

Rekenkamer Rijswijk

Opvolgingsonderzoek beheersing grote projecten

KokxDeVoogd 

Eindrapport

17 maart 2025 | Victor Eiff, Matthias Blanckesteijn en Anna Tersteeg | KokxDeVoogd



Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	3
Nota van bevindingen	8
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 De onderzoeksvraag.....	9
1.3 Het normenkader	10
1.4 De aanpak	13
1.5 De opbouw van dit rapport.....	14
2. Overkoepelende bevindingen grote projecten	15
2.1 Reflectiebijeenkomsten als onderdeel van de procedureregeling grote projecten	15
2.2 Jaarlijkse reflectiebijeenkomsten met de raad.....	15
2.3 Inventarisatie grote projecten.....	15
3. Groot project RijswijkBuiten	16
3.1 Korte beschrijving project	16
3.2 De meerwaarde van de Procedureregeling.....	17
3.3 De binding met de beleidsdirecties en beleidsdoelen	18
3.4 De professionele beheersing met een inhoudelijk gesprek over beheersmaatregelen.....	20
3.5 De informatievoorziening aan de raad en inhoudelijke bespreking van voortgangsrapportages	21
3.6 De inhoudelijke sturing van de raad op het project.....	22
3.7 Aanbevelingen onderzoek Beheersing Grote Projecten (2020).....	23
4. Groot project Huis van de Stad	24
4.1 Korte beschrijving project	24
4.2 De meerwaarde van de Procedureregeling.....	25
4.3 De binding met de beleidsdirecties en beleidsdoelen	26
4.4 De professionele beheersing met een inhoudelijk gesprek over beheersmaatregelen.....	26
4.5 De periodieke inhoudelijke herijking en evaluatie	26
4.6 De informatievoorziening aan de raad en inhoudelijke bespreking van voortgangsrapportages.	27
4.7 De inhoudelijke sturing van de raad op het project.....	28
5. Groot project organisatieontwikkeling en Dienstverlening	28
5.1 Korte beschrijving project	28
5.2 De meerwaarde van de Procedureregeling.....	30
5.3 De binding met de beleidsdirecties en beleidsdoelen	30
5.4 De professionele beheersing met een inhoudelijk gesprek over beheersmaatregelen.....	31

5.5 De periodieke inhoudelijke herijking en evaluatie	32
5.6 De informatievoorziening aan de raad en inhoudelijke bespreking van voortgangsrapportages.	33
5.7 De inhoudelijke sturing van de raad op het project.....	34
6. Conclusies en aanbevelingen	35
7. Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer	41
7.1 Bestuurlijke reactie	41
7.2 Nawoord Rekenkamer.....	42
Bijlage 1 Procedureregeling grote projecten.....	43
Bijlage 2: Geïnterviewde personen	46

Bestuurlijke nota

Voor dit opvolgingsonderzoek formuleerde de Rekenkamer Rijswijk de volgende centrale vraag:

“Op welke wijze zijn grote projecten binnen de gemeente Rijswijk de afgelopen 5 jaar uitgevoerd, hoe is opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit 2020 en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken?”

Deze centrale vraag splitste de Rekenkamer Rijswijk uit in de volgende deelvragen:

1. Welke grote projecten zijn er in de afgelopen 5 jaar uitgevoerd binnen de gemeente Rijswijk?
2. Hoe is de uitvoering van deze projecten verlopen, met name waar het gaat om sturing en verantwoording?
3. Op welke wijze is het instrumentarium behorende bij de regeling grote projecten ingezet en heeft dat meerwaarde gegeven?
4. Welke opvolging is gegeven aan de aanbevelingen van het onderzoek uit 2020?

Wij hebben dit opvolgingsonderzoek uitgevoerd aan de hand van een deskstudie en gesprekken met betrokken ambtenaren in de periode van juni 2024 tot en met januari 2025. Het onderzoek strekte zich uit tot en met januari 2025 om daarmee zoveel mogelijk gebruik te kunnen maken van de eindevaluaties van de grote projecten conform de procedureregeling grote projecten, die – bij aanvang van het onderzoek – voorzien waren om in het laatste kwartaal van 2024 beschikbaar te komen. In werkelijkheid bleek in deze periode slechts de eindevaluatie beschikbaar van één van de drie als groot project aangewezen projecten: het project Organisatieontwikkeling.

In onderstaande tabel hebben we de resultaten van het opvolgingsonderzoek inzichtelijk gemaakt voor de drie grote projecten die centraal staan in dit opvolgingsonderzoek: RijswijkBuiten, Huis van de Stad en Organisatieontwikkeling. Deze resultaten zijn geordend naar de mate waarin gescoord (in ‘stoplichtkleuren’) is op de 6 belangrijkste aanbevelingen uit het onderzoek van de Rekenkamer Rijswijk in 2020.

	RijswijkBuiten	Huis van de Stad	Organisatieontwikkeling
1. Meerwaarde procedureregeling			
2. Binding met beleidsdirecties en beleidsdoelen			
3. Professionele beheersing			
4. Periodieke herijking en evaluatie			
5. Informatievoorziening			
6. Inhoudelijke sturing			

Conclusies

Beantwoording onderzoeksvragen

1. Welke grote projecten zijn er in de afgelopen 5 jaar uitgevoerd binnen de gemeente Rijswijk?

In het kader van de regeling grote projecten zijn in totaal 3 projecten als 'groot project' door de raad aangewezen: RijswijkBuiten, het Huis van de Stad en Organisatieontwikkeling (en Dienstverlening). Bij het aanmerken van het project Organisatieontwikkeling als groot project kunnen vraagtekens worden gesteld. Bijvoorbeeld omdat de financiering van dit project via de reguliere P&C-cyclus loopt en het feitelijk een continu proces betreft en geen project.

2. Hoe is de uitvoering van deze projecten verlopen, met name de sturing op en verantwoording erover?

Van de 3 als groot project aangewezen projecten is conform de vereisten van de procedureregeling het volgende op te merken:

- a. Startnotities, met o.a. doelstellingen, (financiële) uitgangspunten, risico-inventarisaties, zijn voor alle 3 de projecten opgesteld en gedeeld met de raad.
- b. Halfjaarlijkse periodieke voortgangsrapportages zijn heel beperkt opgesteld. De raad wordt wel op andere wijze, dikwijls naar aanleiding van incidenten of vanwege de het budgetrecht van de raad, over het verloop van de projecten geïnformeerd.

- c. Niet alle startnotities en voortgangsrapportages zijn via het raadsinformatiesysteem beschikbaar. De onderzoekers hebben een aantal daarvan onderhands op ambtelijk niveau verkregen.
- d. Slechts voor één van de 3 projecten, het project Organisatieontwikkeling, is een eindevaluatie zeer recentelijk aan de raad aangeboden. Op ambtelijk en bestuurlijk niveau wordt aan het opstellen van een eindevaluatie geen hoge urgentie toegeschreven.

3. Op welke wijze is het instrumentarium behorende bij de regeling grote projecten ingezet en heeft dat meerwaarde gegeven?

De meerwaarde van het aanmerken van een project als groot project wordt door de ambtelijke organisatie niet voldoende herkend. Bij projecten met belangrijke investeringsbeslissingen moet de raad, vanwege het budgetrecht, ook zonder aangemerkt te zijn als groot project, betrokken worden. In de praktijk lijkt de voorkeur op ambtelijk en bestuurlijk niveau uit te gaan naar het informeren van de raad naar aanleiding van incidenten en ad-hoc beslissingen in een project en wordt het nut van periodieke halfjaarlijkse (voortgangs)rapportages betwijfeld.

4. Welke opvolging is gegeven aan de aanbevelingen van het onderzoek uit 2020?

De aanbevelingen van de Rekenkamer Rijswijk naar aanleiding van het eerder uitgevoerde onderzoek Rijswijk buiten zijn niet uitgevoerd. Het college heeft hier geen uitvoering aan gegeven, maar de raad heeft de uitvoering ervan ook niet bewaakt en hierop niet geïntervenieerd. Dit betreft:

- a. Het aanpassen van de procedureregeling grote projecten op het punt van de reflectiebijeenkomsten met de raad.
- b. Het organiseren van een specifieke reflectiebijeenkomst voor het project RijswijkBuiten.
- c. Een brede (eind)evaluatie van het project Rijswijk Buiten.

Overige conclusies

- 1. Een aantal van de conclusies van project RijswijkBuiten zijn niet van toepassing op de beide andere projecten:
 - a. Het ontbreken van verbinding met de lijnorganisatie.
 - b. De governance rond het project.
- 2. Vanwege de gekozen onderzoeksmethodiek, in het bijzonder het gebruik van secundair bronnenmateriaal (de eindevaluaties), is er beperkt zicht op de professionele beheersing van risico's en de discussie hierover. Het

raadsinformatiesysteem, waarbij raads- en commissievergadering niet schriftelijk worden vastgelegd (in de vorm van schriftelijke verslagen) maakt het moeilijk de behandeling van de voortgang van grote projecten te volgen.

Aanbevelingen

Voor het college van B&W

1. Geef zorgvuldig uitvoering aan de vereisten van de procedureregeling grote projecten, indien deze door de raad als zodanig zijn aangewezen. Naast een startnotitie gaat de procedureregeling uit van halfjaarlijkse voortgangsrapportages (volgens een vast format) en een eindevaluatie.

Voor de gemeenteraad

1. Ga met de Rekenkamer Rijswijk en het college na of de reflectiebijeenkomsten nog opportuun zijn. Indien dit het geval is, neem deze op in de procedureregeling.
2. Ga zorgvuldig en selectief om met het aanwijzen van een uitvoeringsprogramma of -project als project als groot project conform de procedureregeling. Indien projecten via de reguliere P&C-cyclus worden bekostigd, kan de raad in dat kader worden geïnformeerd en beschikt het daarmee over mogelijkheden tot bijsturing.
3. Ga met het college in discussie over de wijze de raad betrokken wordt bij vraagstukken over de gemeentelijke bedrijfsvoering, organisatieontwikkeling en dienstverlening, anders dan via het aanwijzen als groot project.
4. Verbeter de inzichtelijkheid en verslaglegging van de raads- en commissievergaderingen in het raadsinformatiesysteem.

Nota van bevindingen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Rekenkamer Rijswijk voerde in 2020 een onderzoek uit naar de beheersing en sturingsmogelijkheden van de grote projecten binnen de gemeente¹. Daarbij is de casus RijswijkBuiten gebruikt om hierop zicht te krijgen. Het onderzoek leidde tot zes conclusies en drie aanbevelingen. De aanbevelingen hebben onder meer betrekking op de Procedureregeling grote projecten van de gemeente Rijswijk, de rol en sturingsmogelijkheden van de raad en de evaluatie van de casus RijswijkBuiten.

De Rekenkamer Rijswijk besloot dit onderzoek als een startpunt voor een opvolgingsonderzoek te gebruiken, waarbij de focus breder is dan alleen een onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen. Het onderzoek moet zich ook richten op de wijze waarop in de afgelopen 5 jaar beheersing en sturing heeft plaatsgevonden op andere grote projecten in de gemeente Rijswijk. Hiervoor zijn de volgende twee grote projecten geselecteerd:

1. Herontwikkeling van het oude stadhuis tot Huis van de Stad;
2. Ontwikkelagenda Bedrijfsvoering Publieke dienstverlening en Organisatieontwikkeling.

De definitie van een groot project komt overeen met de definitie zoals gebruikt in het onderzoek uit 2020: een project dat – in het kader van de Procedureregeling grote projecten² – als zodanig door de raad van Rijswijk is aangewezen.

Deze procedureregeling is in 2008 in het leven geroepen om afspraken over informatievoorziening over grote projecten eenduidig vast te leggen, hier een eenduidig beeld tussen college en raad over te scheppen en tijdige, kwalitatieve en relevante informatievoorziening te borgen.

De procedureregeling stelt dat de raad geïnformeerd dient te worden middels drie typen documenten:

¹ Rekenkamer Rijswijk, Beheersing grote projecten gemeente Rijswijk, 2020.

² De procedureregeling grote projecten van de gemeente Rijswijk (is als bijlage 1) opgenomen.

1. Een startdocument. Deze dient vier weken na aanwijzing door het college aan de raad verzonden te worden en gaat in op de aanleiding, het projectplan en de organisatie van het grote project.
2. Voortgangsrapportages. Deze dienen ten minste eenmaal per half jaar door het college aan de raad verstrekt te worden. De procedureregeling schrijft voor welke informatie in de voortgangsrapportages opgenomen dient te worden (zie bijlage 1).
3. Een eindevaluatie. Deze dient het college ter afronding van het project aan de raad aan te bieden.

De Rekenkamer Rijswijk heeft KokxDeVoogd gevraagd dit vervolgonderzoek uit te voeren. De voorliggende Nota van Bevindingen, bestemd voor het ambtelijk wederhoor, is hiervan het eerste resultaat. Deze Nota van bevindingen bevat de in het onderzoek aangetroffen feiten, omstandigheden en bevindingen, maar nog niet de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Rijswijk. In een latere fase van het onderzoek worden deze aan het (concept)eindrapport toegevoegd.

1.2 De onderzoeksvraag

Voor dit opvolgingsonderzoek formuleerde de Rekenkamer Rijswijk de volgende centrale vraag:

“Op welke wijze zijn grote projecten binnen de gemeente Rijswijk de afgelopen 5 jaar uitgevoerd, hoe is opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit 2020 en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken?”

Deze centrale vraag splitste de Rekenkamer Rijswijk uit in de volgende deelvragen:

5. Welke grote projecten zijn er in de afgelopen 5 jaar uitgevoerd binnen de gemeente Rijswijk?
6. Hoe is de uitvoering van deze projecten verlopen, met name waar het gaat om sturing en verantwoording?
7. Op welke wijze is het instrumentarium behorende bij de regeling grote projecten ingezet en heeft dat meerwaarde gegeven?
8. Welke opvolging is gegeven aan de aanbevelingen van het onderzoek uit 2020?

De Rekenkamer Rijswijk stelt als randvoorwaarde bij de beantwoording van de onderzoeksvragen van dit opvolgingsonderzoek dat de onderzoekers zo min mogelijk gebruik maken van nieuwe, zelf te verzamelen data over de beheersing

van de grote projecten. Vooral dient gebruik te worden gemaakt van de (zelf)evaluaties die door de gemeente (in 2024) ambtelijk zijn opgesteld als onderdeel van de regeling grote projecten. Dit geldt in ieder geval voor de twee nieuwe grote projecten die in het onderzoek worden meegenomen: (1) Herontwikkeling van het oude stadhuis tot Huis van de Stad en (2) Ontwikkelagenda Bedrijfsvoering Publieke dienstverlening en Organisatieontwikkeling.

Daarmee heeft dit opvolgingsonderzoek een enigszins 'hybride' karakter; enerzijds een onderzoek naar de wijze waarop opvolging is gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer Rijswijk met betrekking tot het project RijswijkBuiten en anderzijds een (nieuw) onderzoek naar twee andere grote projecten, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van secundair bronnenmateriaal (de zelfevaluaties). Daarbij is de focus voor het nieuwe onderzoek zowel inventariserend (welke andere grote projecten zijn in Rijswijk de afgelopen 5 jaar uitgevoerd?), maar ook analyserend; hoe is de uitvoering in andere grote projecten verlopen en op welke wijze is daarbij opvolging gegeven of rekening gehouden met de aanbevelingen die de Rekenkamer in 2020 deed?

1.3 Het normenkader

Gelet op het 'hybride' karakter van dit opvolgingsonderzoek zien wij dat er feitelijk twee 'sets' van vragen van belang zijn:

1. De vragen die betrekking hebben op de wijze waarop opvolging is gegeven aan de aanbevelingen.
2. De vragen gericht op de wijze waarop aan de procedureregeling grote projecten uitvoering is gegeven bij de nieuw te onderzoeken projecten (tenminste 2).

Wij lichten deze twee 'sets' van vragen hieronder toe.

Ad 1. Vragen gericht op opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoek van 2020.

Dit betreft een vrij overzichtelijk set van vragen waaraan kan worden getoetst, namelijk gekoppeld aan de 3 aanbevelingen uit het onderzoek van 2020:

- **Reflectiebijeenkomsten:** Zijn deze bijeenkomsten opgenomen in de Procedureregeling grote projecten? Zijn er de afgelopen 5 jaar jaarlijks reflectiebijeenkomsten met de raad georganiseerd? Is daarbij stilgestaan bij de twee thema's; (1) inhoud en (2) kaderstellende en controlerende rol van de raad? Indien deze hebben plaatsgevonden: in hoeverre heeft dit de informatievoorziening

aan de raad en het vermogen van de raad om kaders te stellen en te controleren verbeterd?

- **Eénmalige reflectiebijeenkomst:** Heeft de éénmalige reflectiebijeenkomst onder regie van de Rekenkamer plaatsgevonden? Zo ja, met welk resultaat?
- Een **brede evaluatie** van het project RijswijkBuiten, met specifieke aandacht voor governance, organisatie-inrichting, uitvoering, doelstelling en monitoring: Heeft deze evaluatie plaatsgevonden? Zo ja, met welk resultaat?

Overigens zijn we ons ervan bewust dat wij met bovengenoemde sets van vragen gericht op opvolging van de aanbevelingen een bewuste keuze maken voor een beperking tot instrumentele doorwerking: veranderingen in beleid en/of uitvoering of kortweg: 'zichtbaar effect'. De NVRR onderscheidt daarnaast de preventieve doorwerking, agenderende doorwerking en conceptuele doorwerking. Deze andere doorwerkings'effecten' worden in onze aanpak onderzocht met behulp van de tweede set van vragen.

Ad 2. Vragen gericht op de wijze waarop aan de procedureregeling grote projecten uitvoering is gegeven bij de nieuw te onderzoeken projecten.

Deze vragenset voor de beoordeling van de twee nieuw te onderzoeken projecten is in feite gelijk aan de onderzoeksthema's die gebruikt zijn in het onderzoek uit

2020. Dit ziet er als volgt uit:

Onderzoeksthema	Criteria
Kaderstelling	<ul style="list-style-type: none"> — Toepassing van gemeentelijke kaders rond gebiedsontwikkeling — Helderheid van beleidsruimte voor college binnen kaderstelling door de raad — Helderheid verhouding tussen verschillende beleidskaders (provinciaal, gemeentelijk) en kaders voor de gebiedsontwikkeling — Helderheid projectdefinitie (scope en bandbreedtes)
Organisatie en uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> — Inrichting projectorganisatie / programmabureau — Opdracht en doel projectorganisatie — Inrichting interne checks & balances — Planning en inrichting van tussentijdse toetsmomenten, audits, etc.
Planning en sturing	<ul style="list-style-type: none"> — Wijze waarop besluitvormingsmomenten worden ingericht — Inrichting van sturingslijnen en betrokkenheid van college — Inrichting van escalatielijnen — Mate waarin ambtelijke organisatie inzicht en overzicht heeft op voortgang, risico's, etc.
Beheersing en risico's	<ul style="list-style-type: none"> — Uitwerking kosten- en batenanalyse in planfase — Omgang met (mogelijke) overschrijdingen van planning, kosten — Mate waarin risico's zijn geïnventariseerd en uitgewerkt — Mate waarin beheersmaatregelen zijn uitgewerkt — Wijze waarop in de praktijk met voorkomende risico's wordt omgegaan
Democratische verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> — Wijze waarop de gemeenteraad betrokken wordt bij het maken van plannen (o.a. bestemmingsplan) — Wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd wordt bij afwijkingen en bijbehorende verklaringen — Mate waarin de informatievoorziening aan de gemeenteraad goed en begrijpelijk inzicht geeft in de stand van zaken — Tijdigheid van informatievoorziening aan de gemeenteraad
Rolinfilling gemeenteraad	<ul style="list-style-type: none"> — Mate waarin de gemeenteraad haar kaderstellende rol actief invult — Mate waarin de gemeenteraad haar toezichhoudende rol actief invult — Mate waarin de opgestelde kaders en procedures (o.a. Procedureregeling grote projecten) aansluiten bij de realiteit en wensen van de gemeenteraad

Deze thema's en bijhorende criteria zijn tamelijk uitvoerig en breed om toe te passen respectievelijk te toetsen op de nieuwe grote projecten, gelet op de context van dit onderzoek dat zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van de (ambtelijk) op te leveren evaluaties en het feit dat in 2020 dit is toegepast op slechts één groot project in al een relatief omvangrijk onderzoek. Daarom is dit opvolgingsonderzoek zo veel mogelijk beperkt tot de 'vragenset' behorende bij de zes belangrijkste conclusies uit het onderzoek van 2020:

1. De meerwaarde van de Procedureregeling. Welke meerwaarde biedt de procedure ten opzichte van projecten die niet als zodanig zijn aangewezen?

2. De binding met de beleidsdirecties en beleidsdoelen. Indien de uitvoering van een groot project in een afzonderlijke programma- of projectdirectie is ondergebracht, al of niet rechtstreeks verantwoordig schuldig aan het college, is het wel van belang dat er (goede) relaties worden onderhouden met de beleidsdirecties en de integraliteit (van beleid) wordt bewaakt.
3. De professionele beheersing met een inhoudelijk gesprek over beheersmaatregelen. Jaarlijks wordt de risico-inventarisatie en -analyse geactualiseerd en er wordt een gesprek gevoerd (zo mogelijk met de concerncontroller) over de te hanteren beheersmaatregelen.
4. De periodieke inhoudelijke herijking en evaluatie. Er is een (governance)structuur ingericht om het project periodiek inhoudelijk en qua voortgang te evalueren.
5. De informatievoorziening aan de raad en inhoudelijke bespreking van voortgangsrapportages. Bij de periodieke informatievoorziening aan de raad moet duidelijk zijn welke mogelijke keuzen de raad kan maken om (bij) te sturen.
6. De inhoudelijke sturing van de raad op het project. De besprekingen in de raad van het project dienen zich niet louter te beperken tot de informele bijeenkomsten, zoals de Sionsgaarde bijeenkomsten, maar dienen ook in plenaire raadsvergaderingen en de fora ('Stad' en 'Samenleving') aan de orde te komen.

In dit onderzoek wordt getoetst of en in welke mate uitvoering is gegeven aan deze zes belangrijke conclusies bij de (drie) projecten die door de raad als 'groot project' zijn aangewezen.

1.4 De aanpak

Wij hebben dit opvolgingsonderzoek uitgevoerd aan de hand van een deskstudie en gesprekken met betrokken ambtenaren in de periode van juni 2024 tot en met januari 2025. Het onderzoek strekte zich uit tot en met januari 2025 om daarmee in de mogelijkheid te voorzien om in het onderzoek gebruik te kunnen maken van de zelfevaluaties van de grote projecten, die voorzien waren om in het laatste kwartaal van 2024 beschikbaar te komen.

De deskstudie betreft openbare documenten over de drie projecten en verslagen van raadsvergaderingen zoals opgenomen in het (online) raadsdocumentatiesysteem. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met betrokken medewerkers gedurende de zomer van 2024. Een overzicht van de vertegenwoordigers die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken, is opgenomen in bijlage 2. Naar aanleiding van die gesprekken zijn door de ambtelijk

betrokken medewerkers aanvullende, deels niet openbare documenten, met de onderzoekers gedeeld.

1.5 De opbouw van dit rapport

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de overkoepelende bevindingen, die niet met de beoordeling van de individuele grote projecten samenhangen. In dit hoofdstuk worden de vragen beantwoord welke grote projecten in de gemeente Rijswijk de afgelopen 5 jaar zijn uitgevoerd, of reflectiebijeenkomsten in de procedureregeling grote projecten zijn opgenomen en of er de afgelopen 5 jaar reflectiebijeenkomsten met de raad zijn georganiseerd.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 presenteren we de bevindingen van het onderzoek naar respectievelijk de grote projecten van RijswijkBuiten, het Huis van de Stad en de Organisatieontwikkeling. Voor het grote project RijswijkBuiten (Hoofdstuk 3) wordt bovendien specifiek ingegaan op de mate waarin de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek zijn opgevolgd.

Het afsluitende hoofdstuk 6 bevat de conclusies en aanbevelingen.

2. Overkoepelende bevindingen grote projecten

2.1 Reflectiebijeenkomsten als onderdeel van de procedureregeling grote projecten

Voor zover bij de onderzoekers bekend, is de aanbeveling uit het eerdere onderzoek RijswijkBuiten om reflectiebijeenkomsten met de raad te organiseren over grote projecten **niet** als onderdeel opgenomen in de procedureregeling grote projecten van de gemeente Rijswijk. De huidige procedureregeling grote projecten van de gemeente Rijswijk dateert uit 2008 en is sindsdien niet gewijzigd. Wel is recentelijk (december 2024) de mogelijkheid van een motie tot wijziging van de procedureregeling aan de orde geweest naar aanleiding van vragen van de VVD-fractie in de raad naar aanleiding van het aanbieden van de eindevaluatie van het project 'Organisatie-ontwikkeling'.

2.2 Jaarlijkse reflectiebijeenkomsten met de raad

De afgelopen 5 jaar, sinds 2020, zijn er voor de (aangewezen) grote projecten geen jaarlijkse reflectiebijeenkomsten met de raad georganiseerd³. Wel is de raad over de (voortgang van) grote projecten geïnformeerd, bijvoorbeeld formeel via Raadsinformatiebrieven (RIB's) en specifieke voortgangsrapportages of informeel in de zogeheten Sionsgaarde-bijeenkomsten (zie volgende hoofdstukken).

2.3 Inventarisatie grote projecten

De afgelopen 5 jaar, sinds 2020, zijn er in totaal 3 (als zodanig aangewezen) grote projecten in uitvoering. Het betreft de 3 grote projecten die centraal staan in dit onderzoek: RijswijkBuiten, Huis van de Stad en Organisatieontwikkeling.

³ *Reflectiebijeenkomsten* zoals bedoeld in het rapport *Beheersing grote projecten gemeente Rijswijk* (Rekenkamer Rijswijk, 2020, p. 3). Het gaat hier om jaarlijkse bijeenkomsten van de raad en de verantwoordelijk wethouder(s) over 1) de inhoud van het project, waarbij aandacht wordt besteed aan onder meer de kaders en het expliciteren van politieke keuzen en afwegingen en 2) de wijze waarop de raad de controlerende en kaderstellende rol invult, de kaders die de wethouder(s) van de raad vragen en de wijze waarop de raad wil worden geïnformeerd.

3. Groot project RijswijkBuiten

3.1 Korte beschrijving project

Het project RijswijkBuiten startte in 2006. Het doel van dit project is het realiseren van een duurzame woonwijk, gelegen tussen het centrum van Rijswijk en Delft. Oorspronkelijk was het plan dat tussen 2006 en 2026 ruim 3500 woningen werden gebouwd, verdeeld over de gebieden Sion, Parkrijk en Pasgeld. In 2023 heeft de raad besloten de looptijd van de grondexploitatie te verlengen naar 2030.⁴

De gemeente Rijswijk koos ervoor deze ontwikkeling in eigen beheer uit te voeren. Dit heeft voordelen in termen van sturingsmogelijkheden, maar brengt ook aanzienlijke investeringen en risico's voor de gemeente met zich mee. Niet voor niets heeft de gemeenteraad dit project in 2008 aangewezen als 'groot project' conform de Procedureregeling Grote Projecten.

Binnen de gemeente Rijswijk is een apart programmabureau ingericht ten behoeve van het realiseren van de nieuw te bouwen wijk. Dit programmabureau is onderdeel van de ambtelijke organisatie, maar heeft wel een eigenstandige positie naast de lijnorganisatie.

In 2009 zijn de kaders voor het project vastgelegd in een masterplan. In 2011 is een bestemmingsplan uitgewerkt. Dit bestemmingsplan is in de jaren een aantal keer herzien: in 2011, 2016, 2020 en het meest recent in 2022 ten behoeve van het ontwikkelen van Pasgeld-West.

De realisatie van RijswijkBuiten vindt daarbij gefaseerd plaats, waarbij steeds delen van de totale grondexploitatie in ontwikkeling worden gebracht. De uiteindelijke oplevering van het project staat gepland voor het jaar 2030.

Een **eindevaluatie** van het project RijswijkBuiten heeft nog niet plaatsgevonden. Dit hangt samen met het besluit van de raad in 2023 om de einddatum van de grondexploitatie (GREX) van het project te verlengen van 2026 naar 2030. Dit hangt deels samen met vertragingen in het plan, zodat in de periode 2024 tot 2030 nog ruim 1.000 woningen worden gebouwd.

⁴ Raadsvoorstel, *De Grondexploitatie Sion - 't Haantje Elfde herziening*, 2023, 14-03-2023.

3.2 De meerwaarde van de Procedureregeling.

Op 8 juli 2008 wees de gemeenteraad van Rijswijk het project RijswijkBuiten aan als groot project in overeenstemming met de Procedureregeling Grote Projecten.

I

Wordt de procedureregeling gevolgd?

Allereerst is in dit onderzoek gekeken naar de mate waarin de procedureregeling wordt gevolgd.

Het Masterplan zoals opgesteld in 2009 kan gezien worden als het startdocument voor dit project, waarin een weergave van de geldende beleidskaders en de beleidsruimte is opgenomen.

Daarnaast schrijft de procedureregeling voor dat voortgangsrapportages ten minste éénmaal per half jaar door het college aan de raad verstrekt worden. Uit de opgeleverde rapportages is op te maken dat deze halfjaarlijkse verstrekking niet plaatsvindt. Deze voortgangsrapportage is steeds meer een *jaarlijkse* rapportage geworden. Zo is in 2023 de meest recente 18e voortgangsrapportage RijswijkBuiten opgeleverd. De procedureregeling wordt hiermee niet volledig gevolgd.

Wel wordt jaarlijks de grondexploitatie herzien wat besluitvorming van de raad vergt. Deze besluitvorming wordt voorafgegaan door een Sionsgaerde-bijeenkomst en een forumvergadering. De informatie die in de voortgangsrapportage is opgenomen, maakt ook onderdeel uit van het betreffende raadsvoorstel en de grondexploitatie. Ondanks dat er geen sprake is van een *halfjaarlijkse* voortgangsrapportage, wordt de gemeenteraad wel tweemaal per jaar geïnformeerd: in de voortgangsrapportage en bij het actualiseren van de grondexploitatie.

Qua inhoud houden de voortgangsrapportages de structuur aan zoals voorgeschreven door de Procedureregeling. De door de regeling vereiste informatie wordt dus verstrekt. Naar aanleiding van het rapport *Beheersing Grote Projecten* (2020) is er in de voortgangsrapportages meer aandacht besteed aan het aspect *beleidskaders en beleidsruimte*.

Van een eindevaluatie is nog geen sprake. Deze is voorzien in 2030.

Eerdere conclusies over de procedureregeling

In het onderzoek *Beheersing Grote Projecten* (2020) concludeerde de rekenkamer dat de meerwaarde van deze procedureregeling voor grote projecten niet helder

is. Concreet gaven betrokkenen aan dat niet te zeggen is of de raad anders c.q. minder goed geïnformeerd is over grote projecten zonder de procedureregeling.

Het is duidelijk dat ook zonder een separate procedureregeling de raad geïnformeerd dient te ontvangen over de voortgang van (grotere) projecten. Immers: het college dient de raad alle informatie te verschaffen die zij voor de uitvoering van haar taak nodig heeft.⁵

De meerwaarde van de procedureregeling is dan ook niet zozeer het ontvangen van de informatie, maar vooral de wijze waarop de informatie verstrekt wordt. Met de procedureregeling stelt de raad concrete eisen aan de vorm en inhoud van de informatie die door het college geleverd wordt.

Het is aannemelijk dat de Procedureregeling ertoe leidt dat de raad meer en gedetailleerdere informatie over het project RijswijkBuiten verkrijgt dan wanneer de kaders voor de informatievoorziening niet op een dergelijke wijze worden vastgelegd. Dit ziet vooral op de voortgangsrapportages. Deze bevatten gebundelde en gedetailleerde informatie over de voortgang van het traject, een reflectie op de verhouding tussen de voortgang en de initiële kaders en de financiële ontwikkeling van het project.

Het feit dat deze informatie integraal in één rapportage aan de raad aangeboden wordt, levert meerwaarde voor de raad voor de informatiepositie en het hebben van 'grip' op het project.

3.3 De binding met de beleidsdirecties en beleidsdoelen

In het onderzoek *Beheersing Grote Projecten* (2020) constateerde de rekenkamer dat de uitvoering van het project RijswijkBuiten professioneel is ingericht, met een apart programmabureau. Het programmabureau is een volwaardig onderdeel van de ambtelijke organisatie maar geen onderdeel van de (beleids-)lijnorganisatie. Daarbij is opgemerkt dat dit programmabureau onvoldoende binding heeft met de beleidsdirectie. De afstand tussen het programmabureau en andere delen van de ambtelijke organisatie was *relatief groot*.

Dit leidde ertoe dat de ambtelijke organisatie beperkt zicht had op de werkzaamheden van het programmabureau. Ook was er onvoldoende koppeling

⁵ Art. 169 GW.

tussen het uitwerken van beleidsdoelen en de mogelijkheden van het project RijswijkBuiten hieraan een bijdrage te leveren.

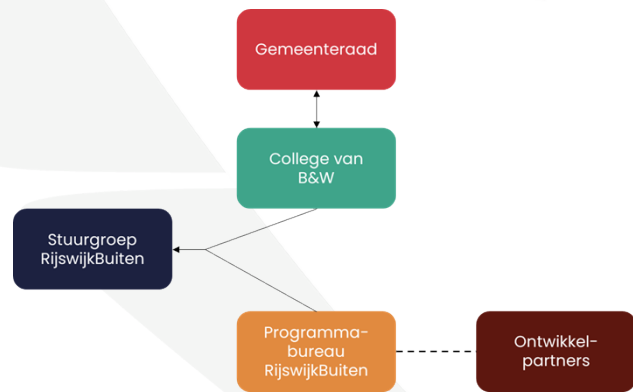
Huidige positionering programmabureau

Sinds het onderzoek *Beheersing Grote Projecten* (2020) is de governance van het programmabureau in fundamentele zin niet aangepast. In de kern blijft het programmabureau formeel onderdeel van de ambtelijke organisatie, maar heeft het een eigenstandige positie. Het programma RijswijkBuiten opereert buiten de traditionele organisatiehiërarchie ('hark') van de gemeente Rijswijk.

Zo heeft het programmabureau een eigen kantoor heeft op locatie van het project. Ook heeft het programmabureau 'eigen personeel' in dienst, dat wil zeggen: de formatie voor RijswijkBuiten wordt gefinancierd vanuit de grondexploitatie.

De projectorganisatie maakt daarbij geen gebruik van een mogelijke uitleenconstructie met de ambtelijke organisatie.. Dit hangt samen met een gebrek aan capaciteit in de ambtelijke organisatie.

Idealiter zou het programmabureau meer vaste medewerkers willen aantrekken die deels in dienst van de gemeente en deels in dienst van het project RijswijkBuiten zijn. Dit draagt bij aan de integraliteit en continuïteit van de werkzaamheden van het programmabureau.



Figuur 1: governance project RijswijkBuiten

Het programmabureau valt rechtstreeks onder de gemeentesecretaris en het gemeentebestuur.

Via de stuurgroep, bestaande uit de programmadirecteur, twee betrokken wethouders, de interne controller en de gemeentelijke controller, wordt gestuurd op het project RijswijkBuiten.

Opvolging conclusies onderzoek Beheersing Grote Projecten (2020)

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeentelijke organisatie zich heeft ingespannen om de ervaren afstand tussen het programma en de ambtelijke organisatie van de gemeente Rijswijk te dichten.

Zo worden sessies georganiseerd tussen het programmabureau en teams uit het ruimtelijk domein om de samenwerking te versterken. In deze sessies staat bijvoorbeeld de voortgang van het project centraal. Deze sessies, inclusief de informele momenten waarop wordt samengekomen, bevorderen onderlinge kennisdeling en samenwerking.

Het programmabureau trekt bij voorkeur meer medewerkers aan die tevens deels overige werkzaamheden voor de gemeente Rijswijk verrichten. Ook dit kan bijdragen aan het verkleinen van de ervaren afstand tussen het programmabureau en de ambtelijke organisatie. Dit voornemen is echter nog niet volledig van de grond gekomen. Wel neemt de directeur van het programmabureau tweemaal per jaar deel aan het Gemeentelijk Management Team (GMT).

Op dit moment wordt het voortbestaan van het programmabureau in de huidige vorm als van wezenlijk belang gezien voor de voortgang en voltooiing van de gebiedsontwikkeling RijswijkBuiten. Wel wordt vanaf 2025 verkend hoe de toekomst van het Programmabureau er uit kan zien. Vragen die hierbij spelen zijn hoe het programmabureau en Team Gebiedsontwikkeling zich tot elkaar verhouden, en of het programmabureau op termijn wordt geïntegreerd in de lijn.

3.4 De professionele beheersing met een inhoudelijk gesprek over beheersmaatregelen

Het onderzoek *Beheersing Grote Projecten (2020)* concludeerde dat de beheersing van het project professioneel is ingericht. Er vindt een uitgebreide risicoanalyse plaats en de grondexploitatie wordt jaarlijks geactualiseerd.

Wel worden kanttekeningen geplaatst. Zo waren beheersmaatregelen beperkt uitgewerkt. De bevindingen van de externe accountant bevestigden dit beeld. Deze constateerde dat de beheersmaatregelen voor RijswijkBuiten nog verbetering behoeven en dat een goede onderbouwing van beheersmaatregelen soms ontbreekt.

Toepassing conclusies onderzoek Beheersing Grote Projecten (2020)

De in het onderzoek *Beheersing Grote Projecten (2020)* beschreven professioneel ingerichte beheersingmaatregelen van het project worden nog steeds uitgevoerd.

Sinds 2020 vindt er nog steeds een jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatie plaats en worden er nog steeds (uitgebreide) risicoanalyses uitgevoerd. De raad wordt hiervan middels de herziening van de grondexploitaties en de periodieke voortgangsrapportages (de laatste in 2023) op de hoogte gesteld.

Wij treffen evenwel geen bevindingen van de accountant aan in de recentere accountantsverslagen omtrent de onderbouwing van opgestelde beheersmaatregelen. Wel zet de accountant in het meest recente accountantsverslag kanttekeningen bij de gehanteerde ramingen. Deze zijn verouderd en hierop wordt slechts indexatie toegepast. De accountant adviseert nieuwe ramingen uit te voeren om op die manier de toekomstige kosten nauwkeuriger in te kunnen schatten.⁶

3.5 De informatievoorziening aan de raad en inhoudelijke bespreking van voortgangsrapportages

Het onderzoek *Beheersing Grote Projecten (2020)* concludeerde dat de aan de raad gestuurde voortgangsrapportages niet altijd mogelijkheden waren opgenomen voor de raad om bij te sturen. Voor zover keuzemogelijkheden en alternatieven zijn aangeboden ging het om relatief technische onderwerpen en bleek er voor de raad weinig aanleiding om inhoudelijke vragen te stellen of andere keuzes te maken.

Wij constateren dat hierin weinig verandering is opgetreden. De inhoud en structuur van de voortgangsrapportages is niet wezenlijk aangepast. Wel is naar aanleiding van het onderzoek in de meest recente voortgangsrapportage een paragraaf opgenomen die aandacht besteedt aan de mogelijkheden van de raad om de beleidsmatige uitgangspunten aan te passen.⁷ De voortgangsrapportage maakt evenwel niet inzichtelijk aan welke ‘knoppen’ de gemeenteraad kan ‘draaien’ in de uitvoering van het project RijswijkBuiten. De rapportage verwijst wel terug naar de grondexploitatie als dynamisch document dat jaarlijks wordt herzien. Hierin komen de beleidsuitgangspunten en de financiële consequenties samen.

De raad heeft, ook na oplevering van het onderzoek *Beheersing Grote Projecten (2020)*, geen inhoudelijke gesprek over de beleidsuitgangspunten voor het project RijswijkBuiten gevoerd. Deze voortgangsrapportages worden dan ook nauwelijks geagendeerd door de gemeenteraad. Bij het actualiseren van de grondexploitatie

⁶ Accountantsverslag 2023, Bakertilly, 09-07-2024.

⁷ 18^e Voortgangsrapportage RijswijkBuiten, 2023.

heeft het raad dit gesprek wel gevoerd, bijvoorbeeld met betrekking tot het aantal te realiseren sociale woningen.

Het inzicht in de sturingsmogelijkheden, of inzicht in keuzes die gemaakt (kunnen) worden, is derhalve niet significant verbeterd in de voortgangsrapportages na het rapport *Beheersing Grote Projecten* (2020).

3.6 De inhoudelijke sturing van de raad op het project

Het hiervoor genoemde betekent echter niet dat er geen inhoudelijke betrokkenheid van de gemeenteraad is geweest bij de uitvoering van het traject RijswijkBuiten. Zo heeft de gemeenteraad in 2023 de opdracht gegeven om de mogelijkheden te verkennen om waar mogelijk het nadelige resultaat op RijswijkBuiten te beperken. Dit naar aanleiding van een te treffen grote verliesvoorziening in de grondexploitatie vanwege de sterke kostenstijgingen en stagnerende ⁸

Daarbij gaf de raad inhoudelijk richting mee door middel van de motie *Niet Morrelen aan kwaliteit RijswijkBuiten*.

Het programmabureau RijswijkBuiten heeft de raad hierbij door middel van een Sionsgaerde-bijeenkomst meegenomen in de sturingsmogelijkheden en de 'knoppen' waaraan binnen de grondexploitatie gedraaid kan worden. Anders dan in het onderzoek *Beheersing Grote Projecten* (2020) werd geconcludeerd, gaf het programmabureau door deze Sionsgaerde-bijeenkomst wel inzicht in de mogelijkheden om het project inhoudelijk te herijken. Omdat hiervan evenwel geen verslag is gemaakt, zijn de mogelijke en gemaakte keuzen niet helder terug te vinden.

In dit geval heeft het gesprek over beleidsuitgangspunten niet plaatsgevonden aan de hand van één of meer periodieke voortgangsrapportages, maar aan de hand van een incident of knelpunt; de nadelige grondexploitatie. Het periodieke gesprek op meer strategisch niveau over de beleidsuitgangspunten voor het project Rijswijk buiten lijkt daarmee, in lijn met de bevindingen van het onderzoek in 2020, nog niet plaats te vinden. Daarmee constateren wij dat de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het project RijswijkBuiten nog steeds een *ad hoc* karakter heeft.

⁸ Raadsvoorstel De herziening 2024 van de Grondexploitatie Sion - 't Haantje, 2023, 19-03-2024.

3.7 Aanbevelingen onderzoek *Beheersing Grote Projecten* (2020)

In het onderzoek *Beheersing Grote Projecten* (2020) zijn drie concrete aanbevelingen geformuleerd, te weten:

1. Reflecteer periodiek met de raad op de kaders van grote projecten en de informatievoorziening;
2. Het aanbod om eenmalig een reflectiebijeenkomst te faciliteren in het kader van RijswijkBuiten;
3. Voer een bredere evaluatie uit naar het project RijswijkBuiten, met specifieke aandacht voor governance, organisatieinrichting, uitvoering, doelstelling en monitoring.

Op basis van de nu beschikbare informatie constateren wij dat geen van de drie aanbevelingen is opgevolgd. Van een periodieke evaluatie naar de kaders van grote projecten is de afgelopen jaren geen sprake geweest.

Van het aanbod van de rekenkamer om een éénmalige reflectiebijeenkomst te organiseren in het kader van RijswijkBuiten is geen gebruik gemaakt. Wel heeft de raad bij de vaststelling van de GREX 2023 gereflecteerd op het project RijswijkBuiten in het forum, in de raadsvergadering en tijdens de Sionsgaerde-bijeenkomst.⁹

Tot slot heeft een bredere (eind)evaluatie naar het project RijswijkBuiten nog niet plaatsgevonden vanwege de langere doorlooptijd van het project.

⁹ Overzicht met toezeggingen met voorstel tot afdoening, 26-04-2024.

4. Groot project Huis van de Stad

4.1 Korte beschrijving project

Het Huis van de Stad is een groot project op de locatie van de voormalige Stadhuis aan de Generaal Spoorlaan¹⁰. Nadat het voormalige Stadhuis in 2003 leeg kwam te staan, heeft het geen functie vervuld tot aan de start van de renovatie in 2020. Het lag sinds 2003 in de bedoeling het gebouw te slopen. Tot 2011 was het de ambitie om hier twee woontorens en een bioscoop te realiseren ('Gardens of Delight'). Door de crisis op de woningmarkt is vanaf 2011 van dit plan afgezien en zijn verkenningen gestart naar mogelijkheden voor herontwikkeling van de locatie.

In het collegeakkoord 2014-2018 is het plan opgenomen om te bezien of op deze locatie de gemeente kon worden gehuisvest, inclusief onderbouwing van kosten. Hieraan gekoppeld diende een verkenning te worden uitgevoerd naar de herbestemming van de locatie waarop de gemeente destijds was gehuisvest (de locatie Hoogvoorde).

Dit heeft uiteindelijk geleid tot uitvoering van het project Huis van de Stad om op de locatie aan de Generaal Spoorlaan de gemeente Rijswijk, de bibliotheek, Trias en Welzijn Rijswijk gezamenlijk te huisvesten.

Het project is in twee fasen uitgevoerd. Fase 1 betreft het casco gereed maken en het gebruik gereed maken van het souterrain en de begane grond voor de bibliotheek, Trias en Welzijn Rijswijk (inclusief de trouwzaal). Fase 1 is in mei 2022 opgeleverd. Fase 2 betreft het gebruik gereed maken van verdieping 1 t/m 3 voor de huisvesting van de gemeente (inclusief multifunctionele raads-/theaterzaal).

De raad is vanaf 2014 uitvoerig geïnformeerd over dit traject. Het besluiten over kredieten voor de uitvoering van het project is een belangrijk (kaderstellend) element hierbij. De belangrijkste 'mijlpalen' zijn hierin:

Budget Fase 1:

- Investeringsbudget van € 18,71 mln. (12 december 2017)
- Aanvullend budget van € 0,35 mln. voor aanpak van de klokkentoren (november 2018)

¹⁰ Beschrijving ontleend aan Memo van de projectleider aan de secretaris van de Rekenkamer 29-06-2023.

- Aanvullend budget voor asbestsanering van € 6,375 mln. (november 2020)

Budget Fase 2:

- Investeringsbudget van € 13,755 mln. (12 oktober 2021)
- Extra investeringsbudget van € 4,3 mln. (18 april 2023).

Totaal is voor beide fasen voor realisatie van het Huis van de Stad € 43,49 mln. door de raad beschikbaar gesteld.

De raad heeft hiermee in ieder geval zijn kaderstellende rol ten aanzien van het budget van het project Huis van de Stad uitgevoerd ('budgetrecht').

Voor zover de onderzoekers bekend is **geen eindevaluatie**¹¹ van het Huis van de Stad uitgevoerd.

4.2 De meerwaarde van de Procedureregeling

Gelet op de (financiële) grootte van het project, de vele budgetbesluiten van de raad en de directe binding met de gemeentelijke organisatie is de inschatting van de betrokkenen dat de gemeenteraad, ook zonder dat dit project als groot project conform de procedureregeling is aangewezen, zeer intensief zou zijn geïnformeerd over: (1) het projectplan (inclusief oorspronkelijke doelstellingen en risico-inventarisatie), (2) de voortgang (inclusief mogelijkheden tot bijsturen) en (3) een eindevaluatie.

De gemeenteraad is vanaf 2014 vrijwel ieder halfjaar over dit project geïnformeerd, evenwel niet altijd door middel van een voortgangsrapportage zoals de procedureregeling voorschrijft. De belangrijkste 'mijlpalen' hierin zijn:

2014: Aanbieding van het college-akkoord, waarin de basis voor het Huis van de Stad is opgenomen.

2015: Aanbieding van een bouwkundig onderzoek en startnotitie voor het Huis van de Stad.

2016: o.a. Aanbieding startnotitie Huis van de Stad als groot project.

2017: o.a. Raadsvoorstellen inzake bouwkundig ontwerp, (review) financiële uitgangspunten en investeringsbudget gefaseerde uitvoering.

2018: o.a. 1^e voortgangsrapportage Huis van de Stad (eerste halfjaar 2018).

2019: o.a. 2^e voortgangsrapportage Huis van de Stad en gunningsbesluiten.

2020: o.a. tussentijdse rapportage naar aanleiding van asbestproblematiek en raadsvoorstellen aanvullende financiering en voorbereidingskrediet (fase 2).

¹¹ De eindevaluatie was tijdens de uitvoering van dit onderzoek 'in wording' en kon nog niet met de onderzoekers worden gedeeld.

2021: o.a. raadsvoorstellen en -informatiebrieven over investeringskredieten en aanbestedingsprocedures.

2022: geen nadere informatie naar raad over het project Huis van de Stad.¹²

2023: o.a. raadsvoorstel voor extra kredieten voor uitvoering Fase 2.

4.3 De binding met de beleidsdirecties en beleidsdoelen

Het project en de projectmanager is ingebed in de 'staande' organisatie of 'lijn-organisatie' (Domein Maatschappelijke Ontwikkelingen), waarvoor een afzonderlijke teammanager is aangesteld. Binnen het team zijn drie projectleiders verantwoordelijk. Gelet op de zwaarte van het project is de Domeinmanager Maatschappelijke Ontwikkelingen, tevens teammanager van 7 teams en locogemeentesecretaris, verantwoordelijk voor het project.

4.4 De professionele beheersing met een inhoudelijk gesprek over beheersmaatregelen

De raad is gedurende het traject vanaf 2014 uitvoerig meegenomen in verschillende varianten en scenario's. Hoewel een eindevaluatie nog moet worden opgesteld, constateren wij (bron: interviews) dat het project door problemen met asbest, vogel-/natuurbescherming (in de toren) en vertragingen als gevolg van onder meer uitloopkosten aan de kant van de aannemer, van het oorspronkelijke startbudget circa € 32 mln. is uitgelopen naar ruim € 43 mln.

Overige informatie over professionele beheersing met een inhoudelijk gesprek over beheersmaatregelen ontbreekt, mede vanwege het nog niet beschikbaar zijn van de eindevaluatie.

4.5 De periodieke inhoudelijke herijking en evaluatie

Uit het gevoerde interview (maar ook de vele inhoudelijke documenten die aan de raad zijn aangeboden) maken wij op dat de raad zeer nauw betrokken was bij de stapsgewijze aanpak en voortgang van dit project.

¹² Wel is aan de onderzoekers op ambtelijk niveau een concept verstrekt van informatie- en besluitvormingsmomenten over het Huis van de Stad, maar dit is nog niet volledig. Hierin is onder meer informatie opgenomen over de halfjaarrapportage 2022, waarin onder meer wordt ingegaan op onttrekkingen aan de reserves voor het Huis van de Stad en de financiering van het aanvullend krediet conform het raadsbesluit van 12 oktober 2021.

Bij vrijwel elke stap die in het project is gezet, heeft de ambtelijke organisatie en het college de raad geïnformeerd en de raad om goedkeuring verzocht om de volgende stap te kunnen zetten. Aldus is de raad betrokken geweest bij het voorbereidingskrediet, voorlopig ontwerp, gefaseerde uitvoering, definitief ontwerp, definitief krediet en een technisch ontwerp. Dit geldt ook voor de aanbestedingsprocedure. Nadat de raad goedkeuring gaf aan de aanbestedingsprocedure (en documenten) zijn de contracten met de aannemers getekend.

Illustratief hiervoor is het voorbereidingskrediet voor fase 2 (de renovatie en inrichting van verdiepingen 1 t/m 3). Hierbij is gekozen voor een afwijkende variant ten opzichte van de startnotitie, vanwege huur van tijdelijke huisvesting. Hierdoor diende de raad goedkeuring te geven voor een budget van ruim € 11 mln. en dit leidde ook tot een intensief onderhandelingstraject met de verhuurder. Hierbij heeft de raad nadrukkelijk zelf gekozen om de uitvoering van het project in twee fasen op te knippen, waardoor de maatschappelijke partners de huisvesting eerder in gebruik konden nemen dan de gemeente zelf. Deze keuze van de raad heeft voor een aantal extra problemen en uitdagingen gezorgd, die opgelost dienden te worden. Zo was de bouwmarkt (aanbesteding) voor fase 2 de gemeente niet gunstig gezind. Partners wilde niet instappen in een project (fase 2) waar zij bij fase 1 niet bij betrokken waren, maar wel in fase 2 op voort moesten bouwen en eindverantwoordelijk voor zou worden. De enige inschrijving voor fase 2 lag boven het investeringsplafond van de aanbestedingsprocedure. Dit leidde tot extra vertraging en kosten voor toetsen en gesprekken.

4.6 De informatievoorziening aan de raad en inhoudelijke bespreking van voortgangsrapportages.

De raad is wat betreft de besluitvorming (kaderstelling) ten aanzien van het project Huis van de Stad zowel ten aanzien van de inhoudelijke doelstellingen, de planning en de financiering uitvoerig in positie gebracht. Wat betreft de 'bijsturing' (controlerende rol) is dit beeld meer diffuus. De raad is veelvuldig geïnformeerd door middel van raadsvoorstellen en raadsinformatiebrieven, maar de halfjaarlijkse voortgangsrapportages conform het format van de procedureregeling zijn nauwelijks opgesteld. Deze hebben dan ook geen rol gespeeld in de bijsturing van het project door de raad, aanpassing van kaders of de informatievoorziening hierover aan de raad. Wel is de raad ook op diverse momenten informeel geïnformeerd (bijvoorbeeld over de inrichting van de raadszaal).

4.7 De inhoudelijke sturing van de raad op het project

Zoals hiervoor aan de orde is gekomen is de raad intensief in positie gebracht om inhoudelijk te sturen op dit project.

5. Groot project organisatieontwikkeling en Dienstverlening

5.1 Korte beschrijving project¹³

In het kaderdebat van juli 2019 verzocht de gemeenteraad het college van burgemeester en wethouders de “Organisatieontwikkeling” als groot project aan te merken. Hiervoor waren een aantal redenen:

1. De gemeente Rijswijk staat voor grote uitdagingen en de gemeentelijke organisatie moet klaar staan deze uitdagingen op te pakken en succesvol uit te voeren. De organisatie moet laten zien dat zij hierbij in control is.
2. Raad en college hebben zich tot doel gesteld in de gemeente de basis op orde te krijgen. Dit geldt ook voor de werkzaamheden die de gemeentelijke organisatie uitvoert, zowel op het gebied van directe dienstverlening als bij de uitvoering van (overige) gemeentelijke taken.
3. De gemeentelijke organisatie moet zich blijven ontwikkelen. Dit vraagt blijvende aandacht en investeringen. Zowel interne als externe ontwikkelingen hebben hun invloed. Denk bijvoorbeeld aan arbeidsmarktontwikkelingen (extern) in relatie tot strategische personeelsplanning (intern).

Het ‘Groot Project Organisatieontwikkeling’ bundelt een aantal (al in gang gezette) trajecten:

1. Ontwikkelagenda Bedrijfsvoering.
2. Publieke Dienstverlening.
3. Organisatieontwikkeling (continu).

Ad 1. Ontwikkelagenda bedrijfsvoering

¹³ Alle hiernavolgende informatie over het project is gebaseerd op de projectopdracht: [Projectopdracht groot project organisatie.pdf](#)

De ontwikkelagenda Bedrijfsvoering bestaat uit de volgende onderdelen.

- a. Grip op Financiën en interne processen (*grip op budgetten (personeel, producten etc.) en verbeteren interne beheersing (onder andere inkoopproces)*).
- b. Transparant begroten (*duidelijke (bestuurlijke) keuzemogelijkheden*).
- c. Toekomstbestendige financiële huishouding (*versterken P&C-cyclus*).
- d. Rechtmatig inkopen en aanbesteden.
- e. Jaarrekeningproces accountantsproof.

Ad 2. Publieke dienstverlening

Publieke Dienstverlening bestaat uit de volgende deelsporen.

- a. Klantencontacten op orde
- b. Innovatieve dienstverlener
- c. Digitale overheid

Ad 3. Organisatieontwikkeling (continu)

Organisatieontwikkeling (continu) bestaat uit een vijftal onderdelen.

- a. Goede positie op de arbeidsmarkt
- b. Zicht op organisatieontwikkeling
- c. Medewerkers leren en ontwikkelen continu: Leven Lang Ontwikkelen
 - Focus op integriteit, verantwoordelijkheid (waarom), plezier & toegankelijk (hoe) en samenlevingsgericht (wat).
- e. Aantrekkelijk en modern werkgeverschap

Organisatie, planning en informatie

De ontwikkelagenda bedrijfsvoering, de uitvoering van de publieke dienstverlening én continue organisatieontwikkeling is belegd in de ambtelijke organisatie. Er is een projectleider aangesteld om de voortgang, planning en specifieke elementen te bundelen voor heldere voortgangsrapportages aan college en raad. Deze rapportages werden afgestemd in de stuurgroep en het projectteam en vervolgens voorgelegd aan college en raad.

Het karakter van een organisatieontwikkeling is een doorlopend proces, maar de afbakende doorlooptijd zoals geformuleerd in het projectplan, is van dit project (in ieder geval) voor de duur van de raadsperiode 2019 - 2022.

Tijdens het verloop van het project is door middel van voortgangsrapportages gerapporteerd. Dit betrof de stand van zaken met betrekking tot het behalen van de doelen en resultaten zoals die zijn beschreven in het projectplan. Conform de geldende procedure moet de raad tweemaal per jaar aan de hand van

voortgangsrapportages worden geïnformeerd. Eventuele bijsturing van het project wordt ook via de voortgangsrapportages aan de raad voorgelegd.

5.2 De meerwaarde van de Procedureregeling.

De raad heeft de organisatieontwikkeling aangewezen als groot project, omdat zij van mening waren dat hun kaderstellende en controlerende taak vereist dat zij meer toegesneden informatie kreeg over de voortgang van dit project.

De meerwaarde van de procedureregeling in dit geval zit in het creëren van grip en zicht op de organisatieontwikkeling en dienstverlening. Omdat dit veel onderdelen behelst en gemeente breed van toepassing is. Daarnaast helpt deze aanwijzing bij het concretiseren en definiëren van de projectdoelen en de voortgang erop. Tegelijkertijd past het grote project Organisatieontwikkeling en dienstverlening niet helemaal bij het karakter van een groot project en de procedureregeling omdat het een continue ontwikkeling van de dienstverlening betreft. Een 'groot project' heeft idealiter een concrete start- en einddatum.

Desalniettemin heeft de raad de organisatieontwikkeling en dienstverlening aangewezen als groot project om 'in control' te zijn ten aanzien van de ontwikkelingen door a) geïnformeerd te blijven en b) bij te sturen via de voortgangsrapportages en sturingsmomenten. Daarmee heeft de raad tijdelijks gekozen om het project 'Organisatieontwikkeling' – ook – 'van' de raad te maken en niet alleen van het college en het ambtelijk apparaat.

5.3 De binding met de beleidsdirecties en beleidsdoelen

De organisatieontwikkeling staat niet op zich. De gemeentelijke organisatie is in opdracht van raad en college voortdurend bezig met kwaliteitsverbetering. Dit komt het meest tot uiting in de opdracht die de ambtelijke organisatie oppakt in het kader van 'In Control, 'Basis op orde' en 'Organisatieontwikkeling (continu)'. Over de projecten die hieraan bijdragen werden raad en college (tot de aanwijzing van groot project) in separate voortgangsrapportages geïnformeerd.¹⁴

Met de aanwijzing van het grote project in het kader van Organisatieontwikkeling en Dienstverlening legt de raad binnen deze projecten meer de nadruk op de verbetering en investeren in het personeel. Dit door het verbeteren van werkprocessen, ontwikkelen van de competenties van medewerkers en het toewerken naar een nog gezondere bedrijfscultuur.

¹⁴ [Projectopdracht groot project organisatie.pdf](#)

Het project Organisatieontwikkeling en Dienstverlening is als 'bedrijfsvoeringsopgave' dus niet direct gekoppeld aan inhoudelijke, maatschappelijke en opgave gerichte doelen van de beleidsdirecties en beleidsdoelen van de gemeente, maar staat ten dienst aan deze onderdelen zodat zij hun taken goed kunnen uitvoeren. Het is als het ware de paraplu waaronder de beleidsdirecties en de gemeentelijke organisatie functioneert, maar geeft geen beleidsinhoudelijke veranderingen mits het de dienstverlening of organisatieontwikkeling betreft. Het is daarom ook een opzichzelfstaand project.

5.4 De professionele beheersing met een inhoudelijk gesprek over beheersmaatregelen.

De risico's als benoemd in de projectopdracht zijn¹⁵:

- Financieel: het niet op orde brengen van de financiële (sturings)processen heeft gevolgen voor de grip op de financiën, de kwaliteit van de financiële administraties, de rechtmatigheid van de uitgaven etc.
- Organisatieontwikkeling: het niet op orde zijn heeft gevolgen voor de uitstraling van de organisatie en daarmee de rol van de gemeente als werkgever, en daarmee bijvoorbeeld op het kunnen boeien en binden van medewerkers.
- Dienstverlening: het niet (verder) verbeteren van de dienstverlening heeft een negatief effect op het imago van de gemeente, en levert ontevredenheid op bij inwoners, bedrijven en bestuur.
- Prioritering: het uitvoeren van de beschreven acties moet worden geprioriteerd. Anders bestaat de kans dat de verbeterlagen secundair worden aan de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden.

De acties die in het project Organisatieontwikkeling en Dienstverlening zijn uitgevoerd hebben bijgedragen aan de beheersing van de drie eerstgenoemde risico's. Deze acties waren juist gericht op het steeds meer wegnemen van deze risico's. Gedurende de looptijd van het project is het risico 'prioritering' (ook) een continu aandachtspunt geweest. Dat heeft geleid tot aanpassingen in het project en de daarin genomen acties.

De wijze waarop het project is aangestuurd en beheerst ligt in het verlengde van de beheersing van de risico's, die een onderdeel zijn van de beheersing van het totale project. De voortgang van de uitvoering was met regelmaat onderwerp van gesprek tussen de projectleider en de deelprojectleiders, en in het Gemeentelijk

¹⁵ Zie ambtelijke eindevaluatie, 3-12-2024.

Management Team. Op basis van de rapportages is dit ook met een voor het project ingestelde stuurgroep en de audit commissie besproken. Hierover is college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad schriftelijk geïnformeerd. Het rapportageformat is tussen de eerste en tweede rapportage op verzoek van de raad aangepast.

5.5 De periodieke inhoudelijke herijking en evaluatie

Naast de ontvangen voortgangsrapportages zijn er vier presentaties gegeven aan de auditcommissie. Hierin werd er meer inhoudelijk gesproken over de voortgang van het grote project, maar volgde geen inhoudelijke herijking.

De **ambtelijke evaluatie** is 7 november 2024 opgesteld en met de raad gedeeld via een raadsinformatiebrief¹⁶. Hierin worden de 5 aspecten voor de evaluatie uiteengezet:

- a. informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt;
- b. informatie over de kosten van het project;
- c. informatie over de wijze waarop de risico's zijn onderkend en beheerst;
- d. informatie over de wijze waarop het project is aangestuurd en beheerst;
- e. informatie over de vraag hoe de samenwerking tussen college en raad is verlopen en hoe de informatievoorziening heeft gefunctioneerd.

Het is een beknopte evaluatie die ter informatie gedeeld is met de raad. Het bevat de volgende constatering:

Ad a: De evaluatie stelt vast dat de doelstellingen zijn bereikt. Hierbij is een verwijzing opgenomen naar de vier eerdere voortgangsrapportages, die tussen 2019 en 2022 zijn opgesteld. Tegelijkertijd stelt de evaluatie dat ontwikkelingen nooit stilstaan, maar ontwikkelingen als de groei van de stad en technologische ontwikkelingen zullen doorgaan.

Ad b: Het project Organisatieontwikkeling krijgt zijn dekking uit reguliere budgetten van de uitvoerende organisatieonderdelen. De informatie over de kosten zijn derhalve meegenomen in de reguliere P&C-cyclus.

Ad c: Over risico's en beheersmaatregelen is opgenomen dat "het project heeft bijgedragen aan de beheersing van de genoemde risico's: financieel, organisatieontwikkeling, dienstverlening en prioritering" (zie ook de vorige paragraaf).

¹⁶ Aangeboden aan Forum Samenleving 03-12-2024

Ad d. Wat betreft aansturing en beheersing van het project stelt de evaluatie dat de voortgang ervan is besproken met het GMT, met de hiervoor ingestelde stuurgroep, met het college, de raad en in de auditcommissie. Naar aanleiding hiervan is het rapportageformat tussen de eerste en tweede rapportage aangepast (zie ook vorige paragraaf).

Ad e. De vier voortgangsrapportages, in de vorm van een RIB, vormden de basis om het gesprek over de organisatieontwikkeling aan te gaan tussen de raad en het college. In de Auditcommissie is nadrukkelijker over de ontwikkelingsagenda gesproken.

De ambtelijke evaluatie is op 10 december 2024 besproken in forum Samenleving naar aanleiding van vragen van de VVD-fractie. De VVD-fractie mist een reactie van het college op deze ambtelijke evaluatie. De VVD-fractie overweegt om via een motie een dergelijke 'stap' op te nemen in een wijziging van de procedure grote projecten.

5.6 De informatievoorziening aan de raad en inhoudelijke bespreking van voortgangsrapportages.

In de periode 2020 – 2022 is er viermaal (dus niet elk halfjaar) gerapporteerd over de voortgang van het Groot Project. Deze rapportages zijn in de vorm van een raadsinformatiebrief aangeboden en daaropvolgend besproken in het forum Samenleving. In de auditcommissie is diepgaander gesproken over de Ontwikkelagenda bedrijfsvoering. Zoals hiervoor al genoemd, is het format van de rapportage aangepast. De rapportages vormden voor raad en college de basis om met elkaar het gesprek aan te gaan over de organisatie, de bedrijfsvoering en de dienstverlening. Hiermee is voldaan aan het uitgangspunt voor grote projecten dat meer toegesneden informatie wordt aangeleverd om de raad in zijn kaderstellende en controlerende positie te brengen. De rapportages zijn evenwel niet opgenomen in de agenda van de raadsvergaderingen, waardoor deze niet actief zijn besproken met de raad.

Naast de behandeling in de forumvergaderingen Samenleving is de voortgang van het deelproject Ontwikkelagenda bedrijfsvoering ook besproken in en met de auditcommissie, omdat de informatie uit dat deel van de rapportages zich juist in het aandachtsgebied van deze commissie bevindt.

5.7 De inhoudelijke sturing van de raad op het project

De inhoudelijke sturing van de raad op het project was minimaal. De raadsinformatiebrieven werden niet besproken in de raadsvergaderingen. De sturing vond plaats via forumvergaderingen en de auditcommissie. Hierin zijn wel een aantal raadsleden vertegenwoordigd, maar hierin komt de kaderstellende of controlerende rol niet formeel aan bod. Hieruit blijkt dat de raad dit niet noodzakelijk achtte. De bespreking in de commissie en forum was voldoende voor bijsturing binnen de kaders van de gemeenteraad. Voor zover bekend heeft dit geleid tot aanpassing van het format van de voortgangsrapportage tussen de eerste en tweede voortgangsrapportage.

6. Conclusies en aanbevelingen

Voor dit opvolgingsonderzoek formuleerde de Rekenkamer Rijswijk de volgende centrale vraag:

“Op welke wijze zijn grote projecten binnen de gemeente Rijswijk de afgelopen 5 jaar uitgevoerd, hoe is opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit 2020 en welke lessen kunnen daaruit worden getrokken?”

Deze centrale vraag splitste de Rekenkamer Rijswijk uit in de volgende deelvragen:

1. Welke grote projecten zijn er in de afgelopen 5 jaar uitgevoerd binnen de gemeente Rijswijk?
2. Hoe is de uitvoering van deze projecten verlopen, met name waar het gaat om sturing en verantwoording?
3. Op welke wijze is het instrumentarium behorende bij de regeling grote projecten ingezet en heeft dat meerwaarde gegeven?
4. Welke opvolging is gegeven aan de aanbevelingen van het onderzoek uit 2020?

Wij hebben dit opvolgingsonderzoek uitgevoerd aan de hand van een deskstudie en gesprekken met betrokken ambtenaren in de periode van juni 2024 tot en met januari 2025. Het onderzoek strekte zich uit tot en met januari 2025 om daarmee zoveel mogelijk gebruik te kunnen maken van de eindevaluaties van de grote projecten conform de procedureregeling grote projecten, die – bij aanvang van het onderzoek – voorzien waren om in het laatste kwartaal van 2024 beschikbaar te komen. In werkelijkheid bleek in deze periode slechts de eindevaluatie beschikbaar van één van de drie als groot project aangewezen projecten: het project Organisatieontwikkeling.

In onderstaande tabel hebben we de resultaten van het opvolgingsonderzoek inzichtelijk gemaakt voor de drie grote projecten die centraal staan in dit opvolgingsonderzoek: RijswijkBuiten, Huis van de Stad en Organisatieontwikkeling. Deze resultaten zijn geordend naar de mate waarin gescoord is op de 6 belangrijkste aanbevelingen uit het onderzoek van de Rekenkamer Rijswijk in 2020.

	RijswijkBuiten	Huis van de Stad	Organisatieontwikkeling
1. Meerwaarde procedureregeling	Meer en gedetailleerdere informatie over het project RijswijkBuiten	Gelet op de (financiële) grootte van het project, de vele budgetbesluiten	De meerwaarde van de procedureregeling in dit project is het creëren van grip en zicht door de

	dan wanneer de kaders voor de informatievoorziening niet op een dergelijke wijze worden vastgelegd.	van de raad en de directe binding met de gemeentelijke organisatie is de inschatting dat de gemeenteraad, ook zonder dat dit project als groot project conform de procedureregeling is aangewezen, zeer intensief zou zijn geïnformeerd.	gemeenteraad op de organisatieontwikkeling en dienstverlening, een onderwerp waarvoor doorgaans alleen het college in detail verantwoordelijkheid neemt. Met het aanwijzen als groot project is de raad nauw betrokken bij het concretiseren en definiëren van de projectdoelen en de controle van de voortgang.
2.Binding met beleidsdirecties en beleidsdoelen	De gemeentelijke organisatie heeft zich ingespannen om de kloof tussen het programma en de ambtelijke organisatie van de gemeente Rijswijk te dichten.	Gelet op de zwaarte van het project is de Domeinmanager Maatschappelijke Ontwikkelingen, tevens teammanager van 7 teams en locogemeentesecretaris, verantwoordelijk voor het project.	Het project is als 'bedrijfsvoeringsopgave' niet direct gekoppeld aan inhoudelijke, maatschappelijke en opgave gerichte doelen van de beleidsdirecties en beleidsdoelen van de gemeente.
3.Professionele beheersing	De in het onderzoek <i>Beheersing Grote Projecten (2020)</i> beschreven professioneel ingerichte beheersmaatregelen van het project worden nog steeds uitgevoerd.	De raad is gedurende het traject vanaf 2014 uitvoerig meegenomen in verschillende varianten en scenario's.	De voortgang van de uitvoering was met regelmaat onderwerp van gesprek tussen de projectleider en de deelprojectleiders, en in het Gemeentelijk Management Team.
4.Periodieke herijking en evaluatie	Een eindevaluatie van het project heeft nog niet plaatsgevonden. Dit hangt samen met het besluit van de raad in 2023 om de einddatum van de grondexploitatie	Bij vrijwel elke stap die in het project is gezet, heeft de ambtelijke organisatie en het college de raad geïnformeerd en de raad om goedkeuring verzocht om de	Naast de voortgangsrapportages zijn er vier presentaties gegeven aan de auditcommissie. Hierin werd er meer inhoudelijk gesproken over de voortgang van het

	(GREX) van het project te verlengen van 2026 naar 2030.	volgende stap te kunnen zetten. Voor zover de onderzoekers bekend is geen eindevaluatie van het Huis van de Stad uitgevoerd.	project, maar volgde geen inhoudelijke herijking. De ambtelijke evaluatie is 7 november 2024 opgesteld en met de raad gedeeld via een raadsinformatiebrief
5.Informatie-voorziening	Het inzicht in de sturingsmogelijkheid en, of inzicht in keuzes die gemaakt (kunnen) worden, is derhalve niet significant verbeterd in de voortgangsrapportages na het rapport <i>Beheersing Grote Projecten (2020)</i> .	De raad is wat betreft de besluitvorming (kaderstelling) van het project uitvoerig in positie gebracht. Wat betreft de 'bijsturing' (controlerende rol) is dit beeld meer diffuus. De bijdrage hieraan van de procedureregeling is gering.	In de periode 2020 – 2022 is er viermaal (dus niet elk halfjaar) gerapporteerd over de voortgang van het project. De rapportages zijn evenwel niet opgenomen in de agenda van de raadsvergaderingen, waardoor deze niet actief zijn besproken met de raad.
6.Inhoudelijke sturing	Het periodieke gesprek op meer strategisch niveau over de beleidsuitgangspunt en van het project vindt, in lijn met de bevindingen van het onderzoek in 2020, nog niet plaats te vinden. Daarmee constateren wij dat de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het project RijswijkBuiten nog steeds een <i>ad hoc</i> karakter heeft.	De raad is intensief in positie gebracht om inhoudelijk te sturen op dit project. Hiervoor zijn evenwel nauwelijks de instrumenten van de procedureregeling grote projecten gebruikt. Ook hier heeft de sturing een <i>ad hoc</i> karakter.	De inhoudelijke sturing van de raad op het project was minimaal. De raadsinformatiebrieven werden niet besproken in de raadsvergaderingen. De sturing vond plaats via forumvergaderingen en de auditcommissie. Hierin zijn wel een aantal raadsleden vertegenwoordigd, maar hierin komt de kaderstellende of controlerende rol formeel niet aan bod.

Conclusies

Beantwoording onderzoeksvragen

1. Welke grote projecten zijn er in de afgelopen 5 jaar uitgevoerd binnen de gemeente Rijswijk?

In het kader van de regeling grote projecten zijn in totaal 3 projecten als 'groot project' door de raad aangewezen: RijswijkBuiten, het Huis van de Stad en Organisatieontwikkeling (en Dienstverlening). Bij het aanmerken van het project Organisatieontwikkeling als groot project kunnen vraagtekens worden gesteld. Bijvoorbeeld omdat de financiering van dit project via de reguliere P&C-cyclus loopt en het feitelijk een continu proces betreft en geen project.

2. Hoe is de uitvoering van deze projecten verlopen, met name de sturing op en verantwoording erover?

Van de 3 als groot project aangewezen projecten is conform de vereisten van de procedureregeling het volgende op te merken:

- a. Startnotities, met o.a. doelstellingen, (financiële) uitgangspunten, risico-inventarisaties, zijn voor alle 3 de projecten opgesteld en gedeeld met de raad.
- b. Halfjaarlijkse periodieke voortgangsrapportages zijn heel beperkt opgesteld. De raad wordt wel op andere wijze, dikwijls naar aanleiding van incidenten of vanwege de het budgetrecht van de raad, over het verloop van de projecten geïnformeerd.
- c. Niet alle startnotities en voortgangsrapportages zijn via het raadsinformatiesysteem beschikbaar. De onderzoekers hebben een aantal daarvan onderhands op ambtelijk niveau verkregen.
- d. Slechts voor één van de 3 projecten, het project Organisatieontwikkeling, is een eindevaluatie zeer recentelijk aan de raad aangeboden. Op ambtelijk en bestuurlijk niveau wordt aan het opstellen van een eindevaluatie geen hoge urgentie toegeschreven.

3. Op welke wijze is het instrumentarium behorende bij de regeling grote projecten ingezet en heeft dat meerwaarde gegeven?

De meerwaarde van het aanmerken van een project als groot project wordt door de ambtelijke organisatie niet voldoende herkend. Bij projecten met belangrijke investeringsbeslissingen moet de raad, vanwege het budgetrecht, ook zonder aangemerkt te zijn als groot project, betrokken worden. In de praktijk lijkt de voorkeur op ambtelijk en bestuurlijk niveau uit te gaan naar het informeren van de raad naar aanleiding van incidenten en ad-hoc beslissingen in een project en wordt het nut van periodieke halfjaarlijkse (voortgangs)rapportages betwifteld.

4. Welke opvolging is gegeven aan de aanbevelingen van het onderzoek uit 2020?

De aanbevelingen van de Rekenkamer Rijswijk naar aanleiding van het eerder uitgevoerde onderzoek Rijswijk buiten zijn niet uitgevoerd. Het college heeft hier geen uitvoering aan gegeven, maar de raad heeft de uitvoering ervan ook niet bewaakt en hierop niet geïntervenieerd. Dit betreft:

- a. Het aanpassen van de procedureregeling grote projecten op het punt van de reflectiebijeenkomsten met de raad.
- b. Het organiseren van een specifieke reflectiebijeenkomst voor het project RijswijkBuiten.
- c. Een brede (eind)evaluatie van het project Rijswijk Buiten.

Overige conclusies

1. Een aantal van de conclusies van project RijswijkBuiten zijn niet van toepassing op de beide andere projecten:
 - a. Het ontbreken van verbinding met de lijnorganisatie.
 - b. De governance rond het project.
2. Vanwege de gekozen onderzoeksmethodiek, in het bijzonder het gebruik van secundair bronnenmateriaal (de eindevaluaties), is er beperkt zicht op de professionele beheersing van risico's en de discussie hierover. Het raadsinformatiesysteem, waarbij raads- en commissievergadering niet schriftelijk worden vastgelegd (in de vorm van schriftelijke verslagen) maakt het moeilijk de behandeling van de voortgang van grote projecten te volgen.

Aanbevelingen

Voor het college van B&W

1. Geef zorgvuldig uitvoering aan de vereisten van de procedureregeling grote projecten, indien deze door de raad als zodanig zijn aangewezen. Naast een startnotitie gaat de procedureregeling uit van halfjaarlijkse voortgangsrapportages (volgens een vast format) en een eindevaluatie.

Voor de gemeenteraad

2. Ga met de Rekenkamer Rijswijk en het college na of de reflectiebijeenkomsten nog opportuun zijn. Indien dit het geval is, neem deze op in de procedureregeling.
3. Ga zorgvuldig en selectief om met het aanwijzen van een uitvoeringsprogramma of -project als project als groot project conform de

procedureregeling. Indien projecten via de reguliere P&C-cyclus worden bekostigd, kan de raad in dat kader worden geïnformeerd en beschikt het daarmee over mogelijkheden tot bijsturing.

4. Ga met het college in discussie over de wijze de raad betrokken wordt bij vraagstukken over de gemeentelijke bedrijfsvoering, organisatieontwikkeling en dienstverlening, anders dan via het aanwijzen als groot project.
5. Verbeter de inzichtelijkheid en verslaglegging van de raads- en commissievergaderingen in het raadsinformatiesysteem.

7. Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

7.1 Bestuurlijke reactie

uw kenmerk
uw brief van
ons kenmerk 25.016171
inlichtingen bij S.J. Kornmann
doorkiesnummer (070) 326 18 79

Rekenkamer Rijswijk
Postbus 5305
2280 HH RIJSWIJK

Strategische Ondersteuning AD / GMT

Huis van de stad, Generaal Spoorlaan 2
Postbus 5305, 2280 HH Rijswijk
Telefoon 14 070
stadhuis@rijswijk.nl
www.rijswijk.nl
iban BNG: NL15BNGH0285007424

betreft Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek
"Opvolgingsonderzoek beheersing grote
projecten"

datum
bijlage(n)

Geachte voorzitter van de Rekenkamer Rijswijk,

Met dank en waardering voor het door u geleverde werk hebben wij kennisgenomen van uw onderzoek met als titel "Opvolgingsonderzoek beheersing grote projecten". Het college is blij met het onderzoek en reageert graag op de conclusies en aanbevelingen voor zover die van toepassing zijn op ons college.

Aanbeveling aan college:

Geef zorgvuldig uitvoering aan de vereisten van de procedureregeling grote projecten, indien deze door de raad als zodanig zijn aangewezen. Naast een startnotitie gaat de procedureregeling uit van halfjaarlijkse voortgangsrapportages (volgens een vast format) en een eindevaluatie.

De aanbeveling hangt samen met de getrokken conclusies over de betrokkenheid van de raad binnen het proces van de grote projecten. Hoewel het college erkent dat gedurende de lange looptijden van de drie grote projecten de periodieke halfjaarlijkse rapportages niet in alle gevallen conform de procedureregeling grote projecten zijn aangeboden aan de raad, onderstrepen wij de aanwezigheid van andere middelen om de raad met hetzelfde doel als de halfjaarlijkse rapportage te informeren. Op die manier is de raad in gelegenheid gebracht om een bijsturende rol te vervullen.

Dit was veelal de situatie als omstreeks het geplande moment van een periodieke rapportage een raadsvoorstel in voorbereiding was, of reeds recent was vastgesteld. In die situaties zijn de raadsvoorstellen tevens gebruikt om uitgebreide(re) informatie over de voortgang van het grote project met de raad te delen. Op die manier werd de raad dan ook in staat gesteld om actief bij te sturen.

Ook wat betreft de eindevaluatie van het grote project RijswijkBuiten en Huis van de Stad erkent het college dat deze ten tijde van het rekenkamer onderzoek niet beschikbaar waren. Echter hangt dit feit samen met het moment waarop het onderzoek door de rekenkamer is uitgevoerd. De aanwezigheid van een eindevaluatie is afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt.

Voor wat betreft het grote project Huis van de Stad is gedurende het onderzoek aangegeven dat een eindevaluatie in voorbereiding was, maar dat deze nog niet dusdanig gevorderd en bestuurlijk vastgesteld was, dat deze al met de onderzoekers gedeeld kon worden. De eindevaluatie zal ter afronding van het project, na besluitvorming in het college, conform de procedureregeling toegezonden worden aan de gemeenteraad.

Een eindevaluatie van het grote project RijswijkBuiten is op dit moment nog niet aan de orde aangezien dit project nog volop loopt en er nog geen sprake is van afronding.

Bestuurlijke reactie

Concluderend kan het college zich vinden in de aanbeveling dat de procedureregeling zorgvuldig gevolgd moet worden. Naar het oordeel van ons college is dat ook altijd gebeurt, ook op de momenten dat we in de geest van de regeling hebben gehandeld in plaats van naar de letter. Daarmee zijn wij van mening dat de gemeenteraad steeds in de positie is geweest om de controlerende taak uit te voeren.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,
de secretaris,

de burgemeester,

P.M. Schuit

H. Sahin

7.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt het college voor de bestuurlijke reactie. De Rekenkamer erkent dat het college binnen de geest van de verordening Grote Projecten de Raad informeert over de voortgang, knelpunten en risico's.

Uit de reactie blijkt dat de verordening knellend werkt. Het doel van de verordening raakt uit zicht wanneer termijnen en formats belangrijker zijn dan goede en tijdige informatievoorziening aan de Raad.

Wanneer de verordening te star is, kan de Raad ervoor kiezen om binnen de verordening ruimte te creëren om te sturen naar de omvang en soort van een project. Het risico van een ruimere verordening is dat de disciplinerende werking van termijnen en voor afgesproken kaders verdwijnt, waardoor het moeilijker wordt voor de Raad om te sturen.

Het is daarom belangrijker volgens de Rekenkamer dat de Raad bewust kiest welk onderwerp extra aandacht van de Raad vereist en op welke voorwaarden/iijkpunten de Raad wil sturen. Om daar vervolgens consequent naar te handelen en het college aan te spreken wanneer nodig. Moet iets de titel 'Groot Project' hebben om nauwer te willen sturen?

In het vooruitzicht van de verkiezingen van 2026 is het een aanvullende aanbeveling aan de Raad om de griffie te vragen een analyse te maken van de afgelopen vier jaar van de momenten dat extra inzet van de Raad noodzakelijk werd ervaren zonder dat het een groot project betrof. Welke lessen zijn hier uit te trekken? Bij welke seinen bij niet grote projecten heeft de Raad tussentijds extra aandacht besteed aan een onderwerp en waar richtte deze zich op?

Dit kan handvatten geven aan de volgende Raad om gericht te agenderen zonder het college in het keurslijf van de verordening Grote Projecten te dwingen.

Bijlage 1 Procedureregeling grote projecten

Vastgesteld door de gemeenteraad op 10 juni 2008

Geldend van 20-06-2008 t/m heden

Artikel 1. Aanwijzing groot project

1. De raad kan – gehoord het college van burgemeester en wethouders – besluiten een activiteit aan te wijzen tot groot project, indien hij van mening is dat zijn kaderstellende en controlerende taak vereist dat meer toegesneden informatie noodzakelijk is.
2. Deze aanwijzing vindt plaats op grond van een of meer van de volgende overwegingen:
 - a. er is sprake van een niet routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;
 - b. het project is politiek zeer relevant;
 - c. er is sprake van aanmerkelijke risico's;
 - d. er zijn substantiële financiële gevolgen aan verbonden;
 - e. er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Artikel 2. Startdocument

1. Het college zendt binnen vier weken na een besluit ingevolge artikel 1, 1e lid, van deze regeling aan de raad een startdocument betreffende het project waarin tenminste de volgende elementen worden besproken:
 - a. de probleemanalyse die aan het project ten grondslag ligt;
 - b. de specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerde doelstelling(en) van het project;
 - c. een weergave van de geldende beleidskaders en de beleidsruimte;
 - d. een schets van de diverse beleidsalternatieven; de verwachte maatschappelijke of bestuurlijke consequenties van de alternatieven; financiële consequenties van de alternatieven; de motivering waarom wordt gekozen voor het voorgestelde project en waarom de alternatieven zijn afgefallen;
 - e. de rol van de gemeente bij dit project; betrokkenheid van andere publieke of private partijen;
 - f. een globale kostenraming, de wijze van financiering, de inpassing van de exploitatielasten in de begroting;
 - g. een risicoanalyse en de maatregelen die zijn genomen om de risico's te beheersen;

- h. de voorziene planning van de te nemen beslissingen en de rol van de raad daarin;
 - i. de hoofdlijnen van de organisatie van het project alsmede de aansturing en de beheersing daarvan;
 - j. een communicatieparagraaf.
2. De raad kan desgewenst aanvullende eisen stellen aan de te verstrekken informatie.

Artikel 3. Voortgangsrapportages

In de tenminste eenmaal per halfjaar uit te brengen voortgangsrapportage is de door het college aan de raad te verstrekken informatie – indien en voorzover van toepassing – gericht op:

- a. de voortgang en de resultaten van de doelstellingen ten opzichte van de startnotitie;
- b. de politieke keuzevraagstukken, mede gelet op wat er leeft in de samenleving, inclusief de rol van de gemeenteraad daarin;
- c. de eventuele wijzigingen in de reikwijdte van het project;
- d. de ontwikkeling van de planning van het project;
- e. de ontwikkeling van de financiën van het project (waaronder dreigende kostenoverschrijdingen en het opvangen daarvan);
- f. de ontwikkelingen met betrekking tot de aan het project verbonden risico's, zowel eerder genoemde als nieuwe risico's;
- g. de wijze waarop het project wordt aangestuurd en beheerst;
- h. de voorgenomen acties;
- i. alle door de raad daarnaast gevraagde informatie;
- j. alle overige informatie betreffende het project waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de raad.

Artikel 4. Eindevaluatie

Het college zendt ter afronding van het project een evaluatienotitie aan de raad. Daarin wordt tenminste aandacht besteed aan de volgende elementen:

- a. informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt;
- b. informatie over de kosten van het project;
- c. informatie over de wijze waarop de risico's zijn onderkend en beheerst;
- d. informatie over de wijze waarop het project is aangestuurd en beheerst;
- e. informatie over de vraag hoe de samenwerking tussen college en raad is verlopen en hoe de informatievoorziening heeft gefunctioneerd.

Artikel 5. Slotbepaling

Deze regeling wordt aangehaald als “Procedureregeling grote projecten gemeente Rijswijk”.

Bijlage 2: Geïnterviewde personen

Groot project RijswijkBuiten:

- Directeur programmabureau RijswijkBuiten

Groot project Organisatieontwikkeling:

- Secretaris Gemeentelijk Managementteam
- Domeinmanager Bedrijfsvoering

Groot project Huis van de Stad

- Domeinmanager Maatschappelijke Ontwikkelingen
- Senior projectleider herstructurering woningbouw
- Projectsecretaris