



Gemeente Heerhugowaard

Werkconferentie Sturing op grote projecten

9 december 2020 - Verslaglegging



INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING

- 1.1 Het voortraject
- 1.2 Het beoogde resultaat
- 1.3 De deelnemers
- 1.4 Leeswijzer

2. DE WERKCONFERENTIE

- 2.1 De aanbevelingen van de Rekenkamer
- 2.2 Definitie van grote projecten
- 2.3 Proceshandboek grote projecten
- 2.4 Startnotitie
- 2.5 Leidraad grote projecten
- 2.6 Uitwerking van de aanbevelingen
- 2.7 Vensters van samenwerking
- 2.8 Werkvormen voor samenwerking

3. HET VERVOLG

- 3.1 Uitwerking aanbevelingen Rekenkamer
- 3.2 Aanbevelingen bij het vervolg

Bijlage: Integrale presentatie Werkconferentie Sturing op grote projecten (9 december 2020)



1. INLEIDING

1.1 Het voortraject

De Rekenkamer Heerhugowaard heeft eind 2019 in een rekenkamerbrief de resultaten gepresenteerd van haar onderzoek naar de sturing op grote projecten. De rekenkamerbrief geeft de raad allereerst inzicht in de beleidskaders voor en de praktijk van zijn rolneming bij grote projecten in Heerhugowaard. Ten tweede biedt de brief handvatten aan de raad om de kwaliteit van zijn rolneming waar nodig te verbeteren, in de vorm van aanbevelingen en tips.

In de raadsvergadering van 22 september 2020 is over de aanbevelingen besloten. Eén van de aanbevelingen betrof het organiseren van een werkconferentie Sturing op grote projecten. De organisatie van deze werkconferentie is in handen gesteld van de griffier en de directeur Ruimte.

Bedoelde werkconferentie is gefaciliteerd door APPM Management Consultants en vond plaats op woensdag 9 december 2020 (digitaal via Zoom).

1.2 Het beoogde resultaat

Voor de gemeenteraad vormt het resultaat van de werkconferentie een basis voor de uitwerking van de in de rekenkamerbrief hierna genoemde aanbevelingen:

- A. ontwikkel een (ruime) definitie van grote projecten, en koppel daar voorwaarden aan;
- B. ontwikkel een proceshandboek grote projecten;
- C. stel als raad bij grotere projecten een startnotitie op;
- D. maak als raad formele afspraken ('Leidraad grote projecten') over de momenten en de wijze waarop de raad in grote projecten wordt geïnformeerd of zaken ter besluitvorming krijgt voorgelegd.

Door het intensief bespreken van de aanbevelingen is beoogd een gedeeld beeld te verkrijgen van wat er onder grote projecten wordt verstaan. Daarbij is ook afgewogen of het voorhanden hebben van een proceshandboek, het gebruiken van een raads-startnotitie en/of het formaliseren van afspraken noodzakelijk c.q. wenselijk is. Met de werkconferentie is richting gegeven aan de uitwerking van de betreffende aanbevelingen.

In de werkconferentie is op meerdere momenten gebruik gemaakt van digitale peilingen onder de deelnemers, waarvan de uitkomsten steeds het vertrekpunt vormden voor een gesprek over de gemaakte keuzes en de opvattingen bij het onderwerp.



1.3 De deelnemers

De volgende personen hebben deelgenomen aan de werkconferentie:

Commissie- en raadsleden Heerhugowaard

- René Schoemaker (HOP)
- Monique Bankras (HOP)
- Michael Feelder (D66)
- Anja Grim (D66)
- Sebastian Visser (D66)
- Alex Harren (VVD)
- Trijntje Johanne Visser (CU)
- Jasper John (CDA)
- Jan van der Starre (Senioren Dijk en Waard)
- Mike Walther (Senioren Dijk en Waard)

Griffie

- Hans Wijnveen (loco-griffier)

Ambtelijk (op achtergrond)

- Patrick Rentinck (gebiedsontwikkelaar)
- Joost Bruijn (gebiedsontwikkelaar)
- Astrid Breetveldt (adviseur omgevingsvisie)
- Elmer Braakman (strategisch adviseur ruimte)

APPM Management Consultants (facilitators)

- Cris Nielen
- Martijn Frijters

De digitale peilingen zijn steeds uitgevoerd onder de tien deelnemende commissie- en raadsleden. De loco-griffier en ambtelijk vertegenwoordigers zijn op enkele momenten uitgenodigd aan het gesprek deel te nemen.

1.4 Leeswijzer

De resultaten van de werkconferentie zijn beschreven in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 zijn enkele aanbevelingen bij het vervolg benoemd. De tijdens de werkconferentie toegepaste presentatie (inclusief de resultaten van de peilingen) is integraal opgenomen als bijlage bij dit verslag.



2. DE WERKCONFERENTIE

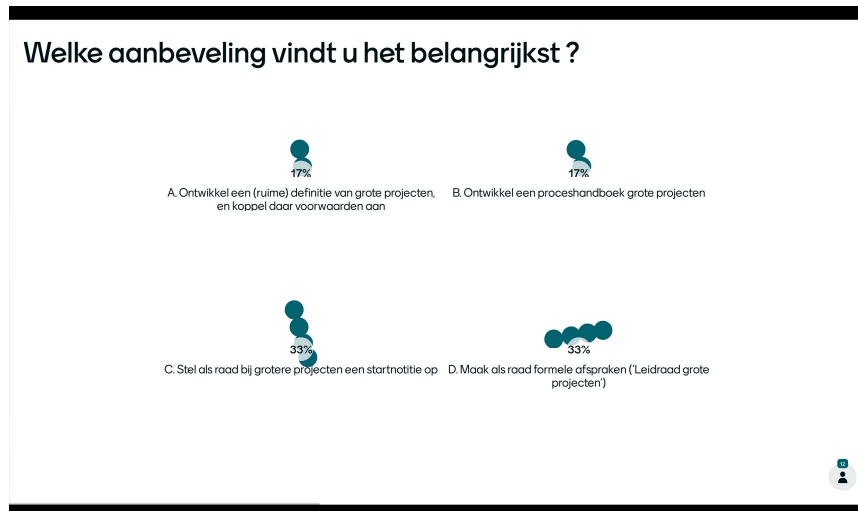
2.1 De aanbevelingen van de Rekenkamer

De aanbevelingen van de Rekenkamer luiden:

- A. ontwikkel een (ruime) definitie van grote projecten, en koppel daar voorwaarden aan;
- B. ontwikkel een proceshandboek grote projecten;
- C. stel als raad bij grotere projecten een startnotitie op;
- D. maak als raad formele afspraken ('Leidraad grote projecten') over de momenten en de wijze waarop de raad in grote projecten wordt geïnformeerd of zaken ter besluitvorming krijgt voorgelegd.

Uitkomst peiling

Een peiling onder de deelnemende commissie- en raadsleden met de vraag welke aanbeveling zij het belangrijkste vinden, liet de volgende uitkomst zien:



Keuzes en opvattingen

De deelnemers geven daarbij aan in principe alle aanbevelingen van belang te vinden. Er ligt iets meer nadruk op de aanbevelingen voor een startnotitie (C) en voor het maken van formele afspraken (D), maar ook de andere aanbevelingen (A en B) vindt men belangrijk.

Er is nu geen definitie van grote projecten beschikbaar en dat is volgens de deelnemers wel nodig om als raad op een passende manier kaders te stellen. De deelnemers vinden een startnotitie van belang om daarmee vroegtijdig raadskaders mee te geven, om die later in het traject ook weer te kunnen toetsen.

Concluderend geven de deelnemers aan alle vier de aanbevelingen van de Rekenkamer van belang te vinden.

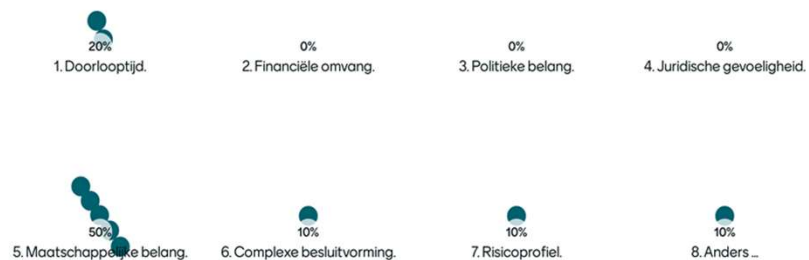
2.2 Definitie van grote projecten

De eerste aanbeveling van de Rekenkamer heeft betrekking op het ontwikkelen van een (ruime) definitie van grote projecten, en het daaraan koppelen van voorwaarden (aanbeveling A).

Uitkomst peiling

Een peiling onder de deelnemende commissie- en raadsleden met de vraag wat het maatgevende kenmerk van 'groot project' is, gaf de volgende uitkomst:

Het maatgevende kenmerk van 'groot project' is:



Keuzes en opvattingen

De uitslag laat zien dat de deelnemers het maatschappelijk belang voorop stellen als het maatgevende kenmerk van een groot project. In het gesprek benadrukken de deelnemers dat er op dit punt eigenlijk geen keuze valt te maken. Het maatschappelijk belang is immers altijd belangrijk en de raad dient immers het maatschappelijk belang. Dit sluit de overige kenmerken vooral niet uit, waarbij de financiële omvang (2) wel ondergeschikt wordt geacht. In het verder duiden van het begrip maatschappelijk belang noemen de deelnemers onder andere de impact op het leefklimaat in de stad, of veel mensen iets van het project merken, en de impact op de fysieke leefomgeving en de voorzieningen.

In het gesprek benadrukken de deelnemers dat de doorlooptijd een belangrijke rol kan spelen. "Als raad wil je kunnen ingrijpen als de wereld verandert". In de situatie dat projecten c.q. processen een lange doorlooptijd kennen, dan kunnen er situaties ontstaan waarbij de raad de nieuwe situatie aan de gestelde kaders wil kunnen toetsen. Dat is zeker het geval als de doorlooptijd langer is dan de raadsperiode.

Tenslotte reflecteren de deelnemers op de aard van de projecten. In het gesprek is het tot nu toe veel gegaan over woningbouw. Er wordt vastgesteld dat ook andere type projecten, zoals de gemeentelijke fusie of projecten in het sociaal domein, tot de grote projecten zouden moeten kunnen behoren.

Apptm

2.3 Proceshandboek grote projecten

De tweede aanbeveling van de Rekenkamer heeft betrekking op het ontwikkelen van een proceshandboek grote projecten (aanbeveling B).

Uitkomst peiling

Een peiling onder de deelnemende commissie- en raadsleden naar wat de belangrijkste functie van een proceshandboek grote projecten is, gaf de volgende uitkomst:



Keuzes en opvattingen

In de keuzes laten de deelnemers zien dat afgebakende (project)fasen met bijbehorende go/no-go momenten zeer belangrijk zijn (5). In de toelichting wordt gesteld dat men in de praktijk veel behoefte heeft aan een navolgbaar proces. Soms is immers bijsturing nodig. Het is van belang om de raad op maatgevende momenten in een project of proces de ruimte te bieden voor beslissingen, door in het proceshandboek duidelijke activiteiten per fase en beslismomenten te benoemen.

Verder benadrukken de deelnemers het belang van navolgbaarheid van genomen beslissingen. Dit heeft opnieuw te maken met de doorlooptijd van grote projecten of gebiedsontwikkelingen, die vaak langer is dan een raadsperiode.

Door de deelnemers wordt verschillend gedacht over het belang van standaardisering (1 t/m 4 en 7). Enerzijds benadrukken enkele deelnemers het belang van standaardisatie, omdat dat de navolgbaarheid vergroot en de controlerende rol van de raad ondersteunt. Anderzijds wordt gesteld dat deze punten juist ambtelijk werkgebied zijn, dus dat de raad zich daar niet mee bezig zou moeten houden. Dit werd benadrukt voor punt 6 (de werkwijze voor communicatie en participatie).

Apkm

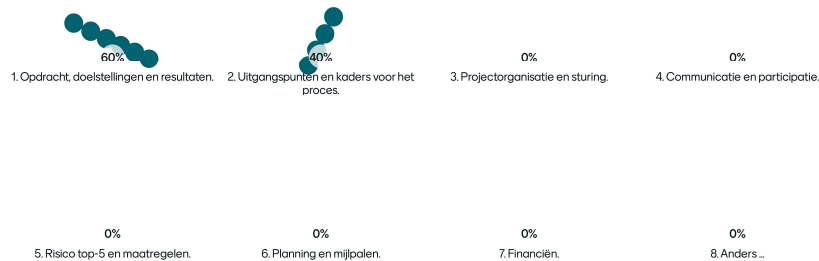
2.4 Startnotitie

De derde aanbeveling van de Rekenkamer heeft betrekking op het als raad opstellen van een startnotitie bij grotere projecten (aanbeveling C).

Uitkomst peiling

Een peiling onder de deelnemende commissie- en raadsleden wat de belangrijkste inhoud van een 'startnotitie' is, liet de volgende uitkomst zien:

De belangrijkste inhoud van een 'startnotitie' is:



Keuzes en opvattingen

De deelnemers zijn duidelijk in hun opvattingen over de belangrijkste inhoud van startnotitie. Het gaat om de vastlegging van de opdracht, doelstellingen en de resultaten (1) en van de uitgangspunten en kaders voor het proces (2). De toevoeging die gemaakt wordt is dat kaderstelling belangrijker worden geacht dan het proces.

Het idee achter een startnotitie voor de raad betreft de politieke keuzes die tussentijds gemaakt moeten kunnen worden. De raad wil met goede kaders in de hand in gesprek kunnen over het maatschappelijk doel van grote projecten. In de huidige praktijk zijn wel al startnotities toegepast, maar daar lijken de deelnemers zich minder van bewust.

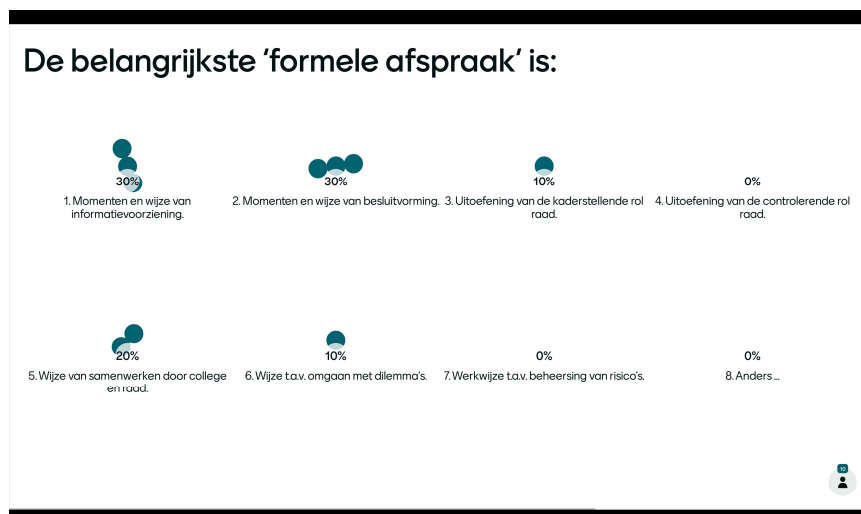
Overigens geven de deelnemers aan ook de andere punten van belang te vinden voor de inhoud van een een startnotitie. Zo wordt gesproken over communicatie, participatie en risico's (met daaraan gekoppeld duidelijke go/no-go momenten) als inhoud voor een startnotitie.

2.5 Leidraad grote projecten

De laatste aanbeveling van de Rekenkamer heeft betrekking op het als raad maken van formele afspraken ('Leidraad grote projecten') over de momenten en de wijze waarop de raad in grote projecten wordt geïnformeerd of zaken ter besluitvorming krijgt voorgelegd (aanbeveling D).

Uitkomst peiling

Een peiling onder de deelnemende commissie- en raadsleden wat de belangrijkste 'formele afspraak' is, liet de volgende uitkomst zien:



Keuzes en opvattingen

Als het gaat om het maken van formele afspraken bij grote projecten geven de deelnemers aan een goede werkrelatie tussen college en raad van groot belang te vinden. Dit vraagt om aan de voorkant goede afspraken te maken over de momenten en wijze van informatievoorziening (1) en ook de momenten en wijzen van besluitvorming (2). Daarmee worden de andere typen afspraken niet minder belangrijk geacht. Namelijk de informatievoorziening, de besluitvorming, de kaderstellende rol, de controlerende rol en de samenwerking tussen college en raad.

In gesprek benadrukken de deelnemers verschillende punten:

- Het gaat om de samenwerking tussen college en raad;
- Het gaat erom dat als het college in projecten tegen de gestelde kaders aanloopt omdat er lastige dilemma's spelen, dat het college dan opschaalt en de raad benut om af te wegen en te beslissen;
- Als de raad en het college van tevoren goede afspraken maken over de spelregels, dan kan er geschakeld worden als de wereld verandert. Dat voorkomt situaties waarin men naar het eigen oordeel al te ver gevorderd is om nog terug te kunnen.

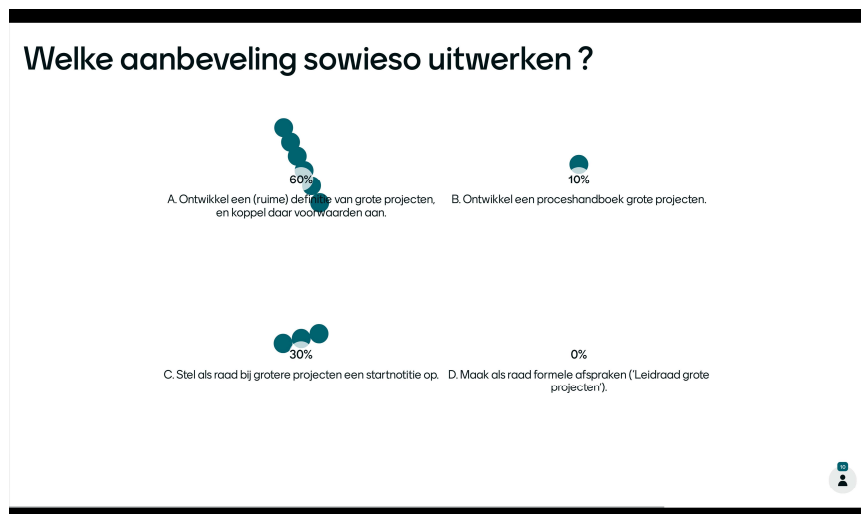
Applm

2.6 Uitwerking van de aanbevelingen

Het beoogde resultaat van de werkconferentie is om een basis te geven aan het wel of niet uitwerken van de in de rekenkamerbrief genoemde aanbevelingen. Daarbij is ook afgewogen of het voorhanden hebben van een proceshandboek, het gebruiken van een raads-startnotitie en/of het formaliseren van afspraken noodzakelijk c.q. wenselijk is. Als geconcludeerd wordt dat er geen uitwerking aan aanbevelingen gegeven wordt, is het van belang om de motivering van die conclusie vast te leggen.

Uitkomst peiling

De laatste peiling onder de deelnemende commissie- en raadsleden welke van de vier aanbevelingen sowieso moet worden uitgewerkt, gaf de volgende uitkomst:



Keuzes en opvattingen

Na de bespreking van de verschillende aanbevelingen, krijgen de deelnemers opnieuw de vraag welke aanbeveling van de Rekenkamer zij sowieso uitgewerkt willen zien. Op basis van de peiling lijken de deelnemers nu een iets andere keuze te maken dan in eerste instantie. Bij de eerder uitgevoerde peiling (par. 2.1) werden de aanbevelingen C en D het meest van belang gevonden. Nu ligt de nadruk vooral op aanbeveling A: het ontwikkelen van een definitie van grote projecten.

In gesprek hierover geven de deelnemers aan alle punten onverminderd van belang te vinden, maar dat vooral een start moet worden gemaakt bij het ontwikkelen van de definitie van grote projecten met bijbehorende voorwaarden (A). Daarna volgen logischerwijs de overige aanbevelingen zoals de formele afspraken (D), het proceshandboek (B) en de startnotitie (C).

De deelnemers zijn unaniem in hun opvatting dat alle vier de aanbevelingen van de Rekenkamer uitgewerkt moeten worden; de aanbevelingen vormen immers ook een samenhangend geheel.

2.7 Vensters van samenwerking

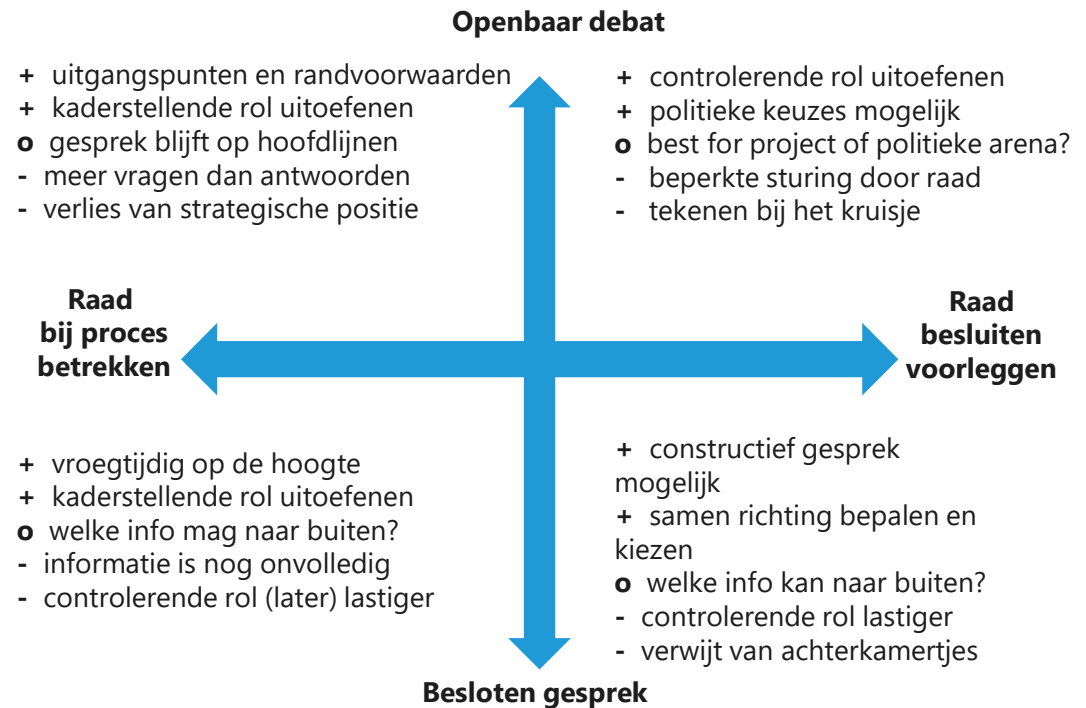
Toelichting

Als het gaat om de sturing op grote projecten dan is de samenwerking tussen college en raad van groot belang. In die samenwerking blijken twee verschillende dilemma's iedere keer keuzes te geven aan betrokkenen.

Het eerste dilemma betreft de keuze tussen het betrekken van de raad bij het proces, versus het voorleggen van besluiten aan de raad. Beiden zijn van belang, maar soms prevaleert de ene keuze, en soms de andere keuze in het proces van een groot project.

Het tweede dilemma betreft de keuze tussen een openbaar debat versus een besloten gesprek. Vaak heeft openbaar de voorkeur, maar soms is het van belang om zaken in een besloten gesprek aan de orde te hebben.

Deze twee dilemma's geven vier vensters op mogelijke samenwerking tussen college en raad. Omdat het echte dilemma's betreft, kent ieder venster zijn voor- en nadelen. Bij wijze van casus is de gebiedsontwikkeling Westpoort/De Scheg aangehaald.



Reflectie

De deelnemers herkennen de verschillende dilemma's, en daarmee ook de vensters van mogelijke samenwerking tussen college en raad. Het idee ontstaat om deze vensters te benutten bij de startnotitie. Dan kunnen de raad, het college en het projectteam samen vroegtijdig in gesprek over wederzijdse verwachtingen. Dit leidt dan vooraf tot keuzes in het proces van sturing op grote projecten.

Appl

2.8 Werkvormen voor samenwerking

Toelichting

Als de vier vensters van samenwerking verder ingevuld worden, dan worden verschillende werkvormen zichtbaar voor de samenwerking van college en raad.

De aard van ieder venster blijkt echt onderscheidend. Dat maakt dat de werkvormen in de praktijk bewust gekozen kunnen worden.

Het is van belang dat college en raad gezamenlijk een eigen praktijk ontwikkelen met betrekking tot de samenwerking. Met een eigen praktijk bedoelen we dat college en raad in elke nieuwe situatie een bewuste keuzes maken over de vorm van de samenwerking gedurende het proces. De verschillende werkvormen in de vier vensters kunnen daarbij behulpzaam zijn.

Reflectie

Door de deelnemers wordt dit herkend als een nuttige bijdrage in het handelingsrepertoire binnen de samenwerking van collega en raad. Door middel van de 'Leidraad grote projecten' kan hier verder vorm en inhoud aan worden gegeven.

- Technische presentatie met belanghebbenden
- Open overleg met belanghebbenden
- Kennis delen met professionals, leden van andere raden, en bestuurders van diverse organisaties
- Stadsgesprek: verschillende sprekers en dialoog

Raad bij proces betrekken

- Raadswerkgroep bij echte grote projecten (vooruitgeschoven post van de Raad)
- Benen Op Tafel sessie (BOT, informeel overleg)

Openbaar debat

- Raadsvergadering (zorgen en wensen komen in moties terecht)

Raad besluiten voorleggen

- Coalitie overleg
- Politieke handwerk (moties)

Besloten gesprek

3. HET VERVOLG

3.1 Uitwerking aanbevelingen Rekenkamer

Door het intensief bespreken van de aanbevelingen van de Rekenkamer Heerhugowaard is een beeld verkregen van wat er onder grote projecten wordt verstaan. Daarbij is ook bepaald dat het voorhanden hebben van een proceshandboek, het gebruiken van een raads-startnotitie en het formaliseren van afspraken wenselijk is. Met de werkconferentie is richting gegeven aan de verdere uitwerking van de betreffende aanbevelingen.

3.2 Aanbevelingen bij het vervolg

Op basis van haar rol als facilitator van de werkconferentie komt APPM tot de volgende aanbevelingen bij het vervolg:

1. Deze verslaglegging delen met alle commissie- en raadsleden van gemeente Heerhugowaard;
2. De resultaten en vervolgstappen afstemmen met fusiepartner gemeente Langedijk;
3. De gewenste opvolging beleggen in de (ambtelijke) organisatie;
4. Bij de opvolging de actieve inbreng vanuit college en raad waarborgen;
5. Binnen de ambtelijke organisatie projectleiders aanwijzen die voor de specifieke onderdelen een plan van aanpak opstellen;
6. De raad met regelmaat op de hoogte houden van de voortgang;

Ten slotte is het van belang om bij alle vervolgstappen in de uitwerking van de aanbevelingen van de rekenkamer, het door de gemeenteraad beoogde effect scherp voor ogen te houden:

Meer grip en sturing op grote projecten door verbetering van de positie en rolneming door de gemeenteraad.

*APPM Management Consultants,
Cris Nielen en Martijn Frijters*



Nederland mooier maken

APPM werkt aan een mooier Nederland. We streven naar een leefbare, bereikbare, klimaatbestendige, waterrijke en duurzame samenleving.

APPM