

Rekenkameronderzoek

Markt en Kerkplein Hattem

Rekenkamercommissie Hattem
4 juni 2020

Onderzoekers:

- Martijn Mussche
- Douwe Hoitinga

Inhoud

1.	Inleiding.....	3
1.1	Introductie.....	3
1.2	Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader	3
1.3	Afbakening en onderzoeksmethodiek	5
1.4	Leeswijzer.....	5
2.	Feitenrelaas.....	7
2.1	2013 - 2015: ambitiedocument project binnenstad	7
2.2	2015 - 2016: herbestrating Markt en Kerkplein.....	11
2.3	2017 - 2018: resultaat en nasleep.....	12
2.4	2018 - 2019: tweede herbestrating Markt en Kerkplein.....	14
3.	Analyse	17
3.1	Besluitvorming en aansturing casus Markt en Kerkplein.....	17
3.2	Kaderstelling en besluitvorming bij grote projecten in Hattem.....	19
3.3	Controle, sturing en verantwoording.....	21
4.	Conclusies en aanbevelingen	22
4.1	Conclusies.....	22
4.2	Aanbevelingen.....	23
Bijlage 1.	Geraadpleegde personen.....	26

1. Inleiding

1.1 Introductie

In 2014 presenteerde de gemeente Hattem een ambitedocument voor de openbare ruimte, waarmee de eerste stap werd gezet voor een vernieuwde binnenstad. De ambitie was om de verschillende ruimtes van Korte Kerkhofstraat, Markt en Kerkplein samen te smeden tot één samenhangende stadsruimte. Er was in het bijzonder aandacht voor de vernieuwing van het marktplein bij de Andreaskerk. Parallel aan het opstellen van de ontwikkelagenda – gestart met de voorbereiding van de herinrichting rondom de Andreaskerk. Na oplevering van het vernieuwde marktplein in de winter van 2015 - 2016 kwamen er klachten binnen over de nieuwe bestrating. De toegankelijkheid en comfort van het plein verslechterden veel sneller dan verwacht, wat uiteindelijk ervoor zorgde dat het marktplein in 2019 opnieuw bestraat moest worden.

1.2 Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader

De rekenkamercommissie van Hattem heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

- *In hoeverre is het proces van kaderstelling, (bestuurlijke en ambtelijke) aansturing, beheersing, toezicht en verantwoording bij het project herinrichting Markt en Kerkplein doelmatig en doeltreffend geweest en hoe is dit geborgd in de aanpak van grote projecten in Hattem?*

Concreet laat zich dit vertalen in de volgende vragen en de daarbij behorende normen:

Onderzoeksvragen	Normen
1. Hoe is de besluitvorming en aansturing rond de casus Kerkplein - zowel in 2015-2016 als in 2019-2020 - verlopen en hoe verhoudt dit proces zich tot de (interne) kwaliteitseisen voor projectmanagement?	<ul style="list-style-type: none">▪ College en raad en hebben het reguliere besluitvormingstraject doorlopen;▪ Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn duidelijk belegd;▪ Invulling van de taken, verantwoordelijkheden en aansturing verlopen conform afspraak en de gekozen projectstructuur wordt systematisch gevolgd;▪ Aangegeven is hoe, wanneer en waarover geïnformeerd wordt;▪ Informatie is tijdig beschikbaar, begrijpelijk en vergelijkbaar.

Onderzoeksvragen	Normen
2. Hoe hebben raad en college de kaderstelling en besluitvorming bij grote projecten vastgelegd?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Raad en college hanteren dezelfde definitie van 'groot project' c.q. het is duidelijk welke grote projecten er zijn in de gemeente; ▪ Raad en college hebben voor de start van een groot project kaders vastgesteld over de omvang en afbakening (tijd, geld, kwaliteit); ▪ Raad en college hebben kaders en richtlijnen vastgesteld over de verdeling van taken, sturing en verantwoording bij grote projecten; ▪ Deze kaders en richtlijnen zijn van voldoende kwaliteit: <ul style="list-style-type: none"> - er is een duidelijk geformuleerde visie; - de visie en strategie zijn vertaald in beleidsdoelstellingen; - de doelstellingen zijn voldoende specifiek, meetbaar, tijdgebonden en zo mogelijk voorzien van prestatie-indicatoren; ▪ De bespreek- en beslismomenten waarbij de raad en/of het college een rol hebben zijn expliciet aangegeven; ▪ De raad is in de gelegenheid gesteld een weloverwogen go/no-go besluit nemen bij de aanvang van het project.
3. Hoe hebben raad en college de controle, sturing en verantwoording bij grote projecten vastgelegd?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Raad en college maken voorafgaand aan een groot project afspraken over controle, (tussentijdse) evaluaties en verantwoording; ▪ Het college informeert de raad tijdig en volledig over mogelijke risico's door onzekerheden en veranderende omstandigheden in het proces; ▪ Er is gestructureerd risicomanagement; ▪ De verantwoordelijkheid voor het signaleren van afwijkingen is duidelijk belegd;

1.3 Afbakening en onderzoeksmethodiek

Het onderzoek richt zich op:

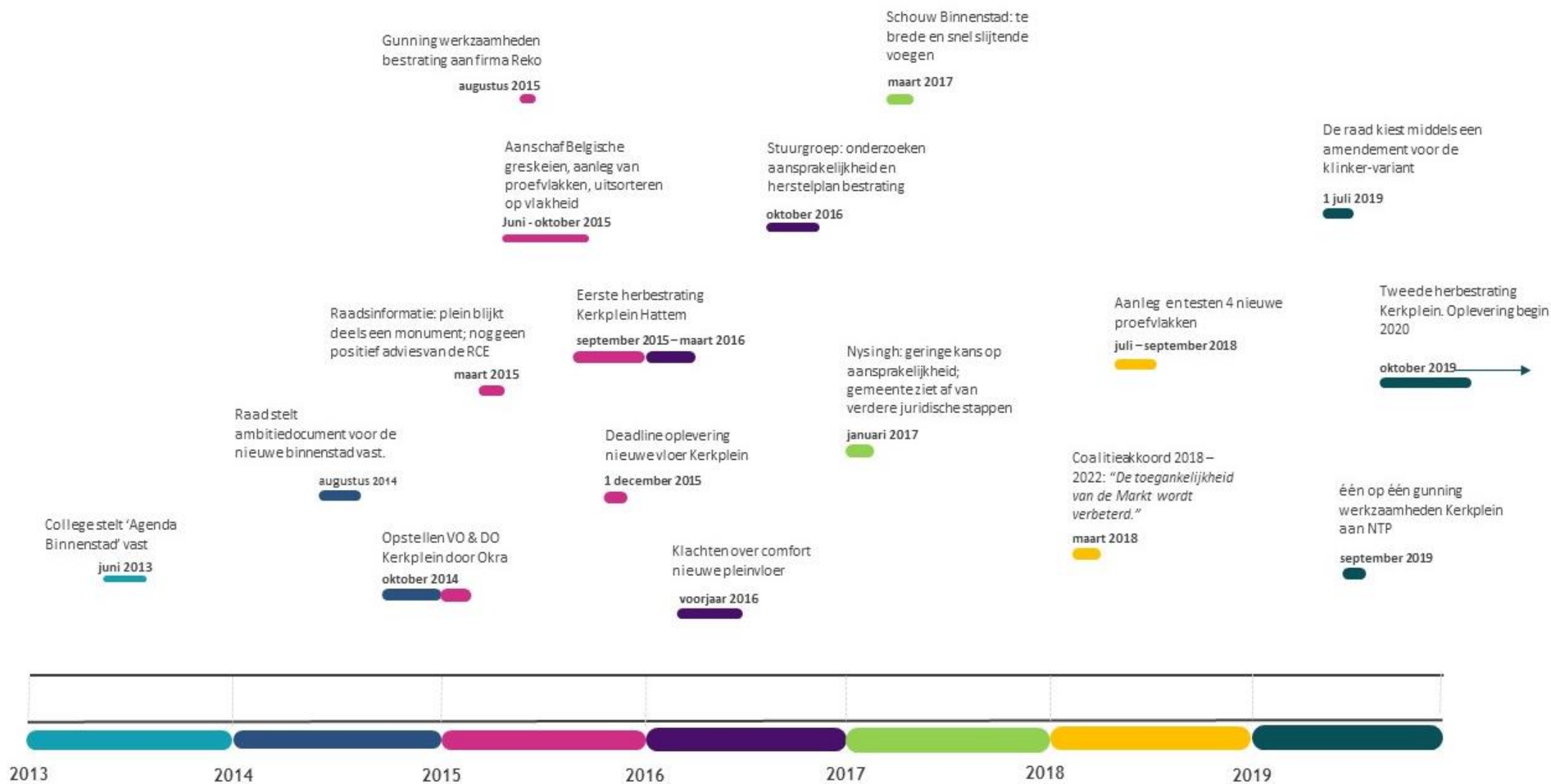
- de besluitvorming, sturing, en verantwoording rond de specifieke casus Herinrichting Kerkplein, zowel in 2015-2016 als in 2019-2020;
- de besluitvorming, sturing, en verantwoording rond grote projecten in de gemeente Hattem in het algemeen;
- zowel de uitvoering 'op papier' als ook in de praktijk;
- de procesgang en de rollen en verantwoordelijkheden van raad, college en ambtelijke organisatie daarin.

Het onderzoek richt zich niet op:

- de specifieke gang van zaken bij andere grote projecten (anders dan de Herinrichting Markt en Kerkplein);
- projecten waarin de gemeente geen projecteigenaar is;
- bereikte effecten en/of doelen van het grote project.

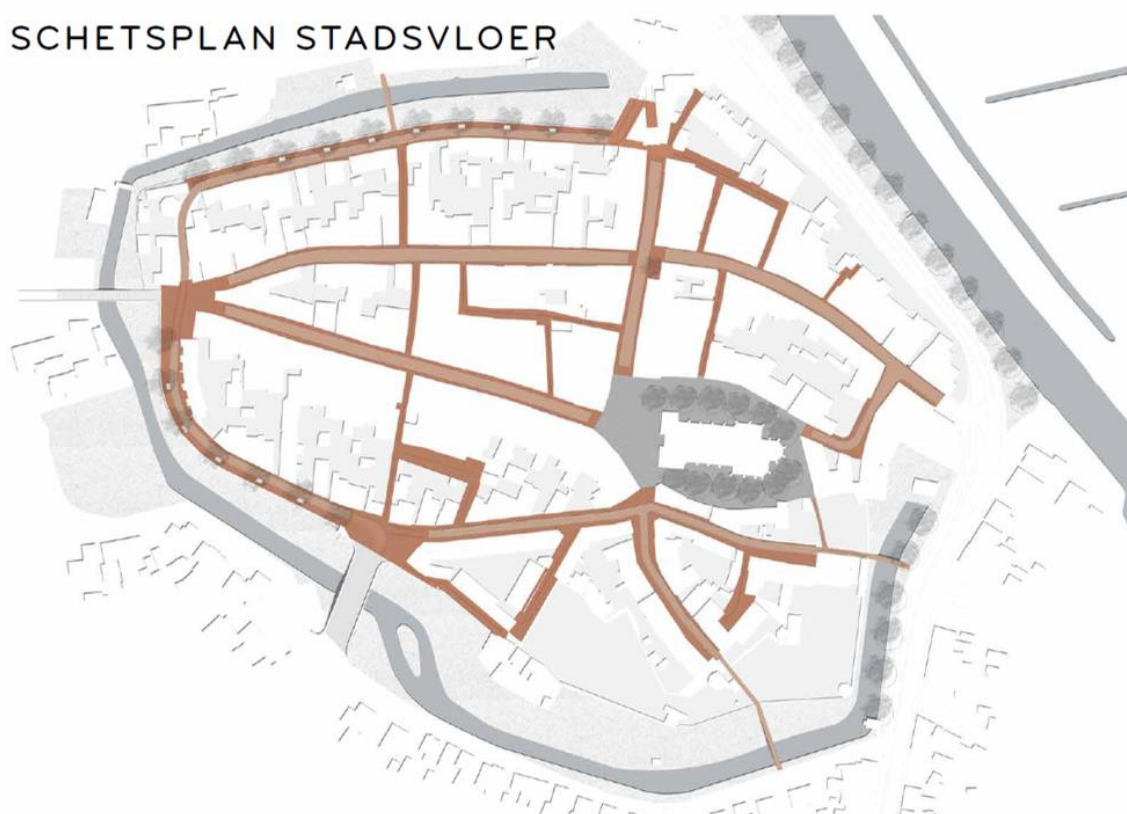
1.4 Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk omvat een feitenrelaas van alle gebeurtenissen rondom het project vanaf de planvorming in 2013 tot en met de uitvoering van de tweede herbestrating eind 2019. In hoofdstuk 3 komen de drie deelvragen achtereenvolgend aan bod, met daarin een beoordeling aan de hand van het normenkader en een toelichting op de bevindingen. Tot slot biedt hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamercommissie en onderzoekers aan de hand van het feitenrelaas en de analyse formuleren. Het rapport sluit af met een overzicht van de geraadpleegde personen voor dit onderzoek.



Figuur 1: Tijdlijn project Markt en Kerkplein Hattem (2013 t/m 2019)

2. Feitenrelaas



Afbeelding 1: Schetsplan stadsvloer ambitiedocument Okra (2014). Het grijs gemarkeerde gebied is het plein rondom de Andreaskerk.

2.1 2013 - 2015: ambitiedocument project binnenstad

Op 25 juni 2013 besloot het college van Hattem tot een integrale aanpak van de binnenstad onder de noemer: Agenda Binnenstad. Het plan van aanpak voor deze agenda werd op 23 september 2013 gepresenteerd aan de raadscommissie. Er werd gekozen voor een interactieve aanpak waarbij iedereen die zich betrokken voelde bij de binnenstad input mocht geven. Kenmerkend aan dit project was de grote betrokkenheid van de inwoners bij de ontwikkeling van de binnenstad. Begin 2014 ging de gemeente aan de slag met het ophalen van de wensen uit de samenleving en smeedde dit na veel respons samen tot het zogenoemde dromenboek. *Het ontwikkelen van een mooie binnenstad kan de gemeente uiteraard niet alleen. Alleen samen met ondernemers, eigenaren, culturele instellingen, belangenverenigingen, bewoners en natuurlijk de gebruikers van de binnenstad is het mogelijk om te komen tot de gewenste binnenstad. Het ambitiedocument is dan ook nadrukkelijk in samenwerking met al deze partijen tot stand gekomen.*¹

De wensen van de samenleving werden toegevoegd aan het ambitiedocument; het kaderstellende document voor de projecten in de binnenstad. De gemeente stelde dit document samen met Okra op; het architectenbureau dat verantwoordelijk was voor de ontwerpen van de nieuwe binnenstad. Naast het opstellen van het ambitiedocument leverde Okra ook het voorlopige- en definitieve ontwerp voor de herinrichting van de binnenstad. In augustus 2014 besloot de raad het

¹ Gemeente Hattem, 25-04-2014, Raadsinformatiebrief agenda binnenstad.

ambitiedocument vast te stellen waarmee de kaders en visie voor nieuwe binnenstad waren gevormd.² Het ambitiedocument, betrof een verlengstuk van bestaande beleidskaders, zoals de 'Toekomstvisie Hattem', het cultuurbeleid, het rioleringsbeleid, het ruimtelijk ontwikkelingsplan en het raadsbesluit naar aanleiding van de autoluwe binnenstad. Er waren wensen om de riolering aan te passen en te vernieuwen, de straatverlichting te verduurzamen en er in de toekomst voor te zorgen dat er minder autoverkeer in de binnenstad komt. Kortom, het project binnenstad kwam voort uit zowel verschillende bestaande beleidskaders als de wensen vanuit de Hattemse samenleving. De herinrichting van de Markt en het Kerkplein rondom de Andreaskerk was het voornaamste deelproject van de agenda binnenstad. *"De ruimte rondom de Andreaskerk heeft de potentie om opnieuw het kloppende hart van Hattem te worden. Hoewel de beeldkwaliteit van het bestaande kerkplein niet ter discussie staat, zijn er wel vragen naar een kerkplein met meer comfort, meer verblijfswaarde en meer groen."*³[...]

Formeel kent de gemeente Hattem geen definitie of afbakening voor grote projecten, maar het project binnenstad werd beschouwd als een groot project. De opgave was het bundelen van allerlei ambities en deelprojecten, waardoor de wens ontstond om de plannen integraal en interactief te ontwikkelen. Dit betekende dat de gemeente vooraf de wensen wilde bespreken met alle belanghebbenden om zo samen met de Hattemse bevolking te nieuwe binnenstad te ontwikkelen. Het doel was dat het toen nog te onderzoeken project leidde tot een aantrekkelijke binnenstad van Hattem voor mensen die er wonen, werken en de stad bezoeken. Het proces richting ontwikkeling moest zorgen voor draagvlak tussen de betrokken partijen en de integrale aanpak moest zorgen voor een gezamenlijke ambitie en verhogen van de kwaliteit en afstemming tussen de diverse deelprojecten. De beoogde effecten waren:

- Een gedragen plan, wat leidt tot minder discussie tijdens de uitvoering van de verschillende projecten;
- Integrale aanpak om te zorgen voor samenhang en hogere kwaliteit
- Werk-met-werk leidt tot kostenefficiënt werken
- Duurzaam watersysteem
- Duurzame verlichting

In het besluit voor de agenda openbare ruimte schrijft het college dat de projectchecklist een zware structuur aanbeveelt. Voor zowel het 'moederproject' Agenda Binnenstad als het project Markt en Kerkplein werd eenzelfde projectstructuur in het leven geroepen, bestaande uit een stuurgroep, projectgroep en werkgroep:

De stuurgroep droeg verantwoordelijkheid voor de algemene aansturing van de projecten en de realisatie van de geformuleerde ambities en overlegde één keer per maand. De stuurgroep bestond uit:

- wethouder;
- Ambtelijk opdrachtgever;
- Projectleider;
- Manager Realisatie & Beheer.

Naast de stuurgroep kwam er een *projectgroep* voor de dagelijkse begeleiding van het project en deze overlegde twee keer per maand. De projectgroep bestond onder meer uit:

² Gemeente Hattem, raadsbesluit ambitiedocument openbare ruimte binnenstad, 25-8-2014

³ Ambitiedocument openbare ruimte historische binnenstad Hattem (Gemeente Hattem, 25 augustus 2014)

- Projectleider Agenda Binnenstad;
- Projectleider Herinrichting Kerkplein;
- Stedenbouwkundige (extern);
- Secretaris;
- Projectcontroller.

Aansluitend op de projectgroep werd een *werkgroep* ingesteld die gericht was op de voorbereiding van de uitvoering en begeleiding van de uitvoering. Deze werkgroep bestond uit:

- Projectleider;
- Medewerker Beleid en Directie;
- Medewerker Realisatie en Beheer;
- Projectcontroller.

De projectorganisatie moest hierna eerst aan de slag met de stedenbouwkundige uitwerkingen, het plan voor de verlichting en het op touw zetten van het beoogde participatietraject. Onder de globale inschatting van de risico's staan de mogelijkheden dat er onvoldoende draagvlak is voor het plan of dat de planning onhaalbaar blijkt. Dit laatste was om diverse redenen van belang. Niet alleen waren er afspraken met lokale ondernemers en horeca om ernstige hinder tijdens het terrasseizoen te voorkomen, ook zorgden subsidievoorwaarden voor onder meer een subsidie voor de Verkantoren voor een deadline. De beslismomenten kwamen voort uit de diverse projectfasen, die afgehecht dienden te worden door besluitvorming. *“De raad stelt de kaders vast in het ambitiedocument; het college van B&W voert uit.”* De afbakening en opgave van het gehele project werd opgedeeld in vier fasen:

- Fase 0 – Projectopdracht;
- Fase 1 - Ambitie voor de binnenstad;
- Fase 2 – Ontwikkelagenda;
- Fase 3 – Uitvoeren projecten.

Het project Markt en Kerkplein betrof de ruimte om de prominente Andreaskerk. Specifiek ging het de Kerkhofstraat, de Markt aan de voorkant van de kerk en het monumentale Kerkplein aan de achterkant. Naast herbestrating werden ook de riolering en de verlichting onder handen genomen en werden speciale bomen uit Italië ingevlogen om de metamorfose compleet te maken.

“De ambitie is om de verschillende ruimtes van Korte Kerkhofstraat, Markt en Kerkplein samen te smeden tot één samenhangende stadsruimte, op eenzelfde niveau aangelegd en uit eenzelfde materiaal opgetrokken. “

Op basis van het ambitiedocument zijn twee bepalende beleidskaders voor dit project te herleiden, namelijk 1: het creëren van een uniforme en comfortabele uitstraling van de markt en 2: het behouden van het historische karakter. De overkoepelende ambitie was om de Hattemse bevolking nauw te betrekken bij het vernieuwen van de binnenstad. Het project Markt en Kerkplein betrof namelijk niet alleen het vernieuwen van de vloer, maar ook de gehele inrichting van de Markt werd gewijzigd. Dit maakte dat er veel waarde werd gehecht aan de input van inwoners en lokale ondernemers. Op 28 oktober 2014 gaf de gemeente Okra de opdracht tot het opstellen van een voorlopig en definitief ontwerp. Okra stelde het ontwerp voor de Kerkplein, Molenbelt en Verkantoren op in samenspraak met de Hattemse bevolking en de input van ondernemers en lokale horeca.

In maart 2015 presenteerde de projectgroep het voorlopige ontwerp voor de Verkentoren, Molenbelt en het Kerkplein aan de raad.⁴ Bij deze presentatie kwam het aandachtspunt naar voren dat het Kerkplein een Rijksmonument is en dat naast de welstandcommissie ook de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (hierna: RCE) een advies op het voorlopig ontwerp diende te geven. De RCE kon geen positief advies geven over het voorlopig ontwerp. Er moest meer aandacht komen voor de verweving van de ruimte van de geestelijke macht (Kerkplein) en de wereldlijke macht (Markt) tot één ruimte. De geschiedenis van Hattem moest beter herkenbaar zijn in het ontwerp en de RCE was niet content met de scherpe scheiding tussen het ontwerp van het plein en die van de omliggende straten. *“Het standpunt van de RCE is van groot belang omdat het Kerkplein in de jaren '60 is aangewezen als monument, waarmee het een vergelijkbare bescherming heeft gekregen als bijvoorbeeld de Kerk en de Dijkpoort. De RCE geeft geen positief advies af over het voorlopig ontwerp zoals aan het college is gepresenteerd. [...] In de periode februari – april [2015] hebben er diverse gesprekken plaatsgevonden met de RCE.”*⁵ Het college gaf aan dat de gemeente het bevoegd gezag is voor de vergunning, maar desondanks zou moeten motiveren hoe het advies was meegenomen in de plannen. In de risicoparagraaf vermeldde zij: *“[...] In de motivatie zal de gemeente moeten tonen hoe de opmerkingen van de RCE zijn meegenomen in het ontwerp en wat de redenen zijn om hier van af te wijken. Mogelijke bezwaarmakers kunnen het afwijken van het advies van de RCE aangrijpen. Bijvoorbeeld het kerkbestuur geeft aan veel waarde te hechten aan het advies van de RCE. Bij bezwaar volgt een rechtelijke procedure waarbij een rechter de afwegingen inhoudelijk zal wegen. Jurisprudentie wijst uit dat er een zware bewijslast bij de gemeente ligt als het gaat om afwijken in een dergelijk geval. In de bewijslast spelen historische gronden een belangrijke rol.”*⁶

Omdat de RCE geen positief advies kon geven over het voorlopig ontwerp ging de gemeente aan de slag met een herijking van het ontwerp om zo alsnog te voldoen aan de wensen van de RCE. Concreet betekende dit⁷:

- *In plaats van de natuursteen in schubbenverband wordt een nieuwe natuurstenen vloer (hergebruik) in strokenverband gerealiseerd;*
- *De vroegere scheiding tussen wereldlijke macht en kerkelijke macht wordt in de vloer gemarkeerd;*
- *Het Kerkplein krijgt een menging van bestaande en nieuwe natuursteen keien.*

Een belangrijk aspect van het advies was dat gebruik moest worden gemaakt van authentieke stenen uit de regio waardoor de plannen van dat moment gewijzigd moesten worden. De deadline voor de opleving van de herbestrating stond op 1 december 2015. Deze deadline kwam onder meer voort uit afspraken met lokale ondernemers en de horeca over het tijdig open stellen van de markt bij de aanvang van het terrasseizoen in het voorjaar. Door het advies van de RCE werden de plannen in een laat stadium bijgesteld en kwam het halen van de deadline onder druk te staan. De gemeente ging op zoek naar de juiste type steen en schafte een partij gebruikte Belgische greskeien aan. In juni 2015 legde de gemeente proefvlakken aan met dit type steen. Naar aanleiding hiervan ontstond twijfel over het comfort:

⁴ Gemeente Hattem, raadsinformatiebrief agenda binnenstad, 28-04-2015

⁵ Gemeente Hattem, Collegebesluit DO Kerkplein, 21-04-2015

⁶ Gemeente Hattem, Collegebesluit DO Kerkplein, 21-04-2015

⁷ Gemeente Hattem, Collegebesluit DO Kerkplein, 21-04-2015

[...] Mede naar aanleiding van het proefvak is een discussie ontstaan over de vlakheid en het (loop)comfort van de bestrating. Er is twijfel of de verharding in het proefvak wel voldoende comfortabel is. Daarbij gaat het specifiek om de toepassing van de stenen op de Markt waar het (loop)comfort vanwege het gebruik (winkels/terrassen) meer aandacht vraagt. In de zomermaanden is gekeken naar mogelijkheden om met dezelfde stenen een vlakker en comfortabeler oppervlak te creëren.”⁸

Om het comfort te waarborgen had het college drie varianten uitgewerkt en koos uiteindelijk voor het uitslecteren van de stenen (variant 2). De vlakke en gelijkmatige stenen zouden worden gebruikt voor de Markt en de overige stenen voor plekken waar comfort minder van belang is. Het voordeel ten opzichte van het zagen van de stenen (variant 3) was dat de robuuste uitstraling behouden bleef en het was goedkoper dan het zagen. Variant 2 bood de meeste voordelen en paste binnen het definitief ontwerp, de projectbegroting en het ambitedocument. Op deze manier werd de vlakheid en het comfort van de vloer op de markt volgens het college geoptimaliseerd, met behoud van de robuuste en klassieke uitstraling. Op 1 september 2015 koos het college voor het uitsorteren van de greskeien en gaf daarbij aan deze keuze te communiceren met alle betrokkenen (Kerk, horeca, omwonenden etc.).

2.2 2015 - 2016: herbestrating Markt en Kerkplein

Het bestek voor de werkzaamheden aan het Markt en Kerkplein werd opgesteld door Buro Noord Bv. onder leiding van de gemeentelijke inkoopafdeling. De gemeente raamde de kosten voor de werkzaamheden op € 615.000, -. Op 19 augustus 2015 besloot het college tot gunning van de herbestrating aan de laagste inschrijver, namelijk firma Reko Grondverzet- en wegenbouwbedrijf uit Raalte voor een bedrag van € 547.700, -.⁹ Hiermee bleven de werkzaamheden binnen de bestekraming. De gemeente hanteerde de laagste prijs als enige gunningscriterium. *“De aanbestedingsprocedure is uitgevoerd binnen de aanbestedingswetgeving. In de aanbestedingsstukken is gemotiveerd aangegeven waarom de laagste prijs als enige gunningscriterium gehanteerd is. Hier zijn geen bezwaren tegen geuit.”*¹⁰ De aannemer kreeg advies van Okra, die op hun beurt Gebroeders Voets B.V. betrok als technisch adviseur bij de herbestrating. In het definitief ontwerp stond het volgende opgenomen over de opbouw van de pleinvloer:

- op de bestaande fundering een laag basaltsplit fractie 2/7, laagdikte 50mm;
- daarop het Belgisch gres;
- maximale voegbreedte 15 mm.;
- voegen vullen met GeoRapid, tot minimaal 90% van de steenhoogte.

Er ontstonden in september 2015 twijfels over het toepassen van het voegmiddel (GeoRapid) in combinatie met de ondergrond van de Markt en het Kerkplein. Volgens Gebroeders Voets B.V. kon de kwaliteit van deze voeg alleen gegarandeerd worden in combinatie met een (verharde) puinfundering.¹¹ De gemeente heeft echter geen beleid ten aanzien van het toepassen van puinfundering in het centrum en besloten werd om een scheidingsdoek aan te brengen.

⁸ Gemeente Hattem, Collegebesluit stenen Kerkplein, 28-08-2015

⁹ Gemeente Hattem, Collegebesluit gunning Kerkplein, 25-08-2015

¹⁰ Gemeente Hattem, Collegebesluiten gunning Reko, 25-08-2015

¹¹ Gemeente Hattem, Verslag 2^e bouwvergadering, 22-09-2015

“Aangezien er geen puinfundering onder het Belgisch gres wordt toegepast is het verstandig om een scheidingsdoek onder de laag van het split aan te brengen. “¹²

De aanlevering van de partij Belgisch gres en het uitsorteren op vlakheid in het najaar van 2015 namen meer tijd in beslag dan voorzien. In november 2015 concludeerden de aannemer en de projectgroep dat de deadline voor fase 1 (voor 1 december) niet gehaald zou worden. Zo'n 40% van de Belgische gres bleek vlak, terwijl 60% minder vlak was. Door de grote onderlinge maatafwijkingen was meer voegmiddel nodig dan voorzien en moest bij vrijwel elke kei de hoogte van de straatlaag worden aangepast. In december 2015 werd ook duidelijk dat er een extra 100 m² Belgisch gres nodig was en dat de aanleg van de nieuwe vloer langzamer ging dan verwacht door de maatafwijkingen van de stenen. De maximale voegbreedte van 15 millimeter, zoals omschreven in het definitief ontwerp, kon hierdoor niet worden gehaald en bovendien was hierdoor extra voegmiddel nodig. Een extra complicerende factor was het koude weer ten tijde van de aanleg. Het gekozen voegmateriaal GeoRapid mocht niet onder de 5 graden Celsius verwerkt worden waardoor de werkzaamheden enige tijd stil kwam te liggen.

De oorspronkelijke deadline van 1 december 2015 werd niet gehaald. De maatafwijking van de stenen in combinatie met de losse splitlaag maakte dat het aanleggen van een egale en 'vaste' vloer lastig was, ondanks het afrillen met zware apparatuur. De aanleg van de pleinvloer ging in het nieuwe jaar door en in maart 2016 werd een tent met verwarming ingezet om het bestraten en invoegen tijdens het koude weer mogelijk te maken.

2.3 2017 - 2018: resultaat en nasleep

Al ten tijde van de afronding van de bestrating in de eerste maanden van 2016 constateerde de projectgroep dat de kwaliteit van de vloer, en dan met name de voegen, ondermaats was. De voegen waren door de onregelmatige stenen op sommige plekken veel breder dan gepland. In de loop van 2016 kwamen er klachten over het comfort en de kwaliteit van de nieuwe bestrating op het Kerkplein. Er waren met name klachten over de toegankelijkheid voor mensen met een beperking. Door de brede voegen was het plein niet goed begaanbaar voor mensen in een rolstoel. De voegen sleten veel sneller dan verwacht en gingen op sommige plekken al kapot. De gemeente moest al vrij snel na de oplevering bezig met herstelwerkzaamheden op de ergst getroffen plekken in de bestrating, om de veiligheid en toegankelijkheid te garanderen.

In samenwerking met externe adviseurs analyseerde de gemeente de schade en de oorzaken daarvan. In oktober 2016 volgde de stuurgroep twee sporen in het verdere proces, namelijk het maken van een herstelplan voor de voegen en het onderzoeken van mogelijke aansprakelijkheid. Voor dat laatste nam de gemeente advocatenkantoor Nysingh in de arm. Op basis van het juridisch advies concludeerde de gemeente dat de aannemer (Reko bv.) niet aansprakelijk gesteld kon worden voor de kosten van het bestek. Er was een mogelijkheid om de aansprakelijkheid van Okra verder te onderzoeken, al zouden zij hooguit aansprakelijk gesteld kunnen worden voor de kosten van het ontwerp (€37.000,-). Bovendien droeg de gemeente zelf verantwoordelijkheid voor de aangekochte Belgische greskeien, die mede door een grote onderlinge maatafwijking ervoor zorgden dat de voegbreedte uit het bestek (max. 15 mm.) niet gehaald kon worden. Ook alle afwijkingen van het bestek waren als bestekswijzigingen door de gemeente geaccepteerd. Voor de technische analyse van de schade vroeg de gemeente Kiwa KOAC medio 2017 de situatie te

¹² Gemeente Hattem, Verslag 3^e bouwvergadering, 16-10-2015

beoordelen en inzicht te geven in de oorzaken. In een interne memo van de projectgroep aan de stuurgroep concludeerde Kiwa KOAC op basis van de analyse dat de hoge slijtage hoofdzakelijk te wijten viel aan:

1. Het ontbreken van een voldoende stabiele wegfundering (splitlaag biedt te weinig stevigheid);
2. Onvoldoende sterk voegmateriaal

Daarnaast waren er volgens de projectgroep nog enkele ondergeschikte redenen die bijdroegen aan een snelle slijtage, namelijk een te grote voegbreedte door maatverschillen tussen de individuele stenen en de keuze voor een beperkte voegdiepte van 4 centimeter.¹³ Samen met het (zware) verkeer dat over de markt rijdt, zorgde dit alles ervoor dat de nieuwe vloer veel sneller sleet dan de bedoeling was. De gemeente ging in gesprek met Okra over de door hen gemaakte keuzes met betrekking tot het ontwerp van de vloer. Okra was het niet eens met de stelling dat hun ontwerp had bijgedragen aan de hoge slijtage. Afsluitend in de memo schreef de projectgroep het volgende: *“Vraag ter bespreking in de stuurgroep is hoeveel energie en middelen nog gestoken moeten worden in extra activiteiten en onderzoeken terwijl er zeer gerede twijfel bestaat over de haalbaarheid van schadeclaims.”*

In maart 2017 organiseerde de gemeente samen met Okra een schouw in de binnenstad van Hattem. Deze werd op verzoek van een aantal raadsleden georganiseerd. Er werd input van alle betrokkenen verzameld over het resultaat en mogelijke verbeterpunten. Het resultaat van de meeste deelprojecten kon op waardering rekenen van de inwoners en gebruikers van de binnenstad. Ook de nieuwe uitstraling van onder andere de Markt en het Kerkplein kon men waarderen, maar de beloopbaarheid was in combinatie met te snel uitslijtende voegen een probleem. In het schouwrapport, dat op 20 maart 2017 aan de raad werd gestuurd, schreef Okra dat de oplossing voor het verbeteren van het comfort binnen het huidige plan gezocht moest worden, namelijk door middel van onderzoek naar de oorzaken van slijtage en hierop maatregelen te nemen.¹⁴ Ook de projectgroep zat op het spoor van monitoring en herstelwerkzaamheden waar nodig. *“[...] niet overhaast tot herstel over te gaan, maar om de komende tijd goed te blijven monitoren of de beschadigingen verergeren, en op welke locaties de schades het hevigst zijn. De bevindingen kunnen bijdragen aan het maken van de juiste herstelkeuze.”*¹⁵ Uit de schouw van Okra bleek dat sommige ondernemers en andere gebruikers van het plein voorstelden om aparte loopstroken aan te leggen om zo de problemen voor wandelaars en fietsers op te lossen, maar gezien de impact op de uitstraling raadde Okra dit af.

De gemeente besloot af te zien van schadeclaims en focuste zich op een plan voor het herstel en verbeteren van de toegankelijkheid. Hiertoe werkte de projectgroep op basis van het advies van Kiwa KOAC vier scenario's uit:

- Scenario 1: Incidenteel herstel van beschadigde voegen (evt. gebruikmakend van een ander type voegmiddel met geschiktheid voor verkeersbelasting);
- Scenario 2: Herstel door voegen te verwijderen en vervolgens de split laat vanuit de voegopeningen te infiltreren met betonslurry; nadien de voegen voorzien van nieuw voegmiddel met geschiktheid voor verkeersbelasting;
- Scenario 3: Grootschalig herstel door de bestrating volledig te verwijderen en de splitlaag op te mengen met een trascement (cementmengsel) en het toepassen van verbeterd voegmiddel

¹³ Gemeente Hattem, memo 3 stuurgroep; herstel voegen, 2-3-2017

¹⁴ Okra, Schouw Binnenstad Hattem, 20 maart 2017

¹⁵ Gemeente Hattem, memo stuurgroep-vervolg proces herstel voegen, 31-10-2017

met geschiktheid voor verkeersbelasting. Tevens stenen sorteren omwille van smallere voegen.

- Scenario 4: Grootschalig herstel door aanbrengen van puinfundering, cementgebonden splitlaag en verbeterde voegmiddel met geschiktheid voor verkeersbelasting. Tevens stenen sorteren omwille van smallere voegen.

2.4 2018 - 2019: tweede herbestrating Markt en Kerkplein

In maart 2018 vonden de gemeenteraadsverkiezingen plaats en het thema binnenstad stond hoog op de politieke agenda in Hattem. Na de verkiezingen was er bij zowel het college als de raad consensus dat er een plan moest komen om de bestrating van de Markt te verbeteren en het werd onderdeel van het coalitieakkoord (2018-2022): *“De binnenstad is de parel van Hattem. We zijn trots op onze historische binnenstad en willen dat inwoners en bezoekers die kunnen beleven. We zien de toekomst van de Hattemse binnenstad als autoluw. De toegankelijkheid van de Markt wordt verbeterd.”*

De gemeente ging aan de slag met het uitwerken van de mogelijkheden om de vloer van de Markt te verbeteren en koos wederom voor een interactieve aanpak. Sinds de oplevering in het voorjaar van 2016 had de gemeente regelmatig herstelwerkzaamheden moeten uitvoeren op de door slijtage zwaarst getroffen stukken van de bestrating. Uit de financiële analyse was inmiddels duidelijk geworden dat de kosten van het onderhouden van de huidige vloer voor de komende 20 jaar ongeveer gelijk stond aan de kosten van een nieuwe herbestrating. Een nieuwe herbestrating zou weliswaar een extra investering vereisen, maar daar stond tegenover dat de geplande kosten voor onderhoud flink zou afnemen waardoor het onder aan de streep toch een financieel verantwoorde keuze was. Er werd gekozen voor een grondigere aanpak in plaats van langdurige herstelwerkzaamheden. Het college besloot tot de aanleg van vier proefvlakken:¹⁶

1. Bestaande steenverband met bestaande voegbreedte. De huidige voegen worden uitgeblazen en van bovenaf gevuld met een cementmengsel en de bovenste laag gevuld met een voegmateriaal dat bestand is tegen zwaar verkeer;
2. De stenen worden verwijderd en opnieuw gelegd met een onderlinge afstand van 1 cm. De voegen worden gevuld zoals in variant 1;
3. De stenen worden verwijderd en opnieuw gesteld met een onderlinge afstand van 1 cm. De funderingslaag wordt aangevuld met brekerzand. De voegen worden bovenaf gevuld met een mengsel van split en brekerzand;
4. De stenen worden verwijderd en zo dicht mogelijk tegen elkaar gezet. De funderingslaag wordt aangevuld met brekerzand. De voegen worden bovenaf gevuld met een mengsel van split en brekerzand.

Variante 5 met de gezaagde steen was niet door de adviescommissie Ruimtelijke kwaliteit getoetst. Deze was volgens het college echter nagenoeg gelijk aan het definitief ontwerp zoals destijds voor de Markt was opgesteld en opgenomen in het bestek (inclusief de gezaagde stenen). De proefvlakken werden in de periode augustus – september 2018 aangelegd en de gemeente nodigde gebruikers, inwoners en ondernemers uit om hun mening te geven tijdens deze testmomenten. De vier varianten werden integraal getoetst aan een vijftal criteria, namelijk het comfort/ beloopbaarheid, beeldkwaliteit, stabiele vloer en duurzame voegen, waterafvoer en de financiën. Het college achtte de kans klein dat een oplossing aan al deze criteria zou voldoen en

¹⁶ Gemeente Hattem, Collegebesluit aanleg vier proefvlakken Markt, 3-7-2018

wilde zoeken naar een optimum tussen comfort, uitstraling en aanvaardbare kosten. Stabiele, duurzame voegen en de waterafvoer waren twee eisen waaraan voldaan moest worden. Wat betreft kaderstelling gaf het college aan dit project onderdeel was van fase 1 uit de Agenda Binnenstad en herhaalde daarbij het ambitiedocument. Uit de vergelijking concludeerde het college dat alleen variant 5 (met de gezaagde steen) haalbaar was wat betreft de criteria comfort, beeldkwaliteit, stabiliteit en voegen en waterafvoer. Het resterende budget uit fase 1 (€ 120.000) was echter onvoldoende om deze variant te kunnen realiseren.

Begin 2019 begon de voorbereiding om te komen tot een definitief besluit voor het project Markt en Kerkplein. In januari sprak de raad in de commissie voor algemene en ruimtelijke zaken over de kaders voor de herinrichting van de Markt, het Kerkplein en de Kerkhofstraat. Het college liet op basis van de door de raad aangegeven kaders drie modellen opstellen, die op 17 april 2019 werden besproken met bewoners van Hattem. De opmerkingen van deze bijeenkomst werden door Okra verwerkt in drie modellen. Het eerste model betrof een uitvoering met bakstenen klinkers voor de Markt en de rijloper Kerkhofstraat. Het tweede model was een variant met de gezaagde natuursteen gesteld in beton en met een vaste voeg. De Kerkhofstraat zou in dit model herbestraat worden met de bestaande steen, maar ditmaal met een zo smal mogelijke voeg en gevuld een ander voegmateriaal (proefvlak 2). Tot slot was de derde en laatste optie van het college om de Markt en Kerkhofstraat te bestraten met de gezaagde natuursteen, gesteld in beton en met vaste voeg.

De varianten waren besproken met onder andere het RCE en (externe) adviseurs. De conclusies hieruit was dat het RCE een voorlopig advies had gegeven dat luidde: *“het plein vraagt om allure en het gebruik van rijke materialen. Een tapijt van klinkers zoals in model 1 past daarom niet op deze plek.”* Een definitief advies kon pas gegeven worden wanneer de plannen verder waren uitgewerkt en er een officiële adviesaanvraag was ingediend.

De adviseurs van de gemeente waren van mening dat model twee of drie de beste oplossing bood, met een lichte voorkeur voor model 2. Het college constateerde dat er zorgen waren over het comfort van de vloer indien weer gekozen werd voor de natuurstenen. Het college gaf aan dat zowel (laboratorium-) onderzoek door Kiwa Koac bv. als de opgedane ervaringen met de proefvlakken geen enkele aanleiding gaf tot zorgen over het comfort of de betrouwbaarheid. Ondanks de geruststellingen bleven de meningen in zowel de raad als de Hattemse samenleving verdeeld:

“De reacties zijn verdeeld. Een deel is voorstander van een plein uitgevoerd in baksteen (model 1). Veel voorkomende argumenten daarbij zijn zekerheid over het comfort, zekerheid over techniek en stabiliteit en lagere kosten. Bovendien vinden veel mensen bakstenen klinkers mooi en goed passen bij Hattem. Wel zijn er zorgen dat het plein saai kan worden als het plein in één kleur wordt uitgevoerd. [...] Een ander deel is voorstander van een plein uitgevoerd in natuursteen. Belangrijkste argumenten daarvoor zijn dat natuursteen beter past bij het historische karakter van het plein en dat hiermee een duidelijke, centrale plek in de binnenstad wordt gemaakt. Kanttekeningen daarbij zijn: Geeft de gezaagde steen voldoende comfort? Hoe smaller de voeg, hoe beter. Wordt de steen niet glad? Voorgesteld wordt de bestaande steen te verkopen en een nieuwe, meer maatvast, steen te kopen. Toepassen van een ongezaagde steen op de Kerkhofstraat wordt afgeraden in verband met comfort voor fietsers.¹⁷”

¹⁷ Gemeente Hattem, collegebesluit modelkeuze herinrichting, 22 mei 2019

De meningen waren verdeeld en grofweg moest er een keuze gemaakt worden tussen enerzijds het behoud van de esthetische ambities zoals vastgesteld in het oorspronkelijke ambitiedocument, of anderzijds de klinkervariant die comfortabel was en binnen het financiële kader paste. Het nadeel was dat deze variant minder goed paste in de ambitie om een uniforme en historische uitstraling te creëren. Het in de vergadering van 1 juli 2019 aan de raad voorgelegde raadsvoorstel luidde:

1. Een keuze te maken tussen de modellen 1 (klinker) en 3 (gezaagde natuursteen) voor de herinrichting van de Markt en de rijloper Kerkhofstraat, waarbij het college de voorkeur heeft voor model 3.
2. In te stemmen met het herstraten van het voormalige kerkhof (Kerkplein en deel Kerkhofstraat) met de huidige, ongezaagde steen, met een zo smal mogelijke voeg, gevuld met split en brekerzand.
3. De benodigde structurele middelen, groot maximaal € 37.000, in de Kadernota vast te stellen.
4. De desinvesteringsslachten van niet duurzame investeringen uit 2013-2015, groot € 200.000, ten laste te brengen van de algemene reserve.

In de raadsvergadering nam de raad een amendement aan waarmee de punten 1 en 3 als volgt wijzigden: 1. De voorkeur uit te spreken voor “model 1 (klinker)”, met toepassing van de (donker) grijze steen, voor de herinrichting van de Markt en de rijloper Kerkhofstraat. Met de keuze voor deze variant herijkte de raad de facto zijn eerdere kaderstelling, namelijk de historische en uniforme uitstraling zoals geformuleerd in het ambitiedocument. De relatief veilige methodiek, het duurzame comfort en de minste budgetoverschrijding waren doorslaggevende argumenten om te kiezen voor de klinkervariant.

Tegen het einde van de zomer van 2019 begon de gemeente de aanbestedingsprocedure en besloot tot een één op één gunning aan NTP uit Hattem. In tegenstelling tot de vorige bestrating werd dit keer gekozen voor de uitvoering in een zogenaamd bouwteam, waarbij de aannemer NTP en de gemeente samen verantwoordelijk waren voor het resultaat. De aanleg van de nieuwe vloer begon eind 2019 en ook dit keer was het streven om het project af te ronden voor de start van het terrasseizoen. Begin 2020 was de klinkerbestrating afgerond en waren de Markt en het Kerkplein weer begaanbaar voor inwoners en bezoekers van Hattem.

3. Analyse

Het eerste hoofdstuk biedt de feitelijke weergave van het verloop van de twee projecten, namelijk de herbestrating in 2016 en de tweede herbestrating eind 2019. In dit hoofdstuk volgt de analyse van deze feiten aan de hand van de onderzoeksvragen. Ook komen de algemene constatering over kaderstelling en controle bij grote projecten in Hattem aan de orde.

3.1 Besluitvorming en aansturing casus Markt en Kerkplein

Deelvraag 1.

Hoe is de besluitvorming en aansturing rond de casus Markt en Kerkplein - zowel in 2015-2016 als in 2019-2020 - verlopen en hoe verhoudt dit proces zich tot de (interne) kwaliteitseisen voor projectmanagement?

Normen	Score
▪ College en raad en hebben het reguliere besluitvormingstraject doorlopen;	De gemeente voldoet
▪ Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn duidelijk belegd;	De gemeente voldoet deels
▪ Invulling van de taken, verantwoordelijkheden en aansturing verloopt conform afspraak en de gekozen projectstructuur wordt systematisch gevolgd;	De gemeente voldoet
▪ Aangegeven is hoe, wanneer en waarover geïnformeerd wordt;	De gemeente voldoet
▪ Informatie is tijdig beschikbaar, begrijpelijk en vergelijkbaar.	De gemeente voldoet

Een algemeen geldend kader voor het beheersen en uitvoeren van (grote) projecten heeft Hattem niet, maar er zijn wel beleids- en bestuurlijke kaders vastgesteld via de Agenda Binnenstad. Deze laatstgenoemde werd vastgesteld door het college in juni 2013 en door de gemeenteraad in augustus 2014.¹⁸ Deze kaderstelling komt voort uit de beleidskaders voor de toekomstvisie Hattem en het ruimtelijk ontwikkelingsplan. Inhoudelijk is het project Binnenstad een uitwerking van diverse beleidsambities, zoals die voor het verkeer, duurzame verlichting, groen, riolering en aankleding van de openbare ruimte.

Het reguliere besluitvormingstraject bestaat uit gemaakte afspraken die eerst in 2014 zijn vastgelegd en later voor tweede herbestrating in 2019. Voor beide geldt dat er afspraken zijn gemaakt over de bevoegdheden en betrokkenheid van zowel het college als de raad. Voor wat betreft taken en verantwoordelijkheden zijn er twee lijnen te herkennen, namelijk de projectinhoudelijke lijn en de bestuurlijke lijn (verdeling raad en college). Projectinhoudelijk was er voor beide projecten een duidelijke projectstructuur en bijbehorende taakverdeling. Een belangrijke constatering bij het eerste project vanaf 2014 is dat er enerzijds een duidelijke en logische taakverdeling was, maar anderzijds dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden versnipperd was en niet altijd helder voor alle betrokkenen. Door verantwoordelijkheden te versnipperen is het achteraf lastig te bepalen waar fouten zijn gemaakt en wie daar

¹⁸ Gemeente Hattem, Collegebesluit projectopdracht: agenda openbare ruimte, 28 juni 2013

verantwoordelijk voor was. De gemeente investeerde in het voortraject veel in het betrekken van de Hattemse bevolking en andere stakeholders bij de planvorming, maar moest door een advies van RCE op een laat moment alsnog de plannen wijzigen om dit advies in het plan te incorporeren. De versnippering blijkt ook uit het feit dat de gemeente, na de oplevering van de eerste bestrating, door een juridisch advies constateerde dat zij zelf verantwoordelijk waren voor de geleverde stenen en daarmee ook het geleverde eindproduct. De enige mogelijk aansprakelijkheid voor het tegenvallende resultaat was die voor het ontwerp; een fractie van de geleden schade. Bij de uitvoering leunde de gemeente op externe adviseurs en betrok diverse partijen bij de uitvoering. Door als gemeente zelf de Belgische keien aan te schaffen werd zij de facto één van de aannemers en droeg verantwoordelijkheid voor (de kwaliteit van) deze stenen. Een andere noemenswaardigheid is de splitsing tussen de verantwoordelijke partij voor het ontwerp, namelijk Okra landschapsarchitecten, de verantwoordelijke partij voor het bestek (Buro Noord bv.) en tot slot de aannemer (Firma Reko) die verantwoordelijk was voor de uitvoering. Hoewel deze constructie met diverse partijen en externe adviseurs niet de allesbepalende oorzaak was van het tegenvallende resultaat is, droeg de versnipperde taakverdeling bij aan de onduidelijkheid ten tijde van de oplevering. Het leggen van (ongezaagde) natuurstenen vereist de nodige expertise en tegelijkertijd ook een duidelijke dossierhouder die besluiten neemt om de kwaliteit van het resultaat te waarborgen. Een dergelijke eindverantwoordelijke ontbrak in de eerste fase van het project in 2016. Een extra complicerende factor waren de wisselingen binnen het gemeentelijke team, zowel bestuurlijk als ambtelijk.

De gemeente wilde graag in een interactief traject met de samenleving de binnenstad vernieuwen. Een gedragen plan zou tot minder discussie leiden, zo was de gedachte. De gemeente had geen uitgewerkte beoordeling voor het toepassen van burgerparticipatie bij dit project. Enerzijds een begrijpelijke keuze voor een project voor de binnenstad, maar dit project toont ook aan dat inspraak vanuit de samenleving risico's met zich meebrengt. Ondernemers dienen soms andere belangen dan burgers, die op hun beurt weer andere wensen hebben dan bezoekers. Het ophalen van ideeën uit de samenleving brengt het risico op verdeeldheid met zich mee, wat het maken van keuzes lastiger kan maken. Wanneer je een groep respondenten drie opties voorlegt kan dit resulteren in een optie die de voorkeur geniet van de meerderheid (40%) en die tegelijkertijd ook door de meerderheid niet is gekozen (60%). Door een advies van de RCE wijzigde de gemeente de plannen op een laat moment in het traject van planvorming en moest de gemeente de tot dan toe gemaakte plannen aanpassen.

Vanuit het oogpunt van (kosten)efficiëntie koos de gemeente ervoor om zelf een partij stenen aan te schaffen. Diverse factoren zoals tijdsdruk, het koude winterweer en de complexiteit van het aanleggen van een natuurstenen bestrating (juiste voegmiddel in combinatie met de ondergrond) zorgden ervoor dat de aanleg van de bestrating niet volgens plan verliep en ook het eindproduct geen duurzaam resultaat opleverde. Bij de tweede bestrating in 2019 koos de gemeente, na de interne evaluatie van het eerste project, voor de zogenoemde bouwteam constructie. Hierbij zijn de aannemer (in dit geval NTP) en de opdrachtgever (gemeente Hattem) het gezamenlijke team en zijn beide verantwoordelijk voor het eindresultaat. Een positieve constatering hierbij is dat de gemeente na het eerste project een lerende houding aannam en bij het tweede project koos voor een andere aanpak waarbij de taken en verantwoordelijkheden duidelijker gekoppeld waren aan het gewenste eindproduct.

Wat betreft informatievoorziening richting de raad zijn er duidelijke afspraken gemaakt, zowel voor het project in 2016 als die in 2019. Deze volgen uit de besluitvorming over de inhoudelijke plannen en bijbehorende informatievoorziening over relevante ontwikkelingen. Ten tijde van de uitvoering ontstond al discussie over de breedte van de voegen. Enkele maanden na oplevering, in april 2016, kwamen signalen binnen dat deze inderdaad te breed waren; de klachten ontstonden met name door de snel slijtende voegen waardoor grote ruimtes tussen de stenen ontstonden. De gemeente koos in eerste instantie voor herstelwerkzaamheden en het onderzoeken van de oorzaken en mogelijke oplossingen. De eerste rapportage hierover kwam in maart 2017 naar de raad in de vorm van een Schouw. De bestrating was niet overal snel afgetakeld en er waren ook positieve reacties op de uitstraling van het nieuwe plein. Sommige ondernemers opperden het idee om loopstroken aan te leggen om zo het probleem met comfort voor bezoekers van de markt te tackelen, maar gezien de impact die deze oplossing had op de uniforme uitstraling zag de gemeente hiervan af. Hoewel de herstelwerkzaamheden enige verlichting boden, was dit geen (financieel) duurzame oplossing voor de markt. Uiteindelijk lag er binnen een jaar na oplevering een schouwrapport en kwamen de plannen voor een nieuwe bestrating na de gemeenteraadsverkiezingen in een stroomversnelling.

3.2 Kaderstelling en besluitvorming bij grote projecten in Hattem

Deelvraag 2.

Hoe hebben raad en college de kaderstelling en besluitvorming bij grote projecten vastgelegd?

Normen	Score
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Raad en college hanteren dezelfde definitie van 'groot project' c.q. het is duidelijk welke grote projecten er zijn in de gemeente; 	De gemeente voldoet niet
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Raad en college hebben voor de start van een groot project kaders vastgesteld over de omvang en afbakening (tijd, geld, kwaliteit); 	De gemeente voldoet
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Raad en college hebben kaders en richtlijnen vastgesteld over de verdeling van taken, sturing en verantwoording bij grote projecten; 	De gemeente voldoet
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deze kaders en richtlijnen zijn van voldoende kwaliteit: <ul style="list-style-type: none"> – er is een duidelijk geformuleerde visie; – de visie en strategie zijn vertaald in beleidsdoelstellingen; – de doelstellingen zijn voldoende specifiek, meetbaar, tijdgebonden en zo mogelijk voorzien van prestatie-indicatoren; 	De gemeente voldoet deels
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De bespreek- en beslismomenten waarbij de raad en/of het college een rol hebben zijn expliciet aangegeven. 	De gemeente voldoet
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De raad is in de gelegenheid gesteld een weloverwogen go/no-go besluit nemen bij de aanvang van het project. 	De gemeente voldoet

Bij de bestudering van de casus Markt en Kerkplein is ook gekeken naar de algemene werkwijze bij de beheersing van grote projecten in Hattem en naar eventuele algemene leerpunten die daaruit naar voren komen. Hieruit komen een aantal constatering naar voren.

De gemeente hanteert geen formele definitie van een groot project, maar intern werden de beide projecten als groot project beschouwd. In het besluit voor de agenda openbare ruimte schrijft het college dat de projectchecklist een zware structuur aanbeveelt. Het college heeft in samenspraak met de raad afspraken gemaakt over de omvang en afbakening van het project als ook over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Ook hiervoor geldt dat er geen algemeen geldend kader is voor de beheersing van grote projecten, maar dat dergelijke kaderstelling voortvloeit uit de besluitvorming rondom het betreffende project.

De inhoudelijke kaders en doelen zijn van belang bij de beoordeling van het projectverloop. Op hoofdlijnen waren de doelen van de herinrichting van de binnenstad:

- Het creëren van een visie in samenspraak met de bevolking en gebruikers, met als doel het ontwikkelen van een gedragen plan
- Behoud van het historische karakter van de binnenstad;
- Een uniforme uitstraling creëren;
- Het verbeteren van het comfort en de toegankelijkheid;

Hier kwam bij dat ook de beleidsambities voor het autoverkeer in de binnenstad, de riolering en de verlichting in dit project geïmplementeerd moesten worden. Er waren dus diverse ambities en wensen betrokken bij het project. Grote projecten zijn vaak complex en veelomvattend en hebben bovendien de neiging om na verloop van tijd groter en complexer te worden. Dit is ook te zien bij het project Markt en Kerkplein, waarbij in het begin al diverse beleidsambities en wensen vanuit de samenleving betrokken waren. Later kwam daar een advies van de Rijksdienst bij en werd het project complexer en stond het onder tijdsdruk door de deadline. De gemeente heeft veel geïnvesteerd in het integraal ontwikkelen van een visie voor de nieuwe binnenstad, maar het ontbrak aan een duidelijke afweging en onderlinge beoordeling van al deze wensen en ambities. Het nieuwe plein moest niet alleen een passende historisch en uniforme uitstraling krijgen, maar het resultaat moest ook zorgen voor meer comfort en betere toegankelijkheid. De discussie in hoeverre al deze doelstellingen onderling verenigbaar zijn, is in de planvorming niet gevoerd.

Met het besluit voor de klinkervariant koos de raad van Hattem de facto voor een nieuw raadskader. Daar waar het ambitiedocument de nadruk legde op de historische esthetiek en uniformiteit, lag de nadruk bij de keuze voor de klinkervariant op comfort en betaalbaarheid. Door veranderende inzichten en omstandigheden kan het soms nodig zijn om kaderstelling aan te passen. De raad koos op basis van de gevolgen van de eerste bestrating voor een relatief veilige en betaalbare optie, waarmee ook een nieuw raadskader ontstond.

3.3 Controle, sturing en verantwoording

Deelvraag 3.

Hoe hebben raad en college de controle, sturing en verantwoording bij grote projecten vastgelegd?

Normen	Score
<ul style="list-style-type: none">▪ Raad en college maken voorafgaand aan een groot project afspraken over controle, (tussentijdse) evaluaties en verantwoording;	De gemeente voldoet
<ul style="list-style-type: none">▪ Het college informeert de raad tijdig en volledig over mogelijke risico's door onzekerheden en veranderende omstandigheden in het proces;	De gemeente voldoet
<ul style="list-style-type: none">▪ Er is gestructureerd risicomanagement;	De gemeente voldoet deels
<ul style="list-style-type: none">▪ De verantwoordelijkheid voor het signaleren van afwijkingen is duidelijk belegd;	De gemeente voldoet

Het college en de raad hebben voorafgaand aan het project afspraken gemaakt over de controle en verantwoording. Het college en haar ambtelijke ondersteuning waren verantwoordelijk voor de planvorming en de raad droeg verantwoordelijkheid voor de controle van deze plannen en de inpasbaarheid in de vigerende raadsaders. Wat betreft de risicoanalyse zijn er voor met name het project in 2016 meerdere kanttekeningen. Bij de planvorming destijds werd een globale inschatting gemaakt van de risico's van het project. Onder de globale inschatting van de risico's noemde de gemeente de mogelijkheden dat er onvoldoende draagvlak is voor het plan of dat de planning onhaalbaar blijkt. Hieruit blijkt opnieuw dat het creëren van draagvlak en een tijdige oplevering belangrijke doelstellingen waren. Om te beoordelen in hoeverre de gemeente een adequate risicoanalyse heeft uitgevoerd zijn er drie algemene risicoaspecten bij projecten, namelijk:

1. Tijd
2. Geld
3. Kwaliteit

De risico's voor tijd en geld waren in zowel het eerste project (2016) als het tweede project (2019) uitgewerkt en beheersbaar. Hoewel de oorspronkelijke opleverdatum van 1 december 2015 niet werd gehaald, gaven de eerste twee risicoaspecten geen problemen. De complicaties ontstonden met name door onvoldoende risicoanalyse van de gewenste kwaliteit, die uiteraard samenhangen met de risico's voor tijd en geld. De gemeente had onvoldoende zicht op de impact van de gekozen stenen en bijbehorende bestratingstechniek en vertrouwde hiervoor op de kennis van het ontwerp bureau, externe adviseurs en de aannemer. Door de opdrachten voor het ontwerp (Okra), het bestek (bureau Noord bv.), de aanschaf van de stenen (de gemeente) en de aanleg (Reko) op te splitsen ontstonden verschillende ideeën over de uitvoering. Er was er geen duidelijke dossiereigenaar en de gemeente droeg zelf verantwoordelijkheid voor het eindresultaat, zo blijkt ook uit het juridische advies van Nysingh. Een positieve constatering hierbij is dat de gemeente bij het tweede project koos voor een zogenoemde bouwteamconstructie, waardoor de opdrachtgever (gemeente) en uitvoerder (NTP) gezamenlijk verantwoordelijk waren voor het eindproduct. Een andere positieve constatering betreft het opnemen van de klinkervariant bij de besluitvorming in de raad in de zomer van 2019. Zowel het ambtelijk apparaat als het college gaven voorkeur aan de variant met de gezaagde natuurstenen en dus niet de klinkervariant, maar desondanks werd deze optie wel meegenomen in de besluitvorming.

4. Conclusies en aanbevelingen

Na een feitelijke uiteenzetting van de gebeurtenissen in hoofdstuk 2 en een analyse van de relevante feiten voor dit onderzoek in hoofdstuk 3, volgt er tot slot hieronder een samenvattende conclusie en daaruit voortkomende aanbevelingen. De centrale vraag van dit onderzoek is als volgt:

- *In hoeverre is het proces van kaderstelling, (bestuurlijke en ambtelijke) aansturing, beheersing, toezicht en verantwoording bij het project herinrichting Markt en Kerkplein doelmatig en doeltreffend geweest en hoe is dit geborgd in de aanpak van grote projecten in Hattem?*

4.1 Conclusies

Op hoofdlijnen is het proces van planvorming tot realisatie van het Kerkplein goed verlopen en toont het onderzoek geen grote fouten of onrechtmatigheden aan. De gemeente had veel aandacht voor een interactieve aanpak om samen met de Hattemse bevolking het nieuwe stadsbeeld vorm te geven. Veel zaken gingen goed, maar zoals vaak het geval met grote projecten had ook dit project de neiging tot onvoorspelbaarheid en toenemende complexiteit. Voor een relatief kleine gemeente als Hattem zijn grote projecten des te meer een uitdaging omdat de middelen meestal beperkt zijn en efficiënt werken des te meer van belang is. Ondanks de zaken die goed gingen zijn er ook lessen te trekken voor de toekomst. Een positieve constatering is dat de gemeente aandacht heeft voor het lerend vermogen van de eigen organisatie. Na de eerste bestrating in 2016 volgde een interne projectevaluatie en werd het projectmanagement voor de tweede herbestrating in 2019 op een aantal punten gewijzigd.

1. De gemeente Hattem kent geen formele definiëring voor (grote) projecten, al werd het project Markt en Kerkplein intern wel degelijk beschouwd als een groot project.

Een eerste conclusie op basis van het onderzoek is dat de gemeente Hattem geen formele definiëring kent voor (grote) projecten, al werd het betreffende project intern wel beschouwd als een groot project. Dit was met name vanwege de onderlinge verwevenheid met andere (deel)projecten het college besloot dan ook tot een 'zware projectstructuur'. Een formele definitie voor grote projecten - bijvoorbeeld op basis van tijd, geld & kwaliteit - kan houvast bieden in de besluitvorming en helpt in de voorfase van het project bij (het nadenken over) de afbakening en risicobeheersing.

2. De gemeente had onvoldoende aandacht voor de risico's omtrent de gewenste kwaliteit van het eindproduct.

Wat betreft de risicobeheersing was er met name tijdens de eerste fase (2016) onvoldoende aandacht voor de kwaliteitsrisico's.

3. De gemeente heeft onvoldoende afgewogen in hoeverre de verschillende ambities onderling verenigbaar waren.

Het Kerkplein moest een historische uitstraling krijgen, comfortabel en toegankelijk zijn en daarnaast kreeg het plein nieuwe riolering, duurzame verlichting en een nieuwe aankleding. In de risicobeheersing was onvoldoende aandacht voor de onderlinge inpasbaarheid van de verschillende ambities en de risico's die hier uit voortvloeien.

4. Er was geen duidelijke proceseigenaar en integraal eindverantwoordelijke.

Een volgende constatering is dat de deelopdrachten en de verantwoordelijkheden in de eerste fase van het project versnipperd waren. De gemeente was als proceseigenaar afhankelijk van externe adviseurs en uitvoerders voor dit project. Door een splitsing aan te brengen tussen de opdrachtnemers van het ambitiedocument, het definitief ontwerp, het bestek en de uitvoering was het voor de gemeente lastig om het geheel te overzien en de kwaliteit te bewaken. Tegelijkertijd was de gemeente, mede door de aanschaf van de stenen, eindverantwoordelijk voor de te maken keuzes en het eindresultaat. Ook binnen de gemeente ontstond door personele wisselingen en de inhuur van externen enige versnippering in de verantwoordelijkheden. In relatie tot de vorige constatering over de risico's toont dit aan dat keuzes ten behoeve van het ene risico – namelijk het beheersen van financiële risico's door te kiezen voor de laagste inschrijver – gevolgen kan hebben voor andere risico's, zoals de beheersing van kwaliteit en de aansturing.

5. Bij het tweede project heeft de gemeente de lessen uit het voorgaande traject geïmplementeerd.

Bij de tweede herbestrating koos de gemeente voor de zogenoemde bouwteamconstructie in samenwerking met aannemer NTP. Het voordeel hiervan is dat de opdrachtgever samen met de opdrachtnemer de ambities en het gewenste traject op tot dit doel te komen vaststelt, in plaats van het aanbieden van concrete opdrachten. Deze methode waarborgt een grote betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor alle partijen omdat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid is voor zowel het proces als het eindresultaat.

6. Met een amendement wijzigde de raad in 2019 de eerdere kaderstelling.

De twee projecten kwamen, mede aangewakkerd door de gemeenteraadsverkiezingen in 2018, veelvuldig aan bod op de politieke agenda van Hattem. Bij de besluitvorming in de raad in 2019 voor de nieuwe herbestrating nam het college de optie voor een klinkervariant alsnog mee, ondanks het feit dat deze optie zowel ambtelijk als bestuurlijk geen voorkeur genoot. De raad koos middels een amendement alsnog voor de klinkervariant vanwege de betrouwbaarheid van het resultaat en de betrekkelijk lage kosten. Hoewel er een extra investering nodig was voor een nieuwe pleinvloer, was dit onder aan de streep voordeliger dan het onderhouden en afschrijven van de huidige bestrating. Met dit amendement wijzigde de raad binnen zijn bevoegdheid de eerste kaderstelling uit het ambitiedocument uit 2014 en verschoof de focus van esthetiek naar comfort en duurzaamheid.

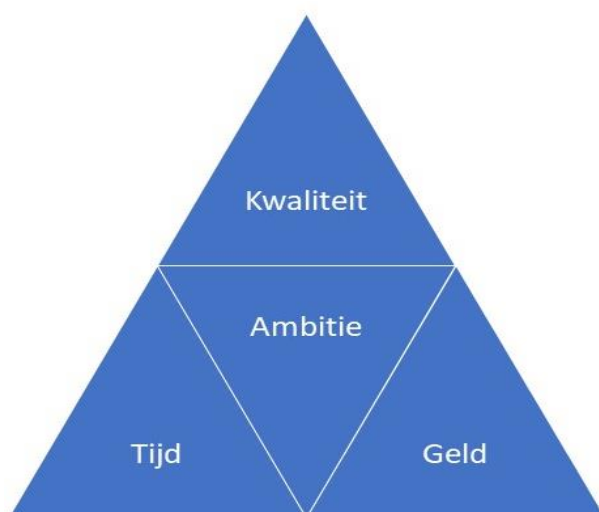
4.2 Aanbevelingen

Hieronder volgt een opsomming en een korte motivatie voor de aanbevelingen op basis van dit onderzoek. Aanbeveling 1 is hier de overkoepelende aanbeveling en de vier onderliggende aanbevelingen zijn voor het overzicht opgesplitst in de thema's integraliteit en risicobeheersing.

1. Afbakening

Zorg voor een heldere definitie voor grote projecten in Hattem, onder andere op basis van de beheersaspecten tijd, geld, kwaliteit en unieke eigenschappen ten opzichte van reguliere projecten. Deze drie categorieën leven op gespannen voet met elkaar en omdat projecten nooit precies verlopen zoals gepland, dient er continu aandacht te zijn voor de beheersing van de ambities en mogelijke (nieuwe) risico's. Een algemene afbakening is relatief eenvoudig op te stellen en kan houvast bieden bij het bepalen van de gewenste projectstructuur en mogelijke risico's, zowel voorafgaand aan een project als tijdens. Het zorgt tevens voor een geformaliseerde denkslag die bij

aanvang van ieder project(fase) gemaakt dient te worden en kan helpen bij het evalueren en leren van projecten voor de toekomst.



Figuur 2. Beheersing ambities en risico's bij (grote) projecten

2. Integraliteit

a) Beleidsambities

Heb bij de risicoanalyse van de kwaliteit ook aandacht voor de onderlinge inpasbaarheid van de verschillende beleidsambities, welke mogelijke risico's dit oplevert en welke passende beheersmaatregelen hieruit voortvloeien. Het streven naar een plein met een historisch karakter kan weer invloed hebben op het doel tot meer comfort en visa versa. Door structureel aandacht te hebben voor zowel de risico's als de onderlinge verbondenheid ontstaat er beter zicht op mogelijke risico's en kunnen tijdig beheersmaatregelen getroffen worden.

▪ *Taken en verantwoordelijkheden*

Wees bedacht op versnippering van de diverse taken. Een groot project is weliswaar een accumulatie van allerlei (kleine) deelprojecten, maar zij vormen samen het gemeenschappelijke einddoel en zijn daarom onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een integrale aanpak en het verbinden van de deeltaken is niet alleen in de voorfase van belang, maar juist ook ten tijde van de uitvoering en nazorg.

▪ *Projectmanagement*

Zorg voor een projectstructuur met een verdeling van taken en verantwoordelijkheden, inclusief een duidelijke dossiereigenaar als eindverantwoordelijke. Heb hierbij expliciet aandacht voor de benodigde kennis en expertise bij een groot project en hoe zich dit verhoudt tot de gemeentelijke capaciteit. Integreer de externe capaciteit in het gemeentelijke projectmanagement en voorkom, met name bij de complexe projecten, de versnippering van taken.

3. Risicobeheersing

Integreer bij de risicoanalyse en beheersing van grote projecten, op basis van tijd, geld én kwaliteit, ook de onderlinge verwevenheid van deze drie risicotypen. De versnippering van taken kan een positieve uitwerking hebben op de financiële risico's (goedkopere aanbesteding), maar kan tegelijkertijd weer een negatieve impact zijn op de beheersing en aansturing en daardoor mogelijk ook op de kwaliteit. Zorg als gemeente voorafgaand aan de projectfasen of deelprojecten voor:

1. Categoriseren en definiëren van de risico's;
2. Uitwerken van de risico's en onderlinge verbondenheid;
3. Bepalen van beheersmaatregelen;
4. Meten van effect en eventueel bijsturen.

Bijlage 1. Geraadpleegde personen

Gemeente Hattem

- Daniël van der Weerd (gemeentesecretaris)
- Nicole Vaassen (Eenheidsmanager Realisatie & Beheer)
- Jorrit Immerzeel (Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening en Wonen)
- Hans van Dijk (Manager Bedrijfsvoering)
- Gert-Jan Angenent (Controller project 2019/2020)
- Jan van der Heeden (Wethouder project 2015/2016)
- Auke Schipper (Wethouder project 2019/2020)

Okra

- Wim Voogt (Directeur Okra Landschapsarchitecten)