



Rekenkamer
commissie

LEIDEN & LEIDERDORP

Grip op projecten

Onderzoek naar de grip van de gemeente
Leiden op grote projecten.



Grip op projecten

Onderzoek naar de grip van de gemeente Leiden op grote projecten.

Datum: 12 mei 2023

Subcommissie: Hans van Egdome en Rudi Turksema

De rekenkamerbrief bevat de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp. De brief is gebaseerd op het bijgevoegde feitenrapport van onderzoeksbureau Partners + Pröpper. Het onderzoek is begeleid door de leden van de subcommissie.

Rekenkamerbrief

Retouradres: Stadhuisplein 1, 2300 PC Leiden

Gemeenteraad van Leiden
In afschrift aan:
College van B&W
Gemeentesecretaris

Stadhuis Leiden
Stadhuisplein 1
2300 PC Leiden

Telefoon: 06 – 434 86 720
E-Mail: rekenkamer@leiden.nl

Datum: 12 mei 2023

Kenmerk:

Onderwerp: rekenkameronderzoek Grip op projecten

Contactpersoon: Esther Loozen

Geachte leden van de raad,

Met deze brief informeren wij u over de uitkomsten van het onderzoek dat de rekenkamercommissie Leiden & Leiderdorp (RKC) heeft gedaan naar de beheersing van grote projecten in uw gemeente.

We zijn dit onderzoek gestart vanwege discussies in de gemeenteraad over de uitvoering van grote projecten. Het meest besproken project is waarschijnlijk wel de verbouwing van het stadhuis. De beheersing van het proces rondom deze verbouwing was aanleiding tot verhitte politieke debatten in de gemeenteraad. Dat was voor ons aanleiding om te onderzoeken of de gemeente grote projecten in voldoende mate beheerst en welke rol de gemeenteraad daarbij speelt. We wilden daarnaast ook weten of de gemeente bij de uitvoering van grote projecten heeft geleerd van de lessen uit het rapport *Leiden, stad van ambities* (2007).

In het rapport *Leiden, stad van ambities* constateerde de toenmalige gemeenteraad van Leiden dat sprake zou zijn van een patroon van overschrijding, voortkomend uit onvoldoende scherpe programma's en begrotingen, onvoldoende communicatie tussen ambtelijk apparaat en bestuur, onvoldoende 'control' en een cultuur waarin meer vanuit wenselijkheid dan vanuit haalbaarheid wordt gehandeld. In het rapport werd vooral aandacht gegeven aan de zogenaamde financiële tekorten. Daarbij ging het om tekorten ten opzichte van eerder gewekte verwachtingen, bijvoorbeeld als plannen bij uitwerking duurder zijn dan eerder voorgespiegeld en als aanvullende kredietverstrekking nodig is of een voorgestelde financiële dekking in een later stadium wegvalt.

Wij concluderen in dit onderzoek dat de gemeente Leiden in voldoende mate grote projecten in het ruimtelijke domein beheerst, maar we zien ook ruimte voor verbetering. Daarbij vragen we ook aandacht voor de wijze waarop de projecten in de gemeenteraad worden besproken.

Opzet van het onderzoek

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. Wat zijn verklarende factoren voor het wel of niet hebben van grip op grote projecten en zijn leereffecten uit het rapport *Leiden stad van ambities* (2009) vast te stellen?
2. In hoeverre is de gemeenteraad van Leiden in staat gesteld om te sturen en te controleren op de uitvoering van grote projecten en in hoeverre heeft de raad die rol opgepakt?

Grip beoordelen we op basis van een drietal aspecten: het maatschappelijk rendement van een project, democratische besluitvorming en controle en het aanpassingsvermogen¹. We hebben ervoor gekozen om niet enkel naar financiële overschrijdingen te kijken, maar naar de verhouding tussen kosten en opbrengsten (rendement). Dit bredere perspectief doet recht aan de maatschappelijke opgaven van en risico's bij grote projecten. De gemeenteraad moet uiteraard voldoende en tijdig informatie krijgen zodat de democratische besluitvorming en controle op beleid en uitgaven kan plaatsvinden. Aanpassingsvermogen bij grote projecten is belangrijk. Grote projecten zijn soms complex en vereisen maatwerk. Dat maakt het belangrijk dat alle betrokken partijen samen hierop reflecteren.

De gemeente voert veel grote projecten uit. Een project kan als 'groot' worden gezien als er substantiële investeringen moeten worden gedaan (hier bepaald op 1 miljoen euro of meer). Leiden kende in de afgelopen drie jaar 150 van dergelijke (deel)projecten, met een totale waarde van 700 miljoen euro.

Voor het onderzoek zijn – mede op basis van gesprekken met raadsleden en ambtenaren – drie casussen geselecteerd om nader te verdiepen:

1. De verbouwing van het Stadhuis ten aanzien van ambtelijke huisvesting;
2. De realisatie van de parkeergarage Garenmarkt;
3. Het Singelpark: deelproject Lakenpark.

¹ In het bijbehorende rapport wordt dit het lerend vermogen genoemd

Deze projecten kosten samen ongeveer 95 miljoen euro en zijn illustratief voor hoe Leiden omgaat met grote projecten.

Conclusies

Uit het onderzoek volgt dat de gemeente Leiden op een voldoende manier grote projecten beheerst. Dit betreft zowel de projectbeheersing als de samenwerking rond deze projecten en de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Er zijn wel enkele punten die het gemeentebestuur zou kunnen verbeteren. Daarnaast vinden we het belangrijk dat de gemeenteraad ook op de eigen rol in deze processen reflecteert.

Grote projecten betreffen vaak complexe processen met veel betrokken partijen en bijbehorende risico's. Het beheersen van dergelijke projecten is dan ook een balanceeract. Aan de ene kant moeten op een projectmatige manier risico's worden beheerst en aan de andere kant dient rekening gehouden te worden met de politiek-bestuurlijke omgeving waarbij de belangen van burgers en organisaties in het geding zijn. Dat betekent dat kansen en risico's constant moeten worden afgewogen en dat de belangrijkste betrokken partijen (zoals inwoners en raad) voldoende moeten worden betrokken.

Grip op grote projecten

In de Leidse context is niet heel duidelijk gedefinieerd wát een groot project is en – indien sprake is van een groot project – of deze anders moet worden beheerst dan andere projecten.

Financieel tekort

De discussie over grote projecten gaat vaak over financiële tekorten. De definitie van een financieel tekort is niet altijd duidelijk. Er is binnen de gemeente geen gemeenschappelijke taal over de termen 'financieel tekort' en 'financiële overschrijding'. In de politieke discussie wordt een verzoek om een extra krediet bovenop het initieel door de gemeenteraad verleend krediet vaak als een financieel tekort gezien of ervaren. In de onderzochte grote projecten was sprake van dergelijke financiële tekorten: 550.000 euro bij het deelproject Lakenpark (onderdeel van het Singelpark) en 2,28 miljoen euro bij de ambtelijke huisvesting in het Stadhuis.

Samenwerking

Uit de analyse van de drie onderzochte grote projecten volgt dat de gemeente deze projecten overwegend in voldoende mate beheerst. De gemeente zoekt samenwerking met inwoners en partners en betreft hen bij het opstellen en uitvoeren van projecten. De Leidse methode voor planmatig werken draagt daar in positieve zin aan bij. De samenwerking met inwoners en partners is evenwel soms fragiel. Als voorbeeld noemen we hier de samenwerking tussen gemeente en inwoners bij het project Garenmarkt. Na aanvankelijk grote weerstand is er toch een constructieve samenwerking tot stand gekomen. Deze casus leert dat het succes van een project afhangt van

personen en de wijze waarop zij vorm geven aan die samenwerking. In elk van de drie onderzochte projecten komt dit naar voren en heeft ook tot enkele problemen geleid.

Aanpassingsvermogen

Het aanpassingsvermogen van het gemeentebestuur is goed wat betreft de open houding en het bijsturen van grote projecten in de eindfase op basis van verwachte eindbeelden. Verdere groei is mogelijk door het signaleren van 'vroegge waarschuwingen' en hierop zo vroeg mogelijk in te spelen.

Voor het beheersen van de projecten gebruikt de gemeente een vaste aanpak. Dit bevordert grip op de uitvoering van projecten. De gemeente experimenteert met nieuwe contractvormen waar constructieve samenwerking met aannemers meer centraal staat dan slechts financiële en juridische kaders. Een dergelijke meer open aanpak bevordert het samenspel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en het gezamenlijk vinden van oplossingen. We zien bij de projecten Garenmarkt en Ambtelijke huisvesting Stadhuis dat deze constructieve aanpak in de eindfase van projecten bewust deels werd losgelaten.

Risico's

Risico's zijn inherent bij grote projecten. Voor het project Garenmarkt is een uitgebreide risico-inventarisatie gedaan zodat voor opdrachtgever en opdrachtnemer vooraf een duidelijk en gemeenschappelijk beeld bestond over voorziene risico's. Omdat niet alle risico's zijn te voorzien – zo bleek op de Garenmarkt een oud brugdek in grond te liggen – moet ook een realistische 'post onvoorzien' worden opgenomen. In het project Ambtelijke huisvesting Stadhuis was dit niet het geval. In dit project waren de risico's tijdens de start onvoldoende in beeld, is de opdracht gedurende het traject veranderd en leidden tegenvallers tot meerwerk en -kosten. In combinatie met het ontbreken van een realistische post onvoorzien heeft dat geleid tot een financieel tekort.

Rol van de gemeenteraad

Het college stelt de gemeenteraad tijdig en op een goede manier in staat om te sturen en te controleren op de uitvoering van grote projecten. Dit werkt positief door. De raad pakt de sturende en controlerende rol op. De raad is actief en op cruciale momenten spreekt de raad zich uit. Onder meer met moties en het vragen om een tussenevaluatie.

De raad heeft in het project Ambtelijke huisvesting Stadhuis risico genomen door mee te gaan in een door het college voorgestelde verlaging van de post onvoorzien. Voor de raad bleek in dit project ook het onderscheid tussen exploitatiekosten en investeringen lastig te doorgronden. Dit leidde onnodig tot een situatie waar wethouders en raadsleden elkaar kwijtraakten en er een beladen politieke discussie ontstond.

Lessen van Leiden, stad van ambities

Voor zover we kunnen zien op basis van de drie onderzochte grote projecten (verbouwing stadhuis, parkeergarage Garenmarkt en deelproject Lakenpark, als onderdeel van het Singelpark) heeft het gemeentebestuur van Leiden lering getrokken uit het raadsonderzoek uit 2009 naar grote projecten (rapport *Leiden stad van ambities*). De gemeente heeft duidelijk geleerd van eerdere ervaringen en de uitvoering van grote projecten naar een hoger niveau gebracht. Het is van groot belang om dit niveau blijvend te handhaven en zo mogelijk verder te verbeteren. Aan twee punten kan nog wat extra aandacht worden gegeven: het vanuit gezamenlijke professionele maatstaven bemensen van projectteams passend bij de opgave en het samenspel met externe partners (samenleving en opdrachtnemers).

Aanbevelingen

Voor het college:

- Wees zuinig op het bereikte niveau bij de uitvoering en beheersing van projecten. De Leidse methode voor planmatig werken is succesvol. Blijf investeren in mensen en middelen die daarvoor nodig zijn. Houd bij de samenstelling van het team voor een project niet alleen rekening met de benodigde vakinhoudelijke inbreng, maar ook welke bredere professionele vaardigheden nodig zijn – mede in relatie tot het samenspel met de bestuur, politiek, interne organisatie, samenleving en opdrachtnemers.
- Doorontwikkel de methodiek ‘Planmatig werken aan Leidse opgaven’, met aandacht voor:
 - Het bepalen van de aard en de moeilijkheidsgraad van de opgave.
 - Het samenstellen van een hiervoor passend team met behulp van professionele teamcasting.
 - Het versterken van coproductie met bewoners, bedrijven en organisaties in de samenleving (waarbij participatie meer is dan betrekken bij de beleidsvoorbereiding).
 - Het versterken van de interne samenwerking binnen het gemeentebestuur (raad, college en organisatie) met het oog op betrouwbare en slagvaardige samenwerking met de samenleving.
 - Het versterken van regie op politiek en maatschappelijke gevoelige opgaven.
 - Moderne contracten met opdrachtnemers – waarin een beroep wordt gedaan op vertrouwen, dagelijkse intercollegiale professionele toetsing, duurzame samenwerking, menselijke maat en flexibel kunnen inspelen op ontwikkelingen en zich wijzigende omstandigheden.

- Overweeg het invoeren van een *regeling grote* projecten overeenkomstig de voorbeelden van de rijksoverheid en de gemeente Utrecht. Beperk dit niet tot projecten in het ruimtelijk domein. Hierbij kan worden bepaald wat maakt dat een project 'groot' is en op welke manier dergelijke projecten moeten worden beheerst. Definieer daarbij duidelijk wat een financieel tekort en een financiële overschrijding inhoudt.
- Zet daarbij een zogenaamde 'groteprojecten-administratie' op, zodat goed zicht is op het totaal van de lopende projecten en eventuele (dreigende) financiële tekorten.
- Zorg voor rapportages die door raadsleden goed te begrijpen zijn en schenk daarbij vanaf het begin van een project voldoende aandacht aan het verschil tussen investeringskosten en exploitatiekosten.
- Heb voldoende aandacht voor de onderhouds- en exploitatiekosten na ingebruikneming van een project en wees daar transparant over in de informatievoorziening naar de raad.

Voor de gemeenteraad:

- Wees terughoudend met het verkleinen van de post onvoorzien bij grote projecten en heb voldoende aandacht voor onvoorziene risico's bij complexe projecten.
- Beoordeel de aanvraag van kredieten voor investeringen ook in relatie tot begrote exploitatielasten. Stuur op de samenhang tussen investeringen en exploitatiekosten.
- Kijk bij de besluitvorming niet alleen naar de kosten maar ook naar de (maatschappelijke) opbrengsten op korte en lange termijn.
- Wees voorzichtig en terughoudend met het dekken van de kosten van een (deel)project met middelen van andere (deel)projecten (bijvoorbeeld een verwachte onderbesteding) waar nog onvoldoende zekerheid over is.

Nawoord naar aanleiding van de bestuurlijke reactie

Burgemeester en wethouders hebben op 10 mei 2023 gereageerd op deze brief en het onderzoek. De volledige brief kunt u [hier](#) lezen.

Het college is het eens met de bevindingen van het rapport en reageert op een aantal van de aanbevelingen. In dat kader maakt ze opmerkingen over de doorontwikkeling van de methodiek 'Planmatig werken aan Leidse Opgaven' en de invoering van de 'regeling grote projecten'.

Met betrekking tot de doorontwikkeling van het planmatig werken menen wij dat het goed is als de gemeenteraad in discussie gaat met het college over hoe de genoemde maatregelen in de bestuurlijke reactie zich verhouden tot de door de rekenkamercommissie gedane aanbevelingen, omdat dit ons nog niet helemaal duidelijk wordt.

Het college is van mening dat de 'regeling grote projecten' al gedeeltelijk onderdeel is van de manier van werken. Er is volgens het college nog wel werk aan de winkel. Niet geheel duidelijk is of het de bedoeling is conform de genoemde voorbeelden in de aanbevelingen te werken en wat daar dan voor nodig is.

Het college gaat niet in op onze aanbevelingen in relatie tot het investeren in mensen en middelen. We gaan er van uit dat het college deze aanbevelingen sowieso ter harte neemt. Niettemin willen wij blijven benadrukken dat het werk van mensen een kritische succesfactor is voor het slagen van elk project. Het samenspel tussen mensen in de stad bij projecten verdient alle aandacht en dat vraagt om voortdurende aandacht.

Indien u naar aanleiding van deze brief vragen of opmerkingen heeft dan vernemen wij dat graag. U kunt hierover contact opnemen met de secretaris van de rekenkamercommissie, mevrouw E. Loozen, bereikbaar via telefoonnummer 06 – 434 86 720 en rekenkamer@leiden.nl.

Wij danken graag iedereen die heeft meegewerkt aan het onderzoek zelf en alle processen daaromheen.

Hoogachtend,

Namens de rekenkamercommissie Leiden & Leiderdorp,



Hans van Egdom, voorzitter