

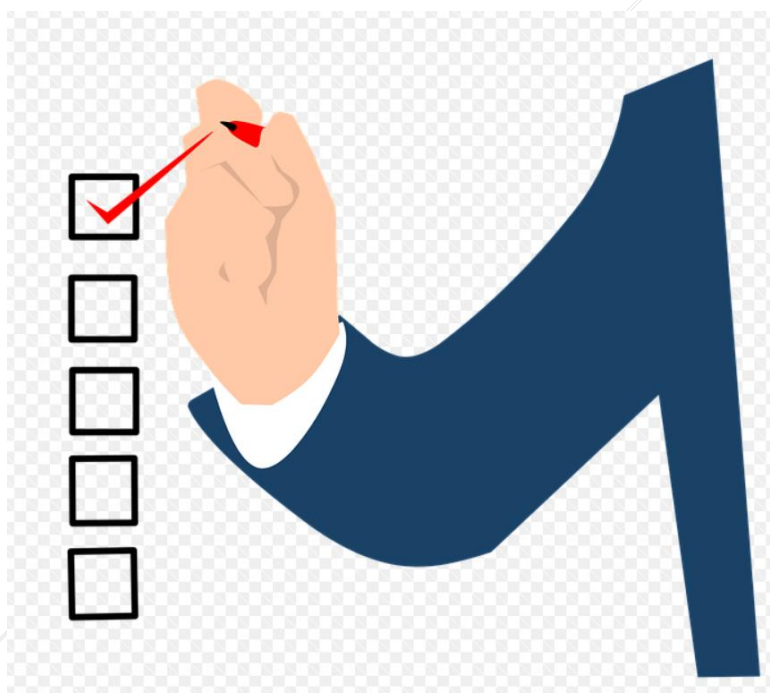
Grote projecten gemeente Hoorn

Sturen en beheersen in de tegenwoordige tijd

Een vervolgonderzoek door de rekenkamercommissie Hoorn

Eindrapport

Publicatieversie, vastgesteld door de rekenkamercommissie op 1 juli 2019



Rekenkamercommissie gemeente Hoorn – juli 2019

Samenstelling Rekenkamercommissie



Externe leden

- De heer drs. A. Slot RA, voorzitter
- De heer drs. M. Haubrich
- De heer drs. P.T.J. de Wit
- Mevrouw Mr. R. Ngalle

Interne leden

- De heer R. Vinkenborg
- De heer R. Drommel
- De heer A. Wegner

Secretariaat

Mevrouw drs. K. Bongers (secretaris/onderzoeker a.i.)

Adres

Postbus 603
1620 AR Hoorn

Telefoonnummer

0229- 252200

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.

Illustratie op titelpagina

www.Pixabay.com

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	4
1.1 AANLEIDING	4
1.2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VAN HET ONDERZOEK UIT 2012.....	4
1.3 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG VERVOLGONDERZOEK GROTE PROJECTEN	4
1.4 AANPAK VAN HET VERVOLGONDERZOEK	4
2. WERKEN IN PROJECTEN IN HOORN: STAND VAN ZAKEN	6
2.1 WAT IS ER MET DE AANBEVELINGEN UIT 2012 GEDAAN?	6
2.2 TOELICHTING OP OVERNEMEN AANBEVELINGEN DOOR DE RAAD	6
2.3 BEREIKEN GEWENSTE EFFECTEN PER AANBEVELING UIT 2012	8
2.3 ACTUELE ONTWIKKELINGEN	11
3. CONCLUSIES & AANBEVELINGEN	13
3.1 BEANTWOORDING CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG	13
3.2 CONCLUSIES	13
4.3 AANBEVELINGEN.....	14
4. REACTIE COLLEGE VAN B EN W	15
5. NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	16
BIJLAGE 1: BRONNEN	19
BIJLAGE 2: CHECKLIST GROTE PROJECTEN 2012	20
BIJLAGE 3: UITWERKING CASUSSEN	21
CASUS I: HERINRICHTING KERKPLEIN	21
CASUS II: PARKEERGARAGE (POORT VAN HOORN, STATIONSGBIED NOORD)	22

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de periode september 2018 tot en met maart 2019 deed de rekenkamercommissie een vervolgonderzoek naar “Grote Projecten, *Wie is aan zet?*” uit 2012. In dit vervolgonderzoek werd beoordeeld of de aanbevelingen van de rekenkamer daadwerkelijk zijn geïmplementeerd en (voor zover mogelijk) of zij ook het gewenste effect hebben gehad.¹

Bij grote projecten loopt de gemeente grote risico's over meerdere raadsperioden heen. Het is van belang dat de raad grip houdt op de uitvoering ervan. Het onderwerp is dan ook nog steeds actueel. Vandaar dat de rekenkamercommissie het onderzoek uit 2012 heeft geselecteerd voor een vervolgonderzoek.

Met het vervolgonderzoek wil de rekenkamercommissie haar eigen effectiviteit vergroten, maar ook de controlerende taak van de raad ondersteunen: werden de verbetervoorstellen van de rekenkamer doorgevoerd in het gemeentelijk functioneren?

In deze rapportage vindt u de resultaten van het vervolgonderzoek. De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie vindt u in hoofdstuk 3.

1.2 Conclusies en aanbevelingen van het onderzoek uit 2012

Het rekenkameronderzoek naar Grote Projecten uit 2012 leidde tot de conclusie dat de raad destijds geen kader had gesteld voor het werken aan projecten. Bij de start van een project stelde de raad geen eisen aan de inhoud en frequentie van verantwoordingsinformatie en het college (dus niet de raad) stelde de projectopdracht vast. Bovendien bleken destijds de inventarisatie en analyse van risico's van grote projecten onderbelicht te blijven. Hierdoor kon de raad onvoldoende sturen en was de rol van de raad als beleidsbepaler en controleur bij grote projecten beperkt.

De rekenkamercommissie formuleerde in 2012 11 aanbevelingen om tot een betere kaderstelling, sturing en beheersing van grote projecten door de gemeenteraad te komen.

1.3 Centrale onderzoeksvraag vervolgonderzoek Grote Projecten

In hoeverre is uitvoering gegeven aan de besluitvorming door de raad naar aanleiding van de uitkomsten en aanbevelingen van het onderzoek “Grote Projecten, *Wie is aan zet?*” uit 2012?

1.4 Aanpak van het vervolgonderzoek

Het onderzoek werd uitgevoerd door dossieronderzoek, aangevuld met interviews met de verantwoordelijk wethouder en betrokken ambtenaren.

Om de bevindingen te kunnen illustreren en om de gang van zaken rond grote projecten aan de hand van aansprekende voorbeelden te kunnen illustreren, werden –net als in het onderzoek uit 2012– grote projecten nader bekeken. In 2012 waren dat het Oostereiland, de Poort van Hoorn en de Bangert en Oosterpolder. De projecten Oostereiland en de Bangert en Oosterpolder zijn grotendeels afgerond en blijven in dit vervolgonderzoek verder buiten beschouwing. Het project Poort van Hoorn is echter nog volop in ontwikkeling en de bouw van de parkeergarage binnen dat grote project werd dan ook geselecteerd als casus. Daarnaast is voor het vervolgonderzoek een nieuwe casus geselecteerd

¹ Onderzoeksprotocol rekenkamercommissie Hoorn, artikel 10.



met mogelijk zowel grote financiële, bestuurlijke als politieke consequenties, waarbij de raad nadrukkelijk op verschillende momenten in het besluitvormingsproces het initiatief heeft genomen, namelijk de herinrichting van het Kerkplein.



Bij dit vervolgonderzoek hanteerde de rekenkamercommissie haar gebruikelijke methode van hoor en wederhoor met alle respondenten op interviewverslagen, het feitenrapport en het conceptrapport.

Het eindrapport is op 22 mei 2019 voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het college van Burgemeester en Wethouders. De bestuurlijke reactie treft u aan in 4. De rekenkamercommissie is voornemens om het rapport inhoudelijk voor raadsleden toe te lichten in de parallelle raadsessie op 3 september 2019.

2. Werken in Projecten in Hoorn: stand van zaken

2.1 Wat is er met de aanbevelingen uit 2012 gedaan?

In onderstaand schema vatten wij eerst samen wat er is gebeurd met de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport uit 2012. Onder de tabel lichten wij dit toe ( =niet overgenomen,  =overgenomen).

Aanbeveling	Overgenomen door de raad?
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 initiatiefase 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.	

2.2 Toelichting op overnemen aanbevelingen door de raad

Zoals blijkt uit bovenstaande tabel nam de raad bij de behandeling van het rekenkamerrapport uit 2012 niet alle 11 aanbevelingen van de rekenkamercommissie over. Volgens de tekst van een amendement op het raadsbesluit waarmee het rekenkamerrapport door de raad werd vastgesteld², was de reden hiervoor dat met overname van deze aanbevelingen de scheiding van verantwoordelijkheden tussen raad en college in het gedrang zouden kunnen komen.

² Amendement nr. 1, raadsvergadering 11 december 2012, aangenomen.

Aanbevelingen 1 en 2 (vaststellen door de raad van respectievelijk de Leidraad en de checklist grote projecten, zie bijlage 2) betroffen volgens de raad vooral de uitvoering en daarvoor is het college primair verantwoordelijk. Aanbeveling 3 was volgens de raad overbodig omdat de raad in de initiatieffase al kan aangeven of een project als “groot” wordt aangemerkt. Aanbevelingen 5 (balans tussen bestuurlijke ambitie en omvang van de investering) zou al voldoende worden ondervangen door de andere aanbevelingen en aanbeveling 10 (melden van dreigende overschrijdingen aan de raad) was volgens de raad te rigide gesteld, waardoor het college de noodzakelijke bewegingsruimte zou worden ontnomen.

In het geamendeerde raadsbesluit van 11 december 2012 droeg de raad het college op om met de overgenomen aanbevelingen bij volgende grote projecten rekening te houden, c.q. de aanbevelingen waar nodig in de ‘Leidraad Projectmatig Werken’ op te nemen ter vaststelling door de raad.

Op 22 juni 2015 informeerde het college de raad per brief³ over de uitvoering van de aanbevelingen die de raad niet had overgenomen en die waaraan het college –kennelijk vanuit haar eigen verantwoordelijkheid, zonder dat de raad daarvoor formeel opdracht aan het college had gegeven- uitvoering wilde geven. Het college schrijft in haar brief dat het rapport van de rekenkamercommissie uit 2012 er mede toe heeft geleid dat de eerste versie van Leidraad projectmatig werken uit 2012 is aangepast. Het college stuurde de nieuwe versie (2014) ter informatie aan de raad mee met haar brief.

De Leidraad was volgens het college een hulpmiddel bij het succesvol uitvoeren van programma's en projecten. Binnen de gemeente Hoorn worden in de Leidraad vier projectsoorten, oplopend in complexiteit, risico's, en politieke gevoeligheid benoemd; programma's, grote projecten, projecten en projectklossen. Voor ieder van deze vier soorten geldt er een afzonderlijke manier waarop de raad bij de besluitvorming is betrokken en gelden er afzonderlijke procedures over informatievoorziening aan de raad. De betrokkenheid en invloed van de raad zijn bij “grote projecten” het grootst, omdat de raad daarbij als besluitvormend wordt aangemerkt en bij de overige soorten juist het college.

In de Leidraad worden projecten als volgt omschreven (citaat):

“Een project is een geheel van activiteiten buiten de gewone lijnactiviteiten om, om een uniek resultaat te realiseren voor een duidelijke opdrachtgever binnen duidelijke kaders door een team van verschillende specialisten.

Bij de gemeente Hoorn is het een project als er sprake is van:

- een duidelijk begin en eind;
- een helder omschreven resultaat;
- vastgestelde middelen om het resultaat te bereiken;
- een eenmalige unieke opgave, vaak met veel nieuwe elementen.

Ook spelen de volgende criteria vaak een rol:

- meerdere vakdisciplines betrokken;
- meerdere afdelingen betrokken;
- politiek gevoelig;
- grote risico's, zowel bestuurlijk als financieel.

Ten slotte: een project is pas een project als de directie het de status 'project' heeft gegeven. Hiervoor is het noodzakelijk datje (bijvoorbeeld als beoogd projectleider) in een vroegtijdig stadium een korte memo, notitie of concept-projectopdracht voor de directie schrijft waarom je welke werkzaamheden projectmatig wilt aanpakken. Een handige checklist vind je achterin deze Leidraad (zie bijlage 5). Als de directie heeft vastgesteld of het een programma, groot-project of project is, dan kan je starten met de initiatieffase....

³ Zaaknr. 1167263

...Groot project: is een samenstelling van meerdere deelprojecten (multi-project) die gezamenlijk één of meerdere specifieke resultaten realiseren. Er is sprake van hoge complexiteit en een groot afbreukrisico.”

In haar brief uit 2015 benoemde het college drie projecten die volgens de Leidraad projectmatig werken onder de noemer van programma's en grote projecten vallen: Grote Waal, Waterfront en Poort van Hoorn. Het college wees naar de betreffende communicatieplannen, waarin is vastgelegd dat de raad regelmatig van de voortgang op hoogte wordt gehouden door middel van voortgangsrapportages en nieuwsbrieven. “Wij geven de voorkeur aan deze vorm van gerichte informatievoorziening in plaats van de halfjaarlijkse of jaarlijkse totaaloverzichten.” Aldus het college.



In de Leidraad wordt overigens ook een “projectenportaal” genoemd. Dit portaal moet inzicht verschaffen (ook aan raadsleden) van alle lopende projecten en de stand van zaken (besluitvorming, financiën, uitvoering) daarvan. Het portaal werd echter al enige tijd niet geactualiseerd. Tijdens de interviews voor dit vervolgonderzoek bleek dat in overleg met de afdeling ICT zal worden bepaald wat de uiteindelijke vorm van het portaal zal zijn en of het portaal wordt gebruikt voor dossiervorming, of dat hiervoor het zaakstelsel zal worden gebruikt.

Nu het nog aan een projectenportaal ontbreekt, valt de informatie voor raadsleden in brokjes uiteen met losse (nieuws-)brieven, informatiesessies en raadsvoorstellen op deelprojecten. Het ontbreekt aan totaaloverzicht en -inzicht. Raadsleden moeten hiervoor een grote hoeveelheid data doorzoeken in iBabs of de griffie wordt hiervoor ingeschakeld.

2.3 Bereiken gewenste effecten per aanbeveling uit 2012



In deze paragraaf geven wij per aanbeveling uit 2012 aan of het gewenste effect inmiddels geheel, gedeeltelijk of niet is bereikt (respectievelijk , , of ).

Met “het gewenste effect” wordt bedoeld dat de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij grote projecten wordt versterkt.⁴

Aanbeveling 1: Stel ter versterking van de kaderstellende rol de ‘Leidraad projectmatig werken’ vast.		
--	---	---



Deze aanbeveling werd niet overgenomen door de raad. De Leidraad werd naar aanleiding van de aanbevelingen van het onderzoek uit 2012 van de rekenkamercommissie wel door het college aangepast. Het beoogde effect –dat de kaderstellende rol van de raad met het vaststellen van de Leidraad zou worden versterkt- is niet bereikt.

Aanbeveling 2: Stel ter versterking van de controlerende rol de Checklist Grote Projecten vast.		
--	---	---



Ook deze aanbeveling werd in 2012 niet overgenomen door de raad. De checklist (zie bijlage 2 bij dit rekenkamerrapport) werd ook niet geïntegreerd in de nieuwe Leidraad. De controlerende rol van de raad is daarmee sinds 2012 nog niet verbeterd.

⁴ Deze versterking kan ook voortvloeien uit maatregelen die los staan van de in 2012 door de rekenkamercommissie gedane aanbevelingen. Voor zover dit is gebleken uit het onderzoek, wordt dit hieronder ook vermeld.

Aanbeveling 3: Bepaal dat de raad beslist, op advies van het college of de raadscommissie, welk project als 'groot' wordt aangemerkt.



Er bestaat een spanningsveld tussen enerzijds de wens van de raad om betrokken te zijn en daadwerkelijk te sturen en anderzijds de noodzaak om het college een zekere mate van handelingsvrijheid te geven, zodat een groot project tot een goed einde (een optimaal resultaat, binnen de planning en zonder budgetoverschrijdingen) kan worden gebracht. Bovendien is lastig om projectmatig werken - rekening houdend met aanlevertermijnen van vergaderstukken - in te passen in de bestaande besluitvormingscyclus van de raad (parallele sessie, informatieve sessies, commissievergaderingen, raadsvergaderingen met bijbehorende aanlevertermijnen, die zich slecht verhoudt met snelle acties). Dat betekent concreet dat als een project bijstelling behoeft en er eerst een voorstel daarvoor ter goedkeuring aan de raad moet worden voorgelegd, dat er dan minimaal drie maanden verlopen tussen signalering van een mogelijk probleem en het vaststellen van de benodigde maatregelen door de raad. Dat werkt vertragend. Mogelijk is een uitbreiding van het repertoire nodig.

Als noodzakelijk wordt gevonden dat het college handelingsvrijheid moet hebben bij de uitvoering, moet de raad daarvoor ook ruimte bieden. Maar het is noodzakelijk dat bij eventuele problemen in de beheersing terug kan worden gegrepen op vooraf vastgestelde procedures. Zonder duidelijke procedureafspraken die breed worden gedragen en goede communicatie over kansen, risico's en scenario's, is de kans aanwezig dat de raad het proces ter discussie stelt in plaats van de inhoud.

Als een project een "groot project" is in de zin van de Leidraad Projectmatig Werken, dan schrijft deze Leidraad een aantal procedures voor over de betrokkenheid van de raad (met name over besluitvorming en informatievoorziening). Dat schept een zekere mate van bestuurlijke rust voor de raad in het geval van grote projecten. Of een project als "groot" of niet wordt aangemerkt is dus niet louter een semantische discussie. De aanbeveling van de rekenkamercommissie werd echter niet overgenomen. De werkwijze blijkt in de praktijk juist tegenovergesteld: ambtelijk (door de directie) wordt beslist welk project de status van "groot project" heeft.

De vraag of er daadwerkelijk sprake is van een "groot project" wordt door het dagelijks bestuur (het college) voorgelegd aan de raad. De raad gaat in de regel akkoord met voorstellen daartoe van het college. Echter, in de praktijk wordt in de raad niet over gesproken over de vraag of er sprake is van een "groot project".

Aanbeveling 4: Voer in de initiatieffase van een groot project een discussie over de behoefte aan informatie en leg de uitkomst in de projectopdracht vast.





De rekenkamercommissie stelde vast dat deze discussie door het college wel wordt gevoerd, maar niet met de raad. De uitkomsten van de discussie liggen vast in de projectopdracht, maar deze wordt slechts in samengevatte vorm in raadsvoorstellen voorgelegd aan de raad, waarbij de informatiebehoefte van de raad geen expliciet en gedetailleerd onderdeel is van de besluitvorming.

De raad geeft zelf ook niet aan wat zijn informatiebehoefte is. Het beoogde effect (meer grip door meer informatie die is toegesneden op de kaderstellende en controlerende taak van de raad) is nu dus vooral afhankelijk van besluitvorming daarover door de ambtelijke organisatie en het college.



De informatie over Grote Projecten voor de raad kan beter. Het is van belang dat het college de raad hierin faciliteert. De raad is een lekenbestuur, de raad moet worden geïnformeerd over de voorgeschiedenis, de aanpak en het mogelijke resultaat. De informatie valt nu echter in brokjes uiteen met losse (nieuws-)brieven, informatiesessies en raadsvoorstellen op deelprojecten. Het ontbreekt aan totaaloverzicht en -inzicht. Raadsleden moeten hiervoor een grote hoeveelheid data doorzoeken in

iBabs of de griffie wordt hiervoor ingeschakeld. Bij het voortdurend ontbreken van een projectenportal (of een vergelijkbare toepassing waarmee de raad het benodigde inzicht en overzicht van grote projecten kan krijgen) blijft de informatievoorziening aan de raad ook een teer punt.

Overigens bleek uit de interviews dat er bij het college en de raad verschillende verwachtingen leven over wat precies de projectopdracht is en welk mandaat de raad het college precies verleent met het vaststellen van een visie. Het college ziet een eenmaal door de raad vastgestelde visie (bijvoorbeeld de Binnenstadvisie) als een projectopdracht en ontleent daaraan het mandaat om deelprojecten zoals de herinrichting van het Kerkplein in uitvoering te nemen. De raad ziet de herinrichting van het Kerkplein echter als een afzonderlijk groot project, waar hij nadrukkelijk de kaders (mede) voor wil bepalen.



<p>Aanbeveling 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.</p>		
---	---	---

Deze aanbeveling werd door de raad in 2012 niet overgenomen. Uit het vervolgonderzoek is gebleken dat de raad ook niet om dergelijke informatie vraagt. Daarin schuilt het gevaar dat toekomstige budgetoverschrijdingen te laat worden opgemerkt. En budgetoverschrijdingen zijn landelijk (rijk, provincies en gemeenten) nu juist bij grote projecten een groot risico.



<p>Aanbeveling 6: Bepaal dat de projectopdracht ter vaststelling en het projectplan ter kennisname aan de raad worden aangeboden.</p>		
--	--	--

Uit het vervolgonderzoek en uit de bestudering van de twee casussen (herinrichting Kerkplein en bouw parkeergarage in de Poort van Hoorn) is gebleken dat de bestaande praktijk anders is.



Projectopdrachten en -plannen worden samengevat in raadsvoorstellen en die worden bekrachtigd door de raad. De samenvatting is op hoofdlijnen en bevat als regel niet alle belangrijke elementen op basis waarvan de raad tot een afgewogen besluit kan komen. Zo ontbreken in de raadsvoorstellen een goede aanduiding en een goede afbakening van wat wel en wat niet tot het project behoort (de "scope"), worden te behalen resultaten slechtst globaal omschreven, worden mijlpalen niet voldoende duidelijk benoemd, ontbreekt het in de raadsvoorstellen aan een duidelijke beschrijving van te treffen maatregelen als er afwijkingen ontstaan en is er ook niet vastgelegd welke afspraken er gelden over wie maatregelen treft bij geconstateerde afwijkingen.

<p>Aanbeveling 7: Bepaal dat in afzonderlijke raadsvoorstellen steeds een relatie wordt gelegd met voorgaande besluiten en met doelstellingen en resultaten van het project als geheel.</p>		
--	---	---

Projectplannen cq. raadsvoorstellen bevatten een link met voorgaande besluiten, met name naar een voorliggende visie, zoals de Binnenstadvisie. De relatie tussen een door de raad vastgestelde visie en de uitwerking daarvan in (deel-) projecten kan voor raadsleden echter lastig zijn omdat de informatievoorziening daar niet altijd op toegesneden is. Zo is het college er bij de uitwerking van het project Kerkplein vanuit gegaan dat het mandaat voortvloeide uit de door de raad vastgestelde Binnenstadvisie. En bij de plannen voor een parkeergarage aan de Noordzijde van het station werd niet duidelijk aangegeven hoe deze parkeergarage bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen van de Poort van Hoorn of de Binnenstadvisie en of en zo ja hoe dit gevolgen heeft voor de aan die parkeergarage te stellen eisen. Gezien de maatschappelijke impact en de daar uitvloeiende dynamiek was het verstandiger geweest dat het college de raad de kaders voor van deze projecten vooraf duidelijker had voorgelegd aan de raad. Dit zou misverstanden hebben kunnen voorkomen.



Aanbeveling 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.		
---	---	---

In raadsvoorstellen zit een vaste paragraaf over risico's. Deze is echter summier en bevat geen beschrijving van beheersmaatregelen. In voortgangsrapportages wordt over risico's alleen op hoofdlijnen gerapporteerd aan de raad. Zo was bij de besluitvorming in 2017 door de raad over de bouw van de parkeergarage voor de raad niet geheel duidelijk welke derde partijen belangen hadden en hoe dit de besluitvorming zou kunnen beïnvloeden. Er bleek een kloof te bestaan tussen verwachtingen en mogelijkheden bij de uitvoering.


Aanbeveling 9: Bepaal per project de frequentie waarmee voortgangsrapportages worden uitgebracht en beoordeel of de inhoud tegemoet komt aan de informatiebehoefte van de raad.		
--	---	---

Bij grote projecten horen bepaalde rapportages met een zekere, vooraf bepaalde frequentie. De directie bepaalt echter zoals gezegd welk project "groot" is, niet de raad. Het is dus niet de raad die zelf vooraf de frequentie en inhoud van de rapportages bepaalt, tenzij hij bij een bepaald project nadrukkelijk zelf initiatief neemt. Dat was bij zowel de herinrichting van het Kerkplein als bij de bouw van de parkeergarage (Poort van Hoorn) het geval.

Het college heeft in 2015 aangegeven de voorkeur te hebben voor voortgangsrapportages en nieuwsbrieven boven vooraf vastgestelde rapportagemomenten.

Aanbeveling 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		
--	---	---

Deze aanbeveling werd door de raad in 2012 niet overgenomen. In de twee bestudeerde casussen was er geen sprake van budgetoverschrijdingen. Echter, in de raadsvoorstellen is ook niets opgenomen over rapportage van eventuele dreigende overschrijdingen en maatregelen ter voorkoming daarvan.

Aanbeveling 11: Bepaal dat een project pas is afgerond als er een evaluatie is uitgebracht met leerpunten voor volgende projecten.		n.v.t.
---	---	--------

In het dossieronderzoek werd geen enkel groot project aangetroffen dat al geheel was afgerond en waarvoor een evaluatie was opgesteld. Het beoogde effect van deze aanbeveling kan dan ook niet worden beoordeeld.

2.3 Actuele ontwikkelingen

Grote projecten beslaan als regel meerdere bestuursperioden. Uiteraard kan een volgende raad besluiten tot een nieuwe manier van werken. Dat is bij het ingaan van de nieuwe bestuursperiode in 2018 in Hoorn daadwerkelijk gedaan.

Uit de interviews die werden gehouden voor dit vervolgonderzoek bleek dat de checklist grote projecten en de Leidraad inmiddels deels achterhaald zijn. De raad wil sinds de verkiezingen in 2018 namelijk de stad meer betrekken bij de besluitvorming, zeker bij onderwerpen die belangrijk zijn voor burgers en bedrijven, zoals nadrukkelijk ook bij grote projecten het geval is. Een bestuursagenda en

een procesakkoord moeten houvast bieden voor de betrokkenheid van de raad en voor de beheersing van het proces.

Bestuursagenda van de gemeenteraad

Raad, college en organisatie hebben in de periode september tot en met november 2018 gewerkt aan de totstandkoming van de bestuursagenda. De basis voor deze bestuursagenda is het coalitieakkoord. De onderwerpen op de bestuursagenda zijn langs een aantal criteria gelegd. Op basis van 2 werksessies met raads-, commissie-, college- en Strategische Team-leden is de bestuursagenda tot stand gekomen en zijn keuzes gemaakt. De uitwerking hiervan vindt in de komende bestuursperiode plaats. Hierbij is het van belang om te leren en te ervaren hoe het is om te werken met een bestuursagenda. De uitwerking van de onderwerpen van de bestuursagenda en de organisatie van het samenspel tussen raad, college en organisatie wordt begin 2019 verder uitgewerkt. Dit gebeurt door de werkgroep Uitwerking Procesakkoord.

De bestuursagenda 2018-2022 is opgesteld omdat er veel zaken spelen en de raad een zekere mate van focus moet aanbrengen in zijn werk. Daarin is een lijst gemaakt met onderwerpen waarbij de raad nauw betrokken wil zijn. Deze lijst is onderverdeeld in een A en B lijst. A-onderwerpen zijn onderwerpen met grote betrokkenheid vanuit de raad, B(elangrijke)-onderwerpen zijn door de raad als net iets minder belangrijk gedeut. Bij de A- en B-onderwerpen worden de afzonderlijke projecten echter niet genoemd, waardoor het mogelijk onduidelijk blijft welke projecten als “groot” worden aangemerkt door de raad.

Uitgangspunt is dat het een bestuursagenda van de raad is, waarbij raad en college eigen verantwoordelijkheden hebben in de uitwerking van de bestuursagenda. Door het vaststellen van de bestuursagenda geeft de raad het bestuurlijke signaal af dat hij op die dossiers aan de voorkant van de processen betrokken wil worden en een rol wil hebben in de verbinding met de stad. Dit is maatwerk en kan per dossier verschillen waarbij de betrokkenheid van de raad op het proces nader kan worden georganiseerd. Overigens merkt de rekenkamercommissie op dat als de raad veel gaat schuiven tussen beide types of over andere onderwerpen dan op de bestuursagenda voor zichzelf nadrukkelijk meer betrokkenheid opeist, dat er dan weinig focus meer mogelijk is.

De agendacommissie en de griffie hebben hier nog een nader te bepalen rol in. Dit wordt ook in overleg met de werkgroep Uitwerking Procesakkoord in 2019 verder uitgewerkt.

Procesakkoord

Op 5 juni 2018 heeft de raad een “procesakkoord” vastgesteld. Met het procesakkoord geeft de raad richting en ook invulling aan de in de afgelopen jaren ingezette koers van bestuurlijke en democratische vernieuwing. In het procesakkoord staat: “De gemeente Hoorn staat de komende jaren voor een aantal zware maatschappelijke opgaven. Dat vraagt om een daadkrachtig gemeentebestuur en een betrokken samenleving. Daarom investeren wij -als bestuursorgaan- de komende bestuursperiode in meer betrokkenheid van inwoners, (maatschappelijke) partners en belanghebbenden in het besluitvormingsproces. Dat doen wij samen met het college. Ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid, met duidelijk onderscheiden rollen en taken. En met éénzelfde doel: “samenwerken voor de stad, met de stad.”

Over de bestuursagenda staat in het procesakkoord: “Wij brengen direct bij begin van deze bestuursperiode in een bestuursagenda de zware maatschappelijke opgaven in beeld. Zo zorgen we ervoor dat stad en raad aan de voorkant van het proces in positie kunnen komen. Hier moeten wel keuzes in worden gemaakt omdat de tijd en menskracht ontbreken om voor alle opgaven uitgebreide participatieprocessen in te richten”.

Uit de interviews die de rekenkamercommissie voor dit vervolgonderzoek hield, bleek overigens dat niet door alle betrokkenen al een duidelijk beeld bestaat over de te verwachten resultaten van het procesakkoord.

3. Conclusies & Aanbevelingen

3.1 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag voor dit rekenkameronderzoek luidt:

In hoeverre is uitvoering gegeven aan de besluitvorming door de raad naar aanleiding van de uitkomsten en aanbevelingen van het onderzoek “Grote Projecten, *Wie is aan zet?*” uit 2012?

Op basis van het vervolgonderzoek beantwoordt de rekenkamercommissie deze centrale onderzoeksvraag als volgt:

Aan de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek uit 2012 is onvoldoende uitvoering gegeven en het gewenste effect –beheersing van grote projecten door de raad- is nog onvoldoende bereikt. Daardoor loopt de gemeente bij de uitvoering van grote projecten -over meerdere raadsperioden heen- nog steeds grote risico’s.

De bestuursagenda en de uitwerking van het Procesakkoord bieden voor de raad goede kansen om, samen met de stad en het college, de benodigde beheersing alsnog te realiseren, zodat deze risico’s alsnog worden beperkt.

3.2 Conclusies

1. De doorlooptijd van grote projecten kan meerdere perioden beslaan. De zittende raad kan niet “over zijn eigen graf heen regeren”, terwijl dat soms wel moet om een groot project tot een goed einde te kunnen brengen. Raadsleden worden onvoldoende gefaciliteerd in de informatievoorziening over grote projecten. Zij moeten nu namelijk hun informatie zelf verzamelen uit lbabs, informatiebijeenkomsten, raadsinformatiebrieven en dergelijke. Een projectenportal, zoals genoemd in de Leidraad Grote Projecten, ontbreekt. Hierdoor bestaat het risico dat voor raadsleden onduidelijk is in welke fase van de besluitvorming een groot project is, hoe een deelproject past binnen een eerder vastgestelde visie en hoe de verschillende (deel-)projecten met elkaar samenhangen;
2. Gezien de ervaringen die er landelijk en op lokaal niveau zijn met grote projecten (denk aan grote budgetoverschrijdingen, niet halen van de planning, niet kunnen realiseren van de beoogde doelen en maatschappelijke onrust), is een sterke positie van de raad geen overbodige luxe. Door niet alle aanbevelingen uit 2012 over te nemen heeft de raad zijn eigen bevoegdheden om kaders te stellen en de uitvoering te controleren afgezwakt.
3. De wens van de raad om “in control te zijn” kan botsen met de wens van het college om bij uitvoering van grote projecten bewegingsvrijheid te hebben.
4. Als een project wordt aangemerkt als “groot project” en als daarbij de Leidraad wordt gevolgd, is vooraf duidelijk hoe de raad is betrokken en welke informatie het college op welk moment met de raad moet delen. Op die manier worden er vertrouwen en voorspelbaarheid gecreëerd

rondom het proces, waardoor de raad haar kaderstellende en controlerende functie consequent kan uitvoeren.

5. De checklist Grote Projecten en de Leidraad zijn als het ware “achterhaald”, omdat de raad inmiddels heeft besloten tot het vaststellen van een bestuursagenda en een Procesakkoord waarmee de bestuursagenda zal worden gerealiseerd. De uitwerking van het Procesakkoord biedt kansen om de beheersing van grote projecten door de raad te verbeteren.
6. Het college gaf in 2015 per brief aan de raad aan dat het de voorkeur gaf aan het op de hoogte houden van de raad door middel van voortgangsrapportages en halfjaarrapportages. Dat zou een vorm zijn van meer gerichte informatievoorziening. Hierover heeft echter nog geen besluitvorming in de raad plaats gevonden.

4.3 Aanbevelingen

Hieronder volgen de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Deze zijn alle gericht aan de gemeenteraad van Hoorn.

- A. Zorg dat bij de uitwerking van het Procesakkoord goede, werkbare afspraken worden gemaakt en zo nodig procedures worden ingericht; die afspraken en procedures moeten gaan over hoe de raad invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende taak bij de besluitvorming over grote projecten. Zorg dat daarbij vooraf duidelijke afspraken worden gemaakt over de informatievoorziening aan de raad en dossieroverdracht naar nieuwe raadsleden;
- B. Vermijd verschil in verwachtingen over de beheersing van grote projecten en voer daarom een open discussie - ook over dilemma's - met alle betrokken partijen (in de raad, met het college en met de stad) over ondubbelzinnige beslispunten die aan de raad worden voorgelegd;
- C. Draag het college op om op korte termijn een digitaal projectenportal te laten inrichten en bijhouden. Op die manier wordt het inzicht in de besluitvorming en de stand van zaken van alle projecten gefaciliteerd en de beheersing van grote projecten beter mogelijk gemaakt;
- D. Benoem de uit een visie voortvloeiende mandaten expliciet in de beslispunten van het raadsbesluit waarmee deze visie wordt vastgesteld.

4. Reactie college van B en W



Rekenkamercommissie Hoorn

Gemeente Hoorn

Nieuwe Steen 1
Postbus 603
1620 AR Hoorn
T 0229 25 22 00
www.hoorn.nl

Contactpersoon: Henk de Bruijn

Zaaknummer: 1697954

Hoorn, 12 juni 2019

Onderwerp: Reactie college op onderzoek rekenkamer naar Grote Projecten

Geachte heer/mevrouw, leden van de rekenkamercommissie

In 2012 heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Hoorn een onderzoek gedaan naar de sturing en beheersing van grote projecten onder de titel "Grote Projecten, wie is aan zet". Naar aanleiding van dit rapport heeft de gemeenteraad in 2012 een besluit genomen, waarbij een deel van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie is overgenomen. De jaren daarop heeft het college invulling gegeven aan deze besluitvorming, en de raad daarover op 22 juni 2015, per brief geïnformeerd en daarbij ook de leidraad Projectmatig Werken ter kennisname toegestuurd.

In de periode september 2018 tot en maart 2019 heeft de rekenkamercommissie een vervolgonderzoek uitgevoerd met als centrale onderzoeksvraag "In hoeverre is uitvoering gegeven aan de besluitvorming door de raad naar aanleiding van de uitkomsten en aanbevelingen van het onderzoek 'Grote Projecten, Wie is aan zet?' uit 2012". Bij dit vervolgonderzoek zijn de casussen "Herinrichting Kerkplein" en "Parkeergarage – Poort van Hoorn" onderzocht. De conceptrapportage is naar ons gestuurd met de vraag om een bestuurlijke reactie. Onze reactie is hieronder verwoord.

Terugblik van het college

In 2012 heeft de gemeenteraad bij haar besluitvorming een deel van de aanbevelingen van de RKC overgenomen. Leidend principe daarbij was de scheiding tussen de rollen en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad (kaderstellend en controlerend) en het college (uitvoerend), ook om daarmee voor het college de benodigde bewegingsruimte te creëren.

Bij de acties en maatregelen van het college volgend op de besluitvorming door de raad heeft de nadruk gelegen op de aspecten "informatievoorziening / verantwoording" en "besluitvorming" (conform de overgenomen aanbevelingen).

De opzet van *informatievoorziening* heeft vorm gekregen in de leidraad "Projectmatig werken" door voor te schrijven welke informatie door middel van een projectopdracht, projectplan, voortgangsrapportages en raadsvoorstellen (gestuurd vanuit een communicatieplan / -kalender) in ieder geval wordt gedeeld met de raad.

De afspraken over *besluitvorming* zijn met de leidraad geconcretiseerd door voor te schrijven dat projectopdrachten voor grote projecten ter vaststelling aan de raad worden aangeboden.

De RKC heeft in haar rapport door het beschrijven van de twee casussen laten zien dat de praktijk soms anders is dan bij het opzetten van de leidraad is bedacht. Als het gaat om informatievoorziening is in deze casussen formeel gezien niet de leidraad gehanteerd (opdracht is niet door de raad vastgesteld).

Wel is er in de praktijk op ingezet om de raad zo goed mogelijk mee te nemen en te informeren. Op

velerlei momenten (met name bij de Poort van Hoorn) is de raad per brief, voortgangsrapportages, nieuwsbrieven, raadsvoorstellen en informatiebijeenkomsten geïnformeerd, op andere en meer momenten dan voorgeschreven in de leidraad.

Bovendien zijn de betreffende projecten opgepakt binnen de methodiek van projectmatig werken, waardoor aandacht voor gefaseerde aanpak en sturing, maar ook (niet onbelangrijk), risicobeheersing, geborgd is.

Centrale vraag

Wat het college betreft is de centrale vraag of het in formele zin vaststellen van de opdracht van een 'groot project' door de raad van toegevoegde waarde is ten opzichte van de feitelijk gehanteerde werkwijze, waarbij het college de raad nadrukkelijk betreft bij de voorbereiding en uitvoering van grote c.q. bijzondere projecten.

Wij zien die toegevoegde waarde. Het creëert heldere verwachtingen over doel, impact, proces en middelen en over de wijze en mate van betrokkenheid van de raad. En daarmee ook een bewust gemarkeerd 'go/no go' moment. Tegelijk maakt het de bewegingsruimte duidelijk die het college krijgt bij de realisatie. Dat zorgt dat de afstemming tussen college en raad niet onnodig 'belastend' wordt, wat ook bijdraagt bij aan tempo en voortgang.

Het college kan zich daarmee grotendeels vinden in de conclusies van de RKC in paragraaf 3.2., over informatievoorziening en besluitvorming. Aangezien de raad nadrukkelijk betrokken wordt bij alle grote en bijzondere projecten herkent het college zich niet in het beeld dat er grote risico's worden gelopen bij (grote) projecten.

Reactie op conclusies en aanbevelingen

Ten aanzien van de aanbevelingen is de reactie van het college als volgt:

A. Zorg dat bij de uitwerking van het Procesakkoord goede, werkbare afspraken worden gemaakt en zo nodig procedures worden ingericht; die afspraken en procedures moeten gaan over hoe de raad invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende taak bij de besluitvorming over grote projecten. Zorg dat daarbij vooraf duidelijke afspraken worden gemaakt over de informatievoorziening aan de raad en dossieroverdracht naar nieuwe raadsleden;

Reactie: Wordt ondersteund door het college. Bij besluitvorming over onderwerpen op de bestuursagenda moet altijd helder zijn of er sprake is van een project en of het college mandaat krijgt de projectopdracht vast te stellen (ter kennisname aan de raad), of dat de raad zal besluiten over de projectopdracht. Voorstel van het college is om, na vaststelling van de projectopdracht, het betreffende project op te nemen in een overzicht van projecten (projectenportfolio) waarover ook in de cyclusdocumenten wordt gerapporteerd.

B. Vermijd verschil in verwachtingen over de beheersing van grote projecten en voer daarom een open discussie - ook over dilemma's - met alle betrokken partijen (in de raad, met het college en met de stad) over ondubbelzinnige beslispunten die aan de raad worden voorgelegd;

Reactie: Wordt ondersteund door het college.

C. Draag het college op om op korte termijn een digitaal projectenportal te laten inrichten en bijhouden. Op die manier wordt het inzicht in de besluitvorming en de stand van zaken van alle projecten gefaciliteerd en de beheersing van grote projecten beter mogelijk gemaakt;

Reactie: Wordt ondersteund door het college. Een digitaal overzicht van projecten zal inzicht moeten bieden in de (status van) besluitvorming over grote projecten. Verder moet hierin samenhang en voortgang inzichtelijk moeten zijn van programma's, grote projecten en deelprojecten. Verantwoording zal verder plaatsvinden door verantwoordingsinformatie over de projecten die zijn opgenomen in deze lijst, op te nemen in de cyclusdocumenten.

D. Benoem de uit een visie voortvloeiende mandaten expliciet in de beslispunten van het raadsbesluit waarmee deze visie wordt vastgesteld.

Reactie: Wordt ondersteund door het college. Ook hierin is een belangrijke rol weggelegd voor expliciete besluitvorming over projectopdrachten.

Meer informatie

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Henk de Bruijn via telefoonnummer 0229 25 22 00. U kunt uw vraag ook stellen via www.hoorn.nl/vraag. Als u op deze brief reageert, vermeld dan het zaaknummer. Dit nummer staat rechtsboven in de brief vermeld.

Met vriendelijke groet,

namens het college van burgemeester en wethouders,

Burgemeester en wethouders van Hoorn

de secretaris



de burgemeester



5. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college voor haar instemmende reactie. Wij vertrouwen er op dat al onze aanbevelingen worden doorgevoerd en dat dit zal leiden tot meer beheersing van Grote Projecten en tot meer sturing en controle door de raad. Daarmee worden de door ons gesignaleerde risico's die kleven aan Grote Projecten, voor zover die beïnvloedbaar zijn door de raad, grotendeels weggenomen.

Namens de rekenkamercommissie dank ik iedereen die heeft meegewerkt aan de totstandkoming van dit onderzoeksrapport.

Aarjen Slot

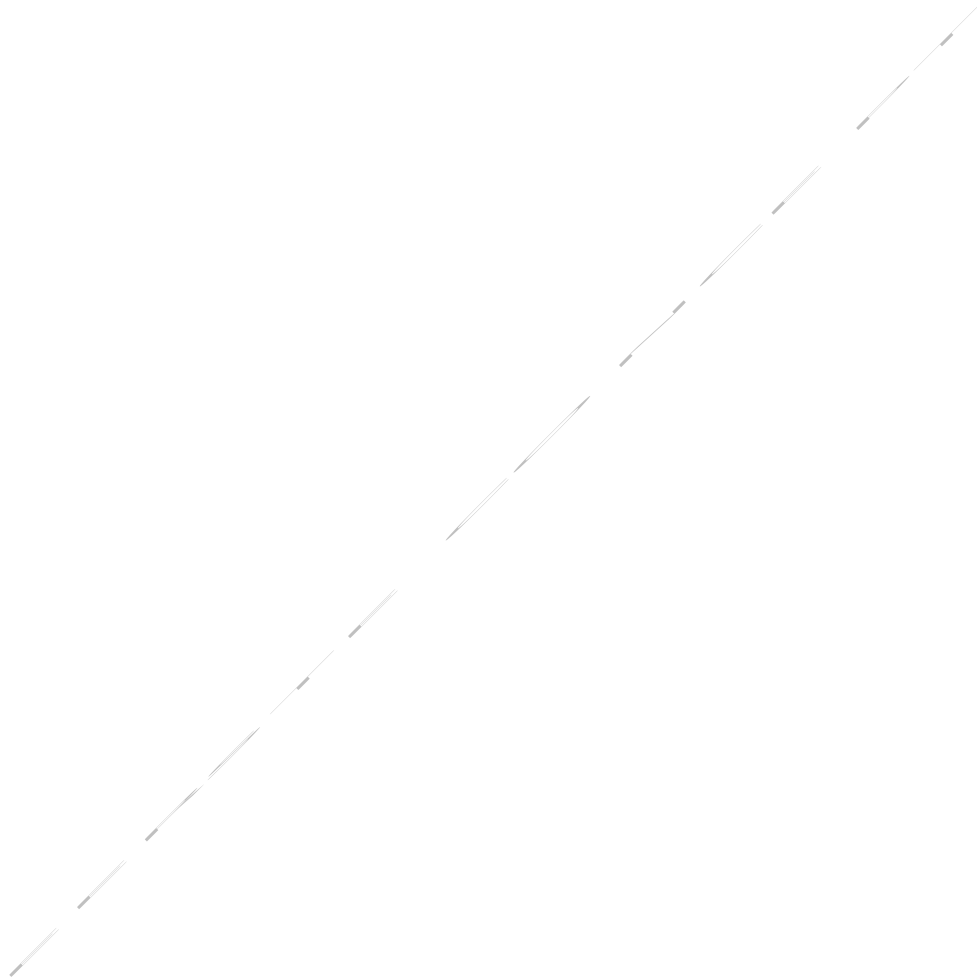
Voorzitter

Bijlage 1: Bronnen

Voor het onderzoek heeft de rekenkamer dossieronderzoek verricht. Daarbij werden de relevante raads- en collegestukken, de P&C-stukken, handleidingen en beleidsdocumenten bestudeerd.

Er werden interviews gehouden met wethouder Bashara en met een aantal ambtenaren.

Tenslotte werd met de ambtelijk voorzitter van de raads werkgroep “Uitwerking procesakkoord” gesproken.



Bijlage 2: Checklist Grote Projecten 2012

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 bedrijfseconomische 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 3: Uitwerking casussen

Casus I: Herinrichting Kerkplein

In juni 2016 heeft de gemeenteraad van Hoorn de Integrale visie voor de binnenstad vastgesteld. In de Integrale visie voor de binnenstad staat de ambitie van Hoorn om bij het Kerkplein en omgeving een bijzondere, unieke kwaliteit te realiseren: 'wandelen en fietsen staan centraal. De auto is hier te gast en het betaald parkeren komt grotendeels te vervallen'. Samen met ondernemers, omwonenden en gebruikers is nagedacht over hoe het Kerkplein een aantrekkelijk plein kan worden. Dat heeft na het ophalen van ideeën geleid tot een proef, bestaande uit drie opstellingen, waarmee van medio april tot half oktober 2017 ervaringen zijn opgedaan.

Op basis van de inbreng vanuit de buurt en de stad zijn vijf mogelijke toekomstscenario's op hoofdlijnen uitgewerkt. Deze variëren van een volledig parkeervrij Kerkplein tot de oude situatie met 60 parkeerplaatsen op het plein. De raad werd in november 2017 gevraagd om een besluit te nemen over de uitwerking van een van deze toekomstscenario's tot een concreet ontwerp voor de toekomst van het Kerkplein en om daarvoor een voorbereidingskrediet van € 53.000 beschikbaar te stellen.

De raad stelde het voorbereidingskrediet voor 2018 beschikbaar en drong aan op een "gedragen ontwerp". Om dit mogelijk te maken werd een werkgroep ingesteld met vertegenwoordigers van bewoners en ondernemers rond het Kerkplein (in totaal 12 leden, na een oproep vanuit de gemeente, *alle* aanmelders kregen een plek in de werkgroep, loting was niet nodig). Overigens vroeg de werkgroep direct bij aanvang hoe hoog het beschikbare budget was, zodat er geen ontwerp zou worden uitgewerkt wat op voorhand niet zou passen binnen het beschikbare budget. Echter, op dat moment had de raad nog geen budgettaire kaders gesteld. In de Integrale Visie voor de binnenstad is een bedrag van € 290.000,- opgenomen voor uitsluitend de aanpak van het gedeelte van het Kerkplein voor de Grote Kerk en de Kerkstraat.

De raad heeft pas, nadat er overeenstemming was over het ontwerp in september 2018, het budget vastgesteld bij de begroting 2019. Daarin zijn echter alleen de kapitaallasten zichtbaar, niet het budget. Om het aanbestedingsproces niet te verstoren heeft het college namelijk volgens artikel 25 lid 2 van de Gemeentewet daarop geheimhouding opgelegd. De raad heeft uiteraard wel inzicht in de kosten.

De raad besloot op 25 september 2018, op basis van het advies van de werkgroep, tot uitvoering van variant 3 ("Shared space optima forma" d.i.: 25 parkeerplaatsen in het zomerseizoen, 22 extra parkeerplaatsen in het winterseizoen, 55 vergunning parkeerplaatsen, 160 fietsparkeerplaatsen, 5 nieuwe bomen en hagen, eenrichtingverkeer, een "waterelement", ondergrondse afvalinzameling (een pilot), een openbaar toilet, en gelijkvloerse herinrichting van de Nieuwstraat vanaf het Kerkplein tot aan de Muntstraat. In dit ontwerpplan zijn het gehele Kerkplein (Oost- en Westzijde), de Kerkstraat en ook de Breestraat opgenomen.

De sturing voor de herinrichting van het Kerkplein bestaat uit de wethouder (bestuurlijk opdrachtgever), een ambtelijk opdrachtgever en een ambtelijk projectleider. Er is een interne projectgroep met daarin vertegenwoordigers met de deskundigheden stedenbouw, verkeerskunde, beheer, wijkzaken, erfgoed, cultuur, evenementen, ondernemers, aangevuld door projectondersteuning en communicatie. Er is regelmatig overleg tussen de projectleider, ambtelijk opdrachtgever en de wethouder in een zogenoemd "Thema-overleg". Zo nodig worden daar ook andere wethouder(s) bij betrokken.

De herinrichting van het Kerkplein is in formele zin volgens de ambtenaren geen groot project zoals bedoeld in de Leidraad Projectmatig Werken. Het is namelijk niet een zeer complex project

met een groot afbreukrisico. Er zijn echter wel verschillende vakdisciplines bij betrokken, dus het zou kunnen worden aangeduid als project. Omdat volgens de Leidraad de directie bepaalt of er sprake is van een groot project, wordt het ambtelijk en bestuurlijk niet gezien als een groot project. Echter, de raad heeft op verschillende momenten blijk gegeven van de wens om sterk betrokken te zijn bij dit project en heeft zelf enkele malen het initiatief in de besluitvorming naar zichzelf toe getrokken. De raad vindt kennelijk zelf dat hier sprake is van een groot project. Het college betreft de raad dan ook nauw bij het proces en de besluitvorming.

In de Leidraad Projectmatig Werken wordt bij een project de “directie+college” als besluitvormend orgaan aangemerkt. Bij een groot project is dit de raad. Niet alleen is de raad nu in de optiek van het college niet de opdrachtgever, maar ook is niet vooraf vast gelegd welke informatie op welk moment en op welk aggregatieniveau door het college aan de raad moet worden voorgelegd ter informatie dan wel ter besluitvorming.

Ten aanzien van de door de raad in 2012 overgenomen aanbevelingen van de rekenkamercommissie:

- Aanbeveling 4 (Voer in de initiatieffase van een groot project een discussie over de behoefte aan informatie en leg de uitkomst in de projectopdracht vast): de binnenstadvisie is de grondslag voor het project. De infobehoeftte is nu niet expliciet vastgelegd. Het raadsbesluit uit september 2018 kan worden beschouwd als formele projectopdracht voor de uitvoering.
- Aanbevelingen 6 t/m 9 gaan over het projectplan, de doelstellingen, beoogde resultaten en voortgangsrapportages: omdat dit formeel geen groot project is, wordt hiervoor terugverwezen naar de binnenstadvisie en het raadsbesluit uit september 2018.
- Aanbeveling 11 (Bepaal dat een project pas is afgerond als er een evaluatie is uitgebracht met leer-punten voor volgende projecten): dit is nog niet aan de orde, het project is immers nog niet afgerond. Bij de besluitvorming van het vervolg van de plannen is een evaluatie toegevoegd van de proef. Deze evaluatie is de basis geweest van de keuze van de raad in november 2017. Het college heeft aan de projectgroep gevraagd een evaluatie uit te voeren van het ontwerpproces. Omdat de werkgroep met externen nog actief is bij de nadere uitwerking van het ontwerp, zal deze evaluatie plaatsvinden voordat de uitvoering start.

Casus II: Parkeergarage (Poort van Hoorn, stationsgebied Noord)

In de structuurvisie “Poort van Hoorn” legde de gemeenteraad in 2013 vast dat er rond het stationsgebied een optimale indeling en doorstroming moet worden gecreëerd, zodat het een mobiliteitsknooppunt van Hoorn en de regio wordt, waar optimale ruimte en inrichting wordt geboden aan alle gebruikers. Met de structuurvisie werd door de raad niet voorgesorteerd op de fasering of de concrete uitvoering. De uitvoering zou namelijk naar verwachting meerdere bestuursperioden betreffen. In de structuurvisie is alleen de ontwikkelingsrichting door de raad vastgelegd.

Op 11 juli 2017 stelde de raad de ontwikkelvisie Stationsgebied Noord vast met de volgende kernpunten zijn (tekst raadsbesluit):

- een parkeergarage met minimaal 1.250 parkeerplaatsen en een geïntegreerde stalling voor 2.000 fietsen;
- een busstation gecombineerd met een pleinfunctie voor het station van de museumstoomtram;
- toevoeging van spoorgerelateerde functies en zorg-, woon- en kantoorfuncties;
- opwaardering van de loopbrug (traverse) over het spoor, bij voorkeur gelijktijdig met de bouw van de parkeergarage.

Het sturingsdocument van december 2017 ("Strategische doelen, afhankelijkheden & risico's" is bedoeld als nadere uitwerking van de door de gemeenteraad en het college gestelde kaders. Het wordt volgens de tekst van het sturingsdocument door het college naar de gemeenteraad informatief gebruikt om inzicht te verschaffen in de wijze waarop de kaders nader zijn uitgewerkt in strategische doelen en kritische mijlpalen.

De bouw van de parkeergarage wordt als vierde deelproject genoemd in het sturingsdocument. De ingebruikname per eind 2020 van de parkeergarage met 1.250 plaatsen voor auto's en 2.000 plaatsen voor fietsers op niveau comfort-plus (gelijktijdig met de ingebruikname van de nieuwe Albert Heijn) wordt expliciet genoemd in het sturingsdocument. In dat sturingsdocument wordt ook gewezen op afhankelijkheden en risico's. Met name bij de Ontwikkelstrategie zijn die moment relevant.

De bouw van de parkeergarage is in formele zin volgens de ambtenaren geen groot project zoals bedoeld in de Leidraad Projectmatig Werken. De bouw van de parkeergarage is een project binnen de Poort van Hoorn. Conform de Leidraad is er bij een project sprake van complexiteit en afbreukrisico. De status van project voor de bouw van de parkeergarage is vastgesteld door de directie. Conform de Leidraad is er sprake van een groot project bij een samenstelling van meerdere deelprojecten.

De raad heeft op verschillende momenten blijk gegeven van de wens om sterk betrokken te zijn bij dit project. Het college betreft de raad dan ook nauw bij de besluitvorming. De raad is over de parkeergarage per brief, met het sturingsdocument, nieuwsbrief, raadvorstellen en informatiebijeenkomsten geïnformeerd.

Bij de ontwikkeling van het stationsgebied Noord zijn verschillende partijen betrokken, elk met hun eigen belang. In de "intentieovereenkomst ontwikkeling stationsgebied Hoorn" van 6 februari 2018 legden de direct betrokken partijen (NS stations B.V., Prorail B.V., de provincie Noord-Holland en de gemeente Hoorn afspraken over de samenwerking vast. Een van de afspraken is dat zij gezamenlijk een ontwikkelplan zullen opstellen waarin onder meer de parkeernormen worden vastgelegd.

In de intentieovereenkomst spraken de genoemde partijen af dat zij in 2018 op hoofdlijnen overeenstemming zouden hebben bereikt over de financiering en dat zij in 2019 een samenwerkingsovereenkomst zullen sluiten waarin zij onder meer vastleggen wat de beoogde eindkwaliteit is en hoe de benodigde onderlinge grondverkoop zullen worden geregeld. De bedoelde overeenstemming over de financiering was eind 2018 echter nog niet rond.

De traverse (voor voetgangers en fietsers) is eigendom van Prorail en de gemeente kan dus niet zelfstandig beslissen over aanpassingen daaraan. Prorail zit echter niet op de kosten te wachten. Daarover moeten nadere afspraken worden gemaakt en dat kost nu eenmaal tijd.

Naast de vier kernpartijen, zijn er partijen waarmee er een afhankelijkheidsrelatie is. Die afhankelijkheidsrelatie biedt kansen en bedreigingen voor de voortgang van het project. Deze partijen zijn met name: Albert Heijn (pachtovereenkomst met NS), Stichting Stoomtram (overeenkomsten met NS en ProRail) eigenaren met private percelen in het gebied, een verzorgingshuis en het ziekenhuis.

De raad heeft zoals gezegd in april 2017 besloten om een parkeergarage te bouwen. Bij de behandeling van het raadsbesluit is door het college aan de raad een computeranimatie getoond met een parkeergarage voor 1250 auto's in de vorm van één groot gebouw. Als onderdeel van de nadere uitwerking met de vier betrokken kernpartijen, ontstond twijfel over de vraag of zo'n grote bovengrondse parkeergarage wel de beste optie was. Onduidelijk is daarbij of de raad heeft besloten tot het realiseren van een parkeeroplossing zonder vooraf omschreven vorm.

Op 29 november 2018 is de voortgang van het project in een informatieve sessie met de raad gedeeld. Hierin zijn ook de voortschrijdende inzichten over de ontwikkeling van het gebied, inclusief de bovengrondse parkeergarage gepresenteerd.

Met de vier kernpartijen van de intentieovereenkomst is een adviseur ingehuurd, die een programmatische uitwerking voor het gehele gebied zal maken. Het globale kostenplaatje zal hij/dit bureau (Site urban development) ook maken. De uitgangspunten voor gebiedsontwikkeling staan op de raadsagenda voor medio mei 2019.

Ten aanzien van de door de raad in 2012 overgenomen aanbevelingen van de rekenkamercommissie:

- In de initiatieffase is in de raad geen discussie gevoerd over de informatiebehoefte van de raad. Omdat de raad het project (de Poort van Hoorn, meer in het bijzonder het stationsgebied Noord/de parkeergarage) niet formeel heeft aangemerkt als groot project, gelden de afspraken over informatievoorziening aan de raad –zoals bedoeld in de Leidraad Projectmatig Werken ook niet. Over de Poort van Hoorn zijn er wel globale afspraken gemaakt over hoe het college communiceert met de raad, maar over het deelproject stationsgebied Noord/parkeergarage niet. Uiteraard is de ontwikkelvisie wel in 2017 vastgesteld door de raad. In het betreffende raadsvoorstel 2017 staat dat de raad eenmaal per halfjaar een brief over de voortgang krijgt. Daarnaast wordt voor de raad eenmaal per jaar een informatieavond georganiseerd.
- Overigens moet het college wel enige handelingsvrijheid hebben om besluiten van de raad ook daadwerkelijk uit te voeren, zeker als bij het realiseren daarvan meerdere partijen betrokken zijn. Als de raad over ieder detail (mee) zou willen beslissen, dan wordt het door vertragingen vrijwel onmogelijk om het project tot een goed einde te brengen. Immers, een raadsbesluit kost van voorbereiding en agenderen, bespreking in de algemene commissie tot besluitvorming in de raad drie maanden. Andere partijen buiten de gemeente zullen daar weinig of geen geduld voor kunnen opbrengen, zeker niet als dit meerdere keren voorkomt.
- Voor (grote) projecten geldt in het algemeen: Er moet volgens de ambtelijke organisatie nog gezocht worden naar een optimale mix tussen de mate van detail in de kaderstelling door de raad, handelingsvrijheid van het college en informatievoorziening aan de raad.