

Besluitwaardig informatievoorziening grote projecten

Rkc

Inhoudsopgave

1. Aanbevelingen rekenkamercommissie
2. Reactie college van burgemeester en wethouders
3. Nawoord rekenkamercommissie
4. Onderzoeksrapport met bijlagen

1. Aanbevelingen rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek de gemeenteraad inzicht bieden in de kwaliteit van de informatievoorziening over grote projecten in de besluitvormende fase. Daarbij staat de vraag centraal of de informatievoorziening voor de gemeenteraad toereikend is om gedegen voorbereide besluiten te kunnen nemen en de kaderstellende functie te vervullen.

De bevindingen van de commissie zijn weergegeven in dit rapport. De conclusies zijn vermeld in hoofdstuk 5. Die zijn gesplitst in een algemeen beeld over de informatievoorziening en een overzicht met meer specifieke conclusies.

De eindconclusie van de commissie is dat, met inachtneming van de verschillen tussen grote projecten, de kwaliteit van de informatievoorziening toereikend is om besluiten te kunnen nemen. Voor het optimaal vervullen van de kaderstellende rol door de raad schiet de informatievoorziening op onderdelen tekort en zijn er verbeteringen mogelijk en nodig.

De verbeteringen hebben betrekking op de kwaliteit van de informatievoorziening, het besluitvormingsproces en de invulling van de kaderstellende rol van de raad.

Op basis van de onderzoeksbevindingen beveelt de commissie aan om in 2010:

een spelregelkader te ontwikkelen voor de informatievoorziening over grote projecten in de besluitvormende fase.

Betrek daarbij de volgende aspecten:

1. Kwaliteit van de informatievoorziening
 - formuleer kwaliteitseisen waaraan de informatie moet voldoen;
 - zorg voor een evenwichtige verdeling van informatie over inhoudelijke, financiële en risico-informatie;
 - richt de informatie vooral op de kaderstellende en controlerende rol van de raad;
 - gebruik een checklist als hulpmiddel voor een volledigheidstoets;
 - breng bij langjarige grote projecten de voorgeschiedenis en besluitenhistorie in beeld.
2. Besluitvormingsproces
 - maak de gehele voorziene procesgang inzichtelijk, inclusief de inbreng van de raad daarin, met inbegrip van de risico's op een ander verloop;
 - stem de informatie af op het te verwachten procesverloop en de fase waarin het project verkeert;
 - maak de samenhang tussen grote (ruimtelijke) projecten inzichtelijk;
 - verduidelijk de positie van raads werkgroepen.
3. Kaderstellende rol van de raad
 - formuleer criteria op grond waarvan de raad een activiteit als groot project kan aanmerken;
 - breng standaard meerdere keuzescenario's en projectalternatieven in kaart;
 - formuleer beleidskaders in expliciet uitgewerkte concrete beslispunten;
 - leg bij de start afspraken vast over het omgaan met koerswijzigingen of afwijkingen van gestelde kaders.

2. Reactie college van burgemeester en wethouders

Ede, 9 maart 2010

In uw brief van 17 februari 2010 biedt u ons college het rekenkamerrapport "Besluitwaardig, informatievoorziening grote projecten" aan. U stelt ons in de gelegenheid om een bestuurlijke reactie te geven op het rapport. In deze brief ontvangt u de reactie van ons college.

Algemeen beeld

Het college ziet in het door uw commissie geformuleerde eindoordeel dat "over het algemeen de kwaliteit van de informatievoorziening over grote projecten voor de gemeenteraad toereikend is om besluiten te kunnen nemen" het resultaat terug van de aandacht die de laatste jaren is besteed aan de verbetering van de informatievoorziening naar de gemeenteraad.

Specifieke conclusies en aanbevelingen

Om de gemeenteraad haar kaderstellende rol optimaal te laten vervullen stelt u dat er verbeteringen mogelijk zijn. Het college onderschrijft uw opvatting dat dat mogelijk is en denkt de gevraagde verbeteringen te kunnen bereiken via een aantal instrumenten c.q. middelen die nu al beschikbaar zijn. Hierbij denken wij aan: de informatieve bijeenkomsten van het college met de gemeenteraad, het gebruik van (beslis-) of startdocumenten, de Lange Termijn Planning en door de verbetering van de toelichting in de Programma-begroting (paragraaf "Grote Projecten"). Daarnaast uiteraard door het invullen van onze actieve informatieplicht naar de gemeenteraad.

Bij een aantal conclusies zoemt u in op de informatievoorziening ten aanzien van risico's. In februari 2007 heeft de gemeenteraad de nota "Risicomanagement & Weerstands-vermogen" vastgesteld. In het kader van het verder uitbouwen van het risicomanagement is u toegezegd dat wij een gekwalificeerd risicoprofiel van Ede zullen ontwikkelen. Op dit moment bestaan er voor een paar grote projecten risicoprofielen die periodiek worden geactualiseerd en wordt er verder gewerkt aan de invoering van risicoprofielen voor andere grote projecten.

Daarnaast treft u in de Programmarekening 2009 een verbeterde rapportage van de risicomatrix aan. In 2010 worden de verschillende documenten in het kader van de Planning en Control cyclus doorgelicht en bezien op verbeteringen.

Een van de verbeterpunten die wordt uitgewerkt is het "Bestuurlijk projectdocument". Het document is er op gericht om ons college voorafgaand aan de start van een groot project waarbij ruimtelijke ontwikkelingen en/of maatschappelijke/culturele voorzieningen moeten worden gerealiseerd te informeren over het beoogde resultaat, de financiële kaders, planning, risico's en beheersmaatregelen. Het document dient ons voldoende informatie te geven om een verantwoord besluit te nemen over de (formele op)start van een project.

De door uw commissie genoemde aanbevelingen zullen betrokken worden bij de uitwerking van het bestuurlijk projectdocument. De verwachting is dat het bestuurlijk projectdocument in het 2^e kwartaal wordt besproken in ons college.

Ten slotte

Bij de evaluatie van de inzet van de raads werkgroep Programmabegroting en Ontwikkeling is geconstateerd dat de inschakeling van de werkgroep een toegevoegde waarde heeft voor de gemeenteraad. Goede voorbeelden zijn de nota's Verbonden Partijen, Onderhoud Kapitaalgoederen en Kernindicatoren. Ook bij de verbetering van de informatievoorziening bij grote projecten zal ons college de raads werkgroep betrekken.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Ede,

drs. J. Miedema
de secretaris,

C. van der Knaap
de burgemeester.

3. Nawoord rekenkamercommissie

De reactie van het college geeft onze commissie geen aanleiding tot het uitbrengen van een inhoudelijk commentaar.

Met instemming constateren wij dat het college onze opvatting onderschrijft dat er verbeteringen mogelijk zijn in de informatievoorziening aan de raad en dat het college deze verbeteringen wil bereiken via de inzet van een aantal instrumenten en middelen.

Het voornemen van het college om een gekwalificeerd risicoprofiel te ontwikkelen en verder te werken aan de invoering van risicoprofielen voor andere grote projecten juichen wij toe. Wel tekenen wij hierbij aan dat alle relevante risico's die met een groot project verbonden zijn zo veel mogelijk vooraf in beeld moeten komen. Daarbij gaat het niet alleen om financiële risico's maar ook om juridische, technische, inhoudelijke en organisatorische risico's.

Op deze wijze wordt voorafgaand aan de besluitvorming aan de raad inzicht gegeven in de factoren die de realisatie van het project beïnvloeden en welke onderdeel zijn van de projectinrichting en de te treffen beheersmaatregelen tijdens de uitvoering.

De uitwerking van een bestuurlijk beslisdocument moedigen wij aan, zij het dat dit document niet alleen het college dient, maar tevens deel uitmaakt van de informatievoorziening en besluitvorming door de raad, opdat de raad haar kaderstellende rol ten volle kan vervullen.

Rekenkamercommissie Ede.

4. Onderzoeksrapport

Informatievoorziening grote projecten

Ede, 17 februari 2010

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
1.1.	Aanleiding.....	3
1.2.	Probleemschets.....	3
1.3.	Leeswijzer.....	3
2.	Opzet van het onderzoek.....	4
2.1.	Doelstelling en vraagstelling.....	4
2.2.	Reikwijdte.....	4
2.3.	Werkwijze.....	5
2.4.	Begrippen en normen.....	5
3.	Informatievoorziening over grote projecten.....	7
3.1.	Kenmerken grote projecten.....	7
3.2.	Organisatie van de informatievoorziening.....	8
3.2.1.	afspraken over informatievoorziening.....	8
3.2.2.	Variaties in informatieverstrekking.....	8
3.3.	Kwaliteit van de informatievoorziening.....	9
3.4.	Rolverdeling gemeenteraad en college van b. en w.	11
3.4.1.	Kaderstelling.....	11
3.4.2.	Besluitvorming.....	12
3.4.3.	Uitvoering.....	13
4.	Informatievoorziening in de praktijk.....	14
4.1.	Percepties gemeenteraad.....	14
4.2.	Percepties college van b. en w.	17
4.3.	Quick scan drie grote projecten.....	19
4.3.1.	Normenkader.....	19
4.3.2.	Bevindingen.....	20
5.	Conclusies.....	23
5.1.	Algemeen beeld.....	23
5.2.	Specifieke conclusies.....	23
6.	Bijlagen.....	26
6.1.	Overzicht geraadpleegde personen.....	26
6.2.	Overzicht projectbeschrijvingen.....	27
6.2.1.	Publieke dienstverlening.....	27
6.2.2.	Wet maatschappelijke ondersteuning.....	28
6.2.3.	Bedrijventerrein A 12 Ede – Veenendaal.....	29
6.3.	Overzicht geraadpleegde documenten.....	31

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In het Onderzoeksplan 2009 is een onderzoek aangekondigd naar de informatievoorziening van grote projecten. Dit naar aanleiding van suggesties van meerdere raadsfracties om onderzoek te doen naar de voorbereiding en besluitvorming bij grote projecten. Bij een deel van de raad bestaat het gevoel onvoldoende inzicht te hebben in de invulling, planning en risico's van grote projecten. Dat was ondermeer voor de raad aanleiding om voor het project Ede-Oost een raadsadviseur aan te stellen. De raad heeft behoefte aan toereikende informatievoorziening om de besluitvormingprocessen bij projecten beter te kunnen sturen en de uitvoering te beheersen. Daarvoor moet de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad voldoende zijn gewaarborgd. De rekenkamercommissie heeft besloten hiernaar onderzoek te doen. Daarbij richt de commissie zich op de informatie aan de raad in de voorbereidende en besluitvormende fase.

1.2. Probleemschets

Bij grote, dure, langlopende en politiek of maatschappelijk gevoelige projecten is de kans op afwijkingen van de inhoudelijke en financiële kaders groot. Zeker als er sprake is van de inbreng of afhankelijkheid van meerdere partijen. Het vooraf in beeld brengen van risico's, oorzaken en gevolgen, het wegen van alternatieven en treffen van beheersmaatregelen verheldert de besluitvorming en vergroot de sturingsmogelijkheden, de slagingskans en daarmee het uiteindelijke projectresultaat .

Over de uitvoering van grote projecten wordt periodiek gerapporteerd in de Programmabegroting. Daarvoor is door de raads werkgroep programmabegroting een format ontwikkeld met informatie over de voortgang van deze projecten. Over informatievoorziening in het voortraject ontbreken dergelijke afspraken. De vraag is of de raad in deze fase beschikt over kwalitatief toereikende informatie om zich een juist beeld te kunnen vormen van de projecten. Is voor de raad voldoende helder en inzichtelijk welke keuzes gemaakt kunnen worden, welke alternatieven er zijn en welke financiële of inhoudelijke risico's de gemeente loopt. Met andere woorden: is duidelijk welke informatie, van welk niveau en op welk moment de raad nodig heeft om tot zorgvuldige besluitvorming te kunnen komen?

1.3. Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 beschrijft de opzet van het onderzoek: de doelstelling, onderzoeksvraag, reikwijdte en de gevolgde werkwijze. Hier worden ook de normen en de begrippen toegelicht. Hoofdstuk 3 schetst het kader van de informatievoorziening over grote projecten. Daarbij wordt ingegaan op de kenmerken van grote projecten, de organisatie van de informatievoorziening, de kwaliteitseisen en de rolverdeling tussen raad en college. Hoofdstuk 4 geeft de percepties weer van de raadsfracties en het college over de kwaliteit van de informatievoorziening. In dit hoofdstuk worden tevens de uitkomsten vermeld van de quick scan naar de informatievoorziening bij drie grote projecten. Het rapport sluit af met conclusies in hoofdstuk 5. In de oplegnotitie bij het rapport worden aanbevelingen gedaan.

2. Opzet van het onderzoek

2.1. Doelstelling en vraagstelling

Voor het onderzoek is de volgende doelstelling geformuleerd:

Het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van de informatievoorziening aan de gemeenteraad over grote projecten in de besluitvormende fase.

Van de doelstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag afgeleid:

Is de kwaliteit van de informatievoorziening over grote projecten voor de gemeenteraad toereikend om tot gedegen voorbereide besluitvorming te kunnen komen en zijn kaderstellende en controlerende functie te vervullen?

Voor de beantwoording van deze vraag zijn de volgende deelvragen leidend.

1. Hoe is het proces van besluitvorming over grote projecten ingericht?
2. Welke afspraken zijn er tussen college en raad over de informatievoorziening bij de voorbereiding en de besluitvorming over grote projecten?
3. Vindt naleving plaats van afspraken over de informatievoorziening?
4. Hoe is de kwaliteit van de informatievoorzieningen?
5. Is de informatievoorziening toereikend om gedegen voorbereide besluiten te kunnen nemen?
6. Welke afspraken zijn er tussen college en raad over de informatievoorziening gedurende de looptijd en uitvoering van het project?

2.2. Reikwijdte

De reikwijdte van het onderzoek wordt ingekaderd door de onderzoeksvraag. Het onderzoek is gericht op informatievoorziening in de voorbereidende en kaderstellende fase. In het onderzoek wordt niet ingegaan op de informatie over de projectrealisatie. De sturing en beheersing van de projecten en de uitvoering door het college is buiten beschouwing gelaten. Dat geldt eveneens voor de projectorganisatie en de samenwerking met externe partijen.

Niet in alle gevallen is een duidelijke fasering aan te geven voor de voorbereiding, besluitvorming en projectuitvoering. Vooral bij ruimtelijke ontwikkelingen en grote infrastructurele projecten is besluitvorming veelal een geleidelijk proces met meerdere beslismomenten. In de voorbereidende fase worden beslissingen genomen die vervolgens worden uitgewerkt in een definitieve keuze met een investeringsbesluit. Tijdens de planuitwerking en het procesverloop kunnen zich ontwikkelingen voordoen waardoor eerdere beslissingen moeten worden bijgesteld.

In dit onderzoek wordt van elk van de onderzochte grote projecten één beslismoment aangewezen als markeringspunt voor de afronding van het besluitvormingsproces en de start van de uitvoering. Veelal is dat de investeringsbeslissing van de raad om gelden beschikbaar te stellen.

2.3. Werkwijze

Op basis van literatuurstudie is inzicht verkregen in de regelgeving en vereisten voor informatievoorziening over grote projecten. Aansluitend zijn de wettelijke kaders en voorschriften over informatieoverdracht aan de raad in kaart gebracht. Op basis van informatie uit de Programmabegroting, de Grondnota en het Overzicht van onderhanden werken zijn alle gemeentelijke projecten geïventariseerd. Vervolgens is gekozen het onderzoek toe te spitsen op de grote projecten als genoemd in de Paragraaf grote projecten van de Programmabegroting. Van alle grote projecten is de besluitenhistorie in kaart gebracht. De aan de raad verstrekte informatie is verzameld en op hoofdlijnen geanalyseerd. Het project Ede-Oost is hierbij buiten beschouwing gelaten. Dit in verband met de startfase waarin het project verkeert, de complexiteit en risico's van dit project en het aantrekken van een raadsadviseur.

Er zijn gesprekken gevoerd met de directeurs van de sectoren PBZ, EWZ en ROB. Met de Deloitte Accountants, de Raadswerkgroep Programmabegroting en de raadsgriffier heeft afstemmingsoverleg plaatsgehad.

Vervolgens zijn met de voorzitters van alle raadsfracties, uitgezonderd de toenmalige fractie Van Os, informerende gesprekken gevoerd. Doel van de gesprekken met de fractievoorzitters was het krijgen van inzicht in de informatiebehoefte van de raad. Aan welk soort informatie is behoefte, aan welke vereisten moet de informatie voldoen, in welke fase en op welk detailniveau. Met vertegenwoordigers van het college van burgemeester en wethouders heeft eveneens een gesprek plaatsgehad. Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt. Deze verslagen zijn gevalideerd door de gesprekspartners

Op basis van literatuurstudie en de gevoerde gesprekken zijn normen geformuleerd voor de informatievoorziening. Die zijn toegespitst op de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Aansluitend daarop is een quick scan uitgevoerd bij drie grote projecten, te weten een maatschappelijk project, een ruimtelijk ordeningsproject en een project voor de bedrijfsvoering en dienstverlening.

Dat betrof achtereenvolgens:

- de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)
- het Bedrijventerrein A12 Ede – Veenendaal (BT A12)
- de Publieke Dienstverlening (PD).

Voor deze projecten is nagegaan in hoeverre de informatievoorziening aan de raad voldoet aan het door de rekenkamercommissie geformuleerde normenkader.

Een beschrijving van de drie projecten is als bijlage 6.2 in het rapport opgenomen. Bijlage 6.1 bevat een overzicht van geraadpleegde personen. De geraadpleegde documenten worden in bijlage 6.3 vermeld.

2.4. Begrippen en normen

De algemene normen voor het onderzoek zijn ontleend aan het wettelijke kader voor de informatievoorziening. In de Gemeentewet is de informatieplicht van het college vastgelegd. In de Wet dualisering gemeentebestuur is de rolverdeling tussen raad en college omschreven wat betreft kaderstelling, controle en uitvoering. Op gemeentelijk niveau zijn er meerdere regels en afspraken over informatie aan de raad vastgelegd, zoals over financiële organisatie en beheer, risicomanagement, lange termijn planning, cyclische beleids- en financiële informatie en diverse procedurele voorschriften en afspraken. De algemene aspecten van de informatievoorziening worden daarmee afgedekt. Deze zijn aangevuld met de criteria en condities die uit literatuurstudie en de gesprekken met de raadsfracties naar voren zijn gekomen. Dat resulteerde vervolgens in het normenkader zoals is uitgewerkt in paragraaf 4.3.1.

In het onderzoek worden de volgende definities van begrippen gehanteerd. Deze zijn ontleend aan geraadpleegde literatuur als vermeld in bijlage 6.3.

- *Informatievoorziening*

Informatie door of op gezag van het college aan de raad verstrekt over initiatief, planuitwerking en uitvoering van grote projecten.

- *Kwaliteit van informatievoorziening*

Tijdige, juiste, toegankelijke en volledige informatie. Hieronder wordt verstaan:

1. tijdigheid: de informatie wordt op een zodanig tijdstip verstrekt dat deze bij de besluitvorming betrokken kan worden;
2. juistheid: informatie waarvan de betrouwbaarheid en actualiteit is gewaarborgd
3. toegankelijkheid: beschikbare en begrijpelijke informatie met duidelijke toelichtingen op gebruikte vaktermen
4. volledigheid: alle informatie die relevant en toereikend is voor de besluitvorming.

- *Projecten*

- niet-routinematig, grootschalige en in de tijd begrensde activiteiten;
- activiteiten waarvoor de gemeente de regierol heeft en/of grotendeels de eindverantwoordelijkheid draagt;
- grootschalige activiteiten in samenwerking met andere overheden of private partners
- activiteiten met een substantiële maatschappelijke en/of financiële gevolgen met aanmerkelijke uitvoeringsrisico's;
- activiteiten met een complex besluitvorming- en/of uitvoeringsproces.

3. Informatievoorziening over grote projecten

Sinds de introductie van het duale bestel heeft de inbreng van de raad bij grote projecten betrekking op kaderstelling en controle. Het college draagt zorg voor de uitvoering van projecten. De informatievoorziening moet passen bij deze rolverdeling tussen raad en college. Voor het verkrijgen van informatie is de raad afhankelijk van het college. Essentieel daarbij zijn afspraken over welke informatie de raad nodig heeft en met welke frequentie.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kenmerken van grote projecten (3.1), de organisatie van de informatievoorziening (3.2), de kwaliteit van de informatievoorziening (3.3) en de rolverdeling tussen raad en college (3.4).

3.1. Kenmerken grote projecten

Er wordt door de gemeente Ede geen definitie voor grote projecten gehanteerd. Of iets een groot project is bepaalt de raad van geval tot geval. Daarbij kijkt de raad naar financiële risico's, maatschappelijke effecten en de grootte van de investering. Projecten die zijn aangewezen als groot project worden als zodanig aangeduid in de paragraaf grote projecten en de risicoparagraaf van de Programmabegroting. De Edese grote projecten kunnen grosso modo worden onderscheiden in ruimtelijke projecten (gebiedsontwikkeling), infrastructuur, sociaal en maatschappelijke projecten en interne organisatie of bedrijfsvoeringprojecten.

Grote projecten zijn doorgaans complex, langlopend, kennen verschillende doelen, hebben raakvlakken met meerdere beleidsterreinen en zijn soms moeilijk beheersbaar. De complexiteit kan per project verschillen en wordt door meerdere factoren bepaald. Daarbij gaat het om inhoudelijke en financiële complexiteit, relaties met andere projecten, uiteenlopende belangen van de betrokkenen maar ook over samenwerking met externe partijen. Naarmate een project langer duurt kan de complexiteit toenemen of afnemen. Daarnaast kan sprake zijn van veranderde wet- en regelgeving, nieuwe marktomstandigheden en beleidswijzigingen die het project beïnvloeden. Gaandeweg de uitvoering kunnen de oorspronkelijke uitgangspunten en projectdoelen zich wijzigen.

▪ *Projectmatig werken*

De voorbereiding en uitwerking van projecten vindt plaats aan de hand van richtlijnen uit het Handboek projectmatig werken. Daarin is omschreven wanneer iets een project is. Het handboek is vastgesteld door het (voormalige) Concern Directie Overleg en fungeert voor de organisatie als kader voor projectmatig werken. In de aanpak en uitwerking wordt onderscheid gemaakt tussen projecten van de sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer (ROB) en overige sectoren. Voor 'ROB-projecten' is een procedure uitgewerkt voor de besluitvorming over de start van een project. Besluitvorming hierover vindt plaats op managementniveau.

Door de sector ROB zijn interne projectdocumenten ontwikkeld. Hierin worden de opzet en de bedrijfsvoeringaspecten van het project omschreven. De documenten worden ambtshalve vastgesteld en zijn bestemd voor intern gebruik op ambtelijk niveau. De projectdocumenten worden niet ter kennis gebracht van de raad. De raad heeft geen inbreng op het instellen van de projectorganisatie en projectleiding. Dat is een managementafweging. Er worden geen bestuurlijke beslisdocumenten opgesteld. Een voorstel om dat wel te doen is in studie.

Op grote projecten is geen afzonderlijk regime van toepassing. De voorbereiding en start zijn afhankelijk van de aard, omvang en de risico's van het project. In de praktijk kan de opzet en inrichting van grote projecten verschillen. Ook is niet altijd een eenduidig moment aan te wijzen wanneer een beleidsinitiatief wordt omgezet in een project en vervolgens als groot project wordt aangemerkt.

3.2. Organisatie van de informatievoorziening

3.2.1. AFSPRAKEN OVER INFORMATIEVOORZIENING

Het wettelijke kader voor informatievoorziening tussen raad en college is geregeld in de Gemeentewet. Er wordt onderscheid gemaakt tussen 'actieve informatieplicht' en 'passieve informatieplicht' (artikel 169). Onder het eerste wordt verstaan dat het college alle informatie moet verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Passieve informatieplicht betekent dat het college de besluitenlijsten ter inzage legt en voorts de stukken met betrekking tot planning en control naar de raad stuurt. Het college geeft de raad alle relevante informatie waarover het beschikt ten behoeve van kaderstelling, wijziging van kaders, controle en verantwoording. Bij de uitoefening van een aantal bevoegdheden moet het college de raad vooraf informeren. Dit als de uitoefening ervan ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. De raad kan incidenteel, maar ook een permanent verzoek doen om in voorkomende gevallen vooraf te worden ingelicht.

Niet alleen het college maar ook de burgemeester heeft een informatieplicht naar de raad (artikel 180). Daarnaast geeft hij door raadsleden gevraagde informatie, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

Andere wettelijke kaders over informatievoorziening hebben betrekking op zijn het stellen van vragen en het houden van interpellaties (artikel 155) en het stellen van regels over het ter kennisgeving afdoen van beslissingen en ter inzage legging van stukken (artikel 60).

Gemeentelijke regels over informatievoorziening zijn terug te vinden in het Reglement van orde van de raad, de Financiële beheersverordening en aanverwante regelgeving. Informatievoorziening over grote projecten is geregeld in de paragraaf grote projecten in de Programmabegroting. Er wordt gebruik gemaakt van een format met informatie over de voortgang van deze projecten, de financiën en de projectorganisatie. Uitgangspunt is het monitoren van de uitvoering. Daarnaast krijgt de raad in de Grondnota informatie over grondprojecten via de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties.

3.2.2. VARIATIES IN INFORMATIEVERSTREKKING

De informatieverstrekking aan de raad vindt op diverse wijzen plaats. In de eerste plaats via raadsstukken, de commissie- en raadsvergaderingen, de reguliere informatiekanalen waaronder de beleids- en begrotingsinstrumenten.

Er zijn variaties in informatieverstrekking. Vooral in de voorbereidingsfase van grote projecten wordt de informatie langs uiteenlopende routes en werkvormen verstrekt. Bij grote projecten wordt niet één vaste formule gevolgd. Verschillen in aard, omvang en type project resulteert in maatwerk, zowel inhoudelijk als qua werkvorm.

Voorbeelden van variaties in informatieverstrekking zijn:

- *Informatiebijeenkomsten*

Op initiatief van het college vindt jaarlijks een aantal informatieve bijeenkomsten plaats. Hierbij wordt de raad vrijblijvend geïnformeerd over nieuwe en/of actuele ontwikkelingen en onderwerpen. De bijeenkomsten zijn informatief van aard en karakter en hebben geen formele status anders dan het informeren van de raad.

- *Raadswerkgroepen*

Naar aanleiding van de evaluatie van het dualisme zijn raads werkgroepen ingesteld. Hierin zijn de raad, het college en de ambtelijke organisatie gezamenlijk vertegenwoordigd en betrokken bij beleidsontwikkeling. De status van deze werkgroepen is niet strak geregeld. De raad beslist van geval tot geval of een raads werkgroep wordt ingesteld. De werkgroepen hebben vooral een klankbordfunctie.

De raads werkgroep programmabegroting daarentegen heeft een meer leidende positie. Deze werkgroep genereert zelf haar informatie en vertaalt de behoefte van de raad naar concrete voorstellen. Formeel, zo is afgesproken, zijn raads werkgroepen geen substituut voor de raad of raadscommissie.

- *Raadsadviseur*

Bij de planuitwerking van Ede-Oost besloot de raad een raadsadviseur aan te trekken. Deze verschaft de raad op strategische punten inhoudelijke informatie, attendeert op risicovolle ontwikkelingen en toetst de informatievoorziening van het college. Onder auspiciën van de raadsadviseur worden bijeenkomsten over het project voorbereid voor commissievergaderingen. Daarin wordt informatie verstrekt, wordt de ontwikkeling en voortgang van het project geschetst en wordt besluitvorming door de raad voorbereid.

- *Interactieve beleidsontwikkeling*

Bij bepaalde beleidsonderwerpen en –projecten wordt de planuitwerking en invoering op interactieve wijze met de raad vorm gegeven. Vanaf de start van de voorbereiding wordt de raad fasegewijs betrokken bij de beleidsvorming en meegenomen in het beleidsproces. Dit in overeenstemming met het (vanaf 2007geldende) model beleidsontwikkeling en de daarbij gebruikte fasering van verkenning, kaderstelling tot uitvoering. Er wordt gewerkt met startnotities als kaderstellende documenten. De raad stelt de startnotities vast en het college werkt die vervolgens uit. De raad bepaalt voor welke onderwerpen en projecten startnotities opgesteld moeten worden. Dat gebeurt bij de vaststelling van de Lange Termijn Planning.

- *Raadscommissie*

Niet alle informatie die het college aan raad of raadscommissie aanbiedt heeft besluitvormende status. Diverse stukken worden ter oriënterende bespreking aangeboden en zijn bedoeld om de gevoelens van de raad te peilen in de voorfase van een besluitvormingstraject. Daarnaast wordt stukken ter informatie of ter kennisneming aan de raad verstrekt. Raadsleden kunnen hierover vragen stellen en/of verzoeken het stuk te agenderen.

- *Klankbordgroep en brainstormsessie*

In voorbereidingsfase van maatschappelijk en/of politiek gevoelige grote projecten vindt informatie-uitwisseling plaats via brainstormsessies met raad en/of externe klankbordgroepen waarin ook burgers worden betrokken. Doel is het peilen van meningen en zienswijzen voordat er kaderstellende beslissingen worden genomen. Een voorbeeld van een dergelijke aanpak is de keuze voor de ontsluitingsweg Ede-Oost en het daarbij gevolgde trechtermodel.

3.3. Kwaliteit van de informatievoorziening

De kwaliteit van de informatievoorziening wordt bepaald door het tijdig aanbieden van juiste, toegankelijke en volledige informatie aan de raad. Onder volledigheid van informatie wordt verstaan relevante informatie toegesneden op de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Op basis van literatuurstudie en de richtlijnen uit het Handboek voor projectmatig werken van Ede heeft de rekenkamercommissie het begrip volledigheid van informatie nader uitgewerkt. Daarbij is mede gebruik gemaakt van checklisten die een aantal andere rekenkamers heeft opgesteld. De checklisten zijn ontwikkeld en bedoeld als hulpmiddel voor gemeenteraden om beter grip te krijgen op grote projecten. De uitwerking van het begrip volledigheid resulteerde in een overzicht van kwaliteitscriteria voor de informatievoorziening over projecten.

Er wordt onderscheid gemaakt in de projectfasen: verkenning, uitwerking en uitvoering. De informatievoorziening voor de raad moet passen bij de desbetreffende fase en de bevoegdheden van de raad. Per fase is andersoortige informatie nodig. In de praktijk kunnen projectfasen en de informatie daarover in elkaar doorlopen of zelfs overlappen. Dat kan zich voordoen bij projecten met een of meer deelprojecten.

Daarnaast kunnen grote projecten verschillen naar omvang, investeringen, risico's en maatschappelijke effecten. De informatievoorziening moet daarop worden afgestemd.

Volledigheid van informatievoorziening bij grote projecten

Verkennde fase	
Probleemanalyse	Er is een heldere probleemanalyse. Duidelijk is welk probleem met het project moet worden opgelost.
Alternatieven	Er worden meerdere alternatieve oplossingen aangegeven.
Doelstellingen	De doelstellingen zijn helder en meetbaar geformuleerd. De beoogde prestaties, resultaten en effecten zijn omschreven
Kosten en baten	Er is een analyse gemaakt van de (maatschappelijke) kosten.
Risico's	Er is een risico-inventarisatie gemaakt.
Second opinion	Er is zonedig een 'second opinion' uitgevoerd naar (deelaspecten van) het projectvoorstel.
Uitwerkingsfase	
Projectdocument	Er is een projectplan/-document opgesteld.
Projectorganisatie	Er is een projectorganisatie met capaciteit en deskundigheid.
Planning	Er is een planning opgesteld met een start- en eindmoment.
Financiën	Er is een financieel overzicht (kosten/opbrengsten) beschikbaar. Achterliggende aannames zijn expliciet onderbouwd.
Risicoanalyse	Er is een risicoanalyse uitgevoerd met betrekking tot inhoud, planning, financiën en juridische aspecten.
Afspraken inbreng raad	Er zijn afspraken gemaakt tussen raad en college over de inbreng van de raad. Hoe en wanneer wordt de raad geïnformeerd over wijzigingen wat betreft inhoud, tijd en geld en risico's en de evt. gevolgen voor het projectresultaat. Tevens over de vraag wie besluit over deze wijzigingen.
Besluitvorming	Er is een overzicht beschikbaar van het totale traject van besluitvorming door de raad. Van eerder genomen besluiten wordt de historie in beeld gebracht met een verwijzing naar de betreffende stukken. Beslispunten zijn expliciet geformuleerd zodat duidelijk is wat de raad precies beslist. Afwijkingen van eerder genomen besluiten worden vermeld en toegelicht.
Uitvoerende fase	
Voortgang	Er zijn afspraken gemaakt over periodieke verantwoording aan de raad over voortgang en ontwikkeling van het project op inhoud, financiën, planning en risico's.
Bijsturen	Er zijn afspraken gemaakt over de vraag wie wanneer beslist over essentiële keuzes in de uitvoering die gevolgen (kunnen) hebben voor de gestelde kaders.
Risicobeheersing	Er zijn afspraken gemaakt over de beheersing van risico's.
Afsluiting	Er zijn afspraken gemaakt over de eindrapportage en evaluatie van het project. De reikwijdte van de evaluatie beslaat de resultaten en effecten, kosten, planning en oorspronkelijke doelstelling(en).

De kwaliteit van de informatievoorziening wordt, zoals eerder gesteld, niet uitsluitend bepaald door volledigheid van informatie. De kwaliteit wordt eveneens bepaald door:

- toegankelijkheid
- tijdigheid
- juistheid van informatie.

De informatie moet volledig zijn maar ook toegankelijk en begrijpelijk. Daarnaast moet de raad tijdig kunnen beschikken over de informatie. Ook de onderliggende stukken en bijlagen moeten op een zodanig tijdstip beschikbaar zijn, dat de raad deze informatie kan wegen en betrekken bij de besluitvorming. De raad moet er op kunnen vertrouwen dat de informatie juist is en een evenwichtig beeld geeft van het onderwerp.

3.4. Rolverdeling gemeenteraad en college van b. en w.

De rolverdeling tussen raad en college bij grote projecten is formeel afgebakend. In algemene zin stelt de raad de hoofdlijnen vast en werkt het college die verder uit. De raad stelt kaders en oefent controle uit op de uitvoering. Het college opereert binnen de kaders, bereidt besluitvorming voor en is verantwoordelijk voor de uitvoering en projectrealisatie. De raad controleert de uitvoering op basis van de informatie die het college verschaft. De rolverdeling veronderstelt dat eenduidig is wat onder kaderstelling, controle en uitvoering wordt verstaan, hoe de rollen van college en raad zijn ingevuld en er een duidelijk faseonderscheid bestaat tussen projectvoorbereiding en -uitvoering.

3.4.1. KADERSTELLING

Kaderstelling heeft in formele zin betrekking op het uitoefenen van de budgettaire en verordenende bevoegdheid door de raad. Instrumenten daarvoor zijn het recht van initiatief en amendement, het vaststellen van verordeningen en de programmabegroting en het budgetrecht van de raad. In de praktijk heeft kaderstelling betrekking op het stellen van randvoorwaarden en/of geven van opdrachten door de raad aan het college om bepaalde onderwerpen uit te werken. De raad geeft aan in welke richting het college de plannen moet ontwikkelen. De kaders kunnen zowel inhoudelijk als financieel zijn maar ook procedureel of procesmatig. Goede informatievoorziening door het college aan de raad is een randvoorwaarde voor de taakuitoefening door de raad. De informatie moet tijdig en op de juiste momenten worden verstrekt, toereikend zijn en van voldoende kwaliteit om het stellen van kaders door de raad mogelijk te maken.

▪ *Grote projecten*

Idealiter stelt de raad de inhoudelijke kaders van grote projecten vast en geeft de randvoorwaarden aan ten aanzien van sturing, beheersing en verantwoording. Het college werkt de kaders uit en past deze toe. De projectorganisatie verantwoordt zich richting college in zowel beleidsmatige als financiële zin. Het college verantwoordt zich op zijn beurt periodiek richting de raad. Afwijkingen ten opzichte van de kaders kunnen een reden zijn om aanvullend over een project aan de raad te rapporteren. Afhankelijk van de inbreng en betrokkenheid van externe partijen bij een groot project kan de kaderstellende rol van de raad een iets andere invulling krijgen. Samenwerking met en/of wederzijdse afhankelijkheid van meer partijen, kan als consequentie hebben dat de raad op afstand komt te staan. Cruciaal voor de positie van de raad is het budgetrecht. Door wijziging of vaststelling van de begroting autoriseert de raad het college om binnen de financiële en beleidskaders verplichtingen aan te gaan.

▪ *Dualisme*

Een van de uitkomsten van de evaluatie van het dualisme uit 2007 was dat de raad haar kaderstellende rol duidelijker moet innemen. De praktijk wees uit dat het proces van het stellen van kaders in Ede onvoldoende was uitgekristalliseerd. Afgesproken is de raad eerder en pro-actief in beleidsontwikkeling te betrekken. Ten tijde van het monisme was vooral het college initiatiefnemer voor ontwikkelingen. De raad volgde. Deze situatie is bij de introductie van het dualisme in formele zin gewijzigd. Voor de relatie tussen college en raad bij de ontwikkeling van grote projecten heeft dit voorsnog beperkte gevolgen gehad. Ook in het duale bestel heeft het college nog steeds een beleidsvoorbereidende rol.

▪ *Model beleidsontwikkeling*

Om de kaderstellende rol van de raad scherper te markeren is een model beleidsontwikkeling vastgesteld. Afhankelijk van aard en inhoud van een (beleids-) onderwerp kan de raad kaderstellende startnotities vaststellen. Deze notities worden, in opdracht van de raad, door het college voorbereid en opgesteld. De notities fungeren vervolgens als een bestuursopdracht voor het college. Daarin kunnen varianten worden geboden voor nadere uitwerking. Het college kan desgewenst aangeven wat haar voorkeursvariant is. Verschil met voorheen is dat de raad dichter op het beleidsproces komt te zitten en deels ook eigen informatie vergaart.

- *Kaderstelling en controle*

De raad controleert de uitvoering van grote projecten en toetst of deze zich voltrekt binnen de gestelde beleids- en financiële kaders. De raad beoordeelt terugkijkend in hoeverre het college recht heeft gedaan aan de afgesproken kaders. Ook beoordeelt de raad of de beoogde prestaties zijn geleverd en de gewenste effecten zijn bereikt. Bij grote langlopende projecten kan tussentijdse toetsing plaatsvinden aan de hand van voortgangsrapportages van het college. Dit om te voorkomen dat de raad voor voldongen feiten komt te staan en niet meer kan bijsturen.

3.4.2. BESLUITVORMING

Er zijn geen algemene afspraken gemaakt tussen raad en college over het besluitvormingsproces bij grote projecten. Besluitvorming vindt plaats als er op grond van regelgeving een besluit door de raad verplicht is, en als het college of de raad vindt dat expliciete besluitvorming door de raad nodig is. Dat kan het geval zijn bij bestuurlijk gevoelige of complexe zaken met grote financiële risico's en/of maatschappelijke gevolgen.

Voor het nemen van een aantal besluiten is niet de raad maar het college bevoegd. Het college beslist bijvoorbeeld zelfstandig over privaatrechtelijke overeenkomsten en het aangaan van samenwerking met contractpartijen. De raad staat hierbij op afstand. Als deze contracten vergaande gevolgen kunnen hebben voor de gemeente moet het college deze besluiten vooraf 'voor wensen en bedenkingen' voorleggen aan de raad.

- *Projectfasering*

Afhankelijk van aard, omvang en type project kan het besluitvormingsproces per groot project verschillen. In het algemeen worden drie projectfasen onderscheiden: 1. initiatief en verkenning, 2. uitwerking en 3. uitvoering. In elke fase zijn er beslismomenten die bepalend zijn voor de projectontwikkeling. Soms vallen er in de initiatieffase al besluiten waarmee het 'point of no return' wordt gepasseerd. De projectstart en het feitelijke go/no go moment zijn dan moeilijk te bepalen. Over het proces en de invulling van het traject van besluitvorming kunnen projectspecifieke afspraken worden gemaakt

Bij onderwerpen waarop de raad het model beleidsontwikkeling van toepassing heeft verklaard, vindt de besluitvorming plaats volgens het voorgeschreven model. Er zijn elkaar opvolgende beslismomenten die uiteindelijk cumuleren in definitieve besluitvorming.

Grote projecten kunnen zijn opgeknipt in meerdere deelprojecten en afzonderlijke deelplannen met een eigen tijdpad, planning en proces van besluitvorming. De doelen en ontwikkelfasen kunnen per deelproject verschillen. Dat doet zich bijvoorbeeld voor bij projecten met een (zeer) lange doorlooptijd en/of bij projecten met verschillende grondexploitaties. In het verlengde kan ook de verenigbaarheid van doelen en ambities tussen de deelprojecten aandacht vragen.

- *Ruimtelijke plannen*

Voor ruimtelijke ontwikkelingen en grote infrastructurele projecten ligt het traject van besluitvorming grotendeels vast in regelgeving. Er worden verschillende besluitvormingsfasen onderscheiden. De raad neemt in de planvoorbereiding al eerste planologische en ook financiële beslissingen. Die zijn uitgangspunt en kaderstellend voor verder te nemen besluiten. Het proces werkt als een trechter met een automatische doorgang van een genomen besluit naar een volgend beslismoment. De vaststelling van het bestemmingplan annex de exploitatieopzet markeert veelal de afronding van de besluitvorming en het begin van de uitvoering. Bij besluitvorming over ruimtelijke projecten is de raad vaak afhankelijk van hogere overheden. Zowel provincie als Rijk kunnen bij ruimtelijke ontwikkelingen zaken dwingend opleggen. Dat geldt evenzeer voor de decentralisatie van rijksbeleid naar gemeenten. Besluitvorming is dan ingekaderd doordat zaken vanuit de Rijksoverheid zijn voorgestructureerd.

3.4.3. UITVOERING

Uitvoering van beleid is een verantwoordelijkheid van het college. Daaronder wordt verstaan uitwerking, sturing, beheersing en het afleggen van verantwoording.

Uitvoering vindt plaats binnen de door de raad gestelde kaders en de bestuurlijke bevoegdheden van het college. De verantwoordingsplicht vereist dat college en raad voldoende zicht hebben op de voortgang en risico's van activiteiten en dat de doelen worden gerealiseerd binnen de gestelde kaders.

Informatievoorziening aan de raad over uitvoering van grote projecten vindt plaats via de reguliere begrotings- en verantwoordingsinstrumenten en is gerelateerd aan de controlerende rol van de raad. Daarnaast vindt informatieoverdracht over het projectverloop plaats als er aanleiding is vanwege bijzondere omstandigheden.

4. Informatievoorziening in de praktijk

Om inzicht te krijgen in de informatiebehoefte van de raad zijn met de voorzitters van alle raadsfracties informerende gesprekken gevoerd. Daaruit zijn indrukken en beelden te herleiden over hoe de raadsfracties aankijken tegen de informatievoorziening over grote projecten. Tevens is inzicht verkregen in de soort informatie waaraan de raad behoefte heeft, de criteria en condities waaraan de informatievoorziening moet voldoen en de ervaringen met grote projecten in Ede. In de volgende paragraaf wordt ingezoomd op de percepties van de raadsfracties.

4.1. Percepties gemeenteraad

De waarnemingen van de raadsfracties met informatievoorziening over grote projecten zijn hieronder veralgemeniseerd en geclusterd rond een aantal onderwerpen.

- *Informatievoorziening algemeen*

Het algemene oordeel van de fracties over de informatievoorziening is gemiddeld tot gematigd positief met uitschieters aan beide zijden. Over het geheel genomen wordt de raad voldoende geïnformeerd over grote projecten. De informatie oogt in het algemeen toereikend en is voldoende onderbouwd.

Dat geldt niet in alle gevallen en voor alle projecten. In de beleving van sommige fracties is de informatie niet volledig of niet voldoende transparant en navolgbaar. Bij een aantal grote projecten wordt de informatie als summier en eenzijdig beoordeeld. In die gevallen bekruipt de fracties het gevoel onvoldoende grip te krijgen op het project. Niet alle informatie is goed te doorgronden. Het blijkt lastig om de werkelijkheid achter de aangeboden informatie te beoordelen. Een enkele fractie is van mening dat de raad bij (grote) ruimtelijke ontwikkelingen selectief wordt geïnformeerd. Formuleringen en taalgebruik zijn soms voor tweeërlei uitleg vatbaar en de financiële informatie ontbreekt of is niet actueel. Ook betwijfelt deze fractie of de realiteitswaarde van alle informatie is gegarandeerd.

De meeste fracties zijn van mening dat voor de toekomst de financiële onderleggers en de risicoprofielen scherper in beeld moeten komen. De informatie over de financiële aspecten van projecten is lastig te relateren aan de uitgangspunten van een project.

- *Hoeveelheid informatie*

Het algemene oordeel van de fracties is dat de aangeboden informatie te omvangrijk en te weinig selectief is. De hoeveelheid informatie lijkt steeds meer toe nemen. Het aantal onderwerpen waarover de raad zich moet buigen stijgt en navenant daaraan de informatiestroom. Er is soms sprake van een overdaad aan detailinformatie. Dat draagt het risico in zich dat de essentie en de samenhang verloren gaat. Inhoudelijke informatie overheerst. Financiële informatie wordt daarentegen in beperkte mate verstrekt evenals risico-informatie over de projecten.

- *Toegankelijkheid van informatie*

De meeste fracties zijn van mening dat de toegankelijkheid van informatie te wensen overlaat. De informatie is vaak gedetailleerd waardoor de hoofdlijnen soms lastig te doorgronden zijn. Vaktechnische informatie is moeilijk op de juiste merites te beoordelen. Een aantal fracties betwijfelt of de raad in alle gevallen over voldoende expertise beschikt om dat te kunnen en de risico's vooraf goed kan schatten. Risico's zijn volgens de fracties moeilijk te doorgronden op de (uiteindelijke) consequenties van een besluit. De informatie is nogal eens versnipperd over meerdere documenten en daardoor lastig voor de fracties te herleiden. Daarnaast doet zich het probleem voor dat informatie nogal eens vertrouwelijk is. Hierover kan de raad niet in het openbaar spreken. Dat belemmert de discussie, de te maken keuzes en uiteindelijk ook de besluitvorming.

- *Tijdigheid van informatie*

Op de tijdigheid van het aanleveren van informatie door het college hebben de raadsfracties weinig kritiek. Een aantal fracties is van mening dat de financiële informatie nogal eens in een (te) laat stadium wordt verstrekt. Ook is de status van de verstrekte informatie niet altijd duidelijk. In beginsel krijgen alle raadsfracties op hetzelfde moment dezelfde informatie. Coalitievormende partijen horen soms zaken iets eerder en hebben dan een kennisvoorsprong op andere partijen.

- *Informatiebronnen*

Voor de meerderheid van de raadsfracties is het college de belangrijkste informatiebron. De fracties zijn afhankelijk van wat het college aan informatie aanlevert. Het raadplegen van andere bronnen, netwerken en het vergaren van informatie bij burgers, organisaties en externe contacten en/of partners gebeurt in beperkte mate.

- *Vereisten voor informatie*

Door de raad zijn tot dusver geen strikte eisen geformuleerd en vastgelegd waaraan de informatievoorziening over grote projecten in de startfase moet voldoen. De focus ligt bij de fracties op inhoudelijke en financiële informatie. De inhoud staat centraal. Daarbij gaat het over probleemanalyse, oplossingsrichting, doelen en kansen van het project. Financiële aspecten worden eveneens erg belangrijk gevonden. Die betreffen vooral de kosten/batenanalyse en de omvang van de investeringen. Andere punten die de fracties in de weging meenemen zijn schaalgrootte, risico-informatie, alternatieven en doorlooptijd. Een aantal fracties onderkent dat het in de startfase van een groot project niet exact is aan te geven welke informatie nodig is om alle in en outs op de juiste waarde te kunnen schatten

- *Kaderstelling en informatie*

De raadfracties zijn niet eenduidig in hun rolopvatting over kaderstelling en wat daaronder precies wordt verstaan. Het wordt als een containerbegrip gezien waarbij de rollen van raad en college door elkaar lopen. Een aantal fracties is van mening dat het bij grote projecten ontbreekt aan een heldere visie op de ontwikkelingsrichting van Ede. Belangrijk is om te weten waar de raad op de lange termijn heen wil. Waar staat de gemeente nu en waar is het naar toe op weg? Daarvoor zou een toekomstvisie en scenario's ontwikkeld moeten worden voor de hoofdrichting van beleid. Idealiter zou de raad op dit niveau kaderstellend bezig moeten zijn. Het college werkt de kaders uit en vult deze in. Het merendeel van de fracties onderkent dat dit in de praktijk niet het geval is. Vooral het college stuurt, komt met initiatieven en voorstellen en bepaalt welke informatie de raad krijgt. De raad bepaalt weliswaar de kaders maar daaraan voorafgaand heeft het college eerste keuzes gemaakt waarbij oplossingsscenario's en alternatieven zijn ingeperkt. De raad beslist over kaders op basis van de selectie van het college. Idealiter zou het college alle alternatieven overzichtelijk op een rij moeten zetten. De raad kiest daaruit en het college werkt de gekozen varianten uit. De meeste fracties bespeuren een duidelijke tendens waarbij de raad zich de laatste jaren actiever opstelt. Diverse fracties zijn van mening dat de raad deze rol scherper zou moeten invullen. Daarbij moeten beleidskaders duidelijk worden geconcretiseerd en uitgewerkt in concrete beslispunten. Verder moet bij de kaderstelling duidelijk zijn welke wettelijke regels en/of beperkingen gelden, waar de gemeente beleidsvrijheid heeft en wat de samenhang met andere beleidsonderwerpen is.

- *Besluitvorming en informatie*

In het algemeen constateren de fracties dat besluitvorming over grote projecten een geleidelijk proces is met meerdere keuze- en beslismomenten. Er is vaak niet één besluitvormingsmoment aan te wijzen. Er is veelal sprake van een traject waarin gaandeweg tot vastlegging wordt gekomen. Besluitvorming vindt gefaseerd plaats waarbij per fase andersoortige informatie nodig is. Volgens meerdere fracties lopen in de praktijk de projectfasen, en ook de informatievoorziening door elkaar. Het ontbreekt aan een helder inzicht in de projectfasering en het onderscheid tussen kaderstelling, besluitvorming en uitvoering.

De fracties onderkennen dat tijdens de projectuitvoering er sprake kan zijn van veranderde omstandigheden die het procesverloop en de oorspronkelijke kaderstelling beïnvloeden. Bij meerjarige projecten worden deze kaders gewijzigd door een nieuw kader dat zich gaandeweg ontwikkelt. In het algemeen zijn de fracties van mening dat het startpunt van grote projecten scherper gemarkeerd moet worden. Formeel is dat het moment waarop de raad een onomkeerbaar besluit neemt. Verder is onduidelijk wie wanneer bepaalt of iets een project is. Dat kan het college doen maar ook de raad. Een aantal ontwikkelingen wordt nu niet als project aangemerkt terwijl ze in dat in de ogen van enkele fracties wel zijn. Op dat punt zou een beter samenspel nodig zijn tussen raad en college en tussen griffie en ambtelijke organisatie.

▪ *Proces, procedures en informatie*

Het proces van voorbereiding en besluitvorming bij grote projecten loopt uiteen. Navenant verschillen de percepties van de fracties over de informatievoorziening. Bij enkele grote projecten wordt de raad door het college stapsgewijs door het totale proces geleid van verkenning, keuze van de varianten en besluitvorming. Bij andere projecten heeft de raad soms een 'salamigevoel'. De informatie wordt dan opgedeeld over de projectonderdelen en versnipperd aan de raad verstrekt. In deze gevallen ontbreekt het aan duidelijkheid over de samenhang en de fase van besluitvorming waarin de raad zich bevindt. De wisselwerking met het college wordt op dat punt als ontoereikend ervaren. Interventies van derden, burgers en belanghebbenden kunnen het procesverloop en ook besluitvorming over grote projecten soms vertroebelen en daarmee het eindresultaat beïnvloeden.

▪ *Raadswerkgroepen*

Er zijn over het algemeen positieve ervaringen met raadswerkgroepen. Het inzetten van deze werkgroepen werkt goed bij grote projecten. Het levert vakinhoudelijke kennis en input op voor de besluitvorming in de raad. De raad is daardoor beter in staat om technische informatie te beoordelen. Besprekingen in de werkgroepen zijn ontdaan van politieke lading dit in tegenstelling tot de behandeling in de reguliere raadscommissies. Als verbeterpunt noemt een enkele fractie de terugkoppeling van de werkgroepleden naar de eigen raadsfractie en de voltallige raad. Daarbij is gewezen op het risico dat raadswerkgroepen te veel zelfstandige groepjes worden met weinig feedback naar de raad. Onderkend wordt dat het inzetten van raadswerkgroepen vooral afhangt van het type project. Niet bij elk groot project is dat nodig of wenselijk. Een enkele fractie is beducht dat de raadswerkgroepen door het college worden gebruikt als democratische legitimatie om verder te gaan met de projectontwikkeling. De meeste fracties vinden dat raadswerkgroepen geen substituut mogen worden van de raad. Een aantal fracties is van mening dat ervoor gewaakt moet worden dat de raad zich (te veel) met uitvoeringszaken bezig houdt. Het mag niet de bedoeling zijn dat de raad, via de raadswerkgroepen, op de stoel van het college gaat zitten.

▪ *Raadsadviseur*

De functie van raadsadviseur wordt overwegend positief beoordeeld. Bij een groot en gecompliceerd megaproject als Ede-Oost kan diens expertise, inschatting van risico's en het tijdig signaleren van kritieke beslistmomenten een meerwaarde opleveren. Onduidelijk is nog hoe de raadsadviseur buiten het college om aan informatie moet komen. Hij richt zich nu op de informatie van het college en is niet autonoom in de informatievergaring. Mede daardoor stemt diens functie en positie nog niet bij alle fracties tot tevredenheid. Het functioneren zou onafhankelijker kunnen, en moet verder gaan dat het screenen en toetsen van informatie die het college aan de raad verschaft.

▪ *Onvolkomenheden en verbeterpunten*

Naast bovenstaande komen uit de percepties en ervaringen van de raadsfracties tot slot nog een aantal onvolkomenheden. De meest opvallende daarvan zijn:

- Informatievoorziening wordt niet pro-actief aangestuurd maar is gebaseerd op vragen van de raad. Het duurt vaak lang voordat de gevraagde informatie boven tafel komt.
- Raadsleden moeten te veel zelf achter de informatie aanlopen en de stukken zien te verkrijgen.

- De financiële onderleggers zijn soms lastig te relateren aan de financiën rond een project in totaal en de periodieke financiële informatie in de P&C-cyclus.
- De informatievoorziening kan beter worden gestructureerd. De raad krijgt nu nog te veel informatie ineens en/of te versnipperd aangeboden.
- De status van de informatiebijeenkomsten van het college blijkt niet duidelijk. De informatie van het college oogt selectief en lijkt ingegeven door eigen voorkeuren. Onduidelijk is hoe de reacties van de raadsleden, gedaan tijdens de informatiebijeenkomsten, worden vertaald. Dat geldt ook voor de reacties op stukken die het college ter informatie of ter kennisneming aanbiedt aan de raad.
- De wijze waarop door het college wordt omgegaan met vertrouwelijke en/of marktgevoelige informatie in relatie tot de besluitvorming is een grijs gebied.

Wat valt de rekenkamercommissie op?

Uit de gevoerde gesprekken valt het de commissie op dat de raad behoefte heeft aan informatie op hoofdlijnen met een helder doorzicht in het proces en de inrichting van het totale besluitvormingstraject. Bij enkele grote projecten zien raadsleden door de hoeveelheid van (detail)informatie door de bomen het bos niet meer. Een helder overzicht met een 'dienstregeling' voor het procesverloop op hoofdlijnen wordt node gemist. Dat geldt ook voor een duidelijke structuur waarin de informatievoorziening is ingebed. De informatievoorziening is verder onvoldoende toegesneden op projectfasering en de onderscheiden rollen van raad en college. Bij langlopende projecten bestaat behoefte aan een overzicht van de besluitenhistorie waarbij de relatie van eerdere en toekomstige besluiten wordt aangegeven. Verder blijkt de raad behoefte te hebben aan een kader waarin de grote projecten in onderlinge samenhang worden gebracht en worden gelinkt aan een visieontwikkeling voor de lange termijn. In de technische reactie van de sector ROB op het conceptrapport van de commissie is deze behoefte onderkend. Voor het ruimtelijk vakgebied bepleit ROB een samenhangende visie op de ontwikkelingsrichting van Ede.

4.2. Percepties college van b. en w.

De waarnemingen van het college met de informatievoorziening aan de raad over grote projecten zijn hieronder veralgemeniseerd weergegeven. Het college hanteert het uitgangspunt dat de informatie planmatig moet worden gestuurd uitgaande van de actieve en passieve informatieplicht die het college heeft.

- *Toegankelijkheid van informatie*

Het college onderkent dat de informatie over grote projecten vaak vaktechnisch van aard is en voor niet-ingewijden lastig is te doorgronden. Deze informatie wordt vaak door gespecialiseerde bureaus aangeleverd. Om de informatie goed te kunnen begrijpen wordt de informatie daarom ook mondeling aan de raad gepresenteerd.

- *Vertrouwelijkheid van informatie*

Het college verschaft alle informatie, ook vertrouwelijke zaken, aan de raad. Het criterium voor vertrouwelijkheid is het voorkomen van schade aan de onderhandelingspositie. De raad kan over vertrouwelijke informatie niet in het openbaar praten. Het college onderkent dat de combinatie vertrouwelijke en niet-vertrouwelijke informatie lastig is voor de raad, maar dit niet is te voorkomen. Het vergt een goede balans hoe daarmee om te gaan.

- *Tijdigheid van informatie*

Het college informeert alle partijen op hetzelfde moment. Coalitievormende partijen kunnen iets eerder geïnformeerd worden via de eigen wethouder. Anderzijds kunnen oppositiepartijen ook buiten de formele overlegmomenten om bij een wethouder langs gaan om te worden geïnformeerd. Ieder raadslid is welkom mits geen oneigenlijk gebruik van de verstrekte vertrouwelijke informatie wordt gemaakt.

- *Kaderstelling en informatie*

Bij kaderstelling is het voor het college zoeken naar een goede modus tussen de onderscheiden rollen van raad en college. Het college vindt het lastig om volledig

recht te kunnen doen aan de rolverdeling. Het proces en de invulling van kaderstelling bij grote projecten vraagt maatwerk. Door verschillen tussen projecten is het moeilijk één vaste formule te hanteren. De insteek van het college is om het proces van kaderstelling interactief te laten verlopen. Daarbij sondeert het college hoe de raad tegen bepaalde ontwikkelingen aankijkt en komt vervolgens met een initiatief. Afhankelijk van het (beleids)onderwerp vindt de uitwerking plaats in startnotities.

▪ *Besluitvorming en informatie*

Het college onderkent dat het een doorslaggevende rol speelt in de voorbereiding op de besluitvorming door de raad over grote projecten. Hieraan gaat een proces van verkenning, voorbereiding en planuitwerking vooraf. In dat proces neemt de raad diverse kaderstellende beslissingen die door het college worden voorbereid en ingevuld. Een voorbeeld hiervan is de keuze voor de ontsluitingsweg Ede-Oost en het daarbij gevolgde trechtermodel. Formeel is het budgetrecht van de raad leidend en wordt het investeringsbesluit aangemerkt als 'point-of-no-return' dat de overgang van beleidsvorming naar uitvoering markeert.

▪ *Proces, procedures en informatie*

Het college beoordeelt of bij afwijkingen van kaderstellende raadsbesluiten er een nieuw voorstel aan de raad moet worden voorgelegd. Het college kijkt daarbij naar de materiële betekenis van de afwijking en ook naar politieke gevoeligheid ervan. Er vinden geen periodieke toetsen plaats of het oorspronkelijke raadsbesluit nog valide is. Het college constateert dat de raad hecht aan een heldere planning met duidelijke beslistmomenten. Bij een groot project met diverse deelprojecten is dat niet altijd mogelijk. Voor Ede-Oost wordt er nu wel naar gestreefd om de planning meer integraal en in onderlinge samenhang in beeld te brengen. Nadeel van een (te) strakke tijdsplanning vindt het college dat hierdoor haar onderhandelingspositie ten opzichte van marktpartijen wordt verzwakt. In de regel is de planning gericht op de volgorde van de activiteiten en niet zozeer op de doorlooptijd.

▪ *Informatieve bijeenkomsten*

Het college vindt de status van deze bijeenkomsten lastig te duiden. Formeel gaat het om het informeren van de raad en vindt er geen besluitvorming plaats. De reacties en opmerkingen vanuit de raad neemt het college mee in de verdere uitwerking. Daartoe is het nodig dat raadsleden de informatie niet passief over zich heen laten komen. Het college waardeert een actieve opstelling en respons vanuit de raad. Ook informele contacten maken deel uit van de gedachtevorming tussen raad en college.

▪ *Raadswerkgroepen*

Het college constateert een verschil in kennisniveau tussen de leden van de functionele raadscommissies, raadswerkgroepen en de andere raadsleden. De commissieleden informeren de andere fractieleden niet altijd goed. Dat verklaart dat sommige raadsleden zich niet goed geïnformeerd voelen en een kennisachterstand hebben. De interne communicatie is volgens het college een kwetsbaar punt.

▪ *Onvolkomenheden en verbeterpunten*

Bij grote en langlopende projecten wordt de informatie noodzakelijkerwijs opgedeeld en niet tegelijk aan de raad verstrekt. Het college onderkent dat in dergelijke gevallen het de raad ontbreekt aan duidelijkheid over de project- en besluitvormingsfase waarin de raad zich bevindt. De wisselwerking tussen college en raad zou op dat punt verbeterd moeten worden. De beslissing van de raad om een eigen raadsadviseur voor Ede-Oost aan te stellen heeft daar ondermeer mee te maken. Anderzijds wijkt dat project qua schaal, aard en complexiteit en risico's dermate af van andere projecten dat de raad dit project zelf nauwgezet wil volgen.

Wat valt de rekenkamercommissie op?

Wat de commissie vooral opvalt is dat het college de invulling van de kaderstellende, en deels ook de controlerende rol van de raad lastig lijkt te vinden. Dit in relatie tot haar eigen rol en bevoegdheden bij de voorbereiding en uitvoering van besluiten. De onderscheiden rollen tussen raad en college zijn in de praktijk onvoldoende scherp afgebakend. Het college onderkent een aantal van de door de raadsfracties gesignaleerde onvolkomenheden en verbeterpunten in de informatievoorziening.

4.3. Quick scan drie grote projecten

Om inzicht te krijgen in de informatievoorziening van grote projecten en het beeld uit de gesprekken aan de praktijk te toetsen is een quick scan gemaakt van drie grote projecten:

- Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)
- Bedrijventerrein A12 Ede – Veenendaal (BT A12)
- Publieke Dienstverlening (PD).

De quick scan is gebaseerd op bestudering van door de ambtelijke organisatie aangereikte stukken, de informatie uit de Programmabegroting en –rekening, de raadsvoorstellen en verslagen en de bijbehorende documenten. Een beknopte beschrijving van het procesverloop van de drie projecten is opgenomen in bijlage 6.2. De quick scan is toegespitst op de informatievoorziening in de voorfase van de projecten tot het moment van daadwerkelijke uitvoering.

Bij het project BT A12 kon niet een eenduidig beslismoment voor de uitvoering worden aangewezen. Bij dit project is sprake van meerdere elkaar opvolgende besluiten van zowel raad als college culminerend in de vaststelling van het bestemmingsplan ISEV in 2004.

Bij de Wmo is de vaststelling van de Wmo-verordeningen annex het raadsbesluit over de financiële uitwerking als beginpunt voor de uitvoering aangemerkt. De Wmo is een andersoortig project dan PD en BT A12. De invoering van de Wmo is door de Rijksoverheid aan de gemeente opgelegd en voorgestructureerd.

PD is strikt genomen geen groot project maar een programma. Onderdeel daarvan was het project aanschaf en implementatie van Midoffice en het beschikbaar stellen van de benodigde financiële middelen. Hierop was de besluitvorming van de raad primair gericht. Het raadsbesluit geldt als startmoment voor de uitvoering en is het uitgangspunt voor de quick scan.

4.3.1. NORMENKADER

De informatievoorziening over de drie projecten is getoetst aan criteria die uit de literatuurstudie en de gesprekken met de fracties en het college zijn herleid. Daarbij zijn de criteria 'toegankelijkheid' en 'volledigheid' van informatie als normenkader gebruikt voor de quick scan.

De twee andere kwaliteitsaspecten, 'tijdigheid' en 'juistheid' van informatie zijn niet onderzocht door de rekenkamercommissie. Deze zijn bij de quick scan buiten beschouwing gelaten. De reden hiervoor ligt deels in de uitkomst van de gesprekken met de fractievoorzitters. Daarbij komt de onderzoekstechnische reden dat onderzoek naar deze aspecten een te tijdrovend diepteonderzoek vergt en een inhoudelijke analyse vereist vanuit andere bronnen dan die aan de raad zijn verstrekt.

Onder **toegankelijkheid** van informatie wordt bij de quick scan verstaan:

-de omvang van de informatie

De informatie moet niet te omvangrijk zijn of te veel detailinformatie bevatten en vooral over de hoofdlijnen gaan.

- de begrijpelijkheid van de informatie

De informatie moet helder en begrijpelijk zijn qua formulering en taalgebruik; begrippen en vaktechnische termen moeten uitgelegd worden.

- de beschikbaarheid van informatie

De informatie moet tegelijk en integraal beschikbaar komen, niet zijn versnipperd over diverse dossiers en eenvoudig zijn te raadplegen.

Onder **volledigheid** van informatie wordt bij de quick scan verstaan:

- *een overzicht van voorgaande besluiten*

Bij door de raad te nemen besluiten moet worden vermeld wat eerder door de raad is besloten, met een verwijzing naar de achterliggende documenten.

- *een probleemanalyse*

Er moet een heldere omschrijving van het probleem zijn dat aan het project ten grondslag met een beschrijving van oplossingsrichtingen en projectalternatieven.

- *een doelomschrijving*

De doelen moeten zo concreet mogelijk geformuleerd zijn.

- *een overzichtelijke planning en financiën*

Informatie over planning en financiën moet actueel en overzichtelijk zijn; de financiële aannamen die ten grondslag liggen aan het project moeten zijn onderbouwd.

- *risico-informatie*

Informatie over risico's moet zijn onderbouwd en betrekking hebben op financiële alsook inhoudelijke aspecten en de tijdsplanning.

- *besluitvormingsproces*

De procedure en het proces van besluitvorming door de raad moet duidelijk zijn; kaders moeten concreet worden benoemd en uitgewerkt in expliciet geformuleerde beslispunten zodat duidelijk is wat de raad precies gaat of heeft besloten.

- *duidelijkheid over de verdere inbreng van de raad*

De fasering en het proces van besluitvorming moet voor de raad helder zijn; het moet duidelijk zijn wanneer en waarover de raad in het vervolgtraject besluiten kan nemen.

4.3.2. BEVINDINGEN

De informatievoorziening over de projecten PD, Wmo en BT A12 is getoetst aan de vereisten zoals hiervoor beschreven. De uitkomsten van deze toetsing worden onderstaand op hoofdpunten weergegeven.

Toegankelijkheid van de informatie

▪ *Omvang van informatie*

In het algemeen is de omvang van de informatie over de onderzochte projecten ruimschoots toereikend. Bij PD heeft de informatie vooral betrekking op het besluit tot aanschaf van een (ICT-)instrument met de daaraan verbonden kosten en niet zozeer over het programma en ontwikkelproces binnen de gemeente. Bij de Wmo is de hoeveelheid informatie omvangrijk maar dat gaat niet koste van de hoofdlijn. Het totaalbeeld bij de Wmo wordt enigszins vertroebeld doordat ook veel informatie van buitenaf aan de raad werd aangeboden. Sturing op externe informatie is niet goed mogelijk. Er werden veel documenten door het college ter informatie of ter kennisneming aan de raadscommissie Maatschappelijke Zaken (MZ) verstrekt. De omvang van de informatie over BT A12 is gevarieerd naar gelang van de projectfase, de deelgebieden en ontwikkelingen. Dat vloeit mede voort uit het verschil in bevoegdheden tussen raad en college bij planologische trajecten.

- *Begrijpelijkheid van informatie*

In het algemeen is de informatie begrijpelijk. Bij PD bevat de informatie ict-jargon dat blijkens de vragen vanuit de raadscommissie niet (goed) aansluit op het kennisniveau van het gemiddelde raadslid. Bij de Wmo is in de startfase uitleg gegeven over de Wmo-materie. De terminologie bij BT A12 is eveneens voldoende duidelijk wat betreft het gebruik van begrippen en de uitleg van planologische en juridische aspecten. De cyclische P&C-informatie over de drie projecten is in het algemeen beknopt maar begrijpelijk geformuleerd.

- *Beschikbaarheid van informatie*

Bij de projecten is de beschikbaarheid van informatie niet optimaal. Bij PD was financiële informatie niet volledig beschikbaar, zoals dekking van het financiële gat van € 6.5 ton structureel op ICT-bedrijfsvoering en van de interne uren die ingezet moeten worden voor het programma. Eveneens was onduidelijk waarop het begrote bedrag van € 9.6 ton precies was gebaseerd. De investering bedroeg in totaal € 1.5 mln. Bij Wmo was veel informatie beschikbaar en is ook ter kennis gebracht van de raadscommissie MZ. Niet in alle gevallen was de behandelstatus van de informatie duidelijk. Relevante financiële informatie over de Wmo kwam laat beschikbaar en werd niet gelijktijdig met de inhoudelijke informatie verstrekt. Volgens mededeling van de sector EWZ zijn de problemen met de beschikbaarheid van de financiële informatie te verklaren uit de problemen van het Ministerie van VWS met het ontsluiten en koppelen van relevante data binnen de AWBZ.

Bij BT A12 is de informatievoorziening versnipperd. Dat is verklaarbaar door de lange projectduur en de uitwerking in deelgebieden. Feitelijk werd binnen het totale kader op verschillende plekken in verschillende fasen gewerkt. Het ontbreekt aan een overzichtelijk beeld van het totale project en de deelgebieden daarbinnen.

Volledigheid van de informatie

- *Voorgaande besluiten*

Data en nummers van voorgaande raadsbesluiten over de projecten worden in het algemeen wel benoemd maar een inhoudelijke toelichting blijft achterwege. Het geheel van raadsbesluiten met vermelding van concrete beslispunten, inclusief moties en/of amendementen met een verwijzing naar de belangrijkste documenten is niet beschikbaar.

Bij BT A12 wordt in het bestemmingsplan en in de afzonderlijke uitwerkingsplannen het besluitvormingsproces beknopt toegelicht. In de paragraaf grote projecten van de Programmabegroting wordt aan eerdere raadsbesluiten gerefereerd.

- *Probleemanalyse*

Voor de projecten zijn globale probleemanalyses beschikbaar. Voor PD is deze analyse vooral vanuit de optiek van 'elektronische overheid' (EGEM) verwoord. Er is geen zichtbare analyse van alternatieven voor het programma of het instrument (Midoffice) als zodanig. Bij de Wmo is de probleemanalyse duidelijk geschetst en inzichtelijk gemaakt. De keuzemogelijkheden om zelf invulling te geven aan de Wmo waren echter beperkt. Alternatieve oplossingsrichtingen waren daardoor minder opportuun. De probleemanalyse die ten grondslag lag aan het project BT A12 is geschetst in diverse documenten. Door veranderde omstandigheden en ontwikkelingen bij de deelplannen is de analyse nadien bijgesteld.

- *Doelomschrijving*

Voor alle projecten zijn doelen geformuleerd. Deze doelen zijn niet SMART uitgewerkt en niet meetbaar gemaakt via specifieke subdoelen. Voor PD liggen de geformuleerde doelen op een ander abstractieniveau. De doelen betreffen ICT- en andere werkprocessen en niet zozeer het verbeteren van de publieke dienstverlening als zodanig. Bij de Wmo zijn de doelen herleidbaar uit het rijksbeleid, de uitgangspunten in het convenant en de kadernota Wmo. De doelomschrijving voor BT A12 is uitgewerkt in het bestemmingsplan. Dat betreft een globaal plan met een uitwerkingsplicht voor de afzonderlijke plangebieden. In de uitwerkingsplannen heeft het college deze doelen verder geconcretiseerd.

- *Planning en financiën*

De informatie over planning en financiën in de voorfase van de projecten is beperkt. De financiële aannames zijn summier onderbouwd. Bij PD werden de structurele programmakosten grotendeels gedekt met incidenteel geld. Er was een financieel gat van € 6.5 ton per jaar voor beheer en onderhoud dat ten tijde van het raadsbesluit niet was gedekt met concrete invulling. De aanwezigheid van het financiële gat was overigens wel aangegeven. Over de Wmo bestond lange tijd onduidelijkheid vanuit het rijk over de financiën. Er zijn inhoudelijke besluiten genomen over de kadernota, de keuzenota en de verordeningen voordat de budgetten bekend en vastgesteld zijn. Besluitvorming over de financiële uitwerking van de Wmo vond in een laat stadium plaats vooral als gevolg van externe factoren waarop de gemeente geen invloed had. Aan de uiteindelijke invoering lag wel een financiële onderbouwing aan ten grondslag. Bij BT A12 is bij de vaststelling van het bestemmingsplan uitgegaan van budgettair neutrale uitvoering. Deze aanname was gebaseerd op een berekeningsmethodiek ten tijde van het bestemmingsplan die vrij globaal was. Nadien is een fors plantekort ontstaan en is de grondexploitatie drastisch bijgesteld en zijn passende maatregelen getroffen. De voortgang en uitvoering van de projecten zijn zichtbaar gemaakt en summier toegelicht in de paragraaf grote projecten van de Programmabegroting annex de risicoparagraaf.

- *Risico-informatie*

In het algemeen is de informatie over risico's mager en vooral toegespitst op financiële risico's. Informatie over inhoudelijke risico's en het halen van de projectdoelen ontbreekt of blijft daarbij sterk achter. De risico-informatie die wel wordt geboden is niet evenwichtig verdeeld over de diverse typen risico's.

- *Besluitvormingproces*

De procedures en het proces van besluitvorming bij de projecten zijn onvoldoende inzichtelijk en expliciet gemaakt. Er zijn er geen concrete beslispunten aangeduid, anders dan het in algemene zin instemmen met, of vaststellen van voorstellen en nota's. Hiermee gaat de raad akkoord met alles wat in de nota staat in plaats van met expliciete beslispunten. Bij PD gaf het raadsvoorstel min of meer een open einde aan en ging de raad als het ware op voorhand akkoord met elk dekkingsvoorstel waarmee de organisatie moet gaan komen. Bij de Wmo is in het stappenplan de procedure geschetst en aangegeven welke besluiten de raad moest nemen. Tijdens de planuitwerking was voor raadsleden echter niet duidelijk in welke fase van de besluitvorming de raad zich bevond. Tijdens het uitvoeringsproces werd de raad ook geconfronteerd met beelden en interventies van externen. Dat vertroebelde het besluitvormingsproces. Bij BT A 12 leveren diverse besluiten en vervolgbesluiten voor raadsleden een onoverzichtelijk beeld op. Daarbij wordt wel aangetekend dat de raad alleen het bestemmingsplan vaststelt maar niet de uitwerkingsplannen. De totale plansystematiek is op zich duidelijk en ook helder uiteengezet. Het college werkt de raadsbesluiten uit en rapporteert over eventuele afwijkingen van het totale beeld. De individuele plannen behoeven strikt formeel geen aandacht van de raad.

- *Inbreng van de raad*

Behoudens de reguliere taakverdeling tussen raad en college zijn bij de projecten geen projectspecifieke afspraken gemaakt over de inbreng van de raad bij de verdere projectvoorbereiding en -uitvoering. Weliswaar is formeel geregeld wanneer de raad een rol en inbreng heeft bij de projecten, maar in de praktijk blijkt dat dit niet altijd voor de raadsleden duidelijk is gezien de daarover gestelde vragen. Dat wordt deels versterkt doordat veel documenten ter informatie of ter kennisneming naar de raad worden verstuurd.

5. Conclusies

De van de doelstelling van het onderzoek afgeleide centrale vraagstelling luidt:

“Is de kwaliteit van de informatievoorziening over grote projecten voor de gemeenteraad toereikend om tot gedegen voorbereide besluitvorming te kunnen komen en zijn kaderstellende en controlerende functie te vervullen?”

Het antwoord op de onderzoeksvraag is gebaseerd op de bevindingen van de commissie over de besluitvormingsinformatie aan de raad in de voorbereidingsfase van grote projecten. Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden worden eerst deelconclusies geformuleerd. Deze zijn geclusterd rond de hoofdonderwerpen die voortvloeien uit de deelvragen als vermeld in paragraaf 2.1. In de eindconclusie vindt vervolgens de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag plaats.

5.1. Algemeen beeld

Over het algemeen wordt de raad inhoudelijk voldoende geïnformeerd om over grote projecten besluiten te kunnen nemen. Er is sprake van zorgvuldigheid in de voorbereiding op de besluitvorming. De informatie is over het geheel genomen toereikend en inhoudelijk onderbouwd om voorstellen te kunnen beoordelen.

Dat neemt niet weg dat in de kwaliteit en structurering van de informatievoorziening onvolkomenheden zijn te constateren. Die maken het voor de raad lastig om alle ins and outs goed te doorgronden, de risico's zorgvuldig te wegen en duidelijke kaders te kunnen stellen om de planvorming van grote projecten richtinggevend te bepalen.

Een aantal zaken valt daarbij op. In de eerste plaats dat er in de verkenningsfase van projecten spaarzaam gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om verschillende keuzescenario's en alternatieven te onderzoeken en meerdere oplossingsvarianten uit te werken.

Daarnaast valt op dat er veel inhoudelijke informatie bij de voorbereiding en het opstarten van grote projecten beschikbaar is. De omvang van de financiële informatie en ook de risico-informatie blijven daarbij achter. De raad wordt weinig geïnformeerd over inhoudelijke risico's die het projectresultaat kunnen beïnvloeden.

Bij langlopende en complexe projecten is het procesverloop voor de raad niet inzichtelijk. Het is niet altijd duidelijk in welke fase een project zich bevindt en welke vervolgstappen in de besluitvorming genomen moeten worden. Dat maakt de inhoudelijke toetsing lastig en bemoeilijkt het beoordelen door de raad van nieuwe ontwikkelingen en/of afwijkingen van de eerder gestelde kaders.

De taakverdeling tussen raad en college in de verkennings-/uitwerkingfase van grote projecten is formeel afgebakend maar in de praktijk niet eenduidig uitgewerkt. Dat kan per groot project verschillen al naar gelang de aard, omvang en type project. Er is sprake van het zoeken naar een goede modus voor het procedurele verloop waarbij recht wordt gedaan aan de rolverdeling tussen raad en college.

5.2. Specifieke conclusies

Het proces van besluitvorming

1. Besluitvorming over grote projecten is een geleidelijk proces waarbij verschillende stadia zijn te onderscheiden. Het verloop van het besluitvormingsproces is afhankelijk van meerdere interne en externe factoren en kan per groot project, en zelfs binnen een project verschillen. Het proces in Ede kent geen specifieke inrichting en geen duidelijk beslis- of startmoment voor de uitvoering.

2. Bij de voorbereiding en het opstarten van een groot project wordt onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe het proces van besluitvorming is ingericht, welke stappen moeten worden doorlopen, wat de rol en bevoegdheden van de raad zijn en welke wettelijke beperkingen of beleidsvrijheid van toepassing zijn. Op projecten met grote risico's is geen aparte regeling van toepassing om vooraf de risico's in beeld te brengen en beheersmaatregelen te treffen.
3. Naast formele besluitvormingsmomenten zijn er informele momenten waarop de raad wordt geïnformeerd en betrokken bij de voorbereiding van grote projecten. Hoe de reacties en opmerkingen van de raad tijdens informatiebijeenkomsten worden vertaald in het vervolgproces is onduidelijk. De effecten van de informele overlegmomenten kunnen niet worden beoordeeld.
4. Het is niet duidelijk wanneer sprake is van een groot project. Het aanwijzen van een activiteit als groot project is niet eenduidig geregeld. Wat precies onder een groot project wordt verstaan en welke spelregels van toepassing zijn, is niet expliciet omschreven.
5. De gevolgen voor het besluitvormingsproces van het opknippen van grote projecten in afzonderlijke deelprojecten met een eigen planning en fasering, is onvoldoende inzichtelijk voor de raad.
6. De beleidskaders en voorstellen voor besluitvorming over grote projecten zijn in het algemeen globaal geformuleerd en niet expliciet uitgewerkt in concrete kaderstellende beslispunten.

Afspraken over de informatievoorziening

7. Er is een breed scala aan afspraken en regels over informatievoorziening aan de raad. Deze zijn deels wettelijk bepaald en deels vastgelegd in gemeentelijke regelingen en procedures. De organisatie van de informatievoorziening over grote projecten is gevarieerd en vindt plaats op formele en informele momenten, langs uiteenlopende routes en werkvormen en in verschillende processtadia van voorbereiding en besluitvorming.
8. Er zijn geen specifieke afspraken over de informatievoorziening bij de voorbereiding op de besluitvorming over grote projecten, behoudens de toepassing van het model beleidsontwikkeling. Het ontbreekt aan een hulpmiddel, zoals een standaard checklist, om de volledigheid van de informatie te kunnen toetsen.
9. Het inzetten van raads werkgroepen bij grote projecten en de functie van raadsadviseur Ede-Oost worden overwegend positief beoordeeld. De raadsadviseur is afhankelijk van de informatie van het college en is niet autonoom in de informatievergaring. De status van de raads werkgroepen is niet eenduidig geregeld. Er zijn geen uniforme en heldere afspraken over de positie en de wisselwerking met zowel raad als college.

Kaderstelling

10. De kaderstellende rol van de raad bij grote projecten is onvoldoende uitgekristalliseerd. Het is niet duidelijk wat precies onder kaderstelling wordt verstaan en hoe de rol en de speelruimte van de raad bij grote projecten het beste kan worden ingevuld. Er is sprake van een zoekproces naar het vinden van een meer vaste vorm. Het algemene beeld is dat de raad er naar streeft om de kaders scherper te kunnen vaststellen.

11. In formele zin bepaalt de raad de kaders aan het begin van een groot project en stelt daarbij de inhoudelijke en financiële randvoorwaarden vast. De praktijk leert dat vooral het college inhoud geeft aan de voorbereiding en daarbij al eerste beleidskeuzes maakt waarop de informatievoorziening aan de raad wordt afgestemd.
12. Bij de start van een groot project zijn er geen heldere afspraken over de vraag wanneer tijdens de uitvoering sprake is afwijkingen of aanpassingen van door de raad gestelde kaders en hoe daarmee om te gaan.

Kwaliteit van de informatievoorzieningen

13. De kwaliteit van de informatievoorziening over grote projecten is in zijn algemeenheid toereikend om het voorliggende besluit te kunnen beoordelen. De informatie schiet op onderdelen tekort om de planvorming en uitwerking richtinggevend te kunnen bepalen.
14. De informatievoorziening is op onderdelen onevenwichtig. De onderbouwing van de financiële aannames en de informatie over inhoudelijke risico's is beperkt. De informatie is niet specifiek toegesneden op de fase waarin een project verkeert en de bijbehorende beslismomenten.
15. Aan voorgaande besluiten over grote en langlopende projecten wordt doorgaans wel gerefereerd maar deze worden niet inhoudelijk toegelicht. Het ontbreekt aan een helder inzicht in de context en voorgeschiedenis van een voorgelegd besluit, de besluitenhistorie annex het procesverloop.
16. De hoeveelheid informatie die aan de raad wordt aangeboden is veelal omvangrijk met een overdaad aan inhoudelijke (detail)informatie. Hierdoor raken de hoofdlijnen uit zicht en ondergesneeuwd.
17. Afhankelijk van het procesverloop en het besluitvormingstraject komt informatie over een groot project op diverse manieren gefaseerd beschikbaar voor de raad. Daardoor ontstaat het beeld van versnipperde informatievoorziening. Dat gaat ten koste van de samenhang en toegankelijkheid van de informatie.

Eindconclusie

Op basis van het algemene beeld en de specifieke conclusies komt de rekenkamercommissie tot het volgende eindoordeel:

Over het algemeen is de kwaliteit van de informatievoorziening over grote projecten voor de gemeenteraad toereikend om besluiten te kunnen nemen. Voor het optimaal vervullen van de kaderstellende rol van de raad schiet de informatievoorziening op onderdelen tekort en zijn er verbeteringen mogelijk en nodig.

6. Bijlagen

6.1. Overzicht geraadpleegde personen

Startgesprekken:

Gesprek met de directie EWZ, de heren H. Puttenstein en H. Jansen

Gesprek met de directie PBZ, de heren F. Dreschler en J. van den Berg

Gesprek met de directie ROB, de heren H. de Graaf, W. Canninga en G. Mahler

Gesprekken met raadsfracties:

Gesprek met de fractievoorzitter PvdA de heer J. van Kroonenburg

Gesprek met de fractievoorzitter D66 de heer M. van Dalen

Gesprek met de fractievoorzitter GL/PE de heer E. Leltz

Gesprek met de fractievoorzitter GemeenteBelangen de heer J. van Boven

Gesprek met de fractievoorzitter SGP de heer L. Kisteman

Gesprek met de fractievoorzitter CDA de heer B. Komdeur

Gesprek met de plv. fractievoorzitter ChristenUnie de heer J. de Kluijver

Gesprek met de fractievoorzitster VVD mevrouw I. Bouma-de Vries en

de heer D. de Groot

Gesprek met het college van burgemeester en wethouders:

Gesprek met de wethouders de heer P. van 't Hoog en de heer S. van de Pol

Gesprek met de raads werkgroep programmabegroting:

Gesprek met de heren N. van der Poel en H. van Lent

Gesprek met de raadsgriffier:

Gesprek met de heer G. Hagelstein

Gesprek met Deloitte Accountants

Gesprek met de heren A. Elsenaar en M. Bekker

Gesprek met de projectmanager Bedrijventerrein A12:

Gesprek met de heer R. Nagel

6.2. Overzicht projectbeschrijvingen

6.2.1. PUBLIEKE DIENSTVERLENING

Wat vooraf ging

In het convenant voor de bestuursperiode 2006-2010 is afgesproken dat de verbetering en uitbreiding van de digitale dienstverlening voortvarend wordt doorgezet. Dit in aansluiting op eerdere programma's om de efficiëntie in de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de externe dienstverlening en informatievoorziening aan burgers en bedrijven te vergroten. Daartoe was in 2003 een driejarig programma vastgesteld om in de periode 2004 -2006 een extra impuls te geven aan de ontwikkeling van dienstverlening via de digitale weg (het internet). Er werden jaarprogramma's vastgesteld met plannen voor investeringen in de digitalisering van werkprocessen en basisvoorzieningen. Gaandeweg is door de digitalisering van de overheid de publieke dienstverlening meer als zelfstandig thema uitgewerkt en geïncorporeerd binnen de organisatie. Het voorlopige eindpunt van dit proces was de vorming van de sector Publiekszaken in 2009, met als onderdeel de oprichting van een Klant Contact Centrum. In de beginjaren lag de focus op processturing, koppeling van gegevensbestanden en samenwerking binnen afdelingen en met ketenpartners. In samenwerking met EGEM en andere ANDEZ-gemeenten is een bestek gemaakt en aanbesteed voor technische ict-ondersteuning (aanschaf MidOffice). Dat is een samenspel van ict-componenten die het mogelijk maakt allerlei systemen en gegevens te koppelen met de bedoeling de dienstverlening te verbeteren. Een andere aanleiding voor het programma publieke dienstverlening was de opdracht van de Rijksoverheid om een groot aantal basisvoorzieningen te realiseren.

Procesverloop

In maart 2007 stemde het college in met een gemeentebrede aanpak van het programma met als resultaat het Programmaplan publieke dienstverlening. Binnen de kaders van dat programma besloot het college over te gaan tot aanschaf van een Midoffice en daarvoor een implementatieplan op te stellen. Aan de raad werd voorgesteld hiervoor een krediet van €9.6 ton beschikbaar te stellen. Voor aanvullende structureel benodigde middelen werd de organisatie opgedragen daarvoor dekking te vinden in de eigen bedrijfsvoering. In het programmaplan lag naast inhoud en proces vooral de focus op de wijze waarop de interne bedrijfsvoering is ingericht.

In april 2007 (VR 2007/13) stelde de raad het gevraagde bedrag van €960.000,- beschikbaar. Tevens besloot de raad de resterende gelden van het Innovatieprogramma Ede, na afrekening van jaargang 2006, ad €140.000,- eveneens beschikbaar te stellen. In overeenstemming met het voorstel van het college diende de organisatie de aanvullende structurele benodigde middelen binnen de bedrijfsvoering te vinden.

In de bijlage bij het raadsvoorstel is de aanpak van publieke dienstverlening inclusief de invoering van Midoffice nader uitgewerkt. Het bestek en aanbestedingsresultaten lagen vertrouwelijk voor de raadsleden ter inzage.

In het raadsvoorstel is onderkend dat er een groot aantal vragen van financiële en organisatorische aard waren waarop nog geen antwoord kon worden gegeven. Besloten werd de publieke dienstverlening/Midoffice als majeur project in te brengen in de Programmabegroting. Er werd afgesproken de raad periodiek te informeren door middel van projectrapportages en de raadscommissie te informeren over de planningsopzet.

Voorts werd besloten een raadswerkgroep in het leven te roepen met vertegenwoordigers uit alle fracties. Ook de portefeuillehouder, de griffier en de projectorganisatie maakten deel uit van deze werkgroep. De werkgroep werd periodiek geïnformeerd en ook geconsulteerd over de uitwerking van het programma. De verslagen van deze vergaderingen zijn ter kennis gebracht van de gehele raad via de raadswerkgroep. De raadswerkgroep vervulde overwegend een klankbordfunctie voor het Programmateam en trok min of meer gelijk op in het ontwikkelingsproces.

Over de voortgang en uitvoering van het project is de raad periodiek gerapporteerd via de reguliere P&C-rapportages en de paragraaf grote projecten van de Programmabegroting. Daarbij is melding gemaakt van de partiële ontbinding van het contract voor de aanschaf van Midoffice en de financiële afwikkeling daarvan. De implementatie van basisvoorzieningen is volgens plan verlopen.

Het programma publieke dienstverlening is afgerond eind 2009. Er is een eindrapportage uitgebracht waarin verslag is gedaan van de resultaten.

Inbreng raad

De inbreng van de raad was beperkt tot het beschikbaar stellen van de incidentele financiële middelen voor de aanschaf van Midoffice. Behoudens controle op dit budget had de raad geen formele inbreng in de uitvoering van het programma. De raad is via de raads werkgroep geïnformeerd over de voortgang en nieuwe ontwikkelingen. De regie op het gehele programma was in handen van het Programmteam. Het programma was primair gericht op de bedrijfsvoering van de gemeente en was daarmee grotendeels een uit te werken zaak voor de gemeentelijke organisatie, met een verantwoording naar het college.

Financiële informatie

Het financiële kader voor het project annex de aanschaf van Midoffice is summier toegelicht in de notitie publieke dienstverlening die als bijlage bij het raadsvoorstel was gevoegd. De totale kosten voor 5 jaar werden geraamd op € 1.5 mln. Dat betrof een globale becijfering van incidentele en structurele kosten. Via de reguliere P&C-instrumenten is de raad nadien geïnformeerd over het financiële verloop. De financiële afwikkeling van het programma zal plaatsvinden bij de jaarrekening 2009.

6.2.2. WET MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING

Vooraf

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is in 2007 ingevoerd. In de Wmo zijn de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten samengevoegd alsook onderdelen van de AWBZ. De invoering van de Wmo is door de Rijksoverheid opgelegd in het kader van decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten. Via de Wmo is een lokaal stelsel ontwikkeld dat moet aansluiten op de behoefte aan maatschappelijke zorg en ondersteuning en de verantwoordelijkheden daarover regelt. De uitgangspunten voor de aanpak en invoering van de Wmo zijn in het convenant voor de bestuursperiode 2006-2010 aangegeven. In de voorbereiding op de invoering werkte de gemeente mee aan een ontwikkelpilot voor de Wmo.

Procesverloop

De eerste conceptwetteksten van de Wmo kwamen in 2004 beschikbaar. Op 1 januari 2007 is de feitelijke uitvoering gestart. In de tussenliggende periode zijn diverse nota's vastgesteld, zijn verordeningen opgesteld, is financiële onderbouwing uitgewerkt en is het Wmo-loket gerealiseerd.

De voorbereiding van de invoering is op interactieve wijze met de raad vorm gegeven. Dat hield in dat de raad vanaf de start van de voorbereiding werd betrokken bij de beleidsvorming. Daarnaast was bij de invoering een (verplichte) rol weggelegd voor participatie van burgers en cliënten en afstemming met de zorgaanbieders en welzijninstellingen. Voor en tijdens de beleidsvoorbereiding en –formulering zijn talrijke burgers en organisaties geconsulteerd.

Terwijl de wet nog in voorbereiding was, is de raadscommissie Maatschappelijke Zaken (MZ) vroegtijdig (voorjaar 2005) geïnformeerd over de ontwikkelingen, zowel qua inhoud als qua beoogd procesverloop. Dat vond plaats aan de hand van een stappenplan Wmo dat diende als implementatieplan voor de invoering.

Met de raad is afgesproken een kadernota voor de uitvoering op te stellen en daarbij opmerkingen vanuit het veld te betrekken. Deze kadernota is in december 2005 door de raad vastgesteld (VR 2005/111). Daarbij heeft de raad de algemene uitgangspunten voor de invoering van de Wmo in Ede vastgelegd.

In juli 2006 ging de raad akkoord met de Keuzenota Hulp bij het huishouden (VR 2006/53). Daarbij heeft de raad keuzes gemaakt voor het bieden van hulp bij het huishouden en de inrichting van het lokale loket. Deze keuzes waren leidend voor de verdere implementatie van de Wmo.

In september 2006 besloot de raad tot vaststelling van de Wmo-verordening (VR 2006/80). In de verordening zijn regels vastgelegd om in aanmerking te komen voor een Wmo-voorziening. In december 2006 stelde de raad de verordeningen burger- en cliëntenparticipatie vast (VR 2006/109). In dezelfde raadsvergadering besloot de raad over de financiële uitwerking van de Wmo en stelde daarbij de meerjarenprognose 2007-2010 voor de hulp bij huishouden, de uitvoeringskosten Wmo en de specifieke regelingen vast.

De beleidsontwikkeling Wmo hield niet op met de invoering per 2007. Op basis van opgedane ervaringen is het Wmo-beleid gaandeweg verder ontwikkeld. In december 2007 stelde de raad het Wmo-beleidsplan 2008 - 2011 vast (VR 2007/86). In dit vierjarige beleidsplan geeft de raad richting aan (door het college te nemen) beslissingen over maatschappelijke ondersteuning. Dat raadsbesluit kan als sluitstuk van de interactieve beleidsontwikkeling rond de Wmo worden aangemerkt.

Inbreng raad

De formele inbreng van de raad blijkt uit het hierboven geschetste procesverloop en de diverse raadsbesluiten die zijn genomen. Naast deze formele inbreng is de raadscommissie MZ nauw betrokken geweest bij aspecten van het invoeringsproces. Het merendeel van deze aspecten betrof zaken die tot het domein en de verantwoordelijkheid van het college behoren. Over nagenoeg alle van door, of onder verantwoordelijkheid van, het college ontwikkelde documenten is de raadscommissie MZ geïnformeerd en/of heeft met deze commissie vooroverleg plaatsgehad.

Voorbeelden hiervan zijn: de notitie Bouwstenen Wmo uitvoeringsnota sociaal cultureel werk, de overzichtsnotitie Wmo, de notitie De dragers van de Wmo centraal, het Besluit Wmo annex de beleidsregels Wmo, de rapportage indiceren hulp bij het huishouden, het Wmo-uitvoeringsprogramma 2008, de notitie Wmo in Ede-Stad, dorp, wijk en buurt, Wmo en integraal wijkbeheer, communicatieplan; Wmo en het klantenonderzoek Wmo. Naast deze uitwisseling en bespreking van deze stukken zijn raadsleden ook geïnformeerd en/of betrokken bij externe bijeenkomsten met het maatschappelijke middenveld.

Financiële informatie

Als randvoorwaarde voor de uitvoering ging de kadernota Wmo in 2005 uit van budgettaire neutraliteit. Daarbij is aangegeven dat er toen geen zicht was op het budget dat van het Rijk naar de gemeente overkomt voor de invoering en voorbereiding. Die informatie kwam pas in een laat stadium van het invoeringsproces beschikbaar. Door een extern bureau is een doorrekening gemaakt van de kosten van de uitvoering van de Wmo-taken. De resultaten daarvan zijn verwerkt in het rapport 'Financiële doorrekening invoering Wmo gemeente Ede'. Dat rapport vormde de onderlegger voor het raadsbesluit van december 2006 over de financiële uitwerking van de Wmo.

In de reguliere P&C-rapportages is periodiek aandacht besteed aan financiële consequenties van de Wmo. Van 2007 tot 2010 is de Wmo opgenomen in de paragraaf grote projecten en de risicoparagraaf van de Programmabegroting. Dat geeft wisselende beelden te zien vooral tengevolge van veranderde inzichten en de onzekerheid over het objectieve verdeelmodel en de prijsstelling aan de uitgavenkant.

6.2.3. BEDRIJVENTERREIN A 12 EDE – VEENENDAAL

Vooraf

Ten behoeve van de afstemming van de ontwikkeling van Ede en Veenendaal is in 1992 de Interprovinciale Structuurvisie Ede-Veenendaal (ISEV) opgesteld. Nadien is voor het tussengebied tussen beide gemeenten in 2000 het Structuurplan ISEV vastgesteld. Daarmee werd een aantal ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied planologisch vastgelegd. Uitgangspunt was het ontwikkelen van bedrijventerreinen, bestemd voor bedrijven uit de regio Ede-Veenendaal. Daarnaast had het plan betrekking op het realiseren van (een deel van) de ecologische hoofdstructuur Gelderse Vallei en het versterken van landschappelijke en recreatieve waarden, in samenhang met de aanleg van een recreatieplas, in het middengebied. Voorts werd beoogd de woonomgeving van de buurtschappen de Klomp en Pakhuis te versterken.

Procesverloop

Er is gekozen om het plangebied als een samenhangend project te realiseren in samenwerking tussen Ede en Veenendaal. Het plangebied is opgevat als één ruimtelijk en functioneel geheel. Uitgangspunt was een exploitatieopzet voor het gehele gebied met een sluitende exploitatie en een budgetneutrale uitkomst. De uitwerking vond plaats in de deelgebieden: De Klomp-oost, Ede West (II en III) en middengebied.

De raad stelde in oktober 2000 (VR 2000/2107) het ontwerpstructuurplan ISEV vast. Begin 2002 sloten Ede en Veenendaal een samenwerkingsconvenant. De gemeenten spraken daarbij af om gezamenlijk economisch beleid te gaan voeren ten aanzien van de ontwikkeling en uitgifte van te realiseren duurzame bedrijventerreinen.

In oktober 2002 nam de raad een voorbereidingsbesluit (VR 2002/67) voor het gebied De Klomp-A12- A30-Spoorlijn. Een maand later stemde de raad in met het milieueffectrapport (MER-studie) en besloot het rapport als onderlegger te gebruiken voor het voorontwerp-bestedingsplan.

In januari 2004 (VR 2003/129) stelde de raad het bestemmingsplan ISEV vast. Gelijktijdig stemde de raad in met de notitie 'Uitwerking duurzaamheid ISEV-bedrijventerreinen' en stelde de raad het beeldkwaliteitplan ISEV vast. In dezelfde vergadering ging de raad akkoord met het vestigen en verlengen van voorkeursrecht voor de gemeente (VR 2003/130).

Het bestemmingsplan vormt het moederplan voor de realisering van de ruimtelijke ontwikkelingen voor de bedrijventerreinen, de verbindende weginfrastructuur, de recreatieplas en de ecologische verbindingzone met uitloopgebied. Het bestemmingsplan borduurde voort op de randvoorwaarden uit het Structuurplan, waaronder het uitgangspunt voor één exploitatieopzet met een budgetneutrale uitkomst. Het bestemmingsplan is een globaal bestemmingsplan met een uitwerkingsplicht voor de deelgebieden. Het is geen uitvoeringsplan maar het geeft uitwerkingsregels weer.

De exploitatieopzet voor de gehele ISEV-ontwikkeling, evenals de risicoanalyse planschade, zijn voor de raad ter inzage gelegd. In het raadsvoorstel bij het bestemmingsplan gaf het college aan dat gelet op de omvang en complexiteit van het plan, de looptijd en de onzekerheid van tijdige uitgifte, er een vrij groot risico verbonden is aan de grondexploitatie. Het bestemmingsplan ISEV is goedgekeurd door Gedeputeerde Staten en sinds de uitspraak van de Raad van State onherroepelijk vanaf oktober 2005.

Het college heeft nadien het bestemmingsplan gefaseerd uitgewerkt in afzonderlijke uitwerkingsplannen. In 2005 werd het eerste Uitwerkingsplan Ede-West opgesteld. Dat beslaat uit Ede-West II (Hanepol) en III (Schuttersveld) met enkele aanvullende gronden. De naam ISEV is toen vervangen door BT A12 Ede-Veenendaal. In 2008 is een tweede uitwerkingsplan Ede-West opgesteld voor het gebied Schuttersveld noord. De vaststelling van de uitwerkingsplannen vond plaats door het college.

In maart van datzelfde jaar werd het beeldkwaliteitplan Hanepol, Schuttersveld en buitenplaatsen vastgesteld door de raad (VR2006/9). Voor de uitvoering van het bestemmingsplan ISEV annex het eerste uitwerkingsplan stemde de raad in november 2006 in met de voorgenomen onteigening van onroerende zaken (VR2006/94).

In juli 2008 besloot de raad tot het instellen van een bebouwde komgrens op het bedrijventerrein voor de verkeersveiligheid en het benadrukken van het karakter van het verblijfsgebied (VR 2008/38) en het vaststellen van het aangepaste beeldkwaliteitplan Schuttersveld (VR 2008/32).

In het najaar van 2009 is een wijzigingsplan voorbereid voor het recreatiegebied Ede west als onderdeel van het bestemmingsplan ISEV. Het goedkeuringsbesluit van GS van het oorspronkelijke (uit 1998 daterende) bestemmingsplan recreatiegebied was destijds door de Raad van State gedeeltelijk vernietigd. Verder loopt er een herziening van het bestemmingsplan ISEV. Voor het gebied op de hoek A30 / A12 wil de gemeente meer kantoorontwikkeling mogelijk maken.

Inbreng raad

De rolverdeling tussen raad en college is als volgt: de raad stelt het bestemmingsplan vast en het beeldkwaliteitplan. Het college werkt deze plannen uit en draagt zorg voor de uitvoering van het plan. De uitwerkingsplannen worden door het college opgesteld en ook vastgesteld. De raad staat na de vaststelling van het bestemmingsplan op afstand. Wijzigingen worden door het college doorgevoerd. Het college beschikt over een wijzigingsbevoegdheid. De wijziging van het plan in verband met de vestiging van de bloemenveiling Plantion is wel via de raad verlopen.

Financiële informatie

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan in 2004 is uitgegaan van een budgetneutrale uitvoering. In september 2005 werd een negatief resultaat voorzien van € 4.9 mln. In het najaar van 2006 gaf het college aan de sector ROB opdracht onderzoek te doen naar het teruglopende resultaat van de grondexploitatie. De gemeente werd met een fors negatief resultaat geconfronteerd. Bij de actualisatie van de grondexploitatie werd het plantekort geraamd van € 13,9 mln en een ontwikkelingsrisico € 8.8 mln. Dat is door meerdere oorzaken ontstaan. Een ervan was dat bij de exploitatieopzet van het plan geen marktconforme m2-prijs was gehanteerd maar van een hogere uitgifteprijs is uitgegaan. Ook bleek dat bij de financiële haalbaarheidsanalyse was uitgegaan van onvolledige gegevens.

In het rapport 'financiële ontwikkeling BT A12' is dat verder toegelicht en zijn zoekrichtingen aangegeven om het (geprognoseerde) tekort in de grondexploitatie terug te brengen. Dat resulteerde in het vaststellen het plan van aanpak 'optimalisering grondexploitatie bedrijventerrein A 12'. Daarbij is ondermeer besloten de recreatieplas los te koppelen van het bestemmingsplan. Het plan van aanpak is door het college vastgesteld. De raad is daarbij niet betrokken geweest maar wel in een bijeenkomst door het college daarover geïnformeerd.

De oorspronkelijke exploitatieopzet is bijgesteld als gevolg van noodzakelijke bezuinigingen. Een aantal zaken is uit het plan geschrapt of uitgesteld. De gronduitgifte is versneld en er is een verhoging van de uitgifteprijzen doorgevoerd. Uitgangspunt was het terugdringen van tekorten en het optimaliseren van de grondexploitatie. Het college besloot de recreatieplas niet meer te realiseren als onderdeel van het bestemmingsplan. De plas wordt als afzonderlijk project in de markt gezet. De tot dusver gemaakte kosten maken niet langer deel uit van de exploitatie van het bedrijventerrein.

6.3. Overzicht geraadpleegde documenten

Geraadpleegde literatuur

- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Informatievoorziening grote projecten*, 2002
- Algemene Rekenkamer, *Handreiking Informatievoorziening grote projecten*, 2002
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Regeling Grote Projecten*, 2006
- Randstedelijke rekenkamer, *Grip op grote projecten, provincie Utrecht*, 2007
- Rekenkamercommissie Rijswijk, Leidschendam ca, *Onderzoek grote projecten*, 2008
- Rekenkamer Den Haag, *Checklist Grote Projecten*, februari 2009
- Rekenkamer Utrecht, *Project Stationsgebied, Informatievoorziening aan de raad van Utrecht annex Checklist Grote Projecten*, 2009
- Gemeente Ede, *Handboek projectmatig werken*
- Rekenkamer Amsterdam, *Ontwikkeling van de Zuidas*, april 2009
- Rekenkamercommissie Apeldoorn, *Tussen ambitie en realiteit*, november 2009
- Rapport Enquêtecommissie *Noord/Zuidlijn* Amsterdam, december 2009

Raadsvoorstellen/-besluiten

(inclusief raadsdocumenten, verslagen en onderliggende collegebesluiten)

Kernhem vlek B

- 9 maart 2004 : programma 1^e fase vlek B (VR 2004/6)
- 18 november 2004 : vaststellen voorbereidingsbesluit (VR 2004/109)
- 30 juni 2005 : aanwijzen Kernhem, vlek C tot woongebied (VR 2005/56)
- 17 november 2005 : voorbereidingsbesluit Vlek B (VR 2005/97)
- 12 april 2007 : vaststellen bestemmingsplan woongebied Kernhem (VR 2007/15)
- 12 april 2007 : intrekken bekostigingsbesluit Kernhem 1999 (VR 2007/16)
- 12 april 2007 : bekostigingsbesluit Kernhem vlek B (VR 2007/17)
- 10 mei 2007 : akkoord hoofdlijnen woningbouw (VR 2007/29)
- 2 juli 2009 : vaststellen aanvullend welstandskader voor Kernhem B (VR 2009/26)

Voorzieningencluster (Het Nieuwe Landgoed)

- 25 september 2003 : ontwikkelingsrichting realisatie voorzieningencluster (VR 2003/72)
- 17 maart 2005 : voorzieningencluster wijken Kernhem en Veldhuizen A (VR 2005/1)
- 12 april 2007 : overeenkomst Ede en het Consortium (VR 2007/27)
- 13 november 2007 : vaststellen bestemmingsplan "Voorzieningencluster HNL (VR 2007/75).
- 26 maart 2009 : realisatieovereenkomsten HNL (VR 2009/14)

Herstructurering Veldhuizen A

- 23 oktober 2003 : ontwikkelingsrichting en ruimtelijk kader Veldhuizen A (VR 2003/76)
- 14 juni 2005 : vaststellen ontwerp-bestemmingsplan Veldhuizen A (VR 2005/49)
- 28 september 2006 : vaststellen bestemmingsplan en beeldkwaliteitsplan (VR 2006/68)

Ede Oost

- 15 april 2004 : kadernota Ede Oost (VR 2004/7)
- 26 mei 2005 : masterplan Ede-Oost / Spoorzone (VR 2005/42)
- 2 maart 2006 : startnotitie / reikwijdtenotitie Ede-Oost Spoorzone (MER) (VR 2006/8)
- 16 november 2006 : eindverslag startnotitie / reikwijdtenotitie (VR 2006/92)
- 1 februari 2007 : trechtering verkeersvarianten MER-onderzoek (VR 2007/8)
- 5 juli 2007 : trechtering 2 MER Ede-Oost (VR 2007/39)
- 7 februari 2008 : aanpak spoorzone Ede-Oost (VR 2007/111)
- 3 april 2008 : budgetaanvraag Ede-Oost 2008 (VR 2008/6)
- 29 mei 2008 : MER en structuurplan infrastructuur Ede-Oost (VR 2008/9)
- 11 december 2008 : structuurvisie infrastructuur Ede-Oost (VR 2008/69)

Programma Publieke Dienstverlening

- 18 december 2003 : innovatieprogramma & jaarprogramma 2004 (VR 2003/97)
- 17 maart 2005 : innovatieprogramma & jaarprogramma 2005 (VR 2005/11)
- 12 april 2007 : publieke dienstverlening (VR 2007/13)

Wet Maatschappelijke Ondersteuning

- 15 december 2005 : kadernota Wmo (VR 2005/111)
- 6 juli 2006 : keuzenota Hulp bij het huishouden (VR 2006/53)
- 28 september 2006 : Wmo-verordening (VR 2006/80)
- 21 december 2006 : financiële uitwerking Wmo (VR 2006/122)
- 21 december 2006 : verordeningen burger- en cliëntenparticipatie Wmo (VR 2006/109)
- 13 december 2007 : Wmo-beleidsplan 2008-2011 (VR 2007/86)
- 11 december 2008 : wijziging verordening eigen bijdrage (VR 2008/79)

Bedrijventerrein A12 Ede – Veenendaal

- 5 oktober 2000 : structuurplan ISEV en beantwoording zienswijzen (VR 200/72)
- 14 november 2002 : voorbereidingsbesluit De Klomp- A12- A30 – Spoorlijn (VR 2002/67)
- 29 januari 2004 : bestemmingsplan ISEV (VR 2003/129)
- 29 januari 2004 : vestiging voorkeursrecht gemeenten ISEV-gebied (VR 2003/130)
- 2 maart 2006 : beeldkwaliteitsplan Hanepol, Schuttersveld c.a (VR 2006/9)
- 16 november 2006 : onteigeningsplan Bestemmingsplan ISEV (VR 2006/94)
- 10 juli 2008 : instellen bebouwde komgrens bedrijventerrein BTA12 (VR 2008/38)
- 10 juli 2008 : vaststellen beeldkwaliteitplan Schuttersveld (VR 2008/32)

Documenten planning en controlcyclus (vanaf 2003 ev)

- Programmabegroting en –rekening (incl. grondnota)
- Meerjarenbeleidvisie
- Halfjaarrapportages

