Onderzoek sturen op grote projecten

Rekenkamer Sliedrecht

L.M. (Robert) Klaassen MSc

Prof. dr. J. (Hans) Bossert

Directeur Rekenkamer Sliedrecht
Heleen van Rijnbach

Coördinator Rekenkamer Sliedrecht
Elsemiek Smits-Muis
T. 06-470 414 91
E. elsemiek@necker.nl

Datum: 24 september 2020

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota 3

Centrale boodschap 4

Reactie college van B&W 7

Nota van bevindingen 10

Onderzoeksverantwoording 11
1.1 / Waarom dit onderzoek? 11
1.2 / Onderzoek naar grote projecten 11
1.3 / Doelstelling en vraagstelling 12
1.4 / Onderzoeksverantwoording 13
1.5 / Indeling van het rapport 13

Vertrouwen en informatievoorziening 14
2.1 / De balans tussen vertrouwen en informatievoorziening 14
2.2 / Zicht op doelen en resultaten 14
2.3 / Informatievoorziening als basis 16

Rolverdeling en rolneming 18
3.1 / Rolverdeling gemeente en andere partijen 18
3.2 / Rolneming door het college 20
3.3 / Rolneming door de raad 21

Sturing en projectbeheersing 21
4.1 / Sturen op grote projecten 22
4.2 / Projectmanagement en beheersingssysteem 22

Bijlage bronnen 24

Bestuurlijke nota

Centrale boodschap

De Rekenkamer Sliedrecht heeft onderzoek gedaan naar het sturen op grote projecten in de gemeente Sliedrecht. Doel van het onderzoek is om inzicht te bieden aan de raad in de beleidskaders voor en de praktijk van rolneming bij grote projecten in Sliedrecht en de raad handvatten bieden om de kwaliteit van de rolneming waar nodig te verbeteren.

De centrale vraag die met het onderzoek beantwoord is, luidt: Welke informatie vraagt en ontvangt de gemeenteraad van Sliedrecht om grip te houden op grote projecten en welke verbetermogelijkheden zijn er? Hierna delen we de conclusies en aanbevelingen die op basis van het onderzoek gedaan kunnen worden.

Conclusies

1. De sturingskaders voor grote projecten zijn niet eenduidig;

De kaders voor (sturing op) grote projecten zijn niet in één document omschreven. De gemeente Sliedrecht kent geen breed kaderdocument, zoals een kadernota of beleidsnotitie, dat specifiek is opgesteld voor (sturing op) grote projecten. Hierdoor beschikt de gemeenteraad volgens de Rekenkamer niet over een eenduidig kader op basis waarvan effectief kan worden gestuurd. Zo'n eenduidig kader had wel kunnen bestaan in de vorm van een structuurvisie of ontwikkelvisie, maar deze documenten worden respectievelijk gezien als vrijblijvend en niet doorleefd binnen de gemeente, of zijn nooit ter stemming gekomen in de raad.

Wel bestaan er verschillende documenten die uitgangspunten, doelen en ambities ten aanzien van grote projecten benoemen. De planmatige en financiële kaders zijn vervat in projectbegrotingen, en worden getoetst door middel van in de begroting en jaarrekening opgenomen risicoanalyses. Over de voortgang van projecten worden zowel het college als de raad met regelmaat door de ambtelijke organisatie geïnformeerd door middel van rapportages en presentaties.

2. De informatievoorziening over grote projecten is vastgelegd en gemaakte afspraken worden nagekomen;

De kaders voor informatievoorziening over grote projecten zijn vervat in het Handvest Actieve Informatieplicht en de financiële verordening. De gemeenteraad wordt met name over (de voortgang van) grote projecten geïnformeerd via de begrotingscyclus, informatiebrieven van het college en halfjaarlijkse bijpraatsessies met de ambtelijke organisatie. Tevens wordt in de raadvoorstellen voor grote projecten steeds ingegaan op het beoogd effect van het project, de financiële kaders en beleidskaders en kanttekeningen. In 2010 heeft de raad het Handvest Actieve Informatieplicht opgesteld, waarin afspraken over de manier waarop het college de raad over grote projecten dient te informeren is vastgelegd. De afspraken in het Handvest Actieve Informatieplicht zijn in 2016 opgenomen in de financiële verordening van de gemeente Sliedrecht. De Rekenkamer constateert dat deze documenten in de praktijk ook worden nagevolgd.

3. Projectinformatie is niet altijd voldoende hanteerbaar voor de raad

Ondanks het navolgen van de kaders constateert de Rekenkamer dat er knelpunten bestaan in de informatievoorziening aan de raad. Zo is de informatieverstrekking via het informatiesysteem Ibabs niet altijd even inzichtelijk. Informatiebrieven over grote projecten bevatten vaak zo veel (specifieke) informatie dat niet altijd helder is welke informatie relevant is en welke niet. Daarnaast leidt de informatievoorziening aan de raad

in de vorm van informatiebrieven en bijpraatsessies niet altijd tot voldoende helderheid over de voortgang van projecten.

Bovendien blijkt dat de halfjaarlijkse bijpraatsessies niet door alle raadsleden als voldoende informatief worden beschouwd, omdat deze niet altijd volgens een eenduidige structuur verlopen. Bij informatiesessies komt regelmatig de vraag naar voren in hoeverre gedeelde informatie vertrouwelijk dan wel geheim is. En wanneer informatie vertrouwelijk dan wel geheim is, is niet altijd duidelijk wat deze twee categorieën van elkaar onderscheidt.

Een goede informatievoorziening vereist volgens de Rekenkamer duidelijke afspraken en een proactieve houding van zowel het college als de raad. Op dit moment lijkt de informatievoorziening in sommige gevallen onvoldoende helder voor de raad. Er is onvoldoende duidelijkheid over de relevantie van bepaalde informatie en het vertrouwelijke of geheime karakter van bepaalde verstrekte informatie. Het maken van nadere, eenduidige afspraken tussen raad en college over informatiedeling zou tot verbetering kunnen leiden.

4. De gemeente beoogt een faciliterende rol bij grote projecten, maar die rol is niet bij alle projecten eenduidig;

De nota grondbeleid gaat in op de rol die de gemeente wil spelen bij projecten en welke instrumenten hiervoor worden gebruikt. Hieruit wordt duidelijk dat de gemeente een facilitaire rol wil aannemen bij gebiedsontwikkeling. Dit houdt in dat de gemeente niet zelf een actief grondbeleid wil voeren, maar externe initiatieven tot ontwikkeling wil stimuleren en begeleiden als procesregisseur.

Het blijkt echter dat de gemeente in verschillende projecten een verschillende rol op zich neemt en soms ook een dubbele rol heeft. Waar bij het ene project de gemeente actieve grondpolitiek voert, gebeurt dit bij een ander project niet. En waar de gemeente bij het ene project veel ruimte laat aan de ontwikkelaar(s), heeft de gemeente bij het andere project de neiging om zelf een rol als ontwikkelaar te spelen. De Rekenkamer concludeert dat deze situatie ten dele voortkomt uit het ontbreken van eenduidige (sturings-)kaders bij grote projecten. Hierdoor blijft zowel binnen de gemeente als bij externen te vaak onduidelijkheid bestaan over de precieze rol van de gemeente en de hierbij behorende verwachtingen.

5. Er is weinig ruimte voor proactieve vernieuwing;

De gemeente worstelt met een aantal complexe langer lopende projecten uit het verleden, die een flinke claim leggen op de gemeentelijke middelen en veel aandacht vragen van het college, de ambtelijke organisatie en de raad. Doordat er veel tijd en moeite wordt gestoken in het afronden van deze langer lopende projecten, is er minder ruimte voor actieve vernieuwing bij andere projecten. Dat is jammer, aangezien de wil tot actieve vernieuwing aanwezig is bij het college, de ambtelijke organisatie en de raad. Dit wil overigens niet zeggen dat actieve vernieuwing niet plaatsvindt. Duidelijk geworden is dat bij meerdere projecten een andere aanpak heeft geleid tot een effectievere sturing en resultaten. Hierover bestaat enthousiasme bij zowel het college en de ambtelijke organisatie als de raad. De Rekenkamer beveelt dan ook aan om de bestaande wensen omtrent grote projecten nu daadwerkelijk om te zetten in concrete daden door helderder kaders te scheppen voor zowel projecten als de informatievoorziening hierover.

6. De raad blijkt onvoldoende in staat om grip te krijgen en te houden op de voortgang van grote projecten

De gemeenteraad van Sliedrecht heeft geen gedeelde visie over de sturing op grote projecten. Hierdoor is de raad onvoldoende in staat om op een effectieve manier te kunnen monitoren door middel van de beschikbare instrumenten: de begroting, de jaarrekening en de raadsinstrumenten. Hoewel de raad met regelmaat technische vragen aan het college stelt over grote projecten en het gesprek over grote projecten regelmatig wordt gevoerd, blijkt de raad onvoldoende in staat om grip te krijgen en te houden op de voortgang van grote projecten. Dit is een onwenselijke situatie, die gegeven de context rondom langer lopende projecten en politieke meningsverschillen niet eenvoudig kan worden verholpen. In de aanbevelingen gaat de Rekenkamer in op de diverse verbetermogelijkheden.

Aanbevelingen

1. Focus op beleid en grote lijnen van grote projecten;

De raad is ten dele verdeeld door verschillen van politieke opvatting over de ontwikkeling van Sliedrecht en mede daardoor ook over de invulling van grote projecten. Dat, terwijl politieke meningsverschillen volgens de Rekenkamer de sturing van grote projecten niet zouden moeten overheersen. Het college moet juist gevoed worden door de raad ten aanzien van beleidskaders. De huidige politieke tegenstellingen in de raad lijken, met name op het gebied van een klein aantal projecten, een helder debat over een gedeelde visie op grote projecten in de weg te zitten. Gepaard met deze politieke tegenstellingen gaat de voornamelijk reactieve houding van de raad ten opzichte van grote projecten. Deze impasse kan volgens de Rekenkamer worden doorbroken wanneer er in de raad op een open en proactieve manier kan worden gedebatteerd over de visie op Sliedrecht en de manier waarop de gemeente zich dient te ontwikkelen, zonder hierbij te verzanden in discussies over casuïstiek.

Tegelijkertijd moet het college de raad ook goed faciliteren met voldoende informatie en duiding van projecten. Ga als raad het gesprek aan met het college over de huidige informatievoorziening over grote projecten en de inzichtelijkheid hiervan. Geef aan welke behoeften er zijn en leg hierbij zo nodig nieuwe afspraken met het college vast door bijvoorbeeld het Handvest Actieve Informatieplicht te vernieuwen. Focus daarnaast bij monitoring bij grote projecten op de grote lijnen, en verzand niet teveel in discussies over details bij specifieke projecten.

2. Zet in op mijlpalen en tussentijdse bijsturing bij de uitvoering;

De Rekenkamer beveelt de raad aan om bij de sturing op grote projecten meer vanuit mijlpalen en tussentijdse doelen uit te gaan. Uit de door de raad gestelde technische vragen blijkt ook dat er behoefte is aan tussentijdse bijsturing. De raad heeft niet de taak om op een detaillistische manier op grote projecten te sturen, maar dient kaders te stellen en hierop te controleren. De raad zou dan ook meer vooraf aan het opstarten van grote projecten kaders moeten formuleren met tussentijdse doelen en mijlpalen, zodat vervolgens op een structurelere manier kan worden gemonitord en waar nodig bijgestuurd.

3. Grijp het momentum van de omgevingsvisies voor nieuwe sturingskaders

De gemeente Sliedrecht is op dit moment bezig met het opstellen van een omgevingsvisie in het kader van de aanstaande Omgevingswet (verwachte invoering per 1 januari 2022). Met een verouderde structuurvisie, die in de praktijk niet duidelijk wordt gehanteerd, is er een duidelijke noodzaak voor een nieuw kaderdocument met duidelijke en gedeelde uitgangspunten, ambities en concrete doelen. De Rekenkamer beveelt de raad aan om het initiatief te nemen om een gedeelde visie voor de ruimtelijke ontwikkeling van Sliedrecht op te stellen, met eenduidige kaders voor rolinvulling door de gemeente en voldoende sturingsmogelijkheden. Ga hierbij het gesprek aan met het college en de ambtelijke organisatie en put daarbij uit de bestaande positieve ervaringen bij projecten waarbij voor een andere aanpak is gekozen.

4. Kies voor een eenduidig systeem van projectmanagement;

Het huidige systeem van projectbeheersing wordt getekend door de erfenis van beslissingen uit het verleden, zo blijkt. Er wordt gezocht naar ruimte voor vernieuwing omtrent grote projecten en er is behoefte om te werken met een eenduidig projectmanagementsysteem. Zeker bij langer lopende projecten constateert de Rekenkamer dat de wens aanwezig is om waar mogelijk een spreekwoordelijke 'resetknop' in te drukken. Er bestaan dus gegronde redenen voor vernieuwing om zo het projectmanagement in Sliedrecht toekomstbestendiger te maken. Dat, naast de ontwikkelingen rondom de aanstaande Omgevingswet. Bij zowel de raad als het college is de behoefte gesignaleerd aan een dergelijke vernieuwing van het projectmanagementsysteem. De Rekenkamer beveelt dan ook aan om deze behoefte om te zetten in een concrete keuze voor eenduidige vernieuwing.

5. Zet in op het verder doorontwikkelen en professionaliseren.

De Rekenkamer constateert dat de gemeente Sliedrecht in de afgelopen jaren geleerd heeft van de aanpak van grote projecten. De ingezette ontwikkeling en professionalisering van de ambtelijke organisatie en de daarbij behorende systemen begint zijn vruchten af te werpen in de vorm van projecten die op nieuwe wijze worden aangevlogen door meer ruimte te bieden aan ontwikkelaars en participatie. Om effectief te kunnen sturen op grote projecten, is een goede organisatie met goede systemen essentieel. Een goede organisatie is immers geen keuze meer, maar een dagelijkse voorwaarde voor gemeenten. De Rekenkamer beveelt het college dan ook aan om verder in te zetten op het doorontwikkelen en verder professionaliseren van de organisatie voor projecten. Heb daarbij ook aandacht voor de huidige capaciteit voor de ambtelijke aansturing van projecten en ga hierover het gesprek aan met de raad.

Reactie college van B&W

Gemeente Sliedrecht

Rekenkamer Sliedrecht
T.a.v. mevrouw H. van Rijnbach, directeur

Via coördinator Elsemiek Smits-Muis,
e-mailadres: elsemiek@necker.nl

Gemeente Sliedrecht

Industrieweg 11
3361 HJ Sliedrecht
Postbus 16
3360 AA Sliedrecht

Telefoon **14 0184**
gemeente@sliedrecht.nl
www.sliedrecht.nl

Datum
10 september 2020

Betreft
Reactie op conceptrapportage "Onderzoek sturen op grote projecten"

Bijlage(n)
-

Uw kenmerk
Onderzoek sturen op grote projecten

Ons kenmerk
Zaaknr. 2020-0115349

Behandeld door
Team Projecten

Telefoon
0184 495824 of
0640713876

Geachte mevrouw Van Rijnbach,

De Rekenkamer Sliedrecht heeft ons college de conceptrapportage van het 'Onderzoek sturen op grote projecten' doen toekomen en ons in de gelegenheid gesteld hierop een reactie te geven.

Wij willen graag aangeven dat wij blij zijn met uw rapport. De conclusies en aanbevelingen in het rapport sluiten namelijk zeer goed aan bij de strekking van de kadernota 2021 zoals wij die onlangs aan de raad hebben doen toekomen.
In onze kadernota merken wij op dat de voortgang van veel projecten stagneert, dat het ontbreekt aan een goede kaderstelling, dat er een integrale visie mist op de lange termijn, dat er een betere match nodig is tussen de opgaven en de organisatie en dat de rolverdeling tussen raad en college scherper moet zijn. Wij concluderen dat dit in lijn ligt met de conclusies en aanbevelingen in uw rapport. De aanbevelingen uit uw rapport nemen wij dan ook over.

Met name de ruimtelijke vernieuwing van Sliedrecht vraagt om een heldere visie op waar we met Sliedrecht naar toe willen. In de kadernota schetsen wij concrete kaders voor de doorontwikkeling van Sliedrecht. De in de kadernota benoemde aspecten kunnen goed dienen als sturingskader voor (nieuwe) projecten. Ook de nieuwe Omgevingsvisie, die wij momenteel opstellen en die wij iedere twee jaar willen actualiseren, wordt wat ons betreft een doorleefd kaderstellend document voor grote projecten. Het hebben van een professionele en krachtige ambtelijke organisatie is daarbij randvoorwaardelijk om onze ambities te realiseren. Dit geldt ook ten aanzien van de grote projecten. Om bestuurlijke visies om te kunnen zetten naar merkbare resultaten voor Sliedrecht is er ontwikkel- en uitvoeringskracht nodig. Dit vergt een investering in professionele kwaliteit en slagkracht (kwaliteit en kwantiteit). Dit stelt ons ook in staat om als volwaardige sparringpartner te fungeren van alle betrokken partijen en complexe, grootschalige opgaven te faciliteren en te realiseren. In de kernopgave 'ruimtelijke vernieuwing' in de kadernota 2021 hebben wij beschreven wat dit betekent en wat hiervoor nodig is.

Met de kadernota willen wij ook de aanzet geven om te komen tot een scherpere rolverdeling tussen raad en college. Om slagvaardig werk te kunnen maken van de (ruimtelijke) doorontwikkeling van Sliedrecht en het juiste debat hierover te kunnen voeren is het nodig dat de raad zich focust op de vraag wát er in Sliedrecht moet gebeuren en het aan het college overlaat hóe er invulling wordt gegeven aan het bereiken van geformuleerde doelstellingen. Wij zijn van mening dat de kadernota het vertrekpunt kan zijn om een goed gesprek te voeren over de visie op de toekomst van Sliedrecht.

Gemeente
Sliedrecht

Wij gaan dan ook graag het gesprek aan met de raad over de conclusies en aanbevelingen uit uw rapport om te komen tot een adequate invulling hiervan, om zodoende de kwaliteit van de sturing op projecten waar nodig te verbeteren.

Langs deze weg willen wij de Rekenkamer bedanken voor het uitgevoerde onderzoek en de getrokken conclusies en aanbevelingen.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Sliedrecht,

De secretaris, De burgemeester,

N.H. Kuiper mca mcm D.R. van der Borg

Nota van bevindingen

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Waarom dit onderzoek?

Aanleiding

Tijdens een rondje langs de fracties op 20 en 21 november en de consultatieworkshop op woensdag 27 november 2019, heeft de rekenkamer van Sliedrecht met de gemeenteraad gesproken over mogelijke onderzoeksonderwerpen voor het jaar 2020. Tijdens deze bijeenkomsten hebben verschillende raadsleden aangegeven het soms lastig te vinden om als raad sturing te geven aan grote projecten in de gemeente. Een veelgenoemd voorbeeld van een groot project waar raadsleden onvoldoende grip op ervaren, was het Burgemeester Winklerplein. De rekenkamer heeft daarom besloten in 2020 een onderzoek naar sturing op grote projecten uit te voeren.

1.2 / Onderzoek naar grote projecten

Het onderwerp: grote projecten

Bij grote projecten staat in de regel financieel en maatschappelijk veel op het spel. Er zijn meerdere externe partijen en veel inwoners en maatschappelijke spelers betrokken bij een groot project. De raad heeft een bepalende rol bij het kaderstellen aan de voorkant en bij het controleren tussentijds en achteraf. Om die rollen vorm te kunnen geven is goede informatievoorziening aan de raad van groot belang. Zorgvuldige informatievoorziening draagt immers bij aan de mate waarin de raad grip heeft op het project. Maar in het spanningsveld waarin het niet altijd mogelijk of strategisch is voor het college om informatie over een groot project te delen en raad en college tegelijkertijd het politieke debat moeten kunnen voeren, is goede informatievoorziening niet vanzelfsprekend.

De kwaliteit van de informatievoorziening hangt af van meerdere aspecten: de juistheid, de tijdigheid, volledigheid en de toegankelijkheid van de informatie. Is de informatievoorziening op al deze punten op orde, dan draagt dat bij aan de rolinvulling van de raad. Met de juiste en volledige informatie, toegankelijk en tijdig verstrekt aan de raad is hij immers in staat tot oordeels- en besluitvorming. Om gedurende het project de kwaliteit van de informatievoorziening te kunnen borgen, moeten al vooraf afspraken gemaakt worden. Deze afspraken vormen als het ware de spelregels waarbinnen het project en de monitoring daarvan vorm krijgt. Het gaat hierbij niet alleen om afspraken over het type informatie dat de raad wil hebben, maar ook over de momenten en wijze van rapporteren. Het kan gaan om financiële informatie, maar ook om informatie over maatschappelijk rendement. Bovendien is niet alle relevante informatie in cijfers te vangen. Daarom is ook kwalitatieve informatie van toegevoegde waarde voor goede kaderstelling en besluitvorming en dus belangrijk voor de rol en positionering van de raad.

Afbakening: rol van de raad

Grote projecten beslaan vaak meerdere jaren, er is een groot aantal intern en extern betrokkenen en de projecten moeten altijd bezien worden binnen de maatschappelijke context waarin ze tot stand kwamen. Dit maakt dat het onderzoek naar een groot project, ook vaak een groot onderzoek wordt. Er zijn veel personen om te interviewen en het dossier is omvangrijk. Daarom is een goede afbakening van het onderzoek van groot belang.

Dit onderzoek richtte zich specifiek op de rol van de raad bij grote projecten. Er is aandacht geweest voor de informatievoorziening aan de raad en de mate waarin de raad op basis van deze informatie in staat is om te sturen. Met het onderzoek wilde de rekenkamer de kennis van de raad vergroten over sturing bij grote projecten en handvatten bieden voor verbetering van de invulling van de kaderstellende en controlerende rol. Buiten de scope van het onderzoek viel de mate waarin doelen behaald zijn en of de uitvoering van grote projecten binnen financiële kaders plaatsvindt.

Casestudy

Onderdeel van dit onderzoek vormde een casestudy. We bestudeerden de informatievoorziening en (benutte) sturingsmogelijkheden bij twee grote projecten binnen de gemeente. Eén van deze grote projecten is het Burgemeester Winklerplein, de andere case is het project Sliedrecht Buiten/Stationspark 3. De case studies hebben gediend om duiding te geven aan de bevindingen in het algemeen. Geen onderdeel van het onderzoek is geweest om een oordeel te geven over de mate waarin deze project al dan niet succes zijn verlopen. Naast de case studies is lopende dit onderzoek de voortgang van een aantal andere projecten bestudeerd en besproken in de interviews. Dit om een completer beeld te krijgen van de sturing bij grote projecten.

1.3 / Doelstelling en vraagstelling

Doelstelling onderzoek

Op basis van het voorgaande kan de volgende doelstelling geformuleerd worden voor het onderzoek:

/ De raad inzicht bieden in de beleidskaders voor en de praktijk van rolneming bij grote projecten in Sliedrecht;
/ De raad handvatten bieden om de kwaliteit van de rolneming waar nodig te verbeteren

Het onderzoek dient niet om terug te kijken en af te rekenen, maar juist om praktische handvatten mee te geven voor verbetering van de controlerende en kaderstellende rol van de raad.

Vraagstelling onderzoek

De rekenkamer formuleerde de volgende hoofdvraag voor het onderzoek:

Welke informatie vraagt en ontvangt de gemeenteraad van Sliedrecht om grip te houden op grote projecten en welke verbetermogelijkheden zijn er?

De hoofdvraag is beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen:

1. Welke kaders heeft de gemeente Sliedrecht ten aanzien van grote projecten, projectmatig werken en informatievoorziening?
2. Welke afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening aan de raad als het gaat om grote projecten?
    a. Hoe geeft het college vorm aan de actieve informatieplicht?
    b. Stelt de raad eisen aan het proces en de inhoud van de informatievoorziening bij grote projecten? Zo ja, welke?
    c. Op welke manier wordt er toegezien op de naleving van deze afspraken?
3. Welke informatie vraagt de raad aan het college over grote projecten?

4. Welke lessen kan de rekenkamer aan de raad meegeven over rolneming bij grote projecten op basis van ervaringen in andere gemeenten?

1.4 / Onderzoeksverantwoording

Onderzoeksmethoden

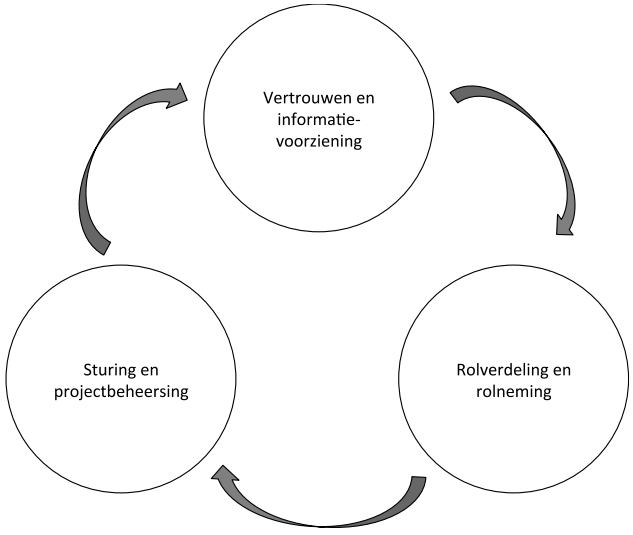
In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een tweetal methoden om informatie te vergaren: een documentenanalyse en het voeren van interviews met betrokkenen. Op 24 februari 2020 is een informatieverzoek van het onderzoeksteam naar de ambtelijke organisatie verstuurd. In de loop van februari en maart hebben de onderzoekers verschillende documenten ontvangen van de ambtelijke organisatie. Op 20 en 21 april 2020 zijn aan de hand van deze documenten verschillende interviews gevoerd met betrokken portefeuillehouders en ambtenaren. Daarnaast is op 25 mei 2020 een aanvullend gesprek gevoerd met de griffier en een afvaardiging van de gemeenteraad. Voor een volledig overzicht van geïnterviewde personen wordt verwezen naar de bijlage. Gedurende juni 2020 is vervolgens de eerste versie van de onderzoeksrapportage opgesteld, op basis van de uit documenten en interviews opgehaalde informatie en daarnaast op basis van inzichten uit eerdere onderzoeken over grote projecten.

Wederhoorprocedure

De eerste versie van de onderzoeksrapportage is op 29 juni 2020 voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor ambtelijk wederhoor. Op 14 juli 2020 is het ambtelijk wederhoor teruggekoppeld naar de onderzoekers, waarna de definitieve rapportage voorzien van conclusies en aanbevelingen is opgeleverd op 20 juli 2020. In de loop van de zomer heeft het bestuurlijk wederhoor plaatsgevonden. De definitieve rapportage is inclusief bestuurlijk wederhoor op 24 september aangeboden aan de raad, waarna deze op 13 oktober is besproken in de raad.

1.5 / Indeling van het rapport

Dit rapport is onderverdeeld in de drie delen die met name bij de bevindingen in het onderzoek naar voren zijn gekomen. In het eerste deel focussen we op de balans tussen vertrouwen en informatievoorziening om vervolgens in het tweede deel te kijken naar de rolneming van bestuur, raad en stakeholders bij grote projecten. In het derde deel wordt tenslotte de sturing en projectbeheersing besproken. Opvallend is dat deze drie onderdelen ook een duidelijk samenhang vertonen, zoals in de onderstaande afbeelding weergegeven. Is de balans tussen en vertrouwen en informatievoorziening goed, dan kan de rolverdeling en rolneming ook worden ingeregeld. Op basis van de rolneming is een effectieve vorm van sturing en projectbeheersing mogelijk, die op haar beurt weer leidt tot versterking van de verhouding tussen vertrouwen en informatievoorziening.



Figuur 1: relatie tussen de drie onderdelen van sturen op grote projecten

2 Vertrouwen en informatievoorziening

2.1 / De balans tussen vertrouwen en informatievoorziening

Vertrouwen is de basis, informatievoorziening noodzakelijk

Vertrouwen is een breed begrip, waar veel verschillende aspecten aan ten grondslag liggen. In dit onderzoek wordt ingegaan op vertrouwen in directe relatie tot informatievoorziening om effectief te kunnen sturen op grote projecten.

In de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken werd het woord 'vertrouwen' regelmatig genoemd als basis voor een goed verloop van grote projecten. Bij grote projecten gaat dat om vertrouwen in elkaar, als bestuur en politiek onderling, maar ook vertrouwen tussen de ambtelijke organisatie en de stakeholders in de praktijk. Vertrouwen is de onzichtbare, maar zeker wel voelbare, 'smeerolie' van iedere samenwerking bij grote projecten. Vertrouwen wordt gevoed door juiste, volledige en tijdige informatievoorziening. Als er vertrouwen is, is er steun voor nieuwe initiatieven en durft men risico's te nemen. Het kritisch toetsen van resultaten en verantwoordelijkheden wordt dan eveneens niet uit de weg gegaan. Zo versterkt een goede informatievoorziening het vertrouwen in de sturing en projectbeheersing, ieders verantwoordelijkheid en rol in de organisatie.

Vertrouwen komt te voet en gaat te paard

In dit onderzoek kwam regelmatig onvrede over de samenwerking bij de grote projecten aan het licht. Een terugkerende reden voor die onvrede is een gebrek aan vertrouwen tussen de inhoudelijke stakeholders bij projecten. Soms worden keuzen en contractvormen aangevoerd waardoor partijen de werkwijze, invloed enzovoort van de andere partij wantrouwen. Soms door een verleden waarin doelen zijn afgesproken die niet waargemaakt zijn of waargemaakt konden worden door veranderende omstandigheden. Of soms omdat er te weinig geïnvesteerd is in goede informatievoorziening. Vertrouwen is een kwetsbaar fenomeen, dat snel gebroken is en vaak moeizaam te herstellen is. De uitdrukking: "vertrouwen komt te voet en gaat te paard" geeft dit precies weer. Het is juist daarom noodzakelijk vertrouwen centraal te stellen en er regelmatig gerichte aandacht aan te besteden.

Omdat vertrouwen zoals hierboven aangegeven begint met heldere kaders (doelen en gewenste resultaten) en een goede informatievoorziening, zullen deze onderwerpen als eerste aan de orde komen in deze rapportage.

2.2 / Zicht op doelen en resultaten

De gemeente Sliedrecht stelt doelen en benoemt resultaten ten aanzien van grote projecten in verschillende visie-, beleids- en verantwoordingsdocumenten. Concrete doelen en heldere resultaten vormen een belangrijke basis voor het vertrouwen in een goede sturing en beheersing van projecten. Relevant zijn hier het coalitieakkoord, het college-uitvoeringsprogramma en de structuurvisie 2020.

Coalitieakkoord en college-uitvoeringsprogramma benoemen ambities

De gemeente Sliedrecht kent twee documenten waarin politiek-bestuurlijke richting wordt gegeven voor de ambities en doelstellingen van de gemeente voor de periode 2018-2022: het coalitieakkoord en het bijbehorende college-uitvoeringsprogramma (CUP). Waar het coalitieakkoord afspraken betreft tussen de coalitiepartijen, bevat het CUP "een bondige uitwerking van de afspraken die in het coalitieakkoord zijn vastgelegd."[1] Wat opvalt is dat beide documenten het onderwerp grote projecten niet als zodanig benaderen, maar de benoemde projecten onder andere bredere thema's plaatsen. In Sliedrecht worden de politiek-bestuurlijke thema's onder vijf programma's uitgesplitst, te weten: sociaal; economie, onderwijs en arbeidsmarkt; ruimte; bestuur, organisatie en veiligheid; financiën en belastingen. Deze indeling wordt ook aangehouden in de begrotingscyclus.

In het coalitieakkoord wordt aangegeven dat een vijftal grote projecten in de periode 2018-2022 zal worden geprioriteerd om de ontwikkeling verder te versnellen (het Burgemeester Winklerplein, Baanhoek-West, nieuwe begraafplaats, het Watertorenterrein en de Driehoek). Daarnaast wordt verderop in de lopende tekst een toelichting gegeven op een aantal projecten. De mate waarin deze toelichting is voorzien van concrete (meetbare) ambities wisselt.

In het CUP zijn de afspraken uit het coalitieakkoord verder uitgewerkt. In dit plan wordt op verschillende plaatsen ingegaan op een aantal projecten, waarbij tevens wordt aangegeven wat men wil bereiken, wat de gewenste resultaten zijn en wanneer deze moeten zijn gerealiseerd. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de uitstraling, invulling en aantrekkelijkheid van de Kerkbuurt, het Burgemeester Winklerplein en de Woonboulevard in de periode 2018-2022 zichtbaar moet verbeteren. Hierbij wordt echter geen concrete deadline genoemd. Het gebied Baanhoek-West wordt tevens genoemd, maar alleen in het kader van vergroening van de wijk in samenwerking met inwoners. Ook hier mist een concrete deadline of omschrijving van een concrete doelstelling.

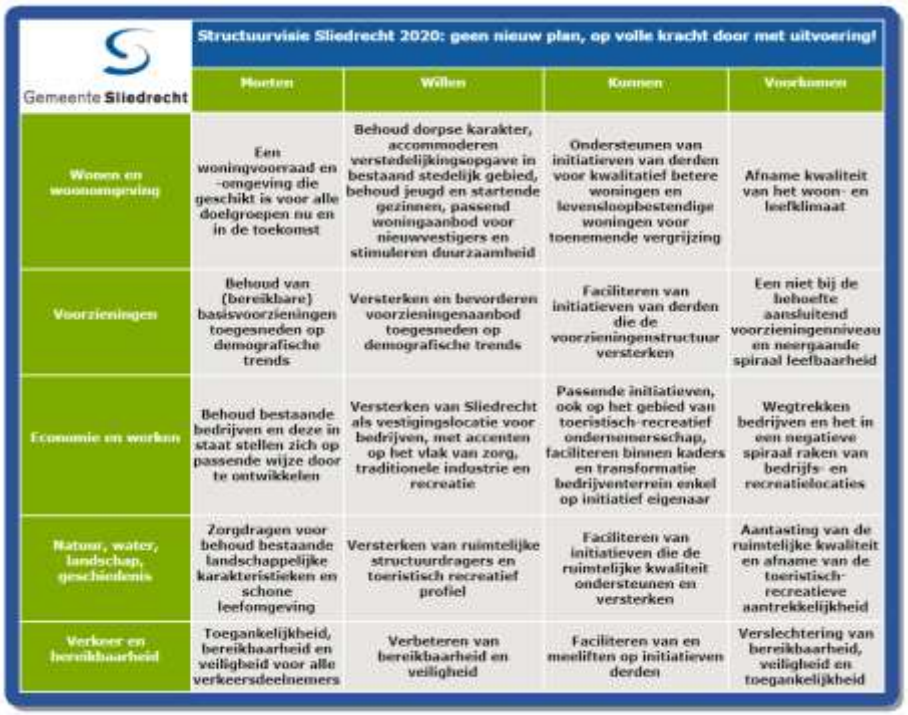
Structuurvisie 2020 geeft kaders voor de openbare ruimte

In 2013 heeft de gemeenteraad van Sliedrecht de zogenaamde Structuurvisie 2020 vastgesteld. De structuurvisie, die gebaseerd is op een eerdere visie uit 2006, bevat de uitgangspunten, doelen en ambities van de gemeente Sliedrecht op het gebied van openbare ruimte voor de periode tot en met 2020. Hiermee biedt de structuurvisie dus geen zicht op de periode na 2020. Actualisering lijkt daarom op zijn plaats. Inmiddels is dan ook begonnen met het opstellen van een omgevingsvisie. Deze gaat de structuurvisie vervangen met als doel een kader te bieden voor (ruimtelijke) ontwikkelingen.

In de structuurvisie worden de uitgangspunten centraal gesteld die de koppeling vormen tussen beleid, doelstellingen voor de langere termijn en de maatschappelijke meerwaarde.[2] In de structuurvisie worden vijf ruimtelijke thema's behandeld: wonen en woonomgeving; voorzieningen; economie en werken; natuur, water, landschap, geschiedenis en verkeer en bereikbaarheid. De verschillende doelstellingen en ambities per thema worden samengevat binnen de kaders in de structuurmatrix:

[1] Coalitieakkoord 2018-2022; College-uitvoeringsprogramma 2018-2022, p. 3.

[2] Structuurvisie 2020 gemeente Sliedrecht: http://www.broplan.nl/sliedrecht/structuurvisie/planmodule/.



Gemeente Sliedrecht	Structuurvisie Sliedrecht 2020: geen nieuw plan, op volle kracht door met uitvoering!			
	Moeten	Willen	Kunnen	Voorkomen
Wonen en woonomgeving	Een woningvoorraad en -omgeving die geschikt is voor alle doelgroepen nu en in de toekomst	Behoud dorpse karakter, accommoderen verstedelijkingsopgave in bestaand stedelijk gebied, behoud jeugd en startende gezinnen, passend woningaanbod voor nieuwvestigers en stimuleren duurzaamheid	Ondersteunen van initiatieven van derden voor kwalitatief betere woningen en levensloopbestendige woningen voor toenemende vergrijzing	Afname kwaliteit van het woon- en leefklimaat
Voorzieningen	Behoud van (bereikbare) basisvoorzieningen toegesneden op demografische trends	Versterken en bevorderen voorzieningenaanbod toegesneden op demografische trends	Faciliteren van initiatieven van derden die de voorzieningenstructuur versterken	Een niet bij de behoefte aansluitend voorzieningenniveau en neergaande spiraal leefbaarheid
Economie en werken	Behoud bestaande bedrijven en deze in staat stellen zich op passende wijze door te ontwikkelen	Versterken van Sliedrecht als vestigingslocatie voor bedrijven, met accenten op het vlak van zorg, traditionele industrie en recreatie	Passende initiatieven, ook op het gebied van toeristisch-recreatief ondernemerschap, faciliteren binnen kaders en transformatie bedrijventerrein enkel op initiatief eigenaar	Wegtrekken bedrijven en het in een negatieve spiraal raken van bedrijfs- en recreatielocaties
Natuur, water, landschap, geschiedenis	Zorgdragen voor behoud bestaande landschappelijke karakteristieken en schone leefomgeving	Versterken van ruimtelijke structuurdragers en toeristisch recreatief profiel	Faciliteren van initiatieven die de ruimtelijke kwaliteit ondersteunen en versterken	Aantasting van de ruimtelijke kwaliteit en afname van de toeristisch-recreatieve aantrekkelijkheid
Verkeer en bereikbaarheid	Toegankelijkheid, bereikbaarheid en veiligheid voor alle verkeersdeelnemers	Verbeteren van bereikbaarheid en veiligheid	Faciliteren van en meeliften op initiatieven derden	Verslechtering van bereikbaarheid, veiligheid en toegankelijkheid

Figuur 1: Structuurmatrix gemeente Sliedrecht: http://www.broplan.nl/sliedrecht/structuurvisie/matrix/.

De structuurvisie biedt daarnaast een overzicht van het instrumentarium waar de gemeente Sliedrecht voor de realisering van de doelstellingen in de visie gebruik van maakt. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen procesinstrumenten, juridische instrumenten en financiële instrumenten.

Hoewel de structuurvisie 2020 een zekere mate van kaderstelling en sturing biedt voor de realisatie van projecten in de openbare ruimte, komt uit de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken met het college, de organisatie en de raad naar voren dat dit document wordt gezien als enigszins vrijblijvend, omdat er geen structurele monitoringsdoelen aan het visiedocument zijn verbonden. De structuurvisie is niet alleen onvoldoende doorleefd binnen de ambtelijke organisatie, maar wordt ook niet door raad en college aangegrepen als bron voor lange termijnmonitoring.

2.3 / Informatievoorziening als basis

Planmatige en financiële kaders worden vervat in projectbegrotingen en risicoanalyses

De planmatige en financiële kaders voor grote projecten worden in Sliedrecht vervat in projectbegrotingen (grondexploitaties) en worden getoetst door middel van de risicoanalyses die zijn opgenomen in de begroting en de jaarrekening.

Tweemaal per jaar worden binnen de gemeente Sliedrecht de risicoanalyses geactualiseerd. De (financiële) risico's ten aanzien van projecten worden in september voor het opstellen van de begroting en in april voor het opstellen van de jaarrekening geactualiseerd. Een uitzondering hierop vormen de projecten die grondexploitaties zijn. Voor de grondexploitaties geldt dat de risico's eenmaal in het jaar in het jaarrekeningtraject (april) worden geactualiseerd. Risico's die in beeld gebracht worden in de risicoanalyses hebben onder meer betrekking op de organisatie van projecten, de rente op langlopende leningen voor projecten, de algemene uitkering, decentralisaties en verbonden partijen.[3]

Projectrapportages informeren het college over de voortgang

[3] Risicoanalyses grote projecten, begroting en jaarrekening, periode 2017-2019.

Over de voortgang van de projecten wordt jaarlijks door de ambtelijke organisatie gerapporteerd aan het in projectrapportages. Waar dit in 2017 nog slechts voor een aantal projecten gold, geldt dit in 2019 voor alle projecten. Deze verandering komt voort uit een behoefte om structureler de voortgang van projecten bij te houden, zo blijkt uit gevoerde gesprekken. Bovendien wordt vanaf 2019 niet meer per project gerapporteerd, maar wordt elk halfjaar een integrale rapportage voor alle projecten uitgebracht. Voor de civiele projecten geldt dat ieder kwartaal aan het college wordt gerapporteerd. Het doel van de rapportages is om inzichtelijk te maken welke aandachtspunten elk project kent, zodat indien nodig acties kunnen worden ondernomen om de doelstellingen te behalen. De projectrapportages vormen de basis voor de halfjaarlijkse bijpraatsessie met de raad over de voortgang over grote projecten.

In 2017 en 2018 werd nog per project gerapporteerd aan het college. Sinds 2019 worden integrale halfjaarrapportages opgesteld over de voortgang van grote projecten. Deze rapportages zijn over het algemeen bondiger geformuleerd dan de eerdere rapportages uit 2017 en 2018. De halfjaarrapportages beginnen steeds met een korte inleiding, waarin een lijst met de op dat moment lopende grote projecten en het doel van de informatievoorziening aan het college wordt benoemd. Hierna volgt een overzicht van de lopende grote projecten. Voor ieder project de volgende informatie is opgenomen:

- Portefeuillehouder, ambtelijk opdrachtgever en verantwoordelijk projectleider;
- Toelichting projectopdracht en stand van zaken (in welke fase bevindt het project zich?);
- Concrete acties voor korte termijn;
- Financiële verantwoording;
- Samenhang met andere projecten;
- Partners/stakeholders;
- Besluitvorming en rol van de raad;
- Alternatieven;
- Risico's;
- Organisatie (capaciteit);

Wat in deze integrale rapportages opvalt is dat niet alle bovenstaande categorieën voor elk project zijn ingevuld. Zo geldt voor een groot aantal projecten bijvoorbeeld dat er geen toelichting wordt gegeven op mogelijke alternatieven met betrekking tot planning, budget en realisatie. Daarnaast valt uit de projectrapportages op te maken dat veel projecten in de loop van het afgelopen decennium vertraging in de planning hebben opgelopen.

Handvest actieve informatieplicht bevat kaders over de informatievoorziening

Zoals hierboven reeds vermeld wordt de gemeenteraad met name over (de voortgang van) grote projecten geïnformeerd via de begrotingscyclus, informatiebrieven van het college en de halfjaarlijkse bijpraatsessies. Tevens wordt in de raadvoorstellen voor grote projecten steeds uitgebreid ingegaan op het beoogd effect van het project, de financiële kaders en beleidskaders en kanttekeningen.[4]

In 2010 heeft de raad het Handvest Actieve Informatieplicht opgesteld, waarin afspraken over de manier waarop het college de raad over grote projecten dient te informeren is vastgelegd.[5] In dit handvest is vastgelegd dat er een 'Indicatieve lijst van Strategische beleidsvelden en Grote projecten' is vastgesteld, waarin is gedefinieerd welke projecten in de gemeente Sliedrecht onder de noemer 'grote projecten' vallen. Ieder jaar wordt bij de begrotingsbehandeling vastgesteld welke projecten hier al dan niet onder vallen. Bovendien is in dit handvest op opgenomen dat de raad wordt geïnformeerd over grote projecten door middel van startnotities.[6]

De afspraken in het Handvest Actieve Informatieplicht zijn in 2016 opgenomen in de financiële verordening van de gemeente Sliedrecht. Deze verordening is in 2019 voor het laatst geactualiseerd en door de raad vastgesteld. In deze verordening worden de volgende afspraken over de informatievoorziening over grote projecten genoemd:

- Artikel 6 lid 5: Er wordt twee keer per jaar over de voortgang van de projecten gerapporteerd. Deze informatie wordt verwerkt in de jaarrekening en begroting, gevolgd door een bijpraatsessie in de raad.
- Artikel 19 lid 1: In de paragraaf grondbeleid bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel van 16 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:

[4] Raadsvoorstellen periode 2017-2020.

[5] Handvest Actieve Informatieplicht, 2010.

[6] Handvest Actieve Informatieplicht, 2010, art. 6 en 7.

a. het verloop van de grondvoorraad;
b. de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten.

5. Artikel 19 lid 2: Het college biedt de raad ten minste eens in de 4 jaar een Nota Grondbeleid aan. De raad stelt de nota vast. In de nota wordt aandacht besteed aan:

    a. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
    b. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
    c. het verloop van de grondvoorraad;
    d. de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden.[7]

De bijpraatsessies met de raad waar naar wordt verwezen in het Handvest hebben een vertrouwelijk karakter. De bijpraatsessies zijn gestructureerd rondom PowerPointpresentaties, waarin bondig een aantal voortgangspunten van verschillende projecten zijn opgenomen. Hierover wordt de raad in de gelegenheid gesteld vragen te stellen.[8]

3 Rolverdeling en rolneming

3.1 / Rolverdeling gemeente en andere partijen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rolneming door de verschillende betrokken partijen. Als eerste zal de rol van de gemeente als regievoerder bij grote projecten worden behandeld. Hierna wordt ingegaan op de rol van het college en de rol van de raad.

Bestuurder of ontwikkelaar?

[7] Financiële verordening gemeente Sliedrecht 2019.

[8] PowerPointpresentaties bijpraatsessies grote projecten, periode 2017-2019.

Sliedrecht heeft een Structuurvisie 2020 uit 2013 en een nota grondbeleid uit 2015. De structuurvisie geeft aan welk beleid de gemeente wil voeren ten aanzien van de ruimtelijke en functionele ordening en de nota grondbeleid gaat in op de rol die de gemeente wil spelen bij projecten en welke instrumenten hiervoor worden gebruikt. Het gaat in beide documenten om de basisverplichtingen en ambities die de gemeente wil waarmaken. Duidelijk wordt dat de gemeente een faciliterende rol wil aannemen bij gebiedsontwikkeling. Nieuwe initiatieven worden getoetst op haalbaarheid om de realiteitswaarde te beoordelen. Het blijkt echter dat deze rol verschillend kan worden ingevuld. Gedurende het onderzoek is het duidelijk geworden dat bij het plannen en realiseren van grote projecten twee vragen centraal staan:

1. Op welke manier vult de gemeente de rol van procesregisseur in de realisatie van projecten in?
2. Neemt de gemeente de bestuursrechtelijke rol op zich, of de privaatrechtelijke rol, waarin het ook mogelijk is om zelf als projectontwikkelaar op te treden?

Het faciliteren van ontwikkelingen betekent dat het publiekrechtelijk en privaatrechtelijk instrumentarium op orde is. Het is een kwestie van de instrumenten kennen, weten wanneer je ze kunt gebruiken en vervolgens strategisch en tactisch weten wanneer je ze wilt gebruiken gelet op specifieke uitgangspunten, doelstellingen en omstandigheden die per ontwikkeling kunnen verschillen. Het blijkt dat de gemeente in verschillende projecten een verschillende rol op zich neemt en soms ook een dubbele rol heeft.

Het grondbeleid spreekt voor een bestuursrechtelijke rol

Uit artikel 19 lid 2 van de financiële verordening van de gemeente Sliedrecht volgt dat iedere vier jaar een nota grondbeleid dient te worden vastgesteld. De nota grondbeleid van de gemeente Sliedrecht uit 2015 bevat de kaders voor de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid. In dit grondbeleid wordt verder invulling gegeven aan de uitgangspunten die terugkomen in de Structuurvisie 2020. Het belangrijkste uitgangspunt hierbij is dat ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente Sliedrecht met name worden ingevuld vanuit initiatieven door derden. De gemeente wil een actieve regierol vervullen om zo een verbindende factor te vormen tussen de verschillende initiatieven in de gemeente onderling en tussen de initiatieven van derden en de opgestelde beleidsdoelen. Deze aanpak wordt ook wel 'uitnodigingsplanologie' genoemd.[9] De nota grondbeleid stelt geen eigen doelen, maar wordt gezien als middel om invulling te geven aan de in verschillende beleidsdocumenten opgestelde doelen.[10]

Vanuit de hierboven uiteengezette benadering van de gemeente ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling blijkt uit de nota grondbeleid een voorkeur voor facilitair grondbeleid, waarbij de gemeente een rol speelt als procesregisseur. De kenmerken van deze houding komen in de kern neer op een rol als procesregisseur: kaderstellend, toetsend en controlerend met een uitnodigende houding naar partijen.[11] In de praktijk wordt hier echter van afgeweken, zo blijkt uit de gevoerde interviews en de bestudeerde documenten.

De gemeente weet ook wat het niet wil

De nota grondbeleid benoemt ook expliciet welke activiteiten niet bij een facilitaire houding passen. Zo wordt genoemd dat de gemeente terughoudend wil zijn bij het aankopen van bepaalde gronden om hiermee beleidsdoelen te kunnen realiseren. De gemeente wil in principe niet zelf de rol van projectontwikkelaar op zich nemen en hiermee onder meer financiële risico's naar zichzelf toe trekken. Wel worden twee uitzonderingsgevallen van dit principe benoemd:

- In het kader van de afronding van al lopende exploitaties (dit geldt onder meer voor de projecten Baanhoek West, Stationspark 2 en de Kerkbuurt);
- Wanneer er een groot maatschappelijk of politiek belang bestaat om een bepaalde situatie met nadelige effecten voor de omgeving op te heffen;

Wanneer een beroep wordt gedaan op deze uitzonderingsgronden, wordt dit altijd voorgelegd aan de raad. Op deze manier behoudt de raad haar budgetrecht, zo wordt aangegeven.[12]

[9] Nota Grondbeleid 2015, p. 4.

[10] Ibid., p. 5.

[11] Nota Grondbeleid 2015, p. 7-10.

[12] Ibid., p. 11.

3.2 / Rolneming door het college

De bestuurlijke rol in de praktijk

Binnen het kader van de feitelijke rolverdeling van een groot project neemt het college in de praktijk haar bestuurlijke rol op zich. Er is afstemming tussen de verantwoordelijk wethouder, de ambtelijk opdrachtgever en de ambtelijk verantwoordelijke projectleider. In dit overleg worden zaken wat betreft de projectbeheersing besproken, en kan de wethouder sturing geven. Wanneer een project wordt geagendeerd op een bestuurlijk overleg schuiven tevens de projectleider en de ambtelijk opdrachtgever aan. In dit overleg wordt de wethouder op de hoogte gebracht van de processtappen die worden doorlopen.

De ambtelijke organisatie kan de wethouder of het college aanvullend informeren. Hierbij wordt bijvoorbeeld aangegeven wat er specifiek (actueel) speelt in een dossier. Naast het formele overleg dat plaatsvindt, vindt daarom ook informeel overleg plaats tussen de wethouder en de ambtelijke organisatie. In dit informele overleg is er ook de mogelijkheid om informatie over het beheer uit te wisselen. Het verschil tussen de formele momenten en de informele momenten, is dat deze laatste niet worden vastgelegd.

Actieve, informerende rol

Het college onderneemt activiteiten om de raad deelgenoot te maken van keuzes en afwegingen rondom grote projecten. De raad wordt geïnformeerd via raadsbijeenkomsten en bijpraatsessies, die overigens zoals eerder benoemd vertrouwelijk zijn. Deze bieden raadsleden ruimte om vragen te stellen. In de verschillende rapportage- en terugkoppelmomenten is de informatie over keuzeruimte voor de raad beperkt omdat er vaak maar één optie financieel wordt doorgerekend. Er zijn echter ook projecten te noemen waarbij dit wel het geval is, zoals het project Locatie Lanser en het project begraafplaats. Daarnaast lijkt voor de raad de keuze voor het wel of niet doen van belangrijke projectenstappen vaak onvoldoende beargumenteerd.

De erfenis uit verleden weegt zwaar

De gemeente worstelt met een aantal complexe langer lopende projecten uit het verleden, die een flinke claim leggen op de gemeentelijke middelen en veel aandacht vragen van het college. Over deze projecten zijn verschillende soorten overeenkomsten gesloten die periodiek opnieuw onder de aandacht worden gebracht en steeds worden aangepast. Soms volgt daarop een doorbraak, maar bij een paar projecten wordt tot op heden weinig voortgang geboekt. De herinrichting van het Burgemeester Winklerplein wordt door de verschillende betrokkenen als het meest tekenende voorbeeld van deze situatie gezien. Doordat er veel tijd en moeite wordt gestoken in het afronden van deze langer lopende projecten, is er minder ruimte voor een actieve, vernieuwende rol van het college bij andere projecten.

De wil om te veranderen en te verbeteren is bij het college en de organisatie zeker aanwezig. Het college en de organisatie willen met elkaar op een goede manier de raad voorzien van voldoende informatie en duiding. In het samenspel tussen college en organisatie is ook ruimte om scherp te zijn naar elkaar.

Wisselingen maken rolneming niet eenvoudiger

De politieke coalitie in de gemeente Sliedrecht bestond tot het voorjaar van 2020 uit de fracties van PRO Sliedrecht, SGP-ChristenUnie, CDA en PvdA. In de periode februari-maart 2020 verliet de fractie van PRO Sliedrecht de coalitie. Sindsdien zijn de overige fracties verder gegaan als coalitie, waarbij het bestaande coalitieakkoord door deze fracties opnieuw is bevestigd.[13] Tevens relevant om te noemen is dat in de afgelopen coalitieperiode (sinds 2018) grote projecten onder de verantwoordelijkheid van verschillende wethouders hebben gestaan. Er is niet één portefeuillehouder grote projecten in de gemeente Sliedrecht, maar projecten zijn verdeeld onder meerdere portefeuillehouders.[14] Daarnaast is in de interviews naar voren gekomen dat veel projecten in de loop der jaren te maken hebben (gehad) met een grote omloop van projectleiders. Al deze factoren maken dat de mate van continuïteit als het gaat om management en sturing niet bij alle projecten even groot is.

---

[13] PvdA Sliedrecht, 20 februari 2020: https://sliedrecht.pvda.nl/nieuws/sgp-christenunie-cda-en-pvda-samen-verder/; Het Kompas, 15 februari 2020: https://www.hetkompassliedrecht.nl/lokaal/politiek/321170/pro-sliedrecht-over-opgezegd-vertrouwen-683483.

[14] Sliedrecht24, 23 maart 2020: https://sliedrecht24.nl/college-maakt-opnieuw-portefeuilleverdeling-bekend/.

3.3 / Rolneming door de raad

Kaders en kaderstelling niet altijd duidelijk

Zowel bij de ambtelijke organisatie als bij het college laten de bevindingen zien dat er een behoefte is aan een bepaald visie- of referentiedocument voor de langere termijn, waarop kan worden teruggegrepen bij de totstandkoming en ontwikkeling van grote projecten. Dit zou een document moeten zijn dat door het college en de raad wordt gedragen.

Uit de interviews en het gevoerde raadsgesprek blijkt dat de Sliedrechtse raad geen gedeelde visie heeft op de langere termijnontwikkeling van de gemeente. De raad is ten dele verdeeld over de ontwikkeling van Sliedrecht door verschillen van politieke opvatting, terwijl politieke meningsverschillen dit thema niet teveel zouden moeten overheersen. Het college moet wel gevoed worden door de raad ten aanzien van kaders. Tegelijkertijd moet het college de raad ook goed faciliteren met voldoende informatie en duiding.

Meer gestructureerd en meer proactief

De aanpak van grote projecten in Sliedrecht is sterk casusgericht. Grote projecten komen in Sliedrecht over het algemeen tot stand op voorstel van het college. Dat wil zeggen: een projectplan komt tot stand op basis van een voorliggend (ruimtelijk) probleem en niet altijd op basis van een bepaalde visie of doelstelling. Op basis hiervan wordt vervolgens een raadsvoorstel opgesteld, waarna de raad hierover een beslissing neemt. Er bestaat wel een structuurvisie, maar de indruk bestaat dat die wat vrijblijvend is en niet helemaal is doorleefd in de gemeente bij college en raad. In 2019 is een ontwikkelvisie aan de raad voorgelegd (van een oordeelsvormend karakter).[15] Dat document had een allesomvattend kader kunnen bieden voor grote projecten. Uiteindelijk is dit document niet ter stemming gekomen in de raad, zo blijkt uit de interviews.

Het gebruik van technische vragen

De raad maakt met name gebruik van technische vragen om inzicht te krijgen in de voortgang van grote projecten. Wat in de technische vragen opvalt is dat deze vaak sterk specifiek van aard zijn (veelal worden vragen gesteld over de voortgang van projecten op korte termijn of recente gebeurtenissen of ontwikkelingen die aan projecten worden gerelateerd) en in mindere mate teruggrijpen op de vooropgestelde doelstellingen en vastgestelde kaders omtrent specifieke projecten.

4 Sturing en projectbeheersing

[15] Bespreking van dit stuk vond plaats op 18 juni 2019 tijdens een oordeelsvormende vergadering van de raad: https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Sliedrecht/26bc47b2-bba5-4332-b721-705332faaec0.

4.1 / Sturen op grote projecten

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de manier waarop op dit moment op grote projecten wordt gestuurd en hoe een invulling wordt gegeven aan projectbeheersing in Sliedrecht. Hierbij zal ook aandacht uitgaan naar de betrokkenheid van de raad bij projectbeheersing en de bestaande knelpunten hieromtrent.

Doelen en plannen zijn niet SMART en er is een wisselend beeld over de resultaten

Bij sturing van grote projecten is het van belang dat de opgestelde kaders en doelstellingen kunnen rekenen op een breed draagvlak binnen de ambtelijke organisatie, het college en de raad. Gedeelde doelen die ook nog eens SMART[16] geformuleerd zijn, zijn daartoe een belangrijke voorwaarde. Het blijkt echter dat die in de huidige situatie vaak ontbreken, waardoor een bepaalde aanpak niet altijd tot de gewenste resultaten leidt. Over resultaten wordt in de bestudeerde documenten dan ook een wisselend beeld geschetst. Een voorbeeld, in de begroting 2018: "Om deze projecten ook echt te kunnen realiseren is capaciteit vrij gemaakt en veel aandacht besteed aan het proces. Dit heeft in 2015, 2016 en 2017 mooie resultaten opgeleverd. Zo zijn er definitieve besluiten genomen over het Burgemeester Winklerplein, Locatie Lanser, Kerkbuurt en het Recreatief Knooppunt in combinatie met Stationspark 3. Inmiddels beginnen de eerste fysieke resultaten zichtbaar te worden."[17]

In de begroting voor 2019 (paragraaf grote projecten) komt echter de volgende tekst terug: "De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de ambities van het college niet altijd gerealiseerd kunnen worden binnen de gestelde doelen en/of gestelde termijnen. Het college wil, om projecten te kunnen realiseren, meer dan ooit in gesprek gaan met inwoners, belanghebbenden (b.v. ondernemers, grondeigenaren) en samenwerkingspartners (b.v. projectontwikkelaars). Niet zelden zijn de belangen van de "stakeholders" tegenstrijdig. Het college zal hierop acteren. Voor een aantal projecten geldt dat in verband met actuele ontwikkelingen en gewijzigde inzichten het college eerder ingenomen standpunten zal heroverwegen (bijvoorbeeld De Driehoek)."[18]

Projectinformatie in aansluiting op begrotingen en jaarrekeningen

De financiële rapportage is sluitend en consistent over de jaren heen. Het onderwerp grote projecten komt in de begrotingen en de jaarrekeningen van de gemeente Sliedrecht terug in de aparte paragrafen grondbeleid en grote projecten. In de paragraaf grondbeleid wordt steeds een inleiding gegeven op het onderwerp waarin wordt verwezen naar de richtlijnen en kaders die terugkomen in de nota grondbeleid en de richtlijnen voor de begroting en jaarrekening: "Jaarlijks worden met het opstellen van de jaarrekening de grondexploitaties geactualiseerd en wordt de marktwaarde opnieuw bepaald. Dit resulteert in een nieuwe prognose van het resultaat voor de grondexploitaties en eventueel een afwaardering (wanneer de boekwaarde hoger is dan de marktwaarde). De raming van de jaarlijkse baten en lasten wordt vervolgens verwerkt in de begroting van het daaropvolgende jaar."[19] In de paragraaf grote projecten wordt bij wijze van inleiding verwezen naar de ambities en doelstellingen uit het college-uitvoeringsprogramma en wordt steeds kort geëvalueerd over de voortgang. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de lasten en baten per project voor de komende jaren.[20]

4.2 / Projectmanagement en beheersingssysteem

Een projectmanagementsysteem ontbreekt

Het blijkt dat een projectmanagementsysteem, zoals bijvoorbeeld PRINCE2, voor grote projecten niet wordt toegepast. Een systeem voor monitoring en evaluatie is er in de praktijk wel. Monitoring en evaluatie van de doelstellingen bij grote projecten vindt in Sliedrecht plaats op twee manieren:

/ Interne monitoring door de ambtelijke organisatie en het college: de gemeente Sliedrecht kent een teammanager grote projecten die de projectleiders van de verschillende projecten aanstuurt. Vanaf 2017 is

[16] SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

[17] Begroting 2018, p. 88.

[18] Begroting 2019, p. 91.

[19] Inleiding paragraaf grondbeleid, begrotingen 2017-2020

[20] Paragraaf grote projecten, begrotingen 2017-2020.

in de gemeente bijgehouden wat de voortgang van grote projecten is. Deze rapportages worden ter informatie voorgelegd aan het college. Waar in 2017 deze rapportages nog niet structureel en eenduidig werden opgesteld, wordt sinds 2019 ieder halfjaar een integrale rapportage over de voortgang van grote projecten aan het college voorgelegd.[21]

/ Externe monitoring door de gemeenteraad: De gemeenteraad van Sliedrecht wordt met name geïnformeerd over de voortgang van grote projecten via de begrotingscyclus, in informatiebrieven van het college en bij informatieavonden over grote projecten die elk halfjaar plaatsvinden. Daarnaast stelt de raad met regelmaat technische vragen over grote projecten aan het college.

Projectinformatie niet altijd inzichtelijk

Het blijkt dat er verschillende knelpunten bestaan in de informatievoorziening aan de raad als het gaat om grote projecten. Zo wordt door raadsleden aangegeven dat de informatieverstrekking via het informatiesysteem Ibabs niet altijd even inzichtelijk is. Informatiebrieven over grote projecten bevatten vaak zo veel (specifieke) informatie dat voor raadsleden niet altijd helder is welke informatie relevant is en welke niet. Daarnaast wordt aangegeven dat de halfjaarlijkse bijpraatsessies niet door alle raadsleden als voldoende informatief worden beschouwd, omdat deze niet altijd volgens een eenduidige structuur verlopen. Bij informatiesessies komt ook regelmatig de vraag naar voren in hoeverre gedeelde informatie vertrouwelijk dan wel geheim is. En wanneer informatie vertrouwelijk dan wel geheim is, is niet altijd duidelijk wat deze twee categorieën van elkaar onderscheidt.

Mijlpalen en tussentijdse bijsturing van projecten

Er wordt aangegeven dat de raad meer vanuit mijlpalen en tussentijdse bijsturing moet kunnen uitgaan en niet de taak heeft om op een detaillistische manier te sturen op grote projecten.[22] De raad zou meer vooraf aan het opstarten van grote projecten kaders moeten formuleren moet doelen en mijlpalen en vervolgens controleren op de uitvoering door het college en de organisatie. Ook blijkt uit de technische vragen dat er behoefte is aan tussentijdse bijsturing van projecten door de raad. Om dit mogelijk te kunnen maken zouden naast de bestaande lange termijndoelstellingen ook tussentijdse doelstellingen moeten worden geformuleerd, zodat op een structurelere manier kan worden gemonitord en waar nodig bijgestuurd. Op deze manier zou tevens de periodieke wijziging van de samenstelling van de politieke kleur van de coalitie kunnen worden ondervangen.

Meer toekomstgericht en toekomstbestendig

Het huidige systeem van projectbeheersing wordt getekend door de erfenis van beslissingen uit het verleden, zo blijkt uit de interviews. Aangegeven wordt dat er behoefte bestaat om te werken met een ander projectmanagementsysteem. In de toekomst zou men dan ook kunnen kiezen voor een ander systeem om projectmanagement te kunnen inrichten. Dit is een reden voor vernieuwing om het projectmanagement meer toekomstbestendig te maken. Ook gegeven de ontwikkelingen rondom de aanstaande Omgevingswet (verwachte invoering per 1 januari 2022) wordt er ruimte gezien voor vernieuwing omtrent grote projecten. Zeker bij langer lopende projecten zou het misschien beter zijn om waar mogelijk een spreekwoordelijke resetknop in te drukken. Bij zowel de raad als het college bestaat dan ook behoefte aan een dergelijke reset.

[21] Projectrapportages periode 2017-2019.

[22] Deze notie is in meerdere interviews naar voren gekomen.

Bijlage bronnen

Gesprekspartners

Naam	Functie	Datum
Dhr. E. Goverde	Wethouder[1]	20-04-2020
Dhr. P. Vat	Wethouder[2]	21-04-2020
Dhr. J. van der Meer	Teamleider grote projecten	20-04-2020 en 21-04-2020
Dhr. F. Engelen	Projectmanager	20-04-2020
Dhr. R. van Aalst	Raadsgriffier	25-05-2020
Afvaardiging gemeenteraad	Raadsleden (woordvoerders grote projecten)	25-05-2020

1. Portefeuillehouder van de volgende projecten: Burgemeester Winklerplein, Kerkbuurt, Watertorenterrein en Woonboulevard.
2. Portefeuillehouder van de volgende projecten: Deltaprogramma, Sliedrecht Buiten, Driehoek, Stationspark 2.

Bronnen

Voor de bronvermelding verwijzen we naar de voetnoten in de lopende tekst.