

Rekenkameronderzoek 'Sturen op maatschappelijke effecten van grote projecten'

Inleiding

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het sturen op de maatschappelijke effecten van grote projecten. Het onderzoeksplan ([RIS 251641](#)) werd op 6 september 2012 aan de gemeenteraad gezonden. Eerder deed de rekenkamer onderzoek naar de grip van de raad op grote projecten (RIS 169996: '[Grip op grote projecten](#)', januari 2010). Een belangrijke aanbeveling uit dat onderzoek heeft geleid tot de zogenaamde Grippapportages, waarmee het college de raad informeert over ontwikkeling, financiën en besluitvorming bij grote projecten.

De sturing op grote projecten kenmerkt zich door effecten die pas op langere termijn zichtbaar worden en niet altijd causaal toe te rekenen zijn aan een project. Soms moet daarom worden volstaan met het gebruik van prestatie-indicatoren. En daar is ook niks op tegen. Maar dit ontslaat het bestuur niet van de plicht aan te geven met welk doel men geld besteedt aan grote projecten en zich te verantwoorden over wat het heeft opgeleverd. De stad wordt immers bestuurd vanuit een lange termijn strategische visie over waar het naartoe moet met de stad. Het college refereert bij de besluitvorming over grote projecten regelmatig aan die strategische visie. Dat is ook logisch, want de grote projecten zijn bij uitstek de instrumenten om de in de visie beoogde effecten te realiseren. Tijdens de uitvoering en bij de verantwoording wordt echter nauwelijks meer ingegaan op de beoogde maatschappelijke effecten van het project en wordt de relatie met de visie op de stad niet meer gelegd. Van het gemeentebestuur mag worden verwacht dat het op zijn minst aannemelijk maakt dat een (aangepast) project daadwerkelijk bijdraagt aan de doelen die men zich had gesteld.

De gemeente had het voornemen in 'Vroondaal' een woonwijk te realiseren in het luxe segment (de prestatie). Dat was van groot belang voor het versterken van de functie van Den Haag als vestigingsplaats van internationale instellingen (het effect). In 2011 blijkt dat de wijk door de ongunstige marktontwikkelingen letterlijk niet van de grond komt, de prestatie wordt dus niet geleverd. In de herontwikkeling wordt terugdringen van het financiële verlies leidend. Vroondaal wordt nu ontwikkeld tot woonwijk voor middeninkomens, waardoor het beoogde effect niet meer zal worden bereikt. Dat roept de vraag op hoe dat gewenste effect nog wel gerealiseerd kan worden. Die vraag is echter niet gesteld en daarmee ook onbeantwoord gebleven.

De gemeente Den Haag investeert jaarlijks tientallen miljoenen in het realiseren van ruimtelijke projecten. Op de gemeentebegroting 2014-2017 staat voor het programma Ruimtelijke ordening en Gebiedsontwikkeling € 278 miljoen aan lasten en € 220 miljoen aan baten opgenomen. Het totaal aan gemeentelijke grondexploitaties betreft zowel aan de baten- als aan de lastenkant meer dan een miljard. En voor het afdekken van risico's op fysiek ruimtelijke projecten reserveerde de gemeente in 2013 alleen al € 45,5 miljoen euro. Het moge duidelijk zijn: er is een groot financieel belang gemoeid met het uitvoeren van ruimtelijke projecten in onze stad.

Het onderzoek

De rekenkamer wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan de kennis over het sturen op maatschappelijke effecten en de bewustwording vergroten van het belang van maatschappelijke effecten als aspect in de sturing op grote projecten. De vertrekpunten bij dit onderzoek zijn de kaderstellende en controlerende taken van de raad bij de sturing op grote projecten. Bij het uitvoeren van die taken bepaalt de raad de kaders voor een sturing op zowel de aspecten tijd, geld en prestatie als het maatschappelijke effect en controleert de raad in hoeverre aan die kaders wordt voldaan.

In dit onderzoek is ten eerste antwoord gegeven op de vraag op welke wijze maatschappelijke effecten concreet en eenduidig zijn vastgelegd in stedelijke kaders en in kaders op projectniveau. Het is van groot belang dat het doel van een project – het beoogde maatschappelijke effect - helder is omschreven en voldoende concreet is gemaakt, zodat de *kaderstellende functie* van de raad kan worden waargemaakt.

Het duidelijk vastleggen van de beoogde maatschappelijke effecten is tevens een belangrijke voorwaarde voor het uitoefenen van de *controlerende functie* door de raad. In ons onderzoek laten wij zien hoe het college verantwoording over het gevoerde beleid aflegt en of de raad op basis daarvan in staat is zijn controlerende functie naar behoren uit te oefenen.

De mate waarin de raad kan sturen op beoogde maatschappelijke effecten bij grote projecten wordt bepaald door:

- 1) de afspraken tussen college en raad over beoogde maatschappelijke effecten van grote projecten
- 2) de wijze waarop met wijzigingen in grote projecten wordt omgegaan
- 3) de verantwoording over bereikte resultaten

Ten eerste blijkt dat het bepalen van het doel van grote projecten, in termen van de beoogde maatschappelijke effecten, en daarmee de kaderstelling vooraf, voor verbetering vatbaar is. Het is onvoldoende inzichtelijk wat het verband is tussen de stedelijke ambities en de grote projecten, waarmee toch (een deel van) die ambities gerealiseerd moeten worden. Vooral bij veranderingen in grote projecten wordt het gebrek aan onderlinge samenhang tussen doelen in verschillende documenten manifest. Zelfs grote veranderingen in ruimtelijke projecten en in de beoogde maatschappelijke effecten daarvan blijken binnen de bestaande stedelijke kaders mogelijk. Zo leidde het aanpassen van het project Binckhorst niet tot een analyse van de gevolgen voor de beoogde effecten. De meeste daarvan verdwenen van de agenda (zoals het versterken van het internationale karakter van Den Haag als stad van vrede en recht en de ambitie een sterke impuls aan de Haagse economie te realiseren). Voor de 'verdwenen' beoogde effecten volgde niet een herziene strategie om deze alsnog te realiseren, bijvoorbeeld met alternatieve projecten elders in de stad. Terwijl deze beoogde effecten voor aanvang een belangrijke onderbouwing vormden voor het aangaan van forse financiële risico's, lijkt het belang van deze effecten niet meer relevant voor de besluitvorming.

Het gevolg van een ontbrekende relatie tussen stedelijke ambities en projecten is dat de raad vaak ad hoc en op projectniveau kaders stelt, controleert en bijstuurt. Als gevolg van de alleen tot concrete sturingsaspecten beperkte informatie (geld, tijd en prestatie), richt de aandacht zich voornamelijk op het financiële beheer.

Hoofdconclusie

De gemeenteraad kan onvoldoende sturing geven aan de te bereiken maatschappelijke effecten van grote ruimtelijke projecten.

In de huidige situatie bestaat een lacune tussen de toekomstvisie op de ontwikkeling van de stad (structuurvisie) en de projectkaders. Deze lacune wordt niet ingevuld door het op financieel beheer gerichte Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling of de kwaliteitsagenda 'Stad in Balans' die het college in 2013 presenteerde, waarin alleen op strategisch niveau ingegaan wordt op de gevolgen van de verwachte bevolkingsgroei in Den Haag. De rekenkamer stelt daarnaast vast dat de raad meestal geen (projectniveau) of onvoldoende (stedelijk niveau) informatie krijgt over de voortgang in de realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten. En dat er in de verantwoording over de gerealiseerde prestaties (output) onjuistheden voorkomen.

Dit kan volgens de rekenkamer anders, waarbij we onderkennen dat een harde oorzaak – gevolg relatie (causaal verband) van gevoerd beleid en maatschappelijk effect meestal moeilijk aantoonbaar is. De rekenkamer is echter van mening dat het desondanks mogelijk en nodig is te sturen op het maatschappelijke effect van grote projecten. Daarvoor is het nodig dat het te verwachten effect duidelijk wordt beschreven en dat dit te verwachten of beoogde effect herijkt wordt wanneer de uitvoering van een project wordt aangepast.

Samenvatting aanbevelingen

De rekenkamer pleit voor een 'uitvoeringsprogramma maatschappelijke effecten' als agenda voor de kortere termijn voor de beoogde maatschappelijke effecten, dat zorgt voor de aansluiting tussen de structuurvisie en de individuele projecten. De huidige structuurvisie zou herzien moeten worden tot een compacter stuk waarin op eenduidige wijze beoogde maatschappelijke effecten voor de stad per thema worden geformuleerd. De beoogde maatschappelijke effecten moeten duidelijk en overzichtelijk worden beschreven en zodanig dat resultaten achteraf gerelateerd kunnen worden aan de beoogde maatschappelijke effecten.

Voor elk groot project moet duidelijk zijn welke effecten met het project bereikt dienen te worden en voortgangsinformatie over grote projecten moet gerelateerd worden aan de beoogde maatschappelijke effecten zoals vastgelegd in het uitvoeringsprogramma.

De rekenkamer pleit voor het invoeren van een doelenboom waarin de onderlinge relatie tussen verschillende kaderstellende documenten en projectdocumenten wordt vastgelegd. In een

doelenboom kan de opbouw van abstracte visie naar concreet projectkader vorm krijgen door een beperkt aantal hoofdthema's te benoemen voor de beoogde maatschappelijke effecten in de visie. In het programma wordt de keuze concreet gemaakt ten aanzien van bestuurlijke prioriteiten per thema, de projecten geven daaraan concrete invulling. De boom geeft inzicht in de positie van kaders onderling.

De bestaande verantwoording over grote projecten via GRIP rapportages kan worden uitgebreid met voortgangsinformatie over beoogde maatschappelijke effecten. Wijzigingen in de doelstellingen voor een project op het gebied van maatschappelijke effecten zouden hierin vermeld moeten worden.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusie 1: De afspraken tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders over beoogde effecten van grote ruimtelijke projecten zijn onduidelijk en bieden onvoldoende mogelijkheid tot sturing op het aspect maatschappelijke effecten.

1 a) De formulering van beoogde maatschappelijke effecten is onvoldoende eenduidig en te weinig concreet

De rekenkamer stelt vast dat de afzonderlijke kaderstellende documenten waarin beoogde maatschappelijke effecten voor grote ruimtelijke projecten zijn vastgelegd, onder meer de structuurvisie, het coalitieakkoord en het Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling, geen eenduidige doelen bevatten en geen overzicht geven van beoogde maatschappelijke effecten.

1 b) De onderlinge samenhang tussen kaderstellende documenten is onduidelijk en het ontbreekt aan focus.

Uit ons onderzoek blijkt dat het ontbreekt aan een duidelijke structuur en hiërarchie tussen de kaderstellende documenten als het gaat om de beoogde maatschappelijke effecten. We stellen vast dat verschillende beleidsonderwerpen en beoogde maatschappelijke effecten in meer dan één document terugkomen, waarbij de onderlinge formuleringen vaak niet eenduidig zijn. Stedelijke kaders zijn daardoor weinig sturend voor projectkaders en bieden onvoldoende houvast voor het terugkijken op behaalde resultaten.

1 c) De relatie tussen projecten en kaderstellende documenten op stedelijk schaalniveau is onvoldoende helder en weinig sturend.

Uit ons onderzoek blijkt dat de relatie tussen plankaders en stedelijke kaders onvoldoende helder is. In plankaders wordt niet duidelijk gemaakt welk aandeel een project heeft in het bereiken van de beoogde maatschappelijke effecten op hogere schaalniveaus of ten opzichte van andere projecten.

Aanbevelingen bij conclusie 1

1 a) Formuleer in stedelijke- en projectkaders duidelijk en overzichtelijk wat beoogde maatschappelijke effecten zijn

- Formuleer in de visie op de stad op eenduidige wijze beoogde maatschappelijke effecten en formuleer deze per thema op een vergelijkbaar abstractieniveau. Maak daarbij duidelijk en overzichtelijk wat de beoogde maatschappelijke effecten zijn en formuleer op dusdanige wijze dat resultaten achteraf gerelateerd kunnen worden aan de beoogde maatschappelijke effecten.
- Formuleer voor elk groot project de beoogde maatschappelijke effecten dusdanig concreet dat duidelijk is wat met het project bereikt moet worden.

1 b) Gebruik een doelenboom waarmee de onderlinge verhouding tussen stedelijke kaders en projecten wordt vastgelegd en laat afzonderlijke documenten qua abstractieniveau aansluiten op hun positie in de doelenboom.

- Streef bij het formuleren van beleidskaders naar een logische opbouw van abstract naar concreet. Benut daarvoor het instrument van een doelenboom (zie het voorbeeld bestuurlijk rapport 'Sturen op maatschappelijke effecten bij grote projecten'), waarmee de onderlinge verhouding tussen documenten inzichtelijk gemaakt kan worden en bepaald kan worden hoe concreet beoogde effecten benoemd moeten worden.
- Benut de evaluatie van de Structuurvisie 2020 om tot een compacter document te komen waarin alleen een visie op de ontwikkeling van de stad in de toekomst wordt vastgelegd, zonder in te gaan op concrete doelstellingen op het gebied van prestaties en tijd. De ingrediënten zijn in de huidige visie al aanwezig, zaak is vooral alle concretere doelstellingen en programma's achterwege te laten. Formuleer in deze visie op basis van leefgebieden of thema's de beoogde maatschappelijke effecten. Geef bij zowel uitwerkingen op beleidsniveau (woonvisie, kantorennota enzovoorts) als in projectkaders expliciet aan wat de beoogde maatschappelijke effecten zijn en hoe deze zich verhouden tot de benoemde effecten in de visie en het programma. Maak daarbij gebruik van de indeling in thema's in de doelenboom.

1 c) Introduceer een Uitvoeringsprogramma maatschappelijke effecten

- Stel een uitvoeringsprogramma op voor beoogde maatschappelijke effecten voor een werkbare periode, bijvoorbeeld per raadsperiode en stel dit als raad vast. Geef hierin aan welke beoogde maatschappelijke effecten nagestreefd worden in de betreffende periode, ingedeeld per thema en geef hiermee focus aan in het beleid. Beschrijf de beoogde effecten concreet en meetbaar, op basis van de streefbeelden uit de (herziene) structuurvisie. Het programma is een kader waarbinnen grote projecten worden gerealiseerd en op basis waarvan afgewogen kan worden of de inzet met grote projecten voldoende is, zowel vooruitkijkend als terugkijkend bij de verantwoording van gevoerd beleid.

- Formuleer beoogde maatschappelijke effecten op projectniveau als concrete uitwerking van onderdelen van het hierboven genoemde programma. Zie hiervoor ook de positie van projectkaders in de doelenboom op pagina 10.

Conclusie 2: Bij veranderingen in de uitvoering van projecten is de analyse en doorvertaling van de gevolgen daarvan voor de (beoogde) maatschappelijke effecten onvoldoende.

2 a) In projectkaders wordt bij een verandering in het project geen analyse gegeven van de gevolgen voor de beoogde maatschappelijke effecten.

Bij wijzigingen in grote ruimtelijke projecten worden in de herziene projectkaders meestal alleen de gevolgen voor het project zelf benoemd. Daarbij ligt de nadruk op de concrete sturingsaspecten tijd, geld en prestatie en blijft een analyse van de gevolgen voor het beoogde maatschappelijk effect van het project achterwege. Er wordt in de projectkaders ook geen analyse gemaakt van de veranderingen in het project in relatie tot andere projecten en tot de stedelijke kaders.

2 b) In stedelijke kaders wordt niet ingegaan op de gevolgen van veranderingen van grote projecten voor de beoogde maatschappelijke effecten op stedelijk schaalniveau.

Ook in stedelijke kaders leidt verandering in projecten niet tot een analyse van de gevolgen.

Aanbeveling bij conclusie 2

2 a) Geef bij wijzigingen in grote projecten een analyse van de gevolgen daarvan voor de beoogde en te verwachten maatschappelijke effecten van het project zelf en voor het uitvoeringsprogramma voor maatschappelijke effecten.

- Relateer voorgangsinformatie over grote projecten aan het genoemde Uitvoeringsprogramma maatschappelijk effecten. Geef bij wijzigingen in grote projecten ook aan welk gevolg dit heeft voor het afgesproken programma en op welke wijze eventuele veranderingen gecompenseerd worden. Of wees duidelijk over het niet realiseren van in het programma opgenomen doelen en verwijder deze dan expliciet (bij raadsbesluit) uit het programma.
- Geef periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) een volledig overzicht van de grote projecten die zijn opgenomen in het programma, vermeld daarin de doorgevoerde wijzigingen en de analyse van de gevolgen daarvan voor beoogde effecten.

Conclusie 3: De resultaatverantwoording over grote projecten is onvoldoende.

3 a) De rapportage over maatschappelijke effecten van grote projecten is te beperkt

Uit ons onderzoek blijkt dat in de resultaatverantwoording door het college nauwelijks ingegaan wordt op de maatschappelijke effecten die met grote projecten worden gerealiseerd. Voor zover dit aspect aan de orde komt, wordt het niet in samenhang met de concrete sturingsaspecten tijd, geld en prestatie gepresenteerd.

3 b) De informatie over voortgang van grote projecten en stedelijke ontwikkeling bevat onjuistheden en slordigheden.

Uit het onderzoek blijkt dat de informatie die wel geleverd wordt over resultaten van grote projecten soms slordigheden en onjuistheden bevat. Dit betreft dan informatie over concrete prestaties (over maatschappelijke effecten zelf wordt immers nauwelijks voortgangsinformatie verstrekt).

Aanbevelingen bij conclusie 3

3 a) Monitor de ontwikkelingen van (te verwachten) maatschappelijke effecten in relatie tot de gestelde doelen

De rekenkamer onderkent dat een directe oorzaak-gevolg relatie tussen projecten en effecten niet altijd hard te maken is. Het volgen van de 'stand van zaken' op betreffende terreinen is wel goed mogelijk. Gebruik hiervoor de thema's waarbinnen in de visie beoogde effecten zijn vastgelegd. Als voorbeeld kan het programma Krachtwijken worden genomen, waarbij voor de 'vijf pijlers' in de Wijkmonitor gevolgd wordt wat de ontwikkeling is.

Geef daarnaast periodiek (bijvoorbeeld één keer per jaar) aan wat de concrete resultaten zijn bij het realiseren van projecten en programma's en geef daarbij de relatie aan tussen die projecten en programma's en de beoogde effecten die daarmee worden nagestreefd. Wees hierin consequent en volledig, dat wil zeggen: maak gebruik van een overzicht dat jaarlijks qua indeling identiek is en dat een volledig overzicht geeft van de investeringen in en de resultaten van grote projecten.

3 b) Relateer gepresenteerde resultaten op consistente wijze aan gestelde doelen

Doelstellingen, definities, nulmetingen en indicatoren worden niet gewijzigd, tenzij in de verantwoording wordt toegelicht waarom een wijziging noodzakelijk is en wat dit betekent voor de oorspronkelijke doelstelling en nulmeting.

tekst raadsvoorstel
Rekenkameronderzoek 'Sturen op
maatschappelijke effecten van
grote projecten'

Gezien het vorenstaande stelt de rekenkamer de raad voor het volgende besluit te nemen:

De raad van de gemeente Den Haag,

Gelet op artikel 185, tweede lid Gemeentewet, besluit:

- I. in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen van het rapport van de rekenkamer.
- II. gelet op het rapport van de rekenkamer 'Sturen op maatschappelijke effecten van grote projecten' in navolging van de aanbevelingen van de rekenkamer het college op te dragen:
 1. Een Uitvoeringsprogramma maatschappelijke effecten te introduceren
 2. In stedelijke- en projectkaders duidelijk en overzichtelijk te formuleren wat beoogde maatschappelijke effecten zijn
 3. Daarbij een doelenboom te gebruiken waarmee de onderlinge verhouding tussen kaderstellende documenten inzichtelijk gemaakt wordt en bepaald kan worden hoe concreet beoogde effecten benoemd moeten worden.
 4. Bij wijzigingen in grote projecten een analyse te verstrekken van de gevolgen voor de (beoogde) maatschappelijke effecten.
 5. De ontwikkelingen van (te verwachten) maatschappelijke effecten in relatie tot de gestelde doelen te monitoren en de raad over de uitkomsten hiervan éénmaal per jaar bij het Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling te berichten.
 6. Gepresenteerde resultaten van het ontwikkelen van grote projecten op consistente wijze te relateren aan gestelde doelen

Griffier

Voorzitter