

Oorzaken en gevolgen van vertragingen van grote projecten in Noordwijkerhout

Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en
Noordwijkerhout

maart 2009

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
1.1	Aanleiding & Vraagstelling.....	3
1.2	Onderzoeksaanpak	3
2	Noordwijkerhout	6
2.1	Bavo-terrein	6
2.2	Centrum	8
3	Conclusies en aanbevelingen.....	11
3.1	Vastgestelde vertraging.....	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 Noordwijkerhout.

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 hebben 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.ruimtexitmilieu.nl van het Ministerie van VROM

Gevolgen van vertraging

Bij de gevolgen van vertragingen worden de gevolgen voor de verschillende stakeholders van het project onderzocht 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 Noordwijkerhout

2.1 Bavo-terrein

Sinds 1918 is de psychiatrische instelling St. Bavo gevestigd in Noordwijkerhout. Vanaf de jaren negentig is de gemeente Noordwijkerhout met de instelling Bavo RNO in gesprek over de aankoop van het terrein, met het doel er woningen te bouwen. Doordat de provincie het aantal te bouwen woningen in de gemeente beperkte, is in 1996 afgezien van verdere onderhandelingen. Toen het beleid van de provincie veranderde is de gemeente opnieuw in gesprek gegaan met de eigenaar van het Bavo-terrein. Dit heeft in 2002 geleid tot een verklaring waarin Bavo RNO de intentie uitspreekt het terrein te willen verkopen aan de gemeente Noordwijkerhout. Naast Bavo is ook het College Sanering Ziekenhuizen bij de onderhandelingen betrokken. Deze partij ziet er op toe dat terreinen van zorginstellingen marktconform worden verkocht. In 2007 heeft de eigenaar van het Bavo-terrein aangegeven het terrein niet aan de gemeente te willen verkopen, maar het zelf te willen ontwikkelen. Noordwijkerhout bereidt nu een samenwerkingsovereenkomst tussen verschillende grondeigenaren voor. De gemeente stelt de kaders waarbinnen de ontwikkeling plaatsvindt. Het project, waarin de gemeente nu een andere rol speelt dan tot 2007, bevindt zich in de planstudiefase.

Vastgestelde vertraging

De intentieverklaring tussen Bavo-RNO groep en de gemeente is een jaar geldig, tot 1 januari 2003 en die termijn is later verlengd tot 1 juli 2003. Het lukt de gemeente niet om binnen die termijn tot overeenstemming te komen met de eigenaar van het Bavo-terrein en op basis daarvan kan gezegd worden dat het project in die periode vertraagd is. Na 1 juli 2003 gaan de onderhandelingen verder zonder planning totdat ze in 2007 worden stopgezet. Doordat er voor deze periode geen planning is, is een vertraging van het project voor deze periode niet vast te stellen.

Op het moment dat de eigenaar van het Bavo-terrein aangeeft zelf te willen ontwikkelen, wordt het voor de gemeente een heel ander project. Wij laten dit deel van het project in dit rapport buiten beschouwing.

Oorzaken

Prioriteit lag elders

Tussen 1993 en 2003 is in Noordwijkerhout geen grootschalige woningbouw gepleegd. Daardoor is in de jaren negentig de druk op de gemeente groot om het Bavo-terrein aan te kopen, zodat hier op korte termijn gestart kan worden met woningbouw. Na deze periode neemt de druk af, omdat de gemeente een grote woonwijk (Mossenest II) ontwikkelt. Doordat de nood minder hoog is en er zowel ambtelijk als bestuurlijk veel tijd en energie gestoken wordt in andere grote projecten (o.a. de woonwijk), zet de gemeente niet heel veel druk op de aankoop van het Bavo-terrein.

Verlopen termijn intentieverklaring

De intentieverklaring is oorspronkelijk geldig tot 1 januari 2003. De duur van geldigheid van de verklaring is verlengd tot 1 juli 2003. In de verklaring geeft de eigenaar van het Bavo-terrein aan dat hij tijdens de duur van de verklaring alleen in overleg is met de gemeente over verkoop. Als op 1 juli 2003 de termijn verstrijkt, verandert er echter niets in de situatie. De onderhandelingen tussen de gemeente en Bavo worden van beide kanten uit niet stopgezet, maar gaan op dezelfde manier verder. Bij de gemeente is men zich wel bewust van het verlopen van de intentieverklaring, maar men stelt de beëindiging niet formeel vast. De gemeente geeft aan dat de Bavo-RNO groep niet bereid was de overeenkomst te verlengen.

Vaststaand financieel kader

De gemeente stelt een duidelijk financieel kader vast voor de aankoop van het Bavo-terrein. De betrokken wethouder brengt een aantal keer een bod uit, dat niet worden geaccepteerd door Bavo RNO. Om toch te voldoen aan de hogere vraagprijs doet de gemeente een poging het plan te intensiveren, zodat de verwachte opbrengst en daarbij het bod van de gemeente stijgt. Tegelijkertijd verhoogt Bavo RNO echter de vraagprijs. De gemeente besluit daarop het bod niet verder te verhogen, omdat het risico voor de gemeente te groot wordt.

Wijziging positie zorginstelling

Sinds de jaren negentig is bij de zorginstellingen, waaronder de Bavo-RNO groep een proces in gang gezet, waarbij op basis van extra-muralisering en decentralisatie de instandhouding van grootschalige zorginstellingen niet meer nodig is.

Dit is aanleiding voor de eigenaar van het terrein om met de gemeente in overleg te treden over de mogelijke verkoop. De zorginstelling is verplicht om de gelden die de verkoop van het terrein opbrengt terug te storten in de AWBZ-pot. Om te controleren dat het terrein tegen een marktconforme prijs verkocht wordt, is het College Sanering Ziekenhuizen erbij betrokken. Dit college adviseert de minister van VWS bij het beoordelen van grondverkoop van (voormalig) ziekenhuisterreinen.

In de laatste jaren van de onderhandelingen wordt informeel bekend dat het ministerie bezig is met een aanpassing van de wet. Daardoor hoeven de opbrengsten van de verkoop van ziekenhuisterreinen niet langer in de AWBZ-pot gestort te worden, maar mogen ze binnen de instellingen zelf worden besteed. Volgens de gemeente Noordwijkerhout is dat de reden dat de eigenaar het terrein nu zelf wil ontwikkelen.

Gevolgen*Burgers*

De gemeente wilde het Bavo-terrein aankopen om er huizen op te bouwen. Dit is door de vertraging in het project niet gebeurd. Doordat destijds door de raad prioriteit is gegeven aan de ontwikkeling van de nieuwbouwwijk Mossenest is er echter geen tekort aan woningen ontstaan in de gemeente. De vertraging heeft er uiteindelijk voor gezorgd dat de woningen meer verspreid worden opgeleverd, wat volgens betrokkenen tot een gezondere situatie op de huizenmarkt leidt.

Uitvoerders

Er zijn geen noemenswaardige gevolgen voor betrokken uitvoerders.

Bestuurders

Doordat de gesprekken met de eigenaar van het Bavo-terrein al bijna tien jaar lopen, zijn verschillende wethouders verantwoordelijk voor het project geweest. Doordat de gesprekken steeds met grote tussenpozen plaatsvonden is de tijdsbesteding van de wethouders beperkt.

Gemeentelijke organisatie

Ook voor de ambtelijke organisatie geldt dat zij al lange tijd met het project bezig is. Als gevolg van de lange duur van de onderhandelingsfase weet de gemeente nu goed wat zij met het terrein wil en welke gemeentelijke kaders er gelden. Dit helpt de gemeente bij de begeleiding van de huidige ontwikkeling van het terrein.

Financieel

De gemeente heeft vast gehouden aan het vooraf vastgestelde financiële kader. Dit heeft als positief gevolg dat de gemeente het terrein niet heeft aangekocht en daardoor geen financieel risico heeft gelopen.

Tijdens de onderhandelingsfase heeft het project de gemeente wel geld en tijd gekost. De gemeente heeft zich bijvoorbeeld laten adviseren door adviesbureau Ecorys en heeft verschillende studies,

onderzoeken en berekeningen laten uitvoeren. In 2005 hebben de gemeente en het bestuur van de Bavo-RNO gezamenlijk een derde partij om advies gevraagd in de waardebeoordeling van het terrein. De kosten hiervan zijn gedeeld tussen de gemeente en Bavo RNO. Op het project rust per 1 januari 2008 een boekwaarde van € 500.000. Deze gemaakte kosten zullen door de gemeente op de ontwikkelaars worden verhaald in de vorm van een anterieure overeenkomst.

2.2 Centrum

Eind 1998 stelt de gemeenteraad het Masterplan Dorpscentrum Noordwijkerhout vast en in 2000 volgen het ontwikkelings- en beeldkwaliteitsplan. De raad stelt daarmee een breed plan vast voor de ontwikkeling van een centrum op de voormalige gemeentewerf. Het doel van het plan is een aantrekkelijk winkel- en horecagebied te maken en koopkracht tekenen tegen te gaan. De visie behelst vier segmenten waarvan de gemeente wil dat zij in de toekomst tot ontwikkeling komen. De gemeente start met de invulling van de ontwikkeling van nieuwbouw van woningen en winkels en de inrichting van de openbare ruimte op twee kruisende assen. Voor deze ontwikkeling wordt in 2000 een intentieovereenkomst afgesloten met ontwikkelaar William Properties. In 2001 en 2003 worden achtereenvolgens de ontwikkelings- en realisatieovereenkomst getekend. Tijdens de ontwikkeling van het centrum wordt naar aanleiding van een wens van de gemeenteraad besloten het marktplein bij het project te betrekken. Bij graafwerkzaamheden bij de kerk worden oude resten gevonden en het blijkt noodzakelijk archeologisch onderzoek te verrichten. In 2007 is het nieuwe centrum officieel geopend. Het project is, op enkele details na, afgerond.

Vastgestelde vertraging

Kort na het bestuurlijk vastleggen van het Masterplan Dorpscentrum is een eerste planning afgegeven voor de intentie-, de ontwikkeling- en realisatiefase en de oplevering (zie tabel). Deze oorspronkelijke planning gaat uit van oplevering van het project in april 2002. De nieuwbouw van het centrum is uiteindelijk opgeleverd in september 2007. Daarmee is het project opgeleverd met een vertraging op de oorspronkelijke planning van iets meer dan vier jaar.

Tijdens het project is de planning steeds bijgesteld. In de intentie- ontwikkeling en realisatieovereenkomsten zijn steeds een nieuwe planning bijgevoegd. In onderstaande tabel staat per document aangegeven wanneer de start van welke fase gepland was. Uit de tabel is af te lezen dat het project in de realisatiefase de grootste vertraging heeft opgelopen. Waar er in de oorspronkelijke planning een jaar voor deze fase stond ingepland, heeft hij uiteindelijk vier jaar geduurd.

Start fase:	Intentie	Ontwikkeling	Realisatie	Oplevering
In het Masterplan was de planning:	Jan '00	April '00	April '01	April '02
In de Intentieovereenkomst was de planning:	Feb '00	Juni '00		
In de Ontwikkelingsovereenkomst was de planning*:		April '01	Mrt '02	Okt '04
Realisatie overeenkomst			Aug '03	Mrt '06

* onder voorbehoud van de bouwvergunningsprocedure

Er is reden aan te nemen dat het gevoel van vertraging bij de burgers nog steeds toeneemt, ondanks het feit dat het project inmiddels is afgerond. De nieuwbouw in het centrum heeft een positieve impuls gegeven aan het gehele centrum van Noordwijkerhout. Daardoor zijn verschillende kleine ontwikkelingen gestart, waarvan de meeste, al dan niet vertraagd, nog steeds lopen. De gemeente heeft daarom op sommige plekken gewacht met de aanpak of afronding van de openbare ruimte. Dat

verschillende segmenten van het centrum nog steeds in ontwikkeling zijn kan de inwoners van Noordwijkerhout het idee geven dat het project nog steeds niet helemaal af is.

Zowel bestuurders als ambtenaren hebben niet het gevoel dat het project vertraagd is. Zij geven aan dat het Masterplan zowel inhoudelijk als qua planning erg ambitieus was. Het project is in acht jaar gerealiseerd en zij vinden dat vlot te noemen.

Oorzaken

Uitgebreide verkennings- en planstudiefase

Het Masterplan Dorpscentrum is eind 1998 door de raad vastgesteld. Aan de vaststelling van deze ontwikkelingsvisie gaat een uitgebreide verkenningsfase vooraf. In 1995 is de gemeente reeds in gesprek met verschillende eigenaren in het centrum over herstructurering van het gebied. Vervolgens wordt in 2000 de intentieovereenkomst getekend met de ontwikkelaar. De gemeente heeft in totaal dus vijf jaar besteed aan de voorbereidende fases. Raadsleden staan redelijk ver af van dit proces en hebben niet altijd inzicht in welke stappen er allemaal genomen moeten worden. Dit draagt bij aan het gevoel van vertraging op het hele proces. Een uitgebreide voorbereiding kan echter vertraging verderop in het project voorkomen.

Inspraakprocedures

De gemeente geeft aan dat inspraakprocedures lastig te plannen procedures zijn. Het is afhankelijk van de reacties die binnenkomen hoe lang het duurt voordat het project voortgezet kan worden. Tijdens de vorming van de centrumplannen is twee keer een inspraakprocedure geweest die in beide gevallen langer heeft geduurd dan vooraf was ingepland.

Wijziging oorspronkelijke plannen

Nadat de gemeenteraad de intentie- en ontwikkelingsovereenkomst heeft vastgesteld is er in 2002 een nieuwe gemeenteraad aangetreden. Deze raad heeft de oorspronkelijke plannen gewijzigd en afgesproken het Marktplein mee te nemen in de ontwikkelingen. Door het plaatsen van een nieuw muurtje rond de Witte Kerk was het noodzakelijk een uitgebreid en kostbaar archeologisch onderzoek te verrichten. Nadat in 2006 de nieuwe raad aantrad zijn de plannen opnieuw ter discussie komen te staan. In februari 2007 heeft de raad besloten om de van de plannen deel uitmakende verplaatsing van het muurtje rond de Witte Kerk niet uit te voeren. Opnieuw heeft de raad de eerder gemaakte plannen gewijzigd en daarmee waren de reeds uitgevoerde archeologische werkzaamheden vrijwel overbodig geworden.

Gevolgen

Burgers

Het gevolg van de vertraging voor de inwoners van Noordwijkerhout is dat zij langer op de nieuwe winkels en woningen hebben moeten wachten. Daarnaast hebben de inwoners langer dan verwacht overlast gehad van de bouw.

Uitvoerders

Er zijn geen noemenswaardige gevolgen voor betrokken uitvoerders

Bestuurders

De discussie over het plein rondom de kerk heeft veel aandacht gekregen in de lokale media. Dat de gemeente veel geld heeft besteed aan het archeologisch onderzoek, terwijl er vervolgens weinig aan het plein is veranderd, is niet goed geweest voor de imago van de politiek in Noordwijkerhout.

Gemeentelijke organisatie

Het gevolg van de vertraging voor de gemeentelijke organisatie is dat het ambtelijk apparaat langer is belast met dit project dan oorspronkelijk de bedoeling was. Dit heeft overigens niet voor capaciteitsproblemen gezorgd.

Financieel

De totale boekwaarde van het Centrumplan bedraagt 1,22 miljoen euro. De gemeente verwacht dat, na het ontvangen van exploitatiebijdragen van twee partijen en de verkoop van de strategische grondpositie in het centrum, de uiteindelijke exploitatiekosten neutraal zullen uitpakken. Het uitgraven van het plein rondom de Witte Kerk heeft de gemeente € 362.342 gekost.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Vastgestelde vertraging

Vastgestelde vertraging

Het Centrumproject is het enige project binnen dit onderzoek naar de drie gemeenten waarvoor een duidelijke planning is opgesteld. De conclusie is dat de vertraging op deze planning vooral is opgelopen door een uitgebreide voorbereidende fase en door het deels afwijken van de oorspronkelijke plannen. Het deel van het Bavo project dat hier is onderzocht is in de verkenningsfase gestopt. 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 per project een opsomming van de gevonden oorzaken voor de vertraging.

Noordwijkerhout		
Bavo	1.	Prioriteit lag elders
	2.	Verlopen termijn intentieverklaring
	3.	Vaststaand financieel kader
	4.	Wijziging positie zorginstelling
Centrum	5.	Uitgebreide verkennings- en planstudiefase
	6.	Inspraakprocedures
	7.	Wijziging oorspronkelijke plannen

Gevolgen

De vertraging van het project Centrum heeft vooral gevolgen gehad voor het imago van de politiek. Met name de vertraging en de kosten die gepaard gingen met het al dan niet verplaatsen van het muurtje rond de kerk hebben voor veel negatieve aandacht gezorgd. Dit vergroot het algemene gevoel dat het project is vertraagd, terwijl de grondige voorbereidingstijd zijn nut heeft bewezen. Het belangrijkste gevolg van de vertraging van beide projecten voor de burgers is dat zij langer moesten wachten op zowel woningen als winkels.

De financiële gevolgen van de vertraging van beide projecten lopen uiteen. Bij het Bavo-terrein heeft de gemeente wel geld uitgegeven aan de voorbereiding, maar heeft, door vast te houden aan het financiële kader, geen onnodig groot financieel risico gelopen. Bij het centrum is veel geld uitgegeven aan het terrein rondom de kerk, terwijl achteraf het nut van de actie door betrokkenen in twijfel wordt getrokken.

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 het project Bavo is met name veroorzaakt doordat de gemeente heeft vastgehouden aan het financiële kader. Het gevolg van deze vertraging is echter toch positief te noemen, aangezien het de gemeente heeft behoed voor het nemen van een te groot financieel risico. Andere factoren (zoals de elders liggende prioriteit en het verlopen van de intentieverklaring) hebben er toe geleid dat de gemeente niet op enig moment bewust heeft besloten het project wel of niet voort te zetten. Daardoor is de impliciete vertraging groot te noemen en de daadwerkelijke duur van het project lang.

De vertraging van het project Centrum is met name veroorzaakt doordat de voorbereidingstijd langer heeft geduurd en doordat is afgeweken van de oorspronkelijke plannen. Ook dit heeft echter met name positieve gevolgen gehad. Door de uitgebreide voorbereiding is de realisatie van het project vlot en soepel verlopen. De tweede oorzaak, het afwijken van het oorspronkelijke plan door het betrekken van het gebied rondom de kerk, heeft met name negatieve gevolgen gehad. Het heeft veel geld gekost en is niet goed geweest voor het imago van de politiek.

3.2 Aanbevelingen

Aanbevelingen

Op basis van een analyse van de oorzaken en gevolgen komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen om vertragingen van projecten in de toekomst te voorkomen.²

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. 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. Ook hier speelt echter het belang van een goede voorbereiding 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

Noordwijkerhout is een regiegemeente. 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 binnen de betrokken gemeenten 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 die de werkzaamheden inhoudelijk kan controleren? 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 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

³ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

de wethouder gaat zitten en er, zoals eerder aangegeven, gemakkelijk wijzigingen worden aangebracht⁴.

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 De zinsnede “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” is naar aanleiding van de bestuurlijke reactie van de drie colleges komen te vervallen.

4 Reactie College van Burgemeester en Wethouders

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Noordwijkerhout heeft op 12 januari 2009 in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor zijn reactie op het rapport gegeven. Hieronder wordt deze reactie weergegeven. De tekstuele voorstellen op feitelijke onjuistheden zijn door de rekenkamercommissie in het rapport overgenomen en zijn daarom voor de overzichtelijkheid niet in het overzicht opgenomen.

Reactie college van Burgemeester en Wethouders Noordwijkerhout

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Noordwijkerhout heeft het volgende commentaar:

Reactie op de conclusies

Wat in essentie aan de orde is, is het volgende:

- a. de vertraging van de Bavo komt met name omdat de gemeente heeft vastgehouden aan het financiële kader. Omgekeerd is het gevolg van die vertraging positief te noemen omdat dit de gemeente heeft behoed voor het nemen van een te groot financieel risico. Andere factoren (prioriteit aan Mossenest I en het verlopen van de intentieverklaring) hebben er toe geleid, dat de gemeente niet op enig moment bewust heeft besloten om het project wel of niet voort te zetten. Vrij vertaald betekent dit dat de intentieverklaring, waarin een einddatum stond, was verlopen en dat de partijen feitelijk zonder een nieuwe einddatum hebben onderhandeld. Daardoor is er ook nooit een formeel eindmoment geweest. De impliciete vertraging is daarom groot te noemen en de daadwerkelijke vertraging van het project lang.
- b. de vertraging van het Centrum komt doordat de voorbereidingstijd langer heeft geduurd en doordat is afgeweken van de oorspronkelijke plannen. Positief is echter, dat door de uitgebreide voorbereiding de realisering van het project vlot en soepel is verlopen. De tweede oorzaak, het afwijken van het oorspronkelijke plan voor het gebied rondom de Witte Kerk heeft met name negatieve gevolgen gehad. Het heeft – aldus uw commissie – heel veel geld gekost en is niet goed geweest voor het imago van de politiek.

In algemene zin kunnen wij ons in deze conclusies vinden.

Reactie op de aanbevelingen

Ad 1. Belang van gedegen voorbereiding

Ad 2. Planning

Tegen het overnemen van de aanbevelingen 1 en 2 bestaat naar onze mening geen enkel bezwaar. Reeds eerder is in onze organisatie een aanzet gemaakt om te komen tot het projectmatig werken, waarbij doelstelling SMART geformuleerd worden. De invoering van de projectplannen, waarin de aanbevolen stappen worden genomen is inmiddels gestart. Wij wijzen u er overigens op, dat voor het project Centrum wel degelijk in stappen is gewerkt die met een formeel besluit steeds werden afgesloten. Via de weg van intentieovereenkomst en realisatieovereenkomst heeft dit uiteindelijk geleid tot een finale besluitvorming door de gemeenteraad. Hier zit overigens ook verscholen, dat dit algemene deel voor de drie gemeenten geldt. Al eerder is gesteld, dat het Centrumproject als enige van de zes projecten van het totale onderzoek wel van een planning is voorzien en het voor de Bavo – gelet op de stand van zaken – niet logisch is om een planning op te nemen. In die zin lijkt het onderwerp “vertraging grote projecten” niet iets wat de lading als zodanig dekt.

Ad 3. Processen zijn afhankelijk van derden

De inkadering van een project kan niet altijd leiden tot het beperken van externe partijen. Grondeigenaren maar ook belanghebbenden, die zich vanuit verschillende perspectieven in projectontwikkelingen mengen, kunnen niet gemakkelijk worden uitgesloten. Wel is het van belang, dat vanuit een goed en duidelijk gedefinieerd maar ook degelijk voorbereid project de juiste instrumenten ingezet kunnen worden (strategische aankopen, toepassing Wet voorkeursrecht gemeenten etc.).

Ad 4. Projectorganisatie

Het college is het op zich eens met aanbeveling 4. Na de laatste organisatieaanpassing maar bovenal de recent uitgevoerde organieke functiewaardering spelen genoemde competenties een wezenlijke rol. Aanpassingen in het personeel en organisatiebeleid zijn wat ons betreft niet aan de orde. De vraag c.q. suggestie die uw commissie noemt en waarbij u zich afvraagt dat als je mensen inhuurt hoe je dan de regie over de werkzaamheden houdt, zonder dat je specialistische kennis in huis hebt die de werkzaamheden inhoudelijk kan controleren. Wij achten dit te ver gaan. Het gaat voorbij aan het gegeven, dat inhuur ook plaatsvindt vanwege het feit, dat de specialistische kennis niet gedurende een heel jaar op een afdeling aanwezig hoeft te zijn. Het gaat voorbij aan de integriteit van de betrokken inhuurmedewerkers en gaat al helemaal voorbij aan het feit, dat wat ons betreft er voldoende kennis en ervaring binnen de organisatie aanwezig is, die nodig is voor het voeren van afdoende controle en regie!

Ad 5. Communicatie tussen raad, bestuur en ambtelijk apparaat

Sedert enige tijd wordt de raad periodiek geïnformeerd over de stand van zaken van de projecten. Daarnaast zijn de informatie en communicatiemomenten een vast onderdeel van het projectplan. In zoverre steunen we de aanbeveling als zodanig.

5 Nabeschuwing Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft de reactie van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noordwijkerhout besproken. De tekstuele voorstellen op feitelijke onjuistheden zijn door de rekenkamercommissie in het rapport overgenomen.

De rekenkamercommissie wil in algemene zin 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
Noordwijkerhout			
Bavo & Centrum			
	Dhr R.E. Koekkoek	projectleider	gemeente Noordwijkerhout
	Dhr W. Meijvogel	afdelingshoofd	gemeente Noordwijkerhout
	Dhr A.A. Morssink	wethouder	gemeente Noordwijkerhout
	Drs P.A. van der Kam	adviseur	Ecorys