

Onderzoek naar de regierol gemeente in grote projecten

Rekenkamercommissie Huizen



Rapport

22 februari 2016

ir. W.F. Schönau MMC
drs. R.J. Morée MBA
ir. J. Tazelaar

Samenvatting

In 2005 stelt de raad van Huizen het Protocol Procedure en Informatievoorziening grote projecten gemeente Huizen vast. Dit protocol moet een bijdrage leveren aan een betere behandeling van grote projecten in de raad, in termen van besluitvorming en controle. Grote projecten zijn immers een belangrijk middel om gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren.

De rekenkamercommissie van Huizen heeft zich de vraag gesteld in hoeverre de besluitvorming over en controle op grote projecten doeltreffend en doelmatig verloopt. Aan de hand van twee grote projecten in Huizen, het hoofdwinkelcentrum (HWC) en het Nautisch Kwartier Huizen (NKH), is de praktijk van grote projecten in Huizen onderzocht alsmede de werking van het in 2005 geïntroduceerde protocol.

Grote projecten in de praktijk

Voordat de gemeenteraad een eerste besluit neemt over de twee onderzochte grote projecten is sprake van jarenlang formeel en informeel overleg tussen de gemeente en private partijen, die plannen ontwikkelen. In beide projecten kiest de gemeente aanvankelijk een – weliswaar niet als zodanig benoemde – faciliterende rol: zij laat het initiatief tot ontwikkeling aan de projectontwikkelaars en beperkt zich tot enkele (publiekrechtelijke) inspanningen.

In 2004 geeft de raad zijn fiat aan een gebiedvisie op de Oude Haven, waarin het dan nieuwe initiatief van het Nautisch Kwartier Huizen (NKH) is opgenomen. In de twee jaar daarna gaat de raad tweemaal akkoord met planinhoudelijke aanpassingen en stelt hij een krediet beschikbaar. Een en ander leidt tot het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst (2006) met de projectontwikkelaars.

De randvoorwaarden voor een (her)ontwikkeling van het hoofdwinkelcentrum (HWC) zijn in 2002 al op hoofdlijnen door de raad benoemd, maar in 2005 vindt een serie van raads(commis)sievergaderingen plaats, waarbij uiteindelijk wordt ingestemd met een plan (variant 2) inclusief ondergrondse parkeergarage. Het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met ontwikkelaars heeft in dit project meer voeten in aarde, omdat er door de planwijziging verschillende (juridische) aspecten en risico's moeten worden uitgezocht. In 2008 wordt de zogenaamde SOK alsnog gesloten.

Waar de ontwikkelaars van het NKH is gestaag kunnen doorwerken aan de planvorming en uitvoering van het Nautisch Kwartier, verloopt het project HWC een stuk minder soepel. Voor dit laatste project zal het college meermaals besluiten aan de raad voorleggen, waarbij het plan uit 2005 driemaal wordt vastgesteld. Mede door het vernietigen van het bestemmingsplan stopt de voortgang alsnog en wordt de roep in de raad om het project te heroverwegen sterker: in 2015 besluit de raad de SOK te ontbinden en het project op een andere leest te schoeien.

Sinds 2008 ontvangt de raad tweemaal per jaar de rapportage grote projecten, waarin de belangrijkste aspecten aan de orde komen. Hiermee lijkt de informatiepositie van de raad aangaande grote projecten te zijn versterkt.

Bevindingen over besluitvorming

Om een eerste kaderstellend besluit over de grote projecten te nemen heeft de raad voldoende informatie ontvangen, hoewel daarin de gemeentelijke beleidsdoelen en regierol onderbelicht zijn geweest. Overeenkomsten hebben een belangrijke rol gespeeld in de besluitvorming, maar boden voor de gemeente beperkte mogelijkheden om bij te sturen.

Twynstra Gudde

Zichtbaar is een grote betrokkenheid van de raad bij het project HWC, hoewel die niet tot eenduidige sturing heeft geleid. Over het algemeen is de afronding en evaluatie van grote projecten ondermaats.

De fasegewijze aanpak, zoals in het protocol beschreven, om de raad te ondersteunen bij besluitvorming over grote projecten is niet gevolgd. Ondanks dat zijn de meest relevante gegevens voor besluitvorming door het college aan de raad verstrekt, waarbij de context uitgebreid is beschreven. De toekomstgerichte informatie, bijvoorbeeld over risico's en alternatieven in planvorming, kan duidelijk worden verbeterd.

Bevindingen over controle

Door aanpassing van het gebruik van het protocol in 2008 heeft dit slechts een minimale verbetering van de controlerende rol van raad betekend, daarbij gekoppeld aan de momenten van de P&C-cyclus (begrotingsbehandeling en jaarstukken). Voor tussentijdse relevante informatie over grote projecten is de raad feitelijk op dezelfde wijze als voorheen afhankelijk van het college geweest. Of moesten raadsleden zelfs de gebruikelijke instrumenten hanteren.

De rapportage grote projecten biedt qua structuur veel ruimte om projectinformatie te beschrijven. Inhoudelijk is echter herhaling zichtbaar en komt de rapportage onvoldoende tegemoet aan de wens van de raad om actuele informatie over grote projecten te ontvangen. Het gebrek aan verwijzing naar relevante doelen en kaders belemmert het beoordelen van de doelrealisatie van grote projecten.

In haar oorspronkelijke opzet had het protocol een hoopgevende bijdrage aan de besluitvorming van en controle op grote projecten in Huizen kunnen leveren. Die verwachting is echter niet waargemaakt en de raad heeft hier zelf een rol in gehad. Enerzijds door het protocol in 2008 in haar werking aan te passen, anderzijds door dit tot op heden niet te evalueren.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit leidt tot het beeld dat de besluitvorming over grote projecten in Huizen naar behoren verloopt, hoewel door gebrekkige verwijzing naar kaders en doelen slecht zicht bestaat op de doeltreffendheid. Over de doeltreffendheid van de controle-instrumenten van de raad is geen eensluidend oordeel te geven. Wel heeft het protocol hier amper een verbetering in betekend.

Het sturen op doelmatige besluitvorming is voor de gemeente nauwelijks uitvoerbaar, gegeven het feit dat beide onderzochte cases een (aanvankelijk) voorbeeld van passief grondbeleid waren. Maar om die reden verdient de gemeentelijke regierol en het bijbehorend risicoprofiel een veel prominentere plek in de informatie ten behoeve van besluitvorming en controle.

De aanbevelingen van dit onderzoek zijn te vinden in de notitie van Rekenkamercommissie.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Vraagstelling en doelstelling	1
1.3 Reikwijdte onderzoek	2
1.4 Methoden van onderzoek	2
1.4.1 Normenkader	2
1.4.2 Gegevensverzameling	3
1.4.3 Analyse en rapportage	3
1.5 Leeswijzer	4
2. Kaders voor grote projecten	5
2.1 Protocol Procedure en informatievoorzieningen grote projecten	5
2.1.1 Aanleiding voor het protocol (2005)	5
2.1.2 Het Protocol op hoofdlijnen	5
2.1.3 Het Protocol in de huidige vorm	7
2.2 Algemene kaders	7
2.2.1 Reglement van orde	7
2.2.2 Informatieplicht	7
2.2.3 P&C cyclus	8
2.3 Beleidsinhoudelijke kaders	8
2.3.1 Toekomstvisie Huizen	8
2.3.2 Structuurvisie Huizen	8
2.3.3 Grondbeleid	8
2.3.4 Collegeakkoorden	9
3. Grote projecten: de twee cases	10
3.1 Hoofdwinkelcentrum (HWC)	10
3.2 Nautisch Kwartier Huizen (NKH)	11
4. Besluitvorming over grote projecten	13
4.1 De start van een groot project en kaderstelling	13
4.1.1 De eerste fasen van planvorming	13
4.1.2 Eerste besluitvorming in de raad	13
4.2 Tussentijdse besluitvorming	16

Twynstra Gudde

4.2.1 Het aangaan en ontbinden van overeenkomsten	16
4.2.2 Overige momenten van besluitvorming	20
4.3 Beëindiging en evaluatie van een groot project	22
4.3.1 Beëindiging van een groot project	22
4.3.2 Evaluatie van een groot project	23

5. Controle op grote projecten **25**

5.1 Controle op basis van reguliere informatie	25
5.1.1 P&C cyclus	25
5.1.2 Het protocol / de rapportage majeure projecten (2005-2008)	26
5.1.3 Het protocol / de rapportage grote projecten (2008-2015)	27
5.2 Controle op basis van de informatieplicht	31
5.2.1 Invulling actieve informatieplicht	31
5.2.2 Informatie uit de passieve informatieplicht	34

6. Bevindingen **36**

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen	36
6.1.1 De toereikendheid van de besluitvorming over grote projecten	36
6.1.2 Informatievoorziening bij besluitvorming over grote projecten	37
6.1.3 De toereikendheid van de controle op grote projecten	38
6.1.4 Informatievoorziening ten behoeve van controle op grote projecten	39
6.1.5 Het gebruik van het protocol	40
6.2 Conclusie	42

Bijlagen

1. Nautisch Kwartier Huizen
2. Normenkader
3. Geraadpleegde documenten
4. Geïnterviewde personen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2005 wordt door de gemeenteraad van Huizen het 'Protocol Procedure en Informatievoorziening grote projecten gemeente Huizen' ingevoerd. Dit protocol is een bindend werkdocument bij de voorbereiding en voortgang van een project en bevat onder andere afspraken over de te onderscheiden projectfasen met per fase de belangrijkste activiteiten en de positie van de raad in het besluitvormingstraject. In dit protocol wordt ook aandacht besteed aan de aanbestedingsvormen, de contracteringsstrategie en de wijze van samenwerken met (private) partners.

Aanleiding voor het opstellen van het protocol is dat grote projecten vaak uitlopen in tijd en meer kosten dan begroot. Raadsleden hebben daarnaast vaak het gevoel dat ze voor voldongen feiten worden gesteld en dat ze te weinig grip hebben op grote projecten.

Voor de gemeente zijn grote projecten een middel om ambitieuze (beleids)doelen te realiseren. Vaak zijn dit projecten waarbij naast de gemeente diverse partijen betrokken zijn, zoals private partijen, maatschappelijke instellingen en/of andere overheden. De gemeente heeft daarbij doorgaans verschillende rollen: die van initiator, financier en/of regisseur. Deze rollen kunnen per fase – de initiatiefase, de voorbereidingsfase, de uitvoeringsfase en de exploitatiefase – ook nog eens verschillen. Concreet gaat het dan over de regierol die de gemeente aanneemt; hoe verhoudt de gemeente zich tot ondernemers, neemt de gemeente een autonome positie in, is de gemeente standvastig, analyseert de gemeente de eigen positie?

1.2 Vraagstelling en doelstelling

In 2015 stelt de Rekenkamercommissie Huizen zich de vraag in hoeverre de raad in bestuurlijke zin grip heeft op deze grote projecten. Daarbij komen vragen naar voren als:

- Hoe oefent de raad zijn rol uit bij de kaderstelling, sturing, controle en verantwoording?
- Op welke momenten is sprake van betrokkenheid van de raad?
- Neemt de raad alleen kennis van zaken, of besluit de raad op cruciale momenten over de richting en invulling van grote projecten?
- Is de informatievoorziening en verantwoording aan de raad (daarvoor) toereikend?
- Wordt het genoemde protocol uit 2005 correct gehanteerd door de gemeente?
- Moet het protocol worden aangepast om de regierol van de gemeente bij grote projecten doelmatig(er) en doeltreffend(er) te laten zijn?

De rekenkamercommissie heeft hiernaar onderzoek verricht, waarin de volgende vraagstelling centraal staat:

Zijn de besluitvorming over en de controle op de uitvoering van grote projecten door de gemeente doelmatig en doeltreffend?

Daarbij zijn de volgende deelvragen opgesteld:

#	Deelvraag
1.1	Hoe vindt de besluitvorming over grote projecten door de gemeente plaats?
1.2	Hoe vindt de controle op grote projecten door de gemeente plaats?
2.1	Is de besluitvorming over grote projecten door de gemeente toereikend?
2.2	Is de informatievoorziening ten behoeve van de besluitvorming toereikend (juist, volledig, betrouwbaar en tijdig)?
3.1	Is de controle op grote projecten door de gemeente toereikend?
3.2	Is de informatievoorziening t.b.v. de controle toereikend (juist, volledig, betrouwbaar en tijdig)?
4.1	Wordt gewerkt conform het 'Protocol Procedure en Informatievoorziening grote projecten gemeente Huizen'?
4.2	Moet het protocol t.b.v. een doelmatige en doeltreffende werkwijze worden aangepast?

Dit onderzoek dient een bijdrage te leveren aan een doelmatige en doeltreffende aanpak van gemeentelijke projecten in de gemeente Huizen, waardoor de politieke sturing en politieke controle in relatie tot grote projecten mogelijk (verder) kunnen worden verbeterd.

1.3 Reikwijdte onderzoek

Centraal in dit onderzoek staat de wijze waarop de raad betrokken is bij de besluitvorming over en controle op grote projecten en hoe hij zijn sturende rol zo nodig kan versterken. Om dit te kunnen beoordelen wordt met name gekeken naar het bestaan van algemene afspraken over de informatievoorziening aan en besluitvorming door de raad bij grote projecten, aangevuld met inzichten uit vakliteratuur en eerder onderzoek over het werken met projecten.

Om de betrokkenheid van de raad bij grote projecten in de praktijk zichtbaar te maken, worden in dit onderzoek twee grote projecten bekeken: het Hoofdwinkelcentrum Keuchenius (hierna: HWC) en de ontwikkeling van het Nautisch Kwartier Huizen (hierna: NKH). Het is uitdrukkelijk niet het doel om de twee genoemde projecten over hun looptijd volledig te beschrijven en te analyseren, evenmin om de bereikte projectresultaten te beoordelen. Doel van de casestudie is om de rol van het college en de raad in de besluitvorming over en controle op grote projecten te illustreren aan de hand van de praktijk.

Vanwege de lange looptijd van grote projecten in het algemeen, waarop de twee cases geen uitzondering vormen, is de onderzoeksperiode vastgesteld op 2004 – juni 2015. De keuze hiervoor is gelegen in het feit dat de introductie van het Protocol plaats had in 2005 en wij de aanloop daar naartoe hebben willen betrekken in het onderzoek.

1.4 Methodes van onderzoek

1.4.1 Normenkader

Voor een gestructureerde beschrijving en analyse van de besluitvorming over en controle op grote projecten is samen met de rekenkamercommissie een normenkader opgesteld. Dit document, opgebouwd aan de hand van de deelvragen/onderzoeksvragen is vastgesteld door de rekenkamercommissie voordat het daadwerkelijke onderzoek is begonnen. Het volledige normenkader is opgenomen in

bijlage 2. In de betreffende hoofdstukken komen de onderdelen van het normenkader per onderdeel terug.

1.4.2 Gegevensverzameling

In dit onderzoek zijn verschillende methoden van onderzoek gehanteerd om de geldigheid van de onderzoeksresultaten te vergroten

Documentstudie

Ten eerste zijn de relevante documenten bestudeerd. Relevant zijn die documenten die betrekking hebben op het onderzoek: de besluitvorming over en controle op grote projecten in de gemeente Huizen, in het bijzonder het gebruik van het Protocol. Om de besluitvorming over en controle op grote projecten in de praktijk weer te geven zijn twee grote projecten als case geselecteerd. Naast de algemene informatie over grote projecten, is voor deze twee projecten een apart 'projectdossier' samengesteld. Voor een overzicht van de bestudeerde documenten verwijzen wij naar bijlage 2.

Een groot deel van de documenten is beschikbaar gesteld door de afdeling Omgeving in samenwerking met de secretaris van de Rekenkamercommissie Huizen. De onderzoekers hebben zelf ook toegang gehad tot het fysieke archief van de gemeente.

Interviews

Met de belangrijkste betrokkenen bij grote projecten van de gemeente Huizen, in het bijzonder bij de twee cases, zijn interviews gehouden. Geïnterviewden zijn vanuit hun betrokkenheid bij de twee cases (grote projecten) bevraagd op de onderzoeksthema's. In overleg met de rekenkamercommissie is besloten om twee projectontwikkelaars te spreken, van elke casus één. Bijlage 3 geeft een overzicht van de gesprekspartners. De gesprekken hebben gemiddeld anderhalf uur geduurd. Van elk interview is een verslag opgesteld, dat vervolgens in het kader van wederhoor aan de geïnterviewde is voorgelegd en geaccordeerd.

Gesprek met een vertegenwoordiging van de raadsfracties

Om de mening van raadsleden over grote projecten te vernemen, is een plenair gesprek gevoerd met raadsleden. Elke raadsfractie heeft daarvoor een uitnodiging gekregen om één vertegenwoordiger af te vaardigen. In totaal zijn zeven raadsleden aanwezig geweest bij dit gesprek, dat plaatsvond op 11 november 2015. In overleg met de raadsleden is besloten geen verslag van deze bijeenkomst te maken. Vanzelfsprekend zijn de opbrengsten van de betreffende bijeenkomst wel gebruikt in het onderzoek.

Bezoek twee grote projecten (cases)

Om een beeld te krijgen van de twee cases is door de onderzoekers een bezoek gebracht aan het terrein aan de Keucheniusstraat waar het HWC gerealiseerd dient te worden en is het Nautisch Kwartier bezocht.

1.4.3 Analyse en rapportage

Op basis van de dossierstudie en eerste analyse van de interviews is een Nota van Bevindingen opgesteld, gericht op de feiten. Na bespreking van dit document met de rekenkamercommissie zijn de onderzoeksresultaten geanalyseerd aan de hand van het normenkader. Een versie van dit 'feitenrapport' is aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor een toets op feitelijke onjuistheden en ter beantwoording van enkele vragen.¹

¹) Reactie ambtelijke organisatie (feitencheck) d.d. 03-02-2016

De rapportage is vervolgens aangevuld met de bevindingen – als de beantwoording op de onderzoeksvragen en de conclusies – en besproken met rekenkamercommissie. Vervolgens zijn door de rekenkamercommissie zelf de aanbevelingen geformuleerd.

De uitvoering van het onderzoek heeft plaatsgevonden van oktober 2015 tot en met februari 2016.

1.5 Leeswijzer

Het vervolg van dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 gaat in op de kaders die relevant zijn voor besluitvorming over en controle van grote projecten.
- Hoofdstuk 3 bevat een beknopte introductie van de twee grote projecten die als casus hebben gediend in dit onderzoek, te weten het Hoofdwinkelcentrum (HWC) en het Nautisch Kwartier Huizen (NKH). Een uitgebreide chronologische beschrijving van de projecten is te vinden in bijlage 1.
- Hoofdstuk 4 beschrijft de wijze waarop de besluitvorming over grote projecten en de informatievoorziening daarbij plaatsvindt aan de hand van de twee cases.
- Hoofdstuk 5 gaat in op de controlerende rol van de raad bij grote projecten
- In hoofdstuk 6 zijn de bevindingen en conclusies van het onderzoek weergegeven.

Bijlagen:

1. Chronologische beschrijving van de twee cases
2. Normenkader
3. Geraadpleegde documenten
4. Geïnterviewde personen

2. Kaders voor grote projecten

Naast algemene kaders ten aanzien van het functioneren van college en raad, beschikt de gemeente Huizen sinds 2005 over een specifiek handelingskader voor grote projecten: het Protocol Procedure en informatievoorziening grote projecten gemeente Huizen (hierna: het protocol). Vanwege het belang van het protocol met betrekking tot de informatie ten behoeve van besluitvorming over en controle op grote projecten in de raad, beschrijft dit hoofdstuk de hoofdlijnen hiervan. Dit wordt aangevuld met andere relevante kaders voor grote projecten.

2.1 Protocol Procedure en informatievoorzieningen grote projecten

2.1.1 Aanleiding voor het protocol (2005)

In december 2004 verschijnt het eindrapport van de parlementaire onderzoekscommissie Infrastructuurprojecten (commissie Duivesteijn). De gemeenteraad van Huizen stelt een werkgroep in om te bekijken welke aanbevelingen uit dit rapport op gemeentelijk niveau ter harte kunnen worden genomen. Met name de proeve van een Protocol Procedure Informatievoorzieningen Grote Projecten biedt bruikbare handvatten voor een locale invulling.² De Rekeningcommissie ziet in het protocol een manier om de betrokken partijen vooraf meer zekerheid te geven over de rechten en plichten in de informatieverschaffing en de besluitvorming. Het moet worden beschouwd als een 'bindend werkdocument' voor college en raad bij de voorbereiding en voortgang van een project.³

De gemeenteraad stelt op 7 juli 2005 het protocol vast in overeenstemming met het college. Volgens artikel 1 wordt het protocol opgenomen als bijlage van het Reglement van Orde.

2.1.2 Het Protocol op hoofdlijnen

Het protocol bestaat uit zeven artikelen waarin zowel procesafspraken als inhoudelijke eisen aan informatievoorziening aan de orde komen.

Procesmatige afspraken

Aangaande de behandeling van grote projecten in de raad(scommissies) wordt het volgende vastgelegd:

- Een functionele vaste raadscommissie, de Rekeningcommissie en het college van B&W kunnen de gemeenteraad voorstellen doen tot aanwijzing van een groot project
- Een voorstel tot aanwijzing⁴ wordt om advies voorgelegd aan de Rekeningcommissie die het voorstel met advies uitbrengt bij de voorzitter van de raad. De raad besluit in een komende vergadering over de aanwijzing
- De verantwoordelijke functionele commissie maakt bindende afspraken met het college i.c. de verantwoordelijke portefeuillehouder
- Het toepassen van een te onderscheiden projectfasering, bestaande uit de fasen initiatiefase, voorbereidingsfase, de uitvoeringsfase en de realisatie-/exploitatiefase

²) Toelichting op concept Protocol door Rekeningcommissie (vastgesteld d.d. 31-05-2005)

³) Toelichting op concept Protocol door Rekeningcommissie (vastgesteld d.d. 31-05-2005)

⁴) In dit geval door een vaste raadscommissie of het college van B&W

- De raad neemt expliciete besluiten over het voortzetten van het project (eind initiatiefase) en het daadwerkelijk uitvoeren van het project (eind voorbereidingsfase)
- De raadscommissie ontvangt informatie over de voortgang van het project (uitvoeringsfase: voortgangsrapportages) en over de financiële ontwikkelingen sinds oplevering (realisatie-/exploitatiefase)
- Het college stelt uiterlijk één jaar na voltooiing van het project een eindevaluatie op, die behandeld en vastgesteld wordt in een overleg van de verantwoordelijke wethouder(s) en de raadscommissie
- De functionele commissie stelt na de eindevaluatie een voorstel aan de raad tot beëindiging van het grote project op, dat om advies aan de Rekeningcommissie wordt toegezonden. De Rekeningcommissie stuurt het voorstel met advies aan de voorzitter van de gemeenteraad. De raad besluit in een komende vergadering over de beëindiging.

Inhoudelijke eisen

De procesafspraken bevatten ook inhoudelijke eisen aan informatievoorziening. Deze zijn zichtbaar als:

- Criteria waaraan een aan te wijzen groot project moet voldoen (artikel 4):
 - . het gaat om een niet-routinematige, in de tijd begrensde en een voor de gemeente Huizen unieke en grootschalige activiteit
 - . het gaat om een activiteit waarvoor de gemeente alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt en die zonder steun en commitment van de gemeente niet in die vorm tot stand komt. Er kan sprake zijn van publiek-private samenwerking
 - . het gaat om een activiteit met aanzienlijke financiële implicaties
 - . de activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de gemeenschap, de publieke sector en/of het bedrijfsleven
- De inhoud van bindende afspraken die de functionele commissie maakt met het college
 - . de duur van de toepassing van de groot project status
 - . de verwerking van het project in de begroting
 - . de door de portefeuillehouder uit te brengen basisrapportage voor de initiatiefase en de uitvoeringsfase die in ieder geval ingaat op de reikwijdte en doelen, de planning, de financiële ramingen en de risico's van het project
 - . inhoud, frequentie en verschijningstijdstippen van de door de portefeuillehouder uit te brengen voortgangsrapportage tijdens de uitvoeringsfase die in ieder geval ingaan op de feitelijke ontwikkelingen ten opzichte van de basisrapportage.
- De minimale informatie behorende bij de basisrapportage op basis waarvan de raad een besluit wordt voorgelegd om het project voort te zetten (eind initiatiefase):
 - . een uitgewerkte probleemanalyse
 - . een duidelijke omschrijving van de te realiseren doelstellingen
 - . de relevante randvoorwaarden
 - . een overzicht van mogelijke alternatieven
 - . de te verwachten verdere inzet van capaciteit en andere middelen
- De minimale informatie behorende bij besluit dat wordt voorgelegd om het project daadwerkelijk te gaan uitvoeren (eind voorbereidingsfase) (artikel 6, lid 2)
 - . de in de beschouwing genomen alternatieven en varianten en de wijze waarop die zijn afgewogen
 - . alle relevante onderzoeken en adviezen die bij de afweging en uitwerking een rol hebben gespeeld
 - . de geconcretiseerde doelstellingen, de scope, de kostenraming en de voorziene risico's met betrekking tot de gekozen uitwerking van het project
 - . de aanbestedingsvorm, contracten, de wijze van een eventuele publiek-private samenwerking, dat wil zeggen de private cofinanciering, de exploitatieopzet en de contracteringsstrategie
 - . een benoeming van taken en verantwoordelijkheden van de gemeente Huizen

- . een projectplan waarin zijn uitgewerkt de wijze waarop het project organisatorisch wordt vormgegeven en aangestuurd (incl. de bevoegdheid om eventuele geschillen te beslechten), de uitvoeringsplanning, de aanwijzing van de budgethouder en de mandatering van de kredietbewaking
- De informatie die de eindevaluatie dient te bevatten:
 - . de realisering van de oorspronkelijke doelstellingen, wat werd gewenst, wat is verkregen?
 - . de feitelijke kosten
 - . de realisering van de projectplanning
 - . de beheersing en onderkenning van de risico's die zich hebben gemanifesteerd
 - . het functioneren van de projectorganisatie
 - . het functioneren van de eventuele publiek-private samenwerking
 - . een verklarende analyse van verschillen tussen de basisrapportage(s) en de actuele situatie.

2.1.3 Het Protocol in de huidige vorm

In de jaren na 2005 ontwikkelt het protocol zich in het gebruik tot wat tegenwoordig de *rapportage grote projecten* is en die tweemaal per jaar aan de raad wordt verzonden. Vanaf 2008 krijgt het protocol een andere vorm. De raad verbindt via een motie een eis aan de rapportages⁵: deze dienen aansluiting te zoeken bij de voorjaarsnota (jaarstukken) en begrotingsbehandeling. Op deze wijze wordt twee maal per jaar, op een vast moment over alle grote projecten gerapporteerd.⁶ Om tegemoet te komen aan het raadsbesluit ontwikkelt het college een format waarmee op uniforme wijze gerapporteerd kan worden over elk groot project. Deze schriftelijke voortgangsrapportage bevat in elk geval de volgende informatie:

- Het oorspronkelijke doel
- De voortgang
- De huidige planning
- De risico's
- De financiën
- De beslismomenten

Deze indeling wordt in alle rapportages grote projecten tot op heden gehanteerd.

2.2 Algemene kaders

2.2.1 Reglement van orde

Conform de gemeentewet heeft de raad van Huizen een reglement van orde voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden vastgesteld. Dit biedt het algemene kader voor het opereren van het gemeentebestuur. Aanvankelijk wordt het protocol uit 2005 als bijlage aan dit reglement van orde toegevoegd. Bij de wijziging van het reglement van orde in 2014 is dit losgelaten: het protocol vormt van dit moment een eigenstandig document.

2.2.2 Informatieplicht

Het college van B&W heeft de plicht alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft, beschikbaar te stellen.⁷ Deze actieve informatieplicht is uiteraard ook van toepassing op de behandeling van grote projecten. Daarnaast bestaat een passieve informatieplicht, die inhoudt dat het college de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen ver-

⁵) Motie d.d. 24-06-2008

⁶) Rapportage grote projecten bij begroting 2010 d.d. 03-09-2009

⁷) Gemeentewet, artikelen 155, 169 en 188

strekt, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. Dit laatste is zelden aan de orde, omdat het college ook geheimhouding kan opleggen krachtens de WOB.⁸

2.2.3 P&C cyclus

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn de spelregels opgenomen voor de begroting en de jaarstukken van gemeenten. In de begroting komt een beleidsbegroting (programmavoorstel en paragrafen) en financiële begroting aan de orde. Grote projecten zijn daarin zichtbaar binnen de programma's waaraan de beleidsdoelen bijdragen, aangevuld met de geraamde baten en lasten. Het actuele Programmavoorstel van Huizen kent de indeling waarbij – naast een algemene doelstelling – in tabelvorm wordt beschreven:

- Ontwikkelingen en knelpunten
- Bestuurlijke prioriteiten en beoogd maatschappelijk effect
- Prestaties bestuurlijke prioriteiten.

In de begroting komen ruimtelijke projecten ook terug in de paragrafen, zoals grondbeleid of weerstandsvermogen en risicobeheersing. Projecten die op gemeentelijk eigendom (gronden) plaatsvinden zijn zichtbaar in de paragraaf grondbeleid. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in 'Bouwgronden in exploitatie' en 'Nog niet in exploitatie genomen bouwgronden'.

De verantwoording over het gevoerde beleid vindt plaats via de jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening). Voor de jaarstukken dient dezelfde indeling als de begroting te worden gehanteerd.

2.3 Beleidsinhoudelijke kaders

2.3.1 Toekomstvisie Huizen

In 2007 is een toekomstvisie voor de gemeente Huizen opgesteld en door het college aangenomen. Deze toekomstvisie "Levendig dorp aan het water" zet in op de pijlers Sociaal, Economie en Fysiek en loopt door tot 2020.⁹

2.3.2 Structuurvisie Huizen

Eind 2011 is de Structuurvisie Huizen vastgesteld, geldend voor een periode van 10 tot 20 jaar. Anders dan in bestemmingsplannen heeft dit beleid betrekking op de gehele gemeente en betreft het een integrale visie. Onderdeel van de Structuurvisie is een – op basis van de Wro verplichte – Uitvoeringsparagraaf, waarin de belangrijkste projecten zijn genoemd en is aangegeven hoe de gemeente denkt deze projecten te realiseren.

2.3.3 Grondbeleid

Als beleidskader en sturingsinstrument om beleidsdoelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economie, milieu en maatschappelijke doeleinden te realiseren, is in 2007 de nota Grondbeleid vastgesteld. Tot die tijd was in de gemeentelijke begroting wel een paragraaf aanwezig en het – door het college vastgestelde – gemeentelijke grondprijzenbeleid uit 2001.¹⁰ De nota Grondbeleid, geactualiseerd in 2015, beschrijft onder meer de wettelijke en buitenwettelijke instrumen-

⁸) Wet openbaar Bestuur, artikel 10

⁹) Nota Grondbeleid gemeente Huizen (april 2015)

¹⁰) Nota Grondbeleid gemeente Huizen d.d. 06-12- 2007

ten waarover de gemeente beschikt bij het voeren van haar grondbeleid. Enkele uitgangspunten die in meer of mindere mate van toepassing zijn op grote projecten worden hierna beschreven.

Tot 2007 heeft de gemeente Huizen vanuit haar grondposities voornamelijk actief grondbeleid gevoerd. Het verwerven van (delen van) het Nautisch Kwartier en de aankoop van een pand ten behoeve het plan Hoofdwinkelcentrum worden in het grondbeleid als voorbeelden van dit actieve grondbeleid genoemd.¹¹ Tegelijkertijd kan de gemeente voor projecten ook opteren voor een passieve of faciliterende rol, waarbij private ontwikkelaars de risicodragende partij zijn en de gemeente zich beperkt tot de publiekrechtelijke bevoegdheden.¹²

Hoofddlijn van de nota Grondbeleid uit 2007 is dat gemeente Huizen kiest voor 'selectief strategisch (actief) grondbeleid'. Het advies aan de raad is om niet in de rol van projectontwikkelaar te treden, tenzij het algemene belang een dergelijk rol vereist. Dit geldt vooral voor strategisch locaties. Bij het toepassen van actief grondbeleid ten behoeve van publieke doelen zal 'steeds weer' helder gemaakt moeten worden wat het gemeentelijke voordeel is in financiële en maatschappelijke zin. "Vervolgens dient maximale transparantie te worden gegeven in de verantwoording van het beleid aan de raad."¹³ Hoe zich dit verhoudt tot de P&C cyclus is niet uitgewerkt.

Specifiek voor het doen van strategische aankopen, een uitvoeringsvorm van actief grondbeleid, wordt de raad een rol toegedicht. In plaats van de zogenoemde voorhangprocedure¹⁴, zal het college per strategische aankoop de raadscommissie raadplegen. Daarmee geeft het college de raad meer invloed dan op basis van de gemeentewet.¹⁵ Bovendien zijn enkele voorwaarden aan deze raadpleging verbonden: er dient een SMART-doelstelling voor de aankoop te zijn, gebaseerd op politiek-bestuurlijke doelen. Tevens vindt periodiek verantwoording aan de raad achteraf plaats, via de paragraaf grondbeleid en de desbetreffende programma's.¹⁶

2.3.4 Collegeakkoorden

In een collegeakkoord legt een aantal raadsfracties de bestuurlijke ambities voor een nieuwe collegeperiode vast. Daarmee markeert een collegeakkoord het bestuurlijke kader voor de komende vier jaren. Gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en uitgangspunten daarbij voor grote projecten keren in de regel terug in een hoofdstuk over Ruimtelijke Ontwikkeling. In het huidige collegeakkoord (2014-2018) is dit te vinden in het hoofdstuk 'het fysieke domein', waarin staat wat het college wil bereiken (de beleidsdoelen) en wat zij hiervoor gaat doen (concrete inspanningen).

Voor dit onderzoek zijn de collegeakkoorden binnen de periode 2002-2018 relevant.

¹¹) Nota Grondbeleid gemeente Huizen d.d. 06-12- 2007

¹²) Bestemmingsplan, bouwvergunning, voorkeursrecht, onteigening enz.

¹³) Nota Grondbeleid gemeente Huizen d.d. 06-12- 2007

¹⁴) Gemeentewet, artikel 169, vierde lid

¹⁵) Het college is volgens artikel 160 van de Gemeentewet bevoegd te besluiten tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen.

¹⁶) Nota Grondbeleid gemeente Huizen d.d. 06-12- 2007

3. Grote projecten: de twee cases

Om inzichtelijk te maken op welke wijze de besluitvorming over en controle op grote projecten in de praktijk in Huizen plaatsvindt, is door de rekenkamercommissie gekozen voor het betrekken van twee cases in dit onderzoek. De cases zijn:

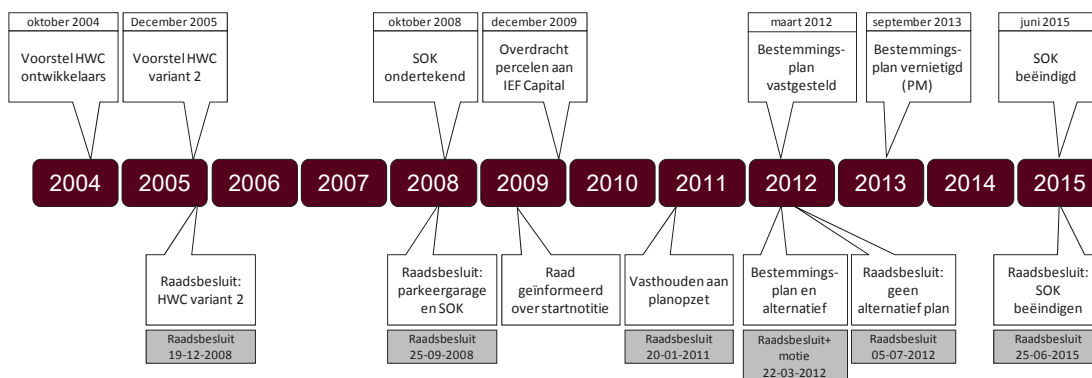
- Hoofdwinkelcentrum Keuchenius (HWC)
- Nautisch Kwartier Huizen (NKH)

In dit hoofdstuk worden deze twee grote projecten geïntroduceerd. Voor een uitgebreide, chronologische beschrijving van de cases wordt verwezen naar bijlage 1.

3.1 Hoofdwinkelcentrum (HWC)

Het project Hoofdwinkelcentrum betreft een gebiedsontwikkeling in het centrum van Huizen. In de jaren vóór 2004 voert de gemeente overleg met de eigenaren/ontwikkelaars van het gebied Keucheniusstraat en omstreken over de uitbreiding van het hoofdwinkelcentrum. Gegeven de passieve rol die de gemeente in de ontwikkeling wenst, spreken partijen af om de wederzijdse rechten en plichten in dit ontwikkelingsproces vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst. Het duurt echter tot 2008 dat partijen deze zogenaamde SOK (samenwerkingsovereenkomst) ondertekenen.

In het najaar 2005 bespreekt de raad een voorstel van de projectontwikkelaars Foruminvest en Visser Bouwmaatschappij BV, waarbij het 'project' bestaat uit het realiseren van de volgende deelprojecten: winkels (8.600 m²), parkeren op het dek (ca. 70 parkeerplaatsen), appartementen (maximaal 25 stuks) en een ondergrondse parkeergarage.¹⁷ Dit laatste aspect betekent een wijziging ten opzichte van het plan uit 2004. Doordat de parkeergarage ondergronds komt, zal de gemeente financieel bijdragen. Als gevolg van deze keuze wordt de gemeente bovendien, ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun, genoodzaakt om de parkeergarage zelf te realiseren. Ook dient de gemeente overeenstemming te bereiken met Unibail-Rodamco, de eigenaar van de andere parkeergarage in het gebied.¹⁸ Gesprekken met de nieuwe eigenaar (IEF Capital) om gezamenlijkheid te vinden in de planvorming, zullen sterk van invloed zijn op het procesverloop in de periode 2009-2012.



¹⁷) Raadsvoorstel 'Samenwerkingsovereenkomst (sok) hoofdwinkelcentrum (vastgesteld door raad d.d. 25-09-2008)

¹⁸) In december 2009 verkoopt de eigenaar Unibail-Rodamco het vastgoed aan IEF Capital.

De nadere planuitwerking stopt op het moment dat het door de raad vastgestelde bestemmingsplan in september 2013 wordt vernietigd door de Raad van State. De aanpassing van het bestemmingsplan verloopt traag, bovendien in een periode waarbij diverse partijen om planaanpassing verzoeken en het onderwerp in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen steeds terugkeert in het politiek debat. Wanneer in maart 2014 de verkiezingen plaatshebben, vinden achter de schermen al gesprekken plaats tussen gemeente en ontwikkelaars om de SOK te ontbinden. Het formele raadsbesluit hiertoe wordt genomen in juni 2015, waarbij de gemeente de eigendommen van Foruminvest verwerft.¹⁹

Vanaf dat moment gaat het project HWC een nieuwe periode in, waarbij de stedenbouwkundige randvoorwaarden ontwikkeld worden via een nader vorm te geven interactief proces met deelname van enkele belangengroepen.²⁰

Een uitgebreide beschrijving van de belangrijkste gebeurtenissen in het project HWC staat in bijlage 1.

3.2 Nautisch Kwartier Huizen (NKH)

De ambities om het havengebied te transformeren naar een toeristisch-recreatief verblijfsgebied dat voor de Huizer bevolking als uitgaansgebied fungeert én een bovenregionale uitgaans-/toerisch-recreatieve functie vervult, ligt rond de eeuwwisseling al vast in een bestemmingsplan. Het project 'Oude Haven' bestaat in die jaren uit een fase 1 en een fase 2.

Nadat in 2003 twee ondernemers het initiatief nemen voor het Nautisch Kwartier Huizen (NKH), wordt de raad begin 2004 geïnformeerd over de visie op het gehele gebied van de haven. De planopzet voor het NKH wordt in 2005 tot twee maal toe in gewijzigde vorm vastgesteld door de raad.

Het project wordt concreet wanneer de gemeente in maart 2006 een samenwerkingsovereenkomst sluit met J.C. Geesink Beheermaatschappij.²¹ De raad stemt in november van dat jaar in met een financiële bijdrage aan het plan en de verkoop van over te dragen gronden aan de ontwikkelaar. Het plan voor het Nautisch Kwartier omvat op dat moment: het plan van Van der Eijk en Geesink om rond restaurant De Kalkovens een concentratie van horecabedrijven te ontwikkelen, alsook kleinschalige nautisch gerelateerde bedrijfsbebouwing en beperkte bedrijfswoningen en kantoorfunctie, alsook culturele voorzieningen (botterwerf en museum).²²

De samenwerkingsovereenkomst krijgt opvolging: in januari 2008 tekenen gemeente en de ontwikkelaar VOF de Vrijheid een Ontwikkelings-, Koop- en Realiseringsovereenkomst (OKR). Het plangebied van het NKH omvat de gronden gelegen in de nabijheid van het restaurant De Kalkovens alsmede een gedeelte van de aan de overzijde van het havenkanaal gelegen ligplaatsen. In de OKR wordt vermeld welke 'basiselementen' in de planopzet aanwezig zijn. Dit zijn onder andere horecavoorzieningen, nautisch-recreatief en/of toeristisch gerelateerde bedrijven of horecabegebouwing met hotelfunctie, aangevuld met boothuizen en ligplaatsen.²³

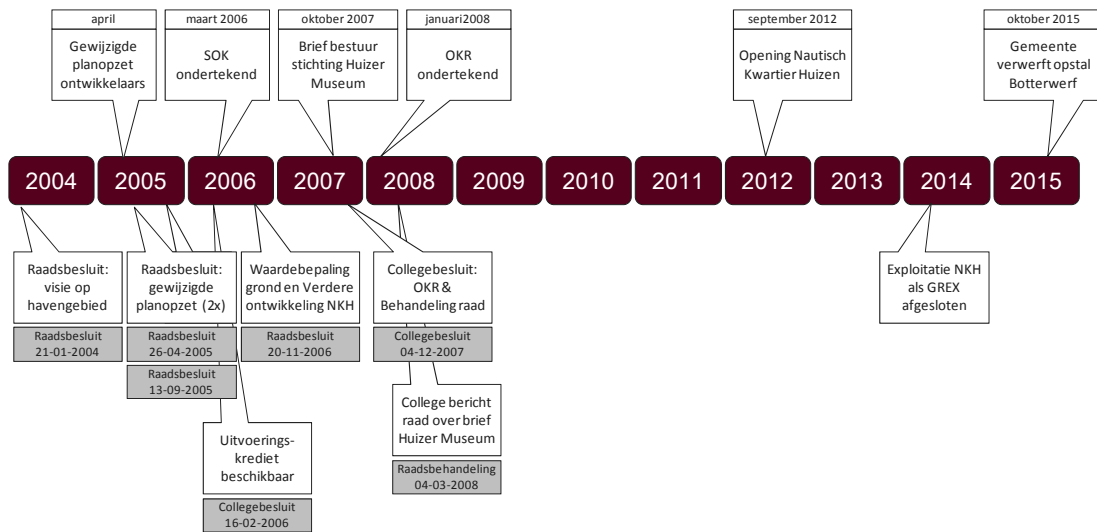
¹⁹) De eigendommen van Visser Bouwmaatschappij worden niet gekocht. Deze partij is het niet eens met de ontbinding.

²⁰) Raadsvoorstel 'Beëindiging SOK HWC/Keucheniusgebied' (vastgesteld d.d. 25-05-2015)

²¹) De initiatiefnemers van het Nautisch Kwartier Huizen, de heren Geesink en Van der Eijk zijn via rechtspersonen hieraan verbonden.

²²) Samenwerkingsovereenkomst NKH (getekend d.d. 31-03-2006)

²³) Ontwikkelings-, Koop- en Realiseringsovereenkomst NKH (ondertekend d.d. 22-01-2008)



In de planopzet wordt ruimte beschikbaar gehouden voor een nieuwbouw van het Huizer Museum, waarvoor het college het stichtingsbestuur heeft verzocht herlocatie te overwegen. Met steun van de gemeente worden architectonische studies gemaakt voor dit 'Schoutenhuis'. De planvorming stopt echter wanneer discussie ontstaat met de ontwikkelaars over de exacte locatie van het museum en de bouwstijl. En er in de ogen van het museum geen brede bereidheid is tot het doen van een financiële bijdrage. In oktober 2007 laat het Huizer Museum aan de gemeente weten dat zij onvoldoende mogelijkheden ziet om tot verplaatsing over te gaan.²⁴

Het Nautisch Kwartier Huizen wordt op 21 september 2012 feestelijk geopend. De locatie waar oorspronkelijk het museum is voorzien is dan nog onbebouwd. Bij de jaarrekening van 2014 is deze grond inmiddels overgeheveld naar de grondexploitatie Oude haven 3^e fase. Tevens wordt het negatieve resultaat van de Grex NKH ten laste gebracht van het begrotingsresultaat. Het project kan dan als afgerond worden beschouwd.

Recent, in oktober 2015, heeft de gemeente de opstallen van de botterwerf verworven.

Een uitgebreide beschrijving van de belangrijkste gebeurtenissen in het project NKH staat in bijlage 1.

²⁴) Brief Bestuur Stichting Huizer Museum aan college van B&W d.d. 15-10-2007

4. Besluitvorming over grote projecten

Dit hoofdstuk gaat in op de besluitvorming over grote projecten zoals deze in de gemeente Huizen plaatsvindt. De twee cases worden hierbij gebruikt ter illustratie van de werkwijze en als onderbouwing van de bevindingen in hoofdstuk 6.

Grote projecten gaan gepaard met verschillende momenten van besluitvorming, die verspreid kunnen zijn over een lange periode in de tijd. Om de beschrijving van de besluitvorming in de twee onderzochte cases een structuur te bieden, kent dit hoofdstuk de volgende opbouw:

- De start van een groot project en kaderstelling (4.1)
- Tussentijdse besluitvorming (4.2)
- Beëindiging en evaluatie van een groot project (4.3).

4.1 De start van een groot project en kaderstelling

Het begin van een groot project is zelden te markeren als één moment, zeker wanneer daar initiatieven van private partijen aan ten grondslag liggen. Voordat de raad om een eerste besluit wordt gevraagd, is de gemeente vaak al jaren in overleg met projectontwikkelaars, formeel en informeel. Deze paragraaf gaat in op de periode voorafgaand aan en de eerste feitelijke besluitvorming over het grote project in de raad.

4.1.1 De eerste fasen van planvorming

Volgens het protocol is sprake van een groot project op het moment dat het daartoe wordt aangewezen door de raad. Beide cases hebben echter hun oorsprong ruim voordat het protocol in 2005 in werking treedt. Al voor de eeuwwisseling vinden gesprekken plaats tussen de gemeente en een aantal projectontwikkelaars over uitbreiding van het hoofdwinkelcentrum. En ook de plannen van het Nautisch Kwartier Huizen hebben een nauwe verwevenheid met de ideeën om de Oude Haven te herontwikkelen, waarvoor midden jaren 90 al gemeentelijke (gebieds)visies zijn opgesteld.

De periode van planvorming vóór 2004 valt buiten de scope van dit onderzoek. Maar de context is wel relevant, omdat enerzijds sprake is van een lange aanlooptijd, waarbij met name private ontwikkelaars het voortouw nemen. Anderzijds leidt het tot de constatering dat de 'start' van beide projecten niet te beoordelen is aan de hand van het protocol, omdat dit pas vanaf 2005 bestaat. Desondanks blijken de projecten HWC en NKH (aanvankelijk binnen het project Oude Haven) in de praktijk wel als grote projecten te worden behandeld: vanaf 2006 zijn ze opgenomen in de rapportage grote projecten.²⁵ Echter, bij deze impliciete aanwijzing als grote projecten zijn beide cases niet inhoudelijk getoetst aan het protocol. In dat geval zou bijvoorbeeld zijn vastgesteld in welke fase het grote project zich op dat moment bevond en of de informatie uit de 'basisrapportage' (initiatiefase) inmiddels voor handen was.

4.1.2 Eerste besluitvorming in de raad

Voor beide projecten komt er een moment dat het college voor het eerst de raad verzoekt een besluit te nemen. Vaak is dit een beleidsmatig kader, waarin ruimtelijke uitgangspunten voor de gewenste ontwikkeling worden vastgesteld.

²⁵) Op dat moment nog getiteld 'Stand van zaken majeure projecten ROB/RBM'

HWC: De kaders voor het hoofdwinkelcentrum (2002)

Een eerste algemeen kader voor de ontwikkeling van een hoofdwinkelcentrum treffen we aan in het collegeprogramma van 2002-2006. Dit spreekt de ambitie uit om te streven naar kwalitatieve verbetering van het winkelaanbod door uitbreiding van het hoofdwinkelcentrum, “zulks op een wijze die passend is bij het dorp passende maat en schaal”.²⁶ Daarbij wordt ook verwezen naar een financieel kader: in februari 2002 heeft de raad besloten dat kwalitatieve verbetering van het winkelaanbod door uitbreiding van het hoofdwinkelcentrum wordt bevorderd, maar dat dit budgetneutraal ontwikkeld zal worden.²⁷

Op dat moment is nog geen gemeentelijk grondbeleid vastgesteld. Wel ligt vast dat aan de verbreding en verdieping van het winkelaanbod, specifiek het hoofdwinkelcentrum, “zo veel als mogelijk is medewerking wordt verleend”.²⁸ Het collegeprogramma waarin dit vermeld is, geeft inzicht in de regierol die de gemeente voor ogen heeft: initiatieven komen vanuit de markt en de gemeente verleent haar medewerking daaraan.

HWC: uitvoering geven aan het ontwikkelvoorstel (2004)

Na jaren van ideeënuitswisseling leggen in oktober 2004 Foruminvest en Visser Bouwmaatschappij BV een concreet ontwikkelvoorstel op tafel bij de gemeente. Een jaar later, in oktober 2005, roept de raad via een motie²⁹ het college op om dit voorstel binnen zes maanden tot uitvoering te brengen.³⁰ Nog geen twee maanden later spreekt de commissie ABF opnieuw over de plannen, waarbij de uitkomst is dat variant 2 van het ontwikkelingsvoorstel gerealiseerd zal worden.³¹

De raad besteedt een groot deel van haar vergadering van 19 december 2005 aan het plan van het hoofdwinkelcentrum. De discussie spitst zich met name toe op de eventuele komst van de Lidl, waarbij de voorzitter constateert dat de raad unaniem van mening is dat de supermarktketen een plaats moet krijgen in het HWC en dat – uitgezonderd de fractie van Dorpsbelangen Huizen – moet worden gestreefd naar 370 extra parkeerplaatsen.³² Het is de wens om de parkeerplaatsen ondergronds te realiseren, met als gevolg dat de ontwikkelaars hiervoor een claim van € 3,9 mln. neerleggen bij de gemeente. Dit bedrag wordt als ‘maximale gemeentelijke bijdrage’ opgenomen in de begroting, geormerkt in de egaliseringsreserve als bijdrage voor het ondergronds parkeren.

Het raadsbesluit van december 2005 markeert het eerste ‘projectgebonden’ kader voor het HWC. Tot dat moment waren de gemeentelijke voornemens kwalitatief van aard: met ontwikkelaars werd gesproken over planinhoudelijke uitgangspunten en hoe de wederzijdse afspraken konden worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Met het besluit over variant 2 geeft de raad zijn goedkeuring aan het laten ontwikkelen van een ander plan dan in 2004 initieel is voorgelegd. In volle overtuiging van de kostenconsequenties van de planaanpassing wordt het oorspronkelijke kader – het budgetneutraal laten ontwikkelen van het hoofdwinkelcentrum – overschreden. Het financiële effect, de maximale bijdrage van € 4 mln., wordt verwerkt in de gemeentebegroting, zelfs expliciet opgenomen in het collegeprogramma van 2006-2010.³³

Andere gevolgen zijn echter niet geheel duidelijk: zo moet nog onderzocht worden of deze ondergrondse parkeergarage eventueel in eigendom genomen wordt alsmede wat de consequenties zullen zijn van de koppeling aan de parkeergarage van een andere vastgoedeigenaar (Unibail-Rodamco).

²⁶) Collegeprogramma 2002-2006 (Veiligheid, vitaliteit, samenhang en evenwicht)

²⁷) Collegeprogramma 2002-2006 (Veiligheid, vitaliteit, samenhang en evenwicht)

²⁸) Collegeprogramma 2002-2006 (Veiligheid, vitaliteit, samenhang en evenwicht)

²⁹) Motie Pvda, CDA, VVD en SGP, aangenomen in raadsvergadering d.d. 21-10-2005 (hoofdelijke stemming)

³⁰) Dit besluit bevat ook de opdracht aan het college om ‘indien invoering van bovengenoemd plan niet binnen zes maanden mogelijk is, te onderzoeken hoe de samenwerking met de projectontwikkelaars zo spoedig mogelijk te beëindigen is.

³¹) Samenwerkingsovereenkomst Centrumplan Huizen (vastgesteld d.d. 27-10-2008)

³²) Notulen raadsvergadering d.d. 19-12-2005

³³) Collegeprogramma 2002-2006

NKH: visie op de herontwikkeling van het havengebied (2004)

De plannen voor de ontwikkeling van de Oude Haven gaan terug tot midden jaren negentig. Verschillende eigenaren in het gebied hebben ideeën voor (gebieds)ontwikkelingen en voeren overleg met de gemeente. Zo ook de ondernemer Geesink, die de eigenaar is van de horecavoorziening *De Haven van Huizen* en een plan ontwikkelt voor de herontwikkeling van de Kalkovens. Omstreeks 2003 komt hij in contact met Van der Eijk, met wie hij een voorstel maakt voor de kop van de haven: het Nautisch Kwartier.

Omdat het college het van belang vindt om de ontwikkelingen in de haven in de raad te behandelen, wordt de raadscommissie ROW begin 2004 gevraagd om een uitspraak te doen over de visie op het gebied Oude Haven en het dan nieuwe initiatief het Nautische Haven Kwartier. De behandeling in en standpuntbepaling van de commissie heeft ook betekenis voor de vervolgitwerking door het college, zo meldt het begeleidend schrijven.³⁴ Het dan actuele collegeprogramma spreekt ervan dat de ingezet- te structuurverbetering in de toeristisch-recreatieve sfeer met kracht wordt voortgezet.³⁵

De raad krijgt een ruimtelijk-kwalitatief kader te zien: de visie op het Nautisch Kwartier, die als bijlage bij de nota Herontwikkeling Oude Haven is gevoegd. Deze nota vermeldt ook het gemeentelijk uitgangspunt ten aanzien van de financiën: voor de gemeente mogen er geen lasten uit de voorgenomen planopzet voortvloeien en de gemeente zal in dit verband de ondernemers geen bijdrage in de kosten verstrekken. Alleen voor het bouw- en woonrijp maken van het plangebied zijn bij de gemeente interne kosten berekend, die door de ondernemers aan de gemeente vergoed worden ofwel de ondernemers dit in eigen beheer laten uitvoeren.

Op één aspect in de planvorming, namelijk de botterwerf, wordt de gemeenteraad wel gevraagd om instemming in een financiële opzet. Eerder is namelijk het uitgangspunt gehanteerd om de benodigde grond in erfpacht tegen een symbolisch bedrag uit te geven.³⁶ De financiële consequenties hiervan worden in een vertrouwelijke bijlage aan de raad verstrekt.

Naast een functie als inhoudelijk en financieel kader heeft het raadsbesluit van 2004 ook een procedurele betekenis. Voor het realiseren van het NKH is namelijk een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk.³⁷ Aan de raad wordt gemeld dat aan instemming met het ontwikkelingsvoorstel vanzelfsprekend de medewerking aan de noodzakelijke planologische procedure is gekoppeld.³⁸ Het college schetst het vervoltraject voor de planontwikkeling, waarbij de gemeentelijke bemoeienis 'iets minder sterk' is dan bij het gebied de Oude haven, gegeven het feit dat het NKH hoofdzakelijk een private ontwikkeling is. Het college toont de gemeentelijke werkzaamheden, privaatrechtelijk en publiekrechtelijk van aard, in een nader te bepalen planning. Het gaat dan om het bouw- en woonrijp maken, planologische procedure, bouwvergunning, invulling ruimten (met name musea) en de werkzaamheden met betrekking tot de afronding plan kop oude haven (aanpassen laatste deel kademuur).³⁹

³⁴) Visie Nautisch Haven Kwartier, onderdeel nota Herontwikkeling gebied Oude Haven (ongedateerd, eind 2003)

³⁵) Collegeprogramma 2002-2006

³⁶) Visie Nautisch Haven Kwartier, onderdeel nota Herontwikkeling gebied Oude Haven (ongedateerd, eind 2003) en SOK d.d. maart 2006 (verwijzing naar raadsbesluit d.d. 01-10-2001)

³⁷) artikel 19.2 WRO-procedure

³⁸) Visie Nautisch Haven Kwartier, onderdeel nota Herontwikkeling gebied Oude Haven (ongedateerd, eind 2003)

³⁹) Visie Nautisch Haven Kwartier, onderdeel nota Herontwikkeling gebied Oude Haven (ongedateerd, eind 2003)

4.2 Tussentijdse besluitvorming

Onverwachte omstandigheden en voortschrijdend inzicht zijn onvermijdelijk in de ontwikkeling van grote projecten. De mate waarin dit leidt tot wijzingen in het project ten opzichte van de gestelde kaders dwingt het college om de raad hierover te informeren dan wel besluiten te vragen. Anders dan bij een groot project dat de gemeente volledig in eigen regie uitvoert, is bij private projectontwikkeling – zoals de twee cases – het college volgend en heeft het grote uitdagingen om vast te stellen wanneer de raad om besluiten moet worden gevraagd.

4.2.1 Het aangaan en ontbinden van overeenkomsten

Zoals beschreven in paragraaf 4.1 hebben de projecten HWC en NKH een lange aanloop gekend alvorens de raad tot eerste formele kaderstelling overgaat. Passend bij dit type ontwikkelingsprojecten sluiten marktpartijen en de gemeente vervolgens enkele (opeenvolgende) overeenkomsten om de wederzijdse rechten en plichten vast te leggen.⁴⁰ Het grondbeleid van Huizen (2007) benoemt in het kader van faciliterend grondbeleid de samenwerkingsovereenkomst (SOK) of voor zover er een eigendomspositie van de gemeente is van een Koop- (Ontwikkelings) Realiseringsovereenkomst. In beide cases is door de gemeente een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de projectontwikkelaars. Voor het project NKH leidt dit twee jaar later tot een Ontwikkelings- Koop- en Realiseringsovereenkomst; bij het project HWC wordt de eerder gesloten SOK in 2015 weer ontbonden.

Het sluiten van overeenkomsten is voor de gemeentelijke sturing op en de verantwoording over een groot project bijzonder relevant. Het protocol benoemt niet voor niets het nemen van een expliciet besluit over de aanbestedingsvorm, contracten, de wijze van een eventuele publiek-private samenwerking (dat wil zeggen de private cofinanciering, de exploitatieopzet en de contracteringstrategie)⁴¹ Om die reden is besluitvorming over de genoemde overeenkomsten in diepte bekeken.

NKH: samenwerkingsovereenkomst voor het Nautisch Kwartier Huizen (2006)

Voorafgaand aan het ondertekenen van de SOK stemt de raad een aantal keer in met aanpassing in de planopzet: vergroting van het aantal commerciële ruimten voor nautische bedrijvigheid en 20 ligplaatsen (april 2005) en verruiming van de 'invullingsmogelijkheden' (kleinschalige hotelfunctie, optie twee bedrijfswoningen, terugvaloptie kantoorinvulling, september 2005). Ook zijn besluiten met financiële consequenties kort voor het aangaan de SOK genomen: krediet beschikbaar stellen voor verkoop ondergrond van de ligplaatsen (februari 2006) en kosten voor vervanging havenkade en herinrichting openbaar gebied rondom de aan te leggen botterwerf (januari 2006).⁴²

In maart 2006 wordt SOK in conceptvorm door het college vastgesteld en ter kennisname aan de raadscommissie verzonden in het kader van de wensen- en bedenkingenprocedure.⁴³ In het raadsvoorstel worden de botterwerf en het museum bijzondere elementen genoemd, omdat deze wel onderdeel uitmaken van het NKH maar uitgevoerd worden in opdracht van derden. De gemeente speelt in de realisering van deze elementen ook een rol: voor de botterwerf zal zij een kadewand

⁴⁰) Voor de gemeente gericht op haar publiekrechtelijke bevoegdheden (bestemmingsplan, bouwvergunning, voorkeursrecht, onteigening enz.)

⁴¹) Artikel 6, lid 2d betreffende de voorbereidingsfase

⁴²) Samenwerkingsovereenkomst gemeente Huizen – Initiatiefnemers NKH (ondertekend 31-03-2006)

⁴³) Gemeentewet artikel 169, lid 4.

vervangen (inclusief aanleg hellingbaan) alsmede het openbaar gebied herinrichten. Voor het museum heeft de gemeente een 'regiefunctie' die vooral betrekking heeft op de tijdige realisatie.⁴⁴

Een belangrijk onderdeel van de realisering van NKH is de grondoverdracht van de gemeente aan de ontwikkelaar. De commissie ROW heeft aangegeven dat de waarde van de ondergrond (gemeentelijk eigendom) op basis van een taxatie bepaald dient te worden. Dit is terug te vinden in de SOK, waarbij beide partijen zich het recht voorbehouden om de grondoverdracht niet te laten plaatsvinden als de taxatie zodanig negatief afwijkt dat dit aanleiding geeft om hiermee niet in te stemmen. De SOK benoemt een bedrag dat door de initiatiefnemers inmiddels voor de grond geboden is en de gemeente als minimum beschouwt.

Met een inzicht in de SOK kan de raad zich een beeld vormen van de plannen voor NKH. Als bijlagen zijn ook tekeningen met planopzet, vormgevingstekeningen en een begroting voor de gemeentelijke infrastructuur bijgevoegd. De financiële aspecten van het plan moeten daarentegen op diverse plaatsen in de SOK worden gezocht. Mede omdat de gemeentelijke betrokkenheid bij de planonderdelen verschillend is en over en weer vergoedingen worden genoemd, is het lastig om een totaal overzicht van de kosten te reconstrueren. Een helder overzicht van de diverse risico's en het totale risicoprofiel voor de gemeente is hierbij voor de raad niet beschikbaar.

NKH: de SOK wordt opgevolgd door een OKR (2008)

Zoals het grondbeleid met betrekking tot faciliterend grondbeleid aangeeft, wordt in het geval van een gemeentelijke eigendomspositie een Ontwikkelings-, Koop- en Realiseringsovereenkomst gesloten. De toelichting op de OKR in het raadsvoorstel geeft de belangrijkste elementen weer van het 'afsprakenkader' zoals dat het een resultaat is van gesprekken en inmiddels in lijn is gebracht met een door Arcadis uitgevoerde taxatie. Een second opinion op deze taxatie, uitgevoerd door een ander bureau (Fakton), wordt in november 2006 separaat aan de raadscommissie voorgelegd ter instemming.

Het voornemen tot het sluiten van de OKR is de bevoegdheid van het college. De nota beschrijft dat de OKR een vervolg is op de SOK, waarover de raad zich al uitvoerig heeft uitgelaten. Desondanks wordt expliciet verwezen naar de actieve informatieplicht in het kader van het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen.⁴⁵ En hoewel het ambtelijk advies aangeeft dat de uitwerking in de OKR "geen gevolgen heeft die meer of anders ingrijpend zijn voor de gemeente, dan de gevolgen die intraden of in de toekomst kunnen intreden door het aangaan van de SOK", wordt de overeenkomst ter kennis gebracht van de commissie ROW.⁴⁶ Dit betekent dat het collegebesluit tot het aangaan van de overeenkomst definitief wordt als de raad geen wensen en bedenkingen uit.

Ten opzichte van de SOK is op onderdelen nieuwe informatie beschikbaar voor de raad. Belangrijkste daarin is dat omwille van Europese regels inzake aanbesteding en staatsteun de mogelijke vestiging van het Huizer Museum nog nadrukkelijker wordt losgekoppeld van de ontwikkeling NKH door de ontwikkelaar.⁴⁷ De risico's aangaande staatssteun zijn relevant voor de rol van de gemeente, omdat de overeenkomst (OKR) zo is opgesteld dat de gemeentelijke bemoeienis zoveel als mogelijk is beperkt tot de gebruikelijke publiekrechtelijke toetsingen. De projectspecifieke eisen, betreffende het museum dus, zijn tot een minimum beperkt.⁴⁸

In de raadsnota wordt inhoudelijk niet ingegaan op de uitgevoerde taxatie, ter bepaling van de grondwaarde en de second opinion daarop. De financiële paragraaf bij de nota geeft een toelichting op

⁴⁴) Nota aan college van B&W 'samenwerkingsovereenkomst en taxatieopzet NKH (vastgesteld door college d.d. 28-03-2006)

⁴⁵) Met verwijzing naar artikel 169, vierde lid van de Gemeentewet

⁴⁶) Nota aan College van B&W 'Koop-/realiseringsovereenkomst Nautisch Kwartier Huizen (vastgesteld d.d. 04-12-2007)

⁴⁷) Ten tijde van de OKR is dit inmiddels vof De Vrijheid

⁴⁸) Nota aan College van B&W 'Koop-/realiseringsovereenkomst Nautisch Kwartier Huizen (vastgesteld d.d. 04-12-2007)

diverse door gemeente en ontwikkelaars gemaakte kosten en de effecten hiervan op de grondexploitatie. De vergoeding, het bedrag dat de ontwikkelaars betalen aan de gemeente voor de grond, staat hierin als 'hard getal' vermeld als grondopbrengst. Om de onderbouwing hiervan te achterhalen moet de OKR worden bestudeerd, die voor dit doel (toelichting aan de raad) uiteraard niet bedoeld is. In de OKR blijkt dat de koopsom afwijkt van de waarde die de eerste taxatie van Arcadis laat zien (circa 15% hoger); het bedrag is ook hoger dan de second opinion van Fakton (10%). In de OKR is gesteld dat de koopsom "conform de tussen partijen gemaakte afspraken – en in afwijking van de uitkomst van de taxatie alsmede de uitgevoerde second opinion" is bepaald. Het bedrag vertoont grote overeenkomst met de genoemde prijsaanbieding in de SOK, hetgeen door de gemeente daar als minimumbedrag is aangemerkt.

Het is zeer lastig om op basis van deze informatie te beoordelen in hoeverre de gemeente nog voldoet aan haar oorspronkelijke financiële uitgangspunt, namelijk minimaal budgetneutraal. Hoewel de financiële paragraaf uitlegt dat het gevraagde krediet voor het bouwrijp maken tegelijkertijd in mindering wordt gebracht op de vergoeding van de ontwikkelaars "zodat per saldo geen lasten" ontstaan, is dit voor de overige aspecten – zoals de ondergrond museum – nauwelijks na te gaan.

HWC: samenwerkingsovereenkomst met Foruminvest/Visser (2008)

Het voornemen van de gemeente en de projectontwikkelaars om een intentie- c.q. samenwerkingsovereenkomst te sluiten voor het project HWC dateert van vóór 2002. Op het moment dat de raad over een concreet plan met kostenconsequenties – de bijdrage van € 3,9 mln. voor de ondergrondse parkeergarage – geïnformeerd wordt, zijn de besprekingen over de SOK nog bezig. Dat het gemeentelijke plafond in de onderhandelingen een rol van betekenis speelt, blijkt onder meer uit de rapportage die in oktober 2007 aan de raad gestuurd wordt; met de ontwikkelaars is een discussiepunt ontstaan over dit bedrag inclusief of exclusief BTW is. De gemeente meldt aan de raad dat hierdoor vertraging in de onderhandelingen optreedt, maar ook dat de gemeente niet mee kan gaan in het voorstel van de ontwikkelaars.⁴⁹

Nadat in overleg met de raadscommissie de 'zelfrealisatievariant' is uitgewerkt, wordt in september 2008 een aantal besluiten gevraagd in het licht van het sluiten van de SOK. Allereerst bevat het raadsvoorstel een besluit tot realisatie van de parkeergarage. Hiertoe wordt een bouwbudget en een voorbereidingskrediet gevraagd. Ook wordt ingestemd met de ontwikkelvoorstel variant 2 (oktober 2005).⁵⁰ Om verdere uitwerking te geven aan het plan wordt ook de concept samenwerkingsovereenkomst gedeeld in het kader van de 'wensen- en bedenkingenprocedure'.⁵¹

Het raadsvoorstel gaat in op de mogelijke financiële gevolgen van de gemeentelijke keuze om de parkeergarage ondergronds uit te voeren. Om het aanbestedingsrisico te beheersen is onder meer een regeling in de SOK opgenomen hoe hiermee om te gaan. Er bestaat ook een ontbindingsmogelijkheid voor de gemeente voor het geval dat de uitkomst van de aanbesteding op een hoger bedrag eindigt dan beschikbaar.⁵² De regeling vermeldt tevens dat de gemeente overeenstemming dient te bereiken met de huidige eigenaar van de parkeergarage onder de Albert Heijn (Unibail-Rodamco) over de aansluiting op en de gezamenlijke ontsluiting van de garages. Een brief van de ontwikkelaars geeft aan dat dit het gevolg is van de gemeentelijke keuze om de parkeergarage voor eigen rekening uit te voeren.⁵³

⁴⁹) Stand van zaken majeure projecten ROB/RBM met Projectenplan als bijlage (t.b.v. raadscommissie ROW d.d. 03-10-2007)

⁵⁰) Ten laste van de geormerkte middelen binnen de egaliseringsreserve voor het thema economische ontwikkeling en stadsontwikkeling.

⁵¹) GW artikel 169, vierde lid.

⁵²) Raadsvoorstel 'Samenwerkingsovereenkomst (sok) hoofdwinkelcentrum (vastgesteld door raad d.d. 25-09-2008)

⁵³) Brief AM/FI/VB d.d. 20-10-2005 - Voorstel Ontwikkeling Centrumplan Huizen

Met het raadsbesluit wordt het bekende ontwikkelvoorstel uit 2005 (inclusief ondergrondse parkeergarage) opnieuw bevestigd. Hoewel de financiële effecten van de keuze voor zelfrealisatie inmiddels zijn opgenomen in de egaliseringsreserve, wordt met hetzelfde besluit een financieel kader vastgelegd in de vorm van bouwbudget (en voorbereidingskrediet). Wel wordt opgemerkt dat voor de structurele exploitatiekosten van de parkeergarage op dat moment nog geen dekking is voorzien en in het kader van de regeling 'Aangaan parkeervereenkomsten' een bijdrage van de ontwikkelaars van ruim € 1,3 mln. komt te vervallen.⁵⁴

HWC: ontbinding van de samenwerking (2015)

Sinds het najaar van 2013 bevinden de contractpartijen zich in een patstelling, waarbij de gemeente een bindende samenwerkingsovereenkomst heeft, maar de ontwikkelaars niet over een geldig bestemmingsplan beschikken om tot ontwikkeling over te gaan. Dat is immers in 2013 door de Raad van State vernietigd. Volgens Foruminvest leiden de besprekingen over gewijzigde ontwikkelvoorstellen niet tot een voor hen haalbaar plan.

Pas na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 en de daarop volgende vorming van een nieuw college wordt het idee om wederzijds af te zien van het ontwikkelplan uit 2005 en daarmee SOK te ontbinden concreet. Betrokkenen geven aan dat de passage over dit voornemen in het collegeprogramma 2010-2014 met veel omzichtigheid wordt geformuleerd. Ambtelijk wordt aangedrongen op het vermelden van de bestaande juridische afspraken zoals vervat in de SOK. Als aanleiding voor het ontbinden van de SOK wordt in het raadsvoorstel (juni 2015) ook de bewuste passage uit het collegeprogramma aangehaald. Het voorkomen van 'verdere stagnatie' motiveert dit handelen.⁵⁵

Het raadsbesluit van juni 2015 om de SOK te ontbinden vormt voor de gemeente en de ontwikkelaars het sluitstuk van een langlopend proces van gesprekken. Vanaf het voorjaar 2014 heeft de gemeente zich georiënteerd op een mogelijke versnelde aanpak, waarna de fractievoorzitters vertrouwelijk worden geconsulteerd.⁵⁶

De SOK heeft de partijen verplicht tot het gezamenlijk zoeken naar een oplossing. Het raadsvoorstel beschrijft dit proces waarbij naar varianten is gezocht, inclusief de optie om de SOK te ontbinden. Het voorstel dat nu wordt voorgelegd aan de raad is gebaseerd op een variant, waarvan het bekend is dat Foruminvest zal instemmen maar Visser Bouwmaatschappij niet akkoord is. Het voorstel betreft aldus de verwerving van de eigendommen van Foruminvest en nieuwe uitgangspunten voor de herontwikkeling van het plangebied.⁵⁷

Het college kiest er voor om genoemde variant aan de raad voor te leggen: beëindiging/ontbinding van de SOK en verwerving van de eigendommen van Foruminvest, gebaseerd op de ontbindingsbepalingen in de SOK. Een opgave van de risico's alsmede het juridisch advies in dezen zijn als geheime bijlagen bijgevoegd. Het raadsvoorstel zelf bevat een financiële paragraaf waarin de koopsom van de verwervingen en het effect hiervan op de binnen de egaliseringsreserve geoordeelde middelen voor het HWC is opgenomen.

Heel beknopt wordt in het raadsvoorstel aandacht besteed aan alternatieven voor het voorgestelde besluit. Voor beide alternatieven – (1) beëindiging SOK zonder verwerving en (2) doorgaan met de SOK – worden kort de mogelijke gevolgen geschetst. Bijvoorbeeld dat het kan leiden tot een geschil met ontwikkelaars en daardoor het gebied nog lang onbebouwd zal blijven. Echter, allebei de alterna-

⁵⁴) Raadsvoorstel 'Samenwerkingsovereenkomst (sok) hoofdwinkelcentrum (vastgesteld door raad d.d. 25-09-2008)

⁵⁵) Collegeprogramma 2014-2018

⁵⁶) Raadsvoorstel 'Beëindiging SOK HWC/Keucheniusgebied' (vastgesteld d.d. 25-05-2015)

⁵⁷) Herontwikkeling van het Keucheniusgebied op basis van voornamelijk een woonbestemming eventueel gecombineerd met een andere functie; separate herontwikkeling van de oostzijde in overleg met de eigenaren; op basis van stedenbouwkundige randvoorwaarden de markt te benaderen voor het braakliggende terrein.

tieven worden in het kader van de noodzakelijke upgradering van het centrumgebied als 'zeer onwenselijk' gekwalificeerd.⁵⁸ Een nadere onderbouwing of verwijzing naar gemeentelijke beleidsdoelen wordt niet gegeven. De mogelijke kansen en bedreigingen van het 'interactief proces' dat met betrokken partijen gestart wordt en de nadere uitwerking van het westelijk deel, waar onder meer Visser Bouwmaatschappij en IEF Capital nog posities hebben, zijn niet beschreven.

4.2.2 Overige momenten van besluitvorming

In de analyse van het procesverloop van de twee cases zijn enkele momenten te duiden die van grote invloed zijn geweest op de uitkomst van de projecten. Om de rol van deze momenten in de (raads)besluitvorming te plaatsen, zijn deze tot slot opgenomen in dit hoofdstuk.

NKH: het Huizer Museum verhuist niet naar het Nautisch Havenkwartier (2008)

De gemeenteraad heeft in 2004 op basis van een visie van stichting Huizer Museum enkele randvoorwaarden gesteld aan de mogelijke realisering van een nieuw museum, het 'Schoutenhuis'. De realisering van het Nautisch Kwartier wordt hieraan randvoorwaardelijk gezien, waarbij de grond in principe eigendom van de gemeente dient te blijven.⁵⁹ De stichting wordt zelf verantwoordelijk voor het bouwbudget, dat zij uit subsidies van derden en sponsoring dient te halen. Tevens mag zij het verkoopbedrag van het 'Schoutenhuis' inbrengen.

Na drie jaar van overleg van het museumbestuur met de projectontwikkelaars en de gemeente trekt zij de conclusie dat er geen haalbaar plan is. Met de ontwikkelaars is discussie geweest over de locatie (binnen of buiten het plangebied NHK) en de gewenste bouwstijl. Met de gemeente is een verschil van mening over de gewenste omvang van het museum. Uit de brief van stichting Huizer Museum blijkt dat de gemeente bij voortdurend heeft aangegeven dat, afgezien van de verkoop van het museumgebouw, geen financiële bijdrage voor de nieuwbouw zal plaatsvinden. Net zo min als een verhoging van de exploitatiebijdrage.⁶⁰ Dit sluit aan bij het standpunt van het college dat deze 'gemeentelijke uitgangspunten' consequent zijn gehanteerd tijdens de besprekingen met het stichtingsbestuur.⁶¹

Het college legt de raad voor om de conclusie van het stichtingsbestuur over te nemen, waarmee de facto wordt besloten dat van verhuizing van het Huizer Museum naar het NKH geen sprake meer zal zijn. In overleg met de ontwikkelaar VOF de Vrijheid zal bezien worden hoe de ruimte die hiervoor in het plan gereserveerd is, ingevuld zal worden conform de overeenkomst. De betreffende passage in de SOK stelt dat de gronden tegen de oorspronkelijk getaxeerde waarde en de vergoeding aangeboden en gekocht worden door het NKH.⁶²

Hoewel het museum zelf de wens heeft geuit zich te willen vestigen op de bewuste locatie en de bouw zelf uit zal voeren, is in de SOK een gemeentelijke regiefunctie benoemd. Deze betreft de planning: het doel is dat het museum gelijktijdig met de rest van het NKH gerealiseerd wordt. Twee jaar na aanvang van de bouw van de opstallen van NKH vervalt de optie van realisatie van een museum door het Schoutenmuseum.⁶³ Bij het berichten van de raad over de conclusie van de stichting Huizer Museum is dat moment nog niet gepasseerd.

⁵⁸) Raadsvoorstel 'Beëindiging SOK HWC/Keucheniusgebied' (vastgesteld d.d. 25-05-2015)

⁵⁹) Uitspraak commissie Burger en Welzijnzaken (bron: nota aan college van B&W, behandeld in commissie OMD d.d. 04-03-2008)

⁶⁰) Brief Bestuur Stichting Huizer Museum aan college van B&W d.d. 15-10-2007

⁶¹) Nota aan college van B&W 'Evaluatieproces mogelijke verhuizing van Huizer Museum naar Nautisch Havenkwartier, behandeld in commissie OMD 04-03-2008)

⁶²) SOK ondertekend d.d. 31-03-2006

⁶³) SOK ondertekend d.d. 31-03-2006

HWC: effecten van een nieuwe eigenaar in het gebied (2009)

De eigenaar van een aantal eigendommen in het plangebied van project HWC, waarop voorkeursrecht door de gemeente is gevestigd, is voornemens deze te verkopen. Medio 2009 verzoekt Unibail-Rodamco de gemeente om toestemming om de parkeergarage onder de Albert Heijn te kunnen leveren aan IEF Capital, de beoogde nieuwe eigenaar. Aanvankelijk houdt de gemeente de opties open, omdat zij in de beide situaties (eigendom van Unibail-Rodamco of IEF Capital) het risico waarnaemt op een 'onwillige eigenaar'.⁶⁴ In een geheime notitie aan het college worden verschillende scenario's uitgebreid toegelicht en verwezen naar diverse juridische adviezen. Het ambtelijk advies is om medewerking te verlenen aan de eigendomsoverdracht – waarbij de geldende voorkeursrechten van kracht blijven – maar af te zien van een financiële tegenprestatie van Unibail-Rodamco. Dit voornemen wordt op 26 november 2009 vertrouwelijk met de fractievoorzitters besproken, waarna het college besluit om de vergoeding van € 1,5 mln. toch te aanvaarden.⁶⁵ In februari besluit de raad het genoemde bedrag te oormerken.

De overdracht van het eigendom krijgt zijn beslag op 31 december 2009. Vanaf dat moment is IEF Capital dus de partij waarmee de gemeente afspraken dient te maken over onder meer de uitbreiding van de parkeer capaciteit en koppeling met de bestaande parkeergarage. In het voorjaar voert de gemeente gesprekken met IEF Capital en de ontwikkelaars over een gezamenlijke aanpak van het dorpscentrum. De visie van IEF Capital, waarover zij de raad in mei 2010 zelf informeert (per brief), sluit in de ogen van het college niet aan op de uitgangspunten zoals die onder meer in de SOK vastliggen. Daarbij bestaat bij de gemeente en de ontwikkelaars zodanig vertrouwen in het plan uit 2005 dat zij gezamenlijk opteren voor uitwerking van dit plan. Met een uitgebreide toelichting op dit procesverloop en een concreet voorstel om vast te houden aan de planopzet van oktober 2005 richt het college zich tot de raad. Op 20 januari 2011 bevestigt de raad het volgende:

- vast te houden aan de planopzet van oktober 2005 en derhalve niet te opteren voor een alternatieve planontwikkeling
- in te stemmen met de uitwerking van de planopzet oktober 2005, inclusief de aangepaste oplossingen voor de ontsluiting en bevoorrading⁶⁶
- de ontwikkelaars te verzoeken hun (deel van het) planontwerp verder uit te werken zodanig dat het als basis kan dienen voor het ontwerpen van een gedetailleerd bestemmingsplan.⁶⁷

Dit besluit markeert een uiterst complexe periode in de planvorming van het project HWC. Het raadsvoorstel laat de dilemma's zien waarvoor de gemeente als contractpartij staat, naast de andere belangen die spelen. Gegeven de eigendomspositie van IEF Capital zal na dit besluit nog steeds overlegd worden met deze partij. Zo wordt in januari 2012 onder leiding van de wethouder verkend of er voldoende bereidheid is om open te staan voor elkaars wensen, plannen en belangen om de planvorming te bespreken en eventueel aan te passen.⁶⁸ Zichtbaar is dat er zorgen zijn bij IEF Capital over de plannen en het effect hiervan op haar eigen huurders. Dat het vervolg op deze bespreking niet spoedig verloopt, blijkt uit een brief van het college aan IEF Capital, waarin wordt gemeld dat aan de toezegging van IEF Capital om nader contact op te nemen met de ontwikkelaars Foruminvest/Visser voor een vervolgoverleg geen vervolg is gegeven.⁶⁹ Ondertussen is de bestemmingsplanprocedure in werking, waar tegen meerdere partijen, waaronder IEF Capital, bezwaar aantekenen.

⁶⁴) Geheime nota aan College (Collegebesluit d.d. 24-11-2009)

⁶⁵) Nota aan college van B&W 'Stand van zaken ontwikkeling hoofdwinkelcentrum, tweede fase (d.d. 19-11-2009)

⁶⁶) Gebaseerd op de voorkeur van het college voor een ontsluiting (uitgang) van de beoogde parkeergarage in de Kerkstraat.

⁶⁷) Raadsvoorstel 'Ontwikkelingen Hoofdwinkelcentrum' (aangenomen door raad op 20-01-2011)

⁶⁸) Verslag d.d. 26 januari 2012

⁶⁹) Brief gemeente aan IEF Capital d.d. 03-04-2012 (aangetekend)

HWC: het bestemmingsplan wordt vernietigd (2013)

Bij het besluit in januari 2011 om vast te houden aan de planopzet van oktober 2005 wordt (in het raadsvoorstel) een doorkijk gegeven naar de verdere planuitwerking. Gemeld wordt dat met dit besluit een bestemmingsplan zal worden opgesteld. Dit wordt een gedetailleerd bestemmingsplan, omdat dit "maximale duidelijkheid biedt voor onder meer omwonenden en bovendien voor mogelijk te voeren onteigeningsprocedures ten laste van niet-verkopende eigenaren in het plangebied een zo groot mogelijke kans op succes genereert."⁷⁰

In de raad van 22 maart 2012 worden het bestemmingsplan 'Hoofdwinkelcentrum Huizen' en het gelijknamige exploitatieplan vastgesteld. In de raadsbehandeling wordt door het college toegezegd om de beeldkwaliteit, zoals dat door de ontwikkelaars is gepresenteerd en door het college is aanvaard, voor te leggen aan de raad. In juni 2012 wordt een set tekeningen met een toelichting aan de raadscommissie RWM gezonden. In relatie tot het alternatieve plan, dat in het voorjaar door het aannemen van een motie eveneens is uitgezocht, voorziet dit beeldkwaliteitplan in aanmerkelijk minder ingrijpende (geluidswerende) voorzieningen.⁷¹ Het genoemde alternatieve plan is door het college gemotiveerd ter zijde gelegd: de raad is hier in juni over geïnformeerd.⁷²

Met haar uitspraak van 25 september 2013 vernietigt de Raad van State een deel van het bestemmingsplan. Uit de gesprekken blijkt dat de geluidswerende voorzieningen niet juist waren opgenomen in het bestemmingsplan. Het procesverloop over de aanpassing van het bestemmingsplan is op dit specifieke punt niet in de raadsinformatie te vinden. Wel zijn gemeente en Foruminvest continu in overleg geweest, maar blijkt hierin het tempo dat de gemeente aan de dag legt een bron van discussie. Feit is dat er tot aan de ontbinding van de SOK nooit een aangepast bestemmingsplan is ingediend en daarmee van realisatie van het ontwikkelvoorstel zoals beoogd geen sprake kon zijn.

4.3 Beëindiging en evaluatie van een groot project

Grote projecten worden onder meer aangewezen omdat ze belangrijke gevolgen hebben voor de gemeenschap, de publieke sector en/of het bedrijfsleven.⁷³ In een breder perspectief dragen projecten bij aan beleidsdoelstellingen zoals de gemeente deze heeft geformuleerd in diverse beleidskaders en terug te vinden zijn de begroting en jaarstukken. Informatie over de mate waarin de 'oorspronkelijke doelstellingen' zijn gerealiseerd, biedt de raad inzicht in de effectiviteit van grote projecten.

4.3.1 Beëindiging van een groot project

Na afronding van de uitvoeringsfase is een groot project volgens het protocol klaar en opgeleverd, functioneert het en wordt het gebruikt.⁷⁴ Hoe en door wie dit wordt vastgesteld, is niet vermeld. Wel moet de raad informatie bereiken over de financiële ontwikkelingen sinds de oplevering en ontwikkelingen die tijdens de uitvoering niet werden voorzien. Hoewel niet tijdgebonden, spreekt het voor zich dat het college verantwoordelijk is voor het leveren van deze informatie.

⁷⁰) Raadsvoorstel 'Ontwikkelingen Hoofdwinkelcentrum' (aangenomen door raad op 20-01-2011)

⁷¹) Raadsvoorstel 'Beeldkwaliteit Hoofdwinkelcentrum'(in raadsvergadering d.d. 05-07-2012)

⁷²) Voorstel aan B&W 'Motie 22 maart 2012 hoofdwinkelcentrum' (besloten d.d. 18-06-2012) + notitie 'Onderzoek bruikbare oplossingen "Alternatieve plan" HWC ter uitvoering van de door de raad in zijn vergadering van 22 maart 2012 aangenomen motie HWC'

⁷³) Protocol artikel 4, lid d

⁷⁴) Protocol artikel 6, lid 4

HWC: de actuele stand van zaken bij het hoofdwinkelcentrum (2015)

Na het besluit om in juni 2015 de SOK te ontbinden, is er voor de gemeente een nieuwe situatie ontstaan. Aan de contactuele en financiële afspraken met Foruminvest kan met het raadsbesluit opvolging worden gegeven, maar het biedt ook weer nieuwe openingen voor overleg en planvorming in het gebied. De actuele stand van het project HWC valt buiten de scope van dit onderzoek, maar wel staat vast dat het project niet klaar en opgeleverd is, noch functioneert of wordt gebruikt. Desondanks zijn de financiële consequenties voor de gemeente, te weten de schadecomponent, de dotatie aan de voorziening en de kosten van de eigendomsoverdracht, ten laste gebracht aan de egaliseringsreserve (bij de begroting 2015). Dit geldt ook voor het nadelig resultaat van de grondexploitatie.⁷⁵

Hoewel in financieel opzicht dus een afrekening van het project HWC is gemaakt, zijn geen bestuurlijke overwegingen aangetroffen om het project ook inhoudelijk te beëindigen. Waarna het project – eventueel met nieuwe kaders – opnieuw zou kunnen worden opgestart. Feitelijk is dus nog steeds sprake van hetzelfde project HWC, waarvoor de ‘oorspronkelijke doelstellingen en kaders’ gelden.

NKH: Nautisch Kwartier Huizen in gebruik (2012)

Van het project NKH is duidelijk dat dit is opgeleverd en gebruikt wordt. De oorspronkelijke doelstellingen behorend bij een toeristisch-recreatief verblijfsgebied zijn herkenbaar, hoewel het Huizer Museum zich niet in het plangebied heeft gevestigd en de grond onbebouwd is. Of het project functioneert is afhankelijk van aan wie het gevraagd wordt. De discussies over de exploitatie van de botterwerf hebben voor de direct betrokkenen, waaronder de gemeente, geleid tot juridische procedures en het uiteindelijke overnemen van de opstallen door de gemeente. Toch kan dit vanuit een projectoptiek beschouwd worden als een onvoorziene omstandigheid, die ook pas recent tot betrokkenheid van de raad heeft geleid.

In financiële zin is het project in 2014 voor de gemeente afgerond: op basis van een raadsbesluit is dat jaar de museumgrond overgeheveld naar de grondexploitatie Oude Haven 3^e fase. Door het college is voorgesteld om het negatieve resultaat van exploitatie NKH bij de jaarrekening 2014 ten laste te brengen van het begrotingsresultaat.⁷⁶ Vanaf dat moment is dit stuk museumgrond onderdeel van de planvorming van de Oude Haven 3^e fase, door het te betrekken bij het RAB-perceel.⁷⁷

Het is in Huizen niet ongebruikelijk dat grote projecten door de raad worden ‘afgesloten’. Zo heeft de raad op 11 december 2014 besloten het protocol grote projecten niet langer van toepassing te verklaren op het project s.v. Huizen. Aanleiding was de oplevering en daarmee de afronding van de werkzaamheden.⁷⁸

4.3.2 Evaluatie van een groot project

Om tot een evaluatie te komen moet het project uiteraard zijn afgerond. Zoals vastgesteld is het project HWC niet afgerond, dus van een evaluatie is ook geen sprake.

Voor het Nautisch Kwartier Huizen is wel sprake van een afgerond project, maar een evaluatie ontbreekt. Volgens het protocol is het college aan zet om uiterlijk één jaar na voltooiing van het project een eindevaluatie aan de raadscommissie te sturen. Formeel heeft de raad met het ontbreken van de evaluatie het project NKH thans niet afgerond.

⁷⁵) Raadsvoorstel 'Beëindiging SOK HWC/Keucheniusgebied' (vastgesteld d.d. 25-05-2015)

⁷⁶) Actualisering grondexploitaties 2014 (collegebesluit d.d. 24-09-2014)

⁷⁷) Actualisering grondexploitaties 2015 (collegebesluit d.d. 07-09-2015)

⁷⁸) Raadsvoorstel 'rapportage grote projecten voorjaar 2015 (vastgesteld door college d.d. 21-05-2015)

Ondanks het feit dat informatie die een evaluatie betrokken zou moeten worden – zoals de feitelijke kosten en de realisering van de projectplanning – voor de raad op andere manieren inzichtelijk is gemaakt, is dit niet in één afsluitend document terechtgekomen. Overige aspecten, zoals de beheersing en onderkenning van risico's die zich hebben gemanifesteerd en het functioneren van de eventuele publiek-private samenwerking, zijn in het geheel niet terug te vinden.⁷⁹ Dit terwijl het juist de kracht van een evaluatie is dat alle relevante aspecten op één moment in één document aan de raad beschikbaar worden gesteld, waarna de raad zelf een oordeel kan vormen over mate van doelrealisatie van het betreffende grote project.

⁷⁹) In dit geval was eerder sprake van een privaatrechtelijke overeenkomst, niet specifiek een publiek-private samenwerking

5. Controle op grote projecten

In dit hoofdstuk staat de controlerende taak van de raad bij grote projecten centraal. De twee cases worden hierbij gebruikt ter illustratie van de werkwijze en als onderbouwing van de bevindingen in hoofdstuk 6.

Voor de controle op grote projecten kan de raad beschikken over (half)jaarlijks terugkerende informatie, zoals de begroting en de jaarstukken. Sinds 2008 is het protocol ook onderdeel van deze P&C cyclus. Naast deze 'reguliere' informatie stelt de raad ook algemene en projectspecifieke kaders aan grote projecten. Gegeven deze kaders heeft het college de plicht om vragen van de raad te beantwoorden alsmede uit eigener beweging informatie te verschaffen die raad nodig heeft voor zijn controlerende taak: de passieve en actieve informatieplicht.

De kwaliteit en het gebruik van de informatie voor de controlerende taak van de raad, valt in dit hoofdstuk uiteen in:

- Controle op basis van reguliere informatie (5.1)
- Controle op basis van de informatieplicht (5.2)

5.1 Controle op basis van reguliere informatie

5.1.1 P&C cyclus

Met de programmabegroting stelt de raad jaarlijks vast welke middelen worden ingezet om de gestelde beleidsdoelen te realiseren. Bij het jaarverslag wordt vervolgens verantwoording afgelegd over de resultaten. De financiële (tussen)resultaten van grote projecten zijn te vinden bij het beleidsprogramma waarop ze van toepassing zijn.

In het meest recente jaarverslag (2014) vinden wij een vermelding van de twee cases in programma 3 (beheer en inrichting openbare ruimte): de kosten van de herinrichting parkeerterrein (NKH) en de kapitaallasten parkeergarage (HWC) worden toegeschreven aan dit programma. Het negatieve eindresultaat van de grondexploitatie Nautisch Kwartier is echter te vinden in het programma 7 (Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling). Over een ander in 2014 actueel groot project, de bouw van Sporthal Wolfskamer, wordt in het programma Sport gerapporteerd. Het is inherent aan de opbouw van de gemeentebegroting dat de grote projecten gezocht moeten worden in verschillende programma's. De raad is hier in de regel wel mee bekend.

Inzicht in de financiële prestaties van grote projecten kan ook worden gekregen op andere plaatsen in het jaarverslag. Investerings komen bijvoorbeeld aan de orde bij de 'toelichting op de balans' (materiele vaste activa). In 2014 is onder meer het voorbereidingskrediet van de parkeergarage van het HWC geactiveerd⁸⁰ en is de aankoop van een stuk grond ten behoeve van hetzelfde project opgenomen. Bij de vlottende passiva treffen wij de voorraden aan: de boekwaarde van gronden niet in exploitatie genomen (HWC, in 2014) en bouwgronden in exploitatie (NKH, 2014). Op deze plek in het jaarverslag wordt ook een korte toelichting gegeven op de projecten.

In de paragraaf grondbeleid komt de actualisatie van de grondexploitaties, de risico's en de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie terug. Raadsleden kunnen hier, met verwijzing naar het grondbeleid, de jaarlijkse herziening van de exploitatiebegrotingen beoordelen.

⁸⁰) En direct in één keer afgeschreven (bron: Ambtelijke feitencheck d.d. 03-02-2016)

In 2010 verschijnt het Nautisch Kwartier Huizen voor het eerst in deze actualisering, en wel met een positief saldo. Het eerste deel van het project is dan nagenoeg al opgeleverd, het tweede deel zal in ontwikkeling worden genomen. Opvallend is dat het Nautisch Kwartier in de jaren hiervoor niet genoemd wordt in de actualisering; slechts Oude haven fase 1 komt aan de orde.⁸¹ Uiteindelijk wordt het project NKH afgesloten met een negatief resultaat vanwege het niet doorgaan van de verkoop van de ondergrond van het Huizer Museum.⁸²

Bij de actualisering van de grondexploitatie in 2011 worden voor het eerst ook 'niet in exploitatiegenomen gronden' toegelicht. Project HWC valt in deze categorie. In de toelichting wordt geen uitleg gegeven op de (dan negatieve) boekwaarde, waardoor het op basis van deze informatie niet te achterhalen is hoe dit bedrag tot stand is gekomen.⁸³

Zoals de begroting en de jaarstukken zijn opgezet, namelijk per programma, worden ze ook behandeld in de raad. Omdat grote projecten binnen diverse programma's kunnen vallen en hier dus in het kader van de P&C cyclus geen gebundelde verantwoording voor bestaat, is de behoefte aan één actueel overzicht van grote projecten begrijpelijk. Evenals de wens van de raad om de in 2008 bestaande rapportage grote projecten te koppelen aan de P&C cyclus.

De rapportage grote projecten wordt sinds 2008 bij de begroting respectievelijk jaarstukken/voorjaarsnota gevoegd. Van een onderlinge verwijzing is echter geen sprake. De passages in het jaarverslag die over grote projecten gaan – de relevante programma's, de toelichting op de balans en de paragraaf grondbeleid – verwijzen niet naar de rapportage grote projecten. Omgekeerd legt de rapportage geen verbinding met de gemeentelijke beleidsdoelen, zoals deze herkenbaar zijn in de programma's.

5.1.2 Het protocol / de rapportage majeure projecten (2005-2008)

Met het instellen van het protocol ziet de raad in 2005 een goed middel om de betrokken partijen vooraf meer zekerheid te geven over rechten en plichten bij informatievoorziening en de besluitvorming over grote projecten.⁸⁴ Het oorspronkelijke protocol wordt dus ingestoken vanuit het idee dat na aanwijzing van een groot project de raad per project 'bindende afspraken' maakt met het college in casu de portefeuillehouder. Deze afspraken omvatten zowel de inhoud van de informatie die (zelfs per onderscheiden fase) aan de raad beschikbaar gesteld moet worden als de frequentie en verschijningsmomenten. Hiermee dient het protocol aanvullend te zijn op de informatie die het college verplicht is te geven bij de begroting en de jaarstukken.

Uit het onderzoeksdossier kan niet worden opgemaakt hoe vaak sinds de introductie van het protocol een rapportage is verschenen. Feitelijk zou dit per project hebben kunnen plaatsvinden.

In het najaar van 2007 verschijnt een Projectenplan ROB/RBM, ook wel genoemd de rapportage majeure projecten.⁸⁵ Zowel het project HWC als NKH zijn hierin opgenomen. Qua structuur bevat de rapportage de volgende onderdelen: uitgangspunten, financieel, vervolgacties/tijdspad. Op dat moment is dus al gepoogd om tot een uniforme rapportagestructuur te komen voor alle projecten, ongeacht de fase waarin deze zich bevinden. Toegevoegd is een bijlage waar in één overzicht de besluitschema's per project worden weergegeven:

⁸¹) Actualisering exploitaties grondbedrijf 2010 (vastgesteld door college d.d. 28-09-2010)

⁸²) Het betreffende perceel heeft echter nog een getaxeerde waarde van € 100.000 en kan binnen Oude Haven 3^e fase aan de markt worden aangeboden (bron: Ambtelijke feitencheck d.d. 03-02-2016)

⁸³) Actualisering exploitaties grondbedrijf 2011 (vastgesteld door college d.d. 13-09-2011)

⁸⁴) Aanbiedingsbrief Protocol Procedure en Informatievoorziening Grote projecten (d.d. 06-06-2005)

⁸⁵) Stand van zaken majeure projecten ROB/RBM met Projectenplan als bijlage (t.b.v. raadscommissie ROW d.d. 03-10-2007)

- Wat: welk besluit wordt gevraagd (bijvoorbeeld: vaststelling SOK of bouwvergunning)
- Wie: welk orgaan neemt een besluit (college of raad)⁸⁶
- Wanneer: verwachte datum (in kwartalen of jaren)

5.1.3 Het protocol / de rapportage grote projecten (2008-2015)

In 2008 brengt de raad middels een motie een belangrijke wijziging aan in het gebruik van het protocol. Omdat er behoefte bestaat aan een rapportage over grote projecten die twee keer per jaar – bij de begrotingsbehandeling en de voorjaarsnota – verschijnt, worden de per project te bepalen frequentie en verschijningsmomenten losgelaten. Inhoudelijk blijft de dan hetende rapportage grote projecten een aanvulling op de informatie uit de P&C cyclus. Een uniforme indeling wordt gehanteerd om de belangrijkste onderdelen van een groot project te belichten (zie ook paragraaf 2.1.3).

Een voor de raad belangrijk onderdeel van het protocol uit 2005 is de ‘minimuminformatie’ die vermeld moet worden in bepaalde projectfasen, zoals:⁸⁷

- de basisrapportage (eind initiatieffase)
- bij een besluit om het project daadwerkelijk te gaan uitvoeren (eind voorbereidingsfase)
- voortgangsrapportages (uitvoeringsfase)
- de financiële ontwikkelingen (realisatie/exploitatiefase).

Met het instellen van een uniform format wordt dus qua informatievoorziening geen verschil meer gemaakt naar de fase waarin het project zich bevindt. Het doel lijkt te zijn de grote projecten onderling beter vergelijkbaar te maken en op een toegankelijke manier aan de raad te ontsluiten.

Om de (informatie)waarde en het gebruik van deze rapportage grote projecten in de praktijk te beoordelen, wordt hierna op ieder onderdeel nader ingegaan.

Het oorspronkelijke doel

Onder deze noemer wordt een expliciete verwijzing gemaakt naar het doel van het project zoals dit op voorhand is geformuleerd. Voor het project HWC wordt consequent als doelstelling gebruikt: “een volwaardig HWC passend bij de omvang van Huizen”. Hierbij wordt echter geen verwijzing gemaakt naar beleidskaders, zoals een Toekomstvisie Huizen of de structuurvisie. Over het project NKH wordt gerapporteerd binnen het project Oude Haven. Hiervoor geldt het uitgangspunt om het havengebied aantrekkelijker te maken voor zowel eigen inwoners, (haven)passanten als toeristen en bezoekers van buiten de gemeente.⁸⁸ Maar ook is hier geen verwijzing naar specifieke beleidskaders.

Sinds najaar 2012 wordt in het raadsvoorstel bij de rapportage grote projecten onder ‘overige raadsinformatie’ verwezen naar kader- en beleidsnota’s. Hier staat echter ‘niet van toepassing’ bij vermeld. Dit is verklaarbaar, omdat één verwijzing naar alle projecten nauwelijks toegevoegde waarde zou hebben.

Het grondbeleid daarentegen behoort wel een sturend kader te zijn voor het bepalen van de gemeentelijke (regie)rol in elk groot project en de inzet van instrumenten. Het uitgangspunt dat bij toepassing van actief grondbeleid ‘steeds weer’ helder gemaakt moet worden wat het gemeentelijke voordeel is in financiële en maatschappelijke zin (grondbeleid, 2007), is niet herleidbaar voor deze twee projecten in de rapportages grote projecten.

Het ontbreken van een consequente verwijzing naar een specifiek beleidskader, maar ook gemeentelijke doelstellingen zoals in de programmabegroting, maakt het voor de raad lastig te beoordelen wat nu de functie is van het oorspronkelijke doel.

⁸⁶) Voor een item is de ontwikkelaar benoemd (verwerven gronden, project HWC). Overige is alleen college en raad

⁸⁷) artikel 6

⁸⁸) Onder andere in rapportage grote projecten (najaar 2011)

De voortgang

De ruimte die het onderdeel *de voortgang* biedt om de besluitvormingsgeschiedenis op te schrijven, leidt in de praktijk tot herhaling. Raadsleden geven aan zich hieraan te storen. Opeenvolgende rapportages lijken soms sterk op elkaar en het is niet zichtbaar welke informatie nieuw is toegevoegd. En omdat het juist bij grote projecten soms voorkomt dat er maandenlang nauwelijks enige voortgang geboekt wordt, kan het beeld bij raadsleden ontstaan dat er niets te melden is.

De vraag is ook wel gelegitimeerd in hoeverre planinhoudelijke wijzigingen thuishoren in een voortgangsrapportage. In essentie dienen de hoofdlijnen van een groot project niet te veranderen. Kleine afwijkingen kunnen in het kader van de actieve informatieplicht prima in de rapportage grote projecten vermeld worden. Voor een deel is dat de informatie die thans bij het onderdeel *de voortgang* zichtbaar is.

Grote wijzigingen in de projecten, zoals de keuze voor de ondergrondse parkeergarage bij het HWC, dienen apart aan de raad gemeld te worden. De afweging hierin is uiteraard aan het college. Maar in het kader van de rapportage grote projecten gaat het erom dat de raad actief op dergelijke wijzigingen wordt gewezen. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de inhoudelijke aspecten die in het protocol genoemd worden, zoals relevante randvoorwaarden, mogelijke alternatieven, de aanbestedingsvorm, private co-financiering, de exploitatieopzet en de contracteringstrategie.⁸⁹

De voortgang van een groot project moet natuurlijk gerelateerd worden aan de planning. Dit maakt het direct lastig om te bepalen waar in de rapportage deze informatie thuishoort. In beide cases bestaat de complicerende factor dat er informatie wordt verstrekt waarvoor de gemeente mede afhankelijk is van een projectontwikkelaar. En dan dient alsnog de relevantie van de (pre)contractuele afspraken in dezen onderkend te worden.

Voor het Nautisch Kwartier Huizen is in de SOK bijvoorbeeld gesteld dat partijen een planning uitwerken, waarin alle projectfasen en van belang zijnde data worden opgenomen. Aan de hand van 'ijkmomenten' zullen partijen nadere besluiten te nemen. Wel is een artikel van toepassing, dat stelt dat de daadwerkelijke realisering van het plan, de juridische levering van de grond en de betaling van de koopsom pas plaatsvindt als een bepaald percentage van de opstallen door de ontwikkelaar is verhuurd of verkocht.⁹⁰ Dergelijke voorwaarden zijn gebruikelijk bij dit type ontwikkelingen, maar kunnen verstrekende gevolgen hebben op de voortgang. Voor het project NKH heeft deze clausule niet geleid tot noemenswaardige vertraging, maar veel projecten in Nederland zijn tijdens de crisis op basis van dit soort overeenkomsten stil komen te liggen. Dergelijke nuancerings op de voortgang van grote projecten kan niet gegeven worden in een beknopte rapportage.

Tot slot nog een beperking van de halfjaarlijkse cyclus: de rapportage grote projecten van het najaar 2013 vermeldt dat voor het project HWC de rechter nog een uitspraak moet doen over het bestemmingsplan. Hoewel de uitspraak van de Raad van State in september 2013 plaatsvindt, is dit niet opgenomen in de rapportage. De specifieke projectbeschrijving HWC dateert van augustus 2013 en die is dus niet aangepast. Deze belangrijke gebeurtenis, de vernietiging van het bestemmingsplan, zal dus vermoedelijk mondeling zijn toegelicht aan de raad. Maar het toont wel de gebrekkige actualiteit van het document.

In de volgende rapportage (voorjaar 2014) staat de uitspraak van de Raad van State wel en wordt gemeld dat de reparatie van het bestemmingsplan loopt en de besluitvorming in het najaar 2014 wordt verwacht. In de navolgende rapportages verschuift deze datum naar voorjaar 2015 respectievelijk

⁸⁹) Zie artikel 6 van het protocol

⁹⁰) 70% van de voor horecadoeleinden aangeduide m² én 70% van de boothuizen én 70% van de voor nautisch gerelateerde en/of kantoren aangeduide m² (SOK d.d. 22-01-2008)

medio 2015. Deze informatie is sec niet voldoende om een beeld te krijgen van de oorzaken van de vertraging, maar het biedt de raad wel aangrijpingspunten om hierop door te vragen.

De huidige planning

Waar *de voortgang* vooral de reeds uitgevoerde werkzaamheden of geboekte resultaten beschrijft, behoort bij het onderdeel *de planning* een doorkijk gegeven te worden naar de toekomst: wanneer is het project gereed en wordt het oorspronkelijk doel bereikt?

Over het algemeen is het inzicht dat gegeven wordt in de planning van de grote projecten summier. Uiteraard is de gemeente voor zowel het project HWC als NKH sterk afhankelijk van de projectontwikkelaar. Maar zij moet toch over planningsinformatie beschikken, die onder andere in de stuurgroep wordt gedeeld. In de rapportage grote projecten (najaar 2009) wordt bijvoorbeeld een planning van Foruminvest bijgevoegd. Deze bevat echter weer zo veel detail dat het niet past bij de hoofdlijnen, of mijlpalen in dit geval, waarover de raad geïnformeerd zou willen worden.

De risico's

Elke rapportage grote projecten besteedt aandacht aan risico's. Echter, de diepgang en actualiteit van deze paragraaf laat te wensen over. Bij het project HWC wordt in rapportages grote projecten uit 2012, 2013 en 2014 telkens dezelfde passage aangehaald uit het raadsvoorstel van september 2008 (besluit over de SOK). De genoemde beheersmaatregelen zijn weliswaar relevant – omdat deze onder andere betrekking hebben op de aanbesteding die dan nog steeds niet heeft plaatsgevonden – maar het bevestigt het beeld dat de rapportages veel herhaling bevatten. Ondertussen ontwikkelt het project zich wel, getuige de beschrijving van 'de voortgang'.

De beschrijving van de risico's in de rapportages is vaak algemeen van aard. Voor het project NKH, als onderdeel van project Oude Haven, wordt bijvoorbeeld als risico benoemd: "te hoge kosten van de te nemen maatregelen (waardoor woningbouw niet of in beperkte zin uitkan)".⁹¹ Ten eerste is het aanneemelijk dat voor het project Oude Haven meer risico's dan alleen dit actueel zijn, maar die worden niet beschreven. Ten tweede is dit specifieke risico niet uitgewerkt in termen van kans van optreden en mogelijke gevolgen. Ook wordt de geringe relevantie van dit risico voor het deelproject NKH, dat in principe geen woningbouw bevat, niet onderkend. Daarnaast zijn geen beheersmaatregelen benoemd, zoals bij risicomanagement gebruikelijk is. Het leidt tot de constatering dat voor de grote projecten individueel en in samenhang geen structureel risicomanagement is uitgevoerd.⁹² En wanneer dit wel het geval is, zijn de uitkomsten daaruit niet gebruikt om de raad te informeren.

De keuze voor een bepaalde (regie)rol die de gemeente maakt per project vindt zijn grondslag in het grondbeleid en bepaalt het risicoprofiel waaraan de gemeente zich blootstelt. De nota Grondbeleid geeft een inhoudelijk toelichting op de financiële, functioneel/beleidsmatige, juridische en politieke risico's die aan de orde kunnen zijn bij actief grondbeleid. Maar omdat in de rapportages grote projecten niet vermeld wordt of een project voortvloeit uit actief grondbeleid, is het voor de raad niet duidelijk of genoemde risico's aan de orde (kunnen) zijn in dat project.

De financiën

De rapportage grote projecten bevat een financiële paragraaf, maar deze levert over het algemeen slechts informatie over de stand van het voorbereidingskrediet. Omdat de rapportages gekoppeld zijn aan de begroting en jaarstukken, is het verklaarbaar dat de informatie die in deze documenten al

⁹¹) Onder andere rapportage grote projecten bij de begroting 2012 (vastgesteld door college d.d. 20-09-2011)

⁹²) Incidenteel zijn wel risicoanalyses uitgevoerd. Het Projectplan Oude Haven (2005) bevat een risicoparagraaf die voortkomt uit een "risicoafweging ten einde het project bestuurlijk te monitoren. Hoewel gemeld wordt dat deze inschatting in feite permanent van aard is, hebben wij niet kunnen vaststellen dat de beschreven methodiek vaker is gebruikt. Maar de methode – gebruikmakend van een risicochecklist, het benoemen van beheersmaatregelen en monitoring/bijstelling – is uitermate geschikt voor het beheersbaar houden van grote projecten.

verplicht vermeld wordt niet nog eens wordt herhaald. Desondanks zou een verwijzing naar bijvoorbeeld de actualisering van de grondexploitaties wel op zijn plaats zijn.

Relevante financiële informatie komt echter niet altijd terecht onder deze noemer. De rapportage grote projecten van het voorjaar 2013 vermeldt dat de raad heeft besloten de ontvangen ontwikkelingsbijdrage (van € 1,5 mln.) te oormerken voor het plan HWC, voor de actievere verwervingsrol.⁹³ Waar deze bijdrage vandaan komt, waar deze terecht zal komen en welke financiële risico's deze actievere verwervingsrol mogelijk met zich meebrengt, is niet vermeld. De bewuste passage staat overigens onder *de voortgang*. Wij hebben niet kunnen nagaan of de raad hier separaat over is geïnformeerd.

De rapportage grote projecten leent zich er ook niet voor om hele specifieke (financiële) informatie te delen. Enerzijds vanwege de complexiteit, anderzijds vanwege het mogelijk vertrouwelijke karakter. De toelichting die bijvoorbeeld in de financiële paragraaf van het raadsvoorstel uit 2015 (ontbinding SOK, HWC) wordt gegeven, hoort thuis in een aparte notitie, gedeeltelijk zelfs vertrouwelijk te delen met de raad.⁹⁴

De besluitmomenten

Een belangrijk aspect van het oorspronkelijke protocol was het benoemen van de fase waarin een project zich bevindt. Voor de raad is dit van belang, omdat aan het einde van de initiatief- en voorbereidingsfase de raad een expliciet besluit neemt over het voortzetten van het project.⁹⁵ De informatie die bij deze twee voortgangsbesluiten hoort, was aanvankelijk tot in detail vastgelegd.

In de nieuwe structuur, de rapportage grote projecten die vanaf begin 2009 wordt gehanteerd, staat weliswaar een onderdeel *de beslismomenten* waarin komende momenten van besluitvorming worden aangekondigd, maar deze zijn niet altijd tijdgebonden. Ook is het niet duidelijk in welke fase het project zich bevindt. In 'projectspecifieke' besluitvormingsinformatie komt de fase van ontwikkeling wel aan de orde: in het raadsvoorstel behorende bij de SOK HWC (2008) wordt gemeld dat de initiatief fase voorbij is en het project zich in de voorbereidingsfase bevindt.⁹⁶ Maar ook wordt hier niet verwezen naar het protocol of de 'minimuminformatie' die beschikbaar zou moeten zijn voor het aanstaande besluit over het einde van de voorbereidingsfase.

Voor het project Oude Haven, waar het NKH initieel een onderdeel van is, is in 2005 een uitgebreid Projectplan opgesteld. De raadscommissie heeft het college verzocht om hier een overzicht met de beslispunten en een stappenschema qua uitvoering/uitwerking aan toe te voegen. Onderstaand stappenschema is hier het resultaat van.

⁹³) Rapportage 'grote projecten' bij de voorjaarsnota 2013 (d.d. 28-05-2013)

⁹⁴) Naast een toelichting op de koopsom (uitgewerkt in een vertrouwelijke bijlage) wordt voorgesteld de grondexploitatie te sluiten en de boekwaarde als nadelig resultaat ten laste te brengen van de egaliseringsreserve.

⁹⁵) Artikel 6

⁹⁶) Raadsvoorstel 'Samenwerkingsovereenkomst (sok) hoofdwinkelcentrum (vastgesteld door raad d.d. 25-09-2008)

Stappenschema Oude Haven

bijslage 1

a. Plandelen + beslispunten

onderdeel	stap	beslispunt			tijdpad
		ambtelijk	college	commissie	
1e fase	ijsbaan	overleg bouwplan financiële kaders	accordering	nvt	2005
	teruglevering grond openbare ruimte	overeenkomst btw	accordering	nvt	2005
2e fase	verwervingen + uitplaatsingen	overleggen + advisering	accordering	kaders	2006/2007
	invulling	advisering	accordering	kaders	2006/2007
	uitvoering	uitwerking	accordering	(financiële)- 2008 e.v. kaders	
3e fase	verwervingen+ uitplaatsingen	overleggen + advisering	accordering	kaders	2007/2008
	uitvoering	uitwerking	accordering	(financiële)- 2008/2009 kaders	
NHK	uitwerking bouwplan	uitwerking		nvt	2006
	overdracht grond	advisering	accordering	nvt	2006
	relatie ligplaatsen	advisering	accordering	kaders	2005/2006
	museum	advisering	accordering	kaders	2006
	uitvoering	uitwerking	accordering	nvt	2006/2007

In het onderzoeksdossier is geen schema voor (raads)besluitvorming gevonden dat de kwaliteit heeft van dit schema. Dit betekent dat sinds de introductie van het protocol (2005) de informatie aan de raad over de besluitvormingsmomenten niet verbeterd is. Terwijl dit mede aanleiding was om een protocol voor grote projecten vast te stellen.

5.2 Controle op basis van de informatieplicht

Wanneer een raadsbesluit de start van een groot project of een belangrijke faseovergang markeert, kan de raad aan de hand van de gestelde kaders 'volgen' of het project zich naar verwachting ontwikkelt. Op elk moment kunnen raadsleden informatie vragen over het project, door het stellen van mondelinge of schriftelijke vragen. In het kader van de actieve informatieplicht dient het college daarnaast alle relevante informatie – zoals dreigende afwijkingen van het gestelde kader – tijdig te melden aan de raad.

5.2.1 Invulling actieve informatieplicht

Zoals beschreven kennen beide cases een lange aanloopfase, waarin het college de raad regelmatig heeft 'bijgepraat' over de voortgang. Betrokkenen geven aan dat het in Huizen gebruikelijk is dat het college met een zekere regelmaat een mondelinge toelichting geeft op lopende projecten. Bij de planvorming door private partijen is het college voor die informatie wel afhankelijk van de (aanstaande) contractpartners.

HWC: aandringen op voortgang (2004-2005)

Het dossier over het project HWC laat zien dat er sinds 2002 structureel ambtelijk en bestuurlijk overleg plaatsvindt met de ontwikkelaars. Deze besprekingen leveren belangrijke informatie over het project, maar bepalen ook de positie van de gemeente. Dat het college zich hiervan bewust is ge-

weest, blijkt onder meer uit een verslag van februari 2003, waarin het college meldt dat zij een goede communicatie met de achterban belangrijk vindt: "Om thans inhoudelijke discussies te vermijden, zal richting college/commissie aangegeven worden dat er deels overeenstemming is over het concept van de samenwerkingsovereenkomst, maar dat de verdere uitwerking hiervan nog enige tijd kost."⁹⁷ Hierna stopt het bestuurlijk overleg tijdelijk. Met het ontwikkelvoorstel van oktober 2004 wordt het contact weer geïntensiveerd. Dit plan komt de maanden hierna meermaals in de raadscommissies, waarbij raadsfracties ook schriftelijke vragen stellen. De projectontwikkelaars leveren een bijdrage aan de beantwoording hiervan.

Ondanks de informatie over de herontwikkeling van het hoofdwinkelcentrum die in 2004 en 2005 de raad bereikt, is de raad niet overtuigd van de voortgang. Het college wordt in oktober 2005 zelfs expliciet aangespoord door een aangenomen motie. In de overwegingen wordt verwezen naar het feit dat al sinds 1994 gewerkt wordt aan plannen en dat "de bespreking van de invulling van de Keucheniusstraat ieder jaar rond of tijdens de begrotingsraad terugkeert, maar helaas ook nergens toe leidt."⁹⁸ Ook wordt gewezen op de overeenstemming over het plan van de ontwikkelaars, dat de collegepartijen dat voorjaar hebben bereikt. Het college wordt opgedragen om het plan binnen zes maanden te laten uitvoeren.

Dit moment in het project HWC zal cruciaal blijken. Want het geaccordeerde plan waarnaar verwezen wordt in de motie, is het ontwikkelvoorstel *zonder* ondergrondse parkeeroplossing. En juist de planaanpassing komt op dat specifieke punt tegemoet aan de wens van de raad. Aan het eind van dezelfde serie raads(commissie)vergaderingen wordt namelijk besloten tot variant 2: het HWC met ondergrondse parkeergarage. De burgemeester verwoordt in de raadsvergadering van 19 december 2005 de verantwoordelijkheid van de raad in dezen: hij stelt dat het al dan niet realiseren van een (winkel)voorziening aan de Keucheniusstraat niet alleen aan de ontwikkelaars "maar ook aan de gemeenteraad en de politiek in het algemeen" kan worden verweten. Hij doelt daarmee op de discussie over de vestiging van de Lidl in het hoofdwinkelcentrum, nadat in oktober reeds een plan is geaccordeerd door de raad.⁹⁹

Voor de raad is navolgbaar dat de financiële consequenties van zijn wens zijn verwerkt in de begroting (in de egaliseringsreserve). De strekking van de gevolgen van dit besluit, tot uitdrukking komend in de noodzaak tot zelfrealisatie en de vereiste overeenstemming met Unibail-Rodamco, worden pas later duidelijk. Dit verklaart mede waarom de samenwerkingsovereenkomst pas in 2008 gesloten wordt.

Stand van zaken HWC (2006)

Als in december 2005 de raad heeft besloten over variant 2, moet de gemeente zelf actief aan de slag met de planvorming, vooral ten aanzien van de parkeergarage. In het najaar van 2009 komt het college met een notitie "in het kader van de vervolgstappen omtrent de uitbreiding van het hoofdwinkelcentrum".¹⁰⁰ Deze notitie is uitgebreid en geeft de raad inzicht in een aantal actuele zaken van de planontwikkeling, waarvoor tevens een besluit wordt gevraagd. Dit lijkt illustratief voor de rolverschuiving die de gemeente sinds het eerder genoemde besluit doormaakt: afstappend van passief grondbeleid moet zij nu als actieve en risicodragende opdrachtgever voor de parkeergarage optreden. De mate waarin de raad op dit moment in de planvorming wordt betrokken, zet zich echter niet voort.

Samenwerkingsovereenkomsten (2006, 2008)

Hoewel het college ruime bevoegdheden¹⁰¹ heeft overeenkomsten te sluiten met projectontwikkelaars, bieden deze momenten over het algemeen een kans voor de raad om zich goed te laten informeren.

⁹⁷) Verslag d.d. 06-02-2003

⁹⁸) Motie 13, ingediend tijdens raad d.d. 20/21-10-2005

⁹⁹) Notulen raadsvergadering d.d. 19-12-2005

¹⁰⁰) Nota aan college 'Stand van zaken ontwikkelingen hoofdwinkelcentrum' (vastgesteld d.d. 14-09-2006)

¹⁰¹) Het college is volgens artikel 160 van de Gemeentewet bevoegd te besluiten tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen.

Zo ook in Huizen: voor zowel het project NKH (2006) als het project HWC (2008) is de raad in kennis gesteld van de concept samenwerkingsovereenkomst, waarbij een wensen- en bedenkingenprocedure is gevolgd. In het raadsvoorstel van het HWC wordt door het college zelfs expliciet gewezen op het karakter van het besluit in relatie tot de genoemde procedure. Naar het oordeel van het college kan het besluit ingrijpende gevolgen hebben, vandaar dat de raad deze informatie ontvangt.

Het aangaan van de SOK voor het HWC gaat vergezeld van een aantal projectinhoudelijke besluiten door de raad (zie paragraaf 4.2.1). De raad is hier uitdrukkelijk aan zet: er wordt een besluit gevraagd over de planopzet en de bijbehorende bijdrage. Dit voorbeeld toont goed hoe het moment van aangaan van een overeenkomst ook de projectkaders markeert, zoals het doel, de bestuurlijke verantwoordelijkheden, scope, het financieel kader en het gemeentelijk risicoprofiel. Daarmee is het een belangrijk aangrijpingspunt voor de raad om nadien te 'volgen' wat de overeengekomen afspraken betekenen in termen van planvorming (wat komt er?), voortgang (wanneer is het er?) en financiën (wat kost het?).

Een samenwerkingsovereenkomst is echter vaak de start van een ruimtelijke ontwikkeling: vanaf dat moment liggen de onderlinge procesafspraken en de inhoudelijke uitgangspunten op hoofdlijnen vast. Toch is het gebruikelijk dat de verdere planvorming gepaard gaat met een meer gedetailleerde overeenkomst, zoals de OKR.

Opvolging van de SOK (NKH, 2007)

Binnen dit onderzoek kan de contractuele opvolging alleen voor het project Nautisch Kwartier Huizen beoordeeld worden. Bij het sluiten van de Ontwikkelings-, Koop- en Realiseringsovereenkomst handelt het college opnieuw de wensen- en bedenkingenprocedure. Zij licht toe dat, hoewel de raad zich al heeft uitgesproken over de SOK en de OKR slechts hierop een uitwerking is, de concept overeenkomst vooraf ter kennis wordt gebracht. Het belang van het project voor Huizen is hierin doorslaggevend.¹⁰² Het college biedt de raad hier dus vanuit haar actieve informatieplicht de kans om op een wederom belangrijk moment in het project zijn controlerende taak uit te voeren.

Het raadsvoorstel geeft een toelichting op een aantal recente gebeurtenissen in het project, maar wat deze exact betekenen voor het oorspronkelijke kader is niet eenduidig. In de overeenkomst (OKR) zijn namelijk wel ogenschijnlijke aanpassingen met gevolgen, maar die worden niet als zodanig gedeut. Een voorbeeld hiervan is de afspraak over de 'museumgrond'. De SOK spreekt ervan dat de grond – bij het niet tijdig aanvangen van de bouw van het museum – door het NHK 'tegen de oorspronkelijk getaxeerde waarde en de vergoeding aangeboden en gekocht worden'.¹⁰³ In deze bewoordingen kan dat als een koopplicht door de ontwikkelaar worden beschouwd. De OKR meldt echter dat wanneer er op de locatie geen museum wordt gerealiseerd, deze grond aan de ontwikkelaar te koop wordt aangeboden.¹⁰⁴ Vermoedelijk spelen hierbij de aspecten van de Europese regelgeving een rol, zoals die in de tussentijd naar voren zijn gekomen in de second opinion. Maar het gaat om de essentie dat dergelijke wijzigingen gevolgen kunnen hebben voor de uitkomst van het project.

Dit voorbeeld toont het dilemma van het college over informatieverstrekking aan de raad. Gesteld kan worden dat het college hier een ruime invulling geeft aan haar actieve informatieplicht, hoewel dit formeel niet noodzakelijk is. De vraag is echter of de geleverde informatie bijdraagt aan het oog houden voor de hoofdlijn door de raad. Het biedt de mogelijkheid, maar eigenlijk ook de plicht, om diep inhoudelijk in te gaan op de geleverde informatie, in dit geval de OKR. En hoewel de toelichting daarop van voldoende kwaliteit is, mag in een dergelijke situatie ook verwacht worden dat fundamentele aanpassingen in de planvorming ten gevolge van de overeenkomsten, expliciet aangegeven worden.

¹⁰²) Nota aan College van B&W 'Koop-/realiseringsovereenkomst Nautisch Kwartier Huizen (vastgesteld d.d. 04-12-2007)

¹⁰³) SOK, artikel 7.9

¹⁰⁴) OKR, hoofdstuk 2, paragraaf II, artikel A.3

Omdat detailinformatie beschikbaar wordt gesteld, in dit geval uit de OKR, kan dit de raad afleiden van de hoofdlijn. Zo is het opvallend dat in beide samenwerkingsovereenkomsten en de OKR niet ingegaan wordt op de gemeentelijke beleidsdoelen. Die informatie is voor de raad wel relevant, maar ook in de raadsvoorstellen is een nadere omschrijving van de gemeentelijke doelstelling niet aan de orde.¹⁰⁵ Wel wordt de besluitvormingshistorie weergegeven (zeer uitgebreid in de bijgevoegde concept samenwerkingsovereenkomsten), maar ook daarbij wordt het oorspronkelijke kader niet als zodanig benoemd.

HWC: Omgaan met geheimhouding

Het is gebruikelijk dat de financiële informatie bij belangrijke besluiten in grote projecten vertrouwelijk wordt behandeld: dit zijn vaak bijlagen die geheim worden verklaard. Dit geldt ook voor de informatie over de grondexploitaties, bij de begrotingsbehandeling in de raad.

Het project HWC laat een aantal momenten zien waarop de raad in vertrouwen wordt geïnformeerd over specifieke gebeurtenissen. De uitkomst van de onderhandelingen met Unibail-Rodamco (najaar 2009) is hiervan een voorbeeld: het college bespreekt haar voornemen¹⁰⁶ vertrouwelijk met de fractievoorzitters alvorens dit uit te spreken naar de vastgoedeigenaar. Uit het dossier is niet op te maken waarom alleen de fractievoorzitters hierover zijn geïnformeerd, behalve dat uit de interviews blijkt dat het fractievoorzittersoverleg regelmatig wordt gebruikt om precaire zaken aan de orde te stellen in de raad. Dit gremium wordt in 2014 bijvoorbeeld ook gebruikt om – in vertrouwelijkheid – een toelichting van het college te krijgen over de gemeentelijke positie voor het geval het project HWC een pregnant onderwerp bij de gemeenteraadsverkiezingen wordt. En ook in de voorbereiding op het besluit om de SOK te ontbinden wordt het fractievoorzittersoverleg ‘geconsulteerd’. Gezien de status van geheimhouding zou de rest van de raad niet op de hoogte moeten zijn van de inhoud van deze bijeenkomsten.

Dat de publiciteit over het HWC gevoelig blijft, blijkt uit het onderzoek dat de burgemeester in het voorjaar van 2015 instelt naar het mogelijk schenden van de geheimhouding door de wethouder.¹⁰⁷ Volgens de burgemeester is dit niet het geval geweest, maar wel roept hij zowel de raad als het college op “om zich in het openbaar te onthouden van uitspraken over het hoofdwinkelcentrum”. Hij adviseert om, indien de behoefte gevoeld wordt om er over te praten, dit te doen in de beslotenheid van een fractievoorzittersoverleg of in een besloten deel van een raadsvergadering.¹⁰⁸

De scope van dit onderzoek is beperkt tot een tweetal grote projecten. Daarom kan ten aanzien van bovenstaande alleen de vergelijking gemaakt worden met het Nautisch Kwartier Huizen. Dat project lijkt met aanmerkelijk minder omzichtigheid te worden behandeld. Het aantal momenten dat het college de raad proactief benadert is een stuk minder; ook lijkt het gebruik van vertrouwelijkheid zich te beperken tot de gebruikelijke momenten, zoals de behandeling van de grondexploitaties.

5.2.2 Informatie uit de passieve informatieplicht

Het hoofdstuk over de besluitvorming van de grote projecten toont hoe op verschillende momenten de raad de besluitvorming beïnvloedt door middel van moties. Zonder actief te willen bijsturen, kan de raad ook inlichtingen vragen aan het college.

Uit de interviews blijkt dat met een zekere regelmaat over de grote projecten in de raad wordt gesproken. Het college reageert dan ter plekke op vragen van raadsleden over actuele ontwikkelingen in de projecten. Diverse betrokkenen zien in dit kader een belangrijke functie van rapportage grote projecten:

¹⁰⁵) Raadsvoorstellen bij SOK HWC d.d. 25-09-2008 en SOK NHK d.d. 04-12-2007 (nota aan College van B&W)

¹⁰⁶) Om niet tot verwerving te willen overgaan en derhalve toestemming te verlenen voor de levering van alle met voorkeursrecht belaste percelen en opstallen aan IEF Capital (Nota aan College van B&W d.d. 19-11-2009)

¹⁰⁷) Als reactie op mondeling gestelde vragen door de VVD fractie (d.d. 19-03-2015)

¹⁰⁸) Nota aan de raad. Beantwoording vragen van de heer Bikkers (VVD) (d.d. 16-04-2015)

doordat deze tweemaal per jaar op de agenda staat, wordt er dan in ieder geval over grote projecten gesproken. De gebrekkige actualiteit die ervaren wordt door een groot deel van de raad, wordt ter plekke ondervangen door (actuele) vragen te stellen. Raadsleden lijken over het algemeen tevreden over de wijze waarop de grote projecten behandeld worden in de raad: er is ruimte om vragen te stellen en deze worden op gedegen wijze beantwoord.

Bij het project HWC hebben raadsleden regelmatig gebruik gemaakt van schriftelijke vragen. In 2004 ondersteunen de ontwikkelaars de gemeente bij de beantwoording hiervan. Dit zien wij nogmaals in januari 2014, als Foruminvest per brief ingaat op vragen die door de VVD zijn gesteld, voor een groot deel direct aan de ontwikkelaar. Hoewel de vragen over de stand van de planvorming gaan (voortgang in contacten met huurders, driedimensionale tekeningen), wordt ook geïnformeerd naar de (financiële) stand van de projectontwikkelaar zelf: cashplanning, financiële draagkracht en het financiële uithoudingsvermogen.¹⁰⁹

Het leidt een periode in, waarin meer partijen in de raad schriftelijke vragen gaan stellen aan het college: onder andere het CDA (januari 2014) en de PvdA (september 2014). De vragen van beide partijen laten twijfel zien of het plan nog wel doorgang zal vinden. Zo vraagt de PvdA-fractie of de beoogde uitbreiding van het hoofdwinkelcentrum nog wel wordt nagestreefd.¹¹⁰ Naast een aantal andere vragen, informeert het CDA of het klopt dat de aanvankelijke planning is gewijzigd en wat de redenen daarvan zijn.¹¹¹ De beantwoording gaat weliswaar in op noodzakelijke aanpassing van het bestemmingsplan, maar het is de vraag of de raad op dit moment kan beoordelen wat er speelt tussen gemeente en ontwikkelaar(s). Een directe verwijzing naar de 'aanvankelijke planning' wordt in ieder geval niet gegeven.

Tegen de tijd dat deze schriftelijke vragen gesteld worden, bevinden de gemeente en de ontwikkelaars zich in een impasse. De gesprekken, waar ook IEF Capital aan deelneemt, over de voortgang en oplossingsmogelijkheden verlopen namelijk moeizaam. Voor het college heeft in deze lastige situatie de opgave gelegen om de raad blijvend te informeren, ook al was het procesverloop niet zoals gewenst.

¹⁰⁹) Brief Foruminvest d.d. 23-10-2014

¹¹⁰) Beantwoording schriftelijke vragen PvdA fractie (door college d.d. 10-09-2014)

¹¹¹) Beantwoording schriftelijke vragen CDA fractie (door college d.d. 13-01-2014)

6. Bevindingen

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvragen, zoals vermeld in paragraaf 1.2. De constatering daaruit leiden tot de conclusies van dit onderzoek.

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen 1.1 en 1.2 gaan in op de besluitvorming over en controle op grote projecten in Huizen, zoals dit in de praktijk plaatsvindt. Hoofdstuk 4 en 5 hebben hier al een uitgebreid beeld van geschetst. De laatste onderzoeksvraag (4.2) richt zich op aanbevelingen ten aanzien van het gebruik van het protocol. De beantwoording hiervan komt tot uitdrukking in de notitie van de Rekenkamercommissie (aanbevelingen).

6.1.1 De toereikendheid van de besluitvorming over grote projecten

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2.1 zijn de volgende normen gehanteerd:

- De raad stelt bij aanvang het doel, de bestuurlijke verantwoordelijkheden en de scope en kaders van het grote project (planning, budget) vast
- De raad heeft algemene kaders (protocol) vastgesteld waarin de procedures voor de uitvoering van een groot project worden beschreven
- Het college hanteert interne richtlijnen voor de beheersing van grote projecten en relateert deze aan door de raad vastgestelde kaders
- Bij besluiten in de raad over een groot project wordt expliciet verwezen naar de kaders die van toepassing zijn op het project
- Het college brengt ten behoeve van besluitvorming in beeld in hoeverre het grote project op dat moment voldoet aan de gestelde kaders
- De raad maakt voor besluitvorming gebruik van zijn instrumenten (zoals initiatiefvoorstel, motie, amendement etc.)

Zoals beschreven in hoofdstukken 4 en 5 vindt besluitvorming bij grote projecten op verschillende momenten plaats, waaraan vaak al een periode van eerste planvorming voorafgaat (in geval van private initiatieven). Tijdens de 'eerste besluitvorming' in de raad dienen ten minste het doel, de bestuurlijke verantwoordelijkheden, de scope en (project)kaders bepaald te worden. Voor de twee onderzochte projecten is deze informatie op hoofdlijnen wel zichtbaar in de raadsvoorstellen, maar de nadruk lag daarbij op de ruimtelijke visie op het gebied (NKH) en de financiële bijdrage van de gemeente (HWC, NKH). De gemeentelijke uitgangspunten ten aanzien van de (eigen) regierol, het risicoprofiel en relevante beleidsdoelstellingen zijn in dezen onderbelicht geweest.

Met zijn besluit om de parkeergarage ondergronds te realiseren (2005) heeft de raad het aanvankelijke uitgangspunt, de budgetneutrale ontwikkeling van het HWC, bewust verlaten. Hoewel de financiële consequenties aldus bekend waren, is het effect van dit besluit op het uiteindelijke procesverloop groter geweest dan men waarschijnlijk voor mogelijk had gehouden.

De besluitvorming na de aanvankelijke kaderstelling is voor een groot deel gekoppeld aan het sluiten van overeenkomsten met projectontwikkelaars. Het college heeft er in beide projecten (cases) voor gekozen om de raad hier intensief bij te betrekken. De besluiten in dit kader waren vooral voorwaar-

denscheppend: het bood het college een handelingskader om het project te besturen, vanuit een geringe formele verantwoordelijkheid in de (plan)uitvoering.

Daarentegen, het raadsbesluit om in 2015 de SOK van het project HWC te ontbinden heeft feitelijk het einde van het oorspronkelijke project betekend. Een expliciete herijking van het project – in termen van doelstellingen, scope en gemeentelijke regierol – was daarom op z'n plaats geweest.

Het project HWC heeft een grote betrokkenheid van de raad gekend. Wij zien in de specifieke context van het project, onder andere vanwege de centrale locatie in Huizen, aanleidingen voor de raad om actief te participeren in de besluitvorming. De diverse moties op besluitvormingsmomenten zijn illustratief daarvoor. Opvallend is ook dat het college tot driemaal de planopzet uit 2005 laat bekrachtigen door de raad.¹¹²

Zowel het college als de raad hebben in beide projecten (cases) niet het initiatief genomen om – indachtig het protocol – de projecten te beëindigen en te evalueren. Of, in het geval van HWC, een formele doorstart te maken. De vraag in hoeverre het grote project heeft bijgedragen aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen is hiermee niet inzichtelijk voor de raad.

Om een eerste kaderstellend besluit over de grote projecten te nemen heeft de raad voldoende informatie ontvangen, hoewel daarin de gemeentelijke beleidsdoelen en regierol onderbelicht zijn geweest. Overeenkomsten hebben een belangrijke rol gespeeld in de besluitvorming, maar boden voor de gemeente beperkte mogelijkheden om bij te sturen. Zichtbaar is een grote betrokkenheid van de raad bij het project HWC, hoewel die niet tot eenduidige sturing heeft geleid. Over het algemeen is de afronding en evaluatie van grote projecten ondermaats.

6.1.2 Informatievoorziening bij besluitvorming over grote projecten

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2.2 zijn de volgende normen gehanteerd:

- De raad ontvangt alle informatie die nodig is voor zijn kaderstellende taak en besluitvorming, conform de projectfasering in artikel 6 van het Protocol
- Het college maakt bij aanvang van een groot project een inschatting van alle risico's en informeert de raad hierover. Zij voert daarbij risicomanagement uit.
- Het college geeft expliciet aan welke werkzaamheden in grote projecten zij zelf doet en welke zij uitbesteedt aan derden (marktpartijen).
- Voor bespreking van complexe overeenkomsten in de raad, voegt het college een korte samenvatting bij met een beknopte weergave van de bestuurlijke en financiële risico's en de planningsrisico's.
- De informatie voor besluitvorming over een groot project is gebaseerd op juiste/betrouwbare gegevens over het project (komt overeen met de werkelijkheid)
- De informatie voor besluitvorming over een groot project bevat alle relevante gegevens voor deze besluitvorming, conform het gestelde in artikel 6 van het Protocol
- Het college levert de informatie voor besluitvorming tijdig aan de raad, conform artikel 9, lid 4 en 5 van het Reglement van Orde
- Het college geeft een mondelinge of schriftelijke toelichting bij de besluitvormingsinformatie om de raad te informeren over de hoofdlijnen van het besluit
- Het college stelt alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak (specifiek: kaderstellen en uitoefenen eigen bevoegdheden) nodig heeft, actief beschikbaar (conform GW)

De besluitvorming over de grote projecten wordt voorzien van informatie, zoals in raadsvoorstellen. Een belangrijk onderdeel van het protocol uit 2005 is de 'minimale informatie' op gezette momenten van besluitvorming, namelijk bij de overgang naar een nieuwe fase. De opzet van de informatievoor-

¹¹²) Raadsbesluiten in 2005, 2008 en 2011.

ziening conform een fasegewijze aanpak is voor de twee onderzochte projecten niet gevolgd; structureel ontbreekt het inzicht op welk moment van de (plan)ontwikkeling het zich bevindt en welke besluiten college en raad daarbij te verwachten zijn.

Ondanks dat het protocol inhoudelijk niet meer gevolgd is, zijn op de cruciale momenten van besluitvorming de meest relevante gegevens beschikbaar gesteld aan de raad. Voor de twee onderzochte cases heeft het college in haar raadsvoorstellen serieus geprobeerd om de complexe omstandigheden bij het besluit te beschrijven. Dit betreft vooral een – op momenten – zeer uitgebreide toelichting op het procesverloop. Hierin zijn geen tegenstrijdigheden of onjuistheden aangetroffen. De informatie richting de toekomst, in termen van het beschrijven van effecten (risico's) voortvloeiend uit overeenkomsten of de gemeentelijke regierol, is echter van mindere kwaliteit. Zo is bij het sluiten van de SOK (in project HWC) weliswaar verwezen naar een regeling om de (aanbestedings)risico's te verminderen, maar was het voor de raad nauwelijks mogelijk om een goed beeld van het risicoprofiel te vormen in relatie tot de gemeentelijke bijdrage. En ook de informatie over alternatieven voor besluitvorming is van wisselend niveau: de geschetste alternatieven in het besluit om de SOK te ontbinden (HWC, 2015) zijn marginaal. Terwijl de scenario's bij het besluit om toestemming te verlenen aan Unibail-Rodamco om haar eigendommen te verkopen (HWC, 2009) zeer uitgebreid waren en voorzien van juridische adviezen.

Bij het aangaan van overeenkomsten, een belangrijk instrument in het kader van faciliterend grondbeleid, heeft het college de raad actief betrokken. Hierin heeft zij, op voorspraak van de ambtelijke organisatie, een bewuste keuze gemaakt in het kader van de actieve informatieplicht. In tegenstelling tot het project NHK is voor het Hoofdwinkelcentrum (HWC) met grote regelmaat gebruik gemaakt van geheimhouding. Gezien de financiële belangen van de gemeente is deze vertrouwelijkheid gedeeltelijk verklaarbaar. Maar het betrekken van een deel van de raad, namelijk het fractievoorzittersoverleg, op specifieke momenten van besluitvorming is voor een buitenstaander niet navolgbaar.

De fasegewijze aanpak, zoals in het protocol beschreven, om de raad te ondersteunen bij besluitvorming over grote projecten is niet gevolgd. Ondanks dat zijn de meest relevante gegevens voor besluitvorming door het college aan de raad verstrekt, waarbij de context uitgebreid is beschreven. De toekomstgerichte informatie, bijvoorbeeld over risico's en alternatieven in planvorming, kan duidelijk worden verbeterd.

6.1.3 De toereikendheid van de controle op grote projecten

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 3.1 zijn de volgende normen gehanteerd:

- Het is voor de raad duidelijk op welke wijze het Protocol bijdraagt aan het vervullen van zijn controlerende taak
- De raad maakt voor zijn controlerende taak gebruik van zijn instrumenten (zoals vragen, inlichtingen, ambtelijke ondersteuning, raadsonderzoek etc.)
- De raad stelt vast dat de behandeling van grote projecten voldoende is om haar controlerende taak te vervullen.
- Het college monitort schriftelijk zijn interne richtlijnen voor de beheersing van grote projecten (zoals onder 2.1. genoemd), hierbij wordt expliciet aandacht besteed aan de beheersing van risico's.
- Grote projecten zijn een (logisch) waarneembaar onderdeel van de begroting en jaarstukken.

Vanaf het moment dat de raad een specifiek 'projectkader' heeft vastgesteld kan hij volgen of het college hier adequate opvolging aan geeft. Algemene kaders zoals het grondbeleid of de structuurvisie

bieden daarnaast houvast, evenals het in 2005 geïntroduceerde protocol. Dit laatste zou de raad een betere informatiepositie moeten geven ten aanzien van grote projecten. Echter, in 2008 heeft de raad door een motie bijgestuurd: de rapportage grote projecten wordt gekoppeld aan de P&C-cyclus. Het positieve effect hiervan is dat alle grote projecten minimaal twee keer per jaar worden behandeld. In die zin is de raad beter geëquipeerd om zijn controlerende taak uit te voeren.

Toch heeft het protocol als instrument om controle uit te oefenen aan kracht verloren. De als gebrekkig ervaren actualiteit van de gegevens in de rapportage is hier mede de oorzaak van. Ook wordt geen relatie gelegd met de beleidsdoelstellingen, die op hetzelfde moment – namelijk in de begrotingsbehandeling of de jaarstukken – op de agenda staan. Hierdoor blijft de verantwoordingsinformatie van de P&C-cyclus door zijn opzet niet geschikt om één beeld te krijgen van de actuele ontwikkelingen in grote projecten. Wat rest voor de raad is het verzoeken om inlichtingen. Zichtbaar is dat raadsleden gaandeweg beide projecten meer schriftelijke vragen zijn gaan stellen. In hoeverre zij genoeg hebben genomen met de beantwoording door het college hebben wij niet kunnen herleiden.

Door aanpassing van het gebruik van het protocol in 2008 heeft dit slechts een minimale verbetering van de controlerende rol van raad betekend, daarbij gekoppeld aan de momenten van de P&C-cyclus (begrotingsbehandeling en jaarstukken). Voor tussentijdse relevante informatie over grote projecten is de raad feitelijk op dezelfde wijze als voorheen afhankelijk van het college geweest. Of moesten raadsleden zelfs de gebruikelijke instrumenten hanteren.

6.1.4 Informatievoorziening ten behoeve van controle op grote projecten

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 3.2 zijn de volgende normen gehanteerd:

- De raad ontvangt, conform de projectfasering zoals in het Protocol (artikel 6) is vastgesteld, de informatie die benodigd is voor zijn controlerende taak.
- De informatie voor (deel)besluitvorming over een groot project is gebaseerd op juiste/betrouwbare gegevens over het project (komt overeen met de werkelijkheid).
- De informatie voor (deel)besluitvorming over een groot project bevat alle relevante gegevens voor deze besluitvorming (volledigheid).
- Het college levert de informatie voor (deel)besluitvorming tijdig aan de raad, conform artikel 9, lid 4 en 5 van het Reglement van Orde.
- Het college geeft een mondelinge of schriftelijke toelichting bij de besluitvormingsinformatie om de raad te informeren over de hoofdlijnen van het besluit.
- Het college stelt alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak (specifiek: controle en uitoefenen eigen bevoegdheden) nodig heeft, beschikbaar (conform GW).
- Het college levert adequaat de informatie op verzoek (zoals aanvullende informatie over een onderwerp, waarover de raad reeds is geïnformeerd of vragen over bepaalde ontwikkelingen) (conform GW).

De primaire informatie om controle uit te voeren op de grote projecten is te vinden in de rapportage grote projecten. Hoewel deze een uniforme indeling kent, bestaat hierin veel ruimte om informatie onder verschillende noemers weer te geven. Dit bemoeilijkt de onderlinge vergelijkbaarheid van grote projecten, voor zover dit relevant is.

Het geuite bezwaar van raadsleden dat de informatie in de rapportage grote projecten niet actueel is, onderschreven wij. Desondanks zou cruciale informatie – over ontwikkelingen die projectkaders en daarmee het beoogde projectresultaat bedreigen – via andere kanalen dan de rapportage grote projecten gemeld moeten worden in het kader van de actieve informatieplicht. Op verschillende

momenten heeft het college hier uiting aan gegeven. Feit blijft dat de raad voor de kwaliteit van informatie afhankelijk is van het college. En zoals blijkt in de onderzochte cases wordt hierin noch structureel verwezen naar de oorspronkelijke kaders noch worden wijzigingen expliciet aangegeven. Een voorbeeld hiervan is de raadsinformatie over het sluiten van de OKR (NKH, 2007) waarbij het nauwelijks is na te gaan hoe het voorgenomen collegebesluit zich verhoudt tot het financiële kader. Onderbelicht in de informatievoorziening is ook de oplopende spanning tussen gemeente en projectontwikkelaar (project HWC) over de ontstane patstelling na vernietiging van het bestemmingsplan. Terwijl juist in deze periode schriftelijke vragen over de voortgang van het project worden gesteld. De beantwoording hiervan is algemeen van aard.

De rapportage grote projecten biedt qua structuur veel ruimte om projectinformatie te beschrijven. Inhoudelijk is echter herhaling zichtbaar en komt de rapportage onvoldoende tegemoet aan de wens van de raad om actuele informatie over grote projecten te ontvangen. Het gebrek aan verwijzing naar relevante doelen en kaders belemmert het beoordelen van de doelrealisatie van grote projecten.

6.1.5 Het gebruik van het protocol

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 4.1 zijn de volgende normen gehanteerd:

- Er is een Protocol vastgesteld en opgenomen in het Reglement van Orde.
- De werking van het Protocol wordt periodiek geëvalueerd door raad en college.
- De aanwijzing van een groot project geschiedt conform artikel 2 (voorstel), artikel 3 (advies van de rekeningencommissie) en artikel 5 (criteria voor aanwijzing) van het Protocol.
- De verantwoordelijke functionele commissie maakt bindende afspraken met het college i.c. de verantwoordelijke portefeuillehouder over de informatievoorziening met betrekking tot de elementen genoemd in artikel 5 van het Protocol
- De projectfasen zoals genoemd in artikel 6 van het Protocol worden gehanteerd voor grote projecten en zijn herkenbaar in de (besluitvormings)documentatie. Als er sprake is van een substantiële afwijking van de planning wordt dat expliciet gemeld.
- Aan het einde van de initiatiefase wordt de raad een expliciet besluit gevraagd aan de hand van een basisrapportage die de elementen bevat zoals genoemd in artikel 6, lid 1 van het Protocol.
- Aan het einde van de voorbereidingsfase wordt de raad een expliciet besluit gevraagd over het daadwerkelijk uitvoeren van het project, met daarbij betrokken de informatie zoals genoemd in artikel 6, lid 2 van het Protocol.
- Tijdens de uitvoeringsfase worden voortgangsrapportages beschikbaar gesteld aan de raadscommissie conform artikel 6, lid 3 van het Protocol.
- Het college stelt de raad informatie beschikbaar over de financiële ontwikkelingen, zoals vermeld in artikel 6, lid 4 van het Protocol.
- Uiterlijk één jaar na voltooiing van het grote project levert het college een eindevaluatie op ter behandeling in de verantwoordelijke commissie. Daarin zijn de elementen zoals vermeld in artikel 6, lid 4 van het Protocol opgenomen.
- De beëindiging van een groot project geschiedt conform artikel 2 (beëindiging van het Protocol).

In de beantwoording van de voorgaande onderzoeksvragen is ruimschoots aandacht besteed aan de werking van het protocol in de praktijk. Meest fundamenteel in aanpassing van het protocol in 2008 (motie) is dat de informatie niet langer per project aan de raad wordt verstrekt, de projectfasering volgend. Als zodanig wordt de informatie ook niet afgezet tegen de relevantie ervan voor besluitvorming in de raad. Het is daarmee verworden tot periodieke verantwoordingsinformatie.

Hoewel de aanpassing van het protocol verklaarbaar is, zijn wij van mening dat de raad zich met dit besluit geen dienst heeft bewezen. De kracht van het oorspronkelijke protocol, namelijk dat per project afspraken tussen raad en college worden gemaakt en dat per faseovergang een expliciet besluit wordt genomen, is teniet gegaan. Het feit dat tweemaal per jaar de daartoe aangewezen grote projecten in de raad worden behandeld is op zich waardevol. Anderzijds voorziet het huidige format van de rapportage grote projecten niet het trendmatig kunnen volgen van de projectontwikkelingen en wordt hierdoor het gevoel in de raad gevoed dat informatie wordt herhaald. Er zijn geen aanwijzingen dat het gebruik van de rapportage grote projecten sinds 2008 is geëvalueerd.

In haar oorspronkelijke opzet had het protocol een hoopgevende bijdrage aan de besluitvorming van en controle op grote projecten in Huizen kunnen leveren. Die verwachting is echter niet waargemaakt en de raad heeft hier zelf een rol in gehad. Enerzijds door het protocol in 2008 in haar werking aan te passen, anderzijds door dit tot op heden niet te evalueren.

6.2 Conclusie

De centrale onderzoeksvraag is gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besluitvorming over en controle op grote projecten. Constateringen in dezen zijn onderzocht aan de hand van twee specifieke grote projecten (cases) en het protocol in het algemeen.

Doeltreffendheid

De besluitvorming over grote projecten verloopt in Huizen naar behoren: de kwaliteit van informatie die verstrekt wordt voor een eerste kaderstellend raadsbesluit is voldoende, al ontbreken de verwijzingen naar de gemeentelijke beleidsdoelen. Dit laatste maakt dat de doeltreffendheid van de besluitvorming in een later stadium door de raad niet is te beoordelen. Omdat de projecten ook niet consequent worden afgesloten, verslechtert het beeld op doelrealisatie van grote projecten.

Door de lange doorlooptijd en de specifieke context per project is geen eensluidend oordeel over de doeltreffendheid van controle-instrumenten te geven. Het protocol, thans gekoppeld aan de P&C-cyclus is hier meer procesmatig dan inhoudelijk van waarde.

Doelmatigheid

Duidelijk is dat het project HWC niet is verlopen zoals gepland. Dit heeft zijn effecten gehad op de doelmatigheid van de besluitvorming: de oorspronkelijke planopzet uit 2005 is tot driemaal toe (her)bevestigd en in de raad is in detail over de planvorming gesproken (zoals de vestiging van supermarkt Lidl). Met de uiteindelijke ontbinding van de samenwerkingsovereenkomst is echter is nochtans nog geen projectresultaat beschikbaar.

Het raadsbesluit van december 2005 om de parkeergarage ondergronds te realiseren heeft verstrekende gevolgen gehad voor de haalbaarheid van het plan. Zowel inhoudelijk als procedureel werd het project op dat moment aanzienlijk complexer, en de vraag is of college en raad hiervan doordrongen zijn geweest. In het kader van de gemeentelijke regierol is deze vraag legitiem, omdat er een rolverschuiving voor de gemeente optrad. Naast het meewerken aan een private ontwikkeling, was de gemeente opdrachtgever geworden voor het in eigen beheer realiseren van de parkeergarage. Een expliciete aanpassing van het gemeentelijke risicoprofiel, en daarmee een meer actieve rol van de raad in de besluitvorming, is niet als zodanig geduid. Aanvankelijk wordt de raad in de periode na dit besluit proactief geïnformeerd over de projectuitgangspunten (2006), maar deze werkwijze verwatert na enige tijd.

Er is een verschil waarneembaar tussen het acteren van college en raad in het project NKH en het project HWC. En dit is niet verklaarbaar uit het grondbeleid alleen. De politieke gevoeligheid van het project HWC heeft invloed gehad op de samenwerking met marktpartijen en de wijze waarop de raad daar over is geïnformeerd. Het gebruik van geheime informatie, hoewel verdedigbaar op specifieke momenten in het project, heeft de controle door de raad niet gediend.

Bijlagen

1. Chronologische beschrijving van de twee cases

In hoofdstuk 3 is een beknopte beschrijving gegevens van de twee cases uit dit onderzoek: de grote projecten Hoofdwinkelcentrum (HWC) en het Nautisch Kwartier Huizen (NKH). Doel van deze bijlage is het verloop van beide grote projecten door middel van een chronologische beschrijving weer te geven.

Hoofdwinkelcentrum (HWC)

Voorgeschiedenis

1998-2000

Rond de eeuwwisseling vinden er al (besloten) commissievergaderingen plaats waarin de eerste plannen voor ontwikkeling van de Keucheniusstraat en omstreken aan de orde komen, waaronder de 'Keuchenius-passage' van projectontwikkelaar Foruminvest (1998).¹¹³

februari 2002

In het collegeakkoord van 2002-2006 wordt de ambitie uitgesproken om te streven naar kwalitatieve verbetering van het winkelaanbod. De uitbreiding van het hoofdwinkelcentrum op een wijze die 'passend is bij het dorp passende maat en schaal' is daarbij het uitgangspunt.¹¹⁴ De raad heeft zich kort voor de verkiezingen al uitgesproken over het financiële kader: dit dient budgetneutraal te gebeuren.¹¹⁵

februari 2003

Nadat de raad in 2002 op de hoogte is gebracht van het voornemen om een intentieovereenkomst te sluiten met een drietal ontwikkelaars, vindt regelmatig bestuurlijk en ambtelijk overleg plaats met Foruminvest, Visser Bouwmaatschappij BV en Multi Vastgoed.¹¹⁶ In februari 2003 stopt het bestuurlijk overleg als de gemeente aan partijen meldt dat de uitgangspunten van de SOK nog onvoldoende zijn uitgewerkt om op dat moment bestuurlijk een uitspraak te doen.¹¹⁷

Periode 2004 - 2015

oktober 2004

De projectontwikkelaars – Foruminvest, Visser Bouw en AM – leveren een voorstel aan voor de herontwikkeling van de Keucheniusstraat. Dit plan wordt in de maanden daarna meermaals in de raadscommissie, in eerste instantie de raadscommissie RO en OW en vervolgens in de raadscommissie ABF, gepresenteerd en besproken.¹¹⁸

oktober 2005

In de raad wordt een motie aangenomen om het ontwikkelvoorstel van oktober 2004 binnen zes maanden tot uitvoering te brengen.

¹¹³) Diverse documenten in hardcopy archief [040248]

¹¹⁴) Collegeprogramma 2002-2006 (Veiligheid, vitaliteit, samenhang en evenwicht)

¹¹⁵) Raadsbesluit (februari 2002). Bron: Collegeprogramma 2002-2006

¹¹⁶) Het dossier laat zien dat de betrokkenheid van Visser bij de planvorming verder terug gaat. Zo zou er sprake zijn van een 'herenakkoord' tussen deze partij en de gemeente. Een verschil van inzicht hierover leidt in 2000 tot een pro forma behandeling (voorlopig getuigenverhoor) bij de arrondissementsrechtbank van Amsterdam. In een brief uit februari 2002 stelt de gemeente dat eventuele toezeggingen voortvloeiende uit een naar de overtuiging van Visser Bouw Maatschappij in het verleden gesloten "herenakkoord" nimmer zijn erkend en zij thans ook geen aanleiding ziet deze te erkennen (28-02-2002)

¹¹⁷) Diverse verslagen in hardcopy archief

¹¹⁸) Brief AM/FI/VB d.d. 20-10-2005 - Voorstel Ontwikkeling Centrumplan Huizen

december 2005

Omdat aan gemeentezijde een sterke voorkeur bestaat voor ondergronds parkeren, is van het ontwikkelvoorstel een variant 2 gemaakt. In gezamenlijkheid kiezen de gemeente (het college) en de ontwikkelaars voor deze variant, waarbij de extra kosten van € 3,9 mln. door de gemeente gedragen moeten worden. De raad besluit in te stemmen met het plan voor deze variant 2.

november 2006

Op basis van een nota stemt de raad in november 2006 in met de planmatige uitgangspunten voor de realisering van de 2^e fase HWC. Deze betreffen de keuze voor de oppervlakte supermarkt, de parkeeropzet, het moment van opheffen blokkade betaald parkeren, mogelijkheden van zelfrealisatie en exploitatie parkeervoorzieningen, te oormerken gemeentelijke middelen, de hoofdlijnen SOK, de wet voorkeursrecht gemeente en vestiging Lidl.¹¹⁹

december 2006

De raad bekrachtigt de gemeentelijke vestiging van een voorkeursrecht op een aantal percelen in het plangebied.¹²⁰ Dit is nodig om tot succesvolle planontwikkeling te komen.

september 2007

Raadsbesluit over diverse bezwaarschriften betreffende vestiging voorkeursrecht. Met overneming van het advies van de commissie bezwaarschriften d.d. 3 juli 2007.

november 2007

Vertraging treedt op in de gesprekken over de samenwerkingsovereenkomst. Dit heeft te maken met de gemeentelijke bijdrage aan de parkeergarage (mogelijk onrechtmatige staatsteun, BTW). Omdat partijen niet tot 'juridisch aanvaardbare teksten' kunnen komen, worden de gesprekken opgeschort.¹²¹

september 2008

Raadsbesluit over realisering van de uitbreiding van het HWC op basis van variant 2 (oktober 2005). Dit bevat de keuze tot realisatie van de ondergrondse parkeergarage, het beschikbaar stellen bouwbudget en voorbereidingskrediet, tevens het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst.

oktober 2008

De samenwerkingsovereenkomst wordt op 27 oktober 2008 ondertekend door de gemeente en de ontwikkelaars.

december 2008

De stuurgroep, waarin gemeente en ontwikkelaars zitting hebben, stelt een verwervingsprotocol vast, waarin de uitgangspunten staan benoemd hoe de grond- en opstalverervingen ter hand zullen worden genomen.¹²²

februari 2009

Een startnotitie voor de projectmatige aanpak van de ontwikkeling van de parkeergarage door de gemeente wordt aan de raadscommissie RWM gepresenteerd.¹²³ De notitie beschrijft de uitgangspunten voor het project aan de hand waarvan het verdere proces wordt ingekleed: een projectbeschrijving,

¹¹⁹) Besluit gezamenlijke commissie ABEZ/ROW d.d. 28-11-2006, op basis van 'Stand van zaken rapportage ontwikkelingen hoofdwinkelcentrum' d.d. 13-09-2006 en collegebesluit daarover.

¹²⁰) Het betreft percelen Ceintuurbaan 3, 3b, 5 en 7.

¹²¹) Rapportage 'grote projecten' bij de voorjaarsnota 2009 (d.d. 04-05-2009) en 'Samenwerkingsovereenkomst (sok) hoofdwinkelcentrum (vastgesteld d.d. 24-09-2008)

¹²²) Rapportage 'grote projecten' bij de voorjaarsnota 2009 (d.d. 04-05-2009)

¹²³) Rapportage 'grote projecten' bij de voorjaarsnota 2009 (d.d. 04-05-2009)

de projectorganisatie, het projectverloop, de kostenverdeling gemeente – ontwikkelaars en het aanbestedingsproces.

april 2009

Het college legt de raad een structuurvisie voor die specifiek op de planontwikkeling van het HWC ingaat.¹²⁴ Dit is een ruimtelijk beleidsdocument waarin de kaders voor de ontwikkeling zijn opgenomen, maar dat primair bedoeld is om gevestigde voorkeursrechten te bestendigen.

juni 2009

Op basis van de planuitwerking neemt de stuurgroep in juni 2009 een besluit over de ontsluiting van de parkeergarage en de bevoorrading van de winkels.

november 2009

Het college besluit om niet in te gaan op het aanbod van Unibail-Rodamco (verwerving) en derhalve toestemming te verlenen aan de levering van met voorkeursrecht belaste percelen en opstallen aan IEF Capital (nieuwe eigenaar). Het fractievoorzittersoverleg wordt vertrouwelijk ingelicht.

december 2009

Overdracht van de panden/percelen van Unibail-Rodamco aan IEF Capital met aanvaarding van de financiële vergoeding door de gemeente (februari aansluitend in de raad bekrachtigd).

april 2010

Het college spreekt de voorkeur uit voor een alternatieve ontsluiting van het plangebied, namelijk voor een uitgang aan de Kerkstraat.¹²⁵

mei 2010

In het voorjaar van 2010 vinden diverse overleggen tussen gemeente, de ontwikkelaars en IEF Capital plaats over oplossingsvarianten, die zouden kunnen bijdragen aan een gezamenlijke aanpak van het dorpscentrum.¹²⁶ Over haar visie op de herontwikkeling stuurt IEF een brief aan de raad. Volgens het college sluit deze visie niet aan bij de uitgangspunten van het plan en de SOK.

januari 2011

Raadsbesluit om vast te houden aan planopzet van oktober 2005, deze uit te werken op basis van een aangepaste oplossing voor de ontsluiting en bevoorrading en de ontwikkelaars hun plan verder te laten uitwerken.

maart 2012

Het bestemmingsplan 'Hoofdwinkelcentrum Huizen' en het gelijknamige exploitatieplan worden vastgesteld door de raad. Een motie over het onderzoeken van een alternatief plan wordt aangenomen.

juni 2012

Raadsvoorstel om in te stemmen met de door de ontwikkelaars getoonde beeldkwaliteit van de uitbreiding van het hoofdwinkelcentrum (tweede fase). Het college is van oordeel dat met de getoonde beeldkwaliteit een aantrekkelijk hoofdwinkelcentrum kan worden gerealiseerd, passend bij de eerder geformuleerde uitgangspunten van maat en schaal. Voor haar is een alternatief plan niet aan de orde.

¹²⁴) Raadsvoorstel 'Vaststellen structuurvisie uitbreiding hoofdwinkelcentrum en vestiging voorkeursrecht' (vastgesteld in de raad d.d. 23-04-2009). In dit raadsvoorstel wordt ook de vestiging van gemeentelijk voorkeursrecht van een tweetal percelen in het plangebied voorgesteld.

¹²⁵) Rapportage 'grote projecten' bij de voorjaarsnota 2011 (d.d. 24-05-2011)

¹²⁶) Raadsvoorstel 'Ontwikkelingen hoofdwinkelcentrum' (vastgesteld d.d. 21-01-2011)

juli 2012

Motie in de raad aangenomen om in overleg te treden met ontwikkelaars over het getoonde beeldkwaliteitsplan en dit aan te vullen en opnieuw aan de raad voor te leggen.

september 2013

De Raad van State vernietigt een deel van het Bestemmingsplan Hoofdwinkelcentrum, waar dit de uitbreiding van het hoofdwinkelcentrum aan de Keucheniusstraat betreft.¹²⁷

oktober 2013

Motie aangenomen om het college een onderzoek te laten doen dat inzicht geeft in het economisch draagvlak voor de uitbreiding van het winkelareaal in het HWC en de kwalitatieve invulling daarvan.

oktober 2013

De raad neemt een motie aan om een voorziening aan te brengen, zodat het braakliggende terrein aan de Keucheniusstraat aan het oog onttrokken wordt. Foruminvest bericht per brief dat zij de gemeente toestaat om voor eigen rekening en risico deze voorzieningen aan te brengen.¹²⁸

maart 2014

Na de gemeenteraadsverkiezingen neemt het nieuwe college - bestaande uit CDA, D66, Dorpsbelangen Huizen, Groenlinks, ChristenUnie en SGP - in haar collegeprogramma op dat zij het initiatief neemt om een oplossing te vinden voor het al jarenlang braakliggende Keucheniusgebied. Deze oplossing moet worden gezien in het licht van de samenwerkingsovereenkomst.¹²⁹

juni 2015

Op 25 juni 2015 besluit de raad tot de beëindiging/ontbinding van de SOK. Tevens stemt de raad in met de verwerving van de eigendommen van Foruminvest voor een bedrag van €5 mln.¹³⁰ Geheimhouding wordt bekrachtigd op het collegebesluit waarin het onderhandelingsresultaat is vermeld.

¹²⁷) Uitspraak Raad van State d.d. 25-09-2013 (201205038/1/R1)

¹²⁸) Brief Foruminvest d.d. 18-11-2013

¹²⁹) Collegeakkoord 2014-2018 'Aan de Wind'

¹³⁰) De koopsom bestaat uit drie componenten: verwerven eigendom woningen, verkrijgen bouwterrein en vergoeding naar rato van de woningen en het bouwterrein wordt toegerekend.

Nautisch Kwartier Huizen

Voorgeschiedenis

mei 1995

De raadscommissie wordt geïnformeerd over de planvorming van de Oude haven: totale en integrale herontwikkeling van het gebied is niet haalbaar. Particulieren initiatieven krijgen hierdoor ruimte, waarbij een projectgerichte benadering wordt gekozen.

oktober 1999

De raadscommissie voor Welzijn, Verkeer, Milieu en Groen heeft neemt kennis van het initiatief voor de opzet van een botterwerf in het havengebied en wacht nadere voorstellen qua uitwerking af.¹³¹

oktober 2001

De opzet van de botterwerf wordt door de raadscommissie bekrachtigd, voorzien van een afspraak om de grond tegen een symbolisch bedrag in erfpacht uit te geven aan stichting Botterwerf, maar verder geen subsidies te verstrekken.¹³²

2003

Het college constateert in 2003 dat het gebied rond de kalkovens en met name het kolkje al enige tijd in discussie is zonder dat een oplossing in zicht lijkt. De ondernemer Van der Eijk heeft het initiatief genomen om het gebied bij de Kalkovens een kwaliteitsimpuls te geven, waarvoor in overleg met de gemeente de stedenbouwkundige kaders worden bepaald.

Periode 2004 - 2015

januari 2004

De raadscommissie ROW behandelt de visie op de herontwikkeling van het gebied Oude haven, inclusief het Nautisch Haven Kwartier, en geeft hier op 21 januari 2004 akkoord op.

april 2004

Extra vertrouwelijke vergadering van de raadscommissies ROW en ABF m.b.t. de kosten van de opdrachten te verstrekken voor Oude Haven fase 1. De vertrouwelijke bijlage met financiële uitgangspunten bevat ook informatie over het NKH.

april 2005

De raadscommissie ROW stemt op 26 april in met een gewijzigde planopzet van het NKH, bestaande uit een vergroting van het aantal commerciële ruimten voor nautische bedrijvigheid alsmede 20 ligplaatsen te realiseren aan de oostelijke kade in de gemeentelijke werkhaven en een optie tot koop voor de ruimte van 50 ligplaatsen in de te realiseren uitbreiding van de jachthaven. Ook is de oeververbinding, waar tegen maatschappelijk weerstand is ontstaan, vervallen.

september 2005

Op basis van een financieel overzicht van de planopzet van het NKH, stemt de raadscommissie ROW tijdens haar vergadering van 13 september 2005 in met een verruiming van de invullingmogelijkheden van het Nautisch Kwartier Huizen, in de zin van het opnemen van een kleinschalige hotelfunctie, de mogelijkheid van het opnemen van 2 bedrijfswoningen gerelateerd aan de nautische

¹³¹) SOK NKH (ondertekend maart 2006)

¹³²) SOK NKH

bedrijvigheid en een terugvaloptie kantoorinvulling voor ruimten van nautische bedrijvigheid met een maximum van 30% van die oppervlakte en op basis van aantoonbare marktspanningen.¹³³

februari 2006

Nadat de raadscommissie ROW heeft ingestemd met de planopzet voor de vervanging van de havenkade en de herinrichting van het openbare gebied rondom de aan te leggen botterwerf, stelt de raad op 16 februari het voor de uitvoering benodigde krediet ter beschikking.¹³⁴

maart 2006

De samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de initiatiefnemers NKH (Van der Eijk en Geesink) wordt getekend. Het betreft het plan om rond restaurant De Kalkovens een concentratie van horecabedrijven te ontwikkelen, kleinschalige nautisch gerelateerde bedrijfsbebouwing, beperkte bedrijfswoningen en kantoorfunctie en culturele voorzieningen (botterwerf en museum).¹³⁵

september 2006

Second opinion door bureau Fakton op de taxatie uitgevoerd door Arcadis.

november 2006

In vergadering van 20 november 2006 stemt de raadscommissie ROW in met de uitkomst van de taxatie naar de waardebeoordeling van de over te dragen gronden en de second opinion daarop. Tevens geeft de raad akkoord op de verdere ontwikkeling en realisatie van het NKH.¹³⁶

oktober 2007

Het bestuur van de stichting Huizer Museum stuurt een brief aan het college van B&W waarin zij constateert dat er onvoldoende mogelijkheden worden gezien om tot relocatie te komen van het museum.

januari 2008

Nadat het college op 4 december 2007 akkoord is gegaan, wordt het voornemen om de OKR te sluiten behandeld in de raadscommissie RWM.

januari 2008

De ondertekening van de Ontwikkelings-, Koop- en Realiseringsovereenkomst Nautisch Kwartier Huizen tussen de gemeente en VOF De Vrijheid (Harbour House BV – Geesink en Huizens Water B.V. – Van der Eijk) vindt plaats op 22 januari 2008.

maart 2008

Het college bericht de raadscommissie (OMD) over de brief van het bestuur van stichting Huizer Museum en diens conclusies dat een verhuizing naar het Nautisch Havenkwartier niet haalbaar is binnen de gestelde voorwaarden.

2011-2012

De museumgrond wordt door de gemeente conform de OKR te koop aangeboden voor een bedrag van € 336.020. De ondernemers hebben geen gebruik gemaakt van dit aanbod. Nu staat het de

¹³³) SOK NKH (ondertekend maart 2006)

¹³⁴) SOK NKH (ondertekend maart 2006)

¹³⁵) Projectenplan ROB/RBM (aug 2007)

¹³⁶) Ontwikkelings-, Koop- en Realiseringsovereenkomst Nautisch Kwartier Huizen (ondertekend d.d. 22-01-2008)

gemeente vrij de grond aan derden aan te bieden, onder dezelfde stedenbouwkundige en architectonische randvoorwaarden en niet tegen een lagere prijs.

21 september 2012

Feestelijke opening Nautisch Kwartier Huizen.

september 2012

Onderzoek 'Partyschepen en de parkeerdruk in het Nautisch Havenkwartier' van Leefbaar Huizen aangeboden aan college en raad op de agenda van de raadsvergadering van 27 september.

oktober 2012

Het college zegt de raad toe dat er overlegd zal worden met alle belanghebbende partijen in het Nautisch Havenkwartier om te komen tot een breed gedragen en integrale oplossing voor het totale gebied, waarbij het parkeren een belangrijk onderdeel is. De afvaartmogelijkheid voor partyschepen wordt daarin meegenomen.

2014

De Actualisering exploitatie 2014 meldt dat het afsluiten van de exploitatie NKH een negatief exploitatieresultaat van €64.404 heeft en dit ten laste wordt gebracht van het begrotingsresultaat.

oktober 2015

De gemeente verwerft de opstallen van de botterwerf en stelt deze vervolgens met een huurovereenkomst ter beschikking aan de stichting

2. Normenkader

2.1. Is de besluitvorming over grote projecten door de gemeente toereikend?

Element	Normen
Kaderstelling – raad	De raad stelt bij aanvang het doel, de bestuurlijke verantwoordelijkheden en de scope en kaders van het grote project (planning, budget) vast.
Kaderstelling – raad	De raad heeft algemene kaders (protocol) vastgesteld waarin de procedures voor de uitvoering van een groot project worden beschreven.
Kaderstelling – college	Het college hanteert interne richtlijnen voor de beheersing van grote projecten en relateert deze aan door de raad vastgestelde kaders.
Besluiten – raad	Bij besluiten in de raad over een groot project wordt expliciet verwezen naar de kaders die van toepassing zijn op het project.
Besluiten – college	Het college brengt ten behoeve van besluitvorming in beeld in hoeverre het grote project op dat moment voldoet aan de gestelde kaders.
Besluiten – raad	De raad maakt voor besluitvorming gebruik van zijn instrumenten (zoals initiatiefvoorstel, motie, amendement etc.)

2.2. Is de informatievoorziening t.b.v. de besluitvorming toereikend (juist, volledig, betrouwbaar en tijdig)?

Element	Normen
Informatie – fasering	De raad ontvangt alle informatie die nodig is voor zijn kaderstellende taak en besluitvorming, conform de projectfasering in artikel 6 van het Protocol.
Informatie – risico's	Het college maakt bij aanvang van een groot project een inschatting van alle risico's en informeert de raad hierover. Zij voert daarbij risicomanagement uit.
Informatie – regie	Het college geeft expliciet aan welke werkzaamheden in grote projecten zij zelf doet en welke zij uitbesteedt aan derden (marktpartijen).
Informatie – overeenkomsten	Voor bespreking van complexe overeenkomsten in de raad, voegt het college een korte samenvatting bij met een beknopte weergave van de bestuurlijke en financiële risico's en de planningsrisico's.
Juistheid/betrouwbaarheid	De informatie voor besluitvorming over een groot project is gebaseerd op juiste/betrouwbare gegevens over het project (komt overeen met de werkelijkheid)
Volledigheid	De informatie voor besluitvorming over een groot project bevat alle relevante gegevens voor deze besluitvorming, conform het gestelde in artikel 6 van het Protocol.
Tijdigheid	Het college levert de informatie voor besluitvorming tijdig aan de raad, conform artikel 9, lid 4 en 5 van het Reglement van Orde.
Informatie – bruikbaarheid	Het college geeft een mondelinge of schriftelijke toelichting bij de besluitvormingsinformatie om de raad te informeren over de hoofdlijnen van het besluit
Actieve informatieplicht	Het college stelt alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak (specifiek: kaderstellen en uitoefenen eigen bevoegdheden) nodig heeft, actief beschikbaar (conform GW)

3.1. Is de controle op grote projecten door de gemeente toereikend?

Element	Normen
Protocol	Het is voor de raad duidelijk op welke wijze het Protocol bijdraagt aan het vervullen van zijn controlerende taak
Controle – raad	De raad maakt voor zijn controlerende taak gebruik van zijn instrumenten (zoals vragen, inlichtingen, ambtelijke ondersteuning, raadsonderzoek etc.)
Controle – raad	De raad stelt vast dat de behandeling van grote projecten voldoende is om haar controlerende taak te vervullen.
Controle -- college	Het college monitort schriftelijk zijn interne richtlijnen voor de beheersing van grote projecten (zoals onder 2.1. genoemd), hierbij wordt expliciet aandacht besteed aan de beheersing van risico's.
P&C cyclus	Grote projecten zijn een (logisch) waarneembaar onderdeel van de begroting en jaarstukken

3.2. Is de informatievoorziening t.b.v. de controle toereikend (juist, volledig, betrouwbaar en tijdig)?

Element	Normen
Informatie – fasering	De raad ontvangt, conform de projectfasering zoals in het Protocol (artikel 6) is vastgesteld, de informatie die benodigd is voor zijn controlerende taak.
Juistheid/betrouwbaarheid	De informatie voor (deel)besluitvorming over een groot project is gebaseerd op juiste/betrouwbare gegevens over het project (komt overeen met de werkelijkheid).
Volledigheid	De informatie voor (deel)besluitvorming over een groot project bevat alle relevante gegevens voor deze besluitvorming (volledigheid).
Tijdigheid	Het college levert de informatie voor (deel)besluitvorming tijdig aan de raad, conform artikel 9, lid 4 en 5 van het Reglement van Orde.
Informatie – bruikbaarheid	Het college geeft een mondelinge of schriftelijke toelichting bij de besluitvormingsinformatie om de raad te informeren over de hoofdlijnen van het besluit.
Actieve informatieplicht	Het college stelt alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak (specifiek: controle en uitoefenen eigen bevoegdheden) nodig heeft, beschikbaar (conform GW).
Passieve informatieplicht	Het college levert adequaat de informatie op verzoek (zoals aanvullende informatie over een onderwerp, waarover de raad reeds is geïnformeerd of vragen over bepaalde ontwikkelingen) (conform GW).

4.1 Wordt gewerkt conform het 'Protocol procedure en informatievoorziening grote projecten gemeente Huizen'?

Element	Normen
Vaststelling Protocol	Er is een Protocol vastgesteld en opgenomen in het Reglement van Orde.
Aanpassing Protocol	De werking van het Protocol wordt periodiek geëvalueerd door raad en college.
Aanwijzing groot project	De aanwijzing van een groot project geschiedt conform artikel 2 (voorstel), artikel 3 (advies van de rekeningcommissie) en artikel 5 (criteria voor aanwijzing) van het Protocol.
Informatievoorziening	De verantwoordelijke functionele commissie maakt bindende afspraken met het college i.c. de verantwoordelijke portefeuillehouder over de informatievoorziening met betrekking tot de elementen genoemd in artikel 5 van het Protocol
Projectfasering	De projectfasen zoals genoemd in artikel 6 van het Protocol worden gehanteerd voor grote projecten en zijn herkenbaar in de (besluitvormings)documentatie. Als er sprake is van een substantiële afwijking van de planning wordt dat expliciet gemeld.

Besluitvorming	Aan het einde van de initiatiefase wordt de raad een expliciet besluit gevraagd aan de hand van een basisrapportage die de elementen bevat zoals genoemd in artikel 6, lid 1 van het Protocol.
Projectfasering	Aan het einde van de voorbereidingsfase wordt de raad een expliciet besluit gevraagd over het daadwerkelijk uitvoeren van het project, met daarbij betrokken de informatie zoals genoemd in artikel 6, lid 2 van het Protocol.
Projectfasering	Tijdens de uitvoeringsfase worden voortgangsrapportages beschikbaar gesteld aan de raadscommissie conform artikel 6, lid 3 van het Protocol.
Projectfasering	Het college stelt de raad informatie beschikbaar over de financiële ontwikkelingen, zoals vermeld in artikel 6, lid 4 van het Protocol.
Projectfasering	Uiterlijk één jaar na voltooiing van het grote project levert het college een eindevaluatie op ter behandeling in de verantwoordelijke commissie. Daarin zijn de elementen zoals vermeld in artikel 6, lid 4 van het Protocol opgenomen.
Beëindiging project	De beëindiging van een groot project geschiedt conform artikel 2 (beëindiging van het Protocol).

3. Geraadpleegde documenten

Algemeen

- Collegeprogramma 2002-2006 (Veiligheid, vitaliteit, samenhang en evenwicht)
- Collegeprogramma 2006-2010
- Collegeprogramma 2010-2014
- Collegeprogramma 2014-2018
- Actualisering exploitaties grondbedrijf 2010 (vastgesteld door college d.d. 28-09-2010)
- Actualisering exploitaties grondbedrijf 2011 (vastgesteld door college d.d. 13-09-2011)
- Actualisering grondexploitaties 2014 (collegebesluit d.d. 24-09-2014)
- Actualisering grondexploitaties 2015 (collegebesluit d.d. 07-09-2015)
- Jaarstukken 2014
- Aanbiedingsbrief Protocol Procedure en Informatievoorziening Grote projecten (d.d. 06-06-2005)
- Stand van zaken majeure projecten ROB/RBM met Projectenplan als bijlage (t.b.v. raadscommissie ROW d.d. 03-10-2007)
- Rapportage grote projecten bij begroting 2010 d.d. 03-09-2009
- Rapportage 'grote projecten' bij de voorjaarsnota 2013 (d.d. 28-05-2013)
- Raadsvoorstel 'rapportage grote projecten voorjaar 2015 (vastgesteld door college d.d. 21-05-2015)
- Nota Grondbeleid gemeente Huizen (april 2015)
- Nota Grondbeleid gemeente Huizen d.d. 06-12- 2007

Project Hoofdwinkelcentrum

- Verslag d.d. 06-02-2003
- Motie 13, ingediend tijdens raad d.d. 20/21-10-2005
- Motie PvdA, CDA, VVD en SGP, aangenomen in raadsvergadering d.d. 21-10-2005
- Brief AM/FI/VB d.d. 20-10-2005 - Voorstel Ontwikkeling Centrumplan Huizen
- Notulen raadsvergadering d.d. 19-12-2005
- Nota aan college 'Stand van zaken ontwikkelingen hoofdwinkelcentrum' (vastgesteld d.d. 14-09-2006)
- Raadsvoorstel 'Samenwerkingsovereenkomst (sok) hoofdwinkelcentrum (vastgesteld door raad d.d. 25-09-2008)
- Nota aan college van B&W 'Stand van zaken ontwikkeling hoofdwinkelcentrum, tweede fase' (d.d. 19-11-2009)
- Raadsvoorstel 'Ontwikkelingen Hoofdwinkelcentrum' (aangenomen door raad op 20-01-2011)
- Verslag d.d. 26 januari 2012
- Brief gemeente aan IEF Capital d.d. 03-04-2012 (aangetekend)
- Notitie 'Onderzoek bruikbare oplossingen "Alternatieve plan" HWC ter uitvoering van de door de raad in zijn vergadering van 22 maart 2012 aangenomen motie HWC'
- Voorstel aan B&W 'Motie 22 maart 2012 hoofdwinkelcentrum' (besloten d.d. 18-06-2012)
- Raadsvoorstel 'Beeldkwaliteit Hoofdwinkelcentrum'(in raadsvergadering d.d. 05-07-2012)
- Beantwoording schriftelijke vragen CDA fractie (door college d.d. 13-01-2014)
- Beantwoording schriftelijke vragen PvdA fractie (door college d.d. 10-09-2014)
- Brief Foruminvest d.d. 23-10-2014
- Beantwoording mondeling gestelde vragen door de VVD fractie (d.d. 19-03-2015)
- Beantwoording vragen van de heer Bikkers (VVD) (d.d. 16-04-2015)
- Raadsvoorstel 'Beëindiging SOK HWC/Keucheniusgebied' (vastgesteld d.d. 25-05-2015)

Project Nautisch Kwartier Huizen

- Visie Nautisch Haven Kwartier, onderdeel nota Herontwikkeling gebied Oude Haven (ongedateerd, eind 2003)
- Samenwerkingsovereenkomst NKH (getekend d.d. 31-03-2006)
- Nota aan college van B&W 'samenwerkingsovereenkomst en taxatieopzet NKH (vastgesteld door college d.d. 28-03-2006)
- Brief Bestuur Stichting Huizer Museum aan college van B&W d.d. 15-10-2007
- Nota aan College van B&W 'Koop-/realiseringsovereenkomst Nautisch Kwartier Huizen (Collegebesluit d.d. 04-12-2007)
- Ontwikkelings-, Koop- en Realiseringsovereenkomst NKH (ondertekend d.d. 22-01-2008)
- Uitspraak commissie Burger en Welzijnszaken (bron: nota aan college van B&W, behandeld in commissie OMD d.d. 04-03-2008)
- Nota aan college van B&W 'Evaluatieproces mogelijke verhuizing van Huizer Museum naar Nautisch Havenkwartier, behandeld in commissie OMD 04-03-2008)

4. Geïnterviewde personen

Onderstaande personen en partijen zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek. Van elk interview is een verslag gemaakt dat is toegezonden. Voor de individuele interviews geldt dat de gespreksverslagen zijn geaccordeerd door de geïnterviewde.

Individuele interviews

Dhr. J. Geesink	Geesink beheer
Dhr. P. de Groot	Directeur Ruimtelijke Ordening
Mevr. P. van Hartskamp	Voormalig wethouder RO
Dhr. G. Klompmaker	Afdelingshoofd Omgeving
Dhr. A. Koeneman	Directeur Foruminvest
Dhr. J. Veenstra	Griffier
Mevr. M. Verbeek	Wethouder RO

Groepsinterview met leden van gemeenteraad

Dhr. C. Bickers	Raadslid namens VVD
Dhr. R. Bource	Raadslid namens SGP
Dhr. W. Doorn	Raadslid namens ChristenUnie
Mevr. L. Landré	Raadslid namens GroenLinks
Mevr. M. Leeuwin	Raadslid namens PvdA
Mevr. M. Rebel	Raadslid namens Dorpsbelangen Huizen
Dhr. R. Rebel	Raadslid namens CDA
