

Grote bouwprojecten in Sint-Michielsgestel

Rekenkameronderzoek naar kaders en uitvoering aan de hand van reconstructies van vier grote bouwprojecten



Opdrachtgever: Rekenkamercommissie
Gemeente Sint-Michielsgestel

Samenstellers: Clemens Sengers
Yoram Poot

Datum: 26 september 2023

Inhoud

Samenvatting	1
Introductie	1
Onderzoeksvragen en werkwijze	1
Conclusies (samenvatting)	2
Aanbevelingen (samenvatting)	4
1. Opdracht en aanpak	7
1.1. Aanleiding en doel	7
1.2. De centrale vraag	7
1.3. Werkwijze en onderzoeksverantwoording	7
1.4. Leeswijzer	8
2. Opzet sturing grote projecten in Sint-Michielsgestel	10
2.1. Vooraf	10
2.2. Tijdlijn kaders en projecten.	10
2.3. Wettelijk kader	12
2.4. Inhoudelijke gemeentelijke kaders	14
2.5. Procesmatige kaders	27
2.6. Resumerend over kaders	33
3. Beschrijving casuïstiek	35
3.1. Centrumplan Sint-Michielsgestel	35
3.2. Jacobskamp - Den Dungen	38
3.3. Beekveld - Berlicum	41
3.4. Christinastraat - Middelrode	42



4. Sturing in de praktijk	45
4.1. Vooraf	45
4.2. Toepassing wettelijke kaders	45
4.3. Toepassing inhoudelijke kaders	47
4.4. Toepassing procesmatige kaders in de projecten	50
4.5. Samenspel college en raad	53
4.6. Samenspel gemeente en externen	56
5. Conclusies	60
6. Aanbevelingen	68
7. Reactie College van B&W	71
8. Nawoord Rekenkamercommissie	74
Bijlage 1: leidraad deelvragen	75
Bijlage 2: lijst met afkortingen	76
Bijlage 3: overzicht gesprekspartners	77
Bijlage 4: overzicht geraadpleegde bronnen	79
Bijlage 5: Reconstructies casussen	80



Samenvatting

Introductie

De rekenkamercommissie Sint-Michielsgestel heeft tussen medio 2022 en medio 2023 onderzoek gedaan naar sturing van grote bouwprojecten en de werking in de praktijk aan de hand van vier vooraf door de rekenkamercommissie geselecteerde projecten:

- | | | |
|---------------------------------------|--|--|
| 1. Centrumplan (Sint-Michielsgestel): | realisatie van een nieuw dorpshart omgeving Peter Dondersplein | |
| 2. Beekveld (Berlicum): | circa 200 woningen | |
| 3. Christinastraat (Middelrode) | circa 100 woningen | |
| 4. Jacobskamp (Den Dungen): | nieuwe woonwijk (300 woningen) en buitensportcomplex | |

Met de selectie is beoogd om verschillende soorten projecten mee te nemen: twee facilitaire projecten (no. 2 en 3) waarbij de gemeente met passief grondbeleid de grondverwerving en gronduitgifte aan private partijen laat. En twee (no. 1 en 4) waar sprake is van actief grondbeleid en waar de gemeente dus per definitie een actieve rol heeft (met exploitatierisico's maar ook meer zekerheid omdat de gemeente regie heeft). De projecten verkeren in verschillende fasen van uitvoering. Verder zijn de projecten gespreid over de kernen en is ook een bijzonder project volgens de formule 'Ruimte voor Ruimte'

opgenomen (no. 3: met provinciaal geld woningen bouwen op de plek van voormalige boerenstallen om het landelijk gebeid te verbeteren).

Onderzoeksvragen en werkwijze

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt:

“In hoeverre is er binnen de gemeente Sint-Michielsgestel sprake van een adequate kaderstelling en uitvoering van aan grote bouwprojecten verbonden werkzaamheden en initiatieven?”

Bij het onderzoeken van de kaders gaat het over vragen met betrekking tot sturing, samenwerking, communicatie, betrokkenheid van de raad. Zijn de kaders toereikend en zijn ze vastgesteld door de raad? Worden de projecten binnen gestelde kaders uitgevoerd, hoe verloopt het samenspel tussen raad en het college van B&W; en tussen gemeente en externe partners? Hoe is de raad geïnformeerd en betrokken op verschillende momenten; wat betekent dit voor de sturingsrol? Hoe verloopt de communicatie met bewoners? En wordt er ook gereflecteerd op leerpunten in de opgaven? De onderzoekers zijn nagegaan in hoeverre de raad op elk moment over de benodigde informatie heeft beschikt om goed afwegingen te kunnen maken en te kunnen sturen.

De analyse heeft betrekking op de periode 2010-2023 en is uitgevoerd aan de hand van vier zorgvuldig opgestelde en gedetailleerde reconstructies van relevante gebeurtenissen gedurende het tijdsverloop van elk geselecteerd project (zie bijlage 5 bij het rapport). De onderzoekers hebben een uitgebreide set aan



documenten (denk aan beleidsstukken, uitvoeringsnota's, bestemmingsplannen, raads- en collegevoorstellen en -besluiten, bestemmingsplannen, (intentie)overeenkomsten, memo's, gespreksverslagen et cetera) bestudeerd. Ook hebben de onderzoekers gesproken met 31 personen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Twee keer is gedurende het onderzoek met een afvaardiging van de raad gesproken over bouwprojecten in het algemeen en de vier projecten in het bijzonder.

Conclusies (samenvatting)

Beleidsmatige kaders voor sturing op grote projecten zijn over het algemeen toereikend

De beleidsmatige kaders zijn, naast de Wro (Wet ruimtelijke ordening) en de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), door de gemeente zelf vastgelegd in een Structuurvisie, drie (ongeveer vijfjaarlijks opgestelde) Woonvisies en in drie nota's Grondbeleid. In de meest recente Nota Grondbeleid 2020 – 2024 is een afwegingskader opgenomen met zeven criteria waaraan nieuwe bouwprojecten in de toekomst getoetst dienen te gaan worden. De beleidsmatige kaders voor sturing op projecten zijn over het algemeen toereikend (**conclusie 1**). Een kanttekening bij deze belangrijke eerste positieve conclusie is het feit dat kaders voor sociale woningbouw niet eenduidig zijn. Er worden verschillende

percentages genoemd in verschillende beleidsstukken en ook is niet terug te herleiden naar een bouwproject wat beoogd wordt en gerealiseerd is.

Er zijn weliswaar beleidskaders, maar er komt relatief weinig informatie naar de raad hoe beleidskaders worden toegepast

Hoewel in twee van de drie nota's grondbeleid¹ (2009 en 2011) dit wel als norm is benoemd, is in raadsvoorstellen voor de onderzochte bouwprojecten niet gespecificeerd voor de raad welke kaders van toepassing zijn. Dit is ook niet zichtbaar in Uitvoeringsnota Woningbouw (een verantwoordingsdocument). Zo is niet inzichtelijk voor de raad hoe de projecten bijdragen aan de beleidsdoelstellingen. (**conclusie 2**). Een belangrijke constatering in het onderzoek is dat de gemeente geen definitie hanteert voor 'grote' of complexe' (bouw)projecten, en dat er dan ook geen specifieke proceskaders voor dit soort bouwprojecten gelden (**conclusie 3**).

De informatievoorziening vanuit het college naar de raad is op onderdelen ontoereikend om als raad goed te kunnen sturen

Het college kan in de praktijk naar eigen inzicht invulling geven aan de actieve informatieplicht. Informeren van de raad gebeurt in de hiervoor genoemde uitvoeringsnota en in de Meerjarenprogramma Grondbedrijfsfunctie (MPG). De informatievoorziening vanuit het

¹ In de derde nota die betrekking heeft op de periode 2020 - 2024 is hierover niets opgenomen.



college naar de raad is echter op onderdelen ontoereikend om als raad goed te kunnen sturen (**conclusie 4**), onder andere door het ontbreken van een duidelijk overzicht van de historie van een project, de projectfasering en genomen besluiten en kaders die van toepassing zijn. Ook legt het college nauwelijks scenario's voor aan de raad. We zijn in het onderzoek slechts eenmaal tegengekomen dat aan de raad meerdere scenario's worden voorgelegd.

De raad kan, met name bij facilitaire projecten, moeilijk zicht houden op de voortgang en bijvoorbeeld ook op eventuele knelpunten hierin. Overigens is de kaderstellende taak van de raad bij facilitaire plannen met het vaststellen van een bestemmingsplan zo ongeveer klaar, hetgeen de raad zich niet terdege realiseert. 'Uitvoering' is een taak van het college en we zien in Sint-Michielsgestel dat als sprake is van communicatie over een bouwproject dat deze bij de vier onderzochte projecten vrij sterk incident gestuurd verloopt. Terwijl het behulpzaam kan zijn als de raad periodiek op de hoogte gehouden zou worden, ook vanuit het gezichtspunt van de vaak complexe relatie met zittende bewoners. Naast deze constatering over de rol van het college, zien we aan de andere kant ook dat de raad weinig zelfbewust optreedt en ook de ter beschikking staande raadsinstrumenten relatief weinig en daarmee niet effectief inzet in de vier bestudeerde bouwprojecten (**conclusie 5**). Zo stelt de raad geen proceskaders vast voor haar eigen betrokkenheid bij bouwprojecten en worden vragen vooral reactief naar aanleiding van incidenten gesteld.

Meer regie nodig van de gemeente, en de communicatie met bewoners moet beter

Op het punt van communicatie met en betrokkenheid van bewoners is er, na jarenlang ontbreken van beleid, sinds vrij recent (2022) wél sprake van een beleidsnota die hierover gaat: de Participatienota (**conclusie 6**). Tot deze nota was hierop geen beleid geformuleerd. Verder concludeert de rekenkamercommissie dat de gemeente tot op heden bij de onderzochte facilitaire bouwprojecten de regie volledig bij ontwikkelaars neerlegt, en dat dit het vertrouwen van inwoners in de gemeente heeft geschaad (**conclusie 7**). De gemeente koos in beide facilitaire projecten in beginsel geen actieve rol; de externe ontwikkelaar heeft dan de regie, hetgeen bij facilitaire projecten overigens niet ongebruikelijk is. We zien echter dat er ook geen afspraken tussen ontwikkelaar en gemeente zijn gemaakt over bouwtempo en over communicatie met de bewoners. Dit blijkt uit de wijze waarop de communicatie verloopt en tevens uit de bestudeerde anterieure overeenkomsten. Uit gesprekken met bewoners komt naar voren dat het ontbreken van betrokkenheid en regie vanuit de gemeente het vertrouwen van inwoners in de gemeente heeft geschaad. Juist bij bouwprojecten die controversieel zijn is het voor de gemeente wel van belang om aan de voorkant goede afspraken te maken met de betrokken partijen, in de loop van het proces betrokken te zijn en om de verschillende belangen van bewoners en andere partijen transparant af te wegen in de realisatie van een ontwikkelopgave.



Projectmatig werken nog ‘in de kinderschoenen’, geen ‘scenario’s’, weinig continuïteit en overzicht

Het projectmatig werken in zowel de sturing als de uitvoering van bouwprojecten in Sint-Michielsgestel staat nog in de kinderschoenen (**conclusie 8**). Positief is het feit dat hiervoor in 2017 uitgangspunten werden vastgelegd in de *Leidraad projectmatig werken*. Deze is echter te beschouwen als een zogenoemde ‘papieren tijger’, want kreeg de jaren erna geen opvolging in de praktijk. We zien het onder meer aan het ontbreken van projectfasering, projectopdrachten, contractbeheer, periodieke verantwoording en reflectie (er wordt nu niet zichtbaar onderling geleerd tussen verschillende projecten (**conclusie 9**). Bij de conclusie over ‘projectmatig werken’ is wellicht belangrijker nog de constatering dat er weinig expliciete aandacht is voor risicomanagement en het nemen van beheersmaatregelen. We zien dat de frequente wisselingen die er op projectleidersniveau hebben plaatsgevonden niet hebben bijgedragen aan continuïteit en het meenemen van historische kennis in een project. We zien echter wel dat recent het team RO (Ruimtelijke Ordening) onder nieuwe leiding een begin heeft gemaakt met het versterken van de projectsturing. Hierbij wordt nu ook de driehoekssturing (werken met bestuurlijk opdrachtgever/ambtelijk opdrachtgever/ambtelijk opdrachtnemer) in werking gebracht. De laatste conclusie is dat de vastlegging en archivering van projecten te wensen over laat, waardoor de gemeente kwetsbaarder is voor wat betreft de informatiepositie en -verstrekking (**conclusie 10**).

Aanbevelingen (samenvatting)

Een en ander leidt tot in totaal zeven aanbevelingen, ten dele gericht aan de gemeenteraad en die ten dele ook richtinggevend kunnen zijn in het handelen van het college.

1. *Spreek af wanneer sprake is van beeldbepalende en impactvolle projecten*

Door ‘reguliere’ projecten en ‘beeldbepalende’ en ‘impactvolle’ projecten te onderscheiden wordt het ook mogelijk om extra aandacht aan deze specifieke grotere (bouw)projecten te besteden. En om afspraken te maken over hoe de raad wordt betrokken en geïnformeerd bij deze projecten.

2. *Maak duidelijke afspraken tussen raad en college om ervoor te zorgen dat de raad beter in positie komt bij de start van nieuwe beeldbepalende en impactvolle (bouw)projecten*

Gedacht kan worden aan afspraken over het voorleggen van scenario’s, vroegtijdig(er) (bij gedachtenvorming in de initiatieffase) betrekken van de raad bij de (bouw)projecten die gezamenlijk als ‘beeldbepalend’ of ‘impactvol’ zijn benoemd. Het gaat ook over afspraken over procesmatige kaders en de wijze waarop de raad – aanvullend op de reguliere P&C-cyclus – geïnformeerd wenst te worden in verschillende fases van een beeldbepalend project.

3. *Versterk de informatiepositie van de raad bij beeldbepalende en impactvolle bouwprojecten*



Dit kan worden gedaan door het periodiek beschikbaar stellen van informatie in raadsvoorstellen over de historie/context van een project, fasering, genomen besluiten, (consistentie van) kaders die van toepassing zijn en informatie over nog te nemen besluiten. Ook moet in de raadsvoorstellen expliciet worden opgenomen wanneer de raad in welke hoedanigheid een rol speelt in het project. Op verzoek tussentijds informeren moet beter mogelijk maken door de huidige 'projectpagina's' verder te verbeteren en door bijvoorbeeld jaarlijks een 'projectenraad' te organiseren.

4. Volg scherp de uitvoering van de participatienota bij facilitaire projecten en adresseer het college op een stevigere rol van de gemeente bij facilitaire projecten

De raad dient toe te zien op de uitvoering van de Participatienota: wordt deze gevolgd en voldoen de gestelde kaders? De interactie met bewoners bij facilitaire projecten moet gebaat zijn bij uitvoering van deze nota. In het algemeen mag van de gemeente een steviger rol in de communicatie gevraagd worden, zodat het ook mogelijk wordt om als gemeente tijdig de regie te pakken bijvoorbeeld als gesprekken tussen bewoners en initiatiefnemers of andere partijen in de loop van een project moeizaam verlopen. Te allen tijde moet de gemeente zich ervan bewust zijn dat de gemeente een verantwoordelijkheid heeft om aanspreekbaar te zijn door burgers op veranderingen in de fysieke leefomgeving en te acteren als hierover onrust onder inwoners ontstaat.

5. Draag als raad het college op om uitgangspunten van projectmatige sturing formeel vast te leggen, te implementeren en structureel te borgen in de gemeentelijke organisatie

Geef het college opdracht om uitgangspunten van projectmatige sturing vast te leggen in een 'Gestelse werkwijze voor projecten'. De gemeente heeft inmiddels het onvoldoende toepassen van 'projectmatig werken' tenminste ten dele onderkend en zet gericht in op verbeteren van het projectinstrumentarium. Aspecten als een duidelijke opdrachtformulering, projectplan, fasedocumenten, borging van risicomanagement (zie aanbeveling 6), stuurinformatie over de relatie tussen inhoudelijke voortgang en financiële voortgang; en ook tijdpad en implementatie van verbeteringen moeten op orde zijn om de raad adequaat te kunnen informeren over voortgang en risico's rond projecten.

6. Draag als raad het college op om risicomanagement te implementeren en structureel te borgen in de gemeentelijke organisatie

Geef het college opdracht om te komen tot een duidelijk en integraal kader voor risicomanagement in beeldbepalende en impactvolle projecten. De huidige kaders (Notitie Risicomanagement en weerstandsvermogen) zijn nog niet afdoende en worden daarnaast nog onvoldoende toegepast. Goed risicomanagement is een geïntegreerd onderdeel van de reguliere beleidsvorming en bedrijfsvoering van de gemeente. Het moet worden gedragen door de top van de gemeente (bestuurlijk en ambtelijk) en hierbij is



gestructureerde alertheid nodig en heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden in de zogenaamde risico-cyclus.

7. Investeer in leren van en tussen bouwprojecten

Zowel bij de raad, het college als bij de ambtelijke organisatie zien wij de behoefte om meer kennis uit te wisselen en te leren van ervaringen in projecten. Niet alleen na afloop van projecten, maar ook tussentijds en ook op het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Het is van belang om deze leerbehoefte met elkaar te verbinden en onderdeel te maken van het reguliere samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie.



1. Opdracht en aanpak

1.1. Aanleiding en doel

In het eerste kwartaal van 2021 heeft het presidium van de gemeente Sint-Michielsgestel gesproken over de wens om een onderzoek uit te laten voeren naar grote bouwprojecten in de gemeente. Deze bespreking leidde tot een verzoek aan de rekenkamercommissie van Sint-Michielsgestel om een dergelijk onderzoek op te nemen in haar onderzoeksprogramma voor 2022. Omdat sprake was van brede steun in de gemeenteraad voor het uitvoeren van zo'n onderzoek heeft de rekenkamercommissie daaraan gehoor gegeven.

Aanleiding voor het onderzoek is het verloop van een aantal grote bouwprojecten in de gemeente, waaronder het Centrumplan Sint-Michielsgestel. Het onderzoeken van de rol van de gemeente in enkele beeldbepalende grote projecten dient om op grond van de bevindingen lering te trekken voor toekomstige grote bouwprojecten, maar eventueel ook voor andersoortige grote projecten. Het doel is dus met name gericht op leren, vanuit een analyse van vier grote en beeldbepalende bouwprojecten.

1.2. De centrale vraag

De rekenkamercommissie heeft de volgende centrale vraag geformuleerd:

“In hoeverre is er binnen de gemeente Sint-Michielsgestel sprake van een adequate kaderstelling en uitvoering van aan grote bouwprojecten verbonden werkzaamheden en initiatieven”.

Deze centrale hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen die als leidraad zijn gebruikt in het onderzoek. De deelvragen hebben betrekking op sturingskaders (inhoudelijk en procesmatig) en de werking in de praktijk. Binnen deze deelvragen is specifiek aandacht besteed aan de rol en informatiepositie van de raad en de wijze waarop de gemeente omgaat en samenwerkt met diverse betrokken partijen, zoals bewoners/ondernemers in de betreffende gebieden en ook de bouwers en andere uitvoerders van de plannen.

1.3. Werkwijze en onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestaat uit twee delen. In het eerste deel is een analyse gemaakt van de opzet van de sturing van (grote) projecten. Daarbij gaat het om een analyse van vastgelegde afspraken, procedures en werkwijzen die betrekking hebben op de sturing van grote projecten. De beschrijving van de opzet vormt een opmaat voor het tweede deel van het onderzoek, waarin we ingaan op de werking in de praktijk.

In het tweede deel is beoordeeld in hoeverre de vastgelegde afspraken, procedures en werkwijzen ook in de praktijk worden gevolgd en of sprake is van adequate uitvoering. Voor de toetsing van de werking in de praktijk hebben we de volgende vier bouwprojecten geselecteerd:



- Centrumplan - Sint-Michielsgestel.
- Jacobskamp - Den Dungen
- Beekveld - Berlicum
- Christinastraat - Middelrode

De bouwprojecten Centrumplan, Jacobskamp en Beekveld kennen al een lange geschiedenis. Het project Christinastraat is van recentere datum. In overleg met de rekenkamercommissie is besloten om als startdatum voor de drie langer lopende projecten het jaar 2010 te nemen. Bij Jacobskamp wordt de kaderstelling vanaf 2005 meegenomen, omdat deze kaders van toepassing zijn voor het project vanaf 2010.

Voor zover er nog verbeterpunten zijn in de sturing van grote projecten die ook al door de gemeente zijn gesignaleerd en opgepakt, hebben wij volstaan met een korte beschrijving van het verbeterpunt en de door de gemeente ingezette verbeteracties. We verwachten dat dit 'obligate' reacties 'dat de gemeente dit zelf al heeft geconstateerd en heeft opgepakt' zal voorkomen.

Voor het onderzoek is een groot aantal documenten bestudeerd. Het verzamelen van documenten heeft veel tijd in beslag genomen door een lastig toegankelijk informatiesysteem, beperkte overdracht tussen opeenvolgende projectleiders en het ontbreken van en duidelijk overzicht van besluitvormingsmomenten per casus. Verder was de organisatie van aanlevering van documenten ook niet altijd optimaal. Een en ander heeft ertoe geleid dat het onderzoek een langere doorlooptijd heeft gehad en het eindrapport later is

opgeleverd. Daarnaast is het door de slechte toegankelijkheid van het informatiesysteem van de gemeente niet mogelijk om vast te stellen of alle voor het onderzoek relevante documenten (inclusief college- en raadsstukken) zijn verstrekt door de gemeente.

In totaal zijn 31 personen van zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie geïnterviewd. We hebben vier bewoners gesproken die vaak mede namens andere bewoners nauw betrokken zijn bij de projecten. Ook heeft tweemaal een gesprek met de raad plaatsgevonden.

1.4. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de opzet van de sturing (grote) projecten in Sint-Michielsgestel en de vraag of de gestelde kaders adequaat zijn. In hoofdstuk 3 beschrijven we de vier projecten op hoofdlijnen. Hoofdstuk 4 gaat in op de werking van de sturing van grote projecten in de praktijk, de vraag in hoeverre de werking in de praktijk overeenkomstig de opzet is vormgegeven en of in de praktijk sprake is van adequate sturing. In hoofdstuk 5 presenteren we de belangrijkste conclusies. Afsluitend geven we in hoofdstuk 6 de aanbevelingen weer.

Het rapport bevat verder 5 bijlagen. In bijlage 1 zijn de deelvragen opgenomen die als leidraad voor het onderzoek zijn gebruikt. Bijlage 2 bevat een overzicht en toelichting van een aantal gebruikte afkortingen. In bijlage 3 is een overzicht van de verschillende categorieën respondenten opgenomen. Bijlage 4 bestaat uit een



overzicht van geraadpleegde bronnen. Bijlage 5 bevat uitgebreide reconstructies van besluitvorming rond de vier cases.



2. Opzet sturing grote projecten in Sint-Michielsgestel

2.1. Vooraf

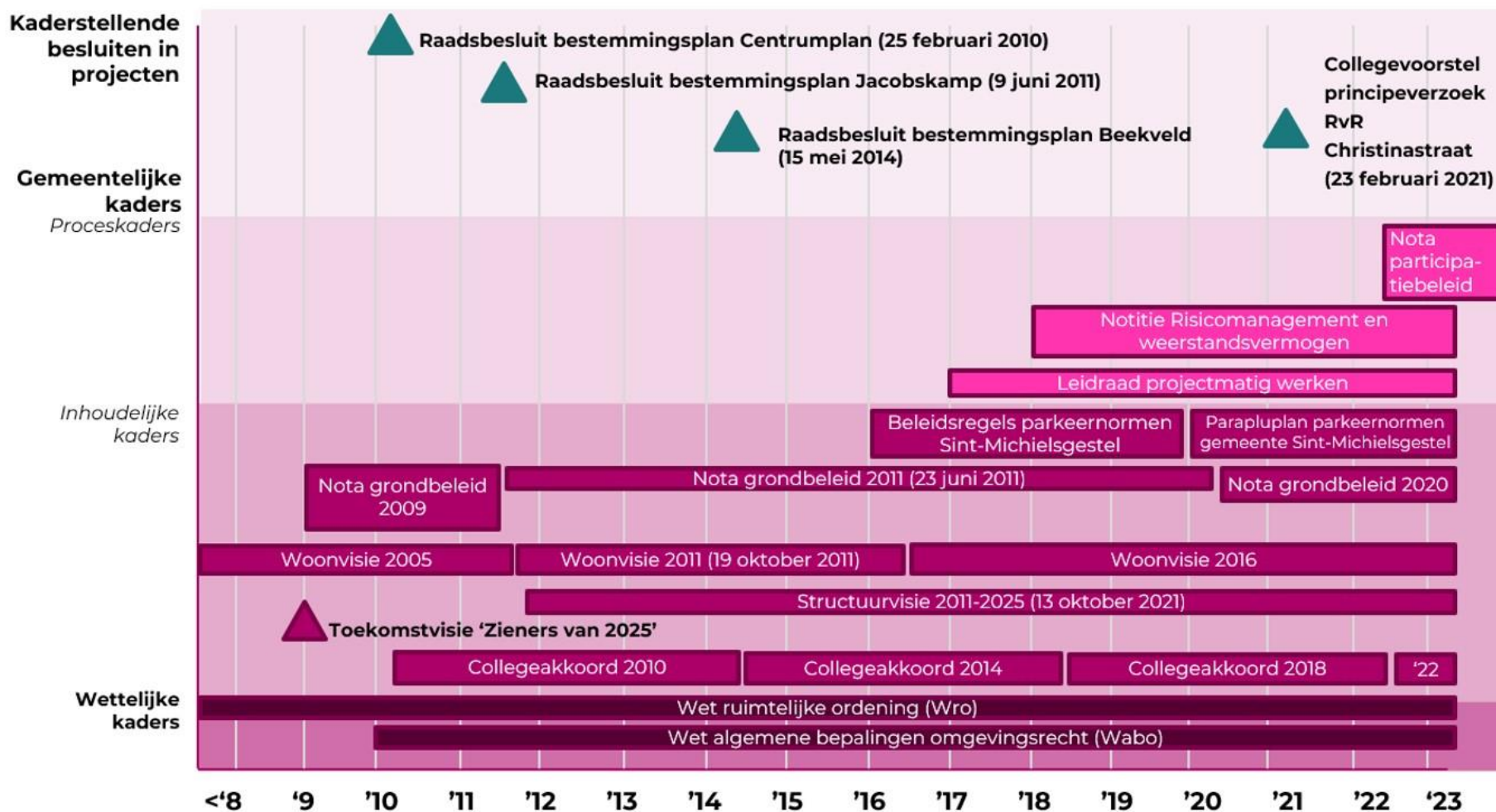
In dit hoofdstuk gaan we in op kaders die worden gesteld die van belang zijn voor de sturing van grote projecten. We maken onderscheid in:

- Wettelijk kader (paragraaf 2.3)
- Gemeentelijk kader:
 - Inhoudelijke kaders voor grote bouwprojecten (paragraaf 2.4)
 - Procesmatige kaders voor grote bouwprojecten (paragraaf 2.5)

In paragraaf 2.2 hebben we de relevante kaders en belangrijkste kaderstellende momenten voor de vier cases schematisch weergegeven in een tijdlijn. Dat geeft een goed beeld van de kaders die van toepassing waren op besluitvormingsmomenten in de vier projecten. In paragraaf 2.6 geven we een korte samenvatting van de bevindingen over de kaders.

2.2. Tijdlijn kaders en projecten.

In de figuur op de volgende pagina is schematisch weergegeven op welk moment welke kaders aan de orde waren die van invloed zijn op de ruimte projecten in de gemeente. Onderscheid wordt gemaakt in het wettelijk kader voor ruimtelijke ordening (onderaan), gemeentelijke inhoudelijke kaders voor ruimtelijke ordening en gemeentelijke procesmatige kaders. Bovenaan staan de belangrijkste kaderstellende besluiten voor de projecten tot zover. Op die wijze is af te leiden welke wettelijke en gemeentelijke kaders van toepassing waren bij de betreffende kaderstellende besluiten. In de volgende paragrafen lichten we de onderdelen verder toe.



Figuur bij 2.2. Tijdlijn kaders ruimtelijke ordening en projecten in de gemeente Sint-Michielsgestel ca. 2008-2023



2.3. Wettelijk kader

Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (Wro)² biedt het belangrijkste wettelijk kader voor gebiedsontwikkeling. De Wro is het instrument om ruimtelijke behoeften als wonen, werken, recreëren, mobiliteit, water en natuur samenhangend te benaderen. De Wro regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en welke bestuurslaag voor welke ruimtelijke plannen verantwoordelijk is. In de Wro worden belangrijke kaders gesteld voor ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de structuurvisie, bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen en het zogenoemde ‘kostenverhaal’³.

Structuurvisie en bestemmingsplan

De Wro maakt onderscheid tussen beleid en normstelling. De Wro verlangt dat iedere gemeente een structuurvisie opstelt, waarin het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld wordt beschreven. De structuurvisie moet richting geven aan het beleid omtrent ruimtelijke ontwikkelingen, maar het is geen toetsingskader. De gemeenteraad stelt de structuurvisie voor de gemeente vast.

De uitwerking en doorwerking van het beleid wordt juridisch geborgd door middel van het opstellen van bestemmingsplannen. Een bestemmingsplan bestaat uit bestemmingen of locaties (dus specifieke stukken/percelen grond) en regels over het gebruik van deze grond. Een bestemmingsplan is te beschouwen als een ruimtelijk (ook wel planologisch) besluit over het betreffende gebied. Het bestemmingsplan is dus een toetsingskader. Een bestemmingsplan is meestal een mix van beheer (het tegengaan ongewenste ontwikkelen) en uitvoering (het mogelijk maken van bepaalde ontwikkelingen). De gemeenteraad stelt een bestemmingsplan vast.

Verhaal kosten planontwikkeling

De Wro biedt gemeenten onder meer instrumenten om kosten van de planontwikkeling op vooraf grondeigenaren te verhalen. Indien sprake is van een aangewezen bouwplan⁴ en daarvoor een ruimtelijk besluit (bijv. bestemmingsplan) nodig is, is een gemeente verplicht om haar kosten op de initiatiefnemer te verhalen. Daarbij is het afsluiten van een vrijwillige overeenkomst met een grondeigenaar (door middel van een zogenaamde ‘anterieure overeenkomst’) het uitgangspunt. In deze overeenkomst worden afspraken met elkaar

² Wet ruimtelijke ordening, 1 juli 2008.

³ Kostenverhaal is een bijdrage die de ontwikkelaar betaalt voor onder andere de kosten van het opstellen van plannen, het aanleggen van openbare voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte.

⁴ Aangewezen bouwplannen zijn bouwplannen die mogelijk worden gemaakt in een planologisch/ruimtelijk besluit zoals een bestemmingsplan, een wijzigingsplan of een besluit tot afwijking van een bestemmingsplan of van een beheersverordening. Aangewezen bouwplannen kunnen o.a. betrekking hebben op één of meerdere woningen of andere hoofdgebouwen.



gemaakt over voorwaarden voor ontwikkeling en bijvoorbeeld betaling van kosten. Wanneer er geen anterieure overeenkomst is afgesloten dan wordt het kostenverhaal op een andere wijze geregeld. In zo'n geval dient de gemeente een exploitatieplan op te stellen, waarin een berekening is opgenomen van de exploitatiebijdrage die de grondeigenaar dient te betalen.

Het exploitatieplan is een publiekrechtelijk instrument voor het verhalen van gemeentelijke kosten voor de ontwikkeling en het bouwrijp⁵ maken van bouwlocaties bij realisatie door bijvoorbeeld projectontwikkelaars en particulieren. Een exploitatieplan bevat onder andere de berekening van de gemeentelijke kosten die de grondeigenaar als 'exploitatiebijdrage' dient te betalen. De kosten die de gemeente mag verhalen op grondeigenaren die een plan ontwikkelen zijn in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) vastgesteld. Elk exploitatieplan moet door de gemeenteraad gelijktijdig met het ruimtelijk besluit goedgekeurd te worden.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (afgekort Wabo) in werking getreden. Met de Wabo is één vergunning geïntroduceerd op het gebied van de fysieke leefomgeving. In de wet zijn zo'n 25 vergunning-, ontheffing- en andere toestemmingsstelsels samengevoegd tot één omgevingsvergunning. De Wabo verving een

groot gedeelte van het bestaande recht voor de fysieke leefomgeving.

Omgevingswet

Met de introductie van de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Het is een complexe nieuwe wet die aanvankelijk op 1 juli 2019 zou worden ingevoerd. Nadat invoering vervolgens zes keer werd uitgesteld is nu de geplande datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet 1 januari 2024.

De belangrijkste instrumenten voor gemeenten in het kader van de Omgevingswet zijn de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. De (nog vast te stellen) Omgevingsvisie moet de integrale en lange termijn strategische visie voor het gehele grondgebied van een gemeente omvatten, en is enigszins vergelijkbaar de huidige Structuurvisie. De gemeenteraad stelt de Omgevingsvisie vast. De Omgevingsvisie vormt vervolgens het uitgangspunt voor het Omgevingsplan. Het Omgevingsplan vervangt de geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen zoals die nu nog gelden op grond van de huidige Wro. Het Omgevingsplan beperkt zich niet tot planologische kaders, maar kan veel bredere eisen stellen aan de fysieke leefomgeving. Ook het Omgevingsplan wordt door de gemeenteraad vastgesteld, in beginsel voor onbepaalde tijd.

⁵ Bij bouwrijp maken van grond wordt de locatie eerst vrijgemaakt van alle obstakels die de aanvang van het werk in de weg kunnen staan.



Voor aanvragen van een omgevingsvergunning die in strijd is met het Omgevingsplan, is straks na de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen instemming van de gemeenteraad nodig. De gemeenteraad heeft daarin nog wel een adviesrol aan het college van B&W.

Het feit dat wettelijke behandeltermijn van omgevingsvergunningen korter (8 weken) is dan de huidige termijnen, zet meer druk op het gemeentelijke besluitvormingsproces. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten stelt dat de positie van de gemeenteraad bij ruimtelijke ontwikkelingen met de invoering van de Omgevingswet zwakker lijkt te worden⁶.

2.4. Inhoudelijke gemeentelijke kaders

Naast de hiervoor genoemde wettelijke kaders, zijn er diverse inhoudelijke gemeentelijke kaders die van invloed zijn op de wijze waarop de gemeente sturing geeft aan grote bouwprojecten. We beschrijven achtereenvolgens de volgende vijf soorten inhoudelijke kaders die binnen de gemeente Sint-Michielsgestel relevant zijn:

- Coalitieakkoorden⁷ 2010, 2014, 2018 en 2022
- Structuurvisie
- Woonvisies

⁶ VNG (2017), Rol gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan.

- Nota grondbeleid
- Nota parkeerbeleid (specifiek voor Centrumplan Sint-Michielsgestel)

Het is van belang om te beseffen dat kaders die worden vastgesteld in veel gevallen beperkte doorwerking hebben in projecten die eerder zijn gestart. Zoals bijvoorbeeld geldt voor vastgelegde afspraken over het realiseren van bepaalde type woningen in een project. Deze kunnen niet ineens worden gewijzigd indien de gemeente een besluit neemt (bijvoorbeeld in een Woonvisie of in een bestuursakkoord) om te komen tot een andere verdeling van woningtypen. Een ander voorbeeld is dat een vastgelegde systematiek voor de berekening van de grondprijs in een project niet zondermeer kan worden aangepast als de gemeente een beleidswijziging doorvoert in het grondprijsbeleid. Immers, eventuele overeenkomsten met initiatiefnemers voor de verkoop van grond zijn dan al gesloten op basis van een eerder vastgestelde systematiek.

Coalitieakkoorden

In de onderzoeksperiode 2010-2023 zijn vier college akkoorden verschenen: 2010-2014, 2014-2018, 2018-2022 en 2022-2026. Onderstaand staat een beschrijving van de relevante speerpunten in de verschillende bestuursperiodes. Daarbij merken we op dat dit

⁷ De akkoorden worden wisselend coalitie- of bestuursakkoorden genoemd,



feitelijk geen kaders zijn, maar eerder bestuurlijke ambities en prioriteiten.

In het **coalitieakkoord 2010-2014** ('Investeren in evenwicht, evenwicht in investeren') is de ambitie geformuleerd om voortvarend uitvoering te geven aan een aantal ruimtelijke projecten die in gang zijn gezet, waaronder Beekveld, Jacobskamp en het Centrumplan. In het akkoord staat dat de coalitie nadrukkelijk aandacht wil besteden aan voldoende huisvesting voor jongeren en ouderen. Daarbij zet de coalitie ook in op het maken van prestatieafspraken met woningbouwcorporaties.

In het **bestuursakkoord 2014-2018** ('Samen Maken Wij Sint-Michielsgestel') wordt de ambitie geformuleerd om de woonbehoefte per kerndorp te realiseren. Ook hier is verwezen naar realisatie van de eerste fase van het project Beekveld genoemd. Tevens wordt ingegaan op het realiseren van levensloopbestendige- en starterswoningen in de gemeente. De lokale en regionale woningmarktontwikkeling is leidend voor verdere bouwplannen. Dat sluit aan op de ambitie die is geformuleerd in de Woonvisie 2011. De realisatie van Centrumplan Sint-Michielsgestel wordt als belangrijk speerpunt genoemd. Ook wil deze coalitie aandacht hebben voor herontwikkelingslocaties. Dit zijn locaties waar het huidige gebruik van de locatie niet overeenkomt met de ruimtelijke visie van de gemeenten, zoals beschreven in de structuurvisie. De coalitie wil verder duurzaam bouwen bevorderen. De coalitie wil tot slot ook de effecten van rijksbeleid (het scheiden van wonen en zorg, sociale huur) op de woningbehoefte en –capaciteit bewaken.

In het **coalitieakkoord 2018-2022** ('Verantwoordelijkheid nemen waar het moet, ruimte geven waar het kan') heeft de coalitie voor deze periode als speerpunt 'bouwen voor de toekomst'. De coalitie wil onder andere minimaal 220 nieuwe betaalbare woningen bouwen in alle segmenten en voor alle doelgroepen. Het college wil extra inzetten op woningen voor mensen met een laag inkomen, en voor 'extra kwaliteit van wonen'. Het college wil ook inwoners ruimte geven om via een Collectief Particulier Opdrachtgeverschap eigen nieuwprojecten te realiseren. Ook wil het college prestatieafspraken met woningcorporaties maken.

In het **bestuursakkoord 2022-2026** ('Voor nu Voor later Voor elkaar') zijn drie prioritaire thema's benoemd:

- Goed voor nu: wonen, werken en verkeer
- Goed voor later: duurzaam en integraal
- Goed voor elkaar: iedereen kan meedoen.

In dit huidig geldende bestuursakkoord wordt geschetst dat er grote maatschappelijke opgaven zijn op het gebied van wonen en duurzaamheid. De ambitie is om tot aan 2026 te zorgen voor een versnelling bij het realiseren van nieuwe woningen. In het bestuursakkoord is aangegeven dat 40% van nieuw te bouwen woningen sociale woningbouw (huur/koop) dient te zijn.

Daarnaast is een speerpunt van het college om inwoners eerder en beter te betrekken bij veranderingen in hun woon- en leefomgeving, ongeacht van wie het initiatief komt. De afspraken hierover worden



vastgelegd in integraal participatiebeleid. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- Vooraf vaststellen en communiceren van kaders en verwachtingen, zodat iedereen weet waar hij of zij aan toe is.
- Participatie vanuit een open houding vanuit de gemeente.
- Benutten van kennis en kunde vanuit onze inwoners.
- Een zorgvuldige omgevingsdialoog. Daarvoor wordt een leidraad opgesteld, waarmee ontwikkelaars in staat zijn een goede omgevingsdialoog te voeren.

Structuurvisie Sint-Michielsgestel 2025

In de nieuwe wet ruimtelijke ordening van (Wro) van 1 juli 2008 staat opgenomen dat de gemeenteraad voor een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de gemeente een structuurvisie vaststelt. Hierin zijn de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid vastgelegd. Op 13 oktober 2011 heeft de raad de structuurvisie Sint-Michielsgestel 2025 vastgesteld. Het gemeentelijke toekomstperspectief 2009-2025 ('Zieners van 2025') is hiervoor de basis, zie toelichting in het kader.

Gemeentelijke toekomstvisie 2009-2025 "Zieners van 2025" (passage bouwopgave)

In 2009 heeft de raad de strategische toekomstvisie "Zieners van 2025" voor de gemeente vastgesteld. Een van de speerpunten is een bouwopgave van 1.800 wooneenheden tot 2025. Toekomstige woningbouwontwikkelingen moeten grotendeels plaatsvinden in inbreidingsgebieden en zijn vooral gericht op specifieke doelgroepen (starters, senioren, alleenstaanden). Verdere uitgangspunten zijn leefbaarheid voor jong en oud, en handhaving van uiteenlopende reeks van functies op het gebied van wonen.

De structuurvisie is de integrale ruimtelijke vertaling van (andere) relevante gemeentelijke, provinciale, regionale en nationale beleidsdocumenten, waarbij het bestaande beleid uitgangspunt is maar waarbij ook nieuwe inzichten ingebracht zijn. De structuurvisie fungeert als een kompas voor het toekomstige beleid en ontwikkelingen van de gemeente Sint-Michielsgestel. Het geeft hoofdlijnen aan waarbinnen ruimte wordt gelaten aan voorziene en nog niet te voorziene ontwikkelingen. De structuurvisie geeft inzicht in de hoofdlijnen van beleid voor de komende periode.

Een voor dit onderzoek relevant speerpunt in de Structuurvisie is de kwantitatieve woningbouwopgave. Die wordt in de structuurvisie gesteld op 608 tot 730 nieuwe wooneenheden tot 2025. Dit is fors lager dan het aantal van 1.800 wooneenheden dat nog in de



toekomstvisie 2009-2025 (zie kader) stond. Voor de structuurvisie en Woonvisie⁸ zijn opnieuw de benodigde aantallen woningen berekend.

In de structuurvisie wordt geen verklaring gegeven voor de verschillen met de lagere aantallen wooneenheden in de toekomstvisie.

Een belangrijkste kwalitatieve ambitie in de structuurvisie is het vergroten van de diversiteit in het woningaanbod. Bouwmogelijkheden (op grond van het woningbouwprogramma) zijn er op vrijkomende locaties in de kernen, in zogenoemde 'inbreidingsgebieden'⁹ en langs de randen van de woonkernen. Vraag en aanbod van nieuwe wooneenheden moet goed worden gemonitord, omdat op dat moment (in 2011) de woningmarkt 'op slot' zit. De gemeente wil daarom voorzichtig zijn met het realiseren van grote bouwstromen. In de structuurvisie uit 2011 worden de projecten Centrumplan, Jacobskamp en Beekveld specifiek genoemd¹⁰.

Het Centrumplan wordt in de structuurvisie genoemd als een belangrijke opgave voor de gemeente. Het Centrumplan moet leiden tot de verbetering van het voorzieningenaanbod en de openbare beleving. Hiermee beoogt de gemeente een aantrekkelijk woon-,

winkel- en verblijfsgebied met een groter aanbod aan winkels en horeca te creëren. Zo blijft de dorpskern ook na sluitingstijd van de winkels leefbaar en aantrekkelijk is om te verblijven. Er komen hiertoe verschillende woningtypen, ook voor starters.

Bij de ontwikkeling van Jacobskamp in Den Dungen is als uitgangspunt gehanteerd dat een 'betekenisvol' groengebied voorhanden moet zijn op niet meer dan één straat afstand van de voordeur van iedere woning. Daarnaast zal ruimte vrijgemaakt worden voor groene plekken en moet de verkeerskundige structuur verbeterd worden voor dit plangebied. Voor Jacobskamp in Den Dungen zijn 290 woningen voorzien. Voor Beekveld in Berlicum moet het aantal woningen na 2011 op enig moment nog bepaald worden. De structuurvisie gaat verder niet op dit plan in.

⁸ De structuurvisie en Woonvisie zijn beiden in oktober 2011 vastgesteld.

⁹ Gebieden binnen bestaand stedelijk gebied, die braak liggen of vrij gaan komen en die gebruikt wordt voor woningbouw en/of andere nieuwe functies

¹⁰ Christinastraat is pas later in beeld gekomen als ontwikkellocatie.



Woonvisie

Voor de onderzoeksperiode zijn drie Woonvisies van toepassing: de Woonvisie 2005, de Woonvisie 2011-2025, en de Woonvisie 2016-2021.

Woonvisie 2005 (vastgesteld 10 november 2005)

Doel van de Woonvisie 2005 is om voor de periode 2005-2009, met doorkijk tot 2015, een 'toetsingskader te bieden voor al het beleid en de maatregelen die gerelateerd zijn aan het wonen'. De Woonvisie moet aansluiten op het ruimtelijk beleid van de Structuurvisie en het Uitwerkingsplan Boxtel, Haaren en Sint-Michielsgestel, waarin staat *waar* en *hoeveel* in de gemeente gebouwd mag worden. De Woonvisie moet kaders geven voor *wat* gebouwd mag worden. De meest relevante kaders voor grote projecten worden hierna toegelicht.

De Woonvisie 2005 beschrijft vier hoofdkeuzes voor de 'woonmilieus':

- Nadruk op het versterken van de 'centrumdorpse woonmilieus' (de drie grootste kernen). Hier worden de meeste woningbouwlocaties ontwikkeld en de voorzieningenstructuur versterkt.
- De gemeente wil in de drie 'centrumdorpse' dorpscentra meer woningen bouwen, zowel gestapelde als grondgebonden woningen, met inachtneming van de ruimtelijke kwaliteit.
- In beperkte mate de komende vier jaar bouwen op locaties in dorpse woonmilieus.

- Beperking van bouw mogelijkheden in de landelijke woonmilieus. Onder bepaalde voorwaarden mag een sloop van een stal een woning worden teruggebouwd (Ruimte voor Ruimte regeling).

Voor het Uitwerkingsplan Boxtel, Haaren en Sint-Michielsgestel moet de gemeente tot 2015 bouwlocaties zoeken voor 735 woningen (o.b.v. het streekplan van de provincie). Voor nieuwbouw en grondbeleid maakt de gemeente de volgende hoofdkeuzes:

- Jaarlijkse actualisatie van het Woningbouwprogramma waarin per locatie aantallen verdeeld worden naar doelgroep en type.
- Gemeente koopt zelf actief grond. Indien de gemeente dit financieel niet kan of wil, gaat de voorkeur uit naar aankoop van grond door de lokale woningcorporatie.
- Strategische nieuwbouw moet bevorderen dat senioren doorstromen, waardoor ook meer ruimte komt voor gezinnen met een middeninkomen om door te stromen
- Deel bouwprogramma wordt gereserveerd voor starters.
- Deel bouwprogramma gereserveerd voor levensloop-bestendige woningen.
- Duurzaam bouwen nastreven bij nieuwbouw- en renovatieprojecten.

Woonvisie 2011-2025 (vastgesteld 19 oktober 2011)

De Woonvisie gaat uit van 608-730 te bouwen woningen tot 2025. Bouwen voor de eigen natuurlijke bevolkingsgroei is het uitgangspunt. Er wordt uitgegaan van een migratiesaldo dat 'nul' bedraagt. Deze woningbouwopgave wil de gemeente geleidelijk



realiseren tot 2025. De Woonvisie is toegespitst op verschillende doelgroepen. De gemeente heeft de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- In zowel de huur- als koopsector moet het nieuwbouwprogramma vooral gericht zijn op starters en senioren.
- Bij nieuwbouw moet in zowel de koop- als huursector levensloopbestendig bouwen gestimuleerd worden.
- Bouw van goedkope betaalbare koopwoningen stimuleren om doorstroom van huurders naar koopsector te stimuleren
- Realiseren van middeldure koopwoningen is van belang.
- Bouw van duurdere koopappartementen moet getemporiseerd worden.
- Een belangrijk deel van de nieuwbouw in de huursector richt zich op de behoeften van senioren, zoals het realiseren van grondgebonden (duurdere) huurappartementen.
- De gemeente zet in op het realiseren van goedkope tot middeldure huur- en koopwoningen voor huishoudens met een beperkt inkomen. Het uitgangspunt van *30% huur- en 70% koopwoningen* wordt omgezet naar het uitgangspunt *30% sociale- en 70% commerciële woningbouw*.

Woonvisie 2016-2021 (vastgesteld 10 mei 2016)

¹¹ In de uitvoeringsnota woningbouw 2018 is aangegeven dat de gemeente daadwerkelijk aanvullende sociale woningbouw heeft gerealiseerd in een aantal bouwprojecten (niet in de onderzochte bouwprojecten).

De gemeente ziet de Woonvisie 2016-2021 als *een 'kompas waarmee wordt aangegeven hoe de gemeente aankijkt tegen de opgaven in het woonbeleid en de doelen die we willen bereiken'*. In de Woonvisie staat dat in samenspraak met de gemeenteraad nog een aantal beleidskeuzes gemaakt moeten worden.

In de Woonvisie wordt gesteld dat de beschikbaarheid van goedkope huurwoningen in de gemeente onder druk staat. De prognoses gaan uit van een vraag naar minimaal 220 sociale huurwoningen in de periode tot 2025, terwijl in de bestaande plannen 58 sociale huurwoningen zijn ingepland. Dit betekent dat er in de nieuwbouwplannen, die ontwikkeld gaan worden, vol ingezet zou moeten worden op sociale huurwoningen. Daarnaast wordt er meer vraag verwacht naar middeldure huur en sociale koopwoningen. Het college legt drie scenario's voor in de Woonvisie, met een voorkeur voor scenario 2. In dat scenario is aangegeven dat de bestaande nieuwbouwplannen nog eens tegen het licht worden gehouden om te kijken naar de mogelijkheden voor sociale huur¹¹. Verder wordt bij komende nieuwbouwplannen ingezet op 70% sociale woningbouw. De overige 30% mag vrije sector (huur of koop) zijn. Het college beseft dat in dit scenario minder wordt verdiend op de grondprijs, maar dat het wel een grote maatschappelijk meerwaarde heeft. In de Woonvisie is verder aangegeven dat sprake is van een inhaalslag op



het gebied van sociale en middeldure huurwoningen. In 2020 zal er een evaluatie plaatsvinden om te bepalen of er in de periode daarna een minder sterke focus op huurwoningen nodig is. De raad stemt in met scenario 2 op 4 juni 2016.

In het kader van ‘vergrijzing en wonen met zorg’ geeft de gemeente een aantal ‘mogelijkheden mee. In de visie staat dat bouwen in hoge dichtheden, waaronder gestapelde bouw, zeker overwogen moet worden in de centra.

In het kader van ‘kwaliteit leefomgeving’ wil de gemeente inzetten op het concentreren van grootschalige woningbouwplannen in de grotere kernen (ook gestapelde bouw), waardoor voorzieningen levensvatbaar blijven. Woningen moeten ‘flexibel’ worden gebouwd, om mee te kunnen bewegen met de demografische veranderingen. Ook moet een goede mix van goedkope en duurdere woningen tot stand komen.

Regionale afspraken woningbouwplannen

Vanaf 2019 maakt de gemeente samen met andere gemeenten op regionale niveau afspraken over het regionale woningbouwprogramma in zogenoemde ‘regionale perspectieven’ voor de regio Noordoost-Brabant. Daarin zijn niet langer kwantitatieve prognoses van individuele gemeenten leidend, maar de

regionale woningbehoefte (kwaliteit). Op 27 augustus 2019 informeert het college de raad middels een raadsinformatiebrief over deze nieuwe regionale afspraken, die in een regionaal portefeuillehouder overleg worden gemaakt. Het college maakt in deze brief kenbaar dat de aandacht voor sociale huurwoningen uit de Woonvisie 2016 (70% sociale huur bij nieuwbouw) ‘naadloos aansluit’ bij de ambitie de regionale ambitie omdat de opgave van 220 sociale huurwoningen ‘per locatie kwalitatief wordt uitgewerkt’. Het college maakt echter niet scherper hoe de kwantitatieve ambitie van de Woonvisie zich precies verhoudt tot de regionale ambitie. Ook maakt het college niet duidelijk welke betekenis de regionale afspraken over woningbouwplannen hebben voor de positie en inhoud van de Woonvisie; is 70% sociale huur nog steeds leidend? De implicaties van de regionale afspraken voor de positie van de Woonvisie als kader voor woningbouw maakt het college niet duidelijk.

In het bestuursakkoord 2022 is een nieuwe Woonvisie aangekondigd. Deze Woonvisie was nog niet gereed bij het schrijven van dit rapport¹².

Uitvoeringsnota’s wonen en woningbouw

Jaarlijks wordt door het college de uitvoeringsnota wonen en woningbouw opgesteld. Hierin staat beschreven in hoeverre woningbouwplannen zijn gerealiseerd en wat de nieuwe

¹² Vaststelling van de ‘Woonzorgvisie’ is gepland in de raad van 29 juni 2023.



woningbouwplanning is voor de komende jaren. In de uitvoeringsnota's wordt ook per kern ingegaan op de geplande capaciteit ten opzichte van de verwachte woonbehoefte en is een korte beschrijving opgenomen van de verschillende bouwplannen die in uitvoering zijn. Daarnaast wordt in de Nota's stilgestaan bij de belangrijkste ontwikkelingen in het woonbeleid.

Nota's Grondbeleid

De Nota grondbeleid vormt een beleidskader voor het realiseren van ruimtelijke doelstellingen door de gemeente op het gebied van wonen en werken. In de Nota grondbeleid wordt vastgelegd welke rol de gemeente kan en wil innemen in ruimtelijke ontwikkelingen en op welke wijze de gemeente samenwerkt met externe partijen. Gemeenten zijn niet verplicht om een Nota grondbeleid op te stellen.

Voor de onderzoeksperiode zijn drie Nota's Grondbeleid van toepassing: 2009, 2011 en 2020-2024.

Nota Grondbeleid 2009 (vastgesteld op 14 mei 2009)

Uitgangspunt in de Nota grondbeleid¹³ 2009 is het voeren van actief grondbeleid (zie kader), met uitzondering van niet-strategische locaties en/of risicovolle projecten. De gemeente kiest voor dit uitgangspunt om regie te houden op ontwikkeling en uitvoering van

plannen en de opbrengst van gebiedsontwikkeling in te kunnen zetten voor andere publieke doelen.

Actief en passief grondbeleid

Bij actief grondbeleid opereert de gemeente als ondernemer. De gemeente verwerft en exploiteert zelf de gronden. Bij actief grondbeleid is het voor de gemeente eenvoudiger om de regie in handen te houden. Het kan winstgevend zijn, maar er de gemeente loopt ook financiële risico's. Het onder eigen verantwoordelijkheid realiseren van ruimtelijke plannen biedt enerzijds de zekerheid dat ontwikkelingen conform vastgestelde plannen wordt uitgevoerd, maar zorgt anderzijds voor een exploitatierisico. De geraamde opbrengsten kunnen in de toekomst immers ook lager uitvallen dan voorzien.

Bij *passief grondbeleid* (ook wel faciliterend grondbeleid genoemd) laat de gemeente de grondverwerving en gronduitgifte over aan private partijen. De gemeente stelt kaders (in de vorm van een bestemmingsplan) voor de ontwikkeling vast, maar derden (zoals ontwikkelaars of woningcorporaties) zijn verantwoordelijk voor de realisatie. Projecten die worden gerealiseerd op initiatief van private partijen worden ook wel *facilitaire projecten* genoemd.

¹³ De gemeente hanteert de termen grondbeleid en grondpolitiek door elkaar. In het rapport spreken we steeds van grondbeleid.

In publiek-private samenwerkingen geeft de gemeente de voorkeur aan het bouwclaimmodel, omdat dit model het principe van actief grondbeleid het dichtst benadert. Bij een bouwclaimmodel dragen private eigenaren hun gronden over aan de gemeente. Deze maakt de gronden bouw- en woonrijp¹⁴ om de kavels vervolgens uit te geven. De private partijen krijgen dan het recht op koop van een aantal kavels. Deze afspraken worden vastgelegd in een bouwclaimovereenkomst.

Bij gebiedsontwikkelingen wil de gemeente gebruik maken van projectfaseringen. Hierbij moet het college een go/no-go besluit nemen bij een faseovergang. Bij de projectfasering wordt onderscheid gemaakt in de initiatieffase, definitiefase, ontwerpfase, voorbereidingsfase, realisatiefase en beheerfase. Ook wordt in deze Nota gesteld dat voorafgaand aan een project (of een gebiedsontwikkeling) meerdere scenario's aan de raad gepresenteerd worden. Voor elk project moeten ook heldere beleidsuitgangspunten worden geformuleerd waarop de raad kan sturen.

In de Nota is verder aangegeven dat de gemeente in sommige gevallen verplicht is een exploitatieplan op te stellen. Daarmee

kunnen kosten die aan de exploitatie van een gebied zijn verbonden via de publiekrechtelijke weg worden verhaald (het zogenaamde kostenverhaal). Vaststelling van een exploitatieplan dient gelijktijdig te gebeuren met vaststelling van een bijbehorend ruimtelijk plan. Als het kostenverhaal op een andere manier al is verzekerd (bijvoorbeeld omdat al overeenkomsten over de exploitatie zijn gesloten), is een exploitatieplan niet nodig. De Nota vermeldt dat exploitatieplannen jaarlijks moeten worden geactualiseerd.

Verder is als uitgangspunt geformuleerd dat wordt uitgegaan van een vaste grondprijs. Bij gebiedsontwikkelingen houdt het college het recht voor om hiervan af te wijken en een residuele grondwaardemethode¹⁵ toe te passen, waarbij dus wel afwijkende grondprijsstelling mogelijk is.

De Nota gaat ook in op de provinciale Ruimte voor Ruimte-regeling (RvR). In reconstructiegebieden is deze regeling sinds 2000 van kracht. Doel van de regeling is de kwaliteit van het landelijke gebied te verbeteren zonder dat dit tot kosten van de overheid leidt. De provincie biedt de mogelijkheid om extra woningen te realiseren bovenop reeds toegekende aantallen woningen (zogenaamde contingenten), om van de opbrengsten de sloop en van stallen te

¹⁴ Woonrijp maken gebeurt in de afrondende fase van een ontwikkeling en behelst de afwerking van het openbare gedeelte van een bebouwd terrein.

¹⁵ Bij de residuele grondprijsberekening wordt de hoogte van de grondwaarde bepaald door de totale kosten voor bouwen af te trekken van de totale opbrengstwaarde van het te realiseren vastgoed. Grondkosten is dan het sluitstuk.



betalen. De gemeente wijst locaties voor Ruimte voor Ruimte-kavels aan. In samenspraak met de eventuele aanvrager wordt een bestemmingsplan op kosten en risico van de aanvrager opgesteld.

In de Nota is aangegeven dat de verantwoording over het grondbeleid plaatsvindt via de producten in de P&C cyclus (begroting, jaarrekening en bestuursrapportage).

Nota Grondbeleid 2011 (vastgesteld op 23 juni 2011)

Aanleiding om na twee jaar een nieuwe Nota Grondbeleid vast te stellen is dat de gemeente wil inspelen op veranderingen in wet- en regelgeving, de veranderende markt en de wens om een eenduidige kaderstellende werkwijze te hanteren voor projecten met actief en passief grondbeleid.

De gemeente kiest in deze Nota primair voor passief grondbeleid vanwege risico-overwegingen, in de context van de economische crisis op dat moment. In 2009 werd nog het uitgangspunt van actief grondbeleid als uitgangspunt gehanteerd. De gemeente houdt in deze nieuwe Nota de mogelijk open om bij potentiële winstgevende gebiedsontwikkelingen voor actief grondbeleid te kunnen kiezen.

De Nota geeft de volgende toelichting op actieve en passieve grondpolitiek:

- Passieve grondpolitiek: initiatief voor de uitvoering van ruimtelijke plannen ligt bij derden. De gemeente stelt kaders door middel van het bestemmingsplan. Passief grondbeleid is afwachtend,

risicomijdend en kostenverhalend. De gemeente heeft een toezichthoudende rol.

- Actief grondbeleid: de gemeente fungeert als ondernemer, regisseert, verwerft en exploiteert gronden zelf. Actieve grondpolitiek is risicodragend en kan winstgevend zijn.

De gemeente kiest bij passief grondbeleid voor het kostenverhaal middels een anterieure overeenkomst. Deze moet vóór het vaststellen van een exploitatieplan worden opgesteld en het college is wettelijk bevoegd een besluit te nemen over het aangaan van een dergelijke overeenkomst. Het college moet daarover verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. Evenals in de versie van 2009 vermeldt de Nota van 2011 dat de gemeente jaarlijks de grondprijzen moet herzien, om daarmee het exploitatieplan actueel te houden.

Bij actief grondbeleid wil de gemeente bij projecten met een gebiedsontwikkeling met een 'bijzonder karakter' (bijvoorbeeld ontwikkelingen in een dorpscentrum) of met meer dan 25 woningen een residuele grondprijsbepaling hanteren. De residuele methode is erop gericht de marktwaarde van grond direct af te leiden van de marktwaarde van een object dat wordt gebouwd. Voorwaarde bij het hanteren van deze methode is dat de opbrengst van de grond tenminste gelijk is aan de vastgestelde grondprijs. De Nota stelt dat het college jaarlijks de raad moet inlichten over vastgestelde grondprijzen middels een raadsnotitie.

In de Nota staat dat Ruimte voor Ruimte projecten ook een financiële bijdrage opleveren voor de gemeente. Afhankelijk van het aantal



RvR-kavels dat wordt gerealiseerd in de gemeente, kan de provinciale bijdrage voor de gemeente oplopen tot 100.000 euro per kavel.

Ook in deze Nota is opgenomen dat voorafgaand aan een project (gebiedsontwikkeling) meerdere scenario's aan de raad gepresenteerd worden. Elk project moet ook heldere beleidsuitgangspunten hebben waarop de raad kan sturen.

In de Nota wordt verder aangegeven dat de gemeente projectmatig werkt in gebiedsontwikkelingen. De Nota geeft zeer summier een beschrijving van projectmatig werken.

Nota Grondbeleid 2020-2024

Vervolgens duurt het enige tijd voordat het grondbeleid opnieuw wordt geactualiseerd. Dat gebeurt in 2020 met de Nota Grondbeleid voor de periode 2020-2024. daarin wordt kort teruggeblikt op de afgelopen jaren. Er wordt gesteld dat de gemeente in voorgaande jaren zeer terughoudend is geweest met het verwerven van grondposities als gevolg van de (financiële) crisis. Door de veranderde situatie op de woningmarkt is daarom herijking van het grondbeleid aan de orde.

In de Nota geeft de gemeente aan dat het een uitdaging is om de beleidsambities op de thema's (woning)bouwprogramma, duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit integraal in alle ruimtelijke ontwikkelingen toe te passen. Indien nodig kan de gemeente besluiten (onhaalbare) beleidsambities naar beneden bij te stellen of

niet toe te passen om projecten (financieel) haalbaar te houden. De inspanningsverplichting om zoveel mogelijk beleidsambities te realiseren, blijft staan. Het college geeft verder aan dat afwijkingen van het geldende beleid gemotiveerd en financieel onderbouwd dienen te worden. Het college geeft aan dat door deze pragmatische insteek een goede balans ontstaat tussen de ruimtelijke opgave, de toepassing van het geldende beleid en de financiële en ruimtelijke kaders.

Deze keuzes worden zichtbaar gemaakt voor de gemeenteraad op het moment dat bestemmingsplannen ter besluitvorming voorliggen. De gemeenteraad kan dan indien nodig bijsturen. Dit kan de raad ook doen aan de hand van de jaarlijkse meerjarenprognose grondexploitatie (zie verderop), waarin de kosten en opbrengsten van een ruimtelijk ontwikkelplan beschreven staan.

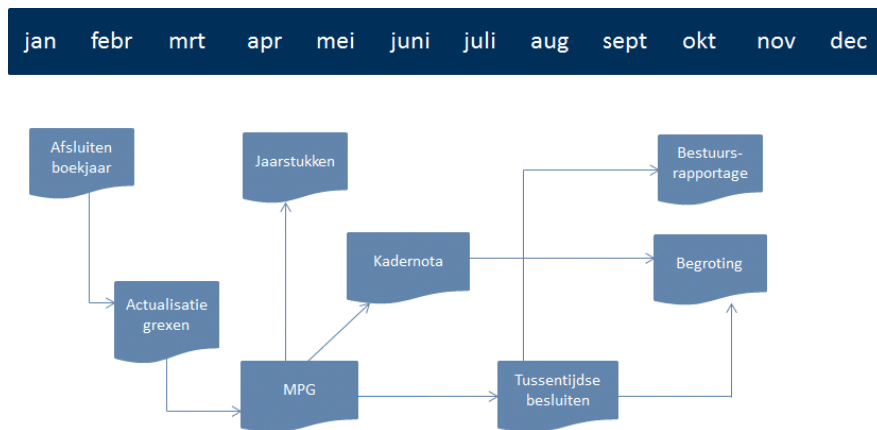
In de nieuwe Nota maakt de gemeente onderscheid tussen actief, faciliterend (passief) en situationeel grondbeleid. De gemeente kiest nu voor situationeel grondbeleid. Dit houdt in dat de gemeente per ruimtelijke ontwikkeling bepaalt welke vorm van grondbeleid het meest geschikt is (actief, faciliterend of een mengvorm). Onder de mengvorm verstaat verschillende vormen van publiek-private samenwerking.

De keuze voor situationeel grondbeleid biedt de gemeente de mogelijkheid om maatwerk per locatie en per ontwikkeling te creëren, om zoveel mogelijk doelstellingen en ambities te realiseren. In de Nota staat een afwegingskader van de voor- en nadelen van actief of faciliterend grondbeleid. Als nadeel van situationeel grondbeleid



staat in de Nota genoemd dat het niet meteen helder is welke rol de gemeente bij een ruimtelijke ontwikkeling gaat spelen, omdat zij hierin haar rol moet bepalen. De Nota gaat niet in op het moment waarop de gemeente een keuze maakt in de vorm van het grondbeleid bij een project. De Nota gaat ook niet in op de eventuele rol van de raad bij de keuze voor het type toe te passen grondbeleid.

De besluitvorming over grondexploitaties vindt net als in de voorafgaande Nota grondbeleid van 2011 plaats via de P&C cyclus in de jaarlijkse 'meerjarenprognose grondexploitatie' die gedeeld wordt met de raad.



P&C cyclus grondexploitaties (bron: Nota Grondbeleid 2020-2024)

In de Nota Grondbeleid is een afwegingskader opgenomen om een keuze voor de vorm van grondbeleid te maken. De belangrijkste criteria zijn:

- Passend bij de ambitie van de gemeente
- Maatschappelijk belang
- Grondposities nodig om de doelstelling te realiseren
- Afweging middelen en financiële belangen
- Risicoprofiel
- Markontwikkelingen
- Gewenste rol gemeente

De onderzochte projecten zijn niet getoetst aan dit kader aangezien de vier projecten zijn gestart voor vaststelling van deze Nota in juni 2020.

In tegenstelling tot de Nota Grondbeleid 2011 wordt in deze Nota Grondbeleid niet meer over het voorleggen van scenario's aan de raad gesproken. In de Nota wordt verwezen naar bevoegdheden die de raad heeft gedelegeerd aan het college in een zogeheten 'delegatieverordening'. Uit het navragen bij de ambtelijke organisatie is naar voren gekomen dat dit zou moeten gaan om een verordening die is vastgesteld bij raadsbesluit van 30 maart 2000. Dit besluit is echter niet meer van toepassing omdat daar nog een verwijzing in staat naar wettelijke bepalingen van voor de invoering van de Wro per 1 juli 2008. Er is geen andere delegatieverordening aangetroffen.



In de drie onderzochte Nota's grondbeleid wordt niet ingaan op de communicatie en participatie als instrumenten voor effectief samenspel met belanghebbenden bij bouwprojecten. Dat betekent dus ook dat er op het terrein van communicatie en participatie geen onderscheid wordt gemaakt in actieve en facilitaire projecten, terwijl de gemeente in beide type projecten juist wel een andere rol heeft. Ook in andere beleidsdocumenten zijn hiervoor geen kaders aangetroffen. Dit kader was er wel vanaf de vaststelling van de Nota participatiebeleid eind 2022.

MPG (Meerjarenprogramma Grondbedrijfsfunctie)

In aanvulling op de Nota grondbeleid en de paragraaf grondexploitatie in de jaarbegroting stelt de gemeente twee keer per jaar (voorjaar, najaar) een (MPG) op, die wordt aangeboden aan de raad. In het MPG wordt inzicht gegeven in de grondbedrijfsactiviteiten, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen actieve projecten (eigen exploitatie) en facilitaire projecten (exploitatie door derden). Het MPG functioneert als instrument voor de financiële beheersing van bouwgrondactiviteiten door de gemeente. De grondbedrijfsfunctie dient zorg te dragen voor financiële optimalisatie bij het ontwikkelen van plannen.

Het MPG is een kader voor het gemeentebestuur, op basis waarvan het nemen van verantwoorde financiële beslissingen mogelijk moet zijn. De Nota Grondbeleid stelt dat, naast de reguliere P&C cyclus en het MPG, het college kan bepalen of de raad tussentijds in kennis moet worden gesteld als sprake is van significante ontwikkelingen.

Parkeerbeleid

De gemeente heeft het parkeerbeleid vastgelegd in de 'beleidsregels parkeernormen Sint-Michielsgestel'. Deze beleidsregels zijn vastgesteld door het college op 27 september 2016 en vier jaar later met enkele wijzigingen opnieuw vastgesteld op 13 oktober 2020.

De beleidsregels bevatten onder andere de volgende bepalingen:

- De gemeente hanteert geen vastgestelde parkeernormen, maar gaat uit van een theoretische parkeerbehoefte op basis van CROW-kengetallen die geactualiseerd worden. Die theoretische parkeerbehoefte wordt aangehouden als norm.
- Elke (nieuwe) ruimtelijke ontwikkeling moet voorzien in de eigen '*theoretische parkeerbehoefte*'. Een zogenoemde parkeerbalans moeten laten zien dat deze theoretische parkeerbehoefte en de beschikbare parkeerruimte in evenwicht zijn.
- De beleidsregels zijn van toepassing op nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen (en gelden dus niet met terugwerkende kracht voor eerdere projecten).

Vanaf 1 juli 2018 dienen in alle bestemmingsplannen regels ten aanzien van parkeren opgenomen te worden op basis van nieuwe landelijke wetgeving, vastgelegd in de Reparatiewet Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties 2014. In oudere bestemmingsplannen, zoals die van het Centrumplan, Jacobskamp en Beekveld, waren deze regels nog te algemeen opgenomen en daardoor niet juridisch houdbaar. Tussen 2014-2018 was sprake van een overgangstermijn voor gemeenten om parkeerregels voor oudere bestemmingsplannen juridisch te borgen. Op 12 mei 2020 heeft de raad een bestemmingsplan 'Parapluplan Parkeren Sint-Michielsgestel'



vastgesteld. Dit vormt de wettelijke basis voor toetsing van parkeernormen bij bestemmingsplannen van verschillende projecten (met bestemmingsplannen van voor 2018) aan de Beleidsregels parkeernormen Sint-Michielsgestel. Het Parapluplan uit 2020 werd twee jaar later vastgesteld dan nodig was (na verloop van de overgangstermijn). De onderzoekers hebben niet beoordeeld of het ontbreken van een juridisch kader in de periode 2018-2020 negatieve gevolgen heeft gehad voor andere projecten de gemeente in deze periode.

2.5. Procesmatige kaders

Naast inhoudelijke kaders zijn er ook procesmatige kaders die relevant zijn voor de uitvoering van grote (bouw)projecten. Deze kaders gaan over processen en procedures, werkafspraken, rollen en verantwoording. Ook voor deze kaders geldt dat ze soms zijn vastgesteld nadat een bouwproject is gestart en afspraken met partijen al zijn vastgelegd. In dat geval hebben de nieuwe kaders geen directe doorwerking op projecten die eerder zijn gestart.

De volgende kaders zijn relevant voor de sturing van grote projecten:

- Definitie van (grote) projecten.
- Leidraad projectmatig werken.
- Risicomanagement.
- P&C cyclus.
- Participatiebeleid.

Wij lichten deze kaders hieronder toe.

Definitie van (grote) projecten

Gemeenten gaan verschillend om met (de definitie van) grote projecten. Sommige gemeenten hanteren een expliciete definitie en aanvullend beleidskader voor grote projecten (bijvoorbeeld aanvullende eisen voor besluitvorming en verantwoording in de vorm van een periodieke voortgangsrapportage grote projecten). In die gevallen vormt dat specifieke kader de toetssteen voor een onderzoek naar de sturing van grote projecten. Andere gemeenten hanteren als basisregel dat elk project uniek is en dat (zeker voor meer risicovolle projecten) maatwerk nodig is in besluitvorming, sturing en verantwoording. Dat maatwerk komt dan tot stand in de dialoog tussen raad en college. Weer andere gemeenten zitten op de lijn dat een generiek kader voor sturing op projecten toereikend is.



De gemeente heeft in de Leidraad Projectmatig Werken¹⁶ de volgende definitie van projecten vastgesteld:

‘... een project is een aantal activiteiten (gefaseerd in de tijd, met een begin en eind) die leiden tot een uniek vooraf gedefinieerd resultaat en die worden uitgevoerd door een tijdelijk team van mensen ...’.

Projecten kunnen bij alle teams en op alle niveaus voorkomen en kunnen variëren van beleidsmatige projecten tot uitvoeringsgerichte projecten. Als richtlijn om te bepalen of sprake is van een ‘project’ worden de volgende richtlijnen gehanteerd:

- Activiteiten hebben een duidelijk begin en einde.
- Activiteiten zijn uniek of eenmalig.
- Het doel is bekend en er is een duidelijk resultaat te benoemen.
- Meerdere partijen of afdelingen zijn nodig om tot het resultaat te komen.
- Afspraken moeten worden gemaakt over inzet van mensen en middelen.

In de leidraad projectmatig werken wordt onderscheid gemaakt in drie type projecten (A, B en C projecten). Daarbij wordt gekeken naar de omvang van het budget, de complexiteit, de politieke/maatschappelijke relevantie en de looptijd. De drie typen projecten worden als volgt beschreven:

- A. Bijzondere projecten (groot, complex, langere looptijd, bestuurlijk/maatschappelijk gevoelig)
- B. Normale projecten
- C. Lijnprojecten (projecten die in de reguliere lijnorganisatie worden uitgevoerd)

Als algemene lijn is vastgesteld dat de verantwoording over projecten geïntegreerd is opgenomen in de P&C-cyclus. Dat betekent dat verantwoording plaatsvindt in de begroting, de jaarstukken, de perspectiefnota en in de voortgangsverslagen in het voor- en najaar. Voor A-projecten wordt in de leidraad gesteld dat er een concreet projectvoorstel dient te zijn (collegevoorstel of bestuursopdracht). Er zijn echter geen bijzondere voorwaarden gesteld aan de verantwoording van dergelijke A-projecten.

Hoewel de gemeente dus wel een soort definitie hanteert voor verschillende type projecten, stelt de gemeente vrijwel geen specifieke (aanvullende) kaders die gelden voor grote, complexe projecten (A-projecten). De waarde van het onderscheid dat in de leidraad wordt gemaakt, is daardoor gering.

Leidraad projectmatig werken

De gemeente heeft in 2017 de eerdergenoemde leidraad projectmatig werken opgesteld. De leidraad is bedoeld om handvatten te bieden

¹⁶ Leidraad Projectmatig Werken MijnGemeenteDichtbij (2017).



voor projectmatig werken door het aanreiken van gereedschappen. Uit de toelichting op de leidraad blijkt dat de notitie niet wordt gepositioneerd als blauwdruk of als ‘Gestelse standaard’ voor projectmatig werken, maar als hulpmiddel bij het werken in projecten.

De leidraad is opgebouwd rond vier hoofdthema’s:

- Projectdefinitie (zie vorige paragraaf)
- Projectfasering
- Rollen
- Projectbeheersing

Projectfasering

Faseren is gericht op het opdelen van het projectproces in beheersbare stappen. Iedere fase eindigt met een deelresultaat en een beslismoment (‘go/no-go’).

Voor de fasering wordt een algemeen gebruikelijke indeling gehanteerd in de initiatieffase, definitiefase, ontwerpfase, voorbereidingsfase, realisatiefase en evaluatiefase. Ieder einde van een fase – en begin van een nieuwe fase – is een beslismoment voor de opdrachtgever.

Afhankelijk van de kenmerken en mate van complexiteit van een project, kan een andere fasering worden aangehouden. Aan het eind van elke fase wordt een fasedocument voorgelegd aan de (ambtelijk) opdrachtgever. Op basis daarvan wordt besloten of er verder wordt gegaan (‘go/no-go besluit’) en wat er in de volgende fase moet gebeuren. Als gedurende een project van de oorspronkelijke fasering

wordt afgeweken, dient de bestuurlijk opdrachtgever of de bestuurlijke stuurgroep hiervoor akkoord te geven.

Rollen

In de leidraad projectmatig werken wordt aandacht besteed aan de verschillende rollen die van belang zijn bij projecten. In onderstaand schema worden de rollen kort toegelicht.

Rol	Toelichting
Directie	• Commitment en vertrouwen
Stuurgroep	• Bestuurlijk eindverantwoordelijk, besluitvormend (go-no go)
Opdrachtgever	• Ambtelijk eindverantwoordelijk • Zekerstellen budget en inzet
Projectleider	• Ambtelijk opdrachtnemer • Managen van project: tijd, geld, risico's, kwaliteit • Rapportage aan stuurgroep, opdrachtgever
Projectgroep	• Inbreng deskundigheid ten behoeve van een project
College B&W	• Besluitvormend voor zover binnen kaders van de raad
Gemeenteraad	• Vaststellen opdracht • Budgetrecht • Formele raadsbesluiten

We hebben in het onderzoek geen indicatie gevonden dat in de periode voor de leidraad projectmatig werken ook een dergelijk overzicht van projectrollen werd gebruikt als leidraad voor de invulling van de projectorganisatie.



Projectbeheersing

Projectbeheersing is belangrijk om het te bereiken resultaat te borgen en in stand te houden en het project binnen de gestelde kaders te kunnen realiseren. Daarvoor is het noodzakelijk om te sturen op een aantal beheersaspecten. In de leidraad zijn de volgende aspecten (afgekort GROTIK) toegelicht:

- **Geld** (budgetbeheersing)
- **Risico's** (cyclische beheersing van kritieke succesfactoren)
- **Organisatie** (per projectfase)
- **Tijd** (planning en monitoring)
- **Informatie** (met behulp van de 'factor C'-methode)
- **Kwaliteit** (SMART kwaliteitsnormen)

In de leidraad staat dat voor A-projecten altijd een communicatieplan en een crisisplan moet worden opgesteld. We hebben in de verschillende onderzochte projecten geen communicatieplannen aangetroffen.

Bevindingen leidraad projectmatig werken

Op zich biedt de leidraad projectmatig werken een redelijke basis voor projectmatig werken. Daarbij zijn de volgende kanttekeningen te maken:

- De leidraad betreft uitdrukkelijk een handreiking. Het is niet bedoeld en niet gepositioneerd als de standaard voor projectmatig werken in de gemeente

- De belangrijkste onderwerpen worden wel genoemd in de leidraad, maar de leidraad biedt weinig concrete handvatten voor projectmatige sturing in de praktijk
- Er worden vrijwel geen consequenties verbonden aan de complexiteit en omvang van project bij het vormgeven van de projectorganisatie, projectsturing en projectbeheersing
- Er wordt in de leidraad weinig aandacht besteed aan verantwoording over projecten (anders dan via de reguliere P&C-cyclus)
- De leidraad is vooral geschreven vanuit ambtelijk perspectief. Bestuurlijke en politieke doorwerking is summier beschreven.

Notitie risicomanagement en weerstandsvermogen

In de notitie Risicomanagement en weerstandsvermogen (november 2018) zijn de kaders vastgelegd voor het uitvoeren van het risicomanagement en weerstandsvermogen van de gemeente. Het is niet duidelijk of er voor die datum ook een vastgesteld kader was voor risicomanagement.

In de notitie zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- Samenwerken aan risicomanagement
- Van traditioneel naar geïntegreerd risicomanagement
- Eigenaarschap risicomanagement waar het werk gedaan wordt
- Focus op de risico's die ertoe doen
- Transparante afspraken over vastlegging, verantwoording en opvolging
- Borging en continu verbeteren proces risicomanagement



In de notitie is aangegeven dat dit een wensbeeld is met als beoogd resultaat een geïntegreerd, geharmoniseerd en organisatiebreed risicomanagement proces. In de notitie staat een stapsgewijze aanpak beschreven om te komen tot dit resultaat. Een onderdeel van die aanpak is dat de werking van het risicomanagement in projecten en in college- en raadsvoorstellen moet worden getoetst. Voor de wijze waarop risicomanagement in projecten moet worden toegepast, wordt in de Nota verwezen naar de leidraad projectmatig werken.

Leidraad P&C-cyclus

In de leidraad voor de planning & control cyclus (april 2021) heeft de gemeente beschreven uit welke producten de P&C-cyclus bestaat en hoe deze producten met elkaar samenhangen. In onderstaande schema geven we een korte toelichting op deze producten en geven we aan op welk moment in het jaar deze producten beschikbaar komen.

Product	Omschrijving	Wanneer
Kadernota	- Inzicht in ontwikkelingen - Basis begroting nieuwe jaar	Mei/juni
1 ^e Berap ¹⁷	- Ontwikkelingen/afwijkingen lopend beleid komende jaren - Onderdeel van Kadernota	Mei
Jaarrekening	Afleggen verantwoording t-1	Mei/juli

¹⁷ 'Berap' is een afkorting voor 'bestuursrapportage'.

Begroting	Begroting komend jaar	Aug/nov
2 ^e Berap	Ontwikkelingen/afwijkingen lopend beleid komende jaren	Nov

In de leidraad wordt verder ingegaan op de verschillende rollen (ambtelijk en bestuurlijk) in de planning & control-cyclus. Opvallend is dat de meerjarenprognose grondexploitatie (MPG) niet wordt beschreven in de leidraad P&C cyclus.

Nota Participatiebeleid

Op 15 december 2022 heeft de gemeenteraad het participatiebeleid vastgesteld. Het is een uitwerking van de ambitie die in het bestuursakkoord 2022-2026 is geformuleerd. In de jaren voor de vaststelling van de participatienota eind 2022 waren er geen vastgestelde kaders voor de wijze waarop de gemeente of andere initiatiefnemers van gebiedsontwikkelingen partijen dienden te betrekken bij het initiatief, behoudens de procesvereisten die in de Wro zijn opgenomen.

Drie vormen van participatie

In het participatiebeleid maakt de gemeente onderscheid in drie vormen van participatie:



1. Burgerparticipatie. De gemeente nodigt als initiatiefnemer belanghebbenden vroegtijdig uit om mee te doen
2. Overheidsparticipatie. Burgers zijn initiatiefnemer en de overheid is participant
3. Omgevingsdialoog. Participatie bij aanvragen van een omgevingsvergunning. In de Nota wordt verwezen naar de verplichting van een omgevingsdialoog onder de nieuwe Omgevingswet die op 1 januari 2024 wordt ingevoerd.

De eerste en derde vormen van participatie zijn vooral van belang voor dit onderzoek. De tweede vorm gaat vooral over burgerinitiatieven om in een wijk de leefbaarheid te verbeteren.

Vier participatietreden

De gemeente onderscheid vier 'treden' op de participatieladder:

- Informeren
- Raadplegen
- Adviseren
- Coproduceren

De gemeente geeft aan dat de treden 'Adviseren' en 'Coproduceren' mogelijk passen bij onderwerpen die directe invloed hebben op de leefomgeving en waarbij draagvlak van betrokkenen van groot belang is.

Uitgangspunten bij participatie

De gemeente heeft de volgende uitgangspunten gedefinieerd voor participatie:

- Streven naar zo hoog mogelijke participatie
- Streven naar vroegtijdige inbreng
- Elke aanpak is maatwerk, maar de aanpak is methodisch
- Duidelijkheid over de ruimte in het participatietraject
- Rollen, invloed en belangen worden zichtbaar gemaakt
- Passende inzet van participatie-instrumenten
- Zorgvuldig proces
- Iedereen moet mee kunnen doen
- Participatie wordt goed gefaciliteerd
- De gemeente evalueert (samen met burgers)

Aanpak participatie

Bij *burgerparticipatie* ligt het initiatief bij de gemeente en stelt de gemeente een startnotitie op waarin onder andere de volgende aspecten in kaart worden gebracht:

- Het speelveld en speelruimte
- Het doel van de participatie
- De participatievraag
- De spelregels

Bij de *omgevingsdialoog* ligt het initiatief bij de aanvrager van een omgevingsvergunning voor een activiteit in de fysieke leefomgeving. De uitvoering van de omgevingsdialoog is vormvrij, maar de gemeente heeft wel een aantal uitgangspunten vastgesteld waaraan de omgevingsdialoog moet voldoen:



- De aanvrager wordt gevraagd om rekening te houden met de door de gemeente geformuleerde uitgangspunten (zie hiervoor)
- De aanvrager zorgt zelf voor afstemming van het initiatief met betrokkenen
- Bij bestuurlijk gevoelige projecten of projecten met een grote maatschappelijke impact, vindt bijna altijd vooroverleg plaats met de gemeente over de (faciliterende) rol van de gemeente
- Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning moet de aanvrager aangeven of er een participatieproces is doorlopen en zo ja welk proces.

De gemeente toetst aanvragen voor een omgevingsvergunning en beoordeelt daarbij of de aanvrager het participatietraject zorgvuldig heeft doorlopen. Daarin maakt de gemeente een eigen afweging over de juistheid van de verstrekte informatie. Daarvoor stelt de gemeente een leidraad participatie beschikbaar voor aanvragers. Ambtelijke borging van de kwaliteit van (de uitvoering van) het participatiebeleid is belegd bij het team communicatie. Voor de omgevingsdialoog is het team VTH eerste aanspreekpunt.

De rol van de raad

De raad is verantwoordelijk voor het vaststellen van het participatiebeleid, waarin de kaders en uitgangspunten zijn beschreven. Daarnaast is de raad verantwoordelijk voor het volgen en bewaken van het participatieproces.

Duiding participatiebeleid

Het participatiebeleid van de gemeente voldoet aan de eisen die gesteld worden in de nieuwe Omgevingswet. Het participatiebeleid van de gemeente is in lijn met de voorbeeldverordening participatie en handreiking van de VNG.

2.6. Resumerend over kaders

In dit hoofdstuk hebben we een analyse gemaakt van de wettelijke en gemeentelijke kaders die van toepassing zijn op bouwprojecten in de gemeente. Een belangrijke constatering is dat kaders in ontwikkeling zijn en soms beperkte doorwerking hebben in projecten die eerder zijn gestart. Dat maakt dat kaders niet zonder meer van toepassing zijn op projecten die soms al een lange looptijd kennen.

Toepassing wettelijke kaders in gemeentelijke kaders

We constateren dat de gemeente de wettelijke kaders op juiste wijze heeft vertaald in gemeentelijke ruimtelijke ordeningskaders. De gemeente maakt in de verschillende beleidsstukken duidelijk wat de kaders zijn die de gemeente stelt, welke ambitie de gemeente nastreeft ten aanzien van het ruimtelijk beleid en hoe de gemeentelijke rol zich verhoudt tot de rol van ontwikkelaars/initiatiefnemers. De gemeente is ter voorbereiding op de komst van de Omgevingswet bezig met het maken van een Omgevingsvisie.



Gemeentelijke proceskaders

De belangrijkste gemeentelijke proceskaders voor bouwprojecten zijn de leidraad projectmatig werken (2017), de notitie risicomanagement (2018), de P&C cyclus (2021) en het participatiebeleid (2022). We hebben gekeken of de kaders die in deze documenten staan ook al eerder zijn vastgelegd. Dat was van belang om vast te kunnen stellen welke kaders bij aanvang van een aantal casussen van toepassing waren. We moeten constateren dat we niet hebben kunnen vaststellen dat er eerdere proceskaders zijn vastgesteld door de gemeente dan bovengenoemde kaders.

De gemeente heeft een leidraad projectmatig werken opgesteld. Het is een leidraad ter ondersteuning en geen standaard voor projectmatig werken in de gemeente. De leidraad bevat de meeste elementen die van belang zijn bij projectmatig werken, maar is op een vrij hoog abstractieniveau geformuleerd. Veel geïnterviewden binnen de gemeente waren niet op de hoogte van het bestaan van de leidraad. Voor zover wij hebben kunnen nagaan is ambtelijk geen opvolging gegeven aan het borgen van de uitgangspunten van projectmatig werken.

Ook de procesmatige kaders voor risicomanagement zijn globaal geformuleerd en bieden weinig houvast voor risicomanagement in (bouw)projecten.

Dat geldt ook voor de leidraad P&C cyclus. Daarin wordt op hoofdlijnen het P&C proces en de P&C producten beschreven. Verantwoording over bouwprojecten vindt plaats in de reguliere P&C

cyclus. De raad heeft voor grote projecten geen aanvullende kaders gesteld voor informatievoorziening en verantwoording.

Eind 2022 stelt de gemeente het participatiebeleid vast. Tot die tijd zijn er geen duidelijk vastgestelde kaders voor het betrekken (communicatie en participatie) van belanghebbenden. Dat geldt zowel voor actieve- als facilitaire projecten. Het vastgestelde participatiebeleid voldoet aan de eisen die gesteld worden in de nieuwe Omgevingswet en is in lijn met de voorbeeldverordening participatie en handreiking van de VNG.

3. Beschrijving casuïstiek

3.1. Centrumplan Sint-Michielsgestel

Ontwikkeling op hoofdlijnen

Project Centrumplan Sint-Michielsgestel is een initiatief van de gemeente met als doel de realisatie van een nieuw dorpshart in het centrum van Sint-Michielsgestel. De gebiedsontwikkeling betreft het centrumgebied, een groot deel van de Nieuwstraat, het binnenterrein en nagenoeg alle percelen aan de Spijt-Schijndelseweg. Functies betreffen deels commercieel en deels wonen. Er is geen sprake van sociale, culturele of maatschappelijke functies. De Dommeloever en een locatie aan het Spijt op de oostelijke hoek van de Hondsklauw zijn niet in het plangebied opgenomen. In onderstaande figuur is te zien welke blokken binnen het Centrumplan in de loop van de jaren zijn of worden gerealiseerd (witte blokken reeds gerealiseerd).

De historie van de idee- en planvorming van het Centrumplan gaat terug tot tenminste de jaren 90. Het rekenkameronderzoek richt zich op de periode vanaf 2010 (dat was het moment dat het huidige bestemmingsplan werd vastgesteld). De bijlage bevat een uitgebreide reconstructie van het project, gebaseerd op de belangrijkste ontwikkelingen en voorhanden documentatie voor de onderzoekers. Het Centrumplan heeft zich op hoofdlijnen als volgt ontwikkeld.



In 2010 stelt de raad het bestemmingsplan voor het Centrumplan vast. Hierop wordt beroep aangetekend door omwonende en een vereniging bij de Raad van State. Het gaat om verschillende

bezwaren, onder andere met betrekking tot de grens van het exploitatiegebied en de omgang met cultuurhistorische waarde. De periode 2010-2012 staat in het teken van het afwachten van de uitspraak. Na de uitspraak op 16 mei 2012 is het bestemmingsplan onherroepelijk geworden. De gemeente voert het Centrumplan in drie fasen uit: 1) het zuidelijk winkelgebied, later 'Dommelsch Huys', 2) noordelijk winkelgebied: later 'Brenthof, Dommelstaete, hoekblok, Meestershuis, Kloosterpadblok en Hof van Overkerk, 3) zuidelijk winkelgebied, later de Raadskamer en de Groene Villa. Als deze drie



fasen zijn afgerond wordt de realisatie van de openbare ruimte afgerond.

Uitvoering

In de periode 2012-2013 start de gemeente met de uitvoering. De samenwerkingsovereenkomsten met Heijmans voor de bouwblokken 'Albert Heijn' (later 'Dommelsch Huys'), 'Toren' (later Raadskamer) en 'Villa' (later Groene Villa) worden om diverse redenen ontbonden. De overeenkomst met Heijmans voor 'Dommeloever' blijft in stand. In de periode 2013-2015 wordt een nieuwe samenwerkingsbijeenkomst gesloten met Ahold en Brabant Wonen voor het 'Albert Heijn' blok. Vanaf 2015 gaat de realisatie van 'het Dommelsch Huys' op dit blok van start. Vanaf 2016 ligt de focus op de realisatie van fase 2, waarbij de werkzaamheden in de periode 2018-2019 van start gaan.

De realisatie van fase 3 heeft de meeste voeten in de aarde. In 2019 verleent de gemeente de omgevingsvergunning voor de realisatie van de Raadskamer, waartegen beroep wordt aangetekend. De bezwaren betreffen de relatie tussen de omgevingsvergunning en het parkeren (o.a. parkeerbalans centrum en inpandig parkeren) en het exploitatieplan. In januari 2021 stelt de Rechtbank Oost-Brabant een bezwaarmaker deels in het gelijk. De taxatie in de exploitatieopzet van het perceel voor de Raadskamer correspondeerde niet met het bedrag voor de grondexploitatie. De uitspraak leidt tot aandacht in de pers en raadsragen. Het college besluit om beroep aan te tekenen bij de Raad van State. Op 26 april 2022 doet de Raad van State uitspraak en verklaart ze het beroep van de gemeente gegrond. Wel wordt de omgevingsvergunning vernietigd omdat dit op het onderdeel

parkeren niet voldoet. De gemeente heeft vervolgens een gewijzigde vergunning verleend. Vervolgens is door een bezwaarmaker beroep aangetekend, hier heeft de Raad van State op het moment van schrijven nog geen uitspraak over gedaan.

Parkeren

Een ander punt dat terugkomt in fase 3 is de parkeergelegenheid binnen het Centrumplan: de discussiepunten met omwonenden betreffen voldoende parkeergelegenheid in het Centrum en inpandig parkeren in de Raadskamer.

Omwonenden vinden dat de gemeente onvoldoende parkeergelegenheid in het Centrumplan realiseert en spannen hier ook juridische procedures over aan. De hoeveelheid parkeerplaatsen die wordt aangelegd zou niet corresponderen met het aantal benodigde parkeerplaatsen in het bestemmingsplan van het Centrumplan. Het bestemmingsplan gaat uit van in totaal 360 openbare parkeerplaatsen, plus 130 parkeerplaatsen exclusief voor bewoners (de laatste 'voornamelijk in twee kelders').

In 2010 wordt bij vaststelling van het bestemmingsplan voorzien dat met realisatie van het aantal parkeerplaatsen in het bestemmingsplan voldoende ruimte is voor parkeren, mits een blauwe zone wordt ingevoerd voor piekmomenten om het tekort van 76 parkeerplaatsen op te vangen. Bij een blauwe zone wordt de parkeertijd begrensd. Een onderzoeksbureau concludeert in 2020 dat er met invoering van een blauwe zone voldoende parkeerplaatsen in het centrum zijn. In 2021 blijkt uit nieuw onderzoek dat ondanks invoering van een



blauwe zone toch onvoldoende parkeergelegenheid aanwezig is, waardoor het college besluit extra tijdelijke en permanente parkeerplaatsen te realiseren. In het najaar van 2022 worden daarop opnieuw parkeermetingen uitgevoerd. We constateren dat inwoners en gemeente met elkaar van mening verschillen over het aantal benodigde parkeerplaatsen. De gemeente gaat op dit moment uit van 225 parkeerplaatsen in de openbare ruimte, dit wijkt in ieder geval af van het hogere aantal van 360 openbare parkeerplaatsen dat in het bestemmingsplan is genoemd.

De discussie over inpandig parkeren spitst zich toe op de Raadskamer. In het bestemmingsplan 2010 wordt gesproken over 130 parkeerplaatsen, exclusief voor bewoners in 'voornamelijk twee kelders', waaronder 72 parkeerplaatsen in een parkeergarage in het Torenblok. In de geformuleerde uitgangspunten in 2013 wordt gesproken over een ondergrondse parkeergarage voor 22 plekken. In 2015 besluit het college bij de uitgangspunten voor het in de markt zetten van het Torenblok dat dit 'in principe ondergronds' moet gebeuren. In 2018 worden opnieuw uitgangspunten besproken, waarin het college stelt dat een ontwikkelaar vrij is de parkeerplaatsen ondergronds of op maaiveld niveau inpandig te realiseren. In de uiteindelijke aanbesteding in 2019 wint de ontwikkelaar met een plan voor inpandig parkeren. Omwonenden stellen dat dit niet volgens bestemmingsplan is. De Raad van State is het hiermee eens en oordeelt in april 2022 eveneens dat inpandige parkeerplaatsen niet volgens bestemmingsplan zijn, en dat hierover een nieuw besluit moet worden genomen. Ook moet de gemeente de parkeerbalans nog eens tegen het licht houden in het Centrumplan

en de aantallen aan te leggen parkeerplaatsen toetsen aan de parkeernormen uit het Parapluplan Parkeren dat in 2020 is vastgesteld.

In het najaar van 2022 heeft de gemeente aanvullend parkeeronderzoek uit laten voeren om een nieuw actueel overzicht te krijgen in de nieuwe situatie, in verband met de oplevering van bouwplannen.

Kaderstelling door de raad

Op 25 februari 2010 stelt de raad het bestemmingsplan, beeldkwaliteitsplan en exploitatieplan 'Centrum Sint-Michielsgestel 2010' vast. Bijna 3 jaar later, op 14 november 2013, stelt de raad een gewijzigd bestemmingsplan vast voor het Centrumplan in verband met de realisatie van een nieuw Gezondheidscentrum aan de Schijndelseweg 15. Weer een jaar later stelt de raad op 11 december 2014 wederom een gewijzigd bestemmingsplan vast voor het Centrumplan in verband met de herziening Nieuwstraat 1a-b. Op 21 december 2021 besluit de raad op voorstel van het college om het Exploitatieplan Centrum Sint-Michielsgestel in te trekken. De aanleiding hiervoor is een juridische procedure die een omwonende had aangespannen over de verleende omgevingsvergunning voor de Raadskamer. De getaxeerde grondprijs voor de verkoop van het perceel kwam niet overeen met het bedrag in het Exploitatieplan. De rechtbank tikte de gemeente op de vingers dat deze had nagelaten het Exploitatieplan jaarlijks te actualiseren. Hierop stelde het college de raad voor om het Exploitatieplan in te trekken. Aangehaalde argumenten waren dat het Exploitatieplan geen doel meer zou dienen



(overeenkomsten met initiatiefnemers waren inmiddels gesloten) en dat het plan niet meer actueel was.

Informatievoorziening aan de raad

De raad is gedurende het project op verschillende manieren geïnformeerd over het Centrumplan. De Raad wordt echter niet periodiek en in een consistente vorm geïnformeerd. In de jaren 2013, 2014, 2019 en 2020 ontving de raad een raadsinformatiebrief (RIB) met de algehele stand van zaken voor het Centrumplan. Tussentijds hebben ook verschillende keren raadsinformatieavonden plaatsgevonden, in ieder geval in 2017, 2019, 2020 en 2021, zoals uit de documenten valt op te maken. Verder werd de raad gedurende de looptijd van het project vooral per RIB geïnformeerd bij specifieke gebeurtenissen, bijvoorbeeld bij juridische procedures of ontwikkelingen rondom het sluiten van overeenkomsten met ontwikkelaars. De grondexploitaties van het Centrumplan worden jaarlijks geactualiseerd en zichtbaar gemaakt in de Meerjarenprogramma's Grondbedrijfsfuncties en als onderdeel van de P&C cyclus. Vanaf 2014 wordt het Centrumplan genoemd in de uitvoeringsnota woningbouw. Hier wordt kort de stand van zaken voor het gehele Centrumplan toegelicht. Opvallend is dat de raad in de periode 2015-2018 in zeer beperkte mate formeel is geïnformeerd over de voortgang van het Centrumplan als geheel. Terwijl in die periode zich wel ontwikkelingen voordeden in het plan, bijvoorbeeld cruciale gesprekken met ontwikkelaars en de start van de realisatie van de eerste onderdelen van het plan.

3.2. Jacobskamp - Den Dungen

Ontwikkeling op hoofdlijnen

Project Jacobskamp betreft de realisatie van een nieuwe woonwijk (in totaal uiteindelijk 300 woningen) en buitensportcomplex in Den Dungen op initiatief van de gemeente (actief plan). In 2005 besluit de gemeenteraad om voor Jacobskamp deze ontwikkeling te starten. Daarbij geeft de raad de opdracht om de kosten voor de aanleg van het sportcomplex (vastgoedexploitatie) te dekken door de opbrengsten uit de grondexploitatie voor de nieuwe woonwijk. In 2007 komt de gemeente tot een plan van aanpak voor Jacobskamp, waarover de raad wordt geïnformeerd. In de door de raad vastgestelde structuurvisie in 2009 staat dat het project in drie fasen tot stand komt. Fase 1 gaat om de realisatie van de nieuwe sportaccommodatie, verwerving van gronden en het verplaatsen van enkele gebouwen/funcities. Fase 2 betreft het bouw- en woonrijp maken van kavels voor verkoop van 132 woningen. Fase 3 gaat om het bouw- en woonrijp maken van kavels voor de verkoop van nog eens 168 woningen.

Vanaf 2008 begint de gemeente met het uitwerken van de planvorming, het verwerven van gronden en het sluiten van overeenkomsten met ontwikkelaars. Op 29 september 2008 sluit de gemeente een eerste bouwclaimovereenkomst (BCO) met ontwikkelaar Van Wanrooij, voor de realisatie van 80 woningen, op basis van een residuele grondprijs. Op 28 april 2010 volgt een tweede bouwclaimovereenkomst voor de realisatie van 135 woningen, op basis van een vaste grondprijs. Deze grondprijsbepaling in 2010 is



ook in lijn met de toenmalige Nota Grondbeleid (vastgesteld in 2009). Met andere ontwikkelaars Heijmans, Sleutjes B.V., Groenendaal Beheer B.V. en Balance B.V. worden bouwclaimovereenkomsten gesloten in 2009 voor de realisatie van kleinere hoeveelheden kavels. De realisatie van de bouw kavels vindt in 10 fasen plaats, verspreid over 6 deelgebieden. Vanaf 2013 begint de gemeente gefaseerd met het sluiten van koopovereenkomsten met de ontwikkelaars tot 2021 (fase 10).

De planvorming en realisatie van Jacobskamp is zonder grote knelpunten binnen de gemeente of met externe partijen uitgevoerd. Relevante punten in de ontwikkeling van het project en de betrokkenheid van de raad daarbij zijn de ontwikkeling van de grondexploitatie, drie herzieningen van het bestemmingsplan en de grondprijsbepaling in de bouwclaimovereenkomsten met Van Wanrooij (zie hierna).

Vanaf 2010 valt de grondexploitatie verschillende keren negatiever uit dan vooraf beoogd. Deels gaat het om rekenfouten en posten die niet zijn meegenomen, maar ook om verandering van de grondprijzen (context economische crisis). De raad wordt over deze ontwikkelingen geïnformeerd en de gemeente treft maatregelen om de ontwikkeling van Jacobskamp in goede banen te leiden in tijden van een lastige woningmarkt. De maatregelen bestaan onder andere uit een gefaseerde verkoop van kavels en drie herzieningen van het

bestemmingsplan om andere woningtypen (o.a. meer in het middensegment in plaats van het hogere segment) te realiseren.

De gemeente moet in de periode 2012-2013 onderhandelen met Van Wanrooij voor het sluiten van koopovereenkomsten voor de kavels, omdat er interpretatieverschillen zijn over de toepassing van de twee verschillende bouwclaimovereenkomsten uit 2008 en 2010. Deze interpretatieverschillen betreffen o.a. de verdeling van de bouw kavels over de bouwclaimovereenkomsten, de te hanteren grondprijsbepaling (residueel of vaste grondprijs) en het recht op een voorverkooppercentage door Van Wanrooij. Het afspreken van een voorverkooppercentage betekent dat de bouwer mag wachten met de start bouw tot een bepaald aantal woningen is verkocht. In 2013 komen de gemeente en Van Wanrooij tot een compromis met voor de realisatie van fase 1. Het compromis houdt in dat er deels een vaste grondprijs en deels een residuele grondprijs wordt gehanteerd. In 2014 worden de aanvullende afspraken voor vervolgfases met Van Wanrooij vastgelegd in een allonge¹⁸, waarin ook een voorverkooppercentage van 70% met Van Wanrooij wordt afgesproken.

¹⁸ Een allonge is een document dat als wijziging of aanvulling aan een contract wordt toegevoegd.



Plangebied Jacobskamp Den Dungen (bron: bestemmingsplan 2012)

Kaderstelling door de raad

Op 29 september 2005 besluit de raad om voor het gebied Jacobskamp een ontwikkeling te starten. Vervolgens start het college met de planvorming. Op 4 december 2008 stelt de raad een exploitatieopzet voor Jacobskamp vast en neemt zij de concept-structuurvisie ter kennisgeving aan. Op 14 april 2009 stelt de raad de structuurvisie Jacobskamp vast. De structuurvisie vormt het kader voor de verdere uitwerking van de ontwikkelingen in het gebied en het op te stellen bestemmingsplan. Op 9 juni 2011 stelt de raad het bestemmingsplan, beeldkwaliteitsplan en exploitatieplan voor Jacobskamp vast (onherroepelijk 13-1-2012). In de jaren 2013 (1ste),

2016 (2de) en 2018 (3de) stelt de raad een herziening van het bestemmingsplan vast. Reden voor deze herzieningen betreft het wijzigen van woningtypen en afmetingen van de kavels in het plangebied.

Uit de documenten voor het project Jacobskamp komt het beeld naar voren dat de raad zich in de uitoefening van haar rol grotendeels heeft beperkt tot de kaderstelling voor Jacobskamp in de beginfase. Formele schriftelijke raadsragen over dit project zijn niet aangetroffen. Van veel discussie of 'gedoe' binnen de raad of tussen raad en college lijkt geen sprake te zijn geweest, zoals ook in de gesprekken over het project naar voren komt.

Informatievoorziening aan de raad

De gemeenteraad heeft bij vaststelling van de kaders van het project geen procesmatige kaders opgenomen over informatievoorziening aan de raad. Gedurende de looptijd is de raad tweemaal (2008, 2017) middels een RIB op de hoogte gebracht over de algehele stand van zaken voor het project. In de tussentijd werd de raad geïnformeerd middels een RIB bij specifieke omstandigheden of gebeurtenissen, zoals bij de verwerving van gronden, voortgang van afspraken met ontwikkelaars en toelichting op negatieve ontwikkelingen voor de grondexploitatie in de periode 2010-2014. De observatie van de onderzoekers is dat de raad in deze periode vol ontwikkelingen in het project goed en tijdig is geïnformeerd en meegenomen door het college. Vanaf 2014, in de realisatiefase, is sprake van weinig formele schriftelijke communicatie over de stand van zaken van het project via een RIB (eenmalig in 2017). Het plan komt jaarlijks terug

bij de MPG en de uitvoeringsnota Woningbouw vanaf 2014, daarbij gaat het om korte beschrijvingen van de stand van zaken. Uit de interviews komt naar voren dat het project verschillende keren is toegelicht in informatiebijeenkomsten voor de raad, waaronder in 2011, 2012 en 2015.

3.3. Beekveld - Berlicum

Ontwikkeling op hoofdlijnen

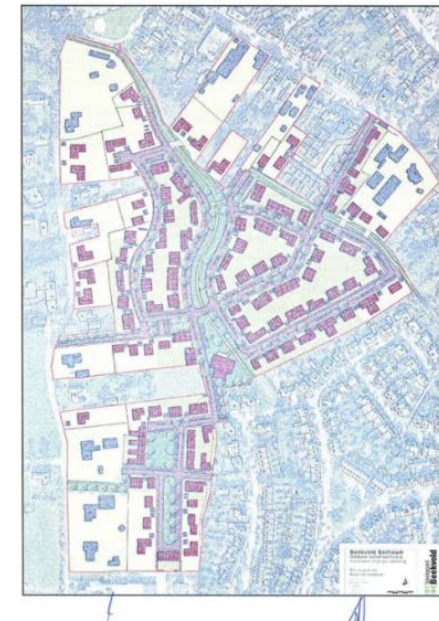
Project Beekveld is een facilitair project en vindt zijn oorsprong in de structuurvisie 1999. Naar verluidt was in de structuurvisie vóór 1999 juist nadrukkelijk aangegeven dat Beekveld geen logische leuze was voor woningbouwontwikkeling.

De eerste oriënterende gesprekken tussen de gemeente en de eerste initiatiefnemer vinden plaats medio 2009. Dat is ook het moment dat de gemeente randvoorwaarden stelt voor woningbouwontwikkeling voor het plan Beekveld. Medio 2010 neemt het college een principebesluit om in beginsel medewerking te verlenen aan de woningbouwontwikkeling in het plangebied Beekveld. Kort daarna vindt een informatiebijeenkomst plaats met bewoners waarbij het concept masterplan wordt gepresenteerd door de ontwikkelaar. Vrij snel daarna organiseren zittende bewoners zich om in het geweer te komen tegen de plannen (Belang bij Beekveld).

8 mei 2012 ondertekenen de gemeente en Beekveld BV de intentieovereenkomst. Een week later besluit het college het ontwerp bestemmingsplan ter inzage te leggen, waarin staat dat in Beekveld

218 woningen zijn gepland. Er zijn 23 inspraakreacties ingediend op het ontwerp bestemmingsplan Beekveld.

In die periode ontstaat discussie tussen de gemeente en de opgerichte belangengroep door bewoners (Belang bij Beekveld) over de status van de intentieovereenkomst. Belang bij Beekveld is van mening dat er de facto sprake is van een anterieure overeenkomst waarmee de gemeente zich al verplicht richting de ontwikkelaar (met alle financiële risico's van dien), dat er geen toetsing heeft plaatsgevonden op de opgestelde randvoorwaarden en dat het plan in de huidige vorm niet haalbaar is. Het college is het oneens met die zienswijze. Het college informeert de raad op dat moment over de zienswijze van het college.



Op 3 juli 2013 besluit het college tot vaststelling van de anterieure overeenkomst met Beekveld BV. In de overeenkomst is onder andere opgenomen dat in fase I van het plan minimaal 25% van de projectmatig gerealiseerde woningen, sociale koop- en/of sociale



huurwoningen dienen te zijn. Dat is conform de uitgangspunten zoals die zijn opgenomen in de op dat moment geldende Woonvisie.

Na het doorlopen van de bestemmingsplanprocedure stelt de raad op 15 mei 2014 het bestemmingsplan Beekveld vast. Het betreft de ontwikkeling van 84 projectmatige woningen en 11 woningen voor zelfbouwers in de eerste fase. Daarbij wordt een wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor de tweede fase van het plangebied (waarin ruimte is voor nog eens ongeveer 100 woningen). De wethouder zegt naar aanleiding van een ingediende motie toe dat het wijzigingsplan aan de raad moet worden voorgelegd.

Er wordt beroep aangetekend bij de Raad van State tegen het bestemmingsplan. Het beroep wordt niet ontvankelijk verklaard en het bestemmingsplan wordt vervolgens onherroepelijk op 18 februari 2015. Daarna wordt gestart met de bouwwerkzaamheden voor de eerste fase.

17 oktober 2017 stelt het college het wijzigingsplan Beekveld tweede fase vast. Daarin kunnen 102 woningen worden gerealiseerd. Het wijzigingsplan ligt tot 7 december 2017 ter inzage. In die periode zijn er diverse mail- en briefwisselingen tussen Belang bij Beekveld en de gemeente over met name verkeersveiligheid en ontsluiting van Beekveld.

Er wordt beroep ingesteld tegen het wijzigingsplan bij de Raad van State. Het college stelt naar aanleiding van de gevolgde procedure op 2 oktober 2018 het aangepast wijzigingsplan vast. Het plan wordt niet aan de raad voorgelegd.

Kaderstelling door de raad

De raad stelt op één moment directe kaders voor het project Beekveld. Dat gebeurt op 15 mei 2014 met de vaststelling van het bestemmingsplan Beekveld. Ondanks de toezegging van de wethouder bij vaststelling van het bestemmingsplan in 2014, besluit het college het wijzigingsplan in 2017 vast te stellen, zonder dat het plan wordt voorgelegd aan de raad.

Informatievoorziening aan de raad

De raad is gedurende het project op verschillende manieren geïnformeerd over Beekveld. Op initiatief van Belang bij Beekveld zijn er diverse bijeenkomsten georganiseerd waar raadsleden bij zijn uitgenodigd. Daarnaast heeft het college een aantal malen een raadsinformatiebrief gestuurd naar de raad. In vrijwel alle gevallen was dat als reactie op brieven en mails van bezorgde bewoners naar college en raad. We hebben geen raadsinformatiebrieven aangetroffen buiten deze initiële signalen van bewoners. Daarnaast zijn op diverse momenten raadsvragen gesteld aan het college over onder andere de scope van het vast te stellen bestemmingsplan 2014, de ontsluiting van het gebied en de verkeersveiligheid.

3.4. Christinastraat – Middelrode

Ontwikkeling op hoofdlijnen

Met de voormalige eigenaar/projectontwikkelaar van het perceel aan de Christinastraat te Middelrode en delen van de omliggende percelen, zijn in de aanloop naar het principebesluit van de gemeente

diverse gesprekken gevoerd met de gemeente over eventuele woningbouwontwikkelingen op deze locatie.

Begin 2020 zijn deze gronden overgenomen door ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte¹⁹ en projectontwikkelaar Cedrus Vastgoed. In 2020 heeft Ruimte voor Ruimte zich bij de gemeente gemeld met de wens om de locatie Christinastraat te ontwikkelen voor woningbouw (circa 100 woningen).

23 februari 2021 en 7 oktober 2021 neemt het college een (gewijzigd) principebesluit om medewerking te verlenen aan de ontwikkeling.

Op basis van de gevoerde omgevingsdialoog tussen ontwikkelaar en bewoners in april 2022, is het hierna opgenomen ontwerp als voorkeursvariant aan het college voorgelegd. Daarover heeft het college in augustus 2022 positief besloten.

13 december 2022 besluit het college tot goedkeuring van de anterieure overeenkomst RvR Christinastraat. In de overeenkomst is opgenomen dat tenminste 20% van de projectmatige woningbouw wordt gebouwd ten behoeve van sociale verhuur.

In maart 2023 ondertekenden de gemeente en Ruimte voor Ruimte de overeenkomst met afspraken over de ontwikkeling van het plan.



Kaderstelling door de raad

De raad heeft naast de algemene ruimtelijke kaders als de woonvisie en structuurvisie en de parkeernormen nog geen project specifieke kaders gesteld voor dit project. Eerstvolgend kaderstellend besluit betreft de vaststelling van het bestemmingsplan Christinastraat.

¹⁹ De 'Ruimte voor Ruimte'-regeling maakt het mogelijk om nieuwe woningen te realiseren in ruil voor de sloop van (agrarische) bebouwing.



Wel stellen twee raadsfracties in september 2022 schriftelijke vragen aan het college over de onrust onder bewoners in de directe omgeving van de bouwlocatie bij de Christinastraat. De vragen gaan over de gestelde kaders, de passendheid van de bouwplannen binnen die kaders, de rol van de gemeente in de afstemming en communicatie met bewoners en de verdere planning van het proces.

Het ontwerpbestemmingsplan komt naar verwachting in het tweede kwartaal van 2023 ter inzage te liggen. Bij het schrijven van dit rapport is de verwachting dat de gemeenteraad eind 2023 een besluit kan nemen over het plan.

Informatievoorziening aan de raad

Het college stuurt ter voorbereiding op het raadsdebat Omgevingsdialoog Christinastraat van 21 juli 2022 een raadsinformatiebrief (3 mei 2022) over de gevoerde omgevingsdialoog Christinastraat. In de RIB geeft het college aan dat de start van de omgevingsdialoog niet vlekkeloos was en het proces opnieuw is gestart met een externe procesbegeleider en twee ontwerpessies als onderdeel van de omgevingsdialoog. Doel van deze sessies was om met elkaar te kijken of er een schets van het plangebied kon worden gemaakt waar zowel RvR als de zittende bewoners akkoord mee konden gaan. De conclusie van de avonden was dat de bewoners zagen dat iedereen (bewoners en Ruimte voor Ruimte) zich had ingezet om tot elkaar te komen. De bewoners waren het echter niet eens met de gepresenteerde plannen en stelden de kaders (onder meer het aantal woningen, het aandeel van grote bouwkavels en de grootte van het plangebied) ter discussie. Ruimte

voor Ruimte gaf juist aan vast te willen houden aan de eerder overeengekomen ruimtelijke kaders.

Het college stelt in de raadsinformatiebrief dat het aan het college van burgemeester en wethouders is om een besluit te nemen over de kaders en het voortzetten van het planproces. Dat is formeel juist, aangezien het een facilitair project betreft.

In maart 2023 ondertekenden de gemeente (collegebevoegdheid) en Ruimte voor Ruimte de anterieure overeenkomst. In die overeenkomst zijn afspraken vastgelegd tussen de gemeente en Ruimte voor Ruimte over de ontwikkeling van het plan.



4. Sturing in de praktijk

4.1. Vooraf

In dit hoofdstuk bespreken we hoe de sturing van grote projecten in de praktijk werkt bij de eerder beschreven vier projecten en maken we daarbij steeds de vergelijking met geldende kaders. We gaan achtereenvolgens in op de toepassing van wettelijke kaders (4.2), inhoudelijke gemeentelijke kaders (4.3) en procesmatige gemeentelijke kaders (4.4). Daarna gaan we in op het samenspel tussen de raad en het college (4.5) en het samenspel tussen de gemeente en bewoners/betrokkenen (4.6)

4.2. Toepassing wettelijke kaders

Het wettelijke RO-kader wordt primair gevormd door de Wro (2008) en de Wabo (2010).

In de onderzochte projecten heeft de gemeente conform de wettelijke kaders gewerkt. De gemeente heeft structuurvisie(s) opgesteld, bestemmingsplannen vastgesteld en de gemeente heeft zich gehouden aan de gestelde procesvereisten en wettelijke termijnen. Daarnaast is de gemeente correct omgegaan met het vraagstuk van kostenverhaal.

Kanttekeningen

In het project **Centrumplan** valt een kanttekening te maken ten aanzien van het opgestelde exploitatieplan. Op grond van de Wro (art. 6.15), en zoals benoemd in de Nota Grondbeleid 2009 en het

exploitatieplan van het Centrumplan zelf, is de gemeente verplicht het exploitatieplan jaarlijks te actualiseren totdat alle daarin benoemde werkzaamheden zijn verricht. Actualisatie is onder meer nodig om de grondprijzen marktconform te houden in de exploitatieopzet. In de wet of kaders is niet vermeld of de raad bij het al dan niet wijzigen van een exploitatieplan op de hoogte moet worden gesteld.

Bij het **Centrumplan** heeft de gemeente een exploitatieplan vastgesteld in 2010. In de bijbehorende exploitatieopzet werd een taxatie van de grondprijzen opgenomen. Deze exploitatieopzet is in de jaren na 2010 niet geactualiseerd. In 2019 werd het exploitatieplan aangehaald door een bezwaarmaker tegen de omgevingsvergunning van de Raadskamer. Aanleiding op dit bezwaarpunt was dat de grond voor de Raadskamer voor een aanzienlijk lager bedrag was verkocht dan geraamd in de exploitatieopzet. De rechter oordeelde in 2021 dat de gemeente niet heeft voldaan aan de wettelijke eis het exploitatieplan jaarlijks te actualiseren en dat de gemeente bij de verkoop van het perceel niet aan het exploitatieplan heeft voldaan (waarbij een lagere prijs voor de grondexploitatie is gehanteerd dan in het exploitatieplan opgenomen). De rechtbank stelt dat de gemeente dit gebrek moet herstellen. De raad is door middel van een brief en informatiebijeenkomst over deze uitspraak geïnformeerd. De raad heeft op voorstel van het college vervolgens het exploitatieplan ingetrokken. Op 26 april 2022 heeft de Raad van State het beroep van de gemeente tegen de uitspraak van 2021 gegrond verklaard, waarbij de Raad van State oordeelde dat op grond van het relativiteitsvereiste de bezwaarmaker geen belang had bij het

exploitatieplan. Op het intrekken van het exploitatieplan is door een bezwaarmaker beroep ingesteld. Op 30 augustus 2022 heeft de voorzieningen rechter uitspraak gedaan dat het relativiteitsvereiste tegengeworpen kan worden en dat de bezwaarmaker geen belang heeft bij het exploitatieplan. In de bodemzaak is nog een uitspraak gedaan.

In het project **Beekveld** is bij de vaststelling van het bestemmingsplan voor de eerste fase van het project (mei 2014) een wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor het plangebied voor fase 2 van het project Beekveld. Voor de behandeling van het bestemmingsplan in de raad op 15 mei 2014 worden raadsvragen gesteld (zie reconstructie Beekveld in de bijlage) over de opgenomen wijzigingsbevoegdheid in het kader van de Wro. De kernvraag is of de wijzigingsbevoegdheid inhoudt dat het college van B&W zonder tussenkomst van de raad en zonder de mogelijkheid tot verdere inspraak van burgers een wijzigingsplan mag vaststellen. Het college antwoordt hierop naar de raad als volgt:

‘... dit is de normale gang van zaken omdat in het voorontwerpbestemmingsplan al duidelijkheid is gegeven hoe fase 2 (qua woningbouw/infrastructuur/openbaar gebied) ingevuld gaat worden. In het voorontwerp is exact aangegeven wat het aantal woningen wordt, waar de locatie (bouwstroken) van deze woningen is, waar het openbaar gebied komt met daarin de infrastructuur (wegen/parkeerplaatsen, enz.). Alle onderzoeken behorende bij het vast te stellen bestemmingsplan zijn gebaseerd op het totale plan en

als zodanig voldoen deze zowel juridisch, stedenbouwkundig als uitvoeringstechnisch...’.

Op zich klopt het antwoord van het college, maar het is niet volledig. Wat niet wordt vermeld, is het volgende. Uit de reconstructie van besluitvormingsdocumenten blijkt dat het college deze weg heeft gekozen omdat vaststelling van een bestemmingsplan voor het gehele gebied geen goedkeuring van de provincie kreeg op grond van de regionale woningbouwopgave. Tegelijkertijd was het voor de ontwikkelaar van belang om zoveel mogelijk zekerheid te krijgen over de mogelijkheid van het ontwikkelen van de 2^e fase van het plangebied. Deze overweging is, voor zover wij hebben kunnen nagaan, niet met de raad gedeeld.

Bij de behandeling van het bestemmingsplan in de raad is vervolgens een motie ingediend waarin gesteld wordt dat wijzigingsbesluiten op het bestemmingsplan steeds aan de raad moeten worden voorgelegd. In de notulen valt te lezen dat deze motie wordt ingetrokken vanwege een toezegging van de wethouder dat een wijzigingsbesluit in de toekomst voorgelegd zal worden aan de raad.

Op 17 oktober 2017 stelt het college het Wijzigingsplan Beekveld 2^e fase vast. Uit de stukken blijkt dat het wijzigingsplan niet is voorgelegd aan de raad. Dat is niet conform de hiervoor genoemde eerder gedane toezegging van de wethouder. In het collegebesluit is ook niet opgenomen op welke wijze de raad in kennis is gesteld over het wijzigingsplan.



In 2022 heeft de Raad het ‘wijzigingsplan Hoogstraat naast no. 102’ vastgesteld. Dit wijzigingsplan heeft ook betrekking op het bestemmingsplan voor Beekveld.

4.3. Toepassing inhoudelijke kaders

Woon- en structuurvisie(s)

Zoals beschreven in paragraaf 2.3 biedt de Woonvisie van de gemeente inhoudelijke kaders voor de woningbouwopgave. Wijzigingen in de kaders en uitgangspunten die in een latere Woonvisie worden beschreven, hebben doorgaans geen directe doorwerking op gebiedsontwikkelingen die al zijn gestart en waarvan het woningbouwprogramma al is vastgesteld in een overeenkomst.

Sociale woningbouw

Opvallend is de manier waarop het college met het percentage voor te realiseren sociale woningbouw omgaat. Er gaan verschillende percentages rond, waarbij niet duidelijk is welk percentage leidend is. Zo stelt de Woonvisie 2016 70% sociale huur als kader voor woningbouw. In het bestuursakkoord 2022 is echter aangegeven dat 40% van nieuw te bouwen woningen sociale woningbouw (huur/koop) dient te zijn. Daarbij wordt niet ingegaan de status van de Woonvisie, waar nog sprake is van 70% sociale huur als kader. Ook maakt het college niet duidelijk wat de consequenties zijn van de geïntensiveerde regionale afstemming van woningbouwplannen voor het realiseren van sociale woningbouw in Sint-Michielsgestel. In het project Christinastraat (zie paragraaf 3.4) is weer sprake van een

ander percentage sociale woningbouw. In dat project heeft de gemeente afspraken met de ontwikkelaar gemaakt voor het realiseren van 20% sociale woningbouw.

Onduidelijke kaders

In het bestemmingsplan Beekveld (vastgesteld 15 mei 2014) wordt vrij uitvoerig gerefereerd aan de dan geldende Woonvisie en de structuurvisie. In het raadsvoorstel zelf wordt de beoogde woningbouwopgave voor Beekveld echter niet verbonden met de woningbouwopgave in de Woonvisie en wordt ook de structuurvisie als bovenliggend kader niet genoemd. In de jaarlijkse uitvoeringsnota woningbouw – waarin staat beschreven in hoeverre woningbouwplannen zijn gerealiseerd en wat de nieuwe planning is voor de komende jaren – is de kwantitatieve woningbouwopgave voor het project Beekveld wel opgenomen als onderdeel van de totale woningbouwopgave in de kern Berlicum. Wat echter niet zichtbaar is in de uitvoeringsnota is in hoeverre de gerealiseerde woningbouwopgave in het project Beekveld voldoet aan de gestelde eisen voor sociale woningbouw (25%). Daarover wordt alleen gerapporteerd op het niveau van de kernen (zoals Berlicum), niet op het niveau van individuele projecten. De raad kan daarmee niet zien of binnen het project Beekveld is voldaan aan het gestelde kader voor sociale woningbouw.

Ook in de raadsvoorstellen van de bestemmingsplannen voor het Centrumplan en Jacobskamp wordt niet verwezen naar de Woonvisie of de structuurvisie. In het bestemmingsplan van het Centrumplan (2011) wordt de structuurvisie wel aangehaald, maar de Woonvisie



2005 niet. In het bestemmingsplan voor Jacobskamp wordt de Woonvisie 2005 juist weer wel aangehaald. Ook bij deze beide projecten is het voor de raad lastig om bij het nemen van een besluit over de bestemmingsplannen te kunnen vaststellen of het besluit valt binnen andere kaders die de raad heeft gesteld (zoals de totale woningbouwopgave of het percentage sociale woningbouw). Voor zover wij hebben kunnen nagaan heeft de raad hierover geen vragen gesteld bij de behandeling van raadsvoorstellen van de vier projecten.

Nota grondbeleid

Verschillende Nota's van toepassing op de projecten

De vaststelling van de projectkaders voor zowel het Centrumplan als Jacobskamp vonden plaats in de periode dat de Nota Grondbeleid 2009 het beleidskader was (actieve grondpolitiek als uitgangspunt). Zowel het Centrumplan als Jacobskamp zijn op initiatief van de gemeente gestart. In beide projecten is zichtbaar dat de gemeente een actieve rol pakt in het project, onder andere in het contact leggen met ontwikkelaars voor de aankoop en realisatie van bouwkavels. Dat is conform vastgestelde kaders.

Vaststelling van de projectkaders voor het project Beekveld vond plaats onder de werking van de Nota Grondbeleid 2011 (passieve grondpolitiek).

De projectkaders voor het project Christinastraat zijn vastgesteld onder de werking van de Nota Grondbeleid 2020 (situationeel

grondbeleid). In het project (RvR-project) is passieve grondpolitiek van toepassing.

Beekveld

Voor het facilitaire project Beekveld geldt dat het kostenverhaal en planschade conform de uitgangspunten van de op dat moment geldende Nota grondbeleid in een anterieure overeenkomst geregeld. Wel is er tussen bewoners en de gemeente een dispuut ontstaan over de vraag of de afgesloten intentieovereenkomst tussen de gemeente en Beekveld BV van 8 mei 2012 niet eigenlijk al een soort anterieure overeenkomst is waarmee de gemeente zich al verplicht tot medewerking aan het plan.

Het principebesluit van het college voor project Beekveld dateert van juli 2010. Op 17 november 2011 heeft een raadsinformatieavond plaatsgevonden waarin het project Beekveld door Beekveld B.V. is gepresenteerd aan de raad. Dit is voor zover bekend de eerste keer geweest dat de raad over het project inhoudelijk is geïnformeerd.

In de Nota's grondbeleid 2009 en 2011 staat dat het college bij gebiedsontwikkelingen de raad verschillende scenario's en beleidsuitgangspunten moet aanreiken voor de inhoudelijke plannen. Bestudering van de betreffende raadsvoorstellen laat zien dat dit bij de onderzochte projecten niet is gebeurd. Daarmee voldoet de gemeente niet aan de kaders die de gemeente zelf heeft opgesteld.

Jacobskamp

In het project Jacobskamp hanteert de gemeente twee grondprijzenbenaderingen. Het betreft een residuele



grondprijsbenadering voor de bouwclaimovereenkomst (BCO) met de ontwikkelaar in 2008 en een vaste grondprijsbenadering voor een tweede BCO in 2010. De vaste grondprijsbenadering in 2010 sluit aan bij de Nota Grondbeleid 2009. Het hanteren van een vaste grondprijs door de gemeente in 2010 is begrijpelijk gezien de onzekerheid op de grondmarkt destijds. Echter, het hanteren van twee verschillende grondprijsmethodes bij twee verschillende BCO's voor eenzelfde plangebied vraagt om heldere afspraken en het vastleggen van duidelijke uitgangspunten over de toepassing van de twee BCO's wanneer tot koopovereenkomsten wordt overgegaan. Deze afspraken en uitgangspunten bleken onvoldoende helder te zijn vastgelegd. Hierdoor waren aanvullende onderhandelingen nodig tussen gemeente en ontwikkelaar. Dit heeft volgens betrokkenen de verhoudingen onder druk gezet tussen de gemeente en de projectontwikkelaar en heeft een nadelig effect gehad op het tempo van de gebiedsontwikkeling.

De Nota's Grondbeleid (2009, 2011 en 2020) laten geen doorontwikkeling zien op basis van lessen die te leren waren uit grote projecten in de periode die voorafgaat aan de respectievelijke volgende Nota's Grondbeleid. Zo gaat de Nota Grondbeleid uit 2020 net als de beide eerdere versies niet in op de wijze waarop communicatie en participatie met belanghebbenden moet worden vormgegeven bij actieve versus facilitaire projecten. Terwijl in de onderzochte projecten op verschillende momenten en over verschillende onderwerpen controverses zijn ontstaan tussen de gemeente en bewoners, die een belangrijke stempel hebben gedrukt

op de voortgang van projecten en de verhoudingen onder druk hebben gezet.

Ook wordt in de Nota Grondbeleid 2020 net zoals in de voorgaande Nota's nauwelijks aandacht besteed aan het belang van projectmatig werken. Dat is des te opvallender aangezien het in de onderzochte projecten juist ontbreekt aan structurele aandacht voor projectmatig werken (zie paragraaf 4.4).

Een ander voorbeeld is de eerdergenoemde toepassing van de grondprijsbepaling, dat bij Jacobskamp tot discussie met de ontwikkelaars leidde. In de Nota Grondbeleid van 2020 worden alleen de verschillende vormen van grondprijsbepaling genoemd, maar er zijn geen voorkeuren, afwegingen of aandachtspunten benoemd om richting te geven bij keuzes en het hanteren van deze methoden.

Parkeerbeleid

Zoals we hebben toegelicht in paragraaf 2.4 is de gemeente onzorgvuldig geweest met het (juridisch) borgen van parkeerregels voor grote bouwprojecten. Wettelijk moesten uiterlijk in 2018 (na een overbruggingsperiode van vier jaar) parkeerregels voor vastgestelde bestemmingsplannen goed juridisch zijn geborgd. De gemeente heeft dit twee jaar later in 2020 geregeld via het Parapluplan Parkeren. Dit leidde ertoe dat er in de periode 2018 – 2020 geen juridische basis was om parkeerregels aan te toetsen bij grote projecten. Dit was aan de orde bij het verlenen van de omgevingsvergunning voor de Raadskamer in het Centrumplan in 2019. De Raad van State benoemde dit ook in een uitspraak op 26 april 2022. Daarnaast heeft



de gemeente de plannen voor de aanleg van parkeerplaatsen niet altijd goed getoetst aan het parkeerbeleid. Zo stelde de Raad van State in dezelfde uitspraak dat de gemeente het aantal aan te leggen parkeerplaatsen in het Centrumplan nog moest toetsen aan de Paraplunota Parkeren. Daarnaast heeft de Raad van State ook geoordeeld dat de bouw van een parkeergarage in de Raadskamer niet paste binnen het bestemmingsplan van het Centrumplan, en dat hiervoor een apart besluit nodig was.

Een ander leerpunt voor de gemeente is communicatie en transparantie over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan parkeerregels en bepalingen over parkeren in bestemmingsplannen. Bij het Centrumplan is discussie ontstaan tussen de gemeente en inwoners over de vraag hoeveel en in welke vorm parkeerplaatsen in de Raadskamer gerealiseerd moeten worden (zie reconstructie Centrumplan). Daarin is sprake van een substantiële afwijking tussen het bestemmingsplan en het daadwerkelijk aantal gerealiseerde parkeerplaatsen. Ook zijn de kaders en uitgangspunten voor het Torenblok/Raadskamer in het Centrumplan onduidelijk of parkeren inpandig al dan niet met een parkeerkelder moet gebeuren.

4.4. Toepassing procesmatige kaders in de projecten

Leidraad projectmatig werken

De leidraad projectmatig werken is vastgesteld in 2017. Dat betekent dat er nog geen leidraad projectmatig werken was bij de start van drie van de vier projecten (Beekveld, Centrumplan en Jacobskamp). In de verschillende Nota's grondbeleid uit 2009 en 2011 wordt

projectmatig werken wel kort aangestipt als werkwijze voor gebiedsontwikkeling, maar dat blijft beperkt tot een korte beschrijving van projectfasering en het uitgangspunt dat in projecten wordt gestuurd op tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie. Een nadere beschrijving ontbreekt op dit punt in deze nota's.

We zien dat projectmatig werken bij drie van de vier projecten (Beekveld, Jacobskamp en Christinastraat) in de praktijk nauwelijks is toegepast. Voor deze projecten geldt dat er geen projectfasering is, geen projectopdracht is vastgesteld bij aanvang van een project en niet is gewerkt met beslismomenten bij faseovergangen in het project. Ook hebben we geen periodieke projectverantwoording of evaluaties aangetroffen bij de onderzochte projecten, waarin is gereflecteerd op de gemeentelijke werkwijze in de projecten.

Ambtelijk opdrachtgeverschap

Het ambtelijk opdrachtgeverschap bij de onderzochte projecten is in de praktijk niet ingevuld. In de praktijk betekent dit dat de driehoeksturing die van belang is bij projectsturing (bestuurlijk opdrachtgever/ambtelijk opdrachtgever/ambtelijk opdrachtnemer) niet functioneerde en de projectsturing tot stand kwam in bilaterale afstemming tussen de verantwoordelijk portefeuillehouder en de ambtelijk opdrachtnemer. Het feit dat een ambtelijk opdrachtgever ontbrak, heeft als gevolg dat er onvoldoende 'checks en balances' waren georganiseerd in de projecten. Ook was hierdoor geen ambtelijk escalatieniveau om strategische vraagstukken te bespreken. Daarnaast betekent het ontbreken van een ambtelijk



opdrachtgever dat het kwantitatief en kwalitatief goed bemenzen van de verschillende projecten onvoldoende aandacht kreeg.

Projectorganisatie

Ook ten aanzien van de projectorganisatie constateren we dat er bij drie van de vier onderzochte projecten nauwelijks sprake was van een herkenbare projectstructuur voor het realiseren van projectresultaten. Trekkers van de onderzochte projecten waren formeel vaak geen projectleider, maar waren vanuit de functie van beleidsmedewerker aangewezen als projectverantwoordelijke. Daarnaast hebben we geconstateerd dat bij deze onderzochte projecten sprake was van frequente wisseling van projectleiders. De overdracht naar een nieuwe projectleiders was vaak zeer summier, waardoor telkens opnieuw veel historische kennis verdween, inzicht in het besluitvormingsproces ontbreekt en het overzicht over de projecten onvoldoende werd geborgd.

Uitzondering op deze constatering vormt het project Centrumplan. In het oorspronkelijke projectplan is sprake van een duidelijke projectstructuur en projectverantwoording. Ook is er jaarlijks een werkplan gemaakt. Wat wel ontbrak is een duidelijke fasering, inclusief beslisdocumenten voor faseovergangen.

In diverse gesprekken is gevraagd of de inzichten die zijn opgedaan met het werken met een projectorganisatie in het project Centrumplan zijn gebruikt om te leren voor andere projecten. Daaruit komt een beeld naar voren dat tussen projectverantwoordelijken

nauwelijks afstemming plaatsvond en geen aandacht was voor kruisbestuiving tussen projecten en gezamenlijk leren.

Inzet vanuit de lijnorganisatie

De relatie tussen lijnorganisatie (leveren capaciteit en producten ten behoeve van het project) en het project was niet duidelijk vastgelegd. Uit diverse gesprekken die we hebben gevoerd blijkt dat het mede daardoor lastig was om projecten structureel en kwalitatief goed bemenst te krijgen.

Ontwikkeling projectsturing

De leidraad projectmatig werken uit 2017 heeft de afgelopen zes jaar weinig veranderd aan de wijze waarop de projecten zijn aangestuurd. De meeste geïnterviewden binnen de ambtelijke organisatie waren ook niet op de hoogte van het bestaan van de leidraad projectmatig werken. Het is daarmee niet verrassend dat geen opvolging is gegeven aan het borgen van de uitgangspunten en het verbeteren van projectmatige sturing.

Inmiddels is onder nieuwe leiding van het team RO een begin gemaakt met het versterken van projectsturing. Dit betekent dat een begin is gemaakt met het herstellen van de driehoeksturing, formaliseren van de rol van projectleider, inrichten van de projectorganisaties en het verbeteren van de afspraken tussen lijn- en projectorganisatie. Ook wordt sinds kort gewerkt met zogenoemde projectkaarten. In die projectkaarten wordt ingegaan op de projectbeschrijving, de projectopdracht, het te verwachten projectresultaat, planning en voortgang, projectkaders (zoals



financiën, projectorganisatie, relatie met andere projecten) en beslismomenten. Het is een eerste aanzet om ambtelijk en bestuurlijk beter te kunnen sturen op de voortgang van een project. Een dergelijk overzicht is er (nog) niet voor de raad.

Risicomanagement

We constateren dat binnen alle onderzochte projecten weinig expliciete aandacht is besteed aan risicomanagement. We hebben geen voorbeelden gezien van risicosessies bij de onderzochte projecten. Het is waarschijnlijk dat bij projectoverleggen wel risico's aan de orde zijn geweest, maar uit de beoordeelde documenten komt een beeld naar voren dat het ontbreekt aan systematische aandacht voor het benoemen van risico's, het 'waarderen' van risico's op 'kans maal effect', het daarop vervolgens nemen van beheersmaatregelen en het beoordelen van de overblijvende risico's (zogenaamde restrisico's).

We constateren dat van de beschreven ambities in het document risicomanagement en weerstandsvermogen – waaronder geïntegreerd risicomanagement²⁰, duidelijk eigenaarschap, transparante afspraken over vastlegging, verantwoording en opvolging en borging en continu verbeteren van het proces van risicomanagement – tot dusverre weinig terecht is gekomen.

²⁰ Onder risicomanagement verstaan we het identificeren en kwantificeren van risico's, het opstellen van diverse maatregelen om deze risico's te beheersen en het beoordelen van restrisico's.

Dat beeld wordt bevestigd in de beschrijving van de risico's in de verschillende Meerjarenprogramma's grondbedrijfsfuncties (MPG's). Bij facilitaire projecten (projecten op initiatief van derden) ontbreekt een risicoanalyse in de MPG's. Bij de actieve projecten (ontwikkelingen op eigen initiatief van de gemeente) wordt in de bijlage wel aandacht besteed aan risico's. Het is echter opvallend dat de beschreven risico's vaak jarenlang vrijwel onveranderd blijven en weinig projectspecifiek zijn. Ook ontbreekt het aan kwantificering van risico's en een beschrijving van beheersmaatregelen. Uit interviews hebben we begrepen dat projectleiders van projecten ook niet actief betrokken zijn bij de risicoanalyses die in het MPG staan.

Specifiek voor het Centrumproject is het opvallend dat uit de notulen van de stuurgroep blijkt dat risicobeoordeling niet periodiek op de agenda stond. Terwijl het een zeer complex (multi)project is, waar risicobeheersing cruciaal is. Verder is het opmerkelijk dat een van de grootste risico's van het project (het grote aantal bezwaren en Raad van State procedures) niet heeft geleid tot een specifieke en gestructureerde risicobenadering en concrete beheersmaatregelen. Voorkomen dat er bezwaar wordt gemaakt, kun je als gemeente niet, maar je kan wel een samenhangend pakket aan beheersmaatregelen treffen om de kwetsbaarheid als gemeente op het toekennen van



bezwaar en beroep te verminderen. Die gestructureerde risicobenadering hebben wij niet aangetroffen.

4.5. Samenspel college en raad

Typering rol college

Uit de interviews met betrokkenen (waaronder raadsleden zelf) komt een duidelijk en eenduidig beeld naar voren over het samenspel tussen college en raad bij de sturing van grote projecten. In de interviews is aangegeven dat zeker in de voorgaande bestuursperiodes het college duidelijk 'in the lead' was. De projectportefeuillehouder zat er bovenop, was zeer goed geïnformeerd, opereerde zeer zelfbewust en had een directe aansturingslijn met de betreffende projectleiders.

Uit de interviews en de reconstructies komt een beeld naar voren dat het college de raad vaak pas bij de onderzochte projecten heeft betrokken nadat het college al veel voorwerk had gedaan (bijvoorbeeld in de vorm van principebesluiten of het sluiten van een intentieovereenkomst). Het was geen staand beleid om de raad actief te betrekken en mee te nemen in de eerste fasen (initiatieffase en definitiefase) van een (mogelijk) project. Dat blijkt vooral uit de reconstructies van Beekveld en Christinastraat. Voor het project Centrumplan kunnen we dat niet goed beoordelen, aangezien de aanloop van het project voor de onderzochte periode (vanaf 2010) plaatsvond. Geïnterviewden geven aan dat het college de richting en scope van de projecten bepaalde. Het uitgangspunt dat het college

meerdere scenario's aan de raad dient voor te leggen, hebben we in de praktijk van deze casussen niet aangetroffen.

Geïnterviewden hebben ook aangegeven dat er inmiddels wel goede voorbeelden zijn van projecten waar de raad in een vroegtijdig stadium wordt betrokken bij gedachtenvorming en waarin de raad een rol heeft in het vaststellen van een voorkeursscenario. Als voorbeelden worden in dit verband de gebiedsontwikkeling Theereheide en de gebiedsontwikkeling Laar-Nieuw Laar in Berlicum genoemd.

Verder komt uit de interviews een beeld naar voren dat in de huidige bestuursperiode sprake lijkt te zijn van een meer evenwichtig ambtelijk-bestuurlijke samenspel. Naast een andere bestuurscultuur, speelt de doorontwikkeling binnen de ambtelijke organisatie daarin ook een rol. Met name de beweging om het ambtelijk opdrachtgeverschap in te vullen zorgt voor herstel van de eerdergenoemde sturingsdriehoek. Dat leidt tot een meer eenduidige rolverhouding tussen ambtelijk opdrachtnemer, ambtelijk opdrachtgever en bestuurlijk opdrachtgever en herstel van de nodige 'checks en balances' in de aansturing van projecten. Ook is er in de huidige bestuursperiode meer aandacht voor prioritering tussen (bouw)opgaven, waarbij ook goed wordt gekeken naar welke capaciteit de gemeente heeft om opgaven te realiseren. Borging van deze ontwikkeling is wel een aandachtspunt gelet op het feit dat dit in hoge mate geïnitieerd is door extern ingehuurd capaciteit en het al jaren lastig is om binnen de afdeling RO de bezetting kwalitatief en kwantitatief op sterkte te krijgen.



De verbinding tussen bestuurlijke portefeuilles was en is een aandachtspunt. Grote projecten vereisen de aandacht en verbinding van meerdere portefeuilles. Gezien de portefeuilleverdeling in de gemeente is van deze verbinding niet automatisch sprake. Zo zijn de portefeuilles ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, grondexploitatie en participatie bij verschillende portefeuillehouders belegd. Ook een goede verbinding met de portefeuillehouder financiën is noodzakelijk. In het bestuursakkoord en in het college uitvoeringsprogramma zijn geen concrete afspraken gemaakt over de wijze waarop portefeuilles worden verbonden. Uit de gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat borgen van de verbinding tussen portefeuilles aandacht behoeft.

Typering rol raad

Uit de gevoerde gesprekken met diverse betrokkenen en raadsleden zelf komt een beeld naar voren van een raad die in de afgelopen bestuursperioden weinig zelfbewust heeft geopereerd in de onderzochte bouwprojecten. Hoewel de raad op sommige momenten wel degelijk stuurt en actief heeft geïntervenieerd, is de rol die de raad heeft ingenomen toch vooral te omschrijven als reactief en volgend.

Het is in dat kader illustratief dat de raad bij de onderzochte projecten niet proactiever is geweest om in de eerste fasen van een project te worden betrokken. Daardoor wordt de ruimte voor de raad om aan de voorkant te kunnen sturen beperkt. Ook heeft de raad het college niet aangesproken op de afspraak om meerdere scenario's voorgelegd te

krijgen. Daarnaast heeft de raad geen specifieke proceskaders vastgesteld, terwijl het wel ging om beeldbepalende ontwikkelingen. Het ontbreken van specifieke proceskaders heeft negatieve gevolgen gehad voor de informatiepositie van de raad. Ook de eerder gememoreerde toezegging van de wethouder dat het wijzigingsplan Beekveld nog aan de raad zou worden voorgelegd, heeft de raad laten passeren. Daarnaast lijkt het besef bij de raad beperkt aanwezig dat bij facilitaire projecten de invloed van de raad minimaal is na vaststellen van het bestemmingsplan.

Gevolg van het feit dat de raad geen specifieke proceskaders heeft vastgesteld voor de grote en beeldbepalende projecten is dat de raad daarmee sterk afhankelijk is van de wijze waarop het college de actieve informatieplicht invult. De beperkte kaderstelling door de raad heeft zijn weerslag op de positie van de raad gedurende de uitvoering van grote projecten. Hoewel raadsleden hebben aangegeven dat informatie die door het college wordt aangereikt aan de raad over het algemeen kwalitatief voldoende is, constateren we dat de raad onregelmatig wordt geïnformeerd over projectontwikkelingen en dat het college de ritmiek en inhoud van de raadsinformatie bepaalt. Ter illustratie is de raad bij het Centrumplan in de jaren 2015-2017 niet geïnformeerd over de algehele stand van zaken door middel van een raadsinformatiebrief. Bij Jacobskamp is de raad vanaf de start van het project in 2005 slechts tweemaal formeel schriftelijk geïnformeerd over de algehele stand van zaken (2008, 2017). De raad werd bij Jacobskamp ook geïnformeerd via presentaties (o.a. 2011, 2012 en 2015). Bij Beekveld is de raad slechts tweemaal geïnformeerd door



middel van een raadsinformatiebrief (2013, 2018), beide keren naar aanleiding van signalen van bewoners of een juridische procedure.

De raad vraagt zelf maar in beperkte mate actief om informatie. Het gevolg van deze onregelmatige en bij tijd en wijle gebrekkige informatievoorziening in combinatie met het ontbreken van duidelijke kaders is een reflex bij de raad om ad-hoc te sturen en te reageren als ergens ophef over ontstaat in een projecten. Door het ontbreken van duidelijke kaders is het voor de raad ook lastig om het college op het juiste abstractieniveau te kunnen controleren. In hoeverre collegebesluiten ter kennisgeving aan de raad zijn gestuurd, is niet na te gaan. Dat komt doordat bij veel oudere collegebesluiten niet is aangegeven of en hoe de raad dient te worden geïnformeerd over het collegebesluit.

Afsluitend constateren we dat effectief samenspel geen onderwerp van gesprek was en is tussen college en raad. Ook hebben we geen informatie aangetroffen die erop wijst dat college en/of raad reflecteren op ervaringen in projecten en leerpunten formuleren voor toekomstige projecten.

Informatiepositie van de raad

In het voorgaande is geconstateerd dat door het ontbreken van specifieke proceskaders de raad sterk afhankelijk is van de wijze waarop het college de actieve informatieplicht invult. Ook inhoudelijk valt wat op te merken over de informatie die door het college met de raad wordt gedeeld. Uit de analyse van raadsvoorstellen blijkt dat het vrijwel altijd ontbreekt aan een duidelijk overzicht van de historie van

een project, de reeds genomen besluiten, de beleidskaders die van toepassing zijn voor het project (zoals de Woonvisie) en de rol die de raad heeft in het verdere verloop van een project. Niet alleen voor nieuwe raadsleden is het lastig om een duidelijk beeld te krijgen waar de raad nu precies mee instemt als de raad een besluit neemt; ook voor langer zittende raadsleden is dat vaak niet duidelijk. Juist bij langlopende projecten is een dergelijk overzicht van groot belang om als raad te weten wat een besluit inhoudt.

De raad heeft in de onderzochte projecten geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om eigen externe ondersteuning voor de sturing van grote projecten in te schakelen.

Relatie met ambtelijke organisatie

Als raadsleden zich (aanvullend) willen informeren over een bepaald project kunnen ze informatie vragen bij de ambtelijke organisatie. Raadsleden zijn positief over de toegankelijkheid van de organisatie bij informatieverzoeken. Daarbij doet zich wel het probleem voor dat informatie slecht toegankelijk en vindbaar is door veelal slechte overdracht van dossiers bij ambtelijke wisselingen.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de informatiehuishouding van de gemeente een groot aandachtspunt is en tevens een risicofactor vormt voor de informatievoorziening aan de raad. Documenten worden gearchiveerd in een archiefsysteem dat slecht gestructureerd en lastig toegankelijk is. Het heeft bijvoorbeeld veel tijd en inspanning gekost om reconstructies te maken van de besluitvorming rond de vier onderzochte projecten, terwijl dat allemaal openbare stukken



betreft. Het is onmogelijk vast te stellen dat alle voor dit onderzoek relevante college- en raadsbesluiten zijn aangeleverd door de gemeente. Het gebrekkige informatiesysteem maakt de gemeente kwetsbaar en het leidt tot inzet van ambtelijke capaciteit bij informatievragen.

Informatie rond (juridische) procedures

De informatievoorziening aan de raad over de juridische procedures bij het Centrumplan is beperkt geweest. We hebben slechts in een enkel geval gezien dat het college actief informatie verstrekt aan de raad over procedures en de mogelijke impact voor het betreffende project. De gemeentewet (art. 169.4) schrijft voor dat het college de raad moet informeren als uitoefening van bevoegdheden van het college ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. Het college neemt dan geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. In het geval van de Raadskamer (Centrumplan) heeft het college op 26 februari 2021 de gang naar de Raad van State gemaakt, zonder daarbij eerst vragen van de raad te beantwoorden. De raad was hier ontstemd over. Het college refereerde in haar reactie van 3 maart 2021 aan dezelfde passage uit de gemeentewet, maar stelde dat achteraf informeren mogelijk is als dit tijd-technisch niet anders kan.

4.6. Samenspel gemeente en externen

In deze paragraaf gaan we in op het samenspel tussen de gemeente en inwoners en de gemeente en ontwikkelaars

Kaders betrokkenheid inwoners

Zowel de Nota Grondbeleid als andere gemeentelijke kaders voor ruimtelijke ontwikkeling die van toepassing waren gedurende de onderzoeksperiode geven geen expliciete kaders voor de rol van de gemeente bij communicatie met en participatie van inwoners. Ook in de raadsvoorstellen en -besluiten bij de vier projecten worden geen kaders gesteld voor de wijze waarop de gemeente het samenspel met de inwoners organiseert.

De Wro stelt wel een aantal procesmatige kaders zoals de procedure voor zienswijze en bezwaar en beroep. Daarnaast staat het inwoners natuurlijk vrij om zich te organiseren en te corresponderen met ambtelijke organisatie, college en/of raad of een informatieverzoek in te dienen bij de gemeente (eventueel middels een WOO-procedure).

In 2022 heeft de gemeenteraad in het vastgestelde participatiebeleid een aantal kaders opgenomen voor het samenspel tussen gemeente en inwoners (zie paragraaf 2.4). Deze kaders zijn vooral relevant voor toekomstige projecten.

Het gevolg van het ontbreken van duidelijke kaders over communicatie en betrokkenheid van bewoners is dat er geen duidelijke lijn was welke rol de gemeente voor zichzelf ziet in het samenspel met inwoners.

Onderscheid tussen actieve en faciliterende projecten

De gemeente maakt in de praktijk onderscheid in actieve projecten (op eigen initiatief) en facilitaire projecten. Bij actieve projecten



(Centrumplan en Jacobskamp) is de gemeente (wettelijk) verantwoordelijk voor het communiceren en afstemmen met bewoners. Bij facilitaire projecten (Beekveld en Christinastraat) ligt de primaire verantwoordelijkheid daarvoor bij de ontwikkelaar.

Actieve projecten

In het project Centrumplan heeft de gemeente de communicatie naar inwoners vormgegeven door middel van een digitale nieuwsbrief, het organiseren van informatiebijeenkomsten voor ondernemers en bewoners en een projectpagina op de gemeentelijke website. Bij Jacobskamp is gebruik gemaakt van één informatiebijeenkomst in de planvorming, verdere communicatie verliep via de informatiepagina op de gemeentelijke website. Voor beide projecten is ook geregeld via de pers informatie gedeeld.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat betrokkenen niet altijd tevreden zijn met de wijze waarop de gemeente communiceert. Veelgehoorde kritiek is dat er vaak lange tijd geen informatie wordt verstrekt en dat de informatie niet altijd duidelijk is. En de verstrekte informatie was vooral aanbod gestuurd (wat wil de gemeente communiceren) en niet vraag gestuurd (wat willen betrokkenen weten).

Facilitaire projecten

Bij het project Beekveld was – conform afspraken tussen de gemeente en de ontwikkelaar – de ontwikkelaar verantwoordelijk voor de communicatie en informatievoorziening naar de inwoners. De gemeente zag voor zichzelf geen actieve rol in de communicatie. Dat is des te opvallender, aangezien in eerdere collegeperiodes (voor

2010) juist bestuurlijk een streep door de ontwikkeling van Beekveld als ontwikkellocatie was gezet. Dan kan je als gemeente verwachten dat er veel weerstand is tegen een plan en heb je dus ook een verantwoordelijkheid als gemeente om met deze inwoners te blijven communiceren in aanloop naar besluitvorming (zowel voor de eerste als tweede fase) en tijdens de uitvoering van het project. In diverse gesprekken hebben gesprekspartners zich (soms zeer) kritisch uitgelaten over het gebrek aan communicatie en gebrekkige informatie vanuit de ontwikkelaar en ook over de passieve houding van de gemeente in de communicatie met bewoners. In de kern heeft een ontwikkelaar een volstrekt ander belang (ontwikkelbelang) dan de zittende bewoners (eigen leefruimte). Die belangen zijn nauwelijks bij elkaar te brengen en bewoners zijn van mening dat de gemeente een verbindende rol had moeten spelen. In plaats daarvan heerst het beeld dat de gemeente vooral het belang van gebiedsontwikkeling en het realiseren van de woningbouwopgave voorop heeft gesteld. De gemeente is volgens bewoners ernstig tekortgeschoten in het meewegen van de belangen van zittende inwoners in het plan. Dat heeft tot een afbrokkelend vertrouwen in het gemeentebestuur geleid. Dat wordt nog versterkt door onze observatie dat de gemeente diverse malen ingezonden brieven of informatieverzoeken vanuit burgers te laat of zelfs niet heeft beantwoord.

Het project Christinastraat kende ten aanzien van de relatie met de zittende bewoners een vergelijkbare start als het project Beekveld. In het collegebesluit om in principe medewerking te verlenen aan het project is aangegeven dat de initiatiefnemer (RvR) een omgevingsdialoog dient te organiseren met alle belanghebbenden en



omwonenden. De uitkomst van de eerste (digitale) bijeenkomsten met zittende bewoners werd door de bewoners als teleurstellend ervaren. De bewoners hebben aangegeven dat deze bijeenkomsten vooral het karakter van een ‘verkooppraatje’ hadden in plaats van een omgevingsdialoog. De gemeente erkende dat sprake was van een valse start en heeft daarna in overleg met de ontwikkelaar besloten tot een ‘herstart’ van de omgevingsdialoog door het organiseren van twee ontwerpessies, waarin samen met inwoners schetsen werden gemaakt voor het plangebied. Ook over de uitkomst van deze ontwerpessies ontstond controverse, naar verluidt door onduidelijkheid over de kaders waarbinnen wijzigingen in het ontwerp mogelijk waren. De gemeente heeft daarna een actievere rol genomen in het bijeenbrengen van de belangen van inwoners en het RvR-project. Op 19 april 2023 heeft een afsluitend gesprek plaatsgevonden tussen de gemeente, RvR en de bewoners. Een oplossing lijkt nabij, maar bij het schrijven van dit rapport was nog niet duidelijk of de bewoners en RvR het eens zijn geworden met elkaar.

Bij beide projecten valt op dat betrokkenen binnen de gemeente een beeld schetsen van zittende bewoners die ten principale tegen welke ontwikkeling dan ook zijn, alles aangrijpen om de plannen tegen te houden, zich vaak halsstarrig opstellen en vaak niet voor rede vatbaar zijn. Daar staat tegenover dat bewoners een beeld schetsen van een gemeente die juist alles in het werk stelt om een bouwproject mogelijk te maken en daarbij de belangen van zittende bewoners ondergeschikt maakt. Zittende bewoners die wij gesproken hebben zijn zonder uitzondering van mening dat de gemeente zich in beide

projecten onvoldoende rekenschap heeft gegeven van het feit dat juist de gemeente een belangrijke rol heeft in het transparant afwegen van meerdere belangen, dus ook van de zittende bewoners.

Omgang met inwoners die bezwaar maken

In de projecten Centrumplan, Beekveld en Christinastraat is door inwoners op diverse momenten en op verschillende punten bezwaar kenbaar gemaakt tegen de plannen van respectievelijk de gemeente en de ontwikkelaar.

Bij het **Centrumplan** hebben verschillende omwonenden bezwaren ingediend bij de planvorming en in de realisatiefase bij de verstrekking van vergunningen, tot aan de Raad van State aan toe. Tussen 2010-2012 lag het project Centrumplan zo goed als stil door een Raad van State procedure over het bestemmingsplan. Vanaf 2019 ligt de realisatie van de Raadskamer zo goed als stil door diverse juridische procedures over toepassing van het exploitatieplan en verschil van inzicht over parkeren. Er zijn vanaf 2010 tientallen procedures tegen plannen of aangevraagde omgevingsvergunningen van het Centrumplan gevoerd. Gedurende de looptijd van het Centrumplan heeft de gemeente, waaronder de portefeuillehouder, veelvuldig gesprekken gevoerd met een bezwaarmaker. In 2020 heeft ook een mediationtraject plaatsgevonden, op verzoek van de raad. Zowel de gesprekken als het mediation traject hebben niet geleid tot het wegnemen van bezwaren tegen onderdelen van het Centrumplan. Mede als gevolg van de geheimhoudingsverklaringen in het mediationtraject is niet te beoordelen of de gemeente beter had kunnen handelen. We constateren dat de gemeente gedurende het



project veel ambtelijke capaciteit, bestuurlijke inzet en middelen heeft besteed aan de juridische procedures die uit de bezwaren voortkwamen zonder dat dit geleid heeft tot normalisatie van de verhoudingen. Zoals eerder is aangegeven, is geen specifieke aandacht besteed aan de risico's die voortvloeien uit de veelheid aan bezwaren en mogelijke beheersmaatregelen.

We constateren dat de raad slechts mondjesmaat en vaak laat is geïnformeerd over de vele bezwaren die werden ingediend in de realisatiefase van het centrumproject, terwijl de grote hoeveelheid aan juridische procedures wel grote risico's opleverden voor het project. Pas toen in de jaren 2020 en 2021 de vertraging in het project verder opliep en rechterlijke uitspraken volgden werd de raad intensiever geïnformeerd.

Samenspel met ontwikkelaars

De gemeente heeft vanuit haar actieve rol bij het **Centrumplan** in een actieve opstelling getoond naar en in het samenspel met ontwikkelaars. Toen de gesprekken met Heijmans in de periode 2011-2012 vastliepen, heeft de gemeente met succes het initiatief genomen om nieuwe partijen te benaderen voor realisatie van het AH-blok. Projectleiders hadden geregeld overleg met de ontwikkelaars. De snelle opvolging van projectleiders vanaf ca. 2018 was onvoordelig voor het samenspel met de ontwikkelaars, in verband met de benodigde inwerktijd en kennis over de voorgeschiedenis.

Ook bij project **Jacobskamp** heeft de gemeente een actieve rol gepakt in het samenspel met ontwikkelaars. Het samenspel is hier overwegend goed verlopen. Leerpunt is het maken van scherpe afspraken indien meerdere bouwclaimovereenkomsten van toepassing zijn (zie eerdere passage over interpretatieverschillen over de toepassing van de BCO's van 2008 en 2010). Daarnaast bood het bestemmingsplan weinig flexibiliteit om aanpassingen in typen woningen en gebruik van de kavels aan te brengen. In tijden van crisis moest daardoor drie keer het bestemmingsplan worden herzien. Belangrijk is de context dat in deze periode bestemmingsplannen nog veelal gedetailleerd opgesteld werden en dus statisch waren. Op dit moment is het gebruikelijk om meer flexibiliteit in bestemmingsplannen in te bouwen, met een programmatische verdeling de in toelichting. Dat stelt wel extra eisen aan communicatie met omwonenden en geïnteresseerden, aangezien kaders minder eenduidig zijn aan de voorkant.

Over het samenspel met de ontwikkelaar van het project **Beekveld** kunnen we alleen melden dat de gemeente op diverse momenten ontevreden was over de wijze waarop de ontwikkelaar communiceerde met de zittende bewoners en in de realisatiefase met de kopers van woningen. Dat beeld hebben we niet kunnen verifiëren bij de ontwikkelaar, aangezien het niet is gelukt om in gesprek te gaan met de ontwikkelaar van het project.



5. Conclusies

De rekenkamercommissie Sint-Michielsgestel heeft onderzoek gedaan naar de opzet van de sturing van grote bouwprojecten en de werking in de praktijk aan de hand van vier voorbeeldprojecten.

De rekenkamercommissie komt op basis van de bevindingen in de vorige hoofdstukken tot conclusies die in dit hoofdstuk staan. De conclusies vormen de opmaat voor de aanbevelingen in hoofdstuk 6.

Het onderzoek heeft geleid tot 10 conclusies. Wij geven hieronder eerst vijf conclusies weer die betrekking hebben op beleidsmatige kaders, de rol en positie van de raad en het samenspel met het college. We sluiten vervolgens af met vijf conclusies die betrekking hebben op de ambtelijke projectsturing en informatiehuishouding waar het college voor verantwoordelijk is.

Conclusie 1: De beleidsmatige kaders voor sturing van grote bouwprojecten zijn over het algemeen toereikend

Naast de wettelijke kaders uit de Wro en de Wabo vormen de Structuurvisie, Woonvisie en de Nota grondbeleid de belangrijkste inhoudelijke kaders voor sturing van grote bouwprojecten. De rekenkamercommissie concludeert dat de door de raad vastgestelde kaders in deze documenten toereikende beleidsinhoudelijke handvatten bieden voor de sturing van grote bouwprojecten. In de opeenvolgende woonvisies wordt expliciet aangesloten op het ruimtelijk beleid en de structuurvisie. In de opeenvolgende nota's

grondbeleid wordt door de gemeente ingegaan op de rol van de gemeente om de ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren. Bij deze conclusie is het wel van belang om te beseffen dat nieuwe ruimtelijke kaders die worden vastgelegd vaak geen directe doorwerking hebben in **lopende** bouwprojecten. Daar zijn immers eerder vastgestelde kaders van toepassing die ook contractueel zijn vastgelegd.

Als we preciezer kijken naar de kaders, dan concludeert de rekenkamercommissie wel dat kaders voor sociale woningbouw een uitzondering vormen. Deze zijn niet eenduidig zijn en wel om de volgende reden. In de huidige woonvisie staat 70% sociale huur als doelstelling terwijl in het huidige bestuursakkoord 40% sociale woningbouw als ambitie is geformuleerd. In het bouwproject Christinastraat vinden we een nog wat lagere doelstelling. Hier is in de anterieure overeenkomst opgenomen dat 20% van de projectmatige woningen sociale woningbouw betreft. Daarnaast heeft de gemeente zich in regionaal verband gecommitteerd om de woningbouwopgave kwalitatief en kwantitatief af te stemmen met omliggende gemeenten. Een en ander betekent dat de gemeente dus niet zelfstandig de kwalitatieve woningbouwopgave kan bepalen, en dus is de gemeente deels afhankelijk van buurgemeenten. Het college maakt niet duidelijk hoe deze doelstellingen zich tot elkaar verhouden en welk kader op welk moment van toepassing is.

Conclusie 2: het college maakt in raadsvoorstellen en raadsinformatiebrieven onvoldoende zichtbaar welke beleidsmatige



kaders van toepassing zijn in de onderzochte bouwprojecten en in hoeverre bouwprojecten bijdragen aan realisatie van beleidsdoelen.

De rekenkamercommissie concludeert dat in de raadsvoorstellen van de verschillende bouwprojecten niet wordt aangegeven welke relevante inhoudelijke kaders van toepassing zijn voor de bouwprojecten en in hoeverre het voorstel binnen die inhoudelijke kaders valt. Hoewel in onderliggende stukken (zoals bestemmingsplannen) wel een inhoudelijke verwijzing wordt opgenomen naar bijvoorbeeld de structuurvisie en de woningbouwopgave in de woonvisie, wordt in de raadsvoorstellen zelf en in de onderzochte raadsinformatiebrieven niet zichtbaar gemaakt welke kaders van toepassing zijn. Daarmee geeft de gemeente geen invulling aan de eigen kaders uit de nota's grondbeleid 2009 en 2011, waarin gesteld wordt dat '*...elk project heldere beleidsuitgangspunten moet hebben waarop de raad kan sturen...*'. Het is daarmee voor de raad lastig om in beeld te krijgen welke kaders van toepassing zijn, of een besluit binnen gestelde kaders valt en of door het college binnen vastgestelde kaders wordt gewerkt. Daardoor wordt de positie van de raad beperkt om te kunnen sturen op deze projecten en de realisatie van beleidsdoelen.

Het is voor de raad ook niet zichtbaar in hoeverre de onderzochte bouwprojecten op zichzelf (dus los van andere bouwprojecten) bijdragen aan realisatie van gestelde beleidsdoelen. Die informatie ontbreekt in raadsvoorstellen, raadsinformatiebrieven, maar ook in verantwoordingsdocumenten zoals de Uitvoeringsnota woningbouw. Hoewel in de Uitvoeringsnota woningbouw per (dorps)kern een

overzicht wordt gegeven van gerealiseerde kwalitatieve woningbouw (bijvoorbeeld sociale woningbouw), is echter niet **per bouwproject** te achterhalen wat de bijdrage is aan de gestelde kwalitatieve woningbouwdoelen.

Conclusie 3: de gemeente hanteert geen definitie van grote of complexe bouwprojecten en er zijn door de raad geen specifieke procesmatige kaders gesteld voor de sturing van grote bouwprojecten

Verantwoording over de onderzochte bouwprojecten vindt plaats in de reguliere planning & control cyclus. Naast beknopte informatie in de begroting en de jaarrekening informeert het college de raad over deze bouwprojecten in het Meerjarenprogramma Grondbedrijfsfunctie (MPG) en de eerder genoemde Uitvoeringsnota Woningbouw. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van reguliere instrumenten, zoals raadsvragen, informatieavonden en raadsinformatiebrieven.

De gemeente Sint-Michielsgestel hanteert geen expliciete definitie van een 'groot' of 'complex' of 'beeldbepalend' bouwproject. De raad heeft dan ook geen specifieke procesmatige kaders gesteld voor de sturing van grote bouwprojecten en heeft ook in de onderzochte bouwprojecten geen afspraken gemaakt met het college over (aanvullende) informatievoorziening en verantwoording. Dat betekent dat in principe het college naar eigen inzicht invulling kan geven aan de actieve informatieplicht in de verantwoording van het college aan de raad.



Met name bij facilitaire bouwprojecten betekent het ontbreken van specifieke procesmatige kaders dat de raad na vaststelling van een bestemmingsplan nauwelijks zicht kan houden op de voortgang van het bouwproject, of zich knelpunten voordoet en of het bouwproject binnen gestelde kaders wordt uitgevoerd. De raad is zich er bij het nemen van een besluit over een bestemmingsplan bij facilitaire bouwprojecten ook nauwelijks van bewust dat daarmee de kaderstellende rol van de raad klaar is.

Net als bij veel andere gemeenten heeft het college in Sint-Michielsgestel de opvatting dat 'uitvoering' een taak is van het college. Formeel is dat juist, zolang duidelijk is wat de kaders zijn. Maar ook in het geval van uitvoering binnen kaders is bij beeldbepalende bouwprojecten de betrokkenheid van de raad bij de ontwikkeling van deze bouwprojecten gedurende uitvoering belangrijk voor het samenspel tussen college en raad. Bij beeldbepalende bouwprojecten, waar sprake is van een complexe relatie met de omgeving (vaak zittende bewoners) kan het behulpzaam zijn in het samenspel tussen raad en college om de raad op gezette tijden mee te nemen in de ontwikkeling van een bouwproject. Dat voorkomt incidentsturing door de raad. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor juridische procedures die potentieel grote impact hebben op (de voortgang van) een bouwproject. We zien dat deze beperkte informatievoorziening en vervolgens incidentsturing door de raad zich ook voordoet bij de raad in Sint-Michielsgestel.

Conclusie 4: De informatievoorziening vanuit het college naar de raad is op onderdelen ontoereikend om als raad goed te kunnen sturen.

Uit de analyse van de raadsvoorstellen van de onderzochte bouwprojecten blijkt dat het vrijwel altijd ontbreekt aan een duidelijk overzicht van de historie van een bouwproject, de projectfasering en een overzicht van genomen besluiten en kaders die van toepassing zijn. Ook wordt in de raadsvoorstellen niet ingegaan op de rol die de raad heeft in het verdere verloop van een bouwproject en welke besluiten nog moeten worden genomen.

Juist bij langlopende bouwprojecten is een dergelijk overzicht van groot belang om als raad te weten wat de gevolgen zijn van de te nemen besluiten en wat de rol van de raad is in het verdere verloop van het proces. We concluderen dat de raad de informatie niet aangereikt heeft gekregen van het college maar dat ze er ook niet zelf om heeft gevraagd. Dit betekent overigens niet dat de raad in brede zin onvoldoende toegang zou hebben tot informatie. Wat tegelijkertijd tekenen we aan dat raadsleden positief zijn over de toegankelijkheid van de ambtelijke organisatie bij informatieverzoeken (ambtelijke bijstand).

Naast het bovengenoemde punt is de informatie aan de raad vanuit een ander perspectief niet conform de kaders die de gemeente zelf heeft gesteld. In de nota's grondbeleid 2009 en 2011 is opgenomen dat voorafgaand aan een bouwproject (gebiedsontwikkeling) meerdere scenario's aan de raad gepresenteerd dienen te worden.



In de raadsvoorstellen van de vier bouwprojecten van het college hebben wij echter geen scenario's aangetroffen en heeft de raad daar zelf ook niet om gevraagd. Bij de analyse van andere beleidskaders zijn we slechts eenmaal tegengekomen dat de raad meerdere scenario's krijgt voorgelegd. Dat was bij het vaststellen van de Woonvisie 2016. Overigens is het opmerkelijk dat in de laatste Nota grondbeleid (2020) niet gesproken wordt over het presenteren van meerdere scenario's aan de raad, terwijl dit in de nota's grondbeleid van 2009 en 2011 wel was opgenomen. Het is onduidelijk waarom dit aspect in de nota grondbeleid in 2020 niet meer aanwezig is en of bewust is gekozen om deze bepaling niet meer op te nemen.

Doordat de raad pas vaak laat wordt betrokken in de onderzochte bouwprojecten en het college een 'panklaar' voorstel zonder keuzemogelijkheden neerlegt bij de raad, ontstaat bij de raad het gevoel dat er eigenlijk weinig meer te kiezen valt. Bijsturen wordt voor de raad ingewikkeld als er al een lang (bestuurlijk) traject aan vooraf is gegaan, waar de raad onvoldoende kennis van heeft. Daarvan was in de onderzocht bouwprojecten meestal wel sprake. Een kanttekening hierbij is dat we zien dat dit in meer recente andere bouwprojecten verbeterd lijkt te zijn.

Conclusie 5: De gemeenteraad is weinig zelfbewust en benut haar instrumenten in het algemeen niet effectief

De rekenkamercommissie concludeert dat de gemeenteraad van Sint-Michielsgestel in de vier onderzochte bouwprojecten weinig zelfbewust was van haar sturingsrol en positie. Het college was 'in-

the-lead' en de raad opereerde steeds reactief in plaats van pro-actief.

We concluderen op grond van de vier bouwprojecten dat de raad de instrumenten die beschikbaar zijn niet effectief benut. Zo stelt de raad aan de voorkant van bouwprojecten geen proceskaders vast voor haar eigen betrokkenheid in het verloop van de bouwprojecten. En hoewel er zeker vragen via de informele weg worden gesteld aan het college over de bouwprojecten komen we in dit onderzoek erg weinig schriftelijke raadsvragen aan het college tegen over de vier bouwprojecten. Daar waar de raad dit al doet, is dit vooral reactief op incidenten die zich voor hebben gedaan. Deze reactieve houding wordt versterkt door het ontbreken van periodieke informatievoorziening over de voortgang van bouwprojecten. Ook maakt de raad geen gebruik van externe ondersteuning om zich te laten adviseren over grote bouwprojecten.

De raad heeft daarnaast beperkte historische kennis over langlopende bouwprojecten. Ten dele heeft dit te maken met het feit dat raadsleden een beperkte termijn in de raad zitten. Een belangrijke oorzaak is echter ook het ontbreken van historische overzichten in de informatievoorziening van het college aan de raad over de bouwprojecten. De raad vraagt hier overigens zelf ook niet om.

Het gevolg is dat de raad vooral reactief heeft opgetreden in de onderzochte bouwprojecten en vooral in actie is gekomen bij incidenten en signalen vanuit de samenleving. De raad geeft daardoor maar beperkt invulling aan haar kaderstellende en



controlerende rol bij grote bouwprojecten. Deze beperkte rolinvulling en rolopvatting draagt niet bij aan een effectief samenspel tussen raad en college.

Conclusie 6: Na een lange periode waarin het heeft ontbroken aan kaders over communicatie met en betrokkenheid van bewoners, is hieraan recent met het vaststellen van het Participatiebeleid (2022) verandering gekomen.

Eind 2022 heeft de gemeente het participatiebeleid vastgesteld. Tot die tijd waren er geen expliciete kaders voor het betrekken van bewoners en communicatie over een bouwproject, met uitzondering van de notie dat bij facilitaire bouwprojecten de externe ontwikkelaar de regie heeft op het bouwproject en de communicatie daarover en de gemeente in beginsel daarin geen actieve rol heeft. Ook in de raadsvoorstellen en -besluiten bij de vier onderzochte bouwprojecten heeft de gemeente geen kaders gesteld voor de wijze waarop de gemeente het samenspel met de inwoners organiseert. Inmiddels heeft de gemeenteraad eind 2022 het participatiebeleid met kaders rond participatie en communicatie vastgesteld. Die kaders volgen de landelijk richtlijnen rond participatie. Bij nieuwe bouwprojecten zal moeten blijken of de kaders toereikend zijn en in hoeverre de gemeente deze kaders ook toepast in de praktijk in de interactie met bewoners en belanghebbenden.

*Conclusie 7: de gemeente heeft de regie bij **facilitaire** bouwprojecten volledig bij de ontwikkelaar neergelegd. Dat heeft het vertrouwen van inwoners in de gemeente geschaad.*

Uit analyse van de twee facilitaire bouwprojecten (Beekveld en Christinastraat) komt een beeld naar voren van een gemeente die de regie op het bouwproject vrijwel volledig overlaat aan de ontwikkelende partij. Dat blijkt onder andere uit het ontbreken van afspraken over bouwtempo en communicatie met omwonenden in de anterieure overeenkomsten. Het blijkt ook uit de wijze waarop in deze bouwprojecten is gecommuniceerd met inwoners in deze bouwprojecten.

De gemeente vindt dat de ontwikkelaar bij facilitaire bouwprojecten primair verantwoordelijk is voor de communicatie met inwoners. In de praktijk betekende dit in het bouwproject Beekveld dat de gemeente weliswaar op een aantal momenten met inwoners in gesprek is gegaan, maar daarna veelal wees op de verantwoordelijkheid van de ontwikkelaar om in gesprek te gaan met inwoners. Bij het bouwproject Christinastraat heeft de gemeente na een mislukte start van het communicatietraject weliswaar geïntervenieerd, maar ook daar is de primaire houding van de gemeente dat communicatie met bewoners aan de ontwikkelaar is. Gevolg is dat de gemeente sterk afhankelijk is van de wijze waarop de ontwikkelaar deze verantwoordelijkheid invult en pas bijstuurt op het moment dat er problemen ontstaan.

Het is niet ongebruikelijk om bij facilitaire bouwprojecten de regie op communicatie met omwonenden primair bij de ontwikkelaar neer te leggen. Dat neemt echter niet weg dat de gemeente ook een verantwoordelijkheid heeft en houdt om de belangen van zittende bewoners mee te wegen in de realisatie van een ontwikkelopgave.



Juist bouwprojecten die controversieel zijn of weerstand oproepen vragen om alertheid van de gemeente en een transparante afweging van belangen. In het bouwproject Beekveld is de gemeente daarin tekort geschoten. In het project Christinastraat heeft de gemeente – na een valse start van het participatieproces – in overleg met de ontwikkelaar en bewoners besloten tot een ‘herstart’ van de omgevingsdialoog.

Het beeld dat zittende bewoners in deze bouwprojecten hebben staat vaak haaks op de beelden die leven binnen de gemeente. Bewoners schetsen een beeld van een gemeente die alles in het werk stelt om een bouwproject mogelijk te maken en daarbij de belangen van zittende bewoners ondergeschikt maakt. De gemeente heeft zich volgens bewoners in beide bouwprojecten onvoldoende rekenschap gegeven van het feit dat juist de gemeente een belangrijke rol heeft in het transparant afwegen van meerdere belangen, dus ook van de zittende bewoners. Wat betreft beide projecten is bij de gemeente het beeld dominant dat zittende bewoners vaak star vasthouden aan hun eigen wensen en belangen en zich vaak niet constructief opstellen. Deze haaks op elkaar staande beelden dragen niet bij aan onderling vertrouwen.

Conclusie 8: projectmatige sturing staat nog in de kinderschoenen en de uitvoering van bouwprojecten door ambtelijke organisatie is zeer kwetsbaar.

De rekenkamercommissie constateert dat de uitgangspunten voor projectmatige sturing – vastgelegd in de Leidraad projectmatig

werken van 2017 – vrijwel geen opvolging hebben gekregen in de praktijk. Veel van de geïnterviewden waren ook niet op de hoogte van het bestaan van de notitie projectmatig werken.

We zien dat projectmatig werken in de vier onderzochte projecten weinig tot nauwelijks is toegepast. Van de vier projecten is dit bij het Centrumplan nog het meest toegepast.

- Er wordt niet gewerkt met projectfasering, projectopdrachten en beslismomenten bij faseovergangen.
- Er is geen periodieke projectverantwoording of evaluatie, waarin is gereflecteerd op de gemeentelijke werkwijze in de projecten.
- Er is weinig expliciete aandacht besteed aan risicomanagement. Systematische aandacht voor het benoemen en waarderen van risico's en het nemen van beheersmaatregelen ontbreekt.
- Contractbeheer is een aandachtspunt; gemaakte afspraken met externe partijen over bijvoorbeeld bijdragen in projectkosten staan niet altijd goed op het netvlies van de gemeente.
- Ambtelijk opdrachtgeverschap is in de praktijk niet ingevuld. De driehoeksturing die van belang is bij projectsturing (bestuurlijk opdrachtgever/ambtelijk opdrachtgever/ambtelijk opdrachtnemer) functioneerde in de praktijk niet. De projectsturing in de projecten kwam tot stand in bilaterale afstemming tussen de verantwoordelijk portefeuillehouder en de ambtelijk opdrachtnemer (projectleider).
- Bij drie van de vier onderzochte bouwprojecten is nauwelijks sprake van een herkenbare projectstructuur voor het realiseren van projectresultaten. Bij het Centrumplan werd wel gewerkt met

een duidelijke projectstructuur, ondergebracht in een projectplan. Trekkers van de onderzochte projecten waren formeel vaak geen projectleider, maar waren vanuit de functie van beleidsmedewerker aangewezen als projectverantwoordelijke.

Daarnaast hebben we geconstateerd dat bij deze onderzochte bouwprojecten sprake was van frequente wisseling van projectleiders. De overdracht naar een nieuwe projectleiders was vaak zeer summier, waardoor veel historische kennis is verdwenen, inzicht in het besluitvormingsproces ontbreekt en overzicht over de projecten onvoldoende werd geborgd.

Inmiddels is recent onder nieuwe leiding van het team RO een begin gemaakt met het versterken van projectsturing. Er is gestart met het herstellen van de driehoeksturing, duidelijk prioriteren van opgaven, formaliseren van de rol van projectleider, inrichten van een projectorganisaties en het verbeteren van de afspraken tussen lijn- en projectorganisatie. Ook wordt sinds kort gewerkt met zogenoemde projectkaarten. In die projectkaarten wordt ingegaan op de projectbeschrijving, de projectopdracht, het te verwachten projectresultaat, planning en voortgang, projectkaders (zoals financiën, projectorganisatie, relatie met andere projecten) en beslistmomenten. Het is een eerste aanzet om ambtelijk en bestuurlijk beter te kunnen sturen op de voortgang van een project. Een dergelijk overzicht is er echter (nog) niet voor de raad. Borging van deze ontwikkeling is wel een aandachtspunt gelet op het feit dat dit in hoge mate geïnitieerd is door extern ingehuurde capaciteit en het al jaren lastig is om binnen de afdeling RO de bezetting kwalitatief en

kwantitatief op sterkte te krijgen. De laatste twee jaar is wel substantieel versterking aangebracht in de bezetting in vergelijking met de jaren daarvoor.

Conclusie 9: er wordt beperkt onderling geleerd tussen bouwprojecten

Uit diverse gevoerde gesprekken met betrokkenen bij de onderzochte bouwprojecten komt een beeld naar voren dat er vrijwel geen sprake is van uitwisseling van leerervaringen en afstemming tussen bouwprojecten. Ook constateert de rekenkamercommissie dat er niet structureel aandacht is voor (tussentijdse) evaluatie van bouwprojecten. Hoewel in de onderzochte bouwprojecten regelmatig sprake is van dezelfde opgaven en dilemma's – zoals: hoe richt je een bouwproject in, hoe betrek je bewoners, hoe leg je verantwoording af, hoe verhoud je je tot een ontwikkelaar en hoe neem je de raad mee – stond de uitvoering van de onderzochte bouwprojecten vooral op zichzelf. Deze min of meer solitaire uitvoering van bouwprojecten heeft het leren van de organisatie in de weg gestaan.

Conclusie 10: de vastlegging en archivering van bouwprojecten laat duidelijk te wensen over. Dat verhoogt de kwetsbaarheid van de gemeente

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de informatiehuishouding van de gemeente een belangrijk aandachtspunt is en tevens een risicofactor vormt voor de informatievoorziening aan de raad. Daarbij maken we onderscheid in de vastlegging van openbare documenten



(zoals bijvoorbeeld raadsstukken) en vastlegging van documenten in een projectdossier.

Openbare documenten worden gearhiveerd in een archiefsysteem dat slecht gestructureerd en lastig toegankelijk is. Het heeft bijvoorbeeld veel tijd en inspanning gekost om documentatie voor de reconstructies van de bouwprojecten te verkrijgen, terwijl dat grotendeels openbare stukken betreft. Het is onmogelijk vast te stellen dat alle voor dit onderzoek relevante college- en raadsbesluiten zijn aangeleverd door de gemeente.

Onderliggende stukken worden ambtelijk vastgelegd in een projectdossier. De rekenkamercommissie constateert dat er geen eenduidige wijze van vastlegging is en dat de overdracht van dossiers bij personele wisselingen vaak te wensen overliet.

Het gebrekkige informatiesysteem en de gebrekkige overdracht maakt de gemeente kwetsbaar in juridische procedures en bij informatieverzoeken. Daarnaast leidt dit tot onnodig hoge inzet van ambtelijke capaciteit bij informatievragen.



6. Aanbevelingen

Het doel van dit rekenkameronderzoek naar de sturing van grote bouwprojecten is om als gemeente te leren voor toekomstige bouwprojecten. De rekenkamercommissie komt op basis van de conclusies tot zeven aanbevelingen om de sturing van grote bouwprojecten structureel te verbeteren. De rekenkamercommissie heeft als instrument van de raad de primaire taak om haar aanbevelingen aan de raad te richten. In de aanbevelingen wordt echter ook het college aangesproken. De rekenkamercommissie heeft bewust de keuze gemaakt om de aanbevelingen niet op detailniveau uit te werken. Daarmee wordt aan de raad en het college ruimte gegeven aan de concrete invulling van de aanbevelingen. De rekenkamercommissie komt tot de volgende aanbevelingen.

1. Spreek af wanneer sprake is van beeldbepalende en impactvolle bouwprojecten

Maak als college en raad onderscheid in 'reguliere' bouwprojecten en bouwprojecten die beeldbepalend en impactvol zijn. Doel daarvan is dat college en raad extra aandacht hebben voor bouwprojecten die van relatief grote betekenis zijn voor de ontwikkeling van de gemeente. Stel daarvoor met college en raad criteria of kaders op, die als leidraad kunnen worden gebruikt om een bouwproject als 'beeldbepalend' en 'impactvol' aan te merken. Verbind daaraan consequenties voor de betrokkenheid van- en informatievoorziening aan de raad (zie aanbevelingen 2 en 3).

2. Maak duidelijke afspraken tussen raad en college om ervoor te zorgen dat de raad beter in positie komt bij de start van nieuwe beeldbepalende en impactvolle bouwprojecten

Spreek het college aan op het vroegtijdig betrekken van de raad bij beeldbepalende en impactvolle bouwprojecten. Belangrijk daarbij is om de raad al in de initiatieffase van bouwprojecten te informeren en de raad mee te nemen in de gedachtenvorming in die eerste fase. Daarnaast kan de raad beter in positie komen door het college de opdracht te geven om verschillende scenario's voor te leggen bij te nemen fundamentele keuzes.

Zorg dat je als raad duidelijke afspraken maakt met het college over procesmatige kaders en de wijze waarop de raad – aanvullend op de reguliere P&C-cyclus – geïnformeerd wenst te worden in verschillende fases van een beeldbepalend bouwproject. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen generieke proceskaders voor beeldbepalende en impactvolle bouwprojecten en eventuele maatwerkafspraken die afhankelijk zijn van de specifieke kenmerken van een bouwproject. Indien specifieke deskundigheid over complexe bouwprojecten ontbreekt bij de raad, kan de raad overwegen externe ondersteuning in te schakelen.

3. Versterk de informatiepositie van de raad bij beeldbepalende en impactvolle bouwprojecten

Het is nodig om de informatiepositie van de raad over een breed front te versterken. Het gaat om adequate informatie om als raad besluiten te kunnen nemen. Daarbij gaat het om het periodiek beschikbaar



stellen van informatie in raadsvoorstellen over de historie/context van een project, fasering, genomen besluiten, (consistentie van) kaders die van toepassing zijn en informatie over nog te nemen besluiten. En in de raadsvoorstellen moet expliciet worden opgenomen wanneer en op welke manier de raad een rol speelt in het bouwproject.

Daarnaast dient de raad ook tussentijds in staat te worden gesteld om inzicht en overzicht te krijgen in een bouwproject op het moment dat daar in de raad behoefte aan is. De huidige projectpagina's voldoen daarvoor nog niet. Het is van belang dat er voor de beeldbepalende en impactvolle bouwprojecten een volwaardige internetpagina beschikbaar is met een korte toelichting op het bouwproject, relevante ontwikkelingen, genomen besluiten, fasering en planning en relevante documenten. Voordeel van een dergelijke internetpagina is dat deze informatie ook gelijk beschikbaar is voor inwoners en andere geïnteresseerden. Daarnaast kan de informatiepositie van de raad worden versterkt door bijvoorbeeld jaarlijks een projectenraad te organiseren, waarin de raad wordt geïnformeerd over de stand van zaken rond beeldbepalende bouwprojecten.

4. Volg scherp de uitvoering van de participatienota bij facilitaire bouwprojecten en adresseer het college op een stevigere rol van de gemeente bij facilitaire bouwprojecten

Volg als raad bij nieuwe facilitaire bouwprojecten goed de uitvoering van de participatienota, en houdt daarbij in de gaten of de nota

toereikend is en ook door de gemeente wordt toegepast met als doel om de interactie met bewoners en belanghebbenden te verbeteren.

Vraag als raad het college om de gemeente een stevigere rol te laten pakken bij facilitaire bouwprojecten. Dit gaat onder andere om toezicht of initiatiefnemers zich aan gemaakte afspraken houden, het bieden van een luisterend oor aan inwoners en het pakken van regie als gesprekken tussen bewoners en initiatiefnemers moeizaam verlopen. Voorkom dat de gemeente in de loop van een participatietraject alsnog moet ingrijpen. Wanneer omwonenden/belanghebbenden en initiatiefnemers er alsnog niet goed samen uitkomen is het aan te bevelen dat de gemeente een rol pakt als bemiddelende partij waarbij aan belangen en rechten van beide partijen recht wordt gedaan. Te allen tijde moet de gemeente zich ervan bewust zijn dat de gemeente een verantwoordelijkheid heeft om aanspreekbaar te zijn door burgers op veranderingen in de fysieke leefomgeving en te acteren als hierover onrust onder inwoners ontstaat.

5. Draag als raad het college op om uitgangspunten van projectmatige sturing formeel vast te leggen, te implementeren en structureel te borgen in de gemeentelijke organisatie

Geef het college opdracht om uitgangspunten van projectmatige sturing vast te leggen in een 'Gestelse werkwijze voor projecten'. En geef het college opdracht om die uitgangspunten ook zichtbaar te implementeren en te borgen in de ambtelijke organisatie. Juist (grote) bouwprojecten zijn met hun omvang, lange doorlooptijd en vele



betrokkenen gebaat bij een projectmatige aanpak. In de praktijk worden de kaders en uitgangspunten uit de leidraad projectmatig werken op een aantal belangrijke aspecten nog onvoldoende toegepast bij de sturing van grote bouwprojecten. De gemeente heeft dit deels onderkend en zet gericht in op verbeteren van het projectinstrumentarium. Dat neemt niet weg dat het nog ontbreekt aan een duidelijke projectopdracht, projectplan, fasedocumenten, borging van het risicomanagement en stuurinformatie over de relatie tussen inhoudelijke voortgang en financiële voortgang. Deze aspecten moeten op orde zijn om de raad te voorzien van adequate informatie over de voortgang en risico's rond bouwprojecten. Het is van belang om een duidelijk tijdpad te maken om de verbeteringen door te voeren en ook beter te monitoren wat de resultaten van deze kwaliteitsimpuls zijn.

6. Draag als raad het college op om risicomanagement te implementeren en structureel te borgen in de gemeentelijke organisatie

Geef het college opdracht om te komen tot een duidelijk en integraal kader voor risicomanagement in beeldbepalende en impactvolle bouwprojecten. De gemeente heeft in de Notitie Risicomanagement en weerstandsvermogen al een aantal kaders vastgesteld, maar die kaders zijn niet compleet, onvoldoende samenhangend en worden in de praktijk van de vier onderzochte bouwprojecten niet voldoende toegepast. In onze opvatting vraagt goed risicomanagement in bouwprojecten om permanente, expliciete en gestructureerde alertheid op ontwikkelingen in de eigen organisatie en de omgeving

waarin de eigen organisatie functioneert. Risicomanagement is geen 'kunstje' dat periodiek wordt uitgevoerd, maar is een geïntegreerd onderdeel van de reguliere beleidsvorming en bedrijfsvoering van de gemeente, dat wordt gedragen door de top van de gemeente (bestuurlijk en ambtelijk) en vraagt om effectief samenspel binnen de ambtelijke organisatie en tussen ambtelijke organisatie en bestuur. Bij risicomanagement moet daarom zowel aandacht worden besteed aan de inzet van instrumenten als aan de organisatie van het proces van risicomanagement. Daarbij gaat het vooral over een set van afspraken over rollen, taken en verantwoordelijkheden in de zogenaamde risico-cyclus (kaderstellend, risico-identificatie, risicoanalyse, beheersing, monitoring en evaluatie).

7. Investeer in leren van en tussen bouwprojecten

Zowel bij de raad, het college als bij de ambtelijke organisatie zien wij de behoefte om meer kennis uit te wisselen en te leren van ervaringen in bouwprojecten. Niet alleen na afloop van bouwprojecten, maar ook tussentijds en ook op het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Het is van belang om deze leerbehoefte met elkaar te verbinden en onderdeel te maken van het reguliere samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Dat kan bijvoorbeeld door meer structurele aandacht te besteden aan bouwprojecten door periodiek (jaarlijks of tweejaarlijks) een projectendag te organiseren, waarin de projectleiders, ambtelijk opdrachtgevers en bestuurlijk opdrachtgevers alle beeldbepalende bouwprojecten bespreken en leerervaringen uitwisselen



7. Reactie College van B&W

Datum: 19 september 2023

Beste heer Hoogeveen [voorzitter rekenkamercommissie],

Graag spreken we onze waardering uit voor de grote hoeveelheid werk die u verzet heeft om de enorme hoeveelheid informatie te bestuderen, te analyseren en daar conclusies aan te verbinden.

Hieronder gaan wij in op de hoofdpunten van uw conclusies en aanbevelingen uit uw rapportage 'Grote Bouwprojecten in Sint-Michielsgestel van 6 juli 2023'. Ook plaatsen wij hierbij enkele opmerkingen waarin wij ingaan op de context waarin de ambtelijke organisatie de afgelopen jaren heeft moeten werken. Tussen haakjes zetten wij het nummer van de conclusies en aanbevelingen uit uw rapport waarop de betreffende passage betrekking heeft.

Conclusies

In uw conclusies over de beleidsmatige kaders, de rol en positie van de raad en het samenspel met het college benoemt u dat *de beleidsmatige kaders om sturing te kunnen geven over het algemeen toereikend zijn (c1)*. Echter is het voor de raad niet voldoende zichtbaar welke kaders specifiek van toepassing zijn op het project en in hoeverre bouwprojecten bijdragen aan realisatie van beleidsdoelen (c2) en of er specifieke proceskaders worden gevolgd (c3). Ook constateert u dat *de informatievoorziening vanuit het college aan de raad ontoereikend is om als raad goed te kunnen*

sturen (c4). De kaders voor (sociale) woningbouw liggen onder andere vast in het Programma Volkshuisvesting en eerdere woonvisie. Deze kaders zijn een verdere uitwerking van de afspraken uit de regionale woondeal. Wij delen uw mening dat het voor de raad niet altijd helder is in hoeverre een project bijdraagt aan de beleidsdoelen. Dit gaan we in het vervolg explicieter opnemen in de besluitvormingsstukken aan de raad. Voor het zomerreces is de raad met een nieuwsbrief door ons geïnformeerd over de voortgang van grotere bouwprojecten binnen de gemeente. In oktober 2023 volgt een update. Aanvankelijk was het de bedoeling om vanaf dit najaar via de bestuursrapportage, jaarrekening en begroting te rapporteren over de voortgang van grotere projecten in de gemeente. Dit is nog onderwerp van gesprek met de griffie. Uitgangspunt blijft om de raad periodiek op de hoogte te houden van de voortgang in grote projecten. Dit naast uiteraard de informatieverstrekking naar aanleiding van actualiteiten binnen projecten zoals via een persbericht, raadsinformatiebrief, website, digitale nieuwsbrieven en informatieavonden.

Het tweede deel van uw conclusies heeft betrekking op de ambtelijke projectsturing en informatiehuishouding. Zo concludeert u dat *na lange tijd van ontbreken van kaders voor communicatie en participatie hier met het vaststellen van het participatiebeleid verandering in is gekomen (c6)*. Wij erkennen hiermee het belang van een goede samenwerking met de omgeving in ruimtelijke plannen. De komende tijd gaan we hier daadwerkelijk uitvoering aan geven.

Ten aanzien van de conclusie dat *de gemeente de regie bij facilitaire bouwprojecten volledig bij de ontwikkelaar heeft neergelegd (c7)*,



merken wij op dat destijds in overleg met de gemeenteraad bewust gekozen is om de regie bij projectontwikkelaar(s) neer te leggen. Zoals u ook beschrijft, is dit niet ongebruikelijk. Echter, bij belangrijke communicatiemomenten bij facilitaire projecten is een ambtelijke vertegenwoordiging van de gemeente aanwezig. Dit in de rol als toehoorder en wanneer hierom wordt verzocht door de ontwikkelaar of geadviseerd door het ambtelijk apparaat, is deze rol actiever. In het vervolg willen wij bij een omgevingsdialoog voor grotere projecten altijd ambtelijke en soms zelfs bestuurlijke vertegenwoordiging aan laten sluiten. Dit om te volgen of de omgevingsdialoog op een juiste wijze wordt gevoerd. Verslaglegging van deze bijeenkomsten maakt onderdeel uit van het besluitvormingsproces. Uiteindelijk is het een politieke keuze of de gemeente meer regie moet voeren op facilitaire projecten. Het inmiddels vastgestelde Participatiebeleid biedt initiatiefnemers kaders voor de participatie.

Uw conclusie dat het projectmatige sturen in de kinderschoenen staat en dat de uitvoering van bouwprojecten door de ambtelijke organisatie zeer kwetsbaar is (c8), willen wij graag nuanceren. Bij de ambtelijke fusie met de gemeente Boxtel is bezuinigd op het personeel. Bovendien is destijds het principe van zelfsturing ingevoerd dat inmiddels weer is afgeschaft. Deze ontwikkelingen hebben niet bijgedragen aan het kunnen bouwen aan gedegen projectorganisaties en werkprocessen. Dit samen met de krapte op de arbeidsmarkt, de coronaperiode en het hoge ambitieniveau maakte dat veel werk verzet moest worden met weinig mensen.

De afgelopen anderhalf jaar is hard gewerkt aan het vinden van de juiste mensen en het structureren van werkprocessen. Zo kunnen ruimtelijke initiatieven worden aangemeld via de gemeentelijke website en worden deze vervolgens beoordeeld op de intake tafel en teruggekoppeld met betrokken portefeuillehouder en initiatiefnemer. Ook is gestart met organisatiebrede trainingen over de beginselen van projectmatig werken en vindt er komend jaar een verdere verdieping plaats voor het ruimtelijk domein. Daarnaast is aan ieder geprioriteerd ruimtelijk initiatief dat opgepakt kan worden een passende projectorganisatie gekoppeld. Voor de grotere projecten bestaat deze organisatie uit minimaal een projectleider, adviseur en ondersteuner. De kwetsbaarheid binnen de projecten is hiermee verminderd. Ook is het team Ruimtelijke Ontwikkeling versterkt met een coördinator die zich onder andere richt op de verdeling van werkzaamheden en volgen van de afgesproken werkprocessen. Er is een duidelijk overzicht wie wat doet binnen het team. Hiermee is stabiliteit ontstaan bij het ambtelijk apparaat. Ten slotte worden wij frequent op de hoogte gebracht van de stand van zaken in de projecten. Als college zien we met vertrouwen uit naar de toekomst. Het voorgaande koppelen wij ook graag aan uw conclusie dat *er onderling beperkt wordt geleerd (c9)*. Voor de onderzochte projecten is dit juist. In 2022 is binnen de organisatie gestart met een intern projectleidersoverleg en adviseursoverleg met als doel uitwisseling van ervaringen en ideeën en onderlinge afstemming tussen projecten.

Tot slot concludeert u dat *de vastlegging en archivering van bouwprojecten duidelijk te wensen overlaat en dat dit de*



kwetsbaarheid van gemeente verhoogt (c10). Deze conclusie is juist, maar dit heeft ook te maken met de situatie waarin de ambtelijke organisatie terecht is gekomen ná de fusie (zie reactie onder c8 en c9). Intussen is een vast stramien ingevoerd voor archivering en vastlegging van documenten op eenduidige wijze. Dit is ook ten gunste van een mogelijke latere overdracht van projecten naar andere projectleiders en voorbereidingen op de realisatiefase van projecten.

Aanbevelingen

Dank dat u ons zeven aanbevelingen doet om de sturing van grote bouwprojecten structureel te verbeteren. Graag gaan wij hierop in om u een eerste beeld te schetsen hoe wij hier vorm en inhoud aan gaan geven.

Spreek af wanneer sprake is van beeldbepalende en impactvolle bouwprojecten (a1), maak duidelijke afspraken tussen raad en college om ervoor te zorgen dat de raad beter in positie komt bij de start van nieuwe beeldbepalende en impactvolle projecten (a2) en versterk de informatiepositie van de raad bij beeldbepalende en impactvolle bouwprojecten (a3). ‘Groot en complex’ is wat ons betreft passender dan ‘beeldbepalend en impactvol’. Beeldbepalend heeft namelijk een andere betekenis in de ruimtelijke ordening. Dit koppelen wij graag aan de reguliere P&C-cyclus. Zie hiervoor onze reactie op conclusies 1 tot en met 4. Graag spreken wij met de raad af hoe wij in ‘grote en complexe’ projecten de raad betrekken. Mogelijk dat we hierin de werkwijze voor het grote en complexe project Kentalis als voorbeeld kan dienen.

U vervolgt uw aanbevelingen met *het scherp volgen van de uitvoering van de participatienota bij facilitaire bouwprojecten en het college te adresseren op een stevigere rol van de gemeente bij facilitaire bouwprojecten (a4).* Evenals de rekenkamercommissie vinden wij het betrekken van omwonenden bij bouwprojecten belangrijk. Wij houden nauwlettend in de gaten of de ontwikkelaar ons participatiekader daarvoor op de juiste manier inzet. Als er bijeenkomsten voor grote en complexe facilitaire projecten plaatsvinden, verzoeken wij de ontwikkelaar hierover de gemeenteraad de informeren. Het is aan de raadsleden en de ambtelijke vertegenwoordiging om als toehoorders hierbij aan te sluiten en zich tijdens bijeenkomsten vanuit die rol ook kenbaar te maken. Verslaglegging van deze bijeenkomsten maakt onderdeel uit van het besluitvormingsproces.

Vervolgens doet u de aanbevelingen om *u als raad het college op te dragen om uitgangspunten van projectmatige sturing formeel vast te leggen, te implementeren en structureel te borgen in de gemeentelijke organisatie (a5) en om risicomanagement te implementeren en structureel te borgen in de gemeentelijke organisatie (a6).* Inhoudelijk volgen wij uw aanbeveling. Wij bouwen verder op de kaders van projectmatig werken zoals we dit vorig jaar hebben ingezet en bedden dit in onze werkprocessen in.

Tot slot beveelt u aan *te investeren in leren van en tussen bouwprojecten (a7).* Graag koppelen wij dit aan het gesprek met de raad over de aanbevelingen 1 tot en met 3 en wijzen wij u op onze reactie op conclusie 9. Wij gaan graag met de raad, griffie en



organisatie in gesprek over hoe we uw aanbevelingen in praktijk kunnen vormgeven.

Tot slot

Wij hebben waardering voor het uitgevoerde onderzoek. U bevestigt dat de door ons ingeslagen koers voor het verbeteren van werkprocessen en samenwerkingen tussen college en raad de juiste is en dat hierin goede stappen zijn gezet. De afgelopen jaren zijn goede stappen gezet die ons vertrouwen geven in een goede samenwerking met gemeenteraad, initiatiefnemers, inwoners en andere belanghebbenden van ruimtelijke projecten. Ook inspireert u ons om dit te blijven monitoren en waar nodig te verbeteren. Dit alles om te kunnen blijven bouwen aan een gezonde en veilige leefomgeving voor onze inwoners waarbij wij ons blijven realiseren dat het algemeen belang en individuele belangen vragen om het maken van zorgvuldige afwegingen en keuzes.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Sint-Michielsgestel

H.J. Looijen, burgemeester

D.C. van Eeten, gemeentesecretaris

8. Nawoord Rekenkamercommissie

Allereerst bedankt de rekenkamercommissie het college voor haar constructieve reactie op het rapport over Grote Bouwprojecten in Sint-Michielsgestel. We zijn verheugd te lezen dat u onze conclusies onderschrijft.

U geeft aan dat het nu voor de gemeenteraad niet altijd helder is hoe een project bijdraagt aan beleidsdoelen. Fijn dat op dit vlak verbeteringen te verwachten zijn. We wijzen u erop dat conclusies c1 tot en met c4 daarnaast ook gaan over het in positie brengen van de raad. Met andere woorden: het is dus zaak met elkaar te bespreken hoe de raad op verschillende momenten beter kan worden betrokken bij te nemen besluiten. In dit verband is in het bijzonder conclusie c4 van belang en we sporen ook de raad aan hier aandacht voor te hebben.

De rekenkamercommissie meent dat uw keuze om in het vervolg te zorgen voor een passende gemeentelijke vertegenwoordiging bij de omgevingsdialoog verstandig is. Met u stellen we vast dat de Participatienota voor toekomstige verbeteringen inderdaad een goed kader biedt. We zijn benieuwd hoe het college in de toekomst om zal gaan met de belangafwegingen die erbij komen kijken en invulling gaat geven aan de goede voornemens.

Tot slot willen we benadrukken dat de diverse door u genoemde organisatorische wijzigingen onverlet laten dat er óók aandacht nodig zal zijn voor patronen en gewoonten binnen de ambtelijke organisatie



om de voorziene verbeteringen ook daadwerkelijk in praktijk te brengen en zichtbaar te maken. Op dit vlak missen we in uw reactie nog de urgentie dat verbeteringen niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk zijn als het gaat om beeldbepalende en impactvolle bouwprojecten.

Naast deze punten benadrukken we nogmaals dat uw bestuurlijke reactie zeer duidelijk laat zien dat u het rapport en de aanbevelingen serieus neemt. We vertrouwen er daarom zeker op dat het rapport de start vormt van (verdere) verbeteringen waar inwoners, ondernemers en anderen in de gemeente Sint-Michielsgestel de positieve gevolgen in toekomst van zullen ondervinden.

Met vriendelijke groet,

Collin Hoogeveen

Plv. voorzitter Rekenkamercommissie Sint-Michielsgestel

Bijlage 1: leidraad deelvragen

Kaders voor de sturing (opzet):

1. Welke kaders hanteert de gemeente voor de sturing van grote (bouw)projecten?
 - Proceskaders: rolverdeling intern, besluitvorming, sturing, gebruik instrumentarium, projectmanagement, samenwerking met partners, communicatie, projectbeheersing, risicomangement, financiële spelregels, wijze van verantwoording en monitoring.
 - Inhoudelijke kaders: zowel landelijke kaders (Wabo en Awb) als lokale kaders (samenhang tussen structuurvisie, marktontwikkelingen, bestemmingsplannen en grondbeleid)?
2. In hoeverre zijn bovengenoemde kaders en afspraken op papier voldoende eenduidig en expliciet en zijn deze kaders in opzet toereikend voor adequate sturing?
3. Zijn de kaders door de raad expliciet vastgesteld?
4. In hoeverre bieden de kaders voldoende basis voor de raad om adequaat te sturen te monitoren en bij te sturen?
5. Wat zijn gebruikelijke kaders die andere gemeenten gebruiken voor de sturing van grote (bouw)projecten? Hoe werken deze in de praktijk uit?

De praktijk (werking in concrete opgaven):

1. In hoeverre worden de vastgelegde kaders en afspraken (zie deelvraag 1) in de praktijk bij de geselecteerde grote projecten toegepast zoals bedoeld?



2. Hoe geven college en raad invulling aan hun rol in deze projecten? In hoeverre is sprake van effectief samenspel?
3. In hoeverre leiden de vastgelegde kaders en afspraken in de praktijk van deze projecten tot adequate uitvoering en sturing?
4. In hoeverre worden de projecten binnen de gestelde kaders uitgevoerd?
5. In hoeverre is het samenspel tussen gemeente en externe partners effectief?
6. In hoeverre betreft de gemeente het perspectief van betrokkenen bij het vormgeven van projecten?
7. In hoeverre is sprake van een heldere en tijdige communicatie en informatievoorziening door gemeente met betrokkenen (externe partners en omwonenden)?
8. In welke mate wordt regelmatig gereflecteerd op leerpunten in de opgaven? Zowel om te leren binnen het project als te leren voor andere projecten?
9. In hoeverre maakt de gemeente in de projecten adequaat gebruik van het beschikbare instrumentarium?
10. Op welke wijze is de raad betrokken bij deze projecten?
11. In hoeverre wordt de raad bij deze projecten daadwerkelijk in staat gesteld om adequaat (bij) te sturen en te monitoren in de verschillende projectfasen?
12. In hoeverre beschikt de raad op elk moment over de benodigde informatie om een goede afweging te kunnen maken?
13. In hoeverre stelt de raad zichzelf in staat om adequaat te sturen?

Bijlage 2: lijst met afkortingen

- **Awb**: Algemene wet bestuursrecht
- **BCO**: Bouwclaimovereenkomst
- **BRO**: Besluit Ruimtelijke Ordening
- **Berap**: bestuursrapportage
- **BZK**: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- **CROW**: kennisorganisatie infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer en werk en veiligheid. Het CROW stelt onder andere kengetallen voor parkeerbehoefte op.
- **GREX**: Grondexploitatie
- **GROTIK**: Geld, Risico, Organisatie, Tijd, Informatie, Kwaliteit
- **MPG**: Meerjarenprogramma Grondbedrijfsfunctie
- **RIB**: Raadsinformatiebrief
- **RO**: Ruimtelijke Ordening
- **RvR**: Ruimte voor Ruimte regeling.
- **P&C cyclus**: Planning & Control cyclus.
- **RvS**: Raad van State
- **VTH**: Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
- **Wabo**: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
- **WOO**: Wet Open Overheid (voorheen WOB)
- **Wro**: Wet ruimtelijke ordening



Bijlage 3: overzicht gesprekspartners

In verband met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) staan in dit overzicht alleen de functies van gesprekspartners vermeld.

Bestuurders

Functies
Voormalig wethouder gemeente Sint-Michielsgestel 2010-2014: o.a. portefeuille RO (afwezig augustus 2012 – april 2013)
Voormalig wethouder gemeente Sint-Michielsgestel 2010-2014: o.a. portefeuille Volkshuisvesting 2014-2022: o.a. portefeuille RO
Wethouder gemeente Sint-Michielsgestel (2022-) O.a. portefeuille RO
Wethouder gemeente Sint-Michielsgestel (2022-) O.a. Portefeuille Volkshuisvesting
Burgemeester (huidig)

Ambtelijke organisatie

Functies
Voormalig projectleider Centrumplan, Beekveld, Christinastraat

Voormalig projectleider/trekker Centrumplan
Voormalig projectleider Beekveld, Christinastraat
Projectleider Centrumplan
Projectleider Beekveld, Christinastraat
Projectleider Centrumplan
Voormalig Teammanager RO
Teammanager RO
Concernmanager
Financieel adviseur RO
Planeconoom
Medewerker grondbedrijf
Medewerker communicatie
Gemeentesecretaris
Voormalig griffier

Ontwikkelaars

Functie/organisatie
Medewerker Van Wanrooij Projectontwikkeling B.V.



Medewerker Van Wanrooij Projectontwikkeling B.V.
Directeur Concept-NL Projectontwikkeling B.V.

Inwoners

Casus
Omwonende Centrum Sint-Michielsgestel
Omwonende Centrum Sint-Michielsgestel
Omwonende Christinastraat
Omwonende Beekveld

N.b. enkele omwonenden hebben ook een vertegenwoordigende rol namens andere omwonenden op zich genomen in de gesprekken

Overige gesprekspartners

Functie/organisatie
Voormalig adviseur Draaijer & Partners
Voormalig adviseur Draaijer & Partners
Planontwikkelaar Ruimte voor Ruimte
Voorzitter supervisieteam Centrumplan

Voor het onderzoek is tevergeefs contact gezocht met een andere voormalig projectleider van het Centrumplan. Daarnaast is meermaals de ontwikkelaar van Beekveld uitgenodigd voor een gesprek. Deze ontwikkelaar is ondanks aanvankelijk contact niet op de uitnodiging ingegaan.



Bijlage 4: overzicht geraadpleegde bronnen

De onderzoekers hebben de volgende type schriftelijke bronnen geraadpleegd:

Algemeen college en raad:

- Collegevoorstellen en bijlagen
- Collegebesluiten
- Informerende notities aan het college
- Raadsvoorstellen en bijlagen
- Raadsbesluiten
- Raadsinformatiebrieven (RIB)
- Raadspresentaties
- Overige notities van college aan de raad
- Beantwoording schriftelijke vragen college aan raad

Verantwoording:

- Documentatie P&C cyclus, inclusief grondexploitaties
- Rapportages Meerjarenprogramma grondbedrijfsfuncties
- Rapportages Uitvoeringsnota woningbouw
- Projectbladen vier cases

Ruimtelijke kaders:

- Collegeakkoorden
- Nota's grondbeleid
- Woonvisies
- Structuurvisies

- Ruimtelijke kaders projecten (o.a. bestemmingsplannen, beeldkwaliteitsplannen, exploitatieplannen).
- Parkeerbeleid: beleidsregels parkeernormen en parapluplan parkeren Sint-Michielsgestel

Proceskaders:

- Leidraad projectmatig werken
- Notitie risicomanagement en weerstandsvermogen
- Leidraad P&C cyclus
- Nota Participatiebeleid

Specifiek Centrumplan:

- Verslagen stuurgroep Centrumplan

Documentatie uitvoering projecten:

- (Koop)overeenkomsten met externe partijen
- Anterieure overeenkomsten
- Projectplannen

Overig:

- Presentaties aan raad
- Diverse correspondentie tussen inwoners en gemeente
- Diverse documenten rond bezwaar/beroep



Bijlage 5: Reconstructies casussen

[Zie afzonderlijke bijlage]