

Beheersbare gebiedsontwikkeling: utopie of realiteit?

Is beheersing van grote projecten een utopie in relatie tot het politiek-bestuurlijke spanningsveld en de vaak langjarige ontwikkelingen en veelheid aan in- en externe invloeden?

Auteur **F.A.J. van Kuijk**
RA RO EMIA is gevormachtigde bij Deloitte en werkzaam als accountant en operational auditor.

Wie kent de verhalen niet over een uit de hand gelopen gebiedsontwikkeling? Het project dat na jaren wordt opgeleverd, wijkt af van de planvorming. Of het budget bleek ontoereikend. Terecht is dan de vraag: was dit te voorzien? Het antwoord daarop luidt 'ja', mits er sprake is van een adequate samenwerking en informatie-uitwisseling tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie binnen een gemeente. En ook voor beheersbare gebiedsontwikkeling geldt 'regeren is vooruitzien', onverlet de risico's die inherent zijn aan uitvoering van projecten. In dit artikel over projectcontrol en gebiedsontwikkeling komt de bestuurlijke component van projectcontrol aan de orde. Met de bestuurlijke component c.q. het bestuur wordt in eerste instantie bedoeld het college van B& W dat handelt vanuit het mandaat van de gemeenteraad. In een vervolgartikel wordt ingegaan op de aspecten van de bedrijfsvoering, de ambtelijke kant van een project.

Controlmodel bij projecten

Zoals gezegd is de control van een project een nadrukkelijke samenwerking tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie. Wanneer immers de eisen en wensen van het bestuur niet in beeld zijn, is het voor de ambtelijke organisatie haast ondoenlijk om een project te realiseren. Dit lijkt een evidente stelling, maar in de praktijk komt het toch zeer regelmatig voor dat gaandeweg het project nog wordt aangepast. Het gaat dan vaak van kwaad tot erger, met veel impliciete aannames in plaats van expliciete kaders. De kaders en ook de marges mogen bij aanvang van

een project best ruimer en zachter zijn dan in latere fasen. Maar juist bij die start moet er een goede basis zijn voor de beheersbaarheid van een project.

Het bestuur moet bij aanvang een antwoord geven op de 'wat'-vraag: wat wil je realiseren, bij voorkeur SMART-geformuleerd. Wat maakt het project succesvol? Wat mag het kosten? Wat zijn te accepteren risico's? Wat zijn de uitgangspunten? Ambtelijk moet de controller de 'hoe'-vraag uitwerken: hoe wordt de opdracht uitgevoerd? Welke projectfasen zijn te onderscheiden? Hoe verloopt de informatievoorziening aan de opdrachtgever? Hoe vertaalt je de uitgangspunten planning, kosten en risicobeheersing? Diverse praktijkcasussen illustreren dat voor een goede beheersing van gebiedsontwikkeling twaalf aspecten cruciaal zijn. Het gaat enerzijds om aspecten die politiek-bestuurlijk relevant zijn en anderzijds om aspecten die relevant zijn voor de ambtelijke organisatie. Dit is in figuur 1 weergegeven.

Voor een adequate uitvoering van gebiedsontwikkeling is het noodzakelijk dat deze aspecten van grof naar fijn worden gefilterd en steeds harder en duidelijker worden geformuleerd. Dit model kan de controller in alle projectfasen toepassen. In veel gevallen is het nodig om dit model binnen een projectfase (bijvoorbeeld initiatief, uitvoering, enzovoort) meerdere malen te doorlopen.

Als je kijkt naar de zes bestuurlijk relevante aspecten, wat zijn dan de valkuilen, welke randvoorwaarden bevorderen een adequate invulling en hoe kan de controlfunctie meer 'winst' behalen?

Thema's bestuurlijke control

Uitgangspunten

Een project begint vaak met een vraag van de burger, een politieke wens of de oplossing van een concreet knelpunt. Vervolgens komt er een besluit van het college of opdracht van de raad om een project te starten. In de uitwerking van een project komen achtereenvolgens een projectdefinitie, een programma van eisen, een projectplan, een voorlopig ontwerp, een definitief ontwerp, een bestek en uiteindelijk een uitvoeringsdocument tot stand. Andere documenten zoals een structuurvisie, een bestemmingsplan, een woonvisie en andere meer overkoepelende beleidskaders zijn nodig om een project verder in te kaderen. Idealiter sluiten de uitgangspunten van de verschillende documenten naadloos op elkaar aan of het bestuur stelt eerder vastgestelde kaders bij om een consistent beleid te realiseren. Het komt echter herhaaldelijk voor dat gaandeweg de uitvoering van een project, zonder expliciete besluitvorming, uitgangspunten wijzigen. Omdat een project financieel niet haalbaar is, de planning uit de hand loopt, burgers nieuwe toezeggingen krijgen of aanbestedingstermijnen dreigen te verstrijken en waardoor concessies aan de uitgangspunten van een project noodzakelijk zijn. Vaak is dan vooraf onvoldoende nagedacht over de verschillende scenario's en risico's die kunnen optreden.

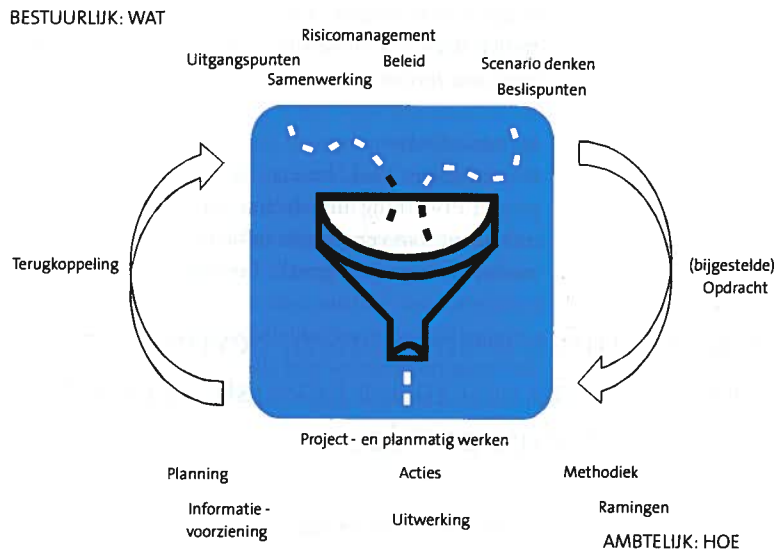
Problematisch is het ook wanneer gemeenteraad of college uitgangspunten niet of onvoldoende helder heeft vastgelegd. Vaak gaat dan het projectteam de impliciete uitgangspunten zelf expliciet invullen. Dit kan aanzienlijke financiële, ruimtelijke en soms ook ongewenste gevolgen hebben voor de realisatie van een plan.

De controller moet erop toezien dat terugkoppeling op de uitgangspunten plaatsvindt, zodat het bestuur vast kan stellen of het project zich nog binnen de bestuurlijk vastgelegde uitgangspunten ontwikkelt. Het is de projectleider die bewaakt dat het project binnen de kaders van de bestuurlijke opdracht tot stand komt. Deze wederzijdse verantwoordelijkheden vragen per projectfase om een expliciete terugkoppeling over de realisatie en mogelijke afwijkingen op eerder gedefinieerde uitgangspunten. Zonder deze terugkoppeling kunnen de bestuurlijke en politieke (af)weging van vaststelling dan wel bijstelling van de uitgangspunten niet of onvoldoende plaatsvinden. Weet de controller deze cyclus goed uit te voeren, dan is er sprake van actieve en transparante communicatie. Wederzijds vertrouwen zal toenemen en politieke commotie zal bij tijdige terugkoppeling vaker uitblijven. Dat is pure winst.

Beslispunten

Planningen zijn er om vanaf te wijken en de werkelijkheid is vaak weerbarstiger dan oorspronkelijk aangenomen.

Figuur 1 Thema's bestuurlijke en ambtelijke projectcontrol



men. Wat is de reden dat uitgangspunten in de loop der tijd toch weer om een andere invulling vragen?

Niet zelden lijkt de 'ongeschreven regel' dat een project financieel sluitend moet zijn of dat realisatie van een project binnen een afgesproken termijn plaats moet vinden. Vervolgens kan de projectleider 'zijn eigen gang' gaan als het gaat over kwaliteit, aanpassing van strategie en wijze van uitvoering. Zolang de inhoudelijke en financiële uitgangspunten van het project maar overeind blijven en het past binnen het mandaat van de projectleider dan wel ambtelijk opdrachtnemer, is er niets aan de hand. Maar vaak zit juist daar veel onduidelijkheid. Veronderstellingen in de planvorming zijn niet in beeld gebracht of zijn niet door het bestuur bekrachtigd. Bijvoorbeeld: de grootte van een kavel of de keuze om als gemeente alle gronden zelf te verwerven. Zodra de 'gewijzigde uitgangspunten' na verloop van tijd wel boven tafel komen, ontstaat er vaak politieke commotie en zijn herstelwerkzaamheden nodig om alsnog aan de verwachtingen te voldoen.

Kernpunt van een betere projectcontrol is: zorg dat uitgangspunten en veronderstellingen al in de uitwerking inzichtelijk zijn en dat ook blijven lopende het project. Het is de projectleider die de risico's in de (voorbereiding op de) besluitvorming in kaart brengt. Helaas zijn het nog vaak grote hoeveelheden getallen en de gewenste uitkomst die de besluitvorming domineren in plaats van de meer concrete invulling van een project. Het is en blijft de bestuurlijke verantwoordelijkheid om door te vragen over de veronderstellingen, of er gewijzigde inzichten zijn en of veronderstellingen vragen om een beslissing. Door meer en consequenter te sturen op de (tijdigheid van) beslis-punten, kan de controlfunctie een meer bewuste acceptatie van toekomstige gevolgen bevorderen. >>

De focus van de controller moet daarbij vooral gericht zijn op reële planningen en ramingen en het in kaart brengen van risico's. Ook kan de controller voorstellen doen om processen eenvoudiger en efficiënter (*business process redesign*) te laten verlopen.

Scenariodenken

Eén is géén! Vaak bestaat de presentatie van een projectuitwerking uit slechts één variant. Alsof de uitvoering van een project in beton is gegoten. Dat is natuurlijk niet het geval. Tal van omstandigheden

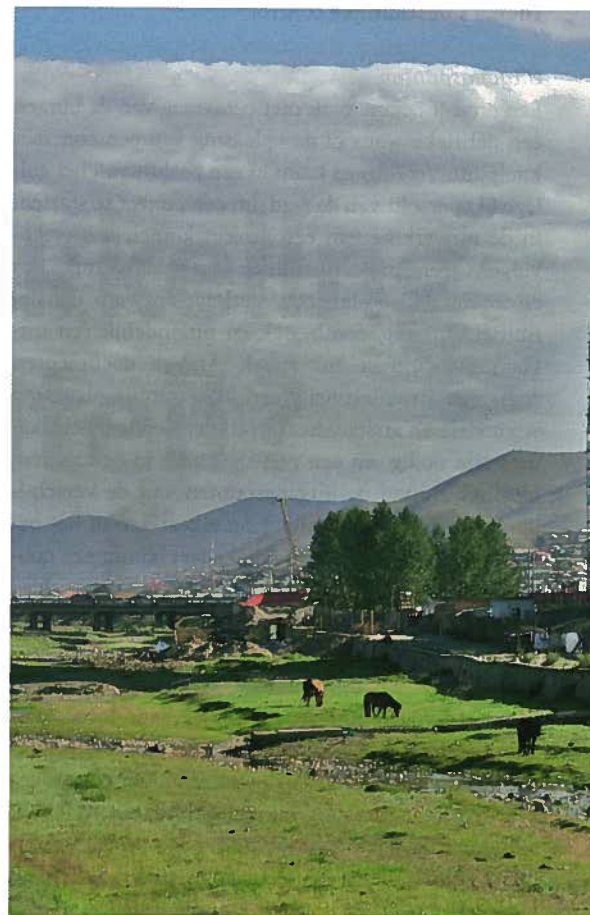
Door te sturen beslispunten, bevordert de controlefunctie een meer bewuste acceptatie van toekomstige gevolgen

kunnen ertoe leiden dat een project niet binnen de geplande kaders tot uitvoering komt. Denk aan resultaten van aanbesteding, bezwaarprocedures, vertraging in werving van gronden en onderhandelingen met samenwerkende partijen. Uiteraard is het primair de verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie om keuzes te maken en invulling te geven aan de bestuurlijke opdracht. Toch is het relevant en ook transparant om 'wat als' in beeld te brengen. Vaak is al in een vroegtijdig stadium concreet aan te geven welke scenario's er mogelijk zijn en hun consequenties. Niet alles is te voorzien, maar vooruitdenken en schakelen zijn essentieel in de sturing van een project. De controller is bij uitstek geschikt om het denken in varianten in het projectteam aan te jagen. Door de verschillende scenario's en consequenties vroegtijdig in beeld te brengen bij de opdrachtgever (college en/of raad), kunnen zij alle varianten in de besluitvorming meewegen. Door meerdere scenario's inclusief daarbij behorende risico's te hanteren, kan de ambtelijke organisatie in de uitvoering sneller schakelen. Ook daar ligt kans op winst. Echter, voor het gebruiken van verschillende scenario's moet er wel bestuurlijk ruimte en durf zijn om voor bepaalde varianten en de hiermee samenhangende consequenties te kiezen.

Beleid

Welke grondpolitiek staat de gemeente voor: actief of passief? Wat mag een stuk bouwgrond kosten? Wie dragen de kosten voor infrastructurele werken? Wat is het percentage sociale woningbouw dat gerealiseerd moet worden?

Uitspraken over deze thema's bepalen in belangrijke mate de kaders, uitkomsten en ook de uitvoering van een project en de risico's. Het hanteren van een actief grondbeleid zorgt er immers voor dat een gemeente, al dan niet op strategische plaatsen, grond gaat verwerven. Het vroegtijdig verwerven van een grondpositie kan echter wel extra risico's meebrengen. De



publicatie 'Grond(ig) beleid' (zie www.controllersmagazine.nl/verder_lezen) geeft veel praktische handreikingen om die risico's terug te dringen.

Wanneer vaste beleidsuitgangspunten ontbreken, kan binnen een project te veel vrijheid in handelen ontstaan. Derden zullen een gemeente aanspreken wanneer het ontbreken van beleid resulteert in onvoldoende consistentie of transparantie in gebiedsontwikkeling. Een voorbeeld: een gemeente hanteert verschillende prijzen voor verkoop van kavels in vergelijkbare omstandigheden. Onacceptabel. De gemeente zal haar instrumentarium op orde moeten hebben, in lijn met de wetgeving inzake staatssteun, transparantie van prijsvorming, en de Grondexploitatiewet. Daarvoor is een sterke focus nodig op de vraag 'Is mijn beleid wel op orde?' En past het beleid nog binnen de doelstellingen en de wettelijke ontwikkelingen? Het bij herhaling stellen en beantwoorden van deze vragen kan bovendien beleidsvernieuwing stimuleren. Opnieuw een winstkans.

Risicomanagement

Naast het eerder genoemde scenariodenken zijn er gedurende de uitvoering van een project verschillende risico's denkbaar. Deze risico's, bijvoorbeeld de vertraging van een plan als gevolg van bezwaarprocedures, kunnen een positief, negatief of onzeker effect hebben op de realisatie van het inhoudelijke dan wel



financiële resultaat. De praktijk leert dat de risico's bij aanvang van een project vaak wel zijn geïdentificeerd, maar dat deze in de sturing van een project niet langer leidend zijn. Ze zijn geen vanzelfsprekend onderdeel van de projectinrichting en -rapportage. Te vaak is de risico-inventarisatie niet meer dan een ritueel om jaarlijks het benodigde weerstandsvermogen te bepalen en te verantwoorden in de jaarrekening of bestuursrapportages.

Het meer planmatig en expliciet onderkennen van en omgaan met risico's moet bestuurlijk hoger op de agenda komen te staan. Immers, in de verschillende fasen van besluitvorming worden stappen gezet waarmee risico's vaak onomkeerbaar zijn, zonder dat het bestuur zich hiervan bewust is. De controller kan hierin faciliteren en eenduidigheid in methodiek en handelen aanbrenge. Het resultaat van een dergelijke aanpak is dat er inzicht en transparantie bestaan over de mogelijke impact van de risico's en de te nemen risicobeperkende maatregelen of het achterwege laten hiervan. Bewust meemaken en reageren in plaats van overkomen.

Samenwerking

De uitwerking van een project vraagt betrokkenheid van meerdere bestuurders. Bij gebiedsontwikkeling zijn vaak meerdere beleidsterreinen aan de orde, die met elkaar strijden om prioritering op de bestuurlijke

agenda. Het is helaas nog vaak een individuele wethouder die een project stuurt. Met als logisch gevolg dat de eigen portefeuille en beleidsdoelstellingen de overhand krijgen, meer dan het brede algemeen belang. In het kader van collegiaal bestuur is dat ongewenst en ook qua timing is het vaak erg ongelukkig. De start van de uitvoering is immers aanstaande, opdrachten moeten worden verstrekt en verwachtingen van derden zijn mogelijk al gewekt.

Voor een gezonde en beheersbare gebiedsontwikkeling is het noodzakelijk om al in een vroeg stadium helderheid te hebben over de bestuurlijke samenwerking tussen de verschillende beleidsterreinen. Beslispunten in het vervolgtraject, zoals een wijziging in planrealisatie, moeten tijdig worden voorgelegd en bestuurlijk – breder dan nu vaak het geval is – worden bediscussieerd en geaccordeerd. De controller moet de stappen en besluitvorming in dit traject mede bewaken. Door dit consequent toe te passen, ontstaat er een meer bedoelde en pure vorm van collegiaal bestuur, waarbij op basis van afweging van prioriteiten en argumenten richting wordt bepaald. Hiermee worden alle collegeleden onderdeel van het besluitvormingsproces, in plaats van dat zij zich voor het blok gezet voelen op het moment dat een omslag ter tekening voorligt. Een dergelijke werkwijze sluit ook aan bij het denken in programma's, waarbij er wordt gekeken naar het integrale resultaat van de gebiedsontwikkeling.

Afsluitend

Een beheersbare gebiedsontwikkeling lijkt vaak een utopie, maar dat hoeft het zeker niet te zijn. Zowel de politiek-bestuurlijke spelers (college van B&W, gemeenteraad) als de ambtelijke organisatie moeten dan wel bereid zijn om hun verantwoordelijkheden te nemen. Onder meer door te zorgen voor een duidelijke opdracht en een adequate uitwisseling van informatie. College en/of raad moet een helder kader vaststellen waarin zij de vraag 'Wat wil je bereiken?' concreet en meetbaar beantwoorden. Bestuurders moeten niet schromen om te vragen naar scenario's, naar risico's en hoe die beheersbaar zijn te houden. Bestuurders mogen zich niet langer verschuilen achter globale uitgangspunten, die in de uitvoering volop ruimte laten voor interpretatie en afwijking. Expliciete keuzes, heldere kaders en meetbare doelstellingen mogen worden gevraagd van bestuurders en politiek, om vervolgens gebiedsontwikkeling beheersbaar uit te kunnen voeren.

Wanneer deze aanpak wordt gekozen, waarbij de controller bij uitstek kan faciliteren en spiegelen, ontstaat er een meer gerichte focus op de uitvoering en realisatie van dergelijke (financieel) omvangrijke en langjarige gebiedsontwikkelingen. Belangrijke winstpunten hierbij zijn: duidelijke keuzen maken, helderheid in uitgangspunten, risico's durven onderkennen en aanpakken, beleid herzien en komen tot een meer collegiaal bestuur en prioritering van keuzen. «