

De beste stuurlui stellen kaders

- Sturen in risicovolle projecten -



Rekenkamercommissie Krimpenerwaard:

- Mw. K. Meijer (voorzitter)
- Dhr. R. de Bonte
- Dhr. R. Paulussen
- Mw. P. Feelders-Heijndijk (secretaris/onderzoeker)

Onderzoekers Bureau Buiten:

- Dhr. J. Hagens
- Dhr. J. Laro
- Dhr. B. van Rijkom

Datum: Maart 2018

Inhoud

Voorwoord	3
Bestuurlijke nota	4
1. Kernboodschap	5
2. Conclusies.....	5
3. Aanbevelingen	6
Reactie college van B&W	9
Nawoord.....	12
Nota van bevindingen	13
1. Onderzoeksverantwoording.....	14
1.1 Aanleiding	14
1.2 Vraagstelling	14
1.3 Opzet en werkwijze onderzoek	14
2. Sturing projecten in de Krimpenerwaard	17
2.1 Besluitvormingscyclus projecten.....	17
2.2 Instrumentarium	18
2.3 Samenspel college, raad en ambtelijke organisatie	19
2.4 Relatie met nieuwe werkwijze projectmatig werken	21
3. Sturing in andere gemeenten	22
3.1 Molenwaard	22
3.1.1 Besluitvormingscyclus projecten	22
3.1.2 Instrumentarium sturingspraktijk	22
3.1.3 Samenspel raad, college & ambtelijke organisatie	24
3.2 Zuidplas.....	25
3.2.1 Besluitvormingscyclus projecten	25
3.2.2 Instrumentarium sturingspraktijk	25
3.2.3 Samenspel raad, college & ambtelijke organisatie	26
3.3 Ervaringslessen Molenwaard en Zuidplas	27
3.4 Instrumenten elders	28
Bijlage 1. Bronnen	30
Bijlage 2. Stukken analyse informatiestroom	32

Voorwoord

Dit is het derde onderzoek van de Rekenkamercommissie Krimpenerwaard. Het onderzoek richt zich op de vraag hoe de gemeenteraad kan sturen bij risicovolle projecten.

Dit onderzoek richt zich op risicovolle projecten in het fysiek-ruimtelijke domein. Dergelijke projecten brengen vaak aanzienlijke investeringen met zich mee, met hiermee gepaard gaande risico's voor de gemeentelijke begroting. Tevens kunnen dergelijke projecten direct ingrijpen op de leefomgeving van inwoners. In dit onderzoek hebben we gekeken naar de huidige praktijk binnen de gemeente Krimpenerwaard en naar het gebruikte instrumentarium in enkele andere vergelijkbare (fusie)gemeenten ter inspiratie.

De Rekenkamercommissie streeft er met dit onderzoek vooral naar een bijdrage te leveren aan het versterken van (de dialoog over) de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij risicovolle projecten. Door duidelijke kaderstelling vooraf is er een betere sturing mogelijk achteraf: "De beste stuurlui stellen kaders".

Karin Meijer, voorzitter Rekenkamercommissie Krimpenerwaard



Bestuurlijke nota

1. Kernboodschap

In dit bestuurlijk hoofdstuk wordt allereerst onze kernboodschap weergegeven. Vervolgens hebben we per thema (die corresponderen met de vier inhoudelijke onderzoeksvragen) conclusies geformuleerd. Tot slot doet de Rekenkamercommissie enkele aanbevelingen.

Kernboodschap

Bij grote (infrastructurele) projecten is een betere wisselwerking tussen raad, college en organisatie wenselijk en mogelijk. Het college en de ambtelijke organisatie zouden voorafgaand aan de start van projecten op de behoefte toegesneden informatie kunnen verschaffen aan de raad, waardoor deze in stelling wordt gebracht voor een inhoudelijk kaderstellend debat. Het gaat dan om informatie over mogelijke beleidskeuzes met de daaraan gekoppelde positieve dan wel negatieve consequenties (risico's). Pas met dergelijke informatie is de raad in staat om in een debat kaders voor het project te benoemen. Het is aan de raad om met het college afspraken te maken over deze informatie. Door duidelijke kaders vooraf zal de organisatie tijdens de uitvoering minder zwaar belast worden met het beantwoorden van technisch-gedetailleerde vragen, is de verwachting van de Rekenkamercommissie. Een eerste relevante stap hierin is dat de raad criteria formuleert wanneer hij een project als risicovol ziet. Wij geven bij het opstellen van dergelijke criteria graag de volgende handreiking mee. Projecten kunnen doorgaans als risicovol worden gezien indien:

- deze aanleiding zijn voor maatschappelijk of politiek debat;
- er aanzienlijke investeringen mee zijn gemoeid;
- er meerdere stakeholders bij zijn betrokken;
- het financieel risico en het ambitieniveau (bij zowel raad als college) hoog is.

Alle andere projecten, die niet als risicovol zijn betiteld, zouden aangeduid kunnen worden als reguliere projecten.

De zeven hierna door ons geformuleerde conclusies hebben betrekking op projecten in het fysieke domein. De daaruit voortvloeiende aanbevelingen kunnen echter ook nuttig zijn voor verbeteringen in de kaderstelling in brede zin.

2. Conclusies

Invulling kaderstelling en controle

1. Wij concluderen dat kaderstelling door de raad ten tijde van het onderzoek hoofdzakelijk betrekking had op de financiële kaders. Financiële kaderstelling vindt doorgaans plaats via de reguliere planning en control-cyclus. Naast deze P&C-cyclus was in 2016 sprake van financiële kaderstelling via de actualisatie van de actieve grondexploitaties (maar dit was eenmalig). Ook voor het nieuwe Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte (IBOR) geldt dat de financiële kaderstelling zal gaan verlopen op jaarschijfniveau binnen de P&C-cyclus. Het behoort niet tot de gewoonte dat de raad aan de voorkant de gelegenheid heeft om zich uit te spreken over kwalitatieve inhoudelijke kaders van projecten. Het is – getuige het rapport van de Commissie van Zijl – wel de ambitie van partijen (raad, college, organisatie) om de raad meer bij de inhoudelijke en procesmatige kaderstelling te betrekken, maar het is op dit moment nog geen standaard van werkwijze en cultuur.
2. De gemeente Krimpenerwaard heeft evenmin een standaardprocedure of leidraad voor de informatievoorziening aan de raad over projecten. Naast informatie via de reguliere P&C-cyclus wordt de raad geïnformeerd via onder meer informatiebijeenkomsten, raadscommissies en –vergaderingen en raadsinformatiebrieven. Het instrumentarium dat wordt ingezet tussen projecten verschilt evenals het type en detailniveau van de informatie in raadsinformatiebrieven.
3. Omdat er alleen financiële kaders worden gesteld, kan de controle alleen op deze kaders plaatsvinden. Door het ontbreken van inhoudelijke of procesmatige kaders wordt daarop door de raad niet gecontroleerd. Dit betekent dat projecten netjes binnen de afgesproken financieel kaders kunnen worden uitgevoerd, maar dat het voor de raad onduidelijk is wat er met het geld is gedaan en in welke mate de uitgevoerde projecten iets hebben bijgedragen aan de realisering van gemeentelijke doelen.

Rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie

De Rekenkamercommissie constateert dat de rolverdeling tussen college en ambtelijke organisatie recent de nodige aandacht heeft gekregen. Met de invoering van een nieuwe werkwijze 'projectmatig werken' is de aandacht uitgegaan naar een verheldering van de rollen en verantwoordelijkheden tussen projectleider, de ambtelijk organisatie en de bestuurlijke opdrachtgever. Hoe aan deze werkwijze feitelijk invulling wordt gegeven is niet onderzocht en valt buiten de scope van dit rekenkameronderzoek. Bovendien is het gezien de recente invoering van deze werkwijze nog te vroeg om hier conclusies aan te verbinden. In de nieuwe werkwijze 'projectmatig werken' is de rolverdeling tussen college en ambtelijke organisatie enerzijds en raad anderzijds niet meegenomen.

4. Wij concluderen dat in de recent ingevoerde werkwijze 'projectmatig werken' te weinig aandacht is voor een politiek sturende rol van de raad. De inhoudelijke en procesmatige kaderstelling vanuit de raad heeft geen duidelijke plaats binnen deze nieuwe werkwijze. In de werkwijze 'projectmatig werken' zijn geen afspraken opgenomen over de informatievoorziening (zowel inhoud als proces) naar de raad. Daarnaast is de informatievoorziening vanuit ambtelijke organisatie en college evenmin afgestemd op de behoefte van de raad.
5. Wij concluderen verder dat tussen enerzijds de raad en anderzijds het college en de ambtelijke organisatie niet het goede gesprek wordt gevoerd; niet over de inhoudelijke en procesmatige kaders en niet over het juiste detailniveau. Het gevolg hiervan is dat de raad bij verschillende projecten veel technisch-gedetailleerde vragen stelt en niet of onvoldoende toekomt aan kaderstelling op (politieke) hoofdlijnen.

Ervaren sturingsmogelijkheden en toekomstverwachtingen

6. De raad ziet - in het verlengde van het rapport van de Commissie Van Zijl - dat kaderstelling voor projecten voor verbetering vatbaar is. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de raadsleden bij risicovolle projecten te weinig sturingsmogelijkheden ervaren, onder meer doordat er te vaak alleen een 'voor-of-tegen keuze' wordt voorgelegd en te weinig alternatieve scenario's met inzicht in de positieve dan wel negatieve gevolgen.
7. Tot slot signaleert de rekenkamercommissie bij zowel raad als college en ambtelijke organisatie een bereidheid om de (voorbereidende) dialoog over beleidskaders aan te gaan. Daar waar dat al is gebeurd zijn de ervaringen positief.

3. Aanbevelingen

De conclusies die wij in de voorgaande paragraaf hebben geformuleerd, leiden tot een achttal aanbevelingen.

Aan raad

- Geef als raad expliciet invulling aan de wettelijk toegekende rol van kadersteller en controleur. Met betrekking tot risicovolle projecten is het allereerst wenselijk dat de raad, in samenspraak met het college en de ambtelijk organisatie, criteria opstelt wanneer een project tot de categorie 'risicovol' kan worden gerekend en deze criteria vaststelt.
- Bepaal vervolgens voor ieder project dat in potentie risicovol kan zijn het ambitieniveau (van de raad en het college) en de omvang van het financiële risico en baseer hierop de kaders waarbinnen het project uitgevoerd dient te worden. Bij projecten met een laag ambitieniveau (en laag risico) kan volstaan worden met alleen financiële kaderstelling via de P&C cyclus. Bij risicovolle projecten met een hoog ambitieniveau is het wenselijk dat de raad ook inhoudelijk en procesmatige kaders stelt. Dan volstaat alleen controle via de P&C cyclus niet. Bij deze projecten acht de rekenkamercommissie het verstandig om naast de reguliere P&C-cyclus ook te denken aan dat:
 - a. Er gewerkt wordt met een Nota van uitgangspunten;
 - b. Er procesafspraken worden gemaakt (wanneer terug naar de raad);
 - c. Er een monitor wordt ingesteld waarmee de raad op de hoogte blijft van de status van het project en/of;
 - d. Er ook inhoudelijke evaluaties worden uitgevoerd.

Bij projecten die gestart zijn als 'regulier project' is het mogelijk dat op een later tijdstip, als de raad dat wenselijk vindt, alsnog inhoudelijke kaderstelling te laten plaatsvinden waarmee een project gepromoveerd wordt tot risicovol project.

- Als er inhoudelijke en procesmatige kaders aan projecten zijn gesteld, controleer dan als raad ook periodiek aan de hand van deze kaders en de daarbij afgesproken informatievoorziening of het project zich in de juiste richting ontwikkelt en stel indien nodig de kaders bij. Met andere woorden, controleer risicovolle projecten niet alleen op financiële risico's, maar zorg dat dergelijke projecten tussentijds geëvalueerd worden in het licht van inhoudelijke en procesmatige kaders.

Aan het college

- Stel projectplannen zodanig op dat duidelijk is wat de bijdrage is van het risicovolle project aan gemeentelijke doelstellingen en biedt daarbij de raad, indien hij dat wenst, de keuze voor verschillende scenario's. Bij ieder scenario kan het college aangeven wat de voor- en nadelen zijn als het scenario zal worden uitgevoerd. Alleen dan is de raad in de gelegenheid gesteld om zinvol het debat te voeren welke activiteiten wel en welke niet bijdragen aan de realisatie van door de raad gestelde gemeentelijke doelstellingen. Door het voeren van deze debatten kan ook de kaderstelling voor complexe beleidsvelden beter gestalte krijgen.
- Stem als college af wat de wensen en behoeften van de raad zijn met betrekking tot risicovolle projecten en bevraag de raad daarop actief. Standaardiseer en optimaliseer de informatie aan de raad rondom projecten. De Rekenkamercommissie adviseert het college om de raad beter in stelling te brengen voor de invulling van zijn kaderstellende en controlerende rol. Dit kan zij doen met een beter op de wensen van de raad afgestemde informatievoorziening. De hiervoor noodzakelijke informatie zou kunnen leiden tot een reductie van de werkbelasting van de ambtelijke organisatie.
- Breidt de nieuwe werkwijze 'projectmatig werken' uit met een paragraaf waarin wordt beschreven hoe de informatievoorziening aan de raad eruit moet zien. Vermeld hierbij de criteria om een project als risicovol te omschrijven en wat dit betekent voor de uitvoering van dergelijke projecten. Bij risicovolle projecten dient de raad een politiek sturende rol te vervullen. Dit kan van invloed zijn op verschillende passages in de werkwijze 'projectmatig werken'. Laat deze aangepaste werkwijze, zeker omdat daar ook taken en verantwoordelijkheden van de raad zijn opgenomen, vaststellen door de raad.

Aan raad en college

- Ga met elkaar de dialoog aan over kaderstelling, informatievoorziening en rolverdeling. Aanbevolen wordt om het onderlinge gesprek over het vormgeven van de kaderstelling en informatievoorziening te intensiveren en optimaliseer het huidige instrumentarium voor de informatievoorziening rondom projecten. Betrek hier de ambtelijke organisatie bij. Van belang hierbij is om (gezamenlijk) de wensen en behoeften van de raad scherper in beeld te krijgen en tegelijkertijd oog te hebben voor de consequenties hiervan voor de ambtelijke organisatie. Dit kan in raadsvergaderingen of commissievergaderingen zelf, maar maak hiervoor ook gebruik van meer informele bijeenkomsten.
- Kijk naar de inspirerende voorbeelden van andere gemeenten hoe omgegaan wordt met informatievoorziening (aan de raad) en besluitvormingstrajecten rondom risicovolle projecten. Doe daar als gemeente Krimpenerwaard je voordeel mee. In het tweede deel van dit rapport (de Nota van Bevindingen) is uitgebreid verslag gedaan van de werkwijzen en instrumenten van twee andere gemeenten (Molenwaard en Zuidplas). Dit ter inspiratie voor het vormgeven van toekomstige kaderstelling en controle in de Krimpenerwaard. De Rekenkamercommissie beperkt zich hier tot de constatering dat de gemeente Krimpenerwaard veel kan leren van de ervaringen in deze gemeenten, in het bijzonder als het gaat om de volgende zaken:
 - De keuze voor een afzonderlijk besluitvormingsproces voor risicovolle projecten.
 - De inzet van een divers instrumentarium voor informatievoorziening bij risicovolle projecten.
 - Het inzicht dat het vormgeven van adequate en betekenisvolle sturing door de raad een zoekproces is van alle 'schakels': Raad, college en organisatie.

In zowel Molenwaard als Zuidplas vindt besluitvorming over grote infrastructurele projecten plaats in een afzonderlijke besluitvormingscyclus (naast de reguliere P&C-cyclus) en wordt de raad twee keer per jaar geïnformeerd over de voortgang van projecten. Beide gemeenten maken hierbij gebruik van compacte en gestandaardiseerde overzichten en van een divers palet aan instrumenten. Het inrichten van de informatievoorziening naar de raad en het vormgeven van de kaderstelling kan in zowel Molenwaard als Zuidplas worden getypeerd als een gezamenlijk zoekproces van raad, college en ambtelijke organisatie. Gebleken is dat het van belang is om de precieze wijze van informeren af te stemmen op de behoefte van de raad. Verder hebben wij geconstateerd dat er in andere (meer stedelijke) gemeenten enkele andere instrumenten in gebruik zijn, waaronder een 'regeling grote projecten' en de inzet van een 'rapporteur vanuit de raad'.

Reactie college van B&W



De voorzitter van de rekenkamercommissie
Mevrouw K. Meijer
Postbus 51
2820 AB STOLWIJK



18-0004668

LOCATIE: Schoonhoven
UW BRIEF: 17 januari 2018
UW KENMERK:

DOCUMENTNUMMER: 18-0004668
ZAAKNUMMER: ZK17003333
BIJLAGE(N):

BEHANDELD DOOR: J.F. Dijkman
TELEFOON: 14 0182
E-MAIL: info@krimpenerwaard.nl
VERZENDDATUM: 27 februari 2018

ONDERWERP: Bestuurlijke reactie op concept rapport rekenkamercommissie sturen op risicovolle projecten.

Geachte mevrouw K. Meijer,

Allereerst willen wij u dank zeggen voor de toezending van het concept rapport over het door de rekenkamercommissie uitgevoerde onderzoek naar het "Sturen in Risicovolle Projecten". De kernboodschap van uw rapport is dat bij grote (infrastructurele) projecten er een betere wisselwerking tussen raad, college en organisatie wenselijk en mogelijk is. Naar uw opvatting zouden het college en de ambtelijke organisatie voorafgaand aan de start van projecten op de behoefte toegesneden informatie kunnen verschaffen aan de raad, waardoor deze in stelling wordt gebracht voor een inhoudelijk kaderstellend debat. Het gaat dan om informatie over mogelijke beleidskeuzes met de daaraan gekoppelde positieve dan wel negatieve consequenties (risico's). U merkt op dat pas met dergelijke informatie de raad in staat is om in een debat kaders voor het project te benoemen.

In de begeleidende brief stelt u ons in de gelegenheid om, in het kader van het bestuurlijke wederhoor, een bestuurlijke reactie te geven op de conclusies en met name de in uw rapport opgenomen aanbevelingen 4 tot en met 8. De in eerste instantie daarvoor gegeven termijn tot woensdag 7 februari 2018 hebben wij in goed overleg met u kunnen verlengen tot 21 februari 2018. Door bij u bekend zijnde omstandigheden is deze datum niet gehaald en komt onze reactie een week later dan was afgesproken. Daarvoor bieden wij onze excuses aan. Wij hopen dat u desondanks onze reactie nog wilt verwerken in uw rapportage.

Naar de opvatting van ons college zijn de inwoners gebaat bij een goede samenwerking tussen de raad en het college en in het verlengde daarvan geeft het rapport interessante perspectieven op welke wijze de raad, het college en ambtelijke organisatie elkaar daarin kunnen versterken. Ons college ziet dat als een gezamenlijke opgave en het rapport geeft een basis voor een dialoog tussen de raad en het college over de wijze waarop risicovolle projecten worden ingebracht bij de raad.

In de rapportage stelt u onder hoofdstuk 2, zijnde de conclusies, dat vrij vertaald een standaardprocedure ontbreekt voor de informatievoorziening aan de raad over projecten en dan met name voor de risicovolle projecten. Daarom vindt naar uw opvatting de kaderstelling vanuit de raad in hoofdzaak plaats op het gebied van financiële kaderstelling. Als gevolg daarvan beperkt de controle vanuit de raad zich ook alleen op deze kaders, zo stelt u. Het gevolg is dat achteraf veel detailvragen ontstaan die hadden kunnen worden voorkomen door vooraf vanuit inhoudelijke of procesmatige kaders te werken. Ook in de recent ingevoerde werkwijze "projectmatig werken" is naar uw opvatting nog te weinig aandacht voor een politiek sturende rol van de raad. Het goede gesprek vindt daarom naar uw mening nog niet plaats.

Vanuit dat gezichtspunt doet u een aantal aanbevelingen aan de raad maar ook aan ons college om hierin verandering aan te brengen.

Puntsgewijs willen wij graag op deze aanbevelingen ingaan.

Hoewel niet specifiek door u gevraagd willen wij ten aanzien van aanbeveling 1 opmerken dat in het duale kader een onderscheid is aangebracht in een uitvoerende rol voor het college en een controlerende rol vanuit de raad. In dat kader is het naar de opvatting van ons college ook aan het college om aan de raad aan te geven waar de risico's binnen een project zijn gelegen en een inschatting te maken welk project als risicovol moet worden aangemerkt. Deze criteria kunnen per geval tot geval verschillen. Ook de soort projecten verschillen. Het vooraf opstellen van criteria vanuit de raad wanneer een project tot de categorie "risicovol" moet worden gerekend achten wij daarom niet zinvol.

Bij uw tweede aanbeveling aan de raad om voor ieder project dat in potentie risicovol kan zijn het ambitieniveau te bepalen en daarop de kaders te baseren waarbinnen het project uitgevoerd dient te worden wensen wij de volgende kanttekening te plaatsen. Naar de opvatting van ons college zijn projecten per definitie gericht op uitvoering en dus een zaak voor het college. Is een project dermate belangrijk dat is dat aan het oordeel van het college om de raad daarin te betrekken en bij geconstateerde risico's de raad te voorzien van adequate informatie. Het ontbreken van algemene kaders behoeft in dat geval geen belemmering te zijn. Het is aan het college om, afhankelijk van het project en zijn positie binnen bestaande beleidskaders, al dan niet de kaders vooraf bij de raad op te halen.

Uw aanbeveling aan ons (4) om projectplannen zodanig op te stellen dat duidelijk is wat de bijdrage is van het risicovolle project aan de gemeentelijke doelstelling achten wij zinvol en in de lijn van de huidige werkwijze.

Bij aanbeveling vijf aan ons college willen wij herhalen dat wij de uitvoering van projecten, ook de risicovolle, als een taak van het college beschouwen. Van het college mag worden verwacht dat zij over voldoende politiek sensitiviteit beschikken om te bepalen wanneer en op welke wijze de raad op de hoogte wordt gesteld. Het is aan het college om de noodzaak te bepalen op welke wijze en wanneer de raad bij deze projecten wordt betrokken. In dat verband verwijzen wij naar de door de raad vastgestelde Nota risicomangement 2016. Daarin is opgenomen dat de raad een kaderstellende rol heeft die zij uit kan voeren door het afbakenen van het speelveld, zowel inhoudelijk, financieel als procedureel. In de nota wordt het college echter verantwoordelijk gehouden voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen en het beheersen van de risico's die hiermee gepaard gaan. In de nota wordt tevens opgemerkt dat het college op basis van de actieve informatieplicht verantwoordelijkheid draagt om de raad over relevante risico's tijdig te informeren. Deze informatieplicht is wordt actief ingevuld in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de programmabegroting en de programmaverantwoording. Bij belangrijke ontwikkelingen wordt de raad ook tussentijds geïnformeerd.

Uw suggestie om de nieuwe werkwijze "projectmatig werken" uit te breiden met een paragraaf informatievoorziening aan de raad nemen wij ter harte.

Ten slotte heeft u nog een tweetal aanbevelingen aan zowel de raad als ons college. (de aanbevelingen 7 en 8). Ten aanzien van deze punten willen wij u graag wijzen op de rapportage vanuit de commissie Van Zijl, waarin eveneens suggesties worden gedaan om te komen tot een betere positionering vanuit de raad. Wij staan daarbinnen altijd open voor verbeteringen en staan daarom positief tegenover goede voorbeelden vanuit andere gemeenten.



Indien wij het geheel in ogenschouw nemen dan ziet ons college veel raakvlakken maar ook een verschil van inzicht in de wijze van aansturing met betrekking tot risicovolle projecten. Naar de opvatting van ons college is het onze taak om te bepalen wanneer en op welke wijze de raad wordt betrokken bij risicovolle projecten en om zelf actief risicomanagement te voeren. Het primaat hierop ligt in de basis, binnen de door de raad vastgestelde kaders van bijvoorbeeld de begroting, de nota risicomanagement en sectoraal beleid, bij het college van burgemeester en wethouders. Ons college acht het daarom niet zinvol daarover extra criteria met elkaar te ontwikkelen.

Ons college staat uiteraard open voor het gesprek met de raad op welke wijze zij hun rol en taakinhoud zien. Op basis van de alsdan verkregen input kan vervolgens worden gezien welke maatregelen nodig zijn om aan de wensen van de raad tegemoet te komen maar ook waarbij rekening wordt gehouden met de opvattingen binnen ons college. Voorbeelden vanuit andere gemeenten kunnen daarbij input inleveren.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Krimpenerwaard,
de secretaris,


mw. mr. M. Plantinga

de burgemeester,


mr. R.S. Cazemier

Nawoord

Wij zijn verheugd dat het college ons rapport typeert als ‘een basis voor de dialoog tussen de raad en het college over de wijze waarop risicovolle projecten worden ingebracht bij de raad.’ Dit was bij de start van ons onderzoek ook nadrukkelijk de bedoeling en daarmee zijn we dus wat het college betreft in onze opzet geslaagd. De Rekenkamercommissie beseft maar al te goed dat het feitelijk vormgeven van de politieke besluitvorming over risicovolle projecten in de praktijk een zaak van de raad in wisselwerking met het college is. En dat de rol van de Rekenkamercommissie er vooral een is waarmee we suggesties, inzichten en aanbevelingen kunnen doen die voortvloeien vanuit ‘best practices’, onderzoek naar de feitelijke gang van zaken en opvattingen van de raadsleden en ambtenaren met wie we hebben gesproken.

Voor het juist kunnen voeren van die dialoog lezen we in de bestuurlijke reactie toch enkele zaken waarvan we menen dat deze om opheldering vragen. Op deze punten gaan we hier in.

Ons onderzoek gaat over risicovolle projecten. Daarbij vatten wij het begrip ‘risicovol’ breder op dan in de door het college in zijn bestuurlijke reactie aangehaalde nota ‘risicomangement’. Projecten kunnen ook risico’s herbergen die te maken hebben met de maatschappelijke impact op in het geding zijnde belangen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, potentiële reputatieschade, et cetera. De Rekenkamercommissie stelt zich op het standpunt dat kaderstelling door de raad (‘het afbakenen van het speelveld’) pas werkelijk betekenis krijgt als de raad zoveel mogelijk aan de voorkant een goed geïnformeerde keuze maakt. Dat vervolgens het beheersen van die (bij de raad bekende en willens en wetens aangegane) risico’s behoort tot een uitvoerende rol en dus een taak van het college is, onderschrijven we volledig en wordt door ons niet betwist.

Uit ons onderzoek blijkt dat er vanuit de raad vele vaak gedetailleerde en technische vragen worden gesteld. Diverse gesprekpartners gaven in het onderzoek aan dat deze praktijk een behoorlijke belasting van de organisatie tot gevolg heeft en strikt genomen ook kan worden gezien als een bemoeienis met de uitvoerende rol van college en raad. Het doorbreken van een dergelijke praktijk kan ons inziens alleen door de raad aan de voorkant beter in staat te stellen zijn politieke en kaderstellende rol te vervullen, ten gunste van een duidelijker mandaat voor college en organisatie om de uitvoering zelfstandig ter hand te nemen. Onze suggesties om vroegtijdig de raad in stelling te brengen en nadrukkelijk te werken met scenario’s, inzichtelijke keuzes et cetera moeten in dat licht gezien worden. Een afgewogen kader aan de voorkant helpt juist om in de praktijk een duidelijker onderscheid te maken tussen de uitvoerende rol van college en organisatie enerzijds en de kaderstellen en controleren anderzijds. Wij zouden het betreuren als deze gedachte, die ook heel nadrukkelijk naar voren kwam bij deelnemers aan de inspiratiebijeenkomst, geen onderdeel zou uitmaken van de dialoog die de raad en het college omtrent kaderstelling wensen te voeren.



Nota van bevindingen

1. Onderzoeksverantwoording

1.1 Aanleiding

Gemeentelijke projecten, zeker in het fysiek ruimtelijke domein, grijpen vaak direct in op de leefomgeving van burgers. Mede hierom kunnen deze projecten leiden tot stevige maatschappelijke en ook politieke debatten. Daarnaast gaan risicovolle projecten vaak gepaard met aanzienlijke investeringen, zijn er vaak veel stakeholders bij betrokken en bestaat er bij risicovollere projecten altijd de kans op uitloop in termen van tijd en budget.

Goede sturing op dergelijke projecten is voor een gemeente van evident belang. Projecten kunnen dan ook vaak rekenen op grote belangstelling van gemeenteraadsleden. Ook bij de raad in de gemeente Krimpenerwaard bleek belangstelling te bestaan voor een onderzoek naar dit onderwerp. Mede op basis van een overleg met de Adviesgroep en een eigen oriëntatie heeft de RKC besloten om een onderzoek uit te voeren naar de sturing in risicovolle projecten in de Krimpenerwaard. Met dit onderzoek wil de RKC Krimpenerwaard bouwstenen leveren voor de (in de Krimpenerwaard reeds lopende) discussie over het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad, in het bijzonder waar het risicovolle projecten betreft.

1.2 Vraagstelling

De RKC is benieuwd hoe de sturing van de gemeenteraad op projecten momenteel is vormgegeven in de Krimpenerwaard. Wat gaat er goed, wat kan beter, en wat kan de gemeente leren van andere gemeenten? Op basis hiervan is onderstaande **centrale vraag** geformuleerd:

“Op welke wijze kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol bij toekomstige risicovolle projecten versterken?”

Deze centrale vraag is onderverdeeld in de volgende **deelvragen**:

1. Op welke wijze wordt momenteel de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad in risicovolle projecten ingevuld?
2. Wat is hierbij de rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie?
3. Hoe wordt deze invulling door de raad zelf ervaren?
4. Hoe is de sturing op projecten door de gemeenteraad in andere (fusie)gemeenten vormgegeven?
5. Hoe kan de gemeente Krimpenerwaard het sturen door de raad in risicovolle projecten zelf (nog) beter vormgeven?

1.3 Opzet en werkwijze onderzoek

Cruciale aspecten sturing en controle

De mate waarin de raad zijn kaderstellende en controlerende rol bij projecten kan uitoefenen wordt in de eerste plaats beïnvloed door de kwaliteit van de **informatievoorziening**. Hierop ligt dan ook de focus in dit onderzoek. Daarbij wordt gekeken naar de aard van de informatie en ook de wijze waarop en met welk instrumentarium deze informatie met de raad wordt gedeeld.

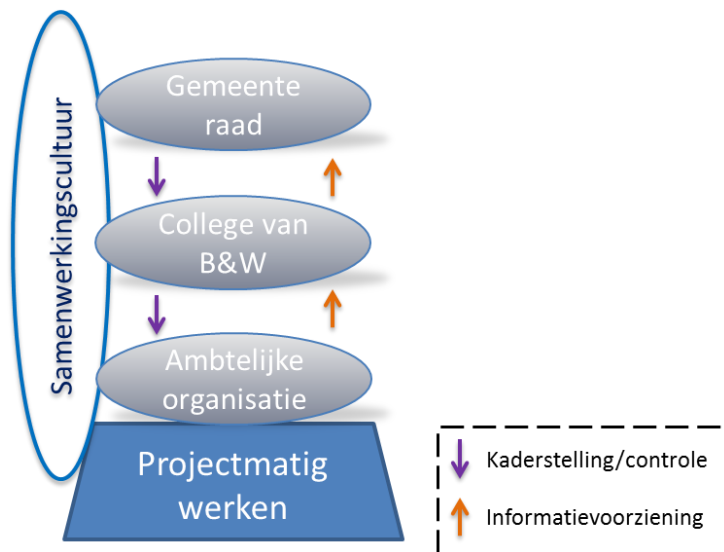
Naast een goede informatievoorziening zijn er twee andere aspecten¹ die van belang zijn bij sturing in projecten. Het gaat om:

1. De wijze waarop binnen de gemeente het **projectmatig werken** is georganiseerd. Binnen deze projectmatige aanpak wordt de daadwerkelijke informatie gegenereerd die al dan niet met de raad kan worden gedeeld. Het vormt de basis voor de informatiestroom aan de raad.
2. Het **samenspel** tussen de driehoek gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie. De samenwerkingscultuur tussen deze drie gemeentelijke organen bepaalt in hoge mate welke informatie wordt gevraagd door en gedeeld met de raad.

Gezien het belang van beide elementen komen deze in het onderzoek ook nadrukkelijk aan de orde. In Figuur 1 is dit schematisch weergegeven.

¹ Andere mogelijke aspecten zijn niet in het onderzoek betrokken

Figuur 1. Schematische weergave onderzoeksfocus



Afbakening en definities

Dit onderzoek richt zich op risicovolle projecten in het fysiek-ruimtelijke domein. Dergelijke projecten brengen vaak aanzienlijke investeringen met zich mee met hiermee gepaard gaande risico's voor de gemeentelijke begroting. Tevens grijpen dergelijke projecten direct in op de leefomgeving van inwoners. Niet voor niets dat dergelijke projecten vaak kunnen rekenen op grote belangstelling van gemeenteraden. Goed inzicht in risico's vooraf en in voortgang en risico's gedurende de rit is dan ook belangrijk.

Onder **'project'** wordt in dit rapport verstaan: Een in de tijd en middelen begrensde activiteit om een vooraf bepaald resultaat te bereiken. In het onderzoek is geen definitie voor 'risicovol' gehanteerd, mede omdat binnen de gemeentelijke organisatie een dergelijke definitie ook niet wordt gehanteerd. Daarbij betreft het begrippen die relatief zijn. Zo zal een nieuwbouwlocatie van 100 woningen in Krimpenerwaard waarschijnlijk eerder als 'groot' en 'risicovol' worden bestempeld dan in de gemeente Gouda of Rotterdam. Daarnaast zullen projecten die politiek gevoelig zijn (ook al gaat het om beperkte investeringen) eerder als 'risicovol' worden ervaren en bestempeld.

Bijdrage aan een dialoog i.p.v. afvinken van normen

De Krimpenerwaard is een relatief jonge gemeente, in 2015 ontstaan uit een fusie van de gemeenten Nederlek, Ouderkerk, Vlist, Bergambacht en Schoonhoven. De gemeentelijke organisatie ontwikkelt zich nog steeds. Mede hierom beschouwt de RKC de gemeente Krimpenerwaard als een lerende organisatie en wil de RKC in haar onderzoek vooral stilstaan bij wat er beter kan en wat de gemeente kan leren van andere gemeenten. Het gaat de RKC niet om te oordelen over wat er niet goed gaat. Dit komt in het onderzoek onder meer tot uitdrukking in het feit dat er geen strak normenkader is gehanteerd dat wordt 'afgevinkt' en dat er aan het einde van het onderzoek een inspiratiesessie is georganiseerd (zie ook onderzoeksverantwoording). De RKC streeft er met dit onderzoek vooral naar een bijdrage te leveren aan het versterken van (de dialoog over) de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Onderzoeksverantwoording

In dit onderzoek zijn twee sporen doorlopen: (1) een onderzoek naar de huidige praktijk binnen de gemeente Krimpenerwaard, en (2) een spoor waarin is gekeken naar de praktijk in enkele andere (fusie)gemeenten.

Bij aanvang van het onderzoek heeft er een startgesprek plaatsgevonden met de portefeuillehouder de heer R. Cazemier en een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie. In het overleg is de

doelstelling van het onderzoek toegelicht en is de voorgestelde werkwijze besproken en op punten bijgesteld.

Spoor 1: Onderzoek Krimpenerwaard

Voor het onderzoek naar de huidige praktijk in Krimpenerwaard is een combinatie van onderzoeksmethoden gehanteerd:

- Interviews met de griffier, vijf raadsleden (in drie gesprekken) en twee betrokkenen van de ambtelijke organisatie²; in de gesprekken is met name stilgestaan bij de kaderstelling, informatievoorziening en samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie.
- Bureauonderzoek naar de informatiestroom rondom projecten; hierbij is onder meer het detailniveau, het type informatie en de wijze van presentatie geanalyseerd. Daartoe zijn ca. 50 documenten bekeken (zie bijlage 2).
- Bureauonderzoek naar verloop van raadsvergaderingen en raadscommissies. Dit is gedaan door (steekproefsgewijs) verslagen van raadsvergaderingen te bekijken en agendapunten over projecten op de agenda terug te luisteren. Het betrof onder meer:
 - Raadscommissie Ruimte en Financiën – 19 januari 2016;
 - Raadscommissie Ruimte en Financiën – 28 juni 2017;
 - Raadsvergadering – 4 juli 2017.
- Bijwonen van een raadsinformatiebijeenkomst op 8 juni 2017 over de voortgang in projecten, waarin het ons vooral ging om de door de ambtelijke organisatie gepresenteerde informatie (type informatie, detailniveau) en de vraagstelling vanuit de raad.

Spoor 2: Ervaringen andere gemeenten

De gemeente hoeft – als het gaat over sturing door de raad in projecten – het wiel niet opnieuw uit te vinden, maar kan ook leren van andere (fusie)gemeenten. In het onderzoek is daarom gekeken naar werkwijzen en ervaringen in (met de Krimpenerwaard vergelijkbare) gemeenten Molenwaard en Zuidplas. Daartoe is bureauonderzoek uitgevoerd en heeft er een gesprek plaatsgevonden met de griffier van Zuidplas en (oud) griffier van Molenwaard. Redenen voor de keuze voor de gemeenten Zuidplas en Molenwaard zijn:

- Het betreft beide relatief recent geformeerde fusiegemeenten (fusies in respectievelijk jaar 2010 en jaar 2013);
- Het zijn meerkernige gemeenten met een meer landelijk (niet-stedelijk) karakter.

Daarnaast zijn middels bureauonderzoek ook andere instrumenten in beeld gebracht die in enkele andere (deels meer stedelijke) gemeenten worden gehanteerd.

Inspiratiesessie

Als onderdeel van dit onderzoek is tevens een inspiratiesessie georganiseerd. Doel van de bijeenkomst was om in een gezamenlijke dialoog tussen raadsleden en ambtelijke organisatie te verkennen wat de gemeente Krimpenerwaard eventueel kan leren van andere gemeenten, waaronder Molenwaard en Zuidplas. Er is onder meer gediscussieerd over de vraag welke instrumenten in Krimpenerwaard de informatievoorziening naar de raad zouden kunnen versterken.

Opbouw en leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de huidige sturingspraktijk van de gemeente Krimpenerwaard in risicovolle projecten. Aan bod komen de besluitvormingscyclus van projecten, de rol van de gemeenteraad en het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Tevens wordt een relatie gelegd met de nieuwe werkwijze voor projectmatig werken van de gemeente. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingezoomd op de praktijk in twee andere jonge fusiegemeenten in de regio – Molenwaard en Zuidplas – en op enkele in andere gemeenten gehanteerde instrumenten. Doel van dit hoofdstuk is om raad, college en ambtelijke organisatie inspiratie te bieden.

In bijlage 1 zijn de geraadpleegde bronnen en onze gesprekspartners weergegeven. Bijlage 2 geeft een overzicht van geraadpleegde stukken en in het kader een beknopt verslag van de inspiratiesessie.

² Van de gesprekken zijn verslagen opgesteld die ter verificatie bij de gesprekspartners zijn teruggelegd.

2. Sturing projecten in de Krimpenerwaard

Samenvatting bevindingen hoofdstuk 2

Over fysieke projecten wordt in de gemeente Krimpenerwaard gerapporteerd via de reguliere Planning & Control-cyclus, de grondexploitaties (die ook binnen de P&C-cyclus vallen) en binnenkort op jaarschijfbasis in het nieuwe Integraal Beheerplan Openbare Ruimte. Daarnaast wordt de raad geïnformeerd via commissievergaderingen, raadsinformatiebriefen en een jaarlijkse informatiebijeenkomst.

De raad kan zijn controlerende rol met dit scala aan informatie goed invullen, maar heeft bij risicovolle projecten – grote en/of maatschappelijk gevoelige projecten – soms behoefte aan andere informatie en/of wenst meer inzicht in de risico's. Er is geen afbakening van risicovolle projecten.

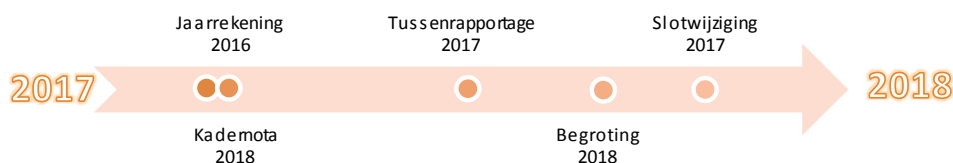
De kaderstellende rol bij projecten wordt door de geraadpleegde raadsleden en de gesprekspartners uit de ambtelijke organisatie nog als verbeterpunt gezien. De dialoog tussen raad enerzijds en college en organisatie anderzijds over kaderstelling bij projecten en over de wijze van informatievoorziening aan de raad, wordt nog weinig gezocht.

Er is binnen de organisatie een nieuwe werkwijze voor projectmatig werken ontwikkeld. Daarin wordt de ambtelijke rolverdeling verhelderd en is er beperkte aandacht voor de rol van de raad.

2.1 Besluitvormingscyclus projecten

Een belangrijk kader voor sturing door de raad is het budgetrecht. Kaderstelling en controle over het budget, ook dat voor projecten, vindt doorgaans plaats via de Planning & Control-cyclus. In figuur 2 is de planning en control cyclus van de Gemeente Krimpenerwaard weergegeven.

Figuur 2. P&C-cyclus Krimpenerwaard



De jaarstukken van de P&C-cyclus worden opgebouwd op het niveau van de gemeentelijke programma's. Op een aantal plaatsen wordt gerapporteerd op projectniveau, namelijk:

- In de jaarlijkse begroting is een **risicoparagraaf** opgenomen. In deze paragraaf wordt een inschatting gemaakt van de mogelijke financiële tegenvallers die met het eventueel voordoen van de risico's gemoeid kunnen zijn. De achterliggende risico's worden niet nader toegelicht. Ook andere typen risico's (bijvoorbeeld ten aanzien van planning, en bijvoorbeeld juridische, technische en maatschappelijke risico's) komen niet aan bod. In de risicoparagraaf is een risico-top10 opgenomen. Een klein aantal hiervan betreft risico's op projectniveau (waaronder het financiële risico t.a.v. het Cultuurhuis in Krimpen aan de Lek en de Gebiedsovereenkomst).
- In de begroting wordt - zij het summier – ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de **actieve grondexploitaties**. Het betreft negen actieve grondexploitaties.³

³ Actieve grondexploitaties:

1. Berkenwoude, Kerkweg / managezijde
2. Krimpen a/d Lek, Nieuw Dorps hart, Binnenterrein (Molenweide)
3. Krimpen a/d Lek, Nieuw Dorps hart, Centrum
4. Lekkerkerk, Tiendhoek II
5. Lekkerkerk, Tussendijk en Bakwetering
6. Lekkerkerk, IJsbaan Zuid
7. Schoonhoven, Zevender-Thiendenland II
8. Stolwijk, Bovenkerk 4e kwadrant 2e fase
9. Stolwijk, Industrierrein

- In de Eerste Tussentijdse Rapportage (2017) worden (aanpassingen van) kredieten verantwoord. Van 15 projecten (voornamelijk in het domein van openbare werken) wordt de kredietverlening (en eventuele aanpassingen daarin) toegelicht. Hierbij worden de bedragen waarover het gaat genoemd en er wordt een toelichting gegeven waarom het krediet wordt bijgesteld.

Actualisering grondexploitaties

In 2016 heeft een actualisering plaatsgevonden van de grondexploitaties in de gemeente. In dit traject zijn de grondexploitaties (van de voormalige gemeenten) geactualiseerd en geharmoniseerd op de volgende onderdelen:

- De parameters, zoals kostenstijging, indexering opbrengsten en disconteringsvoet;
- Het kader voor het resterende woningbouwprogramma (inclusief de bouw van extra sociale huurwoningen);
- De geraamde investeringen en opbrengsten;
- De interne doorbelasting en
- De heffing vennootschapsbelasting.

De actualisering grondexploitaties vormt een financieel kader dat het college de mogelijkheden biedt om, samen met ontwikkelaars en corporaties, een goede voortgang en uitvoering van de bouwopgave te bereiken. Conform het nieuwe grondbeleid van de gemeente vindt de jaarlijkse update van de grondexploitaties plaats in het kader van de P&C-cyclus, i.c. de begroting.

Nieuwe IBOR zorgt voor vereenvoudiging van verantwoording

Gemeente Krimpenerwaard werkt aan de totstandkoming van een Integraal Beheerplan Openbare Ruimte 2018-2021 (IBOR). Het IBOR bevat financiële kaders voor Openbare Werken-projecten en beschrijft op hoofdlijnen welk kwaliteitsniveau wordt nagestreefd voor de openbare ruimte en welke criteria daarvoor worden gehanteerd. Tot nu toe wordt voor ieder project afzonderlijk krediet aangevraagd, met het nieuwe IBOR gebeurt dit op jaarschijfniveau. Verantwoording en bijstelling vinden dan op jaarschijfniveau plaats via de P&C cyclus. Het is de bedoeling om met ingang van de begroting 2018 volgens deze systematiek te gaan werken.

Op de site van Krimpenerwaard staan (september 2017) 30 lopende fysieke projecten. In alle 30 projecten zitten fysieke werkzaamheden, maar sommige hebben een meer integraal karakter, bijvoorbeeld de reconstructie centrum Stolwijk of een project als Tiendhoek II waarin woningbouw en inrichting openbare ruimte zit. Ongeveer de helft van de projectenlijst leent zicht vermoedelijk voor opname in het IBOR. De twee in de projectenlijst beschreven regionale projecten – 1. Gebiedsovereenkomst Veenweiden en 2. Onderhoud begroeiingen uiterwaarden Lek - vallen erbuiten.

2.2 Instrumentarium

Geen gestandaardiseerde informatievoorziening projecten

In de gemeente Krimpenerwaard is geen standaardprocedure of leidraad vastgesteld rondom de informatievoorziening van projecten. Over projecten kan (naast de reguliere P&C-cyclus zoals in paragraaf 2.1 toegelicht) worden gerapporteerd tijdens informatiebijeenkomsten, raadscommissies en –vergaderingen en via raadsinformatiebrieven. In het navolgende wordt nader ingegaan op de informatiebijeenkomsten en raadsinformatiebrieven.

De gesprekspartners uit de ambtelijke organisatie hebben aangegeven toe te willen naar een gestandaardiseerde wijze van periodiek informeren en verantwoording afleggen over projecten aan de raad, zoveel mogelijk gekoppeld aan de P&C-cyclus van de gemeente. Hier is echter momenteel nog geen sprake van.

Informatiebijeenkomsten

Eens per jaar worden raadsleden bijgepraat over de voortgang van lopende fysiek-ruimtelijke projecten in een informatiebijeenkomst. Het doel van deze bijeenkomsten is om de raadsleden te informeren over projecten; zij vormen geen opmaat voor nadere besluitvorming in raadsvergaderingen.

8 juni jongstleden vond een dergelijke bijeenkomst plaats.⁴ Tijdens deze informatiebijeenkomst lichtte de ambtelijke organisatie circa 30 fysiek-ruimtelijke projecten in de gemeente toe, waaronder onder meer diverse nieuwbouwprojecten, de herontwikkeling van een voormalige bedrijfslocatie en herontwikkeling van een watertoren. Tijdens de bijeenkomst is ieder project aan de hand van enkele slides toegelicht. De informatie betrof met name een bondige weergave van de inhoud van het betreffende project (bijv. aantal te bouwen woningen) en de huidige stand van zaken in het proces (projectfase). Informatie over bijvoorbeeld projectrisico's, alternatieven of gevoeligheden kwamen in de bijeenkomst niet aan bod.

Na de presentatie was er ruimte voor vragen en discussie. De vragen van de raadsleden betroffen met name inhoudelijke vragen van een hoog detailniveau. Zo werden er bijvoorbeeld vragen gesteld over de precieze locatie en of de ingang van een nieuwe loods nu aan de westkant of zuidkant zou worden gerealiseerd. In de loop van de discussie stelde een raadslid wel de vraag of het inderdaad allemaal goed loopt in de projecten, en waarom er niks wordt gepresenteerd over projectrisico's. Gezien hun reacties, leken meerdere raadsleden behoefte te hebben aan dit soort informatie, zo was de indruk van de aanwezige onderzoeker.

Raadsinformatiebrieven

Naast de jaarlijkse informatiebijeenkomst wordt de raad geïnformeerd via raadsinformatiebrieven. Het aantal brieven over fysiek-ruimtelijke projecten is daarbij beperkt. Ter illustratie: Tussen 15 december 2016 en 20 juli 2017 zijn er in totaal 122 raadsinformatiebrieven geschreven. Zes daarvan gingen specifiek over fysiek-ruimtelijke projecten.⁵

In deze raadsinformatiebrieven wordt de raad met name op de hoogte gebracht van actuele processtappen. Voorbeeld daarvan is de raadsinformatiebrief over de anterieure overeenkomst over het AZS-terrein, waarin het college laat weten te hebben ingestemd met een anterieure overeenkomst voor de ontwikkeling van het AZS-terrein in Schoonhoven. In een andere raadsinformatiebrief over de aanleg van een rotonde in de N210 bij Bergambacht wordt de stand van zaken weergegeven omtrent een kort geding met de aannemer van de rotonde.

Eén van de raadsinformatiebrieven had betrekking op het project rondom de realisatie van De Waag. Naar aanleiding van de informatie over dit project tijdens de raadsinformatiebijeenkomst wordt op verzoek van enkele fracties een raadsinformatiebrief (d.d. 20 juni jl.)⁶ opgesteld waarin gedetailleerd ingegaan wordt op het project. Zo bevat de brief onder meer duidelijk beeldmateriaal, argumenten voor keuzen, en enkele relevante juridische en financiële aspecten bij het niet bouwen van De Waag. Tijdens de commissiebehandeling van 28 juni werd door meerdere raadsleden expliciet aangegeven dat zij deze wijze van informeren over het project als prettig ervaren.

Specifiek voor projecten in het domein van openbare werken werd tot voor kort de raad vier keer per jaar over de voortgang van projecten (zowel inhoudelijk als financieel) geïnformeerd via raadsinformatiebrieven. Met het nieuwe IBOR wordt voorgesteld om de verantwoording en bijstelling voortaan plaats te laten vinden op jaarschijfniveau via de P&C cyclus (en hierover niet meer te informeren via raadsinformatiebrieven).

2.3 Samenspel college, raad en ambtelijke organisatie

Erfenis voormalige gemeenten

Bij de fusie in 2015 heeft de gemeente een erfenis meegekregen van circa 90 projecten in het fysieke domein. De Raad van Krimpenerwaard heeft uitgesproken dat de besluiten van de raden van de voormalige gemeenten worden gerespecteerd. Inhoudelijk heeft de zittende raad van Krimpenerwaard zich dus niet over de kaders van deze projecten uitgesproken.

⁴ Eén van de onderzoekers woonde deze bijeenkomst bij.

⁵ Het betreft informatie over: herbestemming Krullewaard e.o., aanleg rotonde de Wetering, De Waag, de gebiedsovereenkomst, uitkoopregeling woningen onder hoogspanningsleidingen en ontwikkeling van het AZS terrein.

⁶ Op de agenda van de raadscommissie Ruimte en Financiën op 28 juni 2017 en raadsvergadering op 4 juli.

Kaderstelling krijgt nog weinig aandacht

De kaderstelling voor projecten in de gemeente Krimpenerwaard is een verbeterpunt. Dit wordt gesteld door zowel meerdere raadsleden als medewerkers van de ambtelijke organisatie in de gesprekken die we hebben gevoerd. Bij de lopende (fysieke) projecten komt dat doordat die alle voortkomen uit de erfenis van de rechtsvoorgangers; de raad van Krimpenerwaard heeft zich daarover dus niet vooraf kunnen uitspreken. Maar in zijn algemeenheid behoort het nog niet tot de gewoonte dat de raad aan de voorkant de gelegenheid heeft om zich uit te spreken over kwalitatieve kaders van projecten; qua budget gebeurt dat bij besluitvorming, maar nauwelijks daarvóór. Doelstellingen en kwalitatieve overwegingen komen eveneens slechts beperkt aan bod. Ook de manier waarop de raad geïnformeerd zou willen worden over de voortgang van projecten wordt vooraf nauwelijks besproken. De raad is zich bewust van de noodzaak om zijn kaderstellende rol – meer in het algemeen, maar ook voor risicovolle projecten – te versterken, getuige het instellen van de commissie Van Zijl. Ook deze commissie constateert dat de kaderstellende rol ‘nog niet goed uit de verf komt’ (Commissie van Zijl, 2017; pagina 2).

Informatiestroom nog beperkt afgestemd

Uit de verslagen van raadsvergaderingen en raadscommissies blijkt dat de raad veel technische, gedetailleerde vragen stelt over projecten. Raadsleden missen een dialoog met college en organisatie over de wijze waarop de raad geïnformeerd wil worden. Zeker als het projecten betreft die gevoelig liggen in de samenleving, ervaren raadsleden de informatievoorziening als beperkt. Als voorbeeld is in één van de gesprekken gewezen op een renovatieplan van woningen, waarbij bewoners tijdelijk moeten verhuizen. Dat zorgt voor beroering, waar raadsleden op reageren. Het college mag dan in de woorden van één van de raadsleden “best wat scheutiger zijn met informatie”.

Het detailniveau van de informatiestroom vanuit projecten naar de raad verschilt. Er worden presentaties gedeeld die over hoofdlijnen gaan, maar er zijn ook gevallen waarin allerhande technische informatie wordt gedeeld die afkomstig is uit projectorganisaties, zoals uitvoerige rapporten en effectrapportages. Het wederzijds – raad en ambtelijke organisatie – duidelijkheid creëren over de mate van gedetailleerdheid van de informatievoorziening aan de raad behoeft aandacht. In de interviews is dit van beide kanten aangegeven.

In het verlengde hiervan geven raadsleden aan dat zij –bij risicovolle projecten – graag de keuze zouden krijgen uit verschillende alternatieven met inzicht in de consequenties en de risico's.

Bijvoorbeeld (fictief) twee keuzes voor een nieuwe brug. 1. Een eenvoudige brug met beperkte capaciteit tegen een beperkt budget, met als risico dat die binnen 10 jaar te klein blijkt; of 2. Een bredere, duurdere brug, met enige overcapaciteit met overschrijdingsrisico's op het vlak van doorlooptijd en budget.

Raadsleden spreken uit dat zij nog te vaak voor alleen de keuze ‘voor of tegen’ worden gesteld. Risico's behoeven sowieso meer aandacht, zo geven raadsleden aan.

Als het gaat over projectrisico's, zijn er twee kanten aan dezelfde medaille. Enerzijds kan dit worden gezien als de verantwoordelijkheid van de betreffende projectleider, dus een uitvoeringsaspect wat tot het domein van de ambtelijke organisatie behoort. Anderzijds vormen risico's ook een essentieel onderdeel van beslisinformatie die de raad moet kunnen meewegen in zijn kaderstellende rol, en in de uitvoering van projecten ook in haar controlerende rol. In de nieuwe werkwijze voor projectmatig werken in Krimpenerwaard worden de projectrisico's in beeld gebracht. Er zijn nog geen afspraken gemaakt over in hoeverre deze informatie met de raad zou moeten worden gedeeld.

Kantelpunt

Duidelijk is dat de gemeente Krimpenerwaard zich op een kantelpunt bevindt voor wat betreft de rolverdeling tussen raad-college-organisatie. Waar de eerste jaren vooral is gewerkt om alle noodzakelijke besluiten te nemen die ofwel direct voortvloeiden uit de periode voor de fusie (zoals de uitvoering van veel fysieke projecten) dan wel met het feit dat de nieuwe gemeente allerlei zaken moet hebben geregeld (van ordeprotocol voor de raad tot APV), breekt nu een fase aan waarin nieuwe beleidskaders worden ontwikkeld en nieuwe projecten worden opgestart.

2.4 Relatie met nieuwe werkwijze projectmatig werken

Nieuwe werkwijze projectmatig werken

Sinds begin 2017 beschikt de gemeente over een nieuwe werkwijze projectmatig werken. Hierin is een werkwijze vastgelegd voor project- en programmamanagement waarin onder meer taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd, en diverse formats zijn ontwikkeld. Het is nog te vroeg om al over de ervaring hiermee te kunnen rapporteren.

De interne ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgever bepalen in samenwerking met de projectleider of het beoogde project zich leent voor een projectmatige aanpak. Tevens bepalen zij of en op welke wijze de raad geïnformeerd moet worden (bron: ambtelijke gesprekken). De ambtelijke organisatie ziet het uitvoeren van projecten als haar primaire verantwoordelijkheid, maar beseft dat de raad voldoende in positie moet worden gebracht om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

Geen borging van de rol van de raad in de nieuwe werkwijze

De kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraad zijn nog niet geborgd in de nieuwe werkwijze. Er zijn geen afspraken in opgenomen voor het informeren van de raad, dus ook niet over de informatievoorziening naar de raad qua proces en inhoud. De nieuwe werkwijze voor projectmatig werken biedt overigens wel kansen om de raad te betrekken. Zo is er van elk project een zogeheten projectcanvas, waarin op één scherm relevante projectinformatie – inclusief voortgang en risico's – is samengevat.

Geen onderscheid tussen projecten en risicovolle projecten

Er wordt in de werkwijze geen onderscheid gemaakt tussen een project of een risicovol project. Er is wel behoefte aan een definitie en het identificeren van risicovolle projecten, zo blijkt uit de interviews.

3. Sturing in andere gemeenten

Samenvatting bevindingen hoofdstuk 3

De gemeente Krimpenerwaard kan inspiratie putten uit de praktijk in andere gemeenten. Twee andere fusiegemeenten zijn hiervoor onderzocht: Molenwaard en Zuidplas.

Molenwaard maakt onderscheid tussen gewone projecten en kern-programmaprojecten, waarbij die laatste een afzonderlijke cyclus kennen. De gemeente heeft een projectenwerkwijzer met aandacht voor de rol van de raad en een vertrouwelijke website met detailinformatie voor raadsleden.

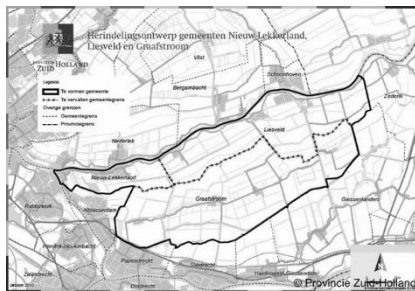
Zuidplas besteedt in haar Meerjarenperspectief Grondbedrijf veel aandacht aan risico's, werkt voor de kaderstelling met nota's van uitgangspunten, gebruikt voor complexe projecten specifieke programma commissies (uit de raad) en laat technische detailvragen behandelen op zogeheten 'tafeltjes-avonden' om raads- en commissievergaderingen te ontlasten.

In dit hoofdstuk zijn daarnaast (in 3.4) aanvullende voorbeelden uit andere gemeenten opgenomen.

3.1 Molenwaard

Gemeente Molenwaard is in 2013 ontstaan uit de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland. Bij deze fusie heeft – net als bij Krimpenerwaard – iedere kern kunnen aangeven welke projecten er (in de nieuwe gemeentelijke constellatie) gerealiseerd zouden moeten worden. Al deze projecten zijn opgenomen in het meerjarenprogramma grondexploitatie (MPG) van de nieuwe gemeente Molenwaard. Net als Krimpenerwaard, had Molenwaard daarmee bij aanvang een aanzienlijke 'erfenis' aan projecten.

Figuur 3. Kaartbeeld fusiegemeenten



Bron: Provincie Zuid-Holland

Criteria voor Kernprogramma-projecten:

- Er is gemeentelijke grond bij betrokken of de gemeente gaat grond verwerven of heeft financiële middelen beschikbaar gesteld;
- Er is een groot (politiek) belang bij het resultaat;
- Er is een duidelijke begin- en einddatum.

Bron: Werkwijzer projecten Molenwaard

3.1.1 Besluitvormingscyclus projecten

Afzonderlijk besluitvormingscyclus grondexploitaties

De grotere en risicovolle fysiek-ruimtelijke projecten zijn in de gemeente Molenwaard opgenomen in het Kernprogramma Molenwaard. Voor deze projecten wordt een afzonderlijke besluitvormingscyclus gevolgd, naast de reguliere P&C-cyclus. Met deze afzonderlijke cyclus wordt extra aandacht gevestigd op de (voortgang van) lopende en nieuwe projecten.

Het **Kernprogramma** betreft een (door de gemeenteraad vastgestelde) verzameling van prioritaire ruimtelijke projecten waarmee doelstellingen op het gebied van wonen, bedrijvigheid en voorzieningen worden gerealiseerd. Via voortgangsrapportages wordt de raad twee keer per jaar geïnformeerd over de voortgang van de projecten. Tevens vindt jaarlijks een financiële doorrekening plaats van de kernprogramma-projecten, die wordt vastgelegd in het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties en vastgoedinvesteringen. De vaststelling van het (geactualiseerde, doorgerekende) MPG/V vindt plaats bij de behandeling van de **Eindejaarsnota**. Op dat moment wordt ook de geactualiseerde lijst van kernprogramma-projecten vastgesteld. De resultaten worden vervolgens verwerkt in de Jaarrekening (raadsvoorstel vaststelling MPG/V, 2015).

3.1.2 Instrumentarium sturingspraktijk

Zonder volledig te zijn, wordt hieronder een aantal instrumenten weergegeven die binnen Molenwaard worden gehanteerd in relatie tot sturing in projecten.

Werkwijzer projecten

Bij de oprichting van de nieuwe gemeente Molenwaard is de Werkwijzer projecten opgesteld. De werkwijzer biedt handvatten om projecten op een eenduidige manier op te pakken, gestructureerd verantwoording af te leggen en met regelmaat te rapporteren over de voortgang, om zo grip te houden op de projecten en daarmee op de beoogde uitkomsten. De werkwijzer biedt raadsleden onder meer een helder overzicht van rapportagemomenten en handvatten om de kaderstellende rol van de raad goed in te kunnen vullen, zo wordt gesteld in de werkwijzer.

In de werkwijzer worden vijf projectfasen onderscheiden. In iedere fase worden de rollen van de gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie kort beschreven. Specifiek ten aanzien van kaderstelling (in de zogenoemde initiatieffase) voorziet de werkwijzer in een handreiking (zie ingrediënten in de kantlijn).

De Werkwijzer blijkt - mede door de erfenis van de voormalige gemeenten - de afgelopen jaren beperkt toegepast te zijn. Voor wat betreft de kaderstelling in projecten was dit immers een reeds gepasseerd station. Inmiddels wordt de werkwijzer meer gehanteerd en zijn de ervaringen positief.

Ingrediënten kaderstelling

- Doelen: Wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten?
- Kwaliteitscriteria: Aan welke eisen moeten voorzieningen of diensten voldoen?
- Randvoorwaarden en uitgangspunten: Waarmee moet rekening gehouden worden, wat zijn grenzen of vertrekpunten?
- Prioriteitsstelling: Wat weegt zwaarder, wat komt eerst?
- Het beschikbare budget: De financiële middelen.
- De keuze voor eventuele politiek gevoelige middelen of beleidsinstrumenten.
- Een tijdsbepaling: Wanneer moeten doelstellingen of mijlpalen worden gerealiseerd?

Bron: Werkwijzer projecten

Interactieve website MPG

Naast de eerdergenoemde (traditionele) voortgangsrapportages over projecten, wordt in Molenwaard gewerkt met een projectenwebsite. Op deze website (die twee keer per jaar wordt geactualiseerd) staat gedetailleerde informatie over de voortgang van projecten (met een grondexploitatie) in de gemeente. De website bevat vertrouwelijke (financiële) gegevens en is daarom alleen toegankelijk voor raadsleden via een inlogcode.

Figuur 4. Startscreen van de MPG-website van gemeente Molenwaard

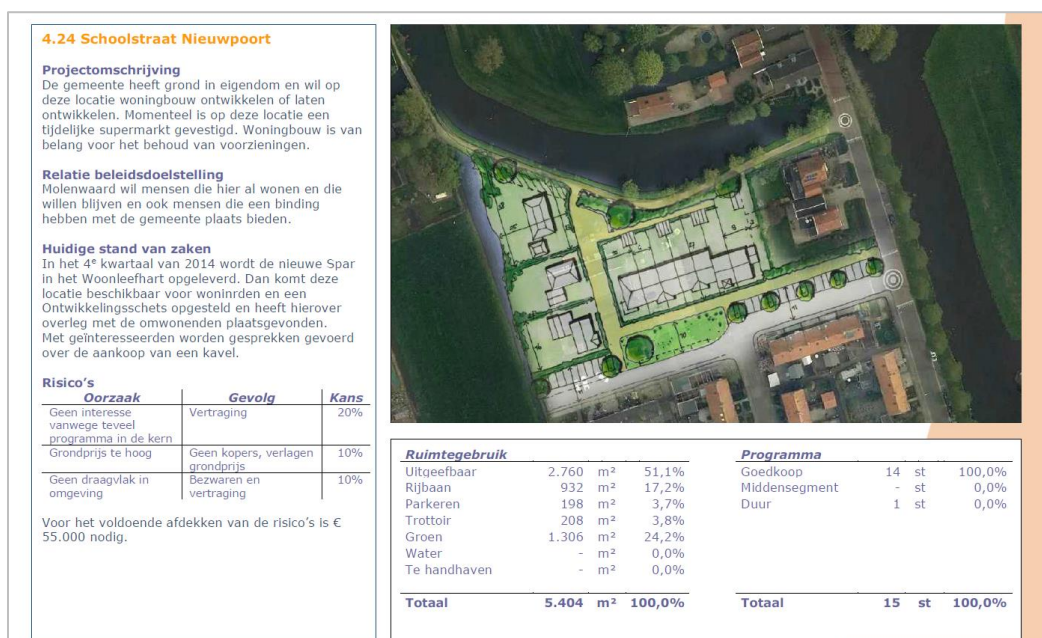


De basis van de website wordt gevormd door een interactieve kaart van de gemeente met hierop de locaties van alle fysieke projecten in de gemeente. Door op een project te klikken, kan een toelichting worden verkregen op de aard van het project (achtergrond, doelstelling) en wordt met een 'stoplicht' (groen, oranje, rood) aangegeven of het project goed of minder goed loopt. Door verder door te klikken kan gedetailleerdere informatie worden verkregen over onder meer fasering, mijlpalen, risico's, beheersmaatregelen en de grondexploitatie. Tevens kunnen hier (waar beschikbaar) aanvullende documenten worden gedownload. De MPG-website maakt het mogelijk voor raadsleden om te allen tijde de voortgang van projecten in te zien.⁷

Doorrekening grondexploitaties en vastgoedinvesteringen

Jaarlijks worden de (MPG/V-)projecten doorgerekend op financiële aspecten. Deze wordt vastgelegd in een **'Meerjarenperspectief Grondexploitaties en Vastgoedinvesteringen'**. Deze rapportage biedt financieel inzicht in risico's, planning en voortgang van de projecten. De focus is financieel met een onderscheid in grondexploitaties en vastgoedinvesteringen. De doorrekening heeft tot doel de gemeenteraad te informeren over de (financiële) voortgang van de projecten in het Kernprogramma en tevens om de gemeenteraad informatie in handen te geven aan de hand waarvan keuzes binnen het Kernprogramma gemaakt kunnen worden (Gemeente Molenwaard, 2014).

Figuur 5. Voorbeeld projectinformatie in MPG/V (publieksversie)



Informatiebijeenkomsten

Naast de meer formele informatiestromen, investeert de gemeente Molenwaard veel in goed contact tussen gemeente (waaronder de raad), burgers en ondernemers. Dat wordt gedaan door onder meer op locatie in gesprek te gaan met de belanghebbenden bij initiatieven en projecten.

3.1.3 Samenspel raad, college & ambtelijke organisatie

In Molenwaard overlegt de raad intensief met het college en de ambtelijke organisatie. Er is sprake van een open samenwerkingscultuur. Zo wordt in het rekenkameronderzoek 'Meerwaarde Molenwaard' (2016) aangegeven dat zowel raad als college een bestuursstijl willen die ervoor zorgt dat de gemeenteraad met **vertrouwen** uitvoering overlaat aan het college en de ambtelijke organisatie. De gemeenteraad geeft daar waar mogelijk mandaat aan het college. Uit gevoerde interviews blijkt dat college en ambtelijke organisatie dit vertrouwen ook ervaren. De Rekenkamer

⁷ Korte lijnen passen bij het motto van de Molenwaardse aanpak 'Molenwaard Nabij': Uitgaan van de kracht van de gemeenschappen gecombineerd met een dienstverlening die persoonlijk, dichtbij en digitaal is. (Kadernota 2016-2019)

Molenwaard wijst erop dat vertrouwen geven ook kan en mag betekenen dat de gemeenteraad juist een andere koers kiest. Met het nemen van ruimte door de raad is minder ervaring opgedaan dan het geven van ruimte aan het college.

3.2 Zuidplas

Gemeente Zuidplas is in 2010 ontstaan uit een fusie van de gemeenten Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle. Ook hier was sprake van een zoekproces voor het bepalen van de beste werkwijze en het instrumentarium voor het betrekken en informeren van de raad.

3.2.1 Besluitvormingscyclus projecten

Projecten in de gemeente Zuidplas worden door de raad behandeld binnen de jaarlijkse gemeentelijke **planning en control-cyclus** of door middel van de **specifieke meerjarige plannen**. Binnen de reguliere P&C-cyclus worden financiële kaders gesteld voor de verschillende gemeenteprogramma's, waaronder ruimtelijke ontwikkeling. (Gemeente Zuidplas, 2016). In de jaarstukken wordt niet gedetailleerd ingegaan op individuele projecten.

Projecten in het fysiek-ruimtelijke domein komen meer gedetailleerd aan bod in het (jaarlijks opgestelde) **Meerjarenperspectief Grondbedrijf**. Dit MPG voorziet in een integrale informatievoorziening over de grondexploitaties van de gemeente en voorraad aan strategische gronden. Op basis hiervan kan de gemeenteraad bepalen of moet worden bijgestuurd ten opzichte van de vastgestelde kaders (Raadsvoorstel MPG 2016). Naast het MPG wordt jaarlijks ook een **Tussentijdse Rapportage Grondbedrijf** (TRG) aan de gemeenteraad aangeboden. Deze TRG verschaft een tussentijds inzicht in de uitvoering van de grondexploitaties en de voorraad aan strategische gronden.

3.2.2 Instrumentarium sturingspraktijk

Geen vastgestelde werkwijzer projecten

De gemeente Zuidplas heeft geen formeel vastgestelde werkwijze van controle door de raad voor grote projecten. Reden hiervoor is dat de raad daar momenteel geen noodzaak voor voelt. Door de economische crisis is vanaf de fusie in 2010 een groot woningbouwproject niet doorgegaan. Mogelijk dat anders die ontwikkeling ertoe had geleid dat er wél een werkwijzer zou zijn ontwikkeld.

Meerjarenperspectief Grondbedrijf (MPG)

Zoals hierboven aangegeven, komen projecten in het fysiek-ruimtelijke domein gedetailleerd aan bod in het jaarlijks opgestelde MPG. In het MPG wordt de stand van zaken van ieder lopend project in een samenvattend overzicht gepresenteerd (zie voorbeeld in figuur 4). Aanvullend wordt middels korte beschrijvingen per project ingegaan op de onderwerpen links in de kantlijn. Tevens wordt ingegaan op de rekensystematiek voor grondexploitaties en actuele marktomstandigheden.

Bij het MPG 2017 wordt een vertrouwelijke bijlage gevoegd. In deze bijlage wordt relevante projectinformatie weergegeven waarvan openbaarheid schadelijk zou kunnen zijn voor de (onderhandelings)positie van de gemeente. Het gaat hierbij met name om informatie over cashflows, budgetten en risico's (MPG, 2017).

Figuur 6. Voorbeeld samenvatting projectoverzicht in het MPG



Bron: Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2017

Nota van uitgangspunten

De kaderstellende rol wordt in Gemeente Zuidplas aan de voorkant van projecten ingevuld door het vaststellen van een nota van uitgangspunten. De raad kan in een dergelijke nota voor verschillende aspecten de kaders vastleggen.

Bijvoorbeeld: in de Nota van uitgangspunten voor de komst van een nieuwe supermarkt⁸, zijn uitgangspunten vastgelegd over onder andere het ruimtelijk programma, stedenbouwkundige opzet, kwaliteitseisen, bereikbaarheid, milieuaspecten en proceseisen.

Programmacommissies

Voor complexe onderwerpen en projecten worden er in Zuidplas programmacommissies opgericht. Deze zijn bedoeld voor⁹:

- De inhoudelijke voorbereiding van complexe onderwerpen voor de politieke discussie en besluitvorming in de raad;
- Het betreft onderwerpen die een langere doorlooptijd vragen dan bij de reguliere opiniërende raadsvergadering;
- Er vinden geen politieke discussies plaats.

Raadsleden hebben in programmacommissies de mogelijkheid plannen gedetailleerder te bespreken. De griffier van de gemeente geeft aan dat de commissies over het algemeen goed functioneren.

De 'Tafeltjes-avond'

Om raadsvergaderingen te ontlasten werkt Zuidplas sinds 2016 met een voor Zuidplas nieuw instrument: De zogenoemde 'Tafeltjes-avond'. Raadsleden kunnen tijdens deze avond hun technische vragen over de toegestuurde P&C-stukken (bijv. voor- en najaarsnota) stellen.¹⁰ Voorheen werden deze stukken voorafgaand aan raadsvergaderingen gedeeld, waarna hierover technische vragen konden worden ingediend. Soms leidde dit tot wel 200 vragen, die vervolgens alle schriftelijk beantwoord dienden te worden. De nieuwe werkwijze ontlast de raadsvergaderingen en de ambtelijke organisatie en de discussie in de raad kan worden gericht op de (politieke) besluitvorming.

3.2.3 Samenspel raad, college & ambtelijke organisatie

Voor een juiste betrokkenheid van de raad is het van belang dat er een open cultuur bestaat binnen de gemeente. Het college en het ambtelijk apparaat dienen goed op de hoogte te zijn van de wensen

⁸ Bron: Nota van uitgangspunten Lidl, gemeente Zuidplas, juni 2015. De nota van uitgangspunten dient als kaderstellend document voor het uiteindelijk vast te stellen bestemmingsplan.

⁹ Bron: Regeling Programmacommissies van de gemeente Zuidplas (2015).

¹⁰ Naast voor technische vragen wordt dit jaar ook voor financiële vragen over de jaarstukken een afzonderlijke tafeltjes-avond georganiseerd.

van de raad, maar tegelijkertijd geldt ook dat de raad deze wensen duidelijk kenbaar moet maken aldus de griffier van de gemeente.

Binnen Zuidplas wordt periodiek aandacht besteed aan de samenwerkingscultuur binnen de raad en de samenwerking binnen de gehele gemeentelijke organisatie als geheel. Zo wordt dit onderwerp zo nodig vier keer per jaar in het overleg tussen de fractievoorzitters besproken.

3.3 Ervaringslessen Molenwaard en Zuidplas

In de gesprekken met de (oud) griffiers van Zuidplas en Molenwaard is een aantal ervaringslessen aan de orde gekomen. Deze zijn hieronder kort beschreven.

Samenspel: Zoekproces en maatwerk

In de gesprekken is, zowel over de praktijk in Molenwaard als in Zuidplas, benadrukt dat het inrichten van de informatievoorziening naar de raad (t.b.v. sturing in projecten) een gezamenlijk **zoekproces** is van raad, college en ambtelijke organisatie. Dergelijke processen gaan niet over één nacht ijs, zijn voortdurend (iteratief) in ontwikkeling en zijn altijd maatwerk.

Wat het vraagstuk in fusiegemeenten compliceert, is dat hier het risico groter is dat ieder raadslid opkomt voor de eigen kern, aldus de voormalig griffier van Molenwaard. Onder meer om dit te voorkomen, is in die gemeente ervoor gekozen om geen raadscommissies in te stellen, maar alle onderwerpen te behandelen met de gemeenteraad als geheel. In Zuidplas was het een leerproces om de focus te verleggen naar de gemeente als geheel, aldus de griffier.

Kaderstelling nog onvoldoende

In zowel Molenwaard als Zuidplas kan de kaderstelling beter, aldus beide griffiers. Onduidelijke kaderstelling kan later in het proces tot ingewikkelde discussies leiden. In Molenwaard is de huidige beperkte kaderstelling (vergelijkbaar met Krimpenerwaard) deels terug te voeren op de fusie. Maar ook bij nieuwe projecten wordt momenteel enkel het gesprek gevoerd over welke projecten moeten landen in het MPG, nog niet over welke eisen/kaders aan de projecten worden meegegeven.

Informatieweergave

Het is van belang om de precieze wijze van informeren af te stemmen op de behoefte van de raad. Om dit te bereiken is het zaak om het instrumentarium continu door te ontwikkelen, in samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie. In beide gemeenten wordt hierbij belang gehecht aan het zoveel mogelijk bondig en overzichtelijk presenteren van de informatie, bijvoorbeeld met heldere schema's en gebruikmakend van bullets in plaats van lange (ambtelijke) teksten.

Figuur 7. Voorbeeld gebruik stoplichtmodel in Zomernota

Programma Cockpit	Beheers aspecten					Overall	
	Tempo	Haalbaarheid	Efficiency	Flexibiliteit	Doelgerichtheid	Doelen/Resultaten	Risico's
ABOG							
Verwachting	↑	→	→	→	→	→	→
Wonen							
Verwachting	↑	→	→	→	→	→	→
Econ. dragers							
Verwachting	→	→	→	→	→	→	→
Ondersteuning							
Verwachting	→	→	→	→	→	→	→
Voorzieningen							
Verwachting	→	→	→	→	→	→	→
Landschap							
Verwachting	→	→	→	→	→	↑	→
Duurzaamheid							
Verwachting	↓	→	→	→	→	↑	→

Bron: Gemeente Molenwaard, 2016

3.4 Instrumenten elders

In aanvulling op de beschreven praktijk in fusiegemeenten Zuidplas en Molenwaard, worden hieronder enkele andere instrumenten benoemd die in andere gemeenten worden ingezet in het betrekken van de raad bij risicovolle projecten. Een aantal voorbeelden is afkomstig uit grotere, meer stedelijke gemeenten, maar kunnen desondanks wellicht inspiratie bieden voor Krimpenerwaard.

Leidraad of regeling grote projecten

Een gemeente kan in een leidraad of regeling een standaard werkwijze vastleggen voor het betrekken en informeren van de raad. Voorbeelden van gemeenten met een dergelijke regeling zijn Amsterdam, Rotterdam en Rijswijk. In dergelijke regelingen kan invulling worden gegeven aan de wijze waarop het college zijn actieve informatieplicht jegens de raad vervult, die daarmee beter in staat wordt gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen.

In de regelingen van de genoemde gemeenten worden onder meer afspraken vastgelegd over:

- Criteria voor het als 'risicovol' bestempelen van een project;
- Werkwijze voor het wijzigen van de status van een project (wel/niet risicovol);
- Wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de voortgang van risicovolle projecten, waaronder frequentie van rapportage en inhoudelijke eisen aan de informatie;
- De wijze waarop in projecten 'tegenspraak' (een onafhankelijke blik van buitenaf op het project) wordt georganiseerd en in welke gevallen de raad hierover wordt geïnformeerd.
- Vastleggen van meldingsnormen; indien deze (dreigen te) worden overschreden dient onder meer de raad te worden geïnformeerd. De normen kunnen betrekking hebben op financiën, maar ook op risico's, planning en kwaliteit.

Checklist projectinformatie

In de gemeente Den Haag wordt een checklist Grote projecten gehanteerd in de informatievoorziening naar de raad. De Rekenkamer in die gemeente ontwikkelde dit instrument met als doel om de raad te ondersteunen bij besluitvorming over grote projecten (Gemeente Den Haag, 2009). De checklist bevat een set vragen over onder meer kaderstelling, scope, risico's en alternatieve oplossingen. Deze vragenlijst helpt de raadsleden om de (door het college aangeleverde) informatie te beoordelen. Andersom geeft de checklist het college en ambtelijke organisatie inzicht in de wensen van de raad over de aan te leveren informatie.

Rapporteur voor informatievoorziening raad

Een specifiek instrument dat kan worden ingezet in de informatievoorziening naar de raad is het instellen van een rapporteur vanuit de raad. In bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam is deze mogelijkheid vastgelegd in de Regeling risicovolle projecten (Rotterdam, 2012). In deze gemeente geldt dat een procesbegeleidingscommissie – zodra een project is aangewezen als 'risicovol' – een rapporteur kan aanwijzen en tevens zijn/haar taken en bevoegdheden vooraf vastlegt en communiceert met de wethouder en voorzitter van de raad. Een rapporteur houdt een 'vinger aan de pols' bij het project en informeert de raad(scommissie) waar nodig.

Projectbrief/Programma van Eisen

Een vergelijkbaar instrument als de in Zuidplas gehanteerde nota van uitgangspunten is de project- of opdrachtbrief. In deze kaderstellingsdocumenten wordt aan de voorkant van een project het budget vastgelegd en kunnen tevens door de raad kwaliteitseisen aan projecten worden gesteld. Een dergelijk instrument creëert aan de voorkant helderheid over de belangrijkste wensen en aandachtspunten vanuit de raad en biedt daarmee een helder sturingskader voor de uitvoerende partijen. Onder andere de gemeente Waalre werkt met dit instrument. In de gemeente Molenwaard wordt momenteel nagedacht over het in gebruik nemen van een opdrachtbrief/Programma van Eisen om de kaderstellende rol van de raad te versterken.

Monitor/Dashboard

Bij het informeren van de raad over grotere en/of risicovolle projecten kan gebruik worden gemaakt van een dashboard of monitor. De precieze invulling hiervan is maatwerk voor iedere gemeente.

Bijlage 1. Bronnen

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen en zijn diverse interviews gehouden, zowel binnen als buiten de gemeente Krimpenerwaard.

Geraadpleegde literatuur

- Binnenlands Bestuur (2016), 'Ook gemeenten een regeling grote projecten'.
- Commissie Van Zijl (2017), Tot de kern komen, Besturen in de gemeente Krimpenerwaard 2.0 (versie 15 juni).
- Gemeente Amsterdam (2011), Herziene Regeling Risicovolle Projecten.
- Gemeente Delft (2014), Dashboard Delft Zuidoost.
- Gemeente Delft (2017), Ingrediëntennotitie voor een Regeling Risicovolle Projecten.
- Gemeente Den Haag (2009), Brief aan de raad m.b.t. Checklist grote projecten.
- Gemeente Krimpenerwaard (2016), Jaarstukken 2016.
- Gemeente Krimpenerwaard (2016), Slotwijziging 2015.
- Gemeente Krimpenerwaard (2017), Eerste tussentijdse rapportage 2017.
- Gemeente Krimpenerwaard (2017), Begroting 2017 – 2020.
- Gemeente Krimpenerwaard (2017), Kaders 2018.
- Gemeente Krimpenerwaard (2017), Totaaldocument Krimpenerwaardse werkwijze programmatisch en projectmatig werken.
- Gemeente Molenwaard (2012), Werkwijzer Projecten Molenwaard.
- Gemeente Molenwaard (2014), Kernprogramma Molenwaard MPG/V, 2014, publieksversie.
- Gemeente Molenwaard (2016), Zomernota 2016.
- Gemeente Rotterdam (2012), Projectcontrol, Handleiding Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken.
- Gemeente Zuidplas (2013), Leidraad Inrichting Openbare Ruimte.
- Gemeente Zuidplas (2016), Perspectiefnota 2017.
- Gemeente Zuidplas (2016), Programmabegroting 2017-2020.
- Gemeentewet (1992).
- Livingstone (2014), Stone!, Vakblad voor organisatieontwikkeling.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Vereniging van Griffiers (2013), Magazine 'Rol van de Raad': Tijdschrift over de veranderende relatie tussen samenleving en overheid.
- Necker van Naem (2014), Initiatief Gemeenteraad.nl; wat houdt de kaderstellende rol van de raad in?
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2017), 'Omgevingswet dwingt gemeenten na te denken over andere rol'.
- Promotievideo Werkwijzer Projecten Molenwaard, 2013.
- Rekenkamer Gemeente Alkmaar (2012), Evaluatie Risicomanagement van Grote Projecten.
- Rekenkamer Gemeente De Bilt (2012), Kaderstelling, Sturing en Controle van de voortgang van Grote Projecten.
- Rekenkamer Gemeente Hendrik-Ido-Ambacht (2013) Informatievoorziening bij grote projecten in de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht.
- Rekenkamer Gemeente Hoorn (2012), Rapport Grote Projecten.
- Rekenkamer Molenwaard (2016) Meerwaarde Molenwaard, Evaluatie Molenwaard Nabij.
- Rijksoverheid (2002) Wet Dualisering Gemeentebestuur.
- Tweede Kamer Der Staten Generaal (2006), Regeling Grote Projecten.
- Vereniging voor Nederlandse Gemeenten [VNG] (2014), Rollen en instrumenten van het raadslid.

Lijst van gesprekspartners

Interviews

- Dhr. Van Vugt, griffier gemeente Zuidplas, vond plaats op 20 juni 2017, Gemeentehuis Zuidplas.
- Dhr. Nootenboom, (voormalig) griffier gemeente Molenwaard, vond plaats op 20 juni 2017, Gemeente Molenwaard.
- Dhr. Driehuijs, griffier gemeente Krimpenerwaard, vond plaats op 28 juni 2017, Raadshuis Krimpenerwaard te Lekkerkerk.
- Dhr. Moné, raadslid CDA, vond plaats op 13 juli 2017, Raadshuis Krimpenerwaard te Lekkerkerk.

Telefonische interviews

- Dhr. Van der Graaf, raadslid namens PVDA, vond plaats op 13 juli 2017.
- Dhr. Heijdra, directie strategie en projecten, vond plaats op 13 juli 2017.
- Dhr. Mourik, afdelingsmanager openbare werken, vond plaats op 13 juli 2017.

Rondetafelgesprek

Rondetafelgesprek met mw. Van Zijl (commissie Van Zijl), dhr. Van Dorp (voorzitter auditcommissie) en dhr. Wassink (voorzitter agendacommissie), vond plaats op 28 juni 2017, Raadshuis Krimpenerwaard te Lekkerkerk.

Inspiratiesessie 13-09-2017

Op woensdag 13 september 2017 vond een inspiratiesessie plaats waarin er een open gesprek plaatsvond tussen raad en ambtelijke organisatie over sturing in risicovolle projecten, om zo beter inzicht te krijgen in elkaars behoeften/wensen en concrete input te krijgen voor eventuele verbetermogelijkheden voor de informatievoorziening rondom projecten.

Na de opening door de voorzitter van de Rekenkamercommissie licht Bureau BUITEN het doel en de aanpak van het onderzoek toe. Vervolgens kregen de deelnemers een aantal stellingen voorgelegd met de vraag of zij het eens of oneens zijn met de stelling. Een voorbeeldstelling: "De raad krijgt voldoende informatie". De stellingen blijken een goede voedingsbodem voor de start van het onderlinge gesprek.

Bureau BUITEN praat de aanwezigen bij over de instrumenten en werkwijzen die in Molenwaard en Zuidplas worden gebruikt. Na de presentatie en een korte pauze wordt het gesprek voortgezet in 2 gemixte (raadsleden en ambtelijke organisatie) groepen aan de hand van drie fictieve cases van mogelijk risicovolle projecten, met daarbij de vraag hoe hierbij kaderstelling zou kunnen plaatsvinden.

Raads/commissieleden

1. Norbert Arnold (CDA)
2. Jan Verburg (SGP)
3. Famke Houthoff (D66)
4. Ton van Dorp (ChristenUnie)
5. Cees van der Graaf (PvdA)

Ambtelijke organisatie

1. Femke Laméris
2. Jaap Dijkman
3. Jurian Hennip
4. Marie-Louise de Groot
5. Sylvia Been



Rekenkamercommissie: Karin Meijer (voorzitter), Rob Paulussen, René de Bonte, Patricia Feelders-Heijndijk (secretaris/onderzoeker)

Bureau BUITEN: Joost Hagens en Jeroen Laro

Bijlage 2. Stukken analyse informatiestroom

Raadsvergadering 15 december 2015, agendapunt 34

-  [34 Memo Nadere toelichting BP buitengebied Landelijk Gebied \(Vlist\).pdf](#) (411KB)
-  [34 RV BP Landelijk gebied \(voormalige gemeente Vlist\) 2014.pdf](#) (323KB)
-  [34 RB BP Landelijk gebied \(voormalige gemeente Vlist\) 2014.docx](#) (198KB)
-  [1 Bijlage 1 Staat van bedrijfsactiviteiten 2014.pdf](#) (140KB)
-  [1 Bijlage 2 Staat van bedrijfsactiviteiten - nevenfuncties en opvolgfuncties 2014.pdf](#) (60KB)
-  [1 Bijlage 3 Landschappelijke inpassing parkeerterrein Steinsetuin.pdf](#) (442KB)
-  [1 Bijlage 4 Situatietekening landschappelijke inpassing Bovenkerkseweg 82a.pdf](#) (666KB)
-  [1 PLR BP Landelijk Gebied voormalige gemeente Vlist VTS versie 10 oktober 2015.pdf](#) (515KB)
-  [2 Bijlage 1 Nota van beantwoording inspraakreacties.pdf](#) (292KB)
-  [2 Bijlage 2 Nota van Beantwoording vooroverlegreacties.pdf](#) (90KB)
-  [2 Bijlage 3 Plan-MER.pdf](#) (7,3MB)
-  [2 Bijlage 4 Verkeersonderzoek Steinsetuin.pdf](#) (636KB)
-  [2 Bijlage 5 Akoestisch onderzoek Steinsetuin.pdf](#) (1,1MB)
-  [2 Bijlage 6 Bestemmingsplan Steinsedijk 55 kl.pdf](#) (5,5MB)
-  [2 Bijlage 7 Ruimtelijke onderbouwing Provincialeweg West 63.pdf](#) (1,8MB)
-  [2 Bijlage 8 Aanvulling Plan MER.pdf](#) (28,2MB)
-  [2 TOE BP Landelijk Gebied voormalige gemeente Vlist VTS versie 10 oktober 2015.pdf](#) (4,6MB)
-  [3 PLK BP LG vgV VtS v10 okt2015 blad1.pdf](#) (2,8MB)
-  [3 PLK BP LG vgV VtS v10 okt2015 blad2.pdf](#) (1,7MB)
-  [3 PLK BP LG vgV VtS v10 okt2015 blad3.pdf](#) (2,4MB)
-  [3 PLK BP LG vgV VtS v10 okt2015 blad4.pdf](#) (2,7MB)
-  [3 PLK BP LG vgV VtS v10 okt2015 blad5.pdf](#) (1,7MB)
-  [3 PLK BP LG vgV VtS v10 okt2015 LEGENDA.pdf](#) (113KB)
-  [4 Plan-MER.pdf](#) (7,3MB)
-  [5 Advies commissie MER.pdf](#) (491KB)
-  [6 Aanvulling Plan MER BP Landelijk Gebied voorm.gem.Vlist v1 okt. 2015.pdf](#) (28,2MB)
-  [7 Nota zienswijzen - Definitief.pdf](#) (420KB)
-  [7 Overzicht wijzigingen n.a.v. zienswijzen.pdf](#) (20KB)
-  [8 Overzicht ambtshalve wijzigingen.pdf](#) (10KB)
-  [A15-33 CDA - BP Landelijk gebied voormalige gemeente Vlist.docx](#) (359KB)
-  [A15-34 CDA - BP Landelijk gebied voormalige gemeente Vlist.docx](#) (364KB)

-  [A15-35 CDA - BP Landelijk gebied voormalige gemeente Vlist.docx](#) (433KB)
-  [A15-38 PvdA, minicamping.doc](#) (364KB)
-  [A15-39 PvdA, Agrarisch met waarden en ecologische oevers.doc](#) (367KB)
-  [A15-41 D66, BP Landelijk Gebied Vlist.doc](#) (394KB)
-  [Gewijzigd A15-40 VGBK, BP Landelijk gebied.docx](#) (212KB)

Raadscommissie Ruimte en Financiën 16 februari 2016, agendapunt 8: Vaststellen bestemmingsplan

-  [08 RV BP Beneluxlaan 1 Schoonhoven - Moskee.docx](#) (305KB)
-  [08 RB BP Beneluxlaan 1 Schoonhoven - Moskee.docx](#) (256KB)
-  [3. regels_NL.IMRO.1931.BP1509DK001-ON01.pdf](#) (485KB)
-  [4. toelichting_NL.IMRO.1931.BP1509DK001-ON01.pdf](#) (1,5MB)
-  [5. Verbeelding BP Beneluxlaan 1 Schoonhoven ON 8 sept2015.pdf](#) (128KB)
-  [6. bijlagen_b_NL.IMRO.1931.BP1509DK001-ON01_tb1 flora & fauna.pdf](#) (1,7MB)
-  [6. bijlagen_b_NL.IMRO.1931.BP1509DK001-ON01_tb3 verkeer.pdf](#) (2,9MB)
-  [6. bijlagen_b_NL.IMRO.1931.BP1509DK001-ON01_tb2 bodem.pdf](#) (1,1MB)

Raadscommissie Ruimte en Financiën, 29 november 2016 agendapunt 8 en 19: Vaststellen bestemmingsplan

-  [RV vaststellen bestemmingsplan IJsseldijk-Noord 252a Ouderkerk aan den IJssel16-0033716.pdf](#) (319KB)
-  [Nota van beantwoording zienswijzen16-0034073.pdf](#) (317KB)
-  [Bestemmingsplan IJsseldijk-Noord 252a Ouderkerk aan den IJssel compleet - 16-0034061.pdf](#) (8MB)
-  [RV vaststelling bestemmingsplan Middelblok 2, Gouderak.pdf](#) (97KB)
-  [Nota ambtshalve aanpassingen bestemmingsplan Middelblok 2, Gouderak 16-0033392.pdf](#) (307KB)
-  [Bestemmingsplan Middelblok 2, Gouderak 16-0035225.pdf](#) (7,8MB)

Raadscommissie Ruimte en Financiën, 28 juni 2017: Discussie over al dan niet bouwen van De Waag

-  [Verzoek tot agendering Waaggebouw.doc](#) (205KB)
-  [RIB Gebouw De Waag in Krimpen aan de Lek AANGEPAST.pdf](#) (485KB)
-  [08 BIJL RIB besluit gemeenteraad nederlek instemmen stedenbouwkundig plan.pdf](#) (312KB)
-  [08 BIJL RIB 17-0020319 vaststellingsbesluit bestemmingsplan.pdf](#) (290KB)