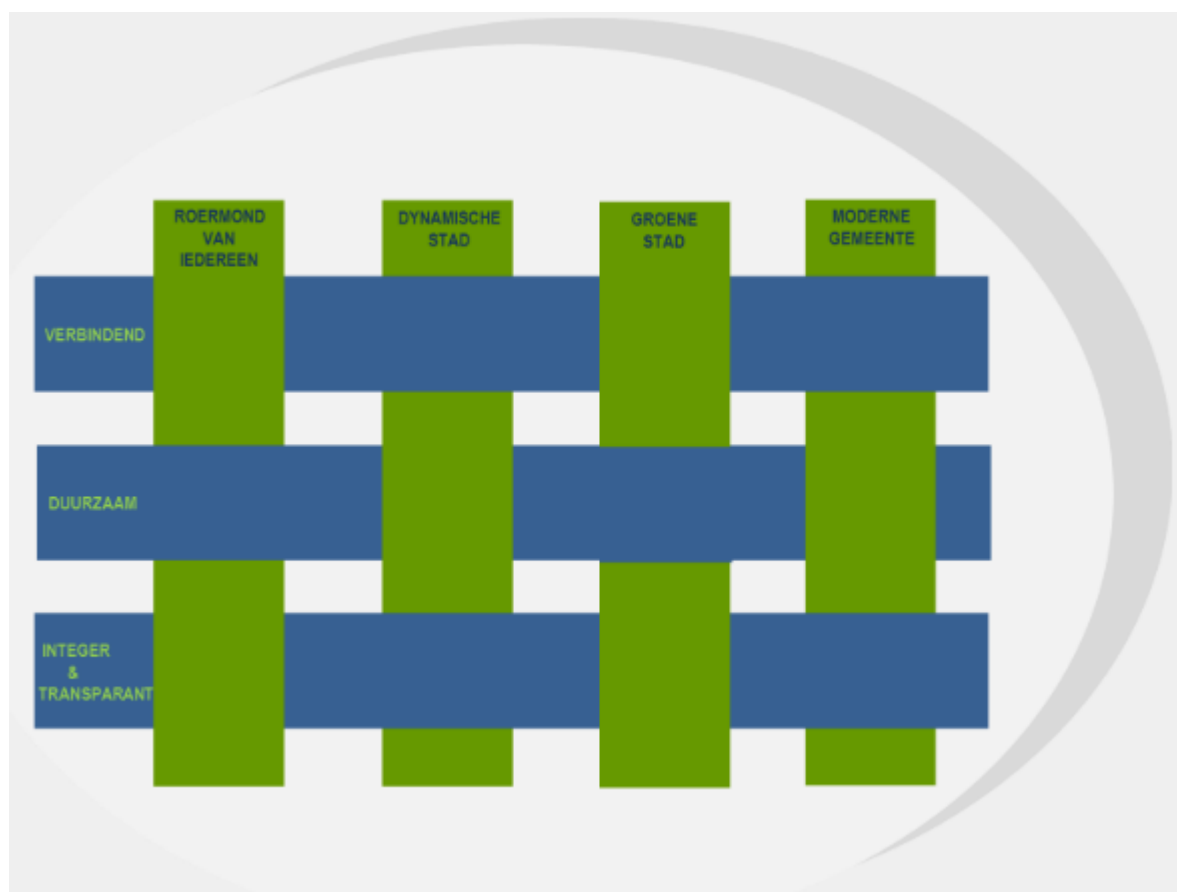


Kaderstellen en controleren

Hoe bewaar ik het overzicht op raadsniveau?

Onderzoek naar de wijze waarop de gemeenteraad is geïnformeerd over de voortgang en realisatie van de Structuurvisie Roermond 2001 en de Toekomstvisie Swalmen 2014



Inhoud

0.	Bestuurlijke samenvatting	2
1.	Inleiding.....	3
2.	Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek.....	3
3.	De context: Wro naar Omgevingswet.....	4
4.	Structuurvisie Roermond 2001 en Toekomstvisie Swalmen 2014	5
5.	Scope	6
6.	Normenkader	6
7.	Aanpak.....	6
8.	Bevindingen.....	7
8.1.	Algemeen.....	7
8.2.	Inhoudelijk	7
8.3.	Beschikbare informatie.....	7
8.4.	Evaluaties.....	8
9.	Conclusies.....	9
10.	Aanbevelingen.....	9
	Bijlage 1 Overzicht projecten	11

De afbeelding op het voorblad komt uit het coalitieakkoord **“2018 – 2022 Roermond maken wij samen”** met als toelichtende tekst:

De kernwaarden die centraal staan in dit coalitieakkoord zijn: verbindend, duurzaam en integer en transparant. Deze waarden vormen de schakels tussen de keuzes die Roermond de komende jaren maakt. Het coalitieakkoord is opgebouwd uit vier programma’s waarin wij aangeven wat onze inhoudelijke ambitie de komende jaren is: Roermond van iedereen, Dynamisch Roermond, Groen Roermond en Moderne gemeente. Deze koers vertaalt zich in een matrix.

De Rekenkamercommissie (RKC) merkt in dit verband op, dat het werken met een matrix betekent dat voor alle knooppunten *integrale* besluiten dienen te worden genomen en dat die besluiten vervolgens gemonitord moeten worden. Dat principe is voor de RKC één van de invalshoeken voor de nu voorliggende onderzoeksrapportage: kaderstellen en controleren.

0. Bestuurlijke samenvatting

Met de komende Omgevingswet en de voorbereidingen in de gemeente voor het vaststellen van de omgevingsvisie is de vraag aan de orde op welke wijze de gemeenteraad in staat wordt gesteld om de kaderstellende en controlerende rol goed in te vullen voor het brede fysieke domein. Deze vraag is actueel gezien het feit dat de Omgevingswet een versterking van de kaderstellende rol beoogt. En daarmee ligt het voor de hand ook de controlerende rol goed in te vullen.

De rekenkamercommissie heeft onderzocht in hoeverre de raad is geïnformeerd over de voortgang en realisatie van de Structuurvisie Roermond 2001 en de Toekomstvisie Swalmen 2014. Essentieel daarbij is de vraag in hoeverre de oorspronkelijke integrale afwegingen bij de vaststelling bij afwijkingen van de visies opnieuw aan de raad worden voorgelegd. Interessant is in hoeverre de raad bij het voorstel voor de realisatie van een individueel project geïnformeerd wordt over de samenhang van dat project met de vastgestelde visies

In zijn algemeenheid stelt de rekenkamercommissie vast dat er geen integrale voortgangsrapportages plaatsvinden van de oorspronkelijke dan wel geactualiseerde visiedocumenten. Ook is het niet duidelijk in hoeverre bij individuele voorstellen telkens de relatie wordt gelegd met de oorspronkelijke integrale visiedocumenten.

Tevens stelt de rekenkamercommissie vast dat er als gevolg hiervan geen goed systeem is om de raad te informeren over afwijkingen van de oorspronkelijke visies. Het ontbreekt met name aan de integrale benadering waardoor na vaststelling van een visiedocument er vervolgens deeluitwerkingen kunnen plaatsvinden die een nadelig effect kunnen hebben op de oorspronkelijke samenhang.

De rekenkamercommissie doet een viertal aanbevelingen voor de raad die zorg dragen voor het versterken van de kaderstellende en de controlerende rol in het fysieke domein uitgaand van bijvoorbeeld de omgevingsvisie.

1. Inleiding

Kaderstellen en controleren. De uitgangspunten van het dualisme geven het volgende aan:

- *De kaderstellende rol:* De raad moet de algemene beleidskaders vaststellen waarbinnen het college kan bewegen. Zo bepaalt de raad de beleidsmatige en financiële grenzen voor de uitvoering door het college evenals de periode waarbinnen de uitvoering gestalte dient te krijgen en de wijze waarop daarover gerapporteerd wordt. Het kaderstellen vereist dat raadsleden nadenken over een meerjarige strategische visie op de gemeente in het algemeen, en op de verschillende beleids-terreinen in het bijzonder. Daarnaast is inzicht nodig in de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen en het kunnen afwegen van verschillende belangen.
- *De controlerende rol:* Sinds de invoering van het dualisme in 2002 beschikt het college over uitgebreide uitvoerende taken en verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd moet de raad controleren. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden. In een goede planning- en controlcyclus stelt de ambtelijke organisatie regelmatig voortgangsverslagen over de verschillende ontwikkelingen en resultaten op. Daarnaast legt het college ten minste één keer per jaar verantwoording af aan de raad: over de uitgaven en de daarmee behaalde resultaten.

Nu is die theorie goed. Maar soms is de praktijk weerbarstig. Rolduidelijkheid en rolvastheid zijn van belang. En er moet op een goede wijze invulling gegeven worden aan de zogeheten actieve en passieve informatieplicht. Of in plat Nederlands: halen en brengen van informatie.

Het huidige wettelijke kader in Nederland wordt complexer en integraler. Het was gebruikelijk om vraagstukken sectoraal te benaderen. De afgelopen decennia is er een tendens om die sectorale benadering los te laten. De komende Omgevingswet is daar een duidelijk voorbeeld van. De wetgever heeft daarbij nadrukkelijk uitgesproken dat de kaderstellende rol van de raad met name op het punt van integraliteit versterkt dient te worden. Dat vraagt vervolgens weer extra aandacht voor de controlerende rol.

2. Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is inzicht bieden in de wijze waarop bij complexe samenhangende projecten invulling wordt gegeven aan kaderstelling en controle met betrekking tot de *procedurele* aspecten. Dat inzicht dient vervolgens de basis te zijn om waar nodig te komen tot verbetering in de huidige systematieken van kaderstelling¹ en voortgangsrapportering. In het onderzoek wordt de inhoudelijke kaderstelling en de controle daarop niet onderzocht.

Samenhangend hiermee is het ook van belang inzicht te krijgen in de wijze waarop de actieve en passieve informatieplicht wordt ingevuld. Zo'n onderzoek kan het best worden uitgevoerd in een concrete situatie waarbij onder meer lange termijn, complexiteit en onderlinge samenhang van veel (deel-)projecten essentiële onderdelen zijn. De *Structuurvisie Roermond 2001* en de *Toekomstvisie Swalmen 2014*² zijn gekozen als onderwerp van onderzoek. In het vervolg van deze rapportage worden de genoemde visiedocumenten aangehaald als de *Visies*.

¹ In 2011 heeft de RKC het rapport *'Onderzoek kaderstelling door de raad van de gemeente Roermond'* gepubliceerd. Aansluitend is in 2014 *'Een praktisch instrument voor kaderstelling'* door de RKC aan de raad aangeboden

² De Toekomstvisie Swalmen is in 2004 vastgesteld en omschrijft de doelen die in 2014 behaald dienen te zijn.

De RKC vraagt zich af op welke wijze en met welke frequentie sinds de vaststelling van de *Visies* de raad is geïnformeerd met betrekking tot de voortgang en de eventuele wijzigingen van de verschillende onderdelen/projecten uit die *Visies*. Een eerste inschatting is dat er geen integrale rapportages bestaan waar is ingegaan op de feitelijke voortgang van de *Visies* en de afwijkingen³: majeure zaken die niét of in afwijking van die *Visies* wél zijn gerealiseerd en/of koerswijzigingen in de aanloop naar onder andere:

- 2010/2011: de periode dat het, gezien de aangegeven looptijd van 10 jaar voor de structuurvisie, voor de hand ligt dat de raad om een integrale evaluatie van de Structuurvisie Roermond 2001 vraagt dan wel dat het college dat uit eigener beweging voorbereidt ;
- 2014: het jaar waarin de Toekomstvisie Swalmen 2014 afgerond zou zijn;
- de voorbereiding en besluitvorming voor de Toekomstvisie Roermond 2030;
- 2020: het jaar waarin in Roermond voor de nieuwe omgevingsvisie belangrijke stappen zijn gezet.

De veronderstelling is dan ook dat de raad geen of onvoldoende zicht heeft op de realisatie en de afwijkingen van de *Visies*. Deze onderzoeksaanname is de basis voor de onderzoeksvraagstelling.

Vraagstelling

Op welke wijze(n) is de raad geïnformeerd met betrekking tot de voortgang van de majeure projecten in het kader van de *Visies* en welke voorstellen en (concept-)besluiten zijn aan de raad voorgelegd in verband met voorgenomen afwijkingen van die *Visies*.

De bijbehorende deelvraag is dan: zijn de aan de raad voorgelegde individuele (project-)voorstellen dusdanig opgebouwd⁴ dat er voor de raad voldoende inzicht is in de samenhang binnen de *Visies* en de consequenties van de afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke doelstellingen.

De slotvraag is: is het huidige systeem van voortgangsrapportages een goed systeem voor de raad om de ontwikkelingen binnen de nieuwe omgevingsvisie te volgen.

3. De context: Wro naar Omgevingswet

De Omgevingswet komt eraan. Deze nieuwe wetgeving is een duidelijk voorbeeld van een integrale benadering van vraagstukken in het fysieke domein en past daarom goed bij de onderzoeksbenadering. Alhoewel er al een aantal malen tot uitstel is besloten van de datum van inwerkingtreding is het aannemelijk dat er op enig moment met die nieuwe integrale wetgeving gewerkt gaat worden. In het kader van de nu voorliggende onderzoeksrapportage wordt verder niet op de inwerkingtreding en de verschillende details van de (komende) Omgevingswet ingegaan. Hier kan worden volstaan met de constatering dat de gemeente al enige tijd voortvarend bezig is om de implementatie van de (komende) Omgevingswet vorm te geven en er voor te zorgen dat aan de zogeheten minimale wettelijke

³ Het woord "afwijking" is geen waardeoordeel.

⁴ In het rekenkameronderzoek *Door de bomen het bos? Kwaliteit van de Raadvoorstellen in 2021* heeft de RKC aanbevelingen gedaan om systematisch (beleids-)indicatoren op te nemen waardoor het vastgestelde beleid beter gevolgd kan worden.

eisen op datum inwerkingtreding kan worden voldaan⁵. Daarnaast is de gemeente al aan het vooruitlopen op de Omgevingswet door de omgevingsvisie voor te bereiden. Volgens de huidige wettelijke kaders moet de gemeenteraad die op 1 januari 2024⁶ uiterlijk hebben vastgesteld maar de gemeente Roermond heeft besloten om eerder over zo'n belangrijk kaderstellend document te willen beschikken. Belangrijke overwegingen hebben onder meer betrekking op het duidelijk en transparant zijn richting inwoners, bedrijven en organisaties. Daarmee voldoet de gemeente aan de inhoudelijke uitgangspunten van de Omgevingswet.

4. Structuurvisie Roermond 2001 en Toekomstvisie Swalmen 2014

De RKC heeft de keuze gemaakt om aan de hand van de *Visies* te onderzoeken in hoeverre de gemeenteraad in staat is gesteld met name de controlerende rol in te vullen. Daarbij is de RKC ervan uitgegaan dat de genoemde *Visies* duidelijk kaderstellend zijn op onder meer inhoud en periode van uitvoering (planning).

Opgemerkt wordt dat de *Visies* naast duidelijke visie-elementen ook heel concrete *uitvoeringselementen en taakstellingen* bevatten die eerder in een uitvoeringsprogramma meer op zijn plaats zouden zijn. Zo zijn bijvoorbeeld in de *Visies* duidelijke taakstellingen opgenomen met betrekking tot aantallen woningen, gekoppeld aan concrete locaties en de gewenste toename van bedrijventerreinen eveneens gekoppeld aan locaties.

Onder de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en bijbehorende besluiten had een structuurvisie geen vastgelegde looptijd⁷. Voor de Structuurvisie Roermond 2001 geldt dat het, gezien de aangegeven looptijd van 10 jaar voor de structuurvisie, voor de hand ligt dat de raad om een integrale evaluatie van de Structuurvisie Roermond 2001 vraagt dan wel dat het college dat uit eigener beweging voorbereidt. In de *Toekomstvisie Swalmen 2014* ging de raad van de toenmalige gemeente Swalmen in 2004 bij de vaststelling ervan uit dat de omschreven doelen in 2014 behaald zouden zijn.

De komende Omgevingsvisie is breder qua inhoud dan de twee genoemde visiedocumenten. Die oorspronkelijke *Visies* gaan met name over de ruimtelijke ordening terwijl de Omgevingsvisie over het bredere fysieke domein gaat. Belangrijke toevoeging ten opzichte van de oude Wro zijn onder meer de thema's veiligheid, gezondheid en duurzaamheid. Dat betekent dat het stellen van kaders middels de nieuwe Omgevingsvisie complexer is geworden. Let wel, dat is het expliciete uitgangspunt van de Omgevingswet: integrale samenhang in beleidsvoorbereiding, besluitvorming en beleidsuitvoering. En dat betekent automatisch dat de controlerende rol extra aandacht vraagt.

⁵ In 2020 heeft de RKC een Quickscan uitgevoerd naar de implementatie van de Omgevingswet die aangaf dat er een gedegen programmaplan is.

⁶ Het recente uitstel van invoering van de Omgevingswet naar 1-7-2022 kan invloed hebben op het vaststellen van de omgevingsvisie.

⁷ De Wro geeft aan dat het aan de gemeente zelf is om te bepalen voor welke periode een structuurvisie geldt en op welke wijze geëvalueerd wordt. Dat betekent dat het aan de raad is om hier besluiten over te nemen.

5. Scope

Het onderzoek richt zich op hoofdlijnen van de wijze waarop de voortgangsinformatie aan de raad is verstrekt van die projecten, waarvoor geldt dat die niet of in afwijking van de *Visies* gerealiseerd zijn. De kern van de informatievoorziening daarvan betreft het opnemen van deze informatie in concrete raadsvoorstellen en raadsbesluiten. Er is bewust voor gekozen daarbij niet in detail te treden. Dus daar waar in de *Visies* bijvoorbeeld over concrete aantallen te realiseren woningen wordt gesproken, is niet onderzocht of die aantallen ook daadwerkelijk exact gerealiseerd zijn.

Voor het onderzoek is uitgegaan van een overzicht van deelprojecten die in de *Visies* te onderscheiden zijn. In bijlage 1 is een overzicht van 50 projecten opgenomen zoals dat in het najaar van 2020 door de ambtelijke organisatie aan de RKC is aangeleverd. In dat overzicht is aangegeven in hoeverre de onderdelen geheel of gedeeltelijk gerealiseerd zijn op peildatum medio november 2020. Tevens is in dat overzicht aangegeven welke aanvullende vragen er door de RKC te stellen zijn. Aan het door de organisatie aangeleverde overzicht zijn door de RKC 5 projecten toegevoegd die niet in de oorspronkelijke *Visies* als zodanig benoemd waren. Volgens waarneming van de RKC betreft dit projecten die niet al benoemd waren.

6. Normenkader

De volgende normstelling is aangehouden bij het onderzoeken van de hiervoor geformuleerde vragen:

- Er is een frequente integrale (voortgangs-)rapportage over alle majeure onderdelen/projecten opgenomen in de *Visies*.
- Bij individuele voorstellen voor afwijkingen van de *Visies* is het voor de raad inzichtelijk gemaakt welke consequenties (inhoudelijk, fasering, financiën etc.) een afwijking heeft voor de oorspronkelijke samenhang van de onderdelen van de *Visies*.

In de normstelling is geen exacte omschrijving opgenomen van de frequentie waarin dan wel de momenten waarop de (voortgangs-)rapportages aan de raad worden aangeboden. Achterliggende gedachte is dat de huidige wetgeving (Wro) geen bepalingen kent inzake voortgangsrapportages en structuurvisies. Het is aan de raad zelf om daar besluiten over te nemen. In paragraaf 8.4. Evaluaties wordt ingegaan op de evaluatietermijnen die uit de *Visies* kunnen worden afgeleid.

7. Aanpak

Het onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd door de RKC in de periode november 2020 – januari 2021.

Er is gekozen voor de volgende onderzoeks-aanpak bestaande uit:

- *Documentanalyse*: Uiteraard is in eerste instantie naar de oorspronkelijk door de raad vastgestelde documenten gekeken. Het was daarbij de bedoeling dat de organisatie een set van raadsvoorstellen zou aanleveren teneinde de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.
- *Interviews*: In de oorspronkelijke onderzoeksopzet is uitgegaan van interviews. Bij de uitvoering van het onderzoek is de nadruk komen te liggen op gesprekken met de ambtelijke organisatie teneinde tijdig over de juiste informatie te kunnen beschikken. Tevens heeft er een gesprek plaatsgevonden met de portefeuillehouder.

De oorspronkelijke onderzoeksduur was ingezet op 3 maanden.

In de onderzoeksopzet is ervan uitgegaan dat het onderzoek wordt uitgevoerd in nauwe samenwerking met de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie levert de gevraagde documenten aan en de RKC voert de beknopte analyse uit. In het hoofdstuk Bevindingen wordt hierop teruggekomen.

8. Bevindingen

8.1. Algemeen

Het onderzoek is uitgevoerd in een periode waarin de ambtelijke organisatie ook een groot aantal andere prioriteiten heeft onder andere in combinatie met de organisatieontwikkeling. Dat laatste proces vraagt de nodige tijd en inspanning van de medewerkers.

De *Visies* zijn lang geleden vastgesteld. Sindsdien hebben zich veel ontwikkelingen, waaronder een herindeling en reorganisaties, voorgedaan en zijn er veel mutaties geweest in het personeelsbestand. Dat betekent dat voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen en het aanleveren van de informatie een beroep moet worden gedaan op medewerkers die in een aantal gevallen indertijd niet betrokken waren bij het formuleren van de oorspronkelijke voorstellen en de uitwerking daarvan in concrete projecten.

8.2. Inhoudelijk

Door de ambtelijke organisatie is een overzicht aangeleverd van 50 projecten⁸ die in de *Visies* te onderscheiden zijn. In bijlage 1 is dat overzicht opgenomen. Vastgesteld kan worden dat:

- a. 18 projecten zijn aangemerkt als uitgevoerd (38%)
- b. 21 projecten kregen de aanduiding deels uitgevoerd/in uitvoering (42%);
- c. 9 projecten zijn niet uitgevoerd (18%)
- d. 2 projecten zijn nog vraagtekens (2%).

Gezien deze aantallen projecten, die niet of deels zijn uitgevoerd, is het volgens de RKC een redelijke verwachting dat er meerdere documenten moeten zijn die ingaan op deze afwijkingen. Immers de constatering na 20 jaar (17 jaar voor Swalmen) dat veel projecten niet dan wel anders zijn uitgevoerd, zou onderbouwd moeten kunnen worden. De bevinding van de RKC is, ook bevestigd in de verschillende gesprekken, dat er weinig informatie aan de raad over de afwijkingen is verstrekt.

Voor de volledigheid: de RKC heeft geen onderzoek uitgevoerd naar de afwijkingen per individueel project omdat dit niet de primaire doelstelling van het nu voorliggende onderzoek is.

8.3. Beschikbare informatie

Sinds het vaststellen van de *Visies* heeft de ambtelijke organisatie een aantal organisatie-ontwikkelingstrajecten doorlopen. Onderdeel daarvan is de wijze van archivering (eerst deels op papier en deels digitaal, nu hoofdzakelijk digitaal) en de plaats van archiveren (eerst deels decentraal (bijvoorbeeld werkplek of organisatieonderdeel) nu altijd centraal (zaakstelsysteem e-suite)). Dit aspect is verder niet onderzocht. Qua personele bezetting zijn er de afgelopen jaren ook veel mutaties geweest. Deze veranderingen betekenen dat het soms niet (goed) mogelijk was om in het kader van het onderzoek de gewenste informatie “boven water te krijgen”.

⁸ De RKC heeft gemeend dat overzicht met 5 projecten uit te breiden. Het betreft dan projecten die naar de waarneming van de RKC wel zijn uitgevoerd maar die niet in de oorspronkelijke *Visies* vermeld waren.

Teneinde rekening te houden met de hiervoor gegeven beperkingen is besloten om het aantal documenten te beperken en in eerste instantie de focus te leggen op de oorspronkelijke raadsvoorstellen en -besluiten van de onderscheiden projecten en dus niet de totale dossiers. En er is besloten om niet van alle oorspronkelijke aangeleverde 50 projecten en de 5 toegevoegde projecten (zie bijlage 1) de informatie op te vragen maar de aandacht te richten op die projecten die (nog) niet conform de *Visies* zijn uitgevoerd. Dat betrof 30 projecten (zie de opsomming in paragraaf 8.2 onder b. en c. samen). Omdat door de ambtelijke organisatie is aangegeven dat zelfs die benadering qua tijd onuitvoerbaar zou zijn, is uiteindelijk gekozen om de informatie gefaseerd op te vragen. In eerste instantie zou voor een tiental projecten de aanvullende informatie worden aangeleverd. Vastgesteld moet worden dat deze versoering van de aanpak er niet toe heeft geleid dat alle gevraagde documentatie is aangeleverd, waarbij uiteraard een deel van de verklaring ligt in de andere wijze van archiveren (decentraal, papier) en de afwezigheid van de toentertijd verantwoordelijke medewerkers.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de *Visies* niet meer als “actuele en levende” documenten worden ervaren en dat er in de organisatie noch in de aansturing door het college, (vaak) op wordt teruggegrepen. Zo is bij de start van het ontwikkelen van de omgevingsvisie in 2019/2020 geen analyse gemaakt van de oorspronkelijke onderdelen van de *Visies*. Dat verklaart nogmaals dat er weinig documenten te vinden zijn waarin de relatie wordt gelegd tussen de oorspronkelijke *Visies* en nieuwe raadsvoorstellen.

8.4. Evaluaties

Bij de vaststelling van de Structuurvisie Roermond 2001 is niet expliciet besloten om na 10 jaar te evalueren in hoeverre de doelen daadwerkelijk gehaald zijn. Dat zou echter wel volstrekt logisch zijn geweest gezien de door de raad aangegeven looptijd. In het onderzoek is ook geen document naar voren gekomen waarin de genoemde Structuurvisie 2001 integraal of gedeeltelijk op één of meerdere momenten geëvalueerd is. In de verschillende gesprekken is bevestigd dat er geen evaluatiedocument(en) is (zijn).

Hetzelfde geldt voor de oorspronkelijke *Toekomstvisie 2014 gemeente Swalmen*. Weliswaar is daarvoor zover de informatie strekt geen concrete termijn van 10 jaar benoemd voor een evaluatie, maar in de *Toekomstvisie* is nadrukkelijk aangegeven dat deze voor een periode van 10 jaar geldt met een uitloop naar 15 jaar. En er is aangegeven dat de financiële consequenties zijn doorgerekend in een meerjarenraming. In de verschillende gesprekken is naar voren gekomen dat er geen evaluatiedocument is.

Bij de herindeling in 2007 zijn Swalmen en Roermond één gemeente geworden. De voor de herindeling genomen raadsbesluiten blijven onverkort overeind tenzij de harmonisatie van regelgeving in de samengevoegde gemeenten tot nieuwe (andere) besluiten leidt. In het onderzoek zijn geen documenten naar voren gekomen die tot de conclusie leiden dat de oorspronkelijke *Visies* niet meer geldig zijn. Er zijn ook geen documenten aangeleverd waaruit naar voren komt dat op het moment van herindeling in 2007 een nieuwe bestuurlijke afweging heeft plaatsgevonden waarmee de doelen uit de *Visies* zijn bevestigd dan wel aangepast.

In de gesprekken is naar voren gekomen dat de raad zelf geen actie heeft ondernomen om de toegezegde evaluatie(s) aangeleverd te krijgen.

Vastgesteld kan worden dat er geen integrale evaluatiedocumenten zijn en dat er bij de herindeling geen nieuwe afweging heeft plaatsgevonden.

9. Conclusies

De hoofdvraag van het onderzoek is: “Op welke wijze is de raad geïnformeerd met betrekking tot de voortgang van de majeure projecten in het kader van de Structuurvisie en welke besluiten zijn aan de raad voorgelegd in verband met voorgenomen afwijkingen van die Structuurvisie”. Geconcludeerd moet worden dat:

- Er geen frequente integrale (voortgangs-)rapportages worden opgesteld ten behoeve van ten eerste het college en vervolgens voor de raad over alle majeure onderdelen/projecten opgenomen in de Structuurvisie;
- Bij individuele voorstellen voor afwijkingen van de Structuurvisie het voor de raad veelal niet inzichtelijk gemaakt wordt welke consequenties (inhoudelijk, fasering, financiën etc.) een afwijking heeft voor de oorspronkelijke samenhang van de onderdelen van de Structuurvisie.

De bijbehorende deelvraag is: “Zijn de aan de raad voorgelegde voorstellen dusdanig opgebouwd dat voor de raad voldoende inzicht is in de samenhang binnen de Structuurvisie en de consequenties van de afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke doelstellingen?”. Geconcludeerd moet worden dat er, en dat geldt zeker de afgelopen bestuursperiodes, geen aparte paragrafen in de raadsvoorstellen zitten waarin de relatie van het voorliggende voorstel met de Structuurvisie wordt gelegd. Bij afwijkingen ontbreekt voor zover dat kon worden nagegaan een verklaring voor de voorgenomen afwijking en de consequenties daarvan.

De slotvraag is: “Is het huidige systeem [van voortgangsbewaking en rapportage aan de raad] een goed systeem om de ontwikkelingen binnen de nieuwe omgevingsvisie te volgen”. Geconcludeerd moet worden dat de huidige systematiek de raad niet in staat stelt om nieuwe integrale afwegingen te maken en deze af te zetten tegen de oorspronkelijke Structuurvisie. Tevens is het voor de raad heel moeilijk om haar controlerende rol goed te kunnen vervullen. Vaak wordt de informatie sectoraal of per deelgebied aangeleverd en niet geplaatst het brede kader. Aangezien de omgevingsvisie inhoudelijk breder is dan de oorspronkelijk Structuurvisie moet vastgesteld worden dat er op een andere wijze moet worden omgegaan met voortgangsrapportages. Dat geldt zowel voor de wijze waarop het college wordt geïnformeerd door de ambtelijke organisatie als voor de wijze waarop die informatie, voor zover relevant voor de raad, aan de raad wordt voorgelegd.

Wordt met bovenstaande conclusies vooruit gekeken naar de omgevingsvisie dan ligt het voor de hand dat de raad bij het definitief vaststellen van die omgevingsvisie (=kaderstelling) meteen concrete afspraken met het college maakt omtrent de monitoring (=controlerende rol). In het volgende hoofdstuk wordt hierop teruggekomen.

10. Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn in deze rapportage primair gericht aan de raad. Vervolgens is het aan de raad om te bepalen op welke wijze die aanbevelingen worden doorgezet naar het college voor een verdere uitwerking.

Aanbeveling 1: Formuleer de doelen in visiedocumenten (waaronder in ieder geval de omgevingsvisie) dusdanig concreet dat invulling gegeven kan worden aan de controlerende rol. Dat betekent dat er per individueel doel in ieder geval op hoofdlijnen concrete uitspraken worden gedaan over de inhoud, de tijd waarbinnen het doel gerealiseerd dient te worden en welke inspanning de gemeente daarvoor gaat leveren (budget, menskracht) en welke randvoorwaarden en risico's van invloed (kunnen) zijn.

Aanbeveling 2: Agendeer elke twee jaar een integrale voortgangsrapportage van de omgevingsvisie (en andere door de raad vastgestelde visiedocumenten) en draag het college op te rapporteren op alle voor de raad relevante onderdelen waarbij de onderlinge samenhang van de verschillende individuele doelen inzichtelijk is. Bespreking van deze integrale voortgangsrapportage dient tenminste in de commissie plaats te vinden.

Aanbeveling 3: Draag het college op om tussentijds te rapporteren omtrent de lopende ontwikkelingen die het realiseren van de omgevingsvisie in de oorspronkelijke (dan wel de door de raad geactualiseerde) opzet niet (goed) mogelijk maken. In deze rapportage dient in ieder geval aandacht besteed te worden aan de effecten op de oorspronkelijke integrale afwegingen.

Aanbeveling 4: Bespreek bij elk voorstel voor de realisatie van een afzonderlijk doel (in welke vorm dan ook) welke consequenties dat voorstel heeft voor de oorspronkelijke integrale afweging en maak inzichtelijk welke alternatieven er zijn. Voeg dit aspect zo mogelijk toe aan het (nieuwe) format dat wordt opgezet voor de verbetering van de kwaliteit van de raadsvoorstellen.

Aanbeveling 5: Draag het college op aan de raad te rapporteren indien projecten in afwijking van de omgevingsvisie gerealiseerd worden of zijn.

Bijlage 1 Overzicht projecten

Het overzicht in deze bijlage is aangeleverd door de ambtelijke organisatie. De RKC heeft de tabel verder letterlijk ingekleurd voor het overzicht. Daarnaast is de kolom *verduidelijking nodig?* toegevoegd. Uitgangspunt voor deze kolom is dat er geen aanvullende informatie wordt opgevraagd over projecten die door de ambtelijke organisatie als *uitgevoerd* worden bestempeld. De RKC heeft aangenomen dat die projecten conform de oorspronkelijke doelstellingen uit de *Visies* zijn uitgevoerd. Daarbij is aangenomen dat er ongetwijfeld marginale afwijkingen bij de projecten aan te geven zijn, maar naar het oordeel van de RKC voegt het op detailniveau uitwerken van alle mogelijke afwijkingen en verschillen geen significante informatie toe. Vandaar dat gekozen is om enkel de projecten die (nog) niet zijn uitgevoerd onderwerp van onderzoek te laten zijn.

Projecten Toekomstvisie Swalmen 2004		Stand van zaken november 2020	verduidelijking nodig?
1	A Wonen bij de moutfabriek	niet uitgevoerd	ja
	B Station West: Wonen in een dorpsvilla	niet uitgevoerd	ja
2	Nieuwe ruimte voor bedrijven	deels uitgevoerd, in uitvoering	Kan dit worden toegelicht?
3	Rijksweg N271 leefbaar	uitgevoerd	nee
4	Swalmdal bereikbaar	uitgevoerd	nee
5	Recreëren aan de Bosstraat	uitgevoerd	nee
6	Wonen in Bisschopskamp	niet uitgevoerd	ja
7	Vrijtijdspark centraal	niet uitgevoerd	ja
8	Parklandschap	uitgevoerd	nee
9	Verblijf- en waterrecreatie aan de Maas	deels uitgevoerd	Wat is deels?
10	Wonen in Boukoul Zuid	niet uitgevoerd	ja
11	Ruimte voor traditionele agrarische bedrijven	uitgevoerd	nee
12	Revitali. M. Giessenwijk & Heistraat/Schuttekkamp	deels uitgevoerd, in uitvoering	Kan dit worden toegelicht?
13	Wonen en werken in Swalmen centrum	klein deel uitgevoerd	Wat is een klein deel?
14	Samen in Boukoul	nog niet duidelijk	Reden?

Ruimtelijke Structuurvisie Roermond 2001

Woningbouw

Reeds in procedure

1	Dennenmarken	uitgevoerd	nee
2	Oolderveste	nog in uitvoering	status? Conform SV?
3	Roerdelta	nog in uitvoering	status? Conform SV?

Locaties in onderzoek

4	Componistenbuurt	in uitvoering	status? Conform SV?
5	Melickerveld	in voorbereiding	status? Conform SV?
6	Tegelarijeveld	in uitvoering	status? Conform SV?
7	Leeuwen Noord	niet uitgevoerd	ja
8	Afronding Merum	uitgevoerd	nee

Herstructurering

9	Roermondse Veld	nagenoeg uitgevoerd	Kan dit worden toegelicht?
10	Kemp/Kitsensberg	nagenoeg uitgevoerd	Kan dit worden toegelicht?

Bedrijventerreinen

1	Roerstreek Zuid	uitgevoerd	nee
2	Spoorzone	niet uitgevoerd	ja
3	Broekhin II	uitgevoerd	nee

Ruimtelijke Structuurvisie Roermond 2001

4	Tuincentrum	uitgevoerd	nee
5	Spickerhoven III	gedeeltelijk uitgevoerd	Wat is gedeeltelijk?
6	Solvay	uitgevoerd	nee
7	Ambachtssingel	niet uitgevoerd	ja
<i>Op termijn revitaliseren</i>			
8	Roerstreek Zuid	in uitvoering	status? Conform SV?
9	Willem Alexander	in uitvoering	status? Conform SV?
10	Philipsterrein	in voorbereiding (woningbouw)	status? Conform SV?

Kantoorlocaties

1	K1 Singelmilieu	uitgevoerd	nee
2	K2 Kapellerpoort	uitgevoerd	nee
3	K3 Stationszone	nog niet uitgevoerd	Wat betekent "Nog niet"?
4	K4 Buitenop	uitgevoerd	nee
5	DOC w.o. stadskantoor	in combi met woningbouw	nee

Overige projecten

1	Zoeklocatie BKR	in uitvoering	status? Conform SV?
2	DOC	uitgevoerd	nee
3	Sportterrein (4x)	uitgevoerd	nee
4	R toeristisch/recreatief (dag)attractiepunt (3X)	??	??
5	Ecologische Verbindingszone	in grote lijnen uitgevoerd	Wat is in grote lijnen?
6	Natuurontwikkeling	deels uitgevoerd	Wat is deels?
7	A73	uitgevoerd	nee
	Aanpassing bestaande wegen	uitgevoerd	nee
	Nader te bepalen tracé	uitgevoerd	nee
8	Tracé-varianten IJzeren Rijn	niet uitgevoerd	ja

Projecten die in afwijking van de structuurvisie zijn gerealiseerd i.t.t. aldaar (al dan niet) geplande zaken:

- 1 woningbouwprogramma Stadhouders (i.p.v. aldaar gedachte kantoren)
- 2 woningen Jazz City combi uitbr. DOC (max 35.000m³ bvo) New Orleans-Manhattan-Baton Rouge-Four Brothers
- 3 woningbouwprogramma Het Parcje
- 4 woningbouwprogramma Maasnielderbeek
- 5 woningbouwprogramma Rosslag