

# Grote Projecten

Wie is aan zet?



# **Grote Projecten**

**Wie is aan zet?**

## **Samenstelling Rekenkamercommissie**

### **Externe leden**

De heer drs. K. Brand, voorzitter (lid tot 1 april 2012)  
Mevrouw G.B.M. Steenbergen  
De heer ir. J.F.C.P. Meijne  
De heer drs. A. Slot RA (voorzitter vanaf 1 april 2012)  
De heer drs. P.T.J. de Wit (vanaf 22 mei 2012)

### **Interne leden**

De heer C. de Meij  
De heer drs. S.R. Bashara  
De heer M.N.M. Leek MEL

### **Secretariaat**

De heer drs. G.J.R. Huisman, secretaris/onderzoeker

### **Adres**

Postbus 603  
1620 AR Hoorn

### **Telefoonnummer**

0229- 252300

### **E-mail**

rekenkamer@hoorn.nl

De rekenkamercommissie is bij raadsbesluit van 14 september 2004 ingesteld en na benoeming van de interne en externe leden in september 2005 met haar werkzaamheden gestart. De commissie bekleedt een onafhankelijke positie binnen de gemeente.

Haar taak is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur op drie onderdelen:

1. rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?
2. doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?
3. doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?

Hiertoe voert de rekenkamer onderzoek uit. Het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeente en waar nodig het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst. De rekenkamercommissie heeft als ambitie dat zij door middel van onafhankelijk, professioneel en relevant onderzoek een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente Hoorn en dat de resultaten van onderzoek een bijdrage leveren aan de versterking van de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1: Samenvatting: Versterking sturend vermogen van de raad</b>	4
<b>Hoofdstuk 2: Introductie</b>	
2.1 Aanleiding: versterking kaderstelling en controle	5
2.2 Probleemstelling: betrokkenheid raad, informatiebehoefte en risico's	5
2.3 Public Governance: sturing, beheersing, verantwoording en toezicht	6
2.4 Deelvragen	7
2.5 Theorie en praktijk	7
2.6 Normenkader	8
2.7 Onderzoeksopzet	9
2.8 Leeswijzer	9
<b>Hoofdstuk 3: Kaderstelling</b>	10
3.1 Hophotel: onjuiste en onvolledige informatie	10
3.2 Brandweerkazerne: budgetoverschrijdingen en gebreken	10
3.3 Buitenruimte nieuwe schouwburg: integrale sturing vereist	11
3.4 Kwaliteitshandboek werken aan projecten: projectmatig werken wordt professioneler	12
3.5 Leidraad projectmatig werken: spelregels en basisprincipes	12
3.6 De gemeenteraad: informatievoorziening is beperkt	13
<b>Hoofdstuk 4: Wanneer is sprake van Grote Projecten?</b>	14
4.1 Regeling Grote Projecten van de Tweede Kamer	14
4.2 Wie bepaalt wat een groot project is?	14
<b>Hoofdstuk 5: Projectfasering, projectinformatie en de rol van de raad</b>	15
5.1 Projectfasen en Projectinformatie (documenten)	15
5.2 Rol van de raad volgens bestaande kaders is zeer beperkt	18
5.3 Rollen en verantwoordelijkheden opnieuw beschouwd	18
<b>Hoofdstuk 6: Risicomanagement</b>	20
<b>Hoofdstuk 7: Drie voorbeeldprojecten</b>	21
7.1 Toetsingskader	21
7.2 Oostereiland: de gemeente als marktpartij	21
7.3 Poort van Hoorn	28
7.4 Bangert en Oosterpolder	33
7.5 Betrokkenheid van de raad en informatievoorziening	37
<b>Hoofdstuk 8: De centrale vraagstelling / Conclusies</b>	38
8.1 Centrale vraagstelling	38
8.2 Conclusies	40
<b>Hoofdstuk 9: Aanbevelingen voor de raad</b>	41
<b>Bijlagen:</b>	
A. Checklist Grote Projecten (ook losbladig bijgevoegd)	42
B. Geraadpleegde documenten	43
C. Deelnemers aan het rondetafelgesprek	44

**Versterking sturend vermogen van de raad**

Grote projecten geven invulling aan de ambitie van het gemeentebestuur. Grote projecten voegen iets toe aan de stad. Zonder deze projecten vaart geen gemeente wel. Grote projecten staan echter regelmatig garant voor grote problemen. In gemeenteland, maar ook op landelijk niveau, zijn talloze voorbeelden te noemen van projecten die 'uit de rails' gelopen zijn door verwaarlozing van risico's, aanzienlijke overschrijding van budgetten en planningen, te rooskleurige investeringsramingen, ambities en kredieten die niet in evenwicht waren etc.

In dit onderzoeksrapport gaat het om de wijze waarop sturing en beheersing van projecten door de gemeenteraad van Hoorn plaatsvindt en kan worden versterkt. Het verkrijgen van een goed inzicht in grote projecten is voor de gemeenteraad voorwaarde om zijn rol goed te spelen.

Er wordt veel gevraagd van de informatievoorziening gedurende de gehele looptijd. Tijdige en volledige informatie is essentieel en voorkomt dat de raad achter de feiten aanloopt. Aangezien de raad eindverantwoordelijk is voor de financiële en maatschappelijke risico's die aan een groot project verbonden zijn moet de raad kunnen beoordelen of het college 'in control' is.

In Hoorn heeft het werken aan projecten de afgelopen jaren aan professionaliteit gewonnen. Spelregels en basisprincipes worden geëvalueerd en vastgelegd en borging vindt plaats door het op ruime schaal opleiden van medewerkers.

De rol en betrokkenheid van de raad zijn echter onderbelicht gebleven. Hoe kan de kaderstellende en controlerende rol worden ingevuld?

Met de bevindingen, aanbevelingen en de Checklist Grote Projecten in dit onderzoeksrapport wil de rekenkamercommissie op deze vraag een antwoord geven.

Het thema 'Grote Projecten' is gekozen naar aanleiding van suggesties over onderzoeksthema's door de raadscommissie, in de verwachting dat er het nodige gezegd kan worden over de wijze waarop de raad beleid kan bepalen en controle kan uitoefenen.

Aan de hand van drie voorbeeldprojecten wordt nagegaan hoe projectmatig werken in praktijk wordt ingevuld en wat de rol van de raad daarbij is.

De belangrijkste conclusies uit de analyse van relevante documenten en van de drie grote projecten zijn:

- de raad heeft geen kaders gesteld voor het werken aan projecten;
- de raad stelt bij de start van een project geen eisen aan de inhoud en frequentie van verantwoordingsinformatie door het college;
- het college stelt de projectopdracht vast en niet de raad;
- het inventariseren en analyseren van risico's is onderbelicht;
- op de inhoud van de huidige kwartaal(voortgangs)rapportages kan de raad onvoldoende sturen.

Hierdoor is de rol van de raad als beleidsbepaler en controleur beperkt. De rekenkamercommissie is van oordeel dat de raad bij grote projecten het heft meer in eigen handen moet nemen en dat dit goed mogelijk is zonder op de stoel van het college te gaan zitten.

De aanbevelingen in dit rapport geven invulling aan het versterken van de rol van de raad.

## 2.1 Aanleiding: versterking kaderstelling en controle

Op de groslijst van te onderzoeken onderwerpen door de rekenkamercommissie is in 2010 de rol van de gemeenteraad bij grote projecten opgevoerd. Achterliggende gedachte is dat het geven van inzicht in deze rol de raad helpt bij het verduidelijken en versterken van de kaderstelling en de controle op de uitvoering bij grote projecten.

In mei 2011 zond onze commissie een rekenkamerbrief aan de raad over risicomangement in de gemeente. In september jl. behandelde de raadscommissie deze rekenkamerbrief en in de discussie werd een relatie gelegd met grote projecten.

In de vakliteratuur en gemeentelijke documenten wordt doorgaans beperkt aandacht geschonken aan de rol van de gemeenteraad. Projectmatig werken als werkwijze om op een gestructureerde manier tot resultaten te komen wordt vooral gezien als een zaak van bedrijfsvoering. De gemeenteraad wordt een rol toegedicht in de initiatieffase waarin noodzaak, doel, resultaat, duur en kosten van het project bepaald worden. Een rol van betekenis in de verdere uitwerking en uitvoering lijkt voor de raad niet weggelegd.

De rekenkamercommissie hoopt met dit onderzoek bij te dragen aan een bewustwording van de positie die de raad als besluitvormend en controlerend orgaan inneemt. Vandaar de subtitel van dit rapport.

In het afgelopen decennium is de belangstelling voor het thema 'Grote Projecten' landelijk en lokaal sterk toegenomen. Vooral het rapport van de commissie Duivesteijn uit 2004 over grote infrastructurele projecten als de Betuwelijn en de HSL waaruit bleek dat de Tweede Kamer weinig grip heeft op dit soort projecten, heeft als katalysator gewerkt. In 2006 heeft dit geleid tot vaststelling van de 'Regeling Grote Projecten' door de Tweede Kamer. Sindsdien zijn ook in een aantal provincies en gemeenten onderzoeken verricht naar de rol van provinciale staten en de gemeenteraad bij grote projecten.

In Hoorn is sprake van verschillende grote projecten. Deze projecten geven invulling aan de ambitie van het gemeentebestuur.

Bij de selectie van onderzoeksonderwerpen hanteert onze commissie een aantal criteria. De te selecteren onderwerpen moeten:

- van substantieel belang zijn in financieel, organisatorisch, bestuurlijk en/of maatschappelijk opzicht;
- niet op een andere, eenvoudiger wijze te onderzoeken zijn;
- van toegevoegde waarde zijn: leereffecten en nieuwe inzichten opleveren;
- een risico/vermoeden in zich dragen van een gebrek aan doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtmatigheid;
- evenwichtig verdeeld zijn over de verschillende beleidsterreinen.

Het te onderzoeken thema voldoet aan deze criteria. Bij de vierde bullit gaat het in bijzonder om rechtmatigheid: worden de projecten ingericht volgens de bestaande kaders en spelregels?

## 2.2 Probleemstelling: betrokkenheid raad, informatiebehoefte en risico's

Doel van dit onderzoek is het inzichtelijk maken van de wijze waarop de gemeenteraad betrokken is bij grote projecten en welke afspraken hierover tussen het college van b en w en de raad gemaakt zijn. Vervolgens willen we op basis van deze inzichten nagaan over welke informatie de gemeenteraad moet beschikken om te kunnen beoordelen of het college tijdens de uitvoering 'in control' is. Op verzoek van de raadscommissie zal hierbij apart aandacht aan de risico's bij grote projecten besteed worden.

Voor wat betreft de centrale vraagstelling sluiten we aan bij het onderzoek van de rekenkamer Venlo naar grote projecten. Deze rekenkamer heeft met haar onderzoek landelijke bekendheid gekregen.

**‘Op welke wijze stuurt en beheerst de gemeente haar grote projecten en hoe wordt verantwoording afgelegd en toezicht gehouden?’**

Ook om een andere reden is deze vraagstelling relevant. De looptijd van grote projecten strekt zich meestal uit over meerdere raadsperioden. Voor een gedeeltelijk nieuwe raad is het belangrijk dat deze, naast een historisch overzicht van genomen besluiten, kan teruggrijpen op heldere afspraken over informatievoorziening en risicoanalyses. Een lange looptijd maakt het daarnaast noodzakelijk iedere keer bij het nemen van deelbesluiten de relatie met de oorspronkelijke projectopdracht te leggen.

Dit onderzoeksrapport gaat niet in op publiek-private samenwerkingsvormen (PPS) waarbij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen en de contractvorming een belangrijke rol spelen. Het rapport gaat over projecten waarvoor de gemeente alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid draagt.

## **2.3 Public Governance: sturing, beheersing, verantwoording en toezicht**

Een manier om het onderwerp voor de gemeenteraad helder te schetsen is om de vier principes van public governance te behandelen. Voor een omschrijving van het begrip governance citeren we het handboek ‘Gemeente Governance, Projecten in Control’ van Deloitte (2011):

‘Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie gericht op efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden’.

Het Governance-model is een bestaand analyse-instrument dat bedoeld is om complexe processen binnen de overheid transparant te maken en aandacht te vragen voor verantwoording van overheidshandelen. Dit model is door de rekenkamer Venlo en door Deloitte toegepast op het werken aan projecten.

We spreken in dit onderzoek van project governance omdat de aandacht vooral uitgaat naar het verduidelijken van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden bij grote projecten.

De vier governance-principes, zoals deze in de centrale vraagstelling naar voren komen, zijn:

**a. Sturen**

Doelen en resultaten van het project worden zo specifiek en meetbaar mogelijk geformuleerd. Kaders waarbinnen geopereerd wordt worden aangegeven. Rollen en verantwoordelijkheden worden onderscheiden. Ook de eisen die gesteld worden aan de informatievoorziening maken deel uit van de sturing van een project.

**b. Beheersen**

De projectorganisatie wordt neergezet. Het project wordt in fasen met bijbehorende beslismomenten verdeeld. De beheersaspecten geld, organisatie, tijd, informatie, communicatie, kwaliteit en risico's worden uitgewerkt. Onder het aspect informatie valt de wijze waarop in de beheersaspecten inzicht gegeven wordt tijdens het gehele traject.

**c. Verantwoorden**

Sluit de verantwoording in de vorm van voortgangsrapportages aan op de doelstellingen en kaders van het project? Worden afwijkingen helder in beeld gebracht? Wie beoordeelt de uitkomsten?

#### d. Toezicht houden

Om toezicht te kunnen houden is de kwaliteit van de verkregen en *gevraagde* informatie (voortgangsrapportages) essentieel. Verloopt alles zoals is afgesproken? Vindt realisatie plaats binnen de van te voren gestelde of tussentijds bijgestelde kaders?

## 2.4 Deelvragen

De doel- en vraagstelling wordt verduidelijkt door onderstaande deelvragen.

### *Sturen*

- Welke kaders gelden er in Hoorn voor het werken aan projecten?
- Welke beleidsbepalende rol heeft de raad bij de start van een groot project?
- Welke taakverdeling is er tussen college en raad overeengekomen?
- Wat zijn de kenmerken van een groot project?
- Wie bepaalt wat een groot project is?

### *Beheersen*

- Wat is de rol van de gemeenteraad in de verschillende projectfasen?
- Welke informatie ontvangt de raad over grote projecten in de documenten van de financiële cyclus en in afzonderlijke projectrapportages?
- Is deze informatie tijdig en volledig?
- Hoe worden risico's geïnventariseerd en afgewogen?
- Op welke wijze worden voor de risico's beheersmaatregelen getroffen?

### *Verantwoording*

- Komen alle beheersaspecten in de voortgangsrapportages aan de orde?
- Wordt apart aandacht besteed aan de ontwikkeling van de risico's?
- Met welke frequentie wordt gerapporteerd?
- Hoe worden afwijkingen van eerder vastgestelde of tussentijds bijgestelde kaders en uitgangspunten voor de gemeenteraad in beeld gebracht?

### *Toezicht houden*

- Wordt gedaan wat is afgesproken? Past de uitvoering binnen eerder gestelde kaders?
- Voldoen de voortgangsrapportages in kwalitatief opzicht? Zijn de rapportages een goed middel om controle uit te oefenen?

## 2.5 Theorie en praktijk

Naast bestudering van relevante documenten en literatuur op het gebied van projectmatig werken worden drie voorbeeldprojecten gekozen om na te gaan hoe het projectmatig werken, de informatievoorziening en het omgaan met risico's in de praktijk verloopt. Het betreft de projecten Bangert en Oosterpolder, Oostereiland en de Poort van Hoorn. Deze projecten bevinden zich in verschillende stadia van ontwikkeling. Het project Bangert/Oosterpolder is opgesplitst in deelprojecten; een aantal deelprojecten is afgerond. Het project Oostereiland is in een vergevorderd stadium van uitvoering en de Poort van Hoorn bevindt zich na afronding van de initiatieffase in de fase van uitwerking als voorbereiding op de uitvoering.

We gaan in op de doelstellingen van deze projecten, de financiën (onder andere of kosten en baten op een realistische manier in beeld worden gebracht), de besluitvorming (wie besluit, op welk moment, waarover), risico's en informatieverstrekking.



## 2.6 Normenkader

Het normenkader wordt gevormd door de vier principes van het governance-model en door de basisprincipes projectmatig werken in het gemeentelijk Kwaliteitshandboek Werken aan Projecten (gehanteerd tot 1 januari 2012) en de 'Leidraad Projectmatig Werken' (te hanteren vanaf 1 januari 2012). Het Kwaliteitshandboek en de Leidraad komen inhoudelijk grotendeels overeen. De Leidraad is beknopter en meer gericht op gebruik door medewerkers.

Schematisch weergegeven:

Governance-principes	Norm	Leidraad PMW
Sturen	doelstellingen en resultaten zo specifiek en meetbaar mogelijk formuleren	+
	reikwijdte/scope aangeven van het project	+
	kosten en opbrengsten ramen	+
	informatievoorziening inrichten	+
	rollen en verantwoordelijkheden onderscheiden	+/-
Beheersen	projectopdracht als startdocument voor controle	+
	aanwezigheid van fase-documenten en beslismomenten	+
	risico-analyse en beheersmaatregelen	+
	projectorganisatie	+
	voortgangsrapportages	+
Verantwoorden	projectplan richtinggevend voor de uitvoering	+
	voortgangsrapportages, incl. afwijkingen (risico's en beheersaspecten geld, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit)	+
Toezicht houden	beoordelen kwaliteit voortgangsrapportages	+
	projectevaluatie	+

Uit dit overzicht blijkt dat de Governance-principes uitgedrukt in normen terug te vinden zijn in de Leidraad. De Leidraad voldoet inhoudelijk. Het onderdeel waarin de leidraad onvolledig is betreft het onderscheid in rollen en verantwoordelijkheden als het gaat om de verantwoordelijkheids-toedeling tussen college van b en w en de raad (zie hoofdstuk 5).

## 2.7 Onderzoeksopzet

Na een oriëntatie op het onderwerp in november 2011 is het onderzoek in december gestart. Het onderzoek is in eigen beheer verricht en beslaat de periode december 2011-mei 2012.

Het onderzoek is uitgevoerd door een analyse van vakliteratuur, rapporten van andere rekenkamers en gemeentelijke documenten over het werken aan projecten. Voorts heeft een dossieranalyse van de drie voorbeeldprojecten plaatsgevonden waarbij vooral de betrokkenheid van de raad aan de orde komt. In de bijlage is een overzicht van geraadpleegde documenten opgenomen.

De onderzoeksopzet is na een aantal besprekingen definitief vastgesteld in februari 2012. Het rapport van bevindingen is geschreven in de periode februari-mei 2012 met inbegrip van de drie voorbeeldprojecten. De voorbeeldprojecten zijn besproken met de meest betrokken ambtenaren. Om de verkregen inzichten te toetsen is een rondetafelgesprek met een aantal leden van de raad gehouden. Hun inzichten met betrekking tot het tijdig informeren van de raad en de uitdrukkelijke wens tot het uitbrengen van voortgangsrapportages zijn in dit rapport verwerkt.

Ambtelijk wederhoor is toegepast om de juistheid van de geconstateerde feiten vast te stellen.

Aansluitend zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Het onderzoeksrapport is eind juni in definitieve vorm aan de raad aangeboden onder gelijktijdige toezending aan het college van burgemeester en wethouders.

## 2.8 Leeswijzer

Het rapport begint in hoofdstuk 1 met een samenvatting. De introductie op het onderzoeksthema treft u aan in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 behandelt de bestaande kaders voor projectmatig werken en de voorgeschiedenis die tot de kaderstelling heeft geleid.

De kenmerken van een groot project staan vermeld in hoofdstuk 4. De onderscheiden projectfasen, projectinformatie en de rol van de raad volgens de bestaande kaders komen aan de orde in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 gaat in op de risico's bij grote projecten. De drie voorbeeldprojecten Bangert en Oosterpolder, Oostereiland en Poort van Hoorn worden in hoofdstuk 7 behandeld. Zoals gebruikelijk in de rapporten van de rekenkamercommissie is er aan het eind een hoofdstuk 8, waarin een antwoord gegeven wordt op de centrale vraagstelling en waarin conclusies worden getrokken.

Tenslotte formuleren we, met een blik op de toekomst, in hoofdstuk 9 een aantal aanbevelingen.

Bij het onderzoeksrapport wordt voor de raad apart een checklist Grote Projecten gevoegd. In deze checklist worden de onderwerpen genoemd die voor de raad relevant zijn in zijn controlerende rol.

In dit hoofdstuk komen de bestaande kaders van het werken aan projecten aan de orde. In het verleden heeft de gemeenteraad zich een aantal malen intensief met projecten bezig gehouden. We beginnen het overzicht in 1993 met de raadsbehandeling van het niet gerealiseerde Hophotel op de plek van het voormalige Witte Badhuis. Op deze buitendijkse locatie is later de nieuwe schouwburg verrezen. Vervolgens komt de nieuwbouw van de brandweerkazerne aan bod, aan de hand van het rapport 'Brand Meester' uit 2002 en de daarop gebaseerde notitie 'Organisatie complexe bouwprojecten' die door de raad in 2003 werd vastgesteld. In 2003 speelde de budgetoverschrijding van de inrichting van de buitenruimte van de nieuwe schouwburg; het bureau Twijnstra Gudde bracht hierover een onderzoeksrapportage uit. Dit alles resulteerde in 2004 in het 'Kwaliteitshandboek projectmatig werken' voor bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgevers, projectmanagers en projectleiders. Onlangs is de 'Leidraad projectmatig werken' verschenen waarin de basisprincipes zijn opgenomen voor medewerkers die in projecten (gaan) participeren.

### 3.1 Hophotel: onjuiste en onvolledige informatie

In 1993 onderzocht een onderzoekscommissie uit de raad de feitelijke gang van zaken rond het niet doorgaan van het Hophotel aan de Westerdijk. In het eindrapport werd vooral ingegaan op de contractuele relatie tussen het college van b en w en de projectontwikkelaar en op de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad. De commissie maakte duidelijk dat het verstandig was geweest in het beginstadium alternatieven te onderzoeken en meer tijd te besteden aan de financiële onderbouwing van het project. Ook werd geconstateerd dat er tussentijds afspraken gemaakt zijn die afweken van het oorspronkelijke plan en waarvan de financiële gevolgen voor rekening van de gemeente kwamen. Een punt waaraan in de raadsbehandeling veel aandacht werd besteed was de onjuiste en onvolledige informatievoorziening van het college aan de raad. De raad nam in december 1993 een motie aan waarin het college een meldingsplicht krijgt van grootschalige projecten. In de vakcommissies van de raad zullen de noodzaak en vorm van voortgangsrapportages besproken worden en de raad zal aan grote projecten duidelijke randvoorwaarden meegeven. De reden dat het Hophotel wordt opgevoerd is dat in het rapport 'Brand Meester' (zie volgende paragraaf) aan dit project gerefereerd wordt.

### 3.2 Brandweerkazerne: budgetoverschrijdingen en gebreken

Het duurde tot 2002 voordat de raad zich opnieuw indringend boog over een project dat de politieke gemoederen al een tijd bezig hield: de bouw van een nieuwe brandweerkazerne. Er was een aantal malen sprake van budgetoverschrijdingen en na de ingebruikname bleek het gebouw nog een aantal opvallende gebreken te vertonen. Het uiteindelijke investeringsbedrag was € 7,5 miljoen in 2002 terwijl bij het besluit in 1995 om tot nieuwbouw over te gaan nog met een bedrag van € 3,4 miljoen gerekend was. Opnieuw werd uit de raad een onderzoekscommissie gevormd die in mei 2002 het rapport 'Brand Meester' aan de raad uitbracht met de volgende conclusies (samengevat):

- De periode tussen het eerste huisvestingsrapport uit 1991 en de oplevering in 2001 is veel te lang geweest;
- Na het besluit tot nieuwbouw in 1995 in plaats van verbouw, is het uitgangspunt 'sober en doelmatig' verlaten ten faveure van een aansprekende architectuur;
- Vanaf het begin was het Programma van Eisen incompleet waardoor tijdens het proces continu aanvullingen moesten worden aangebracht;
- De raadscommissie is onvoldoende door het college geïnformeerd ondanks verzoeken daartoe;
- Gebleken is dat de raadsmotie uit 1993 m.b.t. het Hophotel niet is uitgevoerd (meldingsplicht, voortgangsrapportages, randvoorwaarden);

- Een definitie van het begrip bouwkosten ontbreekt (wat valt hier wel en niet onder);
- De criteria voor de architectkeuze zijn onduidelijk;
- Er was een voortdurende moeizame relatie met de architect, die vlak na het verlenen van de opdracht aan het bureau EGM voor zichzelf begon en van de gemeente toestemming kreeg de opdracht mee te nemen. Aangezien met deelopdrachten werd gewerkt had de relatie tussentijds verbroken kunnen worden, hetgeen niet gebeurde. Het bleef 'doormodderen';
- De verschillende rollen en verantwoordelijkheden waren niet helder omschreven en de projectleider beschikte over te weinig mandaat.

De conclusies leidden tot negen aanbevelingen:

- Een project start pas als er een compleet Programma van Eisen ligt dat alleen gewijzigd kan worden op grond van formele besluitvorming;
- Grootschalige projecten dienen geregistreerd en gemeld te worden en het seniorenconvent uit de raad wordt periodiek geïnformeerd. In de documenten van de financiële cyclus zal over de voortgang gerapporteerd worden;
- Bij elk grootschalig project komt een communicatieparagraaf;
- Grootschalige projecten dienen zo hoog mogelijk in de organisatie verankerd te worden;
- Voor grootschalige projecten zal een projectwethouder bestuurlijk verantwoordelijk zijn;
- Afwijkingen van de randvoorwaarden dienen bestuurlijk aan de orde gesteld te worden;
- De inkomsten- en uitgavenkant van een project dienen stringent bewaakt te worden;
- Er moeten protocollen komen met kwaliteitseisen voor de inschakeling van externen;
- Vooraf definiëren welke expertise de gemeente zelf in huis heeft en welke moet worden ingehuurd.

De raad achtte het vaststellen van deze aanbevelingen op zich onvoldoende en besloot tot uitwerking van de aanbevelingen.

#### *Complexe bouwprojecten*

Alvorens aan de uitwerking te beginnen werd een second opinion gevraagd op de aanbevelingen aan het bureau Twijnstra Gudde. Deze second opinion bevatte een groot aantal aandachtspunten en aanbevelingen voor het werken aan projecten. Bij de uitwerking is hiervan gebruik gemaakt.

Met de notitie 'De organisatie van complexe bouwprojecten' gaf het college van b en w uitvoering aan de opdracht tot uitwerking van de raadsaanbevelingen uit het rapport 'Brand Meester'. De raad stelde deze notitie in mei 2003 vast. Voor het eerst werd een aantal principes van projectmatig werken door de raad vastgelegd. Het begrip bestuursopdracht bij de start van een project wordt geïntroduceerd, de term 'grootschalig' wordt omschreven, de projectfasering wordt in beeld gebracht, de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever doen hun intrede en de taken en verantwoordelijkheden van projectdeelnemers worden omschreven.

De inkt van het raadsbesluit was nauwelijks droog toen een nieuw probleem zich aandeede.

### **3.3 Buitenruimte nieuwe schouwburg: integrale sturing vereist**

Met de bouw van de nieuwe schouwburg aan de Westerdijk was in 1999 gestart. In het voorjaar van 2001 stortte de toneeltoren in die nog in aanbouw was. Er ontspoon zich vervolgens een juridisch gevecht tussen gemeente en de hoofdaannemer. Aangezien de hoofdaannemer weigerde het werk af te maken en in de ogen van de gemeente een wanprestatie had geleverd ontbond de gemeente het contract met deze aannemer. Er werd een doorstart gemaakt met een andere hoofdaannemer in 2002. Toen de bouw weer was opgestart bleek in 2003 dat het civieltechnische deel van het project, de aansluiting van de nieuwe schouwburg op de binnenstad (het zogenoemde 'voorplein'), te laag gebudgetteerd was. Het budget voor de bouw van de schouwburg bedroeg in totaal € 20 miljoen en

een bedrag van € 0,55 miljoen was hierin opgenomen voor het civieltechnische werk. Het bedrag van € 0,55 miljoen bleek verdubbeld te moeten worden.

College en raad schakelden opnieuw Twijnstra Gudde in om de oorzaak van de overschrijding te achterhalen.

Uit het onderzoek bleek dat de aandacht te zeer was uitgegaan naar de bouwtechnische aspecten en de doorstart van de bouw en te weinig naar de integrale sturing en beheersing van het project. De ingewikkeldheid van de aansluiting van een buitendijkse bebouwing op de binnenstad was onderschat. Er ontbrak een programma van eisen voor dit deelproject waardoor het niet mogelijk was een nauwkeurige kostenraming op te stellen. De scope van dit deelproject werd gaande weg verruimd en voortgangsrapportages van dit deelproject ontbraken.

Twijnstra Gudde constateerde dat het managen van projecten binnen de lijnorganisatie sterk geprofessionaliseerd moet worden.

College en raad onderschreven de bevindingen.

Naast de projectgebonden conclusies en aanbevelingen maakten algemene aanbevelingen met betrekking tot projectmatig werken deel uit van de rapportage. De aanbevelingen hebben betrekking op het invullen van de rol van een professionele opdrachtgever, het sturen van projecten, het beheersen van kaders( tijd, geld, kwaliteit), het managen van risico's en het leren door projecten te evalueren.

In uitgebreidere vorm komen deze aanbevelingen terug in het Kwaliteitshandboek.

### **3.4 Kwaliteitshandboek werken aan projecten: projectmatig werken wordt professioneler**

Tijdens de discussie over de overschrijding van het budget voor de inrichting van de buitenruimte van de schouwburg is door de gemeentelijke kwaliteitsmanager en Twijnstra Gudde gewerkt aan een Kwaliteitshandboek. Met het oog op de ontwikkeling van de nieuwe wijk Bangert en Oosterpolder was dit een stap op weg naar een professionelere invulling van het projectmatig werken. Het concept van dit Handboek heeft de raad begin 2004 ontvangen voorafgaand aan de raadsvergadering over de overschrijding bij de inrichting van de genoemde buitenruimte.

Het Handboek werd in de collegevergadering van 25 mei 2004 in aanwezigheid van de samenstellers en het managementteam besproken. De definitieve versie verscheen een maand later. De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat het kaderstellende Kwaliteitshandboek niet door het college of de raad is vastgesteld. Wel is het Kwaliteitshandboek mede gebaseerd op de aanbevelingen en besluiten die de raad genomen heeft over voornoemde projecten.

In het Handboek is omschreven wanneer een werk een project is, wat projectmatig werken is, welke rollen en functies worden onderscheiden, welke overlegstructuur en welke fasering bij een project wordt toegepast.

Om deze wijze van werken geïmplementeerd te krijgen zijn voor collegeleden, managementteam, afdelingshoofden en medewerkers die al aan projecten werkten of dat binnen afzienbare tijd zouden doen, workshops en studiedagen georganiseerd.

Het Handboek is in 2008 aangepast aan de organisatiewijziging. Deze aanpassing betekende geen inhoudelijke wijziging. Wel zijn een aantal functies en rollen op ambtelijk niveau anders omschreven.

### **3.5 Leidraad projectmatig werken: spelregels en basisprincipes**

Het Kwaliteitshandboek is vooral van toepassing op het projectmatig werken bij gebiedsontwikkeling en bij bouwprojecten. In 2011 besloten directie en managementteam dat projectmatig werken ingevoerd moest worden op meerdere terreinen van gemeentelijk beleid ter bevordering van een professionele bedrijfsvoering. Dit betekent dat medewerkers zich de principes van projectmatig werken eigen moeten maken. In samenwerking met het bureau IMN (Informatie Management

Nederland) zijn intern trainers opgeleid die de medewerkers trainen in projectmatig werken. Op deze wijze wordt gewerkt aan de inbedding van projectmatig werken in de organisatie. Parallel hieraan is een 'Leidraad' voor medewerkers ontwikkeld die in gaat op de spelregels en basisprincipes van projectmatig werken. De inhoud van de Leidraad is ambtelijk tot stand gekomen. Het managementteam van de gemeente heeft de Leidraad vastgesteld. Dit document geldt vanaf 1 januari 2012, ter vervanging van het (uitgebreidere en meer op projectleiding gerichte) Kwaliteitshandboek.

### **3.6 De gemeenteraad: informatievoorziening is beperkt**

Ten tijde van de raadsdiscussie over het Hophotel en ook tijdens het grootste deel van de realisatie van de nieuwe brandweerkazerne en een deel van de realisatie van de nieuwe schouwburg kende Hoorn een monistisch bestuursstelsel. Voor de informatieverstrekking betekende dit dat het college grotendeels bepaalde wanneer de raad informatie kreeg en wat de inhoud van die informatie was. En dan vaak nog als de raad er om vroeg, niet uit eigen beweging. De raad accepteerde dit. Dat de raad zeer wel in staat was zelfstandig en zelfbewust te opereren blijkt uit de verslagen van de raadsvergaderingen over het Hophotel en de brandweerkazerne en uit de rapportages van de onderzoekscommissies uit de raad. De raad liet echter vaak achteraf zijn tanden zien en ageerde tegen de 'gesloten bestuursstijl' zoals de raad dit zelf kenschetste tijdens de raadsbehandeling over het Hophotel.

De informatieverstrekking tijdens de voorbereiding en de uitvoering van de bouw van de schouwburg vormde, wat de informatieverstrekking betreft, een uitzondering. Er was een klankbordgroep gevormd, bestaande uit de fractievoorzitters, die periodiek bijeen kwam. In deze bijeenkomsten werd veel informatie verstrekt zo blijkt uit de verslagen van de klankbordgroep. Na invoering van het dualistische stelsel is de klankbordgroep voor het laatst begin 2003 bijeen geweest.

In het rapport 'Brand Meester' en in de notitie 'De organisatie van complexe bouwprojecten' wordt nog wel gesproken over het seniorenconvent (fractievoorzitters) die een rol vervult als het om vertrouwelijke informatie gaat. In de praktijk heeft het seniorenconvent geen functie bij grote projecten gehad. Informatie gaat direct naar de raadscommissies of de raad en er zijn spelregels hoe met vertrouwelijke informatie om te gaan.

Naast kritiek op organisatorische aspecten blijkt de beperkte informatievoorziening aan de raad de essentie van de kritiek door de gemeenteraad. Eerst met de notitie 'De organisatie van complexe bouwprojecten' en vooral met het uitbrengen van het 'Kwaliteitshandboek' kreeg de informatievoorziening een vaste plek. Bij de behandeling van de drie voorbeeldprojecten in deze onderzoeksrapportage zal duidelijk worden of in de praktijk op de afgesproken wijze gewerkt wordt.

Hoewel het 'Kwaliteitshandboek' en de 'Leidraad' de kaders bevatten van het werken aan projecten zijn deze kaders niet door de raad of het college vastgesteld.

Het is mogelijk dat de gemeenteraad met het vaststellen van de rapportage van Twijnstra Gudde over de gang van zaken bij de buitenruimte van de schouwburg en met het vaststellen van de second opinion bij de aanbevelingen uit het rapport Brand Meester meende voldoende over de kaders gezegd te hebben. Maar feit blijft dat het kaderstellende Kwaliteitshandboek, waarin onder meer de rol van de raad en de inhoud van de voortgangsrapportages aan de orde komen, niet expliciet door de raad is bekrachtigd. Hetzelfde geldt voor de door de ambtelijke organisatie ontwikkelde en door het managementteam vastgestelde Leidraad.

In hoofdstuk 5 (projectfasering) van dit onderzoeksrapport komen de kaders inhoudelijk aan de orde. Eerst wordt ingegaan op het begrip grote projecten.

# Wanneer is sprake van Grote Projecten? Hoofdstuk 4

In raadsdiscussies en moties over projecten die niet goed verliepen en financiële en politieke (imago)schade veroorzaakten, duikt een aantal malen de term 'grootschalig' op. Het begrip 'grootschalig' is door de raad echter niet helder omschreven. Daardoor kon het voorkomen dat bijvoorbeeld de bouw van een nieuwe brandweerkazerne als 'grootschalig' werd aangemerkt.

## 4.1 Regeling Grote Projecten van de Tweede Kamer

Voor de omschrijving van de term 'groot project' sluiten we aan bij de 'Regeling Grote Projecten' die door de Tweede Kamer der Staten Generaal in juni 2006 is vastgesteld, vertaald naar gemeentelijk niveau. De overweging onder b. is door de rekenkamercommissie toegevoegd en ontleend aan de gemeentelijke 'Leidraad' projectmatig werken.

De gemeenteraad kan besluiten tot aanwijzing van een groot project op basis van de volgende overwegingen:

- a. er is sprake van een niet routinematig, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit;
- b. er is sprake van een helder omschreven resultaat;
- c. de gemeente draagt alleen of grotendeels de verantwoordelijkheid voor het project;
- d. er zijn substantiële financiële gevolgen en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's aan het project verbonden;
- e. er zijn belangrijke gevolgen voor de lokale en/of regionale samenleving aan verbonden;
- f. er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

De Tweede Kamer geeft nog extra overwegingen, namelijk de toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies.

Het verbinden van het predikaat '**groot**' aan een project heeft volgens de Tweede Kamer vooral gevolgen voor de informatievoorziening. De Tweede Kamer, of op lokaal niveau de gemeenteraad, kan bij een groot project aanwijzingen geven over de inhoud van de projectopdracht in de startfase en over de inrichting en frequentie van de voortgangsrapportages.

## 4.2 Wie bepaalt wat een groot project is?

Op dit moment ligt niet vast wie bepaalt wat een groot project is.

De Leidraad projectmatig werken vermeldt criteria op basis waarvan een groep activiteiten als 'project' kan worden aangemerkt. Uiteindelijk bepaalt de directie welke werk de status 'project' krijgt. Dat de Leidraad ambtelijk is op- en vastgesteld zal hier niet vreemd aan zijn. Ten aanzien van 'grote projecten' die complex zijn en een groot afbreukrisico kennen is niet duidelijk wie de status verleent.

Bij een groot project is sprake van toegesneden informatie die het de raad mogelijk maakt om de controlerende taak uit te voeren. Bij een groot project kan de raad specifieke eisen stellen aan de informatievoorziening. De informatie-eisen dienen bij het begin van een project in de projectopdracht te worden opgenomen. Voorbeeld van zo'n eis is de afspraak te rapporteren bij *dreigende* kostenoverschrijdingen en niet alleen als overschrijdingen zich hebben voorgedaan. Een ander voorbeeld is de verplichting te rapporteren over aanbestedingsresultaten.

Zou het niet in de rede liggen dat de gemeenteraad bepaalt wat een als 'groot project' aangemerkt kan worden? Op dit punt komen we terug.

We behandelen nu eerst de verschillende projectfasen en de informatie die de raad in deze fasen ontvangt volgens de bestaande kaders van projectmatig werken in Hoorn.

Om een project beheersbaar te maken worden verschillende fasen onderscheiden. Het Kwaliteitshandboek dat in de periode 2004-2011 gehanteerd is onderscheidt vijf fasen:

- de initiatieffase
- de ontwikkelingsfase
- de voorbereidingsfase
- de uitvoeringsfase
- de exploitatiefase.

De gemeentelijke Leidraad, ingegaan op 1 januari 2012, onderscheidt zes fasen:

- initiatieffase
- definitiefase
- ontwerpfas
- voorbereidingsfase
- uitvoeringsfase
- exploitatie/nazorgfase

Hieruit blijkt dat er geen sprake is van een rigide fasemodel. De Tweede Kamer bijvoorbeeld onderscheidt vier fasen bij grote projecten. De verschillen zitten in de tweede fase. Het Kwaliteitshandboek en de Leidraad splitsen deze fase in resp. twee (ontwikkelingsfase, voorbereidingsfase) en drie fasen (definitie-, ontwikkelings- en voorbereidingsfase).

In iedere fase is sprake van vaste documenten die de noodzakelijke projectinformatie bevatten. Deze documenten zijn instrumenten om een project beter te beheersen en om verantwoording af te leggen. De kwaliteit van deze informatie is maatgevend voor de controle die door de raad kan worden uitgeoefend.

De gemeenteraad heeft volgens de bestaande kaders niet in iedere fase een even nadrukkelijke rol. In dit hoofdstuk geven we aan welke rol de raad heeft volgens de kaders in het Kwaliteitshandboek en de Leidraad. Omwille van de eenduidigheid hanteren we de zes fasen uit de Leidraad. De informatie is afkomstig van zowel het Kwaliteitshandboek als de Leidraad. Dat hoeft geen verwarring te veroorzaken aangezien beide kadernota's wat de rol van de raad en de informatie aan de raad betreft niet afwijken.

## 5.1 Projectfasen en Projectinformatie (documenten)

### 1. *Initiatieffase*

Er ontstaat bij de gemeenteraad, raadscommissie, college of afdeling een idee, een initiatief voor het bereiken van een resultaat. Dat kan op alle terreinen van gemeentelijk beleid zijn. Eerst worden het nut en de noodzaak duidelijk gemotiveerd. In deze startfase worden aangegeven:

- doelstellingen;
- reikwijdte/scope;
- uitgangspunten;
- concreet resultaat.

Het college geeft aan waarom een projectmatige aanpak het meest geëigend is om het resultaat te realiseren.

De informatie die nodig is om tot besluitvorming te komen bestaat uit:

- een probleemanalyse: welk maatschappelijk probleem wordt met het project opgelost?
- een beschrijving van de onderzochte alternatieven;
- een risico-inventarisatie;



- een financieel haalbaarheidsonderzoek;
- de GOTICK-beheersaspecten: Geld, Organisatie, Tijd , Informatie, Communicatie en Kwaliteit. Hierover moet in deze fase globale informatie aanwezig zijn;
- alle overige informatie die het project raakt en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad.

Dit alles vormt de inhoud van de Projectopdracht. De projectopdracht is een apart document dat richtinggevend is voor het vervolg van het project. Het is een basisdocument, een startdocument voor controle door de gemeenteraad.

Het komt voor dat uitgangspunten tijdens de uitvoering van het project worden bijgesteld zonder dat hieraan besluitvorming ten grondslag ligt. Hoe scherper de Projectopdracht geformuleerd is hoe moeilijker het is bij te stellen door degenen die daartoe niet bevoegd zijn.

Vaststelling van de projectopdracht gebeurt volgens de bestaande kaders door het college of de raad. Als er sprake is van een benodigd krediet voor de verdere uitwerking, hetgeen meestal het geval is, wordt dit door de raad verstrekt.

#### **Rol van de raad volgens de huidige kaders:**

- in een aantal gevallen vaststellen Projectopdracht;
- verstrekken krediet.

## *2. Definitiefase*

In deze fase wordt de projectopdracht nader gespecificeerd. Doelstellingen en te bereiken resultaat worden SMART omschreven. Er vindt een Risicoanalyse plaats. De risico's worden voorzien van beheermaatregelen en een 'eigenaar' die zorg draagt voor de maatregelen. De inhoud van de voortgangsrapportages wordt beschreven evenals de communicatie met de verschillende doelgroepen. Op de GOTICK-beheersaspecten wordt meer en detail ingegaan.

De projectorganisatie krijgt vorm en de bestuurlijk opdrachtgever (een projectwethouder), de ambtelijk opdrachtgever (een afdelingshoofd) evenals de projectleider, projectmedewerkers en de capaciteitsleveranciers (deze zorgen voor kwantitatief en kwalitatief voldoende projectmedewerkers) worden aangewezen. Indien externe expertise nodig is moet dat nu worden gemotiveerd.

Er wordt verder inzicht in de financiële haalbaarheid gegeven door naast de investeringsomvang ook een exploitatieopzet en een dekkingsplan te presenteren.

De uitkomst van deze fase is een Projectplan, als tweede vaste document. Het Projectplan heeft zijn intrede gedaan op 1 januari a.s. met de invoering van de Leidraad. Daarvoor werd in het Kwaliteitshandboek gesproken over een programma van eisen, een investeringsraming en een plan van aanpak. Bij de behandeling van de drie voorbeeldprojecten is het goed dit te onthouden. Bij de voorbeeldprojecten is dus geen sprake van een projectplan.

Door wie wordt het projectplan vastgesteld? Door de raad? Het college?  
De Leidraad geeft hier geen antwoord op.

Pas als het projectplan is vastgesteld/goedgekeurd gaat het project de volgende fase in.

#### **Rol van de raad:**

Onbekend. Tot 1 januari jl. werd de investeringsraming, de exploitatieopzet en het programma van eisen door de raad vastgesteld.

### 3. Ontwerpfase

Voor zover de eisen en wensen van de betrokkenen nog niet volledig in beeld zijn gebracht gebeurt dat nu in een Programma van Eisen. Bij bouw-, civieltechnische en infrastructurele projecten volgen nu het voorlopig en het definitieve ontwerp.

Volgens het Kwaliteitshandboek stelt het college het ontwerp vast. De Leidraad geeft niet aan door wie de beslissing genomen wordt.

#### **Rol van de raad:**

Geen.

### 4. Voorbereidingsfase

In deze fase wordt het project gereed gemaakt voor uitvoering. Voorbeelden van producten in deze fase zijn bestekken, aanbestedingen en contracten met uitvoerende partijen. Het is een 'logistieke' fase.

In de twee genoemde kaderstellende nota's wordt niet vermeld dat de gemeenteraad een uitvoeringskrediet ter beschikking stelt voordat tot uitvoering wordt overgegaan. Dit is echter wel de praktijk.

#### **Rol van de raad:**

Beschikbaar stellen uitvoeringskrediet.

### 5. Uitvoeringsfase

Hierin vindt de feitelijke uitvoering plaats volgens de doelstellingen, uitgangspunten en specificaties in de projectopdracht en het projectplan.

In de fasen 3, 4 en 5 zijn de **Voortgangsrapportages** essentieel als bron van informatie. Met deze documenten wordt de stand van zaken aangegeven en verantwoording afgelegd over de beheersaspecten geld, tijd, organisatie, informatie, communicatie kwaliteit en risico's.

Ook afwijkingen van doelstellingen, uitgangspunten, projectscope en vastgestelde beheersaspecten moeten in de voortgangsrapportages duidelijk worden aangegeven, alsmede de afwijkingen ten opzichte van de vorige rapportages met daarbij aangegeven de te ondernemen acties.

Er is niet aangegeven met welke frequentie de rapportages worden uitgebracht. De gemeenteraad wordt niet in positie gebracht iets te vinden van deze rapportages waardoor de controlerende rol onvoldoende invulling krijgt. De projectleider stelt de rapportages op en brengt deze uit aan de ambtelijk opdrachtgever. Op zijn beurt brengt de ambtelijk opdrachtgever deze uit aan de bestuurlijk opdrachtgever en deze weer aan het college.

Of, op welk moment en met welke specifieke inhoud de gemeenteraad de rapportages ontvangt wordt nergens vermeld.

#### **Rol van de raad:**

Geen.

## 6. Exploitatie/nazorgfase

Het resultaat is gerealiseerd, het project wordt beëindigd en overgedragen aan de lijnorganisatie met behulp van een Overdrachtsdocument.

Daarnaast is er een Projectevaluatie: hierin worden de lessen opgenomen waarvan in een volgend project geleerd kan worden. Hoe is de ontwikkeling van de doelstellingen en de beheersaspecten verlopen? Wat ging goed, wat niet goed en welke verbeteringen zijn mogelijk in een volgend groot project?

### Rol van de raad:

Geen.

## 5.2 Rol van de raad volgens bestaande kaders is zeer beperkt

De gemeenteraad wordt in de twee kadernota's sporadisch genoemd.

Het Kwaliteitshandboek noemt de raad in de initiatiefase en geeft de raad een rol bij de vaststelling van de projectopdracht en het beschikbaar stellen van middelen. Ook wordt de controlerende rol vermeld overigens zonder dat deze wordt toegelicht of uitgewerkt.

De Leidraad noemt de gemeenteraad één keer als mogelijke opdrachtgever voor projecten. Ook de raadscommissie wordt eenmaal genoemd als orgaan waaraan de bestuurlijk opdrachtgever informatie verstrekt. De Leidraad maakt wel verschil tussen grote projecten, projecten en projectklussen maar gaat niet in op wat dit verschil betekent voor de rol van de raad en de informatie aan de raad.

In het hoofdstuk over de drie voorbeeldprojecten laten we zien hoe de raad in praktijk betrokken is bij grote projecten en welke informatie de raad ontvangt.

## 5.3 Rollen en verantwoordelijkheden opnieuw beschouwd

Op zich zijn de rollen duidelijk. De gemeenteraad is beleidsbepaler en controleert de uitvoering. Het college van b en w ontwikkelt beleid, draagt zorg voor de uitvoering en legt hierover verantwoording aan de raad af.

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat het niet altijd helder is hoe de verantwoordelijkheidsverdeling tussen college van b en w en de gemeenteraad in de verschillende projectfasen geregeld is. Wie is waarvoor verantwoordelijk?

Voor een deel is de onduidelijke verantwoordelijkheidstoedeling het resultaat van het standpunt dat in het duale stelsel de raad over de 'wat' vraag gaat en het college over de 'hoe' vraag. Zodra de 'wat' vraag beantwoord is heeft in deze redenering de raad geen bemoeienis meer met de wijze waarop het te bereiken resultaat wordt gerealiseerd. Uitwerking en uitvoering zijn een verantwoordelijkheid van het college dat hiervoor de beschikking heeft over de ambtelijke organisatie.

Voor grote projecten met aanzienlijke politieke en maatschappelijke risico's is een dergelijke redenering volgens de rekenkamercommissie ontoereikend. De raad is en blijft bij grote projecten eindverantwoordelijk voor het resultaat volgens de doelstellingen die aan het begin zijn bepaald of die tussentijds door een formeel besluit zijn gewijzigd. Deze eindverantwoordelijkheid zou moeten worden vastgelegd.

Dat kan door te bepalen dat de raad bij grote projecten:

- de Projectopdracht vaststelt, inclusief de voor het betreffende project de specifieke informatie-eisen;
- de benodigde kredieten verstrekt (is in de praktijk al het geval);
- het Projectplan (uitwerking projectopdracht), dat door het college wordt vastgesteld, ter

kennisname ontvangt. Hierdoor kan de raad nagaan of de uitwerking van de Projectopdracht overeenkomstig de besluiten en bedoelingen van de raad heeft plaatsgevonden;

- de Voortgangsrapportages, zoals bedoeld in de Leidraad projectmatig werken, ter kennisname ontvangt en op basis hiervan zo nodig kan bijsturen;
- de Projectevaluatie vaststelt.

De huidige voortgangsrapportages die eens per kwartaal ter kennisname aan de raad gezonden worden zijn beknopt en bevatten summiere informatie. Grote projecten vormen hierbij onderdeel van het totale overzicht aan gemeentelijke projecten en krijgen geen aparte behandeling. Daarnaast worden de grondexploitatieprojecten eens per jaar voor de raad financieel toegelicht in een aparte besloten bijeenkomst. Tussentijds wordt over de financiële voortgang van deze projecten in het najaar gerapporteerd.

Het is van belang dat de raad over informatie beschikt waarmee hij kan sturen als dat nodig is. Daarop zijn de huidige voortgangsrapportages niet ingericht. De grondexploitatieprojecten behandelen voornamelijk het financiële aspect.

De raad bepaalt de frequentie van de uit te brengen voortgangsrapportages. Deze frequentie kan per groot project verschillen en moet in de initiatieffase nader tussen gemeenteraad en college van b en w worden overeengekomen. Naast de informatie in de voortgangsrapportages kunnen de documenten van de financiële cyclus gebruikt worden om informatie te verschaffen en verantwoording af te leggen.

Een risico is de kans op een gebeurtenis die het realiseren van bestuurlijke en organisatiedoelstellingen in de weg staat.

Risicomanagement is het signaleren, vastleggen en kwantificeren van risico's en het treffen van beheersmaatregelen om deze risico's te verminderen, uit te besteden (te verzekeren), of te accepteren.

In mei 2011 stuurde de rekenkamercommissie de gemeenteraad een brief over risicomanagement in de gemeente. De commissie concludeerde dat er de laatste jaren belangrijke stappen zijn gezet om gemeentebreed risico's in beeld te brengen, vast te leggen en te voorzien van beheersmaatregelen. Op dat moment hadden de inspanningen echter nog niet geleid tot het informeren van de gemeenteraad hierover. Wel is kort daarop een informatiebijeenkomst voor de raad gehouden over risicomanagement. In afzonderlijke raadsvoorstellen is echter nog weinig te vinden over risico's en het treffen van beheersmaatregelen.

In het softwarepakket NARIS, waarmee de risico's gemeentebreed zijn geïnventariseerd en vastgelegd, is een aparte module opgenomen waarmee risicoprofielen kunnen worden opgesteld en risico's kunnen worden vastgelegd bij projecten. Verleden jaar is met de invulling van deze module gestart voor de grote projecten van de gemeente. Het is de bedoeling dat ieder kwartaal de geleverde input wordt geactualiseerd. Informatie over de stand van zaken heeft uitgewezen dat de module niet operationeel is omdat deze vooral gericht is op bouw- en ruimtelijke projecten. De gemeente wil echter een module die toepasbaar is op projecten in alle beleidssectoren. Uit ambtelijke informatie heeft de rekenkamer-commissie begrepen dat hiervoor in 2012/2013 het programma Sharepoint beschikbaar is.

In de Leidraad projectmatig werken komt de risico-analyse aan bod als onderdeel van het projectplan (als uitwerking van de projectopdracht). In de projectopdracht kunnen de risico's wel geïnventariseerd worden, maar heeft nog geen uitgebreide analyse plaats. Deze analyse gebeurt in de definitiefase waarin het projectplan wordt opgesteld. Van de projectrisico's wordt de impact (hoog, midden, laag) aangegeven evenals de kans dat een risico optreedt (groot, medium, klein). Daarnaast worden de risico's voorzien van beheersmaatregelen. Vervolgens geven de voortgangsrapportages inzicht in de ontwikkeling van de risico's. Afwijkingen worden als 'issue' behandeld, wat betekent dat voorstellen moeten worden ontwikkeld op welke wijze met de afwijking moet worden omgegaan.

Hoe gaat het in de praktijk?

Voor de inwerkingtreding van de Leidraad bestonden er geen vaste afspraken over de wijze waarop aan risico's aandacht wordt besteed. Soms werden risico's vermeld als onderdeel van de projectopdracht, maar de aandacht hiervoor was altijd beperkt.

Een project waarbij sinds een aantal jaren op een goede manier aan risicomanagement, althans aan financieel risicomanagement, gedaan wordt is Bangert en Oosterpolder. De rekenkamercommissie heeft de gemeenteraad hierover in juni 2008 een brief gezonden.

Bij de behandeling van de drie voorbeeldprojecten wordt duidelijk welke plaats risicomanagement inneemt.

De drie voorbeeldprojecten Oostereiland, Poort van Hoorn en Bangert en Oosterpolder worden beschreven aan de hand van het volgende toetsingskader. Daarbij zijn de projectdossiers bestudeerd en hebben de betrokken projectleiders vragen beantwoord en kennis gedragen van de analyse.

## 7.1 Toetsingskader

Er wordt begonnen met een korte omschrijving van het project en met een kort historisch overzicht van de belangrijkste beslissingen. Vervolgens komen de volgende vragen aan bod, ontleend aan het governance-model (zie paragraaf 2.6):

- Is er een probleemanalyse?
- Zijn er heldere en meetbare doelstellingen?
- Is de scope van het project duidelijk?
- Zijn er alternatieve oplossingen overwogen?
- Is er een gedegen kosten/batenanalyse gemaakt?
- Is er een tijdsplanning en hoe verloopt deze?
- Welke rol- en verantwoordelijkheidverdeling is er tussen ambtelijke organisatie, college van b en w en de gemeenteraad overeen gekomen?
- Is er sprake van risicomanagement?
- Door wie is de projectopdracht vastgesteld?
- Is er sprake van een projectfasering en zijn er beslismomenten ingelast?
- Waaruit bestaat de informatieverstrekking van het college aan de raad?

## 7.2 Oostereiland: de gemeente als marktpartij

### a. Korte projectomschrijving

Het Oostereiland ligt aan de zuidzijde van de binnenstad, in het verlengde van de Veermanskade en de Hoofdtoren. Het eiland is in open zee in de periode 1662-1665 aangelegd ter vergroting van de havencapaciteit. Er verrezen pakhuizen en vanaf ongeveer 1690 werden de gebouwen onderdeel van de admiraliteit. Er was ruimte voor 32 oorlogsschepen. De admiraliteit werd in 1795 door de franse bezetter opgeheven en in de 19e eeuw werden in de gebouwen bedelaars ondergebracht uit heel Noord-Holland. Hiertoe vond een verdubbeling van de bebouwing plaats. Vervolgens deden de gebouwen dienst als gevangenis tot 1933. Na de Tweede Wereldoorlog werden er mensen ondergebracht die verdacht werden van collaboratie met de Duitsers. Daarna werd het weer een gewone gevangenis. In 1987 sloot de gevangenis en werden er uitgeprocedeerde asielzoekers ondergebracht.

In december 2002 kwamen de gebouwen definitief leeg; de laatste asielzoeker verliet het eiland.

De gebouwen bleven eigendom van de dienst Domeinen (Ministerie van Financiën). Het gemeentebestuur besloot in 2006 tot het houden van een ideeënmarkt: welke bestemming moet het eiland krijgen? De honderden bezoekers van deze markt kozen in meerderheid voor een combinatie van



wonen, werken, cultuur, horeca en toerisme. Het jaar daarop kocht de gemeente het eiland van de dienst Domeinen voor 3,6 miljoen euro. In 2008 besloot de gemeente het eiland zelf te ontwikkelen. In 2009 startte de restauratie en in de zomer van 2010 betrokken de eerste bewoners en bedrijven het vernieuwde Oostereiland. Anno 2012 is de restauratie in zijn geheel voltooid.

Op het eiland zijn gevestigd: 25 woningen,

Cinema Oostereiland, Museum van de Twintigste Eeuw, Centrum voor varend erfgoed,

Ontwerpcentrum (waarin zich drie bedrijven op het gebied van stedenbouw, architectuur en project-inrichting hebben verenigd), twee steigers voor riviercruiseschepen, een Toeristisch Informatiepunt en een Brasserie/Hotel.

**b. Chronologisch overzicht van de belangrijkste raadsbesluiten en van overige relevante informatie:**

- 31 maart 2006; Collegeakkoord: de ontwikkeling van het Oostereiland gaat plaatsvinden door middel van een interactief proces met burgers.
- 8 juli 2006: Ideeënmarkt over het eiland met honderden bezoekers.
- 9 november 2006: Themabijeenkomst voor de raad: beeldvormend.
- 6 maart 2007: De raad besluit tot het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek naar de ontwikkelingsmogelijkheid van het Oostereiland overeenkomstig het 'historisch scenario' (restauratie van bestaande gebouwen, geen of beperkte nieuwbouw). De raad stemt in met het starten van onderhandelingen door het college met Domeinen over aankoop. Een globale raming van de kosten mondt uit in een bedrag van € 19.320.000 excl. btw.
- Brief aan de raad van 5 april 2007: vijf ontwikkelingsmodellen en een voorstel voor het bepalen van de ruimtelijke kaders als basis voor het haalbaarheidsonderzoek. Van de raad wordt een zienswijze gevraagd.
- In een themabijeenkomst op 18 april 2007 blijkt scenario C waarbij het zogenoemde alkoven-gebouw (zuidzijde gebouwencomplex) een culturele en cultureel gerelateerde bestemming krijgt en de overige gebouwen een woonbestemming, de voorkeur van de raad te hebben.
- 11 september 2007: Raad bespreekt het Haalbaarheidsonderzoek als basis voor de aankoop en verdere ontwikkeling. Er is een marktverkenning verricht voor culturele-, toeristische-, cultureel gerelateerde en woonfuncties. De vijf scenario's zijn financieel doorgerekend. Voor de restauratie van het gebouwencomplex is aan het rijk subsidie gevraagd op basis van de uitkomsten van de themabijeenkomst van april. De raad besluit kennis te nemen van het Haalbaarheidsonderzoek en van het voorgenomen besluit van het college het Oostereiland aan te kopen. Verder stemt de raad in met het opstellen van een programma van eisen voor de ontwikkeling van het eiland.
- 29 oktober 2007: extra raadsvergadering waarin de raad besluit het Oostereiland aan te kopen voor een bedrag van € 3.625.000. De raad besluit hiermee zelf eigenaar te worden van het eiland. Dit gaat niet zonder discussie omdat in eerste instantie niet alle raadsfracties hiervan voorstander waren. De raad is uiteindelijk unaniem akkoord. De aankoop komt onder tijdsdruk tot stand in verband met een subsidieaanvraag bij het rijk voor de restauratie van de gebouwen. Indien de restauratiesubsidie wordt toegekend resteert er voor de gemeente uit eigen middelen een bedrag van € 1,4 miljoen. Ook hiermee gaat de raad akkoord.
- De projectopdracht wordt op 13 mei 2008 door het college vastgesteld. De raad zal beslissen over het programma van eisen en over het vaststellen van de exploitatie-opzet; alle overige besluiten zullen door het college genomen worden. Verder kent de projectopdracht paragrafen over de projectorganisatie, grondexploitatie en risicoanalyse, planning

(einde project in derde kwartaal 2010) en voorbereidingskosten.

De gemeente wordt zelf opdrachtgever voor alle projectonderdelen, zo besluit het college.

- 19 mei 2008: de gemeente ontvangt van het rijk de toezegging voor een restauratiesubsidie van € 2.943.381. De restauratie van het casco van het gebouwencomplex moet voor 1 januari 2011 zijn afgerond.
- 2 september 2008: de raad besluit een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen van € 550.000.  
Op grond van het externe rapport 'Er is licht aan de horizon' besluit de raad over het functionele en ruimtelijke programma van eisen: welke instellingen en ondernemingen er gevestigd worden, hoeveel ruimte de verschillende instellingen (Filmhuis, Museum van de twintigste Eeuw, Ontwerpcentrum) krijgen en de situering in het gebouwencomplex. De raad maakt een keuze uit de verschillende varianten. Het gekozen model laat een geraamd tekort zien van € 4.175.000 rekening houdend met verwervingskosten en subsidie.
- 28 januari 2009: de raad besluit een uitwerkingskrediet beschikbaar te stellen van € 1.185.000 voor het opstellen van een besteksgereed plan.  
Door de economische crisis wordt verwacht dat er weinig belangstelling bij projectontwikkelaars is voor de ontwikkeling van het eiland. Is dat wel het geval dan is de verwachting dat uit oogpunt van kostenbesparing ingeleverd wordt op kwaliteit. In het raadsvoorstel (niet in het raadsbesluit, rkc) wordt er voor gekozen het project zelf ter hand te nemen. Als nadelen worden genoemd dat de gemeente het gehele project moet voorfinancieren en dat de gemeente risicodragende partij wordt; vooral voor de woningen kan dit een probleem opleveren en daarom wordt gezocht naar een partij die het woningbouwdeel kan en wil overnemen. De totale investering van de restauratie wordt geraamd op € 13.500.000.
- 26 mei 2009: er is een exploitatieopzet gemaakt voor een periode van 50 jaar. De verdere uitwerking van de plannen levert een structureel tekort op van € 200.000. De raad besluit tot instelling van een bestemmingsreserve Oostereiland waarin dit bedrag jaarlijks gestort wordt. Voorts wordt tot structurele bijdragen en tot een eenmalige bijdrage voor het Filmhuis en het Museum van de Twintigste Eeuw besloten.  
De raad stelt voor deze restauratie een krediet van € 17.211.000 beschikbaar. De totale investering wordt geraamd op € 23.595.000.
- 30 juni 2009: de raad besluit tot aanleg van een nieuwe brug naar het eiland om de bereikbaarheid te verbeteren. De kosten van € 1.205.000 worden ten laste gebracht van de bestemmingsreserve.  
De oevervoorzieningen en de inrichting van het openbaar gebied zullen nog eens een bedrag van € 5.179.000 vergen maar hiervoor wordt nu nog geen krediet gevraagd.
- 9 december 2009: per brief stelt het college de raad ervan in kennis dat het aanbestedingsresultaat voor de restauratie van de gebouwen binnen het beschikbaar gestelde krediet valt maar er geen ruimte is voor onvoorzien meerwerk. Het college doet mededelingen van verdere financiële tegenvallers. Er is een extra krediet nodig van € 1.600.000.  
Er wordt ingegaan op mogelijke subsidies en bijdragen, deels als gevolg van schadeclaims bij Domeinen in verband met het funderingsstelsel en bodemverontreiniging.  
Het college stelt een aangepaste exploitatieopzet in het vooruitzicht.
- In de raad van 16 februari 2010 volgt deze exploitatieopzet en de kredietaanvraag van € 1.600.000. Tevens is het voorstel eenmalig een bedrag van € 1.050.000 in de reserve Oostereiland te storten om te voorkomen dat de reserve negatief wordt. De exploitatieperiode wordt teruggebracht van 50 naar 32 jaar. De raad gaat akkoord.



- 14 september 2010: de raad stemt in met het plan voor de terreininrichting en oevervoorzieningen.
- Op vragen van de fractie van de SP over de financiële situatie, de onverkochte appartementen en bodemverontreiniging antwoordt het college op 19 oktober 2010.
- 15 november 2011: de raad besluit een extra krediet ter beschikking te stellen van € 1.651.804. De totale kosten van het Oostereiland komen hiermee op € 26.423.104 excl. btw, 36% meer dan in 2007 was geraamd en 12% meer dan in de exploitatieopzet van mei 2009 was begroot. Voorts besluit de raad de jaarlijkse storting in de reserve te verhogen met € 75.000.
- 13 december 2011: de raad stemt in met de realisatie van een Centrum Varend Erfgoed op het eiland en stelt hiervoor een krediet van € 1.005.000 beschikbaar.

### c. Confrontatie toetsingskader en bevindingen

De onderdelen van het toetsingskader worden afgezet tegen de feitelijke gang van zaken. Daarna geven we in een aparte paragraaf aan wat ons bij dit project is opgevallen.

Toetsingskader	Bevindingen	
Probleemanalyse: welk probleem wordt met het project opgelost	Is aanwezig in verschillende raadsvoorstellen en het Haalbaarheidsonderzoek.	+
Heldere en meetbare doelstellingen	Aanwezig in het Haalbaarheidsonderzoek en de Projectopdracht.	+
De projectscope is duidelijk: wat valt er wel en niet onder het project	De projectscope is van het begin grotendeels duidelijk geweest.	+
Alternatieven zijn overwogen	Er is discussie gevoerd over het zelf aankopen van het eiland. Het argument om de ontwikkelingen in eigen hand te houden is doorslaggevend geweest om zelf eigenaar te worden. Nadat de gemeente eigenaar werd is onderzocht of er voor de restauratie van de gebouwen een realisator gevonden kon worden. Dat heeft niet tot een positief resultaat geleid.	+
Er is een gedegen kosten/batenanalyse	In het Haalbaarheidsonderzoek is een globale analyse uitgevoerd. Een exploitatieopzet is in 2009 uitgebracht en begin 2010 aangepast.	+/-
Tijdsplanning	In de Projectopdracht is een planning opgenomen. Oplevering van gebouwen en de buitenruimte stond gepland voor eind 2010. Eind 2010 was het casco van het gebouwencomplex gereed. Interieur en de inrichting van de buitenruimte lopen door tot in 2012.	+/-

Rol- en verantwoordelijkheidsverdeling	De aankoop van het eiland was een raadsbesluit. Daarnaast stelde de raad het functionele en ruimtelijke programma van eisen vast. Verder vervulde de raad de rol van kredietverstrekker. Het college stelde de Projectopdracht vast en nam in de uitwerkings- en uitvoeringsfase beslissingen.	+/-
Risicomanagement	Vlak voor de aankoop is een bodemonderzoek verricht en is melding gemaakt van de noodzaak de toegangsbrug te verbreden. Er is geen risicoanalyse gemaakt. Meer dan een algemene opmerking dat de gemeente alle risico's loopt vooral bij de afzet van de woningen is in de voorstellen en besluiten niet terug te vinden. In het Haalbaarheidsonderzoek worden risico's op het gebied van veiligheid (bereikbaarheid, aan- en afvoer passagiers, bunkerschap, brand) genoemd. In de Projectopdracht is een risicoparagraaf opgenomen maar deze paragraaf wordt daarna niet uitgewerkt in een analyse voorzien van beheersmaatregelen.	+/-
Projectopdracht	De Projectopdracht is door het college vastgesteld. De raad heeft de functionele en ruimtelijke eisen vastgesteld alsmede de exploitatieopzet.	+
Projectfasering en beslismomenten	Er is sprake van een fasering met bijbehorende beslismomenten	+
Inrichten Informatievoorziening	In de initiatieffase heeft het college aan de raad gevraagd op welke wijze zij geïnformeerd wil worden. De raad heeft het college op dit punt geen opdracht gegeven. De raad is gedurende het gehele proces door middel van informatiebijeenkomsten, voorstellen, brieven en bezoeken aan het eiland geïnformeerd over de stand van zaken en de voortgang. Voortgangsrapportages die ingaan op de verschillende beheersaspecten zijn niet aan de raad uitgebracht. De kredietaanvragen aan de raad lijken het karakter van voortgangsrapportages te hebben, maar bieden geen systematisch inzicht in de verschillende beheersaspecten. Het college beschikt wel over beslisdocumenten met per fase kort de stand van zaken en de go/no go momenten. In de documenten van de financiële cyclus is summier aandacht aan dit project besteed.	+/-

#### d. Opmerkingen n.a.v. de bevindingen:

##### 1. Het project Oostereiland is in meerdere opzichten bijzonder:

- De gemeente wordt zelf eigenaar van het eiland en heeft vervolgens het eiland zelf ontwikkeld.
- De aankoop door de gemeente is onder druk van de mogelijkheid van een forse restauratiesubsidie van het rijk tot stand gekomen; de restauratie van het casco van het gebouwencomplex moest voor 1 januari 2011 zijn afgerond.
- Het alternatief van niets doen zou verpaupering van het eiland betekenen en was geen bestuurlijke optie. Het zoeken naar een koper en ontwikkelaar voor het eiland zou veel

tijd vergen en brengt de mogelijkheid van een restauratiesubsidie van het rijk in gevaar. Bovendien wilde de gemeenteraad op het eiland geen ontwikkelingen die niet bij dit deel van de binnenstad passen.

- De principes van projectmatig werken zijn gedeeltelijk in praktijk gebracht. Er zijn een globale investeringsraming, een haalbaarheidsonderzoek, een projectopdracht, een functioneel en ruimtelijk programma van eisen opgesteld. De exploitatieopzet laat op zich wachten en volgt in 2009. Voortgangsrapportages waarin systematisch gerapporteerd wordt over de beheersaspecten geld, organisatie, tijd, informatie, communicatie, kwaliteit en risico's zijn niet uitgebracht. Informatie is vooral in de vorm van raadsvoorstellen verstrekt op het moment dat een krediet nodig was.
- Tijdens het gehele proces van aankoop en ontwikkeling was er zo nu en dan sprake van inhoudelijke verschillen in de raad, maar zodra een besluit genomen was werd op eerdere meningsverschillen niet teruggekomen. Daarnaast trokken college en raad gezamenlijk op. De kaderstellende rol is door de raad beperkt ingevuld: van het haalbaarheidsonderzoek werd 'kennis genomen' en de projectopdracht is door het college vastgesteld. De raad stelde zich niet op als toezichthouder die beoordeelt of het college in de voorbereidings- en uitvoeringsfase 'in control' is. Wel is gedurende het proces in de raadscommissie en raad veel aandacht aan het project besteed, zijn vragen gesteld etc. Wellicht ligt deze werkwijze in het verlengde van de uitspraak van de portefeuillehouder aan het begin van het project (raadsvergadering 11 september 2007) dat voor het Oostereiland 'de duale doctrines met de wederzijdse instemmingen voor een deel aan de kant geschoven zullen worden'.

2. Verder valt op dat het college van b en w aan het begin van het project, in het raadsvoorstel van 6 maart 2007, aan de raad heeft gevraagd een uitspraak te doen over de wijze waarop de raad betrokken wil worden bij de verdere voortgang van het project. De raad discussieert hierover, maar neemt geen besluit. Een voorstel van een van de raadsfracties om 'de raad te informeren over iedere tussentijdse ontwikkeling' bleek te ruim geformuleerd en werd niet aangenomen. Tot een alternatief kwam het niet.

3. De Projectopdracht is door het college vastgesteld en niet door de raad. Bij een dergelijk complex en risicovol project zou de vraag aan de orde kunnen zijn of de raad in plaats van het college het aangewezen bestuursorgaan is om de opdracht vast te stellen.

Ook het besluit dat de gemeente voor alle onderdelen zelf opdrachtgever wordt is niet door de raad maar door het college genomen. De raad droeg wel kennis van dit collegebesluit en stemde impliciet, in raadsvoorstellen en raadsdiscussies, maar niet in raadsbesluiten, in.

Beide onderwerpen zijn kaderstellende onderwerpen.

De controlerende rol is door het ontbreken van voortgangsrapportages beperkt ingevuld.

4. De inhoud van de raadsvoorstellen komt niet altijd overeen met de besluiten die de raad neemt. Formeel besluit de raad kennis te nemen van het Haalbaarheidsonderzoek in september 2007. In de raadsvoorstellen die daarop volgden wordt gesproken over vaststelling van het Haalbaarheidsonderzoek door de raad. Het verschil tussen 'kennis nemen van' en 'vaststellen' is meer dan subtiel.

5. Toen de gemeente zelf de projectontwikkeling ter hand nam zijn er geen nadere eisen aan de financiële projectadministratie en de budgetbewaking gesteld. In geval van grondexploitaties is de financiële beheersing en de relatie tussen projectleiding en de controlfunctie (vanuit het bureau vastgoed) duidelijk. Bij andere exploitaties zoals het Oostereiland is het bureau planning en control betrokken, maar een nadrukkelijker rol van de controlfunctie, ook als kritische klankbord voor de projectleider, kan het functioneren van de projectleider ten goede komen.

6. In tegenstelling tot de kritische houding bij overschrijdingen in het verleden gaat de raad niet op de afwijking van de uiteindelijke investering ten opzichte van de raming uit 2007 (36%) en de exploitatieopzet uit 2009 (12%).

7. Enthousiasme en de uitdrukkelijke wens en wil het eiland zelf te ontwikkelen zijn belangrijker geweest dan het nemen van een besluit op grond van een risicoanalyse. Het opstellen van een dergelijke analyse is bij grote projecten essentieel. De raad kan altijd zijn eigen koers bepalen, maar wel op grond van kennis en inzicht over de risico's en de beheersmaatregelen die aan de risico's gekoppeld kunnen worden.

8. Alles overziende is de keuze om het eiland zelf aan te kopen en te ontwikkelen een bewuste keuze geweest. De gemeente is als marktpartij opgetreden en heeft zich bereid getoond risico's te lopen. In de loop van het project heeft de raad door het diverse malen toekennen van kredieten de eerdere keuzes (zelf eigenaar worden en zelf ontwikkelen) gelegitimeerd.

## 7.3 Poort van Hoorn

### a. Korte projectomschrijving

De Poort van Hoorn bestaat uit het gebied rond het station (de zuidzijde grenst aan de binnenstad en de noordzijde aan het Westfries Gasthuis en het Horizoncollege) en het gebied Pelmolenpad. Vóór de groiekernstatus lag het stationsgebied aan de noordrand van de gemeente en nu ligt dit gebied al vele jaren lang midden in de gemeente. De spoorlijn is een barrière geworden vooral voor het autoverkeer dat naar de binnenstad wil. De Provincialeweg is zwaar belast.

In de jaren negentig drong het besef door dat het station en haar omgeving aan een herinrichting toe zijn. De kwaliteit van de openbare ruimte liet ook toen al te wensen over en de verkeerssituatie leverde steeds meer problemen op. Er werd een nota van uitgangspunten opgesteld. Daarna is het Transferium vergroot en het aantal kantoren uitgebreid. In 2001 is de structuurvisie Buitenstad door de raad vastgesteld. Het stationsgebied maakte hiervan deel uit. Verdere uitwerking en uitvoering bleek financieel niet haalbaar reden waarom een tijd lang pas op de plaats is gemaakt. De ambitie om het gebied aan te pakken bleef echter bestaan en er werd een onderzoek aangekondigd naar de ondertunneling van het spoor bij het Dampten richting Pelmolenpad. In eerste instantie leverde dit geen resultaat op. De provincie adviseerde in 2007 de Task Force Ruimtwinst (TFR) in te schakelen, een onafhankelijke commissie die voorstellen ontwikkelt voor een efficiënt ruimtegebruik in de provincie. De TFR presenteerde zijn visie eind 2007. De visie gaat uit van een stapsgewijze ontwikkeling gedurende een periode van ongeveer twintig jaar. Voor het autoverkeer komt er een tunnel bij het Dampten richting Pelmolenpad en het Keern wordt bestemd voor langzaam verkeer met een ongelijkvloerse kruising met het spoor. Het Pelmolenpad krijgt voornamelijk een woonbestemming. Het busstation verhuist naar de noordzijde van het station en wordt verbonden met een nieuwe passarel. Parkeren geschiedt vooral aan de noordkant van het station. Een directe ontsluiting van het transferium valt te realiseren vanaf de Provincialeweg via de Maelsonstraat. Aan de zuidzijde van het stationsgebied is tegen de sporen aan een strook bebouwing mogelijk met winkels van middelgrote omvang.



### b. Chronologisch overzicht van de belangrijkste raadsbesluiten van overige relevante informatie

- Op 13 mei 2008 presenteert TFR zijn visie aan de gemeenteraad.
- De raad besluit op 2 september 2008 tot het opstellen van een structuurvisie voor het Stationsgebied, Dampten, Pelmolenpad en omgeving, op basis van de visie van TFR en stelt hiervoor € 690.000 beschikbaar. Na vaststelling zal de structuurvisie worden uitgewerkt in bestemmingsplannen.
- Het college stelt op 4 november 2008 een projectopdracht vast voor de opstelling van de structuurvisie. Vaststellen van de structuurvisie door de raad staat gepland in het voorjaar 2010. Parallel besluit het college voor het van Aalstweggebied een bestemmingsplan op te stellen om dit gebied op te waarderen.

- In december 2008 bepaalt de gemeenteraad dat de planontwikkeling voor de Vale Hen tijdelijk wordt stopgezet. De keuzes op deze locatie voor wonen, een hotel, supermarkt, bibliotheek en een parkeervoorziening worden genomen in het licht van het project 'De Poort van Hoorn'.
- De raad gaat op 7 april 2009 akkoord met het financiële dekkingsvoorstel voor de aanleg van de nieuwe toegangsweg van de Provincialeweg onder het Dampten en het spoor door naar de binnenstad. Geraamde kosten € 32 miljoen met een marge van plus en min 30%. Er wordt van uitgegaan dat 50% van de investeringskosten gedekt kunnen worden door bijdragen van het rijk, de provincie en ProRail.
- Op 30 juni bepaalt de raad het tracé van de nieuwe toegangsweg naar de binnenstad, nadat alternatieven onderzocht zijn.
- De uitgangspunten voor de structuurvisie Poort van Hoorn stelt de raad op 16 februari 2010 vast.
- De raad stelt op 12 april 2011 een voorbereidingskrediet van € 801.500 beschikbaar om de vervangende nieuwbouw van de stichting Leekerweide voor te bereiden als ook de onderdoorgang naar de binnenstad voor autoverkeer en de fietsonderdoorgangen Keern/spoorlijn en Keern/ Provincialeweg.  
Aangezien de tunnel voor het autoverkeer deels gefinancierd wordt uit de opbrengst van de te realiseren woningen aan het Pelmolenpad en de woningmarkt is ingezakt voert de raad een discussie over het verder voorbereiden van de ondertunneling. De raad besluit door te gaan.
- Op 5 juli 2011 is er een informatiebijeenkomst voor de raad waarin het college aangeeft een Klankbordgroep te willen vormen bestaande uit de bij het gebied betrokken gebruikers en deskundigen.
- In oktober 2011 informeert het college de raad per brief over de voortgang. Het gaat vooral over de bemensing van de Klankbordgroep. Het college verwacht het ontwerp van de structuurvisie voor de zomervakantie 2012 ter inzage te kunnen leggen, waarna de raad de structuurvisie in het derde kwartaal van dat jaar kan vaststellen.
- Op 4 januari 2012 stellen de fracties van de PvdA en Groen Links een aantal vragen over de aanpak van de onderdoorgangen. Het college antwoordt op 1 februari.
- De Klankbordgroep reageert in een notitie op 9 februari 2012. De notitie wil er voor zorgen dat de structuurvisie voldoet aan de 'Hoornse maat'. Het college neemt de reactie mee bij de opstelling van de structuurvisie.
- Door de fractie van Groen Links wordt een groot aantal vragen gesteld over onder meer de nieuwe tunnel voor het autoverkeer en de financiering. Het college antwoordt op 14 maart tegelijk met de uitnodiging voor de themabijeenkomst op 22 maart.
- Op 22 maart organiseert het college een themabijeenkomst voor de raad over de ontwerpstructuurvisie.
- De Hoornse oppositiepartijen Groen Links, PvdA, SP, HSP, Hoorns Belang en fractie Assendelft brengen op 25 mei een visie uit over de bereikbaarheid van de binnenstad en de ontwikkeling van het stationsgebied. Deze partijen vragen zich af of de dure ondertunneling nog nodig is als er voor gekozen wordt eerst het busstation te verplaatsen naar de noordzijde van het station en aan deze zijde een parkeergarage te bouwen.

- Het college van b en w reageert op 30 mei op de aanbevelingen van de Klankbordgroep (februari 2012). De Klankbordgroep bepleit een wijziging van de volgorde: eerst de verplaatsing van het busstation naar de noordzijde van het station. Het college betwijfelt of dit snel te realiseren valt. Andere aanbevelingen waarop het college ingaat zijn het opwaarderen van de traverse, de ongelijkvloerse kruisingen met het spoor, fietsenstallingen, het verplaatsen van ruimtevragers als het rangeerterrein en het verbeteren van de bereikbaarheid op korte termijn.

### c. Confrontatie toetsingskader en bevindingen

Toetsingskader	Bevindingen	
Probleemanalyse: welk probleem wordt met het project opgelost	Is aanwezig in de visie van TFR, verschillende raadsvoorstellen en de projectopdracht.	+
Heldere en meetbare doelstellingen	Aanwezig in de projectopdracht. Het opstellen van de structuurvisie is tot apart project benoemd (in feite is sprake van een deelproject).	+
De projectscope is duidelijk: wat valt er wel en niet onder het project	De onderdelen en begrenzing van het Stationsgebied, Pelmolendpad en omgeving zijn aangegeven.	+
Alternatieven zijn overwogen	Sinds de jaren negentig hebben verschillende scenario's het licht gezien. Na de definitieve keuze van de raad in 2008 om een structuurvisie op te stellen zijn alternatieven onderzocht voor de nieuwe toegangsweg tussen Provincialeweg en de binnenstad. Het tracé is door de raad in juni 2009 vastgesteld.	+
Er is een gedegen kosten/batenanalyse	Er is geen investeringsraming voor het totale project. Zolang er geen structuurvisie ligt is een dergelijke raming niet goed te maken. De bestemmingsplannen die na vaststelling van de structuurvisie worden gemaakt zullen nader op de te maken kosten en op de opbrengsten ingaan. Wettelijk gezien moeten de bestemmingsplannen zowel ingaan op de maatschappelijke als de economische uitvoerbaarheid (exploitatieplan). Alleen de investeringsraming voor het nieuwe tracé naar de binnenstad is bekend: € 32 miljoen met een marge van plus en min 30%.	Globaal aangegeven als structuurvisie gereed is en detailleren per bestemmingsplan

Tijdsplanning	In de projectopdracht is opgenomen dat de ontwerp-structuurvisie eind 2009 aan de raad wordt aangeboden. Vaststelling staat gepland in het voorjaar 2010. Door de aanvullende verkeersonderzoeken, gemeenteraadsverkiezingen en de keuze een klankbordgroep in het leven te roepen is het opstellen van de structuurvisie vertraagd. De definitieve vaststelling van de structuurvisie staat nu gepland voor het derde kwartaal van 2012.	+/-
Rol- en verantwoordelijkheidsverdeling	In de raad is over deze verdeling niet apart gesproken. De raad neemt het besluit tot de start van de Poort van Hoorn. De start bestaat uit het opstellen van een structuurvisie. De initiatieffase is door het college afgesloten met een projectopdracht voor deze structuurvisie. De raad stelt de structuurvisie na inspraak definitief vast (naar verwachting in het najaar 2012). Er zijn geen nadere afspraken gemaakt over de betrokkenheid van de raad in het vervolgtraject.	+/-
Risicomanagement	In de projectopdracht voor de structuurvisie van eind 2008 wordt kort op mogelijke risico's ingegaan. Om risico's te verkleinen wordt aanbevolen met externe partijen intentieovereenkomsten aan te gaan. De projectplannen die gebaseerd zullen zijn op de bestemmingsplannen kennen volgens de 'Leidraad' verplicht een risicoanalyse.	Risico-inventarisatie bij structuurvisie en analyse bij bestemmingsplannen.
Projectopdracht	De door het college vastgestelde projectopdracht van november 2008 beperkt zich tot het opstellen van de structuurvisie. Een deel van de inhoud van deze opdracht bestaat overigens uit het raadsbesluit van september 2008. Toegevoegd in de opdracht is een plan van aanpak en de organisatie van het project. Aan de bestemmingsplannen die opgesteld worden op basis van de structuurvisie zullen projectopdrachten ten grondslag liggen.	+
Projectfasering en beslismomenten	Er is sprake van een fasering met bijbehorende beslismomenten tot en met het vaststellen van de structuurvisie. De initiatieffase is afgerond met het vaststellen van de projectopdracht voor het opstellen van de structuurvisie.	+



Inrichten Informatievoorziening	Er zijn geen speciale wensen of eisen door de raad aan de informatievoorziening gesteld. De raad is door het college tot nu toe door middel van informatiebijeenkomsten, raadsvoorstellen en brieven geïnformeerd over de stand van zaken en de voortgang. Voortgangsrapportages waarin systematisch over de beheersaspecten geld, organisatie, tijd, informatie, communicatie, kwaliteit en risico's gerapporteerd wordt zijn tot nu toe in de ontwikkelingsfase van de structuurvisie niet uitgebracht. In de documenten van de financiële cyclus wordt, op hoofdlijnen, steeds aandacht aan dit project besteed.	+/-
---------------------------------	---	-----

**d. Opmerkingen n.a.v. de bevindingen:**

1. De 'Poort van Hoorn' is een veelomvattend en langlopend project dat uit verschillende deelprojecten zal bestaan en meerdere bestuursperioden omvat.
2. Parallel aan de ontwikkeling van de structuurvisie worden de ondertunneling voor het autoverkeer en de onderdoorgangen onder het spoor en onder de kruising Keern/Provincialeweg voor het langzaam verkeer voorbereid. De raad neemt een voorschot op de vaststelling van de structuurvisie.
3. Omdat zowel de Poort van Hoorn als het opstellen van de structuurvisie als project bestempeld zijn moet steeds goed onderscheiden worden waar het over gaat als het begrip 'project' valt. Wat wordt precies bedoeld? De noodzaak goed te onderscheiden zal alleen maar toenemen aangezien in de (nabije) toekomst sprake zal zijn van diverse onderdelen die projectmatig worden aangepakt.
4. Dezelfde opmerking als bij het Oostereiland kan worden gemaakt over het vaststellen van de projectopdracht. Ook bij dit project zou de vraag aan de orde kunnen zijn of de raad in plaats van het college het aangewezen bestuursorgaan is om de projectopdracht te verstrekken.
5. Het project Poort van Hoorn staat nog aan het begin, ook al dateert de visie van TFR al weer van vier jaar geleden. De structuurvisie als ruimtelijk kader bij uitstek moet nog door de raad worden behandeld en de eerste uitvoeringsmaatregel moet nog genomen worden.
6. Anders dan bij de ontwikkeling van het Oostereiland tekent zich sinds een jaar bij dit project een verschil van inzicht in de raad af, onder andere veroorzaakt door het niet bijdragen van provincie en rijk in de kosten voor de ondertunneling en door het inzakken van de woning-, kantoren- en winkelmarkt als financiële dragers voor het project.

## 7.4 Bangert en Oosterpolder

### a. Korte projectomschrijving

Het plangebied Bangert en Oosterpolder (B/O) ligt noordoostelijk van het stedelijk gebied van Hoorn en beslaat een oppervlakte van 185 ha. Het gebied was een open, agrarisch gebied ontsloten door drie oost-west lopende wegen (Dorpsstraat, Bangert en Westerblokker) met aaneengesloten lintbebouwing. Het gebied wordt in het noorden begrensd door de Westfrisiaweg, in het zuiden door de spoorlijn Hoorn-Enkhuizen, in het oosten door de grens met Drechterland en in het westen door het bedrijventerrein Westfrisia-oost, Zwaag en Blokker.

Het gebied biedt ruimte aan maximaal 3400 woningen. Van dit aantal moet 30% als goedkope huurwoning gerealiseerd worden, 30% als middelduur en 40% als duur. Van de woningen zal 10% gestapeld zijn.

Het centrale gebied wordt de Strip genoemd, een brede noord-zuidgerichte zone, een ontsluitingsweg die de drie linten en de woonwijk tot één geheel moet maken. Ter hoogte van de Bangert worden commerciële en niet-commerciële voorzieningen gerealiseerd, samen met woningbouw.

Grofweg wordt het gebied in een noordelijk deel, Waterland, en een zuidelijk deel, de Hoge Hemen, onderverdeeld. Waterland wordt gekenmerkt door langgerekte waterpartijen, weidsheid, lange lijnen en grote groene openbare ruimten. Hoge Hemen is kleinschalig en geborgen. Verder is aan de westgrens ten zuiden van de Bangert een wijkpark gepland.

De realisatie van de woningen geschiedt in vijf fasen. De fasen 1 en 2 zijn afgerond. Hier zijn in totaal 1200 woningen gerealiseerd. Fase drie bestaat uit het centrumgebied met een Multifunctionele Accommodatie (twee basisscholen en peuterzalen, een sporthal, buitenschoolse opvang, wijkcentrum en een schoolbibliotheek), winkels en 180 woningen. De Multifunctionele Accommodatie wordt dit jaar in gebruik genomen; de realisatie van de woningen en winkels is nog niet gestart. Op dit moment is fase 4 in uitvoering (ca. 850 woningen). Door de economische crisis is het bouwtempo verlaagd. Ook de aanleg van de Strip verloopt gefaseerd. De voorbereidingen voor fase 5 (ca. 870 woningen) zijn in 2009 voorlopig stopgezet gezien de economische en woningmarktsituatie.



### b. Chronologisch overzicht van de belangrijkste raadsbesluiten en overige relevant informatie *Voorgeschiedenis*

In 1990 werd de taak van Hoorn als groeikern beëindigd. Er werd berekend dat in de periode na 2000 een woningtekort zou optreden. De provincie sprak zich uit voor een oostelijke uitbreiding. Door een besluit van Gedeputeerde Staten in 1997 kreeg Hoorn een woningbouwtaakstelling van 5200 woningen in de periode 1995-2015, voornamelijk te realiseren in het te ontwikkelen gebied Bangert en Oosterpolder. In datzelfde jaar verklaarde de gemeenteraad de Wet voorkeursrecht gemeenten op dit gebied van toepassing.

Op 12 juli 1999 stelde de raad het structuurplan B/O vast als basis voor het bestemmingsplan. Op 29 oktober 2002 stelde de raad dit bestemmingsplan vast, dat door G.S. in juni 2003 werd goedgekeurd.

Tussen de vaststelling door de raad en goedkeuring door GS van het bestemmingsplan, vernietigde de Raad van State echter het structuurplan grotendeels. Het structuurplan was namelijk te concreet en daarvoor had de procedure voor een bestemmingsplan gevoerd moeten worden. Bepaalde zienswijzen op het bestemmingsplan hadden daardoor niet niet-ontvankelijk verklaard mogen worden. De Raad van State vernietigde in augustus 2004 dus om procedurele redenen het besluit van G.S. waardoor er een nieuw bestemmingsplan moest worden vastgesteld. In diezelfde periode stelde de provincie een nieuw streekplan Noord-Holland Noord vast met een regionale woningbouwtaakstelling die voor Hoorn uit kwam op 5000 woningen in de periode 2004-2014.

Op het moment dat de Raad van State het besluit van G.S. vernietigde waren de bouwvergunningen voor 273 woningen in Fase 1 onherroepelijk geworden. Met de bouw werd in november 2004 gestart. Door het vonnis van de RvS liepen de overige plannen ongeveer een jaar vertraging op.

- 31 januari 2006: de gemeenteraad stelt het herziene bestemmingsplan 'Bangert en Oosterpolder' vast. Het bestemmingsplan wordt door een uitspraak van de Raad van State in mei 2008 onherroepelijk.  
Het bestemmingsplan is een eindplan voor de fasen 1, 2 en 3 en bestaat voor het overige uit nog uit te werken plannen voor de fasen 4 en 5 en de linten.
- 16 juni 2009: het college stelt het uitwerkingsplan voor fase 4 vast (collegebevoegdheid).
- 16 februari 2010: de raad stelt het 'Bestemmingsplan Bangert en Oosterpolder, Herziening Dorpsstraat e.o.' vast.
- 4 oktober 2011: de raad stelt het bestemmingsplan 'Bangert Noord en Omgeving' vast.
- ieder jaar in mei (laatstelijk op 15 mei 2012) voorafgaand aan de behandeling van de Jaarstukken, worden de raadsleden in een besloten themabijeenkomst geïnformeerd over de herziening van de grondexploitaties in de gemeente. Hierbij is speciale aandacht voor Bangert en Oosterpolder. Ook wordt ingegaan op de geactualiseerde financiële risicoanalyse volgens de 'Monte Carlo methode' (methodiek waarbij een proces vele malen wordt gesimuleerd, elke keer met andere startcondities).  
Door de economische recessie is in de Jaarstukken 2011 (eind juni 2012 door de raad vast te stellen) een neerwaartse bijstelling toegepast in de uitgangspunten van de grondexploitatieberekening voor dit gebied. Voor B/O is een voorziening getroffen van € 6 miljoen.
- ieder kwartaal ontvangt de raad ter kennisname een voortgangsrapportage van alle gemeentelijke projecten, inclusief Bangert en Oosterpolder.

### c. Confrontatie toetsingskader en bevindingen

Toetsingskader	Bevindingen	
Probleemanalyse: welk probleem wordt met het project opgelost	Zowel in de structuurvisie als in het bestemmingsplan (2004) is een probleemanalyse terug te vinden.	+
Heldere en meetbare doelstellingen	Er is geen apart onderdeel 'doelstellingen' in de structuurvisie en het bestemmingsplan opgenomen. De doelstellingen zijn impliciet in de paragraaf 'Aanleiding' van de documenten opgenomen. Over het 'SMART' gehalte van de doelstellingen kan niets gezegd worden.	+/-

De projectscope is duidelijk: wat valt er wel en niet onder het project	De projectscope is duidelijk aangegeven.	+
Alternatieven zijn overwogen	In de jaren negentig is ook uitbreiding in de Leekerlanden ten westen van Hoorn als mogelijkheid onderzocht. De provincie koos in het Streekplan Noord-Holland-Noord voor concentratie van de verstedelijking van West-Friesland in het gebied tussen Hoorn en Enkhuizen en voor uitbreiding van Hoorn in oostelijke richting.	+
Er is een gedegen kosten/batenanalyse	De gemeente gaat uit van een kosten-neutrale ontwikkeling. In 2003 is voor het gehele project een grond-exploitatie opgesteld die jaarlijks wordt geactualiseerd. Voorts is een gedegen grondexploitatie per fase aanwezig.	+
Tijdsplanning	De eerste planning had betrekking op de periode 2004-2014. Door vernietiging van het bestemmingplan door de Raad van State, het mislukken van de prijsvraag voor realisering van fase 3 (één ontwikkelaar trok zich terug en twee voldeden niet aan het programma van eisen) en de al geruime tijd inzakkende woningmarkt is vertraging ontstaan. De ontwikkeling van de laatste fase, fase 5, kan in 2015 of later ter hand worden genomen. In de projectopdracht per fase is een planning opgenomen.	+
Rol- en verantwoordelijkheidsverdeling	Er zijn geen nadere afspraken tussen college en raad gemaakt over deze verdeling. Zie ook het onderdeel 'inrichten informatievoorziening'. De tot nu toe gebruikelijke verdeling is van toepassing	+/-
Risicomanagement	Vanuit Grondzaken (nu: Vastgoed) is in 2006 gestart met het jaarlijks verschaffen van inzicht in de financiële risico's voor de gemeenteraad. In de projectopdrachten die voor de verschillende fasen zijn uitgebracht wordt kort aandacht besteed aan de risico's; beheersmaatregelen worden niet vermeld.	+/-
Projectopdracht	Per fase is een projectopdracht opgesteld. Vaststelling geschiedt door het college van b en w.	+
Projectfasering en beslismomenten	In de projectopdracht per fase is een fasering opgenomen en staan beslismomenten aangegeven.	+

<p>Inrichten Informatievoorziening</p>	<p>De raad is bij het project betrokken vanuit drie invalshoeken:</p> <p>A. Planologie: vaststellen van structuurvisie en bestemmingplannen;</p> <p>B. Grondexploitatie: jaarlijks worden bij het vaststellen van de Begroting van de gemeente de budgetten voor de grondexploitaties, ook van Bangert en Oosterpolder, vastgesteld. Daarnaast wordt de raad in een aparte besloten bijeenkomst geïnformeerd over de herziening van de grondexploitaties door middel van het 'Meerjarenperspectief' (MJP). Hierin wordt een actuele prognose gegeven van de resultaten van de grondexploitaties. Iedere keer wordt apart aandacht aan Bangert en Oosterpolder besteed waarbij uitvoerig op de risico's wordt ingegaan. In het najaar wordt de raad per brief geïnformeerd over de tussentijdse ontwikkelingen en stand van zaken.</p> <p>Het kader hiervoor wordt gevormd door de door de raad vastgestelde Nota Grondbeleid 2011 e.v.</p> <p>C. Projectmanagement: per kwartaal ontvangt de raad ter kennisname een overzicht van de gemeentelijke projecten, voorzien van een korte toelichting. Het betreft geen informatie waarop de raad kan sturen.</p>	<p>+/-</p>
--	---	------------

**d. Opmerkingen n.a.v. de bevindingen:**

1. De projecten Bangert en Oosterpolder en de Poort van Hoorn zijn meerjarige projecten die zich uitstrekken over meerdere bestuursperioden. Het werken met deelprojecten en deelopdrachten is daarom onvermijdelijk. Ten behoeve van de besluitvorming door de raad kan het voor (nieuwe) raadsleden handig zijn periodiek de historie van de besluitvorming aan te geven evenals de relatie tussen een besluit over een deelproject en het totale project. Dat gebeurt nu sporadisch in raadsvoorstellen en in brieven van het college aan de raad.
2. De financiële risico's zijn aanzienlijk. De jaarlijkse themabijeenkomst voor de raad over het Meerjaren Perspectief (grondexploitaties) is een goed initiatief om raadsleden inzicht te geven in de financiële risicoanalyse voor dit project. Verder pluspunt is dat, vanaf 2011, aansluitend aan dit onderdeel een uiteenzetting gegeven wordt over de stand van zaken met betrekking tot risicomanagement in de gemeente. Het valt te overwegen hierbij een apart plaats in te ruimen voor risico's bij grote projecten.
3. Voor dit project is de projectopdracht door het college vastgesteld en niet door de raad. Ook bij dit project kan de vraag worden gesteld of de raad het bestuursorgaan is dat de opdracht vaststelt.
4. De inhoud van de huidige kwartaalrapportages over de voortgang van de gemeentelijke projecten is beknopt. De rekenkamercommissie heeft begrepen dat in 2012 gewerkt gaat worden met vernieuwde voortgangsrapportages volgens de Leidraad projectmatig werken. In deze rapportages zal op systematische wijze op de verschillende beheersaspecten worden ingegaan (zie paragraaf 5.1).
5. Voor de grote projecten is het raadzaam aparte voortgangsrapportages uit te brengen zonder dat deze onderdeel uitmaken ('opgaan') in een totaaloverzicht van projecten zoals nu het geval is.

## 7.5 Betrokkenheid van de raad en informatievoorziening

Uit de behandeling van de drie voorbeeldprojecten wordt duidelijk dat de betrokkenheid van de raad per project verschilt. Er is geen regeling of protocol, er zijn geen aparte afspraken tussen college en raad gemaakt over de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt en met behulp van deze informatie controle kan uitoefenen. Naar bevind van zaken vindt informatieverstrekking plaats, meestal op initiatief van het college. Voor een deel ligt dit besloten in de taakverdeling tussen college en raad, waarbij de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering aan het college zijn opgedragen. Bij grote projecten echter is het tijdig en volledig informeren van de raad gezien de bestuurlijke en financiële risico's van groot belang. Het maken van afspraken bij de start van een groot project over de wijze en momenten waarop de raad wordt ingeschakeld komt aan dat belang tegemoet. Daarmee stelt de raad zich niet afhankelijk op, maar bepaalt zelf wanneer en waarover informatie aangeboden wordt.

De rode draad die door de voorbeeldprojecten loopt is:

- Het college stelt de projectopdracht vast; deze wordt de raad niet ter behandeling, noch ter kennisname aangeboden;
- het onderdeel risicomanagement bij grote projecten is sterk onderbelicht. Positief is het jaarlijks verschaffen van inzicht aan de raad over de financiële risico's bij Bangert en Oosterpolder en het in aansluiting daarop geven van een uiteenzetting over de stand van zaken met betrekking tot risicomanagement in de gemeente;
- voortgangsrapportages met een inhoud waaruit de raad kan opmaken of het college 'in control' is en op basis waarvan eventueel bijgestuurd kan worden ontbreken;
- in raadsvoorstellen en -besluiten over deelonderwerpen wordt niet altijd een relatie gelegd met eerdere besluiten waardoor zicht op het totaal ontbreekt.

Het maken van afspraken hierover bij de start van een groot project versterkt de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De rekenkamercommissie beoogt met de aanbevelingen in dit rapport hieraan een impuls te geven.

### 8.1 Centrale vraagstelling

**De centrale vraag van dit onderzoeksrapport (paragraaf 2.2) luidt:**

Op welke wijze stuurt en beheert de gemeente haar grote projecten en hoe wordt verantwoording afgelegd en toezicht gehouden?

In deze vraagstelling komen de vier dimensies van Governance aan de orde: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht. Achtereenvolgens behandelen we deze dimensies waarbij tevens de deelvragen uit de onderzoeksopzet (paragraaf 2.4) aan bod komen.

#### a. Sturen

Het kader voor projectmatig werken wordt vanaf 1 januari 2012 gevormd door de 'Leidraad' projectmatig werken. Daarvoor gold het 'Kwaliteitshandboek'. Beide kaders zijn niet door de raad en/of het college vastgesteld. Reden is dat beide documenten als een handleiding gezien worden voor het werken aan projecten door de ambtelijke organisatie. Het managementteam en de directie hebben de Leidraad vastgesteld.

Voor de drie voorbeeldprojecten worden de doelen de ene keer expliciet, de andere keer impliciet aangegeven. Hetzelfde geldt voor de te bereiken resultaten.

In de initiatieffase krijgt de betrokkenheid van de raad een duidelijke plek zo blijkt uit de drie projecten. Dit leidt echter niet tot het inhoudelijk vaststellen van de projectopdracht als sluitstuk van de initiatiefase. De projectopdracht wordt door het college vastgesteld. De raad sluit de initiatieffase af met het toekennen van een investeringskrediet.

Er worden geen aparte afspraken tussen college en raad gemaakt over de wijze waarop de raad gedurende de looptijd van het project geïnformeerd wordt. De klassieke taakverdeling wordt toegepast: het college bereidt het beleid voor en voert dit uit, de raad stelt het beleid vast en controleert. Met deze algemene taakverdeling worden grote projecten geïnitieerd en uitgevoerd. Een nadere duiding van taken en verantwoordelijkheden (kaderstelling, inhoud van de controle, wijze van informatieverstrekking) ontbreekt.

De wijze waarop een project wordt aangestuurd is een verantwoordelijkheid van het college en van de bestuurlijk opdrachtgever (wethouder) in een project. Voor de gemeenteraad is het belangrijk dat er zicht bestaat op het beheer in hoofdlijnen en dat er aanwijzingen kunnen worden gegeven over de inrichting van de verantwoordingsinformatie.

Het is in bestuurlijk opzicht niet gebruikelijk om bij herhaaldelijke problemen te overwegen een project tussentijds stop te zetten. Het is nuttig om in bedrijfseconomische zin een analyse te maken, zodat in iedere fase van het project helder is dat de totale contante waarde van de baten groter zal zijn dan de totale contante waarde van de kosten van het project, waarbij rekening wordt gehouden met 'sunk costs' (reeds gemaakte kosten waarin geen verandering meer komt door de te nemen beslissing). Deze bedrijfseconomische benadering kan worden 'overruled' door een politieke keuze. Het inlassen van een dergelijk moment van bezinning en reflectie is ook een vorm van sturing.

#### b. Beheersen

De rol van de gemeenteraad in de verschillende projectfasen krijgt summier aandacht met uitzondering van de rol in de initiatieffase. In de overige fasen heeft de raad alleen de rol van kredietverstrekker.

Zoals eerder aangegeven werd voor 1 januari 2012 niet gewerkt met een projectplan. Volgens de Leidraad wordt vanaf 1 januari 2012 de fase voorafgaand aan de uitvoering afgesloten met een projectplan. De raad ontvangt volgens de Leidraad het projectplan niet, ook niet ter kennisname, zodat niet kan worden beoordeeld of de projectopdracht op een adequate manier is uitgewerkt.

Voortgangsrapportages waarin volgens een vaste indeling op de beheersaspecten geld, organisatie, tijd, informatie, communicatie, kwaliteit en risico's wordt ingegaan, zijn tot nu toe niet uitgebracht. De Leidraad stelt dergelijke rapportages verplicht waarbij ook afwijkingen ten opzichte van de vorige voortgangsrapportage worden toegelicht. De rapportages zouden nog aan kracht winnen als ook *dreigende* budgetoverschrijdingen gemeld worden en niet alleen feitelijke budgetoverschrijdingen (indien hiervan sprake is).

Tussentijdse informatie is tot nu toe verstrekt in de vorm van raadsvoorstellen, meestal op het moment dat er geld nodig was. Daarnaast wordt de raad zo nu en dan per brief van ontwikkelingen op de hoogte gesteld en een enkele maal door middel van een informele themabijeenkomst.

De aard en omvang van de informatie in de Begroting (wat zijn de doelen en resultaten, hoe bereiken we deze en wat het mag kosten) en de Jaarstukken (wat is gerealiseerd, wat zijn de afwijkingen) verschilt per project. Er is geen 'standaard' voor het verstrekken van informatie in deze belangrijke documenten. Dit knelt omdat er geen adequate voortgangsrapportages per project zijn. Indien er wel voortgangsrapportages zoals bedoeld in de 'Leidraad' uitgebracht worden dan kan de tekst van de Begroting en Jaarstukken ten aanzien van grote projecten daarop gebaseerd zijn.

De risico-inventarisatie en -analyse zijn onderbelicht. Aan beheersmaatregelen wordt dientengevolge nauwelijks aandacht besteed. De gemeente heeft met betrekking tot risicomanagement onlangs een inhaalslag gemaakt. Hierover heeft de rekenkamercommissie de raad verleden jaar bericht. Met ingang van het jaar 2011 wordt de raad in een besloten bijeenkomst over dit onderwerp geïnformeerd. De volgende stap is dat in projectopdrachten en projectplannen een risicoparagraaf wordt opgenomen en dat in de voortgangsrapportages wordt ingegaan op de ontwikkeling van de risico's.

### **c. Verantwoorden**

Zoals uit het onderdeel 'Beheersen' blijkt, is het oogmerk van de voortgangsrapportages verantwoordingsinformatie te verstrekken. Dat gebeurt nu in raadsvoorstellen maar niet op een gestructureerde manier en niet met betrekking tot alle beheersaspecten.

Op de vraag met welke frequentie rapportages uitgebracht moeten worden is het antwoord dat dit per groot project kan verschillen. De frequentie kan per project op aangeven van de raad worden vastgesteld. Waar heeft de raad behoefte aan? Het aangeven van de frequentie voorkomt dat alleen die informatiemomenten gekozen worden die het college passen. Het college is weer afhankelijk van de informatie die de projectorganisatie levert; de projectorganisatie is echter gericht op uitwerking en uitvoering en minder op informatieverstrekking aan de gemeenteraad. Het is daarom van belang dat de raad zelf de frequentie bepaalt waarmee de voortgangsrapportages worden uitgebracht. Het is goed te bedenken dat het voor de raad gaat om verantwoordingsinformatie op strategisch niveau. Bij grote projecten zou daarom gekozen kunnen worden voor bijvoorbeeld een voortgangsrapportage eens per half jaar. Vaker rapporteren leidt tot een toename van administratieve lasten. Op operationeel niveau (projectgroep) en tactisch niveau (management) ligt een hogere frequentie in de rede.

Wat de inhoud van de rapportages betreft kan de raad bepalen dat er wordt ingegaan op de afwijkingen ten opzichte van de vorige rapportage. Welke maatregelen worden er getroffen ten aanzien van de afwijkingen? De 'Leidraad' stelt een rapportage over afwijkingen in het vooruitzicht maar aangezien dit document noch door de raad, noch door het college is vastgesteld is de status onduidelijk.

De projectevaluatie is het laatste verantwoordingsdocument. Hierin staat aangegeven in hoeverre de oorspronkelijke projectopdracht is gerealiseerd, wat er goed is gegaan en wat voor verbetering vatbaar is. Het bevat leermomenten voor volgende projecten. Tot nu toe zijn geen projectevaluaties uitgebracht. Volgens de 'Leidraad' is een projectevaluatie een van de standaarddocumenten van projectmatig werken.



#### **d. Toezicht**

Het houden van toezicht gebeurt tot nu toe bij grote projecten vooral in de vorm van het nemen van besluiten over raadsvoorstellen, de discussies hierover met het college en door het stellen van vragen op grond van artikel 43 van het reglement van orde van de raad.

Verscherping van toezicht kan plaatsvinden door:

- het ter kennisname aan de raad aanbieden van het projectplan voordat tot uitvoering wordt besloten. Dit geeft de raad de mogelijkheid na te gaan of het project wordt uitgewerkt op een wijze die in overeenstemming is met de bedoelingen, wensen en eisen van de raad;
- kennis te nemen van voortgangsrapportages, het controlemiddel bij uitstek. De raad kan het project volgen en zo nodig bijsturen. In plaats van af te wachten tot het college de informatiemomenten kiest, bepaalt de raad op welke momenten informatie gewenst wordt en met welke inhoud.

## **8.2 Conclusies**

- De rekenkamercommissie constateert dat de 'Leidraad' als kader inhoudelijk grotendeels voldoet, maar aanvulling behoeft op het onderdeel rol en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad;
- Het projectmatig werken wordt steeds professioneler ingevuld. Er wordt een probleemanalyse gemaakt, doelstellingen worden geformuleerd alhoewel nog niet altijd in zo meetbaar mogelijke vorm, projectopdrachten worden opgesteld, fasering en beslismomenten worden toegepast;
- Positief is ook de jaarlijkse informatiebijeenkomst voor de raad over de verschillende grondexploitaties en over de financiële risico's in het project Bangert en Oosterpolder. Aansluitend wordt informatie verstrekt over de stand van zaken m.b.t. risicomanagement;
- De borging van projectmatig werken krijgt aandacht door het op ruime schaal opleiden van medewerkers;
- De Leidraad als kader is niet bestuurlijk bekrachtigd;
- De initiatieffase van een groot project wordt niet afgesloten met de vaststelling van de projectopdracht door de gemeenteraad;
- Het projectplan als uitwerking van de projectopdracht wordt niet ter kennis gebracht van de raad;
- De raad heeft tot nu toe geen eisen gesteld aan de informatievoorziening gedurende de looptijd van het project;
- In raadsvoorstellen waarin om een krediet wordt gevraagd, wordt niet altijd een relatie gelegd met eerdere besluiten en met de doelstellingen en te bereiken resultaten van het gehele project;
- Het onderdeel risicomanagement bij grote projecten is onderbelicht;
- Voortgangsrapportages waarin systematisch de beheersaspecten geld, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit behandeld worden, ontbreken;
- Projectevaluaties ontbreken.

1. Stel ter versterking van de kaderstellende rol de 'Leidraad projectmatig werken' vast.
2. Stel ter versterking van de controlerende rol de Checklist Grote Projecten vast.
3. Bepaal dat de raad beslist, op advies van het college of de raadscommissie, welk project als 'groot' wordt aangemerkt.
4. Voer in de initiatieffase van een groot project een discussie over de behoefte aan informatie en leg de uitkomst in de projectopdracht vast.
5. Besteed in de projectopdracht aandacht aan de balans tussen bestuurlijke ambitie en omvang van de investering. Verlang informatie van het college waaruit blijkt dat kosten, opbrengsten en planning niet te rooskleurig zijn ingeschat.
6. Bepaal dat de projectopdracht ter vaststelling en het projectplan ter kennisname aan de raad worden aangeboden.
7. Bepaal dat in afzonderlijke raadsvoorstellen steeds een relatie wordt gelegd met voorgaande besluiten en met doelstellingen en resultaten van het project als geheel.
8. Verbeter de kwaliteit van risicoanalyse door te verlangen dat in de projectopdracht een paragraaf risico-inventarisatie wordt opgenomen, in het projectplan een gedegen risicoanalyse inclusief beheersmaatregelen en in de voortgangsrapportages inzicht in de ontwikkeling van de risico's.
9. Bepaal per project de frequentie waarmee voortgangsrapportages worden uitgebracht en beoordeel of de inhoud tegemoet komt aan de informatiebehoefte van de raad.
10. Verlang in de voortgangsrapportages niet alleen een melding in geval van overschrijding van budgetten, maar ook in geval van dreigende overschrijding, voorzien van maatregelen om daadwerkelijke overschrijding te voorkomen.
11. Bepaal dat een project pas is afgerond als er een evaluatie is uitgebracht met leerpunten voor volgende projecten.

De rekenkamercommissie zal de raad medio 2013 rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van deze aanbevelingen.

# Bijlage A: Checklist Grote Projecten

## Sturen

- Is er een probleemanalyse?
- Zijn de doelstellingen voldoende specifiek en meetbaar geformuleerd?
- Zijn er alternatieve oplossingsrichtingen aangegeven?
- Zijn de resultaten voldoende helder omschreven?
- Is duidelijk wat de projectscope is: wat valt wel en niet onder het project?
- Is het project haalbaar dan wel realistisch?
- Is er een gedegen raming van kosten en opbrengsten gemaakt?
- Wat is de minimale/maximale doorlooptijd van het project?
- Welke afspraken zijn er tussen college en raad gemaakt over de inrichting van de informatievoorziening?
- Is de projectopdracht voor vaststelling aan de raad voorgelegd?

## Beheersen

- Zijn er fasedocumenten en beslismomenten (mijlpalen) in de planning opgenomen?
- Is er een risico-inventarisatie gemaakt en zijn er beheersmaatregelen getroffen?
- Worden voortgangsrapportages over (de ontwikkeling van) risico's en de GOTICK-beheersaspecten (geld, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit) uitgebracht?
- Ontvangt de raad naast de voortgangsrapportages nog andere informatie over de ontwikkeling van het project en zo ja welke?
- Is het projectplan ter kennisname aan de raad aangeboden?

## Verantwoorden

- Wat is de stand van zaken ten aanzien van de te realiseren projectdoelstellingen (opnemen in de Jaarstukken)?
- Wordt over afwijkingen van doelstellingen, projectscope, risico's en GOTICK-beheersaspecten gerapporteerd?
- Welke maatregelen worden getroffen ten aanzien van afwijkingen?
- Zijn er tussen college en raad afspraken gemaakt over wie ten aanzien van afwijkingen en maatregelen besluiten neemt?

## Toezicht houden

- Is de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie voldoende om te kunnen (bij)sturen?
- Is de frequentie waarmee deze informatie wordt uitgebracht voldoende?
- Past de uitvoering van het project nog binnen de eerder gestelde kaders?
- Worden beslispunten expliciet en tijdig gepresenteerd?
- Is er sprake van een 'Point of no Return' (is de netto contante waarde nog steeds positief wanneer in het verleden gemaakt kosten niet worden meegerekend)? Naast de bedrijfs-economische analyse spelen ook andere aspecten een rol (o.a. imagoschade).
- Is er sprake van een projectevaluatie na afronding van de uitvoeringsfase?
- Welke lessen kunnen uit de evaluatie getrokken worden t.b.v. toekomstige projecten?

## Bijlage B: Geraadpleegde documenten

### Gemeente

- Begrotingen 2004-2012 en Jaarstukken 2004-2010
- De raadsvoorstellen, -besluiten en -verslagen en collegebesluiten zoals genoemd in hoofdstuk 7 met betrekking tot het Oostereiland, Poort van Hoorn en Bangert en Oosterpolder
- Haalbaarheidsonderzoek Oostereiland, augustus 2007
- Er is licht aan de Horizon, Elders Consultancy bv, juli 2008
- Vragen fractie SP over Oostereiland, 13 september 2010 en antwoord college van 19 oktober 2010
- Hoorn: Stationsgebied en Omgeving, Task Force Ruimtwinst, juni 2008
- Vragen fracties PvdA en GL over Poort van Hoorn: onderdoorgangen, 4 januari 2012 en antwoord van het college van 1 februari 2012
- Vragen fractie GL over structuurvisie Poort van Hoorn, januari 2012 en antwoord college van 12 maart 2012
- Reactie Klankbordgroep Poort van Hoorn, 9 februari 2012
- Structuurplan Bangert en Oosterpolder, juli 1999
- Herzien bestemmingsplan Bangert en Oosterpolder, januari 2006
- Projectopdracht realisatie fase 4, collegebesluit 23 oktober 2007
- Voortgangsrapportage projecten september-december 2011, projectmanagement
- Nota Grondbeleid 2011 e.v., oktober 2011
- Kwaliteitshandboek werken aan projecten, herziene versie, juli 2008
- Leidraad projectmatig werken, december 2011

### Overig

- Regeling Grote Projecten, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 22 juni 2006
- Grip op grote projecten, provincie Zuid-Holland, juli 2007
- Projectmatig werken: makkelijker gezegd dan gedaan, gemeente Gennep, juli 2008
- Grip op grote bouwprojecten, rekenkamercommissie Pijnacker-Nootdorp, april 2009
- Project Stationsgebied, rekenkamer Utrecht, mei 2009
- Grip op grote projecten, rekenkamer Den Haag, januari 2010
- Onderzoeksrapport grote projecten, rekenkamer Venlo, maart 2010
- Doorwerking grip op grote projecten, provincie Noord-Holland, mei 2010
- Onderzoek grote projecten, quick scan, rekenkamercommissie Hilversum, mei 2010
- Risicobeheersing grote projecten, rekenkamer Lelystad, december 2010
- Gemeente Governance, Projecten in control, Deloitte, Rotterdam, juni 2011
- Meer grip op de risico's van grote projecten, Raadsledennieuws, Sdu-uitgevers, Den Haag, nummer 1, februari 2012.

## Bijlage C: Deelnemers aan het rondetafelgesprek

### De raadsleden:

- Mevrouw P.W. Douw-van Dam
- Mevrouw P.D. Kusters
- De heer B.E.J. Laan
- De heer P.C. Mol