

Oorzaken en gevolgen van vertragingen van grote projecten in Lisse

Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en
Noordwijkerhout

maart 2009

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
	1.1 Aanleiding & Vraagstelling.....	3
	1.2 Onderzoeksaanpak	3
2	Lisse 6	
	2.1 CNB-terrein	6
	2.2 Raadhuisplein	8
3	Conclusies en aanbevelingen.....	11
	3.1 Vastgestelde vertraging.....	11
	3.2 Aanbevelingen	11
4	Reactie college van Burgemeester en Wethouders.....	14
5	Nabeschouwing Rekenkamercommissie.....	16
	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 Lisse.

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 voorkeursstrategie.
- *Planstudie*; de gekozen strategie wordt verder uitgewerkt tot een definitief ontwerp aan de hand van procedures, onderzoeken, metingen en financiële kaders.
- *Realisatie*; het bestuurlijk vastgestelde plan wordt uitgewerkt in bestemmings-, bouw- en inrichtingsplannen en –projecten en uitgevoerd.

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

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

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

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

Oorzaken voor vertragingen

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

- de projectfase
- de kaders (ruimtelijk, economisch, sociaal, cultureel, ecologisch)

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

- de organisatie
- de rol van de verschillende stakeholders

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 Lisse

2.1 CNB-terrein

De Coöperatieve Nederlandse Bloembollencentrale (CNB) is van oudsher gevestigd in Lisse. Door de digitalisering van de bloembollencentrale verdween de functie van het CNB-terrein en werd het veilinggebouw overbodig. In 2003 verhuisde het CNB waardoor de gemeente Lisse de kans kreeg het terrein aan te kopen. Het terrein is tijdens de verkenningsfase van het project in 2003 door de gemeente aangekocht voor 5,5 miljoen euro, met het doel er 85 woningen op te bouwen. De gemeente wilde het karakteristieke veilinggebouw op het terrein graag behouden, maar had hiervoor nog geen duidelijke bestemming voor ogen. Het project maakt deel uit van de Centrumvisie Lisse die in 2002 door de gemeenteraad is vastgesteld. Uitgangspunt in deze visie is dat de projecten budgetneutraal moeten worden uitgevoerd. Bij het aantreden van het nieuwe college in 2006 wordt in de coalitieonderhandelingen het oorspronkelijke bouwplan voor woningen uitgebreid en wordt de vestiging van een cultureel centrum toegevoegd. Daarbij is het de bedoeling dat een deel van de bestaande bebouwing blijft staan en wordt verbouwd tot theaterzaal. Door deze wijziging in de bouwplannen is het lastig te voldoen aan het financiële kader uit de centrumvisie. Onlangs zijn de kaders van het biedboek vastgesteld door de raad. Het project bevindt zich in de planstudie fase.

Vastgestelde vertraging

Er zijn geen wettelijke of bestuurlijke kaders waaraan kan worden afgemeten of dit project vertraging heeft opgelopen. Ook voor de uitvoering is geen totaalplanning gemaakt. Daardoor is het niet mogelijk aan te geven of dit project daadwerkelijk vertraagd is. In juni 2007 geeft de gemeente Twynstra en Gudde opdracht een biedboek samen te stellen en de aanbestedingsprocedure voor te bereiden. Twynstra & Gudde heeft voor deze werkzaamheden een planning gemaakt die loopt van juni 2007 tot februari 2008. Deze planning is niet gehaald en heeft ongeveer 8 maanden vertraging opgelopen.

Het nieuwe bestuur heeft bij het begin van de coalitie afgesproken een nieuwe start te maken met de projecten. Het college beschouwt het project dan ook niet als vertraagd, aangezien zij de start van het project rekenen vanaf de tweede helft van 2005. Het is goed voor te stellen dat burgers wel het gevoel hebben dat het project vertraging heeft opgelopen, aangezien het project deel uit maakt van de centrumvisie uit 2002 en er nog geen zichtbare voortgang is gemaakt.

Oorzaken

Onduidelijkheid bestemming na aankoop

Nadat het CNB-terrein door de gemeente was aangekocht, heeft de raad lang getwijfeld over wat de exacte bestemming van het terrein zou worden. In de raad was men het er over eens dat er in ieder geval woningen gebouwd moesten worden, maar er werd getwijfeld over een aanvullende bestemming. Door die twijfel was er ruimte om verschillende mogelijkheden in te brengen en te onderzoeken op haalbaarheid en wenselijkheid. De raad is opnieuw de verkenningsfase ingegaan, zonder daarbij het financiële kader opnieuw vast te stellen. Er is vertraging opgetreden doordat de verkenningsfase opnieuw is doorlopen en doordat de verkenning leidde tot aanpassing van het project (zie hieronder 'Aanpassing oorspronkelijke plannen').

Prioriteiten lagen bij andere projecten

Voor het project is een stuurgroep en een projectgroep opgezet. De mensen die betrokken zijn bij het project zijn ook betrokken bij een aantal andere grote projecten die zijn voortgekomen uit de Centrumvisie, waaronder het Raadhuisplein. Er lopen veel projecten tegelijkertijd waardoor er grote werkdruk ligt op de betrokken afdelingen. Daar komt bij dat de gemeente te maken heeft gehad met een groot verloop van personeel binnen de projecten. Om het tekort op te vullen, de werkdruk te verlagen en de juiste kennis en ervaring bij het project te betrekken huurt de gemeente externe

deskundigen in. De gemeente probeert nu door middel van een reorganisatie het projectmanagement verder vorm te geven.

Aanpassing oorspronkelijke plannen

De gemeente heeft het CNB-terrein aangekocht voor 5,5 miljoen euro. De hoogte van het bedrag is ingegeven door:

- De wens van de gemeente het bedrijf CNB te hervestigen binnen Lisse, waarbij het bedrijf de opbrengst van de verkoop van het terrein kan gebruiken om een nieuw pand aan te kopen
- De emotionele waarde en daaraan gekoppeld de wens het door een Lissese architect gebouwde veilinggebouw te behouden
- De verwachting van de gemeente Lisse dat de kosten van de aankoop terugverdiend konden worden met de bouw van woningen op het terrein.

Door het uitgangspunt dat het project budgetneutraal moet worden uitgevoerd is door vaststelling van het aankoopbedrag direct het financiële kader vastgesteld. De gemeente moet de gemaakte kosten met het project immers terugverdienen. Doordat de gemeente bij de vorming van de nieuwe coalitie de bouwplannen voor het terrein heeft aangepast, komt de verwachte opbrengst niet meer overeen met het aankoopbedrag. De gemeente doet er vervolgens lang over om tot een oplossing voor dit probleem te komen.

Complexiteit door koppeling CNB-terrein met project Raadhuisplein

Oorspronkelijk is het project CNB los van het Raadhuisplein opgezet. Bij het aantreden van de nieuwe coalitie koppelt de raad de twee projecten aan elkaar en in het coalitieakkoord spreekt men af dat er een cultureel centrum en een bioscoop worden gerealiseerd. De gemeente koppelt de twee projecten financieel, zodat de winst van het ene project het verlies op het andere project op kan vangen. Door de projecten afhankelijk van elkaar te maken wordt de situatie echter erg complex. Vertraging bij het Raadhuisplein zorgt ervoor dat de woningen op het CNB-terrein nog niet gebouwd kunnen worden. Onlangs zijn de projecten weer van elkaar gescheiden, zodat de gemeente in kleinere stappen toch voortgang boekt.

Gevolgen

Burgers

Het belangrijkste gevolg voor de inwoners van Lisse is het feit dat de woningen die gepland staan voor het CNB-terrein nog niet zijn gebouwd. De behoefte aan woningen in de gemeente en in de regio is groot. Doordat de bouw van de geplande woningen op het CNB-terrein op zich laat wachten kan in mindere mate aan deze vraag worden voldaan.

Daarnaast heeft de vertraging van het project als gevolg dat enkele culturele verenigingen in Lisse moeten wachten op nieuwe huisvesting in het cultureel centrum.

Bestuurders

De vertraging van de projecten zijn niet goed voor het imago van de politiek in Lisse. Dit is door het college enigszins opgelost door een nieuwe start te geven aan de projecten.

Uitvoerders

Er zijn geen noemenswaardige gevolgen voor betrokken uitvoerders

Gemeentelijke organisatie

Het feit dat er veel verschillende projecten tegelijkertijd lopen zorgt voor hoge werkdruk bij het ambtelijk apparaat. Doordat de gemeente er voor kiest noodzakelijke kennis extern in te huren, is de opbouw van ervaring met dit soort grote projecten beperkt.

Financieel

Voor het CNB-terrein heeft de gemeente een forse investering gedaan door grond aan te kopen (5,5 miljoen euro). Zolang deze grond in eigendom van de gemeente is, betaalt de gemeente hier maandelijks rente voor. Tot nu bedragen de rentekosten 432.000 euro. Daarnaast maakt de gemeente onder andere kosten voor de inhuur van de externe projectleider, de uitvoer van de benodigde toetsen, onderzoeken en begeleiding van procedures. Het saldo van de kosten en opbrengsten voor dit project bedraagt tot nu toe 5.823.000euro.

2.2 Raadhuisplein

In 2001 kwam door het vertrek van een garagebedrijf een groot terrein beschikbaar voor de gemeente Lisse. Dit terrein is samen met enkele woningen aan de Schoolstraat aangekocht door de gemeente voor in totaal ongeveer 2,2 miljoen euro. Naast gemeentelijke eigendommen zijn ook andere eigenaren betrokken binnen het ontwikkelgebied. De gemeente had het plan woningen, een parkeervoorziening en een horecagelegenheid te bouwen. Ook de vestiging van een SUWI-verzamelgebouw² heeft deel uitgemaakt van de plannen. Het plan is verder uitgewerkt en bleek financieel haalbaar te zijn. De raad vond het plan uiteindelijk te grootschalig en heeft het in 2005 tegengehouden. Bij de start van de nieuwe collegeperiode is een nieuwe impuls gegeven aan het project en is de wens voor een bioscoop op het plein aan de oorspronkelijke plannen toegevoegd. Bij de uitwerking van het plan bleek er een groot financieel tekort te zijn. De gemeente onderzoekt nu of dit tekort kan worden opgevangen door de winst die met andere projecten te behalen is. Dit project bevindt zich in de planstudie fase.

² Binnen een SUWI-verzamelgebouw kunnen organisaties die binnen de Wet SUWI (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) samenwerken (sociale dienst, CWI, en UWV) zich gezamenlijk huisvesten, wat de samenwerking kan bevorderen.

Vastgestelde vertraging

Evenals bij het project CNB zijn er geen wettelijke of bestuurlijke kaders die aangeven binnen welke termijn het project moet worden uitgevoerd. Ook is er geen ambtelijke planning gemaakt. Hierdoor is het niet mogelijk vast te stellen of dit project feitelijk vertraagd is.

Voor dit project geldt dezelfde bestuurlijke afspraak over de nieuwe start als voor het CNB-terrein. Daardoor geldt ook hier dat het bestuur niet het gevoel heeft dat het project vertraagd is, maar dat het aannemelijk is dat de inwoners van Lisse wel dit gevoel hebben.

Oorzaken

Complexiteit door omvang project

De grond op het Raadhuisplein is van verschillende eigenaren, met elk hun eigen wensen en eisen aan de ontwikkeling. De gemeente kan voor het deel waarvan het zelf eigenaar is zelf bepalen wat de wensen zijn, maar voor de overige delen kan de gemeente slechts kaders stellen en de eigenaren verleiden in de gewenste richting te ontwikkelen. Wanneer de gemeente gaat ontwikkelen zien eigenaren daar snel een kans in eigen plannen (gedeeltelijk) door de gemeente te laten bekostigen. De gemeente weegt af wat het hen waard is bepaalde ontwikkelingen te laten plaatsvinden en aan de hand daarvan kan zij beslissingen nemen. De gemeente heeft de situatie aangepast door het ontwikkelterrein in te perken en prioriteiten te stellen. Een voorbeeld hiervan is het loskoppelen van het project CNB en het uitsluiten van het kerkelijk centrum en de dansschool. Hierdoor is een kleinschaliger en minder complex plan ontstaan.

Beperkte communicatie tussen raad, wethouders en ambtenaren

Toen in 2005 het plan voor het Raadhuisplein in de raad werd gepresenteerd, werd de raad enigszins verrast door de grootschaligheid van het plan. Het bestuur geeft aan dat het lastig is de raad mee te nemen in de ontwikkeling van een project en om raadsleden op de juiste momenten te informeren. Het bestuur vindt het moeilijk een goede balans te vinden tussen te vaak informeren (en het risico lopen dat de raad te diep ingaat op details) en te weinig informeren (waardoor het plan niet meer raakt aan het beeld dat de raad erbij heeft).

Daarbij speelt mee dat de betrokken bestuurders en ambtenaren door het grote aantal projecten beperkt tijd hebben om te investeren in de communicatie naar de raad. Dat speelt voor zowel het project Raadhuisplein als voor het CNB-terrein.

Aanpassing oorspronkelijke plannen

Evenals bij het CNB-complex heeft de nieuwe coalitie de oorspronkelijke plannen voor het Raadhuisplein gewijzigd. In het coalitieakkoord werd afgesproken dat er een bioscoop op het Raadhuisplein gevestigd zal worden. De wens voor een bioscoop is uit een enquête onder de jeugd naar boven gekomen. De bouw van de bioscoop, inclusief benodigde parkeergelegenheid, maakt het project duur en daardoor is het niet langer budgetneutraal. De gemeente doet er lang over om dit probleem op te lossen, waarbij niet wordt afgeweken van de komst van de bioscoop.

Gevolgen

Burgers

Net als bij het CNB-terrein heeft de vertraging van het project gevolgen voor het aantal beschikbare woningen in de gemeente. Vanaf de start van het project is woningbouw onderdeel van de plannen en nu die plannen vertraagd zijn blijft het aantal woningen achter bij de verwachtingen.

Bestuurders

Het Raadhuisplein ligt middenin het centrum en dus in het zicht van de burgers. Daardoor is er veel aandacht voor het project in de gemeente en is de druk vanuit de inwoners op de bestuurders groot.

Uitvoerders

Er zijn geen noemenswaardige gevolgen voor betrokken uitvoerders.

Gemeentelijke organisatie

Zoals ook bij het CNB is aangegeven is de druk op het ambtelijk apparaat door het grote aantal projecten hoog. Doordat de gemeente er voor kiest noodzakelijke kennis extern in te huren, is de opbouw van ervaring met dit soort grote projecten beperkt.

Financieel

Ook voor dit project geldt dat de gemeente maandelijks rente betaald voor de aangekochte grond (tot nu toe ongeveer 836.000 euro) en dat er kosten worden gemaakt voor de inhuur van externe partijen en onderzoeken. Het saldo van de kosten en opbrengsten van dit projecten bedraagt 3.543.000 euro.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Vastgestelde vertraging

Vastgestelde vertraging

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

Oorzaken

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

Lisse		oorzaken
CNB	1.	Onduidelijkheid bestemming na aankoop
	2.	Prioriteiten lagen bij andere projecten
	3.	Aanpassing oorspronkelijke plannen
	4.	Complexiteit door koppeling CNB-terrein met project Raadhuisplein
Raadhuisplein	5.	Complexiteit door omvang project
	6.	Beperkte communicatie tussen raad, wethouders en ambtenaren
	7.	Aanpassing oorspronkelijke plannen

Gevolgen

Een belangrijk gevolg van de vertraging van beide projecten is het groot aantal woningen waar voornamelijk nog niet over kan worden beschikt. Daardoor en door het feit dat de projecten op opvallende plaatsen in de gemeenten liggen, is er veel aandacht voor de projecten en is de druk op het bestuur groot te noemen. Door het grote aantal projecten dat tegelijkertijd wordt uitgevoerd is ook de (tijds)druk op het ambtelijk apparaat groot.

De financiële gevolgen zijn nog niet goed te overzien. De projecten hebben tot nu toe bij elkaar 9,3 miljoen euro gekost. De gemeente houdt voor alle projecten tezamen vast aan het uitgangspunt dat ze budgetneutraal moeten uitkomen. Op dit moment is niet vast te stellen in welke mate en op welk moment daar aan voldaan kan worden.

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 beide projecten is met name veroorzaakt doordat bij de start van de projecten een te beperkte verkenning is gedaan. Hierdoor kon de inhoud van de projecten gemakkelijk tussendoor gewijzigd worden en waren de uitgangspunten voor de projecten onvoldoende vastgesteld. De vertraging van beide projecten heeft negatieve gevolgen gehad, zowel in financiële zin als voor burgers en bestuurders.

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.³

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. 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 SMART⁴ 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

³ De aanbevelingen zijn mede geïnspireerd door de bevindingen uit het onderzoek 'Sneller en Beter van de commissie Versnelling besluitvorming Infrastructurele Projecten.

⁴ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

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 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

Binnen de gemeente Lisse gaven betrokkenen aan dat gezocht wordt naar de juiste manier voor het organiseren van projecten, bijvoorbeeld door het 'regie-voeren'. Een regiegemeente besteedt zoveel mogelijk taken uit en houdt zelf regie op het proces. Daarbij past het dat er weinig specialisten in dienst zijn en dat deze kennis ingehuurd wordt wanneer dat nodig is. Een vraag die steeds terugkeert is wat je als gemeente zelf doet en wanneer je kennis en expertise inhuurt. En als je mensen inhuurt, hoe hou je dan regie over hun werkzaamheden, zonder dat je de specialistische kennis in huis hebt 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 schiet een bewuste communicatie naar de raad er snel bij in. Het risico is dat de raad zich overvallen voelt wanneer een project uiteindelijk wordt gepresenteerd, zoals gebeurde bij het Raadhuisplein. Een risico van te vroeg en te vaak communiceren is dat de raad op de stoel van de wethouder gaat zitten en er, zoals eerder aangegeven, gemakkelijk wijzigingen worden aangebracht.⁵

⁵ 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 reacties van de drie colleges komen te vervallen.

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

4 Reactie College van Burgemeester en Wethouders

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Lisse heeft op 13 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 van Lisse

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

- Pagina 8 en 9:

Onder "burgers": bij beide projecten zijn de gevolgen voelbaar voor de sociale koop- en huurappartementen (30 procent van het totaal). Voor de overige koopappartementen is eerder aangetoond dat er zonder beide projecten al een overschot dreigt op de Lissese woningmarkt. Uitstel van de bouw van dit type appartement heeft dus geen voelbare gevolgen voor de Lissese woningmarkt.

De vertraging heeft ook geen directe gevolgen voor de culturele verenigingen die onderdak krijgen in het culturele centrum. Deze verenigingen beschikken allen over huisvesting.

- Pagina 9 en 11:

Er is wel een planning: de planning en het plan van aanpak uit de offerte van Twijnstra en Gudde. Deze planning is inderdaad in onvoldoende mate tussentijds bijgesteld. Wel is de vertraging regelmatig punt van gesprek geweest in de Stuurgroep. Deze planning is bij de beoordeling van een eerdere versie van dit rapport aan de onderzoekers verstrekt.

- Pagina 12 (1):

In de laatste alinea voorafgaande aan de aanbevelingen wordt geconcludeerd dat de uitgangspunten voor de projecten onvoldoende waren vastgesteld. Het college deelt de conclusie niet; de gemeenteraad heeft namelijk in haar raadsbesluit op 22 februari 2007 heel duidelijk de programmatische kaders voor het project aangegeven. Deze kaders waren en zijn leidend voor de beide projecten.

- Pagina 12 (2):

In de aanbevelingen benadrukt u de waarde van een projectmatige aanpak waarbij iedere fase met een voorkeursbesluit wordt afgesloten. Wij delen die aanpak wat wordt bevestigd door het feit dat projectmatige werken volgens het Storm-model, één van de speerpunten van het huidige organisatieveranderingsproces, is. Binnen beide projecten is - en voor het Raadhuisplein nog steeds - veel tijd gestoken in de projectdefinitie. Daarvoor zijn diverse ruimtelijke en financiële haalbaarheidsonderzoeken die soms noopten tot bijstelling van de eerdere ambities en soms leidden tot complexe afwegingen over aanpassingen (naar boven en naar beneden) in het geraamde budget (zonder daarbij de kaders uit het oog te verliezen).

Uw opvatting over het afsluiten van iedere fase met een voorkeursbesluit suggereert dat alle fasen nu al zijn doorlopen, terwijl uit het voorgaande blijkt dat dit niet het geval is.

- Pagina 13:

Uw waarnemingen in de tweede alinea onder punt 3 over de beperkte invloed van de gemeente op externe partijen, delen wij in zijn algemeenheid gesproken. Echter voor de onderhavige projecten heeft de gemeente wel een stevige invloed op de derden-partijen, omdat zij volledig grondeigenaar is

bij de CNB-herontwikkeling en voor het grootste deel eigenaar bij de herontwikkeling van het Raadhuisplein. Die posities zijn dan ook leidend en ook succesvol geweest voor de aanpak tot nu toe. Uw notie hierover kan dan ook niet op deze projecten van toepassing zijn.

Dit college herkent zich beslist niet in uw beschrijving van de gebrekkige communicatie tussen gemeenteraad en college over vooral het project Raadhuisplein voor zover dit de huidige collegeperiode betreft. Speerpunt van dit college is en blijft om de gemeenteraad en/of de betreffende commissie actief en consequent te informeren over de voortgang van de projecten. Dit gebeurt zowel op formele wijze: door middel van periodieke rapportages, presentaties en memo's als op informele wijze.

5 Nabeschuwing Rekenkamercommissie

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

Hieronder gaat de rekenkamercommissie in op de inhoudelijke reactie van het college, eerst in algemene zin en vervolgens puntsgewijs.

Reactie in algemene zin

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.

Puntsgewijze reactie

Naar aanleiding van reactie pagina 8 en 9:

Deze informatie is niet in het rapport opgenomen omdat deze niet eerder aan de rekenkamercommissie is verstrekt. Tijdens de gesprekken bleek dat er veel behoefte is aan woningen in de regio. Wat betreft de huisvesting van verenigingen staat in het rapport niet dat zij nu geen huisvesting hebben, maar langer moeten wachten op nieuwe huisvesting.

Naar aanleiding van reactie pagina 9 en 11:

Deze planning van Twijnstra en Gudde wordt in het rapport genoemd.

Naar aanleiding van reactie pagina 12 (1):

De projecten lopen respectievelijk vanaf 2001 en 2003. De vertraging voor beide projecten is eerder opgelopen dan in 2007. In 2007 zijn de projectmatige kaders vastgesteld.

Voor de reactie op de opmerkingen naar aanleiding van pagina 12 (2), pagina 13 en over de communicatie verwijst de rekenkamercommissie naar datgene wat onder het kopje reactie in algemene zin naar voren is gebracht.

Bijlage: Gesprekspartners

Project	Gesprekspartner	Functie	Organisatie
Lisse			
CNB & Raadhuisplein			
	Dhr L.C. Mes	projectleider	Mes advies, management & opleidingen
	Dhr A.D. de Roon	wethouder	gemeente Lisse
	Dhr A.G.M. Mesman	wethouder	gemeente Lisse
	Dhr B.H.C. Brekelmans	wethouder	gemeente Lisse
	Dhr Haagsman	planeconoom	gemeente Lisse