



Bestuurlijke nota

Grote projecten

april 2025

Rekenkameronderzoek Grote projecten

De afgelopen jaren hebben raadsleden diverse suggesties gedaan en vragen gesteld over de wijze waarop de gemeente Zoetermeer (grote) projecten uitvoert. De Rekenkamer wilde daarom laten onderzoeken in hoeverre de raad in staat wordt gesteld om te sturen en te controleren op de uitvoering van grote projecten. Met het onderzoek wil de Rekenkamer verklarende factoren identificeren voor het wel of niet hebben van grip (door de gemeente en door de raad) op grote projecten. Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

“Wat zijn verklarende factoren voor het wel of niet hebben van grip op grote projecten en zijn leereffecten vast te stellen? In hoeverre is/wordt de gemeenteraad van Zoetermeer in staat gesteld om te sturen en te controleren op (de risico's in) de uitvoering van grote projecten en in hoeverre heeft de raad die rol opgepakt/pakt de raad die rol op?”

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Partners+Pröpper en is gestart in maart 2024. Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben de onderzoekers in eerste instantie een brede inventarisatie uitgevoerd om een algemeen beeld te krijgen. Vervolgens hebben zij twee de casussen Deelgebied 3 Binnenstad en Entree Stationsgebied verder verdiept. In deze verdiepende fase zijn documenten bestudeerd en hebben de onderzoekers met diverse ambtenaren, bestuurders en (vertegenwoordigers van) externe stakeholders gesproken. Ook is er een groepsgesprek gevoerd met raads- en commissieleden.

Uit het onderzoek komen de volgende verklarende factoren naar boven:

- *Sterke grip* ontstaat door een duidelijke formulering van kernopgaven die gerealiseerd moeten worden en die goed zijn in te kaderen en te vertalen naar heldere doelen. De afbakening en samenhang van verschillende deelopgaven en -doelen is dermate behapbaar dat gefaseerde besluitvorming mogelijk is en onzekerheden gaandeweg uit de weg worden geruimd. Dit, met een strakke projectbeheersing en goede samenwerking tussen raad, college en samenleving maakt dat er sterke grip is op een project. Verdere kenmerken van een strakke projectbeheersing zijn een breed gedragen plan, regelmatige updates, heldere verwachtingen en werken volgens vaste methodes.
- *Zwakke grip* ontstaat in die gevallen wanneer door complexe samenhang allerlei opgaven, doelen, deelonderwerpen en -projecten en externe ontwikkelingen elkaar steevast blijven beïnvloeden dat er voortdurend onzekerheden zijn en stabiliteit in het project niet wordt bereikt. Er is dan onvoldoende regie op de complexe samenhang en samenwerking tussen allerlei verschillende stakeholders waar de gemeente deels of geen doorzettingsmacht op heeft. Onrealistische planningen, onduidelijke samenhang der doelen en verlies van kennis door personeelwisselingen versterken dit nog verder.

De Rekenkamer verwacht dat met dit onderzoek, de raad uiteindelijk meer grip zal ervaren op grote (en complexe) projecten.

Conclusies

1. De gemeente Zoetermeer heeft over het algemeen een solide basis voor projectmatig werken. De Zoetermeerse werkwijze Projectmatig Werken (ZWPW) helpt om grip te krijgen en te houden op projecten. Er is nog wel ruimte voor verbetering want de werkwijze voorziet voornamelijk in de procedurele en instrumentele kant van projectmatig werken. De personele, zachtere kant is nog onderbelicht. Denk daarbij aan het voorzien in capaciteit en kwaliteit van projectleiding en omgevingsmanagement om duurzame (dus gedurende een lange periode) relaties met betrokken partijen kunnen ontwikkelen en beheren, het formeren van projectteams en continuïteit van bezetting.
2. Ondanks de solide basis van de ZWPW ervaart de raad bij tien van de achttien grote projecten die de gemeente onder zich heeft, onvoldoende grip. In deze projecten doen

zich kennelijk factoren voor waar de ZWPW geen oplossing voor biedt. Dit geldt bijvoorbeeld in het zeer complexe project Entree Stationsgebied, waar de gemeente te maken heeft met een zeer complexe samenhang tussen allerlei opgaven, deelprojecten en veel verschillende stakeholders (publiek én privaat).

3. In de procesevaluatie naar de Holland Outlet Mall (HOM) uit 2017 ([agendapunt 7b](#)) is een aantal aanbevelingen gedaan. Uit dit rekenkameronderzoek blijkt dat de aanbevelingen zijn opgevolgd, maar dat de aanbeveling 'Neem risicobeheersing mee als de zon schijnt' aandacht behoeft. De raadsrapportages bevatten informatie over risico's en beheersmaatregelen. Rondom het project Stationsgebied is dit echter summier, dit staat niet in verhouding tot de analyse van het huidige projectmanagement. Daarnaast keren dezelfde risico's in opeenvolgende rapportages steevast terug en is het dus de vraag of beheersmaatregelen werken.

Aanbevelingen

Aan de raad en het college

1. Voor complexe projecten als Entree Stationsgebied, waar de ZWPW onvoldoende handvatten biedt, past een werkwijze voor programmatisch werken wellicht beter. Voeg naast de huidige projectcategorieën daarom een categorie 'programma'¹ toe. Daarbij is het van belang dat er een heldere definitie is om het onderscheid tussen een 'project' en een 'programma' te verduidelijken, met bijbehorende sturingsprincipes en spelregels, waaronder het informatie- en verantwoordingsregime aan de raad. Dit voorkomt onterechte verwachtingen. Door een programmatische aanpak te implementeren, bestuurlijke slagvaardigheid te vergroten en informatie- en kennisbeheer te versterken, kan de gemeente haar grip op programma's (die nu nog worden getypeerd als grote complexe projecten) aanzienlijk verbeteren en maatschappelijke doelen effectiever realiseren.
2. Zoetermeer hoeft wat het bovenstaande punt betreft niet het wiel uit te vinden. Leer van best practices van andere gemeenten:
 - a. bestudeer succesvolle programmatische aanpakken in steden zoals Leiden en pas relevante elementen toe op Zoetermeerse projecten.
 - b. organiseer werkbezoeken en kennisuitwisseling met andere gemeenten die ervaring hebben met complexe binnenstedelijke ontwikkelingen.
3. De Rekenkamer onderschrijft de aanbeveling uit de procesevaluatie van de HOM, die nog altijd actueel blijkt: "De raad moet weloverwogen tot een besluit kunnen komen en

¹ Belangrijke kenmerken van een programma (blz 16 eindrapport 'Grip op grote projecten'):

- Het heeft een topprioriteit (is dus strategisch).
- Is een zeer complexe opgave waarbij meerdere doelen tegelijkertijd moeten worden gerealiseerd die niet in een enkel resultaat te vatten zijn. Dat vraagt om maatwerk en een integrale (= samenhangende) aanpak.
- Meerdere inspanningen van meerdere stakeholders zijn nodig om de opgave te realiseren;
- Er moet worden samengewerkt op meerdere schaalniveaus tegelijkertijd: op lokaal-, regionaal-, provinciaal- en soms rijksniveau. Daarbij kan het gaan om een mix van publieke, semipublieke en private partijen.
- Door de integrale aanpak, samenwerking op meerdere niveaus en het maatwerk is de besluitvorming complex en niet-routinematig maar per geval uniek.
- Is niet afgebakend, er moet dat worden gedaan wat nodig is om de opgave te realiseren. Het precieze eindresultaat en einddatum kan moeilijk vooraf worden bepaald.
- Is niet enkel beheersbaar op basis van GROTIK (geld, risico, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit). De beheersing is gericht op THEFD (tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit, doeltreffendheid en draagvlak).

moet daarnaast iets te kiezen hebben, of in ieder geval zicht hebben op of/hoe het anders kan en wat er gebeurt als een project geen doorgang krijgt. Inrichten van projectbeheersing vanaf het begin, maakt het voor college en raad mogelijk om te anticiperen en te sturen, in plaats van te reageren.” Daarom beveelt de Rekenkamer aan, dat er meer in scenario’s wordt gedacht, dat er aan de voorkant ‘go / no-go momenten’ worden ingebouwd en dat er ruimte wordt gecreëerd.

Aan de raad

1. Het werken met principes zoals in Entree Stationsgebied is al een vorm van denken in scenario’s. Hou dit als raad vast.
2. Wees als raad realistisch in verwachtingen. Reken het college niet af op details waar het college evident weinig invloed op heeft. Sturen op procesafspraken past beter bij de positie van de raad dan sturen op details.

Aan het college

1. Verbeter het kennisbeheer binnen het projectmanagement.
 - a. Vergroot de continuïteit door de interne expertise op projectmanagement te versterken en het aantal wisselingen van externe projectmanagers zoveel mogelijk te beperken, bijvoorbeeld door gebruik te maken van andere type contracten.
 - b. Als er dan wisselingen zijn, zorg dan voor een goede en volledige overdrachtsprocedure om informatieverlies te voorkomen.
2. Overweeg, in het geval er regievoering nodig is over het samenspel van een complex geheel van stakeholders waarbij niemand als enige doorzettingsmacht heeft, de oprichting van een bestuurlijk platform waarin bestuurders van verschillende relevante partijen met mandaat aan tafel zitten.