

Gemeenteraad Culemborg  
Postbus 136  
4100 AC CULEMBORG

|              |                                    |                 |             |
|--------------|------------------------------------|-----------------|-------------|
| UW KENMERK   | -                                  | CONTACTPERSOON  |             |
| UW BRIEF VAN | -                                  | ALGEMEEN NUMMER | 0345-477700 |
| ONS KENMERK  | 1125348/20970                      | AFDELING        |             |
| DATUM        | 23 mei 2012                        |                 |             |
| ONDERWERP    | Zelfevaluatie Culemborg aan de Lek |                 |             |

Geachte leden van de gemeenteraad,

Tijdens het debat over Culemborg aan de Lek op 31 maart 2011 kwam u tot de slotsom dat het plan Culemborg aan de Lek niet meer integraal en met grote urgentie hoeft te worden opgepakt. U hebt ons de opdracht gegeven tot het opstellen van een slotdocument.

Wij hebben u tijdens de voorbespreking op 31 augustus 2011 verzocht de door ons opgestelde kaders van het Slotdocument Culemborg aan de Lek vast te stellen. U hebt toen aangegeven dat ons voorstel niet aan uw verwachtingen voldeed en dat een beknopte zelfevaluatie met een aantal leerpunten voldoende te vinden.

Wij gaan ervan uit dat bijgevoegde Zelfreflectie Culemborg aan de Lek (2 mei 2012) voldoet aan uw verwachtingen.

Naast uw verzoek om de zelfreflectie staan er nog een aantal vragen met betrekking tot het project Culemborg aan de Lek open. Leden van uw gemeenteraad hebben verzocht het dossier jachthaven bij de griffie ter inzage te leggen. Wij zijn niet in het bezit van een specifiek dossier jachthaven. Indien er vragen zijn met betrekking tot de jachthaven die niet zijn beantwoord in de aangeleverde memo's dan horen wij die graag van u. Verder hebt u verzocht de documentatie die het project Culemborg aan de Lek heeft opgeleverd goed te archiveren; dit spreekt wat ons betreft voor zich. Daarnaast hebt u verzocht de CHER 'Culemborg' aan de Lek uit te reiken, deze is op 28 september 2012 aan alle fracties gezonden en op de gemeentelijke website geplaatst.

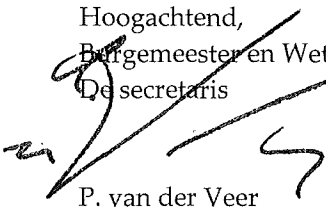
Gemeente Culemborg  
Ridderstraat 250  
Postbus 136  
4100 AC Culemborg  
tel 0345 477 700  
fax 0345 477 950  
info@culemborg.nl  
www.culemborg.nl

bank BNG 28.50.01.728



U hebt ons verzocht een conceptbesluit in het slotdocument op te nemen waarmee het agendapunt Culemborg aan de Lek van de Raadsagenda kan worden afgevoerd. Wij menen dat het behandelen van deze zelfreflectie Culemborg aan de Lek kan dienen als moment om dat ook daadwerkelijk te doen.

Hoogachtend,  
Burgemeester en Wethouders van Culemborg  
De secretaris De burgemeester



P. van der Veer



R. van Schelven

Bijlage: Zelfreflectie Culemborg aan de Lek (14 maart 2012)

DE GEMEENTE CULEMBORG GEBRUIKT UW GEGEVENS IN HET KADER VAN DE WET BESCHERMING PERSOONSGEGEVENS ALLEEN VOOR DE IN DEZE BRIEF GENOEMDE DOELEN.

## Zelfreflectie Culemborg aan de Lek (2 mei 2012)

Deze zelfreflectie is opgebouwd aan de hand van zes criteria: Kwaliteit/Proces, Geld, Organisatie, Tijd/planning, Informatie en Communicatie. Een methode die binnen projectmanagement veelvuldig wordt gebruikt omdat hierbij de belangrijkste onderdelen van een project aan de orde komen.

Deze zelfreflectie is opgesteld nadat wij het proces uitgebreid hebben geanalyseerd. Deelnemers aan deze analysesessie waren naast het college van B&W ook enkele medewerkers die hun visie op het project hebben gegeven. De analysesessie en het feit dat wij enige afstand van het project hebben kunnen nemen heeft per projectonderdeel van het project Culemborg aan de Lek een omschrijving opgeleverd van wat wij zelf, als leerpunten in lopende en komende projecten, meenemen. Wij sluiten deze zelfreflectie af met een aantal overkoepelende conclusies.

### Kwaliteit / Proces

- Het project Culemborg aan de Lek komt voort uit een initiatiefvoorstel van leden van uw gemeenteraad. Zij hebben dit voorstel naar aanleiding van een werkconferentie opgesteld (Planvisie Havenkwartier).  
Door ons werd ervaren dat uw gemeenteraad dit project steeds meer is gaan zien als een 'project' van het college. Dit werd wellicht mede veroorzaakt door het feit dat de 'eigenaren' van het initiatiefvoorstel geen onderdeel meer van uw gemeenteraad uitmaakten en wij het project zijn gaan uitvoeren.  
Wellicht had het instellen van een adviesgroep met leden de gemeenteraad meer recht gedaan aan het feit dat het hier een initiatiefvoorstel afkomstig uit uw gemeenteraad betrof. Een actieve adviesgroep namens uw gemeenteraad had het project wellicht 'dichter bij uw gemeenteraad gehouden'.
- Wij hebben te weinig oog gehad voor de door de belanghebbenden aangebrachte risico's en bezwaarpunten (in de vorm van 'rode stippen' tijdens de laatste bewonersbijeenkomst van 27-10-2008). Wij hadden deze punten moeten visualiseren en hierover eerder en meer expliciet het gesprek met de stad en uw gemeenteraad aan moeten gaan.
- Het gezamenlijke (gemeenteraad, college en belanghebbenden) doel van het project was het toevoegen van hoogwaardige kwaliteit aan het gehele projectgebied. Omdat deze integrale aanpak veel onderlinge afhankelijkheden kende werd het project daardoor extra complex. Om het ene deelproject te kunnen uitvoeren waren vergunningen nodig die afhankelijk zijn van werkzaamheden in andere deelgebieden, deelprojecten moesten elkaar financieren en ook grondeigenaren konden alleen bewegen als ook buiten hun eigendom meer gebeurde. Dit complexe stelsel van onderlinge afhankelijkheden hebben wij niet voldoende duidelijk kunnen maken. Door het project eerder in deelprojecten te knippen en duidelijker te faseren, waarbij de afhankelijkheden worden benoemd, hadden wij uw gemeenteraad hier beter over kunnen informeren.
- Wij zijn van mening dat de gepresenteerde plannen bij verdere uitwerking tot kwaliteitswinst in het projectgebied hadden geleid.  
Over wat deze kwaliteitswinst was bestond echter geen eenduidig beeld. Is cultuurlandschap de gewenste kwaliteit of is juist natuurontwikkeling de gewenste kwaliteit? Is de kwaliteit van het Veerweggebied zodanig dat deze verbetering behoeft en waar bestaat deze dan uit? Eveneens bleef onduidelijk of deze kwaliteitswinst bijvoorbeeld de 'prijs' van de woningbouw 'waard' was. Er liepen in dit project veel processen en belangen door elkaar heen. Overleggen met de gemeentelijke belanghebbenden en de gemeenteraad, overleggen met en besluitvormingstrajecten (inclusief eigen planning) van de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, het Waterschap Rivierenland, de Provincie Gelderland en dergelijke. Daarnaast is het project ingestoken met behulp van financiering van één van de grondeigenaren in het plangebied

(Ballast Van Oord). Een eigenaar die net als de gemeente had uitgesproken de intentie te hebben een gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappij op te richten. Een belangrijke partner dus met ook een eigen proces en planning.

- De kans op een omwisselbesluit was een kans om de integrale visie van de gemeenteraad op het gebied te versterken en eenvoudiger mogelijk te maken met financiering voor de dijkverzwaring. Echter, het omwisselbesluit is niet de basis geweest voor het project.  
Het traject van het omwisselbesluit moest op het tempo en onder de voorwaarden van de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier worden doorlopen. Dat proces liep niet parallel met het proces van onze eigen planvisie. Dit heeft ervoor gezorgd dat soms op hele verschillende detailniveaus over stukken besluitvorming moest plaatsvinden. Dat gaf ongewenste ruis. Een volgende keer zullen wij vergelijkbare trajecten meer van elkaar scheiden, zonder de integraliteit uit het oog te verliezen.
- Door de trajecten te koppelen was dijkverlegging in de beeldvorming een essentieel onderdeel van het project geworden. Wij waren echter van mening ook voldoende kwaliteit te kunnen toevoegen op basis van uw originele visie (zonder dijkverlegging).  
Het plan zonder dijkverlegging was volgens de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier en Rijkswaterstaat ook kansrijk. Bij het vervallen van het omwisselbesluit hadden we stil moeten staan bij dit verschil in beeldvorming en expliciet en tijdig moeten aangeven wat de gevolgen waren van deze 'scopewijziging'.
- Wij zijn niet voldoende in staat geweest belanghebbenden vertrouwen te geven in het feit dat zij in de volgende fases van het plan nog ruim de mogelijkheid zouden krijgen hun ideeën met betrekking tot Culemborg aan de Lek in te brengen. Ook hebben wij ze geen vertrouwen kunnen geven in het feit dat wij juist van de aanwezige brede kennis en vaardigheden van de belanghebbenden gebruik wilde maken.

### Financiën

- Doordat de PPS constructie haar eigen administratie voert is de rapportage aan en besluitvorming door de gemeenteraad anders dan bij een eigen grondexploitatie of investeringskrediet. Dit heeft geleid tot onduidelijkheid bij u en andere betrokkenen.
- Het bijstellen van het project bij Vianen leidde ertoe dat de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier van mening was dat Culemborg aan de Lek te weinig waterstandverlaging opleverde om een omwisselbesluit (= dijkverlegging) te legitimeren. Het daarbij behorende budget van de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier kwam dan ook te vervallen. Dit budget was altijd onderdeel van de projectfinanciering. Hier stonden echter ook kosten tegenover. In de berekeningen van BBN (ingehuurde financiële deskundige) bleek het project ook zonder het verleggen van de dijk haalbaar. Evenals hierboven geldt dat we deze financiële scopewijziging en bijbehorende financiële afhankelijkheden explicieter hadden moeten maken.
- Er zijn plankosten gemaakt voor ontwerp, procesbegeleiding, communicatie en onderzoek naar diverse inhoudelijke aspecten en de financiële haalbaarheid. Hiervoor zijn vanuit de gemeente en Ballast Van Oord middelen beschikbaar gesteld met de afspraak dat ieder 50 % zou bijdragen, waarbij de overschrijdingen door Ballast Van Oord worden gedragen. U heeft hiervoor € 150.000,- beschikbaar gesteld (2008: € 100.000,-, 2009: € 50.000,-). Later is een bijdrage verleend vanuit het RSP door de Regio Rivierenland. Het was de bedoeling dat alle voorbereidingskosten uit de initiatieffase geactiveerd zouden worden en opgenomen in de toekomstige grondexploitatie.
- Door de afgesproken verdeling van de plankosten wordt de investering van de gemeente in het project ruim overtroffen door die van Ballast van Oord.
- Daarnaast hebben zowel Ballast van Oord als de gemeente Culemborg capaciteit aan dit project besteed. Voor het gemeentelijk deel heeft de afdeling Stadsontwikkeling via de reguliere kanalen verantwoording afgelegd zoals gebruikelijk is tijdens de Zoek-fase van een project.

Het project Veerweggebied is na een eigen start inhoudelijk meegenomen in Culemborg aan de Lek. De grondexploitatie van dit project is recent afgesloten en het verlies is afgeboekt.

### Organisatie

- Er is, mede op verzoek van uw gemeenteraad, bewust gekozen voor een PPS constructie om kennis uit de markt te betrekken en risico's te beperken.  
In het traject van Culemborg aan de Lek heeft Ballast Van Oord deze rol ook goed vervuld.
- Bij ons ontstond, met name aan het einde van het proces, het idee dat het werken met een (deels externe) stuurgroep de gemeenteraad het gevoel gaf uit positie gebracht te zijn, terwijl dit nooit het geval kan zijn. Over de besluitvormingsstructuur in het project had intern en extern duidelijker / frequenter gecommuniceerd moeten worden.
- De financiële doorrekening (+ melden consequenties) kwam volgens ons reguliere proces voor Stedelijke Vernieuwingsprojecten te vroeg om op het op door uw gemeenteraad gewenste detailniveau inzicht te kunnen geven. Immers veel zaken waren nog slechts indicatief aangegeven. De financiële doorrekening kwam echter voor uw gevoel te laat en was nog te globaal om vragen (zorgen) over de financiële haalbaarheid van het project weg te nemen.

### Tijd/planning

- 8 oktober 2010 hebben wij bericht van de minister van Verkeer en Waterstaat gekregen dat het plan Culemborg aan de Lek niet voor een omwisselbesluit in aanmerking komt. Wij hebben vervolgens eerst getracht de consequenties in beeld te brengen en te bekijken hoe we verder konden met dit project. Een zo'n ingrijpend besluit had echter direct mondeling in plaats van in december 2010 aan uw gemeenteraad gemeld moeten worden, desnoods zonder consequenties. Korte tijd daarna zou dit dan gevolgd moeten worden door de consequenties hiervan en een 'wat nu voorstel' en hadden alle belanghebbenden geïnformeerd moeten worden.
- Het plan Culemborg aan de Lek bevond zich qua besluitvorming en projectorganisatie nog in de zoekfase. Door onze samenwerking met andere partijen zoals Rijkswaterstaat en het Waterschap Rivierenland moesten echter bij tijd en wijle besluiten genomen worden die normaal gesproken pas verder in het proces genomen worden.
- Tijdens de looptijd van het project werd duidelijk dat wij te maken kregen met een economische crisis en een (politieke) koerswisseling bij de Rijksoverheid. Dit had grote gevolgen voor dit project. De ontwikkelingen op de woningmarkt deed u twijfelen aan een belangrijke inkomstenbron van dit project; woningbouw rond de jachthaven en in het Veerweggebied. Wij waren echter bereid tot nader onderzoek zonder al definitieve besluiten en risico's te nemen. Een dergelijk onderzoek past bij de zoekfase van een project, maar leidde bij bijvoorbeeld insprekers tot de vrees dat onomkeerbare stappen werden gezet.
- Het project is gestart toen het 'momentum' daar leek; het streven naar natuurontwikkeling in de uiterwaarden, Ruimte voor de Rivier, een goede woningmarkt en een sterke economie. Nu het project gestopt is zal het wachten 'op kansen die zich voordoen' er naar onze verwachting toe leiden dat onze invloed op projecten die door de andere grondeigenaren in het projectgebied worden geïnitieerd beperkter zijn. Ook zal de integrale ontwikkeling waarbij rendabele projecten de onrendabele mogelijk maken lastiger worden.  
Gezien de huidige financiële situatie van de rijks-, en provinciale overheden is het niet de verwachting dat van die zijde initiatieven (incl. financiële middelen) worden ontplooid. Grondeigenaren als bijvoorbeeld de Dienst Landelijk Gebied (eigenaar uiterwaarden) hebben sinds de crisis en de gewijzigde (politieke) opvattingen ten aanzien van natuurontwikkeling andere prioriteiten gekregen. Hierdoor is het (nogmaals) gezamenlijk werken aan een dergelijk project met als uitgangspunt de kwaliteit van het gebied onwaarschijnlijk geworden.

### Informatie

- Het delen van gegevens en informatie is vooral gericht geweest op Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, het Waterschap Rivierenland en de provincie omdat na het raadsbesluit van februari 2009 geconcludeerd werd dat het project vooral afhankelijk was van de besluitvorming van deze partijen.
- De informatievraag van Programmadirectie Ruimte voor de Rivier en het Waterschap Rivierenland legde een grote druk op de capaciteit van de werkorganisatie. Dit terwijl er niet een volledige projectorganisatie ten behoeve van dit project was ingericht.

### Communicatie

- Wij zijn onvoldoende in staat geweest uw gemeenteraad en belanghebbenden te overtuigen van de kansen die het integraal aan dit project werken bracht. Zoals daar zijn het met behulp van zandwinning in eigendom verkrijgen van de uiterwaarden (nu eigendom van DLG en particulier) en het realiseren van de herinrichting (volgens het Landschapsontwikkelingsplan) daarvan.
- De brief van de minister (oktober 2010) over Culemborg aan de Lek werd, ondanks de positieve insteek die het ministerie er mee beoogde, door raadsfracties als negatief beoordeeld. Dit was voor een deel te wijten aan de uitgebreide toelichting van de nadere (in een later stadium van het project) voorwaarden van de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier. Deze brief had mogelijk geïntroduceerd kunnen worden met een toelichting van het college.
- Wij zijn onvoldoende in staat geweest duidelijk te maken dat het aantal huizen in deze fase indicatief was en in latere fases nog verder uitgewerkt zou gaan worden.
- Het Waterschap Rivierenland heeft tijdens ons proces doorgewerkt aan haar eigen werkzaamheden betreffende de dijkverbetering. Dit deed zij om niet achterop met haar werkzaamheden te komen als ons project onverhoopt geen doorgang zou vinden. Doordat zij hier ook over communiceerden meenden belanghebbenden onvolledige / onjuiste informatie over de dijkverbetering van betrokken partijen te krijgen; dit wekte argwaan.
- Wij hebben te lange periodes niet met uw gemeenteraad en belanghebbenden over dit project gecommuniceerd omdat wij zelf in afwachting waren van bijvoorbeeld besluiten van derden. Zo stelde de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier in september 2009 dat wij snel antwoord op onze brief over het omwisselbesluit zouden krijgen, Dit antwoord ontvingen wij echter pas in oktober 2010.

Deze lange stilte periodes, de onzekerheid over het standpunt van het Rijk, de (destijds soms verwarrende) communicatie door het Waterschap Rivierenland en de communicatie van de critici van dit project zorgde voor een voedingsbodem voor de tegenargumenten.

### Conclusies

1. Omdat wij structureel met dit project bezig waren was het ons volledig duidelijk waar in het proces wij ons bevonden, hoeveel wij geld wij hadden te besteden, welke verplichtingen wij waren aangegaan en dergelijk. Ons is te lang ontgaan dat u en belanghebbenden niet voldoende intensief bij het project betrokken waren en dus niet over een dergelijk overzicht beschikten. Dit heeft in het project tot onzekerheid, spraakverwarring en dergelijke geleid.  
Wij zullen u en belanghebbenden tijdens komende projecten beter informeren (soms met een terugblik) over de stand van zaken van het project en ook over zaken die de komende tijd aan de orde gaan komen. Wij menen met de beschrijving van het proces Stedelijke Vernieuwing inmiddels een stap in de goede richting te hebben gezet.
2. Wij zullen de positie van onze eventuele partners in een project (contractvorm, werkzaamheden, verantwoordelijkheden e.d.) beter toelichten. Ook is een uitgebreidere rapportage aan u over de financiële voortgang en risico's van de PPS en de gemeentelijke inbreng hierin van belang.

3. Wij hebben ons te veel laten leiden door de grote hoeveelheid werk en onze eigen planning en ons onvoldoende de tijd gegeven over het project te communiceren. Hierdoor is het beeld ontstaan dat wij ons weinig gelegen lieten liggen aan uw opmerkingen of die van belanghebbenden, wat beslist niet het geval was. Gebleken is dat de communicatie rondom een project beter moet waarbij we twee belangrijke aandachtspunten meenemen:
  - er wordt ook gecommuniceerd op momenten dat er 'niets' te melden is;
  - we vermelden explicieter wat met ingebrachte kennis en ideeën is gedaan.
4. Naast de (kritische) leerpunten die het plan Culemborg aan de Lek ons heeft opgeleverd willen wij hier ook aandacht besteden aan het positieve. In de periode dat aan het project is gewerkt, is gebleken dat wij als kleinere gemeente in staat te zijn het gemeentelijk belang bij grote organisaties als de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, Dienst Landelijk Gebied, Rijkswaterstaat en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat goed duidelijk te kunnen maken.

Zo geeft het ministerie aan:

*"Het project past in het gedachtegoed van Ruimte voor de Rivier. Het is een mooie combinatie van ruimte maken en daarbij de ruimtelijke kwaliteit verbeteren. "*

*"...een 'overall' positieve ontwikkeling, doordat het plan zich kenmerkt door:*

- *verbetering van een maatschappelijk ongewenste situatie (bodemverontreiniging, verbetering leefklimaat en dergelijke);*
- *verbetering van de condities voor riviergebonden activiteiten en/of realisatie daarvan;*
- *verbetering van ruimtelijke kwaliteit;*
- *een bijdrage levert aan doelstellingen van rivierbeheer."*

De samenwerking met deze 'grote' spelers heeft ons ook doen inzien dat een dergelijke grote ingreep in de structuur van onze stad baat heeft bij samenwerking met een externe partner (kennis, kunde, startkapitaal) en de medewerking van alle betrokken externe instanties.

Na deze overkoepelende conclusies die wij als leerpunten in lopende en komende projecten meenemen sluiten wij deze zelfreflectie af met een verwijzing naar het proces Stedelijke Vernieuwing. Wij menen met het implementeren het proces Stedelijke Vernieuwing, inclusief het bijbehorende communicatieplan en het gaan uitvoeren van een DOP-analyse (Doelgroep / Organisatie / Project) ten behoeve dan de bepaling van de invulling van het participatieniveau bij de start van een project, al stappen in de goede richting te hebben gezet.