

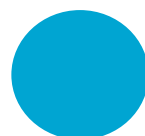
Risicoanalyse vernieuwing Stadstheater Arnhem

Philip van Leeuwen – Robert 't Hart
Naris – augustus 2022

Versie 2.4



1	Inleiding	3
1.1	Onderzoekskader en leeswijzer.....	3
2	Risicoanalyse Stadstheater	5
2.1	Risicoprofiel project Stadstheater gemeente Arnhem.....	5
2.1.1	Vertraging in de voorbereiding en of uitvoering van het Stadstheater	5
2.1.2	Asbest risico.....	6
2.1.3	Overige technische risico's	6
2.1.4	Integraliteit	6
2.1.5	Wijziging ontwerp eisen en wensen.....	6
2.1.6	Juridische risico's	7
2.1.7	Organisatorische risico's.....	7
2.1.8	Beperkte positie gemeente Arnhem in de markt.....	7
2.1.9	Stijgende prijzen bouwmaterialen, theatertechniek en arbeid	7
2.1.10	Maatschappelijke risico's	8
2.1.11	Politieke risico's	8
2.1.12	Exploitatierisico's.....	9
2.2	Scope en ambitie risico's	9
2.3	Analyse volledigheid van het risicoprofiel.....	9
2.3.1	Top risico's en risicosturing	10
2.4	Kwaliteit risicomanagement(proces)	10
3	Inrichting risicomanagement Project Stadstheater zomer 2022	11
3.1	Bestaande beheersing uitvoeren en monitoren	11
3.2	Sterke projectorganisatie en aandacht behouden voor tegenspraak en uitvoering van de governance.....	12
3.3	Bestuur, bestuur goed en grijp in wanneer noodzakelijk.....	12
3.4	Financiële risicosturing.....	13
3.5	Verander risicomanagement bij de overgang naar projectuitvoering.....	13
3.6	Oog voor andere risico's.....	13
3.7	Keep it simpel	13



1 Inleiding

De raad heeft op 2 februari 2022 ingestemd (zaaknummer 455870) met de uitwerking van de plannen en voorbereidingen van de realisatie en vernieuwing van het Stadstheater Arnhem. Op basis van het amendement 'Kleine zaal Stadstheater bouwen' (zaaknummer 21A86) heeft het college opdracht gekregen samen het Musis & Stadstheater Arnhem (MSA) verschillende scenario's uit te werken en in deze scenario's toe te werken naar één integraal project met zowel de grote en de kleine zaal.

In de informatiebrief van 24 mei jl. is ingegaan op de stand van zaken van de huisvesting Lauwersgrachtalliantie (zaaknummer 666036). Hierin is aangegeven dat de uitwerking van het raadsbesluit van 2 februari 2022 heeft geresulteerd in een ruimtelijke en financiële optimalisatie van het programma van eisen (met de expliciete opdracht kosten te verlagen). Het aangepaste programma van eisen (PVE) is doorgerekend en er zijn aangepaste financiële kaders genoemd. Tevens is aangegeven dat de risicoanalyse uitgevoerd wordt, zoals dat in de raadsbrief 'risicoanalyse grote projecten' in 2021 is aangegeven. In deze risicoanalyse wordt de laatste informatie meegenomen tot en met de raadsinformatiebrief van 19 juli 2022 (zaaknummer 676025).

Dit onderzoek (risicoanalyse) geeft invulling aan de afspraken uit de brief: Raadinformatie bij grote risicovolle projecten van 5 oktober 2021 (zaaknummer 607221). Het project vernieuwing Stadstheater valt onder de criteria van een groot risicovol project namelijk: een budget groter dan € 5 mln., grote impact op de samenleving, betrokkenheid meerdere externe partijen, grote mate van gemeentelijke verantwoordelijkheid, complexiteit en politiek gevoelig. De eisen voor goed risicomanagement zijn gebaseerd op nota risicomanagement van 12 mei 2020 en de daarover door de raad op 16 september 2020 vastgestelde uitgangspunten. Goed risicomanagement bestaat uit de volgende onderdelen:

- Het periodiek doorlopen van de het risicomanagementproces;
- Rapportage over grote risicovolle projecten
 - o Mogelijkheid om gebruik te maken van het instrument keuzenota, waarbij risico's van mogelijke beleidskeuzen in beeld worden gebracht;
 - o Uitkomsten van een (onafhankelijke) risicoanalyse bij de start van een project;
 - o Rapportage te laten aansluiten bij bestaande instrumenten uit de beleidscyclus.

In dit onderzoek staan, met inachtneming van bovenstaande uitgangspunten, de volgende twee vragen centraal:

- Welke risico's zijn relevant voor het project en op welke wijze vindt beheersing op deze risico's plaats? De inhoudelijke risicoanalyse is gebaseerd op kennis en expertise van diverse deskundigen.
- Wat zijn de belangrijkste adviezen voor de invulling van risicomanagement in het vervolg van het project?

1.1 Onderzoekskader en leeswijzer

Het risicomanagement loopt al langer dan de start van deze risicoanalyse. Het risicomanagement bestaat uit de volgende onderdelen:

- 1) Risicomanagement 2018 tot 2022
 - Inventarisatie van risico's met name bij de voorbereiding van raadsvoorstellen (projectorganisatie);

- In 2018 aanvullende risicosessie (projectorganisatie gefaciliteerd door interne risicomanager);
 - Belangrijkste risico's vermeld in paragraaf risico's en kanttekeningen van B&W- en raadsvoorstellen.
- 2) Risicomanagement project vernieuwing Stadstheater 2022
- Invulling geven raadsbrief grote risicovolle projecten;
 - Voorbereiding risicoanalyse door interne risicomangers;
 - Verwerking risico's in register;
 - Externe oriëntatie risico's vergelijkbare projecten in register;
 - Interviews opdrachtgever/projectleider/clustermanager/F&C – leden projectorganisatie en MSA;
 - Conceptadvies voor vervolgaanpak risicomanagement project;
 - Voorbereiding en opdracht bureau Naris externe risicoanalyse;
 - Externe risicoanalyse vernieuwing Stadstheater;
 - Risicosessie project Stadstheater 2022;
 - Aanvullende nadere onderbouwing externe gegevens (projectorganisatie);
 - Aanvullend risicoregister (projectorganisatie);
 - Aanvullende uitvraag volledigheid risico's (projectorganisatie o.l.v. risicomangers);
 - Toetsing opgestelde registers/risimanlijst/leerervaringen complexe projecten NARIS;
 - Verwerking in totaal risicoregister als startpunt voor het project;
 - Rapportage door Naris.

In de voorliggende risicoanalyse is gebruik gemaakt van de volgende informatiebronnen:

- Bestaande project risicoregister;
- (Bestuurlijke) informatie, advies en besluitvormingsdocumenten;
- Externe expertise en documentatie referentieprojecten;
- Aanvullende interviews en een risicosessie met de projectgroep leden.

Ter toetsing van inhoud is gebruik gemaakt van onderdelen van de Rismanmethode voor de volledigheid en inrichting risicoprofiel, ISO31000 als standaardmodel voor risicomanagement bij de gemeente Arnhem, het risicovolwassenheidmodel NARIS en de risicomanagementsoftware NARIS voor de onderbouwing van financiële risicobuffers. Dit zijn veelgebruikte (risicomanagement) onderzoeksmodellen om te oordelen over risico's in projecten en de omgang met risicomanagement in organisaties, programma's en projecten.

Tijdens het onderzoek en de risicoanalyse zelf is goed met de projectorganisatie samengewerkt en zijn op verschillende onderdelen de risico's al verder aangescherpt in het risicoregister. Daarmee heeft het onderzoek ook een verdiepend karakter gekregen en gezorgd voor een impuls aan het risicobewustzijn van de projectorganisatie door explicitering van risico's.

Omwille van de gemeentelijke positie in de markt en de fase waarin het project zich momenteel bevindt (nog voor de daadwerkelijke aanbesteding) zijn in deze rapportage geen financiële gegevens opgenomen. De gemeenteraad wordt daarover via de reguliere procedures geïnformeerd.

In de rapportage wordt in eerste instantie ingegaan op de belangrijkste inhoudelijke risico's van het project. In het tweede deel van de rapportage zullen de belangrijkste aandachtspunten voor het vervolg van het risicomanagement worden weergegeven.

2 Risicoanalyse Stadstheater

Ten tijde van het uitvoeren van de risicoanalyse en de rapportage staat de wereld steeds meer onder invloed van globale (externe) invloeden die elkaar in een sneller tempo lijken op te volgen. We hebben te maken gehad met een pandemie met grote impact op de maatschappij. En nog steeds is er een dreiging van de opleving van nieuwe virusvarianten. Aan de andere kant raakt de oorlogsvoering in Oekraïne en ook de dreiging daarvan van elders in de wereld onze economie. Daarbinnen zijn op landelijk niveau de uitdagingen (deels als gevolg van de externe ontwikkelingen) groot op het gebied van de arbeidsmarkt en milieuregelgeving. Binnen deze context moet het project anticiperen en sturing geven aan de opgave om de verbouw van het Stadstheater tot stand te brengen.

De projectorganisatie kijkt in eerste instantie naar de risico's binnen de projectgrenzen, namelijk de opgave tot verbouw van het Stadstheater. Daarnaast zijn er ook risico's buiten de specifieke projectgrenzen. Het gaat namelijk niet alleen om de verbouwing van het Stadstheater maar juist ook om de meerwaarde voor de gemeente Arnhem op cultureel, maatschappelijk en economisch vlak. De gemeente Arnhem is naast de rol vastgoedeigenaar ook met de exploitatie (en programmering) verbonden via de subsidierelatie. Daarom kijkt de projectorganisatie ook samen met MSA naar de risico's van de exploitatie.

De projectorganisatie maakt voor het risicomanagement gebruik van een werkinstrument van een risicoregister waarin gedetailleerde risico's en beheersmaatregelen zijn opgenomen. Voor de leesbaarheid en bestuurlijke afwegingen zijn de detailrisico's geconsolideerd naar risico's op een hoger aggregatieniveau. Hieronder wordt het risicoprofiel middels de belangrijkste risico's weergegeven. Daarbij is ook de huidige beheersing van de risico's aangegeven.

2.1 Risicoprofiel project Stadstheater gemeente Arnhem

2.1.1 Vertraging in de voorbereiding en of uitvoering van het Stadstheater

Het risico op vertraging in de voorbereiding of uitvoering van de werkzaamheden kent een aantal oorzaken. Ten eerste zijn er allerlei organisatorische oorzaken waardoor vertraging kan optreden. Veel voorkomende zaken zijn hier het doorlopen van (juridische) procedures en de mogelijkheid dat inspraak en/of bezwaar leidt tot aanpassingen in het ontwerp. Ook kan in de besluitvorming vertraging optreden bij belangrijke faseovergangen of vaststellen van definitieve ruimtelijke- of ontwerpisen. Een tweede categorie oorzaken ligt in de beschikbaarheid van arbeid, materiaal en bouwmogelijkheden. Hierbij hebben we het over schaarste van personeel bij aannemers of onderzoeksbureaus. Maar zeker zo belangrijk is de beschikbaarheid van bouwmaterialen en materialen voor technische installaties. De huidige macro economische ontwikkelingen en prijsstijgingen leiden vooralsnog alleen maar tot een grotere schaarste. Voor het project is het belangrijk om hierop te anticiperen door allerlei aannames te doen ten aanzien van de beschikbaarheid zodat een realistische planning wordt afgegeven. De gevolgen van eventuele vertragingen werken door zowel in de kosten, alsmede ook in het later beschikbaar zijn van het theater voor voorstellingen voor het publiek en een langere periode van eventuele bouwoverlast. Een vertraging zal met de huidige prijsstijging leiden tot hogere kosten. Hiervoor is overigens in de dekking van deze kosten voorzien door een prijsindexering. Daarnaast lopen de reguliere projectorganisatiekosten ook gewoon door. De effecten op de exploitatie vallen weliswaar buiten het project zelf, maar kunnen de gemeente raken via de subsidierelatie met MSA.

Beheersing op dit risico vindt continu plaats binnen de projectorganisatie. Naast het periodiek en fase gebonden plannen (met eventuele bijsturing) op het kritische tijdspad wordt binnen de planning

een tijdsbuffer opgenomen om tegenvallers op te vangen. Dit is eigenlijk een soort post onvoorzien zoals dat in de begrotingen en ramingen wordt opgenomen, maar dan in de tijd gezien. Daarnaast is ervoor gekozen om in de planning de sloop en asbestsanering naar voren te halen en nu volgtijdelijk uit te voeren. Zo wordt een extra buffer gecreëerd om eventuele vertraging bij asbestsanering op te vangen en het oplevermoment niet in gevaar komt. Met MSA is continue afstemming inzake mogelijke vertraging voor het moment van oplevering. Daarnaast wordt de raad geïnformeerd bij substantiële uitloop van de eerdergenoemde planning middels raadsinformatiebrieven zoals de recente brief van 19 juli jl. (zaaknummer 676025).

2.1.2 Asbest risico

In een dergelijk gebouw zijn vaak asbesthoudende materialen aanwezig waarvan op voorhand de hoeveelheid en de complexiteit van sanering slechts ten dele in te schatten is. Dat betekent dat de kosten van de sanering, ondanks alle vooronderzoeken onzeker zijn. Voor het Stadstheater is op basis van vooronderzoek (historische bouwgegevens, referentiegebouwen, externe expertise) een inschatting gemaakt voor de kosten. Aanvullend daarop is in de projectbegroting een financiële risico buffer opgenomen om extra saneringskosten op te vangen. Bij de start van de sloopwerkzaamheden kan ook gericht worden gezocht naar asbesthoudend materiaal. Door dit zogenaamd destructief onderzoek krijgt de projectorganisatie meer duidelijkheid over de uiteindelijke saneringskosten. Door het naar voren halen van sloopwerkzaamheden weet de projectorganisatie daarmee vroegtijdig of de opgenomen risico buffer in tijd en geld voldoende is.

2.1.3 Overige technische risico's

Naast asbest zullen er naar verwachting bij de technische uitwerkingen diverse onzekerheden op operationeel niveau kunnen zijn. Hieronder vallen ook onzekerheden met een derde partij zoals nutsbedrijven. De projectorganisatie is in het ontwerpproces continu gefocust op technische onzekerheden en de vertaling daarvan naar de financiële ramingen. In de raming zelf wordt hiervoor de post onvoorzien aangehouden. Onderdeel van de projectbeheersing is de periodieke financiële afweging van (technische) risico's ten opzichte van de getroffen risicobuffer.

2.1.4 Integraliteit

In veel bouw- en renovatieprojecten zijn er risico's die tijdens de uitvoering onderdelen toch minder goed op elkaar aan sluiten (technisch inhoudelijk, tijdgebonden of organisatorisch) waardoor aanvullende maatregelen en daarmee extra kosten noodzakelijk zijn. Dit risico wordt door de projectorganisatie beheerst door bewust een integraal ontwerpteam te selecteren met een resultaatsverplichting op dit onderdeel. Het vroegtijdig betrekken van een aannemer in een bouwteam geeft maximale invulling aan integraliteit. Daarbij is de interne rol van kwaliteitsbewaker in de projectorganisatie voorzien waarmee de resultaatsverplichting die het bouwteam heeft, tussentijds getoetst wordt.

2.1.5 Wijziging ontwerp eisen en wensen

Tijdens de voorbereiding en wellicht ook tijdens de uitvoering kunnen er wijzigingen optreden ten aanzien van functionele, technische, esthetische of veiligheidseisen. Dit kan leiden tot extra kosten in het project. De beheersing hiervan vindt plaats via de reguliere lijn van opdrachtgever/opdrachtnemer binnen het project. Hiervoor is in financiële zin de post onvoorzien als risicobuffer. Bij substantiële wijzigingen wordt expliciet een afweging gemaakt of die nog binnen de projectkaders vallen. Wanneer dit niet het geval is, wordt de raad hierover geïnformeerd in de periodieke rapportages dan wel middels raadsinformatiebrieven of raadsvoorstellen.

2.1.6 Juridische risico's

Naast het eerdergenoemde risico in de ruimtelijke inspraakprocedures zijn er ook juridische risico's in aanbesteding- en contractmanagement. Een juridisch geschil over de aanbesteding of tijdens de uitvoering van het contract kan leiden tot vertraging en extra kosten. In de beheersing wordt hier uitgebreid rekening gehouden door voldoende juridische kennis en expertise bij de aanbesteding en contractering in te zetten. Daarbij wordt bij geschillen via de reguliere procedures gewerkt en wordt een afweging gemaakt tussen het belang van voortgang en meerkosten.

2.1.7 Organisatorische risico's

Onder de organisatorische risico's valt ook de kwaliteit van de projectorganisatie die tijdens het project (tijdelijk) niet adequaat ingericht of ingevuld kan zijn door bijvoorbeeld uitval van sleutelfiguren, het niet goed kunnen invullen van de verschillende projectrollen of het niet beschikbaar zijn van kennis en competenties op het juiste moment. Binnen de huidige projectorganisatie is ruime ervaring op het werkveld en binnen de gemeente Arnhem aanwezig. Bij de vernieuwing van het Stadstheater gaat echter het om een unieke en zeer complexe opgave. Om deze opgave zo goed mogelijk te kunnen realiseren en de sturing op risico's zo goed mogelijk te borgen zijn en worden extra maatregelen genomen. Zo wordt in de aansturing van het project extra ambtelijke capaciteit vrijgemaakt. Daarnaast zal op een aantal belangrijke momenten in het project aanvullend op de projectorganisatie externe expertise met ruime ervaring met dit soort grootschalige theaterprojecten worden ingezet. Dit wordt nog verder ingevuld.

De rolinvulling van met name het 'kritische tegengeluid' door de projectcontroller kan een risico zijn bij projecten. In de praktijk is het vaak lastig om als onderdeel van het project voldoende kritisch te blijven, zeker wanneer de samenwerking in het project al langer loopt. Dergelijke mechanismen zijn ook genoemd in de nota risicomanagement van de gemeente Arnhem. De beheersing is gericht op het goed laten functioneren van de (financieel) administratieve organisatie met zowel de rol van financieel adviseur alsmede de rol van onafhankelijk projectcontroller binnen het project. De onafhankelijkheid van de projectcontroller wordt gewaarborgd omdat deze hiërarchisch onderdeel vormt van de afdeling Finance & Control die werkt onder de verantwoordelijkheid van de concerncontroller. Het periodiek actief betrekken van de eenheid risicomanagement van de gemeente Arnhem vormt een extra 'verdedigingslinie' om scherp te blijven op de wijze waarop de projectcontroller invulling geeft aan het noodzakelijke kritische tegengeluid.

2.1.8 Beperkte positie gemeente Arnhem in de markt

Hoewel het Stadstheater project een uniek en uitdagend project is, zorgen huidige marktontwikkelingen ervoor dat de positie van de gemeente beperkt is. Het aantal aanbieders voor dergelijke projecten is beperkt gezien de complexiteit en risico's in het project. Daarbij speelt ook nog de beperkte beschikbaarheid van aannemers omdat die vanwege de huidige marktomstandigheden vaak al voor langere tijd werk hebben aangenomen. Er zijn op dit moment ook veel andere aantrekkelijke projecten in de markt met wellicht een lager risicoprofiel. Het risico op een niet geslaagde aanbesteding in de vorm van onvoldoende inschrijvingen of een te hoge prijs is daarmee niet ondenkbaar. De belangrijkste beheersing wordt uitgevoerd in de vorm van het aanpassen van de aanbestedingsvorm aan de marktomstandigheden waardoor er meer partijen kunnen inschrijven en de positie van de gemeente sterker wordt.

2.1.9 Stijgende prijzen bouwmaterialen, theatertechniek en arbeid

Het belangrijkste financiële risico van dit moment is de bovengemiddelde stijging van de prijzen voor grondstoffen, bouwmaterialen, theatertechniek en arbeid. In het project is al rekening gehouden met

indexatie en is er een risico buffer opgenomen voor stijgende prijzen. Deze risicobuffer is gezien de huidige bovengemiddelde stijging extra opgehoogd in vergelijking met eerdere vergelijkbare projecten in Nederland. Onder de huidige marktomstandigheden kan het niet mogelijk blijken te zijn om tot een prijs-vaste aanbesteding te komen. Om het prijsrisico onder dergelijke omstandigheden te beperken heeft het college besloten dat in de contracten een risico-indexatieregeling worden opgenomen. In dergelijke omstandigheden zal vóórdat aanbesteding plaatsvindt dit aan het college worden voorgelegd, en alleen ná goedkeuring door het college worden overgegaan tot toepassing van een risico-indexatieregeling.

De afhankelijkheid van derde geldstromen en subsidies is in dit project beperkt. De financiële risico's ten aanzien van de kosten voor exploitatie, onderhoud en vervanging worden niet in dit risicoprofiel opgenomen en zijn onderdeel van de onderzoeken van MSA. Wel is er continue afstemming tussen de projectorganisatie en MSA inzake deze onzekerheden en zijn die risico's wel in het onderliggende werkinstrument opgenomen.

2.1.10 Maatschappelijke risico's

Grote complexe binnenstedelijke projecten voor de verbouw of totstandkoming van culturele gebouwen zijn altijd onderhevig aan een maatschappelijk debat van voor- en tegenstanders. Maatschappelijke onvrede kan zich voordoen en impact hebben op de projectvoortgang maar ook op de uiteindelijke exploitatie en daarmee de culturele doelstellingen. Het beheersen van deze risico's is gericht op een goede participatie en communicatie. Dit vraagt om een scherp gevoel voor de samenleving om dergelijke risico's vroegtijdig te signaleren en daar waar nodig te voorzien van extra maatregelen. Daarnaast is er rekening mee gehouden in de planning (zie eerdere risico's inspraak en bezwaren).

2.1.11 Politieke risico's

Het eerdergenoemd risico van besluitvorming kent een onderliggende dimensie. Een belangrijke leerervaring in complexe projecten is dat het bestuur écht moet (kunnen) besturen en bijsturen waar nodig. Hiervoor is zij natuurlijk afhankelijk van informatie en advies van de projectorganisatie. Een juiste afweging tussen het detailniveau van (financiële) informatievoorziening en momenten van bestuurlijke keuzes is noodzakelijk en tevens in de praktijk erg lastig. Bestuurlijk vertrouwen is een belangrijke versneller van de projectvoortgang. Daarbij helpt het om naast de reguliere informatie- en overlegstructuur in de beheersing een specifieke halfjaarlijkse rapportage op te stellen voor de gemeenteraad. Dit is de raad ook al toegezegd. In dit risico komt ook het zogenaamde risico op ruis¹ naar voren waarbij risico inschattingen en beoordeling daarvan onbewust kunnen leiden tot verkeerde besluiten. De nota risicomanagement van de gemeente Arnhem onderkent ook dit mechanisme. Het kan voorkomen dat vooringenomen en vastgeroeste patronen bepalend zijn voor de besluiten die genomen worden. Een voorbeeld hiervan is de wens om succesvol te zijn met het project. Daarmee worden vaak de risico's onbewust onderschat. Het zorgen voor een realistisch beeld over de risico's en het voeren van een goede dialoog over de risicocultuur is nodig om dit risico te beheersen. Deze risicoanalyse is een beheersmaatregel om dit realistisch beeld te toetsen.

Onder 2.7.1 is aangegeven dat de gemeente Arnhem extra organisatorische maatregelen neemt om goede sturing op de risico's en maatregelen van dit project te borgen.

¹ Daniel Kahneman, 2022, Ruis: Waarom we zo vaak de verkeerde beslissingen nemen, het hoe we dit kunnen voorkomen.

2.1.12 Exploitatierisico's

Hoewel de exploitatie van het Stadstheater geen onderdeel vormt voor het project en belegd is bij MSA, heeft het wel degelijk impact op de gemeente Arnhem als geheel. De exploitatierisico's vormen onderdeel van de exploitatieberekeningen die MSA op dit moment opstelt. De reden dat in deze rapportage de exploitatierisico's worden genoemd, is dat een deel van de beheersing van deze risico's kan worden beïnvloed door de projectorganisatie. De projectorganisatie maakt immers nu keuzes ten aanzien van de kwaliteit en functionaliteit in het programma van eisen dat ook voor de exploitatie berekeningen gebruikt wordt. Hierin worden aannames gedaan ten aanzien van onderhouds- en vervangingskosten van installaties, theatertechniek etc. De definitieve invulling en uitvoering van het programma van eisen valt onder de projectorganisatie waarmee de uitgangspunten van de onderhouds- en vervangingskosten kunnen fluctueren. Ook kleine wijzigingen in uitvoering kunnen grotere financiële consequenties hebben in de latere exploitatie. De beheersing van dit risico zit in de continue afstemming tussen de projectorganisatie en MSA. Daarnaast is een externe deskundigheidstoets op de businesscase exploitatie voorzien.

2.2 Scope en ambitie risico's

In de aanloop tot het project in huidige vorm zijn er verschillende scope- en ambitieafwegingen geweest. De huisvesting van Introdans en Oostpool zijn daarmee geen onderdeel meer van het project. We kunnen echter niet voorbijgaan aan de ontwikkelingen op dat gebied, die op één of andere manier toch raken aan de verbouw van het Stadstheater en op de exploitatie daarvan. Ook toekomstige ontwikkelingen in de cultuursector en het theateraanbod zijn belangrijk om mee te nemen. Het risico dat de scope en of ambitie tijdens het project wijzigen blijft aanwezig. De projectorganisatie neemt dit mee in uitvoering van het risicomanagement gedurende het project.

2.3 Analyse volledigheid van het risicoprofiel

In de analyse van het risicoprofiel is het bestaande risicoregister getoetst op kwaliteit. Hierbij is gekeken naar de volledigheid op basis van de doelstellingen van het project. Daarbij is gebruik gemaakt van de bestaande analysemethode van de gemeente Arnhem (Risman methodiek) en heeft een externe oriëntatie naar risico's voor dit soort projecten plaatsgevonden. In deze analyse is gebruik gemaakt van ervaringen van projecten elders in Nederland en uitgevoerde evaluatieonderzoeken naar minder geslaagde gemeentelijke projecten. Op dit moment van het project geeft het risicoprofiel een voor zo ver mogelijk volledig beeld van de risico's in het project. De aanbevelingen uit deze analyse richten zich dan ook vooral op de organisatie en omgeving van het project.

Daarbij hebben we beschikking gekregen over de laatste informatie van juli 2022 en is het profiel ten tijde van de analyse actueel. Over de inhoud van de onderliggende aannames en risico inschattingen op detailniveau kan geen oordeel worden gegeven omdat het hier vaak gaat om technische onderzoeken waarop in veel gevallen al een second opinion of expert opinion heeft plaatsgevonden. Wij kunnen dus alleen maar uitgaan van de verschillende onderzoeksrapporten en aanvullende informatie van diverse externe deskundige bureaus. In die zin geven de onderliggende onderzoeken en rapporten wel een goede indicatie dat de risico's ook voldoende technisch inhoudelijk zijn gevalideerd.

De aansluiting van de risico's op de ramingen en begroting van het project is ten tijde van het onderzoek explicieter vormgegeven. Dit is een belangrijk onderdeel van het risicomanagement omdat hiermee kan worden getoetst of de financiële risicobuffer (de post onvoorzien) voldoende is om de ingeschatte risico's op te vangen. Hiervoor is zogenaamde reverse engineering toegepast.

Daarmee is op basis van de bestaande risicobuffers nagegaan tot welke hoogte risico's kunnen oplopen zonder dat de risicobuffer wordt overschreden. Dit is vergeleken met eerdere inschattingen die de projectorganisatie heeft gemaakt. Het uitgangspunt is dat hierbij wel dat alle risico's financieel vertaald zijn of kunnen worden. Met name bij de politieke en organisatorische risico's is de financiële vertaling lastig.

Geconcludeerd wordt dat dat huidige risicobuffer op dit moment voldoende is². Daarnaast is in de financiële ramingen op advies van een bouwkostenadviseur al rekening gehouden met extra een verhoging van de risicobuffer. De risicobuffer is in lijn met overige projecten in Nederland. Daarbovenop komt nog de extra beheersmaatregel ten aanzien van de indexering van prijsstijgingen. Daarmee stellen we vast dat het project op dit moment voldoende financiële voorziening heeft getroffen voor het optreden van de genoemde risico's. Tevens is er een goed vertrekpunt ontstaan om de toetsing van de hoogte van de risicobuffer ten opzichte van de omvang het van financiële risicoprofiel periodiek uit te voeren op basis van nieuwe ontwikkelingen binnen en buiten het project.

2.3.1 Top risico's en risicosturing

In het overzicht van risico's is geen prioritering aangegeven in termen van belangrijkheid van risico's. Dit kan (nog) niet worden gedaan, omdat niet bekend is welke risicogevolgen het belangrijkst zijn voor de gemeente. De rangschikking kan plaatsvinden via verschillende gevolgcategorieën als financieel, tijd, reputatie en imago of impact op de cultuur. Het risico met de grootste financiële impact is vooralsnog de bovengemiddelde stijging van bouw prijzen. Hiervoor zijn eerder in deze rapportage al de nodige beheersmaatregelen aangegeven. In het risicoprofiel is niet aangegeven of er eventueel nog extra beheersmaatregelen genomen zouden kunnen worden. Ook is niet bekend in hoeverre de projectorganisatie en de gemeente invloed heeft op bepaalde risico's. Dergelijke aanvullende maatregelen zouden kunnen leiden tot aanpassing van de financiële en/of inhoudelijke kaders van het project, en komen dan ook pas aan de orde mocht blijken dat het project niet binnen de vastgestelde kaders gerealiseerd kan worden. We weten dus wel dat er op dit moment voldoende financiële buffer aanwezig is, maar we weten niet of we nog extra maatregelen kunnen treffen om ook de risico's nog verder te mitigeren.

2.4 Kwaliteit risicomanagement(proces)

Tijdens het onderzoek is op basis van de aangereikte informatie, aanvullende gesprekken en een risicosessie inzicht ontstaan in de huidige kwaliteit van het risicomanagement binnen het project. Hierbij is onder meer getoetst conform het NARIS-model³ op risicovolwassenheid oftewel de wijze waarop de gemeente Arnhem invulling geeft aan een goed risicomanagement binnen dit project. Hierbij is de conclusie dat de (project)organisatie het risicomanagement in de basis voldoende op orde heeft en zelfs op onderdelen een stap verder is. Zoals aangegeven is tijdens de analyse mede door de verschillende gesprekken het risicoprofiel geëxpliciteerd en dat heeft een impuls gegeven aan de vergroting van het risicobewustzijn van de projectorganisatie. Maar er liggen ook kansen voor verbetering. Deze liggen met name in het expliciet blijven vastleggen van risico's en de sturing daarop. Daarnaast liggen er kansen en op het gebied van risicobereidheid (tot op welke hoogte zijn risico's acceptabel of niet?) en de vertaling daarvan naar eventuele extra risicobeheersing.

² De analyse is uitgevoerd op basis van een 90% zekerheidspercentage voor de onderbouwing van de financiële risicobuffer.

³ NARIS risicovolwassenheid op risicomanagementproces ISO31000, bestuurlijke toepassing en governance, cultuur en risico ontwikkeling

3 Inrichting risicomanagement Project Stadstheater zomer 2022

3.1 Bestaande beheersing uitvoeren en monitoren

Het project heeft op dit moment een actueel en op basis van bekende gegevens een zo volledig mogelijk risicoprofiel om verdere risicosturing mogelijk te maken. De risico's zijn voldoende realistisch en de voorgestelde risico buffer is afdoende om de risico's op te vangen. Op de risico's zijn tevens beheersmaatregelen genomen. Daarmee is de weg vrij voor het uitvoeren van het risicomanagementproces, zoals opgenomen in de nota risicomanagement van 12 mei 2020.

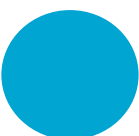
Naast de opzet en het bestaan van de risicobeheersing vraagt in het vervolg van het traject de werking van deze beheersmaatregelen aandacht. De uitwerking in de praktijk geeft aan of een maatregel daadwerkelijk wordt uitgevoerd en in hoeverre deze effectief is om het voorgestelde risico te reduceren. Hiermee maakt de projectorganisatie aantoonbaar dat de beheersmaatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd en leiden tot het beoogd effect. Daar waar het beoogd effect niet wordt gerealiseerd of te weinig is, zal bijgestuurd moeten worden.

Het periodiek doorlopen van het risicomanagementproces en daarmee aanpassen van het risicoregister valt onder de verantwoordelijkheid van de projectleider en is een samenspel van projectbeheersing/projectcontroller en de projectorganisatie. Binnen de gemeente kan de specifieke eenheid risicomanagement op aanvraag ondersteunen maar ook zelfstandig 'ongevraagd' adviseren vanuit het reguliere risicomanagement van de gemeente Arnhem. Het resultaat van deze inrichting kan zijn een realistisch en evenwichtig risicoprofiel van het project gedurende de verschillende projectfasen.

Hierbij is het belangrijk om als gemeente continu bewust te zijn van het realiteitsgehalte van de risico inschattingen en de besluitvorming die daarover plaats vindt. Dat betekent dat er naast het inhoudelijk valideren (expert opinion of second opinion) ook onderzocht moet worden in hoeverre er vooroordelen (pre oordelen) bestaan en op welke wijze de informatieverstrekking en informatieverwerking door de partijen invloed heeft op de besluitvorming (beeldvorming en verwachtingen). Daarbij moet in de voorbereiding van de besluitvorming continu worden meegenomen of het project nog ruim binnen de risicomarges opereert of dat de randen van de risicobuffer bereikt is. Dit heeft namelijk invloed op de risicobereidheid en daarmee dus ook de keuzes in extra beheersmaatregelen. Zoals aangegeven zit het project nu voldoende ruim in de risicobuffers. Dat betekent vaak dat de bereidheid om risico's te nemen groter is. Maar er kunnen tijden komen waarin de marges minder zijn en de risicobereidheid minder wordt en er een grotere aversie ten opzichte van afwijkingen ontstaat. De eenheid risicomanagement van de gemeente kan een rol vervullen om hierin meer scherpte te krijgen en de projectorganisatie helpen om onderbouwde afwegingen te maken in beheersmaatregelen.

De eenheid risicomanagement zal tevens zorg moeten dragen voor de aansluiting van risicomanagement van het project op het reguliere instrumentarium van risicomanagement gemeente breed. Op dit moment bevat het gemeente brede risicoprofiel, zoals opgenomen in de paragraaf weerstandvermogen van de begroting en jaarrekening één risico ten aanzien van de instandhouding van het huidige Stadstheater. Dit risico zal met de realisatie van de vernieuwing niet meer aan de orde zijn. Op dit moment wordt er binnen het gemeente brede risicoprofiel geen risico's opgenomen ten aanzien van de verbouwing van het Stadstheater, omdat deze risico's binnen het project worden beheerst.

In de nota risicomanagement wordt gesproken over een bestuurlijke keuze nota om op basis van eventueel oplopende risico's strategische keuzes te maken. Dit project is al een fase verder. Om de



raad via de lijn van het college te blijven informeren over risico's en keuzes is de halfjaarlijkse rapportage het juiste instrument. Daarnaast kan een aparte raadsinformatiebrief nodig zijn bij substantiële afwijkingen in bijvoorbeeld risico's van aanbesteding (te weinig marktpositie, aanbestedingsnadeel of -voordeel) of asbestsanering. Ook in het kader van extreem stijgende bouwprijzen kan er een moment ontstaan dat een pas op de plaats in de uitvoering een betere optie is. De projectorganisatie moet hierover met het college in dialoog om vast te stellen op welke momenten dergelijke besluiten eventueel genomen moeten gaan worden. Daarbij is het essentieel om risico indicatoren aan te geven waarop kan worden nagaan of dergelijke momenten in de toekomst te verwachten zijn. Dit is een aanvulling op de bestaande werkwijze. Met de genoemde koppeling en de aanvulling op de werkwijze voldoet het project aan de eisen zoals gesteld in de nota risicomanagement van 12 mei 2020.

3.2 Sterke projectorganisatie en aandacht behouden voor tegenspraak en uitvoering van de governance

Eén van de lessen uit complexe projecten is het hebben van een sterke projectorganisatie. Die is voor dit project op dit moment aanwezig met de benodigde ervaring. Dit alleen is echter geen garantie voor succes en vraagt nog steeds om voldoende tegenspraak zowel binnen het project alsmede vanuit een meer onafhankelijk perspectief.

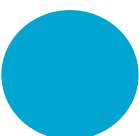
De projectorganisatie is zelf verantwoordelijk voor het projectrisicomanagement en de invulling van de rol van onafhankelijke projectcontroller. De onafhankelijkheid is geborgd door de hiërarchische inrichting onder de eenheid Finance & Control. De borging dat het daadwerkelijk in de praktijk ook leidt tot de juiste tegenspraak kan aanvullend worden getoetst door de eenheid risicomanagement.

De eenheid risicomanagement van de gemeente Arnhem kan een belangrijke toetsende en ondersteunende aanvullende rol vervullen in het risicomanagement van het project. Ondersteunend aan de projectorganisatie in het verder ontwikkelen van het risicomanagement (uitwerking risicoregister, opzetten risicodialoog). En toetsend op de minder expliciete onderdelen van soft controls als risicocultuur en risicobewustzijn in de projectorganisatie, de uitvoering van het risicomanagementproces, de validatie (ruis) in risico-informatie en de toetsing van financiële risico buffers middels projectrisico simulaties.

3.3 Bestuur, bestuur goed en grijp in wanneer noodzakelijk.

In het voorafgaande traject van besluitvorming heeft de raad middels de diverse momenten besluiten genomen ten aanzien van de inhoud van het Stadstheater. Op dit moment ligt er een goede onderbouwing van het risicoprofiel, is de financiële risicobuffer voldoende en zijn de instrumenten voor het risicomanagement voor het vervolg van het project aanwezig. Dat geeft vertrouwen en comfort, maar is geen garantie.

Om het bestuur te laten besturen zijn vooral de momenten waarop en de inhoud waarover het bestuur wordt betrokken essentieel. Hierin kan de projectorganisatie met het college in gesprek om na te gaan waar die grenzen liggen en welke extra beheersmaatregelen nodig zijn. De uitkomsten uit die gesprekken zullen worden meegenomen in de halfjaarlijkse rapportages door aan te geven waar extra risicobeheersing wordt toegepast. Dit vormt dan samen met de actuele risico ontwikkeling aanvullende informatie in de reguliere projectrapportages. Het risicomanagement ontwikkelt zich op die manier meer van een meer momentopname naar een onderbouwde voorspelling en geeft meer comfort en grip voor het bestuur en organisatie.



3.4 Financiële risicosturing

Op basis van de huidige risico-ontwikkelingen blijft de financiële risicosturing een belangrijk onderdeel van het totale risicomanagement. De risicobuffers worden periodiek getoetst en aangepast aan het risicoprofiel en onderliggende risicoregister. De beschikbare middelen zijn hiervoor binnen de gemeente aanwezig⁴ en de benodigde kennis voor oordeelsvorming kan worden geleverd door de eenheid risicomanagement. Dit moet onderdeel worden van de reguliere projectinformatievoorziening.

3.5 Verander risicomanagement bij de overgang naar projectuitvoering

Veel van de risico's hebben betrekking op de uitvoeringsfase en treden ook pas in die fase op. Vaak verandert de projectorganisatie richting een uitvoeringsorganisatie wel, maar zonder dat het risicomanagement mee verandert. Een belangrijke les uit andere projecten is om juist tijdens de uitvoering van het project het risicomanagement te versterken. In de faseovergangsdOCUMENTEN moet daarom worden aangegeven in hoeverre risicomanagement als onderdeel van de projectbeheersing mee verandert naar een nieuwe projectfase. Niet alleen het risicomanagementproces maar met name ook de risicosturing moet daarin een plek krijgen. Vaak staat dan besluitvorming (bestuurlijke of strategische) naar aanleiding van risico's onder tijdsdruk, omdat de uitvoering gewoon door moet gaan. Juist in die snelkookpan geeft goed risicomanagement een meerwaarde. De contractering is bijvoorbeeld een belangrijk moment voor aanpassing van de organisatie van het risicomanagement. In de contractering worden risico's verdeeld tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en daarmee ook de wijze van grip op deze risico's en de beheersing ervan. Ook hierin kan de eenheid risicomanagement een rol spelen door toetsing op een juiste invulling van het risicomanagement per fase.

3.6 Oog voor andere risico's

De externe omgeving heeft ondanks de projectgrenzen een grote invloed op de ontwikkeling van het project. Niet alleen op bestuurlijke besluitvorming maar ook op technisch inhoudelijke onderdelen is het van belang om deze omgevingsinvloeden (risico's) te blijven volgen. Wellicht raken ze het project nog niet, maar daar kan altijd verandering in komen. Het helpt om deze bij te houden in het risicomanagement.⁵

Daarnaast ligt het voor de hand om als projectorganisatie nadrukkelijk uit te gaan van de totale levenscyclus van het gebouw. Niet alleen in het kader van duurzaamheid en circulariteit maar ook in het kader van toekomstige financiële risico's. Het blijven afstemmen met MSA inzake dergelijke risico's blijft daarvan een belangrijke beheersmaatregel die momenteel al uitgevoerd wordt. De eenheid risicomanagement kan hierop vanuit het algemene gemeente brede risicomanagement toetsen.

3.7 Keep it simpel

Op basis van het onderzoek, de analyse en voorliggende rapportage ligt het voor de hand om extra inspanningen te verrichten in het inrichten van allerlei procedures, werkafspraken en technische risico-informatie. Dat is in het kader van het goed risicomanagement ook wenselijk maar het moet vooral ook in verhouding staan met de uitdaging. Voor het Stadstheater met een projectomvang van

⁴ In het risicomanagementsoftware kan het risicoregister inclusief de inschattingen worden opgenomen

⁵ We onderscheiden 4 soortenrisico's: externe risico's, strategische risico, te voorkomen risico's en zogenaamde acceptabele risico's. Indeling vindt plaats op basis van impact van een risico en de mate waarop het risico kan worden beïnvloed en is gericht op de wijze van beheersing.

vele tientallen miljoenen zijn bovenstaande aanbevelingen gewenst en noodzakelijk. Daarbij moet het risicomanagement vooral een onbewuste activiteit zijn van het dagelijks werk van zowel de projectorganisatie als het bestuur van de gemeente Arnhem. Met de huidige bestuurscultuur in Nederland lijkt het erop dat er niets meer fout mag gaan en dat alles tot in de meest technische details op voorhand bekend moet zijn. Dat is een onmogelijke en niet wenselijke opgave. In dat perspectief is de aanbeveling om het overzichtelijk en begrijpelijk te houden. Het risico profiel kent maximaal 15 scherpe risico's waarover in een beperkt aantal pagina's wordt gerapporteerd. De werking van de het goede gesprek, de risico dialoog, is gericht op open en transparante communicatie over die risico's. Daarmee nemen we bewust de juist afgewogen risico's om te komen tot een mooi nieuw Stadstheater.

