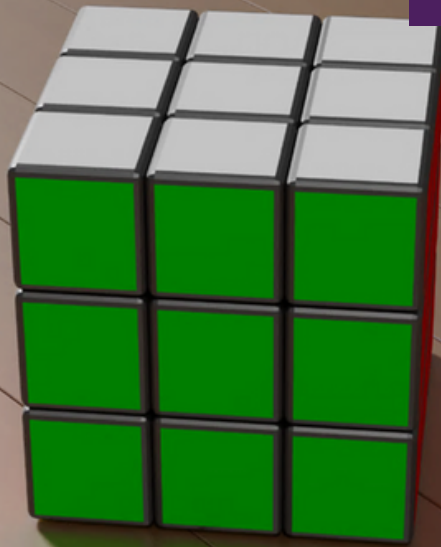


Grip op grote projecten

Een onderzoek van de Rekenkamer Zoetermeer

Eindrapport



Beste lezer,

De Rekenkamer Zoetermeer heeft onderzoek gedaan naar grote projecten. Centraal staat de vraag hoe de gemeente grip wil houden op grote projecten en of dat ook lukt.

Zoals opgenomen in het Jaarplan 2024 van de Rekenkamer hebben raadsleden namelijk de afgelopen jaren diverse suggesties gedaan en vragen gesteld over de wijze waarop de gemeente Zoetermeer (grote) projecten uitvoert.

Het voorliggende rapport bevat de resultaten van het onderzoek. De resultaten zijn gebaseerd op een algemene analyse en verdieping van twee grote lopende projecten die nader zijn bestudeerd: (a) Deelgebied 3 Binnenstad en (b) Entree Stationsgebied. Deze projecten zijn geselecteerd in een eerste oriënterende fase van het onderzoek waarin gesprekken zijn gevoerd met een afvaardiging van de raad, het college en ambtelijke organisatie. In die gesprekken kwam naar voren dat van deze projecten geleerd kan worden, ook voor andere projecten.

De voorliggende rapportage heeft een gelaagde opbouw zodat de lezer zelf het detailniveau kan bepalen om te bestuderen. Beginnende met de kernbevindingen (Deel 2), daarna achtereenvolgens een algemeen beeld op projecten (Deel 3), op hoofdlijnen bevindingen uit casussen (Deel 4) en een gedetailleerder beeld van de casussen in de bijlagen.

De rapportage is opgesteld door Ing. Peter Struik MBA en Hilda Sietsema.

Noordwijk, 3 maart 2025

Dit rapport bestaat uit vier delen

Deel 1 Introductie

Dit deel beschrijft het doel van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de bril waarmee de onderzoekers naar grip op grote projecten kijken.

Deel 2 De Kern

Dit deel is voor de lezer die snel en op hoofdlijnen de antwoorden op de twee hoofdvragen van het onderzoek wil zien:

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

Deel 3 De Bevindingen: algemeen beeld

Dit deel presenteert algemene bevindingen over de lopende projectenportefeuille van de gemeente. In dit deel worden verschillende deelvragen beantwoord over welke grote projecten er de afgelopen jaren actueel waren. Verder wordt hier benoemd wat in het algemeen verklarende factoren zijn voor het wel of niet hebben van grip.

Deel 4 De Bevindingen uit casussen

Dit deel is voor de lezer die de bevindingen uit de bestudering van twee casussen tot zich wil nemen. In dit deel worden verschillende deelvragen beantwoord:

- **Verdiepend beeld:** verklarende factoren voor het wel of niet hebben van grip en wat er geleerd kan worden van de twee geselecteerde grote projecten
- **Politiek-bestuurlijke sturing en informatievoorziening.**

Bijlage 1 Analyse project Entree Stationsgebied

Bijlage 2 Analyse project deelgebied 3 Binnenstad

Bijlage 3 Zoetermeerse werkwijze voor projecten

Bijlage 4 Respondenten en schriftelijke bronnen

De onderzoeksvragen

De hoofdvragen van het onderzoek zijn:

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

Om deze twee centrale vragen te beantwoorden zijn deze vertaald naar verschillende onderliggende deelvragen. Deze deelvragen, en de beantwoording daarvan, vindt u in deel 3 van dit rapport.

De aanpak in drie stappen

Stap 1: Brede inventarisatie

In deze stap is gekozen voor een participatieve aanpak. Voor een afvaardiging van de raad, het college en de ambtelijke organisatie zijn interactieve groeps gesprekken georganiseerd. Dit om een algemeen en breed beeld op te bouwen over voor welke projecten de deelnemers inschatten dat er sprake is van sterke of zwakkere grip door de gemeente. Tevens werd er in de gesprekken gezocht naar wat daartoe verklaringen zijn. Hierdoor ontstond zicht op de gehele bandbreedte van de mate van grip op grote projecten. Vervolgens zijn in afstemming met de Rekenkamer twee projecten gekozen voor nadere verdieping.

- **Deelgebied 3 Binnenstad:** een project waarvan deelnemers aan de groeps gesprekken hebben ingeschat dat er sprake is van de bovenkant van mate van grip.
- **Entree Stationsgebied,** waarbij we hoofdzakelijk inzoomen op de upgrade van het Stationsgebied: een project waarvan deelnemers hebben ingeschat dat er sprake is van de aan de onderkant van mate van grip.

Met deze selectie is de **boven- en ondergrens van grip** bestudeerd. De andere projecten zitten daar qua mate van grip tussenin. Het is aannemelijk dat verklarende factoren voor wel of geen grip, zoals die voorkomen bij de boven- en ondergrens, in meer of mindere mate ook gelden voor deze projecten. Om deze aanname te toetsen, zijn de uitkomsten van de verdiepende bestudering van de geselecteerde projecten vergeleken met de resultaten uit de brede inventarisatie. Deze methode is gekozen omdat het binnen de kaders van het beschikbare onderzoeksbudget niet mogelijk is om alle grote projecten te bestuderen.

Stap 2: Verdieping

In deze stap is ingezoomd op de twee geselecteerde projecten. Doel was om concrete verklarende factoren in beeld te krijgen waarom er sprake is van wel of geen grip. Schriftelijke stukken zijn bestudeerd en er zijn gesprekken gevoerd om zicht te krijgen op de daadwerkelijke praktijk van de sturing van de gemeente op grote projecten. Als eerste gesprekken met externe actoren die betrokken zijn in de projecten. Daarna is een reflecterend groeps gesprek gehouden met ambtelijke projectteams van de projecten. Ter afsluiting is een groeps gesprek gevoerd met een afvaardiging van de raad.

Stap 3: Rapportage

In deze stap is de rapportage tot stand gekomen conform het protocol van de Rekenkamer.



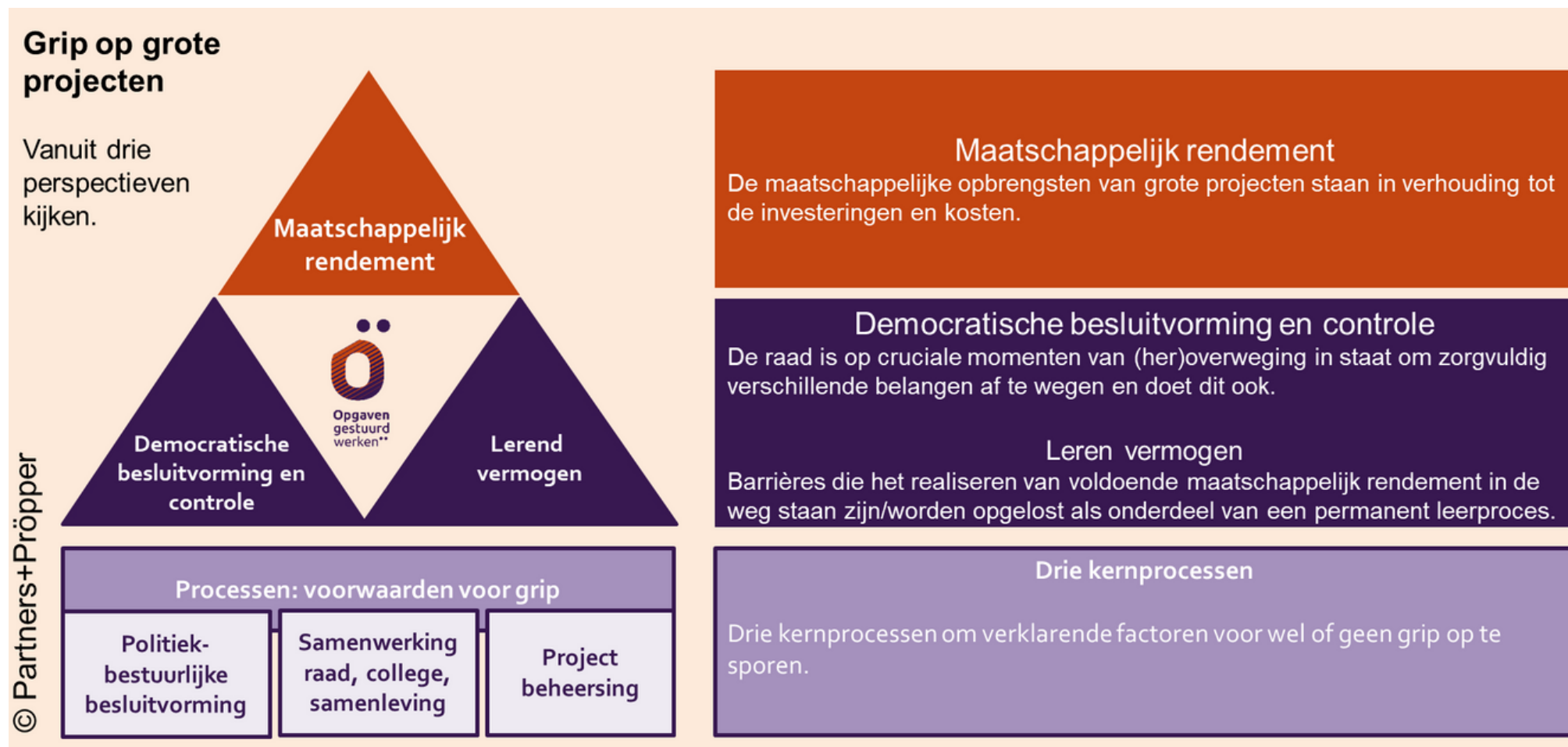


Evaluatiemodel: de bril waarmee naar grip op grote projecten is gekeken

Het onderstaande evaluatiemodel vormt de bril waarmee de onderzoekers hebben gekeken. Het bevat drie hoofdnomen, deze spitsen zich toe op drie perspectieven waarmee we naar grip op grote projecten kijken. Er is sprake van grip als:

- Er wordt gestuurd op basis van **maatschappelijk rendement** van grote projecten.
- Er sprake is van **democratische besluitvorming en -controle** op cruciale momenten die bepalend zijn voor het maatschappelijke rendement.
- Er sprake is van **lerend vermogen**, ook rond projecten die politiek-bestuurlijk gevoelig zijn. Dit door in te spelen op vooraf bekende factoren of factoren die gaandeweg in een project spelen.

Verder wordt in dit onderzoek gekeken naar verklarende factoren voor het wel of niet hebben van grip. Dat doen we langs **drie kernprocessen** die voorwaardelijk zijn om grip te krijgen en te houden: politiek-bestuurlijke besluitvorming, samenwerking raad/college/samenleving en projectbeheersing.



Wat zijn verklarende factoren voor het wel of niet hebben van grip op grote projecten en zijn leereffecten vast te stellen?

Er zijn tal van verklarende factoren voor het wel of niet hebben van grip op grote projecten. Uit de brede inventarisatie, dat was gericht op een zelfevaluatie, blijkt dat zowel de raad, het college als de ambtelijke organisatie de verklarende factoren goed in beeld hebben. De bevindingen uit de door de onderzoekers twee bestudeerde casussen (Entree Stationsgebied en Deelgebied 3 Binnenstad) ondersteunen dat. Ook blijkt uit de brede inventarisatie dat er weliswaar een bandbreedte bestaat in de mate van grip van verschillende projecten, maar dat op het overgrote deel van de projecten sprake is van voldoende tot goede grip. Raadsleden en ambtelijk betrokkenen bij dit onderzoek weten dat realistisch in te schatten. Ook dat wordt ondersteund met de twee bestudeerde casussen. De inschatting dat er sprake is van sterke grip op het project Deelgebied 3, en van zwakke grip op het project Entree Stationsgebied, is ons inziens juist.

De werkwijze voor projectmatig werken, zoals vastgelegd in de Zoetermeerse werkwijze Projectmatig Werken (zie deel 3), werkt en helpt om grip te krijgen en te houden op projecten. Leerpunten uit eerdere evaluaties, zoals de procesevaluatie van de Holland Outlet Mall, zijn hierin ook meegenomen. Kort samengevat: de processen en instrumenten zijn in voldoende mate aanwezig, ingericht en worden gebruikt. Vanzelfsprekend zijn er altijd verbeteringen aan te brengen, maar grotendeels is de werkwijze op orde. Zo is een belangrijk aandachtspunt de continuïteit in de personele bezetting van projecten, met name ten aanzien van projectmanagers. Externe partners ervaren veel wisselingen van projectmanagers en als gevolg daarvan een grilliger verloop van processen. Er is daardoor een risico dat informatie van tafel valt en er veel inspanning moet worden verricht om nieuwe projectmanagers op informatie-vlieghoogte te brengen. Daarnaast moet steeds weer opnieuw een relatie worden opgebouwd. De Zoetermeer werkwijze Projectmatig Werken gaat vooral in op het proces en instrumentarium en niet op de factoren personeel, formeren van projectteams en competenties.

Maar wat maakt nu dat er een groot verschil is in de mate van grip tussen het project Entree Stationsgebied en Deelgebied 3 Binnenstad? Dit inzicht biedt ons inziens de meerwaarde voor verdere doorontwikkeling voor de gemeente Zoetermeer. We vatten de drie belangrijkste kernpunten samen in de tabellen hiernaast.

Entree Stationsgebied

Mate van grip



Zeer complexe samenhang tussen allerlei opgaven, doelen, deelonderwerpen/-projecten die elkaar beïnvloeden en door voortdurende onzekerheden ook niet stabiel genoeg worden om te demarceren en te vertalen naar hardere eisen voor fysieke- en functionele inrichting en planning. Veel onderzoek is nodig om dit stabiel te krijgen en te komen tot mijlpalen voor politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Veel verschillende stakeholders (publiek en privaat), waarbij de gemeente geen tot nauwelijks doorzettingsmacht heeft. Regievoering vanuit een punt is moeilijk en een bestuurlijk (dwars door organisatiegrenzen heen) platform ontbreekt waar bestuurders met voldoende mandaat knopen kunnen doorhakken en slagvaardig besluiten kunnen nemen.

Geen gedeelde informatiepositie en -structuur tussen stakeholders, waardoor integraal inzicht moeilijk is en er geregeld sprake is van informatie-asymmetrie. Het benodigde maatwerk met betrekking tot ingezette instrumenten vraagt ook om een gedeelde (nieuwe) taal.

Entree Stationsgebied heeft alle kenmerken van een programma. De werkwijze Projectmatig Werken biedt hiertoe onvoldoende grip.

Deelgebied 3 Binnenstad

Mate van grip



Heldere kernopgaven en goed in te kaderen en te vertalen naar doelen.

Gefaseerd trechteren om onzekerheden gaandeweg uit de weg te ruimen is mogelijk. De visie op de Binnenstad wordt vertaald naar deelgebiedsvisies, buurtvisies en uiteindelijk eisen voor specifieke locaties. Bestaande planologische processen en procedures bieden ook houvast.

Overzichtelijk aantal en typen stakeholders. Belangen zijn helder, worden ook goed uitgesproken en er is een gedeelde taal. De inzet op inwonersparticipatie is sterk.



Deel 1
Introductie

Deel 2
De Kern

Deel 3
De Bevindingen
algemeen beeld

Deel 4
De Bevindingen
uit casussen

Bijlage Casus
Entree Stationsgebied

Bijlage Casus
Deelgebied 3 Binnenstad

PARTNERS + PRÖPPER

In hoeverre is de gemeenteraad in staat gesteld om te sturen en te controleren op de uitvoering van grote projecten en in hoeverre heeft de gemeenteraad die rol ook opgepakt?

Informatievoorziening aan de raad

De Zoetermeerse werkwijze voor projectmatig werken voorziet in het in positie brengen van de raad zowel ten aanzien van de kaderstellende als controlerende rol en dat gebeurt ook in de praktijk. De bestudeerde casussen laten dit zien, zie hiernaast.

- Tweemaal per jaar ontvangt de gemeenteraad uitgebreide voortgangsrapportages.
- De raad wordt geïnformeerd bij iedere faseovergang van het project.
- Wanneer wijzigingen in vastgestelde kaders nodig zijn, alsmede budget beschikbaar moet worden gesteld, wordt dit ter besluitvorming aan het college en de raad voorgelegd.
- Er worden informele momenten van reflectie ingebouwd waar de raad en het college samen met de ambtelijk opdrachtgever en de projectmanager kunnen spreken over het project.

Kaderstelling op gebiedsontwikkeling

Het sturen op binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, waarbij er sprake is van samenhang tussen allerlei deelgebieden en inpassing in een bestaande woon- leefomgeving, is voor de raad complex. Er doen zich gaandeweg allerlei ontwikkelingen voor, en belangen van stakeholders, die van invloed zijn op de voortgang en samenhang.

- De raad wil hier meer richting aan geven en heeft dat gedaan door zeven Zoetermeerse principes vast te stellen (met vaststelling van de Visie Binnenstad 2040). Daarmee kunnen verschillende opgaven die samenkomen in een gebied op een navolgbare wijze afgewogen worden.
- De raad stelt uitdrukkelijk dat participatie van omwonenden van cruciaal belang is, en heeft het college ook de opdracht gegeven participatie in te zetten.

Deelgebied 3 Binnenstad

De raad heeft kaders gesteld met het nemen van gefaseerde besluiten over achtereenvolgens de Visie Binnenstad 2040, het Initiatiefvoorstel Stedenbouwkundige Buurtvisie, het beschikbaar stellen budget voor de uitvoeringsstrategie programma Binnenstad 2022 en door het vaststellen van de deelgebiedsvisies.

De raad stuurt neemt de aanbevelingen ter harte en stuurt bij wanneer zij dat nodig vindt. Een voorbeeld is de opdracht aan het college om nadrukkelijk omwonenden van een te bouwen complex te betrekken via een participatietraject. Wensen van omwonenden worden serieus meegenomen in de besluitvorming en hebben ook effect. De uitdrukkelijke wens van de raad dat participatie van omwonenden van cruciaal belang is, komen voort uit een evaluatie van een participatietraject voor de ontwikkeling van een stedenbouw-kundige buurtvisie.

Entree Stationsgebied

Zoals eerder genoemd ontvangt de raad ook hier de reguliere voortgangsrapportages. Vanwege de complexiteit van dit project zijn de informele themabijeenkomsten hierbij zeer belangrijk. Deze bijeenkomsten worden meerdere malen georganiseerd en benut door de portefeuillehouder, om de raad op de hoogte te stellen van ontwikkelingen die zich voordoen. In gesprekken met raadsleden blijkt dat zij goed zijn meegenomen in vertragingen die ontstaan, risico's en knelpunten die zich voordoen. Raadsleden geven dan ook aan dat redenen voor vertraging begrijpelijk en navolgbaar zijn.



Deel 3 richt zich op de onderstaande deelvragen van het onderzoek. Daarbij passen we ook het evaluatiemodel met de drie hoofdnormen toe. De deelvragen worden achtereenvolgens beantwoord in de hierna volgende paragrafen 3.1 t/m 3.3.

3.1 Brede Inventarisatie

- 1 Welke grote projecten zijn de afgelopen jaren gerealiseerd of lopende?
- 2 Bij welke grote projecten is er sprake van sterke of zwakke grip?
- 3 Wat zijn hiervoor de verklarende factoren?



3.1 Brede inventarisatie

Deelvraag

- 1 Welke grote projecten zijn de afgelopen jaren gerealiseerd of lopende?

Welke grote projecten lopen er?

Tijdens de brede inventariserende fase van het onderzoek is een uitvraag uitgezet bij de ambtelijke organisatie over welke grote projecten er lopen binnen de gemeente. Deze inventarisatie heeft 18 projecten opgeleverd, zie de volgende bladzijde. De projecten behelzen uiteenlopende onderwerpen: mobiliteit, gebieds-ontwikkeling, woningbouw, onderwijs, voorzieningen en accommodaties en inwonersparticipatie.

In gesprekken tijdens de oriënterende fase bleken twee projecten uit de uitvraag door de ambtelijke organisatie niet te worden aangeduid als een 'groot project', en daarmee niet binnen de scope van dit onderzoek te vallen. Deze twee zijn dan ook verder niet meegenomen in dit onderzoek, te weten: het project Nationaal Videogame Museum en de Herijking van de jeugdhulp.

Als laatste kwam naast het begrip 'projectmatig werken' het begrip 'programmatisch werken' in beeld. Zo vallen de projecten Deelgebied 1, 3 en 5A en Markt 10 onder het gebiedsprogramma Binnenstad. Een gebiedsmanager is dan verantwoordelijk voor de samenhang tussen de verschillende projecten. Er is binnen Zoetermeer nog geen vastgestelde werkwijze voor programmatisch werken, zoals dat bij projectmatig werken wel het geval is, zie het kader hiernaast.

De Zoetermeerse werkwijze Projectmatig Werken

Vanaf 2018 is De Zoetermeerse Werkwijze Projectmatig Werken verder doorontwikkeld voor het fysieke domein naar aanleiding van de evaluatie van het project Holland Outlet Mall. In 2022 werd de werkwijze verder gemeentebreed geïmplementeerd. Het doel van het professionaliseren van projectmatig werken is drieledig: meer realisatiekracht, betere beheersing en betere informatievoorziening (Bronnen: programmabegroting 2022-2025 en memo's (2021, 2020, 2019) aan de raad over de werkwijze).

Wat verstaat gemeente Zoetermeer onder projecten?

Binnen Zoetermeer is een project een tijdelijke organisatie die in het leven is geroepen met als doel de oplevering van een resultaat. De tijdelijke organisatie staat naast de lijnorganisatie. Zoetermeer ziet als voordeel van projectmatig werken dat door het werk naast de lijnorganisatie te plaatsen, er zekerheid is dat het projectteam zich volledig richt op het behalen van een resultaat. Fasering en sturingsafspraken moeten er voor zorgen dat onzekerheid wordt gereduceerd in termen van risico's, kwaliteit, tijd en kosten.

Wat is voor Zoetermeer een groot project?

Er worden in de Zoetermeerse werkwijze twee typen grote projecten onderscheiden: een 'groot project' en een 'groot en zeer complex project'. Beide typen behoren tot de scope van het voorliggende onderzoek en gemakshalve hanteren we verder voor beide typen de term 'grote projecten'. Voor beide typen geldt dat het projecten zijn die politiek gevoelig liggen, onder het Europees aanbestedingsregime vallen, een complexe projectomgeving hebben met complexe samenwerkingspartners en een doorlooptijd meer dan 18 maanden.

Wat is de werkwijze voor grote projecten?

De basis van de Zoetermeerse werkwijze voor projectmatig werken is besluitvorming, fasering en beheersing. Deze werkwijze is van toepassing voor alle projecten, van klein tot groot. Voor grote projecten gelden een aantal 'zwaardere' spelregels:

- **Opdrachtgeverschap:** een directielid neemt de rol van ambtelijk opdrachtgever. Hierdoor liggen afwegingen tussen het projectbelang versus lijnbelang in een hand.
- **Projectbeheersing:** de uitvoering van projectbeheersing wordt bij een projectbeheerser belegd. De projectmanager blijft wel eindverantwoordelijk.
- **Projectcontrol:** een groot project krijgt een projectcontroller vanuit Financiën & Control toegewezen.

Als een project groot en zeer complex is gelden er 'zwaardere' spelregels voor de informatievoorziening:

- Tweemaal per jaar ontvangt de gemeenteraad uitgebreide voortgangsrapportages.
- De raad wordt geïnformeerd bij iedere faseovergang van het project.
- Wanneer wijzigingen in vastgestelde kaders nodig zijn wordt dit ter besluitvorming aan het college en de raad voorgelegd.
- Er worden informele momenten van reflectie ingebouwd waar de raad en het college samen met de ambtelijk opdrachtgever en projectmanager kunnen spreken over het project.



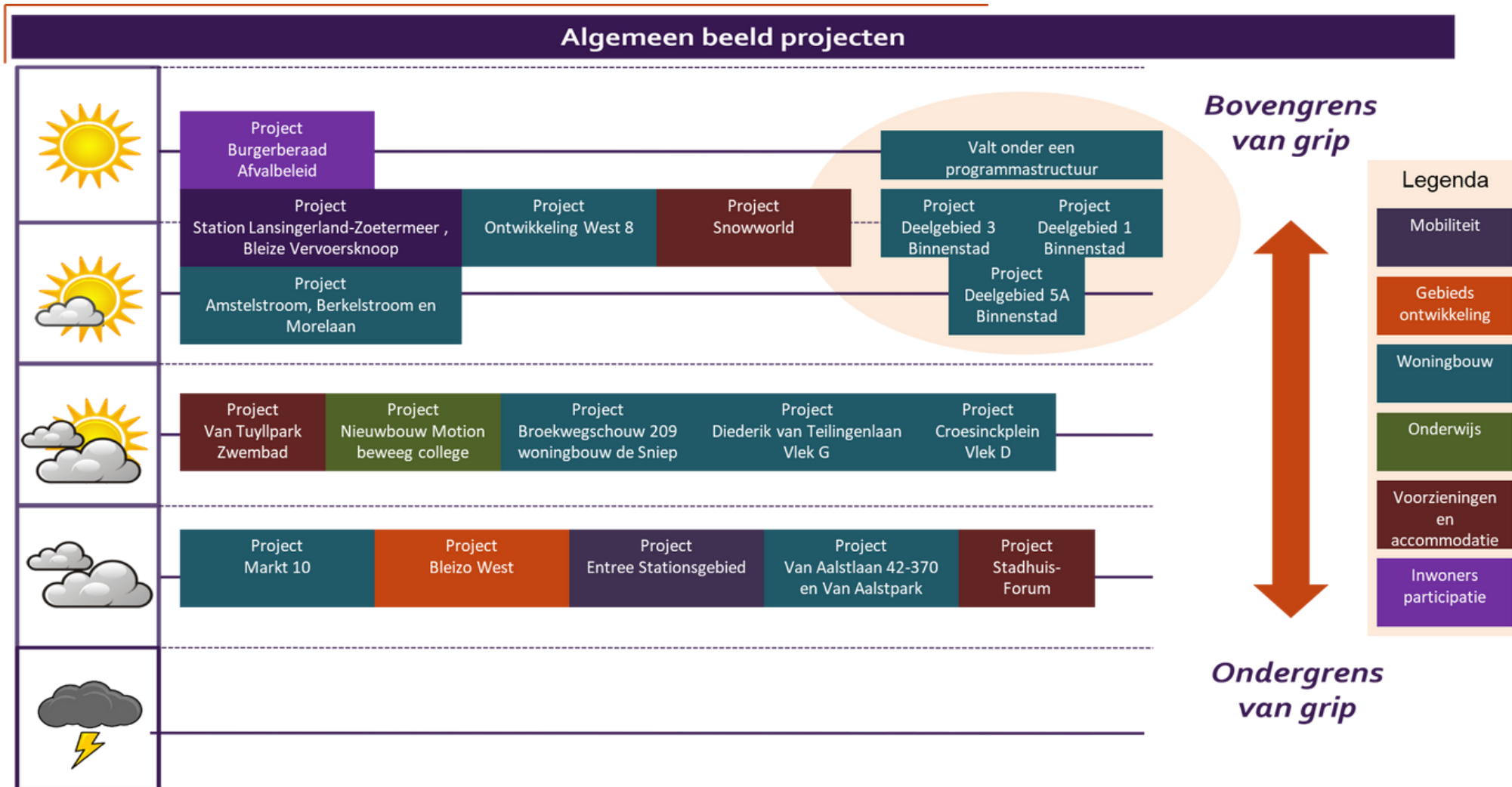
3.1 Brede inventarisatie

Deelvraag

- 2 Bij welke grote projecten is er sprake van sterke of zwakke grip?

Projecten met een sterke of zwakke grip

Uit een uitgebreide zelfevaluatie en interactieve groeps gesprekken bleek een grote bandbreedte van de mate van grip op grote projecten, zie het onderstaande overzicht. Het beeld tussen de raad en de ambtelijke organisatie was daarbij grotendeels eenduidig. Daar waar de inschatting over de mate van grip van elkaar verschilden, was er hoogstens sprake van een verschil van een trede op de score. Dit is een signaal dat de raad goed wordt geïnformeerd over de voortgang van grote projecten.



Bron: zelfevaluatie en interactieve groeps gesprekken afvaardiging raad en ambtelijke organisatie.



Deel 1
Introductie

Deel 2
De Kern

Deel 3
De Bevindingen
algemeen beeld

Deel 4
De Bevindingen
uit casussen

Bijlage Casus
Entree Stationsgebied

Bijlage Casus
Deelgebied 3 Binnenstad

PARTNERS + PRÖPPER

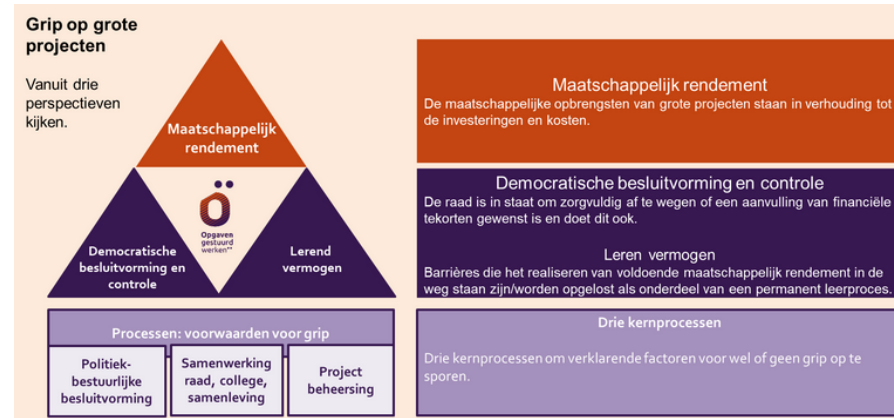
3.1 Brede inventarisatie

Deelvraag

3 Wat zijn verklarende factoren voor sterke of zwakkere grip?

Verklarende factoren voor sterke grip

De projecten zijn met een zelfevaluatie door de deelnemers van interactieve gesprekken gescoord op de drie perspectieven van het evaluatiemodel. Dit om de mate van grip te beoordelen. In de onderstaande tabel is per perspectief de bandbreedte van de scores weergegeven. Vervolgens is gevraagd naar verklaringen langs de drie kernprocessen voor het wel of niet hebben van grip. Dit levert het onderstaande algemene beeld op.



Sterkere grip op de drie perspectieven	Scores	Verklarende factoren voor een sterke grip
Maatschappelijk rendement	  	Politiek-bestuurlijke besluitvorming - Breed gedragen scope en beoogd resultaat door de raad. - Zichtbare en heldere politieke keuzevraagstukken. - De raad meenemen in het proces van planvorming. De raad ruimte geven om mee te denken en vragen te stellen: gaandeweg het proces steeds meer duidelijkheid scheppen. - Heldere en korte lijnen binnen de sturingsdriehoek: bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectmanager.
Democratische besluitvorming	  	Samenwerking raad-college-samenleving - Actieve en betrokken raad en goed samenspel raad en college: de gevolgen van moties en amendementen helder maken zodat de raad ook kan leren. - Regelmatige updates aan de raad, zowel mondeling als schriftelijk met helder zicht op risico's. - Investeren in inwonersparticipatie. - In de projectopdracht voor de haalbaarheidsfase de samenwerking tussen stakeholders helder in beeld brengen. - Bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgever werken samen en spreken heldere verwachtingen uit richting de ambtelijke organisatie.
Lerend vermogen	  	Projectbeheersing - Projectmatig werken conform de Zoetermeerse Werkwijze. - Programmatisch werken voor gebiedsontwikkeling en heldere programmastructuur met daaronder projectgebieden. - Integraal werken. - Specifiek beheerplan: beheerprocessen en rapportagemomenten vastleggen. - Heldere verklaring van eventuele kostenoverschrijdingen en wat wel of niet binnen de invloedssfeer van de gemeente ligt. - Werken via Teams: informatie toegankelijk voor alle teamleden.

Bron: zelfevaluatie en interactieve groeps gesprekken afvaardiging raad, college en ambtelijke organisatie.



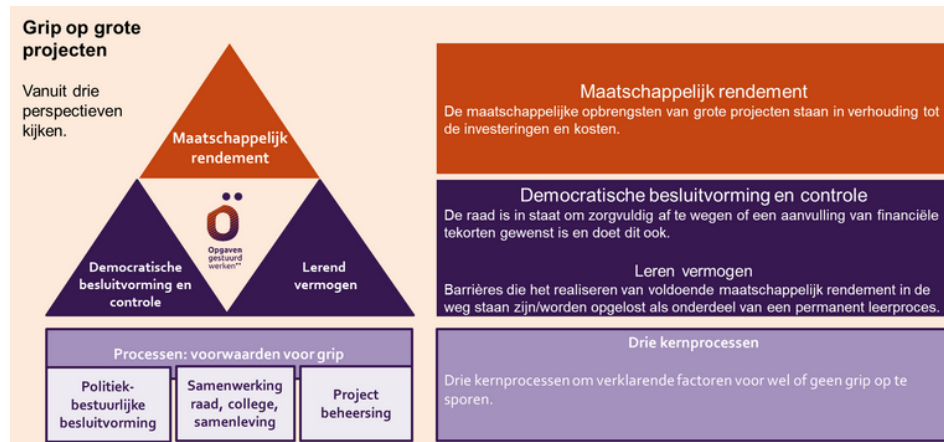
3.1 Brede inventarisatie

Deelvraag

3 Wat zijn verklarende factoren voor sterke of zwakkere grip?

Verklarende factoren voor zwakkere grip

De projecten zijn met een zelfevaluatie door de deelnemers van interactieve gesprekken gescoord op de drie perspectieven om de mate van grip te beoordelen en er is gevraagd naar verklaringen langs de drie kernprocessen voor het wel of niet hebben van grip. Dit levert het onderstaande algemene beeld op. De bandbreedte van de scores op de drie perspectieven is hier groter in vergelijking van de scores op de projecten met een sterkere grip. Er is in mindere mate een gedeeld beeld over de mate van grip.



Zwakkere grip op de drie perspectieven	Scores	Verklarende factoren voor een zwakkere grip
Maatschappelijk rendement		Politiek bestuurlijke besluitvorming - Hoge ambities en plannings- en budgetteringsoptimisme met oog op politieke besluitvorming: “een project waarbij alle risico's tevoren worden afgedekt met een financiële post ‘Onvoorzien’ zal moeilijk door de besluitvorming komen”. Geen ruimte voor kritische blik, geen ruimte voor kritische bevindingen uit onderzoeken of second opinion. - Te grote afstand tussen raad en ambtelijke organisatie: de raad is dan niet goed op de hoogte van interne ambtelijke worstelpunten. - Geen integrale afwegingen mogelijk, omdat niet alle informatie gelijkwaardig en gelijktijdig op tafel komt.
Democratische besluitvorming		Samenwerking tussen raad/college/samenleving - Gaandeweg aanvullende en opstapelende wensen en eisen, waardoor vertraging ontstaat en het project veel duurder uitvalt dan het beschikbare budget toelaat. - Veel verschillende stakeholders, waarbij de gemeente geen doorzettingsmacht heeft. Grote afhankelijkheid van projectontwikkelaars en ook mede overheden. - Onduidelijke aanhaking van stakeholders, onvoldoende gehoord in de ontwerpfase: onduidelijke doelen en belangen leiden tot veel interne discussies. - Onduidelijkheid over het proces en negativiteit in de raad werkt door op onrust in de samenleving.
Lerend vermogen		Projectbeheersing - Op voorhand geen realistische planning, tegelijkertijd is het een illusie dat alle risico's tevoren in beeld zijn. - Geen actueel overzicht in voortgang, uitgaven en budgettering. - Sturing op beheersaspecten niet mogelijk doordat doelen en projectopdrachten niet helder zijn. - Geïntegreerde DO-contracten zorgen voor veel ontwerp-, financiële- en planningsdiscussies en uiteindelijk meerwerk. - Veel wisselingen van projectmanagers en teamleden project: verlies aan ervaring, kennis, informatie en onrust.

Bron: zelfevaluatie en interactieve groepsgesprekken afvaardiging raad, college en ambtelijke organisatie.



Deel 4 richt zich op de onderstaande deelvragen van het onderzoek. De deelvragen worden beantwoord aan de hand van de **twee geselecteerde projecten** voor dit onderzoek, zie de kaders hiernaast.

Te beantwoorden aan de hand van twee concrete projecten

- 4 Wat valt er te leren van concrete projecten met sterke of zwakke grip?
- 5 Wat is tot op heden gedaan in deze projecten om grip te versterken?
 - Zijn aanbevelingen uit eerdere evaluaties en onderzoeken opgevolgd, zoals de procesevaluatie van de Holland Outlet Mall?
 - Werkt de Zoetermeerse werkwijze voor Projectmatig werken? In het bijzonder het afwegingskader voor projectcategorisatie, het informatie-handvest en de checklist grote projecten?
 - Zijn er andere maatregelen genomen?
 - Wat heeft al wel of wat heeft niet gewerkt en waarom?
- 6 Wat kunnen we leren van projecten van omliggende gemeenten?

Politiek-bestuurlijke sturing en informatievoorziening

- 7 Is de informatievoorziening naar de raad voldoende om de raad zijn kaderstellende en controlerende rol te laten vervullen?
 - Wordt de raad naar behoren en volgens het informatiehandvest en de checklist grote projecten geïnformeerd?
 - Is het college voldoende transparant geweest in het geval van ontwikkelingen met financiële gevolgen en/of gevolgen voor de planning?
 - Zijn de (aanpassings)voorstellen op een verantwoorde wijze tot stand gekomen en op een heldere wijze gecommuniceerd met de raad?
 - Is de raad daarmee in staat om weloverwogen besluiten te nemen?
- 8 Heeft de raad haar kaderstellende en controlerende rol zelf ook voldoende opgepakt?

De onderstaande projecten zijn geselecteerd als afsluiting van de brede oriënterende fase van het onderzoek. Er is een project geselecteerd waarbij het algemene beeld was dat daar sterke grip op is en een project waarbij het algemene beeld is dat er sprake is van zwakke grip. **De projecten worden verder verdiept in bijlagen 1 en 2.**

Project Entree Stationsgebied



In de brede oriëntatie wordt door de raad en de ambtelijke organisatie aangegeven minder grip te hebben op dit project. De belangrijkste verklarende factoren die werden gegeven zijn:

- Het project is zeer complex met veel verschillende stakeholders, waarbij de gemeente geen tot nauwelijks doorzettingsmacht heeft. De aansluiting van de rollen, taken en (opstapelende) wensen en belangen van stakeholders op de doelen van het project is moeilijk en ook vaak onduidelijk;
- De informatie is asymmetrisch, waardoor een integrale afweging niet mogelijk is.

De volgende aandachtspunten werden meegegeven:

- Veel verschillende stakeholders met verschillende opstapelende wensen en belangen;
- Geen gedeelde opgaven en doelen als richtpunt voor samenwerking;
- Geen gedeelde informatiepositie.

Project Deelgebied 3 Binnenstad



In de brede inventarisatie van dit onderzoek worden zowel het maatschappelijk rendement, de democratische besluitvorming als het lerende vermogen positief beoordeeld door raadsleden en de ambtelijke organisatie. De belangrijkste verklarende factoren die worden aangegeven zijn:

- Binnenstad deelgebieden 1, 3 en 5A alsmede Markt 10 vallen onder een gebieds-programma. Een gebiedsmanager is dan verantwoordelijk voor de samenhang tussen de verschillende deelprojecten. De deelprojecten op zichzelf draaien onder de 'Zoetermeerse werkwijze voor grote projecten', voor programmamanagement en programmabeheersing is er nog geen vastgestelde werkwijze;
- Voor deelgebied 3 was participatie in het begin een probleem. Door stevige inzet van de gemeente, onder druk van de raad, is dit verbeterd.

De volgende aandachtspunten werden meegegeven:

- Programmatisch en integraal werken;
- Inwonersparticipatie;
- Informatievoorziening.



4.1 Wat valt er te leren van concrete projecten?



Gebiedsontwikkeling, alsmede het ontwikkelen van een OV-knooppunt vergt een hele lange adem.

Entree Stationsgebied

Vanaf vaststelling van een visie in 2017 op het gebied als geheel en de projectopdracht in 2021, is er nog geen upgrade van het stationsgebied gerealiseerd en zijn er nog geen woningen voor de nieuwe wijk Entree. Met betrekking tot het laatste is wel in oktober 2024 wel gestart met de bouw van de eerste woningen.

Deelgebied 3 Binnenstad

Vanaf vaststelling van de versnellingsagenda 2018 is er binnenkort (6 jaar later) een appartementencomplex gerealiseerd (project 70 LUX), met de bouw van de woontoren aan de Luxemburglaan 1-15 is nog niet gestart.

De verbouwing van Stadshart Plaza is afgerond en de eerste superparkt opent binnenkort de deuren (is geen onderdeel van de versnellingsagenda).



Bij binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen spelen allerlei belangen. Belangenafwegingen gaan over meerdere bestuursperiodes heen. Werken vanuit een gedeelde visie tussen stakeholders, en deze consistent volgen, is dan ook cruciaal.

Entree Stationsgebied

Het realiseren van de opgaven voor het stationsgebied is uitermate complex door de grote hoeveelheid en verschillende typen belanghebbenden en daarmee een complexe verwevenheid van belangen. De gemeente heeft daarbij geen doorzettingsmacht. Democratische besluitvorming is dan ook vooral gericht op 'trechters' vanuit een gedeelde visie op het gewenste eindbeeld.

Deelgebied 3 Binnenstad

Er wordt ingezet op inwonersparticipatie. Inwoners hebben zichtbaar invloed op de besluitvorming in de raad.

Zoetermeer moet steeds meer binnenstedelijk ontwikkelen en de ruimte is schaars. Allerlei sectorale opgaven stapelen zich dan op in een klein gebied. Om op de samenhang te kunnen sturen heeft de raad zeven principes voor ruimtelijke ontwikkeling vastgesteld.



Majeure binnenstedelijke ontwikkelingen zijn voor Zoetermeer relatief nieuw, daar moet nog veel ervaring mee worden opgedaan en kennis van worden opgebouwd. Dat gaat sneller naarmate meer wordt ingezet op participatie.

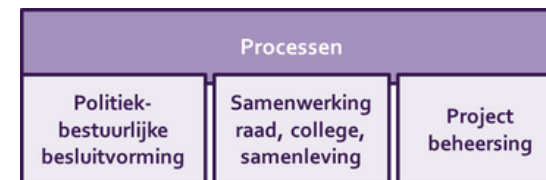
Entree Stationsgebied

Hoewel de gemeente wel ervaring heeft met het realiseren van een OV-knooppunt, en samenwerking met allerlei stakeholders, blijkt de complexiteit dermate groot dat het proces van uitwerken van een ontwerp niet bestand is tegen deze complexiteit. Daarbij merken we op dat de gemeente niet op gespannen voet staat met de stakeholders en flink investeert in de samenwerking. De complexiteit is echter dermate groot dat uitwerking van een ontwerp moeizaam verloopt.

Deelgebied 3 Binnenstad

De gemeente investeert in intensieve participatie van bewoners en leert van het participatietraject door een evaluatie. Het geleerde uit de evaluatie wordt breder ingezet in andere participatietrajecten. De raad neemt het geleerde ook serieus en vraagt het college de aanbevelingen verder te borgen in een actualisatie van het Participatiebeleid en toekomstige procesvoorstellen voor participatie.

4.2 Wat is tot op heden gedaan om grip te versterken?



Entree Stationsgebied

Uit de voortgangsrapportages die wij hebben ontvangen over het 1ste half jaar 2022 t/m 2e half jaar 2023, blijken een aantal maatregelen genomen te zijn zoals: onvoldoende integraliteit aanpakken, prioriteren van het structuurontwerp zodat verschillende onderdelen daarin kunnen landen, na iedere ontwerpstep het budget vergelijken met marktprijzen om risico van budgetoverschrijdingen tegen te gaan en voldoende draagvlak opbouwen bij stakeholders door samen afwegingen te maken over scenario's.

Verklarende factoren voor zwakke grip (zie hieronder) zijn tot op heden echter nog niet opgelost. Het huidige projectmanagement heeft daarover een scherpe analyse gemaakt. Hieronder de verklarende factoren die deels voorkomen uit deze analyse en bevindingen in het voorliggende onderzoek.

Politiek-bestuurlijke besluitvorming

- De samenhang tussen het structuurontwerp Stationsgebied en de deelprojecten en de relatie met de voortgang woningbouw Entree is moeilijk hanteerbaar.
- Het ontbreekt aan heldere fysieke en functionele demarcatie tussen deelprojecten.

Samenwerking

- Er zijn veel verschillende stakeholders, waarbij de gemeente geen tot nauwelijks doorzettingsmacht heeft.
- Het ontbreekt aan een bestuurlijk platform om slagvaardig besluiten te nemen. Dat maakt dat stakeholders nog zonder verplichting of mandaat deelnemen.

Projectbeheersing

- Er is geen heldere en gedeelde projectscope: de analyse van het huidige projectmanagement geeft aan dat de scopedefinitie en projectcontext opnieuw moeten worden vastgesteld zodat onderlinge relaties tussen de opgaven duidelijk worden gemaakt.
- Er is onvoldoende borging en uitwisseling van informatie. Geen gedeelde informatiepositie voor de stakeholders: informatie is asymmetrisch waardoor een integrale afweging niet mogelijk is.
- Er is onvoldoende samenhang tussen de planning en fasering van de verschillende deelgebieden en -projecten.
- Er is een onduidelijke financiële structuur: budgettering en uitgaven zijn onvoldoende gekoppeld aan deelopgaven en planning. Er is geen aansluitend beheerssysteem ingericht.

Deelgebied 3 Binnenstad

Er is geïnvesteerd in:

- Een programmastructuur en -sturing om samenhang te waarborgen.
- Zowel raad, college als ambtelijke organisatie zetten in op inwonersparticipatie.

Tegelijkertijd:

- Het aanwijzen van locaties voor versnelling zorgt voor toewijding, maar versnelt het proces niet.
- Verkokering van vakafdelingen belemmeren slagvaardigheid en vertragen het proces. Dat is niet opgelost met programmasturing op samenhang.
- De continuïteit van personele bezetting is onvoldoende.

Politiek-bestuurlijke besluitvorming

- Een actieve raad met betrekking tot inwonersparticipatie en bereidheid om daarin te investeren.

Samenwerking

- De gemeente investeert flink in inwonersparticipatie en dat werpt ook vruchten af. Inwoners voelen zich uitgenodigd om inbreng te leveren en gaandeweg ontstaat begrip voor afwegingen die de gemeente moet maken.
- Het aantal deelnemers van participatietrajecten valt tegen en mondige mensen zijn oververtegenwoordigd.

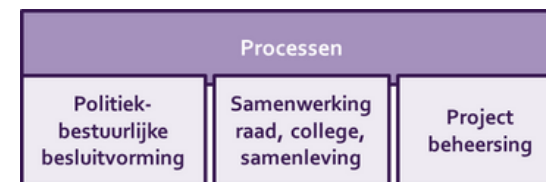
Projectbeheersing

- Programmastructuur en -sturing helpt om de samenhang tussen ontwikkeling van deelgebieden en -projecten te waarborgen en plannings- en capaciteit op elkaar af te stemmen.
- De vakafdelingen blijven echter verkokerd werken. Dat werkt het opstapelen van eisen in de hand en vertraagt het gehele proces.
- Er is onvoldoende continuïteit van personele bezetting, waardoor veel inspanningen ten behoeve van informatieoverdracht en informatie van tafel dreigen te vallen.
- Het aanwijzen van versnellingslocaties helpt om ambtelijke capaciteit vrij te spelen, maar versnelt het proces verder niet.



4.2 Wat is tot op heden gedaan om grip te versterken?

- Zijn aanbevelingen uit eerdere evaluaties en onderzoeken opgevolgd, zoals de procesevaluatie van de Holland Outlet Mall?
- Werkt de Zoetermeerse werkwijze voor Projectmatig werken? In het bijzonder het afwegingskader voor projectcategorisatie, het informatiehandvest en de checklist grote projecten?



Realisatie van de aanbevelingen uit de procesevaluatie van de Holland Outlet Mall

Aanbeveling uit de procesevaluatie	Realisatie
Verbeteringen samenspel raad, college en externe partijen	
Voeg aan het handvest informatievoorziening toe: de positionering van een groot project en het proces van informatievoorziening groot project.	Dit is niet zozeer opgenomen in het handvest informatievoorziening, maar wel in de Zoetermeers werkwijze Projectmatig werken.
Neem de eigen Regeling projectmatig werken onder de loop: wordt deze toegepast.	De Zoetermeerse werkwijze Projectmatig werken wordt toegepast.
Informeel technisch overleg tussen raad en college.	Dit vindt plaats.
Pas de samenspraakverordening toe en trek hierbij als raad en college samen op.	Er wordt ingezet op inwonersparticipatie, de raad stuurt hier ook op.
Organiseer in de procesgang van grote projecten momenten van reflectie.	Reflectie vindt plaats op het moment van informele informatie- en afstemmingsmomenten tussen de raad en de portefeuillehouder. Dit is ook geborgd in de Zoetermeerse werkwijze grote projecten.
Neem risicobeheersing mee als de zon schijnt.	De raadsrapportages bevatten informatie over risico's en beheersmaatregelen. Rondom het Stationsgebied is dit wel summier, dit staat niet in verhouding tot de analyse van het huidige projectmanagement. Daarnaast keren de dezelfde risico's in opeenvolgende rapportages stevast terug en is het dus de vraag of beheersmaatregelen werken.

Zoetermeerse werkwijze grote projecten

De Zoetermeerse werkwijze voor Projectmatig werken wordt toegepast en werkt. De in dit onderzoek bestudeerde casussen vallen in de categorieën 'grote projecten' en 'grote en zeer complexe projecten'. In de praktijk is de werkwijze niet veel verschillend van elkaar. Het afwegingskader voor categorisatie werkt, maar de splitsing in deze twee categorieën is in de praktijk minder zichtbaar en wellicht overbodig. Volstaan zou kunnen worden met een categorie 'groot en/of complex'. Daarnaast mist nog een werkwijze voor maatwerkprojecten en een categorie 'programma'. Twee zaken zijn namelijk nog onderbelicht in de werkwijze:

- De haalbaarheidsfase en overgang naar uitwerkingsfase. Deze fasering werkt in het geval van gebieds- en planontwikkeling, zoals de casus deelgebied 3 laat zien. Planologische processen, procedures en instrumenten sluiten hier namelijk goed op aan. Deze fasering werkt in de praktijk anders dan in het geval van een maatwerkproject, zoals de upgrade van het Stationsgebied waarbij veel stakeholders vanuit verschillende kaders werken en de samenhang uitermate complex is. In dat geval is er in de praktijk een wisselwerking tussen de fase van haalbaarheid en uitwerking. Verschillende onderdelen bevinden zich in verschillende fases. De afhankelijkheden bepalen de haalbaarheid en de inzet van maatwerkinstrumenten.
- Programmatisch werken, waarbij het sturen op samenhang essentieel is, is nog niet uitgewerkt.

Mogelijk valt in dit kader wat te leren van andere gemeenten, zie de volgende bladzijde.



4.3 Wat kunnen we leren van andere gemeenten?

We richten ons op de twee voorgaande punten: maatwerk en programmatisch werken. Die bieden ons inziens meerwaarde ten opzicht van de bestaande werkwijze van projectmatig werken binnen de gemeente Zoetermeer.

Los van een specifieke gemeente zien we veel vacatures waarbij gemeenten vragen om een 'Programmamanager'. De vacatureteksten lichten al een tipje van de sluier op als het gaat om programmatisch werken. Een specifiek voorbeeld van een andere gemeente is Leiden. Ook bij die gemeente staan vacatures uit voor programmamanagers en deze gemeente heeft haar werkwijze vastgelegd in een online toegankelijke werkwijze en gereedschapskist 'Planmatig werken aan Leidse Opgaven'. Kernpunten zijn daarmee (a) het realiseren van opgaven en (b) dit op een planmatige wijze doen. De werkwijze bevat een toolbox voor projecten en voor programma's. Allebei de werkwijzen zijn immers gericht op het realiseren van opgaven en om dit op een planmatige manier uit te voeren.

Een programma wordt binnen de gemeente Leiden als volgt gedefinieerd: een programma is een unieke en complexe verzameling van doelen, inspanningen en middelen die gericht zijn op het realiseren van strategische doelen. De aanwezigheid van meerdere en complexe (strategische) doelen, en het unieke karakter, maakt hiermee een programma anders dan een project. Ons inziens is dit herkenbaar binnen het project Stationsgebied van de gemeente Zoetermeer.

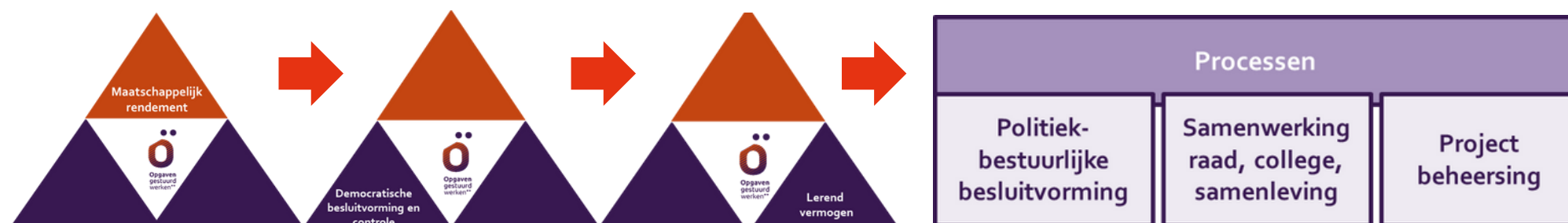
Belangrijke kenmerken van een programma zijn (volgens de gemeente Leiden en een beetje van ons bureau):

- 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).



Analyse project Entree Stationsgebied

In deze bijlage wordt het project aan de hand van de verschillende bouwstenen van het evaluatiemodel geanalyseerd. De bouwstenen worden als volgt in volgorde behandeld:



Casus Entree Stationsgebied

Aan de hand van gesprekken met externe stakeholders, de ambtelijke organisatie en bestudering van documenten is dit project nader bestudeerd.

Resumé



Beoogd maatschappelijk rendement project Entree

- In de nieuwe wijk moeten 7.200 huishoudens uit diverse doelgroepen prettig kunnen wonen en werken.
- De wijk is duurzaam en toekomstbestendig: CO₂-neutraal en klimaatadaptief.

Beoogd maatschappelijk rendement project Stationsgebied

- Fietzers en voetgangers uit omliggende wijken moeten het station makkelijk kunnen bereiken.
- Zij moeten makkelijk kunnen overstappen op de bus en trein om hun eindbestemming te kunnen bereiken.
- Het station past qua uitstraling bij de omvang en identiteit van de stad Zoetermeer.

Realisatie tot op heden

Vanaf vaststelling van een visie in 2017 op het gebied als geheel, en na de projectopdracht in november 2021, zijn de opgaven voor het stationsgebied nog niet gerealiseerd. De haalbaarheidsfase is nog niet afgerond.

Met betrekking tot de nieuwe wijk Entree is in oktober 2024 gestart met de bouw van de eerste woningen.

Maatschappelijk rendement: de kernopgaven

Er spelen twee opgaven: (a) het bouwen van de nieuwe woonwijk Entree en (b) de aansluiting van de stad als geheel, via de nieuwe wijk Entree, op een upgrade van het bestaande station. De laatste opgave wordt binnen de gemeente gelabeld als 'Stationsgebied'.

De kernopgaven ten aanzien van de nieuwe wijk Entree

- De Entree moet in eerste instantie een woongebied worden voor een diversiteit van doelgroepen. Er moeten 7.200 woningen moeten worden gerealiseerd met voorzieningen. Er moet ook gewerkt kunnen worden.
- Het moet een CO₂-neutrale wijk worden: gasloos, goed geïsoleerd woningen en energie wordt binnen het gebied opwekt.
- Het moet een klimaatadaptieve wijk worden door het toevoegen van groen, water, groene gevels en daken en schaduwrijke plekken.

Recent is op 11 oktober 2024 gestart met de bouw van het eerste appartementencomplex 'Terra Nova'.

De kernopgaven voor het stationsgebied (op dit project zoomen we met name in!)

- Het huidige station ligt geïsoleerd voor voetgangers en fietsers door onaantrekkelijke en onlogische routes. Een rechtstreekse verbinding voor fietsers en voetgangers is nodig. Het OV-knooppunt moet namelijk voor een aantrekkelijke en vloeiende verbinding zorgen tussen het station en omliggende wijken.
- Bushaltes moeten worden geconcentreerd vlakbij het station van NS en Randstadrail zodat een efficiënt en compact OV-knooppunt ontstaat.
- De uitstraling van het station is niet op het niveau dat past bij een omvang en identiteit van een stad zoals Zoetermeer. Er moet een nieuw stationsgebouw komen met een plintgebouw, een fietsenstalling en een aantrekkelijke openbare ruimte met voorpleinen en een prettig verblijfsklimaat.

Tot op heden is nog niet gestart met de bouw van het bovenstaande.



Casus Entree Stationsgebied

Resumé



Democratische besluitvorming is vooral gericht op 'trechters', zodat in opeenvolgende fases zaken steeds concreter worden.

Iedere fase wordt afgesloten met een raadsvoorstel. Het bevat de resultaten van die fase en een voorstel voor de volgende fase, eventueel met een kredietaanvraag. Zo is een Stationsvisie vastgesteld met ambities en ontwerpprincipes voor dat gebied. Hierdoor wordt de raad in staat gesteld om de verschillende producten, voorkomende uit daaropvolgende fases, op inhoud te controleren in welke mate deze vastgestelde ambities en ontwerpprincipes worden gevolgd. Na een raadsbesluit stelt het college voor de start van een volgende fase een projectopdracht vast voor de ambtelijke organisatie.

De Stationsvisie bevat verschillende varianten met criteria waarmee de varianten zijn beoordeeld door het college. De raad kiest daarbij voor de duurste variant voor het busstation. Dit met oog op een hoge ruimtelijke kwaliteit en beste aansluiting op bestaande verkeerssystemen, en daarmee dus het hoogst maatschappelijk rendement. Varianten bevatten verder geen belangenafwegingen gekoppeld aan bepaalde stakeholders. Politieke keuzevraagstukken worden daardoor nog niet helder. In de Stationsvisie wordt wel aangegeven dat eerste verkennende gesprekken met ProRail, NS, HTM, Provincie Zuid-Holland (PZH) en Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) positief zijn verlopen. Voor de verdere uitwerking zal met deze stakeholders een consultatieronde plaatsvinden, alsmede met de buurtvertegenwoordigers van Entree.

In gesprekken voor dit onderzoek wordt ook aangegeven dat het realiseren van de kernopgaven voor het stationsgebied uitermate complex is door de grote hoeveelheid en verschillende typen belanghebbenden (zowel private spelers als mede-overheden, ieder met hun eigen doelen en belangen).

Democratische besluitvorming en controle

In de periode 2017-2021 zijn er drie belangrijke besluiten door de raad genomen:

- In 2017 is de 'Visie Entreegebied Zoetermeer' vastgesteld.
- In februari 2019 is het Masterplan Entree vastgesteld.
- In mei 2021 wordt de haalbaarheidsstudie vastgesteld dat tevens als richtinggevende visie dient voor de ontwikkeling van het stationsgebied, ook wel 'Stationsvisie' genoemd.
- In november 2021 stelt het college een projectopdracht voor de ambtelijke organisatie vast: (a) het opstellen van een integraal structuurontwerp voor het stationsgebied en (b) voorbereiden realisatie van een plintgebouw, een fietsenstalling en de fiets- en voetgangersbrug. Voor de realisatie zullen nog deelopdrachten volgen.

Visie Entreegebied Zoetermeer: de drie pijlers voor het gebied

De visie voor het gebied als geheel (de nieuwe wijk Entree en het Stationsgebied) rust op drie pijlers:

- Een hoogwaardige, groene en kwalitatief aantrekkelijke stadswijk Entree.
- Een aantrekkelijk openbaar vervoersknooppunt dat als overstapmachine functioneert, de stadswijken Meerzicht, Driemanspolder en Rokkeveen met elkaar verbindt en het visitekaartje van de wijk Entree is.
- Dit alles moet gebeuren rondom de stadsstraat Afrikaweg.

Masterplan Entreegebied Zoetermeer

Dit plan gaat over de ontwerpprincipes voor de wijk Entree. Er zijn acht ontwerpprincipes voor de nieuwe wijk Entree. Bijvoorbeeld: een wijk met stedelijke allure (hogere dichtheid), de Afrikaweg als stadsstraat en met langzaam verkeer, optimaal comfort voor fietsers en voetgangers en een klimaatadaptieve en groene wijk. In het masterplan wordt verder aangegeven dat het station beter moet worden aangesloten op de omgeving met aantrekkelijke en logische routes voor fietsers en voetgangers.

Haalbaarheidsstudie als richtinggevende visie voor het stationsgebied (Stationsvisie)

Het volgende wordt vastgesteld, met daarbij de opdracht om dat verder uit te werken tot een gefaseerd te realiseren structuurontwerp met betrekking tot:

- Een busstation boven de A12 en directe busroute vanaf de Zuidweg naar het station.
- Een plintgebouw aan de Noordzijde van de Mandelabrug als stationsentree met een gelijkvloerse aansluiting voor fietsers en voetgangers op de Afrikaweg.
- Het verschuiven van de toegang van het station en de toegang tot de halte van RandstadRail.
- Een uitgebreide fietsenstalling voor 1.000 fietsen.

De raad stelt een krediet beschikbaar van circa 11,2 mln. euro voor de realisatie van de Stationsvisie.

Een deel daarvan zal worden gedekt vanuit toegezegde middelen van het rijk en de MRDH oplopend tot 5,3 mln.

Hiermee kiest de raad voor de duurste oplossing voor het busstation, waarmee wel substantieel meer kwaliteit wordt gerealiseerd dan met de andere varianten.



Casus Entree Stationsgebied

Resumé



- Majeure binnenstedelijke ontwikkelingen zijn voor Zoetermeer relatief nieuw, daar moet nog veel ervaring mee worden opgedaan en kennis van worden opgebouwd.
- Het werken onder de Omgevingswet is ook nieuw, ook daar moet nog ervaring mee worden opgedaan en kennis van worden opgebouwd. Dat geldt niet alleen voor de gemeente Zoetermeer.
- Het uitwerken van een ontwerp voor het station bleek uitermate complex, gegeven de grote hoeveelheid stakeholders waarbij de gemeente geen doorzettingsmacht heeft. Het door de gemeente ingerichte ontwerpproces en de regievoering daarop was daar niet voldoende tegen bestand. Hoewel de gemeente wel ervaring heeft met het realiseren van een OV-knooppunt.

Lerend vermogen

Lerend vermogen meten we in dit onderzoek af aan het vermogen van de gemeente om in te spelen op vooraf en niet vooraf bekende factoren. Factoren die van substantiële invloed zijn op het project, of die gaandeweg een project spelen. Hieronder bespreken we eerst de **vooraf** bekende factoren, op de volgende bladzijde de niet vooraf bekende factoren.

Vooraf bekende factoren waren:

- Dat de nieuwe Omgevingswet van kracht zal worden. Dit met de kanttekening dat het exacte jaar van inwerkingstelling door het rijk meerdere keren is uitgesteld. De Omgevingswet is nu per 1 januari 2024 van kracht geworden.
- Dat het realiseren van de kernopgaven voor het stationsgebied uitermate complex is door de grote hoeveelheid stakeholders waarbij de gemeente geen doorzettingsmacht heeft. Er zijn verschillende typen belanghebbenden, ieder met eigen rollen, taken en belangen. Het gaat om zowel private spelers als medeoverheden. Denk aan de concessieverleners (Provincie Zuid-Holland en MRDH), concessiehouders (NS, HTM, EBS, Arriva en RET), technisch beheerders infrastructuur (RandstadRail, ProRail, Dunea), medeoverheden (Min. van IenW en Hoogheemraadschap Rijnland) en maatschappelijke belangengroepen (Rover en Fietserbond).

De nieuwe wijk Entree: binnenstedelijke ontwikkeling

Het ontwerpbestemmingsplan, dat in 2022 ter inzage heeft gelegen, moest op belangrijke onderdelen worden gewijzigd vanwege het grote aantal ingediende zienswijzen. De wijzigingen waren dusdanig substantieel, dat een nieuw ontwerpbestemmingsplan moest worden gemaakt. Omdat de Omgevingswet per 1 januari 2024 werd ingevoerd, was dat niet meer haalbaar. Het college besloot dan ook de planologische procedure voort te zetten onder de Omgevingswet. Dit leverde een aanzienlijke vertraging op. Intussen heeft het college nog gekeken naar mogelijkheden binnen het geldende bestemmingsplan. Dat bleek onder andere het geval rondom de bouw van het appartementencomplex 'Terra Nova' en het benutten van het gebied voor tijdelijke opgaven.

In gesprekken in het kader van dit onderzoek wordt aangegeven dat er voorheen binnen de gemeente sprake was van het zogeheten 'groeistadmodel'. Nieuwe wijken konden op uitleglocaties worden gebouwd. Nu moet Zoetermeer binnenstedelijk bouwen en dat is voor Zoetermeer relatief nieuw. De gemeente heeft weinig ervaring met majeure stadsvernieuwingen (voorbeeld is de wijk Palenstein), waarbij projecten moeten worden ingepast in een bestaande situatie. Veel verschillende belangen raken elkaar dan en dat vraagt om intensieve participatie van belanghebbenden, waaronder inwonersparticipatie.

Het Stationsgebied

Na vaststelling van de Stationsvisie is na een openbare aanbesteding een architectenbureau aan de slag gegaan met het ontwerp van een stationshal, een plintgebouw, een fietsenstalling en fietsbrug. **Het schetsontwerp riep dermate veel reacties op** van allerlei stakeholders met uiteenlopende belangen, dat vaststelling van het schetsontwerp niet mogelijk was. Dat is tot op heden ook nog niet gedaan. Het uitwerken van een ontwerp voor het station bleek complex gegeven de grote hoeveelheid stakeholders, waarbij de gemeente geen doorzettingsmacht heeft. Het door de gemeente ingerichte ontwerpproces, en de regievoering daarop, was daar niet voldoende tegen bestand. Daarentegen heeft de gemeente wel ervaring met het realiseren van een OV-knooppunt. Het meest recente grote OV-knooppuntproject van de gemeente Zoetermeer is het station Lansingerland-Zoetermeer, dat officieel werd geopend in 2019. Dit knooppunt combineert trein-, bus- en RandstadRail-verbindingen, waardoor reizigers gemakkelijk kunnen overstappen tussen verschillende vervoersmiddelen binnen de regio Haaglanden en Rotterdam.



Casus Entree Stationsgebied

Resumé



- Er wordt ingespeeld op nieuwe marktomstandigheden, door in het nieuwe omgevingsplan de verdeling tussen woningen en kantoren te herijken.
- De gemeente weet in te spelen op acute situaties die zich voordoen. Zo weet de gemeente de crisissituatie rondom de Mandelabrug het hoofd te bieden door alle projectcapaciteit daar tijdelijk op te richten.
- Deze situatie is echter mede ontstaan door onvoldoende borging van informatie en kennis. Door personele wisselingen raakt cruciale informatie verloren.

Het op orde zijn van een goede kennis- en informatiepositie, en de borging daarvan, is essentieel om voor voldoende lerend vermogen!

Lerend vermogen

Lerend vermogen meten we in dit onderzoek af aan het vermogen van de gemeente om in te spelen op vooraf en niet vooraf bekende factoren. Factoren die van substantiële invloed zijn op het project, of die gaandeweg een project spelen. Op de vorige bladzijde bespraken we de vooraf bekende factoren, hieronder bespreken we de **niet** vooraf bekende factoren.

Niet vooraf bekende factoren

De nieuwe wijk Entree

Een concept bestemmingsplan voor de wijk Entree was gereed, maar een aantal **opstapelende zich ontwikkelingen** hebben uiteindelijk geleid tot het besluit om een nieuw omgevingsplan voor het gebied te maken onder het regime van de Omgevingswet. Een aantal van die ontwikkelingen waren vooraf niet bekend:

- De stikstofproblematiek.
- Een instorting van de kantorenmarkt als gevolg van de coronapandemie. Dat vroeg om een nieuwe herverdeling voor de omvang van te bouwen kantoren en woningen. Dit wordt meegenomen in het nieuw op te stellen omgevingsplan.

Het Stationsgebied

Er speelden grote problemen rondom de Mandelabrug. In december 2022 werd de brug gesloten vanwege een onveilige situatie en alle projectcapaciteit moest daarop worden gericht om deze situatie het hoofd te bieden. Er was namelijk sprake van instortingsgevaar en een spoedreparatie was nodig. Door alle projectcapaciteit in te zetten op dit probleem is instorting voorkomen. Een groot deel van de brug is weggehaald en een tijdelijke noodbrug is geplaatst voor voetgangers, fietsers en OV-reizigers. Uiteindelijk zal de gehele brug moeten worden gerenoveerd. Voordat dit zal gebeuren wordt eerst gekeken naar de wijze waarop de brug in de plannen voor het nieuwe stationsgebied en de nieuwe stadswijk Entree past.

De situatie rondom de Mandelabrug is geëvalueerd door een extern bureau. Het uitvoeren van evaluaties is ons inziens een goede stap om te leren en verbeteren, vandaar dit voorbeeld. De belangrijkste conclusies uit deze evaluatie zijn:

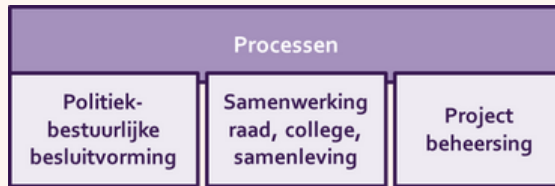
- Scheurvorming in de Mandelabrug was al jaren bij de gemeente bekend. Deze kennis is uit beeld geraakt door vertrekkende medewerkers en onvoldoende borging van kennis in de organisatie.
- Er is lange tijd niet tot nauwelijks opvolging gegeven aan bevindingen en adviezen uit inspectierapporten. Eerst omdat de urgentie laag werd ingeschat en later omdat kennis over het bestaan van rapporten in de ambtelijke organisatie verloren is gegaan.
- De gemeente had onvoldoende technische kennis in huis over complexe civiele kunstwerken om de situatie rondom de Mandelabrug goed in te kunnen schatten en tot passend handelen te komen.

Een belangrijk les die volgt uit de evaluatie is dat het op orde brengen van kennis en een informatiepositie een vereiste is om mogelijk onveilige situaties tijdig in beeld te hebben en adequaat aan te pakken.



Casus Entree Stationsgebied

Resumé



Politiek-bestuurlijke besluitvorming

- De samenhang tussen het structuurontwerp Stationsgebied en de deelprojecten en de relatie met de voortgang woningbouw Entree is moeilijk hanteerbaar.
- Het ontbreekt aan heldere fysieke en functionele demarcatie tussen deelprojecten.

Samenwerking

- Er zijn veel verschillende stakeholders waarbij de gemeente geen tot nauwelijks doorzettingsmacht heeft.
- Het ontbreekt aan een bestuurlijk platform om slagvaardig besluiten te nemen en samenwerking met eigenaren van gebouwen/gronden verloopt moeizaam.

Projectbeheersing

- Er is geen heldere en gedeelde projectopdracht.
- Onvoldoende borging en uitwisseling van informatie. Geen gedeelde informatiepositie stakeholders: informatie is asymmetrisch, waardoor een integrale afweging niet mogelijk is.
- Onvoldoende samenhang tussen de planning en fasering verschillende deelgebieden en -projecten.
- Zorgen over capaciteitsplannen projectteams.
- Onduidelijke financiële structuur: budgettering en uitgaven zijn onvoldoende gekoppeld aan deelopgaven en planning. niet helder zijn waardoor hierop geen aansluitend beheerssysteem is ingericht.

Verklarende factoren voor een zwakkere grip: perspectief vanuit de ambtelijke organisatie

Om verklarende factoren op te sporen voor het hebben van wel of geen grip, zijn in dit onderzoek drie processen bestudeerd. We hebben gekeken wat het perspectief is van de ambtelijke organisatie op deze processen en het perspectief van externe samenwerkingspartners. Hieronder behandelen we het perspectief van de ambtelijke organisatie, op de volgende bladzijde die van de samenwerkingspartners. Uit de oriënterende fase van dit onderzoek, een recente analyse van de ambtelijke organisatie en verdiepende gesprekken blijken er zorgen die verklaren dat er zwakkere grip is op het project. We vatten de belangrijkste bevindingen uit deze analyse hieronder samen. Daarbij merken we op dat met de komst van een nieuwe projectmanager dit jaar de onderstaande punten helder op tafel zijn gekomen en maatregelen zijn voorgesteld om deze ook aan te pakken.

Politiek-bestuurlijke besluitvorming

Met vaststelling van de projectopdracht in november 2021 is besloten tot (a) een gefaseerd te realiseren structuurontwerp voor het stationsgebied en (b) daarnaast is besloten om de noordelijke entree van het station in samenhang met de gebiedsontwikkeling Entree direct al te realiseren (entreehal naar het station en randstadrail-halte, fietsenstalling en gelijkvloerse aansluiting voor fietsers en voetgangers op de Afrikaweg. De projectopdracht is voor het projectmanagement moeilijk hanteerbaar. Dit ten aanzien van:

- **Sturing op de samenhang** tussen verschillende deelprojecten: structuurontwerp Stationsgebied, deelprojecten gericht op realisatie en de relatie die wordt gelegd tussen de voortgang woningbouw Entree.
- Geen duidelijke **fysieke en functionele demarcatie** tussen deelprojecten.

Samenwerking: raad-college-bestuurlijke partners en samenleving

- Hoewel sprake is van samenwerking met allerlei externe stakeholders is er **nog geen bestuurlijk platform** ingericht (voorbeeld rondom de buslocatie). Dat maakt dat stakeholders nog zonder verplichting of mandaat deelnemen. Daarbij merken we op dat er wel samen met stakeholders een handelingsperspectief is opgesteld en plannen van aanpak zijn afgestemd. Deze hebben wij ontvangen na ambtelijke verificatie van het conceptrapport van bevindingen.
- Daarnaast is voor het plintgebouw al een uitwerking gemaakt, maar de samenwerking met de eigenaren van te betrekken gebouwen verloopt moeizaam.

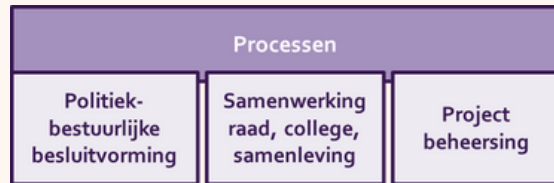
Projectbeheersing

- De projectopdracht is onvoldoende helder. Het is niet helder wat een structuurontwerp precies is en welke producten precies per deelopgave moeten worden opgeleverd.
- Het ontbreekt aan een relatie tussen de ontwikkeling van het Entreegebied en de planning en fasering van de deelopgave Stationsgebied. Daarnaast ontbreekt het aan een duidelijke mijlpalenplanning per deelopgave.
- Er zijn twee projectorganisaties, voor het project Stationsgebied en voor het project Entree. Er zijn zorgen hoe op samenhang wordt gestuurd en over de continuïteit van de bezetting van de teams (gekoppeld aan capaciteitsplanning).
- Onduidelijke financiële structuur van het project: projectbaten en -lasten zijn niet duidelijk aan verschillende deelopgaven gekoppeld.
- Het risicoregister laat een beperkte risicoanalyse zien.
- Zowel externe als interne stakeholders geven aan dat er onvoldoende uitwisseling en deling is van informatie.



Casus Entree Stationsgebied

Resumé



Samenwerking met partners

Samenwerkingspartners ervaren de samenwerking met de gemeente als open en constructief. Er is veel ruimte voor eigen inbreng. Wel staan zij kritisch tegenover de regievoering van de gemeente:

- Sturing op samenhang is onhelder: allerlei deelprojecten met weer andere dynamiek en andere stakeholders met eigen belangen.
- Opstapelende wensen van allerlei stakeholders.
- Onvoldoende continuïteit projectmanagement: veel wisselingen van projectmanagers, dat zorgt voor een grillig verloop en onvoorspelbaar tempo van het proces.

De onheldere samenhang blijkt ook uit de recente analyse van het projectmanagement. Er wordt aangegeven dat er momenteel nog veel onzekerheden om de reeds vastgestelde visie op het stationsgebied te vertalen naar harde eisen voor de functionele- en fysieke inrichting van het OV-knooppunt. Verschillende vormen van openbaar vervoer en andere mobiliteiten moeten nog met elkaar verbonden gaan worden.

Samen met alle primaire stakeholders moet nog een gedragen eindbeeld worden bepaald waarna een schetsontwerp kan worden gemaakt ter onderbouwing van verschillende subsidieaanvragen, waaronder het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport).

Verklarende factoren voor een zwakkere grip: perspectief vanuit de samenwerkingspartners

Externe samenwerkingsspelers uiten zorgen die verklaren dat er zwakkere grip is op het project. We vatten de belangrijkste hieronder samen.

Samenwerking met de samenleving en samenwerkingspartners

Allereerst geven samenwerkingspartners aan dat de samenwerking met de gemeente open en constructief verloopt met veel ruimte voor eigen inbreng, maar:

- Er is weinig sturing vanuit de gemeente op procesniveau. Er wordt beperkt gewerkt met heldere mijlpalen, de aansluiting op de omgeving is niet helder en allerlei deelprojecten hebben weer een andere dynamiek met andere stakeholders met verschillende belangen. Dat allemaal inhoudelijk en op het juiste moment aan te laten sluiten is niet goed gelukt. Zo liep het voorlopige ontwerp (zie noot 1) op de troepen vooruit, terwijl er nog teveel onzekerheden waren ten aanzien van de aansluiting op de omgeving en wensen en belangen van allerlei stakeholders. Het voorlopige ontwerp is tot op heden ook nog niet vastgesteld.
- Wensen en behoeften van stakeholders stapelden zich gaandeweg op, door onvoldoende heldere gedeelde uitgangspunten en moeizame afstemming.
- Er is sprake van wisselingen van projectmanagers en beperkte capaciteit in de ambtelijke organisatie. Dat zorgt voor een grillig verloop en wisselend tempo van het proces.
- De klankbordgroep (zie noot 2) wordt betrokken in het geval een concreet plan in ontwikkeling is. De klankbordgroep is hier tevreden over, want dat past bij de rol en het karakter van de klankbordgroep. Het nadeel is dat er geen vaste overlegmomenten zijn waarbij de groep wordt bijgepraat over het geheel en ontwikkelingen die zich voordoen. Daardoor is het proces voor de klankbordgroep onvoorspelbaar.

Noot 1:

Het gaat hier om het voorlopige ontwerp van het plintgebouw met een stationshal, fietsenstalling en fiets- en voetgangersbrug. Het was voorzien door de gemeente dat de uitwerking van het plintgebouw en de fietsbrug in een voorlopig ontwerp parallel zou gaan lopen aan de ontwikkeling van een integraal plan voor het gehele stationsgebied. In een plan van aanpak dat wij hebben ontvangen naar aanleiding van de ambtelijke verificatie wordt aangegeven dat vanuit een subsidiedeadline vaart gemaakt moest worden met het uitwerken van het plintgebouw en de fietsenstalling.

Noot 2:

De huidige klankbordgroep is een samenvoeging van voorheen twee aparte klankbordgroepen, namelijk de klankbordgroep voor Entree en de klankbordgroep voor het Station. De huidige klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de Fietzersbond, Toegankelijkheidsraad, ROVER Zoetermeer, Belangengemeenschap Driemanspolder, BADE (Bewoners Adviesteam De Entree), Bewonersplatform Entree Zoetermeer en enkele individuele personen.



Casus Entree Stationsgebied: informatievoorziening aan de raad

Deelvraag

- 7 Is de informatievoorziening naar de raad voldoende om de raad zijn kaderstellende en controlerende rol te laten vervullen?
- Wordt de raad naar behoren en volgens het informatiehandvest en de checklist grote projecten geïnformeerd?
 - Is het college voldoende transparant geweest in het geval van ontwikkelingen met financiële gevolgen en/of gevolgen voor de planning?

Resumé

De raad wordt naar behoren geïnformeerd, conform het informatiehandvest. Het college is voldoende transparant over ontwikkelingen die zich voordoen met gevolgen voor de planning en financiën.

De raad wordt geïnformeerd met:

- Tweejaarlijkse formele voortgangsrapportages.
- Informele themabijeenkomsten.
- Terugkoppeling van specifieke evaluatie op onderdelen.

Informeren volgens de werkwijze grote projecten

De raad ontvangt twee maal per jaar **een formele voortgangsrapportage**. Dat blijkt uit de voortgangsrapportages die de onderzoekers hebben ontvangen over de jaren 2021-2023. Deze bieden zicht op de voortgang van alle grote projecten binnen Zoetermeer, conform het informatiehandvest grote projecten. De voortgangsrapportages zijn volledig. Met deze rapportages heeft de raad zicht op: majeure ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan, de communicatie met externe stakeholders, de risico's, financiële stand van zaken en gevolgen. Om meer zicht te krijgen op specifieke projecten wordt de raad ook geïnformeerd tijdens **informele themabijeenkomsten** en formele raadsvergaderingen. Voorbeelden zijn de themabijeenkomst van 27 juni 2023, de raadsvergadering van 3 juli 2023 en de themabijeenkomst van 24 oktober 2023. Tijdens al deze bijeenkomsten wordt de raad geïnformeerd over het stopzetten van de planlogische procedure rondom het bestemmingsplan Entree Midden. Als laatste ontvangt de raad ook **bevindingen uit tussentijdse specifieke evaluaties**, zoals dat rondom de Nelson Mandelabrug is gedaan.

Transparantie in het geval van ontwikkelingen met gevolgen voor financiën en planning Entree

De raad is door het college meegenomen in de opstapelende ontwikkelingen die voor vertragingen hebben gezorgd rondom het project Entree Stationsgebied. In een gesprek met een afvaardiging van de raad blijkt ook dat de redenen voor de vertraging voor de raad begrijpelijk en navolgbaar zijn. Het college geeft deze ook weer in de halfjaarlijkse rapportages, bijvoorbeeld de voortgangsrapportage 2e helft 2023:

'Aan het einde van het tweede kwartaal 2023 is geconstateerd dat het ontwerpbestemmingsplan voor Entree Midden, mede gelet op de ingediende zienswijzen en het wegvallen van de marktbehoefte onder een groot deel van het kantorenprogramma, op een aantal wezenlijke onderdelen gewijzigd en aangevuld moet worden. Het is niet mogelijk de wijzigingen door te voeren voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024.'

De gevolgen van ontwikkelingen voor de financiële middelen is ook transparant. Het college geeft deze weer in de halfjaarlijkse rapportages, bijvoorbeeld de voortgangsrapportage 2e helft 2023. Hier wordt aangegeven dat de uitwerking van de nieuwe planlogische procedure leidt tot extra ambtelijke kosten, onderzoekskosten en inhuur van externe expertise. Hiertoe zal een herziene (gebieds)businesscase aan de raad worden voorgelegd voor vaststelling.

Stationsgebied

Uit de rapportages aan de raad in het 2e kwartaal 2023 blijkt ook dat het project op dat moment ook te maken heeft met grote risico's, niet stabiel is en de voorbereidingskosten boven budget gaan uitkomen:

- Er is onvoldoende integraliteit van de verschillende onderdelen en met de omgeving. Onderdelen sluiten niet op elkaar aan.
- De bouwkosten stijgen.
- Er is onvoldoende draagvlak bij stakeholder.



Entree Stationsgebied: kaderstellende en controlerende rol raad

Deelvragen

- 8 Heeft de raad haar kaderstellende en controlerende rol zelf ook voldoende opgepakt?
- Zijn de (aanpassing)voorstellen op een verantwoorde wijze tot stand gekomen en op een heldere wijze gecommuniceerd met de gemeenteraad?
 - Is de raad daarmee in staat om weloverwogen besluiten te nemen?

Resumé

De raad heeft haar kaderstellende rol opgepakt met besluitvorming over:

- Het gebied als geheel met een visie en het masterplan.
- De Stationsvisie: op basis van een gedegen haalbaarheidsanalyse kiest de raad voor de duurste variant van de buslocatie, maar met het hoogste maatschappelijk rendement. Deze variant is helder beschreven, waardoor de raad in een latere fase ook goed kan controleren of deze variant wordt gerealiseerd.

Het college legt met het raadsvoorstel deze variant voor aan de raad als voorkeursvariant. Het raadsvoorstel bevat verder geen overzicht waarmee de raad in een oogopslag zicht heeft op per variant de verhouding tussen maatschappelijk rendement versus benodigde financiële middelen. Politieke afwegingen die de raad kan maken zijn daardoor minder zichtbaar.

Momenten van (her)overweging

In de periode 2017-2021 zijn er drie besluiten door de raad genomen: in 2017 is de 'Visie Entreegebied Zoetermeer' vastgesteld, in februari 2019 het Masterplan Entree en in mei 2021 is de haalbaarheidsstudie vastgesteld dat tevens de Stationsvisie is. De Stationsvisie is een belangrijk moment van besluitvorming, omdat het de overgang markeert van de initiatie-/haalbaarheidsfase naar de daadwerkelijke start van het project. Het is het moment van overweging voor de raad om te besluiten een project te starten en daartoe financiële middelen toe te kennen. De Stationsvisie is gebaseerd op een **uitgebreide haalbaarheidsanalyse** van een extern bureau naar de locatie voor busstations en de samenhang met andere onderdelen in het stationsgebied. Het is daarmee op een verantwoorde wijze tot stand gekomen, het raadsvoorstel bevat:

- De uitgangspunten waarop de Stationsvisie is gebaseerd, te weten die uit het Masterplan Entree.
- De beoogde effecten: een aantrekkelijke en rechtstreekse verbinding voor langzaam verkeer, een aantrekkelijke openbare ruimte als onderdeel van de stationsomgeving en een herkenbaar en efficiënt en compact OV-knooppunt.
- Een onderbouwing hoe verschillende varianten/locaties van bijvoorbeeld het busstation zijn beoordeeld en wat op basis van deze beoordeling het voorkeursscenario is van het college.
- Welke belangrijkste stakeholders betrokken moeten worden in een consultatieronde.
- De benodigde financiële middelen.

Met het transparant opnemen van criteria waarmee verschillende varianten zijn beoordeeld heeft **de raad zicht op verschillende keuzemogelijkheden die afgewogen worden**. De verschillende criteria zijn geformuleerd in termen van maatschappelijk rendement, onder andere de bereikbaarheid door reizigers, kwaliteit openbare ruimte, sociale veiligheid en de ontwikkelpotentie voor de omgeving. Daarbij merken we op:

- De voorkeursvariant van het college in het raadsvoorstel heeft het grootste maatschappelijke rendement maar is wel het duurste. Het raadsvoorstel geeft geen (in een oogopslag) overzicht over alle varianten en hoe het maatschappelijk rendement zich verhoudt tot de investeringen en exploitatiekosten per variant. Het college zet hiermee de raad niet in positie om ook andere keuzes mogelijk te maken. Zo kan bijvoorbeeld een lager maatschappelijk rendement aanvaardbaar zijn om daarmee financiële middelen elders in te zetten voor de ontwikkeling van het gebied.
- Stakeholders worden wel benoemd, maar hun verschillende belangen niet. De raad is daarmee niet in staat om verschillende belangen tegen elkaar af te wegen.

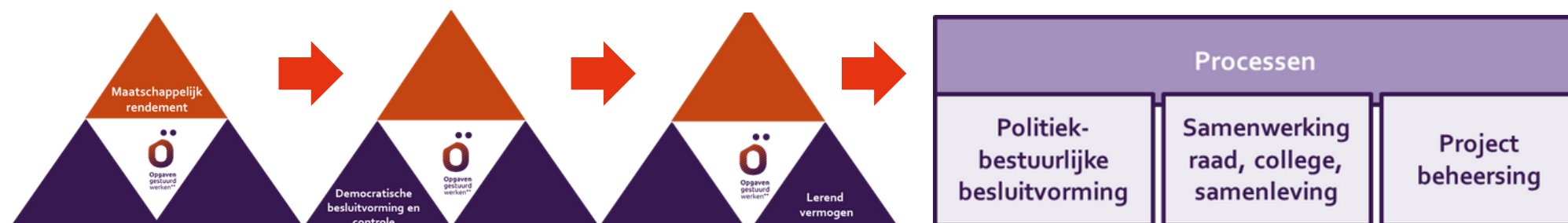
Gebiedsontwikkeling: regievoering op programma's

In de ambtelijke reactie op dit deel wordt aangegeven dat er binnen de ambtelijke organisatie stappen worden gezet in het opstellen van een werkwijze voor programmasturing. In de praktijk wordt er namelijk al op basis van een programma-structuur gewerkt. De gemeente clustert in het geval van gebiedsontwikkeling projecten in een programmastructuur. Ten aanzien van het Stationsgebied en de Entree is er ook sprake van gebiedsontwikkeling, waarbij allerlei deelgebieden en deelprojecten in samenhang moeten worden gezien. Er wordt binnen de ambtelijke organisatie in dat kader ook gesproken over een gebiedsprogramma, dat een samenstelling is van allerlei deelopgaven en -projecten. Zoals eerder is aangegeven ontbreekt het nog wel een werkwijze voor programmatische sturing. Uit een gesprek met een afvaardiging van de raad blijkt ook dat er tussen raadsleden nog geen gedeeld beeld is hoe te sturen op een programma en wat het verschil is van sturing op een project zoals vastgelegd in de Zoetermeerse werkwijze voor projecten. Wel is er het besef dat sturen op samenhang belangrijk is en dat dit complex is. Er zijn vaak vele stakeholders met verschillende wensen en belangen en het vraagt een grote inspanning om hier regie over te voeren.



Analyse project Deelgebied 3 Binnenstad

In deze bijlage wordt het project aan de hand van de verschillende bouwstenen van het evaluatiemodel geanalyseerd. De bouwstenen worden als volgt in volgorde behandeld:



Casus Deelgebied 3 Binnenstad

Aan de hand van gesprekken met externe stakeholders, de ambtelijke organisatie en bestudering van documenten is dit project nader bestudeerd.

Resumé



Beoogd maatschappelijk rendement

- Een levendige en aantrekkelijke verblijfs- en woonplek voor mensen met een stedelijke leefstijl.
- Hoogwaardig stedelijk woonmilieu met breed aanbod van maatschappelijke en culturele voorzieningen.
- Ruimte voor fietsers, voetgangers, water en groen en biodiversiteit.
- Toevoegen van 2.000 woningen in de Binnenstad waarvan 350 woningen met de ontwikkeling van deelgebied 3.

De doelgroep waarop de gemeente inzet is verschillende huishoudens met een stedelijke leefstijl: jongeren, young urban professionals, empty nesters en doorstromende stedelijke gezinnen.

Realisatie tot op heden

- Project 70 LUX: in Q1 2025 is het appartementencomplex gerealiseerd.
- Woontoren voormalige ABN AMRO: met de bouw is nog niet gestart.
- Woontoren voormalige V&D-locatie: met de bouw is nog niet gestart.
- Verbouwing Stadshart Plaza nagenoeg afgerond, eerste supermarkt opent binnenkort de deuren.

Maatschappelijk rendement: de kernopgaven

In 2012 stelde de raad de Visie Binnenstad 2030 vast en deze visie is op 21 september 2020 geactualiseerd met de Visie Binnenstad 2040. Een overkoepelende visie die het Woonhart, het Stadshart en het Dorpshart als één centrum beschouwd en de verschillende gebieden aan elkaar verbindt. De ambities van Zoetermeer zijn:

- Een levendige en aantrekkelijke verblijfs- en woonplek voor mensen met een stedelijke leefstijl.
- Hoogwaardig stedelijk woonmilieu met breed aanbod van maatschappelijke en culturele voorzieningen.
- Ruimte voor fietsers, voetgangers, water en groen en biodiversiteit.
- Toevoegen van 2.000 woningen in de Binnenstad.

De ontwikkellocaties zijn geclusterd in negen deelgebieden. Deelgebied drie bevat drie locaties:

- **Luxemburglaan 2-10 (project 70 LUX).** De Maese Woningen is eigenaar van deze locatie dat een voormalig kantoorpand was. Het doel is op de plek van het voormalige kantoorpand een modern appartementengebouw met 134 koop- en/of huurappartementen te realiseren. Het project bestaat uit alle 134 woningen, een inpandige parkeergarage met 97 parkeerplaatsen, externe bergingen en stallingsruimte voor fietsen en scooters. Op de begane grond komen drie commerciële ruimten geschikt voor retailers en eetgelegenheden, kantoor, zorg en andere kleinbedrijven. De actuele opleverprognose van het gehele project is Q1 2025.
- **Luxemburglaan 1-15 (voormalige ABN AMRO kantoor).** Janssen de Jong is projectontwikkelaar van de locatie van het voormalige ABN AMRO kantoor en wil daar een woontoren realiseren. Het gaat om circa 150 appartementen, waarvan minimaal 60 huurwoningen en de rest koopwoningen.
- **Duitslandlaan (voormalige V&D-locatie)** als onderdeel van het bouwblok Stadshartpassage. PingProperties is projectontwikkelaar van de voormalige V&D-locatie en wil daar een woontoren realiseren waarmee zo'n 240 tot 250 woningen kunnen worden toegevoegd aan het centrum van Zoetermeer. Dat moeten sociale- en middenhuur woningen worden. PingProperties kocht ook het winkelcentrum Stadshartpassage in september 2022, met als doel de 13.000m2 overdekte winkelpassage van Stadshart Zoetermeer te transformeren tot een dagelijks boodschappencentrum onder de naam **Stadshart Daily Plaza**. De verbouwing is nu nagenoeg afgerond en onder andere supermarkt Dirk opent in januari 2025 haar deuren.

Op 8 oktober 2018 stelt de raad de versnellingsagenda woningbouw vast. Deze agenda bevat onder andere locaties in deelgebied 3 om woningbouw versneld realiseren, alsmede enkele kaders voor die locaties:

- **Luxemburglaan 1-15:** een woontoren met maximale bouwhoogte tot 70 meter (conform hoogbouwvisie), parkeernorm 0,5-1,0 voor de doelgroepen: starters, young urban professionals, middeninkomens, tweeverdieners en empty nesters.
- **Luxemburglaan 2-10:** idem.

Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat met het aanwijzen van een versnellingslocatie een project niet sneller tot stand komt. De planologische procedures, de omgang met marktpartijen en het betrekken van inwoners veranderen tot op heden niet. Het geeft wel aan dat deze locaties bestuurlijke prioriteit hebben. Deze locaties kunnen dan ook rekenen op meer ambtelijke capaciteit.



Casus Deelgebied 3 Binnenstad

Resumé



Democratische besluitvorming is hier gericht op 'trechteren', waardoor in opeenvolgende fases zaken steeds concreter worden: een visie op de binnenstad wordt achtereenvolgens vertaald naar specifieke deelgebiedsvisies en uiteindelijk specifieke locaties voor ontwikkeling van woontorens.

Gedurende het gehele traject van visie- tot locatieontwikkeling wordt ingezet op inwonersparticipatie. Inwoners hebben daarmee invloed op de besluitvorming in de raad. Dat wordt het meest concreet en zichtbaar in de vertaalslag naar de ontwikkeling van specifieke locaties. Omwonenden hebben dan ook daadwerkelijk invloed op de bouwhoogte en -vorm van een woontoren die in hun nabije woonomgeving moet worden gerealiseerd.

Zoetermeer moet steeds meer binnenstedelijk ontwikkelen en de ruimte is dan schaars. Allerlei sectorale opgaven stapelen zich dan op in een klein gebied. Om op de samenhang van deze opgaven te kunnen sturen heeft de raad zeven principes voor ruimtelijke ontwikkeling vastgesteld waarmee deze opgaven ook tegen elkaar afgewogen kunnen worden.

Democratische besluitvorming en controle

In de periode 2018-2024 zijn er belangrijke besluiten door de raad genomen:

- 8 oktober 2018: vaststelling versnellingsagenda woningbouw vast. Deze agenda bevat onder andere locaties in deelgebied 3 om woningbouw versneld realiseren. Bij de behandeling van de versnellingsagenda heeft de raad via een aangenomen motie het college de opdracht gegeven om de omgeving goed te betrekken (motie 1810-11).
- 21 september 2020: geactualiseerde visie op de binnenstad 'Visie Binnenstad 2040'.
- 12 juli 2021: initiatiefvoorstel stedenbouwkundige buurtvisie.
- 31 januari 2022: beschikbaar stellen budget voor de uitvoeringsstrategie programma Binnenstad 2022 en 2023.
- 17 mei 2022: startnotitie stedenbouwkundige buurtvisie, proef om belanghebbenden uit de buurt aan de voorkant te betrekken.
- 27 juni 2022: startnotities buurtvisies deelgebied 3 en deelgebied 5A.
- 3 juli 2023: vaststellen deelgebiedsvisie deelgebied 3, instemmen met eindverslag proef stedenbouwkundige buurtvisie.
- 14 oktober 2024: de raad stelt kaders vast voor de Ruimtelijke Strategie Zoetermeer 2040. Dit doet de raad door zeven Zoetermeers principes voor de ruimtelijke ontwikkeling vast te stellen. Deze principes gelden gemeentebreed dus niet enkel voor deelgebied 3.

Twee raadsvoorstellen belichten we hieronder verder. De eerste laat zien hoe de gemeente de representatieve en participatiedemocratie aan elkaar weet te verbinden. De tweede laat zien hoe de raad wil sturen op samenhang tussen steeds meer sectoraal opstapelende opgaven.

Het raadsvoorstel van 3 juli 2023 is vanuit oogpunt van democratische besluitvorming belangrijk. Hierbij weegt de raad de inbreng van participanten (omwonenden) zichtbaar mee in de besluitvorming. Daaruit blijkt duidelijk dat participanten invloed hebben. Er wordt een amendement aangenomen met de strekking om wensen van de bewoners van het appartementencomplex het Noordwaarts in te willigen. Dit complex ligt namelijk nabij de nieuw te bouwen woontoren Luxemburglaan 1-15. Het besluit van de raad volgt het voorstel van de bewoners, waarmee hun vrije uitzicht zoveel als mogelijk wordt gewaarborgd. De hoogtecategorie, zoals eerder in de Visie Binnenstad 2040 en de versnellingsagenda is vastgesteld, wordt losgelaten.

De gemeente zet in op participatie. Het college heeft deelgebied 3 (Luxemburglaan e.o. inclusief Stadshartpassage) aangewezen als proef voor de stedenbouwkundige buurtvisie, een initiatiefvoorstel van Zó! Zoetermeer over het aan de voorkant betrekken van belanghebbenden uit een buurt.

Met vaststelling van de zeven Zoetermeerse principes uit het **raadsvoorstel van 14 oktober 2024** heeft de raad de 'Visie Binnenstad 2040' verder vertaald naar criteria waarmee gestuurd kan worden op samenhang tussen allerlei opgaven. De aanleiding is dat Zoetermeer steeds meer binnenstedelijk moet ontwikkelen waardoor het steeds duidelijker dat er sprake is van 'sectorale stapeling' van opgaven in de schaarse ruimte. Met de zeven principes in de hand brengt de raad en het college verschillende opgaven samen om deze voor een gebiedsontwikkeling tegen elkaar af te wegen.



Casus Deelgebied 3 Binnenstad

Resumé



- De gemeente investeert in intensieve participatie van bewoners en leert van het participatietraject door een evaluatie.
- Het geleerde uit de evaluatie wordt breder ingezet in andere participatietrajecten.
- De raad neemt het geleerde ook serieus. Zij vraagt het college de aanbevelingen verder te borgen in een actualisatie van het Participatiebeleid en toekomstige procesvoorstellen voor participatie.

Lerend vermogen

Lerend vermogen meten we in dit onderzoek af aan het vermogen van de gemeente om in te spelen op vooraf en niet vooraf bekende factoren. Factoren die van substantiële invloed zijn op het project, of die gaandeweg een project spelen. Hieronder bespreken we eerst de vooraf bekende factoren, daarna de niet vooraf bekende factoren.

Vooraf bekende factoren waren:

De raad heeft vooraf aangegeven dat participatie van omwonenden van cruciaal belang is. Het is dan ook evident, mits de belangen van participanten serieus worden genomen, dat dit van invloed zal zijn op besluiten van de gemeente. Hiertoe is een participatietraject ingericht (traject stedenbouwkundige buurtvisie). De gemeente zet hierbij ook in op een leerproces, want het traject is geëvalueerd. Het evaluatierapport van december 2023, dat met de raad is gedeeld, geeft aan dat een aantal succesvolle elementen uit het participatietraject buurtvisie nu al breder worden toegepast in reguliere participatietrajecten binnen de gemeente. Daarnaast worden in het evaluatierapport aanbevelingen gedaan, zoals:

- Kies locaties dichtbij de mensen waar het om gaat en benader belanghebbenden actief daar waar veel mensen komen; dit om zorg te dragen voor een betere afspiegeling van belanghebbenden.
- Kies een onafhankelijke voorzitter voor bijeenkomsten.
- Informeer belanghebbenden ook na afronding van participatie over de verdere besluitvorming en kom toezeggingen na. Dit punt is overigens eerder naar voren gekomen in een eerder rekenkameronderzoek naar inwonersparticipatie in het kader van de ontwikkeling van de Regionale Energie Strategie (RES).
- Het is steeds maatwerk. Maar borg deze manier van werken via maatwerk ook als beleidsmatig uitgangspunt in het participatiebeleid.

De raad neemt met het raadsbesluit op 12 december 2023 de conclusies en aanbevelingen uit de evaluatie serieus door het college op te dragen deze te betrekken bij een actualisatie van het Participatiebeleid en besluitvorming over procesvoorstellen voor participatie.

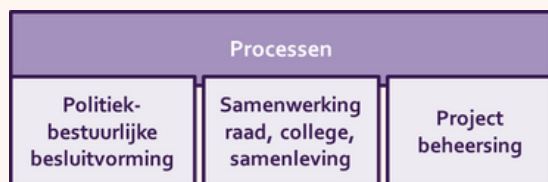
Niet vooraf bekende factoren waren:

- Vanuit het programma Binnenstad worden op programmaniveau allerlei (haalbaarheids)onderzoeken verricht die relevant zijn voor de verschillende deelgebieden. Denk aan verkeerskundige analyses, onderzoeken naar boven- en ondergrond, maar ook het inrichten van participatieprocessen. Alle factoren die van invloed zijn komen systematisch in beeld. Er doen zich in dat licht geen niet vooraf bekende factoren voor. Wel kunnen toekomstige economische ontwikkelingen een rol spelen en eenmaal opgestelde gebiedsbusinesscases inhalen.



Casus Deelgebied 3 Binnenstad

Resumé



Politiek-bestuurlijke besluitvorming

- De raad stelt zich actief op wat betreft inwonersparticipatie en is bereid daarin te investeren.

Samenwerking

- De gemeente investeert flink in inwonersparticipatie en dat werpt zijn vruchten af. Inwoners voelen zich uitgenodigd om inbreng te leveren en gaandeweg ontstaat begrip voor afwegingen die de gemeente moet maken.
- Het aantal deelnemers van participatietrajecten valt tegen en mondige mensen zijn oververtegenwoordigd.

Projectbeheersing

- Programmastructuur en -sturing helpt om de samenhang tussen ontwikkeling van deelgebieden en -projecten te waarborgen en plannings en capaciteit op elkaar af te stemmen.
- Het aanwijzen van versnellingslocaties helpt om ambtelijke capaciteit vrij te spelen, maar versnelt het proces verder niet.

Verklarende factoren voor een sterke grip: perspectief ambtelijke organisatie

Om verklarende factoren op te sporen (voor het hebben van wel of geen grip) zijn in dit onderzoek drie processen bestudeerd. We hebben gekeken wat het perspectief is van de ambtelijke organisatie op deze processen en het perspectief van externe samenwerkingspartners. Hieronder behandelen we het perspectief van de **ambtelijke organisatie**, op de volgende bladzijde die van de samenwerkingspartners.

Politiek-bestuurlijke besluitvorming

Met vaststelling van een visie op de binnenstad als geheel, verschillende deelgebiedsvisies/-businesscases, kredietaanvragen voor verschillende fases en het participatietraject buurtvisie, heeft de raad op majeure besluitvormingsmomenten grip. De raad is ook bereid om bij te sturen op eenmaal genomen besluiten, bijvoorbeeld op basis van inbreng van bewoners uit participatietrajecten. Met betrekking tot inwonersparticipatie is de raad zeer actief en stelt kaders voor participatieprocessen. De raad geeft aan dat omwonenden moeten worden geïnformeerd over de ontwikkelrichting en dat een zorgvuldig samenspraaktraject dient te worden ingericht. Dit met als doel om te komen tot een gedragen invulling van de locaties. Het college heeft vervolgens deelgebied 3 (Luxemburglaan e.o. inclusief Stadshartpassage) specifiek aangewezen als proef voor een stedenbouwkundige buurtvisie, een initiatiefvoorstel van de raad, over het aan de voorkant betrekken van belanghebbenden uit een buurt.

Samenwerking: raad-college-samenleving

De proef stedenbouwkundige buurtvisie is geëvalueerd. Daaruit blijkt dat deelnemende inwoners veel waardering hebben voor de aanpak van participatie, vooral als het gaat om de gekozen werkvormen. Deelnemers geven aan zich uitgenodigd te voelen om mee te denken en inbreng te leveren. Door meerdere bijeenkomsten en allerlei werkvormen kon dieper op zaken worden ingegaan en daardoor ontstond begrip voor de afwegingen die de gemeente maakt. Kritische kanttekeningen zijn er ook: het aantal deelnemers was lager dan gehoopt en mondige inwoners waren oververtegenwoordigd.

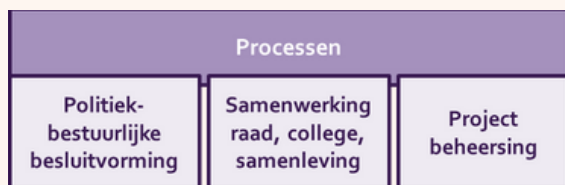
Projectbeheersing

- Naast het toepassen van de Zoetermeerse werkwijze voor grote projecten is er sprake van een programmastructuur. Programmatisch sturen draagt zorg voor een samenhangende inhoudelijke ontwikkeling van de verschillende deelgebieden en afstemming van plannings en capaciteit tussen verschillende deelprojecten.
- Er is gekozen voor een intensief participatietraject, dat zorgde voor hoge kosten en hoge werkdruk van ambtelijke medewerkers.
- Met het aanwijzen van versnellingslocatie komt het project niet sneller tot stand. De planologische procedures, de omgang met marktpartijen en het betrekken van inwoners verandert tot op heden niet. Het geeft hoogstens aan dat deze locaties prioriteit moeten krijgen en kunnen rekenen op meer ambtelijke capaciteit en inzet.



Casus Deelgebied 3 Binnenstad

Resumé



Samenwerking met partners

Samenwerkingspartners ervaren de samenwerking met de gemeente als open en constructief. Wel zijn er kritische kanttekeningen:

Vakafdelingen werken nog verkokerd, waardoor eisen opstapelen tot onhaalbare plannen en er niet parallel en in samenhang wordt gewerkt. Dat vertraagt projecten.

Er is onvoldoende continuïteit van projectbezetting: veel wisselingen van projectmanagers waardoor steeds weer informatieoverdracht nodig is. Dat werkt inefficiënt en informatie dreigt van tafel te vallen. Het aanwijzen van versnellingslocaties heeft verder geen doorwerking op de manier van werken, het versnelt de procedures niet.

Samenwerking met bewoners

Na zich overvallen te hebben gevoeld door de aanwijzing van versnellingslocaties, met name ten aanzien van de bouwhoogte, is een participatietraject ingericht waarmee bewoners invloed hebben kunnen uitoefenen. De gemeente stond open voor alternatieve oplossingen.

Verklarende factoren voor een sterke of zwakkere grip: perspectief samenwerkingspartners

Externe samenwerkingspartners ervaren sterke grip maar op onderdelen hebben zij ook kritische kanttekeningen. We vatten de belangrijkste hieronder langs de drie kernprocessen uit het evaluatiemodel samen.

Samenwerking met samenleving en samenwerkingspartners

Voor Deelgebied 3 werkt de gemeente samen met drie projectontwikkelaars. Zij geven aan dat de samenwerking met de gemeente open en constructief verloopt. Er is bereidheid om te werken aan oplossingen in het geval knelpunten zich voordoen, bijvoorbeeld rondom de parkeernorm en of hoe openbare fietsenstallingen te integreren in de nieuwbouw. De samenwerking met een ambtelijke woningbouwregisseur wordt op prijs gesteld, alsmede dat de gemeente minder zware parkeernormen stelt voor de hoogbouw rondom versnellingslocaties. Zij zien ook dat de gemeente investeert in buurtparticipatie. Dat doet het draagvlak voor plannen toenemen, aan de andere kant kosten de projecten wel meer tijd. Als laatste geven zij aan dat het splitsen van het gebied binnenstad in verschillende deelgebieden alles meer behapbaar maakt. Elk stukje van het gebied heeft namelijk zo zijn eigen dynamiek en door te compartimenteren ontstaat meer flexibiliteit en meer grip. Zo kiest de gemeente om per project vergunningen te verlenen en niet voor het gebied als geheel.

Externe samenwerkingspartners zien wel ruimte voor verbetering:

- Betere en snellere afstemming binnen de verschillende vakafdelingen is nodig. Vakafdelingen werken niet parallel, eerste moet vakafdeling A er iets van vinden voordat vakafdeling B er naar gaat kijken. Een project vertraagt hierdoor zomaar met een jaar. Er wordt nog teveel verkokerd vanuit de vakafdelingen gekeken naar de plannen, waarbij iedere vakafdeling op zichzelf een 10 wil scoren. Dat leidt tot opstapeling van eisen; alle eisen bij elkaar opgeteld zijn niet haalbaar. Het zou helpen als de projectleiding meer mandaat heeft om knopen tussen vakafdelingen door te hakken.
- De continuïteit in personele bezetting is onvoldoende. Door wisselingen van ambtelijk medewerkers, waaronder projectleiders, is steeds informatieoverdracht nodig. Dat werkt niet efficiënt en informatie dreigt van tafel te vallen.
- Het aanwijzen van locaties als versnellingslocatie heeft verder geen doorwerking op de manier van werken. Er is weliswaar meer toewijding vanuit de gemeente, maar het versnelt niet de procedures.

Bewoners geven ook aan de samenwerking met de gemeente constructief te vinden. Zij hebben daadwerkelijk invloed op plannen. Wel voelden zij zich overvallen door de gemeente door de aanwijzing van versnellingslocaties, met name ten aanzien van de hoge bouwhoogte. Door meer inzet op participatie is dat ten goede gedraaid en stond de gemeente open voor alternatieve oplossingen.

Casus Deelgebied 3 Binnenstad: informatievoorziening aan de raad

Deelvraag

- 7 Is de informatievoorziening naar de raad voldoende om de raad zijn kaderstellende en controlerende rol te laten vervullen?
- Wordt de raad naar behoren en volgens het informatiehandvest en de checklist grote projecten geïnformeerd?
 - Is het college voldoende transparant geweest in het geval van ontwikkelingen met financiële gevolgen en/of gevolgen voor de planning?

Resumé

De raad wordt naar behoren geïnformeerd conform het informatiehandvest en het college is voldoende transparant over ontwikkelingen die zich voordoen met gevolgen voor de planning en financiën.

De raad wordt geïnformeerd met:

- Tweejaarlijkse formele voortgangsrapportages.
- Informele themabijeenkomsten.
- Terugkoppeling van specifieke evaluatie op onderdelen.

De oorzaak van financiële overschrijdingen is niet helder beschreven in de voortgangsrapportages.

Informeren volgens de werkwijze grote projecten

De raad ontvangt twee maal per jaar **een formele voortgangsrapportage**. Dat blijkt uit de voortgangsrapportages die de onderzoekers hebben ontvangen. Deze bieden zicht op de voortgang van alle grote projecten binnen Zoetermeer, conform het informatiehandvest grote projecten. De voortgangsrapportages zijn volledig. Met deze rapportages heeft de raad zicht op: majeure ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan, de communicatie met externe stakeholders, de risico's, financiële stand van zaken en gevolgen. Om meer zicht te krijgen op specifieke projecten wordt de raad ook geïnformeerd tijdens **informele themabijeenkomsten** en formele raadsvergaderingen. Als laatste ontvangt de raad ook **bevindingen uit tussentijdse specifieke evaluaties**, zoals dat rondom de evaluatie van buurtparticipatie is gedaan.

Transparantie in het geval van ontwikkelingen met gevolgen voor financiën en planning

De raad wordt met de voortgangsrapportages geïnformeerd over de planning en eventuele financiële tekorten. Zo blijkt uit de rapportage over de eerste helft van 2024 dat er meer budget nodig is om de haalbaarheidsfase af te ronden. De prognose is dat een budget nodig is van € 595.000,-, dat is € 155.310,- boven het oorspronkelijke budget.

De oorzaak van de overschrijding is niet helder omschreven in de voortgangsrapportage. In de risicoparagraaf wordt hoogstens op hoofdlijnen aangegeven dat een hoog ambitieniveau hogere investeringen vereist. Wat dat hogere ambitieniveau is, is niet helder beschreven in de voortgangsrapportage.



Casus deelgebied Binnenstad: kaderstellende en controlerende rol raad

Deelvragen

- 8 Heeft de raad haar kaderstellende en controlerende rol zelf ook voldoende opgepakt?
- Zijn de (aanpassing)voorstellen op een verantwoorde wijze tot stand gekomen en op een heldere wijze gecommuniceerd met de gemeenteraad?
 - Is de raad daarmee in staat om weloverwogen besluiten te nemen?

Resumé

De raad heeft haar kaderstellende rol opgepakt met besluitvorming over:

- De binnenstad als geheel en deelgebiedsvisies.
- De inzet van buurtparticipatie.
- Zeven Zoetermeerse principes voor gebiedsontwikkeling.

De raad is bereid tot heroverweging op basis van resultaten uit trajecten voor inwonersparticipatie. De resultaten uit deze trajecten zijn voor de raad helder en op basis van de informatie kan de raad weloverwogen besluiten nemen.

De kaderstellende rol wordt verder versterkt door de zeven principes waarmee de raad verschillende opgaven per gebied in samenhang kan afwegen.

Momenten van (her)overweging

In de periode 2018-2024 zijn er belangrijke besluiten door de raad genomen:

- 8 oktober 2018: de raad stelt de versnellingsagenda woningbouw vast. Deze agenda bevat onder andere locaties in deelgebied 3 om woningbouw versneld realiseren. Bij de behandeling van de versnellingsagenda heeft de raad via een aangenomen motie het college de opdracht gegeven om de omgeving goed te betrekken (motie 1810-11).
- 21 september 2020: geactualiseerde visie op de binnenstad 'Visie Binnenstad 2040'.
- 12 juli 2021: initiatiefvoorstel stedenbouwkundige buurtvisie.
- 31 januari 2022: beschikbaar stellen van budget voor de uitvoeringsstrategie programma Binnenstad 2022 en 2023.
- 17 mei 2022: startnotitie stedenbouwkundige buurtvisie, proef om belanghebbenden uit de buurt aan de voorkant te betrekken.
- 27 juni 2022: startnotities buurtvisies deelgebied 3 en deelgebied 5A.
- 3 juli 2023: vaststellen deelgebiedsvisie deelgebied 3, instemmen met eindverslag proef stedenbouwkundige buurtvisie.
- 14 oktober 2024: de raad stelt kaders vast voor de Ruimtelijke Strategie Zoetermeer 2040. Dit doet de raad door zeven Zoetermeers principes voor de ruimtelijke ontwikkeling vast te stellen.

Gebiedsontwikkeling; regievoering op programma's

Zoals eerder is aangegeven ontbreekt nog wel een werkwijze voor programmatische sturing. Uit een gesprek met een afvaardiging van de raad blijkt ook dat er tussen raadsleden nog geen gedeeld beeld is hoe te sturen op een programma en wat het verschil maakt van sturing op een project zoals vastgelegd in de Zoetermeerse werkwijze voor projecten. Wel is er het besef dat sturen op samenhang belangrijk is. De eerste stappen worden hiertoe gezet met vaststelling van zeven Zoetermeerse principes voor ruimtelijke ontwikkeling.

Met vaststelling van de zeven Zoetermeerse principes uit het **raadsvoorstel van 14 oktober 2024** heeft de raad de 'Visie Binnenstad 2040' verder vertaald naar criteria waarmee gestuurd kan worden op samenhang tussen allerlei opgaven. De aanleiding is dat Zoetermeer steeds meer binnenstedelijk moet ontwikkelen waardoor het steeds duidelijker dat er sprake is van 'sectorale stapeling' van opgaven in de schaarse ruimte. Met de zeven principes in de hand brengt de raad en het college verschillende opgaven samen om deze voor een gebiedsontwikkeling tegen elkaar af te wegen.



Wat is de werkwijze voor projecten?

De basis van de Zoetermeerse werkwijze voor projectmatig werken is besluitvorming, fasering en beheersing. Deze werkwijze is van toepassing voor alle projecten, van klein tot groot.

Voordat gestart kan worden met een project is er eerst een **initiatiefase**. In deze fase wordt onderzocht wat er precies aan de hand is en wat aan het einde van een project gerealiseerd moet zijn. Een project kan na de initiatiefase starten met het vaststellen van een **projectopdracht** door het managementteam en indien er een bestuurlijk opdrachtgever is ook door het college van B&W. In de projectopdracht worden de afspraken tussen de projectmanager en bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever vastgelegd. De projectopdracht bestaat uit twee delen:

- **Deel A:** vaste gegevens die in principe tijdens het project niet wijzigen zoals de scope van het project en de beoogde resultaten.
- **Deel B:** is een uitwerking voor een eerstvolgende fase en dus een deel dat gedurende het project verandert. De bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever stellen dit deel voor elke fase vast.

Informatievoorziening aan de raad bij grote projecten

Als een project zowel groot als complex is gelden er ook 'zwaardere' spelregels voor de **informatievoorziening**:

- Tweemaal per jaar ontvangt de gemeenteraad uitgebreide voortgangsrapportages.
- De raad wordt geïnformeerd bij iedere faseovergang van het project.
- Wanneer wijzigingen in vastgestelde kaders nodig zijn, wordt dit ter besluitvorming aan het college en de raad voorgelegd.
- Er worden informele momenten van reflectie ingebouwd waar de raad, het college samen met de ambtelijk opdrachtgever en projectmanager kunnen spreken over het project.



Respondenten

De respondenten in de onderstaande lijst zijn betrokken in breed algemeen overleg in de oriënterende fase van het onderzoek en/of in individuele of groepsgesprekken in de verdiepende fase over de geselecteerde casussen.

Naam	Functie	Organisatie
Afvaardiging gemeenteraad		Gemeente Zoetermeer
Mw. Y. Bink-Winterkamp	Raadslid fractie Zoetermeer Vooruit	
Dhr. J.Boerboom	Fractievoorzitter GroenLinks	
Dhr. G. Ekkelenkamp	Fractievoorzitter D66	
Mw. V. Frinking	Fractievoorzitter CDA (t/m 7 juli 2024)	
Dhr. H. de Graaff	Commissielid fractie Zó! Zoetermeer	
Mw. P. Mulholland	Commissielid fractie GroenLinks	
Dhr. R. van der Vlies	Fractievoorzitter Zó! Zoetermeer	

Naam	Functie	Organisatie
Afvaardiging college		Gemeente Zoetermeer
Dhr. J. Iedema	Portefeuillehouder	
Mw. M. van der Meer	Portefeuillehouder	
Dhr. R. Weerwag	Portefeuillehouder	
Afvaardiging ambtelijke organisatie (geanonimiseerd)		
12	Projectmanagers	
2	Projectbeheersers	
2	Projectcontrollers	



Respondenten

De respondenten in de onderstaande lijst zijn betrokken in breed algemeen overleg in de oriënterende fase van het onderzoek en/of in individuele of groepsgesprekken in de verdiepende fase over de geselecteerde casussen.

Externe partijen	Organisatie
Externe betrokken partijen (geanonimiseerd)	
2 vertegenwoordigers	Klankbordgroep Stationsgebied
1 vertegenwoordiger	De Maese Woningen
1 vertegenwoordiger	Ping Properties
1 vertegenwoordiger	TeamV
2 vertegenwoordigers	VvE 't Noordwaarts
1 vertegenwoordiger	Janssen de Jong Projectontwikkeling
1 vertegenwoordiger	Movares



Schriftelijke stukken

Nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
P&C stukken			
1	2021	5	Gemeente Zoetermeer, Perspectiefnota 2021, 19 mei 2021
2	2022	-	Gemeente Zoetermeer, Jaarstukken 2021, datum onbekend
3	2022	-	Gemeente Zoetermeer, Programmabegroting 2022-2025, datum onbekend
4	2022	-	Gemeente Zoetermeer, Perspectiefnota 2022, datum onbekend
5	2023	-	Gemeente Zoetermeer, Jaarstukken 2022, datum onbekend
6	2023	-	Gemeente Zoetermeer, Perspectiefnota 2023, datum onbekend
7	2023	-	Gemeente Zoetermeer, Programmabegroting 2023-2026, datum onbekend
8	2024	-	Gemeente Zoetermeer, Jaarstukken 2023, datum onbekend
9	2024	-	Gemeente Zoetermeer, Perspectiefnota 2024, datum onbekend
10	2024	-	Gemeente Zoetermeer, Programmabegroting 2024-2026, datum onbekend
Beleid algemeen			
11	2020	12	Gemeente Zoetermeer, Zoetermeerse werkwijze Projectmatig werken, 15 december 2020
12	2022	1	Gemeente Zoetermeer, Zoetermeer 2040, Een overkoepelende visie voor de sociale, economische en ruimtelijke ontwikkeling van de stad, januari 2022
13	2022	6	Gemeente Zoetermeer, Coalitieakkoord 2022-2026, Samen doen wat nodig is, juni 2022
14	2023	9	Gemeente Zoetermeer, Rapportage Ruimtelijk Fysiek eerste half jaar 2023, september 2023
15	2024	2	Gemeente Zoetermeer, Rapportage programma's en Projecten tweede half jaar 2023, februari 2024
16	2024	9	Gemeente Zoetermeer, Rapportage programma's en Projecten eerste helft 2024, 16 september 2024
College- en raadsstukken algemeen			
17	2016	-	Gemeente Zoetermeer, Handvest Informatievoorziening Gemeente Zoetermeer, datum onbekend
18	2017	10	Gemeente Zoetermeer, Raadsbesluit, Procesevaluatie Holland Outlet Mall, vastgesteld door de raad 2 oktober 2017
19	2018	1	Gemeente Zoetermeer, Raadsvoorstel en -besluit, Procesevaluatie Holland Outlet Mall, vastgesteld door de raad 29 januari 2018 Inclusief drie raadsmemo's over de stand van zaken professionalisering projectmatig werken (29 mei 2019, 20 januari 2020 en 21 juni 2021).



Schriftelijke stukken

Nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
Deelgebied 3, Luxemburglaan e.o.			
20	-	-	Gemeente Zoetermeer, Initiatief projectopdracht Deel AB, datum onbekend
21	2018	10	Gemeente Zoetermeer, Raadsbesluit, Versnellingsagenda woningbouw, vastgesteld door de raad 8 oktober 2018
22	2019	5	Gemeente Zoetermeer, Uitnodigingsbrief, Inloopbijeenkomst Luxemburglaan 2-10 op 18 juni 2019, 31 mei 2019
23	2019	5	Gemeente Zoetermeer, Uitnodigingsbrief, Inloopbijeenkomst woningbouw Luxemburglaan 2-10, 31 mei 2019
24	2020	-	Gemeente Zoetermeer, Bestemmingsplan 70LUX Luxemburglaan 2-10, datum onbekend
25	2020	12	Gemeente Zoetermeer, B&W voorstel, Voorontwerp bestemmingsplan Luxemburglaan 2 en coördinatiebesluit, 8 december 2020
26	2020	12	Gemeente Zoetermeer, B&W voorstel, Voorontwerp bestemmingsplan Luxemburglaan 2 en coördinatiebesluit, behandeld in B&W vergadering 8 december 2020
27	2022	1	Gemeente Zoetermeer, Gewijzigd raadsvoorstel, Beschikbaar stellen budget uitvoeringsstrategie programma Binnenstad 2022 en 2023, 31 januari 2022
28	2022	5	Gemeente Zoetermeer, Startnotitie gebiedsvisie Binnenstad deelgebied 3 Luxemburglaan e.o. inclusief Stadshartpassage, 6 mei 2022
29	2022	6	Gemeente Zoetermeer, Projectopdracht en projectplan Binnenstad deelgebied 3 Luxemburglaan e.o., 23 juni 2022
30	2022	6	Gemeente Zoetermeer, Projectopdracht (A en B), Binnenstad, Deelgebied 3, Luxemburglaan e.o., 23 juni 2022
31	2022	6	Gemeente Zoetermeer, Raadsbesluit, Startnotitie proef stedenbouwkundige buurtvisie, 27 juni 2022
32	2022	6	Gemeente Zoetermeer, Raadsbesluit, Startnotitie proef stedenbouwkundige buurtvisie, vastgesteld door de raad 27 juni 2022
33	2022	6	Gemeente Zoetermeer, Projectopdracht (A en B) Binnenstad Deelgebied 3, Luxemburglaan e.o., 23 juni 2022
34	2022	7	Gemeente Zoetermeer, Raadsvoorstel en -besluit, Startnotitie proef stedenbouwkundige buurtvisie, vastgesteld door de raad 27 juni 2022
35	2022	9	Gemeente Zoetermeer, Visie Binnenstad 2040, vastgesteld door de raad 21 september 2022
36	2022	9	Gemeente Zoetermeer, Presentatie, Startbijeenkomst Gebiedsvisie deelgebieden van de Binnenstad, 7 september 2022
37	2023	1	Gemeente Zoetermeer, Buurtvisie deelgebied 3; Luxemburglaan e.o., 17 januari 2023
38	2023	6	Gemeente Zoetermeer, Gebiedsvisie Binnenstad, evaluatie van de participatie over de Luxemburglaan, en Zuidflank Nederlandlaan, juni 2023
39	2023	7	Gemeente Zoetermeer, Raadsbesluit, geamendeerd, Deelgebiedsvisie Luxemburglaan e.o, vastgesteld door de raad 3 juli 2023
40	2023	7	Gemeente Zoetermeer, Besluitenlijst raadsvergadering, punt 7.d, Amendement 2307-A zó, Alternatief plan Luxemburglaan, 3 juli 2023
41	2023	8	Gemeente Zoetermeer, Deelgebiedsvisie 3, Luxemburglaan e.o., kenmerk 2023-005242, 3 augustus 2023
42	2023	11	Gemeente Zoetermeer, Presentatie, Informatiebijeenkomst Luxemburglaan 1-15, 16 november 2023
43	2023	11	Gemeente Zoetermeer, Concept borden, variabelen, Deelgebiedsvisie, Ontwerprichtingen 1 en 2, 16 november 2023
44	2023	11	Gemeente Zoetermeer, Infographic, Planning tijdlijn Luxemburglaan 1-15, 16 november 2023
45	2023	11	Gemeente Zoetermeer, Sfeerverslag informatieavond Luxemburglaan 1-15, 16 november 2023
46	2023	12	Gemeente Zoetermeer, Evaluatie stedenbouwkundige buurtvisie, december 2023
48	2024	3	Gemeente Zoetermeer, Raadsmemo, Varianten deelgebiedsvisie Luxemburglaan e.o., 13 maart 2024



Schriftelijke stukken

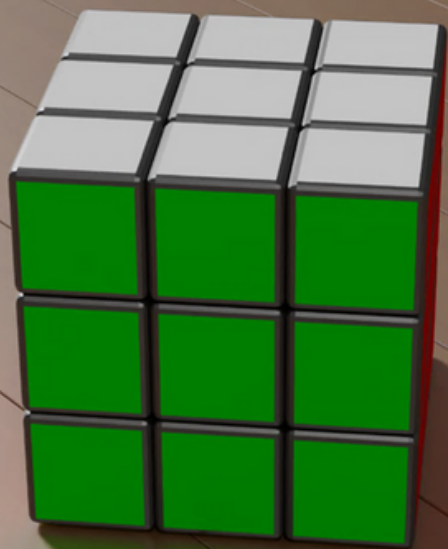
Nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
Deelgebied 3, Luxemburglaan e.o.			
49	2024	6	Gemeente Zoetermeer, Voortgangsrapportages aan de raad, Binnenstad Deelgebied 3, Luxemburglaan e.o., tien rapportages in de periode van eerste kwartaal 2022 tot en met tweede kwartaal 2024, laatste 28 juni 2024
50	2024	6	Gemeente Zoetermeer, Voortgangsrapportages Luxemburglaan 2-10, - aan AOG: zeven rapportages in periode 3 januari 2022 tot en met 28 juni 2024 - aan raad: zes rapportages in periode 3 januari 2022 tot en met 28 juni 2024
51	2024	10	Gemeente Zoetermeer, raadsvoorstel vaststellen zeven Zoetermeerse principes voor de Ruimtelijke Strategie Zoetermeer 2040
Entree Stationsgebied			
52	-	-	Plan van aanpak Knooppunt Zoetermeer, Uitwerkingsafspraken Move, status onbekend
53	2020	6	TEAM V Architectuur, Haalbaarheidsstudie Stationsgebied Zoetermeer, juni 2020
54	2020	11	Gemeente Zoetermeer, Raadsmemo, Station Zoetermeer, 25 november 2020
55	2021	-	Gemeente Zoetermeer, DIPD opzet financiën, datum onbekend
56	2021	3	OV-knooppunt, handelingsperspectief, 22 maart 2021
57	2021	3	Gemeente Zoetermeer, Raadsbesluit, Begrotingswijziging nr. 126, Begrotingsjaar 2021, 29 maart 2021
58	2021	5	Gemeente Zoetermeer, Raadsvoorstel, Vaststellen visie Stationsgebied Zoetermeer en realisatie Plintgebouw, besluitvorming gevraagd 17 mei 2021
59	2021	5	Gemeente Zoetermeer, Raadsvoorstel (gewijzigd) en -besluit, Vaststellen visie Stationsgebied en realisatie Plintgebouw, vastgesteld 17 mei 2021
60	2021	9	Gemeente Zoetermeer, Projectopdracht (A en B) Entree, Stationsgebouw, Plintgebouw, 12 september 2021
61	2021	9	Gemeente Zoetermeer, Projectopdracht (A en B) Entree, Stationsgebouw, Fietsbrug, 12 september 2021
62	2021	11	Gemeente Zoetermeer, B&W voorstel, Projectopdracht stationsomgeving Zoetermeer, behandeling in B&W vergadering 23 november 2021
63	2021	11	Gemeente Zoetermeer, Projectopdracht (A en B) Entree, Stationsgebied, 1 november 2021
64	2021	11	Gemeente Zoetermeer, Projectopdracht (A en B) Entree, Stationsgebouw, Structuurontwerp, 3 november 2021
65	2021	11	Gemeente Zoetermeer, Notulen B&W vergadering, 23 november 2021
66	2022	8	Gemeente Zoetermeer, Persbericht, Station Zoetermeer krijgt nieuw gezicht, 19 augustus 2022
67	2022	8	Gemeente Zoetermeer, Sfeerverslag bewonersavond Stationsgebied, 30 augustus 2022
68	2022	11	Gemeente Zoetermeer, Persbericht, Subsidie voor verbeteringen infrastructuur Binnenstad en Entree, 16 november 2022
69	2023	5	Gemeente Zoetermeer, Raadsmemo, Aanbestedingsprocedure inhuur projectmanagement openbaar gebied en stationsgebied Entree en Station Lansingerland-Zoetermeer, 2 mei 2023
70	2023	12	Necker, Eindrapport in opdracht van gemeente Zoetermeer, Een (on)verwachte ingreep? Evaluatie mogelijk onveilige situatie Nelson Mandelabrug, 7 december 2023
71	2023	2	Gemeente Zoetermeer, Raadsbesluit, Evaluatie Nelson Mandelabrug, vastgesteld door de raad 26 februari 2024



Schriftelijke stukken

Nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
Programma Binnenstad Zoetermeer			
72	2020	6	Gemeente Zoetermeer, Eindverslag, Samenspraak actualisatie Visie Binnenstad, juni 2020
73	2020	9	Gemeente Zoetermeer, Raadsbesluit, Visie Binnenstad 2040, 21 september 2020
74	2020	9	Gemeente Zoetermeer, Visie Binnenstad 2040, vastgesteld op 21 september 2020
75	2021	-	Gemeente Zoetermeer, Uitvoeringsstrategie programma Binnenstad 2022-2023, datum onbekend
76	2022	1	Gemeente Zoetermeer, Raadsbesluit, Beschikbaar stellen budget uitvoeringsstrategie programma Binnenstad voor de jaren 2022 en 2023, 31 januari 2022
77	2022	10	Stipo Sprinco, Eindrapport in opdracht van gemeente Zoetermeer, Binnenstad Zoetermeer, Programmering wonen, werken openbare ruimte en voorzieningen, 12 oktober 2022
78	2023	5	Gemeente Zoetermeer, Uitvoeringsstrategie programma Binnenstad 2024-2030, 23 mei 2023
79	2023	6	Gemeente Zoetermeer, Raadsvoorstel- en besluit, Voorstel budgetaanvraag uitvoeringsstrategie programma Binnenstad 2024-2030, instemmen met cofinanciering rijkssubsidies en vaststelling nota bovenwijkse kosten Binnenstad, 26 juni 2023
80	2023	6	Gemeente Zoetermeer, Nota bovenwijkse kosten Binnenstad, vastgesteld door de raad op 26 juni 2023





PARTNERS⁺PRÖPPER



's-Gravendijckseweg 60, 2201CZ Noordwijk



071 7370167 / 06 14440746



www.partnersenpropper.nl
www.opgavengestuurdwerken.nl

