

Bestuurlijke nota

Rekenkameronderzoek naar de kaderstelling door en informatievoorziening naar de gemeenteraad bij grote projecten (2023)

21 juni 2023

Rekenkamer
Sittard-Geleen

Samenstelling

De Rekenkamercommissie Sittard-Geleen heeft de volgende samenstelling:

Voorzitter
mr. Debbie Heesakkers

Leden
drs. Anne-Marie Rooskens
drs. Erwin Maussen

Contact

Secretaris Debbie Steens
rekenkamer@sittard-geleen.nl
Postbus 18
6130 AA Sittard

www.sittard-geleen.nl/Bestuur/Gemeenteraad/Rekenkamer

Colofon

Dit document is opgesteld door Berenschot

Berenschot

Samenstelling
Harro Spanninga
Rebecca Spruijt
Lisa de Graaf

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van de samensteller en in overleg met de opdrachtgever. Deze uitgave is met grote zorgvuldigheid samengesteld. Noch de samenstellers, noch de opdrachtgever zijn aansprakelijk voor eventuele schade als gevolg van onjuistheden en/of onvolkomenheden ten gevolge van het gebruik van deze uitgave.

Inhoud

Voorwoord 4

1. Inleiding 6

2. Conclusies 11

3. Aanbevelingen 20

Visuele weergave van de belangrijkste momenten en gebeurtenissen in dossier Glanerbrook 22

4. Tijdlijn dossier Glanerbrook 23

2017 23

2020 24

2021 27

2022 33

5. Lessen uit de praktijk van andere gemeenten 40

Gemeente Tilburg 40

Gemeente Amsterdam 42

6. Bevindingen 45

Bijlage 1. Documenten 55

Bijlage 2. Gesproken personen 59

Bijlage 3. Casus gemeente Tilburg 60

Bijlage 4. Casus gemeente Amsterdam 62

Bijlage 5. Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen 63

5. Bestuurlijke reactie 68

Nawoord 75

Voorwoord

De Rekenkamercommissie van de gemeente Sittard-Geleen heeft onderzoek gedaan naar de kaderstelling door en informatievoorziening naar de gemeenteraad bij grote projecten in de gemeente Sittard-Geleen.

Op 13 juli 2022 is een unanieme motie door de gemeenteraad Sittard-Geleen aangenomen waarin staat dat een raadswerkgroep wordt ingesteld bestaande uit drie leden van de coalitie en drie leden van de oppositie om een onderzoek te doen aan de hand van alle relevante stukken inzake het dossier Glanerbrook, met het doel te beoordelen hoe processen rondom informatievoorziening inzake het dossier Glanerbrook zijn verlopen.
Per brief d.d. 29 september 2022 heeft de voorzitter van de Raadswerkgroep de gemeenteraad laten weten dat er onvoldoende draagvlak is voor de uitvoering van de motie en daarmee de legitimiteit van de werkgroep onder druk is komen te staan.
De voorzitter van de Raadswerkgroep heeft de opdracht teruggegeven aan de Raad.

Op 9 en 10 november is door de Gemeenteraad een motie aangenomen waarin de Rekenkamercommissie wordt verzocht een onderzoek in te stellen naar de processen rondom de informatievoorziening inzake het dossier Glanerbrook.

De Rekenkamercommissie heeft de casus besproken en heeft besloten te onderzoeken hoe de kaderstelling door en informatievoorziening naar de gemeenteraad plaatsvindt bij grote projecten in de gemeente Sittard-Geleen. De vernieuwbouw van Glanerbrook is immers de pilot van de Regeling grote projecten. De focus van dit onderzoek ligt dan ook op het lerend effect. Om vat te krijgen op deze materie heeft het project Glanerbrook als casus gediend. Het onderzoek is uitgevoerd door Berenschot.

De gemeente Sittard-Geleen beschikt over een regeling grote projecten. Van deze regeling wordt gebruik gemaakt als de raad het van belang acht dat er een aparte rapportagestructuur is naast de reguliere p&c cyclus.
Doel van deze regeling is dan ook dat de raad beter, vaker, tijdig en volledig geïnformeerd wordt over ‘grote projecten’.
Het onderzoek maakt duidelijk dat deze regeling in het geval van de pilot Glanerbrook niet geleid heeft tot realisatie van dit doel. De oorzaak zit hem vooral in het feit dat de regeling multi-interpretabel is, onder andere door uiteenlopende opvattingen over ‘tijdig’, ‘volledig’, en ‘begrijpelijk’ informeren, een gebrek aan concrete afspraken/ definities hierover en verschillende belevingen van situaties bij college en raad. Hierdoor ontstaat een invulling van de informatievoorziening die niet voldoet

aan de behoefte van (een deel van) de raad. De raad wordt op deze wijze niet in positie gebracht om haar controlerende taak goed uit te oefenen.

Daarnaast zijn er in de casus Glanerbrook diverse momenten geweest waarop het college de raad (te) laat en te weinig concreet meeneemt in ontwikkelingen. Dit staat overigens los van de regeling grote projecten, immers moet het college op grond van de wet de raad alle inlichtingen geven die de raad nodig heeft voor de uitoefening van haar taak. Door verschillen in opvatting tussen college en raad wat onder actieve informatieplicht moet worden verstaan, voorziet het college de raad van informatie op een manier die niet aansluit bij de behoefte van (een deel van) de raad.

College en raad zouden met elkaar in gesprek moeten gaan over elkaars verwachtingen en behoeften. Dit kan vervolgens in de regeling grote projecten worden vastgelegd op een concretere wijze dan nu het geval is. Het zou tevens naar onze mening goed zijn als college en raad op reguliere basis de grote projecten bespreken zodat bij toekomstige projecten situaties als bij Glanerbrook voorkomen worden.

Dit onderzoek maakt helder dat er aanzienlijk ruimte is voor verbetering bij toekomstige projecten, wat betreft afspraken over de invulling van de actieve en passieve informatieplicht en wij vertrouwen erop dat dit rapport van meerwaarde is voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Dit onderzoek is in een korte tijd uitgevoerd en dat heeft zowel van de raad, de ambtelijke organisatie als het college enige flexibiliteit gevraagd. Mede hierdoor is dit onderzoek binnen een kort tijdsbestek tot stand kunnen komen. De rekenkamer zegt de raad, het college en de ambtelijke organisatie dank toe voor de constructieve medewerking aan dit onderzoek.

Debbie Heesakkers
Voorzitter Rekenkamercommissie
Gemeente Sittard-Geleen

Hoofdstuk 1
Inleiding

Aanleiding

Op 9 en 10 november 2022 heeft de gemeenteraad van Sittard-Geleen de motie aangenomen waarin de rekenkamercommissie wordt verzocht een onderzoek in te stellen naar de processen rondom de informatievoorziening over het dossier Glanerbrook. De rekenkamercommissie heeft Berenschot geselecteerd om dit onderzoek uit te voeren als externe partij. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie besloten om het onderzoek uit te breiden naar kaderstelling door en informatievoorziening naar de gemeenteraad bij grote projecten in het algemeen. Om vat te krijgen op deze materie dient project Glanerbrook als casus om de werking van de processen in de praktijk te belichten. Daarbij staat het lerend effect centraal: welke lessen kunnen we hieruit trekken en hoe gaan we in de toekomst om met onduidelijkheden rondom de kaders en informatievoorziening? Welke verbeteringen rondom deze processen zijn mogelijk? De scope van het onderzoek is de periode van 2017 tot heden.

Kaderstellende en controlerende rol van de raad

De kaderstellende en controlerende rollen zijn, naast volksvertegenwoordiging, twee rollen van de gemeenteraad. Waar het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) bestuurt en beleid uitvoert, is het aan de raad om de kaders hiervoor te stellen en vervolgens het college te controleren. In het geval van grote projecten heeft de gemeente Sittard-Geleen de 'Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen' waarin de regels omtrent grote projecten zijn vastgelegd door de raad. In de praktijk kan de verhouding tussen de raad en het college tot spanningen leiden. Immers, op welke momenten zijn kaders aan de orde en hoe kan tussentijdse sturing plaatsvinden als de kaders eenmaal zijn gesteld? Met name bij grote projecten is informatievoorziening aan de raad extra noodzakelijk en gewenst om op de uitvoering te kunnen controleren. Dit is omdat grote projecten meestal complex van aard zijn met vaak meerjarige looptijd en meervoudige risico's, die politieke relevantie bevatten.

Regeling grote projecten

De raad van Sittard-Geleen besloot tijdens de raadsvergadering van 30 januari 2020 over de Regeling grote projecten.[1] Een project mag door de gemeenteraad bestempeld worden als Groot Project wanneer het van belang is dat er een aparte rapportagestructuur is naast de reguliere planning-en-control-cyclus (hierna: p&c-cyclus). In de Regeling grote projecten is opgenomen hoe de informatievoorziening, monitoring en verantwoording plaatsvindt. Op het gebied van monitoring en verantwoording is onder andere afgesproken dat het college over het project rapporteert aan de raad via een startdocument (artikel 3), voortgangsrapportage (artikel 4) en een eindevaluatie (artikel 5). Daarnaast moet het college bij majeure afwijkingen van het startdocument de raad hierover informeren (artikel 3 lid 2) en kan de raad aanvullende eisen stellen aan de te verstrekken informatie (artikel 3 lid e). De raad geeft bij de begrotingsbehandeling aan welke grote projecten en welke nieuwe investeringen conform de Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen als Groot Project benoemd worden en als zodanig behandeld worden. De commissie Begroting & Verantwoording draagt zorg voor de opzet van de regeling. Zij brengt indien nodig verslag uit aan de raad over de werking en toepassing van de regeling in voorafgaande kalenderjaren.

Project Glanerbrook

De vernieuwbouw van Glanerbrook was de pilot voor de Regeling grote projecten. Het was tevens het eerste Grote Project onder de regeling. Inmiddels zijn er in de derde programmarapportage 2022 vier Grote Projecten opgenomen.[2] De raad heeft op 16 december 2020 besloten om een centrale sport- en zwemvoorziening op de locatie Glanerbrook te voorzien.[3] Dit besluit bouwt voort op het eerdere richtinggevende besluit van de raad van 14 december 2017. Dit richtinggevende besluit was gebaseerd op het rapport van Drijver en Partners dat constateert dat er in Sittard-Geleen teveel recreatief zwemwater is en in mindere mate te weinig verenigingswater aanwezig is. Daarnaast heeft Drijver en Partners geconstateerd dat de huidige voorzieningen van Glanerbrook vanaf 2025 grondig hernieuwd moeten worden.[4] Op 14 oktober 2020 is het startdocument besproken in de commissie B&V.[5]

---

[1] Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Sittard-Geleen houdende regels omtrent de Grote Projecten (Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen), geldend vanaf januari 2020 tot en met heden.

[2] Sportpark Glanerbrook, Huisvesting, Het Groene Net en Unilocatie onderwijs en sportvoorzieningen Grevenbicht-Obbicht.

[3] Raadsbesluit 15 december 2020 over vernieuwbouw sportpark Glanerbrook.

4 Toekomst schaats- en zwemvoorzieningen, Drijver en Partners, 17 oktober 2017.

[5] Op diverse momenten in deze nota wordt zijdelings gerefereerd aan de andere zwemvoorzieningen (Het Anker en de Nieuwe Hateboer), deze vallen echter buiten de scope van dit onderzoek.

Het zal eenieder niet ontgaan zijn dat het dossier Glanerbrook een gevoelig onderwerp is binnen de gemeente Sittard-Geleen. De afgelopen jaren zijn de spanningen rondom Glanerbrook hoog opgelopen, mede door de verwachte overschrijding van de financiële kaders voor de vernieuwbouw van het sportcomplex (in onderstaand kader wordt verder ingegaan op de term 'overschrijding van financiële kaders'). De spanningen uitten zich op verschillende manieren, zoals door de hoeveelheid raadsvragen over Glanerbrook[6] alsook het aantal Woo-verzoeken over dit dossier.[7] Tevens staat het lokale nieuws regelmatig stil bij de ontwikkelingen rondom Glanerbrook.[8] Er is veel sentiment rondom de gang van zaken in het dossier. De gemeenteraad wil dan ook graag verduidelijking over hoe de processen rondom informatievoorziening over Glanerbrook zijn verlopen.

Onderzoeksvragen

In deze nota wordt de term 'overschrijding van financiële kaders' gebruikt. De reden hiertoe is dat het project zich nog in de ontwerpfase bevindt. Hierdoor worden er nog geen uitgaven gedaan en is er sprake van meerkosten op de kostenraming. De gestelde kaders van het investeringskrediet dreigen te overschrijden als in de bouwfase van het project de configuratie van het raadsbesluit wordt gevolgd.

De rekenkamercommissie Sittard-Geleen heeft daarom voor dit onderzoek de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe vindt kaderstelling door en informatievoorziening naar de raad bij de grote projecten plaats, en is dit effectief zodat de raad de kaderstellende en controlerende rollen goed kan vervullen?

[6] Artikel 43 Vragen en Antwoorden: https://sittardgeleen.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Details/7f0d963b-bc89-4773-8128-3ecf5fba9f25.

[7] Brief burger over transparantie bestuurscultuur en afhandeling Woo-verzoeken, 10 februari 2023.

[8] Roep om onderzoek naar verbouwing Glanerbrook in Sittard-Geleen, die vele miljoenen duurder uitvalt, Laurens Schellen, De Limburger, 13 juli 2022; Onderzoek raad Sittard-Geleen naar 'kostenexplosie' Glanerbrook strandt op politiek gekonkel: roep om inzet Rekenkamer, Sjak Planthof, De Limburger, 1 oktober 2022; Schok in Sittard-Geleen: (ver)nieuwbouw sportcomplex Glanerbrook valt minimaal 26 miljoen duurder uit, Laurens Schellen, De Limburger, 8 juli 2022.

Vanuit deze onderzoeksvraag heeft de rekenkamercommissie de volgende deelvragen opgesteld:

1. Welke kaders zijn vastgesteld ten aanzien van grote projecten?
2. Hoe wordt uitvoering gegeven aan deze kaders toegepast in de dagelijkse praktijk? (te beoordelen aan de hand van 'Glanerbrook')
3. Hoe wordt in de praktijk omgegaan met afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde kaders? (te beoordelen aan de hand van Glanerbrook)
4. In welke mate kan de raad bijsturen?
5. Welke afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening aan de raad bij grote projecten?
6. Is dit in lijn met afspraken die andere gemeenten hebben ten aanzien van grote projecten?
7. Hoe wordt uitvoering gegeven aan deze afspraken in de casus Glanerbrook?
8. Komen deze afspraken overeen met de behoefte van de gemeenteraad?
9. Welke verbeteringen zijn mogelijk om de informatievoorziening aan de raad bij grote projecten effectief te laten zijn?

In voorliggend onderzoek leest u de totstandkoming van de antwoorden op deze vragen. Voor het beantwoorden van deze vragen is geen specifiek normenkader opgesteld, maar is er uitgegaan van de algemeen aanvaarde principes voor gemeentelijk overheidshandelen.[9] Deze principes vormen het normenkader van dit onderzoek en zijn als volgt:

1. Om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen, dient de raad door het college van B&W altijd goed, tijdig, volledig en begrijpelijk geïnformeerd te worden.
2. De regels voor verantwoording en rapportages zoals onder meer beschreven in de 'Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen' dienen te worden nageleefd.
3. Risico's en onzekerheden zowel ten aanzien van de investering als ten aanzien van de exploitatie dienen systematisch te worden geïdentificeerd, gekwantificeerd en kenbaar gemaakt te worden aan college en raad, zodat college en raad deze tijdig kunnen meewegen in de besluitvorming.

[9] Initieel was er ook een vierde norm: 4. Exploitatieramingen, alsmede de daarbij horende risico's en onzekerheden, worden logisch en consistent gepresenteerd aan de raad. Dit is echter niet van toepassing omdat het project zich gedurende het onderzoek in de ontwerpfase begint. Er is nog geen sprake van exploitatieramingen, enkel van gestelde financiële kaders. In overleg met de Rekenkamercommissie is deze norm niet meegenomen in het onderzoek.

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is opgedeeld in drie fasen:

1. **Onderzoek**. Deze fase omvat het gehele voortraject en (casus)onderzoek. In deze fase hebben we een documentstudie uitgevoerd om de feiten op orde te krijgen, gesprekken gevoerd met de betrokken actoren[10] en de analyse uitgevoerd op basis van het dossier Glanerbrook. Bovendien hebben we lessen van andere gemeenten over grote projecten geanalyseerd.
2. **Rapportage**. De bevindingen van dit onderzoek zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze wordt beschikbaar gesteld voor reactie in de vorm van ambtelijk wederhoor. Na verwerking van de ambtelijke opmerkingen stellen we de bestuurlijke nota op.
3. **Publicatie**. De bestuurlijke nota zal samen met de nota van bevindingen voor wederhoor aan het college van B&W worden voorgelegd. Daarna wordt in het definitieve rapport de reactie van het college van B&W en het nawoord van de rekenkamercommissie opgenomen.

Leeswijzer

Deze nota is als volgt ingedeeld:

- Deel 1 staat in het teken van de conclusies (hoofdstuk 2) en aanbevelingen (hoofdstuk 3).
- Deel 2 staat in het teken van de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen:
  - In hoofdstuk 4 staat de tijdlijn van de gebeurtenissen beschreven.
  - Hoofdstuk 5 staat in het teken van lessen van andere gemeenten. Hierbij zoomen we in het bijzonder in op de lessen voor gemeente Sittard-Geleen.
  - In hoofdstuk 6 bespreken we de bevindingen van de onderzoekers. Dit gebeurt aan de hand van het hierboven benoemde normenkader.
- Tot slot hebben we vijf bijlagen bijgevoegd. In bijlage 1 staat de documentenlijst, in bijlage 2 de gesproken personen, in bijlage 3 en 4 worden de twee casussen van andere gemeenten uitgelicht en in bijlage 5 is de Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen tekstueel opgenomen.

[10] Het overzicht van gesproken personen is weergeven in bijlage 2.

Hoofdstuk 2
Conclusies

In dit hoofdstuk gaan we in op de beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen.

Voordat we de onderzoeksvragen beantwoorden, geven we in onderstaande paragraaf een algemene analyse van de bevindingen uit hoofdstuk 6 weer. De conclusies in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de bevindingen. De bevindingen zijn aan de hand van het normenkader in hoofdstuk 1 opgesteld.

Algemene analyse bevindingen hoofdstuk 6

Om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen, dient de raad door het college van B&W altijd goed, tijdig, volledig en begrijpelijk geïnformeerd te worden. Door uiteenlopende opvattingen over 'tijdig', 'volledig' en 'begrijpelijk' informeren, en een gebrek aan concrete afspraken/definities hierover, ontstaat een diffuse invulling van informatievoorziening. Hierdoor lopen de meningen over de kwaliteit ervan (zowel qua tijdigheid, volledigheid en begrijpelijkheid) fors uiteen. De raadsbreed gevoelde noodzaak voor een rekenkameronderzoek, is illustratief hiervoor. Het college heeft de raad in de casus Glanerbrook periodiek geïnformeerd en ook vragen beantwoord. Hiermee heeft het college zich in beginsel gehouden aan de letter van de Regeling Grote projecten. Dit betekent echter niet dat het college zich aan de passieve en actieve informatieplicht houdt.[11] Beiden zijn naar de mening van de onderzoekers (zeer) nauw geïnterpreteerd. Met name de invulling van de actieve informatieplicht blijkt niet in lijn te zijn met de informatie die een deel van de raad nodig vindt te hebben voor de uitoefening van zijn taak. Er is aanzienlijke ruimte voor verbetering bij toekomstige projecten wat betreft afspraken over de invulling van de actieve en passieve informatieplicht.

[11] De actieve informatieplicht is in de Gemeentewet opgenomen in de artikelen 169 lid 2 en 4 en 180 lid 2. Kort samengevat houdt dit het volgende in: het college en de burgemeester geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft en vindt. De passieve informatieplicht is in de Gemeentewet opgenomen in de artikelen 155, 169 lid 3 en 4 en 180 lid 3. Kort samengevat: het college geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden opgevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. In de Gedragscode en Integriteitsregels van gemeente Sittard-Geleen is bepaald dat 'openbaar belang' restrictief moet worden uitgelegd en dat er zeer zwaarwegende belangen in het geding moeten zijn om de raad informatie te onthouden.

Uit de geschetste tijdlijn blijken zich op verschillende momenten verschillende belevingen (door betrokkenen) van een situatie voor te doen. Ieder heeft hierin zijn eigen werkelijkheid. In algemene zin is er, naar de mening van de onderzoekers, een patroon dat het college de raad te laat en vooral te weinig concreet/duidelijk meeneemt in ontwikkelingen.

Duidelijk is naar de mening van de onderzoekers dat het college in de casus Glanerbrook niet volledig en duidelijk genoeg is geweest in de informatievoorziening, waardoor minimaal een deel van de raad niet in positie is gebracht om de controlerende rol uit te oefenen zoals hij dat wil. Discussies hierover verworden helaas te vaak tot semantische discussies. Er wordt informatie gedeeld maar feit is dat financiële risico's, aannames en afwijkingen hierbij vaak enkel summier woordelijk vermeld worden en (te) lang niet gekwantificeerd worden (of een indicatie hiervan). Ook afwijkingen van beleidspunten, en daarmee de kaders, worden niet (tijdig) gemeld (denk bijvoorbeeld aan het verlagen van het SROI-percentage).

De regels voor verantwoording en rapportages zoals onder meer beschreven in de Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen zijn naar 'de letter van' nageleefd. Echter, de casus Glanerbrook maakt duidelijk dat er geen gedeelde opvatting bestaat over 'goed, tijdig, volledig en begrijpelijk informeren', wat ook wel als 'de geest van' kan worden gezien (het normenkader). Dit resulteert in verschillende opvattingen, behoeften en invullingen van de kaders. Doordat de kaders multi-interpretabel zijn, zijn de afspraken niet duidelijk genoeg om in te vullen en elkaar over aan te spreken. De casus Glanerbrook maakt ook duidelijk dat de huidige afspraken onvoldoende duidelijkheid bieden waar het gaat om risico's en onzekerheden.

Van de kant van de raad moet deze eenduidiger en scherper zijn in zijn informatiebehoefte: wat voor informatie is relevant en gewenst om te delen met de raad? Door de grote hoeveelheid informatie, komt de begrijpelijkheid van informatie in gedrang. Dit komt ten eerste doordat het complex is om te doorgronden wat 'need-to-know' is en wat 'nice-to-know' is. Ten tweede zijn de hoofdlijnen door de hoeveelheid detailinformatie moeilijker te duiden.

Beantwoording onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt:

> Hoe vindt kaderstelling door en informatievoorziening naar de raad bij de grote projecten plaats, en is dit effectief zodat de raad de kaderstellende en controlerende rollen goed kan vervullen?

Hieronder worden eerst een aantal algemene opmerkingen beschreven over de informatievoorziening in de casus Glanerbrook. Daarna wordt door middel van beantwoording van de deelvragen de hoofdvraag beantwoord.

Algemene opmerkingen

1. Het college heeft in de casus Glanerbrook altijd periodieke voortgangsrapportages geleverd aan de raad (artikel 4 van de Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen). De invulling hiervan had echter breder en uitgebreider gekund.
2. Er wordt veel informatie opgevraagd door de raad. Dit wordt door zowel de raad als door het college in stand gehouden. Door een ervaren gebrek aan grip bij de raad ontstaat de reflex om veel informatie op te vragen. Het college verschaft ook veel informatie, maar mede hierdoor kan de raad niet altijd inschatten welke informatie voor hun belangrijk is. (Zoals beschreven in hoofdstuk vijf geven andere gemeenten ook aan dat meer informatie niet inherent betere informatie is. Een stortvloed aan details maakt het moeilijker om het grote plaatje te zien.)
3. Reeds bij de eerste besluitvorming rondom Glanerbrook (2020) blijkt achteraf de nodige onduidelijkheid rondom de opgenomen informatie. Diverse kosten zijn niet meegenomen, dit is deels woordelijk vermeld in de voorliggende stukken. Klaarblijkelijk was dit voor (een meerderheid van) de raad geen aanleiding om aanvullende informatie te vragen. De potentiële omvang en risico's van de summier benoemde onzekerheden (circa € 7 mln. aan niet meegenomen kosten en ruim € 6 mln. aan gebruikerswensen) lijken echter nagenoeg niet op het netvlies van de gemeenteraad te staan. Dit rechtvaardigt enerzijds de vraag of de gegeven informatie als afdoende beschouwd kan worden en anderzijds of de raad destijds kritisch genoeg is geweest.
4. Het college heeft in het dossier Glanerbrook meermaals de keuze gemaakt om (nadere) informatie pas op een later moment en relatief abstract met de raad te delen. Meest in het oog springend is de keuze om de verwachte overschrijding van de financiële kaders pas aan te geven op het moment dat er cijferstabiliteit voorhanden was. Dat staat op gespannen voet met de actieve informatieplicht. Het was beter geweest als het college de raad, al dan niet in vertrouwelijke sessies, meer (gedetailleerd) had meegenomen in de onzekerheden. Op het moment dat dit

nog niet kwantitatief aan is te geven (wat wellicht met grote projecten reëel is), kan er wel een indicatie worden gegeven van de verwachte overschrijding.

5. Het feit dat de percepties van het doorlopen proces zover uiteen liggen wijst naar een fundamenteel onderliggend probleem. Dit vraagt om een open gesprek over de concrete invulling van de kaders en de passieve en actieve informatieplicht hieromtrent.

Deelvraag 1.
Welke kaders zijn vastgesteld ten aanzien van grote projecten?

- Gemeente Sittard-Geleen heeft specifieke kaders voor grote projecten. Deze zijn vastgelegd in de Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen. Een project kan door de gemeenteraad bestempeld worden als Groot Project wanneer het dusdanig van importantie is dat er een aparte rapportagestructuur nodig is naast de reguliere P&C-cyclus. In de Regeling grote projecten is tevens opgenomen hoe de monitoring en verantwoording plaatsvindt. De raad geeft bij de begrotingsbehandeling aan welke grote projecten en welke nieuwe investeringen conform de Regeling grote projecten Gemeente Sittard-Geleen als Groot Project benoemd worden en als zodanig behandeld worden.
- De commissie B&V draagt zorg voor de opzet van de regeling bij de start van een Groot Project (artikel 6). Dit houdt in dat de commissie B&V het startdocument vaststelt. Daarnaast brengt zij indien nodig verslag uit aan de raad over de werking en toepassing van de regel in voorafgaande kalenderjaren. De Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen is in de basis een goed instrument voor kaderstelling door de raad bij grote projecten. Het zet de raad in positie om zowel zijn kaderstellende als controlerende rol in te vullen. Op veel onderdelen zijn in de huidige regeling echter onvoldoende duidelijke afspraken gemaakt, wat resulteert in multi-interpretabele kaders.

Deelvraag 2.
Hoe wordt uitvoering gegeven aan deze kaders toegepast in de dagelijkse praktijk? (te beoordelen aan de hand van 'Glanerbrook')

- Glanerbrook is een pilot voor de Regeling grote projecten. De commissie B&V is aangewezen om de kaders van de Regeling toe te passen op het project Glanerbrook. Alle fracties kunnen aan de commissie B&V deelnemen. Op deze wijze vormt de commissie B&V een vertegenwoordiging van de raad. Het startdocument is door het college samen met de commissie B&V opgesteld en hierin is vastgesteld hoe de informatievoorziening plaats zou vinden. Er is bij de commissie B&V getoetst of zij akkoord was met het startdocument en de afgesproken informatievoorziening. Op het moment dat de commissie B&V hiermee akkoord was, is het project de

reguliere P&C-cyclus ingegaan en is de rapportage voor project Glanerbrook gestart.

- De reguliere rapportagecyclus betreft vier programmarapportages per jaar. In deze programmarapportages worden de voortgangsrapportages van Grote Projecten opgenomen.
  Bij de uitvoering van de kaders in de praktijk wordt duidelijk dat de kaders multi-interpretabel zijn, waardoor er grijze gebieden ontstaan. Waar iedereen zich in de kaders op papier kan vinden, blijken in de praktijk verschillende beelden te bestaan over de invulling hiervan. Dit is bijvoorbeeld het geval bij 'majeure afwijking' (artikel 3 lid 2), wanneer is hier sprake van? Daarnaast bijvoorbeeld bij de voorwaarde van het afwijken van rapportage via de reguliere P&C-cyclus. Dit mag als 'specifieke omstandigheden een afzonderlijke rapportage vereisen' (artikel 4). Deze voorwaarde is niet verder gespecificeerd, waardoor het multi-interpretabel is wanneer van dit kader af mag worden geweken. Hoewel aan 'de letter van' de regeling dus is voldaan, blijkt 'de geest' ervan voor iedereen anders. Er is veel te winnen als dit kan worden voorkomen.

Deelvraag 3.
Hoe wordt in de praktijk omgegaan met afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde kaders? (te beoordelen aan de hand van Glanerbrook)

- In de praktijk rapporteert het college over afwijkingen volgens de standaard voortgangsrapportage van Grote Projecten. Er is in de vierde voortgangsrapportage (december 2021) gerapporteerd over 'meerkosten'. Deze rapportage bevat verder geen uitweiding over de meerkosten. Er wordt tot juni 2022 geen aanvullende rapportage of informatie aangeboden anders dan de standaard periodieke voortgangsrapportages. Op het moment dat het college 'cijferstabiliteit' heeft over de exacte overschrijding van de gestelde kaders, is dit gecommuniceerd naar de raad (16-06-2022). Het college geeft hiertoe als oorzaak dat zij tot dusver niet over cijferstabiliteit beschikten en daarom de afronding van het voorlopig ontwerp wilden afwachten. Dit is acht maanden na dat de eerste formele melding van overschrijding (melding in oktober 2021 van een stijging van 19,8% ten opzichte van de gestelde financiële kaders) is gedaan aan het college. Op voorhand was echter niet aangegeven dat tijdens de bijeenkomst op 16 juni 2022 zou worden gecommuniceerd over de financiële ontwikkelingen van Glanerbrook. Hierdoor waren niet alle raadsleden of woordvoerders van dit dossier aanwezig. Tijdens deze bijeenkomst is uiteengezet wat de exacte overschrijding was, inclusief de onderbouwing van de overschrijding. Het is daarna aan de raad om een nieuw besluit te nemen over de voortgang van het project, omdat de kaders van het initiële raadsbesluit zijn overschreden. Het college heeft meerdere scenario's ter overweging aangeboden.

- Afwijkingen van beleidskeuzes worden niet altijd door het college gemeld aan de raad als het collegebevoegdheden betreft, ook niet vertrouwelijk. Er bestaan geen nadere afspraken over of het college dit moet melden aangezien het collegebevoegdheden betreft. Hierdoor is het onduidelijk hoe omgegaan moet worden met afwijkingen van de kaders, waar het college wel die bevoegdheid bezit.
- Het college heeft zich in de casus Glanerbrook zeer terughoudend opgesteld wat betreft het communiceren over afwijkingen van de kaders. Doordat dit zich in verschillende situaties heeft voorgedaan, is dit als patroon te bezien. Dit leidt tot de conclusie dat het college in de praktijk te vaak pas na een lange periode of ingeval van Glanerbrook na een Woo-verzoek communiceert over afwijkingen van de kaders. Hierdoor wordt de raad onvoldoende in positie gebracht voor het uitoefenen van de controlerende rol.

Deelvraag 4.
In welke mate kan de raad bijsturen?

- De commissie B&V heeft voor de start van het project in samenspraak met het college afspraken gemaakt over de wijze van rapporteren (zie beantwoording deelvraag 2). Via deze weg zou de raad Grote Projecten moeten kunnen bijsturen.
- De raad stelt bij aanvang van een investeringsproject het financiële en inhoudelijke kader vast.
- Bij overschrijding van de gestelde kaders moet de raad opnieuw een besluit nemen voordat het college verder kan met de uitvoering. De raad kan bijsturen door ofwel de ambitie bij te stellen ofwel de middelen te verruimen (uitoefening budgetrecht). In de casus Glanerbrook blijkt echter dat niet met het project doorgaan op dat moment (december 2022) geen realistische keuze is gezien de hoge energie- en onderhoudskosten die er toen al waren. Daarbij is de vernieuwbouw van Glanerbrook nog steeds een urgent en noodzakelijk.
- In de praktijk heeft de raad bij Grote Projecten voornamelijk de mogelijkheid tot sturing door duidelijke kaders vooraf te stellen en naar aanleiding van tussentijdse voortgangsrapportages vragen te stellen. In het geval van Glanerbrook is gebleken dat de gestelde kaders onvoldoende duidelijk en volledig waren, waardoor sturen aan de hand van deze kaders in de praktijk moeilijk is.

Deelvraag 5.
Welke afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening aan de raad bij grote projecten?

- In de Regeling grote projecten is in artikel 4 vastgelegd op welke aspecten er gerapporteerd moet worden aan de raad. Verantwoording en rapportering hierover gaan via de reguliere p&c-cyclus tenzij specifieke omstandigheden een afzonderlijke

rapportage vereisen. De voortgangsrapportages worden opgenomen in de reguliere programmarapportages (per kwartaal). In de voortgangsrapportages wordt gebruik gemaakt van een stoplichtmethodiek om de voortgang per subonderwerp aan te geven. Het is niet duidelijk vastgesteld wat de verschillende kleuren van het stoplicht exact inhouden.
- Over de invulling van de actieve informatieplicht zijn geen afspraken gemaakt.

Deelvraag 6.
Is dit in lijn met afspraken die andere gemeenten hebben ten aanzien van grote projecten?

- Uit de lessen van andere gemeenten blijkt dat zij tegen vergelijkbare problemen aanlopen rondom de overschrijding van financiële kaders en tijdige en volledige informatievoorziening hierover.
- Zo heeft de gemeente Amsterdam bijvoorbeeld het volgende opgenomen over de informatievoorziening in de Regeling Risicovolle Projecten: 'Opzet voor de wijze waarop het bestuur zal worden geïnformeerd moet worden opgenomen in de basisrapportage[12] over de uitvoering van het project, waaronder in elk geval de frequentie en vorm van voortgangsrapportages. In principe wordt de timing van voortgangsrapportages gekoppeld aan de P&C-cyclus. Bij afwijkingen van de standaard inhoudsopgave voor voortgangsrapportages hoort een onderbouwing.' De voortgangsrapportages kennen eenzelfde structuur zoals de voortgangsrapportages die behoren bij de Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen.

Deelvraag 7.
Hoe wordt uitvoering gegeven aan deze afspraken in de casus Glanerbrook?

- Aan de invulling van de afspraken over informatievoorziening is terughoudend uitvoering gegeven. Informatie wordt veelal niet tijdig of niet volledig aangeboden. In de praktijk blijkt dat er bij een aantal onderdelen waarop wordt gerapporteerd, gebrek aan duidelijke afspraken is. Denk bijvoorbeeld aan de kwantificering van de stoplichtmethodiek om voortgang (en risico's) van subonderwerpen in te schatten. Doordat de onderliggende weging van de methodiek onbekend is, is de status van de gegeven informatie over de voortgang onduidelijk. Een ander voorbeeld is dat het college bij 'majeure afwijkingen van het startdocument' de raad moet informeren middels een aangepast startdocument dan wel aangepaste voortgangsrapportage. Er is niet verder gespecificeerd wat een majeure afwijking is of wat er dan geïnformeerd moet worden. Hierdoor ontstaat er een grijs gebied. In de praktijk resulteert dit in verschillende meningen over de 'juiste' gang van zaken

[12] Gelijk aan wat als startdocument wordt bestempeld in de Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen.

bij de overschrijding van 19,8% van de financiële kaders (oktober 2021). Het college communiceert enkel over 'meerkosten' via de reguliere voortgangsrapportages (december 2021), terwijl de raad (achteraf) aangeeft hier te weinig over te zijn geïnformeerd. Er bestaan geen nadere afspraken over definities (denk bijvoorbeeld aan 'majeure afwijking'). Hierdoor zijn er verschillende invullingen mogelijk. Dit biedt het college de ruimte om een zeer minimale interpretatie van de actieve informatieplicht te hanteren.

Deelvraag 8.
Komen deze afspraken overeen met de behoefte van de gemeenteraad?

- Het verschilt aanzienlijk per raadslid welke behoefte aan informatievoorziening er bestaat. Dit verschilt zowel qua hoeveelheid als qua abstractieniveau. Hierdoor bestaat er geen eenduidige informatiebehoefte vanuit de raad. Duidelijk is in ieder geval dat de huidige regeling op onderdelen multi-interpretabel is (zie ook conclusies bij deelvraag 1), wat maakt dat het verschil in informatiebehoefte onder raadsleden niet geadresseerd wordt.
- Daarbij geven raadsleden aan dat er behoefte is aan explicietere afspraken over informatievoorziening bij bijvoorbeeld (dreigende) overschrijding van de gestelde kaders. Gemeente Sittard-Geleen staat hierin niet alleen, de gemeente Tilburg heeft juist om die reden in het verleden ook de Regeling grote projecten aangepast. Hierdoor worden er in deze gemeente nu duidelijke(re) afspraken gemaakt over de wijze van informatievoorziening. Zo ervaren zij de geëigende momenten in de P&C-cyclus als te beperkt, te formeel en als te 'hoog over'. Een betere wisselwerking tussen formele en informele informatie-uitwisseling kan veel misverstanden voorkomen. Daarom worden er in gemeente Tilburg nu informele informatiebijeenkomsten georganiseerd.
- Het valt op dat raadsleden en het college uiteenlopende opvattingen hebben over de passieve en actieve informatieplicht (bijvoorbeeld bij financiële overschrijding zoals in casus Glanerbrook). Duidelijk is in ieder geval dat de invulling van het college niet aansluit bij de behoefte van raadsleden. Op het moment dat informatie niet tijdig of niet volledig wordt aangeboden, wordt er niet voldaan aan de actieve informatieplicht. De raad heeft dan niet de informatie die hij nodig heeft (of die volgens de raad nodig is) om zijn taak uit te voeren.
- De voorgaande conclusie over invulling van de informatieplicht kent een veelheid aan vormen. Ter illustratie: sommige raadsleden ervaren de voortgangsrapportages in de vorm van bijlage als niet duidelijk en daarmee te impliciet. Daarnaast meldt het college op diverse momenten woordelijk afwijkingen waarbij omvang en reikwijdte echter niet nader geduid worden en de afwijking door de lezer (mogelijk) niet op waarde geschat kan worden.

- Door de raad niet cq laat te informeren over significante ontwikkelingen in het dossier Glanerbrook ontstaat het beeld bij (een deel van de) raadsleden dat dit met bepaalde motieven gebeurt. Dit zorgt voor nog meer druk op het dossier en in algemene zin. Resultaat is ook dat betrokkenen zich 'harder' opstellen.

9. Welke verbeteringen zijn mogelijk om de informatievoorziening aan de raad bij grote projecten effectief te laten zijn?

- In het volgende hoofdstuk gaan we in op een aantal mogelijkheden om de informatievoorziening effectiever in te richten.

Hoofdstuk 3
Aanbevelingen

Bevorder de onderlinge verbinding

Raad/college: blijf met elkaar in overleg over de concrete invulling van de kaders en de actieve en de passieve informatieplicht hieromtrent van projecten die onder de regeling Grote projecten vallen, met respect voor ieders rol.

Schep duidelijkheid aan de voorkant (verwachtingsmanagement)

- Raad: maak aan de voorkant van een project afspraken over de gewenste informatie en wees hier concreet in. Veranker deze concretisering in de regeling grote projecten.
- College: Wees in het gehele proces, maar vooral aan de voorkant van een project, duidelijk over wat wel/niet is opgenomen in een collegevoorstel en kwantificeer risico's en onzekerheden, al dan niet indicatief. Voorkom impliciete taakstellingen en abstracte teksten waardoor verschillende beelden ontstaan. Zo vermijd je discussies en verwachtingen die uit elkaar lopen. Elk project kent risico's welke niet allemaal op voorhand kunnen worden vermeden. Het is belangrijk om realistisch te zijn over de risico's en deze te kwantificeren en communiceren.
- College: Stel voorbereidingskredieten in voor kosten die gemaakt moeten worden in de voorbereidingsfase van een (groot) project en maak duidelijke afspraken welke kosten hiervan betaald mogen worden (bijvoorbeeld bouwteam).

Maak gezamenlijk duidelijke afspraken over de monitoring van grote projecten en evalueer deze tussentijds en stuur indien noodzakelijk bij.

- Raad: agendeer een keer per kwartaal de grote projecten tijdens de commissie B&V en bespreek de voortgang en ga het gesprek aan over de benodigde informatie de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn kaderstellende en controlerende rol. Pas indien nodig de aan de voorkant gemaakte afspraken over informatievoorziening aan.
- College: maak duidelijke afspraken over de invulling van de stoplichtenmethodiek in de voorgangsrapportages.

- College: Maak duidelijk hoe (de status van) de verschillende sub onderwerpen (onder andere risico's en onzekerheden) in de voortgangsrapportage moet worden geïnterpreteerd. Dit voorkomt dat de raad gebrek aan grip ervaart en hiernaar gaat handelen.

Maak als raad duidelijke afspraken over hoe het college moet rapporteren over eventuele overschrijdingen.

- Raad: accepteer dat grote projecten vaak ook grote onzekerheden kennen en dat cijfers zeker initieel fors kunnen wijzigen.
- Raad: Stel eenduidige kaders vast: wanneer is iets een 'majeure afwijking', vanaf welk percentage moet het college afwijkingen melden, op welke wijze moet het college dit melden (denk aan vertrouwelijke sessies), wat zijn uitzonderingen, welke mogelijkheden heeft de raad vervolgens, et cetera. Maak bijvoorbeeld afspraken over het begrip 'prijsstabiliteit' en welke type informatie wanneer gemeld moet worden. Door aan de voorkant strakke afspraken te maken, voorkomt dit onduidelijkheid aan de achterkant. Zo heeft gemeente Tilburg er bijvoorbeeld voor gekozen om afwijkingen van de scope en planning te communiceren naar de raad en hiervoor rekenschap af te leggen. Dit zorgt ervoor dat de raad goed wordt gepositioneerd om de controlerende taak uit te voeren.

Geef als college en raad verdere invulling aan wat de actieve informatieplicht inhoudt.

- Raad en College: Voer het gesprek als raad en college over de behoeften en verwachtingen hierbij. Door hier openheid over te hebben, voorkomt dit verschillende verwachtingen (en uiteindelijk invulling die eraan wordt gegeven). Maak gezamenlijk verdere afspraken over de invulling van de actieve informatieplicht en leg dit vast.[13]

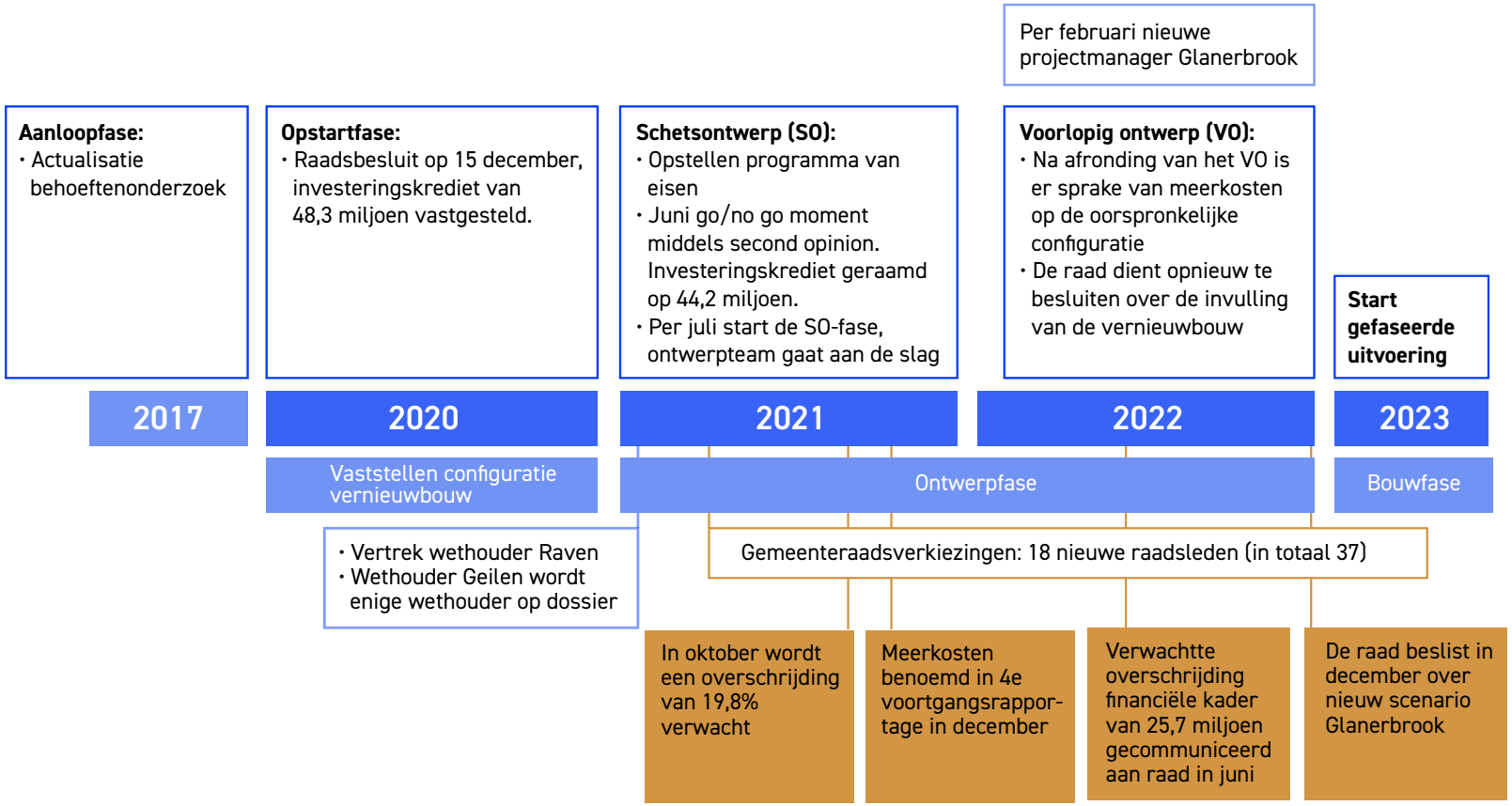
Monitoring

- Raad: Geef het college opdracht jaarlijks vóór 1 juli te rapporteren over de wijze waarop aan de overgenomen aanbevelingen vervolg is gegeven.[14]

[13] Zie bijvoorbeeld Notitie Actieve Informatieplicht, maart 2021 van gemeente Hengelo.
[14] Deze verplichte monitoring zal ook worden opgenomen in de nieuwe verordening Rekenkamer gemeente Sittard-Geleen

Visuele weergave van de belangrijkste momenten en gebeurtenissen in dossier Glanerbrook

In onderstaand figuur staan een aantal belangrijke momenten in het project Glanerbrook. In hoofdstuk 4 staan meer ontwikkelingen van het dossier beschreven.



Hoofdstuk 4
Tijdlijn dossier Glanerbrook

In dit hoofdstuk hebben we de ontwikkelingen van het project Glanerbrook beschreven. Elke ontwikkeling is opgesplitst in de feitelijke gebeurtenissen en de verschillende percepties van de betrokkenen op deze gebeurtenissen. De feiten zijn gebaseerd op de documentenstudie en de percepties zijn gebaseerd op de documentstudie en interviews.[15] Op de vorige pagina ziet u de visuele weergave van de tijdlijn met daarin de meest cruciale momenten weergegeven.

2017
December 2017: richtinggevend besluit

Feitelijk

Op 14 december 2017 heeft de raad het richtinggevende besluit genomen om in Sittard-Geleen te komen tot een centrale schaats- en zwemvoorziening op de locatie Glanerbrook. Dit gebeurde op basis van een rapport van Drijver en Partners uitgaande van het behoefte- en capaciteitsonderzoek dat in 2017 is uitgevoerd. Het onderzoek laat zien dat er in de gemeente te veel recreatief zwemwater en in mindere mate te weinig verenigingswater aanwezig is.[16] In het richtinggevend besluit is gesteld dat de voorziening uiterlijk 2025 gereed zou moeten zijn en zou bestaan uit de volgende 'basisconfiguratie'[17]:

- IJshockeyhal
- Overdekte zwemvoorziening:
  - 2 x 25 meter wedstrijdbassin (acht banen)
  - Doelgroepenbassin (nader te bepalen afmeting)
  - Recreatiewater (nader te bepalen afmeting en configuratie)
- Onoverdekte zwemvoorziening:
  - Recreatiewater (nader te bepalen afmeting en configuratie).

[15] In bijlage 2 staat een overzicht van gesproken personen.
[16] Toekomst schaats- en zwemvoorzieningen, Drijver en Partners, 17 oktober 2017.
[17] Raadsbesluit Toekomst schaats- en zwemvoorzieningen, 14 december 2017

Daarnaast wordt met ditzelfde besluit ingestemd met het volgende vervolgtraject:

a) verkenning draagvlak cofinanciering voor de plusvariant, bestaande uit respectievelijk 50-meter bad en 333-meter ijsbaan;
b) Planbeoordeling van de stedelijke centrumvoorziening op de locatie Glanerbrook inclusief beoordeling bestemmingsplannen, parkeren, ontsluiting en overige aspecten ruimtelijke ordening en veiligheid;
c) Onderzoek bezetting overige binnen- en buitensportvoorzieningen in relatie tot de totale beschikbare capaciteit in Sittard-Geleen (binnensport). Doelstelling: sluitende businesscase 'achterblijvende locaties'.
d) Uitwerking voorkeursvariant op basis van planbeoordeling.
e) Binnen het vervolgonderzoek, zoals genoemd onder 3c, samen met de eigenaar de mogelijkheden en de consequenties door het college te laten verkennen van het handhaven:

- van een doelmatige lokale zwemvoorziening op sportcentrum het Anker, dit in relatie tot de achterblijvende accommodatie-onderdelen;
- van een lokale recreatieve zwemvoorziening bij de Nieuwe Hateboer, dit in relatie tot de hier voorziene toekomstige gebiedsontwikkeling (o.a. manage).

2020

December 2020: raadsbesluit

Feitelijk

Er is in 2020 een actualisatie van het behoeftenonderzoek van Drijver en Partners uitgevoerd door Synarchis.[18] Dit leidt tot het besluit van de raad om te komen tot één centrale sport- en zwemvoorziening voor Sittard-Geleen. Hierbij is gekozen voor Glanerbrook te Geleen als centrale locatie. De andere zwemvoorzieningen (Het Anker en de Nieuwe Hateboer) vervullen in de transitiefase tot 2025 nog een rol waarin voorzieningen minimaal open gaan.[19]

Het college heeft op 3 december 2020 toezeggingen gedaan over de cofinanciering van het project. Daarbij heeft het college toegezegd dat het aan het eind van het ontwerpproces zal rapporteren over de inspanningen van het college voor het verkrijgen van provinciale, landelijke en Europese subsidies en cofinanciering.[20] Wanneer deze niet gerealiseerd worden, hebben de wethouders aangegeven met een

voorstel terug te komen naar de raad (het is onduidelijk wat dit voorstel in zou houden).

[18] Synarchis (2020). Rapport Nadere uitwerking voorkeursvariant zwem- en schaatsvoorziening.

[19] Zie besluiten 4a en 4b

[20] Toezeggingen Rondevergadering 3 december 2020 inzake sport- en zwemvoorziening Glanerbrook, Wethouders Raven en Geilen.

In de voortgangsrapportages wordt gerapporteerd op de status van het verkrijgen van cofinanciering.

Op 15 december 2020 is het voorstel over de vernieuwbouw van sportcomplex Glanerbrook voorgelegd aan de raad ter besluitvorming. Het voorstel is met drie stemmen tegen en 34 stemmen voor aangenomen. De raad stemt in met de voorgestelde configuratie en het investeringskrediet van € 48,3 miljoen exclusief btw.[21] De voorgestelde configuratie bestond uit:

- 2 x 25 meterbad voor wedstrijd- en verenigingszwemmen
- Binnenbad voor doelgroep zwemmen en recreatief zwemmen
- Buitenbad met speelelementen voor recreatief zwemmen
- IJshal voor ijshockeytrainingen en -wedstrijden, voor trainingen voor kunstschaatsen en voor recreatief schaatsen
- Twee sporthallen voor alle vormen van binnensport
- Wielerbaan
- Horecaruimte en vergaderruimte.

De raad heeft naast deze configuratie en de beschikbaarstelling van het investeringskrediet ook ingestemd met het voorstel om de benodigde twee 25 meterbaden uit te voeren als één 50 meter-wedstrijdbad met de mogelijkheid deze op te delen in twee baden. Verder is er ingestemd met het behoud van de 400 meter ijsbaan, met als uitbreiding dat deze, en ook de wielerbaan, overkapt worden.
Na het vastgestelde besluit wordt nog met verschillende stakeholders gesproken. Er is geen extra taakstelling in het budget opgenomen voor wensen die hieruit volgen. In het besluit is landschappelijke inpassing in samenhang met het Burgemeester Damenpark als onderzoekspunt benoemd en of dit zonder budgettaire consequenties in het definitieve ontwerp kan worden opgenomen.

NB: Het blijkt later uit de voortgangsrapportage in de 4de programmarapportage 2021 dat een aantal posten uit het raadsbesluit van 15 december 2020 resulteren in meerkosten[22] (onder andere ambtelijke uren, afkoop erfpacht Laco en onjuiste indexering[23]). Deze posten zijn wel opgenomen in het raadsvoorstel maar ofwel niet meegenomen in de investeringskosten ofwel hoger uitgevallen.[24]

[21] Bron: Raadsbesluit 15 december 2020.
[22] 4de programmarapportage 2021.
[23] 4de programmarapportage 2021; Presentatie t.b.v. raadswerkgroep 16 juni 2022. € 7 miljoen nog niet toegerekend in het raadsbesluit 2020: € 1,1 mln. afkoop erfpacht Laco, € 1,8 mln. inzet ambtelijke uren, € 2,7 mln. van BENG naar NOM met verrekening subsidies en € 1,4 mln. kosten bouwrijp maken en tijdelijke voorzieningen (transitiekosten in gebruik houden complex).
[24] In het raadsbesluit van 15 december 2020 is aangegeven dat de interne uren van de gemeente niet zijn meegenomen in de investeringskosten. Het is niet aangegeven waarom dit het geval is of hoe veel deze post inhoudt. Afkoop Laco is niet gekwantificeerd en de indexering blijkt hoger uitgevallen dan in het raadsvoorstel van december 2020 beschreven.

Het college heeft in de ronde van 3 december 2020 toegezegd een second opinion op de kosten uit te laten voeren na het opstellen van het Programma van Eisen.[25] Dit in combinatie met de onduidelijkheid over het aantrekken van cofinanciering waren overwegingen voor de raad om op 15 december 2020 een motie aan te nemen: de motie go/no-go-moment Glanerbrook. Het college heeft van de raad opdracht gekregen om een afzonderlijke rapportage op te stellen voor 15 juli 2021 (de second opinion). Deze rapportage moet de kostenontwikkeling op basis van de second opinion (gebaseerd op het programma van eisen) bevatten. Ook moet het college in het rapport de raad informeren over de inspanningen van het college met betrekking tot het verkrijgen van externe financieringsbronnen (Europese subsidie en cofinanciering).[26]

Percepties

Raad: bij raadsleden bestond de verwachting dat alles wat betreft de vernieuwbouw binnen het investeringskrediet zou passen. De verwachting was dat dit binnen het voorgestelde budget van € 48,3 miljoen zou worden gerealiseerd.
College: met de kennis van nu hadden aspecten van het besluit explicieter kunnen zijn, zoals het wel of niet meenemen van ambtelijke uren. Achteraf gezien hadden de gevolgen voor de raming beter vastgelegd kunnen worden, omdat er nog ruimte bestond om kansen verder uit te werken.

Samenvattend:
In december 2020 wordt het besluit tot de vernieuwbouw van sportcomplex Glanerbrook genomen. De raad stemt in met een investeringskrediet van € 48,3 miljoen. Hierin was ook de overkapping van de ijsbaan en wielerbaan inbegrepen. Er waren echter geen middelen opgenomen voor gebruikerswensen die extra geld kosten en ook niet voor landschappelijke inpassing. Dit lijkt niet bij (alle) raadsleden duidelijk te zijn geweest. In het voorstel is wel opgenomen dat er onderzocht wordt in de ontwerpfase of deze kansen voor inpassing zonder aanvullende budgettaire consequenties kunnen worden opgenomen in het definitieve ontwerp. Hier wordt niks gerept over de gebruikerswensen.

Het blijkt later (juni 2022) dat er € 7 miljoen aan kosten niet in het investeringskrediet waren meegenomen (denk aan ambtelijke uren, afkoop erfpacht Laco Geleen en onjuiste indexering).

[25] Notulen Ronde raadszaal d.d. 3 december 2020.
[26] Motie go/no-go moment Glanerbrook, 15 en 16 december 2020.

Raadswerkgroep Glanerbrook
In het raadsbesluit van 15 december 2020 is vastgesteld dat er een begeleidingsgroep met vertegenwoordigers uit de raad wordt opgesteld, de raadswerkgroep. Op 15 juli 2021 is de eerste bijeenkomst van de raadswerkgroep.De raadswerpgroep is vijf keer bijeengekomen (15-07-2021; 18-11-2021; 15-02-2022; 16-06-2022; 16-03-2023). In de eerste twee bijeenkomsten werd de stand van zaken besproken, op 16-06-2022 de presentatie voorlopig ontwerp (zie tijdlijn) en op 16-03-2021 de presentatie van het definitieve ontwerp.

In documenten en gesprekken worden de termen 'raadswerkgroep', 'raadsbegeleidingsgroep' en 'Werkgroep Glanerbrook' door elkaar gebruikt. De precieze rol van de werkgroep Glanerbrook is die van vooruitgeschoven post voor informatie over het project Glanerbrook die uiteindelijk naar de raad moet komen. De raadswerkgroep wordt inhoudelijk geïnformeerd over de voortgang van het project Glanerbrook. Afhankelijk van de agenda van de bijeenkomst werden er stukken met de raadswerkgroep gedeeld (16-06-2022 presentatie voorlopig ontwerp Glanerbrook/ 16-03-2023 presentatie definitieve ontwerp. Andere bijeenkomsten geen stukken.)

Per juli 2022 wordt de titel van de raadswerkgroep veranderd in raadsbegeleidingsgroep. De rol van de raadsbegeleidingsgroep is hier niet mee veranderd. Per juli 2022 wordt er ook een nieuwe raadswerkgroep opgericht welke het doel had om onderzoek te doen naar de informatievoorziening inzake het dossier Glanerbrook (zie motie Stadspartij 13 juli 2022). Op dat moment bestonden er zowel een raadsbegeleidingsgroep (vooruitgeschoven post voor informatie over dossier Glanerbrook) als een raadswerkgroep (onderzoek naar de informatievoorziening inzake dossier Glanerbrook). Deze nieuwe 'raadswerkgroep' bestond uit drie oppositieleden en drie coalitieleden en is per september 2022 opgeheven (zie tijdlijn).

Wethouder Leon Geilen wordt de enige wethouder op het dossier Glanerbrook door het aftreden van Wethouder Raven.

2021

In februari 2021 treed Ton Raven af als wethouder om plaats te nemen in de Eerste Kamer. Leon Geilen wordt hierdoor 1e (en enige) wethouder.

Juni 2021: motie go/no-go moment Glanerbrook

Feitelijk

De second opinion van adviesbureau H. Janssen Echt BV op de kostenontwikkeling komt lager uit dan de initiële berekening. Synarchis (initiële berekening) heeft geraamd met een investeringsraming van € 48,3 miljoen. De second opinion komt uit op een raming van € 44,2 miljoen waarbij ook de vervanging van het asfalt en het verplaatsen van de entree naar de voorkant is meegenomen. Dit betreft een raming op basis van eenheidsprijzen.[27] Er wordt geen heroverwegingsvoorstel naar de raad gestuurd omdat er uit de second opinion geen budgetoverschrijding blijkt. De uitslag van de second opinion wordt per informatiebrief aan de raad aangeboden op 25 juni 2021, als afhandeling van de motie go/no-go.[28] Na de afhandeling van de motie gaat het ontwerpteam officieel aan de slag per juli. Hiermee begint de structuurontwerpfase (SO).

Daarnaast wordt in de raadsinformatiebrief aangegeven dat er tot dusver geen cofinanciering is gevonden. Het college noemt een aantal mogelijkheden die het verkent om alsnog aan cofinanciering te komen.

September 2021: aanbesteding stopgezet

De Europese aanbesteding van het bouwteam is op 21 september 2021 stopgezet vanwege te weinig interesse vanuit de markt. Onvoldoende concurrentie is de hoofdreden om de aanbesteding te mogen stoppen.[29] Het college is hierover op 21 september 2021 geïnformeerd door wethouder Leon Geilen[30] en de raad wordt hier op 23 september 2021 van op de hoogte gesteld middels een raadsinformatiebrief.[31]

Oktober 2021: overschrijdingen blijken uit het structuurontwerp

Feitelijk

Na de afhandeling van de motie go/no-go moment Glanerbrook is het ontwerpteam (consortium van NOAHH architecten, Deerns ingenieursbureau, Pieters bouwtechniek en Poelmans-Reesink landschapsarchitecten[32]) samengesteld. Daarnaast heeft conform het plan van aanpak een onafhankelijk bouwkostendeskundige (Bremen Bouwadviseurs)

[27] Memo adviesbureau H. Janssen Echt BV, Henk Weening, 25 juni 2021.
[28] Brief aan de gemeenteraad inzake de afhandeling motie go/no-go moment Glanerbrook, 22 juni 2021.
[29] Memo Vernieuwbouw sportpark Glanerbrook – stoppen aanbesteding, 21 september 2021.
[30] Memo Vernieuwbouw sportpark Glanerbrook – stoppen aanbesteding, 21 september 2021.
[31] 210924 Brief aan de raad inzake aanbesteding Glanerbrook-getekend.
[32] Projectplan Glanerbrook versie 1 januari 2022.

de bouwkostenbegroting getoetst op basis van het afgeronde SO[33], dat is gebaseerd op het Programma van Eisen en het raadsbesluit. Bremen Bouwadviseurs werd als bouwkostendeskundige door de gemeente buiten het ontwerpteam (en dus rechtstreeks) ingehuurd om een onafhankelijk toetsing van de ontwerpproducten te borgen.[34] Uit de beoordeling van de bouwkosten blijkt een overschrijding van 19,8% (afgerond € 10 miljoen) te zijn ten opzichte van het beschikbare budget op 11 oktober 2021.[35] Uit de bouwkostenbegroting blijkt onder andere dat er als gevolg van aanvullende gebruikerswensen en ambities onderdelen aan het ontwerp zijn toegevoegd (er wordt niet gespecificeerd welke dit zijn). Het aanvullend totaalbudget hiervoor bedraagt € 6,6 miljoen. In de brief van Bremen Bouwadviseurs wordt aangegeven dat het projectteam en de opdrachtgever dienen te zoeken naar mogelijkheden om het ontwerp aan te passen of de uitgangspunten van het Programma van Eisen aan te passen. De verwachting is dat er meer budget nodig is om te voldoen aan de duurzaamheidsambities en dat er rekening moet worden gehouden met de reservering van inflatie-indexering van bouwkosten.

De bouwkostenbegroting van Bremen Bouwadviseurs wordt in juli 2022 openbaar naar aanleiding van een Woo-verzoek van een burger. Daarmee krijgt ook de raad pas dan inzicht in deze bouwkostenbegroting, er is hier niet eerder over gerapporteerd.

Percepties

Raad: Er bestaat het gevoel bij een aantal raadsleden dat het college ten tijde van de motie go/no-go moment Glanerbrook en het door laten gaan van het project, redelijkerwijs al kon weten dat er meerkosten zouden ontstaan. Dit gevoel bestaat omdat de raad meent dat in de drie maanden tussen juni en oktober dusdanig weinig ruimte/tijd is, dat er al tekenen van meerkosten hadden moeten zijn in juni ten tijde van de afhandeling van de motie. Dit ziet de raad ook als mogelijke oorzaak voor het inhuren van een onafhankelijk bureau voor de bouwkostenbegroting.
College: Pas na de afhandeling van de motie go/no-go moment Glanerbrook is de structuurontwerpfase gestart (juli) en is het bouwteam aangesteld. Pas na afronding van het SO (september) werd duidelijk dat er meerkosten zouden ontstaan. Dit was ten tijde van de motie go/no-go moment Glanerbrook (juni) nog niet het geval.

[33] SO is in september 2021 afgerond (bron: Presentatie tbv raadswerkgroep 16 juni 2022)
[34] Projectplan Glanerbrook versie 1 januari 2022.
[35] Brief van Bremen Bouwadviseurs aan gemeente Sittard-Geleen, 11 oktober 2021 *[vertrouwelijk tot juli 2022; openbaar per 6 juli 2022 nav een Woo-verzoek. Formeel heeft Berenschot dit document niet ontvangen, het document is openbaar op de Facebook pagina van raadslid Jack Renet].*

December 2021: communicatie meerkosten in voortgangsrapportage artikel 4

Feitelijk

In december bericht het college via de voortgangsrapportage in de vierde programmarapportage 2021 voor het eerst aan de raad dat er sprake is van meerkosten en wat de oorzaken daarvan zijn. Conform artikel 4 van de Regeling grote projecten wordt er in lid e het volgende vermeld:

'Tijdens het afprijzen van het structuurontwerp zijn meerkosten zichtbaar geworden als gevolg van stijgende bouwkosten. De meerkosten zijn ook ontstaan doordat de kosten voor de ontvlechting van Laco ten laste van het krediet zijn gebracht door de Raad en de ambtelijke uren drukken op het krediet. Aanvullend onderzoek is nodig om de kosten binnen kaders te houden. Na afronding van het VO ontwerp zal de Raad een rapportage ontvangen conform de Grote projecten Regeling over de eventuele meerkosten, risico's en dekkingswijze. Tot dan worden geen onomkeerbare besluiten genomen inzake de aanbesteding van de vernieuwbouw.'[36]

Er wordt op dit moment niet aan de raad gecommuniceerd wat de meerkosten inhouden of van welke schaalgrootte deze zijn. Wel is aangegeven dat de raad in april 2022, na het afronden van de VO-fase, een voorstel zal ontvangen over de eventuele meerkosten en wijze van dekking van het project.

In de 4e programmarapportage wordt vermeld (onder voortgang) dat er een nieuwe aanbesteding wordt gestart voor een bouwteam. Ook wordt er benoemd dat de risicoverdeling voor marktpartijen niet draagbaar is.

Percepties

Raad: Raadsleden vinden dat deze informatie te impliciet met hen gedeeld is. Ten eerste doordat de informatie in de bijlage van de algemene programmarapportage stond en ten tweede omdat er enkel over 'meerkosten' is gecommuniceerd en dit geen inschatting gaf van de mate van overschrijding.
College: Er is over het project Glanerbrook gerapporteerd zoals afgesproken in de Regeling grote projecten. Door de bundeling als gehele programmarapportage richting de raad is dit in een bijlage geplaatst. Het college heeft de keuze gemaakt niet over de invulling van 'meerkosten' te rapporteren totdat het over 'cijferstabiliteit' beschikt.

[36] Vierde programmarapportage 2021, 25 november 2021.

Samenvattend:
In juni 2021 wordt door een second opinion vastgesteld dat het investeringskrediet toereikend is voor de vernieuwbouw, waarna de fase van het schetsontwerp van start gaat in juli. In oktober 2021 wordt door een onafhankelijk onderzoek duidelijk voor het college dat er een overschrijding van 19,8% van de financiële kaders verwacht wordt. De opdracht voor dit onderzoek werd gegeven na de start van het schetsontwerp, dus na het go-moment op basis van de second opinion.

In de algemene vierde programmarapportage in december wordt de raad geïnformeerd over meerkosten ten gevolge van kosten van de ontvlechting van Laco Geleen en ambtelijke uren. Er wordt geen inschatting gegeven van de omvang van de meerkosten. Het college heeft de keuze gemaakt om hiermee te wachten tot er cijferstabiliteit is.

16 December 2021: raadsbesluit landschapsplan Burgemeester Damenplan

Feitelijk

De raad heeft op 16 december 2021 ingestemd met de ambities zoals in het conceptstructuurontwerp voor het landschapsplan van het Burgemeester Damenpark.[37] Daarnaast heeft het college aan de raad toegezegd dat er uiterlijk bij het raadsvoorstel voor het vaststellen van het bestemmingsplan Sportpark Glanerbrook (eind 2022 of begin 2023) tevens een uitgewerkt landschapsplan met dekkingsvoorstel (voor middelen vanaf 2025) ter besluitvorming zal worden voorgelegd.[38]

21 december 2021: vertrouwelijk collegebesluit

Feitelijk

Op 21 december 2021 neemt het college een vertrouwelijk besluit.[39] De raad is niet geïnformeerd over dit besluit.[40] Het is betreft een vertrouwelijk besluit omdat het over een aanbesteding gaat. De Wet open overheid (Woo) biedt de ruimte om informatie niet openbaar te maken op grond van enkele uitzonderingsgronden, zoals de financiële belangen van een bestuursorgaan[41]. Relevante onderdelen van het vertrouwelijke besluit zijn:

[37] Voorstel aan gemeenteraad: Landschapsplan Burgemeester Damenpark, 16 december 2021.
[38] Memo college: 'Toezegging Landschapspark Burgemeester Damenpark Ronde 25/11/2021', 2 december 2021.
[39] Collegevoorstel Aanbesteding bouwfase project Sportpark Glanerbrook, 21 december 2021.
[40] In de 4e programmarapportage wordt het starten van een nieuwe bouwteamovereenkomst genoemd. Hier blijkt niet uit dat dit een splitsing naar twee overeenkomsten inhoudt. Ook wordt benoemd dat de risicoverdeling niet draagbaar is voor marktpartijen. Hier blijkt echter niet uit dat de gemeente deze kosten zelf op zich neemt. De consequenties van de twee meldingen (splitsing aanbesteding en risicoverdeling) zijn niet gemeld aan de raad.
[41] Art 5.1 lid 2 b Woo.

1. de verlaging van het SROI-percentage[42];
2. de start van een nieuwe aanbesteding waarbij:
    1. het risico van verandering van prijzen van de grondstoffen van de partners wordt overgeheveld naar de gemeente;
    2. het traject wordt opgesplitst in een Bouwteamovereenkomst en een Aannemingsovereenkomst.

In de selectieleidraad voor de aanbesteding wordt de raming van het raadsbesluit december 2020 gebruikt, waarbij wordt aangegeven dat deze raming in de VO-fase wordt geactualiseerd op basis van het ontwerp, de marktsituatie, et cetera.

Over het aangaan van een bouwteamovereenkomst wordt benadrukt door het college dat er een beperkte omkeerbaarheid is van het sluiten van de overeenkomst (namelijk als deze niet past binnen het begrotingskader en als er geen prijsafspraak kan worden gemaakt). Er wordt wel gestart met de aanbesteding met de ontbindende voorwaarde ten aanzien van de begrotingskaders. Het college benadrukt dat het geen onomkeerbaar besluit betreft en dat het budgetrecht van de raad hiermee wordt gerespecteerd.

Percepties

Raad: Een aantal raadsleden geeft aan dat zij mee hadden moeten worden genomen in deze besluiten. Beide besluiten wijken aanzienlijk af van het originele besluit en hier had de raad in mee moeten worden genomen.
College: Er wordt gekozen om wel een aanbesteding te starten omdat de termijnen van de vernieuwbouw anders niet gehaald kunnen worden.

Samenvattend:
Het college heeft de raad niet geïnformeerd over een aantal zaken:

- De invulling van ‘meerkosten’. Er is geen indicatie gegeven van de omvang of significantie van de meerkosten.
- Het aangaan van een nieuwe aanbesteding waarbij deze gesplitst wordt in twee verschillende overeenkomsten en waarbij het risico op prijsstijgingen voor kosten van de gemeente komt.
- Het verlagen van het SROI-percentage naar 0,5%: dit wijkt af van de afgesproken norm.

[42] Het college heeft de bevoegdheid om af te wijken van de norm. Het betekent wel dat het college niet voldoet aan de opgestelde regels omtrent SROI (Beleidsregel Social return Arbeidsmarktregio Zuid-Limburg 2020. Opgericht door gemeente Sittard-Geleen met gemeente Heerlen en Maastricht.)

2022

Gemeenteraadsverkiezingen vinden plaats in maart 2022. Hierdoor start een aantal nieuwe gemeenteraadsleden: achttien van de 37 raadsleden zijn nieuw in de raad van de gemeente Sittard-Geleen. Op 29 maart 2022 worden er 14 nieuwe raadsleden, die nog nooit eerder in de raad hebben gezeten, benoemd. Na de collegevorming worden op 13 juli 2022 4 nieuwe raadsleden benoemd, waarvan er 2 nooit eerder in de gemeenteraad van Sittard-Geleen hebben gezeten.

April 2022: eerste programmarapportage 2022

Feitelijk

De eerste programmarapportage van 2022 (12 april 2022) bevat de voortgangsrapportage Glanerbrook. De besluiten zoals genomen op 21 december 2021 komen niet voor in de voortgangsrapportage. Voor artikel 4 lid e is de kostenontwikkeling nu als rood aangegeven.[43] Er zijn meerkosten ten gevolge van stijgende bouwkosten, kosten ten gevolge van de ontvlechting van Laco en ambtelijke uren (er is geen bedrag aangegeven). Er is aanvullend onderzoek nodig om de kosten binnen de kaders te houden. Daarbij wordt aangegeven dat na de afronding van de voorlopig ontwerpfase (VO) de raad een raadsvoorstel ontvangt met eventuele meerkosten, risico's en dekkingswijze.[44]

Juni 2022: presentatie financiële ontwikkelingen Glanerbrook

Feitelijk

Op 16 juni is in een werkbezoek van raadsleden aan Glanerbrook een presentatie[45] getoond met het Voorlopig Ontwerp en de benodigde investerings- en exploitatiemiddelen voor Glanerbrook. In deze presentatie wordt kenbaar gemaakt dat er een aanvullend investeringskrediet nodig is van € 25,7 miljoen voor het alternatief met overkapping of € 17,2 miljoen voor het alternatief zonder overkapping.[46] Dit is de eerste keer dat het benodigde aanvullende budget gedeeld wordt met de raadsleden. Formeel is het werkbezoek een raadswerkgroepbijeenkomst. Er is echter na het aantreden van de nieuwe raad nog geen raadswerkgroep samengesteld. Alle raadsleden zijn uitgenodigd voor het werkbezoek. Er is op voorhand niet expliciet aangegeven dat in de bijeenkomst verder zal worden ingegaan op de financiële ontwikkelingen van Glanerbrook.

[43] Er wordt in de voortgangsrapportages Grote Projecten gebruikgemaakt van een stoplichtmodel als indicatie van ontwikkelingen. Gebruikte kleuren zijn groen, geel en rood. Het is niet nader aangegeven wat de precieze betekenis van deze kleuren is.
[44] Eerste programmarapportage 2022, 12 april 2022.
[45] Presentatie uit 220613 Memo Voorlopig Ontwerp vernieuwbouw Sportpark Glanerbrook, inclusief ontwikkel-, realisatie- en exploitatiebudget.
[46] Voorlopig Ontwerp Sportpark Glanerbrook: Raadsbegeleidingsgroep, 16 juni 2022.

Percepties

Raad:

- Doordat er niet gecommuniceerd was dat de financiële ontwikkelingen van Glanerbrook behandeld zouden worden, waren veel raadsleden niet aanwezig op 16 juni. Onder andere een aantal woordvoerders voor Glanerbrook waren niet aanwezig.
- De raad vindt de periode tussen oktober 2021 (wanneer het college wist dat er sprake was van een overschrijding van minstens € 10 miljoen) en juni 2022 (wanneer gecommuniceerd werd over het exacte kostenplaatje) te lang. Raadsleden vinden het communiceren over 'meerkosten' in programmarapportages in deze periode te summier, omdat er geen indicatie is van de omvang. Zij zijn van mening dat er in november 2021 al gecommuniceerd had moeten worden dat er een significante kostenstijging zou zijn en dat er eerder had moeten worden gecommuniceerd over de precieze verwachte stijging. De lange periode heeft als gevolg dat de raadsleden het idee hebben dat er bewust informatie is achterhouden.
- Een aantal raadsleden denkt dat er een politiek motief bestaat achter het wachten met informatie verschaffen. Zij geven aan dat de overschrijding politiek gezien vervelend was geweest voor de coalitiepartijen en dat zij om deze reden hebben gewacht met de informatie openbaar maken tot na de gemeenteraadsverkiezingen.

College:

- Het college heeft afgewacht tot de afronding van het Voorlopig Ontwerp om gevalideerde cijfers te kunnen delen met de raad. Dit is een bewuste keuze geweest om geen onzekere of onjuiste informatie te delen met de raad.
- Na de presentatie van 16 juni liepen de verantwoordingsdiscussie over de kostenoverschrijding en daarnaast het inhoudelijke debat over de voortzetting van het project door elkaar. Doordat deze discussies door elkaar heen liepen, vertroebelde dit het inhoudelijke debat.
- De term 'kostenoverschrijding' is niet correct omdat de bouwfase nog niet gestart is. In de ontwerpfase is het duidelijk geworden dat er meerkosten zijn, indien er wordt doorgegaan met de voorgestelde configuratie van de vernieuwbouw van Glanerbrook. Als de ambitie wordt bijgesteld, is het wel mogelijk om binnen het gestelde budget te blijven. Het is echter aan de raad om een besluit te nemen over de voortgang van het project en op welke wijze dat gebeurt.

Samenvattend:

- Op 16 juni 2022 presenteert het college tijdens een raadswerkgroepbijeenkomst het VO voor Glanerbrook en de bijbehorende investerings- en exploitatiemiddelen. Dit is de eerste keer dat er met de raad gedeeld wordt welk aanvullend krediet nodig is voor de vernieuwbouw van Glanerbrook.
- Er was nog geen nieuwe raadswerkgroep samengesteld sinds het aantreden van de nieuwe raad. Daarom werden alle raadsleden uitgenodigd voor deze bijeenkomst.
- Veel raadsleden waren niet aanwezig bij deze bijeenkomst omdat in de uitnodigingbrief aan de raadsleden van de omgevingsmanager Sportpark Glanerbrook niet is gecommuniceerd dat de financiële ontwikkelingen besproken zouden worden.

Per juli 2022 wordt de titel van de raadswerkgroep veranderd in raadsbegeleidingsgroep. De rol van de groep verandert hier niet mee.

Juli 2022: ontwikkelingen na communicatie exacte overschrijding

Feitelijk

1 juli. Op 1 juli 2022 wordt er een bouwteamovereenkomst gesloten. De overeenkomst is gesloten ondanks dat er geen onomkeerbare besluiten worden genomen tot een raadsbesluit over de raming. In het collegevoorstel 21 december 2021 is aangegeven dat de overeenkomst teniet kan worden gedaan als deze niet in lijn is met de begrotingskaders. Dit laat onverlet dat de gemaakte voorbereidingskosten niet terug te draaien zijn, mocht het project niet doorgaan.

6 juli. Na het indienen van het eerder genoemde Woo-verzoek door een burger op 1 mei, worden onder andere de uitslag van het onderzoek van 11 oktober 2021 en het collegevoorstel van 21 december 2021 openbaar gemaakt op 6 juli 2022. Deze documenten worden openbaar gemaakt omdat de periode van vertrouwelijkheid van de documenten is vervallen. Om deze reden zijn dit nieuwe documenten voor raadsleden en heeft de indiener van het Woo-verzoek de documenten eerder in bezit dan de raadsleden. Via de indiener van het Woo-verzoek komen deze documenten in bezit bij de oppositieleden van de raad.

7 juli. Op 7 juli is een opiniërende ronde over de kostenontwikkeling van Glanerbrook. De ambitie en configuratie van de vernieuwbouw past niet meer binnen de gestelde raming uit het besluit in december 2020. Het benodigde budget wordt gesteld op € 74 miljoen. De ronde had de insteek om over de voortzetting van project Glanerbrook te discussiëren en over de vorm hiervan. Tijdens deze opiniërende ronde wordt er voor

het eerst een verschillenmatrix gepresenteerd. In de matrix worden de verschillen in de kostenverdeling van het oorspronkelijke investeringskrediet en het aanvullende investeringskrediet uitgesplitst. Hierin wordt gerapporteerd over de hogere bouwkosten van circa € 16 miljoen, welke deels voortkomen uit de circa € 7 miljoen aanvullende kosten voor gebruikerswensen.[47]

13 juli. De tweede programmarapportage 2022 van 7 juni 2022 wordt tijdens de raadsvergadering op 13 juli 2022 besproken. In deze rapportage wordt er gerapporteerd over de consequenties van de stijgende energieprijzen voor de exploitatie van het verouderde sportcomplex Glanerbrook.[48]

13 juli. Bij de behandeling van de programmarapportage op 13 juli 2022 is een motie van de Stadspartij aangenomen. De motie bevat het voorstel om een raadswerkgroep in te stellen om onderzoek te doen naar de processen rondom informatievoorziening en deze te beoordelen. De raadswerkgroep moet bestaan uit drie leden van de coalitie en drie leden van de oppositie.[49]

Percepties

Raad

- Raadsleden vinden dat het sluiten van een bouwteamovereenkomst valt onder 'onomkeerbare besluiten', aangezien enkel onder bepaalde voorwaarden de overeenkomst ontbonden kan worden. Dit is volgens raadsleden niet in lijn met de afspraak dat het college geen onomkeerbare besluiten zou nemen in verband met het nog te nemen besluit van de raad over eventuele doorzetting van het project.
- De documenten die openbaar zijn gemaakt middels het Woo-verzoek waren nog niet eerder gedeeld met de raad, maar uit de documenten blijkt dat het college in oktober 2021 al op de hoogte was van een financiële overschrijding van € 10 miljoen. Dit versterkt het beeld bij een aantal raadsleden dat het college bewust informatie heeft achtergehouden. Daarnaast zijn een aantal raadsleden van mening dat er te summier wordt gereageerd op de Woo-verzoeken.
- Een opiniërende ronde is naar de mening van sommige raadsleden niet de juiste insteek voor de ronde op 7 juli. Een controlerende ronde was passender geweest.

College

- Er is een bouwteamovereenkomst gesloten omdat de voortzetting van het project en de gewenste opleverdatum anders niet haalbaar waren geweest. Daarnaast was het bouwteam nodig voor het uiteenzetten van de scenario's. Zonder het bouwteam zou dit pas in 2023 mogelijk zijn geweest.

[47] Opiniërende bespreking vernieuwbouwplannen Glanerbrook, 7 juli 2022.
[48] Tweede programmarapportage 2022, 7 juni 2022.
[49] Aangepaste motie Stadspartij iz Glanerbrook AANGENOMEN, 13 juli 2022.

- De indiener van het Woo-verzoek is lid van een politieke partij. Het is belangrijk om bewust te zijn van de politieke intenties.
- Daarnaast geeft het college aan dat de Woo-verzoeken dusdanig breed zijn dat het lastig is om informatie aan te leveren. Er is niet aangegeven op welk abstractieniveau de informatie gewenst is. Om deze reden moet de ambtelijke organisatie zelf de keuze maken welke informatie aangeleverd wordt.

Samenvattend:
De raad is in juni 2022 geïnformeerd over de financiële ontwikkeling rondom de vernieuwbouw van sportpark Glanerbrook. Er is sprake van een overschrijding van € 25,7 miljoen waardoor de totale raming uitkomt op € 74 miljoen. Dit is onaangekondigd aan de raad gecommuniceerd tijdens een werkbezoek aan Glanerbrook. Officieel was dit een raadswerkgroepbijeenkomst, maar informeel werd dit gezien als een werkbezoek voor nieuwe raadsleden aangezien er nog geen nieuwe samenstelling van de raadswerkgroep was.

Daarnaast is 1 juli een bouwteamovereenkomst gesloten. Deze overeenkomst is gesloten ondanks de toezegging van het college om geen onomkeerbare besluiten te nemen tot de besluitvorming van de raad over de dekking van het project. Het college geeft aan dat dit het budgetrecht van de raad niet schendt omdat er een ontbindende voorwaarde ten aanzien van de begrotingskaders in is opgenomen.

September 2022: voortgangsscenario's

Feitelijk

Er vindt een extra opiniërende ronde plaats op 15 september 2022 welke een informerend onderdeel en een opiniërend en richtinggevend onderdeel bevat. De extra opiniërende ronde is ingepland naar aanleiding van de presentatie aan de raadswerkgroep tijdens de bijeenkomst op 16 juni 2022 en de ronde 7 juli.
Dit heeft geleid tot het inzicht dat de ambitie en het beschikbare budget niet overeenkomen. Als gevolg hiervan is er een extra opiniërende raadsronde over Glanerbrook en landschapsplan Burgemeester Damenpark in september, die gericht is op besluitvorming tijdens de raadsbehandeling op 10 november 2022. Voor deze raadsronde hebben alle fracties bezuinigings- dan wel temporiserende voorstellen kunnen indienen. Meerdere fracties hebben hiervan gebruikgemaakt.

Het doel van de ronde op 15 september is het verkennen van de verschillende scenario's. Deze zijn in de ronde toegelicht en de raad krijgt de mogelijkheid om richting aan het college mee te geven voor één of twee keuzevarianten. Er worden vier

scenario's voorgelegd aan de raad, met daarin variatie in het bijstellen van ambitie en/ of middelen.[50]

September 2022: raadswerkgroep onderzoek naar informatievoorziening over Glanerbrook

Feitelijk

De raadswerkgroep is op 8 september 2022 gestart met een eerste bijeenkomst. De voorzitter van de raadswerkgroep onderzoek Glanerbrook heeft de opdracht tot het onderzoek naar de informatievoorziening rondom Glanerbrook (naar aanleiding van de motie van de Stadspartij over het onderzoek naar informatievoorziening Glanerbrook) op 29 september 2022 teruggegeven aan de raad. Uit de communicatie met de fracties is gebleken dat er draagvlak ontbreekt voor de uitvoering van de motie.[51],[52]

De raad verzoekt de rekenkamer op 9 en 10 november 2022 om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar de informatievoorziening over Glanerbrook naar de raad.[53]

December 2022: nieuw raadsbesluit

Feitelijk

De raad heeft op 19 december 2022 een nieuw raadsvoorstel aangenomen met negentien stemmen voor en één stem tegen[54]. Een groot deel van de raadsleden uit de oppositie is weggelopen tijdens de stemming en heeft hierdoor geen stem uitgebracht. Dit besluit houdt in dat de vernieuwbouw van Glanerbrook gefaseerd door zal gaan. De bestaande (lokale) functies inclusief de ijshal worden vernieuwd dan wel gerenoveerd. De bovenregionale functies (de buitenijsbaan en het 50 meterbad) worden niet uitgevoerd. Voor het ontwerp landschapsplan burgemeester Damenpark wordt € 5 mln. beschikbaar gesteld. De raad kan bij de besluitvorming van de kadernota 2023 (in juni 2023) hier aanvullende besluiten over nemen, namelijk: 1) onderdelen alsnog uit laten voeren, 2) onderdelen uitstellen of 3) definitief van de onderdelen afzien. Met dit voorstel kan de vernieuwbouw in 2023 gestart worden.

[50] Extra raadsronde Glanerbrook en landschapsplan Burgemeester Damenpark, collegebesluit, 30 augustus 2022.
[51] Brief aan de raad van de voorzitter van de raadswerkgroep onderzoek Glanerbrook, raadswerkgroep Glanerbrook, 29 september 2022.
[52] Uit de gevoerde gesprekken hebben de onderzoekers geen eenduidige oorzaak kunnen duiden waarom het draagvlak ontbreekt terwijl de motie wel is aangenomen.
[53] Motie Onderzoek informatievoorziening Glanerbrook, 10 november 2022.
[54] Voor: CDA (8), GOB (11). Tegen: GroenLinks/PvdA (1)

Samenvattend:
Per december 2022 ligt er een nieuw raadsbesluit als kader voor de vernieuwbouw sportpark Glanerbrook. Dit is een nieuwe variant op basis van inbreng van de fracties in de ronde van september 2022 (gebaseerd op een aantal gepresenteerde scenario's voor de voortzetting van het project). Het besluit houdt in dat de vernieuwbouw van sportpark Glanerbrook gefaseerd door zal gaan en dat de bovenregionale functies niet worden uitgevoerd. In juni 2023 kan er besloten worden hier alsnog mee door te gaan.

Hoofdstuk 5
Lessen uit de praktijk van andere gemeenten

De gemeente Sittard-Geleen is uiteraard niet de enige gemeente waar problemen worden ervaren naar aanleiding van Grote Projecten en waar afspraken zijn vastgesteld voor Grote Projecten. In dit hoofdstuk behandelen we de geleerde lessen van andere gemeenten. Op deze wijze brengen we in beeld of de ervaringen in Sittard-Geleen in lijn zijn met de praktijk van andere gemeenten op het gebied van Grote Projecten. We bespreken achtereen de lessen van gemeente Tilburg en gemeente Amsterdam.

Gemeente Tilburg

De gemeente Tilburg kent ook een Regeling grote projecten. In bijlage 3 hebben we de context opgenomen van de geleerde lessen over deze regeling en het onderzoek waar deze lessen op zijn gebaseerd.

Geleerde lessen

De rekenkamer Tilburg heeft de volgende lessen geformuleerd op basis van het onderzoek 'Begrotelijke projecten?'.[55] We hebben de lessen opgenomen die ook relevant zijn voor de gemeente Sittard-Geleen.

- Startfase
  - Zorg ervoor dat de raad bij (grote) projecten aan de voorkant in de positie komt en gefaciliteerd wordt om een zorgvuldige afweging te maken. De gemeenteraad dient een goed inzicht te krijgen in het gehele project inclusief afwegingen met betrekking tot voorbereidingstijd en startmoment.
- Planningsfase
  - Borg dat vóóraf wordt bepaald of een activiteit een klus, een (groot) project of een programma is en leg hiervoor criteria vast. Maak vooraf duidelijke afspraken over de informatievoorziening tijdens de uitvoering van het project. Indien er sprake

[55] Begrotelijke projecten?, Rekenkamerbrief over financiële overschrijdingen bij projecten, rekenkamer Tilburg, 26 augustus 2020.

is van deelprojecten, vraag ook altijd om een onderbouwing van de beoogde deelprojecten (boven een bepaald minimumbedrag).
  - Eis bij grote projecten een volledig bestek bij de aanvraag van een uitvoeringskrediet of stel een extra marge in boven het gevraagde uitvoeringskrediet waarmee tegenvallers kunnen worden gecompenseerd. Ga pas over tot de kredietaanvraag na het afsluiten van de ontwerpfase.
  - Zorg voor een heldere scope (dat wil zeggen een afbakening van wat wel en wat niet onder het project valt), welke niet of zo min mogelijk wijzigt door toevoeging van nieuwe wensen en eisen. Verwacht van het college van B&W voor (grote) projecten een tijdige en volledige planning.
  - Indien het om projecten gaat met meerjarige financiële consequenties, dienen deze consequenties in het voorstel duidelijk en volledig gepresenteerd te worden, tezamen met het raadsvoorstel voor het uitvoeringskrediet.
- Uitvoeringsfase
  - Bij wijzigingen in scope of planning: onderhandel eerst over contractuele afspraken met private partijen en laat het college van B&W hierover rekenschap afleggen.
  - Voorkom dat tijdens de uitvoering van een project de ambities worden verruimd.

Lering voor gemeente Sittard-Geleen

We gaan kort in op de lessen van de gemeente Tilburg die in dit onderzoek relevant zijn voor de gemeente Sittard-Geleen. We hebben een aantal lessen vertaald naar suggesties voor Sittard-Geleen:

- **Zorg voor heldere definities van; 'overschrijding', 'verwacht/onverwacht', 'dreigend/niet dreigend', et cetera**. Op het moment dat er onduidelijkheid is over definities, kan dit resulteren in verschillende opvattingen erover. Hierdoor ontstaat er een grijs gebied waar de betrokkenen het oneens over kunnen zijn. Op het moment dat deze definities vastgesteld zijn, verdwijnt dit grijze gebied. Dit helpt met de te voeren gesprekken over bijvoorbeeld eventuele overschrijdingen omdat er geen ruimte is voor verschillende opvattingen van de betrokkenen.
- **Stel geen investeringskrediet vast voordat de ontwerpfase klaar is**. Het spreekt voor zich dat er wel een kostenraming kan bestaan, maar het is belangrijk dat het duidelijk is of deze definitief is of niet. Op het moment dat dit niet duidelijk is, worden er verkeerde verwachtingen gecreëerd. Het is aan te raden om de afspraak te maken dat de kostenraming een indicatie is (alhoewel de raad hier alsnog goedkeuring aan moet geven) en dat aan het eind van de ontwerpfase (wanneer de kosten nauwkeurig bekend zijn) er een besluit over het investeringskrediet moet worden genomen door de raad. Dit voorkomt onjuiste verwachtingen en schept duidelijkheid over de kosten.

- **Stel een duidelijke afbakening vast van wat er wel en niet binnen het project valt**. Op deze manier is het duidelijk wat de raad kan verwachten binnen het gestelde budget. Dit kan voorkomen dat er posten nog niet in het krediet zijn meegenomen, terwijl dit wel had gemoeten. Bij wijziging van de afbakening, moet het college hierover rekenschap afleggen aan de raad. Daarnaast is ook duidelijk dat er voor aanvullende zaken extra krediet moet worden aangevraagd. Hierdoor worden er geen onjuiste verwachtingen geschept richting de raad.

Gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam kent de Regeling Risicovolle Projecten. In bijlage 4 hebben we de context rondom deze regeling nader toegelicht. In de bijlage schetsen we ook de context waarin deze lessen zijn opgedaan.

Geleerde lessen

De gemeente Amsterdam heeft naar aanleiding van de problemen met de uitvoering van de Noord/Zuidlijn onderzoek gedaan naar de oorzaken van deze problemen.[56] De gemeente Amsterdam heeft op basis van de analyse van de gesprekken met betrokken actoren de volgende lessen op papier gezet voor zowel ambtelijke als bestuurlijke betrokkenen bij complexe projecten. We hebben de lessen opgenomen die relevant zijn voor de gemeente Sittard-Geleen:

- **Zoek tegenspraak**. De projecttrekker is verantwoordelijk voor het organiseren van kritische reflectie zowel met zijn/haar projectteam als met onafhankelijke collega's en externen. Het bestuur moet worden geïnformeerd over de aard van de kritiek en de wijze waarop het projectteam met de kritiek is omgesprongen. Associeer criticasters niet met mensen die tegen een bepaald project of besluit zijn. Kritiek is nodig om de juiste beslisinformatie op tafel te krijgen en schijnzekerheden in de besluitvorming en het denken vanuit een tunnelvisie te voorkomen. Uiteindelijk kan kritiek het proces ook versnellen.
- **Wees realistisch over risico's**. Projecten zonder risico's bestaan niet. Eén notie is van bijzonder belang: risicomanagement kan veel leed voorkomen, maar is nooit een ultiem middel. Het is simpelweg onmogelijk vooraf alles te weten. Voor de risico's die zich mogelijk zullen voordoen, moet genoeg geld beschikbaar zijn. Dat kan in de praktijk ertoe leiden dat hogere risicoreserveringen noodzakelijk zijn. Met als nadelig gevolg dat in een stad met ambities minder projecten gelijktijdig in uitvoering kunnen worden genomen.
- **Geef uitvoering een grotere plaats in project**. De voorbereiding van projecten zonder betrokkenheid van de mensen die later de uitvoering moeten realiseren, leidt

[56] Samenspel en Tegenspraak: 10 lessen uit de Noord/Zuidlijn, gemeente Amsterdam, 2013; 10 lessen uit de Noord/Zuidlijn: Toelichting gemeente Amsterdam, Gemeente Amsterdam.

tot lastig maakbare projecten. Juist in de planvoorbereiding worden de besluiten genomen die een groot effect hebben op de kosten en de risico's later.

- **Versterk positie van gemeente in de markt**. Weet wat je wilt kopen en hoe je deze uitvraag in de markt zet. Mobiliseer inhoudelijke expertise, kennis van contracteren en aanbesteden. Houd de rug recht. Professioneel opdrachtgeverschap vraagt om voldoende kennis van contracteren en aanbesteden. De gemeente moet aan onafhankelijkheid winnen, scherper onderhandelen en krachtiger optreden bij geschillen.
- **Zorg voor bewuste en onderbouwde besluitvorming**. Het bestuur heeft de verantwoordelijkheid besluiten te nemen. Een verstandige afweging is echter alleen mogelijk als raad en college over goede en toegankelijke informatie beschikken. Het is aan het ambtelijke apparaat om daarvoor op een objectieve en transparante wijze zorg te dragen. Erken daarbij de bestuurlijke/politieke dilemma's. Te veel leeft het idee dat door het verstrekken van gedetailleerde informatie aan de raad, deze beter kan controleren. Dikke rapporten leiden echter af van de wezenlijke beslispunten. De raad vraagt informatie en krijgt details, maar geen inzicht. Belangrijker is oog te hebben voor de kwaliteit van de vraagstelling. Juist een goede vraagstelling kan voorkomen dat belangrijke zaken achterwege blijven of dat een tunnelvisie ontstaat.
- **Bestuur: bestuur!** Het bestuur moet goed duidelijk maken wat er van het ambtelijke apparaat wordt gevraagd. Stuur slecht voorbereide besluiten terug. Houd vast aan vooraf gestelde doelen en reken de ambtelijke organisatie daar op af. Lukt het niet projecten op het spoor te krijgen, dan zal het bestuur niet moeten talmen om in te grijpen. Een goed uitgewerkte scheiding tussen bestuurlijk opdrachtgeverschap en ambtelijk opdrachtnemerschap maakt zo'n ingreep makkelijker. Er is een mechanisme dat er altijd meer ambities zijn dan budget. Het bestuur stuurt op de balans tussen ambities en de kwaliteit van de projectorganisatie. Een project kan alleen floreren als er voldoende middelen zijn. Neem tijdsdruk niet als leidraad voor beslissingen. In de samenleving en bij de gemeenteraad mag nooit het beeld ontstaan dat een project geen risico's kent. Dat vraagt van het bestuur het managen van verwachtingen en eerlijke communicatie over de gevolgen van een project. De bestuurder hoeft daarbij niet zelf allerlei oplossingen te bedenken.

Lering voor gemeente Sittard-Geleen

We gaan kort in op de lessen van de gemeente Amsterdam die in dit onderzoek relevant zijn voor de gemeente Sittard-Geleen. We hebben een aantal lessen vertaald naar suggesties voor Sittard-Geleen:

- **Complexe projecten kennen altijd risico's, manage de verwachtingen en communiceer over de gevolgen**. Grote, complexe projecten hebben altijd risico's welke op voorhand niet allemaal te voorspellen zijn. Dat is de realiteit. Dat risico's zich voordoen betekent niet inherent dat het bestuur het project niet meer in de

hand heeft. Wel is het belangrijk om constant te sturen op risicomanagement én eerlijk te communiceren over de gevolgen van de risico's door het gebruik van klare taal. Daarnaast betekent dit dat er op voorhand meer budget beschikbaar gesteld moet worden voor onverwachte risico's, meer dan misschien nodig wordt geacht.

- **Meer informatie is niet betere informatie**. De raad is niet geholpen met een stortvloed aan informatie en details, dit leidt niet automatisch tot een beter inzicht in het dossier. Daarom is het van belang de juiste vragen te stellen zodat de punten die van belang zijn naar voren komen. Toegankelijke, heldere en volledige informatie leidt tot bewuste en onderbouwde besluitvorming. Ambtenaren mogen daarin de vrijheid hebben om actief de politiek-bestuurlijke dilemma's te formuleren.
- **Er zijn vaak meer ambities dan budget, stuur op de balans tussen ambities en projectorganisatie**. Zonder budget kunnen niet alle ambities gerealiseerd worden, dit is een les die al geleerd is. Het is belangrijk dat het bestuur en het project elkaars rol niet vervullen. Bestuur stuurt het project aan, en stuurt niet ín het project. Het bestuur stuurt op de projectorganisatie en creëert een veilige omgeving voor debat met ambtenaren, waarin ook plaats is voor kritiek.

Hoofdstuk 6
Bevindingen

Partijen hebben verschillende percepties van hetzelfde dossier. Alhoewel dit te verwachten is door de verschillende rollen van de partijen (de raad als kaderstellende en controlerende macht en het college als uitvoerende macht), constateren de onderzoekers dat het dossier Glanerbrook een bewogen dossier is. Dit lijkt voort te komen uit een combinatie van bestaand sentiment, politieke context en feitelijke gebeurtenissen. In dit hoofdstuk gaan de onderzoekers kort in op elk van deze factoren en hoe ze invloed lijken te hebben gehad op de ontwikkelingen in het dossier Glanerbrook.

In dit hoofdstuk nemen de onderzoekers u mee met de bevindingen uit de documentenstudie en gesprekken. Na kort stil te staan bij een aantal algemene observaties, bespreken ze de bevindingen aan de hand van het gestelde normenkader (zie inleiding).

Algemene observaties over de context van het dossier

Voordat we ingaan op de feitelijke gebeurtenissen, is het van belang om stil te staan bij de context waarin deze hebben plaatsgevonden. Daarmee bedoelen we zowel de achtergrond van de betrokkenen als de politieke context. Mogelijk een open deur, maar wel van belang voor de context van het dossier.

Achtergrond van betrokkenen

Uit de gesprekken is het ons duidelijk geworden dat het niet mogelijk is om Glanerbrook als opzichzelfstaande casus te zien; de betrokkenen ervaren dit ook niet als zodanig. Meerdere betrokkenen hebben een lange historie in de gemeente Sittard-Geleen, zowel bestuurlijk als politiek. Ervaringen vormen hoe de betrokkenen naar de gebeurtenissen omtrent Glanerbrook kijken. Dit is niet goed of fout, het is immers menselijk om situaties in te schatten op basis van eerdere ervaringen. Het is echter wel belangrijk om stil te staan bij de invloed die deze subjectieve perspectieven hebben op de meningsvorming over dossier Glanerbrook. Zo kwam het bijvoorbeeld ter sprake dat de wethouders in het verleden te weinig of verkeerde informatie deelden (voor het gevoel van enkele gesproken raadsleden). Dit heeft invloed op het perspectief van een aantal lang zittende raadsleden op de huidige wethouder.

Politieke context

Daarnaast is de politieke context een belangrijke factor in dossier Glanerbrook. Al het handelen van de raad en het college kan bezien worden in de context van een politieke arena. Dit betekent niet dat betrokkenen altijd handelen vanuit politieke overwegingen, maar het is wel een factor waar in dit onderzoek rekening mee wordt gehouden. Zo wordt door enkele raadsleden aangegeven dat de timing tussen het moment waarop het college van de overschrijding wist (oktober 2021) en het moment waarop de cijfers met de raad worden gedeeld (juni 2022), gevoelig ligt. Dit komt omdat de gemeenteraadsverkiezingen in deze periode vielen. Een aantal raadsleden geeft aan dat het een 'te gelukkige' timing is om toeval te zijn. Hierbij benadrukken zij dat de partij van de zittende wethouder het goed heeft gedaan in de verkiezingen. Ze zijn van mening dat informatie over de financiële ontwikkelingen van project Glanerbrook hier een negatief effect op had kunnen hebben en dat de wethouder en het college om deze reden geen informatie hebben gedeeld.

Doorwerking van de context op het dossier

Het is ons duidelijk geworden door de gesprekken dat betrokkenen (zowel uit het ambtelijk apparaat, college en de raad) handelden op basis van de eerder opgedane ervaringen om zo bepaalde (door de betrokkenen verwachte) scenario's te voorkomen. Als voorbeeld nemen we de periode van oktober 2021 tot juni 2022 (zie de tijdslijn voor een uiteenzetting van de feitelijke gebeurtenissen en de percepties hierop).

Het college en de raad beleven deze periode totaal anders. Zo heeft het college bepaalde keuzes gemaakt over het bekendmaken van de financiële ontwikkelingen, omdat het college niet met foutieve informatie naar de raad wilde gaan. Het gevoel is ontstaan dat wat het college ook zou doen qua informatievoorziening, het door de raad als verkeerd gezien zou worden. Dit heeft geleid tot een 'defensieve' strategie om niet naar buiten te komen met informatie tot deze volledig en grondig gevalideerd was.

In gesprekken met de raad kwam naar voren dat er, voornamelijk bij lang zittende raadsleden, sprake is van 'oud zeer' tussen de raad en het college. Dit heeft invloed op hoe zij deze relatie en de samenwerking nu ervaren. Daarnaast is er in de politieke arena altijd enige druk door de dynamiek van coalitie en oppositie.

Analyse

Voor de bespreking van de bevindingen maken we gebruik van het normenkader zoals besproken in de inleiding. De bevindingen zijn gebaseerd op de documentenstudie en gesprekken.

Norm 1. Om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen, dient de raad door het college van B&W altijd goed, tijdig, volledig en begrijpelijk geïnformeerd te worden.

Goede informatievoorziening

- De mate van abstractieniveau en informatiebehoefte verschilt per raadslid. Hierdoor is het onduidelijk voor het college welke informatie gedeeld moet worden en op welk abstractieniveau. Resultaat hiervan is dat er niet alleen veel informatie met de raad wordt gedeeld (zoals hieronder beschreven in de paragraaf 'volledige informatievoorziening'), maar ook op verschillende abstractieniveaus.
- In de casus Glanerbrook waren in het originele raadsbesluit van 15 december 2020 een aantal posten onduidelijk, onjuist of niet meegenomen in de financiële raming (onder andere ambtelijke uren, afkoop erfpacht Laco en onjuiste indexering[57]). Hierdoor hebben de raadsleden op 15 december 2020 ingestemd met een financieel kader waar achteraf bleek dat zij een ander beeld van hadden. Hierdoor zijn er onjuiste verwachtingen gewekt en bestond er veel onduidelijkheid over deze posten en het effect hiervan op de raming. Ook omvatte het besluit nog de nodige onzekerheden, zoals de ruimtelijke inpassing en uitkomsten van gesprekken met stakeholders
- De Regeling grote projecten stelt dat de voortgangsrapportages het volgende moeten bevatten: "Alle door de door de raad daarnaast gevraagde informatie en alle overige informatie betreffende het project waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de raad." De voortgangsrapportages bevatten enkel abstracte beschrijvingen van de verwachte meerkosten.

Ervaringen uit andere gemeenten:

- Zowel gemeente Tilburg als gemeente Amsterdam heeft ervaring met een financieel kader dat niet juist bleek. In de ervaring van gemeente Tilburg is het verstandig om het investeringskrediet pas vast te stellen als de ontwerpfase klaar is. Vanzelfsprekend wordt er wel gewerkt met een kostenraming, maar het is van belang dat het duidelijk is of deze definitief is of niet. Dit voorkomt onjuiste verwachtingen en schept duidelijkheid.

[57] Presentatie voor de raadswerkgroep op 16 juni 2022.

Tijdige informatievoorziening

- Dossiervorming door de ambtelijke organisatie is een aandachtspunt. Dit blijkt uit meerdere gesprekken met betrokkenen uit het ambtelijk apparaat. Dit is een algemeen bekend probleem bij veel organisaties in het openbaar bestuur en leidt tot het moeilijk kunnen verzamelen van informatie door de ambtelijke organisatie. Ook in gemeente Sittard-Geleen blijkt dat hier nog ruimte voor vooruitgang is. Zo is het bij Woo-verzoeken en artikel 43-vragen lastig is om de juiste informatie tijdig te verzamelen.
- Het college heeft in de casus Glanerbrook altijd periodiek gerapporteerd volgens artikel 4 van de Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen. De invulling hiervan had, met de kennis van nu, breder en uitgebreider gekund.
- Het college is in de casus Glanerbrook zeer terughoudend geweest met informatievoorziening naar de raad over de overschrijding van de financiële kaders. Door de raad niet in te lichten over de mate van de verwachte overschrijding van de financiële kaders, heeft het college de actieve informatieplicht zeer nauw geïnterpreteerd.
- Daarnaast heeft het college in de casus Glanerbrook de raad niet direct geïnformeerd over het collegebesluit van 21 december 2021, waarin is besloten de aanbesteding in twee delen op te splitsen en een lagere SROI te gebruiken (zie de tijdlijn voor verdere toelichting). Het besluit betrof significante afwijkingen van de kaders en om deze reden had het college de raad hiervan op de hoogte moeten stellen, indien noodzakelijk vertrouwelijk.
- Het communicatiemoment over de overschrijding van de financiële kaders bij Glanerbrook kwam voor veel raadsleden als een verrassing. De concrete overschrijding van de financiële kaders is tijdens een raadswerkbezoek aan Glanerbrook gecommuniceerd. Veel raadsleden waren afwezig doordat niet van te voren was gedeeld dat de financiële ontwikkelingen besproken zouden worden.
- Bij het kenbaar maken van de overschrijding van de financiële kaders bij Glanerbrook heeft het college aangegeven geen onomkeerbare besluiten te nemen zonder instemming van de raad. Het college is in deze periode echter wel een bouwteamovereenkomst aangegaan. Deze overeenkomst zou ontbonden kunnen worden als de kaders van de overeenkomst overschreden zouden worden. De betreffende partij zou dan echter wel betaald worden voor de al gedane inspanningen, waardoor er wel sprake is van een onomkeerbare uitgave zonder dat de raad hierover is geïnformeerd.
- De Regeling grote projecten stelt het volgende over de informatie die gedeeld dient te worden, los van de informatie die in voortgangsrapportages moet worden opgenomen: “Bij majeure afwijkingen van het startdocument wordt de raad te allen tijde geïnformeerd middels een aangepast startdocument dan wel voortgangsrapportage (actieve informatieplicht). Een en ander afhankelijk van de fase van het project.” Er is door het college gewacht met het verstrekken van

informatie over de meerkosten, die als majeure afwijking te bestempelen zijn. Tevens is er niet vastgesteld wat er onder 'majeure afwijkingen' valt. Zo is het onduidelijk of het stopzetten van de aanbesteding kan worden gezien als majeure afwijking.

Ervaring uit gemeente Amsterdam:

- Grote, complexe projecten kennen risico's en verwachtingen. Alhoewel dit niet te voorkomen is, is het belangrijk om tijdig de verwachtingen te managen en te communiceren over risico's en eventuele gevolgen.

<u>Volledige informatievoorziening</u>

- Er wordt door de raad veel informatie verwacht. Raadsleden willen inzicht tot 'ver achter de komma'. Niet alleen op financieel vlak, maar ook in de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt. In gesprekken wordt aangegeven dat dit komt doordat de raad gebrek aan grip ervaart. De reflex wordt hierdoor om meer informatie op te vragen, om op deze manier het overzicht te kunnen verkrijgen. De focus op details zorgt er vervolgens echter voor dat de hoofdlijnen en de kern van de informatie overspoeld raken. Het gebrek aan overzicht resulteert in een dusdanige hoeveelheid detailvragen en opgevraagde informatie dat de ambtelijke organisatie noodzaak ziet om zelf scherpte aan te brengen in de aan te leveren informatie, bijvoorbeeld bij artikel 43-vragen.
- Het college heeft de raad inzake Glanerbrook niet geïnformeerd over het onderzoek van 11 oktober 2021 waar een overschrijding van 19,8% uit kwam. Dit is niet gedeeld omdat het college cijferstabiliteit wilde hebben. Ondanks dat deze keuze aan het college is, had het college de raad meer (al dan niet vertrouwelijk) mee moeten nemen in de mate van de verwachte overschrijding. Door enkel 'meerkosten' te communiceren en hiervan geen schaalgrootte te benoemen, is de raad niet voldoende meegenomen.
- Achteraf gezien bleek dat het raadsbesluit van 15 december 2020 inzake Glanerbrook niet volledig was. Zo waren een aantal financiële posten niet meegenomen in het financiële kader. Hierdoor is in het besluit niet alle informatie opgenomen en was het niet volledig overzichtelijk voor de raadsleden waar zij mee instemden en dus welke kaders zij stelden. Een belangrijke les die hieruit getrokken kan worden, is dat er pas een raming opgesteld moet worden wanneer de ontwerpfase klaar is. Indien dit niet het geval is, zou het college volledig bestek moeten hebben om het investeringskrediet te verhogen.
- De Regeling grote projecten stelt over het verstrekken van informatie in de voortgangsrapportages: "De raad kan desgewenst aanvullende eisen stellen aan de te verstrekken informatie. (...) Alle door de door de raad daarnaast gevraagde informatie en alle overige informatie betreffende het project waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening

van de controlerende taak van de raad." De raad verwacht veel informatie van het college, wat volgens de Regeling grote projecten past binnen de kaders. Deze informatie is echter niet in alle voortgangrapportages opgenomen.

Ervaringen uit andere gemeenten:

- Ook in gemeente Amsterdam bestond de tendens om veel gedetailleerde informatie aan de raad te leveren. Zij geven echter als les aan dat het college de raad inzicht wil verschaffen en dat dit vaak juist tegen wordt gewerkt door veel gedetailleerde informatie te geven. Goede vraagstelling is hierbij belangrijk om te voorkomen dat bepaalde zaken achterwege blijven of er tunnelvisie ontstaat.
- Daarnaast geven de ervaringen van gemeente Tilburg aan dat het vooraf heel helder moet zijn voor de raad wat er wel maar ook zeker niet onder het project valt. Hierdoor voorkom je dat er later nog wensen en eisen in het ontwerp bijkomen.

Begrijpelijke informatievoorziening

- Het is niet altijd duidelijk wat de hoofdlijnen zijn, doordat er veel informatie met de raadsleden wordt gedeeld. Raadsleden ontvangen voorafgaand aan vergaderingen en bijeenkomsten documenten van een aanzienlijke omvang. Door de omvang is het complex om snel te doorgronden welke informatie 'need-to-know' is en welke informatie 'nice-to-know'. Door de omvang van de informatie wordt er ook veel gedetailleerde informatie verschaft, waardoor dit niet altijd begrijpelijk is voor alle betrokkenen. Dit is zeker van belang gezien de hoeveelheid fracties die momenteel zitting hebben in de raad. Het verschilt aanzienlijk per fractie hoeveel leden deze kent en dus hoeveel tijd er is om specifiek in te lezen op een dossier. In gesprekken is aangegeven dat het vooral voor kleinere fracties belangrijk is dat relevante informatie duidelijk weergegeven is zonder dat zij hiernaar moeten zoeken.
- Betrokkenen ervaren situaties verschillend en vatten de consequenties ook anders op, waardoor er een grijs gebied ontstaat. Dit is in het geval van Glanerbrook bijvoorbeeld het geval bij de eerste informatie over de overschrijding van de financiële kaders (oktober 2021). Hier was de raad van mening dat dit gemeld had moeten worden (gekwantificeerd), terwijl het college daar juist mee heeft gewacht tot het over cijferstabiliteit beschikte (juni 2022). Doordat er geen gedeelde opvatting is van 'overschrijding' en wat de consequenties hiervan zijn, is het mogelijk voor betrokkenen om naar eigen invulling te acteren.

Ervaringen uit andere gemeenten:

- In gemeente Amsterdam bleek dat het ambtelijk apparaat een grotere rol in kan nemen door vooraf objectief en transparant te selecteren welke informatie belangrijk is. Hierbij gaat het ambtelijk apparaat politiek/bestuurlijke dilemma's niet uit de weg.
- De rekenkamer van gemeente Tilburg geeft aan dat het gebruik van heldere

definities (waar betrokkenen het over eens zijn) ervoor zorgt dat het grijze gebied verdwijnt en dat er geen ruimte is voor verschillende opvattingen van de betrokkenen.

Het college heeft zich in strikte zin gehouden aan de afspraken over informatievoorziening door periodieke voortgangsrapportages aan te leveren. De kaders zijn wel nauw geïnterpreteerd. Ook de actieve informatieplicht is zeer nauw geïnterpreteerd door enkel woordelijk en summier te rapporteren over afwijkingen. Door verschillende opvattingen over 'tijdig' informeren en gebrek aan afspraken hierover, resulteert dit in een invulling van 'tijdige' informatievoorziening waar niet alle betrokkenen zich in kunnen vinden. Doordat dit zich op verschillende momenten heeft voorgedaan (namelijk bij het besluit van 21 december 2021, het sluiten van de bouwteamovereenkomst en het communiceren van de exacte overschrijding van de gestelde kaders), lijkt het een patroon te zijn dat het college de raad laat meeneemt in ontwikkelingen.

Het college is niet volledig geweest in de informatievoorziening, waardoor de raad niet in positie is gebracht om de controlerende rol uit te oefenen. Afwijken van beleidspunten, en daarmee de kaders, moet gemeld worden (denk bijvoorbeeld aan het verlagen van het SROI-percentage). Daarentegen moet de raad eenduidiger en scherper zijn in de informatiebehoefte: wat voor informatie is relevant en gewenst om te delen met de raad? De raad moet niet te ver gaan met de informatiebehoefte, omdat de raad dan de stoel van het college inneemt, wat leidt tot een ongewenste belasting van het ambtelijk orgaan.

Door de grote hoeveelheid informatie komt begrijpelijkheid van informatie in gedrang. Dit komt ten eerste doordat het complex is om te doorgronden wat 'need-to-know' is en wat 'nice-to-know' is. Ten tweede zijn de hoofdlijnen door de hoeveelheid detailinformatie moeilijker te duiden.

Doordat er geen gedeelde opvatting bestaat over 'goed, tijdig, volledig en begrijpelijk informeren', zijn hier geen duidelijke kaders voor. Dit resulteert in verschillende opvattingen, behoeften en invullingen ervan. Doordat de normenkaders multi-interpretabel zijn, zijn de afspraken niet duidelijk genoeg om in te vullen en elkaar over aan te spreken.

Norm 2. De regels voor verantwoording en rapportages zoals onder meer beschreven in de Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen dienen te worden nageleefd.

- De voortgangsrapportages zoals beschreven in de Regeling grote projecten zijn altijd aangeboden. Het blijkt echter dat veel raadsleden vinden dat deze rapportages onvoldoende informatie bevatten. Zo bestaat de wens dat belangrijke, afwijkende ontwikkelingen explicieter gedeeld worden met de raadsleden. Raadsleden spreken de wens uit voor aanvullende afspraken over verantwoorden en rapporteren bij afwijking van gestelde kaders. Ook de gemeenten Tilburg en Amsterdam geven aan dat communicatie over onverwachte gevolgen altijd tijdig moet gebeuren. Het is belangrijk dat het college rekenschap aflegt, zonder dat het direct met een oplossing hoeft te komen.
- In het raadsbesluit van 15 december 2020 zijn een aantal kansen benoemd die betrekking hadden op de inpassing waar nog keuzes over gemaakt konden worden. Bij de raad bestond de verwachting dat hiervoor ruimte binnen het investeringskrediet bestond. De invulling van de kansen bleek achteraf echter consequenties te hebben voor de gestelde financiële kaders. Dit was onvoldoende duidelijk. Hierdoor is niet voldaan aan artikel 4 lid e sub 3 van de Regeling grote projecten, omdat de lasten van het Grote Project niet herkenbaar in de begroting zijn opgenomen. We zien dat dit ook bij de gemeente Tilburg en de gemeente Amsterdam is gebeurd. Zij gaven aan dat zij dezelfde fout hebben gemaakt, waarin er niet voldoende krediet was opgevraagd voor (onverwachte) risico's.
- Daarnaast blijken een aantal onderdelen niet meegenomen te zijn in het investeringskrediet (onder andere ambtelijke uren en afkoop erfpacht Laco) van het raadsbesluit 2020. Hierdoor is er € 7 miljoen niet meegenomen in de originele raming. Dit is een afwijking van 15%. Redelijkerwijs is dit te categoriseren als een majeure afwijking van het startdocument, waardoor de raad geïnformeerd diende te worden middels een aangepast startdocument dan wel voortgangsrapportage. Het is echter onduidelijk voor de onderzoekers wanneer het college van deze afwijking op de hoogte was. Hetzelfde geldt voor inventarisatie van de gebruikerswensen voor het zwembad en de sporthallen. De aanvullende ambities hebben geleidt tot € 6,6 miljoen meerkosten op de reeds begrote € 4,6 miljoen. Ook hier diende het college de raad te informeren middels een aangepast startdocument of via de voortgangsrapportage.

Ervaringen uit andere gemeenten:

- In de Regeling voor risicovolle projecten van gemeente Utrecht[58] zijn de volgende clausules opgenomen over afwijkingen van het kader:
  - Artikel 8 lid 3: 'Wanneer burgemeester en wethouders bij een voorgangsrapportage constateren dat een aanpassing van de kaders van één of meerdere risicovolle projecten nodig is, gaat de voortgangsrapportage gepaard met een raadsvoorstel tot vaststelling van de gewijzigde kaders van het project.'
  - Artikel 9 lid 1 en 2: '1. In het kader van hun actieve informatieplicht informeren burgemeester en wethouders met een tussenrapportage de raad over de ontwikkelingen, afwijkingen en voortgang van een risicovol project, indien deze zodanig zwaarwegend zijn dat deze niet kunnen wachten tot de reguliere voortgangsrapportage.
    2. Wanneer burgemeester en wethouders bij een tussenrapportage constateren dat een aanpassing van de kaders van één of meerdere risicovolle projecten nodig is, gaat de tussenrapportage gepaard met een raadsvoorstel tot vaststelling van de gewijzigde kaders van het project.'
- In gemeente Utrecht moeten de gewijzigde kaders dus met een raadsvoorstel aangenomen worden. In de regeling is echter ook niet opgenomen wanneer er sprake is van 'gewijzigde kaders'.

In de basis is door het college voldaan aan de afspraken in de Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen. Er zijn met de commissie Begroting en Verantwoording afspraken gemaakt over de wijze van rapporteren aan de raad. De periodieke rapportages zijn dan ook altijd volgens afspraak geleverd.

Echter, bij afwijkingen van dit kader (ofwel door nieuwe ontwikkelingen ofwel door posten alsnog in de raming op te nemen) heeft het college niet actief op eigen initiatief gerapporteerd aan de raad. Volgens de Regeling grote projecten had het college bij majeure afwijkingen de raad moeten informeren.

De Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen heeft geen duidelijke afspraken over verantwoording en rapporteren bij het overschrijden van de gestelde kaders. Hierdoor is er een grijs gebied ontstaan en was het mogelijk om hier verschillende opvattingen over te hebben.

[58] Regeling risicovolle projecten gemeente Utrecht (2021).

Norm 3. Risico's en onzekerheden zowel ten aanzien van de investering als ten aanzien van de exploitatie dienen systematisch te worden geïdentificeerd, gekwantificeerd en kenbaar gemaakt te worden aan college en raad, zodat college en raad deze tijdig kunnen meewegen in de besluitvorming.

- Voor het systematisch identificeren, kwantificeren en kenbaar maken van risico's en onzekerheden wordt in de voortgangsrapportage gebruikgemaakt van een stoplichtmethodiek (groen/geel/rood). Het is echter niet duidelijk wat deze kleuren exact inhouden. Hierdoor bestaat onduidelijkheid bij de raad over de betekenis van het gebruik van een gele of rode indicatie. Hierdoor is de gekozen systematiek moeilijk te gebruiken voor de besluitvorming.
- Het college had in oktober 2021 al zicht op een overschrijding van de financiële kaders van 19,8%. Een dusdanige overschrijding vormt zowel een risico als een onzekere factor. Het college heeft het risico kenbaar gemaakt aan de raad door in de derde programmarapportage van december 2021 aan te geven dat er sprake was van 'meerkosten'. Het college heeft het risico niet gekwantificeerd, terwijl dit wel bekend was bij het college. Het college heeft daarmee niet voldaan aan het hier gestelde normenkader.
- In het raadsbesluit van 2020 staat dat cofinanciering als financieringsbron wordt onderzocht. De realiteit van deze mogelijkheid is echter niet consistent met de raad gedeeld. Onder artikel 4 lid 4 is aangegeven dat er gerapporteerd moet worden op de hardheid van externe financieringsbronnen. Een aantal raadsleden heeft echter aangegeven dat het onduidelijk was of de mogelijkheid tot cofinanciering nog aanwezig was. Hierdoor is er onvoldoende gerapporteerd over de hardheid van externe financieringsbronnen.

Ervaringen uit andere gemeenten:

- Zoals eerder genoemd, zien we dat de gemeente Amsterdam bij de Regeling complexe projecten een wijziging op het gebied van risicomanagement heeft gemaakt. Het helpt om open en transparant te communiceren over de risico's. Geen enkel risicomanagement kan alle gevolgen voorkomen, maar het is bevorderend om vooraf budget in te bouwen voor onverwachte risico's.
- Het is in algemene zin gebruikelijk bij andere gemeenten om over risico's te rapporteren over zowel de kans als het te verwachten effect van het risico. De voortgangsrapportage van gemeente Sittard-Geleen geeft deze verplichting niet.

Voor de systematische bespreking van de verschillende subonderwerpen en de status hiervan wordt gebruikgemaakt van de stoplichtmethodiek. Door onduidelijkheid over de betekenis van de kleuren (groen/geel/rood) en daardoor gebrek aan kwantificatie verliest deze methodiek haar waarde. Het is hierdoor onduidelijk voor de raad wanneer een risico significant is. Dit belemmert de raad in de uitoefening van de controlerende rol.

Bijlage 1
Documenten

Algemene documenten

- Drijver en Partners (17 oktober 2017). Toekomst schaats- en zwemvoorzieningen.
- Synarchis (14 juli 2020). Nadere uitwerking voorkeursvariant schaats- en zwemvoorziening Gemeente Sittard-Geleen.
- Raadsbesluit over de vernieuwbouw sportpark Glanerbrook (15 december 2020).
- Wethouders Raven en Geilen (3 december 2020). Toezeggingen Rondevergadering inzake sport- en zwemvoorziening Glanerbrook.
- Motie go/no-go moment Glanerbrook, 15 en 16 december 2020.
- Adviesbureau H. Janssen Echt BV, Henk Weening, (10 juni 2021). Memo second opinion kostenontwikkeling.
- Elzinga, D.J., Lunsing, J.R. (2022). Glanerbrook. Over informatievoorziening aan de Raad & aan de burger. Stibabo.
- Email griffie over ambtelijke bijstand tijdens de vakantieperiode (22 juli 2022).
- Notitie JR tbv raadswerkgroep Glanerbrook (15 september 2022).
- Technische vragen SPA (2022). Informatie over het project Glanerbrook.doc.
- Oppositie onderzoek (2022). Voorlopige constateringen onderzoek door enkele Raadsleden inzake overschrijdingen en informatievoorziening.

Commissie Begroting & Verantwoording

- Administratieve verwerking Glanerbrook vanaf 1 januari 2021 (vertrouwelijk)
- Commissie BV actualiteiten 14 januari 2021 project Glanerbroook (vertrouwelijk)
- Planning onderzoek Glanerbrook_college (vertrouwelijk)
- Cie BV 20200924
- Cie BV 20201014
- Cie BV 20201203
- Cie BV 20210114
- Cie BV 20210211
- Cie BV20210429
- Cie BV 20210520

- Cie BV 20210930
- Cie BV 20211014
- Cie BV 20220203
- Cie BV 20220310
- Rapportages Commissie B&V.

Overdrachtsdocumenten

- 20220211 Projectplan Glanerbrook versie 1 januari 2022 *(vertrouwelijk)*
- 20211125 Quickscan advies PM Glanerbrook *(vertrouwelijk)*
- 20211213_Planning *(vertrouwelijk)*
- Glanerbrook 202111330_Overzicht_Project_Scope_PT_concern *(vertrouwelijk)*
- Overdrachtsdocument uitsnede Glanerbrook *(vertrouwelijk)*
- Projectaanpak – WBS model Glanerbrook *(vertrouwelijk)*.

Rapportages stuurgroep (chronologische volgorde)

- 201214 Actielijst stuurgroep
- 210127 Conceptactielijst stuurgroep Glanerbrook def
- 210127 Vastgestelde actielijst stuurgroep 27 januari 2021
- 210203 conceptactielijst stuurgroep Glanerbrook def
- 210206 Verslag stuurgroep def
- Conceptactielijsten 10-02-2021/ 24-02-2021/ 03-03-2-21
- 210310 Vastgesteld verslag stuurgroep Glanerbrook
- Conceptverslagen stuurgroep Glanerbrook 18-03-2021/24-03-2021/31-03-2021/14-04-2021.
- 210420 Actielijst projectteam
- Stuurgroep verslagen van 20 mei 2021 tot 20 november 2021.

Collegestukken

2021

- 210330 Dossier 2286 Brief PL verzoek bijdrage
- 210419 Dossier 2343 Ambitiedocument en ruimtelijke visie
- 210520 P&C cyclus Glanerbrook
- 210622 Dossier 2545 Afhandeling motie second-opinion
- 210706 Dossier 2578 Aanschaf ijsdweilmachine Glanerbrook
- 210921 Dossier 2733 Memo schetsontwerp Sportpark Glanerbrook
- 210921 Dossier V2741 Stoppen aanbesteding Sportpark Glanerbrook
- 210928 Dossier 2754 Memo 2e sporthal Glanerbrook

- 211102 Dossier 2848 Landschapsplan Burg Damenpark
- 211221 Dossier V3014 Aanbesteding bouwteam.

2022

- 220215 Dossier 3122 Initiatief Topsport IJshockey Academy
- 220308 Dossier 3176 Vo Burg. Damenpark en Glanerbrook
- 220627 Dossier 3484 Ontwerpbestemmingsplan Burg Damenpark
- College NO - Memo proces VO vernieuwbouw Glanerbrook en Landschapspark 14-6-2022
- College NO - Opiniërende bespreking memo opzet raadsvoorstel Glanerbrook en Landschapspark 04-10-2022
- College NO - RIB besluitvorming SP Glanerbrook 11-10-2022
- College NO - Ronde voorstel Toelichting vernieuwbouw Glanerbrook 15-9-2022
- College NO - Scenario's Glanerbrook 11-10-2022
- College NO - Voorstel Realisatie vernieuwbouw Glanerbrook en Landschapsplan Burg Damenpark 01-11-2022
- College NO - Voorstel VO vernieuwbouw Glanerbrook en Landschapspark 7-6-2022 (omgezet nr memo)
- College O - BTW belaste verhuur- en exploitatieovereenkomst met LACO Geleen BV 20-12-2022
- College O - Collegevoorstel Ronde voorstel opiniërend VO SP Glanerbrook en landschapsplan 27-6-2022
- College O - Ronde voorstel Glanerbrook 30-8-2022
- College O - Voorstel vaststellen bestemmingsplan Burg Damenpark en Glanerbrook 1-11-2022.

Raadsstukken

2021

- 210512 Ambitiedocument_Sportpark_Glanerbrook DEF
- 210512 Brief aan de raad iz Ambitiedoument getekend en Glanerbrook-getekend
- 210512 Programma van Eisen Glanerbrook - 210315-DEF
- 210512 Sportpark Glanerbrook PvE OR DEF
- 21.06.25 Brief aan gemeenteraad inzake afhandeling motie go- no go moment Glanerbrook aangepast na college (2)
- 210625 Motie go-no-go moment Glanerbrook getekend
- 210924 Brief aan de raad inzake aanbesteding Glanerbrook-getekend
- 211010 3e Programmarapportage 2021
- 211110 Beantwoording technische vragen P&C cyclus 10-11 november 2021

- 211125 Ronde Landschapspark Burg Damenpark
- 211202 Memo Landschapspark Burgemeester Damenpark
- 211202 Memo college inzake Landschapspark Burgemeester Damenpark
- 211215 Landschapspark Burg Damenpark – pinkpopverleden
- 211215 4e Programmarapportage 2021
- 211216 Landschapspark Burg Damenpark.

2022

- 220519 1e rapportage 2022, versie raad
- 220707 Opinierende bespreking vernieuwbouwplannen Glanerbrook
- 220713 2e Programmarapportage 2022
- 220915 Toelichting vernieuwbouw Glanerbrook
- 221109 3e Programmarapportage 2022
- 221219 Bestemmingsplan Burg Damenpark
- 221219 Realisatie vernieuwbouw SP Glanerbrook en LP Burg Damenpark
- 221219 Vernieuwbouw Glanerbrook en SP Landschapspark.

Bijlage 2
Gesproken personen

Functie	Naam
Gemeentesecretaris	John Heesen
Controller	Serve Roberts
Wethouder	Leon Geilen
Projectcontroller	Inge Goessens
Concerncontrol	Marianne Dackus
Businesscontroller domein beleid en ruimte	Rebecca Rutten
Projectmanager majeure projecten	Sjaak Aussems
Strategisch beleidsadviseur Sport	Regine Adriaanse
Griffier	Nicolle Bisschoff
Voor de raadsgroepsgesprekken is een uitnodiging uitgegaan naar alle raadsleden. Onderstaande raadsleden zijn ingegaan op onze uitnodiging:	
Raadslid	Peter Henssen
Raadslid	Paul Kubben
Raadslid	Jack Renet
Raadslid	Thijs Klaasen
Raadslid	Maud Schenk
Raadslid	Ton Raven
Raadslid	Roy Breidenbach

Bijlage 3
Casus gemeente Tilburg

De gemeente Tilburg werkt sinds 2016 met een regeling Grote Projecten. Sindsdien heeft de gemeente meerdere projecten onder de regeling uitgevoerd. In 2019 attendeerde de raad de rekenkamer Tilburg erop dat bij projecten met regelmaat extra krediet werd aangevraagd, welke boven het door de raad oorspronkelijk goedgekeurde krediet uitkwam. Dit gebeurde niet enkel in de ontwerpfase, maar vaak ook als het project zich al ver in de uitvoeringsfase bevond. Raadsleden ervaarden hierdoor het gevoel dat zij 'met regelmaat met de rug tegen de muur werden gedrukt', mede omdat het college aangaf dat projecten volledig stop moesten worden gezet als er geen extra krediet vrij zou komen.[59]

Raadsleden vroegen de rekenkamer Tilburg in 2020 om onderzoek te doen naar de (dreigende) financiële overschrijding van Grote Projecten. Hierbij vroegen ze de rekenkamer om specifiek te kijken naar de kwaliteit en kwantiteit van de informatievoorziening, de mate waarin de raad in staat wordt gesteld om een weloverwogen besluit te kunnen nemen bij de start en tijdens de voortgang van een project, en de mate waarin de raad kan (bij)sturen om mogelijke financiële overschrijdingen te voorkomen.

De rekenkamer Tilburg heeft acht projecten onderzocht waarbij er een financiële overschrijding van meer dan 15% was. Daarbij benadrukt de rekenkamer dat deze zich bewust is van de complexiteit van grote projecten, en dat het daarom niet zo is dat projecten dusdanig kunnen worden opgezet dat financiële overschrijding niet voorkomt. Wat de rekenkamer wel claimt is dat raadsvoorstellen voor projecten dusdanig opgesteld kunnen worden dat de raad beter geïnformeerd kan worden over de mate waarin risico's wel of niet uit te sluiten zijn.[60]

[59] Begrotelijke projecten?, Rekenkamer Tilburg, oktober 2020, https://rekenkamertilburg.nl/onderzoeken/financiele-overschrijdingen-bij-projecten/.
[60] Begrotelijke projecten?, Rekenkamerbrief over financiële overschrijdingen bij projecten, Rekenkamer Tilburg, 26 augustus 2020 https://rekenkamertilburg.nl/wp-content/uploads/2019/12/26082020_RKT-brief_Begrotelijke-projecten.pdf.

De rekenkamer Tilburg kwam tot een aantal opvallende bevindingen op basis van het onderzoek. Zo ontbreekt een duidelijke definitie van het begrip ‘overschrijding’. Raadsleden spreken daarom ook van woordspelingen. De rekenkamer Tilburg kwam in het onderzoek tot een aantal aanbevelingen voor het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad en het aanscherpen van de regeling Grote Projecten, Grote Projecten, met name in de beginfase van een project.[61]

[61] Begrotelijke projecten?, Rekenkamerbrief over financiële overschrijdingen bij projecten, Rekenkamer Tilburg.

Bijlage 4
Casus gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam werkt met een Regeling Risicovolle Projecten, inmiddels met een herziene versie. De herziening is deels gebaseerd op een aantal concrete lessen uit het project van de Noord/Zuidlijn. De lessen werden expliciet opgenomen als voer voor discussie, en daarmee niet als een gegeven dat opgevolgd moet worden. In de gemeente Amsterdam vallen projecten onder deze regeling wanneer ze aan een merendeel van de volgende criteria voldoen:

- Budget van € 20 miljoen of meer
- Grote impact op gemeentelijke bedrijfsvoering
- Grote impact op de samenleving
- Lange doorlooptijd
- Betrokkenheid meerdere externe partijen
- Politieke gevoeligheid
- Toepassing nieuwe technologieën of financieringsconstructies
- Substantiële gemeentelijke verantwoordelijkheid
- Organisatorisch complex besturing- en uitvoeringsproces.[62]

Het project Noord/Zuidlijn was niet het enige project dat op problemen in de uitvoering stootte, maar was wel uniek in zijn omvang. Het project werd in 2003 gestart, nadat de raad in 2002 akkoord ging met de aanleg van de nieuwe metrolijn. Door onverwachte tegenslagen was het uiteindelijk in 2018 pas afgerond. Het project kampte jarenlang met financiële tegenvaller bovenop tegenvaller door onvoorziene risico's. Dit leidde ertoe dat het uiteindelijke investeringsbudget van € 3,1 miljard drie keer zo hoog is ten opzichte van de uiteindelijke begroting.[63]

Bijlage 5
Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen

Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Sittard-Geleen houdende regels omtrent de Grote Projecten (Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen) [64]

Geldend van 21-05-2021 t/m heden

Intitulé
Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Sittard-Geleen houdende regels omtrent de Grote Projecten (Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen)

Artikel 1. Begripsbepaling

In deze regeling wordt verstaan onder:

- project: een samenhangend geheel van activiteiten, uitgevoerd door een (tijdelijke) projectorganisatie, gericht op het bereiken van een vooraf gedefinieerd resultaat;
- projectorganisatie: een groep mensen uit een organisatie van verschillende vakgebieden die tijdelijk samenwerken om een bepaald doel te bereiken;
- risico: een ongewenste gebeurtenis die zich al dan niet kan voordoen en die kan leiden tot extra kosten en/of vertraging (c.q. een negatieve invloed heeft op de organisatie). De grootte c.q. de mate van het risico hangt af van de kans van optreden van de ongewenste gebeurtenis, de impact hiervan op de organisatie en de mogelijkheden om dit te beïnvloeden;
- analyse: feitelijke uitleg over een situatie of vraagstuk;
- rapportage: document dat het college opstelt om de raad nadere informatie te verstrekken over een Groot Project, conform de voorliggende regeling. Dit moet zijn: een startdocument, een voortgangsrapportage of een eindevaluatie;

[64] Link naar website: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR657808.

- Groot Project: een door de raad aangewezen project waarop de Regeling grote projecten van toepassing is verklaard. Grote Projecten zijn doorgaans complexe projecten die zich kenmerken door een meerjarige looptijd en meervoudige risico's. Doorslaggevend in de aanwijzing van een Groot Project is niet zozeer het financieel belang of de betrokkenheid van vastgoed, maar de politieke relevantie, de soorten risico's en de complexiteit daarvan.

Artikel 2. Aanwijzing Groot Project

1. De raad kan, gehoord het college van burgemeester en wethouders, besluiten een activiteit aan te wijzen tot Groot Project, indien hij van mening is dat zijn kaderstellende en controlerende taak vereist dat meer toegesneden informatie noodzakelijk is.
2. Deze aanwijzing vindt plaats op grond van een of meer van de volgende overwegingen:
   a. er is sprake van een niet routinematige, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;
   b. het project is politiek zeer relevant;
   c. er is sprake van aanmerkelijke risico's;
   d. er zijn substantiële financiële gevolgen aan verbonden;
   e. er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en/of uitvoeringsproces.
3. Voor de beoordeling van een Groot Project wordt de bijlage 'Checklist Grote Projecten voor aanwijzing door de Raad' gehanteerd[65].

Artikel 3. Startdocument

1. De raad besluit, bij de vaststelling van de begroting dan wel n.a.v. een specifiek raadsvoorstel, welke projecten als Groot Project worden aangemerkt. Uiterlijk bij de start van het Groot Project verstrekt het college via de ronde aan de raad een startdocument met daarin tenminste:
   a. de probleemanalyse die aan het project ten grondslag ligt;
   b. de specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerde doelstelling(en) van het project;
   c. een weergave van de geldende beleidskaders en de beleidsruimte;
   d. de rol van de gemeente bij dit project; betrokkenheid van andere publieke of private partijen;
   e. een kostenraming, de wijze van financiering, de inpassing inclusief dekking van

[65] Zie webversie besluit voor bijlage: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR657808.

de exploitatielasten in de begroting en meerjarenraming;
   f. een risicoanalyse en de maatregelen die zijn genomen om de risico's te beheersen;
   g. de voorziene planning van de te nemen beslissingen en de rol van de raad daarin;
   h. de hoofdlijnen van de organisatie van het project alsmede de aansturing en de beheersing daarvan;
   i. de hoofdlijnen van de communicatie- en participatieaanpak;
   j. duurzaamheidsparagraaf.
2. Bij majeure afwijkingen van het startdocument wordt de raad te allen tijde geïnformeerd middels een aangepast startdocument dan wel voortgangsrapportage (actieve informatieplicht). Een en ander afhankelijk van de fase van het project.
3. De raad kan desgewenst aanvullende eisen stellen aan de te verstrekken informatie.

Artikel 4. Voortgangsrapportages

Verantwoording en rapportering over een Groot Project geschiedt via de reguliere p&c-cyclus tenzij specifieke omstandigheden een afzonderlijke rapportage vereisen. Deze rapportage behelst minimaal:

   a. de voortgang en de resultaten van de doelstellingen ten opzichte van de startnotitie;
   b. de politieke keuzevraagstukken, mede gelet op wat er leeft in de samenleving, inclusief de rol van de gemeenteraad daarin;
   c. de eventuele wijzigingen in de reikwijdte van het project;
   d. de ontwikkeling van de planning van het project;
   e. de ontwikkeling van de financiën van het project waarbij inzicht gegeven wordt in:
      1. de kostenontwikkeling in de loop van de tijd;
      2. de exacte financiering van het project, waaronder de wijze van financiering van de investerings- en uitvoeringskosten. Indien van toepassing wordt ook aandacht besteed aan publiek-private samenwerking, de wijze van contractering en het eventueel aangaan van een deelneming na consultering van de raad;
      3. de budgettaire inpassing van het Groot Project in de begroting en meerjarenraming van de gemeente, de voorziene budgettaire dekking en maatregelen over de dekking van eventuele overschrijdingen. De lasten, verplichtingen en ontvangsten die met het Groot Project gemoeid zijn, worden in beginsel afzonderlijk en herkenbaar in de begroting opgenomen;
      4. de hardheid van externe financieringsbronnen.

f. de ontwikkelingen met betrekking tot de aan het project verbonden risico's, zowel eerder genoemde als nieuwe risico's, waarbij wordt aangegeven:
   a) welke mogelijke risico's aan het project verbonden zijn);
   b) hoe groot de risico's zijn (omvang);
   c) welke impact de risico's kunnen hebben;
   d) wat de (financiële) gevolgen van de geïdentificeerde risico's kunnen zijn en hoe risico's en onzekerheden beheerst zullen worden en door wie (aannemer, gemeente als opdrachtgever, gemeente als bevoegd gezag, andere overheden);
   e) de (veranderingen in de) risicobeheersing;
   f) wat de kans maal omvang van elk risico is. Alle aanzienlijke risico's worden beschreven, zowel tegenvallers als meevallers gekwantificeerd.
   g. de wijze waarop het project wordt aangestuurd en beheerst;
   h. de voorgenomen acties;
   i. alle door de raad daarnaast gevraagde informatie;
   j. alle overige informatie betreffende het project waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de raad.

Artikel 5. Eindevaluatie en beëindiging van het project

1. Als het college van mening is dat de status van een Groot Project beëindigd kan worden dan stelt het college hiertoe een analyse op.
2. Het college zendt ter afronding van het Groot Project een evaluatienotitie aan de raad. Daarin wordt tenminste aandacht besteed aan de volgende elementen:
   a. informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt;
   b. informatie over de uiteindelijke totale kosten van het project alsmede de afwijkingen ten opzichte van de laatste ramingen;
   c. informatie over de wijze waarop de risico's zijn onderkend en beheerst;
   d. informatie over de wijze waarop het project is aangestuurd en beheerst;

e. informatie over de vraag hoe de samenwerking tussen college en raad is verlopen en hoe de projectorganisatie heeft gefunctioneerd.

Artikel 6. Werking, toepassing en uitleg van de regeling

De commissie Begroting & Verantwoording:

a) is belast met de opzet van de regeling;
b) brengt als zij dit nodig acht, verslag uit aan de Raad over de werking en toepassing van deze regeling in de voorafgaande kalenderjaren (evaluatie van de regeling). Daartoe biedt de commissie een analyse van de werking en toepassing van de regeling ter sondering aan.

Artikel 7. Slotbepaling

Deze regeling wordt aangehaald als Regeling grote projecten gemeente Sittard-Geleen.

Ondertekening

Aldus besloten door de raad van de gemeente Sittard-Geleen in zijn openbare vergadering van 30 januari 2020.

Hoofdstuk 5
Bestuurlijke reactie

Gemeente Sittard-Geleen

Rekenkamercommissie
Sittard-Geleen
t.a.v. de voorzitter
mevrouw D. Heesakkers

Team
Uw brief van
Uw kenmerk
Ons kenmerk
Behandeld door M. Dackus
Telefoon 06-11462910
Onderwerp bestuurlijke reactie onderzoek informatievoorziening grote projecten

Sittard-Geleen, 13 juni 2023

VERZONDEN 15 JUNI 2023

Geachte mevrouw Heesakkers,

Inleiding
Op 16 mei 2023 ontvingen wij uw onderzoeksrapport over de informatievoorziening grote projecten met het verzoek voor een bestuurlijke reactie. Met interesse hebben wij kennis genomen van uw rapport. Het college wil u bedanken voor uw inzet om tot dit rapport te komen.

Het college vindt het positief en constructief dat de raad de rekenkamer gevraagd heeft voor een onderzoek naar de invulling van de regeling grote projecten met als casus het eerste aangewezen grote project, Glanerbrook. Een onderzoeksrapport als dit biedt altijd aanknopingspunten voor verbetering. Het college staat hiervoor open.

We begrijpen de behoefte van de raad aan inzicht in risico's en in financiën bij grote projecten, zodat zij haar kaderstellende en controlerende rol goed kan invullen. In 2020 heeft de raad het college de opdracht gegeven voor de uitvoering van de regeling grote projecten. Om de werking van deze regeling te beoordelen is in eerste aanzet het project Glanerbrook als pilot gebruikt. In nauw contact met de commissie Begroting en Verantwoording is intensief en interactief geoefend met de toepassing van deze regeling.

Op 3 februari 2022 heeft de commissie de regeling geëvalueerd. Hun conclusie was dat de regeling grote projecten een goed instrument is voor de informatievoorziening over grote projecten. Hun aanbevelingen zijn door het college overgenomen. Gezien het pilotkarakter is het echter niet onaannemelijk dat er op punten nog verder verbeterd kan worden.

Het college benadrukt dat het doel van het rekenkameronderzoek is om inzicht te krijgen in de werking van de regeling grote projecten in de praktijk. Dit met het oog op de verdere optimalisatie van de informatievoorziening rondom projecten. Het project Glanerbrook werd als casus gebruikt. Het rapport is dan ook uitsluitend te bezien als een evaluatie van het informatieproces en staat los van de inhoud en het besluitvormingsproces rondom Glanerbrook.

Postadres: Postbus 18, 6130 AA Sittard-Geleen ☎ 14 046 (vanuit buitenland +31 46 477 77 77) | www.sittard-geleen.nl

Collegeopdracht onafhankelijk onderzoek
Dit onderzoek legt de nadruk op de informatievoorziening. Het college heeft zelf ook een extern onderzoek laten doen, maar dan naar de sturing en beheersing van een groot project, eveneens met Glanerbrook als casus.

Samengevat is de conclusie uit dat onafhankelijke onderzoek dat in opzet en bestaan de sturing en beheersing van grote projecten aan de maat is. Alleen in de werking, dat wil zeggen de daadwerkelijke toepassing van onze concepten, kunnen nog wat stappen gezet worden. Dan gaat het in hoofdlijnen om de inrichting van de projectrollen, de stuurinformatie en het risicomanagement. Het college gaat aan de slag met het verder uitwerken van de aanbevelingen. U vindt de managementsamenvatting van dit rapport in de bijlage.

Beide onderzoeken bieden aanknopingspunten voor een verdere optimalisering in de toepassing van de regeling grote projecten.

Algemene reactie
Grote projecten zoals Glanerbrook zijn altijd complex en krijgen de nodige politieke, maatschappelijke en media-aandacht. Al deze factoren zorgen ervoor dat er diverse meningen bestaan over het project Glanerbrook. Verschillen van mening zijn legitiem en liggen ten grondslag aan het politieke debat. Over opvattingen kan men van mening verschillen. Daar waar het gaat om feiten, is die ruimte er niet.

In dat licht willen wij toch een kanttekening plaatsen. Op diverse plekken in uw rapport staan aannames en interpretaties waarvan het college zich afvraagt in hoeverre deze uitspraken bijdragen aan een stuk waarheidsvinding. Op basis van meningen van geïnterviewden zijn conclusies getrokken waar het college het niet altijd mee eens is omdat deze niet stroken met de feiten. Feiten die deels onbenoemd blijven.

Wij vinden het ook jammer dat de rekenkamer niet alle ambtelijke reacties op het rekenkamerrapport heeft overgenomen. Het college noemt 3 voorbeelden uit uw rapport waar naar onze mening een feitencheck een ander beeld had opgeleverd:

- Het rapport interpreteert dat er sprake is van een overschrijding van financiële kaders. Het college heeft zich gehouden aan het budgetrecht. Zodra het college inzicht had in de nadelige afwijking tussen de prognose en het beschikbare budget, hebben we de raad hierover geïnformeerd. Op dat moment had het project alleen voorbereidingskosten gemaakt die binnen het budget vielen. Dus kan er geen sprake zijn van een overschrijding (pag. 4).
- Het rapport gaat voorbij aan het feit dat de gemeenteraad in de ronde van 8 december en in raadsbehandeling op 19 december uitvoerig heeft gesproken over de omvang van risico's en onzekerheden. Het college vraagt zich af op welke feiten het rapport de conclusie baseert dat hierdoor de informatie niet als afdoende kan worden beschouwd (pag. 8).
- Het rapport suggereert dat pas na een Woo-verzoek wordt gecommuniceerd. Het college is niet eens met deze suggestie. De eerder aangekondigde datum van openbaarstelling van het vertrouwelijke collegebesluit (over de aanbesteding bouwfase project Sportpark Glanerbrook) viel in dezelfde periode als het antwoord op het Woo-verzoek (pag. 10). Maar ook zonder Woo-verzoek zouden in deze periode de stukken geopenbaard zijn.

Postadres: Postbus 18, 6130 AA Sittard-Geleen ☎ 14 046 (vanuit buitenland +31 46 477 77 77) | www.sittard-geleen.nl

Dit gezegd hebbende, herkent het college de door u geschetste conclusie dat iedere geïnterviewde de situaties anders heeft beleefd. Ook herkennen we dat door de grote hoeveelheid gevraagde informatie de begrijpelijkheid van informatie in gedrang komt. Uit de huidige informatieaanvragen van de raad is niet te doorgronden wat "need-to-know" is en wat "nice-to-know" is. De hoofdlijnen zijn door de hoeveelheid detailinformatie moeilijker aan te duiden.

Het college staat achter uw aanbevelingen. Overigens zien wij hier een wisselwerking tussen raad en college en zijn wij van mening dat het informatieproces erbij gebaat zou zijn als ook de gemeenteraad uw aanbevelingen opvolgt.

In de volgende paragraaf geven we een reactie op uw aanbevelingen. Het college is het met u eens dat de kaders duidelijk moeten zijn, zodat het raadsdebat over de inhoud gaat en niet over de interpretatie van een beleidsregel.

Aanbevelingen

- Bevorder de onderlinge verbinding
  Raad/college: blijf met elkaar in overleg over de concrete invulling van de kaders en de actieve en de passieve informatieplicht hieromtrent van projecten die onder de regeling Grote projecten vallen, met respect voor ieders rol.

  Bestuurlijke reactie:

  We volgen uw aanbeveling op.

  We willen graag met de raad het gesprek blijven voeren over de invulling van de actieve en passieve informatieplicht. Met de commissie Begroting en Verantwoording is in het verleden vaker afgestemd over de werking van diverse kaders. Voorbeelden zijn de regeling grote projecten en de kadernota Verbonden Partijen. Voor ons is deze commissie het eerst aangewezen gremium om verdere invulling te geven aan de actieve en passieve informatieplicht.

- Schep duidelijkheid aan de voorkant
  • Raad: maak aan de voorkant van een project afspraken over de gewenste informatie en wees hier concreet in. Veranker deze concretisering in de regeling grote projecten.

  • College: Wees in het gehele proces, maar vooral aan de voorkant van een project, duidelijk over wat wel/niet is opgenomen in een collegevoorstel en kwantificeer risico's en onzekerheden, al dan niet indicatief. Voorkom impliciete taakstellingen en abstracte teksten waardoor verschillende beelden ontstaan. Zo vermijd je discussies en verwachtingen die uit elkaar lopen. Elk project kent risico's welke niet allemaal op voorhand kunnen worden vermeden. Het is belangrijk om realistisch te zijn over de risico's en deze te kwantificeren en te communiceren.

  • College: Stel voorbereidingskredieten in voor kosten die gemaakt moeten worden in de voorbereidingsfase van een (groot) project en maak duidelijke afspraken welke kosten hiervan betaald mogen worden (bijvoorbeeld bouwteam).

Postadres: Postbus 18, 6130 AA Sittard-Geleen ☎ 14 046 (vanuit buitenland +31 46 477 77 77) | www.sittard-geleen.nl

Bestuurlijke reactie:

We nemen uw aanbevelingen over.

De gemeente is bezig met het optimaliseren van het projectproces. Hierdoor komt het college beter in positie om de raad tijdig te informeren over de voortgang, kosten en risico's.

We blijven met de commissie Begroting en Verantwoording in gesprek over de inrichting van een betrouwbare, effectieve, efficiënte en hanteerbare informatievoorziening. Hun adviezen nemen we mee in de uitwerking. Hierbij plaatsen we de kanttekening dat de commissie over de techniek gaat. Het inhoudelijke debat over het project wordt gevoerd in een ronde of raadsvergadering.

Over het proces rondom de voorbereidingskredieten stelt het college voor de besluitvorming in twee stappen uit te voeren. De eerste stap bestaat uit een kostenindicatie op hooflijnen, inzicht in risico's en het vaststellen van een voorbereidingskrediet. De tweede stap bestaat uit een go-no go moment en passend krediet. Dit betekent dat het krediet uit de tweede stap kan afwijken van de eerste kostenindicatie. Ook in de tweede stap zal gekeken worden welke risico's en onzekerheden niet in het budget zitten.

- Maak gezamenlijk duidelijke afspraken over de monitoring van grote projecten en evalueer deze tussentijds en stuur indien noodzakelijk bij.
  • Raad: agendeer een keer per kwartaal de grote projecten tijdens de commissie B&V en bespreek de voortgang en ga het gesprek aan over de benodigde informatie die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn kaderstellende en controlerende rol. Pas indien nodig de aan de voorkant gemaakte afspraken over informatievoorziening aan.

  • College: maak duidelijke afspraken over de invulling van de stoplichtenmethodiek in de voorgangsrapportages.

  • College: Maak duidelijk hoe (de status van) de verschillende sub onderwerpen (onder andere risico's en onzekerheden) in de voortgangsrapportage moet worden geïnterpreteerd. Dit voorkomt dat de raad gebrek aan grip ervaart en hiernaar gaat handelen.

  Bestuurlijke reactie:

  We gaan uw aanbeveling opvolgen.

  We zijn het eens met de onderzoeker dat dit soort grote projecten ook grote onzekerheden kennen en de cijfers in verschillende fases fors kunnen afwijken. Het is daarbij goed om te definiëren in welke situatie afwijkingen dusdanig zijn dat dit een afzonderlijke rapportage rechtvaardigt. Zo nodig in de beslotenheid.

  De opzet van de voortgangsrapportage leggen we voor aan de commissie Begroting en Verantwoording. We maken daarbij afspraken om samen te monitoren of voldaan wordt aan de actieve en passieve informatieplicht.

Postadres: Postbus 18, 6130 AA Sittard-Geleen ☎ 14 046 (vanuit buitenland +31 46 477 77 77) | www.sittard-geleen.nl

- Maak als raad duidelijke afspraken over hoe het college moet rapporteren over eventuele overschrijdingen.
  • Raad: accepteer dat grote projecten vaak ook grote onzekerheden kennen en dat cijfers zeker initieel fors kunnen wijzigen.
  • Raad: Stel eenduidige k
  aders vast: wanneer is iets een 'majeure afwijking', vanaf welk percentage moet het college afwijkingen melden, op welke wijze moet het college dit melden (denk aan vertrouwelijke sessies), wat zijn uitzonderingen, welke mogelijkheden heeft de raad vervolgens, et cetera. Maak bijvoorbeeld afspraken over het begrip 'prijsstabiliteit' en welke type informatie wanneer gemeld moet worden. Door aan de voorkant strakke afspraken te maken, voorkomt dit onduidelijkheid aan de achterkant. Zo heeft gemeente Tilburg er
  bijvoorbeeld voor gekozen om afwijkingen van de scope en planning te communiceren naar de raad en hiervoor rekenschap af te leggen. Dit zorgt ervoor dat de raad goed wordt gepositioneerd om de controlerende taak uit te voeren.

  Bestuurlijke reactie:

  Uw aanbeveling hebben we uitgevoerd.

  In de casus Glanerbrook heeft het college in 2020 met de raad afgesproken dat men zou terugkomen als het budget niet toereikend zou blijken voor de realisatie van dit project. In juni 2022 heeft het college die belofte gestand gedaan en is de raad geïnformeerd over de actuele stand van zaken. Op dat moment was de bouw nog niet gestart, daarom is hier geen sprake van een overschrijding maar slechts van een geconstateerde mismatch tussen budget en programma. Met andere woorden, het budget was te laag om het gewenste programma uit te voeren of het programma was te omvangrijk om binnen budget te kunnen worden gerealiseerd.

  Om meer duidelijkheid te geven aan de regeling zullen we het gesprek met de raad en de commissie voeren over de definitie van begrippen zoals majeure afwijkingen en prijsstabiliteit. De definitie van deze begrippen willen we, met goedkeuring van de raad, vastleggen in de regeling grote projecten.

- Geef als college en raad verdere invulling aan wat de actieve informatieplicht inhoudt
  Raad en College: Voer het gesprek als raad en college over de behoeften en verwachtingen hierbij. Door hier openheid over te hebben, voorkomt dit verschillende verwachtingen (en uiteindelijk invulling die eraan wordt gegeven). Maak gezamenlijk verdere afspraken over de invulling van de actieve informatieplicht en leg dit vast.

  Bestuurlijke reactie:

  Deze aanbeveling sluit aan bij onze werkwijze. Wij zullen op basis van uw aanbeveling verder optimaliseren.

  Het college is van mening dat zij de raad goed geïnformeerd heeft over het project Glanerbrook, conform de regeling grote projecten. Deze mening wordt niet door ieder raadslid gedeeld. Om ervoor te zorgen dat geen discussie ontstaat over procedures in plaats van inhoud zal het college het gesprek aangaan over de invulling van de informatieplicht.

Postadres: Postbus 18, 6130 AA Sittard-Geleen ☎ 14 046 (vanuit buitenland +31 46 477 77 77) | www.sittard-geleen.nl

De uitkomst over het gesprek over de invulling van de informatieplicht willen we een plek geven in de financiële verordening ex artikel 212 gemeentewet en de regeling grote projecten. Voordat de raad de aangepaste verordeningen en beleidsregels vaststelt, stemmen we de mutaties eerst af in de commissie Begroting en Verantwoording. De nieuwe verordening 212 komt dit jaar nog ter besluitvorming op de raadsagenda.

We hebben de griffie geïnformeerd over het voorbeeld van de gemeente Hengelo. Het college vindt de beleidsnotitie van gemeente Hengelo een uitgebreide handleiding in plaats van een beleidsnotitie met daarin duidelijke afspraken over de invulling van de informatieplicht.

- Monitoring
  Raad: Geef het college opdracht jaarlijks vóór 1 juli te rapporteren over de wijze waarop aan de overgenomen aanbevelingen vervolg is gegeven.

  Bestuurlijke reactie:

  We zullen uw advies om te rapporteren over de mate waarin de overgenomen aanbevelingen zijn uitgevoerd, overnemen. Ons voorstel is om dit onderdeel te laten zijn van het proces van de jaarrekening. Dit betekent dat de datum 1 juli verschoven wordt naar 15 juli. Het college wil vooraf over de invulling van de monitor het gesprek aangaan met de rekenkamer en de raad. Zo wordt voor beide kanten duidelijkheid geschapen over wat te verwachten valt van deze rapportage.

Softcontrols
Het college is zich er van bewust dat projectbeheersing niet alleen bestaat uit kaders, structuren en systemen. 'Control'-bewustzijn en vertrouwen zijn ook belangrijk om de kwaliteit van de bedrijfsvoering te verbeteren. Deze soft-controls zijn in onze organisatievisie samengevat in drie kernwaarden; de 4V's Vertrouwen & Verantwoordelijkheid, Vakmanschap en Verbinding. Bij een verdere uitwerking van bovenstaande adviezen willen we gezamenlijk met de raad ook een link leggen met onze kernwaarden, zodat er een samenspel ontstaat tussen de harde controlemaatregelen en de zachte elementen.

Bijlage: Managementsamenvatting Onderzoek projectbeheersing grote projecten.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen,

mr. J.Th.C.M. Verheijen,
burgemeester

J.A.M. Heesen,
gemeentesecretaris

Postadres: Postbus 18, 6130 AA Sittard-Geleen ☎ 14 046 (vanuit buitenland +31 46 477 77 77) | www.sittard-geleen.nl

Nawoord

De Rekenkamercommissie dankt het college voor haar bestuurlijke reactie op ons onderzoek naar de informatievoorziening bij grote projecten.

De Rekenkamercommissie is verheugd te lezen dat het college zelf ook een onderzoek heeft laten uitvoeren naar de sturing en beheersing van een groot project. Beide rapporten zullen college en raad verder helpen in het optimaliseren van de regeling grote projecten.

In haar bestuurlijke reactie geeft het college aan achter de aanbevelingen te staan die door de Rekenkamercommissie zijn gedaan. Terecht merkt het college hier op dat dit een wisselwerking tussen raad en college is en het informatie proces erbij gebaat zou zijn als ook de raad de aanbevelingen over neemt.

De aanbeveling 'bevorder de onderlinge verbinding' wordt door het college overgenomen waarbij het college aangeeft dat de commissie b&v het eerst aangewezen gremium is om verder invulling te geven aan de actieve en passieve informatieplicht. Deze lijn kunnen wij volgen waarbij we wel adviseren dat een vertegenwoordiging van alle fracties bij de cie b&v aanwezig is. Dit is echter een verantwoordelijkheid van de fracties zelf.

Ten aanzien van de aanbeveling om voorbereidingskredieten in te stellen stelt het college voor dit in twee stappen te doen. De eerste stap bestaat uit een kostenindicatie op hoofdlijnen, inzicht in risico's en het vaststellen van een voorbereidingskrediet. De tweede stap bestaat uit een go/no go moment en passend krediet. Dit is wat ons betreft een goede werkwijze. Op deze wijze wordt van globaal naar concreet gewerkt waarbij zowel voor raad als college helder is dat bij het go/ no go moment de risico's meer inzichtelijk zullen zijn en er meer duidelijkheid/concreetheid is wat betreft de kosten, en deze dus kunnen afwijken van de eerder voorgelegde kostenraming. Aanvullend adviseren wij wel dat zodra er zicht is van (potentieel) majeure afwijkingen (inhoudelijk dan wel financieel) ten opzichte van de genoemde stap 1, de raad hierover geïnformeerd wordt (indien nodig vertrouwelijk) en hiermee niet te wachten tot stap 2.

Tot slot willen wij als Rekenkamercommissie de laatste opmerking van het college ten aanzien van de ‘softcontrols’ onderschrijven. Al is de projectbeheersing nog zo goed geborgd in regelingen, zonder ‘Vertrouwen & Verantwoordelijkheid, Vakmanschap en Verbinding (4V’s)’ wordt het ingewikkeld om op een goede manier te kunnen samenwerken en gezamenlijke doelen/ambities te halen. Dit is een waardevolle aanvulling van het college.

Wij zijn van mening dat het rapport voldoende handvaten biedt om de invulling van de regeling grote projecten naar een hoger niveau te tillen.
Wij hopen dat dit rapport een goed uitgangspunt is om het gesprek te voeren in uw gemeenteraad.