

## ONDERZOEKSVORSTEL

### Sturen op maatschappelijke effecten

*Grote projecten in de gemeente Den Haag*

#### 1. Aanleiding, probleemschets

##### *Aanleiding*

Grote projecten worden door de gemeente ontwikkeld en in uitvoering genomen om tegemoet te komen aan maatschappelijke problemen en belangen (huisvesting, revitalisering, economische ontwikkeling etc.). Bij de start van een project zijn deze beoogde maatschappelijke effecten de leidraad voor het opzetten en uitvoeren van het project en de basis voor de politieke besluitvorming. In de praktijk blijkt dat na de start van een groot project in de dagelijkse sturingspraktijk de concrete projectdoelstellingen leidend zijn: tijd, geld en concrete output zijn de dominante sturingsparameters in de projectorganisatie en de politiek-bestuurlijke aansturingrelatie. De beoogde maatschappelijke effecten spelen in de uitvoeringsfase dan vaak geen of een minder prominente rol. Er blijkt tijdens de uitvoering van grote projecten weinig aandacht en ruimte voor een integrale afweging tussen veranderingen in de doorlooptijd (vaak langer), financiële randvoorwaarden (vaak beperkter) en de concrete prestaties (vaak minder) aan de ene kant en de oorspronkelijk beoogde maatschappelijke uitkomsten en effecten. De vraag welke effecten aanpassingen in de uitvoering van grote projecten hebben op de beoogde maatschappelijke effecten die met het project werden beoogd (of die nog steeds mogelijk zijn of moeten worden bijgesteld) staat vaak niet expliciet op het netvlies bij sturingsvraagstukken.

##### *Achtergrond*

In het onderzoeksprogramma 2012 van de Rekenkamer Den Haag is een vervolgonderzoek opgenomen naar grote projecten. De Rekenkamer Den Haag deed op dit terrein eerder onderzoek naar de informatievoorziening aan de raad. In 2009 publiceerde de rekenkamer de 'Checklist grote projecten', waarmee de raad een leidraad heeft om de minimaal benodigde informatie over projecten op te halen. In het rapport 'Grip op grote projecten' van januari 2010 werden naar aanleiding van casuïsonderzoek aanbevelingen opgenomen waarmee de raad zijn controlefunctie bij grote projecten kan versterken. Het college heeft de aanbevelingen uit 'Grip op grote projecten' overgenomen en heeft toegezegd ze in toekomstige (project-) rapportages te verwerken. Het proces van aansturing en ontwikkeling van grote projecten wordt verhelderd, waarbij de raad op een eenduidige manier inzicht krijgt in het proces, de momenten van informeren door het college en de momenten van besluitvorming. Financiële informatie en financiële risico's worden op een begrijpelijke manier getoond in projectrapportages en de risicoanalyses worden verbeterd. De rekenkamer verwacht dat hierdoor financiële risico's inzichtelijker worden en dat de sturing op grote projecten kan verbeteren. In 2012 heeft de rekenkamer ter voorbereiding op een vervolgonderzoek naar grote projecten een juridische toets laten doen van de contracten bij twee grote projecten: Wijnhaven II en Vroondaal<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Juridisch vooronderzoek grote projecten is uitgevoerd door extern jurist met specifieke deskundigheid op contracten tussen gemeenten en marktpartijen.

Dit vooronderzoek gaf geen aanleiding om verder in te gaan op de juridische kwaliteit van dergelijke contracten. Wel ontstond de indruk dat de gemeente in de uitvoeringsfase ‘er veel meer bovenop’ moet zitten, bijvoorbeeld door het periodiek toetsen van het ‘realiteitsgehalte’ van de lopende afspraken. Die uitkomst is mede aanleiding voor de gekozen opzet van het hier voorliggende onderzoeksvoorstel.

### *Urgentie*

Sinds de publicatie van ‘Grip op grote projecten’ is de raad herhaaldelijk geconfronteerd met de gevolgen van risico’s op grote projecten. Door de economische crisis heeft de gemeente bij verschillende projecten financiële tegenvallers op moeten vangen. De omvang van de problematiek is zodanig dat niet alleen afzonderlijke projecten, maar het gemeentelijke ruimtelijke orderingsbeleid in zijn geheel beïnvloed wordt door de maatregelen die genomen worden. Veel lopende projecten kosten meer en leveren minder op. De uitvoering duurt langer dan gedacht. Actueel in Den Haag zijn de gewijzigde projectkaders voor de ontwikkeling van een luxe villawijk ‘Vroondaal’, in het zuidwesten van Den Haag, de afwaarderingen die nodig zijn op projecten als de herontwikkeling van de huidige gebouwen van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken (Wijnhavenkwartier) en de kantorenlocaties rond het Centraal Station. Het project Vroondaal is aangepast van een luxe villawijk naar een woonwijk met middeldure koopwoningen en voorzieningen<sup>2</sup>. Rond het Centraal Station zijn onder andere de ontwikkeling van twee kantoren boven het busplatform uit de boeken gehaald, een vermindering van een verwachte 70.000 m<sup>2</sup> kantoren<sup>3</sup>. De ontwikkelaar voor het Wijnhavenkwartier fase II heeft zich teruggetrokken, waardoor vertraging in het proces ontstaat. Door de veranderde marktomstandigheden wordt voor dit project onder andere rekening gehouden met een aanpassing van het programma, het schrappen van de kantoren. Hiervoor is een voorziening van €9,6 miljoen opgenomen in de jaarrekening van 2010<sup>4</sup>. In dat krachtenspel raken de oorspronkelijke beoogde maatschappelijke effecten op de achtergrond, zowel op projectniveau als binnen het bredere gemeentelijke ruimtelijke orderingsbeleid. Bij *scopewijzigingen* in de ontwikkeling van grote projecten is het van belang dat het uiteindelijke doel niet uit het zicht raakt. Het bereiken van het beoogde maatschappelijke effect raakt aan de kerntaak van de publieke sector. Daarmee wordt de vraag die de basis vormt voor dit onderzoek actueel: ‘wat is de rol van de maatschappelijke doelen in de sturing op grote projecten?’

## 2. Relevantie

- Financieel belang

Er gaat veel geld om in de ontwikkeling van ruimtelijke (grote-) projecten. Kosten bestaan aan de gemeentekant voornamelijk uit het dekken van vooraf bekende tekorten op grondexploitaties en het afdekken van mogelijke risico’s binnen grondexploitaties en deelnemingen.<sup>5</sup> Risico’s worden opgevangen binnen het weerstandsvermogen (RGB) en tekorten op grondexploitaties worden ten laste gebracht van de Voorziening Negatieve Plannen (VNP). Een grondexploitatie is het totale overzicht van kosten en opbrengsten in de tijd gefaseerd voor het in ontwikkeling brengen van een stuk grond (over de volle looptijd van het project berekend).

<sup>2</sup> RIS 180771, 24 juni 2011, Nota van uitgangspunten ‘Visie Vroondaal revisited’

<sup>3</sup> RIS 181795, 15 november 2011, ‘Herziening projectdocument Den Haag Nieuw Centraal’.

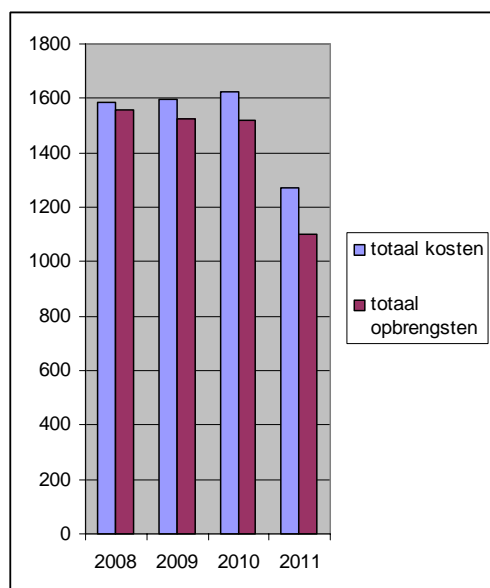
<sup>4</sup> RIS 181177, 13 september 2011, ‘Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling 2012’

<sup>5</sup> Bij de start van een project wordt berekend wat de winst of het verlies is over de volle looptijd. Een verwacht verlies moet bij aanvang van het project gedekt zijn (hierbij wordt uitgegaan van de netto contante waarde: de waarde nu van het negatieve eindsaldo van het project). Die dekking wordt opgenomen in de Voorziening negatieve plannen. Voor het afdekken van het risico op een mindere opbrengst dan verwacht voor een plan (of een groter verlies dan verwacht) wordt de Reserve Grondbedrijf ingezet. Deze dubbele constructie komt voort uit het principe dat de dienst stedelijke ontwikkeling een financieel sluitende business case als opdracht krijgt (het eventuele geraamde tekort is gedekt vanuit dekkingsbijdragen, waarvan ISV budgetten de belangrijkste zijn. Vanaf 2015 kent het Rijk niet langer ISV toe.). De dienst is vervolgens zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van het project en de bijbehorende risico’s en dient zich tegen die risico’s in te dekken door voldoende middelen beschikbaar te hebben in de Reserve Grondbedrijf. De Reserve Grondbedrijf wordt in principe gevuld met behaalde winsten uit grondexploitaties.

In de Meerjaren prognose grondexploitaties 2011 wordt voor alle operationele gemeentelijke lopende grondexploitaties uitgegaan van een totaal aan kosten van €1,27 miljard en verwachte opbrengsten van €1,1 miljard<sup>6</sup>. Voor het dekken (vooraf) van de tekorten op alle lopende grondexploitaties werd in de begroting van 2011 een voorziening van meer dan €200 miljoen opgenomen (Voorziening Negatieve Plannen). Voor het afdekken van mogelijke risico's binnen die grondexploitaties is daarnaast een weerstandsvermogen nodig van €73,96 miljoen (IpSO 2012).

#### *Ontwikkeling omzet en risico's*

De omzet op grondexploitaties laat na 2010 een sterke daling zien. Tot dat jaar worden kosten en opbrengsten geraamd op meer dan €1,5 miljard. De cijfers in 2011 laten een daling zien van de kosten van €350 miljoen en opbrengsten van ruim €400 miljoen (figuur 2). Een belangrijke oorzaak hiervoor is gelegen in het afsluiten van diverse grondexploitaties, waaronder het operationele plan Madestein (LO-62) en het opstarten van de PPS Vroondaal. Overigens maken jaarlijkse mutaties binnen de portefeuille van de operationele plannen een vergelijking tussen de verschillende jaren complex.

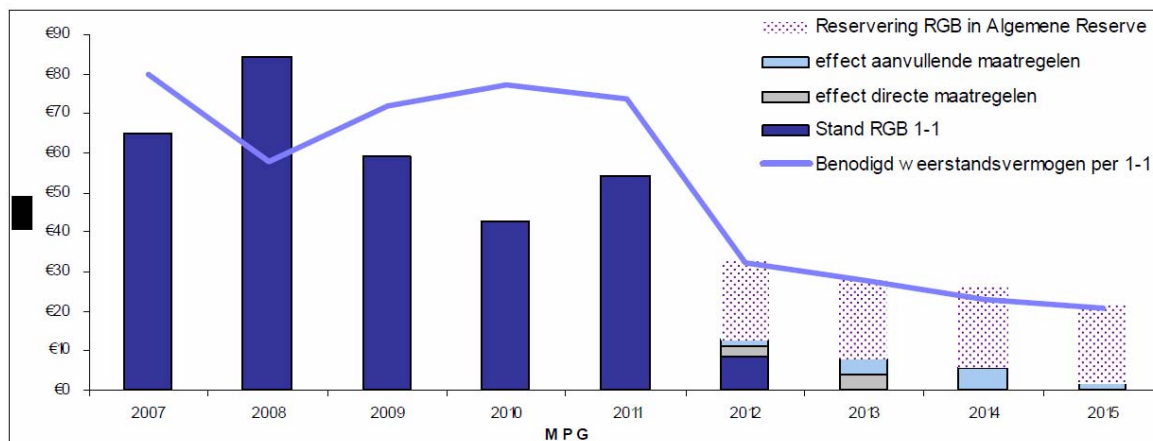


figuur 2. Totaal (gerealiseerd en verwacht) kosten en opbrengsten bij grondexploitaties (bron: MPG 2008 t/m 2011)

In principe moet DSO binnen haar eigen begroting, in de Reserve Grondbedrijf (RGB), voldoende middelen hebben om te voorzien in het benodigde weerstandsvermogen. De RGB wordt gevoed uit winsten op grondexploitaties en dient om onverwachte tekorten af te dekken. De afgelopen jaren is door het zich voordoen van risico's en een afnemende verdien capaciteit op grondexploitaties de RGB onder druk komen te staan. Besloten is tot een maatregelenpakket dat in totaal €30,5 miljoen extra moet toevoegen aan de RGB (zgn. 'Financiële versterking RGB'). Daarbovenop zijn in 2011 maatregelen voorgesteld ter hoogte van €10 miljoen ter versterking van de RGB alsmede het instellen van een reservering binnen de Algemene Reserve (concernniveau) van maximaal €22,30 miljoen (figuur 3)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> RIS181177b, 14 september 2011, 'Meerjaren Prognose Grondexploitaties, 2011', p22. Hier genoemde bedragen betreffen kosten en opbrengsten over de volle looptijd van de op dat moment lopende grondexploitaties. Een flink percentage van die bedragen was op moment van publicatie van het MPG al gerealiseerd, de lopende grondexploitaties waren immers al eerder gestart.

<sup>7</sup> Bron: RIS181177b, 14 september 2011, 'Meerjaren Prognose Grondexploitaties, 2011'.



figuur 3. Terugblik en prognose in 2011 van het RGB met zichtbaar een extra reservering van €20 miljoen in de Algemene Reserve die noodzakelijk is om voldoende weerstandsvermogen te realiseren. (bron: MPG 2011).

Het financiële belang van afzonderlijke grote projecten verschilt per project, en verandert tijdens de looptijd van een project, bijvoorbeeld wanneer risico's zich al dan niet voordoen. Ter illustratie van de orde van grootte: voor Wijnhavenkwartier wordt per 1-1-2011 uitgegaan van een omzet van €285 miljoen, een negatief saldo van ruim €30 miljoen (NCW) en een 'gemiddeld-hoog' risicoprofiel van €2,5 tot €5mln.<sup>8</sup> Voor Vroondaal wordt per 1-1-2011 uitgegaan van een omzet van €700 miljoen, een saldo van €20 miljoen en een risicoprofiel hoger dan €5 mln.<sup>9</sup>

- Maatschappelijk belang

De gemeente heeft in vrijwel alle grote projecten een grondpositie en dus een rol in de ontwikkeling van het project. Daarnaast heeft de gemeente vanuit haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheid in alle bouwprojecten een rol (woningwet, bestemmingsplannen, bouwverordening en dergelijke).

Stedelijke ontwikkeling wordt door de gemeente gestimuleerd om de stad als geheel vitaal te houden. Voldoende woningen, voldoende voorzieningen en genoeg werkgelegenheid zijn cruciaal voor de kwaliteit, vitaliteit en groei van de stad. Afzonderlijke projecten zijn de concrete vertaling van de gemeentelijke ambities. Zo werd in de Samenwerkingsovereenkomst Vroondaal in 2008 opgenomen dat het doel was 'te komen tot [...] realisering van het project: teneinde te voorzien in de huisvestingsbehoefte binnen de gemeente in het hogere woningmarktsegment; teneinde een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het internationale vestigingsklimaat van de gemeente;[...]'. Bij het concept stedenbouwkundig plan voor de ontwikkeling van het Wijnhavenkwartier (2002) geeft het college aan: 'wij zien de vernieuwing van het Wijnhavenkwartier als een kans voor het hele centrumgebied, en daarmee een versterking van de regionale functie van de binnenstad'.

De beoogde maatschappelijke effecten worden soms heel expliciet benoemd in projectdocumenten. Zo onderbouwt het college het initiatief voor de ontwikkeling van de Sportcampus in het Zuiderpark - in een achterstandswijk - onder meer door te wijzen op het belang van sport voor bewoners van achterstandswijken: 'Uit onderzoek blijkt dat in achterstandswijken de gezondheid van mensen achter loopt op het stadsgemiddelde. Deels komt dat door weinig beweging, onder andere door het ontbreken van prikkels daartoe en (geschikte) buitenruimte. Sportcampus Zuiderpark en haar partners, waaronder sportmedici en diverse lectoraten van De Haagse Hogeschool, dragen specifiek bij in het ontwikkelen en uitvoeren van bewegingsprogramma's. Zo kunnen sportmedische zorg en de aanwezige kennis op het gebied van Bewegen en Sport ook ingezet worden voor een gezonde wijk'<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Bron: griprapportage 2011

<sup>9</sup> Bron: griprapportage 2011

<sup>10</sup> RIS 170702, 16 februari 2010, 'Sportcampus Zuiderpark'.

Voor de ontwikkeling van het stadskantoor Leyweg zijn verschillende maatschappelijke doelen genoemd. De gemeente speelt in op de plannen van de corporaties in Den Haag Zuidwest. 'Zuidwest zal naar verwachting in 15-20 jaar tijd een grootschalige transformatie doormaken waarbij zittende bewoners herhuisvesting kunnen vinden in betere en ruimere woningen en waarbij ook nieuwe doelgroepen zullen worden aangetrokken. Om Zuidwest in deze periode voor zowel zittende als nieuwe bewoners aantrekkelijk te houden en te maken, is een goed voorzieningenniveau cruciaal, zowel wat betreft niet-commerciële (overheid, onderwijs, welzijn, sport) als commerciële voorzieningen.'<sup>11</sup> Met de bouw van een gemeentelijk kantoorverzamelgebouw wil de gemeente duidelijk aangeven dat zij duurzaam wil investeren in Zuidwest en mogelijkheden biedt voor behoud en groei van andere voorzieningen.

Hoewel de plannen van de corporaties voor sloop- en nieuwbouw in Zuidwest achterbleven is het stadskantoor in 2011 opgeleverd.

Bij de besluitvorming over de realisatie van het OMA-gebouw op het KJ-plein noemde het college een economische impuls voor het hele centrum en de stad en de positieve invloed op de lokale en regionale werkgelegenheid als maatschappelijke effecten. In een raadsvoorstel voor een tussentijdse wijziging van het plan<sup>12</sup> werd dit als volgt verwoord: 'Het project Den Haag Nieuw Centraal heeft als een van de hoofdoelen de uitstraling en beleving van een van de belangrijkste plekken van Den Haag te verbeteren. Het OMA-gebouw speelt hierbij een belangrijke rol als nieuwe voorkant van het Centraal Station. Een gelijktijdige realisatie van dit project tezamen met New Babylon en de nieuwe stationshal zorgt dat dit gebied in 2014 "af" is. Hierdoor wordt de overlast voor de gebruikers en bezoekers van het gebied niet eindeloos gerekt en kan het gebied na oplevering van de bouwplannen zelfstandig functioneren. Indien de gemeente negatief besluit ten aanzien van de aankoop van het kantoor, zal de realisatie van het KJ-gebouw hoogstwaarschijnlijk niet doorgaan. Voor de relatie met de nieuwbouw van station CS (gereed 2013) en de nieuwbouw van New Babylon (gereed 2013) betekent dit onder andere dat:

- Reizigers en bezoekers het station en de omgeving voor een veel langere periode als onaf en rommelig zullen ervaren;
- ondernemers zullen aarzelen om winkels in New Babylon te openen;
- de oplevering en inrichting van het verbindende openbare gebied niet optimaal op elkaar kan worden afgestemd;
- de gemeente de kans mist om een architectonische icoon met wereldfaam aan de stad toe te voegen.'

In augustus 2010 besluit het college de ontwikkeling van het gebouw stop te zetten; de onderhandelingen met de ontwikkelaar hebben geleid tot onvoldoende zekerheden voor de realisatie van het gebouw. In de raadsmededeling hierover wordt niet gesproken over de beoogde maatschappelijke effecten en de gevolgen daarop door het stopzetten van het project.<sup>13</sup>

- **Politiek/ Bestuurlijk belang**

Den Haag kent een gedeelde bestuurlijke verantwoordelijkheid voor grote projecten. De portefeuille ruimtelijke ordening is verdeeld over drie wethouders (van verschillende partijen). Marjolein de Jong (D66) is verantwoordelijk voor de Internationale zone, Binnenstad en Kijkduin, Peter Smit (VVD) voor de Binckhorst, Den Haag Centraal en de Vlietzone en Marnix Norder (PvdA) voor de overige delen van de stad. Norder is tevens beheerwethouder DSO. De grote financiële belangen maken dat het bestuurlijke belang ook groot is. De gemeente werkt in stedelijke ontwikkeling/ grote projecten samen met partners als het Rijk, woningbouwcorporaties en marktpartijen.

De raad heeft op 14 oktober 2010 tien projecten aangewezen als groot project. Over deze projecten wordt de raad middels projectrapportages conform het rekenkamerrapport geïnformeerd. De raad besloot tevens de lijst grote projecten jaarlijks te actualiseren. Dit is echter nog niet gebeurd.

<sup>11</sup> RIS127838, Besluit Projectdocument Gemeentekantoor Leyweg MTS-locatie, mei 2005

<sup>12</sup> RIS170643, 19 november 2010, 'Voorstel van het college tot wijziging van het raadsvoorstel Financiering aankoop Koningin Julianaplein'.

<sup>13</sup> RIS 174611, 20 augustus 2010, 'Raadsmededeling Koningin Julianaplein – stand van zaken'

### 3. Beleid, regelgeving en organisatie

- Gemeentelijk beleid

Het ruimtelijk kader voor grote projecten (bouwprojecten) is de Structuurvisie Den Haag 2020 (RIS 129201/ 2005). In negen masterplannen zijn na 2005 de knooppunten uit de Structuurvisie uitgewerkt. Deze knooppunten, met een sterke stedelijke verdichting en intensivering van infrastructuur, zijn op termijn ook aanjager voor de ontwikkeling van hun omgeving.

Het Investeringsplan Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) brengt de ruimtelijke ambities van Den Haag samen met de (financiële) mogelijkheden om projecten uit te voeren. Dit is het concrete werkplan van de gemeente op het gebied van fysieke ontwikkeling. Door de flink beperkte mogelijkheden van dit moment bepaalt het IpSO echter voor een belangrijk deel het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid. In het IpSO 2011 (oktober 2010) is aangegeven dat ervoor wordt gekozen om in de ruimtelijke ontwikkeling van de stad de komende jaren het accent te leggen op de 'centrale zone'. Dit is een gebied dat dwars op de kustlijn loopt vanaf Scheveningen via het centrum van de stad, de Binckhorst, tot aan de A4 zone. Als concrete reactie op de afnemende investeringsruimte werden het grootste deel van de masterplannen 'on hold gezet'. Dat wil zeggen dat de gemeente zelf niet meer initiatieven neemt tot ontwikkeling van deze gebieden en alleen nog faciliterend op zal treden bij initiatieven uit de markt. Daarmee lijkt het IpSO leidend te zijn geworden in het bepalen van de visie op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad.

- Rijksbeleid

Het Rijk oefent in de praktijk weinig invloed uit op de gemeentelijke ruimtelijke ordening of op individuele bouwprojecten. Met de Structuurvisie Randstad 2040 legt het Rijk wel heldere ambities neer voor de ruimtelijke ordening in de Randstad, en dus ook Den Haag. De concrete sturing gebeurt door bijdragen te leveren aan grote projecten. In het verleden (voor de Structuurvisie Randstad 2040) waren dit onder andere de 'Sleutelprojecten' Den Haag Nieuw Centrum (onder andere de Tramtunnel) en de herontwikkeling van het gebied rond het Centraal Station. Toekomstige bijdragen zullen worden opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)<sup>14</sup>.

- Wet en regelgeving

Bouwprojecten moeten aan veel wetten en regels voldoen. Deze regels leggen vooral beperkingen op aan de ruimte die de gemeente kan benutten om zelf beleid uit te voeren op het gebied van ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld wet geluidshinder, milieuwetgeving of monumentenwetgeving, waaronder regels met betrekking tot beschermde stadsgezichten). Voor de invulling van de beschikbare ruimte binnen wettelijke kaders is de gemeente grotendeels zelf verantwoordelijk. Vanuit Europa zijn aanbestedingsregels van belang voor de 'regels van het spel', maar hier is niet sprake van inhoudelijke sturing.

Binnen de regio Haaglanden heeft Den Haag afspraken gemaakt over het te realiseren programma in de stad. In deze afspraken zijn maximale woningaantallen en vierkante meters kantoren vastgelegd. De gemeente is zelf in principe vrij in het verdelen van het beschikbare programma over de stad.

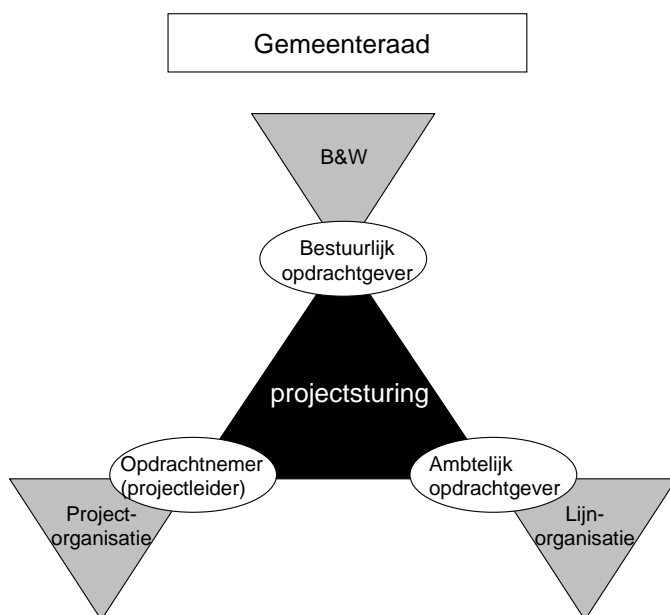
In de Verordening Beheersregels Grond- en Ontwikkelingsbedrijf en het Uitvoeringsbesluit Beheersregels Grond- en Ontwikkelingsbedrijf zijn de verantwoordelijkheden van raad en college en daarmee de beheersing van ruimtelijke projecten vastgelegd.

---

<sup>14</sup> Den Haag richt zich in Haaglanden verband op een toekomstige bijdrage aan de aansluiting op de Randstedelijke weginfrastructuur, een verbetering van de capaciteit van de A4 en de verbindingen naar de stad.

- Gemeentelijke organisatie en projectsturing

Bij de uitvoering van de grote projecten is vooral de Dienst Stedelijke Ontwikkeling betrokken. Er wordt gewerkt volgens een OG/ON-model<sup>15</sup>. Dit model geeft aan wie bestuurlijk (wethouder) en ambtelijk opdrachtgever (binnen DSO) resp. opdrachtnemers (projectleiders DSO) zijn (figuur 1). De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor grote projecten is verdeeld binnen het college, er is niet één portefeuille ruimtelijke ordening. Bij veel grote projecten worden PPS-constructies gevormd, bijvoorbeeld door het oprichten van een ontwikkelingsmaatschappij waarin zowel de gemeente als marktpartijen deelnemen.



figuur 1. Besturingsdriehoek (naar W.F. Schönau 2012)

In het 'Handboek Projectmatig Werken' van DSO (2010) is de projectsturing beschreven. Het handboek gaat onder andere in op rollen, taken, verantwoordelijkheden en relaties. De opdrachtnemer heeft een opdracht met budget en moet deze binnen heldere randvoorwaarden ten aanzien van de aspecten geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit (GOTIK) realiseren. In het handboek is eveneens beschreven wanneer opdrachtnemer terug moet naar ambtelijk opdrachtgever, en wanneer deze op zijn beurt terug moet naar de bestuurlijk opdrachtgever.

<sup>15</sup> Opdrachtgever/ Opdrachtnemer

#### 4. Toegevoegde waarde

Eerder onderzoek van de rekenkamer op dit onderwerp ('Grip op grote projecten') richtte zich op de informatievoorziening aan de raad en daarmee primair op voorwaarden voor goed gemeentelijk beleid. In de casuonderzoeken die onderdeel waren van 'Grip op grote projecten' wordt geconstateerd dat binnen projecten vooral gestuurd wordt op geld en planning. Bij de casus Wijnhaven wordt zelfs aangegeven dat de maatschappelijke effecten die beoogd werden met het project niet waren geformuleerd in het projectdocument. Bij aanvang was dus niet expliciet duidelijk welk maatschappelijk doel werd beoogd.

Recente onderzoeken in andere gemeenten op het gebied van grote projecten richten zich op de financiële risico's bij grondexploitaties. Voorbeelden zijn het rapport 'De grond wordt duur betaald' door gemeenteraad Apeldoorn, januari 2012, over de grote financiële tegenvallers binnen het grondbedrijf en het onderzoek 'Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong', door de rekenkamer van Nijmegen, juni 2012, ook naar aanleiding van grote financiële tegenvallers en toenemende risico's voor de gemeente.

De afgelopen jaren zijn er enkele publicaties verschenen over de aspecten doeltreffendheid en doelmatigheid in rekenkameronderzoeken, waarbij er op gewezen wordt dat deze aspecten relatief vaak onderbelicht worden. Een recent voorbeeld is: 'Gebrek aan effectiviteitonderzoek door rekenkamers' door Rolf Willemse in TPC, april 2012. Willemse constateert dat rekenkameronderzoeken zich vaak richten op de voorwaarden om tot effectief beleid te komen, maar niet op het effect van beleid zelf. Met dit onderzoek wil de Rekenkamer Den Haag expliciet aandacht besteden aan de mate waarin politiek geaccordeerde beoogde maatschappelijke effecten gerealiseerd worden binnen projecten en, op een abstracter niveau, binnen het gemeentelijk ruimtelijk ordeningsbeleid.

#### 5. Doel en probleemstelling, onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek:

***De rekenkamer stelt zich met dit onderzoek ten doel een bijdrage te leveren aan een duurzame en weloverwogen stedelijke ontwikkeling van Den Haag. Duurzaam staat voor een doelgerichte ontwikkeling vanuit een lange termijnvisie op de stad. Weloverwogen staat voor een sturing op projecten waarin zowel de aspecten tijd, geld, kwaliteit als de beoogde maatschappelijke effecten afgewogen worden.***

Wij stellen ons tevens ten doel dit onderzoek vooral te richten op *wat er beter kan*. Dit betekent dat we niet gaan graven tot in de kleinste details, en dat we in onze aanpak continue aandacht besteden aan het 'meenemen in het proces' van betrokkenen.

Het idee van een stedenbouwkundig- of bouwproject wordt geboren uit een maatschappelijke noodzaak. Op basis daarvan wordt een project opgezet, worden inhoudelijke ambities bepaald en een financieel kader vastgelegd. Wat gebeurt er na de start van een project? Wordt het behalen van het maatschappelijke doel na de start van een project in het oog gehouden? Of is het behalen van de projectdoelen (tijd en geld) leidend? Wordt, met andere woorden, het middel het doel? Met het risico dat de uiteindelijke maatschappelijke kosten niet meer in verhouding staan tot de baten. Deze vragen zijn bij grotere fysieke projecten vooral van belang gezien de lange looptijd.

De laatste jaren is sprake van omvangrijke veranderingen, in de economie en de markt, de context waarbinnen grote projecten worden ontwikkeld. Het risico bestaat dat in de projectsturing korte termijn procesdoelen de overhand krijgen. De noodzaak om verliezen te beperken en planningen zo min mogelijk uit te laten lopen is uiteraard groot. Welke invloed heeft dat op projecten, en vooral op het denken over het maatschappelijke effect dat we van oorsprong voor ogen hadden bij de start van een project?



Voor een duurzame stedelijke ontwikkeling is het van belang dat ook in tijden van crisis de visie op de stad en het beoogde maatschappelijke effect een volwaardige plaats krijgen in de afwegingen bij en het sturen op grote projecten.

Een vervolgvraag is in hoeverre en wanneer de raad bij deze discussies wordt betrokken. Meer specifiek is de vraag in hoeverre de raad financiële bijstellingen in projecten kan afwegen tegenover de inhoudelijke beleidsdoelstellingen en de beoogde maatschappelijke effecten. Daarvoor is het nodig inzicht te krijgen in het proces van afweging tussen kosten en baten in de aanloop van een project en tijdens de uitvoering. Hoe wordt bepaald welke bijdrage doelmatig is en in hoeverre is het tot stand komen van een bepaalde bijdrage inzichtelijk?

De aanname is dat er in de ‘regels’ rond de uitvoering van grote projecten geen afspraken gemaakt zijn over het monitoren van en sturen op maatschappelijke doelstellingen na start project. Daarentegen is het goed voorstelbaar dat er in de praktijk wél sprake kan zijn van deze overweging. In dat geval zou er wel een impliciete sturing zijn op maatschappelijke doelstellingen, na de start van een project. In het onderzoek naar enkele casussen zal expliciet ook aandacht worden besteed aan de niet formele aspecten als cultuur en menselijke subjectiviteit in projectsturing.

Het onderzoek naar het sturen op de maatschappelijke effecten in de loop van grote projecten wordt zowel op een hoger abstractieniveau (generiek, over alle gemeentelijke projecten samen) als concreet binnen een aantal casussen uitgevoerd. Het casuonderzoek levert daarmee tevens een (tussentijdse) evaluatie van het sturingsproces op projectniveau.

Probleemstelling:

***In hoeverre is de sturing tijdens de uitvoering van grote projecten gericht op evenwichtige afweging tussen de operationele sturingsaspecten tijd, geld en prestaties aan de ene kant en de beoogde maatschappelijke effecten van het project aan de andere kant?***

Deze probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- 1) Wat zijn de formele/ expliciete en informele/impliciete sturingsmechanismen in het projectmanagement van grote projecten?***
- 2) Hoe worden wijzigingen in lopende grote projecten doorvertaald in de beoogde maatschappelijke effecten voor de stad?***
- 3) Op welke wijze hebben respectievelijk het college, ambtelijk opdrachtgever en projectleider een rol in het sturen op maatschappelijke doelstellingen, in zichzelf en in relatie tot te maken kosten, na de start van een project?***
- 4) In hoeverre kan de raad financiële bijstellingen in projecten afwegen tegenover inhoudelijke beleidsdoelstellingen en het beoogde maatschappelijke effect en sturen op maatschappelijke belangen vanuit zijn kaderstellende verantwoordelijkheid?***

De rekenkamer stelt voor de grote projecten Binckhorst en Wijnhavenkwartier te betrekken in het casuonderzoek, en ter vergelijking ook een kleinschaliger project, voor de ontwikkeling van woningbouw in Moerwijk Zuid (sociale huur en koop). Het casuonderzoek beperkt zich tot de periode vanaf de start van een project. Er wordt wel een analyse gemaakt van de uitgangspunten voor het project op het moment van het starten van de uitvoering. Daarbij wordt gekeken naar de formele kaders, maar ook de politiek bestuurlijke uitgangspunten en beoogde effecten van het project.

## 6. Aanpak

Bij de uitvoering van dit onderzoek zal de rekenkamer zich door een extern onderzoeksbureau met relevante ervaring laten ondersteunen. In het onderzoeksteam werken de eigen rekenkameronderzoekers samen met de externe onderzoekers. In dit onderzoek wordt gewerkt met de Tripod-methodiek (zie *Bijlage 1*), een gestructureerde methode gericht op het realiseren van betekenisvolle en blijvende verbeteringen.

### 1) Documentanalyse:

- a. analyse beleidsdocumenten. Zowel beleid op een hoger abstractieniveau dat relevant is bij ontwikkeling van grote projecten als specifieke kaderstellende documenten of projectdocumenten bij een selectie van grote projecten (casusonderzoek). Op het hogere abstractieniveau gaat het om documenten als het IpSO, MPG en de doorvertaling in aanpassingen van visies en strategieën (Woonvisie, Economische visie, Structuurvisie, Kantorenstrategie, etc.).
- b. analyse van formele werkafspraken (regelgeving, protocollen, contracten), zowel in algemene zin als per casus. Hierbij zal ook aandacht worden gegeven aan de formele kaders waarbinnen de sturingsdriehoek (bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectleider) functioneert.
- c. analyse relevante vergaderverslagen van stafoverleg, DT-DSO, projectoverleg over de geselecteerde casusprojecten.

### 2) Literatuuronderzoek:

Analyse van recent gepubliceerde onderzoeken, bijvoorbeeld bij andere gemeenten, binnen het thema ‘grote projecten’ of ‘grondexploitaties’. Doel van het literatuuronderzoek is het identificeren van goede voorbeelden en kennis opdoen over verschillende typen ‘fouten’ bij de sturing op grote projecten gerelateerd aan het maatschappelijke doel.

### 3) Interviews:

- a. portefeuillehouder (zowel hoger abstractieniveau als casusonderzoek)
  - b. ambtenaren betrokken bij opstellen van Meerjarenprognose grondexploitaties en IpSO en doorvertaling daarvan in de relevante visies en strategieën.
  - c. casusonderzoek: betrokken beleidsambtenaren, opdrachtgevers en projectmanagers/-leiders en eventueel betrokken externe partijen.
  - d. raadsleden (groepsinterview leden commissie Ruimte)
- Doel van de interviews is het toetsen van de analyse van documenten, van het literatuuronderzoek en het ophalen van kennis over informele processen, afspraken en doelstellingen. De interviews worden gestructureerd afgenomen, onder andere door een set te toetsen hypothesen.

Conform haar kwaliteitsbeleid neemt de rekenkamer in het onderzoekvoorstel een normenkader op hoofdlijnen op. Het normenkader vindt u in *Bijlage 2*. Tijdens de uitvoering van het onderzoek worden zonodig de normen nader geconcretiseerd.

### 4) Opstellen feitenrapport en ambtelijke afstemming

De bevindingen uit de stappen 1 tot en met 3 worden in een feitenrapport opgenomen. Het feitenrapport wordt voorgelegd aan relevante personen om eventuele onjuistheden en/ of onvolledigheden op te sporen (feitelijk wederhoor).

### 5) Klankbordgroepbijeenkomst

De feitelijke bevindingen worden aan de klankbordgroep van externe deskundigen en (representanten van) de doelgroep gepresenteerd. De resultaten van de bijeenkomst worden gebruikt als input voor het bestuurlijk rapport.

- 6) Opstellen bestuurlijk rapport en het vragen van een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer.

### 7. Planning en organisatie

De rekenkamer gaat bij het voorbereiden en uitvoeren van het onderzoek en bij het rapporteren en publiceren uit van het Toetsingskader kwaliteitshandvest G4/ P4 rekenkamers (20 juni 2012).

<i>Fase</i>	<i>Activiteiten</i>	<i>Periode in de tijd</i>
Vorbereiding	Aankondiging onderzoek Behandeling raadscommissie	september 2012 september 2012
Feitenonderzoek	Onderzoeksactiviteiten 1) t/m 3) zoals benoemd in paragraaf 6	oktober-december 2012
Rapportage	Feitenrapport en ambtelijke reactie Klankbordgroepbijeenkomst Bestuurlijk rapport en bestuurlijke reactie	januari-februari 2013 februari 2013 mart-april 2013
Publicatie	Drukwerk, persbericht, publicatie en raadspresentatie	mei 2013

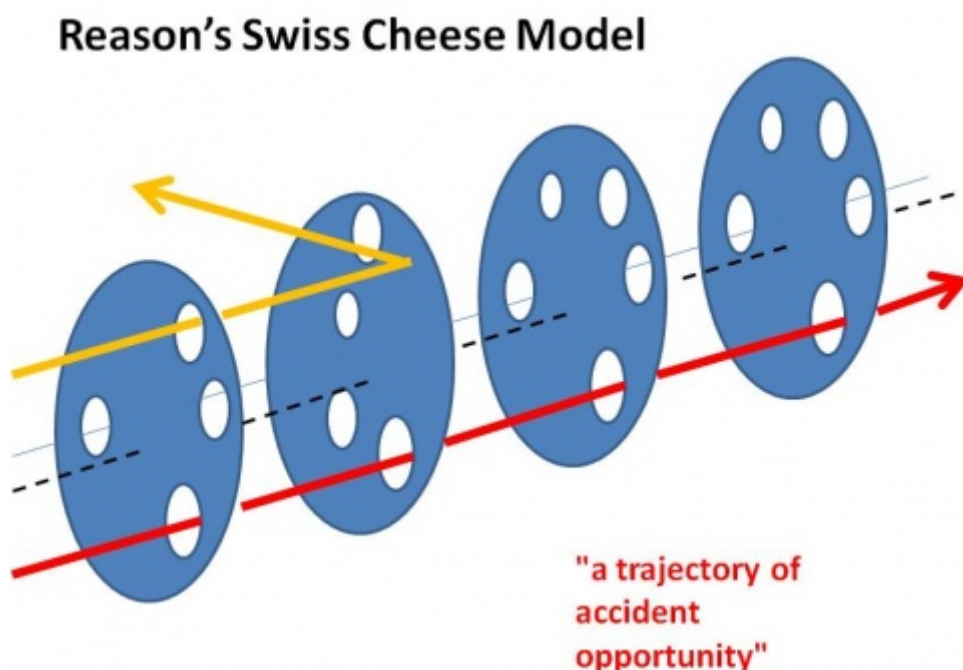
## Bijlage 1: Tripod methodiek

In het onderzoek naar een aantal casussen staat de vraag centraal hoe het komt dat na de start van een project het beoogde maatschappelijke doel op de achtergrond raakt. Het op de achtergrond raken van het maatschappelijke doel in de sturing is ongewenst en kan worden gezien als een ‘probleem’ (‘incident’ in de oorspronkelijke terminologie van de Tripod methodiek). Het onderzoek heeft als doel om de oorzaken te achterhalen van deze ongewenste situatie. Daarbij is het vooral interessant om te zoeken naar oorzaken binnen de organisatie, omdat binnen de organisatie zekerheden moeten bestaan om het maatschappelijke doel ‘op de agenda te houden’.

Bij de Tripod methodiek wordt een ‘probleem’ grondig en gestructureerd onderzocht. Maar dit is niet het belangrijkste en meest onderscheidende aspect van de methodiek. Hoe heeft het ‘probleem’ kunnen ontstaan en hoe kan het worden voorkomen? Dat zijn de vragen waar het om draait.

Bij Tripod gaan we niet op zoek naar een zondebok, maar naar ontbrekende waarborgen, barrières die fouten moeten voorkomen. Met andere woorden: we gaan op zoek naar de ‘gaten in de Zwitserse kaas’, zoals weergegeven in onderstaande figuur *Reason's Swiss Cheese Model*. De waarborgen vormen een blokkade, waarmee problemen kunnen worden voorkomen. Het onderzoek naar doorbroken en ontbrekende waarborgen brengt duidelijk in kaart waar de zwakke plekken in de processen en procedures zitten. En wat dient te veranderen om een betekenisvolle en blijvende verbetering te realiseren. Zo voorkomen we in de toekomst niet alleen het betreffende ‘probleem’, maar over het algemeen een aaneenschakeling van problemen. In dit geval betekent dit dat de resultaten van het onderzoek mogelijk breder toepasbaar is dan alleen op het gebied van grote projecten.

Door een deel van dit onderzoek uit te besteden halen we deskundigheid in huis over de Tripod methodiek (en verbreden het repertoire van de rekenkamer). Het externe bureau heeft ruimschoots ervaring met het toepassen van de Tripod methodiek in de publieke sector. In het kader van de analyse zullen interviews worden afgenomen met alle relevante partijen rond de te onderzoeken casussen. Bij deze interviews zal onder andere worden gewerkt met een vaste set vooraf geformuleerde hypothesen.



**Bijlage 2: Normenkader op hoofdlijnen**

Onderzoeksvraag	Normen
1 sturingsmechanismen projectmanagement grote projecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verordening Beheersregels grond- en ontwikkelingsbedrijf</li> <li>• Handboek Projectmatig Werken</li> <li>• Het projectmanagement stuurt tijdens de uitvoering van een project op de criteria geld, planning, kwaliteit en maatschappelijk effect</li> </ul>
2 verband groot project maatschappelijk doel en bijdrage project aan geheel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• in het projectdocument is het maatschappelijk doel van het grote project concreet geformuleerd</li> <li>• bij (voorgestelde) wijzigingen tijdens de uitvoering van een groot project wordt ingegaan op: - de gevolgen voor het beoogde maatschappelijk doel van het project zelf; - de gevolgen voor andere grote projecten en de doelen op stedelijk niveau</li> <li>• Het college informeert de raad periodiek over de (visie op de) ruimtelijke ontwikkeling van de stad en de concretisering daarvan door middel van de integrale projectenportefeuille.</li> <li>• Het college waarborgt een beleidscyclus waarbinnen projecten volgen uit een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad en aanpassingen binnen projecten leiden tot herijking van de relevante visies.</li> </ul>
3 rol in sturen op maatschappelijke doelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verordening Beheersregels grond- en ontwikkelingsbedrijf</li> <li>• Handboek Projectmatig Werken</li> <li>• Het programmamanagement faciliteert een transparante afweging van de criteria geld, planning, kwaliteit en maatschappelijk effect door het gemeentebestuur (college en raad)</li> </ul>
4 afweging door raad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• in de informatievoorziening aan de raad over bijstellingen bij grote projecten in uitvoering, wordt zodanig over de criteria tijd, geld, kwaliteit en maatschappelijk effect gerapporteerd dat deze in samenhang kunnen worden afgewogen;</li> <li>• in raadsbesluiten over grote projecten zijn de criteria tijd, geld, kwaliteit en maatschappelijk effect expliciet opgenomen.</li> </ul>

### Bijlage 3: verantwoording voorbereidingsfase en literatuur

Ter voorbereiding van dit onderzoeksvoorstel zijn de volgende documenten geraadpleegd:

- Gemeente Den Haag (2011), *Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling 2012*  
 Gemeente Den Haag (2009, 2010 en 2011), *Meerjarenprognose Grondexploitaties, respectievelijk 2009, 2010 en 2011*  
 Gemeente Den Haag (2012), *Voorjaarsnota 2012*  
 Gemeente Den Haag (2005), *Structuurvisie Den Haag 2020*  
 Rekenkamer Den Haag (2010), *Grip op grote projecten, onderzoek naar sturing en controle van grote projecten*  
 Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (2012), *Onderzoek Samenwerkingsovereenkomst Waalsprong*  
 Rekenkamer Rotterdam (2011), *Onderzoeksopzet Grondexploitaties*  
 H. van den Berge e.a. (2012), *De grond wordt duur betaald, Raadsonderzoek naar het grondbedrijf van de gemeente Apeldoorn*  
 W.F. Schönau, 'Onbeheersbare publieke werken', *Openbaar Bestuur* (mei 2012), p. 31 – 36  
 W.F. Schönau (2011), *The soft stuff is always harder than the hard stuff*  
 Rolf Willemse, 'Gebrek aan effectiviteitsonderzoek door rekenkamers, oplossingen voor vermeende obstakels', *TPC* (april 2012), p. 15 – 19  
 Samenwerkingsovereenkomst Grondexploitatie Vroondaal, Gemeente Den Haag, Synchron B.V. en Rabo Vastgoed B.V. (2008).  
 Inspraakplan concept stedenbouwkundig plan Wijnhaven (2002 RIS 096267).

Met de volgende mensen is gesproken:

- Maarten van Oosterom (bestuursadviseur portefeuillehouder SVI, gemeente Den Haag), 3 juli 2012  
 Evert Schaap (adviesbureau Yours), 5 juli 2012  
 Rick Klijberg, Jacobien Bakker (Dienst Stedelijke Ontwikkeling, gemeente Den Haag), 5 juli 2012  
 Elke van Tendeloo (Policy Research), 18 juli 2012  
 Nan Breunis (secretaris commissie Ruimte), 23 juli 2012  
 Wicher Schönau (Twijnstra&Gudde), 20 augustus 2012  
 Ron Caster (bestuursadviseur portefeuillehouder VBV, gemeente Den Haag), 5 september 2012

Aantal bestede uren: 100