

Rekenkamer Tiel

Grote Projecten in Tiel



29 oktober 2013

Voorwoord

Voor u ligt het rekenkamerrapport over grote projecten in Tiel. Het aantal lopende en toekomstige grote projecten in Tiel is aanleiding geweest om dit onderzoek te programmeren. Uit gesprekken over mogelijke onderwerpen voor rekenkameronderzoek bleek dat er veel grote projecten zijn gepland en dat er vragen leven over de betrokkenheid van de Raad bij de bestuurlijke informatievoorziening en -besluitvorming bij grote projecten. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei –juli 2013 en op de bevindingen van het onderzoek is hoor en wederhoor toegepast. De bestuurlijke nota is aangeboden voor hoor en wederhoor aan het College van B&W en diens reactie is na de bestuurlijke nota opgenomen.

Dit is het laatste rapport dat ik als directeur van de Rekenkamer Tiel zal uitbrengen. Mijn periode eindigt aan het eind van dit jaar. Ik wil Raad, College en ambtelijke organisatie hartelijk danken voor uw bijdrage aan het voortdurende proces van leren en verbeteren. Ik heb dat heel inspirerend gevonden. Bijdragen aan dat leerproces in de vorm van de rekenkamer vond ik een prachtige opdracht die ik met veel plezier en een warm gevoel voor de gemeente Tiel heb uitgevoerd.

Leon van den Dool

Directeur Rekenkamer Tiel

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Bestuurlijke Nota	4
<hr/>	
1.1. Reactie College B&W	10
1.2. Nawoord Rekenkamer	11
<hr/>	
2. Nota van Bevindingen	12
<hr/>	
2.1 Aanleiding voor dit onderzoek	12
2.2 Grote projecten en government governance	12
2.3 Opzet en aanpak van het onderzoek	13
2.3.1 Doel- en probleemstelling	13
2.3.2 Onderzoeksvragen en normenkader	13
2.3.3 Aanpak van het onderzoek	14
<hr/>	
2.4 Leeswijzer	16
<hr/>	
3. Kaders, richtlijnen en rolverdeling bij grote projecten	17
<hr/>	
3.1 Inleiding – sturing aan de voorkant	17
3.2 Kaderstelling Raad: inhoudelijk en procesmatig	17
3.3 Rolverdeling en besluitvorming bij grote projecten	21
<hr/>	
4. Kritische succesfactoren en risico's bij grote projecten	23
<hr/>	
4.1 Vertaling kaders naar richtlijnen en organisatie	23
4.2 Uitwerking en toepassing kaders en richtlijnen per fase	24
<hr/>	
5. De praktijk: sturing, besluitvorming en informatievoorziening	27
<hr/>	
5.1 Werking in de praktijk algemeen	27
5.2 Werking in de praktijk bij casestudies grote projecten	31
5.2.1 Hof van Walburg/Dominicuskwartier	31
5.2.2 Passewaay (buurt) 7	34
5.2.3 Westluidense Poort	37
<hr/>	
5.3 Kaderstellende en controlerende rol van de raad	39
<hr/>	
A. Bijlage beschrijving casestudies	43
<hr/>	
Hof van Walburg	43
Passewaay buurt 7	47
Westluidense Poort	52
<hr/>	
B. Bijlage informatiebronnen	53

1. Bestuurlijke Nota

1. Probleemstelling, normen en aanpak van het onderzoek

Probleemstelling

Het onderzoek richt zich op de wijze waarop de gemeente Tiel omgaat met grote projecten zowel ambtelijk als bestuurlijk om mede in het licht van toekomstige projecten suggesties voor verbetering te doen. De centrale vraag in dit onderzoek is:

Hoe is projectmatig werken ingericht, hoe werkt het in de praktijk en welke verbeteringen zijn er eventueel mogelijk?

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1) Welke kaders en richtlijnen zijn er vastgesteld voor de besluitvorming, uitvoering en afronding van grote projecten?
- 2) Voldoen deze kaders en richtlijnen aan een indeling in projectfasen en inhoudelijke aandacht voor de elementen kwaliteit, organisatie, communicatie, geld, informatie en risicomanagement?
- 3) Zijn bij grote projecten de rollen voor de ambtelijke organisatie, het College van B&W en de Raad helder vastgesteld?
- 4) Zijn deze kaders en richtlijnen ook zo uitgewerkt dat deze in alle fasen van de projectcyclus eenduidig worden toegepast?
- 5) a. Hoe werken deze kaders, richtlijnen en rollen voor projectmatig werken in de praktijk bij enkele grote projecten?
b. heeft de Raad kaderstellend en controlerend zo voldoende sturing op grote projecten?

Voor de werking in de praktijk zijn in overleg met de begeleidingscommissie van de Rekenkamer drie (ruimtelijke) projecten geselecteerd:

- Hof van Walburg (in 2012 afgerond binnenstedelijk project, nieuwbouw met koop- en huurappartementen)
- Passewaay buurt 7 (uitbreidingswijk om de woningbehoefte van Tiel te faciliteren, realisatie verschoven naar 2018/2019)
- Westluidense Poort (vastgoed- en gebiedsontwikkeling/cultuurcluster en aantrekkelijke stadsentree, in aanbestedingsfase ten tijde van het onderzoek)

Normen

De Rekenkamer heeft bij dit onderzoek op hoofdlijnen als normen gehanteerd dat er een bestuurlijk vastgesteld kader voor besluitvorming rond grote projecten is, waardoor er duidelijke afspraken zijn over de informatievoorziening aan de Raad en (momenten van) besluitvorming en betrokkenheid van de Raad bij grote projecten. Verder is als norm gehanteerd dat rollen en verantwoordelijkheden helder zijn, voor zowel de Raad, het College als de ambtelijke organisatie. De kaders zijn vertaald in richtlijnen voor projectmatig werken, waardoor duidelijk is in elke fase van het project welke informatie beschikbaar moet zijn en welk besluit in die fase door wie wordt genomen. Verder is een belangrijke norm dat de Raad op belangrijke (beslis)momenten relevante, begrijpelijke en volledige informatie krijgt om zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen waarmaken.

Aanpak van het onderzoek

Documentanalyse van beleidsstukken, analyse van Collegevoorstellen en Raadsbesluiten alsmede de behandeling daarvan in commissie- en Raadsvergaderingen vormen een belangrijke bron voor dit onderzoek. Daarnaast zijn interviews gehouden met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen. De bevindingen zijn opgenomen in de overige delen en in de bijlagen (projectbeschrijvingen) van het rapport. Op basis hiervan heeft de Rekenkamer een algemene conclusie en aanbevelingen geformuleerd. In het onderzoek is nadrukkelijk gevraagd naar leerpunten die bij de aanbevelingen aan de orde komen.

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Algemene conclusie

De gemeente Tiel heeft verschillende kaders voor sturing op en beheersing van grote projecten op onderdelen. Hierdoor ontbreekt echter een integrale samenhang en is het door de verschillende documenten niet helder welk kader gehanteerd moet worden. Op onderdelen voldoen deze kaders, maar niet voor een integrale aanpak en het proces van een groot project. De rollen zijn zowel op ambtelijk niveau als op bestuurlijk niveau onvoldoende helder. Bij twee van de drie onderzochte projecten heeft de Raad onvoldoende invulling kunnen geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. Sturing aan de voorkant was door de afwezigheid van formele besluitvorming niet mogelijk. De sturing en beheersing van grote projecten is de laatste jaren wel verbeterd.

Toezicht en controle werd bemoeilijkt doordat de Raad op een laat moment geconfronteerd werd met budgetoverschrijdingen, namelijk bij de aanvragen om extra krediet en doordat de informatie over de financiële aspecten niet altijd begrijpelijk ('gegoochel met cijfers') werd gevonden. De Raad heeft meermalen aangekaart eerder betrokken te willen worden en meer en eerder informatie te willen zien. Ook komt uit het onderzoek naar voren dat er verschillende opvattingen zijn over rollen en wensen en verwachtingen als het gaat om prioriteiten stellen en keuzes maken. De cultuur in Tiel om 'alle ballen in de lucht te houden' bemoeilijkt dat, evenals de historisch gegroeide verhoudingen die te maken hebben met het feit dat het dualisme pas laat is 'geland'. Het samenspel tussen Raad en College maakt dat er ruimte moet zijn voor de Raad om zijn rol in het duale bestel te kunnen invullen maar tegelijkertijd dat de Raad zich meer bewust moet zijn van de mogelijkheden en die ruimte moet pakken.

Met een aantal instrumenten en organisatorische veranderingen die op stapel staan is Tiel bezig met een inhaalslag en zijn er ontegenzeggelijk positieve ontwikkelingen te bespeuren. Er is echter meer voor nodig om de van tijd tot tijd oploeiende onvrede bij de Raad te beteugelen. De aanbevelingen richten zich daarom ook op het expliciet maken van wensen en verwachtingen en op concrete afspraken over besluitvorming en informatievoorziening tussen Raad en College. Het huidige organisatieontwikkelingstraject en de nieuwe raadsperiode in het verschiet bieden een uitgelezen kans om met elkaar het gesprek aan te gaan en veranderingen door te voeren.

2.2 Deelconclusies en aanbevelingen

Kaders en richtlijnen bij grote projecten

Onderzocht is welke kaders en richtlijnen er in Tiel zijn voor besluitvorming, uitvoering en afronding van grote projecten. Een kader, waarin heldere afspraken zijn gemaakt tussen Raad en College over de beslismomenten waarop besluitvorming plaatsvindt en over de (aard en frequentie van de) informatievoorziening over een groot project, ontbreekt in Tiel. Hoewel er geen definitie is van wat onder een groot project wordt verstaan, wordt er in Tiel ook geen onderscheid gemaakt tussen 'grote' en 'kleine' projecten. De term 'majeure' plannen wordt gebruikt, een term die vaak bedoeld is voor bestemmingsplannen. In een Raadsvergadering in 2011 over de behandeling van en betrokkenheid bij bestemmingsplannen heeft de Raad gesproken over 'majeure' projecten zonder overigens concreet te verwoorden wat een 'majeur' project is. De Raad heeft het aan het College overgelaten daar een lijst van op te stellen. Hierdoor is het niet duidelijk wat een 'groot project' onderscheidt van andere projecten en heeft de Raad niet duidelijk gemaakt (of duidelijk voor ogen) op welke momenten de Raad extra of andere informatie nodig heeft en op welke momenten de Raad eerder of tussentijds betrokken moet worden in de besluitvorming.

Tiel kent een aantal bestuurlijk vastgestelde instrumenten voor sturing op en beheersing van grote projecten, zoals het risicomanagementbeleid als onderdeel van de paragraaf Weerstandsvermogen (2009) en spelregels voor de grondexploitatie en aanpak van risicomanagement bij projecten, die in 2011 zijn vastgesteld door het College. Andere kaders vinden hun oorsprong in de richtlijn 'Handboek Projectmatig Werken', dat ambtelijk is vastgesteld, in het gebruik van het Blauwe Boekje en in de Nota planologisch beleid en procedures Wro.

Met de 'spelregels voor de grondexploitatie en aanpak risicomanagement bij grote projecten' (2011) wordt een integrale en samenhangende benadering van risico's beoogd en er wordt per fase aangegeven op welke momenten de Raad betrokken moet worden. De eerste fase in de planvorming (initiatieffase) wordt volgens deze spelregels afgesloten met een Raadsbesluit waarin de Raad op

hoofddlijnen de kaders stelt en een krediet beschikbaar stelt voor de volgende (definitie)fase. Elke daarop volgende fase beslist het College of het nodig is om de Raad te laten besluiten over de afsluiting van die fase. Dat betekent dat op een vroeg moment in de planvorming het College besluit over de rol van de Raad terwijl het gebruikelijk is dat de Raad op een later moment (bij de overgang van plan naar uitvoeringsfase) de Raad een definitief ‘go/no go’ moment kent. Deze spelregels kennen geen afspraken over tussentijdse informatievoorziening en zijn niet expliciet tussen College en Raad besproken. In combinatie met het ontbreken van een definitie van een groot project, brengt dit met zich mee dat er veel gevraagd wordt van de politiek-bestuurlijke sensitiviteit van College en ambtelijke organisatie binnen deze ruime marges als het gaat om informatievoorziening aan de Raad en diens rol in het besluitvormingsproces.

De Rekenkamer beveelt daarom Raad en College aan om:

1. Bied in een door de Raad vast te stellen kader grote projecten duidelijkheid over de rol van Raad en College, waarbij onder andere is aangegeven:
 - a. wanneer een project als “groot project” wordt aangemerkt,
 - b. welke spelregels er gelden voor informatievoorziening en verantwoording per projectfase,
 - c. wat de bevoegdheden van Raad en College zijn bij de beslismomenten per projectfase,
 - d. hoe wordt omgegaan met tussentijdse informatievoorziening, wijzigingen en risico’s,
 - e. welke onderwerpen bij de start van een project nader geconcretiseerd worden (maatwerk per project),
 - f. welke andere relevante beleidsnotities en documenten een rol spelen om zo verwarring te voorkomen.

Kaders risicomanagement

Onderzocht is of er in de verschillende kaders aandacht is voor risico’s bij grote projecten. De kaderstellende rol van de Raad als het gaat om afspraken die de positie, rol en invloed van de Raad raken bij de sturing op en beheersing van (risico’s bij) grote projecten is in Tiel in het algemeen beperkt. Bij risicomanagement is er weinig ruimte voor een rol voor de Raad en bij de spelregels inzake de grondexploitatie (2011) beslist het College of de Raad na de initiatieffase nog in besluitvormende zin een rol heeft. Daarbij moet worden opgemerkt dat de Raad hiermee heeft ingestemd en zo kansen laat liggen om zelf kaders te stellen: het Collegebesluit inzake de kaders grondbeleid risicomanagement projecten is geagendeerd voor behandeling in de Raad, is als hamerstuk vastgesteld. In het risicomanagementbeleid van 2009 (vastgesteld als onderdeel van de paragraaf Weerstandsvermogen) is besloten dat eens in de vier jaar, na een audit op uitkomsten van de analyse, het risicomanagementbeleid opnieuw moet worden vastgesteld.

De Rekenkamer beveelt daarom Raad en College aan:

2. Actualiseer het risicomanagementbeleid en uitgangspunten na een audit hierop, stel in één document het herijkte risicomanagementbeleid vast en neem daarin expliciet de relatie met projectmatig werken op, zodat integraliteit ontstaat.
3. Zorg voor stelselmatige aandacht voor risico’s bij grote projecten in elke fase en in de besluiten van Raad en College.

Kaderstelling en rol van de Raad in de praktijk

Bij twee van de drie onderzochte projecten is de kaderstellende en sturende rol van de Raad in de planfase minimaal geweest. Bij Hof van Walburg is de commissie Ruimte een aantal malen betrokken bij de uitwerking en financiële consequenties van de diverse plannen, maar is de Raad op een aantal belangrijke momenten niet gekend in de formele besluitvorming. Zo is het Collegebesluit uit 2004 (stedenbouwkundig plan, financiële bijdrage en saneringskosten) niet voorgelegd aan de Raad en loopt het College in 2006 met de sloop van een aantal woningen en het ziekenhuis vooruit op de formele besluitvorming in de Raad, die in 2008 het gewijzigd bestemmingsplan voor Hof van Walburg vaststelt. Ook bij Passewaay buurt 7 zijn de mogelijkheden tot sturing door de Raad minimaal geweest, omdat de planfase in zijn geheel (initiatief-definitie-ontwerpfase) door het College wordt vastgesteld. De samenwerkingsovereenkomst die het College in 2008 sluit met de projectontwikkelaars had als

definitief 'go' kunnen dienen. Omdat de overeenkomst de uitwerking is van het in 1995 vastgestelde bestemmingsplan, hoeft de Raad hier geen besluit over te nemen is de redenering van het College.

Bij beide projecten gaat het om lange tijdsperiodes. De tijd tussen de kaderstelling door de Raad bij vaststelling van het bestemmingsplan en het besluit om het project in uitvoering te nemen bestrijkt meerdere bestuursperiodes. Niet alleen kunnen zich veranderende omstandigheden voordoen, die leiden tot bijstelling van de probleemanalyse en -oplossing, ook kan er sprake zijn van andere (politieke) keuzes, die nopen om de Raad formeel te laten besluiten over het project ondanks eerdere kaderstelling bij het bestemmingsplan. De meermalen geuite onvrede in Raads- en commissievergaderingen over de gang van zaken en het proces bij beide projecten en over 'het geoochel met cijfers' bij Hof van Walburg, zijn daar een uitvloeisel van.

De Rekenkamer beveelt het College, mede in het licht van de voorgaande alinea en in het verlengde van aanbeveling 1 aan:

4. Betrek bij grote projecten met een lange periode tussen kaderstelling en start van het project de Raad tussentijds in besluitvormende dan wel informerende zin op basis van een actuele probleemanalyse en (mogelijke).

Bij het derde onderzochte project Westluidense Poort ligt het anders. De periode tussen vaststellen bestemmingsplan (Masterplan Waalfront in 2006) en besluitvorming over de planfase (2010) is korter dan bij de vorige projecten en ook wordt duidelijk aan de Raad een besluit gevraagd over het ontwikkelingsplan en een mandaat voor het College voor de aanbesteding. De Raad is ook positief over het proces en over de zorgvuldigheid die in de planfase is gehanteerd. Eén van de redenen om voor een andere aanpak te kiezen was dat als op dezelfde manier als in vorige projecten was gewerkt, er teveel risico's aan het project zouden kleven volgens de betrokken wethouder.

Kaders en richtlijnen College en ambtelijke organisatie in de praktijk

In 2003 is een probleemanalyse gemaakt in het kader van de organisatieontwikkeling. Al met al, zo werd toen gesteld, ontbreken de condities voor projectmatig werken zoals visie, strakke besluitvormingsstructuur en organisatorische spelregels en is er geen juiste cultuuromgeving. In 2005 wordt Projectmatig Werken ingevoerd, waarbij duidelijk de verschillende fasen in een project en bijbehorende beslistmomenten, de rollen in een project en kritische succesfactoren als tijd, geld, kwaliteit, organisatie, informatie en communicatie en risicomanagement worden omschreven. De invoering wordt ondersteund met een meerdaagse cursus voor betrokken ambtenaren en formats. De handleiding Projectmatig werken is vastgesteld door het MT en kent geen bestuurlijke status. Het handboek is sinds 2005 niet geactualiseerd. De leerpunten uit evaluaties zoals Hof van Walburg en die 'in de hoofden van mensen zitten' (zoals bij Westluidense Poort naar voren kwam) zijn er niet in opgenomen.

In latere jaren wordt, mede op aandringen van de accountant, meer aandacht geschonken aan risicomanagement en kritische succesfactoren bij grote projecten. In 2009 wordt als onderdeel van de paragraaf weerstandsvermogen het risicomanagementbeleid vastgesteld, dat door een kernteam zou moeten worden gemonitord, maar dat inmiddels niet meer actief is. De relatie met projectmatig werken wordt niet expliciet gelegd. Dit gebeurt wel in notities van het Programmabureau uit 2010 en bij de aanpak van risicomanagement in grondexploitatieprojecten uit 2011. De in deze notities beschreven uitgangspunten en spelregels vormen een gedegen basis voor sturing op en beheersing van risico's bij grote projecten en voor projectmatig werken, maar door het ontbreken van een integraal bestuurlijk kader is het versnipperd.

Dat betekent niet dat er geen aandacht voor risico's rondom grote projecten zijn – veelal worden onderdelen in de praktijk gebracht. Het probleem zit in het gebrek aan systematische inbedding en verankering, dat versterkt wordt door het (nog) ontbreken van een controlfunctie in Tiel. Daarnaast wordt projectmatig werken niet consequent toegepast: bij de start van een project wordt het handboek nog gevolgd, maar in latere fasen wordt er 'selectief in gewinkeld'. Het verplicht afsluiten van een fase met een beslisdocument gebeurt volgens betrokkenen alleen na de eerste (initiatief) fase en wordt in latere fasen niet meer toegepast. Redenen hiervoor zijn dat het handboek als een keurslijf wordt

ervaren en tijdrovend is. Binnen de cultuur in Tiel, die er op gericht is 'alle ballen in de lucht te houden', is er overigens ook minder behoefte aan scherpe keuzes. Hierdoor komen discussies vaak terug en dreigt er een cultuur van vrijblijvendheid. In combinatie met een cultuur van vertrouwen, waarin medewerkers veel ruimte krijgen, kan dit tot gevolg hebben dat ieder het op zijn eigen manier aanpakt. Bij projecten met een langere looptijd van plan tot uitvoering die zowel ambtelijk als bestuurlijk (meermalen) een wisseling van de wacht kennen, vraagt dit veel van het institutioneel geheugen van de organisatie. Ook zijn taken, rollen en verantwoordelijkheden (nog) niet duidelijk en wordt een projectleider (nog) onvoldoende door de organisatie gefaciliteerd om zijn of haar verantwoordelijkheden waar te maken.

Ook in dit opzicht is er een positieve ontwikkeling waar te nemen: met de komst van het Programmabureau in 2010 is al een slag gemaakt en ook wordt het belang herkend van 'plan-besluitvorming-vastleggen'. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat delen uit de probleemanalyse 2003 nog steeds actueel zijn en er in 2009 al een cultuurtraject gestart is, waarin onder andere het belang van integraal samenwerken een terugkomend thema was. In het lopende organisatie-ontwikkelingstraject worden deze aspecten volgens betrokkenen meegenomen, hetgeen ook moet leiden tot meer ontschotting en meer integraliteit – iets dat volgens bestuurlijk betrokkenen noodzakelijk is.

De Rekenkamer beveelt daarom het College en de ambtelijke organisatie aan:

5. Actualiseer het handbook Projectmatig Werken, stel het bestuurlijk vast en neem daarin mee:
 - a. lessen uit evaluaties van grote projecten en leerpunten in de organisatie,
 - b. het vergroten van de werkbaarheid van de handleiding,
 - c. het voorkomen van “selectief winkelen” (de verplichte stappen laten zetten).

6. Neem in het lopende organisatieontwikkelingstraject mee dat:
 - a. er duidelijkheid is over rollen, taken en verantwoordelijkheden bij grote projecten,
 - b. de controlfunctie de integraliteit en samenhang in sturing en beheersing op grote projecten bewaakt,
 - c. projectleiders goed worden gefaciliteerd (capaciteit, bewaking urenregistratie etc.).

Vanuit het oogpunt van sturing op en beheersing van grote projecten is een verandering in werkwijze noodzakelijk omdat uit het onderzoek gebleken is dat planning en budget bij grote projecten regelmatig achteraf bijgesteld moeten worden. Bij twee van de drie onderzochte projecten is dit het geval geweest. Bij Hof van Walburg is een aantal malen de deadline overschreden en is de planning, die in eerste instantie er op was gericht om in de 2^e helft van 2008 het project in uitvoering te nemen, bijgesteld naar start van het project in juni 2010, onder druk van de harde eis vanuit het Rijk om te starten voor 1 juli 2010. Anders zou de subsidie terugbetaald moeten worden. Ook het budget is een aantal malen aangepast, waardoor de verliesvoorziening verhoogd moest worden en heeft het College zich de onvrede van de Raad op de hals gehaald door een overschrijding pas op een laat moment (mei 2010) te melden. In Passewaay buurt 7 is er sprake van bijstelling van de planning en is er een aanzienlijk verschil in het aantal geprognosticeerde woningen en het aantal daadwerkelijk gerealiseerde woningen in 2010. De geplande realisatiedatum is verschoven van 2012 naar 2014/2015 en later (Blauwe Boekje 2011) naar 2018/2019, waarbij gemeld wordt dat dit streven erg onzeker is vanwege de economische omstandigheden.

Veranderende marktomstandigheden, waardoor projectontwikkelaars geconfronteerd worden met hogere kosten en lagere opbrengsten en bij de gemeente aankloppen voor compensatie, spelen in beide projecten een rol. Een realistische, overzienbare planning kan veranderende omstandigheden niet voorkomen, maar maakt wel duidelijk wat in welke periode (financieel) haalbaar is. De aanbevelingen onder 1. en 4. zijn hierop eveneens van toepassing.

De veranderde economische situatie speelt ook een rol bij het derde project Westluidense Poort, dat door een andere wijze van aanbesteden later zal starten dan gepland (voorzien was 2012). Hier is er ook een wijziging in scope van het project opgetreden: waren er in 2010 nog 130 woningen gepland, in 2013 is dit teruggebracht naar 22 tot 36 woningen. Niet alleen is er volgens de projectontwikkelaars onvoldoende ruimte voor zoveel woningen, ook verwachten zij niet in de huidige situatie zoveel

woningen te kunnen verkopen. Dit project is van meet af aan anders aangepakt; bij de start zijn nog onderdelen van projectmatig werken toegepast, maar al snel is een eigen project-organisatie opgetuigd met strakke deadlines voor de stap naar de volgende fase. Hierdoor zijn beslismomenten onomkeerbaar, waardoor discussies niet meer terugkomen, er meer aandacht is voor risico's en de vaart er in wordt gehouden. Omdat na gunning van de aanbesteding het project in uitvoering zal gaan en dit de eerste keer is dat Tiel in een concurrentiegerichte dialoog aanbesteedt, suggereert de Rekenkamer om:

7. De voor- en nadelen uit de planfase van dit project te evalueren en geleerde lessen met de organisatie te delen (al dan niet in de vorm van een aanvulling op het handboek Projectmatig Werken).

Rollen, verhoudingen en cultuur

De verhoudingen tussen Raad en College moeten worden gezien in een specifieke context. In de eerste plaats is er veel informatiewisseling in de commissie (Ruimte) en vindt daar in een vroeg stadium de gedachtewisseling over de inhoud, planning, kwaliteit en budget van een project plaats. De commissie heeft echter een adviserende rol en zelf geen enkele besluitvormende bevoegdheid, uiteindelijk is het aan de Raad om besluiten te nemen. Na een positief advies of instemming van de commissie, moet de Raad zich formeel uit (kunnen)spreken hetgeen niet altijd gebeurt.

Daarnaast is de cultuur in Tiel er op gericht om alle mogelijkheden en kansen open te houden, hetgeen als keerzijde kent dat er geen scherpe keuzes worden gemaakt. Ook speelt volgens ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen het feit dat het duale stelsel pas laat is 'geland'. Tot 2010 waren Raad en College nog redelijk monistisch ingesteld, zodat 'rolvastheid', wensen en verwachtingen in het duale stelsel nog niet goed uit de verf komen.

Duidelijk is dat er in Tiel een positieve ontwikkeling gaande is als het gaat om het scherper afbakenen van rollen en beslismomenten, maar dat betekent niet dat de onderliggende onvrede over de rol en betrokkenheid van de Raad verdwenen is. Deze bereikte in 2012 het punt dat de Raad bij de begrotingsbehandeling een motie aanneemt ('investeringsstop') omdat de Raad het overzicht over alle projecten en vooral de (financiële) consequenties ervan voor de komende jaren mist. De achtergrond van deze onvrede is volgens ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen dat er geen keuzes worden gemaakt. Hoewel in de Raadsvergadering van 19 juni 2013 op advies van de werkgroep uit de Raad een prioritering is aangegeven voor een aantal projecten, is er geen keuze gemaakt om overige (niet-prioritaire) projecten stop te zetten.

Het kader (structuurvisie 2030, perspectievennota, collegeprogramma en stadscontract met de provincie Gelderland) is zo ruim dat er geen nadere afweging wordt gemaakt of dat alternatieven worden gewogen. Feitelijk ontbreekt een tactische en programmatische afweging.

De Rekenkamer suggereert daarom aan Raad en College:

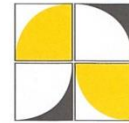
8. Bezie of een samenhangend afwegingskader en uitvoeringsprogramma een bijdrage kan leveren aan het maken van keuzes in projecten.

1.1. Reactie College B&W



Aan de directeur van de rekenkamer
De heer L. van den Dool

gemeente Tiel



Achterweg 2, 4001 MV Tiel
Postbus 6325, 4000 HH Tiel
Telefoon: (0344) 637 111
Telefax: (0344) 637 299
E-mail: gemeente@tiel.nl
Internet: www.tiel.nl

Doorkiesnummer: (0344) 637467

Tiel : oktober 2013
Kenmerk : MO/RB
Onderwerp : reactie College B&W

Geachte heer Van den Dool,

Uw rekenkamerrapport van het onderzoek naar de grote projecten in Tiel hebben wij in goede orde ontvangen. Onze dank daarvoor.

De algemene conclusie inzake kaders voor de sturing en beheersing van grote projecten en de rol van de raad delen wij. Ook de aanbevelingen en deelconclusies kunnen wij omarmen. Wij zullen – in dialoog met de raad en de ambtelijke organisatie – bezien hoe we deze aanbevelingen in de Tielse praktijk handen en voeten kunnen geven.

Wel moet ons nog iets van het hart waar het de toonzetting van het rapport betreft: op verschillende plaatsen in het rapport worden passages vermeld of citaten herhaald (bijvoorbeeld "gegoochel met cijfers"). Het zou jammer zijn als hierdoor mogelijk het beeld ontstaat dat dit een breed gevoel is in de raad in plaats van de mening van een individu.

Dat gezegd zijnde zullen wij het rapport – na het ontvangen van uw reactie – uiteraard bespreken in de gemeenteraad.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders
de secretaris,

Mevr. M. Oosterwijk-Keulers

burgemeester,

De heer J. Beenakker



1.2. *Nawoord Rekenkamer*

De rekenkamer waardeert het dat het College van B&W de conclusies van dit onderzoek deelt en de aanbevelingen omarmt. Het College laat met deze reactie durf zien om te leren.

De rekenkamer probeert de rapporten telkens een toon te geven die uitnodigt tot leren. In dit rapport zijn enkele citaten gebruikt die naar het gevoel van het College deze toonzetting mogelijk kunnen verstoren. De citaten zijn gebruikt ter illustratie en zijn daarmee niet de conclusies van de rekenkamer. De rekenkamer hoopt daarom dat de hiervoor opgenomen conclusies en aanbevelingen de boventoon zullen voeren.

2. Nota van Bevindingen

2.1 Aanleiding voor dit onderzoek

Grote projecten zijn letterlijk en figuurlijk gezichtsbepalend voor een gemeente. Het zijn vaak ook complexe projecten. Bestuurlijke, financiële, technische, ruimtelijke, juridische en andere aspecten moeten goed geregeld zijn en bestuurd worden. De gemeente Tiel voert enkele grote projecten uit en start binnenkort met een aantal andere grote projecten. Bij gesprekken over mogelijke onderwerpen voor een rekenkameronderzoek kwam het onderwerp 'grote projecten' dan ook vaak naar voren. Vragen over de voorbereiding van grote projecten en de besluitvorming daarover in College en Raad hadden betrekking op: blijft de Raad ook op cruciale momenten betrokken en is de Raad goed geïnformeerd? Blijven de projecten binnen budget en planning? Redenen genoeg voor de Rekenkamer om het onderwerp op te nemen in het onderzoeksplan voor het jaar 2012 en 2013.

Daarnaast heeft de Raad tijdens de begrotingsbehandeling in november 2012 aangegeven zorgen te hebben rond de vele projecten die in Tiel gepland zijn. Veel projecten zijn nog in de voorbereidende fase en zouden deze allemaal worden uitgevoerd, dan zou er een zware investeringslast ontstaan. De Raad is van mening dat er eerst prioriteiten gekozen moeten worden en dat pas daarna besluiten over investeringen genomen kunnen worden. Eind mei 2013 heeft de 'werkgroep prioritering ruimtelijke projecten' haar advies uitgebracht aan de commissie Beleidscyclus, dat 19 juni 2013 in de Raad is behandeld. Aan een aantal (ruimtelijke) projecten is prioriteit¹ toegekend, er zijn geen projecten stop gezet.

2.2 Grote projecten en government governance

Niet elk project valt onder de noemer 'groot project'. In het algemeen kan de Raad besluiten tot aanwijzing van een 'groot project' indien hij van mening is dat meer toegesneden informatie noodzakelijk is om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen waarmaken. Criteria die daarbij een rol spelen zijn dat het om een niet-routinematige, grootschalige activiteit gaat, die in de tijd begrensd is (start- en einddatum). Aanvullende criteria kunnen zijn: substantiële financiële gevolgen en/of uitvoeringsrisico's, belangrijke maatschappelijke gevolgen, nieuwe technologie of financieringsconstructie en een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces. De gemeente is bovendien (grotendeels) verantwoordelijk voor het project en er zijn substantiële (financiële of uitvoerings)risico's aan verbonden. Er zijn belangrijke gevolgen voor de samenleving of de gemeente aan verbonden en in organisatorisch opzicht is er sprake van een complex besturings- en uitvoeringsproces. Voor projectsturing en beheersing en de wijze waarop de Raad de kaderstellende en controlerende rol invult, wordt teruggegrepen op het begrip 'government governance'² in combinatie met projectmatig werken en risicomanagement. Immers, voor grote projecten zijn sturing en beheersing, toezicht & controle essentieel om een project binnen de gestelde kaders goed af te ronden. Bestuurlijke informatievoorziening, transparantie richting belanghebbenden en een heldere verantwoordingssystematiek zijn daarom onlosmakelijk onderdeel van 'government governance'.

Projectmatig werken bestrijkt alle fasen van een project: van idee tot realisatie en nazorg. Elke fase kent zijn eigen dynamiek, vraagstukken en risico's. En iedere overgang naar een nieuwe fase biedt de mogelijkheid om de voortgang te controleren en de beslissing te nemen om door te gaan zoals gepland of bij te sturen (of zelfs tussentijds te beëindigen). Met projectmatig werken zorgen bestuur en organisatie ervoor dat kritische succesfactoren zoals kwaliteit, geld en tijd in samenhang beheerst worden en dat de informatievoorziening daarover goed geregeld is. De Raad krijgt betrouwbare, relevante en begrijpelijke informatie op die momenten die cruciaal zijn in het besluitvormingsproces. Hierdoor houdt de Raad zicht op de voortgang en heeft hij bij elke fase van het project (go/no go moment) informatie over de stand van zaken om vervolgens te besluiten een volgende fase in te gaan.

¹ Informatief overzicht van de besluitvorming in de raadsvergadering van 19 juni 2013, agendapunt 6.

² Government governance: het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

2.3 Opzet en aanpak van het onderzoek

2.3.1 Doel- en probleemstelling

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te bieden in de wijze waarop de gemeente Tiel omgaat met grote projecten om mede in het licht van toekomstige projecten suggesties voor verbetering te kunnen doen op het gebied van projectmatig werken, zowel 'op papier' als in de praktijk. De probleemstelling luidt:

Hoe is het projectmatig werken ingericht, hoe werkt het in de praktijk en welke verbeteringen zijn er eventueel mogelijk?

2.3.2 Onderzoeksvragen en normenkader

De probleemstelling wordt beantwoord aan de hand van onderstaande vragen, waarvoor ook een norm is geformuleerd.

Onderzoeksvragen	Normen
1. Welke kaders en richtlijnen zijn er vastgesteld voor de besluitvorming, uitvoering en afronding van grote projecten?	De gemeente Tiel heeft een bestuurlijk vastgesteld kader (procedureregeling) voor grote projecten, dat ambtelijk is vertaald in een richtlijn (project protocol) die er samen voor zorgen dat: <ul style="list-style-type: none">- duidelijk is welke bestuurlijke afspraken er tussen Raad en B&W zijn over de informatievoorziening bij grote projecten,- duidelijk is op welke momenten van besluitvorming de Raad bij een groot project betrokken moet worden,- duidelijk is voor de ambtelijke organisatie hoe om te gaan met grote projecten in het licht van bestuurlijke besluitvorming en – informatievoorziening.
2. Voldoen deze kaders en richtlijnen aan een indeling in projectfasen en inhoudelijke aandacht voor de elementen kwaliteit, organisatie, communicatie, geld, informatie en risicomanagement?	Deze kaders en richtlijnen zijn ingedeeld in verschillende projectfasen (van initiatief, naar planontwikkeling en – uitvoering tot beheer) en in elke fase wordt aandacht besteed aan: <ul style="list-style-type: none">- kwaliteit, organisatie, geld, informatie en tijd,-risico's en beheersing daarvan,-beslispunten (doorgaan, wijzigen of stoppen) en op welk moment deze aan de Raad worden voorgelegd.
3. Zijn bij grote projecten de rollen voor de ambtelijke organisatie, het College van B&W en de Raad helder vastgesteld?	De gemeente Tiel heeft duidelijk vastgesteld voor grote projecten welke verantwoordelijkheden bij de kaderstellende en controlerende rol van de Raad horen en welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de uitvoerende rol (B&W en organisatie) horen. Daarnaast zijn in grote projecten met meerdere belanghebbenden/PPS-constructies de rollen van eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder zowel ambtelijk als bestuurlijk helder gescheiden.
4. Zijn deze kaders en richtlijnen ook zo uitgewerkt dat deze in alle fasen van de projectcyclus eenduidig kunnen worden toegepast?	In een projectprotocol is voor elke projectfase duidelijk welke informatie over het project, kritische succesfactoren en risico's beschikbaar moet zijn en welk besluit in die fase wordt genomen.
5a. Hoe werken deze kaders, richtlijnen en rollen voor projectmatig werken in de praktijk bij enkele grote projecten? 5b. Heeft de Raad kaderstellend en controlerend zo voldoende sturing op grote projecten?	5a. De vastgestelde afspraken worden in de praktijk ook toegepast en nageleefd. 5b. De Raad krijgt op belangrijke (beslis)momenten relevante, begrijpelijke en volledige informatie, waarmee de Raad zijn kaderstellende en controlerende rol waar kan maken en inhoud kan geven aan sturing en beheersing van grote projecten.

2.3.3 Aanpak van het onderzoek

In dit onderzoek wordt een **fasegewijze** aanpak gehanteerd, te weten

1. algemeen deel, waarin onderzocht wordt hoe 'government governance' voor grote projecten in de gemeente Tiel is georganiseerd en waarin de (organisatie en voorwaarden voor) projectmatig werken aan de orde komen en vragen 1 tot en met 4 worden beantwoord;
2. werking in de praktijk aan de hand van casestudies die in overleg met de begeleidingscommissie van de Rekenkamer zijn geselecteerd (vraag 5).

Analyse van de uitkomsten van fase 1 (algemeen) en fase 2 (praktijk) geeft inzicht waar het nodig/mogelijk is sturing en beheersing van grote projecten te versterken om aanbevelingen te kunnen doen. Daarbij gaat het niet alleen om toetsing van een consequente uitvoering conform afspraken en richtlijnen, maar ook of de praktijk kennis en ervaring oplevert die leidt tot aanvulling of aanpassing van de aanwezige kaders en richtlijnen. Hieronder volgt eerst een toelichting op begrippen en vervolgens wordt de fasegewijze aanpak van dit onderzoek geschetst.

Modelmatige uitwerking normen projectmatig werken

Voor sturing en beheersing van grote projecten wordt een aantal fasen onderscheiden, zoals onderstaand model 'projectmatig werken' weergeeft, met daaronder een toelichting per fase. Dit model dient als leidraad bij de bestudering van de cases en komt daarmee een aantal keren terug.



Initiatieffase

In de initiatieffase gaat het om het vaststellen van een analyse van het probleem en nut & noodzaak van het project als oplossing daarvan. Ook worden er (maatschappelijke) doelstellingen aan verbonden, die worden uitgewerkt in alternatieven: globale scenario's die verder worden uitgewerkt om de doelstelling te bereiken.

Definitiefase

In deze fase worden alternatieven gewogen om te kunnen besluiten welk alternatief het beste voldoet om de doelstelling van het project te bereiken. De contouren van het project in termen van (financiële) haalbaarheid en planning worden zichtbaar en ook de risico's. Indien er sprake is van uitvoering met externe partners (al dan niet in een PPS-constructie) is de bevoegdhedenverdeling tussen gemeente en andere partijen helder beschreven. De projectopdracht bevat op hoofdlijnen de afbakening van het project, de output (prestaties) en outcome doelstellingen (maatschappelijk effect) en hoe om te gaan met tussentijdse wijzigingen.

Ontwerpfase

In de ontwerpfase wordt het 'wat' dat door de Raad is vastgesteld vertaald naar het 'hoe' en uitgewerkt in een programma van eisen. Alle kritische succesfactoren en risico's worden hierin meegenomen en verder uitgewerkt. Het eindresultaat inclusief planning, werkwijze en begroting wordt voorgelegd aan de Raad in de vorm van een projectplan, die het definitieve 'go' geeft en daarmee toestemming voor uitvoering van het project.

Uitvoeringfase

Na het 'go' van de Raad om het project te gaan uitvoeren binnen de gestelde kaders, start de uitvoering van het project en staat de Raad op afstand. Alleen indien het project buiten deze kaders dreigt te komen, komt de Raad weer in beeld en dient er besluitvorming plaats te vinden over doorgaan, wijzigen of stoppen met het project.

Nazorgfase

Na afsluiting van het project zijn er afspraken over beheer en onderhoud (van de openbare ruimte of het project) en voor wiens rekening en risico dit komt. Langdurige projecten die te kampen hebben gehad met scopewijziging, verandering in budget of planning zouden geëvalueerd moeten worden.

Kritische succesfactoren en risico's

In de voorbereidende (plan)fase zijn de kritische succesfactoren en risico's in beeld gebracht. Tijdens de uitvoering is het zaak deze scherp in te beeld te blijven houden, zodat eventuele beheersmaatregelen tijdig kunnen worden ingezet of in een vroeg stadium problemen zichtbaar worden. Risico-management is daarmee een essentieel onderdeel van projectmatig werken. In dit onderzoek worden de volgende kritische succesfactoren en risico's onderscheiden:

- **Tijd**

Idealiter is er een duidelijke afbakening in tijd: start en beoogde einddatum van een project zijn weergegeven in een mijlpalenplanning. Risico's die van invloed zijn op de planning zoals (inspraak)procedures, vergunningen, onteigening etc. zijn onderkend.

- **Geld**

De financiële haalbaarheid is het resultaat van een deugdelijk onderbouwde raming van kosten en opbrengsten en is bij ruimtelijke projecten vertaald naar een grondexploitatie(berekening). Bij dreigende budgetoverschrijding wordt gezocht naar oplossingen binnen het plan(kader) voordat aanvullend budget aan de Raad wordt gevraagd. De Raad wordt hierover geïnformeerd, zodra de overschrijding de afgesproken bandbreedte te boven gaat.

- **Kwaliteit**

De kwaliteitseisen die aan een project worden gesteld zijn in de eerste plaats functioneel van aard, maar kunnen ook andere zoals welstandsaspecten betreffen. Zodra een project onder financiële druk komt te staan is een mogelijke oplossing het veranderen van de (beeld)kwaliteit. Afspraken hoe om te gaan met wijzigingen in kwaliteit bieden een waarborg dat het project ook wordt opgeleverd zoals van tevoren was afgesproken.

- **Organisatie**

De projectorganisatie is voor zowel interne als externe belanghebbenden helder. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn duidelijk belegd als mede de afstemmings- en informatiemomenten met de andere gemeentelijke diensten. Indien het project samen met marktpartijen wordt uitgevoerd is er een heldere scheiding in verantwoordelijkheden, eigenaarschap en de toezichthoudende rol van de gemeente.

- **Communicatie**

Draagvlak onder omwonenden, inwoners en andere belanghebbenden voor het project is een belangrijke succesfactor. Bezwaar- en beroepsprocedures en rechtszaken kosten tijd, geld en energie die beter in andere zaken gestoken kan worden. Communicatie over het project, zeker als het ingrijpende gevolgen heeft voor inwoners, kan draagvlak creëren of verbeteren.

- **Informatie**

De bestuurlijke afspraken houden in dat de ambtelijke organisatie het College van betrouwbare, relevante en begrijpelijke informatie voorziet over de voortgang, ontwikkelingen en wijzigingen in scope, risicoprofiel en kader van het project. Hierdoor kan het College de Raad van informatie voorzien die nodig is om diens controlerende rol te kunnen vervullen.

Risico's

Eerder heeft de risico-inventarisatie al uitgewezen welke risico's aan het project verbonden zijn en zijn beheersmaatregelen voorgesteld die in werking worden gezet als het risico zich voordoet. Gedurende elke fase van het project dienen de risico's scherp in beeld te zijn, maar tijdens de uitvoering wordt vaak pas duidelijk of de (aan het project verbonden inhoudelijke) risico's zich ook zullen manifesteren.

Aanpak van dit onderzoek

Fase 1. Projectsturing en –beheersing: projectmatig werken

Eerst is onderzocht of er kaders voor projectmatig werken en sturing/beheersing van grote projecten bestuurlijk zijn vastgesteld en of deze kaders zijn uitgewerkt in richtlijnen (handboek of protocol) voor de ambtelijke organisatie. Vervolgens is onderzocht of er in elke fase van het project een (beslis)document is, waarna ofwel de volgende fase ingaat ofwel het project (tussentijds) wordt stopgezet. In al deze fasen is er aandacht voor hiervoor benoemde kritische succesfactoren bij een groot project, zoals tijd, geld, kwaliteit, organisatie, informatie en risicomanagement.

Fase 2. Werking in de praktijk casestudie van geselecteerde projecten.

De bevindingen uit fase 1 en worden getoetst aan de hand van gesprekken en een aantal casestudies, zodat ook informatie beschikbaar is over de werking in de praktijk. De Rekenkamer heeft een selectie gemaakt uit een aantal door de begeleidingscommissie genoemde projecten voor casestudies op de volgende criteria:

- relevantie in het licht van toekomstige projecten in de gemeente,
- een goede spreiding van projecten over inhoudelijke thema's,
- doorlooptijd en mate van succes omdat de casussen leerpunten moeten opleveren voor de sturing en beheersing van toekomstige projecten.

De volgende projecten zijn als casestudie in het onderzoek betrokken³:

- Hof van Walburg/Dominicuskwartier (afgerond)
- Passewaay buurt 7 (realisatiefase, getemporiseerd)
- Westluidense Poort (planfase, aanbesteding nog niet afgerond)

De informatieverzameling en analyse zijn gebaseerd op documentstudie en informatie uit interviews⁴. De bevindingen zijn voorgelegd voor feitenverificatie (ambtelijk hoor en wederhoor) en de conclusies en aanbevelingen worden voorgelegd voor bestuurlijk hoor en wederhoor.

2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt de formele inrichting van 'projectmatig werken' aan de orde en de sturing aan de voorkant door Raad en College, de bestuurlijke rolverdeling en de besluitvorming (government governance). In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de vertaling van kaders naar de ambtelijke organisatie en op de aandacht voor kritische succesfactoren en risico's bij grote projecten; verder komt de informatievoorziening daarover aan de Raad in dit hoofdstuk aan bod. De werking in de praktijk, inclusief de casestudies, komt in hoofdstuk 4 aan de orde, evenals de kaderstellende en controlerende rol van de Raad.

³ In bijlage A is per project een uitgebreide beschrijving opgenomen.

⁴ In bijlage B zijn de informatiebronnen voor dit onderzoek (documenten en interviews) opgenomen.

3. Kaders, richtlijnen en rolverdeling bij grote projecten

3.1 Inleiding – sturing aan de voorkant

Een kader, waarin vooraf inhoudelijke en procesmatige afspraken zijn gemaakt, is de basis voor een heldere sturing aan de voorkant. In ieder geval moeten er afspraken zijn gemaakt over ijkmomenten waarop besluitvorming plaatsvindt en over de informatievoorziening (aard en frequentie) over kritische succesfactoren bij grote projecten, waardoor de Raad zijn kaderstellende rol kan waarmaken.

De gemeente Tiel heeft een groot aantal projecten gepland die gezamenlijk een forse investeringslast zouden betekenen als deze allemaal worden uitgevoerd. Bovendien had de gemeente een kleiner woningbouwcontingent toegewezen gekregen dan de op dat moment bekende projectenportefeuille. Prioriteiten en keuzes zijn daarom nodig voordat besluiten over investeringen genomen kunnen worden. Eind mei 2013 heeft de ‘werkgroep prioritering ruimtelijke projecten’ haar advies uitgebracht aan de commissie Beleidscyclus. Kortweg adviseert de werkgroep onder andere om:

- een ruimtelijk investeringsprogramma op te stellen, met 3-5 projecten als centrale speerpunten,
- een financieringsstrategie per project op te stellen,
- een jaarlijkse evaluatie en bijstelling van het ruimtelijk investeringsprogramma op te stellen,
- het programma actief uit te dragen naar externe partijen (mogelijk ‘nee’ tegen initiatieven).

De uitkomst van de behandeling van het advies in de Commissie Beleidscyclus⁵, waarvoor ook de leden van de Commissie Ruimte waren uitgenodigd, is dat overleg in de fracties plaatsvindt op basis van het totale overzicht van projecten. In de raadsvergadering van 19 juni 2013 is een prioritering aangegeven voor een aantal projecten. Er is geen keuze gemaakt voor de overige (niet-prioritaire) projecten om deze stop te zetten.

Uitkomst van de besluitvorming in de raad is dat aan een aantal projecten prioriteit is toegekend. Er zijn geen scherpe keuzes gemaakt om andere projecten stop te zetten of te schrappen.

3.2 Kaderstelling Raad: inhoudelijk en procesmatig

Onderzoeksvraag	Normen
1. Welke kaders en richtlijnen zijn er vastgesteld voor de besluitvorming, uitvoering en afronding van grote projecten?	De gemeente Tiel heeft een bestuurlijk vastgesteld kader (procedureregeling) voor grote projecten, dat ambtelijk is vertaald in een richtlijn (project protocol) die er samen voor zorgen dat: <ul style="list-style-type: none">- duidelijk is welke bestuurlijke afspraken er tussen Raad en B&W zijn over de informatievoorziening bij grote projecten,- duidelijk is op welke momenten van besluitvorming de Raad bij een groot project betrokken moet worden,- duidelijk is voor de ambtelijke organisatie hoe om te gaan met grote projecten in het licht van bestuurlijke besluitvorming en – informatievoorziening.

Samenvatting bevindingen

In Tiel is er geen onderscheid gemaakt tussen ‘grote’ of ‘kleine’ projecten. De criteria wanneer een project kan worden bestempeld als een ‘groot’ project zijn niet (helder) omschreven en er is geen definitie van ‘groot project’. In de discussie⁶ in de Raad in 2011 in het kader van de betrokkenheid van de Raad bij bestemmingsplannen bleek dat de Raad het aan het College over laat wat een groot

⁵ Concept beknopt verslag van de Commissie Beleidscyclus, 6 juni 2013, agendapunt 10, Blauwe Boekje deel 1 en 2 en het prioriteringsadvies ruimtelijke projecten raads werkgroep.

⁶ Verslag Raadsvergadering 17 augustus 2011, agendapunt 6, p. 6. ‘Raadsbehandeling ruimtelijke plannen’. Hier wordt door de raadsleden overigens gesproken over ‘majeure’ projecten. De kwalificatie ‘majeur’ wordt volgens de ambtelijk reactie gebruikt voor ‘plannen’.

(‘majeur’) project is. ‘Over de vraag wat majeure en niet majeure projecten zijn kunnen wij lang discussiëren. Het College zal een lijst opstellen van alle bestemmingsplannen die in de komende tijd besproken zullen worden en aangeven welke projecten het als majeure wil aanduiden’.

Er is geen bestuurlijk vastgesteld kader voor ‘grote projecten’, zoals een procedureregeling. Hoewel er diverse instrumenten zijn, zoals Projectmatig Werken en verschillende checklists en spelregels voor risicomanagement, is er geen eenduidige en integrale richtlijn voor de ambtelijke organisatie. Er zijn geen afspraken *tussen* Raad en College over de momenten van (bestuurlijke) besluitvorming informatievoorziening; wel is er een aantal door het College vastgestelde kaders die hierop betrekking hebben. Voor de ambtelijke organisatie is duidelijk op welk moment de Raad bij ‘grote projecten’ betrokken moet worden – bij overschrijding van het budget. Eén van de kaders voor ruimtelijk projecten komt uit de (ruimtelijke ordenings)wet- en regelgeving, waarbij de Raad een aantal bevoegdheden heeft gedelegeerd. Daarnaast spelen andere zaken een rol in de besluitvorming rondom grote projecten, die bepalend kunnen zijn of een project al dan niet doorgaat. De sturende rol van de Raad aan de voorkant is bij grote projecten beperkt.

Bevindingen kaders grote (ruimtelijke) projecten

De inhoudelijke kaderstelling voor grote (ruimtelijke ordenings)projecten is de structuurvisie 2030, die voortborduurde op de in 2004 door het College gemaakte majeure keuzes in de Visie Wonen en Werken. In 2007 is met de Commissie Ruimte afgesproken niet opnieuw de ruimtelijke keuzes uit deze Visie ter discussie te stellen. In de commissie- en Raadsbehandeling⁷ van de Structuurvisie begin 2010 is er nog onduidelijkheid en discussie over de status van de Structuurvisie en of de Raad dit moet vaststellen. Omdat de Structuurvisie een kaderstellend document is moet de Raad deze visie vaststellen, hetgeen begin 2010 geschiedt. In het Raadsvoorstel wordt nog opgemerkt dat de ingediende zienswijzen op de visie in meerderheid van weinig draagvlak voor de visie getuigen, waarbij in de uitwerking in bestemmingsplannen aandacht moet worden besteed.

De Structuurvisie is niet verder uitgewerkt in een (meerjarig) uitvoeringsprogramma waardoor de sturende rol van de Raad beperkt blijft. Het jaarlijkse Blauwe Boekje is een voortgangsrapportage van lopende (ruimtelijke) projecten, hetgeen in 2011 in de commissie Ruimte⁸ leidde tot de opmerking dat dit overzicht ‘de Raad nog steeds niet de mogelijkheid geeft om zowel maatschappelijk als financieel prioriteiten te stellen’. Vanuit het College wordt daarop aangegeven dat ‘prioritering reeds eerder is gebeurd en dat prioritering en sturing een aparte discussie in commissie en Raad waard zijn. Nu wordt ingespeeld op kansen die voorbijkomen’.

De sturende rol van de Raad kan tot uitdrukking komen bij de uitwerking van de Structuurvisie in de diverse bestemmingsplannen. Dit komt in 2011 terug in de discussies over de (Raads)behandeling⁹ van ruimtelijke plannen. Uit de vergaderingen van de Commissie Ruimte daaraan voorafgaand, komt naar voren dat er consensus is over het vroegtijdig betrekken van de Raad bij bestemmingsplannen – alleen is nog niet duidelijk of voor grote en kleine plannen dezelfde behandeling geldt. Het College stelt voor om een nuance te zoeken in majeure versus ondergeschikte plannen en geeft aan waar de groep ‘majeure’(bestemmings)plannen uit bestaat.

Dat betrokkenheid bij en sturing door de Raad een terugkerend thema is, komt onder andere ook naar voren bij de behandeling van het voorstel de bevoegdheid van de Raad tot het nemen van een projectbesluit (in het kader van Wro) te delegeren aan het College. Tijdens de behandeling in de Commissie Ruimte¹⁰ begin 2009 over de procedures rondom bestemmingsplannen wordt onderschreven dat met de delegatie de procedure sneller kan worden doorlopen, maar er wordt ook gewezen op het feit dat ‘de Raad zo een sturingsinstrument uit handen geeft en ook voor een projectbesluit de kaders moet vaststellen’.

⁷ Vastgesteld in Raadsvergadering van 17 februari 2010, agendapunt 10, p. 26 (toelichting griffier op het verplicht vaststellen van de structuurvisie door de Raad) en behandeld in de Commissie Ruimte op 26 januari 2010, agendapunt 12, p. 14-15 (ambtelijke toelichting op wettelijke status Structuurvisie).

⁸ Verslag Commissie Ruimte, 24 mei 2011, agendapunt 11, Blauwe Boekje.

⁹ Raadsvergadering 17 augustus 2011 en behandeld in de Commissie Ruimte op 22 februari 2011 en 21 juni 2011.

¹⁰ Verslag Commissie Ruimte 24 februari 2009, agendapunt 9 Evaluatie planologisch beleid.

Bevindingen kaders sturing en beheersing bij grote projecten

De kaders voor sturing en beheersing van grote projecten zijn op verschillende momenten en in verschillende documenten geformuleerd. In vogelvlucht betreft het:

- **2005** – invoering Projectmatig Werken (vastgesteld door MT)

In 2005 heeft het MT de visie en spelregels voor 'projectmatig werken in Tiel' vastgesteld¹¹. Versterking van de know-how en expertise van de ambtelijke organisatie in het kader van een professionaliserings-traject waren hiervan de achtergrond. Projectmatig Werken is in deze visie vooral van belang bij opgaven waarbij het eindresultaat centraal staat en de middelen beperkt zijn. Organisatieprojecten, die bedoeld zijn bestuurlijke programma's of doelstellingen te realiseren, kennen als opdrachtgever de algemeen directeur die optreedt als bestuurlijk gemandateerd opdrachtgever. De sturing door de Raad komt ter sprake in de bijlage¹² bij deze visie: 'De Raad bepaalt de onderwerpen die zij belangrijk vindt en welke doelen zij wil bereiken. Er wordt gestuurd op hoofdlijnen en kaders. Het College is verantwoordelijk voor de uitvoering en het realiseren van doelen'. In het volgende hoofdstuk wordt nader op de vertaling van Projectmatig Werken ingegaan. Voor dit hoofdstuk is van belang dat dit een ambtelijke en geen bestuurlijke aangelegenheid is geweest (noch College, noch Raad).

- **2009** – risicomangement als onderdeel van de paragraaf Weerstandsvermogen

Bij het Raadsvoorstel inzake het vaststellen van de kaders en keuzes met betrekking tot de verplichte paragraaf 'weerstandsvermogen' is de Raad geïnformeerd over het risicomangementbeleid dat het College van B&W in juni 2009¹³ heeft vastgesteld. Voor die tijd heeft de gemeente Tiel risico's per programma opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen, maar deze waren niet of slechts gedeeltelijk gekwantificeerd. Bovendien was er geen sprake van een gestructureerd proces en organisatiebrede aandacht voor risico's en risicomangement. Met het in 2009 vastgestelde beleid wil de gemeente Tiel risicomangement integraal en samenhangend gemeentebreed toepassen. De in 2005 organisatiebreed ingevoerde methode van Projectmatig Werken wordt hierin overigens niet genoemd. De 'uitgangspunten weerstandsvermogen' en bijlage 'risicomangementbeleid' zijn in de begrotingsvergadering van 11 november 2009 aan de orde geweest en zonder bespreking¹⁴ vastgesteld. Het is de bedoeling¹⁵ dat de Raad eens in de vier jaar de kaders vaststelt voor de paragraaf weerstandsvermogen.

- **2011** – kaders grondbeleid en aanpak risicomangement bij grote projecten

In 2011 besluit het College van B&W tot het vaststellen van spelregels voor de grondexploitatie en de aanpak van risicomangement in projecten. Naast een definitie van 'grondexploitatieproject' wordt 'Projectmatig werken in Tiel 2005' van toepassing verklaard. Naar het in 2009 vastgestelde risicomangementbeleid wordt niet verwezen. Uit de beschrijving van de diverse rollen en verantwoordelijkheden komt naar voren dat de Raad op hoofdlijnen de kaders per grondexploitatieproject vaststelt en het bijbehorende financiële kader. Uit het Collegevoorstel¹⁶ blijkt dat de Commissie Ruimte over deze aanpak en spelregels moet worden geïnformeerd. Uit het verslag¹⁷ van de daaropvolgende vergadering van de Commissie Ruimte blijkt dat alleen het Blauwe Boekje aan de orde is gekomen en dat het B&W-besluit inzake de spelregels voor de grondexploitatie niet zijn besproken. Het B&W-besluit inzake 'kaders grondbeleid risicomangement projecten' is geagendeerd¹⁸ maar niet meer in de Raad aan de orde gekomen.

In deze door B&W vastgestelde kaders¹⁹ zijn ook spelregels opgenomen voor besluitvorming en financiën per fase van een grondexploitatie. Hieronder is per fase aangegeven op welke momenten de Raad betrokken moet worden volgens deze spelregels. Het gaat hierbij om de fasen 'voorbereiding en besluitvorming'.

¹¹Projectmatig werken in Tiel, 29 maart 2005, P2rapport.

¹²Projectmatig werken in Tiel, 29 maart 2005, P2rapport, bijlage uitwerking rollen en rolverdeling, p. 1.

¹³Gemeente Tiel, risicomangementbeleid 2009-2013, juni 2009

¹⁴Verslag vergadering Raad 11 november 2009, p. 41 agendapunt 12 'uitgangspunten weerstandsvermogen'

¹⁵Risicomangementbeleid gemeente Tiel 2009-2013, p. 21 'taken en verantwoordelijkheden'.

¹⁶Concept-Collegebesluit ('witje') 14 maart 2011, besluit B&W 25 maart 2011, A4.

¹⁷Agenda en beknopt verslag vergadering Commissie 24 mei 2011, a.p. 11 Blauwe Boekje en B&W-besluit.

¹⁸Opgenomen naar aanleiding van het ambtelijk hoor en wederhoor.

¹⁹Kaders Grondexploitatie Tiel, 10 maart 2011



Initiatiefase

Volgens de kaders grondexploitatie Tiel wordt deze fase afgesloten met een besluit van de Raad, waarin de Raad op hoofdlijnen de kaders vaststelt en een krediet beschikbaar stelt voor de definitiefase.

Definitiefase

Volgens de kaders grondexploitatie Tiel²⁰ wordt deze fase (en elke volgende fase tot aan realisatie) afgesloten met minimaal een Collegebesluit, waarin het College goedkeuring verleent voor de resultaten, de lasten en baten tot dan toe en waarin het op hoofdlijnen de kaders vaststelt voor de volgende fase en tevens een krediet voor die fase. Het College beslist expliciet of het wel of niet nodig is dat de Raad besluit over de afsluiting van de vorige fase. Redenen om de Raad te laten beslissen kunnen zijn gelegen in de verandering van koers en/of van financieel perspectief.

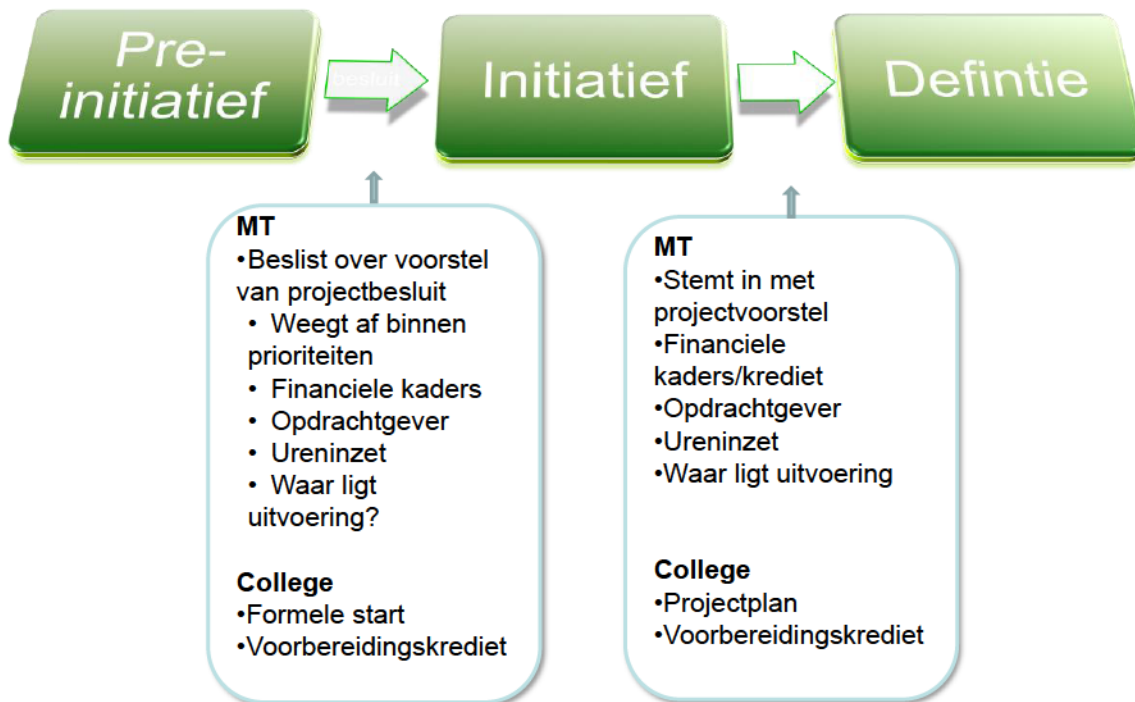
Ontwerpfase

Normaliter is het eindresultaat van deze fase een beslisdocument, waarop de Raad het definitieve 'go/no go' geeft en daarmee toestemming voor uitvoering van het project. In Tiel is het geen automatisme dat een dergelijk go/no besluit wordt voorgelegd aan de Raad. Zoals hiervoor al is gesteld is dit een Collegebesluit en beslist het College of het wel of niet nodig is dat de Raad besluit over de afsluiting van de vorige fase. Redenen om de Raad te laten beslissen kunnen zijn gelegen in de verandering van koers en/of van financieel perspectief.

In de modelmatige weergave die in de 'kaders voor grondexploitatie' zijn opgenomen komt de Raad in het geheel niet voor: het MT besluit bij de overgang van de pre-initiatiefase naar de initiatiefase over het projectbesluit (weging binnen prioriteiten, financiële kaders, opdrachtgeverschap, uren inzet en waar ligt de uitvoering?). Het College is verantwoordelijk voor de formele start en het voorbereidingskrediet. Bij de overgang van de initiatiefase naar definitiefase stemt het College (wel/niet) in met het projectplan en het voorbereidingskrediet. De overgang van beide fasen, die normaliter met een beslis- of go/ no document aan de Raad worden gemarkeerd, zijn volgens de 'kaders grondexploitatie' in Tiel een College-aangelegenheid: de Raad wordt niet genoemd.

²⁰ Kaders Grondexploitatie Tiel, artikel 4E, 'volgende fases'.

Risicomangement bij projecten



Modelmatige weergave 'risicomangement bij grote projecten' [bron: kaders grondexploitatie Tiel 2011']

3.3 Rolverdeling en besluitvorming bij grote projecten

Onderzoeksvraag	Normen
3. Zijn bij grote projecten de rollen voor de ambtelijke organisatie, het College van B&W en de Raad helder vastgesteld?	De gemeente Tiel heeft duidelijk vastgesteld voor grote projecten welke verantwoordelijkheden bij de kaderstellende en controlerende rol van de Raad horen en welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de uitvoerende rol (B&W en organisatie) horen. Daarnaast zijn in grote projecten met meerdere belanghebbenden/PPS-constructies de rollen van eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder zowel ambtelijk als bestuurlijk helder gescheiden.

Samenvatting bevindingen

De Raad komt een aantal malen²¹ als kadersteller en één van de bestuurlijke opdrachtgevers naar voren. Niet altijd komt de rol van de Raad bij grote projecten (helder) naar voren. Wat betreft de rolverdeling is duidelijk dat het College verantwoordelijk is voor de uitvoering en het realiseren van de doelen. Taken en verantwoordelijkheden bij risicomangement zijn voor de ambtelijke organisatie duidelijk beschreven, maar niet specifiek voor grote projecten. De rolverdeling en verantwoordelijkheden in geval van meerdere partijen krijgt geen aandacht en is in ieder geval niet formeel geregeld. Niet altijd is duidelijk terug te vinden welke verantwoordelijkheden de Raad heeft in het kader van zijn algemene kaderstellende en controlerende rol bij grote projecten.

Bij het risicomangement is geen rol voor de Raad weggelegd. De Raad is kaderstellend voor het weerstandsvermogen en de Raadscommissie Beleidscyclus adviseert de Raad over het doorlichten van

²¹ Bijlage bij P2rapport Projectmatig Werken; 'kaders grondexploitatie Tiel' maart 2011.

het risicomangement binnen de gemeente. B&W zijn de verantwoordelijke actor als het gaat om het vaststellen van het risicomangement beleid en het informeren van de Raad over risico's bij belangrijke Raadsvoorstellen. In de vergadering van de commissie Beleidscyclus²² in 2009 blijkt de commissie tevreden te zijn met de rolverdeling en wijst een enkele fractie op een gewenste cultuurverandering. De rol van de Raad komt niet ter sprake en het voorstel wordt in de daarop volgende Raadsvergadering²³ zonder bespreking vastgesteld.

De gewenste cultuurverandering betreft de verbetering van de communicatie²⁴ tussen ambtelijke organisatie – College – Raad. Voor wat betreft de ambtelijke organisatie is op veel manieren gewerkt om de politieke en maatschappelijke sensitiviteit te vergroten. Zo is het verzamelen van punten die in het kader van de actieve informatieplicht van belang zijn voor College en Raad een vast punt geworden voor het MT en is de organisatiecultuur van integraal samenwerken als terugkerend thema op de agenda van het MT geplaatst. Ook wordt gewerkt aan het verder ontwikkelen van projectmatig werken²⁵. Voor het College is het bestuurlijk – ambtelijk samenspel in 2009 een terugkerend aandachtspunt. Gesteld wordt dat in het licht van de nieuwe bestuursperiode bezien wordt waar aanscherping van de spelregels zinvol is. In het memo wordt gesteld dat de Raad via de actieve informatieplicht tijdig wordt meegenomen in lopende ontwikkelingen en dat er in de Raadsvoorstellen meer aandacht is voor de maatschappelijke impact van besluiten. De rolverdeling an sich en bestuurlijke verdeling als het gaat om besluitvorming bij grote projecten komt niet aan de orde.

Over de informatievoorziening tussen College en Raad bij grote projecten zijn geen afspraken gemaakt, anders dan de normale mandateringsregels. Al eerder is aangegeven dat, in tegenstelling tot hetgeen bij grote projecten gebruikelijk is, het College besluit of er na de initiatieffase nog een rol voor de raad is. Gebruikelijk is dat het definitieve go/ no go door de Raad wordt uitgesproken bij het afsluiten van de 'ontwerpfase'. Nu beslist het College al in een vroegtijdig stadium of het nodig is of de Raad betrokken moet worden bij de bestuurlijke besluitvorming, anders stelt het College de kaders en het krediet voor de volgende fase vast.

De verschillende verantwoordelijkheden en rollen bij grote projecten als het gaat om samenwerking-constructies met externe (markt)partijen komt in geen van documenten naar voren. Wat betreft de rolverdeling en verhoudingen in geval van meerdere partijen wordt in de Commissie Ruimte²⁶ aandacht gevraagd voor de grote afhankelijkheid van projectontwikkelaars en wordt gevraagd hoe dit zich verhoudt tot de prioriteitsstelling van College en Raad.

In dezelfde vergadering, waarin het Blauwe Boekje en het B&W-besluit²⁷ 'spelregels grondexploitatie' besproken worden, komt de rol van de Raad eveneens aan de orde. Opgemerkt wordt dat de beknopte opzet van het Blauwe Boekje als prettig wordt ervaren, maar dat het 'de Raad nog steeds niet de mogelijkheid geeft om zowel financieel als maatschappelijk prioriteiten te stellen. Zo zouden projecten die geen geld genereren beter geschrapt kunnen worden'. Het College geeft daarop als antwoord aan dat het Blauwe Boekje een voortgangsrapportage is en geen beleidsdocument.

Uit gesprekken met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen blijkt dat heldere kaders, een integraal systeem van sturing en beheersing op grote projecten en duidelijke afspraken over bestuurlijke informatievoorziening en besluitvorming (die nu nog ontbreken) richting en duidelijkheid kunnen bieden voor het omgaan met grote projecten en voor de rolverdeling tussen Raad en College. Een verklaring voor de door de Raad geuite onvrede over betrokkenheid bij grote projecten, ligt in het feit dat het duale stelsel in Tiel pas laat is 'geland'. Tot 2010 waren Raad en College nog monistisch ingesteld – 'rolvastheid', wensen en verwachtingen komen in het duale stelsel nog niet goed uit de verf, zo blijkt uit gehouden interviews.

²² Beknopt verslag vergadering commissie beleidscyclus, 20 oktober 2009, a.p. 10 risicomangement

²³ Woordelijk verslag Raadsvergadering 11 november 2009, a.p. 12 'uitgangspunten weerstandvermogen'

²⁴ Memo van de concernstaf aan het College, 18 november 2009.

²⁵ Volgens de ambtelijke reactie zijn deze punten onderdeel van de organisatieontwikkeling en opgenomen in het spoorboekje voor de organisatieontwikkeling.

²⁶ Verslag vergadering Commissie Ruimte, 24 mei 2011, agendapunt 11 Blauwe Boekje.

²⁷ 25 maart 2011, Kaders grondbeleid en risicomangement projecten.

4. Kritische succesfactoren en risico's bij grote projecten

4.1 Vertaling kaders naar richtlijnen en organisatie

De bestuurlijk vastgestelde kaders worden vertaald in richtlijnen voor de ambtelijke organisatie, zodat sturing en beheersing van grote projecten een concrete vertaling naar projectmatig werken krijgt en het College de Raad tijdig van de juiste informatie kan voorzien.

Onderzoeksvraag	Normen
2. Voldoen deze kaders en richtlijnen aan een indeling in projectfasen en inhoudelijke aandacht voor de elementen kwaliteit, organisatie, communicatie, geld, informatie en risicomanagement?	Deze kaders en richtlijnen zijn ingedeeld in verschillende projectfasen (van initiatief, naar planontwikkeling en –uitvoering tot beheer) en in elke fase wordt aandacht besteed aan: - kwaliteit, organisatie, geld, informatie en tijd, -risico's en beheersing daarvan, -beslispunten (doorgaan, wijzigen of stoppen) en op welk moment deze aan de Raad worden voorgelegd.

Samenvatting bevindingen

De verschillende kaders en richtlijnen bevatten (grotendeels) de indeling in verschillende projectfasen. Hoewel versnipperd, is er in de verschillende documenten aandacht voor de belangrijkste risico's en kritische succesfactoren. Volgens de 'spelregels grondexploitatie' dient elke fase te worden afgesloten met een beslisdocument. De daarin opgenomen verplichte risico-analyse bevat minimaal het projectdoel en financieel resultaat, beoordeling van risico's en beheersing van de consequenties.

Bevindingen Projectmatig Werken

In 2003 heeft de ambtelijke organisatie in opdracht van het MT een probleemanalyse²⁸ gemaakt in het kader van de organisatieontwikkeling. Uit de analyse komt naar voren dat verschillende problemen spelen als:

- Er is geen sprake van beheersing van budgetten, aansturing ontbreekt en rollen zijn niet duidelijk;
- Er is een gebrek aan kaderscheppend en sturend management, de structuur voor projectmatig werken ontbreekt en de organisatiecultuur maakt het onmogelijk (handelen naar eigen goeddunken)
- Er is sprake van onduidelijke bedrijfsvoering en gebrek aan integraliteit, er is onvoldoende afbakening van projecten en het ontbreekt aan planning en monitoring.

Al met al, zo wordt gesteld, ontbreken de condities voor projectmatig werken zoals visie, strakke besluitvormingsstructuur en organisatorische spelregels en is er geen juiste culturomgeving.

De aanbevelingen gericht aan MT en middenmanagement resulteren in 2005 in het Handboek Projectmatig Werken²⁹. Duidelijk wordt omschreven wanneer 'projectmatig werken' de meest geëigende methode is, de verschillende fasen in een project en bijbehorende beslismomenten, de rollen in een project en kritische succesfactoren als tijd, geld, kwaliteit, organisatie, informatie en communicatie en risicomanagement. De invoering van Projectmatig Werken is ondersteund met een meerdaagse cursus voor betrokken ambtenaren en formats.

Bevindingen Risicomanagement

De aandacht voor kritische succesfactoren komt ook tot uiting in het risicomanagementbeleid³⁰, dat als bijlage bij en onderdeel van de paragraaf 'weerstandsvormogen' in 2009 wordt vastgesteld door de Raad³¹. Door toepassing van risicomanagement wil Tiel kunnen sturen op risico's en verantwoorde

²⁸ Probleemanalyse projectmatig werken, 20 juni 2003, auteurs C.P. Kramer en E. Olzheim

²⁹ Basis hiervoor is het P2 rapport, Projectmatig werken in Tiel, visie en spelregels van 29 maart 2005.

³⁰ Risicomanagementbeleid Tiel 2009-2013, juni 2009.

³¹ Verslag vergadering Raad 11 november 2009, agendapunt 12 'uitgangspunten weerstandsvormogen'.

keuzes met betrekking tot het al dan niet nemen van risico's kunnen maken. Het systeem bestaat uit 3 elementen: uitgangspunten, beleid en proces. Als uitgangspunten worden onder meer genoemd dat de gemeente Tiel reeds veel aan risicomanagement doet, maar het er om gaat om integraal samenhang en structuur aan te brengen. Eén opvallend uitgangspunt luidt: 'een manager zonder risico's is geen goede manager.' Navraag leert dat het hier de ondernemersgeest van het (ambtelijk) management betreft.

Risicomanagement in Tiel is een bottom-up proces: uit de top 10-risico's per afdeling wordt de gemeentebrede top 10 opgesteld, waardoor de afdelingsprofielen de basis zijn voor het gemeentebrede risicoprofiel. Naast een werkgroep risicobeheer is er ook een strategisch 'kernteam risicomanagement' aangesteld en worden er initiatieven ontplooid om het risicobewustzijn binnen de gemeente te vergroten. Het kernteam zou continue het beleid, dat eens in de vier jaar (na een audit op de uitkomsten van de analyse³²) door het College wordt vastgesteld, moeten monitoren. In het risicomanagement-systeem is geen relatie gelegd met 'grote' projecten of met Projectmatig Werken en ligt de nadruk op financiële risico's.

De relatie tussen risicomanagement en grote projecten staat wel centraal in een aantal notities³³ van het Programmabureau uit 2010, waarin naast aandacht voor kritische succesfactoren ook andere factoren als politiek, wetgeving, economie en herkomst van het project worden benoemd. Navraag leert dat deze twee documenten op het gebied van risicomanagement naast elkaar bestaan.

In 2011 neemt het College³⁴ kennis van de aanpak van risicomanagement in grondexploitatieprojecten. Aanleiding hiervoor is dat de accountant in 2009 een aantal aanbevelingen heeft gedaan voor het scherper in beeld brengen van risico's en het opstellen van een procesbeschrijving op hoofdlijnen voor de grondexploitatie. Het risicomanagementsysteem rond projecten is verder ingevuld en de visie en spelregels 'Projectmatig werken in Tiel' worden hierop van toepassing verklaard. Dat betekent dat elk project verschillende fasen doorloopt en dat elke fase eindigt met een beslisdocument waarin goedkeuring wordt gevraagd over de resultaten tot dan toe en over het plan voor het vervolg van het project. De verplichte risico-analyse bevat minimaal de doelstelling van het project, boekwaarde en prognose van het financiële eindresultaat, beoordeling van kansen en risico's, consequenties en beheersmaatregelen.

4.2 Uitwerking en toepassing kaders en richtlijnen per fase

Onderzoeksvraag	Normen
4. Zijn deze kaders en richtlijnen ook zo uitgewerkt dat deze in alle fasen van de projectcyclus eenduidig kunnen worden toegepast?	In een projectprotocol is voor elke projectfase duidelijk welke informatie over het project, ksf en en risico's beschikbaar moet zijn en welk besluit in die fase wordt genomen.

Samenvatting bevindingen

Er is in Tiel geen algemeen projectprotocol, waarin de informatie die nu versnipperd in verschillende documenten is opgenomen, integraal is gevat. Wel bestaat er het Handboek Projectmatig Werken, dat als zodanig kan worden opgevat, ware het niet dat hier weinig aandacht aan (de uitwerking van) risicomanagement wordt besteed. Alle kritische succesfactoren, met uitzondering van communicatie, worden in verschillende documenten (deels) benoemd dan wel verder uitgewerkt. Een eenduidige toepassing is evenwel door de versnippering niet goed mogelijk. De in 2009 gewenste integraliteit en samenhang bij risicomanagement is (beleidsmatig) nog niet tot stand gekomen.

Bevindingen per kritische succesfactor

In Tiel wordt bij grote projecten aandacht besteed aan kritische succesfactoren en risico's in: Projectmatig Werken 2005, Risicomanagement/ FIN 2009, risicomanagement Programmabureau/PB

³² Raadsvoorstel 'uitgangspunten weerstandsvermogen' 11 november 2009, p. 2.

³³ Risicomanagement bij grote projecten, checklist, projectstart-up. Programmabureau maart 2010.

³⁴ Kaders grondbeleid en aanpak risicomanagement projecten, besluit B&W 14 maart 2011.

2010 en met 'kaders en spelregels grondexploitatie'/GREX 2011. Hieronder is aan de hand van deze documenten onderzocht op welke wijze de kritische succesfactoren zijn uitgewerkt.

Tijd

Bij Projectmatig Werken wordt de factor tijd expliciet benoemd en is er aandacht voor tijd in de zin van planning van een project en tijdige (bestuurlijke) besluitvorming. In het risicomanagementbeleid FIN/2009 worden tijd en planning niet als zodanig benoemd. In risicomanagement PB 2010 wordt 'planning' genoemd, alsmede de fasering van een project, of er stop- en beslismomenten in de planning zijn ingebouwd en of er onderlinge afhankelijkheid is met andere projecten. Ook worden andere factoren die van invloed kunnen zijn als wetgeving, politiek en economie benoemd. In 'spelregels GREX 2011' komt wel de fasering aan de orde, evenals de voorwaarde dat elke fase met minimaal een College besluit wordt afgesloten - 'tijd' en 'planning' zijn niet als zodanig benoemd. In het Blauwe Boekje, waarin over de voortgang van lopende projecten wordt gerapporteerd, zijn per project start- en opleverdatum opgenomen. Vergelijking van Blauwe Boekjes van opeenvolgende jaren leert dat deze data opschuiven. In de vertrouwelijke bijlage bij het Blauwe Boekje (Risicoanalyse projecten) peildatum 1 januari 2013 komt de factor 'tijd' soms aan de orde bij vertraging van het project³⁵.

Geld

In Tiel worden de financiële risico's vertrouwelijk gemeld aan de Raad door middel van de jaarlijkse risico-analyse die vanaf 2012 onderdeel uitmaakt van het Blauwe Boekje. Ook in het openbare deel van het Blauwe Boekje worden risico's met financiële consequenties benoemd maar dan niet altijd expliciet gekwantificeerd. De aansluiting met het gemeentebrede risicoprofiel vindt plaats in de Programmabegroting, waar de top 10 van de risico's in de grondexploitatie zijn opgenomen³⁶. Bij 'Projectmatig Werken' wordt de factor 'geld' expliciet benoemd als beheersaspect. Bij het risicomanagementbeleid FIN 2009 en de 'kaders GREX 2011' staat de financiële insteek centraal – de (beheersing van deze) risico's vormt de grondslag voor de omvang van het weerstandsvermogen.

Kwaliteit

In Tiel komt kwaliteit van het project als zodanig niet terug in de diverse risicomanagement (beleids)stukken. In de risico-analyse 2013 is op dit aspect voor één (van de geselecteerde) projecten informatie opgenomen. Bij Projectmatig Werken is 'kwaliteit' als één van de 6 beheersaspecten benoemd, en wordt hier in het Handboek Projectmatig werken aandacht aan besteed.

Organisatie

In Tiel wordt in alle drie de risicomanagementdocumenten en bij 'Projectmatig werken' aandacht besteed aan de verschillende rollen en taken bij grote projecten en risicomanagement. Zowel bij Projectmatig Werken als bij de risicomanagement PB 2010 en 'spelregels GREX 2011' wordt aandacht besteed aan het opdrachtgeverschap en de rol en verantwoordelijkheden van de projectleider. Bij Risicomanagement FIN 2009 komt deze laatste rol niet aan bod en is de verantwoordelijkheidsstructuur meer langs de 'gewone' organisatielijn beschreven. Overigens wordt alleen in checklist bij Risicomanagement PB 2010 aandacht besteed aan de relatie met betrokken (markt)partijen. Aan de orde komen vragen over sturing op de partijen en macht en belang van betrokken partijen. In geen van de documenten komen risico's die kunnen kleven aan een PPS-constructie aan de orde.

Communicatie

In Tiel is communicatie richting inwoners niet benoemd als onderdeel bij de sturing op en beheersing van risico's bij grote projecten, hoewel in de uitgangspunten voor het risicomanagement systeem van FIN 2009 wordt gesteld dat 'transparantie rondom risico's voor meer vertrouwen bij de burgers zorgt'. De informatie over de start van het project, nut & noodzaak en de voortgang zijn overigens wel vast onderdeel van de communicatie vanuit de gemeente, zoals bijvoorbeeld de 'projectenpagina' op de website van Tiel.

Informatie

In Tiel is voorgeschreven dat elke fase van een project vanaf initiatief tot en met realisatie dient te worden afgesloten met een beslisdokument, waarin de stand van zaken en een voorstel om verder te

³⁵ Risicoanalyse 2013, Westluidense Poort.

³⁶ Programmabegroting 2013, top 10 risico's per 1 september 2012, p. 177.

gaan, het project te wijzigen of te stoppen onderbouwd zijn weergegeven. Alleen in het risicomanagementbeleid/ FIN 2009 wordt dit niet benoemd. De andere documenten verschillen wel in die zin dat alleen in het document 'spelregels GREX 2011' is opgenomen welke besluitvorming op deze beslisdocumenten per fase van toepassing is³⁷. De initiatieffase wordt afgesloten met een Raadsbesluit. Elke volgende fase wordt afgesloten met minimaal een Collegebesluit.

Risico's

Zoals uit het bovenstaande blijkt zijn er verschillende versies vanuit verschillende invalshoeken als het gaat om sturing en beheersing van kritische succesfactoren en risico's. Op de risico's in de grondexploitatie is Projectmatig Werken van toepassing en omgekeerd wordt er in Projectmatig Werken aandacht besteed aan kritische succesfactoren en risico's. Omdat het risicomanagement en de sturing op en beheersing van risico's niet in een integraal samenhangend systeem is ingebed, is het niet duidelijk of voor elk 'groot' project gesteld kan worden of aan de voorkant de risico's duidelijk gedefinieerd en geclassificeerd (financieel, bestuurlijk, juridisch, technisch) moeten worden, zodat tijdens de uitvoering een project binnen kaders, (financiële) bandbreedte en scope/plan blijft.

³⁷ Kaders en spelregels grondexploitatie, artikel 4 'besluitvorming en financiën per fase', maart 2011.

5. De praktijk: sturing, besluitvorming en informatievoorziening

5.1 Werking in de praktijk algemeen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de werking in de praktijk in het algemeen bij grote projecten en in § 5.2 wordt de onderzoeksvraag per fase beantwoord voor de geselecteerde casestudies

Onderzoeksvraag	Normen
5a. Hoe werken deze kaders, richtlijnen en rollen voor projectmatig werken in de praktijk bij enkele grote projecten?	5a. De vastgestelde afspraken worden in de praktijk ook toegepast en nageleefd.

Bevindingen algemeen

Er zijn veel instrumenten voorhanden om invulling te geven aan de kaders die voor sturing en beheersing op grote projecten zijn geformuleerd. In opzet is er een gedegen basis voor projectmatig werken en voor risicomanagement. Het ontbreekt echter aan samenhang en integraliteit en er wordt niet altijd volgens deze instrumenten en richtlijnen gewerkt. Hoewel betrokkenen en de controlerend accountant opmerken dat er (veelal) onbewust onderdelen in de praktijk worden gebracht, ontbreekt het aan een systematische toepassing van vastgestelde afspraken. Aan de in de probleemanalyse van 2003 genoemde punten wordt in het lopende organisatie-ontwikkelingstraject gewerkt, maar deze zijn nog niet opgelost.

Een verklaring hiervoor is de werkwijze in Tiel, die inhoudt dat 'alle ballen in de lucht worden gehouden' waardoor geen scherpe keuzes worden gemaakt en discussies meermalen worden gevoerd. Hiermee samenhangend is als verklaring genoemd de cultuur in Tiel, die als vrijblijvend wordt betiteld en waarin afspraak = afspraak niet (altijd) opgaat. Een andere omschrijving is dat er in Tiel een cultuur van vertrouwen heerst waarin medewerkers de ruimte krijgen, waarbij het risico is dat iedere medewerker het op zijn/haar eigen manier regelt.

Een andere verklaring heeft te maken met het feit dat rollen, taken en verantwoordelijkheden onduidelijk zijn, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Zo wordt een projectleider niet door de organisatie op bedrijfsvoeringsgebied gefaciliteerd om zijn verantwoordelijkheid waar te maken en heeft daardoor onvoldoende doorzettingsmacht. Door de verkokering wordt er in de organisatie – hoewel meer dan voorheen – nog onvoldoende integraal (samen) gewerkt. De lopende reorganisatie zou de noodzakelijke ontschotting tot stand moeten brengen volgens bestuurlijk betrokkenen.

Bevindingen Projectmatig Werken

Hoewel het Handboek Projectmatig Werken voorschrijft dat elke fase moet worden afgesloten met een beslisdocument (go/ no go) vòòr de volgende stap wordt gezet, blijkt in de praktijk dat alleen de eerste fase van een project (van pre-initiatief naar initiatief) wordt afgesloten met een dergelijk beslisdocument en waarbij het project voor bestuurlijke besluitvorming wordt aangeboden aan de Raad (voorbereidingskrediet).

Het Handboek Projectmatig Werken wordt volgens betrokkenen in de praktijk bij de start nog gevolgd maar in de volgende fasen niet of nauwelijks gehanteerd: projectleiders 'winkelen er selectief in' en de staande praktijk kan het best worden gekarakteriseerd als 'gestructureerd improviseren'. Verklarende oorzaken hiervoor zijn volgens betrokkenen dat het handboek en de regels van Projectmatig Werken als een keurslijf wordt ervaren, het omslachtig en tijdrovend is. Daarnaast ontbreekt de behoefte omdat scherpe keuzes niet altijd gewenst zijn - volgens (intern en extern) betrokkenen wil 'Tiel alle ballen in de lucht houden'. Als gevolg hiervan worden er geen knopen doorgemaakt en komen discussies vaak terug. Ook speelt de cultuur van 'vrijblijvendheid' een rol, evenals die van 'non-interventie politiek', die volgens een betrokkene bij zowel Raad als College heerst.

Aan de andere kant wordt als winst ervaren dat inmiddels het belang wordt herkend van 'plan-besluitvorming-vastleggen' en is volgens een aantal betrokkenen met de komst van het

Programmabureau ook een slag gemaakt. Zo wordt de functie van planeconoom anders ingevuld: had deze voorheen een controlerende taak omdat de haalbaarheidsanalyses werden opgesteld door externe adviseurs, nu wordt de planeconoom vanaf de start betrokken, waardoor risico's eerder in beeld zijn.

Echter, zowel planning als budget worden bij grote projecten regelmatig achteraf bijgesteld en de sturing op en beheersing van grote projecten is nog niet ingebed in de bedrijfsvoering. Dit komt volgens betrokkenen omdat er geen 'eigenaar' is die de bedrijfsvoering aanpakt. Zo is er geen goede projectadministratie en is er geen sturing/controlle op de uren die op een project worden geboekt. Ook wreekt zich dat er (nog) geen controlfunctie is belegd³⁸. Een uitzondering vormt Westluidense Poort, dat van begin af aan anders is aangepakt. De reden daarvoor is volgens de betrokken projectwethouder dat als er op dezelfde manier als in vorige projecten was gewerkt, er teveel risico's aan het project zouden kleven.

Bevindingen beslisdocument/overgang naar volgende fase

Volgens de toelichting in het Blauwe Boekje 2013 is de initiatieffase één van de drie ijkmomenten voor sturing, namelijk het moment dat een potentieel project daadwerkelijk projectmatig in ontwikkeling wordt genomen. Dit moment markeert de overgang naar de planfase. Financiële haalbaarheid wordt nader onderzocht en uitgewerkt naar een gedetailleerde exploitatieberekening.

In de stappen tussen pre-initiatieffase en definitiefase worden de haalbaarheidsanalyses steeds meer verfijnd. De eerste analyse is vaak een grove berekening, waar nog geen ontwerp aan ten grondslag ligt. Als de berekening een negatief resultaat geeft, kan op dat moment door het 'programma' te wijzigen, gerekend worden naar een ander of beter resultaat. Als blijkt dat het onmogelijk is een positief resultaat te bereiken, maar de ontwikkelingsbehoefte aanwezig is, wordt gezocht naar andere mogelijkheden of alternatieve financieringsbronnen. 'Het zoeken naar potjes' bij een financieel niet rendabel project, leidt ertoe dat niet realistische projecten lang in de lucht worden gehouden. Volgens extern betrokkenen moet de gemeente in de uitwerking van de visie keuzes maken, waarbij een vroegtijdige en duidelijke analyse over de haalbaarheid (kosten, doorlooptijd, ontwikkelrisico, doelgroep c.q. afzetrisico) noodzakelijk is. Nu houdt de gemeente volgens hen onhaalbare projecten op de agenda. Door de hoeveelheid aan onhaalbare projecten op korte termijn, ontstaat er te beperkt ruimte voor haalbare wenselijke andere projecten volgens extern betrokkenen.

Na de initiatieffase worden in de volgende fasen (definitie en ontwerp) volgens intern betrokkenen geen beslisdocumenten³⁹ meer opgesteld⁴⁰. Volgens de toelichting in de het Blauwe Boekje zou dit wel moeten gebeuren. In de definitiefase wordt volgens de toelichting in het Blauwe Boekje de Raad bij grote projecten expliciet gevraagd het financiële, functionele en ruimtelijk kader vast te stellen, waarbinnen verdere uitvoering en uitwerking plaats moet vinden. De praktijk leert dat waar normaliter het definitieve go/ no go moment in het voorbereidende stadium aan de Raad wordt voorgelegd aan het einde van de ontwerpfase (de overgang naar de realisatie fase) dit in Tiel volgens respondenten al plaats vindt na de initiatieffase. De Raad staat in een vroeg stadium op afstand, hetgeen de meermalen geuite onvrede over het gebrek aan een eigen afwegingsmoment kan verklaren.

Deze onvrede cumuleert in een discussie en motie tijdens de begrotingsvergadering⁴¹ van de Raad in november 2012, die leidt tot de zogenaamde 'investeringsstop'. Volgens de Raad mist de Raad het overzicht over alle projecten, maar vooral op de (financiële) consequenties ervan voor de komende jaren. De dieperliggende oorzaak en achtergrond van deze onvrede is volgens respondenten⁴² dat er geen keuzes worden gemaakt. Volgens ambtelijk betrokkenen kan de perspectievennota worden beschouwd als een 'vergaarbak van belangen' maar niet als afwegingsmoment voor fundamentele keuzes.

³⁸ In de onderzoeksperiode werden de mogelijkheden voor het beleggen van de controlfunctie onderzocht.

³⁹ Naar voren gekomen in gesprekken met diverse ambtenaren, periode mei 2013.

⁴⁰ Volgens de ambtelijke reactie heeft dit mede te maken om een project in desbetreffende fase blijft hangen en er dus feitelijk geen fase overgang is.

⁴¹ Verslag vergadering Raad, 14 november 2012, p. 40.

⁴² Naar voren gekomen in gesprekken met diverse ambtenaren, periode mei 2013 en met wethouders, periode juni 2013.

Uit gesprekken met bestuurlijk betrokkenen komt nog een aantal andere verklaringen naar voren, zoals het feit dat ‘alles willen doen’ voortkomt uit ambities van zo'n 10 jaar geleden. Niet alleen was er toen nog lang geen sprake van een economische crisis, maar ook stond Tiel met een aantal masterplannen aan de vooravond van grote ontwikkelingen. Het is voor zowel de Raad als het College gevoelsmatig lastig is om afscheid te nemen van die ambitie. Ook is in de interviews aangegeven dat het dualisme nog niet ‘geland’ was in Tiel, waardoor tot zeker 2010 College en Raad nog redelijk monistisch waren ingesteld. ‘Rolvastheid’ in de zin dat de Raad kaders stelt en niet (zou moeten) willen meebeslissen op detailniveau komt nog niet goed uit de verf.

De motie ‘investeringsstop’ leidt tot het instellen van een werkgroep uit de Raad, die de diverse mogelijkheden en consequenties van doorgaan of stopzetten onderzoekt om op die manier tot een her- of nieuwe prioritering van grote (ruimtelijke) plannen te komen. De Raad is zich volgens betrokkenen bewust van het feit dat er meer focus moet komen. Om tot keuzes te kunnen komen heeft een raads werkgroep zich gebogen over resultaat, risico's en kosten. Duidelijk is dat er aanzienlijke gemeentelijke investeringen gemoed zijn met de ambities zoals die nu gesteld zijn in de structuurvisie en de masterplannen, terwijl er geen middelen zijn gereserveerd voor deze investeringen. Risico is dat niet besloten wordt ambities of projecten te stoppen, maar ook niet besloten wordt meer geld in een project(ontwikkeling) te steken. Een project kan – tot er geld gevonden is – meerdere keren op de bestuurlijke tafel terugkeren. Het advies van de commissie Beleidscyclus, onder meer inhoudende een financieringsstrategie, ruimtelijke investeringsprogramma en keuzen voor de projecten om door te gaan, te temporiseren of stop te zetten, is in 19 juni 2013 in de Raad besproken. Aan een aantal (ruimtelijke) projecten is prioriteit⁴³ toegekend, maar er zijn geen projecten stop gezet, hetgeen past in de cultuur van Tiel om ‘alle ballen in de lucht te willen houden’.

Volgens (intern en extern) betrokkenen bieden de verschillende instrumenten an sich niet de oplossing voor de prioriteringsdiscussie. Beslisdocumenten zijn een hulpmiddel voor de voortgang van een project, maar geen oplossing voor het moeten kiezen tussen teveel projecten. Het Blauwe Boekje is hierin ook slechts een bouwsteen. Wat wel of niet gestart wordt is op dit moment volgens betrokkenen voor de Raad niet duidelijk: elke ontwikkeling wordt losstaand en beperkt in samenhang met andere toekomstige ontwikkelingen beoordeeld. Het kader (structuurvisie 2030, perspectievennota, collegeprogramma en stadscontract met de provincie Gelderland) is zo ruim dat er geen nadere afweging wordt gemaakt of dat alternatieven worden gewogen. Feitelijk ontbreekt een tactische en programmatische afweging.

Bevindingen risicomanagement

Het risicomanagementsysteem 2009 kent 3 elementen: uitgangspunten, beleid en proces. Het beleid vormt het kader waarbinnen risicomanagement organisatiebreed wordt uitgevoerd. Het kernteam risicomanagement zou dit beleid continue monitoren en zou verantwoordelijk zijn voor verhoging van het risico-bewustzijn. Het kernteam is inmiddels ter ziele, omdat er bij zowel het MT als het bestuur geen ‘eigenaar’ was en ook de behoefte daartoe bij MT en College niet bestond. Daarnaast zijn volgens betrokkenen processen en rollen onduidelijk. Bij de toepassing van risicomanagement in 2009 is volgens betrokkenen een ‘weeffout’ gemaakt: in plaats van de afdelingsmanagers verantwoordelijk te maken voor het in kaart brengen van de risico's (en beheersingsmaatregelen) is dit belegd bij de financiële adviseurs. Hierdoor werd het een ‘kunstje’ dat bij de begroting en jaarrekening moet worden opgevoerd. Bouwclaims zijn daardoor bij de afdeling financiën ook nooit als risico's naar boven gekomen noch in de risico-paragraaf benoemd.

Risicomanagement is op aanbeveling van de accountant in het kader van een aantal verbetertrajecten verder ingevuld. In het accountantsverslag⁴⁴ over 2010 wordt als voorbeeld van verbetering van de interne beheersing genomen het uitvoeren van een risico-analyse op de 10 meest risicovolle grondexploitatie-projecten. Als aandachtspunt voor de middellange termijn wordt genoemd het implementeren van het geformuleerde risicomanagementbeleid en een gestructureerde en structurele inpassing hiervan in alle relevante gemeentelijke bedrijfsprocessen. Een ander aandachtspunt is het in beeld brengen van risicovolle en strategische processen op hoofdlijnen (procesbeschrijving en – analyse) en het opzetten van een adequaat systeem voor procesbeheer.

⁴³ Informatief overzicht van de besluitvorming in de raadsvergadering van 19 juni 2013, agendapunt 6.

⁴⁴ Deloitte, accountantsverslag boekjaar 2010, aangeboden aan de Raad op 12 april 2011, § 4.1 en 4.2.

In de daaropvolgende managementletter⁴⁵ blijft de huisaccountant kritisch op met name de verankering (nog veel ad hoc) en de koppeling tussen (strategisch) beleid, risicomanagement en informatievoorziening. Over 2012⁴⁶ ziet de accountant een achteruitgang op het gebied van risicomanagement, vooral omdat een structurele inbedding onvoldoende draagvlak bij het management heeft. De accountant vraagt expliciet aandacht voor het verbeteren van de informatiewaarden en het expliciet terug laten komen van risicomanagement in rapportages. Ook het formuleren en ontwikkelen van kritische succesfactoren is voor verbetering vatbaar. Dit wil overigens niet zeggen dat helemaal niets aan risicomanagement wordt gedaan, hetgeen ook door diverse betrokkenen in gesprekken tijdens dit onderzoek naar voren is gebracht. Het risicobewustzijn en een cultuur, waarin uitgangspunten en afspraken hierover kunnen worden nagekomen, zijn echter nog onvoldoende ontwikkeld. Bewustwording en initiatieven vanuit de afdelingshoofden zijn volgens de accountant de belangrijkste aandachtspunten ter borging van het risico-denken in de organisatie.

Als belangrijkste risico's voor de grondexploitatie, relevant voor dit onderzoek, zijn in 2012 onderkend⁴⁷:

- 1) Mogelijk minder woningen gerealiseerd met als gevolg minder inkomsten bovenwijks;
- 2) Mogelijk lagere bijdrage per woning, waardoor er minder inkomsten zijn;
- 3) Afspraken over tijdstip van betaling is onvoldoende duidelijk opgenomen, met als risico dat de gelden later binnenkomen dan gepland en de rentekosten voor de gemeente toenemen;
- 4) Westluidendse Poort: het project is uiteindelijk niet haalbaar, waardoor de huidige boekwaarde financieel moet worden afgedekt.

Een risico dat hiermee samenhangt is de financiële koppeling tussen Passewaay buurt 7 en Westluidendse Poort. Het positieve resultaat van Passewaay buurt 7 wordt ingezet om het tekort van de Westluidendse Poort te dekken. Hierbij dient een aantal onzekerheden⁴⁸ meegenomen te worden zoals:

- Het positieve resultaat van Passewaay neemt al jaren af – de cijfers in de Blauwe Boekjes laten zien dat het positieve resultaat van ca. 8 miljoen euro uit 2009 is teruggebracht naar een kleine 5 miljoen in april 2013;
- De eerst geplande opleverdatum van Passewaay 7 (2012) is verschoven naar 2018/2019, waarbij opgemerkt wordt dat dit streven erg onzeker is;
- De vertraging in de oplevering en liquiditeiten van Passewaay 7 is niet alleen te wijten aan de economische crisis; een andere oorzaak is de uitleg van de contractuele bepaling in de samenwerkingsovereenkomst met het consortium (artikel 5b/GEM bepaalt de grondprijs) bij het inlossen van een bouwclaim, die nu onder de rechter is. Dit loopt al meer dan 3 jaar.

Leerpunten algemeen

Zowel ambtelijk als bestuurlijk betrokkenen hebben leerpunten aangedragen, te weten:

- Snel tot een goede probleemanalyse komen, waarin risico's helder zijn en een duidelijke doelstelling voor het project is geformuleerd;
- Een duidelijke definitie van 'groot project' formuleren en aangeven welke spelregels en bijpassende systematiek daar op van toepassing zijn.
- Meer integraal (samen)werken en ontschotting realiseren (reorganisatietraject).
- Duidelijkheid richting markt geven door zelf duidelijk te zijn waar wel en niet ontwikkeld wordt. Daarnaast moet de gemeente de markt meer ruimte geven om binnen kaders meer hun eigen creativiteit te benutten (geen dichtgetimmerde bestemmingsplannen).
- de gemeente moet zich meer opstellen als partner, zodat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid en belang met de marktpartijen ontstaat voor de oplossing van een probleem.
- de overheid zal door zelf te investeren in structuurversterkende maatregelen (wegen, parkeren, cultuur) de markt moeten uitdagen/uitnodigen te investeren. Anders dan voorheen

⁴⁵ Managementletter 2011, Deloitte 26 oktober 2011 aan het College van B&W Tiel

⁴⁶ Managementletter 2012, Deloitte 19 december 2012 aan het College van B&W Tiel.

⁴⁷ Top 10 risico's grondexploitatie per september 2012, bijlage 6 programmabegroting 2013. De overige risico's die hier niet genoemd zijn hebben betrekking op Rio fase 2/Vahstal en ontwikkeling Vijverterrein.

⁴⁸ Meer informatie is opgenomen in § 4.2 en bij de projectbeschrijvingen in bijlage A.

vraagt dit dus een veel meer doordachte strategie van de overheid, wil de gemeente Tiel ruimtelijke ontwikkelingen op gang houden.

Leerpunten externe betrokkenen

Volgens extern betrokkenen zijn leerpunten voor de gemeente Tiel:

- De gemeente moet niet alle ballen in de lucht willen houden; 'kansloze locaties moeten niet blijven zweven'. In de discussies over afwegingen (her)prioritering zou ook de markt betrokken moeten worden. Wees helder en duidelijk over welke locatie de gemeente wel/niet wil ontwikkelen.
- Per project moet een haalbaarheidsanalyse (kosten, doorlooptijd, ontwikkelrisico, doelgroep c.q. afzetrisico) worden opgesteld en vervolgens een besluit om het project stop te zetten of naar voren te halen; de gemeente moet deze haalbaarheidsanalyse niet zelf (willen) doen omdat de daarvoor benodigde kennis en expertise ontbreekt. Nu houdt de gemeente onhaalbare projecten op de agenda, waardoor er te beperkt ruimte is voor haalbare, wenselijke andere projecten.
- het is belangrijk dat de gemeente faciliteert wat daadwerkelijk gerealiseerd kan worden: bouw daarom planologische reserve capaciteit in. Er is nu te veel capaciteit in de regio aan onhaalbare plannen en veel plannen kennen sowieso een lange doorlooptijd. Zet in op meer sporen tegelijkertijd, zodat bij het stopzetten/stilvallen van het ene project, direct een ander project, waarvoor ruimte is gereserveerd kan worden opgepakt. Nu is dat niet mogelijk, hetgeen des te meer klemt omdat woningbouwcorporaties op dit moment niet (kunnen) bewegen.
- zorg dat het project binnen planning blijft en realiseer het project in een zo kort mogelijk tijdsbestek. Bij forse vertraging is er het risico dat de markt verandert en/of het momentum voorbij is.
- zorg voor een heldere rol- en taakverdeling bij het eerste initiatief, en zorg dat er eerst een goede organisatie staat met duidelijke taken en verantwoordelijkheden.
- organiseer intern goed hoe het stedenbouwkundig plan en de rol van de raad/commissie aangevlogen wordt.
- denk na over de samenwerking en hoe deze (in geval van meer partijen ook onderling) juridisch en praktisch vorm gegeven moeten worden.

5.2 Werking in de praktijk bij casestudies grote projecten

De drie geselecteerde projecten zijn

- Hof van Walburg/ Dominicuskwartier (afgerond),
- Passewaay buurt 7 (realisatiefase, laatste oplevering gepland voor 2018/2019) en
- Westluidense Poort (planfase, aanbesteding loopt nog.)

Per project zijn kerngegevens opgenomen en een beschrijving van het project in de diverse fasen.

5.2.1 Hof van Walburg/Dominicuskwartier

Bestuurlijk kader	2004: Collegebesluit stedenbouwkundig plan en krediet 2005: 1 ^e exploitatieovereenkomst met SCW (Collegebesluit) 2008: bestemmingsplan Binnenstad/stedenbouwkundig plan Hof van Walburg (Raadsbesluit) 2009: bouwvergunning Hof van Walburg (Collegebesluit) 2010: geactualiseerde exploitatieovereenkomst (College - SCW) en instemming Raad met financiële consequenties
doelstelling	Het realiseren van woningbouw passend bij dit deel van de binnenstad
realisatiedatum	2008 deadline: eind 2009 project gerealiseerd, anders 4 ton subsidie terugbetalen aan de provincie Blauwe Boekje (BB) 2010: 4 ^e kwartaal 2011 BB 2011: 2012 BB 2013: project is afgerond in 2012
financieel resultaat	BB 2010: €440.318,- negatief BB 2011: €698.500,- negatief BB 2013: €435.086,- negatief (per 1 januari 2013)

- Bevindingen algemeen

De planfase overziend bevestigt het beeld dat sturing vanuit de Raad op grote projecten in deze fase minimaal is, in ieder geval in het project Hof van Walburg. De commissie Ruimte is een aantal malen betrokken bij de uitwerking en financiële consequenties van de diverse plannen, maar de commissie heeft slechts een adviserende en geen besluitvormende rol. De wijzigingen die aan de Raad zijn voorgelegd waren steeds geformuleerd in de zin van “ja of nee”. De informatievoorziening aan en betrokkenheid van de Raad blijft grotendeels beperkt tot het Blauwe Boekje. Via het jaarlijks beschikbaar stellen van werkkredieten in het kader van het Blauwe Boekje heeft de Raad ingestemd met de financiële consequenties evenals met de besluitvorming in het College in 2008. Een go/ no go moment en bijbehorend beslisdocument om de overgang van ‘initiatief – definitie - ontwerp’fase te markeren en de Raad in staat te stellen keuzes en afwegingen te maken zijn bij het project Hof van Walburg in ieder geval niet formeel aan de orde geweest. Risico’s zijn of konden niet altijd tijdig worden onderkend en zijn niet altijd goed ingeschat; Ramingen lieten een oplopend tekort zien en het project heeft ondanks een aantal deadlines vertraging opgelopen en al met al zo’n 14 jaar geduurd.

- Bevindingen planfase

Het project Hof van Walburg (lange tijd bekend als ‘Dominicuskwartier’) loopt al vanaf 1992 en is gestart in 1998 op initiatief van de woninbouwcorporatie SCW die op verzoek van de gemeente de planontwikkeling start. Eind 2001 stemt het College in met een aantal uitgangspunten (gemeente draagt geen risico, aantal mogelijke subsidies) en met de organisatie en proces rondom het project. Overigens blijkt uit een recente enquête onder de Tielse bevolking dat van alle voorgestelde projecten het Dominicuskwartier de laagste prioriteit krijgt. Begin 2004 wordt in de Commissie Ruimte een aantal varianten van het stedenbouwkundig plan besproken en formuleert de commissie een aantal aandachtspunten voor verdere uitwerking. In oktober 2004 stemt het College in met een geoptimaliseerd stedenbouwkundig plan, een algemene bijdrage van € 680.000,- en een maximale bijdrage van €215.000,- aan saneringskosten. Hierover is geen besluit in de Raad genomen. Opvallend punt bij dit Collegebesluit is dat in het voorstel⁴⁹ onder draagvlak staat: ‘in het kader van de Tielse methode heeft de bevolking een hoge prioriteit toegekend aan dit project’, terwijl uit eerdere enquête naar voren kwam dat dit project de laagste prioriteit kreeg.

Na het ontwerp bouwplan door de architect in 2005 stemt het College begin 2006 in met een exploitatieovereenkomst tussen SCW en de gemeente Tiel. Bijdragen aan de kosten voor het project komen uit subsidies en uit de algemene reserve grondexploitatie. De Commissie Ruimte stemt echter niet in met het stedenbouwkundig plan in mei 2006. Het bouwplan wordt daarop aanzienlijk aangepast en het nieuwe bestemmingsplan ‘Binnenstad’ wordt hierop gebaseerd. In het najaar van 2006 worden, vooruitlopend op de nieuwbouw van de geplande 92 woningen, het voormalig ziekenhuis en de woningen aan de Kromme Elleboog (2 t/m 12 en 3 t/m 15) gesloopt⁵⁰. In feite loopt het College hier vooruit op het formele ‘go’ van de Raad die in oktober 2008 het gewijzigd bestemmingsplan vaststelt. In september 2007 blijkt uit bureauonderzoek dat de trefkans op archeologische vondsten hoog is. Veldonderzoek moet meer duidelijkheid geven over enkele bodemschatten en mogelijk is ook sanering van de bodem nodig. De verwachting is dat de bouw 2^e helft van 2008 kan starten.

Doorrekening van de plannen⁵¹ leidt tot een tekort op de grond- en bouwexploitatie van circa €900.000,- ondanks een gemeentelijke bijdrage van €680.000 en een bijdrage in de onrendabele top van de SCW van circa 1,8 miljoen euro. In april 2008 stemt het College in met extra kosten stelt het middels de maandelijkse begrotingswijziging aan de Raad voor om de verliesvoorziening te verhogen met € 112.000,- ten laste van de algemene reserve grondexploitatie (ARG)

In Tiel is er veel discussie⁵² over de plannen, mede omdat een geplande parkeergarage is geschrapt⁵³ hetgeen tot parkeeroverlast zal leiden. In de commissie Ruimte van september 2008⁵⁴ wordt gevraagd

⁴⁹ Voorstel aan College 31 augustus 2004, ‘ontwikkeling Dominicuskwartier’.

⁵⁰ Bron: www.tiel.nl achtergrond informatie Dominicuskwartier

⁵¹ Bron: voorstel aan College van 2 april 2008 (ontwikkeling Dominicuskwartier) ‘inleiding’.

⁵² Bron: www.gelderlander.nl/regio/rivierenland/strijd-dominicuskwartier-laait-op download 5 april 2013

⁵³ In het uiteindelijke gerealiseerde bouwplan zijn half overdekte parkeergarages opgenomen. Ambtelijk hoor en wederhoor 15 augustus, p. 24.

hoe en ander zich verhoudt tot de projectplannen en –besluiten, nu de uitwerkingsbevoegdheid nog onder de oude WRO is toegekend (delegatie) aan het College. Duidelijk⁵⁵ is wel dat de bouw onder grote tijdsdruk staat: de woningen moeten er op 31 december 2009 staan om te voorkomen dat de gemeente een subsidie van €400.000,- aan de provincie moet terugbetalen.

In oktober 2008 stelt de Raad het bestemmingsplan voor de Binnenstad vast, waarvan het Dominicuskwartier onderdeel uitmaakt. In het bestemmingsplan is een gewijzigd stedenbouwkundig plan voor het Dominicuskwartier verwerkt. Aan de provincie wordt goedkeuring van het bestemmingsplan gevraagd, dat verwacht wordt in mei-juni 2009. De commissie Ruimtelijke Kwaliteit bespreekt het bouwplan een aantal malen en gaat uiteindelijk akkoord. Het stedenbouwkundig kader was al eerder gegeven door vaststelling van het bestemmingsplan Binnenstad⁵⁶, dat echter door beroepsprocedures bij de Raad van State gedeeltelijk wordt vernietigd. In 2010 wordt uiteindelijk het gewijzigd bestemmingsplan vastgesteld.

- een tussenstap – nieuw go/ no moment

Voor het project kan starten wordt de gemeente in de zomer van 2009 geconfronteerd met het verzoek van SCW tot compensatie, als gevolg van de crisis (hogere kosten en lagere opbrengsten). In deze periode verleent het College de bouwvergunning voor het Hof van Walburg, wordt er rijkssubsidie aangevraagd en lopen de onderhandelingen met SCW om te komen tot een nieuwe exploitatieovereenkomst. In mei 2010 wordt aan de Raad instemming met de financiële consequenties van de geactualiseerde exploitatieovereenkomst gevraagd.

In vergaderingen⁵⁷ in de Commissie Ruimte en in de Raad over dit voorstel komt naar voren dat verschillende alternatieve financieringsbronnen worden aangeboord om het project alsnog financieel haalbaar te krijgen, waarbij de consequenties van een negatief advies of het onthouden van instemming zijn dat Rijks- en provinciale middelen moeten worden terugbetaald. De Raad geeft in meerderheid aan geen wijs meer te kunnen worden uit het gegoochel met cijfers en het schuiven met potjes; bovendien geeft de Raad aan het merkwaardig te vinden dat niet eerder is meegedeeld dat er een overschrijding heeft plaatsgevonden – in de commissie was toegezegd dat de Raad bij overschrijding zou worden geïnformeerd. De Raad vraagt voor het vervolg om meer informatie om het project te kunnen blijven volgen en niet alleen via het Blauwe Boekje.

Het zwaard van Damocles dat volgens het College boven dit project hangt is dat vòòr 1 juli 2010 met het project moet zijn gestart in verband met de eis die aan de Rijkssubsidie is verbonden. De Raad besluit conform het voorstel van B&W, met in achtneming van de toezegging van het College om Hof van Walburg te evalueren.

Deze tussenstap betekent in feite een go/ no go moment dat de overgang van plan- naar realisatiefase markeert. Dit is conform de praktijk in Tiel: de initiatieffase wordt afgesloten met een Collegebesluit en alleen bij financiële afwijkingen moet een project terug naar de Raad. In een (zeer) laat stadium krijgt de Raad alsnog de kans zich uit te spreken over het project – van een sturende en controlerende rol is echter nauwelijks sprake: het project is een rijdende trein die niet meer kan worden stopgezet en door de wijze van informatievoorziening kan de Raad haar toezichthoudende/controlerende rol maar gedeeltelijk waarmaken. De verantwoordelijk projectwethouder geeft aan – op de vraag of de Raad eerder betrokken had moeten worden – het gevoel in de Raad eerder was ‘wanneer gaat de schop de grond in’ ook al omdat voor 2006 een ‘go’ gegeven was en het daardoor een gepasseerd station was⁵⁸.

- Realisatiefase

In juni 2010 start de bouw van Hof van Walburg en in januari 2012 worden de woningen opgeleverd.

⁵⁴ Commissie Ruimte, beknopt verslag vergadering 23 september 2008, bestemmingsplan binnenstad, a.p. 9

⁵⁵ Bron: www.gelderlander.nl/regio/rivierenland/tijdnood-dominicuskwartier download 5 april 2013.

⁵⁶ Bron: evaluatie Hof van Walburg, januari 2011, overzicht processtappen/voorjaar 2009.

⁵⁷ Verslag Raadsvergadering 19 mei 2010, agendapunt 6. Hof van Walburg en verslag vergadering commissie Ruimte, 27 april 2010, agendapunt 8 Hof van Walburg.

⁵⁸ Gesprek wethouder Verspui, 19 juni 2013.

Leerpunten Hof van Walburg

Begin 2011 is het project geëvalueerd⁵⁹. Ook uit de gesprekken met betrokkenen zijn leerpunten naar voren gekomen. Leerpunten in algemene zin en uit de gang van zaken rondom Hof van Walburg zijn:

- Duidelijk omschrijven waar gemeentelijke bijdragen voor bedoeld zijn om de duidelijkheid (intern en extern) te vergroten en vooraf een inschatting maken van gemeentelijke kosten en opbrengsten.

Inmiddels wordt volgens de evaluatie dit leerpunt al in praktijk gebracht en zou hooguit nog een slag te maken zijn door projectvoorstellen nadrukkelijk te actualiseren na afronding van een fase.

- Vroegtijdig adviesorganen er bij betrekken, waardoor voorkomen wordt dat vergevorderde planvorming voor een groot deel opnieuw moet.

Inmiddels wordt er volgens de evaluatie met vaste adviesorganen gewerkt en wordt gewerkt aan het versterken van de adviserende rol.

- Sterker sturen op de planning

Volgens de evaluatie is met de oprichting van het Programmabureau (2010) een grotere nadruk komen te liggen op de realisatie van het project en het bewaken van de planning. De deadline die samenhang met de rijkssubsidie is een positieve factor gebleken – eerder deadlines die minder hard waren zijn niet gehaald.

- Streven naar (meer) vaste reële bijdragen voor archeologische opgravingen.

Volgens de evaluatie wordt gekeken naar de mogelijkheid risico's voor kostenoverschrijdingen te minimaliseren voor de gemeente en naar de ervaringen elders.

- Harde deadline zorgt voor korte discussies en knopen doorhakken

De deadline die samenhang met de rijkssubsidie zorgde voor tijdsdruk op het project, dat eerder een traject 'met horten en stoten' was. De ontvangen provinciale subsidie hoefde bijvoorbeeld niet terugbetaald te worden, ondanks het feit dat de deadline van 'realisatie per eind 2009' niet gehaald werd. In het algemeen kennen projecten in Tiel lange doorlooptijden waardoor discussie meermalen terug komen en er geen definitieve keuzes worden gemaakt, waarbij de kanttekening is gemaakt dat nieuwe inzichten in de loop der tijd tot andere keuzes kunnen leiden⁶⁰.

5.2.2 Passewaay (buurt) 7

Bestuurlijk kader	1995: bestemmingsplan Passewaay – Zuid vastgesteld door de Raad 2004: besluit College planfase Passewaay buurt 7 2008: samenwerkingsovereenkomst consortium (Collegebesluit) 2010: besluit Raad wijziging/aanpassing bestemmingsplan
doelstelling	Uitbreiding om in woningbehoefte Tiel te voorzien
realisatiedatum	BB 2010: 2010-2012 BB 2011: 2014-2015 BB 2013: 2018-2019 (onzeker wegens economische omstandigheden)
financieel resultaat	BB 2010: €6.308.866,- BB 2011: €6.000.000,- BB 2013: per eind 2019: €4.983.000 (t.b.v. Westluidense Poort)

- Bevindingen algemeen

Passewaay buurt 7 is het vervolg op een eerder in gang gezette ontwikkeling die grotendeels past binnen het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan dateert uit 1995 – een actualisatie van hetgeen met dit project wordt beoogd vindt eigenlijk pas plaats bij het Collegebesluit in 2009. De mogelijkheden tot sturing op dit project door de Raad zijn marginaal (geweest) omdat de planfase in zijn totaliteit (initiatief – definitie – ontwerpfase) in één keer door het College wordt afgewikkeld (2004). De samenwerkingsovereenkomst, die het College sluit met de projectontwikkelaars had als go/ no go moment van de Raad kunnen dienen. Omdat de overeenkomst wordt gezien als uitwerking van een eerder door de Raad vastgesteld kader (bestemmingsplan uit 1995) hoeft de Raad hier geen besluit over te nemen, is de redenering van het College.

⁵⁹ Evaluatie Hof van Walburg, januari 2011.

⁶⁰ Kanttekening is afkomstig uit ambtelijk hoor en wederhoor, 15 augustus, p. 26.

De toepassing van richtlijnen voor het omgaan met grote projecten is in de eerste fase niet van toepassing. Projectmatig werken doet zijn intrede (2005) als het College de totale planfase heeft vastgesteld (2004). Dat geldt eveneens voor de spelregels grondexploitatie uit 2010 – de daarin beschreven rollen en verantwoordelijkheden zijn nog niet van toepassing op de planfase van Passewaay 7. Wat betreft het toepassen van risicomanagement vanaf 2010 is er een duidelijke professionaliseringslag gemaakt. Was er voorheen niet of nauwelijks informatie over risico's aanwezig, in 2013 getuigen de (vertrouwelijke) risico-analyse en de openbare informatie in het Blauwe Boekje van inzicht in de risico's en hetgeen nodig is om deze te beheersen (in financiële zin).

- Informatie en bevindingen Planfase (initiatief – definitie – ontwerp)

In 2004 stemt het College in met het plan van aanpak voor buurt 7 (initiatief – definitie – ontwerpfase), met het voorlopig ontwerp met het basis programma van eisen en met het voorstel de consequenties van het aanscherpen van het woonbeleid te onderzoeken. Met het plan van aanpak wordt een heldere aanpak, zowel programmatisch als wat betreft rollen en taken voorgesteld. Ook wil de gemeente met het plan van aanpak eindeloze discussies voorkomen, die zich bij 'buurt 6' wel hebben voorgedaan en waarvoor leergeld is betaald. Ook in buurt 7 speelt namelijk dat de grondposities verdeeld zijn over (9) verschillende eigenaren. Daarnaast zijn er 3 claimhouders. Omdat de gemeente niet deelneemt in het bouwen en daarvan ook geen opbrengst heeft, ontvangt de gemeente een bedrag daarvoor ter compensatie.

De gemeente wil de controle houden op de ontwikkeling van buurt 7. Gekozen wordt voor een private samenwerking met marktpartijen die binnen het door de gemeente gestelde kader voor eigen rekening en risico buurt 7 ontwikkelen en realiseren. Het plan van aanpak is gebaseerd op voorstellen van en in samenspraak met de projectontwikkelaars opgesteld en bevat tegelijkertijd de initiatieffase, definitiefase en ontwerpfase van het project. Het grootste deel van buurt 7 kan volgens het vigerende bestemmingsplan worden aangelegd. Voor de geplande appartementen is een planwijziging of planherziening nodig.

In 2008 wordt de samenwerking met GEM Septième, het consortium waarin 6 ontwikkelaars zijn verenigd, bekrachtigd met een samenwerkingsovereenkomst. De samenwerkingsovereenkomst is een Collegebesluit en geen Raadsbesluit. Navraag⁶¹ leert dat deze overeenkomst een uitwerking is van het eerder door de Raad vastgestelde kader, namelijk het bestemmingsplan. Dit is in 1995 vastgesteld. Uit de verslagen van de raadsvergaderingen voorafgaand aan en na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst komt niet naar voren dat de Raad hierover formeel is geïnformeerd.

Met het Collegebesluit⁶² in september 2009 wordt de voorbereidingsfase afgesloten en start de realisatie fase. Wel is duidelijk dat voor een deel van de bouw een aantal planologische procedures nodig is, omdat het bestemmingsplan voorziet in de bouw van 450 woningen, terwijl er zo'n 560⁶³ zijn gepland. Niet alleen meer woningen, maar ook het feit dat er meer appartementen worden gebouwd, betekent dat een wijziging van het bestemmingsplan nodig is. Daarnaast is er een Multifunctioneel Centrum (MFC) gepland, dat de maximale perceelgrootte overschrijdt en is er binnen het bestemmingsplan geen mogelijkheid voor een ontmoetingsplek voor jongeren (JOP). Hiervoor is ook een wijziging van het bestemmingsplan nodig. Duidelijk is dat zowel de gemeente als de ontwikkelaars op de realisatie wachten en zo snel mogelijk willen beginnen.

- Realisatiefase

Bij het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst in 2008 is rekening gehouden met de afronding van het plan binnen 4 – 5 jaar. In 2013 zijn de omstandigheden dermate onzeker dat wordt uitgegaan van afsluiting van het project in 2018/2019⁶⁴. Het is echter onzeker of dit streven, gezien de moeizame verkoop gehaald kan worden. Al eerder blijken er kanttekeningen bij het te realiseren aantal woningen

⁶¹ Beantwoording per e-mail 19 juni 2013 op vraag of de SOK is vastgesteld door de Raad.

⁶² Voorstel van 17 april 2009 'afsluiten voorbereidingsfase en start realisatiefase Passewaay buurt 7', besluit B&W 1 september 2009.

⁶³ In het bestemmingsplan januari 2010, Passewaay buurt 7 staat als aantal 580 woningen genoemd.

⁶⁴ Op www.tiel.nl bij projecten/Passewaay 7 staat op de informatiepagina nog 2014/2015 als afrondingsdatum genoemd. Download 24 mei 2013.

te zijn gemaakt. Begin 2010⁶⁵ blijkt dat mogelijk een deel van de woningen duurder uitvalt dan de prijsgrens voor goedkope woningbouw en is op dat moment niet duidelijk wat en wanneer er verder wordt gebouwd.

Op 27 mei 2010 is de officiële start⁶⁶, nog voor het (gewijzigde) ontwerpbestemmingsplan is besproken in de commissie Ruimte en in de Raad. Dat gebeurt in de zomer van 2010⁶⁷ waarbij in de commissie Ruimte gevraagd wordt om een nieuwe discussie over de locatie van het MFC. Het voorstel aan de Raad bevat, naast de vraag om het gewijzigd vaststellen van het bestemmingsplan, twee andere punten. De eerste is het aantal woningen dat op 585 wordt gesteld (eerder nog 560, toegestaan 450) en het tweede is dat voor dit bestemmingsplan geen exploitatieplan wordt vastgesteld. Het kostenverhaal is met de ontwikkelaar van buurt 7 in een zogenaamde anterieure overeenkomst op een andere wijze geregeld, waardoor de eis uit de Wet ruimtelijke ordening vervalt.

In de daaropvolgende raadsvergadering uit een aantal fracties in de Raad⁶⁸ ongenoegen over de gang van zaken tot nu toe. Procedures zijn niet juist verlopen en de Raad is te laat betrokken. Er moet verbetering in de gang van zaken komen en de Raad moet eerder inzicht krijgen in bestemmingsplannen, zo geeft een aantal fracties aan. Ook blijkt dat al eerder het College diverse malen is verzocht om stedenbouwkundige uitwerking ter visie te leggen omdat het gaat om een globaal bestemmingsplan. Het College herkent zich niet in de kritiek en merkt op dat dit in de komende periode een lastig punt zal worden.

In de vergadering van de commissie Ruimte op 22 november 2011 komt de herijking van het woningbouwprogramma⁶⁹ aan de orde. Het verschuiven in de tijd van o.a. Passewaay leidt tot een aanzienlijk verschil in het geprognosticeerd aantal woningen en het daadwerkelijk aantal gerealiseerde woningen (begroting 2010: 784/rekening 2010: 303). Het College geeft in de commissievergadering aan dat de provincie en de regio de speciale positie van Tiel erkennen en dat het aantal nieuw te bouwen woningen tot 2020 1700 bedraagt. Dit aantal is gebaseerd op onderzoek naar de woningbehoefte in Tiel. De aantallen zijn voor wat betreft de provincie niet hard in die zin dat bijstelling naar aanleiding van een kwalitatieve discussie niet uitgesloten is. In de commissie blijkt vervolgens verschillend gedacht te worden over het soort te bouwen woningen en worden vraagtekens geplaatst bij de financiële haalbaarheid van inbreidingslocaties. De commissie vraagt ten behoeve van toekomstige discussie om een demografische onderbouwing van het aantal woningen en een financiële onderbouwing.

In juni 2012 stuurt het College de Raad een voorstel om het woningbouwprogramma 2010-2020 vast te stellen, gebaseerd op de eerdere discussies en op een extern rapport⁷⁰, waarin uitkomsten op basis van de eerder vastgestelde criteria worden beargumenteerd. Naast juridische consequenties van het stopzetten of uitstellen worden bijvoorbeeld ook financiële consequenties meegenomen, waardoor meer speelruimte ontstaat om juist andere locaties te ontwikkelen. Daarnaast is duidelijk dat de woningaantallen die voor de verschillende locaties worden gehanteerd, aan de hoge kant zijn – deze ademen nog de economische omstandigheden uit van de periode van voor de crisis. Het collegevoorstel en onderliggend extern rapport geven een prioritering in locaties, aantallen per locatie en fasering voor de periode 2010 -2020, waarmee de Raad op 20 juni 2012 instemt. De meeste fracties zijn positief over het verloop van het proces.

Naast terugkerende vragen over woningaantallen, blijkt waterproblematiek de al opgeleverde woningen in buurt 7 parten te spelen. Ook de rol van gemeente ten opzichte van projectontwikkelaars blijkt bij inwoners tot onvrede te leiden. Naast beantwoording van B&W van vragen uit de commissie

⁶⁵ Memo 'stand van zaken versneld bouwen' van B&W aan Cie Ruimte, 11 januari 2010.

⁶⁶ <http://www.tiel.nl/default.asp?A1PID=14994PSXX&A1SID=543520099> download 24 mei 2013, 'Bouw buurt 7 Passewaay officieel van start'.

⁶⁷ Agenda commissie Ruimte 22 juni 2010 ontwerp bestemmingsplan Passewaay – Zuid, buurt 7 fase 2 en Raadsvoorstel en verslag van Raadsvergadering 18 augustus 2010, agendapunt 6.

⁶⁸ Passewaay buurt 7, Raadsvoorstel en verslag van Raadsvergadering 18 augustus 2010, agendapunt 6.

⁶⁹ Memo van 3 augustus 2011, woningbouwcijfers 2010, cie Ruimte 22 november 2011 a.p. 8.

⁷⁰ Voorstel woningbouwprogramma 2010-2020 voor Raadsvergadering 20 juni 2012. Rapport 'herijking woningbouwprogramma 2010-2020', bureau Nieuwe Gracht, 1 juni 2012.

staan ook brieven van bewoners op de agenda⁷¹. Hierin wordt ondermeer geklaagd over de invulling van de gemeentelijke verantwoordelijkheid en over de ‘macht’ van en ruimte voor marktpartijen. In de vergadering van de commissie geeft het College aan het streven is om samen met de ontwikkelaar de problemen van de bewoners op te lossen en dat ‘gezien de stappen die zijn gezet, de gemeente de regie al op zich heeft genomen’.

Leerpunten Passewaay buurt 7

Als leerpunten zijn door betrokkenen genoemd:

- Meer een (financiële) stok achter de deur in het contract opnemen, bijvoorbeeld in de vorm van opeisbare boetes;
- Meer sturing/zekerheden in de uitvoering inbouwen: nu de doorlooptijd toeneemt en de rendementen afnemen, lopen bepaalde aspecten in de uitvoering minder soepel;
- Meer lange termijn visie: nu wordt gedacht dat ‘ad hoc’ /tijdelijke oplossingen goed te regelen zijn – uiteindelijk blijkt dit toch een probleem te worden, dat de gemeente moet oplossen (voorbeeld herhuisvesten Voedselbank).

5.2.3 Westluidense Poort

Bestuurlijk kader	2006: Masterplan Waalfront vastgesteld door de Raad 2007: Collegebesluit definitiefase ontwikkelingsstrategie WLP 1.0 2010: besluit Raad uitvoeringsplan parkeren en ontwikkelingsplan WLP en mandaat aan College voor aanbesteding en verdere traject. 2012: concept-outputsificatie, concept-overeenkomsten en Leidraad Eerste Fase Dialoog (basis voor start concurrentiegericht dialoog).
doelstelling	Gebied wordt culturele poort van de stad, met een cultuurcluster (bibliotheek), woningen en ondergrondse parkeergarage.
realisatiedatum	BB 2010: december 2011 is de aanbesteding afgerond BB 2011: afronding totale project 2016 BB 2013: 2021
financieel resultaat	BB 2010: PM BB 2011: -/- €1.761.000 (grex) BB 2013: per eind 2016 verwacht saldo: 0,-

Bevindingen algemeen

Het bestuurlijk kader is het masterplan Waalfront, dat in 2006 door de Raad is vastgesteld. Het bestemmingsplan Binnenstad, waarvoor de wijzigingsbevoegdheid aan het College is gemandateerd, is nader ingevuld met het ambitiedocument Westluidense Poort. Uit diverse (raads- en commissie-verslagen⁷²) komt naar voren dat de commissie Ruimte en de raad op verschillende momenten (al dan niet in beslotenheid) betrokken zijn en over het algemeen positief zijn over de in het proces betrapte zorgvuldigheid.

Het project, dat zich ten tijde van het onderzoek nog in de aanbestedingsfase bevindt, kent een andere aanpak dan de hiervoor beschreven projecten. De aanbesteding verloopt via een concurrentiegericht dialoog. De concurrentiegericht dialoogprocedure⁷³ verschilt wezenlijk van een ‘gewone’ openbare of niet-openbare procedure. Het grootste verschil zit hem in de wijze van uitvragen. De concurrentiegericht dialoog start met een vraag waarvoor geen (eenduidige) oplossing bekend is. Op basis van oplossingen die de gegadigden aandragen wordt een dialoog gevoerd met de gemeente, die leidt tot optimalisatie tussen vraag en aanbod. In de ‘gewone’ gang van zaken worden eerst de criteria uitgewerkt die bestuurlijk worden vastgesteld en waarop marktpartijen hun aanbieding kunnen afstemmen. Hoewel elementen uit projectmatig werken en de aandacht voor risico’s in een concurrentiegericht dialoog aan bod komen, maakt de volgorde en aanpak deze vorm van aanpak van het project anders dan de fasegewijze aanpak met projectmatig werken, omdat criteria en eisen nog niet vast staan en de marktpartijen gevraagd wordt met een ontwerp te komen.

- planfase

⁷¹ commissie Ruimte, verslag vergadering van 26 februari 2013, agendapunt 8.

⁷² Verslag raadsvergadering 11 november 2009, p.15; verslag Commissie Ruimte, 26 januari 2010, p. 8; verslag commissie Ruimte, 7 december 2010 en Raad 15 december 2010.

⁷³ De concurrentiegericht dialoog – een handreiking. Rijksoverheid, Den Haag 2009.

Bij de behandeling⁷⁴ van het Ontwikkelplan Westluidense Poort in de Raad eind 2010 blijkt dat veel fracties zorgen hebben over de financiële risico's en het (mogelijk) uit de hand lopen van de kosten. Ook het stadium waarin de discussie plaatsvindt, namelijk nog voor er een ontwerp ligt en geen input voor de aanbesteding op tafel ligt, stuut een aantal partijen tegen de borst. Uit het voorstel aan de Raad komt naar voren dat – hoewel er een structureel tekort in de meerjarenbegroting wordt opgenomen – een (extern) uitgevoerde risicoanalyse laat zien dat het project financieel haalbaar is. Indien niet tot uitvoering van het ontwikkelplan wordt besloten, betekent dit onder andere dat:

- Het stadscontract met de provincie, die een substantiële bijdrage heeft toegezegd, onder grote druk komt te staan, omdat het vastgestelde parkeerbeleid niet kan worden uitgevoerd én omdat er een verzwakking van de cultuurfunctie in Tiel plaatsvindt;
- Er imagoschade optreedt bij de bewoners van Tiel, de cultuurinstellingen en bij de provincie.

Er wordt conform het voorstel van het College besloten, waarbij de fractie van Pro Tiel heeft tegengestemd.

Voorafgaand aan de klankbordgroepbijeenkomst op 30 juni 2011 stuurt het College de omwonenden en ondernemers Westluidense Poort op 29 juni 2011 een brief, waarin gereageerd wordt op de vragen en klachten die omwonenden en ondernemers hebben geuit. Het proces tot nu toe en de inhoud en doelstelling worden hierin toegelicht, alsmede het aanbestedingsproces en de rol van de ontwikkelaar. Omdat er geen ontwerp wordt beschreven (markt brengt expertise in om met goede oplossingen te komen) is het lastig om concreet aan te geven hoe het project er uit komt te zien. Het College geeft aan dat er randvoorwaarden aan het consortium worden meegegeven, zodat 'het plan niet wordt uitgeleverd aan de ontwikkelaar', zoals door bewoners en ondernemers werd verondersteld.

Voor de aanbesteding van dit project heeft de gemeente gekozen om een concurrentiegerichte dialoog aan te gaan en na verschillende stappen uiteindelijk de aanbesteding in september 2013 definitief te gunnen. Het College is voor de gehele aanbestedingsperiode gemandateerd en het definitieve gunningsbesluit gaat ter kennisname naar de Raad.

In de eerste fase zijn voor Westluidense Poort nog wel delen uit het handboek Projectmatig Werken toegepast, maar als snel is er een eigen aanpak, met protocollen, leidraden et cetera voor dit unieke project ontwikkeld. Naast een uitgebreide projectorganisatie, is er ook een andere werkwijze ingevoerd die overigens voor alle partijen (bestuurlijk en ambtelijk) wettelijk is. Bij elke stap worden keuzen gemaakt die onomkeerbaar zijn en waarbij volgens planning naar de volgende stap/fase wordt gegaan. Dat zorgt er voor dat discussies niet meer terugkomen of overgedaan moeten worden.

Het project kent vertraging (in 2010 was de start van het project in 2012 gepland) dat als voornaamste oorzaak de andere wijze van aanbesteden heeft. In 2010 was de huidige vorm van aanbesteden (concurrentiegerichte dialoog) nog niet in beeld en was met een 'gewone' aanbesteding het proces waarschijnlijk ook sneller gegaan. De reden om te kiezen voor deze vorm van aanbesteden heeft te maken met het dat er beter kan worden gestuurd op risico's en het een vorm is die past binnen complexe opgaven. Het project kent een plafondprijs en de aanbesteding wordt gegund op kwaliteitseisen waar de gemeente zelf geen geld tegenover zet.

Het project kent ook een wijziging in scope namelijk dat er minder woningen worden gepland (bandbreedte 22-36 woningen) dan in het stadscontract met de provincie in 2010 was afgesproken (130 woningen). Uit de dialoog met de ontwikkelaars is naar voren gekomen dat het gemeentelijk vlekkenplan volgens de ontwikkelaars geen ruimte biedt voor zoveel woningen en dat de ontwikkelaars niet verwachten in de huidige situatie deze hoeveelheden te kunnen verkopen.

Risico's die in het project zijn gedefinieerd hebben onder meer betrekking op:

- Sanering van de grond (risico voor rekening ontwikkelaar),
- Archeologisch onderzoek (met name benoemde grote vondsten voor rekening van de gemeente, de overige voor de ontwikkelaar)
- Beheer en onderhoud (25 jaar voor rekening van de ontwikkelaar)

Bovendien zijn er exit-clausules opgenomen voor zowel de gemeente als voor de ontwikkelaars.

⁷⁴74 Verslag raadsvergadering 15 december 2010, agendapunt 7; beknopt verslag van de openbare en besloten vergadering van de Commissie Ruimte van 7 december 2010, agendapunt 10 en 13 Westluidense Poort.

Uit het Blauwe Boekje 2013 komt naar voren dat voor de Westluidense Poort per eind 2016 verwacht wordt dat het saldo op 0,- uitkomt. Het verwachte financiële tekort van Westluidense Poort wordt gedekt met het positieve resultaat uit Passewaay buurt ⁷⁵ (per eind 2019 €4.983.000). Maar, het positieve resultaat van Passewaay buurt 7 zal zich pas later dan 2016 voordoen (planning is realisatie 2018/2019) terwijl ook wordt aangegeven dat deze streefdatum erg onzeker is. Tegelijkertijd laten de cijfers uit verschillende Blauwe Boekjes zien dat het positieve resultaat van Passewaay 7 terugloopt⁷⁶. Het College heeft bij de raadsbehandeling⁷⁷ ‘ontwikkelplan Westluidense Poort’ eind 2010 toegezegd naar de Raad terug te komen als het aanbestedingstraject zou mislukken. Als de aanbesteding niet binnen de door de raad gestelde kaders blijft, is dat het geval.

Leerpunten Westluidense Poort

Voor het project zijn de volgende leerpunten door intern betrokkenen benoemd:

- Andere manier van werken, vooral wat betreft sturing en beheersing, zoals:
 - Beheer en onderhoud zijn voor 25 jaar uitbesteed en financieel geregeld;
 - Onomkeerbare keuzes bij elke stap en strakke planning – discussies komen niet meer terug;
 - Aanbestedingsprocedure is leidend (eigen parameters en spelregels)
- ‘Pijnpunten’ van projectmatig werken doen zich hierbij niet of nauwelijks voor, waardoor:
 - Afspraak is afspraak ook in praktijk wordt gebracht,
 - Focus op risico’s, vaart houden en planning is heilig (niet achteraf bijstellen)

5.3 Kaderstellende en controlerende rol van de raad

Onderzoeksvraag	Normen
5b. Heeft de Raad kaderstellend en controlerend zo voldoende sturing op grote projecten?	5b. De Raad krijgt op belangrijke (beslis)momenten relevante, begrijpelijke en volledig informatie, waarmee de Raad zijn kaderstellende en controlerende rol waar kan maken en inhoud kan geven aan sturing en beheersing van grote projecten.

In de diverse documenten die betrekking hebben op projectmatig werken en risicomanagement wordt niet expliciet benoemd in welke gevallen de Raad voorzien moet worden van informatie over grote projecten. Een deel wordt ingevuld via de reguliere cyclus van begroting en (jaar)rekening en via de informele afspraken dat bij grote wijziging in financiële of inhoudelijke omstandigheden van een project de Raad moet worden geïnformeerd. Over de voortgang op lopende projecten wordt jaarlijks gerapporteerd aan de Raad door middel van het Blauwe Boekje. Per project is openbare informatie opgenomen over de financiële stand van zaken, planning en risico’s. Door middel van de (vertrouwelijke) risico-analyse die bij het Blauwe Boekje hoort wordt de Raad geïnformeerd over het totale risicoprofiel van projecten, waarover in het Blauwe Boekje wordt gerapporteerd.

Vertrouwelijkheid van informatie

In bepaalde projecten of fasen van een project kan openbaarheid van informatie de gemeentelijke onderhandelingspositie aantasten, zodat het nodig is de Raad in vertrouwelijkheid te informeren. Het is in de eerste plaats van belang om die momenten tot een minimum te beperken, maar het is ook belangrijk om op een later moment na te gaan of de vertrouwelijkheid nog nodig is. Zowel Raad als College moeten zich bewust zijn van de ‘spelregels’ rondom vertrouwelijkheid van informatie, omdat deze indruisen tegen de uitgangspunten van goed openbaar bestuur. In 2008 zijn verschillende verordeningen gewijzigd in verband met vergaderstukken waaromtrent geheimhouding is opgelegd. Toch moet de griffier in de vergadering van de Raad van 15 december 2010, waarbij aan de orde is de geheimhouding die het College op uitgereikte stukken in het kader van de Westluidendse Poort heeft opgelegd, de regels nogmaals toelichten. ‘Het kan niet vaak genoeg worden gezegd en benadrukt dat de Raad het hoogste orgaan in de gemeente is. Over de financiële stukken met betrekking tot de

⁷⁵ Blauwe Boekje, deel II, april 2013, p. 51 Passewaay buurt 7.

⁷⁶ 8 miljoen -> 6,9 miljoen -> 6,3 miljoen -> 6,0 miljoen -> 4,9 miljoen (in 2013 per eind 2019).

⁷⁷ Verslag Raadsvergadering 15 december 2010, p. 13 en volgende.

Westluidense Poort heeft het College geheimhouding opgelegd, maar volgens de wet heeft de Raad als hoogste orgaan het laatste woord hierover. Bovendien vervalt de geheimhouding als zij door de Raad niet zou worden bekrachtigd’.

Alle ambtelijk betrokkenen geven aan op de hoogte te zijn van de (informele) afspraak om de Raad bij gewijzigde inhoudelijke en financiële omstandigheden daarvan op de hoogte te stellen. De besluitvorming en informatievoorziening rond een project is er één van korte lijnen: in het portefeuillehoudersoverleg (PoHo) dat wekelijks plaatsvindt en waar in ieder geval de projectleider bij aanwezig is, worden haken en ogen doorgesproken.

Dat de bevoegdheden en rollen niet altijd duidelijk zijn en dat informatie niet altijd helder en tijdig met de Raad wordt gedeeld, blijkt uit onderstaande voorbeelden.

- 2012 – Raadsvergadering 14 november 2012 (‘investeringsstop’)

In de discussie over de voorgestelde ‘investeringsstop’ blijkt het de Raad vooral op te breken dat men niet (meer) weet hoe het zit voor een aantal grote projecten in de projectenportefeuille. Onduidelijk of onbekend is wat er is besloten, hoeveel geld er met de projecten is gemoeid, welke financiering ter dekking daar tegenover staat en de omvang van de personele capaciteit op projecten.

- 2012 – Commissie Ruimte 23 oktober 2012 (evaluatie raadsbehandeling planologische procedures’)

Kanttekening bij de (nieuwe) werkwijze is volgens de commissie⁷⁸ dat ‘bij plannen die niet door het College als majeur zijn bestempeld duidelijker kan worden aangegeven, als ze ter inzage worden gelegd, dat het om een keuzemoment gaat’.

- 2011 – Commissie Ruimte 22 februari 2011 (‘raadsbehandeling ruimtelijke plannen’)

Een meerderheid van de commissie is voor het betrekken van de raad bij ruimtelijke plannen in een vroegtijdig stadium. De vorm (grote en kleine plannen hetzelfde behandelen) staat dan nog open. In de raadsvergadering van 17 augustus 2011 komt dit aan de orde, maar de discussie leidt tot zodanige verwarring dat één fractielid opmerkt ‘als we niet weten waar we het over hebben, kunnen we hier toch geen besluit over nemen?’

- 2010 – Commissie Ruimte 26 januari 2010 (‘structuurvisie 2030’)

Naast complimenten voor de visie, leeft er ook een aantal vragen onder andere over de status van de structuurvisie. Toegelicht wordt dat de structuurvisie een sturingsinstrument op hoofdlijnen is, waar de uitvoering niet van kan worden afgedwongen, zoals dat bij een bestemmingsplan wel het geval is.

- 2010 – Commissie Ruimte 26 oktober 2010 (vragen en antwoorden Blauwe Boekje)

Gesteld wordt dat de financiële positie van het grondbedrijf de komende jaren niet zal verbeteren en dat de druk op de grondexploitatie zal toenemen, hetgeen betekent: keuzes maken en prioriteiten stellen. Op de algemene vraag ‘op basis waarvan gaan die keuzes gemaakt worden?’ is het antwoord van het College dat het maken van keuzes een sterk politiek karakter heeft. Parameters die hierbij een rol kunnen spelen zijn:

- Prioriteit in het Coalitieakkoord
- Opbrengst/kosten van een project
- Mate van interesse van partijen (ontwikkelaars)
- Passend binnen ruimtelijke kaders/beleid
- Beschikbare ambtelijke capaciteit.

- 2009 – Commissie Ruimte 24 februari 2009 (delegatie bevoegdheid projectbesluit aan B&W)

In de commissie geven de leden aan het voorstel tot delegatie van de bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit te delegeren aan B&W, het een moeilijk stuk te vinden. Eén van de leden merkt bovendien op de argumentatie van het college voor het delegeren van de bevoegdheden tot het nemen van een projectbesluit niet te kunnen volgen en wijst er op dat de raad zo een sturingsinstrument uit handen geeft. De raad moet ook de kaders stellen voor een projectbesluit. Bovendien wordt er op gewezen dat hoewel vermeld staat ‘na accordering door de commissie Ruimte’ de commissie formeel geen akkoord heeft gegeven.

- 2009 begrijpelijke en tijdige informatie bij budgetoverschrijding Hof van Walburg

In vergaderingen⁷⁹ in de Commissie Ruimte en in de Raad komt naar voren dat verschillende alternatieve financieringsbronnen worden aangeboord om Hof van Walburg alsnog financieel haalbaar

⁷⁸ Commissie Ruimte, beknopt verslag vergadering 23 oktober 2012, agendapunt 8, p. 3

⁷⁹ Verslag Raadsvergadering 19 mei 2010, agendapunt 6. Hof van Walburg en verslag vergadering commissie Ruimte, 27 april 2010, agendapunt 8 Hof van Walburg.

te krijgen, waarbij de consequenties van een negatief advies of het onthouden van instemming zijn dat Rijks- en provinciale middelen moeten worden terugbetaald. De Raad geeft in meerderheid aan geen wijs meer te kunnen worden uit het gegoochel met cijfers en het schuiven met potjes; bovendien geeft de Raad aan het merkwaardig te vinden dat niet eerder is meegedeeld dat er een overschrijding heeft plaatsgevonden – in de commissie was toegezegd dat de Raad bij overschrijding zou worden geïnformeerd.

- 2008 – samenwerkingsovereenkomst gemeente Tiel en GEM/Septieme is een College besluit.

Het is de uitwerking van het eerder in 1995 door de Raad vastgestelde kader (bestemmingsplan). Uit de verslagen van de raadsvergaderingen in die periode komt niet naar voren dat de Raad hierover formeel is geïnformeerd.

- 2006 – collegebesluit tot uitvoering stedenbouwkundig plan voor Hof van Walburg.

De Raad stelt in 2008 en later in 2010 het (gewijzigd) bestemmingsplan vast, dat de formele grondslag hiervoor vormt. Het Collegebesluit loopt daarmee vooruit op deze besluitvorming in de Raad.

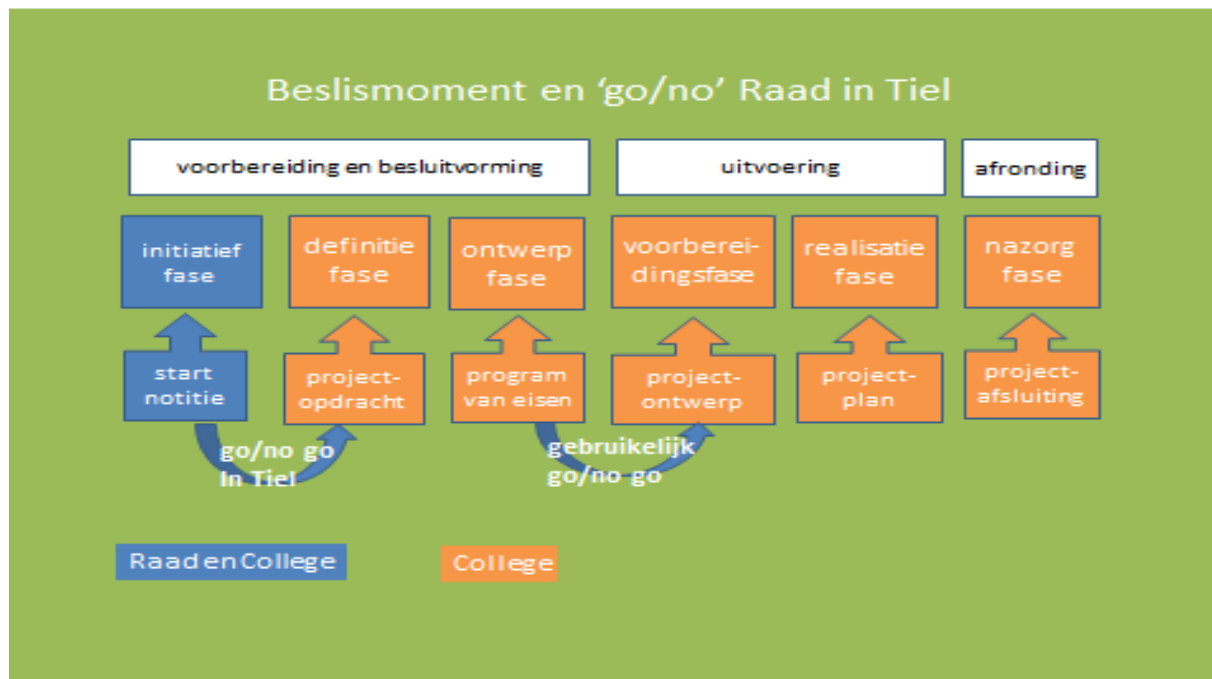
- 2004 – Collegebesluit: geoptimaliseerd stedenbouwkundig plan, een algemene bijdrage van € 680.000,- en een maximale bijdrage van €215.000,- aan saneringskosten.

Er is geen raadsbesluit genomen over het stedenbouwkundig plan noch over de gemeentelijke bijdrage Hof van Walburg.

Verklarende factoren en leerpunten

Voor het feit dat de Raad op afstand staat en daardoor zijn kaderstellende en controlerende rol niet altijd voldoende kan waarmaken, is een aantal verklaringen te geven, die overigens deels hiervoor al zijn opgemerkt. Al eerder genoemd zijn:

- weinig ‘rolvastheid’ van Raad en College (‘wie is waarvan’) en het ontbreken van formele afspraken over bestuurlijke besluitvorming en bestuurlijke informatievoorziening;
- (zeer) vroeg moment van ‘go/ no go’ zoals onderstaand schema laat zien:



Andere factoren die hierbij een rol spelen zijn:

- Rol en invloed van de commissie

Uit de verschillende documenten komt het beeld naar voren dat (veel) informatie gewisseld wordt in de commissie en dat in dat gremium de eigenlijke discussie plaatsvindt in plaats van in de Raad. Of het nu gaat om ‘spelregels grondexploitatie’, een stedenbouwkundig plan of ‘uitgangspunten risicomangement’: na de discussie in de commissie stemt de Raad meestal zonder bespreking in. De adviserende rol van de commissie verandert in de praktijk daardoor naar een (bijna) besluitvormende rol. Door de commissiestructuur in de Commissie Ruimte bijvoorbeeld kan dit op gespannen voet komen te staan met de democratische legitimiteit van besluitvorming doordat er in de commissie

zowel raadsleden als niet-raadsleden zitting hebben en elke partij, ongeacht het aantal zetels in de Raad, met twee personen is vertegenwoordigd. Een meerderheid in de commissie betekent daardoor niet automatisch een meerderheid in de Raad – de commissie of één partij bepaalt evenwel of een voorstel van het College nog in de Raad moet worden besproken of afgedaan kan worden met een ter kennisname.

- Informatie blijft niet hangen of ‘landt niet’

Ook hebben bestuurlijk betrokkenen aangegeven dat de Raad soms kort van memorie is als aangegeven wordt dat de Raad niet is geïnformeerd of dat blijkt dat bepaalde informatie niet is ‘geland’. Daartegenover staat dat de Raad zich in een aantal gevallen positief (‘go’) heeft uitgelaten over een project, maar dat de daadwerkelijke invulling in een veel later stadium plaatsvindt. Ook de hiervoor geschetste rol van de commissie kan hier debet aan zijn. Een ander punt is dat ook door de Raad af en toe naar voren wordt gebracht is dat het soms om complexe materie gaat, of dat door de presentatie van cijfers en gegevens onduidelijkheid ontstaat (‘gegoochel met cijfers’).

Leerpunten die genoemd zijn betreffen:

- Verbetering van bestuurlijke informatievoorziening en -besluitvorming
 - Eerder de Raad te betrekken;
 - Actuele informatie delen, hoewel de agenda dat niet altijd toelaat en memo’s niet altijd voldoende impact hebben;
 - Begrijpelijke informatie aanbieden;
 - De Raad bij grote projecten op een later moment dan nu het geval is een definitief ‘go/no go’ laten geven, namelijk bij de overgang van plan/voorbereidingsfase naar de uitvoeringsfase.
- Rollen en verantwoordelijkheden bespreken en formaliseren

De start van een nieuwe bestuursperiode biedt een natuurlijk moment om met de Raad het definitieve en begrippenkader scherp te krijgen voor ‘grote’ projecten.

A. *Bijlage beschrijving casestudies*

Hof van Walburg

Bestuurlijk kader	2004: Collegebesluit stedenbouwkundig plan en krediet 2005: 1 ^e exploitatieovereenkomst met SCW (Collegebesluit) 2008: bestemmingsplan Binnenstad/stedenbouwkundig plan Hof van Walburg (Raadsbesluit) 2009: bouwvergunning Hof van Walburg (Collegebesluit) 2010: geactualiseerde exploitatieovereenkomst (College - SCW) en instemming Raad met financiële consequenties
doelstelling	Het realiseren van woningbouw passend bij dit deel van de binnenstad
realisatiedatum	2008 deadline : eind 2009 project gerealiseerd, anders 4 ton subsidie terugbetalen aan de provincie BB 2010: 4 ^e kwartaal 2011 BB 2011: 2012 BB 2013: project is afgerond in 2012
financieel resultaat	BB 2010: €440.318,- negatief BB 2011: €698.500,- negatief BB 2013: €435.086,- negatief (per 1 januari 2013)

1998-2004 (initiatiefase)

In 1998 start woningcorporatie SCW-Tiel op verzoek van de gemeente de planontwikkeling op, met als doel de samenhang in deze buurt te verhogen. In mei 2000 voert SCW het eerste haalbaarheids-onderzoek uit in combinatie met een stedenbouwkundige studie. In november 2001 is er instemming van het College van B&W met organisatie, proces en uitgangspunten die onder andere zijn: de gemeente draagt geen risico en subsidie mogelijkheden. Het plangebied omvat dan het terrein van het Hof van Walburg en de driehoek Kromme Elleboog – Binnenmolenstraat – Nieuweland. De bewoners zijn geïnformeerd tijdens een informatieavond in december 2001 en via een nieuwsbrief in april 2002.

Medio 2002 heeft SCW een eerste concept-plan doorgerekend op financiële haalbaarheid. Daaruit bleek dat de wensen soms op gespannen voet staan met wat er financieel mogelijk is. Een tweede conceptplan wordt eind 2002 op financiële haalbaarheid getoetst en er bestaat nog altijd spanning tussen wensen en financiële mogelijkheden. Over dit laatste onderzoek voeren SCW en de gemeente overleg, omdat de voorbereidende stappen pas kunnen worden gezet als er een haalbaar plan is. In de zomer van 2003 blijkt⁸⁰ dat, hoewel een dergelijk proces moeilijk te plannen valt, de gemeente eind van 2003 duidelijkheid wil hebben. Dat is ook nodig – als er geen duidelijk plan ligt ‘raken we de aan dit project toegekende subsidie in het kader van het Tiels Stedelijk Ontwikkelingsbeleid kwijt. Gevraagd naar de omvang van de subsidie en of deze is terugbetaald, omdat de deadline niet wordt gehaald, heeft de gemeente geantwoord: ‘uiteindelijk is het project Hof van Walburg voor een bedrag van € 508.000,- gedekt uit TSOB-gelden.

2004-2009 (voorbereiding: definitie- en ontwerpfase)

Begin 2004 worden in de Commissie Ruimte een aantal varianten voor het stedenbouwkundig plan besproken. De commissie formuleert een aantal aandachtspunten voor verdere uitwerking van het plan. In oktober 2004 geeft het College instemming met een geoptimaliseerd stedenbouwkundig plan, een algemene gemeentelijke bijdrage van €680.000 (ten laste van de ARG) en een maximale bijdrage van €215.000 aan saneringskosten driehoek door het inzetten van ISV-subsidie. Dit besluit is niet meer voorgelegd aan de Raad. Het College heeft ook besloten zich niet te verzetten tegen de sloop van 6 woningen aan de Kromme Elleboog. Dit betekent dat een deel van het plan al in uitvoering gaat, terwijl er nog geen ‘go’ is van de Raad in de vorm van een definitief bestemmingsplan. In juni 2005 is

⁸⁰ Bron: Nieuwsbrief Domineuskwartier, juli 2003, nr. 2 (Wethouder Anker, Volkshuisvesting)

er een ontwerpbouwplan door de architect⁸¹ en start de aannemer na voorbereidende werkzaamheden met de sloop van de oude polikliniek aan de St. Walburgsingel⁸².

2006: Go/no go

In maart 2006 besluit het College de afspraken met SCW in een exploitatieovereenkomst vast te leggen. Het plangebied is het hetzelfde gebleven als in 2004. Uit het Collegevoorstel⁸³, waarin gevraagd wordt de exploitatieovereenkomst te tekenen en een bijdrage van €400.000 aan SCW te betalen (dekking TSOB1) blijkt dat de eerdere budgetten (2004: gemeentelijke bijdrage van €680.000 (ten laste van de ARG) en een maximale bijdrage van €215.000 aan saneringskosten) inmiddels achteraf door de Raad beschikbaar zijn gesteld. Het is de bedoeling dat de bouw eind 2006/begin 2007 start.

Bij de oplevering van de laatste woning is in de overeenkomst de afspraak gemaakt dat de exploitant aan de gemeente een eenmalige bijdrage van €105.000,- in de aanleg van een voetgangersbrug over de stadsgracht verstrekt. Als kanttekening wordt gemaakt dat – voordat met de feitelijke werkzaamheden kan worden begonnen – eerst nog nader archeologisch onderzoek moet worden gedaan. Ook is duidelijk dat tijd een factor van betekenis is, omdat voor 1 april 2006 het restant(TSOB1) moet zijn besteed, om provinciale subsidies veilig te stellen. In april 2006 tekenen de gemeente Tiel en woningcorporatie SCW de samenwerkingsovereenkomst. Er ligt geen gewijzigd bestemmingsplan aan ten grondslag en de raad wordt hierover niet gevraagd een besluit te nemen.

Een maand later wordt in de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit in mei 2006 het uitgewerkte stedenbouwkundig plan besproken. De commissie stemt hier niet mee in. Daarmee lijkt de basis te ontbreken voor het eerdere besluit van College om over te gaan tot uitvoering (exploitatieovereenkomst en bijdrage aan SCW). Naar aanleiding van dit negatieve advies wordt het bouwplan, ook op stedenbouwkundig niveau aanzienlijk aangepast. Op dit aangepaste bouwplan is het nieuwe bestemmingsplan binnenstad gebaseerd⁸⁴. Doorrekening van de plannen⁸⁵ leidt tot een tekort op de grond- en bouwexploitatie van circa € 900.000,- ondanks een gemeentelijke bijdrage van €680.000 en een bijdrage in de onrendabele top van de SCW van circa 1,8 miljoen euro. In het najaar van 2006 worden, vooruitlopend op de nieuwbouw van de geplande 92 woningen, het voormalig ziekenhuis en de woningen aan de Kromme Elleboog (2 t/m 12 en 3 t/m 15) gesloopt⁸⁶.

In september 2007 blijkt uit bureauonderzoek dat de trefkans op archeologische vondsten hoog is. Veldonderzoek moet meer duidelijkheid geven over enkele bodemschatten en mogelijk is ook sanering van de bodem nodig. De ontwikkelde plannen worden doorgerekend en de verwachting is dat de bouw in de 2^e helft van 2008 start⁸⁷. In april 2008 stemt het College in met extra kosten. Deze zijn voor het archeologisch onderzoek (helft boven het daarvoor gereserveerde budget zijnde €82.500,-), en voor de helft van de kosten van het archeologisch veldonderzoek die de € 200.000,- te boven gaan en voor de heraanleg van een weg (€150.000). Het College wordt geadviseerd door middel van de maandelijkse begrotingswijziging aan de Raad voor te stellen de verliesvoorziening voor het project Dominicuskwartier te verhogen met €112.000 en dit ten laste te brengen van algemene reserve grondexploitatie (ARG). In Tiel is er veel discussie⁸⁸ over de plannen, mede omdat een geplande parkeergarage is geschrapt hetgeen tot parkeeroverlast zal leiden (in het uiteindelijke plan zijn half overdekte parkeergarages opgenomen). In de commissie Ruimte van september 2008⁸⁹ wordt gevraagd hoe en ander zich verhoudt tot de projectplannen en –besluiten, nu de uitwerkingsbevoegdheid nog onder de oude WRO is toegekend (delegatie) aan het College.

⁸¹ Bron: Evaluatie Hof van Walburg, januari 2011.

⁸² Bron: www.tiel.nl (achtergrondinformatie Dominicuskwartier – Hof van Walburg) download 5 april 2013.

⁸³ Voorstel van de afdeling Stadsontwikkeling van 22 februari aan het College om in te stemmen met exploitatieovereenkomst en bijdrage aan SCW te betalen. Collegebesluit 28 maart 2006.

⁸⁴ Bron: evaluatie Hof van Walburg, januari 2011, overzicht processtappen.

⁸⁵ Bron: voorstel aan College van 2 april 2008 (ontwikkeling Dominicuskwartier) 'inleiding'.

⁸⁶ Bron: www.tiel.nl achtergrond informatie Dominicuskwartier

⁸⁷ Bron: www.tiel.nl achtergrond informatie Dominicuskwartier

⁸⁸ Bron: www.gelderlander.nl/regio/rivierenland/strijd-dominicuskwartier-laait-op download 5 april 2013

⁸⁹ Commissie Ruimte, beknopt verslag vergadering 23 september 2008, bestemmingsplan binnenstad, a.p. 9

Duidelijk⁹⁰ is wel dat de bouw onder grote tijdsdruk staat: de woningen moeten er op 31 december 2009 staan om te voorkomen dat de gemeente een subsidie van € 400.000,- aan de provincie moet terugbetalen.

In oktober 2008 stelt de Raad het bestemmingsplan voor de binnenstad vast, waarvan het Dominicuskwartier onderdeel uitmaakt. In het bestemmingsplan is een gewijzigd stedenbouwkundig plan voor het Dominicuskwartier verwerkt. Aan de provincie wordt goedkeuring van het bestemmingsplan gevraagd, dat verwacht wordt in mei-juni 2009. In het voorjaar van 2009 wordt het archeologisch onderzoek uitgevoerd, hetgeen een schat aan informatie oplevert over de historie van Tiel. De commissie Ruimtelijke Kwaliteit bespreekt het bouwplan een aantal malen en gaat uiteindelijk akkoord. Het stedenbouwkundig kader was al eerder gegeven door vaststelling van het bestemmingsplan Binnenstad⁹¹. In eerste instantie komt het totaal op 75⁹² woningen, waarvan 22 goedkope huurwoningen. Als start- en opleverdatum werden genoemd 2009 respectievelijk 2011. Start verkoop is gepland 1^e kwartaal 2010.

In de zomer van 2009 confronteert Heijmans de woningcorporatie SCW met hogere kosten van uiteindelijke honderdduizenden euro's en tevens, ten gevolge van de economische crisis, een vermindering van geraamde opbrengsten van €2,1 miljoen⁹³. Er wordt uiteindelijk een andere rolverdeling tussen Heijmans en SCW afgesproken. SCW verzoekt de gemeente om ongeveer de helft van de vermindering van de geraamde opbrengsten te compenseren.

Bij de bespreking van het Blauwe Boekje⁹⁴ wordt gevraagd of de afspraak over de meerkosten van het archeologisch onderzoek (gemeente neemt de helft voor zijn rekening, indien deze kosten de €200.000,- te boven gaan, een open einde regeling is. Geantwoord wordt dat er in totaal €300.000,- beschikbaar is en indien de kosten meer dan dit bedrag bedragen het onderwerp terug komt in de Raad.

2010-2012 herontwikkeling Hof van Walburg (uitvoerings- en realisatiefase)

Het Collegevoorstel aan de Raad dat ingaat op de nieuwe (nog te sluiten) overeenkomst tussen de gemeente en SCW en dat een aantal financiële consequenties met zich mee brengt, wordt besproken in de commissie Ruimte op 27 april 2010 en behandeld ter bestuurlijke besluitvorming in de gemeenteraadsvergadering van 19 mei 2010. Gevraagd wordt een extra bedrag van €100.000,- beschikbaar te stellen voor herontwikkeling van het Hof van Walburg, in te stemmen met de dekking van de financiële consequenties van de overeenkomst (o.a. interpretatieverschil tussen SCW en gemeente ter hoogte van €350.000,-) en een krediet⁹⁵ van € 1.871.000,- beschikbaar te stellen voor de nog te betalen bedragen, inclusief risico's -/boekwaarde per 1 januari 2010.

Uit de behandeling in de commissie Ruimte⁹⁶ komt naar voren dat veel Raadsleden het plan als positief beoordelen, maar de onderliggende informatie (met name het financiële overzicht) verwarrend vinden. Ook zijn er vragen over het interpretatieverschil en welke consequenties een negatief advies heeft. Het College geeft aan dat veel (inmiddels ontvangen) provinciale en alle rijksbijdragen moeten worden terugbetaald bij een afwijzend besluit. Als leerpunten noemt de wethouder dat van meet af aan duidelijk moet zijn welke gebiedskwaliteit moet worden nagestreefd en wijst hij in dit verband op een helder toetsingskader vanuit de Welstandscommissie. Ook is het belang van regelmatige afstemming met SCW hem duidelijk. Als positieve zaak noemt de wethouder het snel anticiperen op toevallige kansen – wat dat betreft is dit project goed gelopen.

⁹⁰ Bron: www.gelderlander.nl/regio/rivierenland/tijdnoed-dominicuskwartier download 5 april 2013.

⁹¹ Bron: evaluatie Hof van Walburg, januari 2011, overzicht processtappen/voorjaar 2009.

⁹² In 2004 is het aantal geplande woningen 75 (kwaliteitscommissie voor de binnenstad, 15/1/2004); in 2008 is het aantal gepland op 94 (vrijstellingsprocedure, cieRuimte 17/9/2008); in 2009 is het aantal eerst gepland op 95 woningen (cie ruimtelijke kwaliteit, 5/3/2009) en later op 101 woningen (bouwvergunning B&W-besluit, 29/10/2009). Uiteindelijk worden er 112 woningen gerealiseerd.

⁹³ Bron: evaluatie Hof van Walburg, overzicht processtappen, zomer 2009.

⁹⁴ Beknopt verslag van de commissie Ruimte van 26 mei 2009, Blauwe Boekje a.p. 8.

⁹⁵ Voorstel aan College inzake Hof van Walburg van 26 april 2010 en voorstel voor de raad van 19 mei 2010. In de versie van 1 april 2010 (Collegevoorstel) werd nog een krediet gevraagd van 1.756.000 euro.

⁹⁶ Beknopt verslag openbare vergadering commissie Ruimte van 27 april 2010, Hof van Walburg, a.p. 8.

De vragen in de Raadsvergadering⁹⁷ betreffen voor de huidige (financiële) en toekomstige risico's. Ook blijkt uit de discussie dat 'het gegoochel met cijfers' voor een aantal fracties (grote) onduidelijkheid oproept. Het feit dat overschrijding van archeologische kosten niet op een eerder moment waren meegedeeld, terwijl dat wel was toegezegd, noopt een aantal fracties tot vragen hierover. Uit de beantwoording van het College blijkt dat er een nieuwe deadline is gesteld met de toekenning van de rijkssubsidie, namelijk start van Hof van Walburg voor 1 juli 2010. Met het afsluiten van het archeologisch onderzoek komen daar geen nieuwe verrassingen uit voort – de ontwikkeling van de openbare ruimte moet nog worden aanbesteed (ca. € 10 miljoen) en dat kan als risico worden aangemerkt. Als het gaat om het informeren van de Raad over de meerkosten van het archeologisch onderzoek, geeft het College aan dat deze informatie nog niet zo lang bekend was en het de bedoeling was met een complete deal naar de Raad te komen. De afspraak dat, zodra er meer geld nodig zou zijn, dit aan de Raad zou worden gemeld is nagekomen.

Daarnaast wordt gevraagd om een evaluatie(onderzoek), zeker gezien de discussie over de bijdragen die SCW per woning zou betalen (maar die inmiddels deels niet meer gevorderd worden⁹⁸, omdat er afspraken over de participatie van de SCW in de ontwikkeling van de openbare ruimte zijn gemaakt). Het College zegt een evaluatie over de gehele procesgang toe. De Raad besluit conform het voorstel van B&W.

In juni 2010 start de bouw en in januari 2012 worden de woningen opgeleverd. In januari 2011 is het project geëvalueerd en is een aantal leerpunten geformuleerd.

⁹⁷ Woordelijk verslag van de openbare Raadsvergadering 19 mei 2010, Hof van Walburg, a.p. 6.

⁹⁸ Woordelijk verslag van de openbare Raadsvergadering 19 mei 2010, Hof van Walburg, a. p. 6, p. 10 bij monde van wethouder Verspui.

Passewaay buurt 7

Naam project	Buurt 7 Passewaay
Status project	Realisatiefase
Plan en startfase project	Start: samenwerkingsovereenkomst 2008 met GEM/Septième
Realisatie/einddatum project Boekje (BB)	BB 2010: 2010-2012 BB 2011: 2014-2015 BB 2013: 2018-2019; onzeker of dit streven behaald kan worden wegens economische omstandigheden.
Projectdefinitie	Uitbreidingswijk als onderdeel van uitbreidingslocatie voor Tiel om de woningbehoefte van Tiel te faciliteren (faciliterend grondbeleid). Bouw van 560 woningen/appartementen, een Multifunctioneel Centrum (MFC) en een JOP. In eerste instantie pasten woonwageneigenaren ook in het plan; in BB 2010 werd nog rekening gehouden met 6 woonwagen-standplaatsen met woonwagens. 18 april 2012 is besloten geen woonwagenlocaties in Passewaay te ontwikkelen. Er wordt gekeken naar een alternatieve invulling voor de daarvoor gereserveerde ruimte.
Betrokkenheid andere partijen (PPS-constructie, andere gemeenten, belanghebbenden)	Samenwerkingsovereenkomst met koepelorganisatie GEM Septième (6 bouwers/projectontwikkelaars) die voor eigen rekening en risico de woningen en openbare ruimte opleveren.
Financiële omvang project (verwacht) resultaat in Blauwe Boekje	GEM Septième (koepelorganisatie bouwers/projectontwikkelaars) ontwikkelt voor eigen rekening en risico de bouw van divers palet aan woningen (559), aanleg openbare ruimte en MFC. De gemeente krijgt naast €35/m ² ook een bijdrage per woning (€9.000,-) en wordt na oplevering eigenaar van de openbare ruimte. Boekwaarde is per eind 2012 1.785.750,- negatief (plankosten verminderd met exploitaiebijdragen ontwikkelaars). Volgens het projectoverzicht in BB 2013 gaat de gemeente uit van voldoende dekking voor de (nu nog) negatieve boekwaarde. BB 2010: €6.308.866,- BB 2011: €6.000.000,- BB 2013: per eind 2019: €4.983.000. Dit wordt ingezet ten behoeve van Westluidense Poort.
Risico's zoals genoemd in Blauwe Boekje	BB 2010: geen BB 2011: geen BB 2013: door recessie en stilvallen verkoop uitgangspunten bezien: <ul style="list-style-type: none"> • Contractafspraken • Mogelijk programmatische wijzigingen als gevolg van tegenvallende verkoop • Exploitaatiebijdragen per woning
Risico-analyse	Is vertrouwelijk ter inzage voor raadsleden gelegd.

Vorbereidingsfase Passewaay buurt 7

Het kader voor Passewaay 7 is het algemeen bestemmingsplan Passewaay – Zuid dat in 1995 door de Raad is vastgesteld.

- Planfase (initiatief – definitie – ontwerp)

In 2004 wordt het College⁹⁹ gevraagd in te stemmen met het plan van aanpak voor buurt 7 (initiatief – definitie – ontwerpfase in één besluit), het voorlopig ontwerp met het basis programma van eisen vast

⁹⁹ Plan van Aanpak, Passewaay buurt 7, voorstel 28 juli 2004, Collegebesluit 14 september 2004.

te stellen en het voorstel de consequenties van het aanscherpen van het woonbeleid te onderzoeken. Met het plan van aanpak wil de gemeente eindeloze discussies voorkomen, die zich bij 'buurt 6' wel hebben voorgedaan en waarvoor leergeld is betaald. Ook in buurt 7 speelt namelijk dat de grondposities verdeeld zijn verschillende eigenaren (9). Daarnaast zijn er 3 claimhouders. Met het plan van aanpak wordt een heldere aanpak, zowel programmatisch als wat betreft rollen en taken voorgesteld.

Uit het voorstel aan het College komt naar voren dat de gemeente de controle wil houden op de ontwikkeling van buurt 7. Gekozen wordt voor een private samenwerking met marktpartijen die binnen het door de gemeente gestelde kader voor eigen rekening en risico buurt 7 ontwikkelen en realiseren. Het plan van aanpak is gebaseerd op voorstellen van de projectontwikkelaars en bevat tegelijkertijd de initiatieffase, definitiefase en ontwerpfasen van het project.

In 2008 sluit het College een samenwerkingsovereenkomst¹⁰⁰ met een consortium van 7 bouwers/ontwikkelaars (GEM/Septième), waarin de taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. Het consortium ontwikkelt voor eigen rekening en risico verschillende type (huur en koop) woningen en de openbare ruimte. De gemeente wordt na oplevering eigenaar van de openbare ruimte. De gemeente brengt 75.150 m² tegen een inbrengwaarde van €35,-/ m² en lost een tweetal bouwclaims in (gezaamenlijk 55 woningen type 2 ^ 1 kap). De gemeente krijgt € 9.000 per woning – uitgaande van de realisatie van 560 woningen. De planning is als uitgangspunt opgenomen in de overeenkomst, er is geen scenario opgenomen waarbij sprake is van extreme vertraging. Wel is aangegeven dat er onderling afstemming plaatsvindt, in geval van vertraging. Duidelijk is dat de inkomsten van de gemeente samenhangen met het ontwikkeltempo (bijdrage per woning is gebaseerd op aantallen woningen, langere looptijd betekent minder inkomsten, renteverlies et cetera). In het contract zijn geen exit-clausules opgenomen.

De samenwerkingsovereenkomst is een Collegebesluit en geen Raadsbesluit. Navraag¹⁰¹ leert dat deze overeenkomst een uitwerking is van het eerder door de Raad vastgestelde kader, namelijk het bestemmingsplan. Dit is in 1995 vastgesteld. Uit de verslagen van de raadsvergaderingen voorafgaand aan en na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst komt niet naar voren dat de Raad hierover formeel is geïnformeerd.

- realisatiefase

Halverwege 2009 wordt in de vergadering van de commissie Ruimte¹⁰² opgemerkt dat het verwacht resultaat van Passewaay buurt 7 € 6,7 miljoen zal zijn. In een eerder Blauw Boekje was dit 8 miljoen. Gevraagd wordt naar de reden van de daling van 1,3 miljoen? In dit verband wordt aangegeven dat bij de samenvatting staat dat grond aan de GEM wordt verkocht voor €35/ m². Wat heeft het de gemeente gekost? Het College geeft aan dat er geen geld is verdampt. Omdat het project buurt 7 onderdeel is van het financiële complex Passewaay-Zuid wordt deze winst verevend met de verliezen/investeringen van de andere projecten binnen het complex, zoals het resultaat van de projecten Buurt 6 en Wijkinfrastructuur.

2010

Begin 2010 blijkt¹⁰³ dat er kanttekeningen moeten worden gemaakt bij de projecten Passewaay 7 en Hof van Walburg. Voor fase 1 van Passewaay buurt 7 is bekend dat er 33 goedkope huurwoningen voor SVT komen. In 2006 zijn (gebaseerd op de woonvisie Tiel) contracten gesloten voor categorieën woningbouw; hierin is een prijsindex opgenomen waardoor mogelijk een deel van de woningen duurder uitvalt dan de prijsgrens voor goedkope woningbouw van 170.000,-. Momenteel is echter niet duidelijk wat en wanneer verder gebouwd wordt. Insteek is 112 goedkope huur- en 50 goedkope koopwoningen.

¹⁰⁰ Samenwerkingsovereenkomst gemeente Tiel – GEM Passewaay 7 CV Septième, 8 april 2008.

¹⁰¹ Beantwoording per e-mail 19 juni 2013 op vraag of de SOK is vastgesteld door de Raad.

¹⁰² Verslag Commissie Ruimte 26 mei 2009, a.p. 6, Blauwe Boekje

¹⁰³ Memo van College aan de commissie Ruimte, 11 januari 2010.

Duidelijk is dat er een wijziging van het bestemmingsplan nodig is, omdat de momenteel gewenste ontwikkeling van buurt 7 op een aantal punten niet in het geldende bestemmingsplan Passewaay-Zuid past¹⁰⁴. Dit betreft het aantal van 585 woningen (toegestaan is 450), de verhoging van het aantal te bouwen appartementen, de realisatie van een jongerenontmoetingsplaats (JOP) en het vergroten van het bouwoppervlak van het multifunctioneel centrum (MFC). Omdat de uitvoering hiervan is voorzien, voordat het integrale bestemmingsplan voor Passewaay in werking treedt (Tiel Zuid, op dat moment wordt opgesteld en naar verwachting in 2011 gereed is), is het voorliggende bestemmingsplan separaat in procedure gebracht. Voor de uiteindelijke inwerkingtreding van het (ieder) bestemmingsplan is een Raadsbesluit noodzakelijk.

Voorafgaand aan de besluitvorming in de Raad wordt het ontwerp bestemmingsplan eerst besproken in de Commissie Ruimte van 22 juni 2010. De commissie kan zich in grote lijnen vinden in het voorstel. De discussie spitst zich toe op de locatie van het MFC omdat er zorgen zijn over de verkeersveiligheid.

In de Raadsvergadering van augustus 2010¹⁰⁵ wordt het bestemmingsplan ingebracht en besproken. In het ontwerp-voorstel wordt de Raad gevraagd om het plan gewijzigd vast te stellen en voor dit bestemmingsplan geen exploitatieplan vast te stellen. De aandacht en vragen vanuit de Raad concentreren zich voornamelijk op de verkeersafwikkeling rond het Multifunctioneel Centrum (MFC), waarover in 2009 eigenlijk al advies is uitgebracht. Dit brengt een aantal fracties er toe op te merken dat “de procedures niet juist zijn verlopen en dat de Raad er te laat bij is betrokken. [...] wil dat verbetering in de gang van zaken wordt gebracht en de Raad eerder inzicht krijgt in bestemmingsplannen.” “[...] het College diverse keren verzocht de stedenbouwkundige uitwerking ter visie te leggen, omdat het gaat om een globaal bestemmingsplan en de uitwerking daarvan ter visie gelegd moet worden.” Er wordt conform voorstel B&W besloten.

In november 2010 stuurt het consortium GEM/ Septième de Raad een brief waarin het consortium een aantal argumenten aandraagt om niet alle contingenten naar binnenstedelijke projecten te schuiven. Uit de brief blijkt dat Tiel binnen kort een principe keuze moet maken waar haar woningbouw de komende 10 jaar gaat plaatsvinden. Onder druk van de provincie zal er meer dan een vrijblijvende keuze gemaakt moeten worden, waarbij halvering van het programma aan de orde is. Een aantal van de argumenten die het consortium aandraagt is:

- Binnenstedelijke ontwikkelingen zijn lastig te realiseren (duur, sanering nodig, planschade, alleen appartementen en ingewikkelde waterproblematiek) met lange procedures;
- Naast lastige exploitatie levert binnenstedelijk bouwen ook daarmee impliciet onduidelijke plannings op. Een korte blik op de historie van binnenstedelijke plannen levert een beeld van veel tijd- en renteverlies en de totale onmogelijkheid om te sturen. [...] In Passewaay kan de gemeente wel sturen, bovendien manifesteert buurt 7 zich momenteel duidelijk beter dan het gemiddelde van de landelijke markt.
- Woningmarkt nu en in de toekomst is een afnemersmarkt, waardoor grootschalige series niet langer in 1x kunnen worden gerealiseerd (hooguit 10-15 woningen). Dit is bij stadsuitleg wel mogelijk, maar binnenstedelijk niet.
- De grondposities in het restant van Passewaay (60ha) zijn bijna allemaal door ontwikkelaars/bouwers uit de regio en de SVT verworven (solvabel en reeds lang actief in Tiel) waardoor Tiel risicoloos kan overgaan tot verdere stadsuitleg. Ook buurt 7 levert voor Tiel het beste financiële resultaat.

2011

Medio augustus blijken er bij de woningbouwproductie voor heel Tiel grote afwijkingen tussen hetgeen begroot was en daadwerkelijk is gerealiseerd. Het verschil tussen begroting 2010 en rekening 2010 is dat in eerste instantie 784 nieuwe woningen zijn gepland, maar dat er maar 303 in 2010 zijn gerealiseerd. De grootste afwijkingen zijn te vinden in

- Goedkope huur: 288 gepland, 171 gerealiseerd
- Goedkope koop: 198 gepland, 16 gerealiseerd
- Middelkoop: 131 gepland, 36 gerealiseerd

¹⁰⁴ Raadsvoorstel wijziging bestemmingsplan Passewaay buurt 7, fase 2

¹⁰⁵ Verslag vergadering Raad, 18 augustus 2010, a.p. 6, ontwerp-bestemmingsplan Passewaay buurt 7, fase 2.

- Dure koop: 68 gepland en 0 gerealiseerd.

Blijkens het memo, dat niet ingaat op individuele woningen/projecten, is het aanzienlijke verschil tussen prognose en resultaat te verklaren door een verschuiving in tijd voor de projecten Passewaay buurt 7, Dominicus, Rio en de Echtensedijk fase Fabriekslaantje.

In de daaropvolgende vergadering van de commissie Ruimte¹⁰⁶ wordt bij 'herijking woningbouwprogramma' aan de commissie gevraagd of zij zich kunnen vinden in de voorgestelde aanpak (meer tijd nemen) en zo niet of zij voorstander zijn van het regionale tijdpad. De commissie kan zich vinden in de voorgestelde aanpak, maar wel wordt gevraagd voor toekomstige discussies naar:

- een demografische onderbouwing van het aantal woningen (tot 2020 nieuw te bouwen 1700 woningen, gebaseerd op onderzoek naar woningbehoefte in Tiel. Aantallen zijn voor de provincie niet hard in die zin dat bijstelling naar aanleiding van de kwalitatieve discussie niet uitgesloten is en
- financiële onderbouwing.

2012

De aanhoudende crisis noopt tot het maken van nieuwe afspraken met de Regio en de provincie. Tiel heeft een status aparte gekregen in het proces. De verwachting is dat er keuzen moeten worden gemaakt aangezien Tiel over meer mogelijkheden voor woningbouw beschikt dan naar verwachting de komende 10 jaar in ontwikkeling kan worden genomen. De herijking van het woningbouwprogramma is een aantal malen in de raadscommissie Ruimte en in een beeldvormende avond met de Raad besproken¹⁰⁷. Een aantal criteria en uitgangspunten zijn daarbij gedeeld, duidelijk was wel dat deze nog aanscherping behoeven. Uiteindelijk zijn er 10 criteria vastgesteld voor de herijking.

In juni stuurt het College de Raad een voorstel om het woningbouwprogramma 2010-2020 vast te stellen, gebaseerd op de eerdere discussies en op een extern rapport¹⁰⁸, waarin uitkomsten op basis van de eerder vastgestelde criteria worden beargumenteerd. Naast juridische consequenties van het stopzetten of uitstellen worden bijvoorbeeld ook financiële consequenties meegenomen, waardoor meer speelruimte ontstaat om juist andere locaties te ontwikkelen. Daarnaast is duidelijk dat de woningaantallen die voor de verschillende locaties worden gehanteerd, aan de hoge kant zijn – deze ademen nog de sfeer van de periode van voor de crisis. Het rapport en het collegevoorstel geeft een prioritering in locaties, aantallen per locatie en fasering voor de periode 2010 -2020.

Eén van de onderdelen van de afspraken met Regio en Provincie is dat Tiel vòòr 1 juli 2012 duidelijkheid biedt over de voorziene woningaantallen en gewenste locaties tot 2020. Naast een aantal uitgangspunten over de speelruimte (van 30% naar 50%), behoud en versterking van de regionale positie van Tiel in de regio, wordt ook voorgesteld om maximale flexibiliteit te hebben – overigens met behoud van ruimtelijke en volkshuisvestelijke ambities. Het preferente scenario heeft als consequentie dat samen met de ontwikkelende partijen voor een aantal locaties een flexibele strategie en aangepast programma wordt onderzocht.

In de vergadering van de Raad zijn de meeste fracties positief over het verloop van het proces, maar geven aan het jammer te vinden de herijking van het woningbouwprogramma niet gelijktijdig met de Woonvisie Tiel. Met name de locaties en wat wel en niet (verder) ontwikkeld gaat worden, leidt tot discussies. Het College geeft voor Passewaay – Zuid aan eerst wijk 7 vol te willen bouwen (opgave van ca. 300 woningen) en vervolgens naar wijken 9,10 en 11 te willen kijken. De Raad stemt in met de voorstellen van het College.

Eind november 2012 geeft het College¹⁰⁹ antwoord op de vragen uit de commissie inzake buurt 7 Passewaay, nu blijkt dat de ontwikkeling van buurt 7 langer duurt dan gepland. Dit wordt veroorzaakt door de teruglopende vraag naar woningen. Hierdoor worden minder snel woningen gebouwd, blijven bouwwegen langer liggen en wordt definitieve bestrating nog niet aangelegd. Een aandachtspunt

¹⁰⁶ Verslag vergadering Commissie Ruimte van 22 november 2011, a.p. 8.

¹⁰⁷ Cie Ruimte 24 januari 2012, 24 april 2012, 22 mei 2012, Raadsbijeenkomst 9 mei 2012.

¹⁰⁸ Voorstel woningbouwprogramma 2010-2020 voor Raadsvergadering 20 juni 2012. Rapport 'herijking woningbouwprogramma 2010-2020', bureau Nieuwe Gracht, 1 juni 2012.

¹⁰⁹ memo aan de Commissie Ruimte van 28 november 2012.

hierbij is hoe GEM/Septième als ontwikkelaar van buurt 7 hiermee omgaat. De gemeente en ontwikkelaar stemmen op gezette tijden af over o.a. groenonderhoud, tijdelijke verkeersmaatregelen etc. De ontwikkelaar is primair verantwoordelijk voor de aanleg van de wijk, de gemeente wordt verantwoordelijk voor de openbare ruimte wanneer deze is opgeleverd en overgedragen. De planning is dat in 2014 een deel van het groen aan de gemeente wordt overgedragen. Op de vragen over het te laag bouwen en de waterproblematiek wordt geantwoord dat dit (10cm lager gebouwd) inderdaad het geval is, maar dit is niet de oorzaak van de waterproblematiek (niet weglopen van grondwater bij hevige regenval). Eerder komt dit doordat het nieuwbouwgrond is en deels doordat de eigenaren 80-90% bestraat hebben.

2013

De waterproblematiek staat begin 2013 opnieuw op de agenda van de commissie¹¹⁰. Naast beantwoording van B&W van vragen over de wateroverlast staan ook brieven van bewoners op de agenda. Hierin wordt ondermeer geklaagd over:

- De gemeente die op geen enkele manier haar verantwoordelijkheid invult die verwacht mag worden,
- De ontwikkelaar heeft de touwtjes in handen,
- Uitzonderlijk veel ruimte voor beslissingen marktpartijen.

In de vergadering van de commissie geeft de wethouder aan dat het haar streven is om samen met de ontwikkelaar de problemen van de bewoners op te lossen en dat 'gezien de stappen die zijn gezet, de gemeente de regie al op zich heeft genomen'. De suggesties uit de commissie neemt zij mee. De voorzitter concludeert dat het College de zorgen van de commissie deelt en dat getracht wordt om in goed overleg tot een oplossing te komen. Er is vertrouwen uitgesproken in de aanpak van het College.

¹¹⁰ commissie Ruimte, verslag vergadering van 26 februari 2013, agendapunt 8.

Westluidense Poort

Overige informatie over Westluidense Poort is als vertrouwelijke bijlage ter inzage voor raadsleden gelegd.

Naam project	Westluidense Poort
Status project	Vorbereidingsfase
Plan en startfase project	Startdatum 2008
Realisatie/einddatum project	Einddatum 2021
Projectdefinitie	Onderdeel van het Ontwikkelingsplan Westluidense Poort (raadsbesluit december 2010); doel is het creëren van een aantrekkelijke binnenstadsentree, de 'Cultuur Poort', het clusteren van culturele instellingen en het voorzien in een ondergrondse parkeergarage.
Beoogd eindresultaat PPS	<ul style="list-style-type: none"> • centrum voor cultuur, educatie en informatie (cultuurcluster) • 580 openbare ondergrondse parkeerplaatsen • 14-24 grondgebonden woningen • 8 – 12 appartementen • Openbare ruimte • 25 jaar onderhoud en facilitaire dienstverlening in het Cultuurcluster en de openbare parkeergarage
Betrokkenheid andere partijen	PPS: met 3 consortia (BAM, Van Wijnen/Dura, VolkerWessels) is dialoofphase gestart (selectie: collegebesluit maart 2012)
Andere belanghebbenden	Andere belanghebbenden: de Plantage, bibliotheek (toekomstige gebruikers) Agnietenhof, bioscoopexploitant en de Provincie Gelderland.
Financiële omvang project (investeringskrediet, exploitatiekosten, anders?)	<p>Boekwaarde per eind 2012: 5.348,538 negatief (grex)</p> <p>Project bestaat uit vastgoedexploitatie (cultuurcluster en parkeergarage) en grondexploitatie (bouwrijp maken kavels, inrichten openbaar gebied, grondverkoop voor woningen en bioscoop).</p> <p>Budgetneutrale ontwikkeling voorzien door dekkingsbronnen die de Raad bij besluit december 2010 ter beschikking heeft gesteld. Om het tekort Westluidense Poort te dekken wordt het verwacht positief saldo van Passewaay buurt 7 per eind 2019 (4.983.000) ingezet ten behoeve van Westluidense poort.</p>
Risico's zoals genoemd in Blauwe Boekje deel II	<p>-exit-risico: niet waarschijnlijk, doet zich voor als er geen geldige inschrijvingen zijn (nu in 3^e dialoofphase)</p> <p>-renterisico: aparte financiering voor project, kans bestaat dat dit niet mogelijk is voor het berekende rentepercentage.</p> <p>Naast risico's ook optimalisatie voorzien, namelijk fiscale optimalisatie (btw en integratieheffing).</p>

B. Bijlage informatiebronnen

Documenten algemeen gemeente Tiel

Projectmatig werken in Tiel 'visie en spelregels' (P2rapport 29 maart 2005 en Probleemanalyse 2003)

Voorstel weerstandsvermogen (Raadsvergadering 11 november 2009)

Risicomanagementbeleid gemeente Tiel 2009-2013 (juni 2009)

Documenten Programmabureau in het kader van risicomanagement (2010)

B&W besluit 'vaststellen spelregels Grondexploitatie' en aanpak risicomanagement bij projecten, 14 maart 2011 en 'Kaders grondexploitatie Tiel' van 10 maart 2011

Accountantsverslag 2010 en Managementletter 2011 en 2012 van Deloitte

Blaauwe Boekje 2010 (totaal)

Blaauwe Boekje 2011 (totaal)

Blaauwe Boekje 2013 deel I en deel II (april 2013)

Projecten grondexploitatie (overzicht stand per 31 december 2012) – vertrouwelijk

Risico-analyse projecten 2013 (deel III Blaauwe Boekje 2013) – vertrouwelijk

Programmabegroting 2013, paragraaf B, Weerstandsvermogen en top 10 risico's grondexploitatie

Raadsvoorstel en – besluit 'herijking woningbouwprogrammering' 20 juni 2012 en rapport bureau Nieuwe Gracht 'herijking woningbouwprogrammering Tiel 2010 -2020, 1 juni 2012

Overzicht prioritering woninbouwprojecten 2012 – vertrouwelijk [TRIP]

Memo aan Commissie Beleidscyclus 'advies werkgroep prioritering ruimtelijke projecten' 27 mei 2013 en verslag vergadering commissie van 6 juni 2013

Raadsvoorstel en –besluit Structuurvisie Tiel 2030 (17 februari 2010)

Nota Planologisch Beleid, evaluatie, december 2008

Notulen Commissie Ruimte periode 2009-2013 en relevante documenten (heroverweging Raadsbehandeling planologisch beleid, structuurvisie, etc)

Notulen Raad 2010-2013 en relevante documenten (nota planologisch beleid, prioritering ruimtelijke plannen, kaders grondexploitatie en risicomanagement etc).

Memo van concernstaf aan College 'stand van zaken verbetering communicatie' 18 november 2009

Raadvoorstel en –besluit 'wijziging verordeningen in verband met de omgang stukken waaromtrent geheimhouding is opgelegd', 9 juli 2008

Documenten project Hof van Walburg

- B&W-besluit 'Uitgangpunten project Dominicuskwartier', 11 oktober 2001
- Notulen kwaliteitscommissie voor de Binnenstad, vergadering 15 januari 2004
- B&W-besluit 'Ontwikkeling Dominicuskwartier', 31 augustus 2004
- B&W-besluit 'Exploitatieovereenkomst plangebied Dominicuskwartier, 22 februari 2006
- Advies Commissie Ruimtelijke kwaliteit aan B&W inzake Dominicusterrein, 11 mei 2006
- B&W-besluit 'Ontwikkeling Dominicuskwartier', 2 april 2008 en 17 september 2008
- B&W-besluit 'Dominicuskwartier', 30 oktober 2009 (bouwvergunning 1^e fase, 101 woningen)
- B&W-besluit 'Hof van Walburg, overeenkomst' 1 april 2010 (2^e exploitatieovereenkomst)
- Raadsvoorstel en –besluit 'Overeenkomst SCW-gemeente herontwikkeling Hof van Walburg' 19 mei 2010 (extra krediet beschikbaar gesteld)
- Evaluatie Hof van Walburg, januari 2011

Documenten project Passewaay 7

- B&W-besluit 'Passewaay buurt 7, plan van aanpak' 28 juli 2004
- B&W-besluit 'samenwerkingsovereenkomst, voorlopige gunning energie' 10 maart 2008
- Samenwerkingsovereenkomst Passewaay buurt 7, gemeente en GEM CV, 8 april 2008
- B&W-besluit 'afsluiten voorbereidingsfase en start realisatiefase Passewaay 7', 17 april 2009
- Memo van B&W aan Commissie Ruimte 'stand van zaken versneld bouwen' 11 januari 2010
- Raadsvoorstel en –besluit 'gewijzigd vaststellen bestemmingsplan Passewaay Zuid – buurt 7, fase 2, 18 augustus 2010.
- Memo afdeling Bestuur aan Commissie Ruimte 'woningbouwcijfers 2010' 3 augustus 2011
- Brief van GEM Septième aan College, Raad en Commissie Ruimte 16 november 2011

Documenten project Westluidense Poort

- Raadsvoorstel en –besluit 'Ontwikkelplan Westluidense Poort', 15 december 2010

Interviews

De heer I. van der Valk	gemeente Tiel, algemeen manager
De heer C. Kramer	gemeente Tiel, beleidsmedewerker Programmabureau
De heer M. de Ligny	gemeente Tiel, projectleider Hof van Walburg/Dominicuskwartier
De heer G. Stinstra	gemeente Tiel, projectleider Passewaay buurt 7
Mevrouw I. van der Hurk	gemeente Tiel, projectleider Westluidense Poort
De heer R. Jansema	gemeente Tiel, coördinator financieel beleid
Mevrouw J. de Jong	gemeente Tiel, planeconoom
Mw. C.A.A. van Rhee- Oud Ammerveld	wethouder gemeente Tiel
De heer L. Verspui	wethouder gemeente Tiel
De heer H.A. Driessen	wethouder gemeente Tiel
De heer B. Giesbers	SCW (Hof van Walburg)
De heer H. van Rooyen	KlokOntwikkeling/Consortium GEM-Septième (Passewaay)