

# Een kwestie van afstemmen tussen vraag en aanbod

Rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van  
informatievoorziening aan de raad bij grote  
projecten

Tamara Mulders  
Elsiemiek Smits-Muis

**Contactpersoon Rekenkamer Ouder-Amstel**

B.E.A. (Elsiemiek) Smits-Muis  
*Ambtelijk secretaris*

T. 06-470 414 91  
E. [elsiemiek@necker.nl](mailto:elsiemiek@necker.nl)

Kenmerk: RI 14309  
Datum: 18 juni 2019

## Inhoudsopgave

<b>Bestuurlijke nota</b>	<b>3</b>
<b>Onderzoeksverantwoording</b>	<b>4</b>
<b>Centrale boodschap</b>	<b>7</b>
<b>Reactie college van B&amp;W</b>	<b>9</b>
<b>Nota van bevindingen</b>	<b>10</b>
<b>Inzicht in proces(afspraken)</b>	<b>11</b>
1.1 / Afspraken op papier	11
1.2 / Algemeen beeld informatievoorziening bij grote projecten in de praktijk	12
1.3 / Samenvattend aan de hand van het analysekader	13
<b>Informatievoorziening in de praktijk: casestudie Centrumplan 't Kampje</b>	<b>14</b>
2.1 / Situatieschets van Centrumplan 't Kampje	14
2.2 / Inzicht in informatievoorziening aan de raad	16
2.3 / In gesprek met de raad: ervaringen en aandachtspunten voor de toekomst	19
<b>Bijlage I Analyse kader</b>	<b>21</b>
<b>Bijlage II Bronnen</b>	<b>22</b>

# Bestuurlijke nota

# Onderzoeksverantwoording

## Aanleiding

In samenspraak met de raad van Ouder-Amstel is de rekenkamer gekomen tot een onderzoeksprogramma 2018. Besloten is een onderzoek uit te voeren naar de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad bij grote projecten in de gemeente. Een onderwerp dat altijd actueel is; iedere gemeente kent immers (grote) projecten. Voorbeelden daarvan voor Ouder-Amstel zijn de ontwikkeling van De Nieuwe Kern en het Dorpshart Duivendrecht. De raad heeft een bepalende rol bij het kaderstellen aan de voorkant, het controleren tussentijds en aan de achterkant. Om die rollen vorm te kunnen geven, is goede informatievoorziening aan de raad van groot belang. In dit onderzoek kijkt de rekenkamer naar de kwaliteit van die informatievoorziening aan de raad.

## Kwaliteit van informatievoorziening

Wil de raad kaderstellend en controlerend op kunnen treden bij (grote) projecten, moet hij voldoende grip hebben op het project. Zorgvuldige informatievoorziening draagt bij aan de mate waarin de raad grip heeft op het project. De kwaliteit van de informatievoorziening hangt af van meerdere aspecten: de juistheid, de tijdigheid, volledigheid en de toegankelijkheid van de informatie. Is de informatievoorziening op al deze punten op orde, dan draagt dat bij aan de rolinvulling van de raad. Met de juiste en volledige informatie, toegankelijk en tijdig verstrekt aan de raad, is hij immers in staat tot oordeelsvorming en besluiten. Om gedurende het project de kwaliteit van de informatievoorziening te kunnen borgen, moeten al vooraf afspraken gemaakt worden. Deze afspraken vormen als het ware de spelregels waarbinnen het project en de monitoring daarvan vorm krijgen. Het gaat hierbij niet alleen om afspraken over het type informatie dat de raad wil hebben, maar ook over de momenten en wijze van rapporteren. Het kan gaan om financiële informatie, maar ook om informatie over maatschappelijk rendement. Bovendien is niet alle relevante informatie in cijfers te vangen. Daarom is ook kwalitatieve informatie van toegevoegde waarde voor goede kaderstelling en besluitvorming en dus belangrijk voor de rol en positionering van de raad.

## Doelstelling en vraagstelling

Dit onderzoek richt zich specifiek op de kwaliteit van informatievoorziening in relatie tot de rol van de raad. Het onderzoek is nadrukkelijk niet bedoeld om een inhoudelijk oordeel te geven over projecten van de gemeente. Op basis van bovenstaande formuleert de rekenkamer de volgende doelstellingen voor dit onderzoek:

- / De raad inzicht bieden in gemaakte afspraken over informatievoorziening bij grote projecten;
- / De raad inzicht bieden in de kwaliteit van informatievoorziening in relatie tot zijn kaderstellende en controlerende rol;
- / De raad handvatten bieden om de kwaliteit van de informatievoorziening waar nodig te verbeteren.

De centrale vraag in onderzoek luidt:

*Welke afspraken zijn gemaakt rondom de informatievoorziening aan de raad over grote projecten en in hoeverre draagt de informatievoorziening bij aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad?*

## Deelvragen

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Welke afspraken zijn gemaakt om te bepalen of er sprake is van een (groot) project?
2. Welke afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening aan de raad als het gaat om grote projecten?
  - a. Hoe geeft het college vorm aan zijn actieve informatieplicht?
  - b. Stelt de raad eisen aan het proces en de inhoud van de informatievoorziening bij grote projecten? Zo ja, welke?
  - c. Op welke manier wordt er toegezien op de naleving van deze afspraken?
3. Is de informatievoorziening over grote projecten aan de raad tijdig, juist, volledig en toegankelijk?
  - a. Is het proces van informatievoorziening afgestemd op de besluitvormingsmomenten in de raad?
  - b. Is de informatie actueel?
  - c. Is er zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie beschikbaar?
4. Hoe gaat de raad om met de verkregen informatie?
  - a. Welke stappen/besluiten worden genomen op basis van de informatie?
  - b. Ervaart de raad voldoende grip op grote projecten?
  - c. Welke dilemma's ervaart de raad bij zijn kaderstellende en controlerende rol bij grote projecten?

## Onderzoeksuitvoering

### Onderzoeksmethoden

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Door op verschillende wijzen informatie te vergaren ontstaat er een breed perspectief op de thematiek en dit draagt bij aan een zo volledig mogelijk beeld. Onderdeel van het onderzoek was het uitvoeren van een documentstudie naar gemaakte afspraken in de gemeente met betrekking tot (informatievoorziening bij) grote projecten. De resultaten van de documentanalyse zijn verder gekleurd en verdiept in een interview met de gemeentesecretaris en de griffier. Vervolgens is de praktijk van informatievoorziening geanalyseerd aan de hand van een casestudie. Op basis van enkele selectiecriteria zoals de complexiteit, actualiteit en omvang van het project is, in samenspraak met de griffier en gemeentesecretaris en na consultatie van de fracties, gekozen voor het project Centrumplan 't Kampje. Onderdeel van de casestudie waren een documentanalyse en interviews met de projectleider, portefeuillehouder en griffier. Tot slot is er in de uitvoeringsfase op 11 april 2019 een raadsworkshop georganiseerd waarin de onderzoekers in gesprek zijn gegaan met de raad. Doel van het gesprek was inzicht te krijgen in de door raadsleden ervaren kwaliteit van informatievoorziening, hun beeld van zowel de inhoud als het proces van informatievoorziening en het verkennen van mogelijke verbeteringen.

### Onderzoekperiode

Het onderzoek is uitgevoerd in vijf fasen. Alle onderzoekwerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode september 2018 tot en met april 2019. Zowel de rekenkamer als de raad en ambtelijke organisatie betreurt de opgelopen vertraging in de uitvoering van het onderzoek. Alle partijen hebben er naar vermogen aan bijgedragen de vertraging zoveel mogelijk te beperken.

### Wederhoorprocedure

De conceptrapportage is voor een check op de feitelijke bevindingen op 14 mei 2019 voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Op 22 mei is de ambtelijke reactie ontvangen. Na verwerking van deze reactie en het toevoegen van de bestuurlijke nota is het definitieve conceptrapport op 27 mei aangeboden aan het college, voor een bestuurlijke reactie. Deze is op 11 juni ontvangen en integraal opgenomen in het onderzoeksrapport. De rapportage is op 18 juni aangeboden aan de gemeenteraad en wordt op 4 juli 2019 aan de raad toegelicht.

## Leeswijzer

In dit onderzoeksrapport wordt als eerste in het volgende hoofdstuk de centrale boodschap van het rapport weergegeven. De Rekenkamer Ouder-Amstel presenteert u de conclusies met daarbij aanbevelingen aan zowel de raad als het college. Na de centrale boodschap volgt de bestuurlijke reactie van het college van Ouder-Amstel. Deze reactie is integraal in het rapport opgenomen. In de navolgende Nota van bevindingen worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. In hoofdstuk één wordt inzicht geboden in procesafspraken en algemene bevindingen rondom informatievoorziening. Deze algemene beelden krijgen verdere inkleuring in hoofdstuk 2 waar de resultaten van de casestudie naar Centrumplan 't Kampje worden weergegeven. Tot slot volgen er enkele bijlagen met het analysekader en de geraadpleegde bronnen.

# Centrale boodschap

## Conclusies

De documentanalyse, de verschillende interviewrondes en de raadsworkshop hebben inzicht gegeven in de afspraken en dagelijkse praktijk rondom informatievoorziening van grote projecten. De gemeente heeft afspraken vastgelegd in de handleiding Projectmatig werken uit 2009. Hierin zijn formele afspraken vastgelegd over de definitie van (grote) projecten, de verschillende rollen binnen een groot project en de wijze van rapporteren van het college naar de raad. De belangrijkste aangever van deze informatie is het college. Hij is immers eigenaar van het project en bestuurlijk verantwoordelijk voor het resultaat. Op basis van deze handleiding bestaat het beeld dat de gemeente beschikt over kaders op hoofdlijnen voor wat betreft projectmatig werken. In de praktijk blijkt dit met name een 'papierwerkelijkheid' en is de handleiding geen levend document in de organisatie. De daarin gemaakte afspraken zijn niet richtinggevend in het samenspel tussen college en raad. Informatie over grote projecten is desondanks voldoende beschikbaar en wordt naar de raad gestuurd op verschillende momenten tijdens het project. Zowel vanuit het college als de raad wordt aangegeven dat er een cultuur is waarin het delen van informatie de norm is.

Hoewel aan het delen van informatie geen gebrek is, is de raad niet altijd tevreden over de informatiestroom. Het ontbreekt aan focus en richting in de informatievoorziening, de vorm en hoeveelheid zijn niet met de raad afgestemd, het doel van de gepresenteerde informatie is niet altijd helder, evenals dat vaak niet duidelijk is wat van de raad wordt verwacht. Dit maakt de navolgbaarheid en controleerbaarheid van de informatievoorziening moeilijk voor de raad. Het college op haar beurt vindt dat ze voldoende informeert, maar weet niet hoe op de juiste manier aan te sluiten bij de behoefte van de raad. Er blijkt geen overeenstemming in vraag (raad) en aanbod (college) van informatie. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid en onvrede.

Dit leidt tot de conclusie dat raad en college te weinig met elkaar in gesprek zijn over de informatiebehoefte die bestaat en raad en college hebben daarmee geen afgestemd proces. Dit leidt tot een ad-hoc aanpak. Er zijn geen praktische afspraken vastgelegd over vorm of inhoud van de informatievoorziening. Het college brengt weinig tot geen onderscheid en focus aan in de verstrekte informatie. De raad op haar beurt spreekt zich niet (eenduidig) uit over de gewenste vorm en inhoud van de informatie,

Raad en college moeten elkaar meer (vanuit een eigen actieve houding) ondersteunen in de rollen die zij hebben. De raad moet zelf initiatief nemen tot kaderstellen en controleren, maar moet daartoe ook in de gelegenheid worden gesteld door het college. Uit de raadsworkshop blijkt dat de raad zich bewust is van de eigen rol en verbeteringen ziet, met name als het gaat om het vragen naar de juiste informatie en een proactieve opstelling richting college. Het college op haar beurt moet kunnen uitvoeren langs heldere kaders, binnen de kaders invulling geven aan details en het college is verplicht de raad actief te informeren over het project.

## Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komt Rekenkamer Ouder-Amstel tot enkele aanbevelingen aan zowel de raad als het college. De Rekenkamer vindt het belangrijk op te merken dat de raad in de afgelopen maanden (met name sinds de 'herstart' van project 't Kampje begin 2019) constateert dat er, ten opzicht van eerder, verbeteringen zijn ingezet in de informatievoorziening. De raad refereert hierbij met name aan de instelling van de commissie Grote Projecten en ook aan het verschijnen van heldere oplegnotities bij voorstellen/stukken (voorbeeld is de oplegnotitie bij het raadsvoorstel over Diftar, begin 2019). Deze ontwikkelingen staan echter nog in de kinderschoenen en vragen om een bredere implementatie en verdere uitwerking. De rekenkamer heeft in onderstaande aanbevelingen hierbij aan willen sluiten.

### Aanbevelingen aan raad en college van burgemeester en wethouders

- / Maak heldere afspraken tussen college en raad over de gewenste informatiebehoefte daar waar het gaat om verwachtingen, inhoud, vorm, leesbaarheid, tijdigheid en (digitale) vindbaarheid. Een digitaal archief waarbij informatie per project beschikbaar is in chronologie, met zoekfunctie en met overzichtelijke tijdlijn, is gewenst.
- / Stel gezamenlijk een nieuw "spoorboekje" op als vervolg op het document Projectmatig werken uit 2009, waarin algemene afspraken over de informatievoorziening bij grote projecten en een route voor specifieke afspraken per project worden vastgelegd

### Aanbevelingen aan de raad

- / Bepaal als raad wat de wensen en eisen zijn vanuit de raad aan de informatievoorziening bij grote projecten. Maak deze wensen en eisen kenbaar aan het college, en maak daarbij onderscheid in (1) algemene wensen rondom informatievoorziening en (2) in specifieke wensen per project. Dit vraagt scherpte van de raad bij aanvang van het project op het stellen van inhoudelijke kaders, evenals het stellen van kaders rondom informatievoorziening en verantwoording door het college.
- / Stel u actief op wanneer er een behoefte aan informatie of verduidelijking wordt geconstateerd. Neem als raad gedurende de verschillende fases van een project een actief sturende en controlerende rol aan door vragen SMART te formuleren en het college actief bij te sturen indien er een nieuwe of andere informatiebehoefte ontstaat.
- / Ontwikkel de commissie Grote Projecten verder (ingesteld per 1 januari 2019). Benut de commissie Grote Projecten in de komende maanden te experimenteren en te komen tot een bevredigend proces van informatievoorziening. De commissie kan in ieder geval benut worden als podium voor het gesprek tussen raad en college over wensen, verwachtingen, behoeften en concrete (SMART geformuleerde) afspraken. Maar ook als experimenteerruimte om te kijken wat wel en niet werkt.

### Aanbevelingen aan college van burgemeester en wethouders

- / Breng focus aan in de informatie die door uw college aangereikt wordt aan de raad en maak een duidelijke afweging in de benodigde informatie.
- / Voorzie informatie van een heldere oplegnotitie waarin duidelijk is waarvoor de informatie bedoeld is en wat de verwachting is ten aanzien van het handelen van de raad. Stem met de raad af welke informatiebehoefte er is en maak in samenspraak met de raad een format voor deze oplegnotitie. Evalueer na een aantal voorstellen of het format voldoet en benut hiervoor de commissie Grote Projecten.

# Reactie college van B&W



Necker van Naem  
Mevrouw B.E.A. Smits-Muis  
Goeman Borgesiuslaan 77  
3515 ET UTRECHT

Behandeld door  
chr. L.J. Heijlman  
Telefoon  
(020) 496 21 30  
E-mail  
Luuk.heijlman@ouder-amstel.nl  
Uw brief

Ons kenmerk

Bijlage(n)

Verzonden  
2019-039598

Betreeft  
Bestuurlijk wederhoor

Ouderkerk aan de Amstel  
3 juni 2019

Geachte rekenkamer,

Graag danken wij u voor de geboden mogelijkheid onze visie op uw aanbevelingen te geven. Allereerst willen wij u danken voor uw rapport, waarin u de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad bij grote projecten beschrijft.

Wij herkennen ons in uw analyse en kunnen ons vinden in de aanbevelingen. Sterker nog, er is al mee begonnen.

Zo is inmiddels, zoals u ook schrijft, de commissie grote projecten ingesteld, daarnaast hebben wij het uitgangspunt om de vraag voor een bijeenkomst helder te formuleren.

Sinds 2018 zijn er zowel bestuurlijk als ambtelijk nieuwe mensen actief. Daarmee is het goed om opnieuw te bekijken wat de informatiebehoefte is, zowel aan de kant van de zender als de ontvanger. De afgelopen maanden zijn we dit gesprek aangegaan. In de lokale driehoek is afgesproken om een avond te beleggen over dit samenspel. Deze vindt binnenkort plaats, maar zal zeker een vervolg krijgen. Uw aanbevelingen passen hier naadloos in.

Wij zijn verheugd te vernemen dat ook uw beeld is dat de intenties aan alle kanten goed zijn. Dan gaat het om tijd nemen om vraag en aanbod goed op elkaar af te stemmen. Die tijd is schaars, maar we investeren hier graag in omdat dit uiteindelijk weer oplevert. Wij willen hierin investeren, en we weten dat de raad dit ook wil.

Wij hopen met het bovenstaande voldoende reactie te hebben gegeven op uw aanbevelingen.

Hoogachtend,  
Burgemeester en wethouders van Ouder-Amstel,  
de secretaris, de burgemeester,

L.J. Heijlman

J. Langenacker

# Nota van bevindingen

# 1

## Inzicht in proces(afspraken)

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de gemaakte afspraken omtrent de definitie, informatievoorziening en verantwoording van grote projecten in Ouder-Amstel. Het gaat hierbij om algemene afspraken: kaders die zijn gesteld voor de uitvoering van alle grote projecten. Tevens schetst dit hoofdstuk een algemeen beeld van de informatievoorziening rondom grote projecten. Voor de analyse is gebruikgemaakt van documentatie van Ouder-Amstel en interviews met intern betrokkenen. Bij de analyse is gebruikgemaakt van een analysekader. Relevante onderdelen hiervan keren ook terug in onderstaande bevindingen. In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. *Welke afspraken zijn gemaakt om te bepalen of er sprake is van een (groot) project?*
2. *Welke afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening aan de raad als het gaat om grote projecten?*
  - a. *Hoe geeft het college vorm aan zijn actieve informatieplicht?*
  - b. *Stelt de raad eisen aan het proces en de inhoud van de informatievoorziening bij grote projecten? Zo ja, welke?*
  - c. *Op welke manier wordt er toegezien op de naleving van deze afspraken?*

### 1.1 / Afspraken op papier

#### Handleiding Projectmatig werken (2009) legt kaders op hoofdlijnen vast

Het belangrijkste brondocument als het gaat om het werken in projecten in Ouder-Amstel, is de handleiding Projectmatig werken 'projectmatig werken mag altijd, maar soms moet het!' uit 2009. Het is een document voor de ambtelijke organisatie waarin de basisprincipes rondom het projectmatig werken in de gemeente zijn opgenomen. Er zijn geen andere documenten bekend waarin algemene kaders en afspraken rondom projectmatig werken zijn opgenomen.

De handleiding geeft richting aan projectmatig werken door duidelijkheid te geven over definities (wat kenmerkt een project, welke rollen passen daarbinnen, enz.) evenals over processen en afspraken rondom projecten (welke fasen worden doorlopen, wie heeft wanneer welke bevoegdheid, enz.). De handleiding maakt op basis van enkele kenmerken onderscheid in een viertal projecttypen: *microproject*, *project*, *groot project* en *megaproject*. Op basis van een puntentelling op verschillende onderdelen (technische en inhoudelijke complexiteit, organisatorische en bestuurlijke complexiteit) wordt het projecttype bepaald.<sup>1</sup> Op basis van het projecttype wordt bepaald welke eisen worden gesteld aan vorm, inhoud en verantwoording binnen en over het project. Logischerwijs sluit de zwaarte van de eisen aan bij de zwaarte van het projecttype. Voor grote en megaprojecten geldt dat er een vaste fasering wordt doorlopen waarbij de handleiding per fase aangeeft welke elementen hiervan onderdeel uitmaken. Zo past bij de voorbereidingsfase een projectplan waarin onder andere de elementen doelstelling, projectorganisatie, financiële aspecten en risico's zijn opgenomen. Bij de handleiding zijn enkele formats gevoegd die richting geven aan de fases, in dit voorbeeld aan het opstellen van een projectplan.

Met betrekking tot de rollen van de verschillende gremia is in de handleiding afgesproken dat de gemeenteraad 'toezichthouder' is. Dit houdt zoveel in als dat de raad het budgetrecht heeft en vanuit die rol alle kaders en

---

<sup>1</sup> Handleiding Projectmatig werken, Ouder-Amstel, maart 2009, p. 4

wijzigingen op de kaders vaststelt.<sup>2</sup> Als voorwaarde voor het invullen van deze rol wordt gesteld dat de raad vanuit de projecten goed wordt geïnformeerd. Dit wordt op hoofdlijnen toegelicht: “de verantwoording naar de raad (of commissie) gebeurt in ieder geval op momenten die in het projectplan zijn vastgelegd door middel van een voortgangsrapportage. Ontstaan er daarnaast belangrijke situaties die het project in gevaar brengen, dan wordt er – los van de voortgangsrapportages – uiteraard tussentijds gecommuniceerd”.<sup>3</sup> Er is sprake van tussentijdse informatievoorziening in het geval van financiële afwijkingen, of afwijkingen in de planning dan wel inhoud van het project die de doelstelling(en) van het project ‘wezenlijk bedreigen’. De belangrijkste aangever van deze informatie is het college als eigenaar van het project en bestuurlijk ook verantwoordelijk voor het resultaat. Het college wordt op zijn beurt weer gevoed vanuit de (project)organisatie.

## 1.2 / Algemeen beeld informatievoorziening bij grote projecten in de praktijk

Naast de inzichten in afspraken rondom projectmatig werken, is geprobeerd inzicht te verkrijgen in de algemene dagelijkse praktijk rondom informatievoorziening bij grote projecten. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met de gemeentesecretaris en griffier. Onderstaande geeft een beeld van deze dagelijkse praktijk. Aan de hand van een case-onderzoek wordt dit beeld in hoofdstuk twee verder ingekleurd.

### Geen gebrek aan aanbod van informatie, maar focus ontbreekt, evenals een heldere informatievraag

Een belangrijke voorwaarde voor het invullen van de rollen die raad en college hebben in grote projecten, is het beschikken over informatie over het grote project. Het belang hiervan wordt aan beide kanten herkend en er is grote bereidheid bij het college om informatie te delen. Er zijn vaste momenten om informatie te delen (jaarplannen en een nieuwsbrief per kwartaal) en daarnaast verschijnen er per project uitgebreide rapportages en grote hoeveelheden informatie ten behoeve van de raad. Raadsvoorstellen rondom grote projecten gaan vaak gepaard met een aantal (omvangrijke) bijlagen (projectplannen, rapportages, verslagen). De verstrekte informatie wordt in veel gevallen toegelicht in (informele) informatiebijeenkomsten (zie volgende alinea). Op basis hiervan ontstaat het beeld dat het niet ontbreekt aan de beschikbaarheid van informatie. Zowel vanuit het college als de raad wordt aangegeven dat er een cultuur is waarin het delen van informatie de norm is. Wat echter opvalt is dat, met name de raad, kritisch is op de informatievoorziening. Als belangrijkste redenen worden aangegeven het gebrek aan richting/focus in de informatievoorziening (er is onduidelijkheid over het doel van de informatie en over dat wat van de raad wordt verwacht) en de vorm en hoeveelheid van informatie. Populair gezegd ziet de raad door de bomen het bos niet meer. Met name de hoeveelheden informatie en het gebrek aan focus maken het voor raadsleden ingewikkeld de vatten en op basis daarvan te handelen. Kritische noot die vanuit het college wordt geplaatst, is dat de raad niet eenduidig is over welke informatie hij wil ontvangen. Enerzijds is er behoefte aan sturen op hoofdlijnen, anderzijds is de informatievraag vaak gedetailleerd en breed. Dit leidt ertoe dat het college zo volledig mogelijk wil zijn in zijn informatievoorziening.

### Raad en college hebben geen overeenstemming over behoeften en verwachtingen rondom informatievoorziening

In de manier waarop er over informatievoorziening wordt gesproken in de organisatie blijkt de handleiding Projectmatig werken (zie paragraaf 1.1) geen leidend document te zijn. Overigens betekent dit niet dat de praktijk in zijn geheel niet aansluit bij processen zoals beschreven in de handleiding. Wel valt op dat de formats uit het document niet worden gebruikt en er op geen enkele andere manier naar het document wordt verwezen. Eveneens opvallend is, dat de handleiding uit 2009 in de afgelopen jaren geen enkele keer is herzien of bijgewerkt. Als verklaring wordt hiervoor gegeven de beperkte schaalgrootte van de gemeente. Een kleine gemeente als Ouder-Amstel kenmerkt zich meer door informele processen waarbij de lijnen kort zijn (men weet elkaar te vinden), dan door formele processen opgetuigd in beleidsdocumenten. Een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle, informele werkwijze is een basis van vertrouwen tussen het college en de raad. Vanuit het college wordt aangegeven dat de raad erop mag vertrouwen dat het college opereert op basis van kaders van de raad en dat gezien de gevoelige informatie in een project, informele en gesloten informatiebijeenkomsten

---

<sup>2</sup> Handleiding Projectmatig werken, Ouder-Amstel, maart 2009, p. 7

<sup>3</sup> Handleiding Projectmatig werken, Ouder-Amstel, maart 2009, p. 10

voldoende moeten zijn om de raad te informeren. De raad benadrukt echter juist de andere kant; het gebrek aan openbare informatie werkt beperkend op de navolgbaarheid en controleerbaarheid. Het college lijkt aan te sturen op een basis van vertrouwen, maar voedt met de huidige invulling van informatievoorziening niet (volledig) de behoefte van de raad. De raad op zijn beurt is hierover niet helder richting het college en hierdoor ontstaat onduidelijkheid en onvrede over de informatievoorziening.

Bovenstaande leidt tot de analyse dat raad en college te weinig met elkaar in gesprek zijn over de bestaande informatiebehoefte. Er zijn geen praktische afspraken vastgelegd over vorm of inhoud van de informatievoorziening. De raad spreekt zich niet (eenduidig) uit over de gewenste vorm en inhoud van de informatie, het college op zijn beurt brengt weinig tot geen onderscheid en focus aan in de verstrekte informatie en beroept zich op een vertrouwensrelatie. Uit de interviews blijkt dat een dergelijk gesprek over verwachtingen en behoefte van informatievoorziening over grote projecten in de praktijk ook niet wordt gevoerd. Het leidt tot onduidelijkheid en onbegrip aan beide kanten: de raad voelt zich met de huidige informatievoorziening onvoldoende bediend om vorm te geven aan zijn rollen en het college wordt geconfronteerd met verschillende (tegengestelde wensen) die daarbij niet altijd worden uitgesproken.

### 1.3 / Samenvattend aan de hand van het analysekader

Op basis van bovenstaande analyse wordt aan de bijbehorende analyse-indicatoren uit het analysekader de volgende inhoudelijke beoordeling toegekend. Deze beoordeling geeft een samenvatting op hoofdlijnen.

Onderzoeks- onderwerp	Analyse-indicatoren	Beoordeling
Grote projecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Er zijn afspraken gemaakt op basis van welke kenmerken een project wordt aangeduid als groot project</li> <li>/ Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening bij grote projecten</li> </ul>	<p>De handleiding Projectmatig werken (2009) van de gemeente Ouder-Amstel geeft een overzicht van alle afspraken die zijn gemaakt rondom het projectmatig werken in de gemeente. Verschillende elementen van het projectmatig werken worden benoemd: bijvoorbeeld definitie en type projecten, kenmerken, structuur (rollen en verantwoordelijkheden), beheersmaatregelen, informatievoorziening. De handleiding is aangevuld met formats die door de organisatie kunnen/ moeten worden gebruikt gedurende de projecten. Op basis van deze handleiding ontstaat het beeld dat de gemeente beschikt over kaders op hoofdlijnen voor wat betreft projectmatig werken. In de praktijk blijkt dit echter met name een 'papieren werkelijkheid' en is de handleiding geen levend document in de organisatie en zijn de afspraken ook niet richtinggevend in het samenspel tussen college en raad. In de praktijk blijkt er wel grote bereidheid om informatie te delen, maar het ontbreekt aan overeenstemming tussen college en raad over welke informatie. Er is gebrek aan praktische afspraken over onder andere de vorm en inhoud van de verstrekte informatie. Dit leidt in de praktijk tot onduidelijkheid en onvrede over de informatievoorziening. Het college en de raad moeten zoeken naar een juiste samenwerking.</p>

# 2

## Informatievoorziening in de praktijk: casestudie Centrumplan 't Kampje

Het vorige hoofdstuk geeft weer welke afspraken en kaders ten grondslag liggen aan de informatievoorziening rondom grote projecten in Ouder-Amstel. Ook wordt er een algemeen beeld geschetst van de informatievoorziening in de praktijk. Om dit beeld te verdiepen en te verrijken, is er gedurende het onderzoek een casestudie uitgevoerd naar de kwaliteit van informatievoorziening bij een groot project in Ouder-Amstel. Als case is gekozen voor Centrumplan 't Kampje. Dit hoofdstuk geeft de bevindingen uit deze casestudie weer. Belangrijke bronnen van informatie zijn de documentatie over het Centrumplan, interviews met betrokkenen en een gesprek met de raad. De lessen die hieruit getrokken worden zijn breed toepasbaar voor de kwaliteit van informatievoorziening in de gemeente. In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

3. *Is de informatievoorziening over grote projecten aan de raad tijdig, juist, volledig en toegankelijk?*
  - a. *Is het proces van informatievoorziening afgestemd op de besluitvormingsmomenten in de raad?*
  - b. *Is de informatie actueel?*
  - c. *Is er zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie beschikbaar?*
4. *Hoe gaat de raad om met de verkregen informatie?*
  - a. *Welke stappen/besluiten worden genomen op basis van de informatie?*
  - b. *Ervaart de raad voldoende grip op grote projecten?*
  - c. *Welke dilemma's ervaart de raad bij zijn kaderstellende en controlerende rol bij grote projecten?*

### 2.1 / Situatieschets van Centrumplan 't Kampje

In de casestudie staat het grote project Centrumplan 't Kampje centraal. Beknopt gezegd omvat dit project de herinrichting van centrumdeel 't Kampje, het 'kloppend hart' van het centrum van Ouderkerk aan de Amstel (een dorpskern van gemeente Ouder-Amstel). Het doel is om 't Kampje en de omgeving te ontwikkelen tot een levendig plein dat een visitekaartje is voor de gemeente: aantrekkelijk voor inwoners én toeristen.<sup>4</sup> Het gehele project omvat tal van deelprojecten, bijvoorbeeld het verbeteren van de verkeerssituatie van de Kerkstraat en Kerkbrug, het al dan niet verplaatsen van een supermarkt en het aanpakken van parkeerproblematiek. In dit rekenkameronderzoek stond de definitiefase van het onderzoek centraal. In figuur 1 zijn enkele belangrijke momenten uit het project weergegeven die vallen binnen de onderzoeksperiode. De onderzoeksperiode beslaat de zomer 2017 (grofweg de start van de definitiefase) tot december 2018. Onder de figuur wordt de tijdlijn kort toegelicht met als doel een algemeen beeld te schetsen van het project.

---

<sup>4</sup> Centrumplan Ouderkerk aan de Amstel (het Kampje), definitiefase, 15 februari 2018

**Figuur 1 Tijdlijn Centrumplan 't Kampje periode 2002 – 2019**



Begin 2018 wordt het projectplan 'Centrumplan Ouderkerk aan de Amstel (het Kampje)<sup>5</sup> door de raad vastgesteld, maar al jaren is de herinrichting van het centrum onderwerp van gesprek. Betrokkenen geven aan dat al in 2002 over de herinrichting van het centrum wordt gesproken in de stedenbouwkundige visie 'Een visie voor Ouderkerk'. In de jaren daarna wordt het noordelijk deel van het centrum aangepakt. Er wordt door de raad geen prioriteit gegeven aan de aanpak van 't Kampje en er wordt dan ook niet met de herinrichting gestart. In 2007 wordt opnieuw over de herinrichting gesproken in de Structuurvisie. Besloten wordt de herinrichting uit te besteden aan de markt. Opnieuw wordt de herinrichting van 't Kampje niet opgepakt, omdat hier geen urgentie voor wordt gezien. In 2015 doet zich een zogenaamde *window of opportunity* voor: de voormalige locatie van de Rabobank, een belangrijk element in de mogelijke herinrichting van het centrum, wordt verkocht. De gemeente grijpt dit moment aan om met de nieuwe eigenaar K4 afspraken te maken over de mogelijke herinrichting van het centrum. De twee partijen sluiten een intentieovereenkomst waarin ze afspreken samen te werken in een onderzoeksfase. De raad stelt hiervoor een voorbereidingsbudget ter beschikking. Er worden onder andere een marktverkenning en een archeologisch onderzoek uitgevoerd. Op verzoek van de raad wordt de verkeerssituatie rondom de Kerkbrug en Kerkstraat ook in de onderzoeksfase meegenomen. De verbetering van deze verkeerssituatie wordt onderdeel van het project. Overigens wordt in de praktijk de verbetering van de verkeerssituatie zoveel mogelijk losgetrokken van het Centrumplan. Dit is dan ook geen onderdeel van de casestudie in dit onderzoek geweest.

Begin 2017 worden de resultaten van de onderzoeken met de raad en belanghebbenden gedeeld. Op basis van de resultaten start een stedenbouwkundig onderzoek. Het project bevindt zich in de definitiefase. Doel is om te komen tot een projectplan waarin een gedragen visie voor de uitvoering van de herinrichting van centrumdeel 't Kampje is vastgelegd. De weg hiernaar toe is vastgelegd in het projectplan voor de definitiefase. Dit projectplan wordt op 15 februari 2018 door de raad vastgesteld. Resultaat moet zijn dat eind 2018 een gebiedsvisie wordt vastgesteld op basis waarvan de volgende projectfasen (ontwerp- en voorbereidingsfase) kunnen worden gestart.

Het projectplan voor de definitiefase brengt de uitgangspunten voor het project bijeen. Daarnaast benoemt het enkele elementen die cruciaal zijn voor de gebiedsvisie: het vraagstuk rondom parkeren en de locatie van de supermarkt. Er worden naar beide elementen onderzoeken uitgevoerd op basis waarvan een bestuurlijk besluit genomen kan worden dat bepalend is voor de gebiedsvisie van het centrum. In informatiebijeenkomsten in het najaar van 2018 voor zowel de raad als voor belanghebbenden, worden de resultaten van deze onderzoeken gedeeld. Het college presenteert aan de raad verschillende scenario's voor het vervolg van de uitvoering van het Centrumplan. Er ontstaat, met name over de mogelijke verplaatsing van de supermarkt, zoveel commotie (allereerst bij de presentatie aan stakeholders en op basis daarvan bij de presentatie aan de raad) dat het

<sup>5</sup> Centrumplan Ouderkerk aan de Amstel (het Kampje), definitiefase, 15 februari 2018

college eind 2018 besluit het lopende traject stop te zetten en opnieuw de initiatieffase van het project vorm te geven. Met ingang van 2019 wordt hiermee gestart.<sup>6</sup> Dit is geen onderdeel van de casestudie in de onderzoek.

## 2.2 / Inzicht in informatievoorziening aan de raad

In de vorige paragraaf is in grove lijnen het verloop van het project geschetst. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de informatie die gedurende het project is verstrekt. Bij de analyse zijn de analyse-indicatoren uit het analysekader betrokken. Deze indicatoren zijn in figuur 2 samengevat. Hierbij is onderscheid gemaakt in enerzijds indicatoren gericht op het proces van informatievoorziening en de inhoud van informatie en anderzijds op indicatoren gericht op het resultaat van de informatievoorziening (*outcome*: in hoeverre stelt de informatievoorziening de raad in staat te acteren?).

**Figuur 2** Overzicht van analyse-indicatoren

### Analyse-indicatoren gericht op proces en inhoud van informatie

Uitgangspunt is dat het college geen informatie achterhoudt voor de raad, maar dat hij voldoende inzicht geeft in voortgang, risico's, budget en tijd op zowel operationeel, tactisch als strategisch/bestuurlijk niveau. In periodieke voortgangsrapportages geeft het college inzicht in beheersaspecten (bijvoorbeeld geld, tijd, risico's) en knelpunten. De informatie is begrijpelijk en overzichtelijk weergegeven.

### Analyse-indicatoren gericht op resultaat

De informatie die wordt aangeboden voldoet aan de criteria juistheid, volledigheid, toegankelijkheid en tijdigheid. De informatie is relevant voor oordeels- en besluitvorming door de raad en maakt het mogelijk indien nodig bij te sturen. Op basis van de informatie kan de raad zijn controlerende rol invullen en de raad doet dit ook navolgbaar.

## Beeld van de informatievoorziening gedurende de definitiefase van Centrumplan 't Kampje

### Gros van de informatie wordt gedeeld rondom informatieve raadsbijeenkomsten

In de onderzoeksperiode valt op dat de informatie die met de raad wordt gedeeld met name bij twee gelegenheden wordt verstrekt: via 'reguliere communicatiekanalen' zoals het postoverzicht, de reguliere p en c-cyclus en de nieuwsbrief die elk kwartaal verschijnt. Het gaat hierbij om zeer beknopte voortgangsinformatie waarbij de kern van de verstrekte informatie is om inzicht te bieden in een recente gebeurtenis, of een overzicht te geven van waar de gemeente in het project staat.<sup>7</sup> Deze informatie is bij uitstek geschikt voor inwoners en wordt dan ook op de website gepubliceerd. De tweede gelegenheid die vraagt om het verstrekken van informatie, zijn de door het college geïnitieerde informatieve raadsbijeenkomsten. Op aanvraag van het college wordt een informatieavond voor de raad belegd, waarbij het college de raad informeert en met hem in gesprek gaat over het Centrumplan. Er zijn geen afspraken gemaakt over de vorm waarin de informatie wordt gedeeld, dan wel afspraken over de inhoud van de informatie. Gedurende de onderzoeksperiode hebben er in september en november 2018 dergelijke bijeenkomsten plaatsgevonden. De inhoud van de gedeelde informatie wordt onder 'verstrekte informatie is omvangrijk en volledig' beschreven.

Kenmerkend voor deze informatiebijeenkomsten is dat ze geen besluitvormend karakter hebben. Raad en college zijn dus met elkaar in gesprek, maar er is geen officieel besluitvormingsmoment. Wel lagen in de bijeenkomsten van september en november scenario's voor ter bespreking, echter er is geen formele besluitvorming hierover mogelijk in de bijeenkomst. De enige besluitvorming in de onderzoeksperiode heeft plaatsgevonden op 15 februari 2018, waarbij het ging om het vaststellen van uitgangspunten voor het project en het beschikbaar stellen van (voorbereidings)budget.<sup>8</sup> De daarbij verstrekte informatie (raadsvoorstel met bijlagen) is uitgebreid en volledig: er wordt inzicht verstrekt in inhoud door middel van ambities, kaders en

<sup>6</sup> <https://www.ouder-amstel.nl/projecten/publicatie/centrumplan-ouderkerk-aan-de-amstel>, geraadpleegd op 13 mei 2019

<sup>7</sup> Voorbeeld: Nieuwsbrief Centrumplan 1 april 2018 (geheel geweid aan Centrumplan) en (algemene) Nieuwsbrief nummer 2, mei 2018, p. 7

<sup>8</sup> Raadsbesluit 2018/05 Centrumplan Ouderkerk aan de Amstel inclusief (verkeers-)deelproject Kerkstraat en Kerkbrug, 15 februari 2018

doelstellingen, maar ook in proces (voorgeschiedenis, globale planning en taken) en risico's (zowel inhoudelijk als financieel). Van alle tot nu toe gedeelde informatie is echter maar een beperkt deel verstrekt voor een dergelijk besluitvormingsmoment; de meeste informatie wordt verstrekt rondom de informatiebijeenkomsten waarbij het initiatief ligt bij het college. In gesprek met de raad beantwoordt het college in de informatiebijeenkomsten mondelinge vragen (over het algemeen naar tevredenheid van de raad) en in een enkel geval stellen fracties schriftelijke vragen die het college in memo's beantwoordt.

#### **Verstreckte informatie is omvangrijk en volledig**

Op basis van analyse van de informatie die gedurende het project aan de raad is verstrekt, kan gesteld worden dat de informatie zeer omvangrijk en compleet is, zowel voor wat betreft het raadsvoorstel en -besluit van februari 2018, als de informatiebijeenkomsten in september en november. Het college deelt veel informatie: zo worden rapporten van in het kader van het project uitgevoerde onderzoeken (bijvoorbeeld marktverkenning, verkeersonderzoek) in hun geheel met de raad gedeeld. Dit kan gaan om rapporten van tientallen pagina's met gedetailleerde informatie van onderzoeksuitvoering en -resultaten. Daarnaast verstrekt het college plattegronden, tekeningen, memo's en dergelijke. Hiermee biedt het college een breed zicht op wat het project inhoudt. Niet alleen op hoofdlijnen, maar het verstrekt ook op gedetailleerd niveau achtergrondinformatie met zowel inhoudelijke als financiële aspecten. In figuur 3 is ter illustratie opgenomen welke informatie is verstrekt voor de informatiebijeenkomst van 22 november 2018. Bij het verstrekken van dergelijke hoeveelheden informatie is het meegeven van een kader en mogelijke gespreksonderwerpen voor raad en college noodzakelijk voor de toegankelijkheid van de informatie en het voeren van het juiste gesprek naar aanleiding van de informatie.

Wat met name opvalt in deze informatiestroom is, dat het college de informatiebijeenkomsten initieert en dat deze op relatief korte termijn worden georganiseerd. Dit leidt er toe dat de raad, in de beleving van raadsleden en de griffier, in voorkomende gevallen wordt overvallen door de vraag om een informatiebijeenkomst (er zijn weinig tot geen afspraken vooraf gemaakt over wanneer welke informatie op welke manier wordt gedeeld) en de raad wordt overvallen door de hoeveelheid aan informatie. De informatie wordt vaak wel ingeleid middels een memo, echter deze memo heeft geen vaste vorm en/of inhoudelijke elementen en de raad ervaart te weinig focus in deze memo's. Dit leidt tot de analyse dat op basis van de verstreckte informatie het niet aannemelijk is dat het college informatie achterhoudt, maar ook dat er weinig tot geen afspraken ten grondslag liggen aan de informatievoorziening voor wat betreft momenten, vorm en inhoud.

### Figuur 3 Informatievoorziening aan raad voor informatieve raadsbijeenkomst 22 november 2018

Op 22 november 2018 is op initiatief van het college een informatieve raadsbijeenkomst georganiseerd waarbij het college met de raad in gesprek is gegaan over het Centrumplan. Kerndocument voor deze bijeenkomst is een memo die moet gelden als “een goede leidraad voor de gedachtewisseling” tussen raad en college. De memo geeft een overzicht van de belangrijkste gesprekspunten, waarbij de bespreking van twee ontwikkelscenario’s centraal staat. De memo geeft in het kort een overzicht van de ambities van het Centrumplan, inzicht in uitgevoerde onderzoeken en verkenningen, een beschrijving van de scenario’s en schetst het verloop van het vervolgproces inclusief een participatietraject. De scenario’s worden op hoofdlijn uitgewerkt in een aantal uitgangspunten. Scenario 1 lijkt het voorkeursscenario te zijn, doordat het college 3 punten benoemt waar het scenario goed bij aansluit (bijv. bij de gemeentelijke ambities). Dit wordt echter niet met zoveel woorden gezegd. In het zes pagina’s tellende memo wordt op twee momenten een gesprekspunt met de raad weergegeven: na de alinea over de ambities en na de beschrijving van de scenario’s. Bij de eerste vraagt het college om mogelijke aanvullingen op de ambities en na de scenario’s staat: “graag bespreken wij met u deze twee scenario’s. Mogelijk ziet u een derde scenario of wellicht heeft u aanvullingen op de overwegingen en/of kanttekeningen. Wij zijn benieuwd naar uw inbreng.” Een verdere inkadering van het gesprek, een gespreksvorm, voor- of nadelen of gespreksvragen worden niet gegeven.

De volgende bijlagen zijn bij het memo verstrekt:

- / Projectplan Centrumplan Ouderkerk aan de Amstel (het Kampje) definitiefase 0901- 2018
- / Rho, Onderzoeksresultaten Centrumplan Ouderkerk aan de Amstel 27-08-2018
- / EFMI Business School, Presentatie Ontwikkelingen in food retail in de context van Ouderkerk aan de Amstel 13-09-2018
- / Decisio, Marktverkenning economische functies Ouderkerk aan de Amstel, 15-02-2017
- / Notitie Mogelijkheid vergroting supermarkt op huidige locatie
- / Massastudie huidige locatie supermarkt aan Dorpsstraat/’t Haventje
- / Matrix analyse supermarktlocaties
- / SVP, Modellen 20-06-2018 (Modellen C t/m G)
- / SVP, Stedenbouwkundige onderbouwing Inpassing supermarkt op ’t Kampje 30-04-2018
- / SVP, Sfeerbeelden architectuur en openbare ruimte
- / SVP, Schetstekening ’t Kampje (vogelperspectief)
- / SVP, Tekeningen vrije ruimte ’t Kampje in bestaande situatie en Model C
- / Goudappel Coffeng, Notitie Rijkcurves expeditieverkeer supermarkt Plus 20-06-2018
- / Globale planning vervolgproces gebiedsvisie centrum Ouderkerk aan de Amstel
- / Vertrouwelijk (ter inzage bij Griffie): o Financiële quick scan Dorpsstraat d.d. 04-05-2018 o Financiële quick scan nieuwe supermarkt d.d. 17-05-2018 (modellen A, C, X en C2) o Financiële quick scan nieuwe supermarkt totaaloverzicht d.d. 27-06-2018 o Financiële quick scan nieuwe supermarkt modellen E, F en G d.d. 25-06-2018

#### Inzicht in kwaliteit van informatievoorziening

In het voorgaande is een beeld geschetst van de inhoud van de versterkte informatie, maar interessant is om te zien of de raad hier ook gebruik van maakt voor zijn kaderstellende en controlerende rol.

#### De raad is niet actief betrokken in de kaderstelling

In het projectplan staan kaders opgenomen die vormgeven aan het project. Het gaat om een doelstelling, negen kernkwaliteiten van ’t Kampje en een zogenaamd beleidskader. Dit kader is een overzicht van uitgangspunten die aan de herinrichting van ’t Kampje zijn meegegeven in eerdere jaren en beleidsstukken. Het gaat om kaders afkomstig uit bijvoorbeeld de stedenbouwkundige visie uit 2002, de structuurvisie uit 2007 en de beleidsambitie Economie Ouder-Amstel uit 2013. Uit dit beleidskader worden 18 uitgangspunten en randvoorwaarden gedestilleerd die een kader vormen voor het projectplan: “in het project wordt gestreefd om aan alle uitgangspunten en randvoorwaarden invulling te geven”<sup>9</sup>. De raad heeft met het vaststellen van het projectplan op 15 februari 2018 ook dit beleidskader vastgesteld. De kaders zijn echter afkomstig uit eerdere beleidsdocumenten sinds 2002 en lijken niet recentelijk actief opgesteld door de gemeenteraad. Door de raad wordt dan ook aangegeven dat er gedurende de definitiefase geen besef is bij de raad dat er kaders aan het projectplan ten grondslag liggen en is er geen gevoel van eigenaarschap over de kaders.

<sup>9</sup> Centrumplan Ouderkerk aan de Amstel (het Kampje), definitiefase, 15 februari 2018, p. 14

Later in het traject doen zich mogelijke momenten voor waarop de raad initiatief kan nemen tot het stellen van kaders. Een voorbeeld hiervan is de bespreking van scenario's voor de voortgang in de raadsinformatiebijeenkomst op 22 november 2018. In een memo presenteert het college een tweetal scenario's (zie figuur 3) waarover hij met de raad in gesprek wil. Dit is een moment voor de raad om uitgangspunten vast te leggen en zo kaders mee te geven voor de voortgang van het project. Echter, de bespreking van deze scenario's was in een informatieve bijeenkomst zonder besluitvormend karakter en tevens gaf de door het college verstrekte memo weinig invulling aan (de vorm van) het gesprek met de raad. Raadsleden hebben aangegeven dat, naast dat in de bijeenkomst de aandacht met name uitging naar de mogelijke verplaatsing van de supermarkt, er te weinig besef is bij raadsleden dat het een moment is voor kaderstellen. Enerzijds ontbreekt een actieve houding van de raad, anderzijds wordt de raad ook in beperkte mate in staat gesteld om kaders te stellen.

### **Controlerende rol tot nu toe beperkt**

Aan de raad verstrekte informatie moet zeker ook voldoende aanleiding geven om als raad vorm te geven aan de controlerende taak. Dit element blijft binnen de huidige casestudie beperkt, aangezien het project zich pas bevindt in de definitiefase. Tegelijk is de raad ook in de beginfase van een groot project steeds in de positie het college te controleren op wat het doet. Het invullen van deze controlerol wordt in het project maar zeer beperkt zichtbaar. Een element dat hierbij past, is het stellen van schriftelijke en/of mondelinge vragen. Dit gebeurt in beperkte mate. Het feit dat afspraken over informatievoorziening (zowel vorm, tijd als inhoud) ontbreken is geen goed uitgangspunt voor wat betreft de controlerende rol van de raad. De raad is hiermee afhankelijk van de bereidwilligheid van het college om informatie te delen en de agenda van het college voor wat betreft het moment van aanlevering. Het ontbreken van afspraken over bijvoorbeeld het verstrekken van tussentijdse rapportages maakt de controlerende rol van de raad minder duidelijk.

## **2.3 / In gesprek met de raad: ervaringen en aandachtspunten voor de toekomst**

In het kader van dit onderzoek is er op 11 april 2019 een gesprek gevoerd met een afvaardiging van de raad. Onderwerp van gesprek was de door de raad ervaren kwaliteit van informatievoorziening, dilemma's waar de raad zich mee geconfronteerd ziet en ook aandachtspunten en mogelijke verbeteringen voor de toekomst. In deze paragraaf wordt een korte samenvatting gegeven van het gesprek met de raad; dit schetst een beeld van hoe de raad aankijkt tegen de kwaliteit van informatievoorziening. Tot slot worden enkele concrete aandachtspunten meegegeven waar volgens raadsleden mogelijke verbeterpunten liggen voor de toekomst.

### **Ervaren kwaliteit van informatievoorziening: er wordt aan gewerkt, maar we zijn nog lang niet klaar**

In gesprek met de raad ontstaat het algemene beeld dat er geen gebrek is aan informatie. Dit sluit aan bij de analyse uit paragraaf 2.2 dat het college zowel op hoofdlijnen als tot in detail informatie verstrekt aan de raad. Echter, raadsleden geven ook aan dat hoewel de beschikbaarheid van informatie ruim voldoende is, dit niet leidt tot een gevoel van 'grip hebben op het project'. Drie elementen zijn hierbij van belang:

- Het beeld bestaat dat inwoners onvoldoende beeld hebben bij het project;
- De informatiestroom is warrig: er zijn weinig tot geen vaste momenten afgesproken dat informatie door het college wordt aangeboden, er komt ook via andere wegen informatie naar de raad toe;
- De informatiestroom heeft te weinig focus: de informatie is te veel om allemaal te lezen. Er is behoefte aan een vast format waarin kort de hoofdlijn van de verstrekte informatie wordt weergegeven.

Overigens geven alle raadsleden aan dat de beschikbaarheid van de informatie als positief wordt ervaren. Er is dus geen behoefte aan minder informatie, wel aan een meer eenduidige stroom en overzicht van en in de informatie. Hoewel er in de laatste maanden al kleine verbeteringen zijn aangebracht (voorbeeld van oplegnotitie Diftar 2019 en instellen van commissie Grote Projecten per januari 2019) is er nog wel veel te verbeteren. De behoefte aan overzichtelijkheid van zowel de informatie als inzicht in het overzicht van het proces, worden hierbij als zeer belangrijk ervaren. De raad wijst daarbij niet alleen naar het college, maar steekt de hand ook in eigen boezem: zicht in het proces en de bijbehorende rollen (kaderstellen en controleren) kan leiden tot een meer proactieve houding van de raad. Niet afwachten tot het college iets aanreikt, maar vanuit eigenaarschap zelf bijvoorbeeld de kaderstelling agenderen. Dit algemene beeld kan worden uitgewerkt in enkele concrete verbeterpunten die door de raad zijn aangedragen. Deze worden verwoord in de volgende alinea.

## Aandachtspunten om de kwaliteit van informatievoorziening in de toekomst te verbeteren

### Er is behoefte aan structuur in de informatievoorziening

Zoals al eerder uit de bevindingen is gebleken, is er in de afgelopen jaren een structuur van informatievoorziening ontstaan waarbij de raad middels informele informatiebijeenkomsten door het college wordt bijgepraat over de voortgang van een project. Het college bepaalt hierbij de agenda: hij dient een verzoek in bij de raad voor het beleggen van een informatiebijeenkomst en bepaalt welke onderwerpen op de agenda staan. De bijeenkomsten zijn vaak besloten en informeel: informatie wordt niet openbaar gemaakt, inwoners kunnen niet meeluisteren en er is geen ruimte voor het nemen van officiële besluiten. Een ander punt van kritiek van de raad is dat de beschikbaar gestelde informatie groot is in omvang en te weinig focus heeft (bijvoorbeeld middels een oplegnota). Deze twee zaken voeden de behoefte aan een meer structurele en overzichtelijke vorm waarin de informatie naar de raad toekomt. Hieraan is geprobeerd vorm te geven met de instellen van de commissie Grote Projecten. Deze raadscommissie komt op regelmatige basis bijeen en heeft een formeel karakter. Per 1 januari 2019 is gestart met deze commissie, waarbij het nog zoeken is naar de juiste vorm en invulling. Raadsleden geven aan het prettig te vinden op deze manier in ieder geval kritisch te kijken naar de openbaarheid van informatie, waarbij openbaarheid de norm moet zijn. Ook is men positief over de vaste regelmaat waarin er informatie gedeeld kan worden.

### Er is behoefte aan focus in de informatievoorziening

Aansluitend bij het punt dat er meer behoefte is aan structuur, is er behoefte aan meer focus in de informatievoorziening. Overigens zijn raadsleden primair positief over de verstrekte informatie: het beeld bestaat dat het college alle beschikbare informatie deelt. Ook het detailniveau waarop dit gebeurt vindt de raad positief (bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van alle onderzoeksrapporten). Het verstrekken van deze informatie stelt de raad in staat, wanneer daar behoefte aan is, de diepte in te gaan. Echter, de hoeveelheid informatie maakt het ook onoverzichtelijk en lastig behapbaar. Door een heldere oplegnotitie aan de verstrekte stukken toe te voegen waarin enkele belangrijke elementen worden uitgelicht (bijvoorbeeld een overzicht in de tijd, gevraagd besluit, overzicht van risico's in middelen en planning) wordt de leesbaarheid bevorderd en is de raad in staat in korte tijd de belangrijkste informatie tot zich te nemen. Dit geeft ook richting aan het debat in de raad/gesprek met het college. Het is hiervoor van belang het gesprek te voeren over welke elementen in de oplegnotitie moeten komen. Als *best practice* werd genoemd de onlangs (begin 2019) verschenen startnotitie over Diftar.

### Digitale vindbaarheid van informatie moet verbeteren

Hoewel er geen gebrek is aan informatie, is het voor raadsleden wel moeilijk het overzicht te behouden. Dit heeft deels te maken met de hoeveelheid, anderzijds met de vindbaarheid van informatie in het raadsinformatiesysteem. Stukken van één project zijn niet gebundeld terug te vinden en de zoekfunctie is beperkt. Er bestaat de behoefte aan een digitaal overzicht van documenten per project. Een precieze vorm hiervan is niet uitgedacht, maar het is denkbaar dat elk (groot) project een eigen digitale locatie heeft waarin alle stukken volgordevol terug te vinden. Er is daarbij de behoefte om in een tijdlijn in één oogopslag terug te zien wanneer welke besluiten zijn genomen. Een zoekfunctie maakt het mogelijk eenvoudig door de documenten te navigeren.

### Raad moet meer eigen rol pakken

De raad is ook kritisch op zijn eigen functioneren, met name waar het gaat om zelf proactief zijn rol te pakken en het zenden van een eenduidige boodschap richting het college. Beide elementen hangen ook samen. Wanneer de raad beter in staat is aan het college aan te geven waar de behoefte voor informatievoorziening ligt, ontvangt hij die informatie op basis waarvan hij kan acteren. Tegelijkertijd moet de raad niet alleen acteren op aangeven van het college, maar zelf initiatief durven nemen. Bijvoorbeeld door de agenda te bepalen, datgene te agenderen waar behoefte aan is, actief het gesprek voeren over welke informatie nodig is en op welke manieren die verstrekt moet worden.

### Informatie moet tijdig aan inwoners beschikbaar worden gesteld

Het beeld bestaat dat het voor inwoners moeilijk is grip te hebben op grote projecten die spelen in de gemeente, dan wel in hun directe leefomgeving. Een belangrijke reden hiervoor is de vertrouwelijkheid van informatie, maar ook het ontbreken van een duidelijke communicatiestrategie richting inwoners. De raad ziet eenvoudige verbeteringen voor wat betreft het beschikbaar stellen van informatie (een overzicht op hoofdlijnen) via de website en het vooraf bepalen van een communicatierichting richting inwoners.

# Bijlage I Analysekader

Onderzoeksonderwerp	Analyse-indicatoren
Grote projecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Er zijn afspraken gemaakt op basis van welke kenmerken een project wordt aangeduid als groot project.</li> <li>/ Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening bij grote projecten.</li> </ul>
Proces van informatievoorziening	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Tijdens het project worden door de projectorganisatie periodieke voortgangsrapportages opgesteld waarin de beheersaspecten geld, organisatie, tijd, informatie, risicobeheer en kwaliteit worden toegelicht, en waarin eventuele knelpunten, dreigende budget- en termijnoverschrijdingen en de mate van doelrealisatie aan college worden gecommuniceerd.</li> <li>/ De informatievoorziening is zodanig ingericht dat op operationeel, tactisch en strategisch/bestuurlijk niveau voldoende inzicht is in inhoudelijke voortgang, risico's, budget, tijd.</li> <li>/ De informatie stelt (college en) raad in staat hun controlerende rol ten aanzien van het project (doelbereik en resultaten) te kunnen vervullen.</li> <li>/ Het college en de raad gebruiken aantoonbaar de informatie om hun controlerende rol te vervullen.</li> </ul>
Kwaliteit van informatievoorziening	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ De (schriftelijke en mondelinge) informatie die tijdens de verschillende projectfasen wordt aangeboden (zowel van ambtelijke organisatie naar college als van college naar de raad), voldoet aan de criteria juistheid, volledigheid, toegankelijkheid en tijdigheid.</li> <li>/ De gemeenteraad is aan de voorkant betrokken bij de totstandkoming van een voorgesteld besluit.</li> <li>/ De gemeenteraad ontvangt voortgangsinformatie die het mogelijk maakt indien gewenst bij te sturen.</li> <li>/ De informatie die de gemeenteraad ontvangt is relevant voor de oordeels- en besluitvorming.</li> <li>/ Het college houdt geen informatie achter voor de gemeenteraad.</li> <li>/ Informatie is begrijpelijk en overzichtelijk weergegeven en voorzien van een besluitenhistorie.</li> <li>/ Overzichtelijkheid: mate waarin informatie qua structuur en formulering aansluit op bijvoorbeeld de doelstellingen, eerdere informatie over hetzelfde thema en andere informatie over andere thema's (eenduidigheid).</li> <li>/</li> </ul>

# Bijlage II Bronnen

## Gesprekspartners

Naam	Functie	Datum	Opmerking
De heer L. Heijlman	Gemeentesecretaris	18 oktober 2018	
Mevrouw J. Vissers	Voormalig griffier Ouder-Amstel	18 oktober 2018	Het eerste gesprek vond plaats in de eerste fase van het onderzoek, het tweede gesprek gedurende de casestudie
De heer K. Wagemakers	Voormalig projectleider	27 februari 2019	Bij het gesprek was ook mevrouw Koning (projectmedewerker) aanwezig
Mevrouw R. Korrel	Wethouder	27 februari 2019	Bij het gesprek was ook mevrouw Koning (projectmedewerker) aanwezig
Afvaardiging van de raad	Alle fracties waren vertegenwoordigd door één raadslid	11 april 2019	