hinderen, maar het college acht de opknapbeurt van de St. Sebastiaansbrug sowieso noodzakelijk, niet alleen vanwege de aanleg van tramlijn 19. In 2006 besluit het college dan ook om de brug te herstellen, aangestuurd door Stadsgewest Haaglanden.

Drie betrokken partijen met andere belangen

Bij het project St. Sebastiaansbrug zijn drie partijen betrokken: de gemeente Delft, Stadsgewest Haaglanden en de provincie Zuid-Holland (als eigenaar van de beweegbare klep). Van deze drie partijen is de gemeente Delft de enige die een groot belang heeft bij het (snel) vernieuwen van de St. Sebastiaansbrug. Voor Stadsgewest Haaglanden is tramlijn 19 een verlieslatend project: deze partij spaart geld uit in ieder jaar dat de tram niet rijdt. De belangen van de provincie zijn wat dubbel: de beweegbare klep waarvoor de provincie verantwoordelijk is, kan nog minimaal 30 jaar mee⁷, maar de provincie wil wel graag een verhoogde brug. Want op die manier voldoet de brug aan de laatste eisen van de scheepvaart (volgens de 'nota vaarwegen').

2009: Besluit om brug te vervangen

In het voorjaar van 2009 valt het besluit om de basculebrug te vervangen in plaats van herstellen, zoals eerst het plan was. De gemeente Delft wordt trekker van het project. Eén van de redenen om tot vervanging te besluiten, is dat uit onderzoek blijkt dat het herstellen van de brug geen lange termijnoplossing biedt. Het herstellen kan alleen door flinke ingrepen te doen die wat kosten, techniek en benodigde bouwtijd te vergelijken zijn met nieuwbouw. Bovendien wil de provincie de brug met één meter (tot 5,5 meter) verhogen en dat maakt nieuwbouw nodig.

⁶ Een basculebrug is een brug die zich kan openen en sluiten door te draaien om het scharnierpunt, waar de brug (ongeveer) in evenwicht is tussen het gewicht van het brugdek en dat van het contragewicht. De brug klappt open voor de scheepvaart.

⁷ De beweegbare klep dient wel geschikt gemaakt te worden zodat er een tram overheen kan rijden.

Twee aanbestedingspogingen nieuwbouw mislukken

De eerste poging voor de aanbesteding van een nieuwe brug mislukt. De voornaamste oorzaak hiervan is tijdsdruk. In de aanbesteding is aangegeven dat de brug klaar moet zijn voordat de stremming van de Irenetunnel start, onderdeel van het project Spoorzone. De eisen voor het ontwerp blijken te strikt geformuleerd te zijn en sluiten niet voldoende aan op het bestemmingsplan. Ook de tweede aanbesteding mislukt. Zes maanden voor het intrekken van de tweede aanbesteding krijgt de wethouder Verkeer het advies van binnen en buiten de ambtelijke organisatie om deze aanbesteding niet door te zetten vanwege de hoge risico's. Het bestuur negeert dit advies en zet de tweede aanbesteding door. Halverwege 2010 blijkt dit toch geen haalbare kaart en wordt de aanbestedingsprocedure alsnog stopgezet. Oorzaak voor het mislukken van de tweede aanbesteding is onder andere dat de gevraagde diensten niet overeenkomen met het bestemmingsplan en dat er monumentale bomen gekapt moeten worden, waar geen vergunning voor gegeven zal worden.

Provincie Zuid-Holland wordt verantwoordelijk

Na een gezamenlijke heroriëntatie en een variantenstudie, volgt het besluit dat de provincie Zuid-Holland het project gaat trekken. De nieuwe brug moet er onder verantwoordelijkheid van de provincie komen. In een samenwerkingsovereenkomst staan de afspraken, met daarin onder meer de bijdragen die partijen betalen. De gemeente heeft een programma van eisen opgesteld en gaat ervan uit dat de gemeentelijke goedkeuring afhangt van de toets aan dit programma van eisen. Delft bemoeit zich niet met het projectmanagement van de provincie en de (soort) brugkeuze. Onderdeel van het programma van eisen van de gemeente is dat de provincie zich inspant om akkoord te krijgen op de te bouwen brug, een positief welstandadvies dus. De gemeente stelt op verzoek van de provincie een Q-team in dat de architectonische kwaliteit van het ontwerp van de brug zeker moet stellen.

Keuze voor type brug

De provinciale nieuwbouwkeuze valt in eerste instantie op een basculebrug omdat dit goedkoper zou zijn dan een tafelbrug⁸. Op basis van het advies van het Delftse Q-team en een uitgevoerd herbeoordelingsonderzoek door het ingenieursbureau Rotterdam, besluit de provincie eind 2012 om toch te kiezen voor een tafelbrug. De tafelbrug hoeft niet duurder te worden dan een basculebrug, zo concluderen het Q-team en het Ingenieursbureau Rotterdam en kan mogelijk zelfs goedkoper zijn. De planning van de oplevering van de brug blijft in eerste instantie maart 2015, ondanks signalen van de provincie dat dit niet haalbaar is. Later wordt dit bijgesteld tot september 2015.

Gemeente kiest voor meerkosten duurdere tafelbrug

Pas in september 2013 verschijnt vervolgens voor het eerst een kostenraming van de tafelbrug. Hieruit blijkt een aanzienlijke kostenoverschrijding, die de provincie niet wenst te dragen. De provincie stelt de gemeente voor de keuze: of een jaar vertraging en terug naar de basculebrug (waarvoor een herontwerp nodig is), of doorgaan met de uitvoering van de tafelbrug wat € 5 miljoen meerkosten voor de gemeente met zich meebrengt. In september 2013 laat de gemeente een onderzoek doen naar de kosten. Daaruit blijkt dat het op dat moment niet is vast te stellen of een tafelbrug daadwerkelijk duurder is dan een basculebrug. Er was zoveel veranderd aan het oorspronkelijk ontwerp en de

⁸ Een tafelbrug is een beweegbare brug, waarbij het brugdek beweegt langs de verticale as. Het brugdek kan als geheel open om schepen te laten passeren.

eisen, dat het best zo kon zijn dat de oorspronkelijke basculebrug ook duurder zou uitpakken. Deze informatie is niet op die manier met de raad gedeeld. Uiteindelijk kiest de gemeente ervoor om de meerkosten van de tafelbrug voor een groot gedeelte voor haar rekening te nemen.

Verplichte oplevertijd en financiële afspraken in toevoeging overeenkomst

In een toevoeging (addendum) op de samenwerkingsovereenkomst staan aanvullende afspraken. Daar is onder andere in afgesproken dat de gemeente Delft 90% en de provincie 10% van de kosten draagt bij een overschrijding van de begroting. De gemeente doet diverse pogingen om in het addendum een verplichte oplevertijd op te nemen waar de provincie zich aan moet houden, maar volgens betrokkenen is dit uiteindelijk niet opgenomen. Wel is een oplevertijd genoemd en volgens een juridisch advies dat de gemeente inwint houdt dat ook in dat de provincie zich verplicht om dit resultaat te behalen. De raad mag er ook op vertrouwen dat er sprake is van een verplichte oplevertijd vanwege diverse opmerkingen van de wethouder Financiën en wethouder Verkeer op 29 oktober, 31 oktober en 4 december 2013 aan de commissie Spoorzone, Verkeer en Ruimte.

Externe check: overschrijding budget en vertraging

Nu het risico van overschrijding van het budget voor een groot gedeelte bij de gemeente Delft ligt, laat de gemeente een externe check uitvoeren op de aanbestedingsdocumenten door het Ingenieursbureau Rotterdam. Hieruit blijkt dat de planning en de omschrijving van de gevraagde diensten nog niet goed zijn uitgewerkt, wat voor extra kosten en (mogelijk ook) voor vertraging kan zorgen. Ongeveer tegelijkertijd meldt de provincie dat het project vertraagd is, de (exploitatie) planning schuift op tot halverwege 2017. Verder laat Stadsgewest Haaglanden in het voorjaar van 2014 weten twijfels te hebben over de technische haalbaarheid van het ontwerp (kan er wel een tram over de ontworpen brug?). De provincie kan de zorgen van Stadsgewest Haaglanden en de gemeente Delft tot op de dag van vandaag niet wegnemen. In 2014 vraagt de provincie een omgevingsvergunning aan bij de gemeente Delft om de bouw te kunnen starten. Na een beroep vernietigt de Rechtbank Den Haag deze. Daardoor is het aanbesteden van de werkzaamheden op dat moment geen optie meer.

Invulling van rol door de gemeenteraad

De raad vult zijn kaderstellende en controlerende rol in door middel van het indienen van moties en vragen. De raad stelt actief vragen en adresseert ook kwesties die later uit komen. In 2010 zijn vragen gesteld over het mislukken van de twee aanbestedingen. In september 2011 worden verduidelijkende vragen gesteld over de mogelijkheden voor de gemeente om invloed te houden op het project, gelet op het feit dat de regie bij de provincie kwam te liggen. Verder wordt gevraagd naar de risico- en kostenverdeling van het project tussen gemeente, provincie en het stadsgewest Haaglanden en komt de vraag aan de orde of men wel een brug van 5,5 meter moet willen. In 2012 vindt – afgezien van vragen over de gesloten overeenkomst – weinig communicatie tussen raad en college plaats over de brug. Dit komt omdat het project zich in dat jaar wat meer op afstand afspeelt en er in die periode weinig nieuws rondom het project is.

Vanaf eind 2013 en 2014 intensificeert de behandeling van het project Sebastiaansbrug in de raadsvergaderingen verder. De raad stelt kritische vragen, onder andere over het afgesproken addendum, de mate waarin de provincie verplicht was te leveren en de kosten van een tafelbrug ten

opzichte van een basculebrug. Daarnaast wordt een motie aangenomen, waarin bepaald wordt dat er geen extra (ten opzichte van de situatie in juli 2014) geld meer naar de Sebastiaansbrug mag.

IV. TERUGKERENDE THEMA'S IN DE DRIE PROJECTEN

Bij de drie onderzochte projecten, de Spoorzone inclusief het stadskantoor, de Harnaschpolder en de St. Sebastiaansbrug is een aantal terugkerende thema's te zien:

Het nut en de noodzaak van de uit te voeren projecten lag voor de gemeente Delft vast

De wens om de drie projecten uit te voeren, was voor de gemeente Delft nagenoeg onomstreden. Een echt kritische afweging aan de hand van een 'slecht weer'-scenario is niet gemaakt, hoewel bij de Spoorzone wel een uitgebreide risicoanalyse is uitgevoerd. Bij de Harnaschpolder was duidelijk dat de gemeente Delft hoge risico's liep, maar dit werd als acceptabel en beheersbaar beschouwd. De gemeente had de ambitie om alle projecten uit te voeren, ook al liepen ze tegelijk door de uitloop van de planning. Bij geen van de projecten is getwijfeld of Delft het project op dat moment zou moeten uitvoeren, of dat de gemeente de financiële middelen of de capaciteit had om dat te doen.

Planningsoptimisme was onderdeel van alle drie de onderzochte projecten

In alle projecten is sprake geweest van het uitlopen van de planning. De St. Sebastiaansbrug zou volgens de oorspronkelijke planning eind 2007 klaar moeten zijn. Eind 2014 was de inschatting dat het project op zijn vroegst in 2019 klaar zou zijn. Volgens de Spoorzoneplanning in 2007, zou het project in 2019 afgerond moeten zijn. Door ontwikkelingen op de huizenmarkt en het verloop van het project is de ontwikkeling nu voorzien voor ongeveer 2025. Ook liepen veel deelprojecten binnen de Spoorzone vertraging op. Verder geldt voor de Harnaschpolder dat de oorspronkelijk geschatte einddatum van het project sterk afwijkt van de daadwerkelijke einddatum. Bij aanvang van het project werd gedacht dat de Harnaschpolder in 2011 af zou zijn. In 2009 werd dit bijgesteld naar 2012, waarna er in 2010 opnieuw een bijstelling volgde naar 2011. In 2012 werd de einddatum opnieuw verschoven, naar 2022, wat later is bijgesteld naar 2019.

Er was sprake van (financieel) wensdenken, met name bij de Spoorzone en de Harnaschpolder

Bij de aanvang van het Spoorzoneproject zijn te rooskleurige inschattingen gemaakt, waardoor zaken voortdurend moesten worden bijgesteld. Zo bleek de tunnelvariant, waar in 2005 vanuit werd gegaan, te duur te zijn. In 2008 werd, na een externe studie, duidelijk dat het risico te hoog is voor de gemeente om dit zelf te dragen. De gemeente mag zich gelukkig prijzen dat het Rijk het uitvoeringsrisico van de tunnel overnam; in augustus 2015 is duidelijk geworden dat de totale kosten voor het Rijk inmiddels € 552 miljoen bedragen en dit is veel hoger dan begroot. Als dit niet was gebeurd had de gemeente eerder (en heftiger) financiële problemen gehad. Een ander voorbeeld van wensdenken is het laag inschatten van de risicoreservering. Bovendien bleken bepaalde kosten, zoals voor de inrichting van de openbare ruimte, hoger uit te vallen dan geraamd. Verder bleek het plan voor de gebiedsontwikkeling te ambitieus en moest het aantal en het type woningen worden bijgesteld. Ook bij de Harnaschpolder zijn rooskleurige inschattingen gemaakt. Zo zijn ramingen keer op keer bijgesteld en werden stapsgewijs financiële verslechteringen duidelijk. Ook schatte de gemeente risico's (te) laag in, waarbij onduidelijk was op welke gronden dat gebeurde. En verder

bleek dat het verspreid ontwikkelen van het project hogere kosten met zich mee bracht. Een voorbeeld van wensdenken bij het project St. Sebastiaansbrug is dat er, tegen het ambtelijk advies in, gestart werd met een aanbesteding om de brug toch zo snel mogelijk te kunnen opleveren. Enkele maanden later moest de aanbesteding toch worden ingetrokken, onder meer vanwege de risico's die eerder al benoemd waren door de ambtenaren.

De gemeente wordt geacht het maatschappelijk belang van haar inwoners te vertegenwoordigen. Hierdoor had ze ook in deze projecten een minder sterke positie in onderhandelingen

Het uitvoeren van twee van de drie Delftse projecten gebeurt op basis van een publiek-private samenwerking. Daarbij valt op dat marktpartijen weten dat de gemeente Delft vaak niet alleen vanuit financiële overwegingen beslissingen neemt. Dit geeft een marktpartij een voorsprong bij onderhandelingen. Zo wilde de gemeente bij het project Spoorzone het contract met de vastgoedontwikkelaars ontbinden om een langdurige juridische strijd te voorkomen en zo kosten te besparen en tijd- en imagooverlies te voorkomen. Daarnaast zou het bouwterrein voor lange tijd braak liggen, wat niet goed is voor de stad. Een louter financiële afweging had misschien tot een andere keuze geleid. Bij de Harnaschpolder betaalde de gemeente relatief hoge grondprijzen, ook omdat de gemeente er aan hechtte om de wijk als één gebied binnen haar gemeentegrenzen te ontwikkelen. De gemeente was bereid daar ver voor te gaan. Bij de St. Sebastiaansbrug was de gemeente de enige van de drie betrokken partijen (de gemeente Delft, Stadsgewest Haaglanden en de provincie Zuid-Holland) die een groot belang had bij het (snel) vernieuwen van de St. Sebastiaansbrug. De provincie is meerdere malen teruggekomen op gemaakte afspraken. De gemeente Delft heeft er bewust voor gekozen daarin mee te gaan.

De economische crisis speelde een rol, maar er waren ook andere redenen waardoor projecten buiten de financiële kaders traden

Zeker bij de projecten Harnaschpolder en de Spoorzone heeft de economische crisis effect gehad. Deze crisis is niet de enige reden waarom deze projecten buiten de financiële kaders zijn getreden. De economische crisis heeft grote gevolgen voor de huizenmarkt. De waarde van grond nam sterk af waardoor projecten niet de opbrengsten geven die oorspronkelijk zijn begroot. Vooral bij de Spoorzone en de Harnaschpolder kreeg de gemeente te maken met het feit dat verwachte opbrengsten van de aangekochte gronden door de crisis (deels) teniet zijn gedaan. Dit drukt zijn stempel op de financiële projectresultaten. Hoewel de crisis grote impact heeft op de financiën van beide projecten, is de negatieve financiële ontwikkeling niet volledig te wijten aan de crisis. Bij de Spoorzone zijn ook andere – niet door de crisis beïnvloede – projectonderdelen duurder uitgevallen dan beoogd, zoals aanpassingen binnen de inrichting van de openbare ruimte, het doorvoeren van het plan Palmbout en de fietsenkelder. Daarnaast was de post voor onverwachte risico's bij de start van het project aan de lage kant. Bij het project Harnaschpolder waren het college en de raad steeds op de hoogte van de hoge risico's die zijn genomen. Door de economische crisis werden deze risico's meer zichtbaar, maar ook zonder de crisis hadden zich wellicht (weliswaar lagere) financiële tegenvallers voorgedaan.

Ondanks zijn inzet, kreeg de gemeenteraad onvoldoende grip op de projecten en werd hij regelmatig onaangenaam verrast

Ondanks het inzetten van instrumenten om de eigen kaderstellende en controlerende rol goed in te vullen, kreeg de gemeenteraad onvoldoende grip op de uitkomsten van de projecten en werd de raad regelmatig onaangenaam verrast. Over het algemeen was de raad bij de 'go-beslissing' om projecten te initiëren, enthousiast en zag hij het belang voor Delft. In de uitvoeringsfase van de projecten heeft de raad op proactieve wijze geprobeerd om zijn rol zo goed mogelijk in te vullen door de kennis over het project te vergroten of door bedenkingen aan de orde te stellen. Zo werden kritische vragen gesteld, liet de raad externe onderzoeken uitvoeren, werden moties ingediend over het instellen van werkgroepen en voorstellen gedaan om de informatievoorziening te verbeteren. Toch kwam de raad meerdere keren voor negatieve verrassingen te staan. De raad hechtte ook veel waarde aan de mening van de Rekenkamer en de accountant. De Rekenkamer liet zich een aantal keren kritisch uit over het project Spoorzone, maar kwam in 2012 ook met het bericht dat veel zaken waren verbeterd en er geen grote aanleiding was voor verder onderzoek. De raad ontving de accountantsrapportages van het Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone (OBS) en zag deze als leidend voor de huidige stand van de financiën van het project. De accountant geeft echter in zijn jaarlijkse rapportage aan geen integrale check te doen op het volledige financiële beeld.

Het uitlopen van de planning en het uit de pas lopen van de financiën, roept vragen op over de kwaliteit van de Delftse en externe projectorganisatie

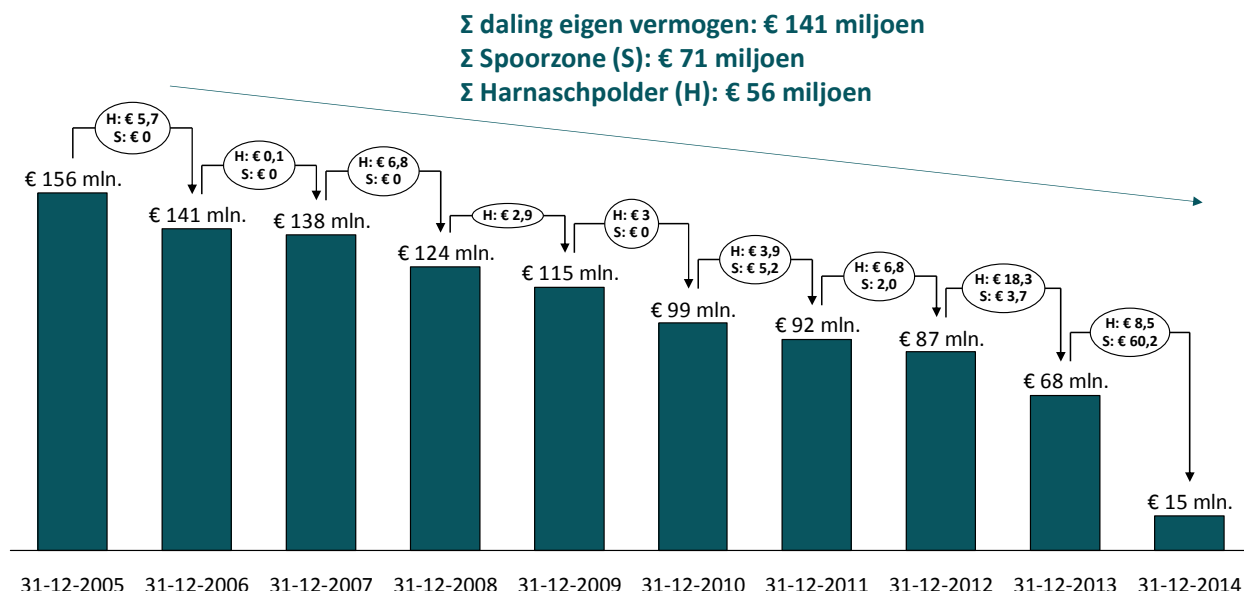
De projecten Spoorzone, de Harnaschpolder en de St. Sebastiaansbrug zijn, onder meer wat planning en de financiën betreft, anders uitpakend dan verwacht. Dit roept vragen op over de kwaliteit van de projectorganisatie en in hoeverre de gemeente Delft in staat is dergelijke projecten uit te (laten) voeren. Een goede projectorganisatie heeft een goed overzicht van de planning en de kosten, spoort risico's snel op, beheerst deze in een vroeg stadium en trekt tijdig aan de bel als zaken mis dreigen te lopen. Uit de feitenrelazen die in het onderzoeksrapport staan, blijkt duidelijk dat één en vaak zelfs meerdere van bovenstaande aspecten niet goed zijn gegaan. Bij de Spoorzone heeft de projectorganisatie diverse keren gezocht naar een juiste aansturing van het project. Zo had het OBS na de oprichting tijd nodig om haar uitvoerende rol goed te vervullen en liep de communicatie tussen de gemeente en het OBS op sommige momenten stroef. Dit was bijvoorbeeld het geval nadat de gemeente meer zelf de regie op zich nam binnen de gebiedsontwikkeling en de samenwerking met het OBS hierop wilde aanpassen. Ook zijn externe onderzoeken gedaan om de projectstructuur te verbeteren en vond de huidige directeur van het OBS het nodig om diverse verbeteringen op het gebied van de projectorganisatie door te voeren. Tot deze conclusie kwam ook Deloitte in een rapport over de grondexploitaties (van met name de Harnaschpolder) binnen de gemeente Delft. Verder heeft het project St. Sebastiaansbrug te maken met een grote uitloop wat de planning betreft en is de kwaliteit van het projectmanagement door diverse partijen ter discussie gesteld.

De daling van het gemeentelijke eigen vermogen is grotendeels veroorzaakt door de projecten Harnaschpolder en Spoorzone. De kiem voor huidige financiële situatie is echter al vóór de (verdere) uitvoering van deze projecten gelegd

De totale daling van het eigen vermogen in de onderzoeksperiode is € 141 miljoen, voor het grootste deel veroorzaakt door de projecten Harnaschpolder en Spoorzone. Deze grote projecten hebben een zware wissel getrokken op de financiële situatie van Delft. Toch is de kiem voor de huidige financiële

situatie al eerder gelegd. In ieder jaar van de onderzoeksperiode is begroot om meer geld uit te geven dan dat er binnenkomt.

Figuur 1: overzicht ontwikkeling eigen vermogen



Bronnen

- Antwoorden op informatieverzoek 15 t/m 17
- Aan onderzoekscommissie verstrekt document 'financiële ontwikkeling gemeente'

In de jaren 2011 t/m 2014 doen zich op andere projecten/beleidsvelden een aantal meevallers voor, wat leidt tot een lagere verslechtering van het eigen vermogen. De som van de vermelde bedragen voor Harnaschpolder en Spoorzone is daarom groter dan de gepresenteerde daling van het eigen vermogen

Bron: Policy Research Corporation op basis van aangeleverde informatie van het college.

De in 2005 gegeven aanbeveling van de afdeling Strategie & Control om de financiële reserves van de gemeente op termijn te verhogen, is niet opgevolgd.

Ondanks de in 2005 gegeven aanbeveling van de afdeling Strategie & Control om de financiële reserves van de gemeente op termijn te verhogen (vanwege de grote risico's van de grote projecten in de stad), is het eigen vermogen van de gemeente in de periode vanaf 2005 jaarlijks afgenomen, zo illustreert figuur 1.

V. AANBEVELINGEN VOOR HET VERVOLG

Het onderzoek naar drie grote projecten in Delft heeft volgens de commissie (1) een goed inzicht gegeven in het verloop van de afzonderlijke projecten, (2) feiten en knelpunten boven water gebracht en (3) duidelijke oorzaken opgeleverd, die in de projecten een rode draad vormen. Deze conclusies vragen volgens de commissie om een vervolg voor de gemeente Delft, waarin meer duidelijk wordt over de mechanismen die bij grote projecten een rol spelen en welke verbeteringen hierbij aangebracht kunnen worden, zodat een groot project de volgende keer soepeler verloopt.

Onderzoek in fases

Op 26 maart 2015 stelde de gemeenteraad van Delft het plan van aanpak inzake het onderzoek grote projecten formeel vast. Dit plan van aanpak bestond in beginsel uit twee fasen, een feitenonderzoek en een raadsenquête. Met onderhavig feitenonderzoek is onderzoeksfase 1 afgesloten. Een raadsenquête kan in het algemeen een meerwaarde hebben op het gebied van waarheidsvinding en op het gebied van overwegingen van betrokkenen. De commissie ziet uit het oogpunt van waarheidsvinding (ten aanzien van de geformuleerde onderzoeksvragen) geen meerwaarde in het uitvoeren van een raadsenquête. De commissie constateert dat nagenoeg alle feiten en veel overwegingen op tafel liggen. Verder onderzoek naar de gestelde vragen in de drie projecten zal naar verwachting geen (nieuwe) inzichten opleveren, die leiden tot substantiële wijzigingen in de feitenrelazen. De beslissing of een raadsenquête wel of niet nodig is, is vanzelfsprekend – conform het raadsbesluit van 26 maart 2015 – aan de raad.

Aanbeveling begeleidingscommissie: ontwikkelen regeling voor risicovolle projecten

Vanuit haar adviserende rol doet de commissie de volgende suggestie. Zij acht het – in plaats van het uitvoeren van een raadsenquête – wenselijk om geconstateerde oorzaken en rode draden nader te duiden. Deze verkenning dient ertoe te leiden dat raad, college en ambtelijk apparaat beter in beeld krijgen wat eenieders rol(invulling) bij een groot project is en hoe een dergelijk project een volgende keer soepel(er) kan verlopen. Daarom adviseert de commissie om in gesprek te gaan met politiek, bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers over de mechanismen die bij grote projecten een rol spelen. **Het beoogde eindresultaat van dit traject is het vóór eind 2016 ontwikkelen van een Regeling Risicovolle Projecten⁹ waarin wordt vastgelegd hoe besluitvorming over een groot**

⁹ De regeling wordt door de raad vastgesteld en zowel de raad als het college kan voorstellen en beslissen om projecten in deze regeling onder te brengen. Een dergelijk instrument zal vervolgens iedere twee jaar geëvalueerd worden.

project dient plaats te vinden, hoe de projectcomponenten ‘tijd’, ‘geld’, ‘kwaliteit’ en ‘risico’s’ daarbij kunnen worden beheerst en hoe de gemeenteraad hierover wordt geïnformeerd.

De commissie ziet – mede gegeven de rode draden – een viertal thema's die in deze regeling terug dienen te komen, namelijk:

- Hoe risico's kunnen worden beheerst (risicomanagement);
- Hoe besluitvorming en communicatie over grote projecten plaatsvindt;
- Hoe verantwoordelijkheden en interne/externe verhoudingen tussen raad, college, ambtenaren en externe partijen kunnen worden belegd en geoptimaliseerd;
- Hoe de kaderstellende en controlerende rol van de raad kan worden versterkt.

Deze thema's overziende, stelt de onderzoekscommissie voor een aantal sleutelgesprekken te houden, waarbij steeds één of meerdere gremia c.q. personen worden uitgenodigd. Uitgangspunt hierbij is dat een groot gedeelte van het traject in de openbaarheid plaatsvindt, waarbij er voor geopteerd kan worden om eerst enkele vertrouwelijke gesprekken te hebben. De commissie stelt voor om de onderzoekscommissie, eventueel in een gewijzigde samenstelling, de opdracht te geven dit traject verder vorm te geven¹⁰, de Regeling Risicovolle Projecten uit te werken en ter besluitvorming voor te leggen aan de raad.

Overige aanbevelingen

Onafhankelijk van de uitkomsten van voornoemd traject, adviseert de commissie het college **te onderzoeken of de positie van de financiële kolom/controlorganisatie van de gemeente Delft voldoende geëquipeerd is om als countervailing power te kunnen functioneren**. De financiële functie dient in positie te zijn als volwaardige partner om gedegen advies en verantwoording te geven over de financiële aspecten van lopend en nieuw beleid. Twee van de drie projecten hebben een gat geslagen in het eigen vermogen van Delft. De financiële situatie in Delft is verre van rooskleurig. Dergelijke omstandigheden vragen om een krachtige financiële kolom/controlorganisatie die voldoende geëquipeerd en in positie is om de financiële situatie te verbeteren. De commissie heeft in haar onderzoek niet direct geconstateerd dat het hier aan schort, maar acht het van belang het door het college te laten onderzoeken en in 2016 over de resultaten te rapporteren aan de gemeenteraad.

¹⁰ Zo kunnen de uit te nodigen personen en de exacte vraagstelling in een later stadium worden bepaald.