

Onderzoeksopzet

**Projectbeheersing van
Stedelijke Transformaties**

1 Achtergrond onderzoek

1-1 Aanleiding

Gemeente Capelle aan den IJssel is sterk verstedelijkt. De verstedelijking heeft vooral plaatsgevonden vanaf de jaren '70, toen binnen het nationale beleid voor ruimtelijke ordening een aantal groeikernen waren aangewezen. Groeikernen waren gebieden, vaak in de buurt van grote steden, waar veel woningen gerealiseerd werden. Capelle aan den IJssel was één van die groeikernen. De stedelijke groei is terug te zien in de toename van het inwoneraantal: van 16.299 (1965), via 37.528 (1977) en 56.973 (1988) naar 69.698 (2026).¹ Anno 2026 reikt het bebouwd gebied van de gemeente bijna overal tot haar gemeentegrenzen. Het relatief onbebouwde natuur- en recreatiegebied Hitland vormt hierop de grootste uitzondering.



Figuur 1. Het satellietbeeld van Google i.c.m. de gemeentegrenzen laat goed zien hoe verstedelijkt de gemeente is.

Door de sterke verstedelijking spelen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente zich vrijwel allemaal af in eerder bebouwd gebied. Hierbij wordt vaak verouderd vastgoed vervangen of gerenoveerd. Wanneer daarbij ook de functie verandert, is sprake van een stedelijke transformatie. Als gevolg van verstedelijking, verouderde bebouwing, veranderende ruimtelijke behoeften en de grote woningbouwopgave spelen stedelijke transformaties een cruciale rol in de toekomstige ontwikkeling van Capelle aan den IJssel.

Stedelijke transformaties zijn ruimtelijke projecten met extra complexiteit. Hedendaagse ruimtelijke projecten zijn complex, want grote ruimtelijke opgaven (zoals het aanpakken van woningtekort, realiseren energietransitie en versterken klimaatadaptatie) moeten in samenhang gerealiseerd worden. Een ruimtelijk project in bebouwd gebied is nog wat complexer dan in onbebouwd gebied. Bestaande gebouwen kunnen toevallig leegstaan, maar vervullen meestal een functie (bijvoorbeeld wonen, bedrijvigheid, detailhandel of een maatschappelijke functie als zorg en onderwijs) en hebben eigenaren. Dat kunnen allerlei typen eigenaren zijn, denk aan het verschil tussen een vastgoedinvesteerder en een particuliere huiseigenaar. De gemeente is eigenaar en beheerder van de openbare ruimte en soms ook vastgoedeigenaar van een gebouw met een maatschappelijke functie. Al met al zijn er bij transformatie projecten relatief veel partijen met verschillende belangen betrokken. Naast dat deze partijen elkaar moeten vinden kent een transformatieproces ook andere typen uitdagingen. Denk hierbij aan juridische uitdagingen, zoals stikstofbeperkingen en geluidswetgeving. Of aan financiële uitdagingen zoals de stijgende prijs van bouw materieel of dure publieke investeringen zoals een mogelijke bodemsanering. Een derde categorie zijn mogelijke uitdagingen in de gemeentelijke organisatie: moeilijke samenwerking

¹ CBS (Bevolking der gemeenten van Nederlanden 1965 en 1977, 3 augustus 2026 ([link](#))) en CBS (Statline Bevolking op 1 januari 1988 en 2026, 3 augustus 2026 ([link](#))).

tussen afdelingen (verkokering), gebrek aan kennis en capaciteit in de projectontwikkeling of stapeling van politieke ambities of verandering daarvan.²

De lange doorlooptijd van transformatieprojecten vergroot de organisatorische uitdagingen. De looptijd van een transformatieproject overstijgt bijna altijd de zittingstijd van bestuur en gemeenteraad. Ook binnen de projectteams van de gemeente is er personeelsverloop. Dit verloop zorgt voor meer inwerktijd en verlies van 'veldkennis'.³ Ook verloop bij organisaties en bedrijven waarmee in de projecten wordt samengewerkt kan de capaciteit, kennis en voortgang in het project beïnvloeden.

De gemeenteraad van Capelle aan den IJssel ziet deze complexiteit en uitdagingen terug in de besluitvormingsprocessen van transformatieprojecten. Bij de transformaties van de Florabuurt en de Meeuwensingel is de raad een aantal keer geïnformeerd over onverwachte wendingen, zoals het gemeentelijk eigenaarschap dat nodig was voor een nieuw kindcentrum⁴ of het gebrek aan ruimte voor herbouw van een school.⁵ De raadscommissie die de rekenkamer begeleidt, vraagt zich af of de projectbeheersing van dergelijke projecten voldoende op orde is. Blijven, ook gezien het verloop van personeel, alle aspecten gedurende de looptijd in het zicht? Vanwege het belang van de stedelijke transformaties voor de toekomst van Capelle en de grote financiële aspecten van dergelijke projecten vindt de rekenkamer dit een relevante vraagstelling. Het ligt bovendien in lijn met eerdere onderzoeken van de rekenkamer: de gebiedsontwikkeling van Rivium (2021⁶) en het Capelse woonbeleid (2023⁷). Voordat ingegaan wordt op de onderzoeksvragen voor het aankomende onderzoek blikken paragraaf 1-2 en 1-3 op deze onderzoeken terug.

1-2 Rekenkamer onderzoek naar Rivium

Rivium is een bedrijventerrein in het westen van Capelle dat wordt herontwikkeld tot een gemengde stadswijk met onder meer 5.500 woningen.⁸ In 2020/2021 heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar het project- en risicomanagement van Rivium en of de raad voldoende in staat werd gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Hieruit kwamen elf aanbevelingen: vier gericht op het verduidelijken van de projectopdracht en de rollen, vijf om het risicomanagement te verbeteren en twee om de raad beter hun kaderstellende en controlerende taken te kunnen laten uitvoeren. De meeste van deze aanbevelingen werden als ondersteunend ervaren en overgenomen.

Bovenstaand rekenkamer onderzoek is inmiddels enkele jaren geleden oud en ondertussen is het project diverse stappen verder. In 2023 is een eerste samenwerkingsovereenkomst tussen ontwikkelaars en de gemeente ondertekend en in oktober 2025 een tweede. Toen zijn ook met elk van de ontwikkelaars anterieure overeenkomsten⁹ per deelgebied afgesloten. In juli 2026 is het omgevingsplan van Rivium vastgesteld door de gemeenteraad.¹⁰

² Platform 31/TU Delft, *Stedelijke Gebiedstransformatie Strategisch sturen in de veranderende stad, De complexiteit en uitdagingen van gebiedstransformatie* (p10), 2025. ([link](#))

³ WRR, *Deskundigheid onder druk – inzichten uit de gemeentepraktijk*, 2024. ([link](#))

⁴ *Eigenaarschap kindcentrum Florabuurt / financiering kindcentrum*, raadsvergadering 3 juli 2023 ([link](#)) of

⁵ *Herijking onderwijshuisvesting KC Meeuwensingel*, raadsvergadering 10 maart 2025 ([link](#)).

⁶ Rekenkamer Capelle aan den IJssel, *Onderzoeksbrief "Gebiedsontwikkeling Het Nieuwe Rivium"*, 2021 ([link](#)).

⁷ Rekenkamer Capelle aan den IJssel, *Tijden van transformatie. Onderzoek naar Woonbeleid Capelle aan den IJssel vanaf 2013*, 2023 ([link](#)).

⁸ *Oplegnotitie aan de Raad: toelichting en management samenvattingen Vaststelling Omgevingsplan*, raadsvergadering 13 juli 2026 ([link](#))

⁹ Een anterieure overeenkomst (AOK) is een overeenkomst tussen een gemeente en een ontwikkelaar of andere initiatiefnemer, als die op zijn eigen grond ontwikkelt. Daarin worden afspraken gemaakt over o.a. kosten, programma, kwaliteitseisen en fasering ([link](#) naar VNG).

¹⁰ Gemeenteraadsvergadering 13 juli 2026 met *Oplegnotitie Toelichting en managementsamenvattingen Vaststelling Omgevingsplan Rivium* van 28 mei 2026. ([link](#))

1-3 Rekenkamer onderzoek naar woonbeleid

De rekenkamer heeft in 2022-2023 het woonbeleid van de gemeente onderzocht. Het onderzoek 'Tijden van transformatie. Onderzoek naar Woonbeleid Capelle aan den IJssel vanaf 2013' werd in 2023 gepubliceerd.

De gemeentelijke rapportages over de woningbouwontwikkeling gaven beperkt inzicht in hoeveel woningen er per prijssegment werden opgeleverd. Dit was één van de belangrijkste bevindingen uit het rekenkamerrapport. Het rapport bevatte diverse aanbevelingen om mee te nemen in het nieuwe woonbeleid. Dit nieuwe woonbeleid heeft inmiddels vorm gekregen als 'Programma Wonen 2024-2028'. De rekenkamer zal waar relevant bevindingen uit het rapport 'Tijden van Transformatie' in het nu voorliggende onderzoek betrekken.

2 Onderzoeksvragen en afbakening

2-1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is:

In hoeverre voldoet de projectbeheersing van stedelijke transformatieprojecten in de gemeente Capelle aan den IJssel aan algemene standaarden voor projectbeheersing en wordt de gemeenteraad daarbij voldoende geïnformeerd?

De hoofdvraag wordt beantwoord door middel van drie deelvragen:

- In hoeverre voldoet de werkwijze voor stedelijke transformatie projecten aan de algemene normen van projectbeheersing?
- In hoeverre wordt de werkwijze nageleefd?
- Stelt het college de raad in staat om zijn kaderstellende en controlerende taak goed geïnformeerd uit te voeren?

2-2 Afbakening van het onderzoek

In dit onderzoek worden transformatieprojecten gedefinieerd als projecten waarbij gebiedsontwikkeling plaatsvindt in een gebied waar al eerder is gebouwd. In deze projecten wordt oude bebouwing (en infrastructuur) herontwikkeld en krijgt het één of meerdere nieuwe functies.¹¹

Projectbeheersing is een belangrijk onderdeel van projectmanagement. Beheersen betekent: normen stellen en controleren of het project binnen de norm blijft. Deze normen gaan vaak over geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit.¹² Ook risicomanagement is vaak onderdeel van de projectbeheersing. Hierbij worden mogelijke knelpunten vroegtijdig aan het licht gebracht, zodat een project beter beheerst wordt.¹³ De rekenkamer kan het naleven van de werkwijze voor projectbeheersing niet voor alle transformatieprojecten evalueren. Daarom worden er voor beantwoorden van de deelvragen twee á drie casussen geselecteerd.

Selectiecriteria voor de casussen zijn relevantie en variatie. Voor de relevantie is het van belang om geen sterk verouderde casussen te selecteren. Het andere selectie criterium is variatie: indien mogelijk selecteren de rekenkamer tenminste één project waarbij de gemeente (een deel van de) grond bezat en tenminste één project waar dat niet het geval is. Daarnaast wordt er idealiter één project geselecteerd waarbij naast woningen ook een maatschappelijke functie gerealiseerd wordt. Door deze variatie tussen de casussen verwacht de rekenkamer aanbevelingen te kunnen doen die relevant zijn voor een breed spectrum aan transformatieprojecten, passend bij de uiteenlopende vormen die deze projecten kunnen aannemen.

Als uitgangspunt wordt de projectbeheersing tot 5 jaar terug geëvalueerd. Als bevindingen daar aanleiding toe geven, wordt verder teruggekeken. Gemeente Capelle werkt nu (zomer 2026) aan een vernieuwde aanpak voor projectmatig werken, maar in het onderzoek wordt logischerwijs geëvalueerd aan de hand van de kaders die golden ten tijde van het betreffende project.

¹¹ Platform31/TU Delft, zie noot 2.

¹² Schuring, L (2015), projectmatig werken voor de non-profitsector, p. 77.

¹³ Well-Stam, D. van et al. (2021). Risicomanagement voor projecten, p. 11.

2-3 Normenkader

Tabel 2-1 Normen per deelvraag

Deelvraag 1: In hoeverre voldoet de werkwijze voor stedelijke transformatie projecten aan de algemene normen van projectbeheersing?

Norm¹⁴	Criteria¹⁵
(Geld) Werkwijze bevat eisen voor beheersing van financiën	- Het opstellen van de begroting is gekoppeld aan alle projectactiviteiten. - Er worden rapportages gevraagd waarin daadwerkelijke uitgaven worden vergeleken met de begroting. - In rapportages dient aandacht te worden besteed aan bijstelling van totale kosten en preventieve of correctieve acties.
(Risico's) Werkwijze bevat eisen voor beheersing van risico's	- Risico's dienen gedurende de projectcyclus geactualiseerd te worden in een risicoregister. - Elk risico heeft een eigenaar. - Elk risico wordt beoordeeld en geprioriteerd. - Voor elk risico wordt een strategie gevraagd.
(Organisatie) Werkwijze beschrijft inrichting van projectorganisatie	- Er is een beschrijving voor de inrichting van een projectteam. - Er wordt geëist dat de inrichting van het projectteam gedurende het project wordt gemonitord en beheerst. - Er is een beschrijving van alle rollen en taken binnen een projectteam.
(Tijd) Werkwijze bevat eisen voor planning en voortgangsbewaking	- De planning is een integraal onderdeel van het projectplan. - Tijdens de looptijd wordt gevraagd over afwijkingen te rapporteren. - Tijdens de looptijd worden de mijlpalen gemonitord. - Er worden eisen gesteld aan beheersmaatregelen m.b.t. de planning.
(Informatie) Werkwijze bevat eisen voor projectdocumentatie	- Er is een werkwijze voor Informatiebeheer. - Er zijn afspraken over dossiervorming. - Er zijn afspraken over kennisborging.
(Kwaliteit) Werkwijze ondersteunt een integrale afweging van de relevante vakgebieden ruimtelijke, civieltechnische en participatieve kaders binnen stedelijke transformatieprojecten.	Kwaliteitseisen uit verschillende vakgebieden worden meegenomen in de werkwijze.

Deelvraag 2: In hoeverre wordt de werkwijze nageleefd?

Casussen worden uitgevoerd conform afgesproken werkwijze	Werkwijze wordt gevolgd en eventuele afwijkingen worden gemotiveerd.
--	--

Deelvraag 3: Stelt het college de raad in staat om zijn kaderstellende en controlerende taak goed geïnformeerd uit te voeren?

Raadsinformatie over de casussen:

- Is tijdig, begrijpelijk, vergelijkbaar, betrouwbaar, volledig en relevant.
- Bevat inzicht in voortgang, risico's, afwijkingen en besluitvorming.

¹⁴ De normen zijn gestructureerd volgens de GROTIK-systematiek welke gangbaar is voor projectbeheersing (voetnoot 12)

¹⁵ De uitwerking van de normen G, R, O, T en I is gebaseerd op passende standaarden uit ISO (2021). NEN-ISO 21502 'Project, programme and portfolio management - Guidance on project management'. ([link](#))

3 Onderzoeksaanpak

3-1 Onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zal de rekenkamer in dit onderzoek een combinatie van methoden gebruiken. Tabel 3-1 geeft een overzicht van de onderzoeksmethoden die de rekenkamer voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zal gebruiken.

Tabel 3-1 Onderzoek	
Deelvraag	Onderzoeksmethode
1. In hoeverre voldoet de werkwijze voor stedelijke transformatie projecten aan de algemene normen van projectbeheersing?	• Documentstudie • Interviews met ambtenaren
2. In hoeverre wordt de werkwijze nageleefd?	• Dossier/(document)studie • Interviews met ambtenaren
3. Stelt het college de raad in staat om zijn kaderstellende en controlerende taak goed geïnformeerd uit te voeren?	• Documentstudie

3-2 Onderzoeksmethoden toegelicht

Deelvraag 1

De rekenkamer verzamelt tijdens de start van het onderzoek de werkwijzen op het gebied van projectbeheersing. Dit wordt op hoofdlijnen beschouwd en samengevat. Aan de hand van de bevindingen worden waar nodig de normen voor deelvraag 2 aangepast of aangescherpt.

Deelvraag 2

In hoeverre de werkwijzen wordt nageleefd, wordt getoetst in de dossiers/verslaglegging van de geselecteerde transformatieprojecten. Daarnaast worden ambtenaren geïnterviewd.

Deelvraag 3

De rekenkamer bestudeert de projectdocumenten die aan de raad ter beschikking zijn gesteld.

4 Organisatie, planning en privacy

Organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit:

- Mevrouw Lotte Bontje
- Mevrouw Yiman Fung (projectleider)

Planning

De uitvoering van het onderzoek start in september 2026. De bevindingen uit het onderzoek worden in een conceptnota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door het concept voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijk rapport op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. Het bestuurlijk rapport zal voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. De nota van bevindingen wordt als bijlage aan het rapport toegevoegd. Het rapport inclusief bijlage zal naar verwachting in de eerste helft van 2027 aan de raad worden aangeboden.

Privacy

In dit onderzoek zal de rekenkamer contact hebben met verschillende functionarissen van de gemeente Capelle aan den IJssel. De persoonsgegevens die in dat kader worden verwerkt, worden zoveel mogelijk beperkt, maar betreffen in elk geval naam, functie en zakelijke contactgegevens. Alle gegevens worden volgens de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer verwerkt. De rekenkamer zal geen bijzondere persoonsgegevens verwerken.

Uitgave 15 september 2026

Postbus 70012

3000 KP Rotterdam

telefoon

010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl

www.rekenkamer.rotterdam.nl