

Raadsinformatiebrief

Onderwerp	: Procesevaluatie DOK12 door OCD
Aanleiding	: Raadsinformatiebrief d.d. 7 januari 2020
Datum	: 4 maart 2021
Portefeuillehouders	: K. Jongmans en A. Kraijo
Schrijver	: S. Ramkhelawan

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tijdens de plenaire bespreking van de Raadsinformatiebrief van 7 januari 2020, waarin wij hebben aangegeven af te zien van verdere ontwikkeling van DOK12 op de huidige locatie (NO-GO), is desgevraagd een procesevaluatie door het college in het vooruitzicht gesteld. Het doel van de procesevaluatie is om lessen te leren met betrekking tot (andere) grotere ontwikkeltrajecten in ons dorp.

Wij hebben het Onderzoekscentrum Drechtsteden (hierna OCD) de opdracht gegeven deze procesevaluatie DOK12 uit te voeren. Het OCD heeft kwalitatief onderzoek gedaan door middel van dossierstudies en interviews met de belangrijkste betrokken partners¹, bestuurders, ambtenaren en belanghebbenden. Het OCD heeft dit begin 2021 afgerond.

In deze raadsinformatiebrief informeren wij u over de procesevaluatie door het OCD en de reactie daarop van het college. De factsheet 'Evaluatie DOK12' van het OCD is als bijlage 1 toegevoegd.

Procesevaluatie

De procesevaluatie geeft een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Waarom wilden de gemeente en de partners DOK12 ontwikkelen (ambitie/doelstelling)?
2. Wat waren de verschillende rollen van de gemeente en overige betrokken partijen in dit project en hoe heeft zij invulling gegeven aan deze rollen?
3. Wat waren belangrijkste mijlpalen/ keuzemomenten in het project?
4. Hoe ziet het voorlopig ontwerp (het plan) eruit en hoe is dit tot stand gekomen?
5. Hoe was de (politieke) besluitvorming rondom het plan?
6. Welke lessen voor toekomstige complexe projecten kunnen worden getrokken uit DOK12?

Uit het onderzoek komen in het kort de volgende conclusies naar voren:

- **Geld:** De financiële haalbaarheid van het project is van begin aan een onderwerp van discussie. De kosten-opbrengstenverhouding wordt gaandeweg het project steeds ongunstiger: de gemeente zal het verschil middels hogere subsidies moeten compenseren. Het gebouw is mede door het architectonische ontwerp te duur en in een taxatierapport wordt uitgegaan van een negatieve grondwaarde.
- **Organisatie:** De gemeente ziet - na het terugtrekken van Woonkracht10 - haar rol vooral als trekker, niet als projectontwikkelaar: de gemeente zal een pakket van randvoorwaarden en uitgangspunten (onder andere een schetsontwerp en een basisbestek) uitwerken en vervolgens een projectontwikkelaar kiezen die op basis hiervan het project kan trekken en realiseren. Het is van belang dat een integraal financieel overzicht wordt opgesteld, waarin alle kosten en

¹ Naast de gemeente (bestuurders & ambtenaren) ook de partners SWA, Stichting jeugdteams, initiatiefnemer/projectontwikkelaar.

opbrengsten worden geraamd. Alleen dan kan inzichtelijk worden gemaakt wat het project de gemeente op korte en lange termijn oplevert.

- **Kwaliteit:** Het voorlopig ontwerp voldoet aan de in 2017 en 2018 geïnventariseerde wensen van de toekomstige gebruikers (zorg- en welzijnsorganisaties). Door de lange doorlooptijd zijn de wensen bij twee van de vier zorg- en welzijnsorganisaties inmiddels veranderd en voldoet het ontwerp niet meer aan alle behoeftes. Onder meer omdat deze organisaties nu meer medewerkers in dienst hebben.
- **Informatie:** Dit 'no-go' besluit lijkt voor een deel van de gebruikers uit de lucht te komen vallen, alhoewel dit vanuit de gemeente eerder met de gebruikersgroep is gedeeld.

OCD Lessen voor de toekomst

Het OCD heeft in hoofdstuk 3 'Lessen voor de toekomst' aan de hand van een aantal thema's (financiën, samenwerking derden en evaluatiemomenten) een zestal lessen geformuleerd:

1. Betrek bij een volgend project al vroegtijdig de planeconoom en/of projectcontroller en vraag deze om te na te gaan wat het schetsontwerp globaal kost.
2. Ga bij een volgend project vooraf na of gebruikers (in een vroegtijdig stadium) moeten worden betrokken bij het schets- en voorlopig ontwerp. Wordt hiervoor gekozen, maak dan duidelijk wat (de financiële en ruimtelijke) kaders zijn.
3. Vanuit de rol als trekker van het project hadden de zelfgevraagde adviezen van experts en specialisten en integrale kostenberekening breder gedeeld en op hun gevolgen bekeken kunnen worden.
4. Neem de tijd om de verschillende stappen in het proces goed en volgtijdelijk te doorlopen
5. Bouw tussentijdse evaluatiemomenten in om vooruit te kijken en signalen, risico's en veranderende omstandigheden (zoals een veranderde tijdsgeest of context) goed af te kunnen wegen.
6. Betrek de planeconoom en/of projectcontroller eerder bij ruimtelijke projecten zodat eerder duidelijk wordt of een project financieel haalbaar is.

In deze raadsinformatiebrief reflecteren wij op bovenstaande lessen van de OCD.

Het dossier DOK12 kent een lange voorgeschiedenis. Al in het collegeprogramma van 2012 werd afgesproken dat er onderzoek gedaan zou worden naar de haalbaarheid en de wenselijkheid van een vooruitgeschoven poliklinische voorziening in Alblasserdam. Ook toen al met als doel om met de uitbreiding van DOK11 het mogelijk te maken om zorg dicht bij huis aan te bieden en dat het beroep op duurdere en zwaardere zorg hiermee beperkt zou worden.

Het onderzoek dat in 2013 werd aangeboden aan de raad gaf aan dat een vooruitgeschoven poliklinische voorziening in Alblasserdam niet mogelijk was. De onderzoekers zagen wel kansen voor een voorziening die zich richt op sociaal maatschappelijke taken en preventie. Een voorziening waarbij meerdere diensten worden aangeboden aan de inwoners van Alblasserdam (de één-loket-gedachte).

We zien dat in de loop van de jaren de positie van de gemeente ten opzichte van de partijen betrokken bij het plan aan verandering onderhevig is geweest. Aanvankelijk was de rol van de overheid een faciliterende; door onderzoeken te verrichten naar de meerwaarde, door partijen bijeen te brengen, door beleid te ontwikkelen stimuleerde de gemeente partijen om samen de uitbreiding van DOK11 ter hand te nemen. De positie van de gemeente veranderde voor het eerst al in eind 2014 toen WoonKracht10 te kennen gaf te stoppen met de ontwikkeling en de gemeente in dit gat stapte. Hiermee verschoof de positie van de gemeente van faciliterend naar mede initiërend. Uiteindelijk was het de gemeente die beleidsmatig, procesmatig en ruimtelijk ordeningstechnisch de kartrekker werd; de gemeente was dus ook projectontwikkelaar geworden. Alles met de intentie om het doel, namelijk het beter organiseren van zorg en welzijn middels een loket, te bereiken.

Deze verandering in rol/neming/positie door de gemeente is veelal geleidelijk en impliciet gegaan. Terugkijkend op de ontwikkelingen in dit dossier ziet het college het als een belangrijke les om tijdig met elkaar de rol van de gemeente expliciet te maken en hier besluitvorming over vast te leggen. Op het moment dat de gemeente een andere rol neemt en bijvoorbeeld projectontwikkelaar wordt moet bij de besluitvorming hierbij ook de randvoorwaarden, kaders en juiste ambtelijke ondersteuning voor georganiseerd zijn. Dit was in dit dossier niet geborgd. De lessen die de OCD ons meegeeft hebben veelal betrekking op de zaken die niet geborgd waren in de projectleiders/trekkende rol die de overheid de laatste jaren vervulde.

Hieronder zullen we op themaniveau ingaan op de door OCD geformuleerde lessen.

A. Financiën: Teken en rekenen (inclusief adviezen en integrale berekening van kosten en opbrengsten)

Wij herkennen de aanbeveling van tekenen en rekenen (*les 1 en 3*). Bij maatschappelijke opgaven waarbij de gemeente meerdere rollen heeft, is het van belang in een vroegtijdig stadium een integraal overzicht te hebben van alle rollen die de gemeente heeft en de financiële consequenties, inclusief onderscheid naar incidenteel en structureel. Dit helpt alle betrokkenen de financiële effecten juist te interpreteren (structurele lasten kunnen bijvoorbeeld niet gedekt worden uit incidentele opbrengsten). De informatie was binnen het opgaveteam wel beschikbaar, maar is pas in de eindfase in één financieel overzicht samengevat. De aandacht van bestuurders en teamleden ging te veel uit naar de grondbieding (ter dekking van de eenmalige kosten) en te weinig naar de structurele financiële gevolgen (omdat we normaal gesproken binnen onze P&C cyclus het budget voor deze ambitie zouden kunnen vinden).

Het college onderkent het belang dat in een vroegtijdig stadium een integraal financieel overzicht wordt ontworpen voor de periodieke rapportage. Eerdere betrokkenheid van financiële deskundigheid, zoals de planeconoom en (project)controller bij de rapportages is hierbij van belang (*les 6*).

Tevens onderkent het college dat wezenlijke wijzigingen in de context ook tijdig, eenduidig en met alle initiatiefnemers gecommuniceerd moeten worden. Dat het go/no-go besluit niet op zich zelf stond, maar dat de gemeente het dossier DOK12 integraal moest afwegen binnen een sterk gewijzigde en krappe financiële positie was niet als zodanig overgekomen bij de initiatiefnemers. Hierdoor kwam de uitkomst van het no-go besluit bij initiatiefnemers als een verrassing.

B. Samenwerking met derden:

Vroegtijdig betrekken van gebruikers in de ontwerpfase (*les 2*)

Het vorm en inhoud geven van een opgave binnen de context van Samen Doen kan op gespannen voet staan met strakke regievoering. In trajecten van Samen Doen, waarbij gebruikers in een vroegtijdig stadium worden betrokken, is het van belang om in de regievoering aandacht te blijven houden op een juiste balans tussen:

- De hoofddoelstelling en bijkomende ambities;
- Focus op realisme en niet te veel wensdenken om de doelstellingen te halen; en
- Tijdig herkennen van de overgang van processturing naar projectsturing.

C. Tussentijdse evaluatiemomenten

Een belangrijke les bij trajecten met een lange doorlooptijd is, dat als partners zich terugtrekken, om dan even stil te staan en kritisch te reflecteren op het verleden, de realiteit van dat moment, de mogelijke toekomstige realiteit, op de doelstellingen, belanghebbenden, de rollen die wij als gemeente wel/niet willen hebben en de haalbaarheid. Naarmate de dynamiek rond een opgave toeneemt, zal de opdracht vaker tegen het licht gehouden moeten worden en zonodig bijgesteld. Een valkuil is om te gemakkelijk vanuit wensdenken zomaar door te gaan (*les 4 en 5*).

Tot slot

De factsheet 'Evaluatie DOK12' van het OCD en de reflectie van het college in deze raadsinformatiebrief delen wij met uw gemeenteraad. Bij Samen Doen hoort experimenteren,

reflecteren en leren. De factsheet 'Evaluatie DOK12' hebben wij dan ook naar alle betrokken partners bij dit dossier gestuurd. Voorts gaan wij met hen hierover in gesprek. De lessen zullen wij betrekken en toepassen bij andere (grote) maatschappelijke opgaven en fysieke projecten in ons dorp.

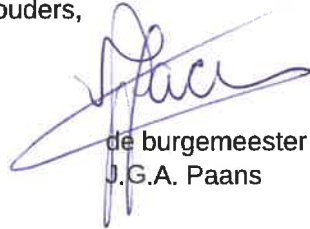
Bijlage:

Factsheet 'Evaluatie DOK12' van het OCD d.d. februari 2021

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



de secretaris
S. van Heeren



de burgemeester
J.G.A. Paans