

Oorzaken en gevolgen van vertragingen van grote projecten in Hillegom

Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en
Noordwijkerhout

maart 2009

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
1.1	Aanleiding & Vraagstelling.....	3
1.2	Onderzoeksaanpak	3
2	Hillegom	6
2.1	Fietspad Hillegom-Bennebroek	6
2.2	Henri Dunantplein Zuid.....	8
3	Conclusies en aanbevelingen.....	11
3.1	Conclusies	11
3.2	Aanbevelingen	11
4	Reactie College van Burgemeester en Wethouders	11
5	Nabeschouwing Rekenkamercommissie	11
	Bijlage: Gesprekspartners	

1 Inleiding

1.1 Aanleiding & Vraagstelling

De rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout heeft begin 2008 besloten een onderzoek uit te laten voeren naar de vertragingen bij investeringen/grote projecten in de drie gemeenten. De rekenkamercommissie heeft Policy Productions opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren. De vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

‘Onderzoek de oorzaken en gevolgen van vertragingen bij zes grote gemeentelijke projecten zoals aangegeven in de startnotitie. Formuleer op basis van dit onderzoek aanbevelingen voor de gemeenten om tot een betere beheersing van grote projecten te komen zodat vertragingen kunnen worden voorkomen en de negatieve gevolgen van vertragingen kunnen worden beperkt.’

De rekenkamercommissie heeft zes projecten geselecteerd waarvan zij het idee heeft dat ze vertraagd zijn. De projecten die de rekenkamercommissie heeft geselecteerd voor dit onderzoek zijn:

Hillegom	Fietspad Hillegom-Bennebroek
	Henri Dunantplein Zuid
Lisse	CNB-terrein
	Raadhuisplein
Noordwijkerhout	Bavo-terrein
	Centrum

In dit rapport doet de rekenkamercommissie verslag van haar bevindingen ten aanzien van de twee projecten van Hillegom.

De onderzoeksvraag is uitgewerkt in deelvragen die per project beantwoord worden:

1. Is er sprake van vertraging?
2. Wat zijn de oorzaken van de vertraging?
3. Welke gevolgen heeft de vertraging voor de verschillende stakeholders?

Stakeholders zijn personen en organisaties die belang hebben en / of betrokken zijn bij het project. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de volgende partijen:

- burgers.
- uitvoerders.
- gemeentelijke organisatie.
- bestuurders.

Op basis van de resultaten van het onderzoek formuleert de rekenkamercommissie voor de gemeenten een aantal aanbevelingen om vertraging en de negatieve gevolgen ervan in de toekomst te voorkomen.

1.2 Onderzoeksaanpak

Dossierstudie en interviews

Om informatie te verkrijgen over alle projecten zijn in de maanden juni tot en met augustus de gemeentelijke dossiers bestudeerd en interviews gehouden met bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijken binnen de gemeenten. In de bijlage is een overzicht toegevoegd met daarin per project de gesprekspartners en hun functie.

Vaststellen van vertraging

Bij het vaststellen van de vertraging worden verschillende fasen van een project onderscheiden¹:

- *Voorverkenning*; de maatschappelijke urgentie wordt in beeld gebracht, evenals de kansen die er zijn om tot oplossingen te komen. Dit leidt tot uitgangspunten voor de verkenningfase.
- *Verkenning*; de gewenste kwaliteit, de haalbaarheid en de betaalbaarheid staan in deze fase centraal en nut en noodzaak worden tegen elkaar afgewogen. De fase wordt afgesloten met de keuze voor een voorkeurstrategie.
- *Planstudie*; de gekozen strategie wordt verder uitgewerkt tot een definitief ontwerp aan de hand van procedures, onderzoeken, metingen en financiële kaders.
- *Realisatie*; het bestuurlijk vastgestelde plan wordt uitgewerkt in bestemmings-, bouw- en inrichtingsplannen en –projecten en uitgevoerd.

Om te kunnen vaststellen of een project daadwerkelijk is vertraagd is met behulp van de dossiers gekeken naar de tijdsplanningen en plannen die binnen een project gelden. Daarvoor is onder andere gekeken naar welke normen en richtlijnen zijn vastgelegd in:

- *wet op de ruimtelijke ordening en besluit op de ruimtelijke ordening*. Deze wet regelt onder andere de procedures voor het opstellen van gemeentelijke bestemmingsplannen en wijzigingen daarin.
- *termijnen voor zienswijze en bezwaar*. In de regel gelden zowel voor het indienen van de stukken als voor het indienen van bezwaar een termijn van 6 weken;
- *inspraakverordening en bijbehorende inspraakprocedure*. De inspraakprocedure en de bijbehorende termijnen kunnen per project verschillen;
- *bouwverordening*. Hierbij gaat het met name om de termijnen voor het aanvragen van bouwvergunningen, de procedure en de eisen die gesteld worden aan de bijbehorende stukken en de uitvoering
- *europese, nationale en gemeentelijke aanbestedingsregels*. Daarbij gaat het voornamelijk om de termijnen die in acht genomen moeten worden voor publicatie van de aanbesteding, indiening van de offertes en besluitvorming over de gunning
- *college- en raadsbesluiten aangaande de projecten*. Hierin zijn de doorlooptijden van de projecten vastgelegd, alsmede de besluitvormingsprocedures, de organisatie van het project, de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling en de financiering.

Naast de feitelijk vast te stellen vertraging is ook gekeken naar de verwachtingen die betrokken stakeholders hebben over de duur van de verschillende fasen. In dit kader wordt gesproken van een impliciete planning. De verwachting die men heeft over de tijdsduur van de fasen kan per groep verschillen en kan afwijken van de planning die expliciet is gemaakt. Een project kan voor het gevoel vertraagd zijn, terwijl dit niet feitelijk is vast te stellen. Deze gevoelens kunnen evengoed tot negatieve gevolgen leiden voor het project, de gemeentelijke organisatie, bestuurders of burgers.

Gelet op de leesbaarheid van dit rapport wordt bij de projecten over de oorzaken en gevolgen van de vertraging gesproken, al was het niet mogelijk de vertraging in alle gevallen vast te stellen. In feite houdt het woord vertraging dus vaak in 'het feit dat het project langer duurt dan verwacht'.

Oorzaken voor vertragingen

Bij de oorzaken van de vertraging zijn verschillende kenmerken van het project bekeken, zoals:

- de projectfase
- de kaders (ruimtelijk, economisch, sociaal, cultureel, ecologisch)
- de organisatie
- de rol van de verschillende stakeholders

¹ Bron: www.ruimtexmilieu.nl van het Ministerie van VROM

Gevolgen van vertraging

Bij de gevolgen van vertragingen worden de gevolgen voor de verschillende stakeholders van het project in beeld gebracht en wordt gekeken naar de financiële gevolgen voor de gemeente. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar:

- gevolgen voor burgers.
- gevolgen voor uitvoerders.
- gevolgen voor gemeentelijke organisatie.
- gevolgen voor bestuurders.

Tenslotte hebben vertragingen van grote projecten en investeringen ook financiële gevolgen voor de gemeente. Deze gevolgen kunnen niet alleen doorwerken in de begroting van het zittende college maar ook de betreffende collegeperiode overstijgen.

2 Hillegom

2.1 Fietspad Hillegom-Bennebroek

De wens en het idee voor het fietspad tussen Hillegom en Bennebroek is oorspronkelijk afkomstig van de provincie Zuid Holland. Het fietspad maakt deel uit van het Haarlemmermeer Groen-plan en heeft vooral een recreatieve functie. De gemeente Hillegom heeft het project van de provincie overgenomen, waarbij is afgesproken dat de provincie alle extern gemaakte kosten voor zijn rekening neemt. De gemeente heeft het grootste deel van de werkzaamheden binnen het project uitbesteed aan adviesbureau Tauw. De grond waarop het fietspad is gepland, is in bezit van verschillende eigenaren. Vanaf 2001 heeft de gemeente onderzoek gedaan naar de verschillende mogelijkheden waarop zij de grond in eigendom kan krijgen. Daarbij is allereerst gebruik gemaakt van minnelijke verwerving en begin 2004 is gestart met een onteigeningsprocedure op grond van het bestemmingsplan. Ondanks het feit dat de adviseur van VROM de kansen positief inschat komt in september 2005 het bericht dat de Kroon geen goedkeuring verleent aan de onteigening. De raad beslist tot een nieuwe poging met een onteigeningsprocedure op grond van een wegonteigening. Het project bevindt zich in de planstudie fase.

Vastgestelde vertraging

Wettelijk gezien zijn binnen dit project de richtlijnen voor inspraakprocedures en voor de onteigeningsprocedure van belang. Deze termijnen zijn niet overschreden. Er is geen raad- of collegebesluit genomen waarin een planning is afgesproken. De raad is geïnformeerd over het project op het moment dat er voortgang werd geboekt.

Bij de start van het project in 2002 is een planning gemaakt, waarin wordt uitgegaan van de start van de grondverwerving in het vierde kwartaal van 2002 en de afronding van de uitvoering in het vierde kwartaal van 2004. Aan deze planning is de opmerking toegevoegd dat hij afhankelijk is van een eventuele onteigeningsprocedure en dat deze procedure niet in de planning is opgenomen.

Over het algemeen zijn betrokkenen van mening dat het project lang duurt. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de onteigeningsprocedures die de gemeente moet voeren om voortgang te boeken. De termijn voor de aanvraag van de start van een onteigeningsprocedure duurt bijna een jaar en vraagt om een zorgvuldige voorbereiding. Tijdens die periode is er weinig voortgang zichtbaar voor diegenen die niet direct bij het project betrokken zijn, zoals raadsleden of burgers, waardoor bij hen een indruk van vertraging ontstaat.

Oorzaken

Beperkte verkenning van het project

Het idee voor het fietspad is ontstaan bij de provincie, maar omdat daar onvoldoende capaciteit aanwezig was heeft de gemeente Hillegom het project van de provincie overgenomen. Het feit dat de provincie daarbij bereid was de extern gemaakte kosten in rekening te nemen, was voor de gemeente een stimulans om de uitvoering van het project op zich te nemen. Bij de start is vooral gekeken naar de aanleg van het fietspad en niet zozeer naar het proces dat daaraan vooraf moest gaan. De planstudiefase bleek lastiger dan vooraf was ingeschat, met name door de onteigeningsprocedures.

Afgewezen onteigeningsprocedure

De grond waarop het fietspad gepland staat is niet in zijn geheel in eigendom van de gemeente. Vanaf de start van het project in 2001 is de gemeente begonnen met te onderzoeken hoe de grond kon worden verworven. Al snel bleken niet alle eigenaren mee te willen werken aan minnelijke verwerving en dus werd er gekeken of de grond onteigend kon worden. De gemeente had daarbij de keuze tussen een wegonteigening en een onteigening op grond van het bestemmingsplan. Voor de wegonteigening moest de functie van het fietspad worden gewijzigd van recreatief naar woon-

werkverkeer en dat wilde de gemeente niet. Onteigening op basis van het bestemmingsplan bleek in de Raad van State uiteindelijk niet houdbaar.

Late beslissing Hoogheemraadschap inzake tracévergunning

Omdat het fietspad staat gepland op een dijk van het Hoogheemraadschap Rijnland, heeft de gemeente daar een tracévergunning aangevraagd. Doordat de uitspraak in de onteigeningsprocedure lang op zich liet wachten, was de vergunning inmiddels verlopen en moest een nieuwe vergunning worden aangevraagd. Het duurde lang voordat de vergunning er kwam, onder andere door:

- Fusie tussen Hoogheemraadschap en Waterschap, waardoor de organisatie intern gericht was
- Veranderd beleid van het Hoogheemraadschap: in verband met veiligheid en onderhoud mag er niet langer gebouwd worden op dijken.

Eind 2006 is de vergunning aangevraagd en in november 2007 is deze toegekend.

Regie op extern adviesbureau

De gemeente Hillegom heeft de uitvoering van het project in de planstudiefase uitbesteed aan adviesbureau Tauw. De keuze voor uitbesteding is gemaakt om de volgende redenen:

- Met de provincie is afgesproken dat zij alle externe kosten betalen. Het is voor de gemeente dus voordelig de werkzaamheden zoveel mogelijk uit te besteden;
- Het is specialistisch werk, met name de onteigeningsprocedure. De gemeente heeft deze kennis niet vast in huis.

Door de uitbesteding aan een extern bureau bestaat er bij de gemeente maar in beperkte mate zicht op de mogelijkheden voor het versnellen van de doorlooptijd :

- Tauw is afhankelijk van beslissingen van derden (zoals het hoogheemraadschap en grondeigenaren) en daar is moeilijk op te sturen.
- De gemeente is afhankelijk van externe expertise, maar heeft zelf niet de kennis in huis om te controleren of deze expertise van goede kwaliteit is en of zaken eventueel sneller zouden kunnen.
- Het bureau heeft een open opdracht waardoor er geen financiële sturing op de doorlooptijd is.

Gevolgen

Burgers

Het gevolg van de vertraging voor burgers is dat zij vooralsnog geen gebruik kunnen maken van het fietspad. Doordat de functie van het fietspad vooral recreatief is en het niet noodzakelijk is dat het wordt aangelegd, oefenen burgers weinig druk uit op de gemeente om het project sneller uit te voeren.

Uitvoerders

Adviesbureau Tauw ondervindt geen negatieve gevolgen van de vertraging van het project. De vertraging heeft voor meer werk geleid voor het adviesbureau en dus voor meer inkomsten.

Gemeentelijke organisatie

Doordat het project voor het grootste deel is uitbesteed aan het externe adviesbureau, neemt het project slechts beperkt beslag op de capaciteit van de betrokken ambtenaren.

Bestuurders

Zoals gezegd heeft het fietspad vooral een recreatieve functie en oefenen burgers daardoor weinig druk uit op het gemeentebestuur. De gevolgen van de vertraging voor het imago van de raad en het college blijven daardoor volgens betrokkenen beperkt. Het is evengoed wel denkbaar dat een langspendend project gevolgen heeft voor de geloofwaardigheid van het lokale bestuur.

Financieel

Het project kost de gemeente zelf relatief weinig tijd en geld, aangezien zij de werkzaamheden uitbesteden. De kosten voor de gemeente bedragen tot op heden 38.000 euro. De kosten van de externe inhuur worden door de provincie en daarmee uit publieke middelen betaald. Vanaf de start van het project in 2001 worden er kosten gemaakt voor het advies over het project. Doordat het project lang duurt zijn verschillende procedures en onderzoeken meerdere keren doorlopen. Voorbeelden daarvan zijn de tracévergunning die twee keer is aangevraagd bij het Hoogheemraadschap, ecologie- en bodemonderzoeken die opnieuw zijn uitgevoerd en de onteigeningsprocedure die voor de tweede keer wordt doorlopen. De kosten voor het project voor de provincie zijn tot nu toe 139.000 euro.

2.2 Henri Dunantplein Zuid

Eind 1999 heeft de gemeenteraad van Hillegom het Masterplan Centrum vastgesteld. De wens van de raad is een aantrekkelijker centrum te maken, waarin de winkels dicht bij elkaar liggen en goed bereikbaar zijn voor het winkelend publiek. Het Henri Dunantplein maakt onderdeel uit van het Masterplan en het bijbehorende Bestemmingsplan Centrum. Voor de start van de ontwikkeling is het plein in twee stukken verdeeld en geeft de gemeente voorrang aan de ontwikkeling van het noordelijk deel. Voor het Henri Dunantplein Zuid start de gemeente eind 2002 met de voorbereiding van de ontwikkeling. In december 2003 stelt de raad de financiële kaders voor het project vast. De raad geeft Thunnissen, één van de eigenaren op het plein, de eerste gelegenheid om tot een haalbaar plan te komen, waar alle partijen mee in kunnen stemmen. In de tweede helft van 2004 tekenen de gemeente en Thunnissen een intentieovereenkomst waarbij Thunnissen de taak heeft tot overeenstemming te komen met de andere eigenaren. Thunnissen gaat aan de slag en presenteert begin 2005 een plan, dat echter een financieel tekort laat zien. In mei 2005 besluiten B&W de intentieovereenkomst om deze reden te ontbinden. De raad besluit in 2005 de herontwikkeling van het plein voort te zetten en sinds die tijd probeert de gemeente zelf in samenspraak met de eigenaren op het plein tot een ontwikkelplan te komen. In februari 2006 is het plein opnieuw bestraat, omdat de gemeente de kwaliteit van het plein op orde wilde houden. Inmiddels hebben de partijen financiële overeenstemming bereikt en wordt een intentieovereenkomst voorbereid. De gemeente heeft de intentie een parkeergarage en de ontwikkeling van het openbaar gebied in te brengen.

Vastgestelde vertraging

Er zijn geen wettelijke kaders op basis waarvan een vertraging voor dit project vastgesteld kan worden. De raad besloot in december 2003 afspraken vast te leggen in een intentieverklaring. In de november 2004 getekende intentieovereenkomst is een planning opgenomen die aangeeft dat het plan is om in juni 2005 de definitieve samenwerkingsovereenkomst te tekenen. Deze planning wordt niet gehaald omdat in mei 2005 het college besluit de intentieovereenkomst te ontbinden. Op basis van de planning in de intentieovereenkomst is het project in deze fase vertraagd te noemen.

Na de ontbinding van de intentieovereenkomst is geen nieuwe planning gemaakt. Ook aan het financiële kader en het in de tussentijd verstrekte krediet is geen termijn gesteld. Daardoor is niet vast te stellen of het project in deze fase al dan niet vertraagd is. Nadat er onlangs financiële overeenstemming is bereikt, is in de vergadering van de commissie Ruimte en Wonen van 1 juli 2008 de verwachting uitgesproken dat men in 2011 met de bouw kan beginnen.

Over het algemeen is de indruk niet dat het project vertraagd is, maar wel dat het lang duurt. Die indruk wordt mede gewekt doordat het noordelijk deel van het plein inmiddels is opgeleverd. De duur van dit project heeft verwachtingen geschept ten aanzien van de duur van dergelijke projecten.

Oorzaken

Ontbinding intentieovereenkomst

In mei 2005 besluit de gemeente de intentieovereenkomst te ontbinden, omdat het door Thunnissen gepresenteerde plan een voor de gemeente onoverbrugbaar financieel tekort laat zien. Het financiële tekort komt onder andere voort uit een vermindering van de verwachte opbrengst door de woningverkoop en uit verschil in inzicht tussen de gemeente en Thunnissen over de te hanteren marges. Door het afbreken van de intentieverklaring wordt de planstudiefase opnieuw opgestart met een nieuwe strategie.

Financieel kader

De gemeenteraad heeft in een vroeg stadium het financiële kader voor de ontwikkeling van het H.Dunantplein Zuid vastgesteld. Aan dit kader wordt vastgehouden en het kader zorgt er volgens betrokkenen voor dat het project financieel beheersbaar blijft. Gevolg van het vastgestelde kader is dat er weinig tijdsdruk kan worden uitgeoefend op de eigenaren. Binnen de onderhandelingen willen de verschillende eigenaren hun eigen investering zo laag mogelijk houden. De enige manier waarop volgens de gemeente sneller overeenstemming bereikt kan worden, is door zelf meer te investeren.

Het financiële kader is afgesproken voor de strategie die bij het aangaan van de intentieverklaring is gekozen. Nu een andere strategie is gekozen lopen de voorbereidingskosten van het project op, waardoor er minder geld overblijft voor de realisatie van het project. Door vast te houden aan het financiële kader beperkt de gemeente enerzijds het risico om te veel geld uit te geven en anderzijds beperkt het de inhoudelijke mogelijkheden van het project en daarmee de onderhandelingsruimte met betrokkenen.

Afhankelijkheid van inzet eigenaren

De kant van het H.Dunantplein die de gemeente wil ontwikkelen is maar gedeeltelijk eigendom van de gemeente. Andere delen en panden zijn eigendom van verschillende eigenaren en ontwikkelaars. De ontwikkeling van het plein is daardoor niet alleen afhankelijk van wat de gemeente wil, maar ook van de wensen en investeringen van de andere eigenaren. De gemeente gebruikt tijdens het project verschillende strategieën om tot overeenstemming te komen met alle betrokken partijen. In eerste instantie heeft zij de onderhandelingen uitbesteed aan Thunnissen.

Wanneer blijkt dat het Thunnissen niet lukt om met een plan te komen, trekt de gemeente de planvorming weer naar zich toe. De gemeente gaat, in de persoon van de projectleider, zelf in gesprek met de eigenaren en omwonenden van het plein. Zoals hierboven aangegeven kan de gemeente slechts in beperkte mate druk uitoefenen op de eigenaren, aangezien het project anders niet binnen het financiële kader blijft.

Invloed reconstructie N208

De reconstructie van de N208 is van invloed op de herontwikkeling van het Henri Dunantplein. De projecten liggen naast elkaar waardoor de keuzes die genomen worden binnen het ene project snel gevolgen hebben voor het andere. Het gaat daarbij vooral over toegangswegen en ruimte voor laden en lossen in verband met het bevoorraden van de winkels en horeca. Het is noodzakelijk beide projecten steeds op elkaar af te stemmen, waardoor beide projecten extra complex worden en meer tijd kosten

Gevolgen

Burgers

De vertraging van het project heeft gevolgen voor het aantal woningen in de gemeente. Doordat Hillegom momenteel bouwt aan een nieuwe woonwijk vragen burgers niet speciaal om de woningen op het Dunantplein en daardoor is de druk op het project beperkt.

Een ander gevolg van de vertraging is dat één van de eigenaren inkomsten mis loopt omdat hij zijn pand niet kan verhuren.

Uitvoerders

Er zijn geen noemenswaardige gevolgen voor betrokken uitvoerders.

Gemeentelijke organisatie

Nadat de intentieverklaring met Thunnissen is ontbonden heeft de gemeente de onderhandelingen en het overleg met de betrokken eigenaren op zich genomen. Dit betekent dat er meer werkzaamheden, en voor langere duur, bij de gemeentelijk projectleider zijn komen te liggen.

Bestuurders

De gevolgen voor het bestuur zijn volgens betrokkenen beperkt te noemen. Het bestuur voelt weinig druk vanuit de burger en gaat ervan uit dat het imago weinig schade ondervindt.

Financieel

Zoals eerder aangegeven is het financiële kader vastgesteld. De vertraging heeft gevolgen gehad voor de uitgaven van het vooraf vastgestelde bedrag. Door een langere voorbereidingstermijn is meer geld uitgegeven aan inhuur van externe advies- en onderzoeksbureaus. Daarnaast is het plein, vooruitlopend op de herontwikkeling opnieuw bestraat. De kosten hiervan drukken ook op de begroting. Tot nu toe heeft het project de gemeente 430.000 euro gekost.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

Vastgestelde vertraging

Opvallend was dat voor de projecten geen planning is opgesteld waaraan getoetst kon worden of er sprake was van een vertraging. Wanneer er wel een planning was gemaakt besloeg deze vaak slechts een deel van het project en werd hij zelden opgevolgd door een nieuwe planning. Beide Hillegomse projecten bevinden zich in de planstudiefase. Betrokken ambtenaren en wethouders benadrukten dat het tijdens de voorbereiding van een project vrij zinloos is een planning op te stellen. Deze fase is volgens hen in grote mate afhankelijk van externe factoren en partijen en het is daardoor lastig te sturen op de voortgang.

Oorzaken

Hieronder geven wij een samenvatting van de gevonden oorzaken voor de vertraging.

Hillegom	oorzaken	
Fietspad	1.	Beperkte verkenning van het project
	2.	Afgewezen onteigeningsprocedure
	3.	Late beslissing Hoogheemraadschap inzake tracévergunning
	4.	Regie op extern adviesbureau
H.Dunantplein Z.	5.	Ontbinding intentieovereenkomst
	6.	Vaststaand financieel kader
	7.	Afhankelijkheid van inzet eigenaren
	8.	Invloed reconstructie N208

Gevolgen

De gevolgen van de vertraging voor de verschillende stakeholders zijn over het algemeen beperkt te noemen. Weinig burgers van Hillegom lijken schade te ondervinden van het feit dat het fietspad en de woningen aan het Dunantplein nog niet gerealiseerd zijn. De gevolgen voor de uitvoerders zijn met name positief doordat er voor hen meer werk voortvloeit uit de langlopende projecten. De gevolgen voor het ambtelijk apparaat en de bestuurders zijn ook minimaal, behalve dan dat de projecten beslag blijven leggen op hun tijd.

De financiële gevolgen voor de gemeente lijken ook mee te vallen. Dit komt doordat het ene project wordt gefinancierd door de provincie en er voor het andere project strak wordt vastgehouden aan het financiële kader. Het heeft de rekenkamercommissie echter wel verbaasd dat, doordat er geen duidelijke probleemeigenaar van de aanleg van het fietspad lijkt te zijn, er voor dat project inmiddels aanzienlijke kosten zijn gemaakt die uit publieke middelen betaald worden, zonder dat er voor de burger zichtbaar resultaat is geboekt.

Conclusie

De rekenkamercommissie concludeert dat er binnen de projecten over het algemeen te weinig aandacht wordt geschonken aan het opstellen en naleven van een planning. Dit heeft directe gevolgen voor de projecten als het gaat om effectiviteit, efficiency en tevredenheid. De rekenkamercommissie is van mening dat wanneer projecten meer tijdsgebonden zijn en de gemeente

bewuster stuurt op het behalen van de planning negatieve gevolgen van projecten voorkomen kunnen worden.

De vertraging van de komst van het fietspad wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de, weinig beïnvloedbare, beslissingen van derden. De beperkte grip die de gemeente op de voortgang van het project heeft had echter aan het licht kunnen komen door een bredere oriëntatie aan de start van het project. De gevolgen van de vertraging van dit project zijn negatief te noemen ook al drukken de kosten niet direct op de gemeentelijke begroting.

Dat vertraging niet per definitie negatief hoeft te zijn, zien we bij het Henri Dunantplein Zuid. De vertraging van het Henri Dunantplein Zuid is voor een deel veroorzaakt doordat de gemeente heeft vastgehouden aan een strak financieel kader. Dit leidt tot een langere onderhandelingstijd met betrokkenen en daarmee tot (impliciete) vertraging, maar voorkomt ook dat de kosten van de gemeente uit de hand lopen.

3.2 Aanbevelingen

Aanbevelingen

Op basis van een analyse van de oorzaken en gevolgen komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen² om vertragingen van projecten in de toekomst te voorkomen.

1. Belang van gedegen voorbereiding

Bij verschillende projecten hebben wij gezien dat er beperkte tijd en aandacht is besteed aan de verkenningsfase van het project. Dit wordt over het algemeen veroorzaakt door bestuurlijke drukte en ambtelijk gebrek aan kennis, ervaring en capaciteit. Door het gebrek aan informatie uit de verkenningsfase is er beperkt inzicht in wat het project exact behelst en ontbreekt vaak een goed onderbouwde en door de raad vastgestelde keuze voor een voorkeursstrategie. Door een goede en volledige verkenning wordt voorkomen dat niet goed in beeld is welke stappen er moeten worden genomen en dat een verkeerde inschatting wordt gemaakt van de benodigde kennis en expertise. Ook is het makkelijker een goede raming van de verwachte kosten te maken, wanneer duidelijk is wat er bij het project komt kijken.

Wij bevelen aan ieder te starten project op te delen in duidelijk gedefinieerde fasen met een bijbehorende planning (voorverkenning, verkenning, planstudie en realisatie), waarbij nadrukkelijk tijd en aandacht moet worden gestoken in de voorbereidende fasen. Iedere fase wordt gestart met een plan van aanpak en afgesloten met een formeel besluit.

Door een project in meerdere fasen op te delen wordt het gemakkelijker om de consequenties te overzien van tussentijdse bijstellingen. Door de verschillende fasen één voor één te doorlopen en steeds af te sluiten met een voorkeursbesluit, blijft er bovendien weinig ruimte over om de plannen tijdens het project ter discussie te blijven stellen. Als er in een vroeg stadium overeenstemming is over het nut en de noodzaak van een project is er minder ruimte om nieuwe ideeën en koerswijzigingen in het plan aan te brengen. Dit komt de voortgang en de snelheid van het project ten goede.

Wanneer tijdens het project toch wordt teruggekomen op een eerder genomen beslissing of vastgesteld kader, betekent het dat er terug moet worden gestapt naar de fase waarin deze beslissing is genomen. Een verandering van één beslissing of kader kan immers gevolgen hebben voor andere besluiten of kaders. Hier moet bij een bijstelling dus opnieuw naar gekeken worden.

² De aanbevelingen zijn mede geïnspireerd door de bevindingen uit het onderzoek ‘ Sneller en Beter van de commissie Versnelling besluitvorming Infrastructurele Projecten.

2. Planning

Het heeft de rekenkamercommissie verbaasd dat er in weinig projecten werd gewerkt met en gestuurd op een tijdsplanning. Wij bevelen de gemeente aan doelstellingen van projecten SMART³ te formuleren en in het bijzonder aandacht te besteden aan de tijdgebondenheid van de doelstellingen. Dit sluit aan bij bovenstaande aanbevelingen met betrekking tot het werken met projectfasen die worden uitgewerkt in plannen van aanpak. De gedefinieerde stappen binnen de vastgestelde fasen helpen het proces te ordenen. Door deze gedetailleerde uitwerking wordt het gemakkelijker het proces in de tijd te plannen en in te schatten waar de risico op vertraging zich voordoet.

Daarnaast helpt het uitwerken van iedere fase in een plan van aanpak dat er prioriteiten gesteld kunnen worden. Dit geldt zowel binnen een project als tussen parallel lopende grote projecten.

3. Processen zijn afhankelijk van derden

Binnen de onderzochte projecten hebben we gezien dat de gemeente voor veel ontwikkelingen afhankelijk is van de beslissingen en keuzes die anderen maken. Dit geldt bijvoorbeeld bij het fietspad voor de onteigeningsprocedure en de vergunning van het Hoogheemraadschap en voor de wil van de eigenaren om mee te investeren in de ontwikkeling van het Henri Dunantplein. De gemeente heeft weinig of geen invloed op deze externe processen, terwijl deze wel van groot belang zijn voor de voortgang en de mate van ontwikkeling van projecten.

De invloed van gemeenten op externe partijen zal altijd beperkt zijn. Echter speelt een goede voorbereiding ook hier een belangrijke rol. Heldere voorwaarden en financiële kaders helpen de gemeente een stevige onderhandelingspositie in te nemen. Tegelijkertijd is het voor derden ook prettig om te weten wat ze wel en niet van de gemeente kunnen verwachten. Een gedegen voorbereiding kan een gemeente ook in een vroeg stadium doen besluiten het project in te kaderen of te faseren, waardoor het aantal externe partijen binnen het project kleiner wordt. Dit kan met name bij een situatie met verschillende (grond-)eigenaren tot een minder complexe situatie leiden.

4. Projectorganisatie

Binnen de gemeente Hillegom gaven betrokkenen aan dat gezocht wordt naar de juiste manier voor het organiseren van projecten. In Hillegom onderzoekt de gemeente of zij een 'regie-gemeente' wil worden en de afdeling Ruimtelijke Ordening kan als pilot hiervoor gezien worden. Een regiegemeente besteedt zoveel mogelijk taken uit en houdt zelf regie op het proces. Daarbij past het dat er weinig specialisten in dienst zijn en dat deze kennis ingehuurd wordt wanneer dat nodig is. Een vraag die steeds terugkeert is wat je als gemeente zelf doet en wanneer je kennis en expertise inhuurt. En als je mensen inhuurt, hoe hou je dan regie over hun werkzaamheden, zonder dat je de specialistische kennis in huis hebt waarmee de werkzaamheden inhoudelijk gecontroleerd kunnen worden? Het feit dat het momenteel erg lastig is om personeel te vinden voor de afdeling Ruimtelijke Ordening, bemoeilijkt het goed organiseren van de projecten extra.

Het voeren van regie vraagt om een heldere visie, specifieke competenties van de medewerkers en een daarmee wellicht om aanpassingen in het personeels- en organisatiebeleid. De ervaringen uit de onderzochte projecten kunnen meegenomen worden in het verder ontwikkelen van de regierol van de gemeente.

5. Communicatie tussen raad, bestuur en ambtelijk apparaat

Het blijkt lastig te zijn om een goede vorm te vinden voor de communicatie tussen raad, bestuur en het ambtelijk apparaat. Veel bestuurders geven aan dat zij zoeken naar de juiste manier om de raad op de hoogte te houden, zonder ze te vroeg of te gedetailleerd te informeren. Door grote drukte bij

³ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

bestuurders en betrokken ambtenaren is er vaak geen sprake van structurele communicatie naar de raad over een project. Het risico is dat de raad zich overvallen voelt wanneer een project uiteindelijk wordt gepresenteerd. Een risico van te vroeg en te vaak communiceren is dat de raad op de stoel van de wethouder gaat zitten en er, zoals eerder aangegeven, gemakkelijk wijzigingen worden aangebracht. Opvallend is dat er nergens afspraken gemaakt zijn over het informeren van de raad, behalve dan op het moment dat er een raadsbesluit moet worden genomen.

Wij bevelen aan heldere afspraken te maken tussen de raad, het bestuur en het ambtelijk apparaat over de planning van het projecten en over wanneer, hoe vaak en op welke manier er (over en weer) wordt gecommuniceerd over grote projecten. Deze afspraken kunnen onderdeel zijn van het plan van aanpak.

4 Reactie College van Burgemeester en Wethouders

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Hillegom heeft op 7 januari 2009 in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor zijn reactie op het rapport gegeven. Hieronder wordt deze reactie weergegeven.

Reactie college van Burgemeester en Wethouders Hillegom

Allereerst merken wij op dat het onderzoek twee specifieke projecten betreft: het fietspad naar Bennebroek en de ontwikkeling van het Henri Dunantplein Zuid. Uit het rapport hebben wij niet kunnen opmaken op welke wijze er in meer algemene zin onderzocht is hoe grote projecten in Hillegom zijn georganiseerd. Uw aanbevelingen lijken derhalve gebaseerd op de analyse van deze twee projecten en op een onderzoek van de commissie Versnelling besluitvorming Infrastructurele Projecten. Van de resultaten van dit laatste onderzoek hebben wij geen kennis.

De conclusies over de twee specifieke projecten, het fietspad Bennebroek en het Henri Dunantplein zuid, geven ons geen reden tot aanvullende opmerkingen. Wat de meer algemene conclusies en aanbevelingen betreft merken wij het volgende op:

1. Het belang van een gedegen planning onderschrijven wij. Meerdere in Hillegom gestarte projecten zijn al opgepakt volgens het systeem van projectmatig werken waarin de verschillende fases zijn opgenomen. De aspecten tijd, geld en beslismomenten zijn daarin verankerd. De aanbeveling over de projectorganisatie en de regievoering nemen wij over. Wij hebben daartoe in een eerder stadium acties ondernomen.
2. Wij delen uw constatering dat veel porcessen afhankelijk zijn van derden. Het is zo dat wij in veel gevallen niet leidend, maar faciliterend zijn. Met andere woorden, niet van elk project zijn wij de initiator. Uw aanbeveling om het aantal partijen te beperken onderschrijven wij.
3. Uw conclusie en aanbeveling over de communicatie tussen raad, bestuur en ambtelijk apparaat lijkt gebaseerd op uitkomsten uit het algemene rapport van derden en niet op de specifieke Hillegomse situatie. In de bestuursopdrachten die wij opstellen is communicatie een belangrijk onderdeel. Met de raad bestaan heldere afspraken over de inhoud en het moment van informatie. Deze zetten wij de komende tijd voort.

5 Nabeschuwing Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft de reactie van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hillegom besproken en wil nog het volgende opmerken:

Het rapport is opgebouwd uit een gemeentespecifiek onderdeel met de resultaten van de onderzochte projecten en een algemeen deel met conclusies en aanbevelingen. In het gemeentespecifieke deel geeft de rekenkamercommissie haar bevindingen weer op basis van de informatie die zij op dat moment had over de gemeente. De conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op het beeld dat is ontstaan na onderzoek van alle zes de projecten in de drie gemeenten. Hierin ligt ook de meerwaarde van gelijktijdig onderzoek in de drie gemeenten. Door zes projecten in drie gemeenten te bestuderen komen aandachtspunten sneller boven: je ziet immers meer (verschillende) projecten en verschillende aanpakken. Knelpunten die bij het ene project werden besproken, kunnen zo worden getoetst bij het andere project.

De conclusies en aanbevelingen zijn dan ook mede gebaseerd op het totale beeld van vertragingen bij grote projecten in de drie gemeenten en zijn gericht op de toekomst. Alle aandachtspunten uit de aanbevelingen zijn getoetst, besproken en herkend bij de drie betrokken gemeenten. Uiteraard is het mogelijk dat één of meer aanbevelingen in een gemeente in de onderzochte periode al zijn opgepakt of dat een knelpunt inmiddels is opgelost.

Naar aanleiding van de bestuurlijke reacties op aanbeveling 5. Communicatie tussen raad, bestuur en ambtelijk apparaat heeft de rekenkamercommissie besloten de zinsnede “ Opvallend is dat er nergens afspraken gemaakt zijn over het informeren van de raad, behalve op het moment dat er een raadsbesluit moet worden genomen” te laten vervallen.

Bijlage: Gesprekspartners

Project	Gesprekspartner	Functie	Organisatie
Hillegom			
Fietspad			
	Dhr H. Westra	projectleider	gemeente Hillegom
	Dhr J.G. Weijers	wethouder	gemeente Hillegom
	Dhr R.J. van der Meulen	manager business unit	Purple Blue (Tauw)
	Mw S. Scheggetman	adviseur	Purple Blue (Tauw)
H. Dunantplein Zuid			
	Dhr F.T. Atsma	projectleider	gemeente Hillegom
	Dhr J.G. Weijers	wethouder	gemeente Hillegom
	Dhr H. Volleman	financieel adviseur	gemeente Hillegom