

ZELFANALYSE POELGEEST.

21 augustus 2002

1. Inleiding

Door de raad is gevraagd om een zelfanalyse Poelgeest vanuit de ambtelijke organisatie, het college en de raad **als aanvulling** op de analyse van de voormalige projectleider Poelgeest d.d. 10 april 2002.

Deze zelfanalyse legt de nadruk op de besluiten en processen die niet goed zijn gegaan en geeft op hoofdpunten de verbeteracties aan die benut kunnen worden bij het afronden van het project Poelgeest en bij het starten van andere grote projecten.

Gezien het specifieke doel van deze zelfanalyse, namelijk gericht op het verbeteren van de werkwijze, zijn de besluiten en processen die succesvol zijn geweest binnen het project Poelgeest niet nader geduid en uitgewerkt. Dit betreft bijvoorbeeld de duurzame opzet van de wijk met als thema's duurzaamheid, minder energie, schoon water, autoluw en natuurcompensatie direct naast de deur.

De analyse is ingedeeld in de volgende categorieën: financieel, procedureel, organisatie en werkwijze, informatie en communicatie, relatie bestuur en project, en relatie met andere overheden .

Voor achtergrondinformatie wordt verwezen naar alle documenten over Poelgeest die inmiddels bekend zijn bij de leden van de gemeenteraad.

Uitgangspunt bij het werken met grote projecten in Oegstgeest is de door het college vastgestelde gemeentelijke nota "Projectrealisering met externe projectmanagers" van oktober 2000.

2. Financieel

Het project is gestart in 1995 met een geraamd tekort op de startexploitatie van ruim 20 miljoen gulden. Op dat moment werd er vanuit gegaan dat een dergelijk omvangrijk tekort gedurende de loop van het project kon worden omgebogen tot een budgettair neutraal resultaat. De exploitatie-opzetten die volgden vanaf 1996 gaven ook een steeds florissant beeld te zien. Nu blijkt dat een dergelijk tekort niet zomaar is om te buigen tot een tenminste neutraal saldo.

Het gemeentebestuur had in 1995 feitelijk moeten besluiten op basis van de toen bekende informatie en condities niet te starten met het project Poelgeest in de huidige vorm, omdat de geraamde tekorten te hoog waren in relatie tot de omvang van de begroting van de gemeente.

Voorstel:

Bij een dergelijk (hoog) geraamd tekort op de startexploitatie een project niet starten. In ieder geval dienen zodanige maatregelen te worden getroffen dat er reële mogelijkheden ontstaan voor een gezonde exploitatie.

Er zijn indertijd exploitatievrije opbrengsten en kosten opgenomen in de exploitatie, zoals de opbrengsten uit leges en de bouwkosten voor de basisschool. Voor een zuiver beeld van de exploitatie van een project dienen alleen activiteiten te worden opgenomen die rechtstreeks verband houden met het project.

Het gemeentebestuur had hiertoe indertijd niet moeten besluiten.

Voorstel:

In een dergelijk project geen exploitatievrije opbrengsten en kosten opnemen, tenzij er sprake is van een voldoende positief saldo op de exploitatie.

De grondexploitatiebegroting en de kredietbewaking werden extern bijgehouden en niet pro-actief gestuurd. Om de grondexploitatie adequaat bij te houden en vooraf te kunnen sturen is het wenselijk dat de hiervoor benodigde activiteiten in de eigen gemeentelijke organisatie worden uitgevoerd. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de projectleider en de projectcontroller.

Voorstel:

De grondexploitatie en de kredietbewaking intern bijhouden en pro-actief sturen en hierop de interne organisatie inrichten. Op dit moment worden hiertoe door het management en het college maatregelen getroffen.

Er was tot begin 2002 geen eerste lijns-projectcontroller voor grote projecten aanwezig. De controlwerkzaamheden werden uitgevoerd door een (externe) tweedelijns controller. In de praktijk was er sprake van een meer reactieve control.

Voorstel:

In 2002 is er een interim-projectcontroller aangesteld en worden voorbereidingen getroffen om een dergelijke functie op vaste basis in te vullen binnen de gemeentelijke organisatie.

De budgetten voor voorbereiding, planbegeleiding, toezicht, advisering en communicatie zijn relatief laag. Het project Poelgeest is dermate complex en er zijn zoveel verschillende betrokkenen en belanghebbenden dat een intensieve voorbereiding en begeleiding nodig is. Mede gezien de langere doorlooptijd zijn de huidige budgetten hiervoor niet toereikend

Voorstel:

Mede door de intensieve voorbereiding en begeleiding en de langere doorlooptijd dienen hogere bedragen in de exploitatie te worden opgenomen voor voorbereiding, planbegeleiding, toezicht, advisering en communicatie. Hiermee wordt rekening gehouden in de nieuwe exploitatie-opzet.

Voor een adequate financiële projectadministratie door de eigen organisatie is er geen specifieke programmatuur voor grondexploitaties beschikbaar. Op deze wijze is het lastig voor de projectleider en het management om te kunnen sturen op geld en tijd.

Voorstel:

Inmiddels wordt programmatuur aangeschaft om een specifieke financiële projectadministratie door de eigen organisatie te kunnen voeren, waardoor de projectleider en het management kunnen sturen op geld. Er moet nog een besluit worden genomen hoe dit concreet voor het project Poelgeest wordt ingevuld.

3. Procedureel

Bij de start van het project is om een aantal redenen gekozen voor snelheid boven zorgvuldigheid. Het project is gestart zonder het vooraf opstellen van een ontwerp-bestemmingsplan, waardoor voor elk deelproject de veel tijd kostende vrijstellingprocedures moeten worden gevolgd. In deze procedures wordt tevens veel weerstand ondervonden van nieuwe bewoners, die zich reeds in de wijk hebben gevestigd.

Voorstel:

Altijd kiezen voor zorgvuldigheid boven snelheid.

Alvorens een project wordt gestart dienen de ruimtelijke implicaties met de oplossingen vooraf bekend te zijn.

Het project is als uitvoerend gemeentelijk project gestart zonder dat tijdig de benodigde grond was verworven door de gemeente. Het gevolg is dat grondtransacties zijn gekoppeld aan bouwrechten, waardoor onder meer de publiekrechtelijke taken van de gemeente worden vermengd met de privaatrechtelijke afspraken. Daarnaast blijken diverse aankopen duurder te zijn dan was begroot. Specifiek voor Poelgeest geldt dat voor de van particulieren aangekochte grond door de projectontwikkelaar relatief veel is betaald. Het is voor de gemeente van belang om vooraf duidelijk in beeld te hebben welke grondpositie wordt ingenomen. Zolang hierover onhelderheid bestaat dient het gemeentebestuur niet te starten met een dergelijk project.

Voorstel:

Alvorens met de uitvoering van een groot project wordt gestart dient de gemeente eerst vastgesteld te hebben welke grondpositie zij wenst in te nemen. Daarbij moet tevoren duidelijk zijn welke risico genomen worden als bij de start de gronden nog niet bij de gemeente in eigendom zijn.

4. Organisatie en werkwijze

Het project kent een veertigtal deelprojecten, zoals de verschillende grondverwervingen, bouwprojecten en civieltechnische werken, en is daardoor heel complex. De samenhang tussen en de organisatie van deze deelprojecten was tamelijk onoverzichtelijk. Het is noodzakelijk dat per deelproject duidelijk en inzichtelijk wordt gemaakt welke en door wie de processen moeten worden doorlopen, welke afhankelijkheden er zijn tussen de deelprojecten, en welke de relatie is met de voortgang van het gehele project Poelgeest.

Voorstel:

De deelprojecten goed organiseren en de afhankelijkheden tussen de deelprojecten en de relaties binnen het gehele project goed vastleggen en de risico's benoemen van deze afhankelijkheden.

Omdat bewust is gekozen voor een externe projectorganisatie en de gemeente Oegstgeest is ingericht als een beheersorganisatie is het project niet of nauwelijks ingebed in de eigen organisatie. Hierdoor was de betrokkenheid van de eigen organisatie gering en kon de eigen organisatie een onvoldoende pro-actieve inbreng hebben.

Voorstel:

Een dergelijk project als externe projectorganisatie vormgeven, maar het project wel voldoende inbedden in de eigen organisatie. Inmiddels zijn maatregelen genomen om de eigen organisatie hierop beter toe te rusten.

De voormalige projectleider vervulde teveel taken binnen het project, zowel voor wat betreft de inhoud, het management als de uitvoering. Alhoewel er formeel een projectorganisatie bestaat met diverse werkgroepen en een projectgroep binnen het project, zijn in de praktijk nagenoeg alle bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen het project door de voormalige projectleider uitgeoefend. Te lang is er door het management op vertrouwd dat deze bevoegdheden ook stoelden op voldoende kwaliteiten van de projectleider in alle bij het project aan bod komende disciplines. Tevens werkte hij met externe adviseurs van veel verschillende bureaus. Het is voor één persoon vrijwel onmogelijk om alle vakgebieden binnen dit project voldoende te beheersen. De kennis van en betrokkenheid bij het project binnen de organisatie van de gemeente was mede door deze persoonsgebonden invulling niet optimaal. De betrokkenheid van een aantal externe adviseurs is hierdoor ook afstandelijker geworden.

De werkwijze was niet zodanig ingericht dat deze voor een buitenstaander direct inzichtelijk is. Er bestonden onvoldoende duidelijke afspraken over bevoegdheden en verantwoordelijkheden van in- of externe medewerkers aan het project, zowel in de projectorganisatie als bij de uitvoering.

Het managementteam van de gemeente heeft standaard alle projecten op zijn agenda staan, maar werkte in praktijk met het principe 'geen bericht, goed bericht'. Het MT had meer moeten toetsen aan de nota 'Projectrealisering met externe projectmanagers'.

Voorstel:

De organisatie van het project is inmiddels zodanig aangepast, dat de verschillende taken over meerdere, specifiek deskundige personen zijn verdeeld. Tevens is helderheid geschapen over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de in- en externe medewerkers aan het project.

Het Managementteam (dat alle projecten wekelijks op de agenda heeft staan) moet daadwerkelijk de voortgang toetsen aan de nota 'Projectrealisering met externe projectmanagers', en zorgdragen voor voldoende integraliteit binnen de projecten en voldoende betrokkenheid van de betrokken medewerkers in de organisatie.

In zijn algemeenheid is door het management, de concerncontroller en het bestuur vanaf 1995 onvoldoende proactief gereageerd op ontwikkelingen die mogelijk binnen het project tot problemen zouden leiden. Zo was reeds in een vroeg stadium zichtbaar dat de woningbouw vertraagde, dat de grondverwerving moeizaam liep en dat het hoge negatieve exploitatiesaldo redelijkerwijs niet in zijn geheel kon worden omgebogen tot een meer budgettair neutraal resultaat.

5. Informatie en Communicatie

De communicatie met bewoners en belanghebbenden heeft niet overal geleid tot goede resultaten, mede met als gevolg bezwaar- en beroepsprocedures, vertragingen en kostenstijging.

Naar de bewoners toe is verzuimd duidelijk te stellen waar de grens ligt tussen inspraak en meebeslissen. Vanuit goede bedoelingen is immer weer ingegaan op verzoeken om overleg over de planontwikkeling en de uitwerking in de praktijk. Hierdoor is bij een aantal bewoners kennelijk de indruk ontstaan dat zij de regie hebben over het plan. Het grote gevaar van deze ontwikkeling is dat persoonlijke of groepsbelangen het algemeen belang gaan overheersen.

Door onvoldoende delegatie en mandaat binnen de projectorganisatie was ook de interne communicatie niet optimaal. De communicatie met direct en indirect bij het project betrokken medewerkers en externen is niet altijd goed geweest, waardoor sommigen zijn "afgehaakt".

De indruk bestaat dat de niet goede communicatie met enkele externe adviseurs en met andere betrokkenen, waaronder overheden, tot onduidelijkheden en ook vermindering van hun enthousiasme en betrokkenheid heeft geleid.

Voorstel:

Doorvoeren van een aantal verbeteringen in de uitvoering van het communicatieplan en het herijken van de inspraak en het overleg. Hiertoe wordt thans een voorstel gemaakt. Belangrijk hierbij is de onder 6 genoemde rollen en taken van de gemeente en van andere participanten (zoals bewoners, kopers, belangenorganisaties en bouwers) duidelijk te maken.

Intern gemeentelijk ontbrak het op onderdelen aan volledige en tijdige mondelinge en schriftelijke informatie over de voortgang van de grondverwingen, de bouw en de ruimtelijke procedures en de ontwikkelingen binnen de grondexploitatie. De raad is tevens te weinig frequent geïnformeerd over de voortgang van het project als geheel en de deelprojecten.

Voorstel:

Inmiddels wordt er in elke commissievergadering informatie gegeven over de voortgang van de deelprojecten en het project als geheel, en wordt er driemaandelijks informatie gegeven over de financiële stand van zaken. De door de raad te nemen besluiten worden zodanig tijdig voorbereid, dat er sprake is van een normale besluitvormingsprocedure.

6. Relatie bestuur – project Poelgeest

Behoudens de normale bestuurlijke trajecten, werd de betrokkenheid van het bestuur, college en gemeenteraad met het project, de vakwethouder uitgezonderd, vooral bepaald door incidenten en externe contacten en dus nauwelijks gestructureerd.

Voorstel:

Op basis van goede samenwerking en afstemming met de projectleiding is er thans sprake van continue inhoudelijke betrokkenheid van het bestuur (college en raad) met het project op hoofdlijnen.

De gemeente heeft in het project diverse taken en rollen, zoals gebiedsontwikkelaar, de verantwoordelijkheid voor het bestemmingsplan, de verantwoordelijkheid voor een gezonde grondexploitatie en de taak om op een goede wijze met alle betrokkenen te communiceren. Deze taken en rollen zijn soms tegenstrijdig, dan wel vereisen verschillende houdingen, en ook verschillende besluiten.

Voorstel:

In het project de onderscheiden taken van de gemeente en andere spelers nadrukkelijk formuleren en daar naar handelen.

Geconstateerd wordt dat er bij de (leden van de) gemeenteraad weinig bekend is over de inhoud van het project Poelgeest en het beleid dat daaraan ten grondslag ligt. Er bestond dan ook bestuurlijk weinig affiniteit met het plan. De raad heeft in het verleden weinig invulling gegeven aan haar rol als bewaker van een groot project; ook heeft de raad geen signalen vanuit de bevolking aan het college doorgegeven. In zekere mate geldt deze constatering ook voor het college van B&W. Van het “wij gevoel” (het is ons gemeentelijk project en wij gaan er voor) was in het verleden weinig te merken. Dit is het laatste jaar aanzienlijk veranderd.

Voorstel:

Een verbetering van de werkstructuur en de werkafstemming tussen het bestuurlijk en ambtelijk functioneren en een verbetering van de informatie en communicatie wordt doorgevoerd. Regelmatig worden het college, de raadscommissie en de gemeenteraad d.m.v. voorstellen en rapportages geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld om vanuit hun bevoegdheden het project aan te sturen, en goed voorbereide besluiten te nemen. Het project moet daardoor een gezamenlijk gedragen project worden.

7. Relatie met andere overheden

Het project Poelgeest heeft inhoudelijk een nauwe relatie met aandachtsgebieden van de gemeente Leiden (woningbouw, tunnel, woonwagencentrum) en de gemeente Warmond (groengebied). Het overleg hierover is vanaf 1996 niet structureel gevoerd, onder meer omdat de gezamenlijke stuurgroep al een tijd niet functioneerde, waardoor de wederzijdse betrokkenheid verloren ging.

Voorts kenden onderdelen van het project specifieke eisen vanuit het rijk (woningbouw, locatiesubsidie) en de provincie (groen, water etc.). Formeel overleg hierover vond incidenteel plaats, met het accent op de uitvoering hiervan door de projectleider.

Voorstel:

Voor de nu nog resterende thema's intensief ambtelijk en bestuurlijk overleg voeren met Leiden en Warmond. Dit is inmiddels in gang gezet.

8. Tenslotte

In algemene zin kan geconstateerd worden dat de uitgangspunten volgens de gemeentelijke nota “Projectrealisering met externe projectmanagers” van oktober 2000 nog steeds goed toepasbaar zijn op de werkwijze bij grote projecten in de gemeente Oegstgeest.

Bij nieuwe projecten zijn daarbij de volgende aspecten specifiek van belang:

- Een systematische werkwijze, waarbij taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zowel van externe als interne medewerkers goed worden vastgelegd.

- Een voldoende inzet van geschikte interne medewerkers op cruciale plekken in de projectorganisatie.
- Een juiste bepaling van de financiële, administratieve en organisatorische randvoorwaarden voor grondexploitatie.
- Een consequente toepassing van een toereikende projectsystematiek en projectplanning .
- Een juiste inschatting van de risico's vooraf en tijdens het traject.
- Een goede bestuurlijke sturing en beheersing.

De organisatie en de werkplannen van de komende nieuwe projecten in Oegstgeest zullen op basis van bovenstaande uitgangspunten worden opgesteld.