

Leden van de raad
CC College B&W
Gemeentesecretaris

6 mei 2022

Geachte leden van de raad,

REKENKAMERLEIDRAAD KNOOP XL

Eindhoven ontwikkelt de Knoop XL, een zeer groot, ingrijpend en impactvol project van zo'n twintig jaar. De beheersing van grote projecten en de controle daarop is meerdere keren zeer complex gebleken. De rol van de gemeenteraad is daarbij van groot belang, dat blijkt uit diverse (rekenkamer)onderzoeksrapporten. De geleerde lessen van andere grote projecten zijn ingezet bij deze rekenkamerleidraad. Met deze leidraad beoogt de rekenkamercommissie de kaderstelling en controlerende rol van de nieuwe raad in dit grote project 'van de buitencategorie-' te versterken.

DE STAPPEN VAN DE LEIDRAAD ZIJN:

1. Creëer inzicht in Knoop XL.
2. Zorg voor een gedeelde toekomstvisie en probleemstelling.
3. Handel in voortdurende dialoog met de stakeholders.
4. Identificeer maatschappelijke belangen en gewenste effecten.
5. Stel vast welke activiteiten nodig zijn.
6. Breng in kaart welke rol de private sector of burgerinitiatieven kunnen spelen.
7. Ken de kosten en baten.
8. Bepaal de publieke belangen en de daarbij behorende acties van de gemeente.
9. Werk de organisatie van de gemeentelijke activiteiten uit.
10. Organiseer de rolneming van de raad.
11. Organiseer periodieke evaluaties van de leidraad Knoop XL.

DOORLOPENDE AANDACHTSPUNTEN ZIJN:

- Gebruik geleerde lessen.
- Organiseer tegenspraak in een veilige omgeving.
- Onderhoud en bewaak een inzichtelijke inventarisatie van onzekerheden en risico's.
- Maak werk van goede informatievoorziening.

AANBEVELINGEN

De rekenkamercommissie adviseert de raad:

1. de stappen uit de leidraad 1 t/m 11 en de doorlopende aandachtspunten over te nemen;
2. structurele ondersteuning te faciliteren om dit grote project 'van de buitencategorie' als raadslid adequaat te kunnen sturen, beheersen, en te controleren;
3. voor dit project een aparte raadscommissie ex art. 82 van de Gemeentewet in te stellen;
4. het college de opdracht te geven deze aanbevelingen uit te werken en de publieke belangen voor Knoop XL te concretiseren,
5. te besluiten over de organisatorische vormgeving na, en gebaseerd op de concretisering van de publieke belangen.

CONCEPTRAADSBESLUIT

De rekenkamercommissie stelt de raad voor te besluiten

1. de aanbevelingen 1 t/m 5 van de rekenkamercommissie over te nemen;
2. het college opdracht te geven

- a) de aanbevelingen uit te werken;
 - b) de aanbeveling om de publieke belangen voor Knoop XL te concretiseren als eerste ter hand te nemen en de raad hierover vóór 1 juli 2022 een voorstel voor te leggen;
 - c) op basis van b. te bezien of het huidige raadsvoorstel 'Op weg naar een gebiedsentiteit Fellenoord' aangepast wordt en de raad daarover te informeren;
3. de griffie opdracht te geven een raadsvoorstel voor te bereiden voor de instelling van een raadscommissie ex art. 82 zoals bedoeld in aanbeveling 3.

Drs. W. Hartmann
Voorzitter Rekenkamercommissie

Bijlage Leidraad Knoop XL



LEIDRAAD VOOR DE EINDHOVENSE GEMEENTERAAD

PROJECT KNOOP XL

In opdracht van:
De Rekenkamercommissie van de Gemeente Eindhoven

mei 2022

© *Policy Research Corporation*
Copyright 2022

Boompjes 40
3011XB Rotterdam
tel: +31 10 436 03 64
e-mail: info@policyresearch.nl
website: www.policyresearch.nl

Inhoudsopgave

1.	<i>Inleiding</i>	1
1.1.	<i>Waarom een leidraad voor de raad?</i>	1
1.2.	<i>Wat houdt de leidraad in?</i>	1
1.3.	<i>De leidraad in de praktijk</i>	3
2.	<i>Publieke belangen staan centraal</i>	5
3.	<i>De stappen van de leidraad</i>	6
3.1.	<i>Creëer inzicht in Knoop XL</i>	8
3.2.	<i>Zorg voor een gedeelde toekomstvisie en probleemstelling</i>	10
3.3.	<i>Handel in een voortdurende dialoog met de stakeholders</i>	11
3.4.	<i>Identificeer maatschappelijke belangen en gewenste effecten</i>	11
3.5.	<i>Stel vast welke activiteiten nodig zijn</i>	12
3.6.	<i>Breng in kaart welke rol de private sector of georganiseerde burgerlijke partijen kunnen spelen</i>	12
3.7.	<i>Ken de kosten en baten</i>	13
3.8.	<i>Bepaal de publieke belangen en de daarbij behorende acties van de gemeente</i>	14
3.9.	<i>Werk de organisatie van de gemeentelijke activiteiten uit</i>	16
3.10.	<i>Organiseer de rolneming van de raad</i>	17
3.11.	<i>Organiseer periodieke evaluaties van de Leidraad Knoop XL</i>	20
4.	<i>Doorlopende aandachtspunten</i>	21
4.1.	<i>Gebruik geleerde lessen</i>	21
4.2.	<i>Organiseer tegenspraak in een veilige omgeving</i>	21
4.3.	<i>Onderhoud en bewaak een inzichtelijke inventarisatie van onzekerheden en risico's</i>	22
4.4.	<i>Maak werk van goede informatievoorziening</i>	22
5.	<i>Conclusie</i>	23

1. Inleiding

Deze Leidraad Knoop XL is opgesteld in opdracht van de rekenkamercommissie van de gemeente Eindhoven. Policy Research Corporation (PRC) heeft bij het samenstellen van deze leidraad gebruik gemaakt van haar ervaring in en kennis van vele onderzoeken en raadsenquêtes over grote projecten van gemeenten.¹ Eindhoven start de ontwikkeling van Knoop XL, een zeer groot project van ongeveer twintig jaar en met een geschatte investering van €3 miljard tot €5 miljard. Het project omvat een aantal deelprojecten waaronder de ontwikkeling van het stationsgebied Fellenoord. De vraag van de rekenkamercommissie is hoe de gemeenteraad in “deze opgave van de buitencategorie”, de kaderstellende en controlerende rol gaat invullen. In het kader van deze leidraad is hieraan toegevoegd het budgetrecht van de raad.

Met deze leidraad beoogt de rekenkamercommissie de nieuwe Eindhovense gemeenteraad een handreiking te geven met betrekking tot de rolneming van de raad tijdens de planning en realisatie van Knoop XL.

1.1. Waarom een leidraad voor de raad?

De praktijk in Nederland laat zien dat veel grote gemeentelijke projecten zijn uitgevoerd die te maken hadden met zodanig tegenvallende resultaten dat besloten is tot diepgaande onderzoeken en raadsenquêtes. Uit die analyses blijkt dat belangrijke oorzaken van de tegenvallende resultaten liggen bij zowel de uitvoerende bestuurders als bij de gemeenteraden. Daarbij gaat het met name om de wijze waarop ze hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben uitgevoerd. Een belangrijke rode draad door de gesignaleerde tekortkomingen van gemeenteraden is dat er aan de voorkant van een project en tijdens de projectrealisatie onvoldoende aandacht is besteed aan het organiseren van een degelijke ondersteuning aan de raad, zodat de raad zijn rollen volwaardig kan uitvoeren. De geleerde lessen zijn duur betaald, niet alleen doordat kostbare projecten niet hebben opgeleverd wat was verwacht, maar ook doordat veel politieke, bestuurlijke en financiële schades zijn opgelopen, met mede als effect een gekwetst vertrouwen van burgers in de politiek en bestuurders.

Met het initiatief van de rekenkamercommissie Eindhoven worden geleerde lessen uit eerdere onderzoeken en raadsenquêtes vertaald in deze leidraad voor de gemeenteraad. Het doel van de leidraad is om de raad inzicht en concrete handvatten te geven, waarmee de raad zichzelf in een volwaardige positie ten aanzien van Knoop XL kan plaatsen. Het overkoepelende doel is om niet alleen de raad te ondersteunen, maar hiermee ook de kans te vergroten dat het project een breed maatschappelijk draagvlak kent en de beoogde doelstellingen worden gerealiseerd. Daarenboven is het doel dat de gemeente als geheel wordt behoed voor tegenvallers rond het project Knoop XL die achteraf aanleiding zouden kunnen geven tot een raadsonderzoek of zelfs een raadsenquête.

1.2. Wat houdt de leidraad in?

De rode draad door deze leidraad heen wordt gevormd door elf stappen in een logische volgorde. Bij elke stap wordt nader uitgewerkt waarom deze cruciaal is. De stappen zijn voor de raad aandachtspunten en daarmee tegelijk actiepunten richting het college en voor de raad. Bij elke stap wordt aangegeven welke actie bij wie binnen de gemeente ligt. Daarbij is van belang te onderkennen dat complexe projecten als Knoop XL niet alleen veeleisend zijn voor het uitvoerende bestuur, maar evenzo hoge eisen stellen aan de raad. Dat is niet om van terug te schrikken, maar om te beseffen dat de raad zichzelf ook moet organiseren en positioneren ten aanzien van Knoop XL. De leidraad is daarbij een hulpmiddel.

Voordat in deze leidraad de stappen worden uitgewerkt in 3.1 – 3.11 worden in Hoofdstuk 2 enkele inzichten over het “publieke belang” aangegeven. Eerdere onderzoeken en raadsenquêtes laten zien dat juist de uitwerking en praktische vertaling van publieke belangen onvoldoende aandacht krijgen. Te gemakkelijk wordt het publiek belang weggezet als een politiek besluit, terwijl er feitelijk een gedegen analyse aan ten grondslag moet liggen.

¹ Onder andere: Onderzoeken naar de bouw van de Stopera in Amsterdam, bouw van de Hoog Rendement Centrale in Amsterdam; Raadsenquêtes naar de Noord/Zuidlijn, het Grondbedrijf Apeldoorn en de Museumparkgarage in Rotterdam.

Met een gedegen analyse geeft de gemeente en dus de raad, zichzelf een duidelijke richting en houvast in de besluitvorming en uitvoering.

In 3.1 – 3.11 worden de stappen van deze leidraad uitgewerkt. Een cruciaal onderdeel van deze stappen betreft een interactie tussen de raad en het college om antwoord te geven op de kernvraag welke publieke belangen voor de gemeente Eindhoven centraal staan bij Knoop XL en hoe die publieke belangen het beste kunnen worden behartigd. De elf stappen luiden als volgt:

Creëer inzicht in Knoop XL.

Uit de documentatie blijkt dat er nog onvoldoende inzicht is in de scope en doelstellingen van Knoop XL. Dat inzicht is een onmisbaar fundament onder te nemen besluiten. Op basis van de huidige situatie dient deze stap duidelijk te maken waaruit het project bestaat, welke positie de gemeente heeft in het project, wie de stakeholders zijn, en wat de stand van zaken is. Tijdens de verdere planning en realisatie van Knoop XL komt deze stap terug aan de orde om inzicht te geven in de ontwikkelingen van het project.

Zorg voor een gedeelde toekomstvisie en probleemstelling.

Knoop XL is een complex project van circa 20 jaar. Een dergelijk langlopend project vraagt om een bevlogen visie op de toekomst van Eindhoven als stevig houvast tijdens de gehele duur van Knoop XL. Tevens verlangt dit project een duidelijke en formeel vastgestelde probleemstelling en daarmee verbonden knelpunten, zodat iedere betrokkene in de gemeente antwoord kan geven op de vragen: waarom doen we het en welke knelpunten lossen we op?

Handel in een voortdurende dialoog met de stakeholders.

Een open dialoog met de stakeholders is een voorwaarde voor succes van Knoop XL. Die dialoog dient reeds bij de initiële planning van Knoop XL inhoud te krijgen.

Identificeer maatschappelijke belangen en gewenste effecten.

Stel vast welke maatschappelijke belangen aan de orde zijn bij Knoop XL, welke stakeholders met deelbelangen daarbij zijn betrokken en welke effecten door Knoop XL bereikt moeten worden. Dit geeft kaders aan het project en biedt houvast voor het sturen en controleren op de projectrealisatie.

Stel vast welke activiteiten nodig zijn.

Hierbij gaat het om het vaststellen welke concrete activiteiten noodzakelijk zijn om de gedefinieerde maatschappelijk belangen en bijhorende effecten te realiseren. Van belang is om in deze stap de gewenste resultaten van deze activiteiten concreet te maken.

Breng in kaart welke rol de private sector of georganiseerde burgerlijke partijen² kunnen spelen.

In deze stap wordt vastgesteld welke bijdrage de private sector of georganiseerde burgerlijke partijen kunnen bieden in het uitvoeren van de in de vorige stap vastgestelde activiteiten. Hiermee wordt feitelijk de grens getrokken tussen activiteiten die geheel via private of burgerlijke partijen kunnen worden gerealiseerd en activiteiten die de gemeente zelf op zich wil of moet nemen.

Ken de kosten en baten.

Grote, complexe, langdurige projecten zijn berucht vanwege kostenoverschrijdingen en tegenvallende opbrengsten. Bij de afweging van kosten en baten gaat het naast financiële waarden ook om maatschappelijke effecten van het project.

² Georganiseerde burgerlijke partijen zijn groeperingen van burgers die zonder een bedrijfsmatig of politiek doel op een georganiseerde wijze optreden om bijvoorbeeld een standpunt uit te dragen of een belang na te streven.

Bepaal de publieke belangen en de daarbij behorende acties van de gemeente.

Met deze stap worden de publieke belangen van Knoop XL en de daarmee samenhangende activiteiten van de gemeente vastgesteld. Tevens worden de gewenste effecten en resultaten bepaald: wat zijn de relevante prestatie-indicatoren voor het realiseren van het publieke belang? Hiermee wordt het publieke belang praktisch vertaald. Voor de raad leidt deze stap tot een belangrijk fundament voor het stellen van kaders, het controleren van de uitvoering van Knoop XL en het toekennen van gemeentelijke budgetten.

Werk de organisatie van de gemeentelijke activiteiten uit.

In deze stap wordt de structuur vastgesteld waarmee de gemeente uitvoering gaat geven aan de gemeentelijke activiteiten die in de vorige stap zijn aangegeven. Ten aanzien van Knoop XL betekent dit ook het vaststellen hoe de gemeente gaat samenwerken met betrokken partijen buiten de gemeente, zoals provincie en de private sector of georganiseerde burgerlijke partijen.

Organiseer de rolneming van de raad.

In deze fase van het stappenplan zijn de randvoorwaarden voldoende uitgewerkt om de rolneming van de raad met betrekking tot Knoop XL meer in detail te bepalen. Een cruciaal onderdeel daarvan is het vaststellen welke ondersteuning de raad in zijn rolneming noodzakelijk acht. Daarbij gaat het om het uitwerken of en hoe zowel de bestaande raadsondersteuning binnen de gemeentelijke organisatie als een externe ondersteuning kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de rolneming van de raad.

Organiseer periodieke evaluaties van de Leidraad Knoop XL.

Gezien de verwachte lange duur van de realisatie van Knoop XL is het periodiek evalueren van deze leidraad en de praktische toepassing ervan van belang. Zo blijft de raad scherp in het beoordelen van de eigen rolneming en kunnen waar gewenst aanpassingen worden doorgevoerd.

In Hoofdstuk 4 wordt ingegaan op vier doorlopende aandachtspunten voor de raad bij zijn rolneming ten aanzien van Knoop XL. Deze punten vloeien voort uit de bevindingen van eerdere onderzoeken en raadsenquêtes naar grote gemeentelijke projecten. Van belang is dat tijdens het gehele traject van Knoop XL deze aandachtspunten op het netvlies van de raad blijven staan. In Hoofdstuk 5 wordt afgesloten met een conclusie.

1.3. De leidraad in de praktijk

Deze leidraad beschrijft op hoofdlijnen welke belangrijke zaken de raad voor ogen dient te houden bij zijn rolneming ten aanzien van Knoop XL. Het heeft niet de pretentie een routekaart te zijn die de raad vanzelf op het juiste spoor houdt en tot het gewenste eindpunt leidt. Ervaringen uit eerdere onderzoeken en raadsenquêtes laten zien dat grote, complexe en langdurige projecten zoals Knoop XL bijzonder veel vergen van een raad en dat ze grote afbreukrisico's kennen. De toepassing van deze leidraad is een proces met een evenzo lange duur als Knoop XL.

De leidraad is gericht op een voortdurend goede dialoog en volwaardige besluitvorming in de raad. De debatten en besluiten in de raad richten zich op zowel inhoudelijke punten van Knoop XL (de "waarom"-vraag en de "wat"-vraag) als op het proces van het project (de "hoe"-vraag). Essentieel daarbij is een gedegen ondersteuning aan de raad met voldoende capaciteit, flexibiliteit en kennis. Daarbij zal in eerste instantie de binnen de gemeente beschikbare ondersteuning een rol krijgen. De ervaring uit eerder geanalyseerde gemeentelijke projecten leert evenwel dat intern beschikbare capaciteit veelal onvoldoende is voor een langdurige en structurele ondersteuning aan de raad bij complexe projecten. Het inschakelen van externe expertise blijkt veelal noodzakelijk. Zoals in 3.10 aangegeven is daarbij een belangrijke afweging hoe externe expertise te organiseren. De ondersteuning aan de raad moet er uiteindelijk toe leiden dat de raad op basis van een goed inzicht in de publieke belangen van Knoop XL beschikt over goede informatie – ofwel: volledige, juiste, inzichtelijke en tijdige informatie. Dat is de basis voor een volwaardige rolneming door de gemeenteraad.

Uit een – zij het beknopte – analyse van documentatie over Knoop XL blijken voorbeelden die nut en noodzaak van het structureel doorlopen van deze leidraad bevestigen. Hieronder worden twee voorbeelden uitgelicht.

- **Onvoldoende uitwerking van de Ontwikkelvisie Fellenoord³.** De beschikbare documentatie met betrekking tot de toekomst van de wijk Fellenoord bevat veel informatie. Bij een aantal punten blijkt dat het doorlopen van de stappen van deze leidraad kan leiden tot inzichten die nu nog onvoldoende of niet zijn uitgewerkt. De Ontwikkelvisie Fellenoord bevat een integrale visie op de gewenste situatie in 2040 met betrekking tot de ontwikkeling van het gebied ten noorden van het station. Er wordt wel in algemene zin gesproken over opgaven en doelstellingen, maar deze zijn niet gekoppeld aan een specifieke door de raad onderschreven probleemstelling, knelpunten, oplossingsrichtingen en daaraan gekoppelde indicatoren die informatie geven of het project succesvol wordt uitgevoerd. Een algemene toekomstvisie is bijvoorbeeld de doelstelling dat Fellenoord een “wijk voor iedereen” moet worden, met te weinig concrete invulling, waardoor goede sturingsinformatie ontbreekt. Rond sociale woningbouw, worden wel cijfers genoemd (zoals 20% van het totaal aantal te bouwen vierkante meter bruto vloeroppervlak), maar wordt bijvoorbeeld nog niet aangegeven hoe de financiering wordt afgedekt. Als vooraf niet nader wordt uitgewerkt en verankerd hoe die sociale woningbouw bekostigd gaat worden, dan is de kans reëel dat deze doelstelling in de loop van het project noodgedwongen verlaten wordt. Verder is nog niet uit de beschikbare documentatie gebleken dat reeds vanaf de start van de planningsfase een open dialoog is gevoerd met relevante stakeholders in het gebied, zoals de grondeigenaren, terwijl stakeholders belangrijk zijn voor het succesvol kunnen ontwikkelen van Fellenoord. Ten aanzien van het door de gemeente van toepassing verklaren van de Wet Voorkeursrecht Gemeente⁴ is niet gebleken dat dit initiatief van de gemeente steunt op een goede afstemming met de stakeholders. Bovenal blijkt niet uit de Ontwikkelvisie Fellenoord hoe in afstemming met de raad concreet is vastgesteld wat de publieke belangen zijn rond de ontwikkeling van Fellenoord. Daardoor blijft de scheidslijn onduidelijk tussen wat enerzijds de gemeentelijke en provinciale overheden willen of moeten oppakken en wat anderzijds kan worden overgelaten aan marktpartijen.
- **Het voorgestelde besluit over de projectorganisatie komt te vroeg.** De hierboven genoemde tekortkomingen werken door in het raadsvoorstel Op weg naar een Gebiedsentiteit Fellenoord⁵. Voorafgaand aan dit raadsvoorstel is onvoldoende in samenhang uitgewerkt en door de raad vastgesteld wat de inhoud van het project is, wat het resultaat is van afstemming met stakeholders en wat de publieke belangen zijn met de daarbij passende gemeentelijke activiteiten. Tevens zou duidelijk moeten worden aangegeven waarom het de voorkeur verdient om Knoop XL als één groot project te zien in plaats van het project te realiseren via deelprojecten met bijvoorbeeld voor elk deelproject een projectorganisatie. De raad krijgt daardoor een raadsvoorstel over het ‘hoe’ van de projectorganisatie voordat het ‘waarom’ en ‘wat’ duidelijk zijn. Tevens blijkt niet duidelijk uit het raadsvoorstel hoe de gemeente invloed kan houden op de projectrealisatie en of die invloed voldoende is voor de behartiging van de publieke belangen.

³ *Ontwikkelvisie & Ontwikkelkader Fellenoord*. Gemeente Eindhoven en Provincie Noord-Brabant, maart 2021. Te raadplegen: https://raadsinformatie.eindhoven.nl/user/search/action=showpt/item=8723/Bijlage_1_-_Ontwikkelvisie_Fellenoord.pdf

⁴ De Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) maakt het mogelijk grondeigenaren bij verkoop hun grond eerst aan de gemeente aan te doen bieden.

⁵ *Raadsvoorstel Op weg naar een Gebiedsentiteit Fellenoord*. Gemeente Eindhoven, 23 maart 2022 inboeknummer 6740439 / 22BST00450.

2. Publieke belangen staan centraal

Uit eerdere onderzoeken en raadsenquêtes over gemeentelijke projecten blijkt dat het ontbreken van vooraf vastgestelde en overeengekomen publieke belangen een belangrijke oorzaak is van het falen van projecten. Er is voor de raad onvoldoende focus voor zowel het stellen van goede kaders als het controleren van de uitvoering en het toewijzen van budgetten. In het verlengde hiervan ontbreekt het aan goede informatie-uitwisseling, mede doordat onduidelijk is waar de informatie zich op zou moeten richten. De onderzoeken en raadsenquêtes laten zien dat besluiten genomen onder tijdsdruk en een gebrek aan duidelijkheid, achteraf worden betreurd vanuit alle politieke geledingen. Tevens blijkt dat mede door een gebrek aan duidelijkheid over de publieke belangen, gemeenteraden achteraf vaststelden dat ze een te passieve rol innamen ten aanzien van grote projecten.

In deze leidraad wordt de definitie van het publiek belang gehanteerd, zoals geformuleerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)⁶.

Publieke belangen zijn volgens de WRR altijd maatschappelijke belangen. Maatschappelijke belangen zijn niet automatisch ook publieke belangen. Een maatschappelijk belang is een belang dat voor de samenleving als geheel gewenst is.

Er is pas sprake van een publiek belang wanneer de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.

Het verschil tussen een maatschappelijk belang en een publiek belang is essentieel voor de vraag waarom, of en hoe de gemeente Eindhoven acties op zich moet nemen ten aanzien van Knoop XL. Het is evenzo essentieel voor de vraag wat het de gemeente mag kosten om een publiek belang binnen het project Knoop XL te behartigen.

Dat de gemeente Eindhoven onderschrijft dat het vaststellen van het publiek belang essentieel is, blijkt uit het deelnemingenbeleid. In de *Nota Op afstand verbonden*⁷ wordt aangegeven dat het publiek belang leidend moet zijn in de oprichting en aansturing van verbonden partijen. Dit is temeer relevant omdat in het raadsvoorstel Gebiedsentiteit Fellenoord wordt voorgesteld om een verbonden partij op te richten voor de projectrealisatie. Meer specifiek stelt de *Nota Op afstand verbonden*⁸:

De gemeente participeert alleen in verbonden partijen indien het gaat om het uitvoeren van een taak die het publiek belang dient. [...]

Hoe dan ook, de belangrijkste vraag die gesteld moet worden is of sprake is van de uitvoering van een taak van publiek belang? [...]

Wij willen de verbonden partij actief aanspreken op de wijze waarop de verbonden partij dit publiek belang behartigt. [...]

De term "publiek belang" is geen vastomlijnd begrip. Het is een begrip waarvan de inkleuring voorbehouden is aan de politiek.

Er wordt evenwel niet aangegeven hoe de inkleuring van het publiek belang tot stand komt, hoe daarover wordt besloten en hoe het publiek belang naar de praktijk moet worden vertaald. In deze Leidraad Knoop XL wordt stapsgewijs aangegeven hoe een publiek belang kan worden uitgewerkt en naar de praktijk vertaald.

Het vaststellen en praktisch uitwerken van publieke belangen betreffen een aantal opeenvolgende stappen. Die stappen zijn in hun aard analytisch, waarbij het doel is gelegen in het definiëren van voor raadsleden herkenbare publieke belangen. Om de uitkomst voor de raad zo herkenbaar mogelijk te maken, is van belang dat een brede vertegenwoordiging vanuit de raad deelneemt aan de praktische uitwerking van deze stappen. De politieke

⁶ *Het borgen van publiek belang*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 26 maart 2000. Te raadplegen: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2000/04/26/het-borgen-van-publiek-belang>

⁷ *Nota Op afstand verbonden, actualisering deelnemingenbeleid*. Gemeente Eindhoven, februari 2018

⁸ *Ibid*, blz 12, 17, 18, 27, 28.

afwegingen en keuzes rond vastgestelde publieke belangen vinden plaats op basis van de analyses in een navolgend traject. Door deze stapsgewijze volgorde kunnen de politieke afwegingen en keuzes over de publieke belangen plaatsvinden op basis van duidelijke inzichten in het “waarom, “wat” en “hoe” van publieke belangen.

Het vaststellen en praktisch uitwerken van de bij Knoop XL passende publieke belangen zijn cruciale stappen voor de gemeenteraad om kaders te kunnen stellen en de uitvoering te controleren. Het zijn tevens voorwaarden om duidelijke afspraken te kunnen maken over de governance – en daarmee de organisatiestructuur en wijze van aansturing – van het project Knoop XL. Dat betekent dat, voordat besluitvorming over het raadsvoorstel *Op weg naar een Gebiedsentiteit Fellenoord*⁹ kan plaatsvinden, eerst de noodzakelijke voorafgaande stappen dienen te worden doorlopen voor het uitwerken en door de raad vaststellen van de publieke belangen van Knoop XL, c.q. de Ontwikkelvisie Fellenoord. Niet in de laatste plaats bieden uitgewerkte publieke belangen houvast bij het door de raad toekennen van budgetten. Tijdens de uitvoering van Knoop XL geven de vastgestelde publieke belangen aan waar de gemeente en dus ook de raad zijn aandacht en energie op richt. Daarmee zijn duidelijk vastgestelde publieke belangen een onmisbaar fundament onder de verantwoordelijkheden van de raad.

3. De stappen van de leidraad

Bij de stappen zijn een aantal overwegingen meegenomen:

- a. De gemeenteraad als hoogste gezag van de gemeente is een lekenbestuur.
- b. De gemeenteraad heeft ondersteunende instrumenten tot zijn beschikking.
- c. Het project Knoop XL is momenteel nog niet nauwkeurig afgebakend, maar zal een veelomvattend, complex, en ingrijpend project voor de gemeente Eindhoven zijn met een realisatietermijn van naar verwachting minimaal 20 jaar.
- d. Er zijn veel publieke en private belanghebbenden verbonden aan Knoop XL.

De stappen van de leidraad zijn er op gericht om de raad houvast te geven bij zijn rolname bij Knoop XL. De uitvoering van elke stap vergt afstemming en interactie tussen de raad en het college.

De volgende figuur geeft een overzicht van de stappen van deze leidraad Knoop XL.

⁹ Raadsvoorstel *Op weg naar een Gebiedsentiteit Fellenoord*, gemeente Eindhoven, inboeknummer 6740439 / 22BST00450

Figuur Leidraad Knoop XL



3.1. Creëer inzicht in Knoop XL

In deze stap heeft het college het initiatief. De raad bewaakt de uitvoering conform de criteria van goede informatievoorziening (volledig, juist, tijdig en inzichtelijk).

In zijn rolgeving ten aanzien van Knoop XL begint de gemeente niet vanaf een blanco vel papier. Er hebben diverse overleggen plaatsgevonden en er zijn reeds documenten en voorstellen geschreven. Ook zijn er diverse andere plannen, ambities en initiatieven die samenhangen met Knoop XL. Het is als eerste stap van belang om dit geheel van projecten, ook in hun onderlinge verhoudingen in kaart te brengen. Dit overzicht is een eerste voorwaarde om te waarborgen dat de raad de aangereikte informatie en raadsvoorstellen goed kan plaatsen. Dit overzicht is niet statisch, want het zal zich door de tijd heen ontwikkelen. Dat betekent dat deze stap met regelmaat zal worden doorlopen tijdens de planning en realisatie van Knoop XL.

Het overzicht over bestaande projecten dient antwoord te geven op de volgende vragen:

3.1.1. Uit welke deelplannen c.q. -projecten bestaat Knoop XL en welke daaraan gerelateerde andere plannen, initiatieven en ambities zijn er? Wat is de relatie tussen al deze voornemens?

Er zijn veel initiatieven die vallen onder Knoop XL of met Knoop XL zijn verbonden. Hieronder wordt een niet uitputtend overzicht gegeven van voornemens die in relatie staan tot Knoop XL:

- [Samenwerkingsovereenkomst Internationale Knoop XL](#)¹⁰. Deze overeenkomst is gesloten in 2019 tussen de ministeries van BZK en I&W, de Provincie Noord-Brabant en de Gemeente Eindhoven met als doel in het gebied van Knoop XL een verbetering van het vestigingsklimaat te creëren.
- [Woondeal](#)¹¹. De richtinggevende afspraak op het gebied van woningbouw is de in 2019 gesloten *Woondeal* tussen de gemeente Eindhoven (als vertegenwoordiger van 9 gemeenten die samenwerken onder de naam Stedelijk Gebied Eindhoven), de provincie Noord-Brabant en het Rijk.
- [Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport](#). In het *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)* van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zijn rijksprojecten en rijksprogramma's opgenomen, waarmee gewerkt wordt aan de ruimtelijke inrichting van Nederland. Om dit bestuurlijk te faciliteren is er elk najaar een Bestuurlijk Overleg MIRT (BO MIRT) in de verschillende regio's, waaronder het landsdeel Zuid (Noord-Brabant en Limburg). In 2020 werd het onderzoek Mobiliteit en Verstedelijking¹² afgerond.
- [Versnellingsplan Woningbouw](#)¹³. Uit de woondeal zijn verschillende akkoorden voortgevloeid. De eerste is het *Versnellingsplan Woningbouw*. Deze is opgesteld door de partijen van de Woondeal om de woningbouw te versnellen en de doelen uit de Woondeal alsnog te halen.
- [Ontwikkelvisie Fellenoord](#)¹⁴. Een uitvloeisel van het MIRT-onderzoek is de *Ontwikkelvisie Fellenoord* waarin provincie en gemeente hun visie op de ontwikkeling van het gebied Fellenoord uiteenzetten. Afspraken tussen de gemeenten in het gebied aangaande de keuzes voor woningbouw tussen de

¹⁰ *Samenwerkingsovereenkomst Internationale Knoop XL*. Ministeries van BZK en I&W, Provincie Noord-Brabant de Gemeente Eindhoven, 16 mei 2019. Te raadplegen: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=5e3db065-9346-439f-84d3-bd05ced312c2&title=Samenwerkingsovereenkomst%20Rijk-regio%20Programma%20Internationale%20Knoop%20XL.pdf>

¹¹ *Woondeal BZK-Stedelijk Gebied Eindhoven-provincie Noord-Brabant*. Gemeente Eindhoven, Provincie Noord-Brabant en Ministerie van BZK, 7 maart 2019. Te raadplegen:

https://stedelijkgebiedeindhoven.nl/fileadmin/SGE/PDF/Woondeal_regio_Eindhoven_definitieve_versie.pdf

¹² *Integraal MIRT-Onderzoek Verstedelijking en Bereikbaarheid Brainportregio*. BMC, 23 november 2020. Te raadplegen: <https://docplayer.nl/200344616-Verstedelijking-en-bereikbaarheid-integraal-mirt-onderzoek-brainportregio-bestuurlijk-document-23-november-2020-bmc.html>

¹³ *Versnellingsplan woningbouw: Meer woningen op de korte termijn*. Gemeente Eindhoven, april 2021. Te raadplegen:

[https://raadsinformatie.eindhoven.nl/user/search/action=showgb/item=2154/Bijlage_2_-_](https://raadsinformatie.eindhoven.nl/user/search/action=showgb/item=2154/Bijlage_2_-_Versnellingsplan_woningbouw_meer_woningen.pdf)

[_Versnellingsplan_woningbouw_meer_woningen.pdf](https://raadsinformatie.eindhoven.nl/user/search/action=showgb/item=2154/Bijlage_2_-_Versnellingsplan_woningbouw_meer_woningen.pdf)

¹⁴ *Ontwikkelvisie & Ontwikkelkader Fellenoord*. Gemeente Eindhoven en Provincie Noord-Brabant, maart 2021. Te

raadplegen: [https://raadsinformatie.eindhoven.nl/user/search/action=showpt/item=8723/Bijlage_1_-_](https://raadsinformatie.eindhoven.nl/user/search/action=showpt/item=8723/Bijlage_1_-_Ontwikkelvisie_Fellenoord.pdf)

[_Ontwikkelvisie_Fellenoord.pdf](https://raadsinformatie.eindhoven.nl/user/search/action=showpt/item=8723/Bijlage_1_-_Ontwikkelvisie_Fellenoord.pdf)

verschillende gemeenten zijn gemaakt in het verstedelijkingsakkoord SGE Eindhoven¹⁵ en het Afsprakenkader wonen¹⁶.

- **Brainport Eindhoven.** Het initiatief *Brainport Eindhoven* is een Publiek Private Samenwerking met bedrijven in de regio en de 21 regiogemeenten van de metropoolregio Eindhoven. In *Brainport Eindhoven* bepaalt de ‘triple helix’ – de samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en de onderwijs- en kennisinstellingen – gezamenlijk de strategie voor het onderhouden en versterken van het regionale innovatie ecosysteem. Stichting Brainport en de Economische Ontwikkelingsmaatschappij Brainport Development dienen hierbij de gedeelde belangen.¹⁷ Stichting Brainport bevat vooraanstaande bedrijven, kennisinstellingen en overheden.¹⁸ De *Brainport Nationale Actieagenda* die door Rijk en regio in 2018 is opgesteld, beoogt meerjarige en vergaande samenwerking op tal van beleidsterreinen, zoals onderwijsbeleid, arbeidsmarktbeleid en economisch beleid. Internationale Knoop XL is daarbinnen aangewezen als één van de 10 prioriteiten die met voorrang opgepakt moet worden.

Sommige van deze projecten zijn breder dan Knoop XL, terwijl andere alleen over Knoop XL zelf gaan. In deze fase is het dan ook belangrijk om inzicht te creëren in wat precies onderdeel uitmaakt van Knoop XL. Zo worden de namen Knoop XL, Internationale Knoop XL, Multimodale Knoop XL en Ontwikkelvisie Fellenoord naast elkaar gebruikt. Deze namen geven deels overlappende gebieden aan en zijn deels op zichzelf staand. In het op te bouwen overzicht dient de benaming van alle voornemens eenduidig te zijn, zodat daarover geen misverstanden kunnen ontstaan.

3.1.2. Welke rol of positie heeft de gemeente binnen de initiatieven en voornemens?

Ten aanzien van alle initiatieven en voornemens die onderdeel zijn van of gerelateerd zijn aan Knoop XL, is van belang om duidelijk te maken welke rol of positie de gemeente inneemt. Zo moet bijvoorbeeld duidelijk zijn of de gemeente eigenaar of belanghebbende is van een project en in hoeverre de gemeente taken, verantwoordelijkheden of bevoegdheden heeft. Voor de gemeenteraad is dit inzicht van cruciaal belang om zijn rolneming adequaat in te kunnen vullen. In het kader van deze eerste stap gaat het om het verkrijgen van inzicht in de huidige situatie. In de stapsgewijze toepassing van deze leidraad komen de rol van de gemeente en de daarbij passende organisatiestructuur in meer detail aan de orde in 3.8 en 3.9. De uitkomst van de vervolgstappen van deze leidraad dienen als inbreng voor een actualisatie van het inzicht in Knoop XL.

3.1.3. Welke publieke en private partijen spelen een rol of hebben een positie in Knoop XL?

De gemeente is niet de enige partij die zich bezighoudt met de ruimtelijke inrichting van Knoop XL. Een verkenning naar de samenwerkingspartijen levert inzicht in de bijdrage die de verschillende publieke en private partijen op dit moment leveren en welke bijdrage ze in de toekomst kunnen gaan leveren.

De met de gemeente Eindhoven samenwerkende overheidspartijen zijn het Rijk, de provincie en de gemeenten om Eindhoven heen in diverse samenwerkingsverbanden (Metropoolregio Eindhoven en Stedelijk gebied Eindhoven). Per partij dient duidelijk te zijn wat zijn feitelijke rol is en op basis van welke bevoegdheden deze rol wordt uitgeoefend.

Naast overheidspartijen heeft ook de private sector een belangrijke rol en positie binnen Knoop XL. Daarbij gaat het in het bijzonder om partijen die eigenaar, huurder of exploitant zijn van grond of opstallen binnen het gebied van Knoop XL. Ook gaat het om georganiseerde belangengroepen of groepen burgers die bij de ontwikkeling en

¹⁵ *Verstedelijkingsakkoord Stedelijk Gebied Eindhoven (samenvatting)*. Te raadplegen: https://raadsinformatie.eindhoven.nl/user/search/action=showgb/item=3196/Bijlage_1_-_Samenvatting_visiedeel_Verstedelijkingsakkoord.pdf

¹⁶ *Bouwen aan de toekomst: Afsprakenkader wonen SGE 2022*. Stedelijk gebied Eindhoven, 30 september 2021. Te raadplegen: https://raadsinformatie.eindhoven.nl/user/showdoc/action=view/id=19729/Bijlage_1_-_Afsprakenkader_SGE-vestiged_Poho_Wonen.pdf

¹⁷ <https://brainporteindhoven.com/nl/ontdek/strategie>

¹⁸ <https://brainporteindhoven.com/nl/ontdek/brainport-development/stichting-brainport>

uitvoering van Knoop XL betrokken kunnen of willen worden. Een eerste stap is het benoemen van de partijen die nu reeds inhoudelijk en procesmatig betrokken zijn bij Knoop XL.

3.1.4. Wat is de stand van zaken met betrekking tot Knoop XL en andere voor Knoop XL relevante initiatieven en voornemens?

Hierbij gaat het initieel om duidelijkheid te krijgen in de reeds gemaakte afspraken en ingenomen standpunten van de betrokken partijen, waaronder de gemeente Eindhoven. Voor de raad is dit inzicht van belang om bij nog volgende debatten en besluitvorming rekening mee te houden. Het overzicht dient voor de raad duidelijkheid te geven welke speelruimte er nog is bij voorgelegde raadsvoorstellen. Het antwoord op deze deelvraag dient ook duidelijkheid te geven in de stand van zaken van de realisatie van de voornemens en in de financiële consequenties daarvan.

3.2. Zorg voor een gedeelde toekomstvisie en probleemstelling

In deze stap heeft het college het initiatief. De raad bewaakt de uitvoering, participeert via open debatten en besluit over het eindresultaat.

Voordat de raad kan beoordelen op welke manier de gemeente kan participeren in een project is het nodig om een toekomstvisie en een probleemstelling te formuleren.

3.2.1. Formuleer een toekomstvisie

Knoop XL dient over een periode van tientallen jaren te kunnen bouwen op een breed gedragen toekomstvisie voor de stad Eindhoven. Het is daarom aan te bevelen een visie op de toekomst te ontwikkelen die een bestendig fundament is voor een lange periode. Zo wordt niet alleen richting gegeven aan het project, maar wordt ook een stip op de horizon gezet die het project overeind houdt bij eventuele tegenslagen. De toekomstvisie van Knoop XL zal een beeld moeten weergeven hoe de binnenstad in al zijn modaliteiten (zoals wonen, werken, studeren, mobiliteit, milieu, of klimaat) eruit zal zien na afronding van Knoop XL. Hierbij past het ook om aan te geven welke allure het stedelijke gebied zal krijgen binnen de bredere context van de regio en provincie. De raad kan in het ontwikkelen van een toekomstvisie mede initiatieven nemen. Om de visie de noodzakelijke status te geven dient de visie formeel door de raad te worden aangenomen en consequent te worden uitgedragen.

3.2.2. Formuleer een probleemstelling

Uit eerder onderzoek naar gemeentelijk beleid blijkt dat regelmatig beleid wordt doorgevoerd waaraan geen door de raad geaccordeerde probleemstelling ten grondslag ligt.¹⁹ Het gevolg is onduidelijkheid ten aanzien van het vertrekpunt en de gewenste uitkomsten van een project. Zonder duidelijke en door de raad geaccordeerde probleemstelling – of meerdere samenhangende probleemstellingen – kan de raad geen goede kaders voor de projectuitvoering stellen. Ook wordt daarmee bemoeilijkt om te bepalen of en hoe het project het onderliggende probleem daadwerkelijk oplost. Als gevolg is niet duidelijk welke informatie de raad vanuit het college nodig heeft om de voortgang te controleren. Een door de raad geaccordeerde probleemstelling is dan ook een randvoorwaardelijk vertrekpunt om beleid uit te stippelen, uit te voeren en te beoordelen, waarbij duidelijk gedefinieerde belangen van de gemeente worden behartigd.

Dit betekent dat een duidelijk omschreven probleemstelling door het college aan de raad dient te worden voorgelegd en binnen de raad dient te worden besproken en overeengekomen. Een langs deze weg door de raad vastgestelde probleemstelling leidt ertoe dat voor alle betrokkenen in de gemeente – raad, college en ambtelijke organisatie – sprake is van een heldere visie over wat het probleem inhoudt.

¹⁹ Raadsenquête Afval Energie Bedrijf (AEB). Gemeenteraad Amsterdam, 7 december 2021. Te raadplegen: https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/975805/rapport_enquetecommissie.pdf.

3.2.3. Werk de probleemstelling uit in een lijst met knelpunten of kansen

Om voldoende scherp te krijgen in de probleemstelling dienen zo concreet mogelijke knelpunten of kansen te worden benoemd. Daarmee ontstaat houvast bij het benoemen van mogelijke oplossingsrichtingen. Bij het identificeren van knelpunten of kansen is het raadzaam om daarbij duidelijk te maken wat de scope is: richt Knoop XL zich bijvoorbeeld op het binnenstedelijke gebied of betreft het de grotere regio (de gehele gemeente Eindhoven, de metropoolregio, de provincie, landelijk of internationaal).

Bij de beantwoording van deze deelvraag is het behulpzaam niet te snel tevreden te zijn en de “waarom-vraag” – waarom is iets een knelpunt of een kans? – te blijven stellen totdat het antwoord op die vraag goed is uitgekristalliseerd.

3.3. Handel in een voortdurende dialoog met de stakeholders

In deze stap heeft het college het initiatief. De raad bewaakt de uitvoering, participeert via open debatten en besluit over eventueel uit de dialoog resulterende beslispunten.

Veel partijen zijn betrokken bij Knoop XL, waaronder eigenaren, sponsors en andere belanghebbenden. Deze stakeholders hebben niet alleen grote belangen, maar ook invloed op het verloop van het project. Het is dan ook van belang een compleet overzicht van relevante stakeholders te hebben. Zo is voor de raad een overzicht van standpunten, eigendommen en belangen relevant in situaties waarbij stakeholders de raad benaderen om argumenten naar voren te brengen en invloed uit te oefenen op de besluitvorming.

Een open dialoog met de stakeholders is een voorwaarde voor succes van Knoop XL. Die dialoog dient reeds bij de initiële planning van Knoop XL inhoud te krijgen, zodat stakeholders ook merken dat ze iets hebben in te brengen in plaats van enkel te worden benaderd ter overtuiging van reeds vastomlijnde plannen. Door vanaf het begin vanuit de gemeente in dialoog te treden kunnen de wederzijdse intenties en alternatieve mogelijkheden worden besproken en tot begrip leiden. Zo kan bijvoorbeeld het voorkeursrecht dat de gemeente van kracht heeft verklaard aan stakeholders worden uitgelegd en in perspectief worden gezet.²⁰ Een open dialoog, startend vanaf het begin van het project en in continue vorm tijdens de uitvoering en oplevering van het project, zorgt voor een goede relatie tussen de gemeente en andere publieke en private organisaties die een rol spelen in Knoop XL.

3.4. Identificeer maatschappelijke belangen en gewenste effecten

In deze stap heeft het college het initiatief. De raad bewaakt de uitvoering, participeert via open debatten en besluit over het eindresultaat.

Met deze stap wordt vastgesteld of er sprake is van een maatschappelijk belang en hoe dit belang kan worden omschreven. Op basis van de probleemstelling en de toekomstvisie kan het belang worden beschreven. Het verdient de voorkeur om gebruik te maken van de formulering: “*het bevorderen of garanderen van A (het doel) door B (de overkoepelende activiteiten)*”. Tevens wordt daarbij aangegeven welke stakeholders zijn betrokken bij dit maatschappelijk belang en welke deelbelangen die stakeholders hebben.

Vervolgens wordt in deze stap beschreven wat de beoogde maatschappelijke effecten zijn. Dit is een integraal onderdeel van het maatschappelijk belang, omdat deze effecten een verdere uitwerking zijn van wat precies onder het belang wordt verstaan. De effecten zijn de gewenste *outcomes* van het maatschappelijk belang. Het formuleren van effecten is van belang om ‘andersom redeneren’ te voorkomen. ‘Andersom redeneren’ betekent dat er reeds een projectalternatief is gekozen en dat achteraf wordt beredeneerd welke eventuele doelstellingen met dit project worden beoogd. Om een open visie te behouden is het van belang om na te denken over doelstellingen voordat hier concrete oplossingsrichtingen op tafel liggen.

²⁰ De Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) maakt het mogelijk grondeigenaren bij verkoop hun grond eerst aan de gemeente aan te doen bieden.

In het geval van Knoop XL dienen alle aspecten van het maatschappelijk belang in acht te worden genomen, zoals: ruimtelijke ordening, sociale doeleinden, infrastructurele inrichting en de samenhang tussen de verschillende doelgebieden zoals wonen, werken en voorzieningen (waaronder faciliteiten voor energielevering, levensbehoeften en mobiliteit), alsmede milieu en klimaat.

Vanuit de aspecten van het maatschappelijk belang kunnen de maatschappelijke effecten worden opgesteld. In het geval van Knoop XL kunnen de volgende effecten als voorbeeld genomen worden:

- Aantal woningen: welk gebied is bedoeld voor wonen en wat voor soort woningen moeten er in welke aantallen worden gebouwd?
- Economische groei: welke rol moet het gebied gaan spelen in relatie tot Brainport Eindhoven?
- Vestigingsklimaat voor bedrijven: welk soort bedrijven worden verwacht en welke verbindingen met andere bedrijventerreinen in de regio moeten worden gerealiseerd?
- Aantrekkelijkheid gebied: in hoeverre is het gebied bedoeld om door te reizen, te verblijven, of bedrijfsmatig te gebruiken?
- Voorzieningsniveau: welke rol moet het gebied spelen in het voorzieningsniveau van Eindhoven en wat betekent dit voor aantallen bewoners, werknemers of passanten?
- Openbaar groen: Welke functie moet het openbaar groen in het gebied vervullen, rekening houdend met zowel de verblijfskwaliteit als de ecologische voetafdruk van het gebied?

In de lijst effecten is van belang ook eventuele tegenstrijdigheden vast te stellen. Bouw van veel woningen gaat bijvoorbeeld niet altijd samen met veel bedrijven of met veel openbaar groen. Bij tegenstrijdigheden dient te worden aangegeven welk van de effecten het meest cruciaal is voor de maatschappelijke belangen binnen de gemeente.

3.5. Stel vast welke activiteiten nodig zijn

In deze stap heeft het college het initiatief. De raad bewaakt de uitvoering, participeert via open debatten en besluit over het eindresultaat.

Om het vastgestelde maatschappelijk belang te kunnen realiseren moeten activiteiten worden ontplooid. Deze activiteiten staan in het teken van de in 3.4 aangegeven beoogde effecten: welke activiteiten zijn nodig om het maatschappelijk belang te dienen en de daarbij gewenste effecten te realiseren? In deze stap worden naast de activiteiten ook de gewenste resultaten van die activiteiten benoemd. Deze resultaten zijn de concrete *outputs* van de maatschappelijke belangen en maken specifiek zichtbaar hoe de ambities moeten worden gerealiseerd.

Wanneer er nog geen activiteiten denkbaar zijn om een maatschappelijk belang in de praktijk te realiseren, is het niet nodig om voor dit belang de rest van de leidraad te volgen. In dit geval zal er ook geen sprake zijn van een publiek belang en dus een concrete activiteit van de gemeente. In dit geval is het raadzaam de analyses over het maatschappelijk belang te archiveren, omdat in de toekomst wel duidelijkheid kan zijn welke activiteiten passen bij dat specifieke maatschappelijk belang.

3.6. Breng in kaart welke rol de private sector of georganiseerde burgerlijke partijen kunnen spelen

In deze stap heeft het college het initiatief. De raad bewaakt de uitvoering.

In deze stap is de vraag aan de orde welke rol de private sector of georganiseerde burgerlijke partijen kunnen spelen. Bij het uitwerken hiervan gaat het in het bijzonder om de vraag of de in 3.5 benoemde activiteiten en resultaten kunnen worden gerealiseerd via marktwerking of door burgerinitiatieven.

Voor het bepalen van de rol van de private sector in de in 3.5 benoemde activiteiten is de vraag leidend of er, binnen het huidige wet- en regelgevend kader, een verdienmodel bestaat dat de private sector aanzet de beoogde resultaten te leveren. Ofwel, kan de private sector een maatschappelijk belang borgen door via

marktwerking de gewenste effecten te realiseren? Bij beantwoording van deze vraag wordt onderzocht of de private sector reeds uitvoering geeft of kan geven aan het maatschappelijk belang en of daarmee de door de gemeente gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt.

Zelfs wanneer er een private markt bestaat die het betreffende maatschappelijk belang kan dienen, kunnen er redenen zijn dat de gemeente de uitvoering of bewaking van de noodzakelijk geachte activiteiten toch op zich wil nemen. Als voorbeeld worden hier drie redenen genoemd:

- De afhankelijkheid van een enkele private leverancier wordt te groot geacht;
- De maatschappelijke effecten die de private markt kan realiseren zijn onvolkomen, bijvoorbeeld omdat de gemeente een kleinere impact op milieu en klimaat wenst dan opgelegd door bestaande wettelijke normen;
- Er is onvoldoende vertrouwen dat private partijen bij de uitvoering van activiteiten de door de gemeente gestelde normen voldoende en structureel behalen.

De vaststelling of een bijdrage van de private sector of burgergroeperingen aan maatschappelijke belangen volstaat is het primaat van de politiek. Door een consequent gebruik van deze leidraad worden de afwegingen voor een politiek besluit duidelijk en expliciet benoemd. Indien wordt vastgesteld dat het maatschappelijk belang binnen de bestaande wet- en regelgeving geheel kan worden behartigd door de private sector zonder een rol of betrokkenheid van de overheid, is er geen sprake van een publiek belang. In dat geval zijn de vervolgstappen van deze leidraad niet aan de orde. Dat neemt niet weg dat door gewijzigde politiek/maatschappelijke ontwikkelingen of inzichten andere opvattingen kunnen ontstaan over een maatschappelijk belang. In dat geval is het van belang om deze leidraad vanuit die gewijzigde situatie opnieuw te doorlopen.

Wanneer uit de analyses blijkt dat er geen mogelijkheden zijn die private partijen aanzet de gewenste resultaten voldoende te leveren, kan de gemeente er voor kiezen de behartiging van een maatschappelijk belang zelf op te pakken. In dat geval spreken we niet alleen van een maatschappelijk belang, maar ook van een publiek belang.

3.7. Ken de kosten en baten

In deze stap heeft het college het initiatief. De raad bewaakt de uitvoering, participeert via open debatten en besluit over het eindresultaat.

Grote, complexe, langdurige projecten zijn berucht om reden van kostenoverschrijdingen en tegenvallende opbrengsten. Veelal wordt dan gedacht aan overschrijding van de geplande investeringskosten. Dat is evenwel slechts een beperkt onderdeel van de financiële effecten van een project. Vanuit financieel oogpunt is van belang niet alleen de investeringsuitgaven te bezien, maar ook de kosten en baten van de exploitatie, gericht op een langjarig gebruik van alles wat Knoop XL oplevert. Vanuit de kaderstellende en controlerende functies van de gemeenteraad en vanuit zijn budgetrecht, is van belang dat de raad vanaf de planningsfase een compleet en helder inzicht krijgt hoe kosten en baten planmatig zijn voorzien en hoe die zich tijdens de uitvoering van het project ontwikkelen.

Bij de afweging van kosten en baten gaat het naast financiële waarden ook om maatschappelijke effecten van het project. Daarenboven gaat het niet enkel om directe effecten (bijvoorbeeld een toename van een aantal woningen) maar ook om indirecte effecten (zoals het verbeteren van het leefklimaat in de wijk). Om in het geheel van kosten en baten inzicht te hebben en houden, is een brede Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) als regelmatig terugkerend actiepoint tijdens de planning en uitvoering van Knoop XL van belang. Deze MKBA dient beoordeeld te worden aan de hand van de bij 3.4 vastgestelde maatschappelijke belangen.

Specifiek voor grote en complexe infrastructuurprojecten zijn onderzoeken en instrumenten beschikbaar voor de uitwerking van een MKBA of het verdelen van kosten en baten tussen belanghebbenden. Hierbij valt te denken aan het *Onderzoeksprogramma Economische Effecten van Infrastructuur (OEEI)* van de rijksoverheid. Ook de onderlinge verdeling van kosten en baten tussen belanghebbenden is van specifiek belang bij dit soort projecten.

Daarmee kan het risico van een onevenredige belasting van de publieke sector ten gunste van de private sector worden teruggedrongen. Op dat gebied is bijvoorbeeld de systematiek van *Equity Planning* bruikbaar die erop is gericht op kosten en baten van grote projecten op acceptabele wijze te verdelen tussen alle betrokken partijen.

3.8. Bepaal de publieke belangen en de daarbij behorende acties van de gemeente

In deze stap heeft het college het initiatief. De raad bewaakt de uitvoering, participeert via open debatten en besluit over het eindresultaat.

Met deze stap wordt concreet gemaakt wat de publieke belangen voor de gemeente zijn. Daarbij wordt uitgewerkt welke acties de gemeente op zich wil nemen voor het behartigen van die publieke belangen. De beantwoording daarvan zal een herhalend karakter hebben, omdat de uitwerkingen van de deelvragen onderling op elkaar van invloed zijn.

3.8.1. Welke publieke belangen zijn er voor de gemeente?

Met deze deelvraag wordt concreet gemaakt welke belangen alleen goed kunnen worden behartigd door een actieve rol van de gemeente. Pas als de gemeente besluit om een actieve rol te spelen in het behartigen van een belang, is er sprake van een publiek belang. Vanwege de omvang van Knoop XL is te verwachten dat meer verschillende publieke belangen worden vastgesteld. Door de publieke belangen concreet te benoemen en bij elk publiek belang aan te geven welke effecten en resultaten gewenst zijn, schept de gemeente duidelijkheid in de “waarom-vraag” (waarom wil de gemeente actie ondernemen) en de “wat-vraag” (wat zijn de gewenste resultaten van de acties van de gemeente). Voor de gemeenteraad wordt zo duidelijk waar hij zijn energie op moet richten.

3.8.2. Welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden wenst de gemeente in te zetten om het publieke belang te behartigen?

Met deze deelvraag wordt gespecificeerd welke taken de gemeente op zich zal nemen voor de behartiging van de vastgestelde publieke belangen. Tevens wordt benoemd welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij aan die taken horen. In deze uitwerking wordt ook concreet gemaakt wat de acties zullen zijn van andere overheden, in het bijzonder de provincie en rijksoverheid, en van de private sector. De uitwerking van deze deelvraag dient duidelijk te maken wat dat betekent voor de gemeente in de samenwerking met die externe partijen en het bewaken van de voortgang van Knoop XL.

Het is van belang mee te nemen wat in algemene zin de rol van de overheid is en welke rol de gemeente hierin kan nemen. Daarbij dienen de bestuursrechtelijke kaders in acht te worden genomen. Voorbeelden van mogelijke rollen van de gemeente zijn: het aanpassen van lokale regelgeving, het verlenen van gemeentelijke concessies, het afsluiten van contracten of het zelf uitvoeren van bepaalde taken om het publiek belang te behartigen of de behartiging ervan te stimuleren.

Twee voorbeelden van de instrumenten die de gemeente heeft onder de bestaande regelgeving zijn:

1. De bevoegdheid om het bestemmingsplan op te stellen en te wijzigen (Wet ruimtelijke ordening, art. 3.1 lid 1):²¹ *Het College van B&W behoudt het recht om het bestemmingsplan uit te werken en binnen bepaalde kaders te wijzigen.* Het bestemmingsplan is een juridisch bindend document voor zowel de overheid als burgers en bedrijven. In een bestemmingsplan worden de gebruiks- en de bouwmogelijkheden vastgelegd voor een gebied. Gelet op de karakteristieken van het project Knoop XL zullen meer bestemmingsplannen ter besluitvorming aan orde komen. Daarbij is van belang dat deze plannen een goede weergave zijn van de

²¹ De planning is dat deze wet per 1 januari 2023 wordt vervangen door de nieuwe omgevingswet. De invoering van deze wet is al meerdere keren uitgesteld en het is op dit moment niet duidelijk wat de gevolgen zijn van deze wet voor de praktijk van het verlenen van omgevingsvergunningen.

publieke belangen en tegelijk ook een goede onderlinge samenhang kennen. De raad zal deze beide aspecten in zijn rolgeving moeten beoordelen en finaal vaststellen.

2. De Wet voorkeursrecht gemeenten (WVG): Deze wet maakt het mogelijk grondeigenaars bij verkoop hun grond eerst aan de gemeente aan te bieden. De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarvoor deze verplichting geldt (WVG Art. 2). De bevoegdheid kan alleen worden uitgeoefend indien de gronden voor een ander doeleinde worden gebruikt dan dat in het bestemmingsplan wordt beoogd. (WVG Art. 3 lid 1)²².

3.8.3. Deel Knoop XL op in praktische deelprojecten.

Het project Knoop XL is een zeer omvangrijk initiatief dat verbindingen heeft met diverse andere projecten, initiatieven of beleidsambities. Ten tijde van het schrijven van deze leidraad zijn de scope en doelstellingen van Knoop XL nog niet uitgekristalliseerd. Desalniettemin kan worden vastgesteld dat omvang, duur en financiële effecten van Knoop XL groot zijn. Een stapsgewijze en daarmee gefaseerde aanpak via deelprojecten biedt niet alleen meer inzicht op de planning en uitvoering, maar geeft ook betere mogelijkheden voor tussentijdse bijsturing. Het werken met deelprojecten heeft echter het risico dat de raad via gefragmenteerde raadsvoorstellen het overzicht kwijtraakt over het geheel van Knoop XL. Om dit risico te vermijden, dient de samenhang tussen de verschillende deelprojecten helder te blijven. Het geregeld actualiseren van het in 3.1 beschreven inzicht in Knoop XL is daarbij van belang. De raad dient bij besluitvorming over deelprojecten goed te worden geïnformeerd over de gevolgen van zijn besluit voor andere deelprojecten en voor het gehele project Knoop XL.

3.8.4. Creëer inzicht in keuzealternatieven.

Goede besluitvorming is gediend met een afweging tussen goed uitgewerkte projectalternatieven. Bij elk alternatief dient duidelijk te zijn wat de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) is. Eerdere studies en raadsenquêtes over grote projecten laten zien dat gemeenteraden vaak genoegen nemen met één uitgewerkt voorstel, zonder uitwerking van alternatieve mogelijkheden. Daarmee heeft de raad niet alleen slechts een ja/nee-optie in zijn besluitvorming, maar wordt ook geen inzicht geboden in de afwegingen die hebben geleid tot het voorstel. Indien het college een voorkeursalternatief als raadsvoorstel aanbiedt, dient de afweging daarvan goed te zijn omschreven en afgewogen tegen de voor- en nadelen van mogelijke alternatieven. Alleen daarmee kan na een inhoudelijk debat in de raad over de alternatieven een besluit volgen op basis van heldere argumenten.

3.8.5. Met welke partijen kan de gemeente samenwerken om de haar toegewezen acties uit te voeren?

In 3.6 is de rol van de private sector onderzocht. Het is echter ook mogelijk dat de bevoegdheden om bepaalde wetgeving te wijzigen zijn belegd bij andere partijen of dat de competentie om bepaalde taken uit te voeren aanwezig is op een ander niveau dan dat van de gemeentelijke overheid. In dat geval dient te worden onderzocht welke bevoegdheden andere partijen hebben en op welke manier deze kunnen bijdragen aan het uitvoeren van de activiteiten.

3.8.6. Welke organisatievorm geeft uitvoering aan de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden?

Bij deze deelvraag staat centraal of de gemeentelijke uitvoering geheel binnen de ambtelijke organisatie gaat plaatsvinden, of dat een voorkeur wordt gegeven aan de inrichting van een specifieke organisatievorm. Daarbij kan gedacht worden aan het starten van een deelneming, stichting of vormen van samenwerking (zoals een Gemeenschappelijke Regeling, of coöperatie). Hierbij moet het deelnemingenbeleid van de gemeente Eindhoven (*Nota Op afstand verbonden*) in acht worden genomen. Zoals aangegeven in Hoofdstuk 2 staat in deze nota dat publiek belang leidend moet zijn bij het oprichten van een deelneming. Het doorlopen van de stappen van deze leidraad Knoop XL waarborgt dit.

De te kiezen organisatievorm mag geen afbreuk te doen aan de wettelijke en politiek gewenste taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeente. Dit is met name van belang indien de keuze ertoe leidt dat uitvoering van activiteiten buiten de gemeentelijke organisatie worden geplaatst, zoals bij een overheid-

²² Per 1 januari 2023 zal de WVG worden vervangen door de aanvullingswet grondeigendom om zo te worden geïntegreerd in de nieuwe omgevingswet.

NV of -BV. Bij de keuze voor een organisatiestructuur moet ten slotte rekening worden gehouden met aanbestedingsrichtlijnen, het risico op ongeoorloofde staatsteun en de fiscale voor- en nadelen van een organisatiestructuur.

In de keuze voor een organisatievorm zijn de volgende vragen leidend:

- i. Situeert de rolneming zich noodzakelijkerwijs op een commerciële markt en is de continuïteit daarbij afhankelijk van inkomsten uit overeenkomsten met private bedrijven?
Hier wordt gevraagd of de activiteit op een bedrijfsmatige manier uitgevoerd kan worden en of de continuïteit van de activiteiten afhankelijk is van overeenkomsten uit de markt. Het gaat erom of de activiteiten op een commerciële manier worden bedreven. Als dit niet het geval is, zijn er geen bedrijfsmatige risico's die zouden moeten worden gemitigeerd en hoeft er geen overheids-NV of -BV te worden gevormd.
- ii. Vergt de rolneming een organisatie met eigen bedrijfscultuur en managementprincipes rond strategievorming, beheer en exploitatie die gangbaar zijn in de private sector en duidelijk verschillen van de ambtelijke organisatie en cultuur?
Wanneer de activiteiten die op bedrijfsmatige manier worden uitgevoerd ook een eigen bedrijfscultuur en managementprincipes vereisen die verschillen van de ambtelijke context, kan dat leiden tot een voorkeur voor een overheids-NV of -BV wordt opgericht.
- iii. Vergt de rolneming een organisatievorm die gewenste of noodzakelijke samenwerking met andere partijen mogelijk maakt?
Bij het vaststellen van de organisatievorm moet rekening worden gehouden met andere partijen die participeren.

3.8.7. Welke indicatoren worden verbonden aan de acties van de gemeente?

Aan de maatschappelijke effecten en de activiteiten worden kwantitatieve en kwalitatieve prestatie-indicatoren (*Key Performance Indicators – KPI's*) gekoppeld. Dit maakt zichtbaar hoe het publiek belang wordt behartigd. Daarmee wordt uitgewerkt op welke wijze de planning, uitvoering, voortgangscntrole en evaluatie inzake het publieke belang kan worden aangestuurd, bijgestuurd en beoordeeld. De uitgewerkte KPI's dienen houvast te geven voor zowel de activiteiten van de gemeente, zoals hiervoor vastgesteld bij deelvraag 3.8.1, als voor de gewenste effecten en resultaten zoals vastgesteld bij bovenstaande 3.4 (*Vaststellen van het maatschappelijk belang*) en 3.5 (*Vaststellen van uit te voeren activiteiten*). Zo kan de realisatie van de beoogde resultaten worden beoordeeld en waar nodig bijgestuurd. Dit laat tevens toe de beoogde resultaten onderling te wegen en op elkaar af te stemmen.

3.9. Werk de organisatie van de gemeentelijke activiteiten uit

In deze stap heeft het college het initiatief. De raad bewaakt de uitvoering.

In deze stap wordt uitgewerkt welke organisatie binnen de gemeente noodzakelijk is om de acties die de gemeente in 3.8 op zich neemt naar behoren uit te kunnen voeren. Deze stap richt zich op de organisatie van de uitvoering binnen het college en de ambtelijke organisatie.

Hierbij gaat het om de toedeling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het college. Tevens gaat het om de relatie tussen de verantwoordelijke wethouder(s) en de relatie tussen wethouder(s) en de uitvoerende ambtelijke organisatie. Indien gekozen wordt voor een specifieke organisatie – bijvoorbeeld in de vorm van een projectorganisatie – dient duidelijk te worden hoe de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze organisatie zich verhouden tot de reguliere, bestaande organisatie binnen de gemeente. Indien bijvoorbeeld de te kiezen projectorganisatie een eigen projectcontroller krijgt, dient duidelijk te zijn hoe die zich verhoudt tot de gemeentelijke financiële dienst. In deze uitwerking van de organisatie dient tevens te worden aangegeven hoe de gemeente samenwerkt met organisaties buiten de gemeente, zowel publieke als private

partijen. De gemeente zal in Knoop XL naar verwachting in wisselende samenstellingen rollen hebben als beleidmaker, kadersteller (bijvoorbeeld voor vergunningen), financier, toezichthouder, opdrachtgever, klant, controleur of uitvoerder. Bij de opzet van de gemeentelijke organisatie dient duidelijk te zijn hoe de gemeente de verschillende rollen intern structureert. Daarbij dient de samenhang en aansluiting tussen deze gemeentelijke rollen helder te zijn, zodat er sprake is van een heldere integrale sturing en verantwoording.

Binnen deze stap dienen tevens duidelijke afspraken te worden gemaakt hoe de raad wordt geïnformeerd over de uitvoering van de activiteiten en over te nemen besluiten over Knoop XL. In dat kader past het om ook heldere afspraken te maken of en hoe informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen de raad en projectuitvoerders.

3.10. Organiseer de rolneming van de raad

In deze stap heeft de raadsgriffie het initiatief. De raad bewaakt de uitvoering, participeert via open debatten en besluit over het eindresultaat.

In de voorgaande stappen is bepaald welke publieke belangen aan de orde zijn met betrekking tot het project Knoop XL, welke activiteiten door de gemeente zouden moeten worden uitgevoerd voor de behartiging van deze publieke belangen, welke resultaten en prestatie-indicatoren daarbij relevant zijn en hoe de uitvoerende organisatie van de gemeente wordt ingericht. Bij dat laatste aspect is tevens van belang hoe de raad bij de uitvoering van Knoop XL wordt betrokken. Een goede rolneming staat of valt bij een gedegen organisatie van de raad. Daarbij richt de term “organisatie” zich op zowel de structuur als op de werkwijze.

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raad zijn verankerd in de gemeentewet en zijn onvervreemdbaar. Ofwel, de raad kan zijn wettelijk vastgestelde rol als vertegenwoordiging van de kiezers in de gemeente niet overdragen aan een ander orgaan. Het belang hiervan is dat – ongeacht de keuzes die worden gemaakt over publieke belangen van Knoop XL, over de bestuurlijke structuur voor Knoop XL en de activiteiten in het kader van Knoop XL die de gemeente blijft uitvoeren – de raad ten aanzien van Knoop XL zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden te allen tijde behoudt ten aanzien van het stellen van kaders, het controleren van de uitvoering van het bestuur en het toekennen van budgetten.

Bij eerdere onderzoeken naar problemen bij grote gemeentelijke projecten komt naar voren dat het ontbreken van een krachtige rolneming door de raad mede een van de faaloorzaken is. Bevindingen uit deze onderzoeken laten zien waardoor de rolneming door de raad in de onderzochte projecten onvoldoende tot zijn recht is gekomen:

- **De raad is qua kennis en capaciteit ondergeschikt aan college.** De raad bestaat uit een wisselende samenstelling van lekenbestuurders met beperkte ondersteuning, waarbij door een diversiteit aan politieke achtergronden geen vanzelfsprekende cohesie aanwezig is in de rolneming. Daarentegen werkt het college vanuit een collegiale verantwoordelijkheid en steunt het op een uitgebreide en bestendige ambtelijke organisatie. Dat kan de raad in een te afhankelijke positie van het college brengen.
- **De raad kan informatie onvoldoende verwerken.** Informatie van het college aan de raad is, zeker met betrekking tot grote projecten, veelal omvangrijk en inhoudelijk (technisch) complex. Daardoor kan deze voor de raad moeilijk te doorgronden zijn.
- **De raad gebruikt onvoldoende zijn bevoegdheden.** Uit eerdere onderzoeken blijkt dat de gemeenteraden slechts in beperkte mate hun bevoegdheid gebruiken om voorstellen terug te sturen naar het college, of om meer tijd te eisen voor het besluitvormingsproces. Zo blijkt dat gemeenteraden soms onder tijdsdruk beslissingen nemen, zonder de ruimte te verlangen en te nemen om alternatieven, implicaties of risico's goed te kunnen afwegen.
- **De raad wordt onvoldoende ondersteund.** Gemeenteraden blijken in te beperkte mate externe expertise in te schakelen als ondersteuning bij de besluitvorming rond grote projecten. Indien er

bijvoorbeeld bij commercieel gevoelige onderwerpen tevens sprake is van vertrouwelijke informatie en een door het college opgelegde geheimhouding, blijken gemeenteraden extra terughoudend te zijn in het inschakelen van externe expertise.

- **De raad organiseert zijn ondersteuning onvoldoende.** Wanneer gemeenteraden gebruik maken van externe expertise, blijkt dit veelal op ad hoc-basis te gebeuren, met inzet van verschillende adviesbureaus. Dat beperkt de mogelijkheid om bij langdurige en complexe projecten een duurzame relatie tussen gemeenteraad en een vaste consultant op te bouwen. Tevens leidt een ad hoc-inzet van wisselende expertbureaus onvoldoende tot inhoudelijke betrokkenheid en gevoel van medeverantwoordelijkheid bij externe adviseurs.

Om een goede rolname van de raad met betrekking tot het project Knoop XL te bevorderen, is het van belang om een krachtige ondersteuning aan de raad in te richten. Binnen de bestaande organisatie heeft de raad reeds ondersteunende capaciteit tot zijn beschikking. Het is daarbij van belang dat voor een robuuste ondersteuning aan de raad deze capaciteit voldoende wordt versterkt. De raad heeft de positie om te besluiten over een versterking. Hieronder wordt de belangrijkste interne gemeentelijke ondersteuning aan de raad beschreven.

- a. **Griffie.** De Griffie is een essentieel orgaan dat de raad zowel inhoudelijk als procesmatig ondersteunt. Zo is dit ook in zijn instructie omschreven: “De griffier draagt er zorg voor dat de leden van de raad desgevraagd bijstand krijgen bij het formuleren van moties, amendementen, initiatiefvoorstellen, interpellaties, het stellen van (schriftelijke) vragen en dergelijke.”²³ Vanwege het grootschalige, complexe en langdurige karakter van het project Knoop XL is te overwegen om binnen de Griffie specifieke capaciteit in te richten om de raad met betrekking tot dit project te ondersteunen. Een belangrijk aspect is een goede archivering van de documentatie die voortvloeit uit het project Knoop XL. Eerdere onderzoeken over grote projecten bij gemeenten laten zien dat archivering vaak een zwakke schakel is, waardoor overzicht en inzicht verloren gaat. Dat is een belangrijke risico voor de gezagspositie van niet alleen de raad, maar voor de gemeente als geheel.
- b. **Rekenkamercommissie.** Volgens de gemeentewet (art. 182) onderzoekt de rekenkamer de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Daarbij gaat het in eerste aanleg om onderzoek naar gevoerd bestuur achteraf, ofwel “ex post onderzoek”. Bij een ondersteuning van de raad bij de planning en uitvoering van het project Knoop XL verschuift de aandacht meer naar een onderzoek voorafgaand of tijdens het uitvoeren van het gemeentebestuur, ofwel “ex ante onderzoek”. Het staat de rekenkamercommissie en de raad vrij om “ex ante onderzoek” door de rekenkamercommissie te laten uitvoeren. Het betekent wel dat de rekenkamercommissie zich daarbij inhoudelijk en procesmatig uitsprekt en adviseert over het nog te voeren bestuur. Daarmee heeft de rekenkamercommissie in mindere mate een onafhankelijke positie om in een later stadium een eventueel “ex post onderzoek” uit te voeren naar het project Knoop XL.
- c. **Auditcommissie.** De auditcommissie bevordert de afstemming tussen rekenkamercommissie en de Raadswerkgroep Analyse Begroting en Verantwoording (Verordening op de auditcommissie gemeente Eindhoven art. 1.2). Verder is de auditcommissie verantwoordelijk voor de opdrachtformulering en de evaluatie van de controle op de jaarrekening door de accountant. Ook adviseert zij de raad aangaande financieel beleid van de gemeente. De auditcommissie kan een belangrijke rol vervullen bij de financiële afwegingen die rond project Knoop XL aan de orde komen. De hierboven gemaakte opmerkingen ten aanzien van inzet van de rekenkamercommissie voor “ex ante onderzoek” gelden ook voor de

²³ *Instructie voor de griffier gemeente Eindhoven 2019 - art 2.* Te raadplegen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2019-320129.html>

auditcommissie. Ofwel, de onafhankelijkheid voor het controleren achteraf wordt beperkt door het inzetten van de auditcommissie voorafgaand aan en tijdens de uitvoering van het project Knoop XL.

- d. **Raadscommissie.** De raad kan commissies instellen, zoals aangegeven in de gemeentewet (art. 82 & art. 84) met onderscheiden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Met een raadscommissie die een goede afspiegeling is van de raad, kan de raad worden ontlast door diepgaander inhoudelijke debatten in de raadscommissie te voeren. Vergaderingen en debatten van een raadscommissie hebben een formele status en zijn een voorbereiding voor debat en besluitvorming in de raad. Gelet op het omvangrijke, complexe en langlopende karakter van Knoop XL is het aanstellen van een separate raadscommissie voor dit project een goede optie om de raad te ondersteunen in zijn rolnemingsproces.

Bij de organisatie van de ondersteuning aan de raad zijn onderstaande drie karakteristieken van het project Knoop XL van bijzonder belang:

- Het project is complex vanwege de vele uiteenlopende belangen die aan de orde komen, waaronder wonen, leefklimaat, milieu, mobiliteit, vestigingsklimaat, financiën. Dat betekent dat op elk van deze onderwerpen, maar ook in de onderlinge samenhang tussen de onderwerpen, de raad zijn standpunten zal moeten bepalen en besluiten zal moeten nemen.
- Het project kent veel stakeholders. Achter elk belang dat in Knoop XL aan de orde is, zal sprake zijn van een of meer belanghebbende partijen. Het is aan de raad om bij zijn rolnemingsproces mede rekening te houden met deze stakeholders. Daarnaast is te verwachten dat stakeholders contacten gaan leggen met de raad om hun posities kracht bij te zetten.
- Het project is langdurig en zal naar verwachting zeker 20 jaar duren. Daarbij dient mede te worden afgewogen hoe nieuwe maatschappelijke en politieke ontwikkelingen tijdens de uitvoering van Knoop XL worden meegenomen. Anderzijds is de voortgang van Knoop XL gebaat bij een consistente rolnemingsproces van de gemeenteraad. Dat betekent dat de ondersteuning aan de raad een in de tijd gezien duurzaam karakter moet hebben met oog voor een consistente rolnemingsproces van de raad.

Gelet op deze karakteristieken van Knoop XL zal de organisatie van de rolnemingsproces van de raad zich nadrukkelijk moeten richten op een langdurige en bovenal integrale ondersteuning. Het integrale karakter van de ondersteuning is van belang voor de raad over een periode van circa 20 jaar een goed zicht te kunnen blijven geven op het gebied van alle inhoudelijke aspecten die spelen in Knoop XL alsmede op gebied van de diverse processen van overleg en besluitvorming die rond Knoop XL aan de orde zijn. Inhoudelijk is met name van belang voor de raad dat inzicht in publieke belangen en relevante kansen of risico's duidelijk gepresenteerd worden. Het procesmatige karakter van de ondersteuning richt zich vooral op de vele stappen die tijdens de realisatie van Knoop XL moeten worden gezet. De raad zal zich bij elk van die stappen goed dienen voor te bereiden en te positioneren.

De ondersteuning die de raad ontvangt, dient te bestaan uit zowel gevraagd als ongevraagd advies. Een raad is een lekenbestuur waarvan de leden het raadswerk in deeltijd verrichten naast andere werkzaamheden. Knoop XL is een complex en langlopend project met grote belangen voor de gemeente Eindhoven. Dat betekent dat ondersteuning van de raad bij zijn rolnemingsproces met betrekking tot Knoop XL niet enkel afhankelijk mag zijn van vragen die raadsleden stellen. De ondersteuning dient zijn expertise ook ongevraagd aan de raad aan te bieden, zodat raadsleden mede op basis van ongevraagd advies hun inzichten kunnen verrijken en hun standpunten kunnen bepalen.

De organisatie van de rolnemingsproces van de raad rond Knoop XL vergt een grondige afweging hoe de bestaande ondersteunende instrumenten van de raad in te zetten. Een belangrijke overweging is om voor de duur van het project een raadscommissie formeel te installeren, die een status heeft als "voorportaal" voor de raad en beschikt over duidelijk omschreven taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden namens de raad. Deze commissie kan in samenspraak met de griffie de kern vormen van de ondersteuning aan de raad voor Knoop XL.

Gelet op de genoemde karakteristieken van Knoop XL en op basis van bevindingen uit eerdere onderzoeken naar grote gemeentelijke projecten, is aannemelijk dat de raad behoefte zal hebben aan externe expertise op de verscheidene belangengebieden die tijdens Knoop XL aan de orde komen. Externe experts kunnen de raad bijstaan in verschillende opzichten:

- Het assisteren bij het analyseren en vastleggen van de publieke belangen voor de gemeente, ook in relatie tot de publieke belangen voor de provincie;
- Het functioneren als onafhankelijke beoordelaar van informatie waarbij het vastgestelde publieke belang als uitgangspunt functioneert;
- Het “vertalen” van rapportages van experts voor de raad;
- Het inventariseren en positioneren van de belangen van de verschillende stakeholders;
- Het inbrengen van bevindingen uit eerdere onderzoeken naar grote overheidsprojecten;
- Het ondersteunen van tegenspraaksessies, waarin alternatieve oplossingsrichtingen worden besproken;
- Het toepassen van de Duisenberg-methode, in het bijzonder voor financieel management²⁴;
- Het assisteren bij tussentijdse evaluaties van het project Knoop XL.

Zoals hierboven aangegeven, leren eerdere onderzoeken naar grote projecten voor gemeenten dat de inzet van externe expertise op zichzelf ook een goede organisatie vergt. Door een vaste adviseur aan te stellen, wordt een duurzame relatie bevorderd met de raad en met de bestaande interne ondersteuning (i.c. raadscommissie, griffie, rekenkamercommissie, auditcommissie). De adviseur kan daarbij optreden als het koppelvlak met de voor specifieke vraagstukken in te schakelen experts. Daarbij waarborgt de adviseur dat informatie en adviezen van experts worden vertaald en ingepast in het geheel aan informatie waarover de raad beschikt om tot goede debatten en besluitvorming te komen.

Om een goede samenwerking te creëren tussen de partijen die de raad ondersteunen, is van belang dat de ondersteuning van de raad goed wordt gestructureerd en tegelijk eenvoudig en overzichtelijk is. Een compacte organisatiebeschrijving zal moeten worden gemaakt.

3.11. Organiseer periodieke evaluaties van de Leidraad Knoop XL

In deze stap heeft de raadsgriffie het initiatief. De raad bewaakt de uitvoering, participeert via open debatten en besluit over het eindresultaat.

Gezien de lange duur van het project Knoop XL en de grote impact op de belangen van de gemeente Eindhoven, is het raadzaam om deze Leidraad Knoop XL en de praktische toepassing ervan tussentijds te evalueren. Deze evaluatie is te zien als een specifiek onderdeel van de ondersteuning aan de raad en geeft aan wat goed is en wat beter kan.

Het is daarbij raadzaam om feitelijk twee momenten van evaluatie te gebruiken. Als standaardmoment kan worden gekozen om te evalueren aan het einde van elke raadsperiode, waarbij de dan nog zittende raad een oordeel velt over de wijze waarop de leidraad en de geboden ondersteuning hebben gefunctioneerd. Deze evaluatie kan dat door de nieuw geïnstalleerde raad worden meegenomen om eventuele aanpassingen door te voeren in de leidraad of in de wijze waarop de leidraad in de praktijk wordt gebracht. Daarnaast kunnen tussentijdse evaluaties worden ingepast om naar behoefte de leidraad of de toepassing ervan te beoordelen en waar nodig bij te stellen.

²⁴ Dit in het verlengde van de in Eindhoven reeds geïnstalleerde Raadswerkgroep Analyse Begroting en Verantwoording. De methode-Duisenberg, vernoemd naar het voormalige Tweede Kamerlid Pieter Duisenberg, houdt in dat een of meer rapporteurs worden aangewezen in een vakcommissie of uit de volksvertegenwoordiging om bijvoorbeeld de begroting of een bepaald thema voor te bereiden en vragen te inventariseren die namens de gehele commissie of volksvertegenwoordiging worden gesteld aan de verantwoordelijke bestuurder. In plaats van controleren op basis van incidenten wordt door de inzet van de rapporteur de controlerende rol versterkt door naar het hele beleid te kijken.

4. Doorlopende aandachtspunten

Hieronder zijn punten aangegeven die in meerdere stappen van deze leidraad terugkomen en een continue aandacht vergen bij het praktisch toepassen van de leidraad. Het in de praktijk brengen van deze aandachtspunten is een vast onderdeel van de ondersteuning van de raad. De raad zal actief moeten toezien op de uitvoering ervan.

4.1. Gebruik geleerde lessen

Er zijn in Nederland diverse grote en complexe projecten ondernomen met een reikwijdte die vergelijkbaar is met Knoop XL. Te denken valt aan projecten m.b.t. gebiedsontwikkeling en grote projecten in Tilburg, Breda, 's-Hertogenbosch, Amsterdam en Rotterdam. Het is raadzaam de lering die daaruit is getrokken mee te nemen in de verdere ontwikkeling en uitvoering van Knoop XL. De lering die getrokken kan worden richt zich zowel op de projectmatige uitvoering als op de wijze waarop de raad zijn rol neemt ten aanzien van het project. Een separate studie over geleerde lessen kan enerzijds nuttige informatie opleveren, maar heeft als risico dat het eindrapport als eenmalige theoretische waarheid in een archief wordt bijgeplaatst. Belangrijker is dat het inzicht in de geleerde lessen een directe praktische toepassing krijgt in de ondersteuning aan de raad. De ter ondersteuning aan de raad aan te stellen adviseurs zouden die praktische vertaling van geleerde lessen als een continue opdracht moeten oppakken.

4.2. Organiseer tegenspraak in een veilige omgeving

Onderzoeken naar gemaakte fouten in grote projecten laten zien dat groepsdenken en het afwijzen van andersdenkenden een belangrijke oorzaak is van tegenvallers²⁵. In de fase waarin het project Knoop XL zich bevindt is er nog ruimte om geleerde lessen van andere grote projecten mee te nemen in de projectontwikkeling en de besluitvorming. Dat bleek nadrukkelijk uit de Amsterdamse raadsenquête naar de Noord/Zuidlijn. De gemeente Amsterdam heeft naar aanleiding van deze raadsenquête een aantal lessen geformuleerd onder de titel *LetOp/10 Lessen*. *LetOp* is de afkorting van “*Leren En Tegenspraak Organiseren in Projecten*”, waarbij het doel is om een zorgvuldig besluitvormingsproces te bevorderen. De centrale vraag is: “Wat kunnen we leren van gedane zaken?”.

Als het erom gaat of en hoe projecteigenaren open en kritisch aan willen/moeten kijken tegen hun eigen opdracht en dan is het van belang het altijd expliciet te hebben over het begrip ‘veiligheid’. Durf je te kijken naar zaken die het project/proces wellicht verstoren of ingrijpend zouden kunnen veranderen? Dan is het van belang een veilige omgeving te creëren. Maar hoe verhoudt dit zich tot de ook zo nodige transparantie? Want openheid (dat is het open laten zien van risico’s en tegengeluiden) moet een fundamentele waarde zijn van ons handelen. Dat is misschien wel de belangrijkste uitkomst van de evaluatie van de NZL [Noord-Zuidlijn].²⁶

Tegenspraak organiseren en mogelijk maken blijkt in de praktijk vaak op complicaties te stuiten. Het vergt veel van betrokken partijen om zich open uit te spreken, juist als die uitspraken ingaan tegen de standpunten of inzichten van leidinggevendenden, assertieve collega’s of opinieleiders. Hierbij kunnen de ter ondersteuning aan de raad aan te stellen adviseurs een belangrijke rol vervullen door de veiligheid te creëren waarin tegenspraak de ruimte krijgt.

²⁵ Groepsdenken is een denkwijze bij mensen die nauw samenwerken met een gezamenlijk doel voor ogen. Tijdens die samenwerking ontstaat een hechte groep met een sterke, unanieme groepsmening. Die groepsmening wordt van zodanig groot belang geacht dat kritische tegengeluiden niet door de groep worden opgenomen. Het risico van groepsdenken is dat de kwaliteit van de besluitvorming vermindert.

²⁶ *Programma LetOp/10 lessen*. Gemeente Amsterdam, 2 mei 2012.

4.3. Onderhoud en bewaak een inzichtelijke inventarisatie van onzekerheden en risico's

Elk project kent risico's en plannen om die risico's te voorkomen of de effecten ervan te verminderen. Risico's kunnen zich voordoen in de factoren *Product*, *Tijd* en *Geld*. Bij *Product* gaat het om het risico dat niet datgene wordt opgeleverd wat in de planning is vastgelegd. Bij de factor *Tijd* gaat het om het risico van vertraging in de oplevering. Bij de factor *Geld* gaat het om het risico dat kosten hoger uitvallen dan gepland. Bij deze kosten dient breder te worden gekeken dan enkel de investeringskosten, en dienen risico's met betrekking tot de toekomstige exploitatie en een verwijdering na einde levensduur van het projectresultaat eveneens te worden mee beschouwd.

De raad dient in de fase van planning en uitvoering van Knoop XL te kunnen beschikken over een actuele en inzichtelijke risico-inventarisatie, waarbij tevens duidelijk is hoe wordt voorgesteld de risico's af te dekken of te verminderen.

4.4. Maak werk van goede informatievoorziening

Met betrekking tot de informatieverstrekking dient het college de raad te voorzien van goede informatie. Dat betekent dat de informatie volledig, juist, inzichtelijk en tijdig dient te zijn. Met betrekking tot de kwaliteit van de informatieverstrekking hebben zowel college als gemeenteraad een rol. Het college is gehouden om de raad gevraagd en ongevraagd adequaat te informeren. Het is daarnaast aan de raad om – waar hij dat relevant acht – specifieke eisen te stellen aan de informatieverstrekking door het college. Dat betekent ook dat de raad aangeeft of hij tevreden is met de ontvangen informatie met het oog op de criteria volledigheid, juistheid, inzichtelijkheid en tijdigheid.

Er kan niet genoeg worden benadrukt dat het de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de raad is om duidelijk aan te geven als de kwaliteit van de informatie niet volstaat en er dus andere of aanvullende informatie moet worden aangeleverd voordat tot een debat en besluitvorming kan worden overgegaan. De raad heeft het hierin voor het zeggen.

5. Conclusie

Het project Knoop XL heeft een grote impact op de gemeente Eindhoven. Het is een omvangrijk en complex project waarvan de realisatie minimaal 20 jaar zal duren. Als gevolg van Knoop XL zal de binnenstad van Eindhoven ingrijpend worden aangepast. Bij dit project zijn veel stakeholders betrokken, waarvan de medewerking en ondersteuning aan het project onmisbaar zijn voor het kunnen welslagen van Knoop XL.

Eerdere onderzoeken naar ingrijpende gemeentelijke projecten, in het bijzonder raadsenquêtes, laten zien dat de wijze waarop gemeenteraden hun rol uitvoerden een belangrijke invloed had op het falen van een project. Daaruit bleek dat de gemeenteraad ondersteuning behoeft om zijn rol volwaardig te kunnen uitvoeren ten aanzien van een ingrijpend project zoals Knoop XL. Deze op initiatief van de rekenkamercommissie van de gemeente Eindhoven opgestelde leidraad voor de gemeenteraad is gebaseerd op de geleerde lessen en aanbevelingen uit die eerdere onderzoeken en raadsenquêtes. Daarmee ontvangt de gemeenteraad een duidelijk en op de praktijk gericht handvat. Tegelijk biedt deze leidraad de gemeente als geheel een mogelijkheid om goede grip te krijgen en te houden op de planning en realisatie van het project Knoop XL.

Voor de gemeenteraad is essentieel dat zijn ondersteuning goed wordt georganiseerd. Een eerste basis voor die ondersteuning ligt bij de reeds binnen de gemeentelijke organisatie beschikbare ondersteunende organisatieonderdelen, met het advies om een raadscommissie in te stellen met aanvullende ondersteuning. Van belang is dat de ondersteuning aan de raad duidelijk wordt gestructureerd en ertoe leidt dat er een consistente en duurzame relatie ontstaat tussen de raad en zijn ondersteunende team. De uiteindelijke doelstelling is dat het project Knoop XL naar wens wordt gerealiseerd en dat onvermijdelijke tegenslagen in goede samenwerking tussen alle belanghebbenden kunnen worden verwerkt.

