

# Onderzoek Sturing Grote Projecten Gemeente Halderberge

Eindrapportage

Postbus 5000  
4700 KA Roosendaal

[www.Rekenkamerwestbrabant.nl](http://www.Rekenkamerwestbrabant.nl)



## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Onderzoekskader</b> .....	<b>6</b>
1.1.	Onderzoeksvragen Rekenkamer.....	6
1.2.	Centrale begrippen .....	7
1.3.	Onderzoeksopzet .....	8
1.4.	Normenkader .....	9
<b>2.</b>	<b>Grote projecten in de gemeente Halderberge</b> .....	<b>10</b>
2.1.	Definitie 'grote projecten'.....	10
2.2.	Selectie casus projecten .....	11
2.3.	Informatievergaring rondom de grote projecten.....	12
<b>3.</b>	<b>Algemene Kaders</b> .....	<b>13</b>
3.1.	Inleiding .....	13
3.2.	Beleids- en besluitvorming.....	13
3.3.	Beheersing.....	14
3.3.1.	Projectmatig werken .....	14
3.3.2.	Risicomanagement.....	19
3.3.3.	Kaders ten aanzien van informatievoorziening aan de Raad.....	20
<b>4.</b>	<b>Bevindingen casusprojecten</b> .....	<b>21</b>
4.1.	Inleiding .....	21
4.2.	Bevindingen casusproject Gemeentehuis .....	21
4.2.1.	Beschrijving (aanleiding, doel, kaders en reikwijdte) van het project.....	21
4.2.2.	Hoofdpijnen in de ontwikkeling van het project.....	23
4.2.3.	Toetsing resultaten .....	25
4.2.4.	Toetsing projectmatig werken .....	28
4.2.5.	Toetsing risicomanagement.....	31
4.2.6.	Toetsing kaderstellende en controlerende rol van de Gemeenteraad.....	31
4.3.	Bevindingen Brede School Bosschenhoofd.....	33
4.3.1.	Beschrijving (aanleiding, doel, kaders en reikwijdte) van het project.....	33
4.3.2.	Hoofdpijnen in de ontwikkeling van het project.....	34
4.3.3.	Toetsing resultaten .....	35
4.3.4.	Toetsing projectmatig werken .....	36
4.3.5.	Toetsing risicomanagement.....	39
4.3.6.	Toetsing kaderstellende en controlerende rol van de Gemeenteraad.....	39
4.4.	Bevindingen casusproject Havengebied-West, fase 1.....	40
4.4.1.	Beschrijving (aanleiding, doel, kaders en reikwijdte) van het project.....	40
4.4.2.	Hoofdpijnen in de ontwikkeling van het project.....	41
4.4.3.	Toetsing resultaten .....	42
4.4.4.	Toetsing projectmatig werken .....	44
4.4.5.	Toetsing risicomanagement.....	46
4.4.6.	Toetsing kaderstellende en controlerende rol van de Gemeenteraad.....	47
<b>5.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>48</b>
5.1.	Inleiding .....	48
5.2.	Conclusies ten aanzien van deelvraag 1 .....	48
5.3.	Conclusies ten aanzien van deelvraag 2 .....	49
5.4.	Conclusies ten aanzien van deelvraag 3 .....	50
5.5.	Conclusies ten aanzien van deelvraag 4: Aanbevelingen .....	50
5.6.	Conclusies ten aanzien van deelvraag 5: best practices .....	55
<b>6.</b>	<b>Reactie College op conceptrapport</b> .....	<b>56</b>
<b>7.</b>	<b>Nawoord</b> .....	<b>58</b>

<b>Bijlagen .....</b>	<b>59</b>
Bijlage 1: Lijst van geraadpleegde documenten .....	60
Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde functionarissen .....	62
Bijlage 3: Normenkader toegepast op project Gemeentehuis .....	65
Bijlage 4: Normenkader toegepast op project Brede School .....	70
Bijlage 5: Normenkader toegepast op project Havengebied West, fase 1 .....	75
Bijlage 6: Checklist grote projecten voor de Raad .....	80

## Inleiding

### *Aanleiding*

In het onderzoeksprogramma 2012 van de Rekenkamer West Brabant is voor de gemeente Halderberge voorzien in een onderzoek naar het onderwerp "Sturing Grote Projecten". Deze rapportage geeft de bevindingen weer van dit onderzoek.

Het onderzoek heeft als doel inzicht te krijgen in de wijze waarop het proces van ontwikkeling en realisatie van grote projecten bij de gemeente Halderberge is ingericht. Dit gebeurt in twee fasen. Fase 1 bestaat uit een inventarisatie van algemeen sturende kaders voor projecten en uitgevoerde grote projecten. In fase 2 worden 3 case studies naar grote projecten uitgevoerd. In het onderzoek gaat het met name om de vraag of de gemeenteraad voldoende in staat is dergelijke grote projecten te sturen binnen de beoogde kaders en of de gemeenteraad haar controlerende taak goed kan invullen. Beoogd wordt om op basis van deze analyse de gemeenteraad praktisch toepasbare handvatten te bieden bij de invulling van haar kaderstellende en controlerende rol.

### *Uitvoering van het onderzoek*

Het veldwerk voor dit onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit de heer drs. J.W.M. Hopstaken (projectleider) en de heer drs. G. van Dieren, beiden verbonden aan het adviesbureau Hopstaken&DeHaan te Renkum.

Vanuit de Rekenkamer werd het onderzoek begeleid door een projectteam bestaande uit twee leden van de Rekenkamer, te weten: mevrouw mr. drs. A.M.M. van Breugel en de heer drs. R.J.A. Clayden.

### *Leeswijzer*

Hoofdstuk 1 gaat in op het onderzoekskader. Hierin komen de doelstelling en de centrale vraagstelling van het onderzoek aan bod, worden de centrale begrippen in het onderzoek gedefinieerd en wordt het gehanteerde normenkader beschreven.

Hoofdstuk 2 gaat in op de definitie van grote projecten, op welke wijze de casusprojecten zijn geselecteerd en op welke wijze de informatievergaring ten behoeve van het onderzoek heeft plaatsgevonden.

Hoofdstuk 3 geeft de analyse weer van de algemene kaders die van toepassing zijn bij de uitvoering van grote projecten.

Hoofdstuk 4 behandelt de selectie van de casusprojecten en geeft de bevindingen weer op basis van de drie casusprojecten.

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen.

De volgende bijlagen zijn bij het rapport bijgevoegd:

- Bijlage 1: Lijst van geraadpleegde documenten;
- Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde functionarissen;
- Bijlage 3 t/m 5: Toegepaste normenkaders per project;
- Bijlage 6: Checklist grote projecten voor de Raad.

## 1. Onderzoekskader

In dit hoofdstuk staat het onderzoekskader centraal. Na het weergeven van de centrale vraagstelling en de onderzoeksvragen, volgt een toelichting op de centrale begrippen en de onderzoeksopzet. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk behandelt kort het toegepaste normenkader. Het normenkader diende als leidraad voor de dataverzameling, de analyse en de rapportage van de bevindingen.

### 1.1. Onderzoeksvragen Rekenkamer

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

*Hoe vindt de besluitvorming, kaderstelling, risicoanalyse, beheersing en informatievoorziening plaats bij de uitvoering van grote projecten in de gemeente Halderberge?*

Het doel van het onderzoek is niet zozeer om tot oordeelsvorming te komen over de realisatie van deze projecten, maar om in de vorm van casestudies inzicht te krijgen in de afspraken die met betrekking tot de realisatie van grote projecten zijn gemaakt c.q. de wijze waarop daar in de praktijk invulling aan wordt gegeven. Het onderzoek heeft daarmee vooral een lerend karakter.

*Vraag raad gemeente Halderberge m.b.t. de realisatie van de centrumplannen*  
Vanuit de raad van de gemeente Halderberge is, toegespitst op de casestudie naar de centrumplannen, een specifieke vraag geformuleerd die uit 3 delen bestaat:

1. *'Hoe vindt de besluitvorming, kaderstelling, risicoanalyse, beheersing en informatievoorziening plaats bij de uitvoering van de centrumplannen, en;*
2. *Wat hebben de tussentijdse afwijkingen voor gevolgen (in de breedste zin) gehad?;*
3. *Hoe kunnen we die in de toekomst voorkomen?'*

De eerste deelvraag komt overeen met de uitwerking van de centrale onderzoeksvraag. Bij de tweede deelvraag zal de aandacht in het onderzoek vooral gericht zijn op de gevolgen van afwijkingen m.b.t. de kwaliteit, het budget en de planning. Voor zover daar informatie over beschikbaar is zullen ook eventuele andere gevolgen in beeld worden gebracht.

De derde extra deelvraag is meer van concluderende aard en zal, indien nodig, terugkomen bij de aanbevelingen. Immers, het is vaak ook goed om af te wijken van plannen, als de geconstateerde werkelijkheid anders is dan op basis van het plan werd verwacht.

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in vijf deelvragen:

1. *Welke afspraken zijn gemaakt over de beleidsvorming en besluitvorming van grote projecten, en blijken deze afspraken in de praktijk ook te leiden tot een eenduidige en realistische vaststelling van de kaders waarbinnen het project dient te worden gerealiseerd?*
2. *Welke afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de beheersing van het realisatieproces, en blijken deze afspraken er in de praktijk ook toe te leiden dat projecten binnen de vastgestelde kaders worden gerealiseerd?*
3. *Welke afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de informatievoorziening aan de gemeenteraad, en blijken deze afspraken er in de praktijk ook toe te leiden dat de gemeenteraad tijdig en adequaat wordt geïnformeerd over afwijkingen (inhoudelijk, financieel, tijd) van de vastgestelde kaders?*

4. *Welke aanpassingen kunnen op basis van ervaringen worden geadviseerd met betrekking tot de te volgen werkwijze bij de realisatie van grote projecten?*
5. *Wat zijn 'best practices' met betrekking tot de realisatie van grote projecten?*

Bij elk van de vragen gaat de aandacht in het bijzonder uit naar de wijze waarop risico's bij grote projecten worden onderkend en de wijze waarop de gemeente hiermee omgaat.

## 1.2. Centrale begrippen

Centrale begrippen in dit onderzoek zijn:

*Definitie van 'grote projecten'.*

Hierbij gaat het om de definitie van een 'groot project'. Wanneer is er sprake van een groot project? Bij de voorbereiding van het onderzoek is als werkdefinitie gehanteerd:

- fysieke projecten met enige financiële omvang;
- projecten met een herhalend/routinematig karakter worden in het onderzoek uitgesloten;
- projecten die zijn uitgevoerd en afgerond in de periode 2007-2011.

Belangrijke aspecten voor de definiëring van een 'groot project' door de Rekenkamer liggen in de omvang van het project (in geld, tijd en personele inzet), de uniciteit en de complexiteit maar ook het maatschappelijk belang van het project. Daarnaast gaat het om complexe projecten waarbij de gemeente als opdrachtgever en regisseur de eindverantwoordelijke partij is voor de realisatie van het project.<sup>1</sup>

De eerste stap in het onderzoek is vast stellen of de gemeente Halderberge zelf een eigen definitie hanteert voor het begrip 'groot project'. Daarbij geldt als uitgangspunt dat, mits voldoende specifiek gedefinieerd, in het onderzoek de definitie van de gemeente zelf maatgevend is. De bevindingen van deze stap worden in hoofdstuk 3 beschreven.

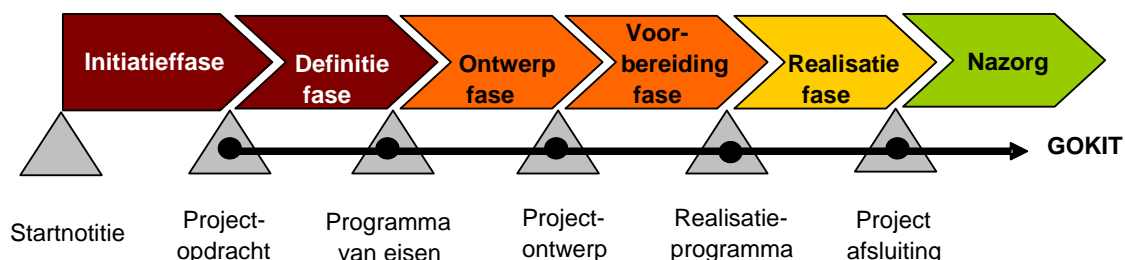
*Projectmatig werken.*

Alhoewel er op operationeel niveau verschillen in uitwerking zijn, bestaat er vanuit professioneel opzicht in hoofdlijnen overeenstemming over de uitgangspunten met betrekking tot projectmatig werken. Het centrale uitgangspunt daarbij is dat een project wordt ingedeeld in fasen. Vanuit een optiek van professionele en optimale projectbeheersing dient elke fase te worden afgesloten met een concreet eindproduct in de vorm van een beslismoment (startnotitie, projectopdracht, programma van eisen, etc.). Tussen elke fase wordt in de vorm van een tussentijdse beheersrapportage over de voortgang van het project en de behaalde resultaten gerapporteerd en wordt er vooruit gekeken. Deze rapportage gebeurt in een afgesproken ritme in een vast format met de onderdelen: Geld, Organisatie en

---

<sup>1</sup> Aanvankelijk werd bij de definiëring van grote projecten ook als eis gesteld dat de gemeente hierbij als opdrachtgever zou fungeren. Omdat er in Halderberge geen projecten waren die aan deze eis voldeden, is (zie pag. 12) besloten om deze eis aan te passen.

communicatie, Kwaliteit, Informatie en Tijd (GOKIT). In de afbeelding hieronder is dit schematisch weergegeven.



Afbeelding 1: Professionele projectbeheersing met mijlpalen en GOKIT

De eerste twee fasen, initiatiefase en definitiefase, gaan over de *WAT* vraag (beleidsvorming). De ontwerp- en voorbereidingsfase (fase 3 en 4) gaan over de *HOE* vraag (beleidsbepaling). Daarna komt de realisatiefase waarin het project wordt uitgevoerd (beleidsuitvoering). De laatste en zesde fase is de nazorgfase waarin de evaluatie en de inbedding in de organisatie plaatsvindt (beleids-evaluatie).

In iedere fase en voor het totaal is er bovendien steeds expliciete aandacht voor risico's die het uiteindelijke beoogde resultaat kunnen beïnvloeden. De informatievoorziening richting de gemeenteraad is verder cruciaal om met name haar controlerende rol optimaal te kunnen vervullen.

#### *Risicomanagement*

Risicomanagement is het onderkennen, beoordelen en beheersen van risico's bij grote projecten met betrekking tot de te behalen resultaten. Hierbij spelen de kaders en de afspraken alsmede de informatievoorziening aan de gemeenteraad hierover, een belangrijke rol. Verder is de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de uitvoering van projecten en het beheersen van risico's essentieel.

### 1.3. Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen.

#### **Fase 1: inventarisatie algemene kaders c.q. uitgevoerde projecten**

Deze fase bestaat uit drie stappen:

1. als eerste stap wordt (zie hiervoor) nagegaan of binnen de gemeente zelf het begrip "grote projecten" is gedefinieerd en afgebakend, c.q. hoe zich dat verhoudt t.o.v. de door de Rekenkamer gehanteerde definitie en afbakening;
2. als tweede stap wordt geïnventariseerd welke algemene kaders binnen de gemeente zijn vastgesteld die van belang zijn voor de beleidsvorming, besluitvorming en realisatie van grote projecten;
3. als derde stap zal in deze fase worden geïnventariseerd welke grote projecten in de periode 2007-2011 zijn uitgevoerd.



### **Fase 2: casestudies grote projecten**

In fase 2 van het onderzoek worden drie projecten in de gemeente Halderberge nader bestudeerd, om te kunnen vaststellen hoe de besluitvorming, kaderstelling, risicoanalyse, (project)beheersing en informatievoorziening (met name richting de gemeenteraad) heeft plaatsgevonden. De projecten zijn gekozen door de Rekenkamer in samenspraak met de gemeenteraad en de gemeentelijke vertegenwoordigers in de werkgroep.

#### **1.4. Normenkader**

Voor dit onderzoek is een normenkader gedefinieerd. Het normenkader gaat in op de aspecten:

- Beleidsvorming (zijn er beleidskaders voorhanden?);
- Besluitvorming (hoe vindt de besluitvorming plaats?);
- Projectsturing en beheersing (voldoet het project aan professioneel projectmanagement?);
- Risicobeheersing (is er sprake van professioneel risicomanagement?).

Het gehanteerde normenkader is in de bijlage volledig opgenomen. Per afzonderlijk casusproject wordt het normenkader gevuld. Dit resulteert voor de gemeente Halderberge in drie per project ingevulde normenkaders die als bijlage 3 t/m 5 zijn toegevoegd.

## 2. Grote projecten in de gemeente Halderberge

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke definitie van grote projecten is gehanteerd, welke projecten vervolgens zijn aangewezen als groslijst voor het onderzoek en welke casusprojecten uiteindelijk zijn geselecteerd. Tenslotte wordt aangegeven op welke wijze de informatievergaring ten behoeve van het onderzoek heeft plaatsgevonden.

### 2.1. Definitie 'grote projecten'

In het eerste deel van het onderzoek is nagegaan of de gemeente Halderberge zelf een eigen definitie hanteert voor het begrip 'groot project'.

In de notitie 'Handboek Projectmatig werken' (september 2007) geeft de gemeente Halderberge aan dat er in het dagelijks spraakgebruik in de organisatie snel over een 'project' wordt gesproken en dat dus een duidelijke definitie gewenst is die organisatiebreed wordt toegepast. In het handboek wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Taken,
- Lijnprojecten, en;
- Majeure projecten.

#### *Taak*

Een taak is een regulier vraagstuk, routinematig en kent vaste procedures en regels. Standaardproblemen met standaardoplossingen.

#### *Project*

Een project is:

- Een geheel van activiteiten;
- Die eenmalig wordt verricht;
- Door meerdere mensen;
- Vanuit verschillende afdelingen, sectoren, organisaties of disciplines;
- Gericht op één of meer concrete resultaten waarin door afnemers (gebruikers, opdrachtgevers) belang wordt gesteld;
- De resultaten omvatten voor betrokkenen nieuwe elementen.

Projecten zijn af te bakenen naar een vraag, probleem, doelgroep en doelstelling.

Binnen projecten maakt het handboek onderscheid tussen 2 soorten projecten, namelijk:

- *Lijnprojecten*: betreffen complexe vraagstukken die binnen de normale reguliere taken van de gemeente vallen. Dergelijke vraagstukken vragen vanwege de complexiteit een improviserende manier van werken.
- *Majeure projecten*: dit betreft unieke vraagstukken of ontwikkelingen met grote relationele, bestuurlijke, financiële en/of inhoudelijke complexiteiten. Oftewel:

- Een majeur project omhelst een combinatie van factoren te weten;
  - Een multidisciplinair complex;
  - Een nadrukkelijke vraag tussen projectmanagement en bestuur vanwege de bestuurlijk strategische belangen oftewel met een bestuurlijk risico.

In 2010 krijgt het handboek een vervolg in de vorm van een notitie 'Projectbureau'. Daarin is geen definitie opgenomen van wat een project is. Wel wordt aangegeven dat het projectbureau verantwoordelijk is voor de realisatie van projecten met een bestuurlijke prioriteit, waaronder integrale projecten. Enkele gemeente voorbeelden daarvan zijn:

- Centrumplan Oud-Gastel;
- Centrumplan Hoeven;
- Centrumplan Stampersgat;
- Centrumplan Bosschenhoofd;
- Centrumplan Oudenbosch (Tivoli en St. Anna).

Het gaat in deze plannen om woningbouw, multifunctionele accommodaties, brede scholen en sportvelden in onderlinge samenhang.

Daarnaast, zo vermeldt de notitie, zal het projectenbureau zich bezig houden met meer complexe projecten op het gebied van woningbouw met bestuurlijke prioriteit, zoals:

- Haven;
- Maria ter Engelen;
- Opperstraat;
- Vermunt;
- Oud-Gastel Noord;
- Topshot/Reiskoffer.

Als laatste bestuurlijk gevoelig en complexe project wordt genoemd:

- de Rondweg.

Vastgesteld kan worden dat de gemeente Halderberge in de ontvangen stukken niet spreekt over 'grote projecten'. De in het handboek weergegeven definitie van Majeure projecten en de opsomming van de bestuurlijke, complexe projecten komen echter overeen met de definitie van 'grote projecten' van de Rekenkamer.

## 2.2. Selectie casus projecten

In samenspraak met de gemeente Halderberge is een groslijst opgesteld van grote projecten.

1. Centrumplan Oudenbosch;
2. Tivoli;
3. Centrumplan Bosschenhoofd;
4. Zellebergen;
5. Nieuw gemeentehuis;
6. Industrierrein Borchwerf II;
7. Rondweg;
8. Centrumplan Hoeven;
9. Ontwikkeling Havengebied incl. sanering terrein voormalige gasfabriek.

In de bespreking van de groslijst met de gemeente bleek, dat alleen het project 'Nieuw Gemeentehuis' is afgerond. Op grond van de volgende criteria, heeft de Rekenkamer de twee andere casus-projecten bepaald. Het gaat om projecten:

- die afgerond zijn;
- of als onderdeel van een groter project goed zijn af te zonderen;
- een voldoende grote financiële omvang hadden;
- voor de samenleving van belang waren;
- een bouwkundig of infrastructureel karakter hadden;

- waarin de gemeente verschillende rollen speelde;
- inzicht gaven over de wijze waarop project- en risicomanagement zich in de loop van de onderzoeksperiode heeft ontwikkeld.

Op basis van deze criteria heeft de Rekenkamer de volgende te onderzoeken casusprojecten bepaald:

1. Nieuw gemeentehuis
2. Havengebied-West, fase 1<sup>2</sup>
3. Centrumplan Bosschenhoofd, onderdeel brede school.

### **2.3. Informatievergaring rondom de grote projecten**

De onderzoeksperiode van de geselecteerde projecten loopt van 2007-2011. In deze periode zijn de projecten afgerond of zijn de onderscheiden onderdelen afgerond van het project.

Om een goed beeld van de projecten te krijgen is relevante documentatie opgevraagd en bestudeerd en zijn interviews gehouden met betrokken gemeentelijke medewerkers (zie bijlage 2 voor de geïnterviewde personen).

De informatievergaring voor met name het project Brede School is stroef verlopen. De Rekenkamer heeft dit gemeld aan het Presidium (d.d. 6 februari 2013). De belangrijkste oorzaak hiervoor, volgens de gemeente, is enerzijds het gebrek aan gestructureerd toegankelijke informatie over de eerste jaren van het project en de vele wisselingen in projectleiders in de laatste jaren.

---

<sup>2</sup> Bij de nadere verwerking van de ontvangen informatie bleek dit project nog niet geheel te zijn afgerond. In een ambtelijke reactie geeft de gemeente aan dat 'o.a. de afronding van de grondsanering nog aan de orde is'

### 3. Algemene Kaders

#### 3.1. Inleiding

De realisatie van een groot project heeft per definitie een zekere mate van uniciteit. Door de omvang en complexiteit onderscheidt het zich zowel inhoudelijk als organisatorisch van andere taken die de gemeente uitvoert.

Tevens geldt, en op sommige aspecten juist vooral bij grote projecten, dat er gewerkt dient te worden overeenkomstig vooraf vastgestelde kaders. De gemeente Halderberge onderkent en onderschrijft dat, gelet op de constatering in het handboek 'Projectmatig werken (2007) en de notitie 'Projectenbureau' (2010).

Met betrekking tot aspecten als beleidsvorming, besluitvorming, projectmanagement, risicomanagement en informatievoorziening geldt juist bij de aanpak van grote projecten dat er sprake dient te zijn van een geordende aanpak. Die aanpak moet het projectmanagement, maar ook alle andere betrokkenen, in staat stellen om overzicht op het project te behouden en, waar nodig, tijdig te kunnen bijstellen.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke afspraken binnen de gemeente Halderberge zijn gemaakt. In aansluiting op de formulering van de onderzoeksvragen wordt daarbij onderscheid gemaakt naar afspraken met betrekking tot:

- beleidsvorming en besluitvorming;
- beheersing van grote projecten, in het bijzonder betreft dit afspraken met betrekking tot projectmatig werken en risicobeheersing;
- de informatievoorziening aan de Raad.

#### 3.2. Beleids- en besluitvorming

##### *Ruimtelijke ontwikkeling*

Voor de uitvoering van grote projecten zoals in dit onderzoek gedefinieerd, worden binnen de gemeente Halderberge kaders voor de beleids- en besluitvorming gehanteerd. Deze kaderdocumenten worden door de Gemeenteraad vastgesteld.

In de beleidsvorming wordt een aanpak gevolgd waarbij eerst strategische visies (bijvoorbeeld een Structuurvisie of Centrumvisie) tot stand komen, die na uitwerking in de vorm van beleidsplannen en bestemmingsplannen leiden tot een concreet project.

De gebruikelijke werkwijze binnen de gemeente is om na het projectinitiatief vervolgens vanuit de kaderdocumenten te komen tot een projectdefinitie en – afbakening, een doorvertaling te maken naar een projectopdracht, een programma van eisen, een projectontwerp en tenslotte een realisatieprogramma.

##### *Interactieve beleidsvorming*

Kenmerkend voor grote projecten is dat deze een grote invloed hebben op de directe omgeving waarin ze worden gerealiseerd, en ook anderszins grote invloed kunnen hebben op gebieden en bedrijven waarin eerder soortgelijke functies waren ontwikkeld. In het onderzoek is daarom ook nagegaan of er algemene afspraken

zijn met betrekking tot de wijze waarop de gemeente in de fase van beleidsvorming communiceert met omwonenden en anderszins betrokkenen.

De gemeente Halderberge hanteert bij de beleidsvorming de Inspraakverordening waarin is vastgelegd hoe omwonenden en andere belanghebbenden worden betrokken, conform de opgestelde 'participatieladder'. Daarbij wordt eveneens invulling gegeven aan de Algemene wet bestuursrecht.

#### *Kaderstellende rol gemeenteraad*

De meest globale kaders voor de gemeenteraad vormen de programmabegroting en beleidsplannen.

De kaderstellende rol van de gemeenteraad is enerzijds gebaseerd op zijn bevoegdheden met betrekking tot ruimtelijke ordening, en anderzijds op het budgetrecht van de raad. Verder wordt door het College het gevoel van de gemeenteraad ingewonnen wanneer het initiatieven betreft die naar verwachting een grote impact zullen hebben binnen de gemeente en waarvoor overeenkomsten moeten worden gesloten (zie artikel 160, eerste lid onder Gemeentewet).

Daarnaast heeft de gemeenteraad niet alleen bevoegdheden met betrekking tot ruimtelijke ordening. Ook ander beleid wordt vastgesteld door de gemeenteraad, denk daarbij aan het horecabeleid en het detailhandelbeleid.

Tenslotte kan de gemeenteraad met de invoering van de Wet ruimtelijke ordening het instrument van het exploitatieplan inzetten. Daarbij gaat het niet alleen om een instrument van financiële aard (kostenverhaal) maar kan de gemeenteraad ook locatie-eisen vaststellen die verdergaan dan mogelijk is bij bijvoorbeeld het vaststellen van een bestemmingsplan.

### **3.3. Beheersing**

Voor de realisatie van grote projecten en de beheersing hiervan wordt vooral gekeken naar kaders die de gemeente Halderberge heeft opgesteld voor projectmatig werken en kaders ten behoeve van professioneel risicomanagement. Projectmatig werken is de werkwijze die helpt om de doelstellingen te behalen en het project beheersbaar te houden voor wat betreft Geld, Kwaliteit en Tijd. Professioneel risicomanagement is de methodiek om gestructureerd de risico's van een project in kaart te brengen, te monitoren en te beheersen. Hieronder zullen wij verder op deze kaders ingaan.

#### **3.3.1. Projectmatig werken**

##### *Ontwikkeling projectmatig werken binnen de gemeente Halderberge*

In de notitie 'Handboek Projectmatig werken' (september 2007) geeft de gemeente Halderberge aan dat het nodig is om projectmatig te gaan werken, vanwege 'de snelheid waarmee veranderingen op ons afkomen en een toenemende mate van complexe vraagstukken, integraliteit, complexiteit van de omgeving (meer partijen) binnen het (strategisch) politiek bestuurlijke omgeving'. Projectmatig werken wordt volgens de gemeente gehanteerd om snel en zinvol in te kunnen spelen op veranderingen in de (markt)omgeving en om mensen te stimuleren

verantwoordelijkheid te nemen, keuzes af te wegen en 'commitments' aan te gaan. De toenemende tijdsdruk vraagt bovendien om een werkstructuur die soms dwars door de bestaande structuren heen gaat en minder bureaucratie behelst. Projectmatig werken is dan ook niet alleen een andere manier van doen, maar ook een andere manier van denken, zo stelt de gemeente.

De gemeente geeft aan dat de hoeveelheid projecten in de laatste jaren voor 2008 sterk is gegroeid en vraagt van de organisatie hier op in te spelen. Enkele jaren voor 2008 is het projectmatig werken geïntroduceerd in de gemeente.

De gemeente heeft besloten geen projectbureau of projectorganisatie op te richten. Het projectmatig werken wordt 'binnen de lijn' georganiseerd. De ervaringen hebben tot dan toe geleerd, dat projectmatig werken verschillende voordelen heeft maar dat het op het gebied van 'integraliteit, zicht op het krachtenveld en het omgaan met strategisch politieke belangen' nog meer kan opleveren. Geconstateerd wordt dat het tot en met 2007 ontbreekt aan 'tools' voor de projectleider om hieraan invulling te geven. Ook blijken de projectleiders hun eigen invulling te geven aan het projectmatig werken en zijn er verschillen ontstaan met betrekking tot beslisdocumenten en beslismomenten. Bovendien is het projectmatig werken tot dan toe vooral beperkt gebleven tot de groep van projectleiders en vraagt het om een bredere implementatie in de organisatie.

Enkele van de genomen maatregelen zijn de introductie van de projectmanager (begin 2007) en de notitie 'Handboek Projectmatig werken' (september 2007) waarin verschillende type projecten worden gedefinieerd, de gewenste projectstructuur en -organisatie wordt omschreven, de verschillende relevante rollen zijn opgesomd en de verschillende fases van een project worden aangegeven.

Met de vastlegging van deze zaken in het handboek wil de gemeente de volgende uitgangspunten bereiken:

- Bevorderen regierol;
- Invulling geven aan integrale verantwoordelijkheid projectbestuurder;
- Complexe zaken opknippen in hanteerbare vraagstukken;
- Bevorderen project-beheersbaarheid;
- Resultaatgericht werken;
- Integrale aanpak/oplossingsgericht/kwaliteitsbevordering/draagvlak;
- Heldere taakafbakening;
- Invulling regierol;
- Uniformiteit beslisdocumenten;
- Uniformiteit in beslismomenten;
- Beter inzicht in procesverloop/minder stroperige processen;
- Toename integraliteit.

In de vorm van een aantal workshops voor bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers en projectleiders en -medewerkers is deze werkwijze in 2008 geïntroduceerd.

In 2010 geven zowel het College van B&W, de ambtelijke opdrachtgevers, de gemeentesecretaris als de projectleiders aan dat ze niet tevreden zijn over de manier waarop het projectmatig werken functioneert. In de notitie 'Project(management)bureau' staat een opsomming waarover ze niet tevreden zijn:

- Grip op de projecten moet beter;
- De bestuurlijke opdrachtgever zit op de stoel van de ambtelijke opdrachtgever en de projectleider: bestuurder als projectleider;
- De ambtelijke opdrachtgevers en de gemeentesecretaris (Regiekamer) zoeken naar hun rol wat resulteert in een groot tijdsbeslag voor de centrumplannen;
- Sturingsinformatie is onvoldoende aanwezig en onvoldoende ontwikkeld;
- Er is twijfel over de kwaliteit van de beschikbare informatie;
- Het duurt lang voordat informatie beschikbaar is zowel op project- als op programmaniveau;
- Voor zover er stuur- en projectgroepen zijn functioneren ze allemaal op een verschillende manier;
- Het besluitvormingsproces rondom projecten is diffuus;
- Capaciteit en expertise in projectteams is wisselend of niet beschikbaar;
- Er zijn concrete opdrachten aan een opdrachtnemer verstrekt;
- Een projectleider is tevens opdrachtnemer. Dit is een vermenging van twee verschillende rollen waarvoor verschillende kwaliteiten nodig zijn;
- Het is de vraag of er voldoende draagvlak en commitment is;
- Er is nog steeds discussie over de projectleidersrol met betrekking tot integrale projecten;
- Er is geen of beperkt aandacht voor risicomanagement, de juridische borging, projectcontrol en informatiemanagement;
- Communicatie heeft weinig aandacht. Zowel de communicatie naar buiten, maar zeker ook naar binnen. Er ontstaat vaak ruis omdat er met te veel monden wordt gesproken;
- Te weinig synergie, samenwerking, eenduidigheid in uitvoering;
- Te weinig onderling vertrouwen.

De notitie vermeldt verder: 'Om fysieke projecten beter aan te pakken is meer nodig dan projectmatig werken, programmamanagement en de (andere) structuur van werken. Om de tevredenheid te vergroten moet er iets gedaan worden. Op de manier voortgaan zoals nu gebeurt versterkt de neerwaartse tendens'.

De eerste stap die gezet moet worden, aldus de notitie, is de inrichting van een project(management)bureau. In een dergelijk bureau wordt de deskundigheid bijeen gebracht die nodig is om de vastgestelde projecten uit te voeren. Dit project(management)bureau is integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit van de projectleider, het gevoerde projectmanagement en het projectresultaat.

Met de inrichting van het project(management)bureau is de verwachting dat er voldaan kan worden aan de eisen:

- Om meer eenduidigheid en minder (spraak)verwarring over de aanpak van fysieke projecten, door het spreken van dezelfde taal en het gebruik van eenzelfde begrippenkader;
- Uitstekende samenwerking tussen ambtelijke en bestuurlijke organisatie;
- Meer grip op de projecten te krijgen, doordat meer expliciet over aanpak wordt gecommuniceerd;
- Betere sturing van projecten en soepele besluitvorming, omdat verantwoordelijkheid en bevoegdheden duidelijk zijn belegd en het besluitvormingsproces helder is ingericht;
- Betere beheersing van risico's als gevolg van het helder benoemen van risico's en het nemen van maatregelen om ze te beheersen;



- Minder (kosten)overschrijdingen van de projecten, door goede inrichting van de projectbeheersing en het beter opschalen als het dreigt mis te gaan.

Als kritieke succesfactoren worden benoemd de reputatie van het projecten-(management)bureau, de projectsuccessen, de kwaliteit van de projectleiders, betrouwbare capaciteitsmanagement, de relatie met de opdrachtgevers, goede rapportages en instrumenten en de afdwingbaarheid van regels.

#### *Rolverdeling*

De bestuurlijk opdrachtgever (een wethouder) is politiek verantwoordelijk voor de integraliteit en de boogde doelstellingen van het project. Hij/zij legt verantwoording af aan het College van B&W, verzorgt een heldere projectopdracht en is verantwoordelijk voor de besluitvorming en voor een adequate bestuurlijke afstemming met collega wethouders.

Tevens is de bestuurlijk opdrachtgever verantwoordelijk voor een goede informatievoorziening richting de Raad.

De ambtelijk opdrachtgever (gemeentesecretaris) is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de realisatie van het projectresultaat. Hij/zij legt verantwoording af aan de bestuurlijk opdrachtgever. Hij/zij verzorgt een heldere projectopdracht en draagt zorg voor het tijdig en voldoende beschikbaar komen van de vereiste middelen (geld en capaciteit). De ambtelijk opdrachtgever wordt ondersteund door de directeur van het project(management)bureau en kan de andere directeurs van de organisatie (leden management team) gebruiken om hem te adviseren en te faciliteren over te nemen besluiten ten aanzien van een project.

De directeur van het projecten(management)bureau is als opdrachtnemer integraal verantwoordelijk voor het realiseren van de projectresultaten binnen de gestelde randvoorwaarden. De randvoorwaarden en de projecteisen zijn verwoord in een projectplan dat door de (ambtelijke en bestuurlijke) opdrachtgevers is geaccordeerd.

Projecten worden, binnen gegeven kaders, randvoorwaarden en projecteisen uitgevoerd door een projectleider. De projectleider realiseert samen met het projectteam feitelijk het project. De sturing en de beheersing door de projectleider vindt plaats op, wat de gemeente Halderberge, de GROTICK-aspecten noemt. Dat staat voor Geld, Risico's, Tijd, Informatie en Communicatie en Kwaliteit.

Tevens rapporteert de projectleider periodiek en ad hoc over deze aspecten aan de directeur project(management)bureau.

De directeur legt inhoudelijk verantwoording af aan de ambtelijk opdrachtgever. De beoordeling van de directeur is voorbehouden aan de gemeentesecretaris.

Tot slot wordt in het document nog de programmamanager ofwel bestuursadviseur genoemd. De programmamanager richt zich overkoepelend over alle projecten op het bereiken van de geformuleerde doelstellingen uit o.a. het raads- en collegeprogramma en toekomstvisies.

#### *Fasering en fasedocumenten*

In het 'handboek projectmatig werken' (2008) is een format opgenomen voor het projectplan en zijn de verschillende fases van een project benoemd. Per fase is vervolgens omschreven op welke wijze en met welke informatie iedere fase van een project moet worden gestart en afgerond. Hiervoor zijn geen standaardformats

in het handboek opgenomen, maar wordt aangegeven welke informatie er gewenst is per fase.

In het document 'Project(management)bureau' is opgenomen dat er een viertal faseringen bestaan, namelijk:

- gebiedsontwikkeling;
- vastgoedontwikkeling;
- buitenruimteprojecten, en;
- infrastructurele projecten.

Dit is een andere fasering dan de fasering van een project in een initiatief-, definitie-, ontwerp-, voorbereidings-, realisatie- en nazorgfase.

Veder wordt vermeld dat een projectplan flexibel is in die zin dat het bij elke volgende fase wordt geactualiseerd en geaccordeerd door alle partijen en dat wijzigingen gemotiveerd worden bijgehouden.

#### Informatie

Projectleiders maken elke maand een voortgangsrapportage, die elke maand met de directeur project(management)bureau wordt besproken en gepresenteerd in het projectleidersoverleg. Daarna wordt de rapportage ter kennisname aangeboden aan de bestuurlijk- en ambtelijk opdrachtgever. De directeur zal met de bestuurlijke opdrachtgever (projectbestuurder) per project bepalen hoe vaak strategisch overleg gewenst is. Hetzelfde gebeurt met de ambtelijke opdrachtgever. Vastgesteld moet worden hoe vaak het project in het managementteam wordt besproken waarbij de programmamanager wordt uitgenodigd. In ieder geval één keer per kwartaal zal de directeur projecten(management)-bureau in zijn totaliteit, op hoofdlijnen rapporteren aan de ambtelijk opdrachtgever. Die dat vervolgens doet aan de bestuurlijk opdrachtgever en het MT.

#### Overleg

In onderstaande tabel is weergegeven de frequentie van overleg tussen de relevante betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie. Per maand is te zien wie er met wie overlegt, in welke week van de maand.

Tabel: schematisch overzicht overleg

	Maand X				Maand X+1				Maand X+2			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Programmamanager, -directeur	x				x				x			
Directeur, projectleiders, -manager, programmamanager		x				x				x		
Projectbestuurder, -directeur	x		x		x		x		x		x	
Gemeentesecretaris, programmamanager, directeur				x				x				x
Management team, programmamanager en directeur			x				x				x	
Projectbestuurder, ambtelijk opdrachtgever, projectleider							x					
Stuurgroep centrumplan											x	
Bestuurlijk coördinatieteam, programmanager				x				x				x

#### *Beoordeling afspraken projectmatig werken*

De Rekenkamer constateert dat de gemeente Halderberge nog maar relatief kort (sinds 2007/2008) gestructureerd aandacht heeft voor projectmatig werken. Die aandacht is uit onvrede ontstaan met de manier van projectmatig werken die tot dan toe werd toegepast. In 2010 werd geconstateerd dat 'papier' alleen niet voldoende was en dat er ook iets moest gebeuren met de structuur van het projectmatig werken. De invoering van het projecten(management)bureau en nadere spelregels was het gevolg.

De geformuleerde benadering van de gemeente sluit naadloos aan op het door de Rekenkamer te hanteren normenkader van projectfasering, GOKIT en risico's.

De gemeente benadrukt in haar documenten de fasegewijze aanpak, de expliciete afsluiting van fases, de GOKIT-rapportages en de aandacht voor risico's (voor een nadere toelichting op het risicobeleid, zie paragraaf 3.3.2).

Opvallend is wel dat in de opzet de rol van de gemeenteraad niet expliciet wordt genoemd als belangrijke speler in het projectmatig werken. Er worden dan ook geen specifieke kaders benoemd in de verschillende documenten voor wat betreft de rol van de gemeenteraad in grote projecten.

Ook zijn er in de ontvangen documenten geen standaardformats opgenomen voor het rapporteren aan en informeren van de Raad.

### 3.3.2. Risicomanagement

#### *Algemene uitgangspunten met betrekking tot risicomanagement*

Professioneel risicomanagement houdt in dat er op een gestructureerde wijze wordt geanticipeerd op mogelijke risico's die zich in het project kunnen voordoen. Professioneel risicomanagement kent in ieder geval de volgende aspecten:

- Per projectfase een gedegen inventarisatie en onderkenning van risico's;
- Per risico een zo goed mogelijke inschatting van de kans dat een risico zich voordoet en de impact/consequenties die het heeft op het project in termen van tijd, geld en kwaliteit;
- Per risico het vaststellen van adequate beheersmaatregelen ter voorkoming en/of beheersing van risico's;
- Het per fase monitoren en gestructureerd rapporteren ten aanzien van risico's en een herijking van de mogelijke risico's.

#### *Ontwikkeling risicomanagement binnen de gemeente Halderberge*

In de ontvangen stukken is geen afzonderlijk document of (uitgebreide) paragraaf opgenomen hoe de gemeente Halderberge met risico's in het algemeen of in projecten omgaat. De gemeente bevestigt dit en geeft in een schriftelijke reactie aan dat er: 'In algemene zin geen nota is waarin het beleid op risicomanagement staat verwoord' (6 november 2012).

In de rolomschrijving van de bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever staat het aandachtspunt 'let ook op risico's'. Bij de rolomschrijving van de projectleider staat 'is verantwoordelijk voor de beheersing van tijd, geld, kwaliteit, informatie, organisatie en risico's van het project'. In het protocol bij stap 3 van de Ontwerpfase staat 'risico's' als één van de beheersaspecten genoemd met de toevoeging: 'welke risico's, knelpunten zijn er en welke oplossingen/alternatieven zijn er?'

Deze punten worden in de betreffende documenten niet nader uitgewerkt.

*Beoordeling afspraken met betrekking tot risicomanagement*

Op basis van de ontvangen stukken wordt geconstateerd dat er binnen de gemeente Halderberge nauwelijks adequate uitgangspunten zijn geformuleerd met betrekking tot de ontwikkeling en toepassing van risicomanagement.

### 3.3.3. Kaders ten aanzien van informatievoorziening aan de Raad

Bij grote projecten wordt de informatievoorziening tussen het College en de Gemeenteraad geregeld door verschillende instrumenten. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt in informatieverstrekking vanuit het College aan de Raad en informatieverzoeken van de Raad aan het College.

*Informatievoorziening vanuit het College naar de Gemeenteraad*

Hierbij gaat het om:

- Raadsmededelingen. Dit is een compact document voor de actieve informatieverstrekking van het College aan de Raad omtrent actuele zaken en lopende projecten.
- Beantwoording van 24 uursvragen door het betrokken collegelid. Dit is de beantwoording van urgente vragen binnen 24 uur van het College aan de Raad. Deze vragen dienen minimaal 24 uur voor aanvang van de raads- of commissievergadering te zijn ingediend.
- Raadsvoorstellen. Het raadsvoorstel (en het raadsbesluit) is voor de zaken, die een formeel besluit van de raad vereisen. Het gaat dan niet alleen om zaken waar de Raad het bevoegde orgaan is volgens de geldende wetgeving, maar ook om zaken waar de raad formeel over moet worden gehoord.
- Bestuursrapportage: tweemaal per jaar informeert het college de raad over de uitvoering van de projecten.

*Informatievraag vanuit de Gemeenteraad aan het College.*

Belangrijke instrumenten voor informatieverzoeken vanuit de Gemeenteraad aan het College zijn:

- Raadsvragen. Dit zijn vragen vanuit de Raad aan het College.
- 24 uurs vragen. Dit zijn vragen ter verduidelijking van actuele zaken, feiten of een waardeoordeel van college(lid) die naar voren komen tijdens een commissievergadering. Het verantwoordelijke collegelid wordt in de commissie uitgenodigd om de vraag te beantwoorden.
- Moties en Amendementen. Dit zijn aanpassingen op beleidskaders en beleidsplannen die door de gemeenteraad zijn besloten.
- Raadsbesluiten en toezeggingen. Dit zijn formele besluiten en toezeggingen van de Raad die richtinggevend zijn bij de verdere uitvoering van projecten door de het College en de ambtelijke organisatie.

Bij de beschrijving van de casusprojecten in hoofdstuk 4 is gebruik gemaakt van deze verschillende instrumenten. In de literatuurlijst is een nadere indeling opgenomen van de ontvangen stukken.

## 4. Bevindingen casusprojecten

### 4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de drie casusprojecten van Halderberge nader onderzocht op de mate waarin aan de vooraf gestelde kaders is voldaan, het professioneel project- en risicomanagement is toegepast en in welke mate de Raad haar kaderstellende en controlerende rol heeft vervuld.

Per project wordt telkens eerst aangegeven wat de aanleiding, doel en reikwijdte was en wordt het project op hoofdlijnen chronologisch geschetst.

Zoals in paragraaf 2.3 is toegelicht, zijn de volgende projecten bepaald voor de gemeente Halderberge om nader te worden onderzocht (in chronologische volgorde op datum van oplevering/afroning):

1. Gemeentehuis (oplevering 2008);
2. Brede School Bosschenhoofd (oplevering 2011);
3. Havengebied West-fase 1 (oplevering 2011).

De volgende drie paragrafen geven de bevindingen weer met betrekking tot de genoemde casusprojecten.

### 4.2. Bevindingen casusproject Gemeentehuis

#### 4.2.1. Beschrijving (aanleiding, doel, kaders en reikwijdte) van het project

##### *Aanleiding*

Bij het ontstaan van de gemeente Halderberge in 1997 is besloten om de gemeentelijke organisatie te huisvesten in de gemeentehuizen van de voormalige gemeenten Oudenbosch en Oud en Nieuw Gastel. Vanaf 1998 is alleen nog de locatie Oudenbosch in gebruik, maar dit gebouw voldoet niet meer aan de dan gestelde eisen, met name;

- Daglichttoetreding, ventilatie en klimaatbeheersing (o.b.v. Bouwbesluit);
- Vluichtroutes, nooduitgangen, brandwerende vloeren en ventilatiekokers, brandcompartimenten (o.b.v. Bouwverordening)(gelet hierop is het in 2001 niet meer mogelijk een gebruiksvergunning te verkrijgen);
- Ventilatie en klimaatbeheersing, aantal m<sup>2</sup> per medewerker is te klein (o.b.v. Arbonormen);
- De ontvangstruimte voor burgers zowel aan de balie als in spreekkamers is onvoldoende.

Op grond hiervan ontstaat de behoefte aan nieuwe huisvesting.

In 1998 en 2002 besluit de Gemeenteraad dat de locatie in Oudenbosch (St. Annaplein) gehandhaafd dient te blijven en dat het aangepast dient te worden (uitbreidingsvarianten). In mei 2001 krijgt het College van de Raad de opdracht om het bestaande gemeentehuis aan te passen. In mei 2004 besluit de Raad om het bestaande gemeentehuis te verbouwen tot een adequaat gemeentehuis conform het opgestelde bouwplan.

In september 2004 ontvangt de toenmalig burgemeester A.F.W. Osterloh als voorzitter van het College van B&W een brief van Aannemersbedrijf Van Agtmaal

BV, waarin het bedrijf een visie schetst van de mogelijkheden van een nieuw te bouwen gemeentehuis aan de Parklaan in combinatie met ca. 86 wooneenheden aan het St. Annaplein. Van Agtmaal BV geeft aan dat 'nieuwbouw van een gemeentehuis nu en in de toekomst kostenbesparend is ten opzichte van de huidige plannen'.

Het College neemt vervolgens het initiatief om het voorstel van Van Agtmaal BV te bespreken met de fractievoorzitters (oktober 2004), zij stemmen in met een verdere uitwerking van het plan. De raad heeft besloten medewerking te verlenen aan de plannen van Van Agtmaal BV/Zorgvoorwonen voor het realiseren van een nieuw gemeentehuis en herontwikkeling van de locatie St. Anna.

In 2008 wordt het nieuwe gemeentehuis opgeleverd (zie paragraaf 4.2.2 voor een meer uitgebreide chronologische beschrijving van dit traject).

#### *Doel*

##### *project gemeentehuis tot 2004*

Op 28 januari heeft de raad een programma van eisen vastgesteld voor de renovatie/uitbreiding van het gemeentehuis aan het St. Annaplein. Diezelfde eisen waren uitgangspunt voor de nieuwbouw aan de Parklaan: Kernpunten PvE: ARBO (aantal vierkante meters vloeroppervlakte per persoon, klimaat etc), maar ook brandveiligheid, Bouwbesluit en Bouwverordening.

In 2001 wordt voor het gemeentehuis aan het St. Annaplein het volgende doel geformuleerd:

Het bestaande gemeentehuis dient minimaal te worden aangepast aan de kernpunten van het Programma van Eisen: ARBO (aantal vierkante meters vloeroppervlakte per persoon, klimaat etc), maar ook brandveiligheid, Bouwbesluit en Bouwverordening, e.e.a. met een zodanige inrichting dat daarbij optimaal inhoud kan worden gegeven aan een klantvriendelijke dienstverlening aan de burgers voor de eerstkomende jaren.

##### *project gemeentehuis vanaf 2004*

Voor het nieuw te bouwen gemeentehuis, zijn in de stukken van de Stuurgroep (ingesteld per 29-11-2006) geen nadere of andere doelen geformuleerd.

Het beoogde resultaat is een nieuw te bouwen gemeentehuis met allerlei technische eisen en kenmerken.

De Rekenkamer stelt vast, dat de beleidsdoelen voor het project Gemeentehuis niet meetbaar zijn geformuleerd. Het beoogde resultaat, een nieuw te bouwen Gemeentehuis, is wel specifiek en gedetailleerd beschreven.

#### *Kaders*

Het Raadsbesluit van 9 december 2004 is het belangrijkste sturende kader voor het project Gemeentehuis. Het belangrijkste aspect daarin is, dat het gaat om een package-deal, bestaande uit 4 projecten die onlosmakelijk met elkaar samenhangen. De 4 projecten zijn de bouw van een nieuw gemeentehuis, de ontwikkeling van het complex aan het St. Annaplein, de verhuizing van de muziekschool en de handhaving of verhuizing van de bibliotheek. Voor elk deelproject zijn sturende uitgangspunten en financiële kaders geformuleerd.

Voor het deelproject gemeentehuis is dat met name:

- de ontwikkelaar koopt van de gemeente het perceel grond aan de Parklaan voor € 850.000,-;
- de ontwikkelaar bouwt hierop een nieuw gemeentehuis met parkeerkelder en legt compleet de benodigde infrastructuur en groenvoorziening aan;
- de gemeente huurt het geheel van de ontwikkelaar voor € 610.000,- excl. BTW;
- in die huurprijs zitten de kosten voor huur, groot en klein onderhoud, schoonmaak, verzekeringen en energie;
- de ontwikkelaar koopt het St. Annacomplex voor € 5.000.000,- en realiseert daar hoogwaardige woningbouw.

#### *Reikwijdte*

Het project betreft de huur van het te bouwen gemeentehuis aan de Parklaan en de verkoop van het complex St. Annaplein met verrekening van de kosten voor het verplaatsen van het Centrum voor de Kunsten Amadeus. Teneinde tegemoet te komen aan de fiscale wensen aan de zijde van Bernardus Wonen, de beoogde verhuurder van het gemeentehuis, heeft de raad op 23 november 2006 besloten het gemeentehuis te kopen.

#### 4.2.2. Hoofdpijnen in de ontwikkeling van het project

##### *Ontwikkelingen vóór de onderzoeksperiode (tot 2007):*

1. 28-01-1998: de Gemeenteraad besluit dat het oude gemeentehuis aan het St. Annaplein in Oudenbosch gehandhaafd dient te blijven en dat hiervoor een Programma van Eisen moet worden opgesteld.
2. 23-01-2001: de Gemeenteraad geeft het College van B&W opdracht voor het onderzoeken van uitbreidingsvarianten van de bestaande locatie aan het St. Annaplein.
3. 31-5-2001: de gemeenteraad stelt het Programma van Eisen vast in drie varianten:
  - a. Uitbreiding met 1500m<sup>2</sup> kantooroppervlak aan de voorzijde en renovatie van bestaand gedeelte;
  - b. Amoveren en herbouwen van 1500m<sup>2</sup> kantooroppervlak ter plaatse van vleugel St. Annastraat en renovatie van het bestaande gedeelte;
  - c. Complete nieuwbouw.
4. Oktober 2002: bestuursopdracht aan het College van B&W om het bestaande gemeentehuis aan te passen. Op basis van het 'beslisdocument Ontwerpfase/voorbereidingsfase: definitieve huisvesting gemeente Halderberge' is gewerkt aan de voorbereiding hiervan.
5. 13-5-2004: de Raad besluit het huidige gemeentehuis te verbouwen tot een adequaat gemeentehuis conform variant a. d.d. 31-5-2001.
6. 12-09-2004: brief van Aannemersbedrijf Van Agtmaal BV aan burgemeester Osterloh als voorzitter van het College van B&W, waarin het bedrijf een visie schetst van de mogelijkheden van een nieuw te bouwen gemeentehuis aan de Parklaan in combinatie met 86 wooneenheden aan het St. Annaplein. Van Agtmaal BV geeft aan dat 'nieuwbouw van een gemeentehuis nu en in de toekomst kostenbesparend is ten opzichte van de huidige plannen'.
7. 14-10-2004: het voorstel van Van Agtmaal BV wordt besproken met de fractievoorzitters, zij stemmen in met een verder uitwerking van het plan.



8. 09-12-2004: de gemeenteraad besluit tot verkoop van het perceel grond aan de Parklaan voor het bedrag van € 850.000,- kk aan combinatie Zorgvoorwonen /Van Agtmaal BV ten behoeve van de nieuwbouw van het gemeentehuis.

De Raad geeft aan dat er met deze package-deal verschillende vraagstukken worden aangepakt, waaronder:

- a. de gemeente krijgt nieuwe adequate huisvesting tegen dezelfde kosten en er is geen overlast voor de dienstverlening aan burgers en het personeel door de verbouwing en er is geen tijdelijke huisvesting nodig;
  - b. het St. Annacomplex krijgt een verantwoorde nieuwe inrichting.
9. 25-04-2005: het College sluit een intentieovereenkomst met drie afzonderlijke partijen namelijk Van Agtmaal BV, ZorgvoorWonen (thans Thuisvester) en Bernardus Wonen.
10. december 2005: raadsbesluit 'Actualisatie nota reserves en voorzieningen' beschikbaar houden van de oorspronkelijke reserve voor bijkomende kosten nieuwbouw gemeentehuis.

11. 02-03-2006: het College sluit een realisatieovereenkomst met ZAB BV. ZAB BV is een samenwerking Van Agtmaal BV en de woonstichtingen ZorgvoorWonen (thans Thuisvester) en Bernardus Wonen. Deze BV is opgericht omdat de gemeente uitsluitend zaken wenst te doen met 1 partij. Het uitgangspunt van die overeenkomst is dat de gemeente het te bouwen kantoorpand gaat huren. De Raad is op dezelfde dag hierover schriftelijk geïnformeerd.

In de realisatieovereenkomst is opgenomen dat ZAB BV aan de Parklaan te Oudenbosch een nieuw gemeentehuis zal realiseren, inclusief parkeerkelder, infrastructuur en groenvoorziening (conform programma van eisen).

Tevens koopt ZAB BV de locatie St. Annaplein voor € 5.000.000,- kosten koper van de gemeente en op deze plek worden ca. 86 wooneenheden gerealiseerd.

Voor het nieuwe gemeentehuis moet er Europees worden aanbesteed. De gemeente heeft deze plicht contractueel doorgelegd aan de ontwikkelaar. ZAB BV heeft de bouw vervolgens Europees aanbesteed en Roos Bouw BV uit Ridderkerk komt als beste aanbieder uit de bus. De uitvoering van het werk wordt door ZAB BV aan Roos Bouw BV gegund.

12. 23-11-2006: de Gemeenteraad besluit om het genomen raadsbesluit van 09-12-2004 te wijzigen:

Zoals opgenomen in intentie- en realisatieovereenkomst is de huur contractueel gefixeerd op € 610.000,00 (geïndexeerd). Zie ook aanbieding Van Agtmaal BV 12-09-2004 pagina 2, onderaan. Deze prijs was gebaseerd op de exploitatiekosten van het oude gemeentehuis. Het bleek daarom voor Bernardus Wonen niet mogelijk de BTW op de bouwkosten door te berekenen in de huur (huur is niet belast met BTW, die moet dus onder normale omstandigheden meegenomen worden in de huur). Dat heeft geleid tot nader overleg ter uitvoering van artikel 27 van de realisatieovereenkomst: de plicht voor partijen om te streven naar de fiscaal meest gunstige voorwaarden, bijvoorbeeld een financial lease overeenkomst. De mogelijkheid van financial lease is uitgebreid onderzocht en daar is ook overleg over geweest, maar bleek toch niet mogelijk. Vervolgens zijn onderhandelingen gestart over koop.

De Raad stelt een krediet beschikbaar van € 10.260.000,- voor de koop.



13. 29-11-2006: de startbijeenkomst van de stuurgroep en actualisatie van de projectorganisatie.

*Ontwikkelingen in de onderzoeksperiode (vanaf 2007):*

14. zomer 2007: de bouwer van het gemeentehuis RoosBouw BV gaat failliet.
15. reactie College op vraag fractie Progressief Halderberge (24 augustus 2007): Nadat de gemeente berichten bereiken over de financiële problemen van Roos Bouw BV neemt burgemeester Osterloh als voorzitter van de stuurgroep contact op met de directeur van ZAB BV (de heer B. Horsthuis) om te informeren of de bouw van het gemeentehuis in gevaar komt. De heer Horsthuis verzekert de burgemeester dat dat niet het geval is en dat er spoedig een oplossing zal zijn om het gemeentehuis af te bouwen.  
Op initiatief van ZAB BV, neemt begin september Van Agtmaal BV, tevens onderdeel van de opdrachtgever ZAB BV, de bouw over van Roos Bouw BV en maakt die ook af.
16. 27-7-2007: ter uitvoering van de realisatieovereenkomst besluit het College tot koop van het nieuwe te bouwen gemeentehuis ad € 10.260.000,-.
17. 20-12-2007: de Gemeenteraad besluit tot het beschikbaar stellen van het krediet (ad € 170.000,-) voor uitbreiding van het nieuwe in aanbouw zijnde gemeentehuis. De uitbreiding heeft geleid tot een andere indeling van het gemeentehuis, waardoor er meer spreekkamers en vergaderruimten mogelijk werden.
18. 08-04-2008: het College besluit in te stemmen met de oplevering per september 2008.
19. 23-04-2008: de Gemeenteraad besluit tot het beschikbaar stellen van een inrichtingskrediet (€ 2.153.000,-). Er was al sprake van een reserve voor de inrichting van het gemeentehuis (zie besluit december 2005) waarvan op 1 januari 2008 nog € 1.136.000,-. Voor de benodigde € 2.153.000,- vult de Raad de reserve aan met € 817.000,-.
20. 12-12-2008: per brief geeft ZAB BV aan dat het gemeentehuis per 31-10-2008 juridisch is opgeleverd.
21. 25-11-2009: de Raad wordt bij brief medegedeeld dat er van het krediet voor de inrichting ca. € 259.000,- resteert. Het definitieve restbedrag zal worden overgeheveld naar de algemene reserve.

#### 4.2.3. Toetsing resultaten

In deze paragraaf worden de resultaten van het project Gemeentehuis afgezet tegen de vooraf benoemde resultaten op het gebied van Geld, Kwaliteit en Tijd.

##### *Geld*

In het Raadsbesluit van 9 december 2004 is aangegeven dat de kosten voor het nieuwe gemeentehuis vastgesteld zijn op € 610.000,- excl. BTW per jaar voor huur, onderhoud, verzekeringen en energie (dit bedrag wordt geïndexeerd tot ca. € 635.000,-).

ZAB BV geeft aan dat de bouw van het nieuwe gemeentehuis ca. € 10.200.000,- zal kosten. Dat is op dat moment voor de gemeente niet zo'n relevant bedrag omdat de gemeente zal gaan huren voor een bedrag dat gelijk is aan de kosten van exploitatie van het gemeentehuis aan het St. Annaplein.

Daarnaast zal de gemeente € 5.000.000,- k.k. ontvangen voor het complex op het St. Annaplein.

Tot 2006 is er € 139.000,- uitgegeven aan voorbereidingskosten voor het nieuwe gemeentehuis. ZAB BV heeft deze gemaakte kosten aan de gemeente terugbetaald.

#### *Oplpend exploitatietekort*

In 2006 verandert de situatie en besluit de gemeente om het nieuwe gebouw niet te huren maar te kopen.

In het Raadsvoorstel (23 november 2006) wordt becijferd dat deze verandering leidt tot een verhoging van de jaarlast. Als het nieuwe gemeentehuis in 2008 in gebruik wordt genomen zal het tekort cumulatief tot 2014 € 297.000,- groot zijn. De Raad besluit dat dit tekort zal worden gedekt door het grondbedrijf.

In de Raadsvergadering van 20 december 2007 wordt besloten om € 170.000,- excl. BTW extra ter beschikking te stellen voor gewenste uitbreiding van het nieuwe gemeentehuis. Deze uitbreiding leidt tot een extra jaarlast van ca. € 11.000,- dat betekent ca. € 75.000,- cumulatief in de eerste 7 jaren.

Ook dit negatieve resultaat wordt ten laste gebracht van de algemene reserve van het grondbedrijf.

De derde verhoging van het krediet vindt plaats bij raadsbesluit van 23 april 2008. Geconstateerd wordt dat er meer krediet nodig is voor de inrichting dan de reeds beschikbare € 1.138.000,- (uit 2005). De vraag is om € 817.000,- meer ter beschikking te stellen, waarvan € 202.000,- ten laste van het jaarresultaat 2007 te brengen en € 42.000,- aan extra structurele jaarlasten op te nemen. Cumulatief de eerste 7 jaren dus ( $7 * € 42.000 + € 202.000,- =$ ) ca. € 496.000,-.

Eind 2009 (bij brief van 25 november 2009) wordt de Raad geïnformeerd over het restant van het krediet dat voor de inrichting is beschikbaar is gesteld ad € 259.000,-.

De gemeente wordt vervolgens met een extra tegenvaller geconfronteerd. De realisatieovereenkomst voorziet in de koop na het verlenen van een bouwvergunning (nu omgevingsvergunning). Voortschrijdend inzicht leidde tot mogelijk behoud van de monumentale voorbouw van het St. Annacomplex. De realisatieovereenkomst ging nog uit van behoud van de kapel en uitsluitend het streven naar behoud van de voorgevel van St. Anna. Met andere woorden aanvankelijk mocht het gehele St. Anna complex, met uitzondering van de kapel, worden gesloopt. Behoud van de monumentale voorbouw leidde tot een andere planopzet met minder wooneenheden. ZAB BV heeft tot op heden geen plan kunnen overleggen dat voldoet aan de stedenbouwkundige en architectonische wensen van de gemeente.

In de begroting 2013 is over dit laatste het volgende opgenomen:

*Voormalig gemeentehuis onderbrengen in exploitatie plan St. Anna (Grondbedrijf)*  
*Momenteel gaat het college er vanuit gegaan dat het voormalige gemeentehuis niet binnen een aantal jaar wordt verkocht. De hieruit voorvloeiende lasten en baten (rentelasten, energiekosten en huuropbrengsten) zijn in de begroting 2012 opgenomen. De ontwikkeling van het St. Annaplein behoort tot de grondexploitatie. De boekwaarde van het vm. Gemeentehuis is de inbrengwaarde voor de exploitatie*

van het project St. Annaplein. Volgens de overeenkomst zou de ontwikkelaar de vrijkomende locatie aan de Markt van de gemeente kopen. Deze verkoopopbrengst zou de inbrengwaarde dekken.

Echter de verkoop gaat voorlopig niet door. Hierdoor ontstaat een rentelast van € 186.000 als gevolg van de boekwaarde van € 4.300.000. Deze rentelast is een gevolg van ontwikkelingen binnen de grondexploitatie St. Anna. Voorgesteld wordt deze rentelast in 2012 te verantwoorden op het project St. Annaplein binnen de grondexploitatie. Ook de energielasten en huuropbrengsten dienen dan op de exploitatie van St. Anna te worden verantwoord. Per saldo geeft dit een voordeel van € 181.000 binnen de reguliere exploitatie. Door deze maatregel wordt het grondbedrijf echter zwaarder belast'.

De gemeente brengt dus het voormalig gemeentehuis onder in het Grondbedrijf. Door deze boekhoudkundige ingreep wordt de exploitatie van de gemeente ontlast. De kosten, de onzekerheid en de risico's blijven bestaan en de positie van het Grondbedrijf wordt verslechterd en zal, zo is de breed gedeelde verwachting, op korte termijn ook niet verbeteren als gevolg van de slechte woning- en vastgoedmarkt.

#### Samengevat

De Rekenkamer constateert dat de exploitatiekosten van het nieuw gebouwde gemeentehuis, de eerste 7 jaren, ca. € 863.000,- hoger zijn dan aanvankelijk geraamd.

Hierin is niet opgenomen de extra last als gevolg van het niet doorgaan van de verkoop van het St. Annacomplex ad € 186.000,- per jaar.

Hierin is ook niet opgenomen de geschatte incidentele vrijval van het restkrediet Inrichting van ca. € 250.000,-. Aan het eind van 2012 is de afwikkeling van het restkrediet voorzien.

	Cumulatief in 7 jaren vanaf 2008	Waarvan eenmalig
Koop i.p.v. huur	297.000,-	
Uitbreiding	70.000,-	
Inrichting	496.000,-	202.000
Totaal	€ 863.000,-	

*Afbeelding: extra exploitatiekosten nieuwe gemeentehuis, exclusief extra last niet doorgaan verkoop St. Annacomplex en vrijval restkrediet Inrichting.*

#### Kwaliteit

In het project is gewerkt met een programma van eisen en verschillende bestekken waarin allerlei technische specificaties van onderdelen van het nieuw te bouwen gemeentehuis zijn benoemd. Bij de oplevering heeft de architect een opleverrapport opgesteld waarna, getoetst aan het Programma van Eisen, nog enkele punten aangepast moesten worden. Tot op het moment waarop dit

onderzoek is afgesloten (september 2012) staan er nog twee onderwerpen open, namelijk<sup>3</sup>:

- klimaatbeheersing is onvoldoende (zomers te warm, 's winters te koud);
- vochtoverlast in de parkeerkelder.

De Rekenkamer constateert op basis hiervan dat de afgesproken kwaliteit (nog) niet volledig is geleverd.

#### *Tijd*

De geplande einddatum was 30 juni 2008 en de feitelijke oplevering was 6 september 2008. Deze korte vertraging is met name te wijten aan het faillissement van de bouwer in de zomer van 2007 en de uitbreiding van het gebouw gedurende het bouwproces.

Gelet hierop constateert de Rekenkamer dat de tijdsplanning (nagenoeg) is gehaald.

#### 4.2.4. Toetsing projectmatig werken

In deze paragraaf wordt de uitvoering van het project beoordeeld aan de hand van de definitie van projectmatig werken, zoals weergegeven in hoofdstuk 3. Hier volgt een beoordeling van de fasering van het project, de organisatie en de informatievoorziening. De paragraaf sluit af met een samenvattend oordeel over het projectmatig werken in dit project.

Vanaf 2007 werkt de gemeente Halderberge met een kader voor projectmatig werken (zie hoofdstuk 3), dat sterk overeenkomt met het in dit onderzoek gehanteerde theoretische kader.

In de tijd heeft dit project een bijzonder verloop. In eerste instantie start de gemeente een traject, dat naadloos past in het theoretisch kader van dit Rekenkameronderzoek. Het doel van het project is te bezien op welke manier het bestaande gemeentehuis het best kan worden aangepast aan de eisen van die tijd. Dit loopt tot 2004. Dan ontvangt de gemeente een aanbod van aannemer Van Agtmaal BV om een nieuw gemeentehuis te bouwen.

De gemeente gaat in op dat aanbod en start een nieuw project.

Voor het volledige beeld is deze ontwikkeling hieronder weergegeven.

*Analyse van de fases van projectmatig werken: Voor de onderzoeksperiode (2000-2004)*

#### *Fase 1 en 2: initiatief- en definitiefase*

Al vanaf het begin van gemeente Halderberge bestond de behoefte aan een verbeterd gemeentehuis, dat voldeed aan de eisen die er wettelijk aan gesteld werden. In haar vergadering van 28 januari 2000 besloot de Gemeenteraad om een Programma van Eisen op te laten stellen voor de definitieve huisvesting van de gemeentelijke organisatie.

---

<sup>3</sup> Uit ontvangen informatie van de gemeente (28 mei 2013) blijkt dat de het probleem van de klimaatbeheersing is opgelost (in februari 2013) en dat 'uitgevoerde herstelwerkzaamheden er voor hebben gezorgd dat de parkeerkelder naar verwachting waterdicht is'.

In deze eerste fases is er een locatieonderzoek uitgevoerd, een investeringsraming opgesteld en een projectplan gemaakt (gereed 3<sup>e</sup> kwartaal 2002).

Deze twee fases hebben de kenmerken van het door de Rekenkamer gehanteerde theoretische kader.

#### *Fase 3: Ontwerpfase*

Aan het eind van de ontwerpfase is een plan gereed dat inzicht geeft in:

- o vormgeving van de gebouwen, zowel binnen als buiten, en;
- o inrichting van de openbare ruimte en de infrastructuur zowel boven- als ondergronds.

In deze fase zijn de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Zicht op kosten voor verwerving van de grond, investeringskosten en een plan voor tijdelijke huisvesting;
- De stedenbouwkundige opzet;
- Opstellen stedenbouwkundig plan;
- Civieltechnische aspecten zoals inmeting St. Annaplein, ontwerp openbare ruimte St. Annaplein (inclusief groenplan, bestratingen en nutsvoorzieningen);
- Architectenwerkzaamheden, zoals selecteren architect en adviseurs elektrische, werktuigbouw- en ICT-installaties, het maken van een voorlopig ontwerp en het definitief ontwerp.

Tevens is in deze fase de rol van B&W en de Raad vastgesteld. Over de informatievoorziening is vastgesteld dat:

*'het totale project dient voor alle betrokkenen inzichtelijk te zijn. Alle documenten zijn nadat hierover een bestuursbesluit is genomen openbaar, behoudens die documenten waarin vertrouwelijke gegevens staan inzake de onderhandelingspositie van de gemeente'.*

Na het inzicht in de kosten is een bestuurlijk beslismoment gepland.

#### *Fase 4: Voorbereidingsfase*

In deze fase worden de ontwerpen van de infrastructuur voor het gebouw en de openbare ruimte geschikt gemaakt voor realisatie in de vorm van bestekken, werken bestektekeningen.

Inclusief de vergunningenprocedures en het vraagstuk van de tijdelijke huisvesting.

In deze fase worden de volgende risico's benoemd:

- Stedenbouwkundige: bezwaren van omwonenden;
- Financieel: het upgraden van een gemeentehuis tot de huidige regelgeving zal een hoog financieel offer vragen. Politiek bestuurlijk is hierover nog geen besluitvorming;
- Tijdelijke huisvesting: de dienstverlening en kantoorwerkzaamheden zullen ook tijdens de verbouwing ongestoord door moeten kunnen gaan.

De voorbereidingsfase wordt in 2004 nagenoeg afgerond.

Dat hoeft echter niet meer, omdat de gemeente het aanbod krijgt van aannemer Van Agtmaal BV om een nieuw gemeentehuis te realiseren.

#### *Conclusie Rekenkamer fasering tot en met 2004:*

De Rekenkamer stelt vast dat de fases conform het gehanteerde normenkader zijn doorlopen.

*In de periode 2004-2007 (bouw nieuwe gemeentehuis)*

Eind 2006 (29 november 2006) start een nieuwe stuur- en projectgroep die wederom een definitie-/voorbereidingsfase doorlopen, waarin de verschillende bestekken worden opgesteld.

*Analyse van de fases van projectmatig werken: In de onderzoeksperiode (2007-2011)*

*Fase 5: realisatiefase*

De aannemer gaat aan de slag. In deze fase functioneert een stuur- en een projectgroep en een aantal werkgroepen (zie hieronder bij *organisatie*).

*Fase 6: opleveringsfase*

Deze fase gaat in na de oplevering van het project. In de ontvangen stukken bevindt zich een brief van de aannemer aan de gemeente over de juridische oplevering. De architect heeft een opleverrapport opgesteld, waarin de laatste te realiseren werkzaamheden zijn opgenomen. De gemeente beantwoordt deze brief (d.d. 12 december 2008) met de mededeling dat de oplevering niet wordt aanvaard. De gemeente geeft aan (in haar reactie op 28 mei 2013 aan de rekenkamer) dat 'in 2013 de laatste termijn nog niet is voldaan vanwege de door ons opgelegde herstelmaatregelen'. Een nadere evaluatie is nog niet opgesteld.

De hiervoor genoemde fases zijn steeds afgesloten en gestart met een document en een beslissing, er heeft geen daadwerkelijke evaluatie plaatsgevonden van de afgeronde fases.

*Organisatie*

De projectorganisatie voor de twee periodes van dit project (periode 1 van 2001-2004, en de periode 2 van 2006-2008) zijn beschreven en hebben ook zo gefunctioneerd.

In de periode vanaf 2006 bestaat er een stuur- en projectgroep en enkele werkgroepen. De stuurgroep bestaat uit de burgemeester (voorzitter), gemeentesecretaris, voorzitter ZAB BV en twee ambtenaren waaronder de projectleider.

De stuurgroep heeft de volgende taken:

- onderhandelingen met de architect, adviseurs en aannemer;
- financiële taakstelling;
- planning besluitvormingsprocedures;
- voorbereiding besluitvorming Raad en College;
- coördinatie en informatie-uitwisseling met de lijnorganisatie;
- interne en externe communicatie.

De projectgroep bestaat uit directeur Van Agtmaal BV (voorzitter), twee ambtenaren waaronder de projectleider aangevuld met materiedeskundigen. Zij monitoren en coördineren de projectuitvoering.

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn werkgroepen ingesteld (van ca. 10 personen) die een inhoudelijke bijdrage leveren in de verschillende fases van het project.

#### *Informatie*

De informatievoorziening in en rondom het project is op hoofdlijnen als volgt geregeld:

- Op de beslismomenten van de Raad, met name voor wat betreft het goedkeuren van de kredieten, is de Raad over het project geïnformeerd.
- Gedurende de looptijd van het project is de Raad periodiek op de hoogte gehouden (zie o.a. de chronologische opsomming in paragraaf 4.2.2).
- Er zijn geen voortgangsrapportages aangetroffen die richting de Raad zijn gegaan.
- B&W is gedurende het gehele project goed geïnformeerd.
- Het project is opgenomen in de begrotingen en de jaarrekeningen van de betreffende jaren waarin het project liep en verschillende nota's zoals de Voor- en Najaarsnota's.
- Voortgangsrapportages in de vorm van brieven.

#### *Analyse en conclusie projectmatig werken*

De Rekenkamer stelt vast dat de fasering, de organisatie en de informatievoorziening in de verschillende stadia van het project overeen komen met de eisen die het gehanteerde normenkader stelt (dat zoals eerder is opgemerkt sterk overeenkomt met de kaders van projectmatig werken van de gemeente Halderberge).

#### 4.2.5. Toetsing risicomanagement

Professioneel risicomanagement houdt in dat er op een gestructureerde wijze wordt gekeken naar mogelijke risico's die zich in het project kunnen voordoen. Professioneel risicomanagement is sinds een paar jaar actueel bij gemeenten en kent in ieder geval de volgende aspecten:

- Per projectfase een gedegen inventarisatie en onderkenning van risico's;
- Per risico een zo goed mogelijke inschatting van de kans dat een risico zich voordoet en de impact/consequenties die het heeft op het project in termen van tijd, geld en kwaliteit;
- Per risico het vaststellen van adequate beheersmaatregelen ter voorkoming en/of beheersing van risico's.
- Het per fase monitoren en gestructureerd rapporteren ten aanzien van risico's en een herijking van de mogelijke risico's.

In het project is sprake van enige 'risico-awareness'. Dit blijkt onder andere uit de risico's die zijn benoemd in het projectplan (planologisch/vrijstellingsprocedure, budget huur, budget inrichting, vloeroppervlakte, spoorlijn en parkeren). Deze risico's zijn ook gemonitord en er zijn beheersmaatregelen benoemd.

#### 4.2.6. Toetsing kaderstellende en controlerende rol van de Gemeenteraad

De belangrijkste kaders die de Raad het project Gemeentehuis heeft meegegeven zijn:

- Het Programma van Eisen
- De financiële kaders zoals gegeven in de Raadsbesluiten met betrekking tot de verschillende kredieten (zie paragraaf 4.2.3)
- kaders zoals vastgelegd in de intentie- en realisatieovereenkomst.

Met deze kaders heeft de Raad haar sturende rol aan de voorkant van het project kunnen invullen.

Gedurende het project is de Raad regelmatig (ook vertrouwelijk) geïnformeerd over relevante aspecten van het project en is in de verschillende P&C instrumenten hieraan aandacht besteed. Hiermee heeft de Raad haar controlerende rol voldoende kunnen invullen.



### 4.3. Bevindingen Brede School Bosschenhoofd

#### 4.3.1. Beschrijving (aanleiding, doel, kaders en reikwijdte) van het project

##### *Aanleiding*

Aanleiding voor het project is het streven van de gemeente Halderberge naar de inrichting van integrale kindcentra. De Brede School Halderberge is als project gestart in januari 2003 op drie scholen (Mariaschool, De Regenboog en De Schakel). Het project is destijds mogelijk gemaakt met financiële ondersteuning van de provincie Noord-Brabant. In de startnotitie Brede School Halderberge (2002) staat dat het doel van de Brede School Halderberge is:

- Achterstanden van kinderen voorkomen en wegnemen met het accent op taalontwikkeling;
- Een verrijkte opvoedingssituatie te bewerkstelligen door de deelname van kinderen aan de samenleving, het onderwijs en het bevorderen van uiteenlopende vormen van vrijetijdsbesteding;
- De sociaal-emotionele en sociaal-culturele ontwikkeling te bevorderen en te vergroten.

Vanuit het in 2003 gekozen 'onderwijsachterstandenprofiel Brede School' heeft het project de Brede School Halderberge zich daarna verder ontwikkeld naar andere domeinen, zoals:

- Het domein Vroeg- en Voorschoolse Educatie (VVE): de samenwerking tussen voorschoolse voorzieningen en het basisonderwijs heeft gestalte gekregen;
- Het domein Ouderbetrokkenheid: door projecten is getracht om taalachterstanden te verminderen en te voorkomen. Opvoedingsproblemen zijn bespreekbaar gemaakt;
- Het domein Verlengde Schooldag: vanuit CVK Amadeus en de Openbare Bibliotheek zijn projecten gestart om het begrip 'verlengde schooldag' vorm te geven in samenwerking met deelnemende scholen.

De evaluatie van dit beleid in 2006, leidde tot het visie document 'Samen Breed' (30 mei 2007). Het landelijke kader werd later gevormd door het Wetsvoorstel Ontwikkelingskansen voor Kwaliteit en Educatie (Oké beleid; 1 augustus 2010).

Het beoogde resultaat is binnen de centrumontwikkeling Bosschenhoofd nieuwbouw te realiseren voor de Heilig Hartschool en een multifunctionele accommodatie waarin o.a. een medisch cluster, dorps huis en dagopvang voor 0-4 jarigen wordt gehuisvest.

##### *Doel*

Het project heeft als doel het optimaliseren van ontwikkelingskansen van kinderen en jeugdigen. De beleidsdoelstellingen zijn niet meetbaar geformuleerd.

##### *Kaders*

De belangrijkste kaderdocumenten zijn het wetsvoorstel 'Oké beleid' en de beleidsnota van de gemeente Halderberge 'Samen breed' (2007). De andere kaderdocumenten zijn vooral:

- Het integraal Huisvestingsplan Primair onderwijs (IHP);
- Het accommodatiebeleid Welzijn Halderberge;
- Onderwijsachterstandenplan gemeente Halderberge 2006 – 2010.

#### *Reikwijdte*

In samenhang met de centrumontwikkeling in de verschillende dorpen van de gemeente Halderberge, is een projectteam Brede School ingericht dat in de plaatsen Bosschenhoofd, Stampersgat, Hoeven, Oudenbosch en Oud-Gastel brede scholen dient te realiseren.

Het project Centrumontwikkeling Bosschenhoofd bestaat uit 3 locaties, namelijk St. Gerardushof, de voormalige pastorie e.o. en de locatie peuterspeelzaal e.o..

Het plan aan de St. Gerardushof bestaat uit de realisatie van een multifunctionele accommodatie, met daar bovenop 20 appartementen, 28 grondgebonden koopwoningen (merendeel starterswoningen), 31 appartementen (vooral bedoeld voor senioren), een supermarkt/dagwinkel en een pinautomaat.

De multifunctionele accommodatie bestaat uit een kindcentrum (met een basisschool, kinderdagopvang, peuterspeelzaal, sportzaal/gymzaal, buitenschoolse opvang, consultatiebureau, bibliotheek/mediatheek), een dorps huis, een medisch cluster en daar bovenop de appartementen.

Dit onderzoek richt zich op het 'kindcentrum' oftewel 'de brede school' die in 2011 is gerealiseerd.

### 4.3.2. Hoofdpijnen in de ontwikkeling van het project

Voor de onderzoeksperiode:

#### *Initiatiefase*

- Collegebesluit 19 oktober 2004, hierin is ingestemd met het voorstel om een gebiedsvisie te ontwikkelen voor de Centrumontwikkeling Bosschenhoofd.
- Collegebesluit 12 juli 2005, ingestemd met:
  - de herontwikkeling van het gebied tussen de Pastoor van Breugelstraat en het St. Gerardushof;
  - de ondertekening van de intentieovereenkomst tussen de gemeente en Bernardus Wonen, inzake de herontwikkeling van het centrumgebied.

#### *Definitiefase*

- Raadsbesluit 8 december 2005, gebiedsvisie Bosschenhoofd (gewijzigd) vastgesteld.

Gedurende de onderzoeksperiode:

#### *Ontwerpfase*

- Collegebesluit 3 juli 2007, Intentieovereenkomst met Bernardus Wonen.
- Collegebesluit 6 maart 2007, Gebiedsvisie d.d. 30 oktober 2006 vastgesteld.
- Raadsinformatiebijeenkomst, over visiedocument Brede scholen, d.d. 30 mei 2007.

*Vorbereidingsfase*

- Collegebesluit 16 oktober 2007, Realisatieovereenkomst Bernardus Wonen en Gemeente Halderberge (officiële ondertekening 18 december 2007).

*Realisatiefase*

Realisatieovereenkomst basisschool en sportzaal Bosschenhoofd (28 april 2010); Realisatie Brede School in de zomer van 2011 door aannemersbedrijf Van Agtmaal BV.

*Evaluatiefase:*

Er heeft nog geen evaluatie plaatsgevonden

#### 4.3.3. Toetsing resultaten

In deze paragraaf worden de resultaten van het project Brede School Bosschenhoofd afgezet tegen de vooraf benoemde resultaten op het gebied van Geld, Kwaliteit en Tijd.

*Geld*

Wat betreft de financiën wordt in het Programma van Eisen aangegeven dat alle kosten die door de gemeente voor dit project worden gemaakt voor rekening komen van de ontwikkelende partij middels een af te sluiten samenwerkingsovereenkomst. Met andere woorden dit project zou voor Halderberge budgetneutraal worden uitgevoerd.

Op het moment waarop dit onderzoek werd afgesloten waren er in de relatie met Bernardus Wonen nog enkele aandachtspunten die mogelijk tot financiële consequenties zouden kunnen leiden:

- (nog) niet verrekende door de gemeente gemaakte kosten. In de interviews is aangegeven dat de gemeente een goed beeld heeft van de kosten die ze heeft gemaakt voor het project Centrumplanontwikkeling Bosschenhoofd (ca. € 700.000,-), maar dat het nog onduidelijk is of en hoe die kosten verrekend kunnen worden met Bernardus Wonen.
- (nog) geen woningen gebouwd. De constructie van het project was: 'dat de brede school 'om niet' aan de gemeente ter beschikking zou worden gesteld door Bernardus Wonen 'in ruil' voor de opbrengsten van de te bouwen appartementen/woningen e.d.'. Uit de interviews met de respectievelijke projectleiders (augustus 2012 en januari 2013) bleek dat er nog geen woning was gebouwd en dat de kosten voor Bernardus Wonen tot dan toe € 2,7 mln incl. BTW bedroegen.<sup>4</sup>

Daarnaast is met betrekking tot de exploitatie een aandachtspunt dat in de afspraken ((16 maart 2010) bij de realisatie overeenkomst) die de gemeente heeft gemaakt met Bernardus Wonen is opgenomen dat '*Bernardus Wonen het tekort voor haar rekening neemt, dat begroot is op € 80.000,- per jaar, voor maximaal 4 jaren voor een maximaal bedrag van € 350.000,-. De Gemeente spant zich in binnen die 4 jaren tot een oplossing te komen voor het tekort. Indien dit niet lukt*

---

<sup>4</sup> In de reactie van het College op het conceptrapport (zie hoofdstuk 6) is aangegeven dat recent (financiële) afspraken zijn gemaakt met de woningcorporatie waarbij op deze punten tot een oplossing is gekomen.

*neemt de gemeente Halderberge het jaarlijks tekort na afloop van die 4 jaren voor haar rekening'.*

De Rekenkamer stelt op grond hiervan vast dat de gemeente, als 'er geen oplossing voor het jaarlijks tekort wordt gevonden' een structureel risico loopt van ca. € 80.000,- per jaar.

#### *Kwaliteit*

Bernardus Wonen heeft het bouwheerschap. Aannemer Van Agtmaal BV heeft het pand gebouwd. Bernardus Wonen is verantwoordelijk voor de oplevering van het gebouw. Na het gereedkomen van het gebouw heeft Bernardus Wonen garantieverklaringen overhandigd aan de gemeente.

*Daarnaast is op de website van de gemeente (september 2012) te lezen dat: 'Na zorgvuldige afweging hebben zij (Bernardus Wonen en de gemeente) geconstateerd dat het originele plan niet haalbaar is, omdat er minder behoefte is aan ruimte dan eerder werd aangenomen. De verwachting is dat deze behoefte in de toekomst niet zal toenemen. Stichting Dorpshuizen, exploitant van het huidige dorpshuis, kan het standpunt van Bernardus Wonen en de gemeente Halderberge, dat zij onverantwoorde risico's willen vermijden billijken en respecteert het genomen besluit. .... Het eerste deel van de MFA, bestaande uit basisschool 't Bossche Hart, een sportzaal en buitenschoolse opvang, is in mei 2011 opgeleverd. In fase twee wordt de MFA afgerond. In het gebouw worden een peuterspeelzaal, kinderdagverblijf, apotheek, huisartsenpraktijk en fysiotherapie gerealiseerd, alsmede achttien huurappartementen. In plaats van de oorspronkelijk geplande ruimte voor het dorpshuis komen er op de begane grond commerciële ruimten, met horecabestemming voor de MFA. Hiervoor gaat Bernardus Wonen op zoek naar een partij die de exploitatie op zich zal nemen. Deze nieuwe invulling van de MFA biedt inwoners van Bosschenhoofd de mogelijkheid elkaar te blijven ontmoeten.*

De Rekenkamer stelt vast dat de bedoelde brede school conform de gewenste kwaliteit is gerealiseerd.

#### *Tijd*

In de ontvangen documenten heeft de Rekenkamer geen concrete planning aangetroffen. Op een schriftelijk gestelde vraag naar 'het concrete tijdspad voor dit project', heeft de gemeente schriftelijk geantwoord dat er slechts 'een globale planning is opgesteld'. In het interview (d.d. 29 januari 2013) is dit bevestigd en aangevuld met de mededeling dat 'er geen formele planning is gemaakt die bestuurlijk is vastgesteld en er dus geen zicht is op afwijking van een planning'. De reden hiervoor is, aldus de geïnterviewden, dat er sprake was van 'een plan dat via de lijnorganisatie werd opgepakt waar destijds een planning geen onderdeel van uitmaakte'.

De Rekenkamer stelt vast dat er niet is gewerkt met een concrete planning.

#### 4.3.4. Toetsing projectmatig werken

In deze paragraaf wordt de uitvoering van het project beoordeeld aan de hand van de definitie van projectmatig werken, zoals weergegeven in hoofdstuk 3. Hier volgt een beoordeling van de fasering van het project, de organisatie en de informatievoorziening. De paragraaf sluit af met een samenvattend oordeel over het projectmatig werken in dit project.

*Analyse van de fases van projectmatig werken*

In het projectplan Brede School Halderberge 'Van Samen Breed naar Integraal Programmeren' (2009) is de volgende fasering benoemd:

- Voorbereiding inhoudelijke samenwerking;
- Bestuurlijke initiatiefase;
- Voorbereiding bouwkundig;
- Uitvoering, inhoudelijk en bouwkundig, en;
- Consolidatie.

In het projectplan is aangegeven wat er per fase gerealiseerd dient te worden:

- Voorbereiding inhoudelijke samenwerking:
  - Bepalen van de doelstelling/profiel brede school, samenwerking organiseren, van visie naar programmering, financiering, huisvesting, beheer en exploitatie.
- Bestuurlijke initiatiefase:
  - Het vaststellen van de partners (collegebesluit);
  - visie per project (collegebesluit en besluit betrokken besturen),
  - planning per project (collegebesluit);
  - Voorbereiding huisvesting en financiering: De eerste stap is het vaststellen van een locatie, om te komen tot een ambtelijk voorstel worden de volgende stappen gezet:
    - Instellen werkgroep;
    - Uitvoeren haalbaarheidsonderzoek;
    - Formele keuze voor een scenario door stuurgroep Brede School;
    - Uitwerking programma van eisen;
    - Vaststelling programma van eisen, inclusief investeringsraming;
    - Vaststelling door College en/of Raad.
- Voorbereiding Bouwkundig (Ontwerpfase):

In deze fase ontwerpt de architect op basis van het programma van eisen en onder begeleiding van betrokken partijen het voorlopig ontwerp, het definitieve ontwerp en het bestek.  
Deze fase omvat de bouwvoorbereiding en de realisatie. Inclusief eventueel de aanbestedingsprocedure en de aanvraag voor de vergunning.
- Uitvoering, inhoudelijk en bouwkundig:

Het accent in deze fase, waarin daadwerkelijk wordt gebouwd, ligt voor de gemeente in het coördineren van de samenwerking met de partners.
- Consolidatie
  - In deze fase dienen de volgende vragen aan de orde te komen, aldus het projectplan:
    - Zijn de doelstellingen per project gehaald ?
    - Hoe is het samenwerkingsproces verlopen ?
    - Wat zijn de voorlopige opbrengsten van de brede school ?
    - Zijn de doelstellingen gedurende het proces veranderd ?

Op basis van deze evaluatie moeten er conclusies getrokken worden over:

- Welke zaken lopen goed en welke moeten beter ?
- Welke aspecten zijn voor verbetering vatbaar ?

- Hoe gaan we om met de aansturing van de brede school, de taakbelasting van de teams, de programmering, het activiteiten aanbod, het beheer en de betrokkenheid van ouders en leerlingen ?

De Rekenkamer stelt vast dat dit een andere fasering is dan in het theoretisch kader is opgenomen en anders dan de fasering uit de projectmanagement nota's van de gemeente. In de 'Interne adviesnota B&W-centrumontwikkeling Bosschenhoofd-randvoorwaarden overeenkomst MFA (30 juni 2009)' wordt wel de theoretische fasering gebruikt.

Uit de interviews is gebleken dat er nog niet is geëvalueerd.

#### *Organisatie*

In 2006 is er een interne en externe stuur- en projectgroep, klankbordgroep en een afstemmingsoverleg ingesteld.

- De interne stuurgroep werd bemenst door een wethouder, projectleider, projectmanager, een project-assistent en een (op afroep beschikbare) externe projectadviseur.
- De externe stuurgroep bestond uit de interne stuurgroep, aangevuld met directeur-bestuurder en een medewerker van Bernardus Wonen.
- De interne projectgroep bestond uit dezelfde personen als de interne stuurgroep behalve de wethouder en aangevuld met een project-ondersteuner en medewerkers van relevante gemeentelijke disciplines.
- De externe projectgroep bestond uit de leden van de interne projectgroep aangevuld met een medewerker van Bernardus Wonen.
- Het afstemmingsoverleg bestond uit de projectleider, de project-assistent, project-ondersteuner, de projectleider van de Multi-functionele accommodatie en een medewerker van Bernardus Wonen.
- De klankbordgroep bestond uit de projectleider, de project-assistent, een medewerker van Bernardus Wonen en vertegenwoordigers van de organisaties 'rond' de Brede School, zoals de peuterspeelzaal, huisarts, apotheek, basisschool, thuiszorg en de bibliotheek.

De klankbordgroep is sinds juni 2008 opgeheven (B&W nota, 30 juni 2009).

De interne en externe stuurgroep en de interne en externe projectgroep zijn blijven bestaan en zijn steeds periodiek samengekomen.

#### *Informatie*

In 2007 is een communicatieplan voor het project opgesteld (4 april 2007). In 2009 (B&W nota, 30 juni 2009, blz. 9) constateert de gemeente dat externe communicatie meer aandacht vraagt. Inwoners uit Bosschenhoofd hebben in een overleg aangegeven dat ze 'het vertrouwen in de realisatie van het project kwijtraken. Het is lang geleden dat over het plan is gecommuniceerd, ook wordt nauwelijks tussentijdse informatie over het plan naar buiten gebracht en men heeft geen inzicht in de procesrealisatie (het duurt te lang en men begrijpt de achterliggende redenen niet). Ook gaf een bewoner aan 'buiten de gemeentelijke organisatie Halderberge is niemand bekend met de bouwplannen die de gemeente op stapel heeft staan en zelfs in de kernen is niet duidelijk wat er exact op de bouwlocaties staat te gebeuren'.

De gemeente besluit tot het instellen van een nieuwsbrief (waarvan de kosten gedeeltelijk door de gemeente wordt gedragen) en een website die door Bernardus Wonen wordt onderhouden (bijgewerkt op 14 juli 2011 en daarna begin februari 2013).

#### 4.3.5. Toetsing risicomanagement

Professioneel risicomanagement houdt in dat er op een gestructureerde wijze wordt gekeken naar mogelijke risico's die zich in het project kunnen voordoen.

Professioneel risicomanagement kent in ieder geval de volgende aspecten:

- Per projectfase een gedegen inventarisatie en onderkenning van risico's;
- Per risico een zo goed mogelijke inschatting van de kans dat een risico zich voordoet en de impact/consequenties die het heeft op het project in termen van tijd, geld en kwaliteit;
- Per risico het vaststellen van adequate beheersmaatregelen ter voorkoming en/of beheersing van risico's.
- Het per fase monitoren en gestructureerd rapporteren ten aanzien van risico's en een herijking van de mogelijke risico's.

Een dergelijke vorm van risicomanagement is niet toegepast.

#### 4.3.6. Toetsing kaderstellende en controlerende rol van de Gemeenteraad

Met het vaststellen van het centrumplan Bosschenhoofd heeft de gemeenteraad voornamelijk zijn kaderstellende rol vervuld in dit project. Op verschillende manieren en momenten is de Raad over de voortgang van het project geïnformeerd. Er zijn halfjaarlijkse informatie avonden geweest waarin de raad in tekst en beeld over de voortgang van het project is geïnformeerd.

Sinds 2010 is er twee keer per jaar in de voor- en najaarsbestuursrapportage aandacht voor de grote projecten. Dit is vooral kwalitatieve informatie op hoofdlijnen. Vanaf 2011 wordt daar globale financiële informatie per centrumplan aan toegevoegd.

Het valt de Rekenkamer op dat in die P&C-documenten, het onderdeel Brede School niet afzonderlijk financieel inzichtelijk is gemaakt in het project Centrumontwikkeling Bosschenhoofd. De Rekenkamer vraagt zich af of de Raad haar controlerende rol ten aanzien van dit soort samengestelde projecten op deze manier voldoende heeft kunnen vervullen.

#### 4.4. Bevindingen casusproject Havengebied-West, fase 1

##### 4.4.1. Beschrijving (aanleiding, doel, kaders en reikwijdte) van het project

###### *Aanleiding*

Het project bestaat sinds 2000/2001. Toen werd het gebied rond om de haven van Oudenbosch bestempeld als potentiële herontwikkelingslocatie en zijn er plannen gemaakt om het verpauperde gebied via herstructurering in een hoogwaardig woongebied te veranderen.

Het Masterplan Haven was destijds het handvat om te zoeken naar een marktpartij die naast de herontwikkeling van het havengebied ook de nieuwbouw van twee maatschappelijke voorzieningen, namelijk de brandweerkazerne en de gemeentewerf, voor haar rekening zou nemen. In beginsel was het uitgangspunt voor de gemeente om dit budgettair neutraal te doen. Als tegenprestatie zette de gemeente de grond in.

###### *Doelstelling en kaders*

De beleidsdoelstelling, zoals opgenomen in de projectformats, van het project Havengebied is het tegengaan van de verpaupering in dit gebied door een hoogwaardig woongebied te creëren met voldoende toegankelijke parkeergelegenheid. Tevens wordt gestreefd naar een gebied met een recreatieve en kwalitatief goede uitstraling in verband met de aanwezigheid van een jachthaven als een toeristische trekpleister.

In een ander van de gemeente ontvangen document wordt aangegeven dat de doelstelling is:

- creëren van een hoogwaardig woongebied, ook wel aangegeven transformatie in een bruisend deel van Oudenbosch met onder andere woningbouw.
- het uitplaatsen van milieuhinderlijke bedrijvigheid uit de woonomgeving.

In de ontvangen stukken is geen nadere meetbare doelomschrijving opgenomen.

Als kaders voor de verdere ontwikkeling van het project Havengebied hebben met name 'De Gebiedsvisie Oudenbosch', het 'Ontwikkelingsperspectief Oudenbosch', het 'Uitwerkings- en beeldkwaliteitsplan' en 'Het Masterplan Havengebied' gefunctioneerd.

###### *Reikwijdte*

De activiteiten in dit gebied laten zich op dit moment als volgt samenvatten:

- Uitvoering en monitoring van de grondwatersanering van het voormalig gasfabrieksterrein.
- Teruglevering openbaar gebied aan gemeente.
- Beheer gebied.

Het Havengebied kent de volgende beoogde onderdelen:

1. Grootschalige bodem- en grondwatersanering van voormalig terrein brandweerkazerne (is een voormalig gasfabrieksterrein) en het terrein ten behoeve van de gemeentewerf en milieustraat. De omvang van de bodemsanering reikt nog verder (fase 2) (uitvoering ontwikkelende partij);
2. Bouw van een brandweerkazerne (verantwoordelijkheid ontwikkelende partij);



3. Bouw van een gemeentewerf (verantwoordelijkheid ontwikkelende partij);
4. Er zijn bouwvergunningen verleend voor de realisatie van ca. 111 woningen aan de westzijde (fase 1). Dit zijn grondgebonden woningen, twee appartementencomplexen van 12 respectievelijk 17 appartementen. Het 12-appartementencomplex kent een multifunctionele invulling op de begane grond (thans horeca). Het andere appartementencomplex biedt woonruimte voor een speciale doelgroep (uitvoering ontwikkelende partij);
5. Fase 1 en 2 voorzien een realisatie van ca. 250 woningen aan de westzijde, waarbij in de tweede fase ook een vorm van wonen-zorg is voorzien (uitvoering ontwikkelende partij);
6. Realisatie van ca. 129 woningen aan oostzijde (fase 3). Deze fase 3 is met de besluitvorming over de woningprioritering na 2018 voorzien en valt daarmee buiten het project Havengebied.

In een apart traject, dus naast de bovengenoemde bouwopgaves, ligt er in het havengebied een opgave met betrekking tot de jachthaven. Met ingang van 1 december 2009 is het erfpachtcontract voor de jachthaven Oudenbosch beëindigd. Dit betekent dat de jachthaven sindsdien een gemeentelijke verantwoordelijkheid is. Bij de beëindiging van het erfpachtcontract is aangegeven dat de jachthaven op termijn weer in de markt zal worden gezet.

Het onderzoek van de Rekenkamer richt zich op onderdeel 4 en de realisatie van de grond- en grondwatersaneringen.

#### 4.4.2. Hoofdpijnen in de ontwikkeling van het project

Hieronder staan de hoofdpijnen in de ontwikkeling van het project weergegeven op chronologische volgorde en geordend naar projectfase.

*Voor de onderzoeksperiode:*

- April 2002: beschikking ISV 1 door de provincie;
- Augustus 2004: Intentieovereenkomst samenwerking gemeente Halderberge-aannemersbedrijf Van Agtmaal BV-SMW. SMW is een stichting die het project bij de opstart en het vervolg heeft bijgestaan als adviseur, als uitvoerder van haalbaarheidsonderzoeken en als intermediair bij gesprekken met te verplaatsen bedrijven;
- 13 december 2004: Ontwikkelingsovereenkomst gemeente-Van Agtmaal BV
- 13 december 2004: Realisatieovereenkomst Havengebied fase 1 (tevens bouw van brandweerkazerne en gemeentewerf);
- 31 oktober 2005: B&W besluit Herijking ontwikkelingsovereenkomst gemeente-Van Agtmaal BV na consultatie van de Raad;
- 8 december 2005: raadsbesluit Gebiedsvisie Oudenbosch, Uitwerkings- en beeldkwaliteitsplan Haven Oudenbosch (december 2005);
- 24 januari 2006: B&W besluit Vaststelling definitief Stedenbouwkundig ontwerp;
- 18 mei 2006: beschikking Wet Bodemsanering voormalig gasfabriekterrein;
- 20 september 2006: provinciale beschikking voor subsidie sanering voormalig gasfabriekterrein.

In de onderzoeksperiode:

- 2007/2008: diverse collegebesluiten met betrekking tot RO-aspecten fase 1;
- 11 februari 2008: beschikking saneringsplan provincie (heeft betrekking op fase 1 en 2; aantal te saneren gebiedsdelen ligt in plangebied fase 2);
- 15 april 2008: provinciale beschikking ISV2-bodem;
- 15 augustus 2008: ISV2 bodembeschikking houdt verband met aanpak bodemsanering van gebiedsdelen gelegen in fase 1 en 2 van het havenplan, doch exclusief locatie voormalig brandweerkazerne.
- 21 januari 2010: raadsbesluit woningbouwprioritering, met name over keuzes woningbouwprogramma in de kern van Oudenbosch;
- 19 januari 2011: provinciale beschikking afwikkeling ISV1.

#### 4.4.3. Toetsing resultaten

In deze paragraaf worden de resultaten van het project Havengebied, fase 1 afgezet tegen de vooraf gestelde doelen en kaders.

##### *Geld*

Uitgangspunt voor de gemeente was dat dit deelproject budgettair neutraal zou verlopen en er zijn dan ook voor dit deelproject geen kredieten verstrekt.

Het Masterplan Haven uit de periode 2000/2001 was destijds een handvat voor het zoeken naar een marktpartij die naast de herontwikkeling van het havengebied ook de nieuwbouw van een tweetal maatschappelijke voorzieningen, te weten de brandweerkazerne en de gemeentewerf, voor haar rekening zou nemen. Als tegenprestatie zette de gemeente de grond in.

De gemeente heeft in kader van de uitvoering van de gesloten overeenkomst eenzelfde financiële bijdrage geleverd in het plan als de hoogte van het te ontvangen subsidiebedrag in het kader van ISV1.

Bij aanvang van het project is destijds geen rekening gehouden met verdere plankosten voor gemeente, omdat die konden worden doorberekend aan de ontwikkelende partij.

##### *Conclusie*

Het deelproject is niet budgettair neutraal verlopen voor de gemeente, maar kost de gemeente geld, namelijk: € 1.702.974,02 ( zie jaarrekening 2011).

De redenen hiervan zijn:

- In de ontwikkelingsovereenkomst tussen gemeente en Van Agtmaal BV is onder andere vastgelegd dat de interne uren van de gemeente niet worden doorbelast. Deze uren zijn wel gemaakt en op basis van tijdschrijfgegevens heeft de gemeente deze interne uren op het project geboekt.
- Kosten die in de uitwerking van de plannen niet waren voorzien, zoals:
  - kosten beëindigen van een erfpachtcontract met een voormalige exploitant van de jachthaven (ad € 330.000,).
  - kosten van mediation. Het beschikbaar krijgen van gronden door de gemeente Halderberge was moeilijk als gevolg van onduidelijke huurovereenkomsten. Dit maakte het moeilijk om bv. een bedrijf dat zich in het gebied gevestigd had uit te plaatsen.

- Renteclaim door aannemersbedrijf Van Agtmaal BV in verband met de verlate start (realisatie) van het bouwproject. Uiteindelijk is het project later gestart dan was voorzien.
- Meerwerk voor ontwikkeling gebied. Er zijn werkzaamheden in het gebied uitgevoerd, die op basis van de afspraken die de gemeente had gemaakt met de ontwikkelaar, niet ten laste van de ontwikkelaar zijn gekomen. Dit zijn met name kosten voor het bereikbaar houden van het gebied en de in dit gebied gelegen jachthaven, maar ook de vooraf onvoorzien saneringskosten ter plaatse van de gemeentewerf/milieustraat.

#### *Kwaliteit*

Het Havengebied fase 1, kent de volgende resultaten:

1. de afronding van de bouwwerkzaamheden,
2. de oplevering van het openbaar gebied, en;
3. de afronding van de saneringswerkzaamheden.

De laatste woningen in fase 1 zijn in 2010 gereedgekomen. Het resultaat is 111 woningen.

Het appartementencomplex van 17 appartementen is op een andere wijze ingevuld door er 10 eenheden ten behoeve van een bijzondere woonvorm te realiseren. De plint van een appartementencomplex heeft een horeca-bestemming gekregen.

De inrichting van het openbaar gebied is parallel met de woningbouwplannen opgepakt. In november 2011 is het proces-verbaal opgemaakt voor de definitieve oplevering van het openbaar gebied. Vervolgens is de formele grondoverdracht aan de gemeente Halderberge, in gang gezet.

Dit traject loopt op dit moment (oktober 2012) nog, omdat de benodigde grond- en grondwatersanering nog niet geheel is afgerond. De verdere aanpak en de bijbehorende verantwoordelijkheden worden meegenomen in de overdracht.

Deze saneringen zijn gestart in december 2007 na de grootschalige schoonmaak van de bodem (tweede helft 2007), het treffen van voorzieningen voor een langdurige grondwatersanering en vervolgens het bouwrijp maken van de gronden t.b.v. realisatiefase woningbouw.

Bij de start van de saneringsactiviteiten is rekening gehouden met een doorlooptijd van ongeveer 4 jaren. In 2011 is echter geconcludeerd dat de saneringsdoelstelling nog niet was bereikt. Er is toen besloten om extra voorzieningen te treffen en de sanering langer voort te zetten. Onlangs is een brief naar de Provincie gestuurd met daarin de stand van zaken van het project en het verzoek om de actieve saneringsfase te beëindigen. De verwachting is dat het project op redelijk korte termijn wordt afgerond. Hierna volgt een zogenaamde monitoringfase van zo'n 5 jaren. Hierna zal sprake zijn van de algehele afronding van het project.

#### *Conclusie*

Van een algehele afronding van fase 1 is op dit moment (oktober 2012) geen sprake.

#### *Tijd*

De verwachting was dat fase 1 in 2011 zou zijn afgerond. Op dit moment is dat nog niet het geval. De Raad is hierover geïnformeerd.

De tijdsplanning is niet gehaald.

#### 4.4.4. Toetsing projectmatig werken

In deze paragraaf wordt de uitvoering van het project beoordeeld aan de hand van de definitie van projectmatig werken, zoals weergegeven in hoofdstuk 3. Hier volgt een beoordeling van de fasering van het project, de organisatie en de informatievoorziening. De paragraaf sluit af met een samenvattend oordeel over het projectmatig werken in dit project.

##### *Analyse van de fases van projectmatig werken*

In de ontvangen stukken is de onderstaande fasering niet terug te vinden. Het is dus een reconstructie van de Rekenkamer op hoofdlijnen.

##### *Fase 1&2&3: initiatief-, definitie- en ontwerpfase*

Vanaf 2000/2001 was dit gebied bij de gemeente al in beeld. In deze fases heeft de gemeente vastgelegd welke ambities ze met het gebied had. De kaders voor deze ontwikkeling waren vastgelegd in met name het 'Ontwikkelingsperspectief Oudenbosch'. In 2003 heeft de gemeente een prijsvraag ingesteld met de vraag wie er goede ideeën had voor dit gebied. Het ging hierbij om een integrale aanpak van het havengebied, waarbij ook de milieuhinderlijke bedrijven zouden worden uitgeplaatst, er een nieuwe brandweerkazerne en gemeentewerf zou worden gerealiseerd en er een kwalitatief hoogwaardig woningbouwplan in het havengebied zou worden gerealiseerd. Annemer Van Agtmaal BV had na selectie hiervoor het beste plan en dat leidde in augustus 2004 tot een Intentieovereenkomst.

##### *Fase 4: uitvoeringsfase (is voorbereidingsfase)*

De Intentieovereenkomst werd in december 2004 geconcretiseerd in een Ontwikkelingsovereenkomst en een Realisatieovereenkomst Havengebied fase 1. In oktober 2005 werd de ontwikkelingsovereenkomst herijkt en in januari 2006 werd het Stedenbouwkundig Ontwerp definitief vastgesteld door de Raad.

##### *Fase 5: realisatiefase*

De realisatie van de woningbouw is gestart na afronding van de grondsanering van het voormalige gasfabrieksterrein. Dit was omstreeks december 2007. De bodemsanering (grondsanering en grondwatersanering) is hier gestart in augustus 2007. (Het voormalige gasfabrieksterrein is als eerste opgepakt, gevolgd door het gedeelte tussen het Turfhoofd en het West-Vaardeke met o.a. de terreinen van de vm. milieustraat en vm. gemeentewerf).

##### *Fase 6: opleveringsfase*

Van een algehele afronding van fase 1 is op dit moment (oktober 2012) geen sprake, maar wat er is afgerond is expliciet vastgesteld en gerapporteerd.

##### *Conclusie*

De gemeente heeft zeker impliciet de fasering van het project toegepast en op verschillende momenten expliciet vastgesteld wat de inhoudelijke vervolgstap moest zijn. De Raad is hiervan op de hoogte gehouden en heeft verschillende stappen expliciet vastgesteld.

In de interviews is aangegeven dat het project is geëvalueerd (door accountantsbureau Deloitte). Ook in de bijeenkomst met het Presidium (6 februari 2013) werd door enkele aanwezigen opgemerkt dat dit project is geëvalueerd. De Rekenkamer heeft expliciet enkele keren om deze (of andere) evaluatie(s) gevraagd, maar niet ontvangen.

De projectleider geeft aan dat het project tussentijds specifiek is geëvalueerd voor het veiligstellen, verantwoorden en afronden van het ISV-1 subsidietraject. Het is daarmee geen algehele evaluatie van het project. Op basis van deze evaluatie is heeft de Provincie Noord-Brabant de uiteindelijke beschikking afgegeven.

#### *Organisatie*

Het project Havengebied-West heeft qua organisatie al lange tijd een vaste structuur met een stuurgroep, projectgroep, interne projectgroep en werkgroepen. De vergaderingen van de stuur- en projectgroep worden met een vaste frequentie ingepland. De stuurgroep kwam 1 x per 6 weken bij elkaar en de projectgroep 1 x per 3 weken. In de stuurgroep- en projectgroep is de gemeente Halderberge en de ontwikkelende partij aannemersbedrijf Van Agtmaal BV vertegenwoordigd. De voorzitter van de stuurgroep is de verantwoordelijke projectwethouder. De interne projectgroep, bestaande uit ambtenaren van de gemeente, bereiden steeds de vergadering van de projectgroep voor.

De opzet van deze voorbereiding is verschillend (bilateraal – interne project/werkgroep) en hangt af van de onderwerpen.

Vanwege de omvang en diversiteit van de problematieken in het gebied worden projectonderdelen ook in werkgroepverband uitgewerkt (inventarisatie, beeldvorming, uitdiepen en voorbereiding t.b.v. projectgroep).

Daarnaast is er sprake van ad-hoc afstemming (bv. met de afdeling Communicatie) op basis van behoefte, nut en noodzaak.

#### *Informatie*

De informatievoorziening in en rondom het project is op hoofdlijnen als volgt geregeld:

- In de reguliere P&C cyclus wordt gerapporteerd over de stand van zaken omtrent het project. Zowel in de begrotingen als de jaarrekeningen komt het project Havengebied, fase 1 terug. Deze gaan echter niet volgens een vast format en bevatten niet alle GOKIT aspecten van professioneel projectmanagement.
- De informatievoorziening van ambtelijke organisatie/projectgroep/projectmanager naar het College. Dit vindt voornamelijk plaats aan de hand van adviesnota's van de projectleiders aan het College waarin wordt ingegaan op de stand van zaken en inhoudelijke aspecten ter informatie van het College. Deze adviesnota's zijn zeer inhoudelijk van aard en behandelen vaak specifieke onderwerpen. Het doel is het College uitgebreid en tijdig te informeren omtrent de diverse actuele zaken van het project.
- De informatievoorziening tussen College en de Gemeenteraad. Dit vindt plaats aan de hand van Raadsvoorstellen. Het raadsvoorstel (en het raadsbesluit) is en blijft bedoeld voor de zaken, die een formeel besluit van de raad vereisen. Het gaat dan niet alleen om zaken waar de raad het bevoegde orgaan is volgens de geldende wetgeving, maar ook om zaken waar de raad formeel over moet worden gehoord.
- De raad is op verschillende momenten geïnformeerd (in Raadsinformatie-avonden, brieven en zogenaamde 'leid-notities') over de stand van zaken van fase 1 en verdere plannen voor het havengebied. Voor wat betreft de afronding is de gemeenteraad o.a. geïnformeerd via de vaste momenten in de P&C-cyclus.

Op 21 januari 2010 heeft de gemeenteraad ingestemd met het (toenmalige) woningbouwprogramma. In dit programma was de eerste fase van het havenplan opgenomen, zoals vergund en uiteindelijk in uitvoering genomen. Gelijktijdig met deze instemming is besloten dat de terugkoppeling van de centrumplannen en woningbouwprojecten, incl. planning en eventuele bijsturing, aan zal sluiten bij de P&C- cyclus. Dit is ook voor het havenplan zo uitgevoerd.

#### 4.4.5. Toetsing risicomanagement

Professioneel risicomanagement houdt in dat er op een gestructureerde wijze wordt gekeken naar mogelijke risico's die zich in het project kunnen voordoen. Professioneel risicomanagement kent in ieder geval de volgende aspecten:

- Per projectfase een gedegen inventarisatie en onderkenning van risico's;
- Per risico een zo goed mogelijke inschatting van de kans dat een risico zich voordoet en de impact/consequenties die het heeft op het project in termen van tijd, geld en kwaliteit;
- Per risico het vaststellen van adequate beheersmaatregelen ter voorkoming en/of beheersing van risico's;
- Het per fase monitoren en gestructureerd rapporteren ten aanzien van risico's en een herijking van de mogelijke risico's.

De gemeente Halderberge heeft op dit terrein geen algemeen beleid geformuleerd. Per project dient er echter wel aandacht te zijn voor risico's (zie paragraaf 3.3.2).

Voor dit project zijn in het projectplan met name voor fase 2 de volgende risico's benoemd:

- de huidige (en toekomstige) marktomstandigheden;
- vertraging door bezwaar en beroep;
- ontbreken van voldoende handvaten in de overeenkomsten om de projecten te sturen, bij voorbeeld door het ontbreken van einddata, niet afdwingbare realisatie van zaken door aannemer en het sturen op voorlopig (ruimtelijk) afronden van het plan (de gemeente heeft geen grondpositie meer);
- in de Realisatieovereenkomst is geen sprake van bouwplicht wanneer op voorhand sprake is van voldoende afzet (80%) en de omgevingsvergunning is verleend;
- medewerking en rol ontwikkelingspartner Van Agtmaal BV, Thuisvester;
- ontbreken van financiële middelen ter ondersteuning van de inhoudelijke en strategische inbreng in het project.

De stuur- en projectgroep volgde de risico's. Voor verschillende onderdelen is externe expertise ingehuurd en steeds werd de afweging gemaakt tussen voortgang van het plan en extra financiële inzet door de gemeente.

#### *Samenvattende conclusie*

In het project Havengebied, zijn bepaalde risico's in de loop van het project onderkend. Er is echter geen gestructureerde manier van het monitoren van deze risico's of het regelmatig rapporteren hierover aan het College en de Gemeenteraad. Voor de vastgestelde risico's zijn in beperkte mate beheersmaatregelen opgesteld.

#### 4.4.6. Toetsing kaderstellende en controlerende rol van de Gemeenteraad

De belangrijkste kaders die de Raad het project Havengebied, fase 1 heeft meegegeven zijn, met name:

- 'De Gebiedsvisie Oudenbosch';
- Het 'Ontwikkelingsperspectief Oudenbosch', en;
- 'Het Masterplan Havengebied';
- Uitwerkings- en beeldkwaliteitsplan;
- Stedenbouwkundig Ontwerpplan.

Daarnaast is er gewerkt met een Intentie-, Ontwikkelings- en een Realisatieovereenkomst waarover de Raad is geconsulteerd.

Gedurende het traject is de Raad op verschillende manieren geïnformeerd. Zowel op formele momenten (zoals in de P&C documenten en met brieven en zogenaamde 'leid'-notities), als op minder formele momenten zoals Raadsinformatieavonden. Op die momenten of naar aanleiding daarvan heeft de Raad zijn controlerende rol kunnen vervullen, met uitzondering van het risicomanagement gedeelte.

Het project Haven-West, fase 1 is door de gemeente nog niet expliciet geëvalueerd.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1. Inleiding

In de hoofdstukken 1 en 2 is aangegeven dat het doel van het onderzoek is, inzicht te krijgen in de manier waarop het proces van ontwikkeling en realisatie van grote projecten bij de gemeente Halderberge is ingericht. Centraal staat de vraag of de Gemeenteraad voldoende in staat is dergelijke grote projecten te sturen binnen de beoogde kaders en of zij haar controlerende taak goed kan invullen.

Om de gestelde vragen te kunnen beantwoorden, is de manier van werken van de gemeente in projecten, getoetst aan een theoretisch model voor projectmatig werken en is voor drie projecten onderzocht of die binnen gegeven kaders van met name geld, organisatie, kwaliteit, informatie en tijd zijn gerealiseerd.

In dit vijfde hoofdstuk worden op basis van de gepresenteerde bevindingen in de hoofdstukken 3 en 4, de belangrijkste conclusies getrokken en de geformuleerde onderzoeksvragen voor de gemeente Halderberge beantwoord.

Het onderzoek beoogt vooral de Gemeenteraad (en daarvan afgeleid ook het College en de ambtelijke organisatie) praktisch toepasbare handvatten te bieden bij de invulling van haar kaderstellende en controlerende rol.

### 5.2. Conclusies ten aanzien van deelvraag 1

Deelvraag 1:

*'Welke afspraken zijn gemaakt over de beleidsvorming en besluitvorming van grote projecten, en blijken deze afspraken in de praktijk ook te leiden tot een eenduidige en realistische vaststelling van de kaders waarbinnen het project dient te worden gerealiseerd?'*

Conclusie:

In de beleidsvorming wordt een aanpak gevolgd waarbij eerst een strategische visie (bijvoorbeeld een Structuurvisie of een Centrumvisie) door de Raad wordt vastgesteld, die na uitwerking in de vorm van beleidsplannen en bestemmingsplannen leidt tot een concreet projectvoorstel.

De gebruikelijke werkwijze binnen de gemeente is om na het projectinitiatief vervolgens vanuit de kaderdocumenten te komen tot een projectdefinitie en – afbakening, een doorvertaling te maken naar een projectopdracht, een programma van eisen, een projectontwerp en tenslotte een realisatieprogramma.

Deze "getrechterde" vorm van beleids- en besluitvorming is ook herkenbaar in de drie onderzochte casusprojecten.

Een uitzondering hierop is wellicht het project 'Gemeentehuis'. Dat verliep aanvankelijk (tot september 2004) op de hiervoor geschetste geëigende manier. Tot de brief van Aannemersbedrijf Van Agtmaal BV aan het College. Hierin schetst de aannemer dat, 'nieuwbouw van een gemeentehuis nu en in de toekomst kostenbesparend is ten opzichte van de huidige plannen'. Deze brief leidt tot een heroriëntatie op het project en het tot dan toe sturende kader (bestuursopdracht d.d. oktober 2002) wordt losgelaten.



Bij het bestuderen van de casusprojecten viel het de Rekenkamer op dat er niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van concrete, meetbaar geformuleerde beleidsdoelen.

Dat betekent dat gedurende het project, maar ook achteraf, niet kan worden vastgesteld of het uitgevoerde project in voldoende mate bijdraagt aan de beoogde maatschappelijke effecten zoals opgenomen in de beleidskaders. Evaluatie van de realisatie van de beoogde maatschappelijke doelstellingen zoals opgenomen in bijvoorbeeld de beleidsplannen is dan niet of nauwelijks mogelijk.

Verder constateert de Rekenkamer dat in de kaderdocumenten voor projectmatig werken, de positie en de rol van het College en de Raad, niet is beschreven.

### 5.3. Conclusies ten aanzien van deelvraag 2

Deelvraag 2:

*'Welke afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de beheersing van het realisatieproces, en blijken deze afspraken er in de praktijk ook toe te leiden dat projecten binnen de vastgestelde kaders worden gerealiseerd?'*

Conclusie:

In de onderzoeksperiode (vanaf 2007/2008) heeft de gemeente Halderberge haar eerste stappen gezet op het verder professionaliseren van het projectmanagement in haar organisatie. Deze stappen hebben geleid tot een set van kaderstellende documenten en procedures die sterk lijken op de door de Rekenkamer in hoofdstuk 1 beschreven en in dit onderzoek gehanteerde normenkader.

Opvallend is wel dat in de opzet de rol van de gemeenteraad niet expliciet wordt genoemd als belangrijke speler in het projectmatig werken. Er worden dan ook geen specifieke kaders benoemd in de verschillende documenten voor wat betreft de rol van de gemeenteraad in grote projecten.

Ook zijn er in de ontvangen documenten geen formats opgenomen voor het rapporteren aan en informeren van de Raad.

De Rekenkamer stelt tevens vast dat de gemeente Halderberge, nauwelijks adequate uitgangspunten heeft geformuleerd met betrekking tot de ontwikkeling en toepassing van risicomanagement. De gemeente beschikt niet over een vastgestelde nota waarin het beleid voor risicomanagement is verwoord.

In de nota over projectmanagement is wel opgenomen dat er aandacht moet zijn voor risico's, maar het ontbreekt aan een verdere uitwerking/toelichting hiervan.

In de onderzochte projecten worden de gedefinieerde uitgangspunten van projectmatig werken toegepast. De projectfasen worden expliciet benoemd en doorlopen en er is steeds sprake van een gedefinieerde organisatie en informatievoorziening.

De onderzochte projecten scoren in het algemeen goed op Organisatie en Informatie en wisselend op gewenst Resultaat (Kwaliteit) en Tijd. De onderzochte projecten scoren onvoldoende op de items Geld en Risicobeheersing. Van een gestructureerde en expliciete aanpak van de risico's, zoals omschreven in het normenkader, is in de onderzochte projecten niet of nauwelijks sprake.

Het expliciet evalueren van de gezette en afgesloten projectstappen en een expliciete evaluatie van het totale project gebeurt niet of nauwelijks.

#### 5.4. Conclusies ten aanzien van deelvraag 3

Deelvraag 3:

*'Welke afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de informatievoorziening aan de gemeenteraad, en blijken deze afspraken er in de praktijk ook toe te leiden dat de gemeenteraad tijdig en adequaat wordt geïnformeerd over afwijkingen (inhoudelijk, financieel, tijd) van de vastgestelde kaders?'*

Conclusie:

Zoals bij deelvraag 2 is weergegeven zijn er in de geformuleerde kaders voor het projectmatig werken en risicomanagement, geen specifieke eisen opgenomen voor de rol van de Raad. Voor de Raad gelden dan met name de algemene besluitvormingskaders. Die kaders gelden vooral bij de start van grote projecten (de financiële kaders in de vorm van beschikbaar gestelde kredieten) en afwijkingen in de financiële (tussen)resultaten.

Met ingang van 2010 worden de centrumplannen, als onderdeel van een programma in de programmabegroting behandeld en daarmee ook in de Jaarrekening. Centrumplannen zijn gedefinieerd als complexe integrale projecten in iedere kern van de gemeente. Via de P&C cyclus wordt de raad over de inhoudelijke en financiële voortgang van deze projecten op de hoogte gehouden. De toelichting is niet opgebouwd aan de hand van de onderdelen geld, organisatie, kwaliteit, informatie en tijd (GOKIT) en er is geen expliciete aandacht voor risico's.

In de onderzochte projecten is vastgesteld dat de Gemeenteraad, van het begin tot het eind van de projecten, zeer geïnteresseerd was in allerlei aspecten van die projecten. Dit heeft er toe geleid dat de gemeenteraad in de onderzochte projecten voldoende van informatie is voorzien.

#### 5.5. Conclusies ten aanzien van deelvraag 4: De aanbevelingen

Deelvraag 4:

*Welke aanpassingen kunnen op basis van ervaringen worden geadviseerd met betrekking tot de te volgen werkwijze bij de realisatie van grote projecten?*

##### **Inleiding**

Op basis van de bevindingen met betrekking tot het geformuleerde kader voor projectmatig werken in de gemeente Halderberge en de bevindingen opgedaan in de onderzochte casusprojecten, zijn hieronder enkele aanbevelingen geformuleerd.

De belangrijkste verbeterpunten voor het sturen en beheersen van grote projecten in Halderberge hebben, volgens de Rekenkamer, betrekking op de volgende aspecten:

- een (beperkte) aanpassing van de kaders voor projectmanagement;
- een aanpassing van de kaders voor risicomanagement;
- het meer zichtbaar gebruik maken van risicomanagement;
- het beter faciliteren van de kaderstellende en controlerende rol van de Raad.

*De volgende aanbevelingen zijn gericht aan het College/Ambtelijke organisatie:*

Gemeenten kregen in Nederland vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw steeds meer aandacht voor het intern professionaliseren van het projectmatig werken. In vergelijking daarmee, is de gemeente Halderberge vrij laat begonnen met het intern professionaliseren van het projectmanagement. De gemeente constateert in haar notitie 'Handboek Projectmatig werken (september 2007)' dat het de Halderbergse projectleider, tot en met 2007 aan 'tools' heeft ontbroken om invulling te kunnen geven aan zijn/haar rol. Vanaf 2007 is er een ontwikkeling ingezet naar (verdere) professionalisering van het projectmanagement.

De door de gemeente geformuleerde kaders voor projectmatig werken, komen in grote mate overeen met het door de Rekenkamer gebruikte normenkader. Halderberge beschikt daarmee over een goed en bruikbaar kader voor haar projectmanagement.

In paragraaf 3.3.1 is vastgesteld dat er enkele aspecten van het projectmanagement niet of onvoldoende zijn geregeld. In de kaderdocumenten:

1. is de rol en de positie van het College en de Raad op het gebied van het projectmanagement niet omschreven;
2. zijn geen formats opgenomen voor het rapporteren aan en informeren van de Raad.

Deze constatering leidt tot de twee volgende aanbevelingen.

**Aanbeveling 1:**

*Geef in de relevante kaderdocumenten voor projectmanagement de gewenste rol en positie van de Gemeenteraad en het College in het sturen en beheersen van grote projecten expliciet aan, en; ontwikkel formats voor het rapporteren aan en informeren van de Gemeenteraad.*

**Aanbeveling 2:**

*Maak vooraf zo veel mogelijk duidelijk wanneer de Raad welke informatie kan verwachten en wanneer de Raad wat moet besluiten. Gebruik hiervoor de fase-documenten en projectplannen om het proces, ook richting de Raad, vooraf te structureren en inzichtelijk te maken.*

Op deze manier wordt er meer op de verwachtingen en de informatiebehoefte van de Raad gestuurd (zie ook aanbeveling 11).

In de onderzochte projecten werd vastgesteld dat er niet of nauwelijks gebruik is gemaakt van evaluaties per projectfase of eindevaluaties. Toch is dit een krachtig instrument om te leren.

**Aanbeveling 3:**

*Maak meer gebruik van evaluatie-momenten tijdens en na afronding van een groot project.*

Met betrekking tot het risicomanagement is vastgesteld dat:

- er geen afzonderlijk document of (uitgebreide) paragraaf is waarin staat hoe de gemeente Halderberge met risico's in het algemeen of in projecten omgaat.
- er zijn geen specifieke afspraken aangetroffen met betrekking tot de inventarisatie en onderkenning van risico's in projecten, het vaststellen van beheersmaatregelen c.q. het per fase monitoren en gestructureerd rapporteren ten aanzien van risico's en een herijking van de mogelijke risico's.
- de Raad, in de nota's over projectmanagement, geen specifiek benoemde rol speelt, ook niet ten aanzien van risicomanagement.

Het is volgens de Rekenkamer noodzakelijk dat deze aanpassingen worden gemaakt.

**Aanbeveling 4:**

*Ontwikkel het risicomanagement voor de gemeente in het algemeen en voor grote projecten in het bijzonder. Geef hierin ook expliciet de rol van de Raad aan.*

In de onderzochte projecten was er in verschillende mate en op verschillende manieren aandacht voor risicomanagement, in de zin van risico-identificatie, -analyse en het nemen van beheersmaatregelen. Een reden daarvoor is het ontbreken van een algemeen sturend kader voor risicomanagement.

In het geval van grote projecten is dit bijzonder risicovol, omdat projectmatig werken met name wordt toegepast om risico's beter te kunnen beheersen. Vooral bij de start van een groot project moet aandacht worden besteed aan de eenduidige afweging van risico's. Deze risico-identificatie is niet beperken tot financiële risico's maar richt zich bij voorbeeld ook op technische, beleidsmatige en omgevingsrisico's. Dergelijke risico's moeten goed worden geïdentificeerd, geïnventariseerd en geanalyseerd. Dit zou vóór besluitvorming tot stand moeten komen. De Raad kan dan (meer) gefundeerd beslissen of een project al dan niet kan worden aanvaard. Een dergelijke risicoscan en bijbehorende beheersmaatregelen, kan vervolgens bij de overgang naar een volgende fase in het project en meer frequent tijdens de uitvoering, worden bijgewerkt.

**Aanbeveling 5:**

*Pas het geformuleerde risicomanagementbeleid strikt toe voor de grote projecten. Maak met name een allesomvattende risicoanalyse in de projectvoorbereidingsfase en volg die gedurende het project expliciet, ook richting de Raad.*

Gebruik, in de rapportage naar de Raad, voor de genoemde risicoanalyses een vast format. Een dergelijk format zorgt voor herkenning en deskundigheids-bevordering. Per project kan richting de Raad worden volstaan met:

- het benoemen en omschrijven van de risico's.
- het benoemen van de eventuele gevolgen.
- de (genomen) beheersmaatregelen.
- eventueel een extra toelichting.

**Aanbeveling 6:**

*Informeer de Raad op een vaste manier over de risico's in de grote projecten.*

Gelet op de voorgaande aanbevelingen plus het feit dat de laatste aanpassing van de kaders voor het projectmatig werken stamt uit 2010 (de notitie 'Projectenbureau')

en de ondertussen veranderde structuur van de gemeentelijke organisatie, acht de Rekenkamer het verstandig om hernieuwd expliciet aandacht te hebben voor de ontwikkeling van projectmatig werken en de kaderstellende documenten voor projectmatig werken te herijken.

**Aanbeveling 7:**

*Herijk de bestaande nota's voor projectmatig werken en blijf energie steken in het ontwikkelen van het eigen personeel in het gebruik van de geformuleerde kaders voor projectmanagement.*

De volgende aanbevelingen zijn gericht aan de Raad:

**Beter positioneren en faciliteren kaderstellende en controlerende rol Raad**

Bij (grote) projecten heeft de Raad vooral een kaderstellende en controlerende rol. De Raad bepaalt de doelen (het waarom) en de resultaten (het wat) van de projecten en geeft de randvoorwaarden aan (tijd en geld met name). De Raad wordt vervolgens periodiek, in een afgesproken ritme en volgens vaste formats, geïnformeerd over de voortgang van het project om zo haar controlerende rol te kunnen vervullen. Het College en de ambtelijke organisatie krijgen binnen de gestelde kaders de ruimte om het project uit te voeren.

Om deze kaderstellende en controlerende rollen goed te kunnen vervullen heeft de Raad informatie nodig. Die informatie is nodig aan het begin van een project, maar ook gedurende een project en bij de afsluiting er van.

Op basis van die verstrekte informatie moet de Raad kunnen vaststellen of de doelen en de resultaten van het betreffende project worden gerealiseerd binnen de gestelde voorwaarden.

Zoals gezegd stelt de Raad de kaders en controleert of die juist worden toegepast. Op basis van informatie uit de projecten van de projectleiders, ontvangen de directie en het College de relevante informatie. De Raad ontvangt deze bewerkte informatie van het College.

Het gaat om bewerkte informatie, omdat de projectleider meer detailinformatie nodig heeft voor zijn functioneren dan de directie en het College. De Raad heeft voor haar rol (als controleur van de hoofdlijnen) nog minder detailinformatie nodig. Er vindt dus een zekere 'verdichting' van de informatie plaats vanuit het project richting de Raad. Op deze manier gaat er via een specifiek projectenspoor, informatie naar de Raad.

De projecten maken echter ook deel uit van de 'normale bedrijfsvoering'. Ze dienen volgens de Rekenkamer integraal onderdeel te zijn van de P&C cyclus. Via deze twee informatiesporen, de specifieke projectinformatie en als integraal onderdeel van de P&C cyclus, bereikt de informatie de Raad.

In de drie onderzochte grote projecten was onvoldoende duidelijk welke doelen er gerealiseerd moesten worden. Als dat niet duidelijk is, is het voor de Raad moeilijk om vast te stellen of de gekozen oplossing per project bij de start wel de juiste is. Daarnaast is er dan gedurende het project en achteraf niet vast te stellen in welke mate het uitgevoerde project heeft bijgedragen aan het realiseren van beoogde maatschappelijke effecten. Deze constatering leidt tot de volgende aanbeveling.

**Aanbeveling 8:**

*Formuleer bij de start van grote projecten expliciet en in meetbare termen de te realiseren maatschappelijke doelstellingen.*

In de drie onderzochte grote projecten viel de Rekenkamer de gekozen financiële constructies op. In de drie projecten bleek er steeds sprake te zijn van een vorm van samenwerking met een niet-publieke organisatie die eindverantwoordelijk was voor het project en drager van het financiële risico. In alle drie de gevallen is geconstateerd dat het de gemeente meer geld heeft gekost (de drie projecten samen ruim € 2 miljoen) dan aanvankelijk werd geraamd en dat de gemeente (in verschillende mate en op verschillende manieren) als gevolg van de gekozen constructie financiële risico's loopt.

Het karakter van de projecten is hiervan de oorzaak, volgens de Rekenkamer. Het gaat namelijk om relevante maatschappelijke projecten waaraan de gemeente haar verantwoordelijkheid niet kan onttrekken. Tegenvallers zullen vaak, al dan niet direct, voor rekening van de gemeente komen.

De Rekenkamer heeft drie projecten onderzocht en heeft dus geen zicht op eventueel andere projecten met eenzelfde soort financiële constructie. De gemeente loopt hier echter wel een risico.

Deze constatering leidt tot de volgende aanbeveling:

**Aanbeveling 9:**

*Breng de financiële constructies van alle grote projecten expliciet in beeld, stel eventuele positieve en negatieve resultaten vast, bepaal de hiermee samenhangende risico's en rapporteer hierover expliciet aan de Raad in een afzonderlijke bijeenkomst.*

Uit de ontvangen documenten bleek de grote hoeveelheid grote projecten die de gemeente Halderberge tegelijkertijd in uitvoering heeft. In een groot aantal dorpskernen wordt gewerkt met centrumplannen. Alhoewel het in veel gevallen om projecten gaat waarin wordt samengewerkt met niet-publieke organisaties, kan dit voor de gemeente toch belastend en daarmee risicovol zijn. In de drie onderzochte projecten is vastgesteld dat er meer geld nodig was dan geraamd en dat de gemeente financiële risico's loopt. Gelet op de financiële situatie van de gemeente is dat onwenselijk.

De Rekenkamer geeft de Raad in overweging om de 'noodzaak' van het grote aantal grote projecten te laten onderzoeken, zodat de Raad kan vaststellen of de geplande projecten nog allemaal nodig/gewenst zijn. Zeker in relatie tot de financiële risico's en de daarmee beoogde maatschappelijke doelstellingen.

**Aanbeveling 10:**

*Onderzoek de noodzaak van de geplande grote projecten.*

Tot slot geven we de Raad in overweging zélf meer te sturen op de haar aangereikte informatie. Dat leidt tot de volgende aanbeveling, die vooral is gericht op het beter kunnen invullen van de kaderstellende en controlerende rol van de Raad. Dit kan gebeuren met behulp van een checklist aan de hand waarvan het College zijn projectrapportages aan de Raad kan vormgeven (zie voor een voorbeeld van een dergelijke checklist in bijlage 6).

Niet alle onderwerpen hoeven in iedere rapportage aan de orde te komen. Zo zullen de beoogde doelstellingen en beoogde resultaten meer aandacht behoeven in de

eerste fases van het project. En vindt de eindevaluatie vanzelfsprekend aan het einde van het project plaats. Maar in het geval van langer lopende projecten, kan de Raad bij voorbeeld 1 á 2 keer per jaar expliciet geïnformeerd worden over de stand van zaken van de financiële middelen, de tijdsplanning, de inzet van eigen personeel, de informatie aan en betrokkenheid van belanghebbenden, de risico's en de bijbehorende beheersmaatregelen en de eventueel te verwachten te nemen besluiten. Het hanteren van een dergelijke checklist heeft een paar voordelen:

- Het helpt de raadsleden om een mening te vormen over de belangrijkste aspecten van de uit te voeren grote projecten;
- Het geeft een bredere invalshoek dan alleen de financiële invalshoek;
- Het geeft richting aan de informatie die van het College (en de ambtelijke organisatie) wordt verwacht.

De aanbeveling luidt dan:

***Aanbeveling 11:***

*Versterk de kaderstellende en controlerende rol van de Raad door als Raad expliciet aan te geven op welke onderwerpen er informatie wordt gewenst over grote projecten.*

## **5.6. Conclusies ten aanzien van deelvraag 5: best practices**

Deelvraag 5:

*Wat zijn 'best practices' met betrekking tot de realisatie van grote projecten?*

***Projecten onderdeel van Programma's in de begroting***

De gemeente Halderberge heeft de ambitie om bepaalde maatschappelijke effecten te realiseren. In veel gevallen is de staande organisatie perfect geschikt om de daarvoor gewenste goederen of diensten voort te brengen en in sommige gevallen niet. Het kan zijn dat de organisatievorm 'projectmatig werken', dan meer de geëigende organisatievorm is. Ongeacht de organisatievorm, blijven het echter goederen en diensten die de gemeente wil leveren om de door de Raad geformuleerde doelstellingen te realiseren. Doelstellingen die in de programmabegroting dienen te zijn opgenomen en die dus inzichtelijk gevolgd dienen te worden op alle relevante aspecten (dus niet alleen geld).

De gemeente Halderberge heeft haar grote projecten opgenomen onder de betreffende programma's van de programmabegroting en rapporteert daarover, in ieder geval financieel, in de verschillende P&C instrumenten.

***Creatieve financiële constructies in grote projecten***

De gemeente Halderberge heeft veel en grote ambities. Dit leidt tot een groot aantal projecten dat de gemeente in de verschillende dorpskernen wil realiseren. Het ontbreekt de gemeente aan de middelen om dit allemaal te verwezenlijken. Onder andere om die reden is gekozen voor een intensieve samenwerking met niet-publieke organisaties om de gewenste maatschappelijke effecten te realiseren. Dat is een creatieve oplossing voor de ontbrekende financiële middelen.

(Hiervoor is aangegeven dat deze constructies echter ook negatieve financiële gevolgen kunnen hebben).

## 6. Reactie College op conceptrapport

Op 15 april 2013 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 17 mei 2013. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer De Schipper,

Wij danken u voor de conceptrapportage Onderzoek Sturing grote projecten en de mogelijkheid die u ons biedt om in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor een reactie te geven.

Zoals u aangeeft beoogt het onderzoek vooral de raad (en daarvan afgeleid ook het college en de ambtelijke organisatie) praktische toepasbare handvatten te bieden bij de invulling van haar kaderstellende en controlerende rol. Ook het college vindt dit belangrijk. Het duaal stelsel is vanzelfsprekend vaker onderwerp van gesprek in het presidium en bij de behandeling van onderwerpen in commissie- en raadsvergaderingen. In gezamenlijkheid wordt gekeken hoe hier het best mee om kan worden gegaan. Goede basisdocumenten en afspraken zijn hierin onontbeerlijk.

Uw rapportage omvat de periode 2007-2011. Een periode waarin heel veel projecten zijn opgepakt. In deze periode is de raad, zoals u in de documentatie heeft kunnen lezen en zelf ook aangeeft veelvuldig geïnformeerd over de voortgang in diverse vormen. Het college heeft bij aanvang van haar huidige periode geconstateerd dat er veel is gedaan om te komen tot een professionele projectorganisatie, maar dat er meer nodig is om de regie en het overzicht te kunnen en blijven behouden, zeker in een tijd van recessie.

Het college heeft samen met haar ambtelijke organisatie de afgelopen periode aangestuurd op een goede project- en programmastructuur, omdat wij van mening zijn dat deze onontbeerlijk is bij een programma van deze omvang en complexiteit. Zoals u ook in uw rapportage aangeeft is dit door ons reeds op een goede wijze op het onderdeel Organisatie en Informatie doorgevoerd. Daarbij hebben wij in nauw overleg met de raad besloten het woningbouwprogramma dusdanig bij te stellen om te komen tot een realistisch plaatje. Hiervoor was het noodzakelijk om de woningbouw, scholenbouw en sportdoeleinden van elkaar "los te knippen" en de grondexploitaties van alle projecten weer gezond te maken. Specifiek kan hierin de brede school in Bosschenhoofd worden genoemd waarbij zeer recent het risico is weggenomen door (financiële) afspraken te maken met de woningbouwcorporatie. De raad is vanzelfsprekend in dit proces meegenomen, is volledig en op tijd geïnformeerd en heeft middels een kaderstellende notitie vinger aan de pols kunnen houden. Inmiddels is afgesproken dat de raad ten minste het eerste kwartaal van ieder jaar wordt geïnformeerd over bijstellingen.

De ambtelijke organisatie zit midden in een reorganisatie en inmiddels is besloten dat bij de verdere verfijning van de werkprocessen risicomangement zijn beslag gaat krijgen; welke aan het einde van het jaar gemonitord zal worden. Een concrete actie die inmiddels zijn beslag heeft gekregen, is de invulling van de functie van controller. Daarnaast is in het opleidingsplan van de zogenaamde



'Halderbergse school' aandacht voor scholing van de projectleider en projectmedewerkers in projectmatig werken.

Vanzelfsprekend is het college altijd bereid om met de raad in de gesprek te gaan over de aanbevelingen die u in uw rapport aangeeft.

Deze schriftelijke reactie is tevens op uw verzoek per mail aan u verzonden.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van de gemeente Halderberge,  
de secretaris, de burgemeester,

Mevrouw mr. C.G. Jacobs

De heer G.A.A.J. Janssen

## **7. Nawoord**

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het College.

## Bijlagen

## Bijlage 1: Lijst van geraadpleegde documenten

(Algemeen en per project, chronologisch naar de onderdelen Raad, College, Projectorganisatie en overig)

### Algemeen:

2007: Bestuursrapportage Voorjaar;  
 2007: Projectmatig werken in Halderberge (afdeling REZ);  
 2007/12/19: Brief aan alle raadsleden van College over 'Grondprijzen';  
 2007: Bestuursrapportage Najaar;  
 2009: Bestuursrapportage Voorjaar;  
 2009: Bestuursrapportage Najaar;  
 2010: Najaarsnota;  
 <zonder datum>: Handboek Projectmatig werken;  
 2010: Nota Project(management)bureau;  
 2011: Bestuursrapportage Voorjaar 2011;  
 2011: Najaarsnota;  
 2012/02/08: Concept bouwprogrammaoverzicht;  
 2012: Zomernota 2012-2016.

### Brede School:

#### *Raad*

2005/12/08: Raadsbesluit o.a. het vaststellen van de Gebiedsvisie Bosschenhoofd;  
 2007/01/29: Raadsinformatie over Gebiedsvisie Bosschenhoofd;  
 2007/05/30: Samen Breed, Visie op Brede School Halderberge;  
 2010: Visie Voorschoolse Voorzieningen Halderberge;  
 2010/01/06: Tijdelijke adviescommissie 'globale planning centrumplannen

#### *College*

2006/07/03: Intentieovereenkomst met Bernardus Wonen;  
 2007/10/16: Vaststelling Realisatieovereenkomst;  
 <zonder datum>: Projectplan Brede School Halderberge: Van Samen Breed naar Integraal programmeren;  
 2008/03/..: Projectorganisatie Centrumontwikkeling Bosschenhoofd;  
 2009/06/09: Interne adviesnota 'randvoorwaarden overeenkomst MFA';  
 2010/03/16: Afspraken met Bernardus Wonen over exploitatie MFA en H. Hartschool te Bosschenhoofd;  
 2010/04/28: huurovereenkomst MFA Bosschenhoofd.

#### *Projectorganisatie*

2007/04/07: Communicatieplan Gebiedsvisie Bosschenhoofd;  
 2009: Communicatieplan Centrumontwikkeling Bosschenhoofd;  
 2009: Projectformat Brede School Bosschenhoofd;  
 2012/01/06: Projectopdracht Centrumontwikkeling Bosschenhoofd.

#### *Overig*

<zonder datum>: persbericht: geen mogelijkheid voor supermarkt in Bosschenhoofd.

## Gemeentehuis

### *Raad*

2004/12/09:	Raadsvoorstel 'instemmen met aanbieding Van Agtmaal BV (d.d. 12 september 2004);
2004/12/09:	Raadsbesluit 'instemmen met aanbieding Van Agtmaal BV (d.d. 12 september 2004);
2004/12/09:	Motie: 'betrekken van Bernardus Wonen als gelijkwaardige partner';
2004/12/21:	brief van College aan fractie VVD (cc aan alle raadsleden) over Taxatiewaarde St. Annacomplex;
2006/11/23:	Raadsvergadering, agendanummer 4: voorstel verbouwing huidige gemeentehuis intrekken en in te stemmen met nieuwbouw;
2006/11/23:	Raadsbesluit akkoord met raadsvoorstel agendanummer 4;
2006/12/04:	Brief van College aan fractie Progressief Halderberge (cc aan alle raadsleden) over de voortgang van de bouw van het nieuwe gemeentehuis als gevolg van faillissement bouwer (Roos Bouw BV);
2007/10/18:	Besluitenlijst vergadering presidium;
2007/12/20:	Raadsvoorstel krediet uitbreiding nieuw gemeentehuis;
2007/12/20:	Raadsbesluit krediet uitbreiding nieuw gemeentehuis;
2008/04/23:	Raadsvoorstel beschikbaar stellen krediet bijkomende voorzieningen nieuwe gemeentehuis;
2008/04/23:	Raadsbesluit akkoord met beschikbaar stellen krediet bijkomende voorzieningen nieuwe gemeentehuis;
2008/04/23:	Raadsbesluit: amendement op raadsbesluit;
2009/02/18:	Beantwoording vraag van de Raad;
2009/11/25:	Brief van College aan alle raadsleden: rapportage financiële gevolgen nieuw gemeentehuis.

### *College*

(zonder datum)	College-opdracht: Definitieve huisvesting gemeentehuis (op basis van Raadsbesluit 31 mei 2001);
(zonder datum)	Beslisdocument ontwerpfase/voorbereidingsfase: definitieve huisvesting gemeente Halderberge: Projectorganisatie;
2006/03/02:	Realisatieovereenkomst ontwikkeling nieuw gemeentehuis en herontwikkeling St. Annaplein;
2006/09/05:	Vertrouwelijke adviesnota (2006/10022) over belastingaspect nieuwbouw gemeentehuis;
2006/11/07:	Collegevoorstel nieuwbouw;
2007/10/18:	Vertrouwelijke interne nota: uitbreiding nieuwbouw;
2007/11/13:	Vertrouwelijke adviesnota (2007/11796) over uitbreiding nieuwbouw;
2008/04/10:	Vertrouwelijke interne adviesnota (2008/4060) betreft instemmen met nieuwe opleverdatum (september i.p.v. juni) nieuw gemeentehuis;
2008/02/18:	brief van ZAB BV over vertraging oplevering gemeentehuis;
2008/04/08:	brief van College aan ZAB over latere oplevering;
2008/12/08:	brief ZAB BV (CVDS/B508) oplevering Gemeentehuis Halderberge;
2009/01/14:	brief van College aan ZAB BV over onvoldoende kwaliteit oplevering nieuw gemeentehuis;
2009/06/11:	brief van College aan ZAB BV over onvoldoende kwaliteit oplevering nieuw gemeentehuis;
2009/05/27:	Realisatieovereenkomst betreffende de herontwikkeling van het deelgebied 'Saint Louis' te Oudenbosch;
2009/05/27:	Realisatieovereenkomst betreffende de herontwikkeling van het deelgebied 'Tivoliplein' te Oudenbosch;
2009/05/27:	Realisatieovereenkomst betreffende de herontwikkeling van het deelgebied 'Tuinappartementen' te Oudenbosch;
2010/11/02:	sideletter behorende bij Realisatieovereenkomst betreffende de herontwikkeling van het deelgebied 'Tivoliplein' te Oudenbosch.

*Projectorganisatie*

- 2006/11/29: Verslag Stuurgroep nieuwbouw gemeentehuis;
- 2006/12/18: Brief Van Agtmaal BV; betreft diverse gemaakte afspraken;
- 2007/04/17: Projectformulier Realisatiefase nieuw gemeentehuis;
- 2007/07/10: Vergaderschema Stuurgroep gemeentehuis 2007;
- 2008-2012: talloze agenda's en verslagen van project- en stuurgroepbijeenkomsten.

*Overig*

- 2004/09/12: Brief (kenmerk LH/BH) inclusief notitie van Van Agtmaal BV: visie op mogelijkheid nieuw gemeentehuis.

**Haven-West, fase 1:**

*Raad*

- 2004/07/23: Informatie aan alle raadsleden over keuze uitvoerende marktpartij;
- 2005/12/08: Raadsbesluit Gebiedsvisie Oudenbosch;
- 2006/11/08: Leidnotitie aan de Raad: toelichting voortgang project;
- 2009/06/29: Presentatie raadsinformatiebijeenkomst;
- 2010/01/21: Woningbouwprioritering in o.a. kern Oudenbosch .
- <zonder datum>: Vertrouwelijke brief aan Raadsleden n.a.v. brief VVD (d.d. 2010/10/26);
- 2011/12/...: Presentatie Raadsinformatiebijeenkomst;

*College*

- 2004/09/30: Intentieovereenkomst samenwerking gemeente – Van Agtmaal BV – SMW;
- 2004/12/13: Ontwikkelingsovereenkomst gemeente – Van Agtmaal BV;
- 2004/12/13: Realisatieovereenkomst Havengebied fase 1 (tevens tbv bouw gemeentewerf en brandweerkazerne);
- 2005/10/31: (Herijking) ontwikkelingsovereenkomst gemeente – Van Agtmaal BV;
- 2006/01/24: Vaststelling definitief Stedenbouwkundig Ontwerp;
- 2007/05/15: Realiseringsovereenkomst bodemsanering gasfabriek Oudenbosch;
- 2007/12/08: Interne adviesnota 'Vaststelling grondprijzen';
- 2007/12/13: Presentatie aan gemeenteraad
- 2007/2008: Diverse besluiten i.v.m. RO-aspecten fase 1;
- 2008/04/08: Interne adviesnota (vertrouwelijk) Vervreemdingsverbod Haven;
- 2009/03/24: Brief van College aan 'Zorg voor Wonen' ivm verzoek verkoop woningen MGE, Havenplan, Oudenbosch;
- 2010/01/01: Besluitvorming beëindiging erfpacht;
- 2010/02/23: Aanpassingen stedenbouwkundige opzet fase 2 (college).

*Projectorganisatie*

- 2011/03: Voortgangsbericht aan College.

*Overig*

- 2002/04: Beschikking ISV 1 (provincie Noord-Brabant);
- 2006/05/18: Beschikking Wbb vm. Gasfabrieksterrein (provincie Noord-Brabant);
- 2006/09/20: Beschikking subsidie sanering vm. Gasfabrieksterrein (provincie Noord-Brabant);
- 2007/05/30: Uitnodiging verkoopmanifestatie Havengebied Oudenbosch;
- 2007/06/20: Uitnodiging Informatiebijeenkomst 2juli 2007 over bodemsanering terrein gasfabriek;
- 2008/02/11: Beschikking Wbb, saneringsplan (provincie Noord-Brabant);
- 2008/03/13: Brief Van Agtmaal BV aan College over bewoning en vervreemdingsverbod Havengebied Oudenbosch;
- 2008/04/15: Beschikking ISV2-bodem (provincie Noord-Brabant);
- 2008/09/18: Verlening voorschot bodemsanering voormalig gasfabrieksterrein Kaaistraat/Turfhoofd te Oudenbosch;

- 2009/12/23: Accountantsverklaring Deloitte: verantwoording subsidie Stedelijke vernieuwing (ISV), project Havengebied Oudenbosch;  
2010/10/28: Krantenartikel: 'Eerste fase bouw haven afgerond';  
2011/03/01: Definitieve vaststelling ISV1-bijdrage Havenplan Oudenbosch door GS Provincie Noord-Brabant.

## **Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde functionarissen**

Mevrouw N. van Eck (programmamanager)

Mevrouw M. Lambregts-Kolmeijer (projectleider Haven-West, fase 1)

De heer B. Brans (projectleider Gemeentehuis)

De heer P. Wilde (concernjurist, bij gesprek project Gemeentehuis)

De heer F. Kuiper (projectleider Brede School Bosschenhoofd (2011-2012))

De heer R. Verstraten (projectleider Brede School Bosschenhoofd (2012-heden))

De heer T. Veraart (contactpersoon onderzoek)



## Bijlage 3: Normenkader toegepast op project Gemeentehuis

Gemeentehuis			
	Indicator	Norm	Bevindingen
<b>A: Beleidsvorming</b>			
1	Strategisch beleid	Er is strategische beleid ten aanzien van de realisatie van het project beschikbaar.	Ja. Structuurvisie, Ontwikkelingsperspectief Gebiedsvisie
2		Er wordt gewerkt conform het vastgestelde strategisch beleid.	Ja
3	Definitie beleidsdoelstellingen	De met het project beoogde beleidsdoelen zijn vooraf benoemd en beschreven .	Ja
4		De Raad en het College zijn in staat de vastgestelde beleidsdoelstellingen te bewaken.	Ja
5	Beleid met betrekking tot projectmatig werken	Er zijn richtlijnen voor projectmatig werken vastgesteld en beschikbaar.	Ja
6		De gemeente werkt bij projectmatig werken conform deze richtlijnen.	Ja
7	Risicomanagement	Er zijn beleidskaders geformuleerd voor het beheersen van risico's.	Nee
8		Juridische control is ontwikkeld.	Nee
9	Beleid met betrekking tot kredietaanvragen	Er zijn richtlijnen voor kredietaanvragen vastgesteld en beschikbaar.	Ja
10	Aanbestedingsbeleid	Er is aanbestedingsbeleid beschikbaar.	Ja
11		Er wordt gewerkt conform het aanbestedingsbeleid.	n.v.t., de bouw is door ZAB BV aanbesteed.
12	Beleid met betrekking tot PPS	Er zijn beleidskaders met betrekking tot publiek private samenwerking vastgesteld.	Nee
13		Er wordt gewerkt conform de beleidskaders met betrekking tot publiek private samenwerking.	Nee
14	Beleid met betrekking tot kwaliteit	Er zijn beleidskaders ten aanzien van kwaliteit opgesteld.	Nee
15		Er wordt gewerkt conform de beleidskaders ten aanzien van kwaliteit.	Nee
16	Toetsing realisatie beleidsdoelstellingen	De beoogde resultaten van het project zijn getoetst aan de beleidsdoelstellingen.	Ja
17		De beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd.	Niet vast te stellen want niet meetbaar geformuleerd
<b>B: Besluitvorming (Governance, taken bevoegdheden en verantwoordelijkheden, rollen checks and balances)</b>			
<b>Ten aanzien van de gemeenteraad</b>			
1	Project opdracht	De projectopdracht is door de Raad goedgekeurd.	Nee, in het raadsbesluit van 9 december 2004 is er sprake van een package deal voor Gemeentehuis, St. Annacomplex, bibliotheek en muziekschool.
2	Behandel en beslismomenten	De behandel- en beslismomenten van het project in de Raad zijn expliciet	Ja

Gemeentehuis			
	Indicator	Norm	Bevindingen
		benoemd.	
3	Kaderstellende en controlerende rol	De Raad functioneert als kaderstellend en controlerend orgaan, in aansluiting op de verschillende projectfases.	Ja
4	Belangstelling	Er is aantoonbare belangstelling van de Raad voor de voortgang en resultaten van het project.	Ja
5	Informatievoorziening	Er vindt tijdige en actieve informatievoorziening plaats aan de raad.	Ja
<b>Ten aanzien van het College van B&amp;W</b>			
6	Vaststelling projectopdracht	De projectopdracht is door B&W vastgesteld.	Ja
7	Bespreek en beslismomenten	De bespreek- en beslismomenten van het project in B&W zijn gedefinieerd en bekend.	Nee
8	Mandatering	De mandatering aan de projectleider/-organisatie is conform de richtlijnen geregeld.	Ja
9	Belangstelling	Er is aantoonbare belangstelling van het College van B&W voor de voortgang en de resultaten van het project.	Ja
10	Informatievoorziening	Er vindt tijdige en actieve informatievoorziening plaats aan B&W.	Ja
<b>Ten aanzien van de diverse stakeholders</b>			
11	Stakeholder management	Relevante externe spelers/doelgroepen zijn in beeld gebracht.	Ja
12		Er is een krachtenveldanalyse gemaakt.	Ja, krachtenvelden nieuw gemeentehuis, oud gemeentehuis, muziekschool, bibliotheek zijn verwerkt
13		De verwachte bijdragen/betrokkenheid van externe doelgroepen zijn gedefinieerd	Ja
14		De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de gemeentelijke en de externe partijen zijn expliciet gemaakt en vastgelegd.	Ja
15		Het project is transparant voor de burger. In dit kader zijn de verantwoordingsmomenten vastgesteld.	De burger is in staat inspraak uit te oefenen en op hoofdlijnen kennis te nemen van het project.
<b>Ten aanzien van de projectorganisatie</b>			
16	Projectorganisatie	De projectorganisatie is beschreven en de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hierin zijn helder vastgesteld.	Ja
17	Opdrachtgever	De rol van de opdrachtgever is helder ten aanzien van zijn/haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.	Ja
18	Projectleider	De rol van de projectleider is helder inclusief zijn/haar taken,	Ja

Gemeentehuis			
	Indicator	Norm	Bevindingen
		bevoegdheden en verantwoordelijkheden.	
19	Opdrachtgever versus opdrachtnemer	Het opdrachtgeverschap versus het opdrachtnemerschap is duidelijk geregeld.	Ja
<b>C: Projectsturing/beheersing</b>			
1	Projectmatig werken algemeen	Er zijn interne richtlijnen voor projectmatig werken opgesteld.	Ja
2		Het project is vormgegeven conform de richtlijnen voor projectmatig werken.	Ja
3		De rolverwachtingen binnen het project zijn gedeeld.	Ja
4		Er is sprake van een doel- en resultaatgerichte cultuur.	Niet vast te stellen
5		De projectleider en medewerkers zijn getraind in projectmatig werken	Ja
6	Geld	De financiële dekking van het project is voor aanvang geborgd.	Nee, niet tot 2004. Daarna wel omdat aannemer concreet voorstel deed.
7		Er is vooraf een onderbouwde kostenraming gemaakt.	Nee, na 2004 wel.
8		De mogelijke alternatieve financiële onderbouwingen zijn onderzocht.	Ja
9		De verwachte en werkelijke kosten en opbrengsten worden in projectadministraties vastgelegd.	Ja, in de vorm van een periodieke meer-minderwerk lijst.
10		In het project wordt gewerkt met een verplichtingenadministratie	Als onderdeel van de periodieke meer-minderwerk lijst.
11		De verantwoording en rapportages over het project vallen binnen de normale P&C cyclus.	Ja
12	Organisatie:	Er is een planning van de inzet van medewerkers gemaakt.	Ja
13		Er zijn afspraken gemaakt over de inzet van (lijn)medewerkers in de projecten.	Ja
14		Er zijn afspraken gemaakt over de inzet van externe medewerkers in het project.	Ja
15		De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de projectorganisatie zijn helder vastgelegd in het projectplan.	Ja
16	Kwaliteit	De kwaliteitseisen ten aanzien van de uitvoering van het project en de projectresultaten zijn (SMART) beschreven en vastgelegd.	Ja
17		Er is expliciete aandacht voor de borging van de juridische kwaliteit.	Ja
18		Er wordt gewerkt volgens de plan-do-check-act methode (lerende organisatie).	Ja
19		Er is sprake van een (opgeleverd) nazorgprogramma: <ul style="list-style-type: none"> <li>o evaluatie;</li> <li>o leerpunten benoemd;</li> <li>o toewijzing en planning</li> </ul>	Nee. Door de architect is wel een opleverrapport gemaakt.

Gemeentehuis			
	Indicator	Norm	Bevindingen
		openstaande acties.	
20		De overdracht is conform de wensen van de opdrachtgever	Ja, behoudens enkele aandachtspunten
21		De overdracht is expliciet door de opdrachtgever akkoord bevonden.	Ja, behoudens enkele aandachtspunten
22	Informatie en communicatie	De projectinformatie wordt opgeslagen, bewerkt en gedeeld.	Ja, in papieren vorm
23		Er wordt gebruik gemaakt van vaste formats om de verschillende belanghebbenden op de verschillende afgesproken momenten te informeren.	Ja
24		Er bestaat een protocol om te informeren bij belangrijke afwijkingen (om te verantwoorden of zodat de juiste partij kan bijsturen).	Ja, (d.d. 11-12-2003)het Handvest actieve informatievoorziening
25	Tijd	Er is een gedetailleerd tijdpad voor de verschillende fases binnen het project opgezet.	Ja
26		Mijlpalen zijn benoemd.	Ja
27		Vooraf is bepaald wat te doen bij afwijkingen van het tijdpad.	Nee
28	Voortgangsbewaking project	De voortgangsbewaking van het project is geregeld en vastgelegd.	Ja
29		De rapportagemethodiek en de interval hiervan zijn afgesproken	Ja
30		Op basis van (vastgelegde) afspraken wordt de voortgang gerapporteerd	Ja
31		De inbedding van de projecten binnen de P&C cyclus zijn conform de richtlijnen van de gemeente	Ja
32		De (bestuurlijke) besismomenten zijn vastgelegd	Ja
33		Op de juiste momenten heeft door de juiste actoren (bestuurlijk) besluitvorming plaats gevonden.	Ja
34		Alle bestuurlijke beslissingen zijn expliciet terug te vinden in de beslisdocumenten.	Ja
35		De (mijlpalen)planning is behaald; indien niet dan is daarvoor een deugdelijke argumentatie gegeven	Planning is nagenoeg gehaald en Raad is hierover bij brief geïnformeerd
36		De beoogde (tussen)resultaten zijn behaald, indien niet dan is daarvoor een deugdelijke argumentatie gegeven.	Ja
Onderkennen van risico's			
37	Systematiek	Richtlijnen risicomanagement bij uitvoering van projecten zijn vastgesteld en beschikbaar	Nee
38		Er wordt gewerkt conform de richtlijnen voor risicomanagement.	Nee
39		Mogelijke risico's en de daarbij behorende beheersmaatregelen zijn bij de start van het project in beeld gebracht in de vorm van een risicoanalyse (inclusief scenario's en beheersingsmaatregelen)	Ja (zonder scenario's maar met beheersmaatregelen)

Gemeentehuis			
	Indicator	Norm	Bevindingen
40	Aandacht	Er is politiek en ambtelijk expliciete aandacht voor risicobeheersing.	Ja
41		De projectleiding heeft expliciete aandacht voor mogelijke risico's bij de uitvoering.	Ja
42		De projectmedewerkers hebben expliciete aandacht voor mogelijke risico's.	Ja
43		Er is expliciet aandacht voor de juridische risico's	Ja
44	Beoordelen van risico's	Risico's worden op het juiste niveau beoordeeld.	Ja
45	Beheersen van risico's	Er zijn tijdig afdoende maatregelen getroffen op het moment dat risico's zich hebben voorgedaan.	Ja

## Bijlage 4: Normenkader toegepast op project Brede School

Project Brede School			
	Indicator	Norm	Bevindingen
<b>A: Beleidsvorming</b>			
1	Strategisch beleid	Er is strategische beleid ten aanzien van de realisatie van het project beschikbaar.	Ja
2		Er wordt gewerkt conform het vastgestelde strategisch beleid.	Ja
3	Definitie beleidsdoelstellingen	De met het project beoogde beleidsdoelen zijn vooraf benoemd en beschreven .	Nee
4		De Raad en het College zijn in staat de vastgestelde beleidsdoelstellingen te bewaken.	Nee
5	Beleid met betrekking tot projectmatig werken	Er zijn richtlijnen voor projectmatig werken vastgesteld en beschikbaar.	Bij de start niet, gedurende het traject wel
6		De gemeente werkt bij projectmatig werken conform deze richtlijnen.	Ja, maar in beperkte mate met uniforme formats e.d.
7	Risicomanagement	Er zijn beleidskaders geformuleerd voor het beheersen van risico's.	Nee
8		Juridische control is ontwikkeld.	Nee
9	Beleid met betrekking tot kredietaanvragen	Er zijn richtlijnen voor kredietaanvragen vastgesteld en beschikbaar.	Ja
10	Aanbestedingsbeleid	Er is aanbestedingsbeleid beschikbaar.	Ja
11		Er wordt gewerkt conform het aanbestedingsbeleid.	n.v.t., Bernardus Wonen is opdrachtgever.
12	Beleid met betrekking tot PPS	Er zijn beleidskaders met betrekking tot publiek private samenwerking vastgesteld.	Nee
13		Er wordt gewerkt conform de beleidskaders met betrekking tot publiek private samenwerking.	Nee
14	Beleid met betrekking tot kwaliteit	Er zijn beleidskaders ten aanzien van kwaliteit opgesteld.	Nee
15		Er wordt gewerkt conform de beleidskaders ten aanzien van kwaliteit.	Nee
16	Toetsing realisatie beleidsdoelstellingen	De beoogde resultaten van het project zijn getoetst aan de beleidsdoelstellingen.	Geen meetbare beleidsdoelstellingen geformuleerd.
17		De beleiddoelstellingen zijn gerealiseerd.	Niet vast te stellen, want niet meetbaar geformuleerd.
<b>B: Besluitvorming (Governance, taken bevoegdheden en verantwoordelijkheden, rollen checks and balances)</b>			
		<b>Ten aanzien van de gemeenteraad</b>	
1	Project opdracht	De projectopdracht is door de Raad goedgekeurd.	Ja
2	Behandel en beslismomenten	De behandel- en beslismomenten van het project in de Raad zijn expliciet benoemd.	Nee, niet vooraf.
3	Kaderstellende en controlerende rol	De Raad functioneert als kaderstellend en controlerend orgaan, in aansluiting op de verschillende	Nee

Project Brede School			
	Indicator	Norm	Bevindingen
		projectfases.	
4	Belangstelling	Er is aantoonbare belangstelling van de Raad voor de voortgang en resultaten van het project.	Ja
5	Informatievoorziening	Er vindt tijdige en actieve informatievoorziening plaats aan de raad.	Ja
<b>Ten aanzien van het College van B&amp;W</b>			
6	Vaststelling projectopdracht	De projectopdracht is door B&W vastgesteld.	Ja
7	Bespreek en beslismomenten	De bespreek- en beslismomenten van het project in B&W zijn gedefinieerd en bekend.	Ja
8	Mandatering	De mandatering aan de projectleider/-organisatie is conform de richtlijnen geregeld.	Aanvankelijk nauwelijks, later wel
9	Belangstelling	Er is aantoonbare belangstelling van het College van B&W voor de voortgang en de resultaten van het project.	Ja
10	Informatievoorziening	Er vindt tijdige en actieve informatievoorziening plaats aan B&W.	Ja
<b>Ten aanzien van de diverse stakeholders</b>			
11	Stakeholder management	Relevante externe spelers/doelgroepen zijn in beeld gebracht.	Ja
12		Er is een krachtenveldanalyse gemaakt.	Nee
13		De verwachte bijdragen/betrokkenheid van externe doelgroepen zijn gedefinieerd	Ja
14		De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de gemeentelijke en de externe partijen zijn expliciet gemaakt en vastgelegd.	Onvoldoende, zo blijkt gedurende het project
15		Het project is transparant voor de burger. In dit kader zijn de verantwoordingsmomenten vastgesteld.	De burger is in staat inspraak uit te oefenen en op hoofdlijnen kennis te nemen van het project.
<b>Ten aanzien van de projectorganisatie</b>			
16	Projectorganisatie	De projectorganisatie is beschreven en de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hierin zijn helder vastgesteld.	Ja
17	Opdrachtgever	De rol van de opdrachtgever is helder ten aanzien van zijn/haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.	Ja
18	Projectleider	De rol van de projectleider is helder inclusief zijn/haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.	Ja
19	Opdrachtgever versus opdrachtnemer	Het opdrachtgeverschap versus het opdrachtnemerschap is duidelijk geregeld.	Ja
<b>C: Projectsturing/beheersing</b>			
1	Projectmatig werken	Er zijn interne richtlijnen voor	Aanvankelijk niet, later wel

Project Brede School			
	Indicator	Norm	Bevindingen
	algemeen	projectmatig werken opgesteld.	
2		Het project is vormgegeven conform de richtlijnen voor projectmatig werken.	Ja
3		De rolverwachtingen binnen het project zijn gedeeld.	Ja
4		Er is sprake van een doel- en resultaatgerichte cultuur.	Niet vast te stellen
5		De projectleider en medewerkers zijn getraind in projectmatig werken	Niet vast te stellen.
6	Geld	De financiële dekking van het project is voor aanvang geborgd.	Ja. Project is bedoeld budgettair neutraal te zijn. Kosten bij ontwikkelaar en subsidiegever.
7		Er is vooraf een onderbouwde kostenraming gemaakt.	Ja
8		De mogelijke alternatieve financiële onderbouwingen zijn onderzocht.	Nvt
9		De verwachte en werkelijke kosten en opbrengsten worden in projectadministraties vastgelegd.	Ja
10		In het project wordt gewerkt met een verplichtingenadministratie	Nee
11		De verantwoording en rapportages over het project vallen binnen de normale P&C cyclus.	Ja, zeker vanaf 2010
12	Organisatie:	Er is een planning van de inzet van medewerkers gemaakt.	Nee, er is wel zicht op de inzet van medewerkers
13		Er zijn afspraken gemaakt over de inzet van (lijn)medewerkers in de projecten.	Niet vast te stellen
14		Er zijn afspraken gemaakt over de inzet van externe medewerkers in het project.	Ja, in de vorm van doorbelasting naar ontwikkelende partij.
15		De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de projectorganisatie zijn helder vastgelegd in het projectplan.	Ja
16	Kwaliteit	De kwaliteitseisen ten aanzien van de uitvoering van het project en de projectresultaten zijn (SMART) beschreven en vastgelegd.	Er is een beeldkwaliteitsplan opgesteld.
17		Er is expliciete aandacht voor de borging van de juridische kwaliteit.	Ja
18		Er wordt er gewerkt volgens de plan-do-check-act methode (lerende organisatie).	Nee
19		Er is sprake van een (opgeleverd) nazorgprogramma: <ul style="list-style-type: none"> <li>o evaluatie;</li> <li>o leerpunten benoemd;</li> <li>o toewijzing en planning openstaande acties.</li> </ul>	Nee
20		De overdracht is conform de wensen van de opdrachtgever	Nog niet volledig
21		De overdracht is expliciet door de opdrachtgever akkoord bevonden.	Nog niet volledig
22	Informatie en	De projectinformatie wordt opgeslagen, bewerkt en gedeeld.	Ja, echter onvoldoende, een eenduidig digitaal



Project Brede School			
	Indicator	Norm	Bevindingen
	communicatie		projectdossier is niet voorhanden.
23		Er wordt gebruik gemaakt van vaste formats om de verschillende belanghebbenden op de verschillende afgesproken momenten te informeren.	Nee
24		Er bestaat een protocol om te informeren bij belangrijke afwijkingen (om te verantwoorden of zodat de juiste partij kan bijsturen).	Nee
25	Tijd	Er is een gedetailleerd tijdpad voor de verschillende fases binnen het project opgezet.	Nee. Tijdpad is niet vooraf gedetailleerd opgezet. Wel was de volgorde van te zetten stappen duidelijk.
26		Mijlpalen zijn benoemd.	Ja
27		Vooraf is bepaald wat te doen bij afwijkingen van het tijdpad.	Nee
28	Voortgangsbewaking project	De voortgangsbewaking van het project is geregeld en vastgelegd.	Ja
29		De rapportagemethodiek en de interval hiervan zijn afgesproken	Ja
30		Op basis van (vastgelegde) afspraken wordt de voortgang gerapporteerd	Ja
31		De inbedding van de projecten binnen de P&C cyclus zijn conform de richtlijnen van de gemeente	Ja
32		De (bestuurlijke) besismomenten zijn vastgelegd	Nee
33		Op de juiste momenten heeft door de juiste actoren (bestuurlijk) besluitvorming plaats gevonden.	Niet vast te stellen
34		Alle bestuurlijke beslissingen zijn expliciet terug te vinden in de beslisdocumenten.	Niet vast te stellen
35		De (mijlpalen)planning is behaald; indien niet dan is daarvoor een deugdelijke argumentatie gegeven	Globale planning is gehaald
36		De beoogde (tussen)resultaten zijn behaald, indien niet dan is daarvoor een deugdelijke argumentatie gegeven.	Ja
Onderkennen van risico's			
37	Systematiek	Richtlijnen risicomanagement bij uitvoering van projecten zijn vastgesteld en beschikbaar	Nee
38		Er wordt gewerkt conform de richtlijnen voor risicomanagement.	Nee
39		Mogelijke risico's en de daarbij behorende beheersmaatregelen zijn bij de start van het project in beeld gebracht in de vorm van een risicoanalyse (inclusief scenario's en beheersingsmaatregelen)	Nee
40	Aandacht	Er is politiek en ambtelijk expliciete aandacht voor risicobeheersing.	Nee
41		De projectleiding heeft expliciete aandacht voor mogelijke risico's bij de uitvoering.	Nee

Project Brede School			
	Indicator	Norm	Bevindingen
42		De projectmedewerkers hebben expliciete aandacht voor mogelijke risico's.	Nee
43		Er is expliciet aandacht voor de juridische risico's	Nee
44	Beoordelen van risico's	Risico's worden op het juiste niveau beoordeeld.	Niet vast te stellen
45	Beheersen van risico's	Er zijn tijdig afdoende maatregelen getroffen op het moment dat risico's zich hebben voorgedaan.	Nee

## Bijlage 5: Normenkader toegepast op project Haven- gebied West, fase 1

Project Havengebied West, fase 1			
	Indicator	Norm	Bevinding
<b>A: Beleidsvorming</b>			
1	Strategisch beleid	Er is strategische beleid ten aanzien van de realisatie van het project beschikbaar.	Ja, m.n. Gebiedsvisie Oudenbosch, Uitwerkings- en beeldkwaliteitsplan, Stedenbouwkundig Ontwerp.
2		Er wordt gewerkt conform het vastgestelde strategisch beleid.	Ja
3	Definitie beleidsdoelstellingen	De met het project beoogde beleidsdoelen zijn vooraf benoemd en beschreven .	Ja, echter onvoldoende meetbaar geformuleerd
4		De Raad en het College zijn in staat de vastgestelde beleidsdoelstellingen te bewaken.	Nee, want onvoldoende meetbaar geformuleerd
5	Beleid met betrekking tot projectmatig werken	Er zijn richtlijnen voor projectmatig werken vastgesteld en beschikbaar.	Ja
6		De gemeente werkt bij projectmatig werken conform deze richtlijnen.	Deels en momenteel nog onvoldoende. De inbedding in de organisatie wordt als onvoldoende bestempeld door geïnterviewden.
7	Risicomanagement	Er zijn beleidskaders geformuleerd voor het beheersen van risico's.	Nee
8		Juridische control is ontwikkeld.	Nee
9	Beleid met betrekking tot kredietaanvragen	Er zijn richtlijnen voor kredietaanvragen vastgesteld en beschikbaar.	Ja
10	Aanbestedingsbeleid	Er is aanbestedingsbeleid beschikbaar.	Ja
11		Er wordt gewerkt conform het aanbestedingsbeleid.	Voor opdrachten gegeven door de gemeente Halderberge wordt het aanbestedingsbeleid gevolgd. Kosten worden, als gemeente het voortouw neemt, doorberekend aan ontwikkelende partij.
12	Beleid met betrekking tot PPS	Er zijn beleidskaders met betrekking tot publiek private samenwerking vastgesteld.	Nee
13		Er wordt gewerkt conform de beleidskaders met betrekking tot publiek private samenwerking.	Nee
14	Beleid met betrekking tot kwaliteit	Er zijn beleidskaders ten aanzien van kwaliteit opgesteld.	Ja in de vorm van beeldkwaliteitsplan.
15		Er wordt gewerkt conform de beleidskaders ten aanzien van kwaliteit.	Ja in de vorm van beeldkwaliteitsplan
16	Toetsing realisatie beleidsdoelstellingen	De beoogde resultaten van het project zijn getoetst aan de beleidsdoelstellingen.	Nee
17		De beleiddoelstellingen zijn gerealiseerd.	Niet vast te stellen

Project Havengebied West, fase 1			
	Indicator	Norm	Bevinding
<b>B: Besluitvorming (Governance, taken bevoegdheden en verantwoordelijkheden, rollen checks and balances)</b>			
<b>Ten aanzien van de gemeenteraad</b>			
1	Project opdracht	De projectopdracht is door de Raad goedgekeurd.	Ja
2	Behandel en beslismomenten	De behandel- en beslismomenten van het project in de Raad zijn expliciet benoemd.	Ja, echter niet vooraf
3	Kaderstellende en controlerende rol	De Raad functioneert als kaderstellend en controlerend orgaan, in aansluiting op de verschillende projectfasen.	Ja, voor zover projectfasen zijn gedefinieerd.
4	Belangstelling	Er is aantoonbare belangstelling van de Raad voor de voortgang en resultaten van het project.	Ja
5	Informatievoorziening	Er vindt tijdige en actieve informatievoorziening plaats aan de raad.	Ja
<b>Ten aanzien van het College van B&amp;W</b>			
6	Vaststelling projectopdracht	De projectopdracht is door B&W vastgesteld.	Ja
7	Bespreek en beslismomenten	De bespreek- en beslismomenten van het project in B&W zijn gedefinieerd en bekend.	Ja
8	Mandatering	De mandatering aan de projectleider/-organisatie is conform de richtlijnen geregeld.	Niet vast te stellen
9	Belangstelling	Er is aantoonbare belangstelling van het College van B&W voor de voortgang en de resultaten van het project.	Ja
10	Informatievoorziening	Er vindt tijdige en actieve informatievoorziening plaats aan B&W.	Ja
<b>Ten aanzien van de diverse stakeholders</b>			
11	Stakeholder management	Relevante externe spelers/doelgroepen zijn in beeld gebracht.	Vanaf 2010 (exploitant jachthaven, omwonenden, watersportvereniging, huurders gemeentegronden en -panden)
12		Er is een krachtenveldanalyse gemaakt.	Nee
13		De verwachte bijdragen/betrokkenheid van externe doelgroepen zijn gedefinieerd	Ja
14		De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de gemeentelijke en de externe partijen zijn expliciet gemaakt en vastgelegd.	Ja
15		Het project is transparant voor de burger. In dit kader zijn de verantwoordingsmomenten vastgesteld.	Ja, de burger is in staat inspraak uit te oefenen en kennis te nemen van de hoofddocumenten en beslismomenten.
<b>Ten aanzien van de projectorganisatie</b>			
16	Projectorganisatie	De projectorganisatie is beschreven en de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hierin zijn	Ja

Project Havengebied West, fase 1			
	Indicator	Norm	Bevinding
		helder vastgesteld.	
17	Opdrachtgever	De rol van de opdrachtgever is helder ten aanzien van zijn/haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.	Ja
18	Projectleider	De rol van de projectleider is helder inclusief zijn/haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.	Ja
19	Opdrachtgever versus opdrachtnemer	Het opdrachtgeverschap versus het opdrachtnemerschap is duidelijk geregeld.	Ja
C: Projectsturing/beheersing			
1	Projectmatig werken algemeen	Er zijn interne richtlijnen voor projectmatig werken opgesteld.	Ja
2		Het project is vormgegeven conform de richtlijnen voor projectmatig werken.	Ja
3		De rolverwachtingen binnen het project zijn gedeeld.	Ja
4		Er is sprake van een doel- en resultaatgerichte cultuur.	Niet vast te stellen
5		De projectleider en medewerkers zijn getraind in projectmatig werken	Niet vast te stellen
6	Geld	De financiële dekking van het project is voor aanvang geborgd.	Ja
7		Er is vooraf een onderbouwde kostenraming gemaakt.	Ja
8		De mogelijke alternatieve financiële onderbouwingen zijn onderzocht.	Nee
9		De verwachte en werkelijke kosten en opbrengsten worden in projectadministraties vastgelegd.	Nee
10		In het project wordt gewerkt met een verplichtingenadministratie	Nee
11		De verantwoording en rapportages over het project vallen binnen de normale P&C cyclus.	Ja
12	Organisatie:	Er is een planning van de inzet van medewerkers gemaakt.	Ja, maar in onderzoeksperiode nog onvoldoende geëffectueerd. wel zicht op welke inbreng heeft, niet wanneer
13		Er zijn afspraken gemaakt over de inzet van (lijn)medewerkers in de projecten.	Ja, in de ontwikkelingsovereenkomst
14		Er zijn afspraken gemaakt over de inzet van externe medewerkers in het project.	Ja, doorbelasting aan ontwikkelende partij, op moment van opdrachtverlening door gemeente
15		De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de projectorganisatie zijn helder vastgelegd in het projectplan.	Ja
16	Kwaliteit	De kwaliteitseisen ten aanzien van de uitvoering van het project en de projectresultaten zijn (SMART) beschreven en vastgelegd.	Ja
17		Er is expliciete aandacht voor de	Nee

Project Havengebied West, fase 1			
	Indicator	Norm	Bevinding
		borging van de juridische kwaliteit.	
18		Er wordt er gewerkt volgens de plan-do-check-act methode (lerende organisatie).	Ja
19		Er is sprake van een (opgeleverd) nazorgprogramma: <ul style="list-style-type: none"> <li>o evaluatie;</li> <li>o leerpunten benoemd;</li> <li>o toewijzing en planning openstaande acties.</li> </ul>	Nee
20		De overdracht is conform de wensen van de opdrachtgever	?
21		De overdracht is expliciet door de opdrachtgever akkoord bevonden.	?
22	Informatie en communicatie	De projectinformatie wordt opgeslagen, bewerkt en gedeeld.	Ja, echter onvoldoende, een eenduidig digitaal projectdossier is niet voorhanden.
23		Er wordt gebruik gemaakt van vaste formats om de verschillende belanghebbenden op de verschillende afgesproken momenten te informeren.	Nee
24		Er bestaat een protocol om te informeren bij belangrijke afwijkingen (om te verantwoorden of zodat de juiste partij kan bijsturen).	Nee
25	Tijd	Er is een gedetailleerd tijdpad voor de verschillende fases binnen het project opgezet.	Ja
26		Mijlpalen zijn benoemd.	Ja
27		Vooraf is bepaald wat te doen bij afwijkingen van het tijdpad.	Nee
28	Voortgangsbewaking project	De voortgangsbewaking van het project is geregeld en vastgelegd.	Ja
29		De rapportagemethodiek en de interval hiervan zijn afgesproken	Ja
30		Op basis van (vastgelegde) afspraken wordt de voortgang gerapporteerd	Ja
31		De inbedding van de projecten binnen de P&C cyclus zijn conform de richtlijnen van de gemeente	Ja
32		De (bestuurlijke) beslismomenten zijn vastgelegd	Ja
33		Op de juiste momenten heeft door de juiste actoren (bestuurlijk) besluitvorming plaats gevonden.	Ja
34		Alle bestuurlijke beslissingen zijn expliciet terug te vinden in de beslisdocumenten.	Ja
35		De (mijlpalen)planning is behaald; indien niet dan is daarvoor een deugdelijke argumentatie gegeven	Nee, wel uitloop beargumenteerd
36		De beoogde (tussen)resultaten zijn behaald, indien niet dan is daarvoor een deugdelijke argumentatie gegeven.	Nee, wel uitloop beargumenteerd

Project Havengebied West, fase 1			
	Indicator	Norm	Bevinding
Onderkennen van risico's			
37	Systematiek	Richtlijnen risicomanagement bij uitvoering van projecten zijn vastgesteld en beschikbaar	Nee
38		Er wordt gewerkt conform de richtlijnen voor risicomanagement.	Nee
39		Mogelijke risico's en de daarbij behorende beheersmaatregelen zijn bij de start van het project in beeld gebracht in de vorm van een risicoanalyse (inclusief scenario's en beheersingsmaatregelen)	Beperkt
40	Aandacht	Er is politiek en ambtelijk expliciete aandacht voor risicobeheersing.	Beperkt
41		De projectleiding heeft expliciete aandacht voor mogelijke risico's bij de uitvoering.	Ja, maar niet op genormeerde manier.
42		De projectmedewerkers hebben expliciete aandacht voor mogelijke risico's.	Niet vast te stellen
43		Er is expliciet aandacht voor de juridische risico's	Nee
44	Beoordelen van risico's	Risico's worden op het juiste niveau beoordeeld.	Niet vast te stellen
45	Beheersen van risico's	Er zijn tijdig afdoende maatregelen getroffen op het moment dat risico's zich hebben voorgedaan.	Voor verschillende onderdelen is externe expertise ingehuurd om de risico's te beoordelen/te beheersen

## Bijlage 6: Checklist grote projecten voor de Raad

<b>Algemene Kaders</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is duidelijk welk maatschappelijk probleem met het project wordt aangepakt ? Waarom zou het werken ?</li> <li>• Zijn er alternatieven ? Zijn die onderzocht ?</li> <li>• Zijn de doelstellingen meetbaar genoeg geformuleerd ?</li> <li>• Zijn de projectresultaten meetbaar genoeg geformuleerd ?</li> <li>• Is er een duidelijke communicatiestrategie ? (burgers, bewoners, marktpartijen, belangenorganisaties).</li> </ul>
<b>Reikwijdte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is het duidelijk wat wel en wat niet binnen het project valt ?</li> <li>• Is er een duidelijk projectplan ?</li> <li>• Kan de reikwijdte worden gewijzigd ? Zo ja, door wie onder welke voorwaarden ?</li> </ul>
<b>Projectsturing</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is duidelijk wat vanaf de start en gedurende het hele project de besluitmomenten zijn voor de Raad ?</li> <li>• Wat zijn de items waarop wordt gestuurd ? (Geld, organisatie, kwaliteit, informatie, tijdsplanning , resultaat en risico's)</li> <li>• Is duidelijk vastgelegd wat de verschillende verantwoordelijkheden zijn tussen de gemeente en de uitvoerende marktpartijen en eventueel andere overheidsinstanties (andere gemeenten, provincie, Rijk) ?</li> </ul>
<b>Geld</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is er goed zicht op de te verwachten kosten en opbrengsten ?</li> <li>• Zijn die ramingen voldoende gemaakt ? (Hoe zijn die ramingen gemaakt ? Is er expertise ingehuurd ?).</li> <li>• Wat is de manier waarop het project wordt gefinancierd ?</li> <li>• Wat is het aandeel van eventuele andere partijen (in geval van Publiek Privaat Samenwerken) en hoe is dat zeker gesteld ?</li> <li>• Welke overwegingen lagen aan de keuze voor de andere partijen en de manier van samenwerken ten grondslag ?</li> </ul>
<b>Organisatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is de projectorganisatie omschreven conform de richtlijnen van de gemeente Halderberge?</li> <li>• Is de administratieve organisatie duidelijk ? (wie is waarvoor verantwoordelijk)</li> <li>• Hoe is de interne controle geregeld ?</li> <li>• In geval van PPS: hoe houdt de gemeente toezicht ?</li> </ul>
<b>Kwaliteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zijn de verschillende projectfases conform de geldende richtlijnen benoemd ?</li> <li>• Zijn die fases voorzien van 'go-no go' beslismomenten ?</li> </ul>
<b>Informatie/ Controle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wordt de Raad geïnformeerd over de voortgang van het project, steeds inzichtelijk gepresenteerd in relatie met het geldende projectplan ?</li> </ul>
<b>Tijdsplanning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is er een concrete tijdsplanning gemaakt per fase van het project ?</li> <li>• Is er aangegeven wat de verwachte minimum en maximum doorlooptijd is ?</li> <li>• Is er rekening gehouden met tijd voor inspraak ?</li> </ul>