Grip op grote projecten?

Onderzoek naar de besluitvorming, sturing en verantwoording over grote projecten

Rekenkamercommissie Noordoostpolder

December 2017

Voorwoord

Binnen de gemeente Noordoostpolder hebben wij gesignaleerd dat de wijze waarop grote projecten worden “gemanaged” is verbeterd. Tegelijkertijd blijft de worsteling, wanneer een project een groot project is, op welke wijze wie, op welk moment en met welk(e) instrument(en) moet worden geïnformeerd. Dit zien we ook terug in de bestuurlijke reactie van het college waarbij wordt aangegeven dat elk project uniek is en dus verschillende vormen van sturing en betrokkenheid vraagt en derhalve maatwerk leidt tot een bewustere keuze dan institutionalisering.

Binnen gemeentelijke organisaties zijn veel activiteiten procesmatig van aard. Dergelijke activiteiten kunnen vaak verantwoord worden binnen de reguliere Planning en Control cyclus met bijbehorende informatiestromen. Grote projecten laten zich veelal niet alleen vervatten in een jaarcyclus van Planning en Control, maar zijn gedurende een langere periode onderhevig aan bijsturing en verantwoording. Het is dan ook niet vreemd dat voor dergelijke, vaak complexere, projecten extra behoefte ontstaat aan momenten van informatie en bijsturing. Zeker wanneer projecten een langere doorlooptijd hebben en een raadsperiode overschrijden ontstaat een grotere noodzaak om tijdig volgens kaders te kunnen informeren en zo nodig bij te sturen.

Tegelijkertijd wordt met betrekking tot informatiebehoefte van de raad zoveel mogelijk verwezen naar de reguliere (geïnstitutionaliseerde) Planning en Control cyclus. Wij bevelen van harte aan om hier nog eens goed over na te denken. Deze periode met een vertrekkende en een nieuw gekozen raad is hiervoor bij uitstek geschikt. Immers het is aan de oude raad om tot een goede overdracht te komen en aan de nieuwe raad om haar positie en informatiebehoefte met betrekking tot grote projecten kenbaar te maken. De conclusies en aanbevelingen uit dit rapport kunnen hierbij een hulp zijn. In het verleden is gebleken dat juist de periode met wisseling van raad en college een kwetsbare periode is voor grote projecten. Het is om die reden dat de Rekenkamercommissie voor dit onderwerp van onderzoek heeft gekozen met inachtneming van het tijdstip van presentatie van dit rapport en de kort daaropvolgende gemeenteraadsverkiezingen. Wij hopen hiermee een bijdrage te leveren voor zowel de oude als de nieuwe raad in het goed borgen en beheersen van lopende grote projecten in de gemeente Noordoostpolder, zoals bijvoorbeeld Schokland. Maar ook om voor nieuwe grote projecten een duidelijk kader vast te leggen.

Onze dank gaat uit naar de zeer goede medewerking die wij gedurende het onderzoek hebben gehad van leden van de raad, college en de ambtelijke organisatie. Er is op een open wijze met veel zelfreflectie gekeken naar het verloop van een aantal projecten. Deze houding illustreert de professionaliteit van betrokkenen.

Namens de rekenkamercommissie,

Geert – Jan Put
Voorzitter

Twynstra Gudde

Grip op grote projecten?

Rekenkamercommissie Noordoostpolder

19 december 2017

Wicher Schönau
Roel Lauwerier
Loes Sluiters

Inhoudsopgave

1. Inleiding **1**
1.1 Aanleiding 1
1.2 Doelstelling en vraagstelling 1
1.3 Aanpak 3
1.4 Leeswijzer 4

2. Regie door raad en college 'op papier' **5**
2.1 Kaderstelling en besluitvorming grote projecten 5
2.2 Controle, risico's en verantwoording 12
2.3 Communicatie en informatievoorziening 14
2.4 Analyse 14
2.5 Normenkader 'op papier' 15

3. Regie door raad en college 'in de praktijk' **19**
3.1 Casus Bosbadhal 19
3.1.1 Beschrijving 19
3.1.2 Analyse 23
3.2 Casus Marknesserbrug 24
3.2.1 Beschrijving 24
3.2.2 Analyse 29
3.3 Casus Wellerwaard 30
3.3.1 Analyse 35
3.4 Casus Windpark 36
3.4.1 Beschrijving 36
3.4.2 Analyse 40
3.5 Analyse: de rol van de raad in de praktijk 41
3.6 Normenkader 'Regie door raad en college in de praktijk' 43

4. Conclusies en aanbevelingen **45**
4.1 Conclusies 45
4.2 Aanbevelingen 47

5. Bestuurlijke reactie **49**

6. Nawoord **50**

Bijlage 1 – Normenkader **56**

Bijlage 2 – Geïnterviewden **58**

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Bij grote projecten gaat het om belangrijke processen, grote belangen en diverse financiële risico's gecombineerd met een lange doorlooptijd. Net als vorige jaren zijn er door de fracties in de raad van Noordoostpolder ook dit jaar weer ideeën aangeleverd met betrekking tot verschillende grote projecten en de rol van de raad. Hierbij zijn ook suggesties gedaan voor te onderzoeken casussen (Windmolenpark, Marknesserbrug, Bosbadhal en Wellerwaard). De rekenkamercommissie heeft deze aangedragen onderwerpen gebundeld in een onderzoek naar de proceskwaliteit en de verantwoordelijkheid van de raad en het college bij grote projecten. De vraag of het proces op een adequate wijze verlopen is staat centraal in dit onderzoek. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre ieders rol en verantwoordelijkheid tot zijn recht is gekomen.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt:

Inzicht geven in de mate van effectieve en efficiënte besluitvorming, sturing op en verantwoording over grote projecten.

Transparante informatievoorziening en adequate risicobeheersing zijn belangrijke randvoorwaarden voor een effectieve en efficiënte proceskwaliteit. Daarbij moet de raad actief, tijdig en volledig door het college geïnformeerd worden over voortgang en risico's, zodat de raad zijn controlerende en kaderstellende rol goed vervuld en kan vervullen.

Anno 2017 stelt de Rekenkamercommissie Noordoostpolder zich de vraag in hoeverre de raad in bestuurlijke zin grip heeft op deze grote projecten. De volgende centrale onderzoeksvraag is daarom geformuleerd:

Op welke wijze initieert, stuurt en beheerst de raad en het college de grote projecten in de Noordoostpolder en hoe wordt toezicht gehouden en verantwoording afgelegd? En is de kwaliteit van het proces efficiënt en effectief?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is aantal deelvragen geformuleerd. Deze zijn onder te verdelen in:

- I. Regie door raad en college 'op papier'
- II. Regie door raad en college 'in de praktijk'.

Zie het kader op de volgende bladzijde voor de geformuleerde deelvragen.

I. Regie door raad en college 'op papier'

A. Kaderstelling en besluitvorming grote projecten

1. Wat verstaan raad en college onder een groot project?
2. Welke kaders en richtlijnen hebben college en raad vastgesteld over sturing en verantwoording ten aanzien van grote projecten?
3. Welke voorschriften bevatten deze kaders over de rolverdeling tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie?
4. In hoeverre zijn de kaders ingebed in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie?
5. Welke standaard beslismomenten bij de voorbereiding en uitvoering van grote projecten kunnen er worden onderscheiden voor de raad?
6. Op welke wijze wordt de raad formeel bij de beslismomenten betrokken? En welke invloed heeft de raad formeel op de realisatie van grote projecten?
7. Op welke wijze en wanneer wordt een groot project afgesloten?

B. Controle, risico's en verantwoording

8. Hoe is de controle, evaluatie en verantwoording geregeld en vastgelegd tussen college en raad? Zijn hierover voorafgaande aan het project duidelijke afspraken gemaakt?
9. Hoe worden onzekerheden en veranderende omstandigheden in het proces en de daaraan verbonden risico's in beeld gebracht en vastgelegd?
10. Zijn de (tussentijdse) evaluatiemomenten een eindverantwoording afgesproken en vastgelegd?

C. Communicatie en informatievoorziening

11. Welke afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de informatievoorziening aan de gemeenteraad?
12. Is er een vastgelegd (communicatie)plan met betrekking tot de informatie, communicatie en participatie tussen interne en externe partijen (burgers en bedrijven etc.)?

II. Regie door raad en college 'in de praktijk'

D. Bestuurlijk proces van de *casuïstiek*

1. Hoe is het proces van keuzes en scenario's verlopen?
2. En wat zijn de gemaakte keuzes van de raad?
3. Hoe is de informatievoorziening aan de raad en de besluitvorming door de raad verlopen?
4. Zijn alle raadsfracties formeel en informeel op dezelfde wijze geïnformeerd over het grote project?

E. Uitvoering van de casuïstiek

5. Zijn er afspraken gemaakt, en zo ja tussen wie, omtrent de uitvoering, de voortgang, wijzigingen ten aanzien van het project, zijn die vastgelegd en worden die nageleefd?
6. Op welke wijze zijn risico's bepaald, beoordeeld en meegenomen? En hoe wordt daarover verantwoording afgelegd?
7. Op welke wijze is de raad betrokken bij het risicomanagement?
8. Wat is de achtergrond van de eventuele afwijking, bijstelling c.q. vertragingen en overschrijdingen van het project en wordt dat geduid in zaken als tijd, geld en aanpak?
9. Hoe is de participatie van burgers, bedrijven en externe organisaties in de praktijk verlopen?
10. Zorgen de afspraken en richtlijnen er in de praktijk voor dat de gemeenteraad tijdig en adequaat wordt geïnformeerd over afwijkingen (inhoudelijk, financieel, tijd) van de vastgestelde kaders?

Kader 1. Deelvragen

Reikwijdte en diepgang onderzoek
De door de rekenkamercommissie geformuleerde vragen zien toe op alle aspecten die met grote projecten en projectbeheersing gemoeid zijn. Het onderzoek moet inzicht kunnen bieden in zowel beleid als de werking van het beleid.
De focus van het onderzoek ligt op de werkwijze (regie, samenwerking) van de gemeenteraad en college aangaande grote projecten. Een oordeel over het functioneren van de ambtelijke organisatie in grote projecten – anders dan in haar rol bij besluitvorming in de raad – valt buiten de scope van dit onderzoek.

1.3 Aanpak

Uitvoering van het onderzoek
Dit onderzoek richt zich op de wijze waarop de raad is betrokken 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 er voornamelijk gekeken naar:
- Papier (beleid): onderzocht wordt hoe de regie door raad en college formeel is ingevuld en vastgelegd
- Praktijk (werking): met de vier casussen wordt de praktijk onderzocht en getoetst aan de vastgelegde kaders en richtlijnen.

De implementatie van de aanbevelingen uit eerder onderzoek van de rekenkamercommissie naar het Centrumplan (2009) maakt onderdeel uit van dit onderzoek. We leggen de bevindingen van het onderzoek naar de vier grote projecten naast de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek naar het Centrumplan om te analyseren in welke mate is geleerd van het vorige rekenkameronderzoek. Dit met de kanttekening dat een aantal van de door ons te onderzoeken casussen zijn gestart voor het jaartal dat de rekenkameronderzoeken zijn uitgebracht. Dit betekent dat er niet vanzelfsprekend verwacht kan worden dat de aanbevelingen bij deze casussen waren geïmplementeerd.

Stap 1. Startbijeenkomst
In een startbijeenkomst met de rekenkamercommissie en het onderzoeksbureau is de onderzoeksopzet vastgesteld. Om te kunnen toetsen aan normen is een normenkader opgesteld dat de deelvragen objectiveert (bijlage 1); ook deze is vastgesteld tijdens de startbijeenkomst. Vervolgens is met een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie gesproken over de wijze van samenstellen van het onderzoeksdossier en de selectie van casussen.

Stap 2. Feitenverzameling op basis van dossierstudie en interviews
Op basis van de beschikbare documentatie is een beschrijving gemaakt van de kaders die betrekking hebben op de beheersing van en sturing op grote projecten. Voor de vier praktijkcasussen is een verdiepende studie verricht, met het doel om in kaart te brengen hoe de gemeente Noordoostpolder invulling en uitvoering geeft aan de vastgelegde afspraken met betrekking tot grote projecten. Aangevuld met (groeps)interviews per casus met directbetrokkenen is een aanzet gegeven voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarnaast is een gesprek gevoerd met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad.
Zie bijlage 2 voor een overzicht van de geïnterviewde personen.

Stap 3. Rapportage
Op basis van de dossierstudie en een eerste analyse van de interviews is een Nota van Bevindingen opgesteld, gericht op de feitelijke constateringen uit documenten en interviews. Na bespreking van dit document met de rekenkamercommissie is de concept eindrapportage opgesteld. Dit document is voor ambtelijk wederhoor voorgelegd.

Na ontvangst van de ambtelijke reactie op de conceptrapportage is het onderzoeksrapport definitief gemaakt voor bestuurlijk wederhoor en navolgend de publicatie.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is gestructureerd op basis van de indeling van de deelvragen. Het eerstvolgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) bevat een beschrijving van de documenten die inzicht geven in de regie door raad en college op papier. De relevante kaders, al dan niet door de raad vastgesteld, op het gebied van grote projecten worden beschreven in paragraaf 2.1. In paragraaf 2.2. wordt er nader ingegaan op controle en risicomanagement en in paragraaf 2.3. worden de kaders beschreven aangaande communicatie en informatievoorziening. In paragraaf 2.4. wordt een beknopte analyse gegeven op de kaders op papier. Vervolgens worden in paragraaf 2.5. de normen behorende bij 'Regie door raad en college op papier' getoetst.

De wijze waarop de gemeente Noordoostpolder invulling geeft aan de gestelde kaders wordt beschreven aan de hand van vier casussen in hoofdstuk 3 (Regie door raad en college 'in de praktijk'). De paragrafen 3.1. tot en met 3.4. geven allen een beschrijving van een casus, gevolgd met een analyse per casus. In paragraaf 3.5. bevat een bredere analyse van de rol van de raad naar aanleiding van de vier casussen. Vervolgens worden in paragraaf 3.6. de normen behorende bij 'Regie door de raad en college in de praktijk' getoetst.
Tot slot worden de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek in hoofdstuk 4 vermeld.

2. Regie door raad en college ‘op papier’

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de bevindingen uit de documentenstudie. Aan de hand van het normenkader is het beleid ten aanzien van grote projecten beoordeeld. Centraal in dit hoofdstuk staat de regie door raad en college op papier. Het gaat daarbij over de kaders en richtlijnen die zijn vastgesteld en de afspraken rondom informatievoorziening en verantwoording. De gemeente Noordoostpolder heeft momenteel geen door de raad vastgesteld beleid op grote projecten. Wel zijn diverse nota’s en beleidsdocumenten in de raad behandeld en vastgesteld die aspecten bevatten die relevant zijn voor het beheer van en sturing op grote projecten. Hieronder worden deze richtlijnen uit verschillende documenten beknopt beschreven. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt op basis van de beschrijving aangegeven in welke mate de aanpak van grote projecten ‘op papier’ voldoet aan de geformuleerde normen.

2.1 Kaderstelling en besluitvorming grote projecten

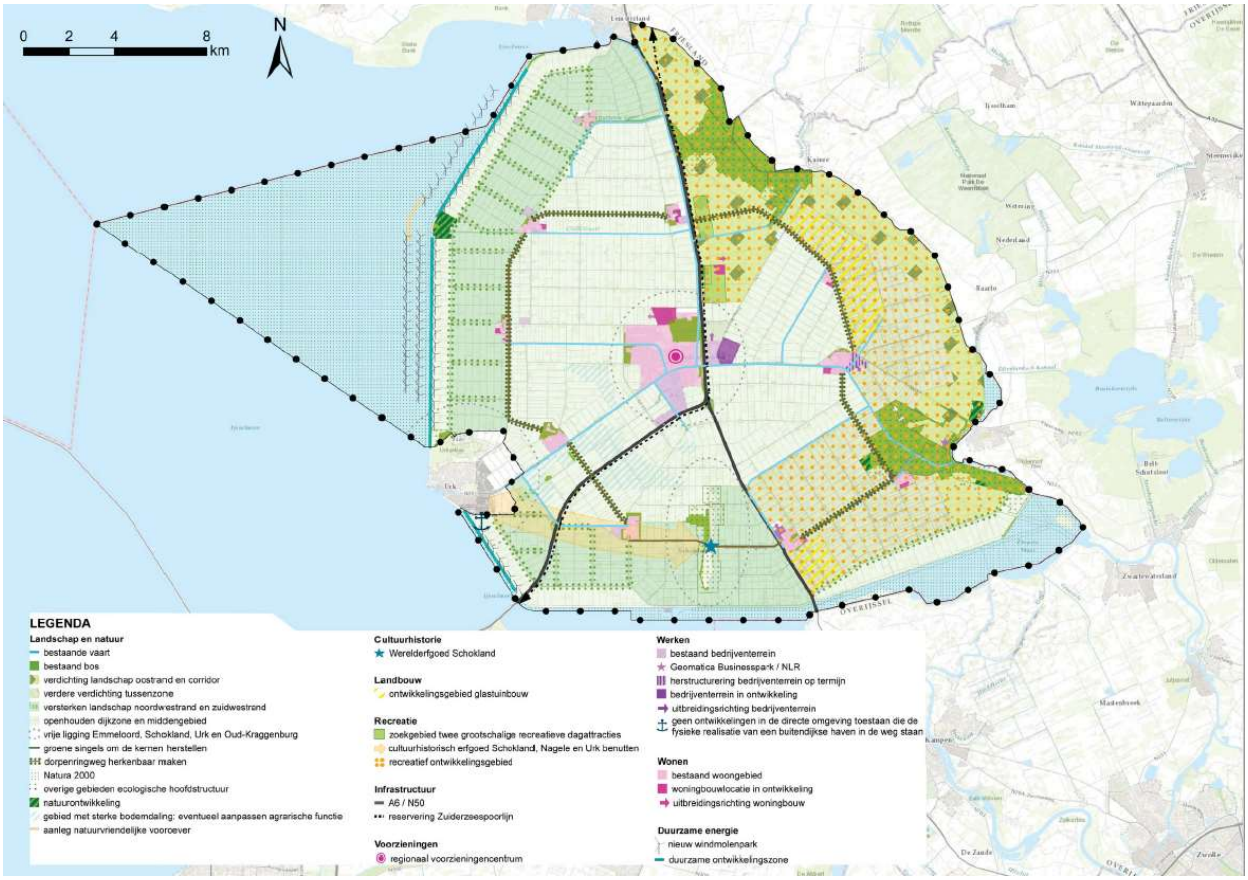
Structuurvisie Noordoostpolder 2025[1]
De structuurvisie is een integrale ruimtelijke visie die de ruimtelijke vertaling geeft van de koers die de gemeente de komende jaren inzet om de drie pijlers (leefbaarheid, landschap/ecologie, en economie) te versterken. De visie heeft als doel verschillende belangen, zoals voor het landschap, de kernen en de gemeenschap, zorgvuldig af te wegen en hieruit een integrale ontwikkelingsrichting te bepalen voor de periode tot 2025. Daarbij gaat het er nadrukkelijk om een helder kader te geven voor initiatieven van burgers en ondernemers.

De structuurvisie is, naast een visie voor de lange termijn, een actieplan met een dynamisch uitvoeringsprogramma waarin concrete projecten worden benoemd. De visie is daarmee niet alleen een kader, maar tevens een aanjager voor toekomstige ontwikkelingen.

Het vertrekpunt van de koers zijn de verschillen in sfeer en identiteit binnen de gemeente: de verschillende deelgebieden hebben allen een eigen karakter. Het landschappelijk raamwerk vormt de kapstok waaraan (nieuwe) ontwikkelingen kunnen worden opgehangen die passen bij de sfeer en identiteit van de plek. Hierdoor dragen ontwikkelingen bij aan het behoud of de versterking van die identiteit. In de structuurvisie wordt de visie op deze verschillende deelgebieden beschreven. De globale uitwerking van de visie met de belangrijkste ontwikkelingen en opgaven in de verschillende zones voor de periode tot 2025 is verbeeld op de integrale ruimtelijke structuurvisiekaart (figuur 1).

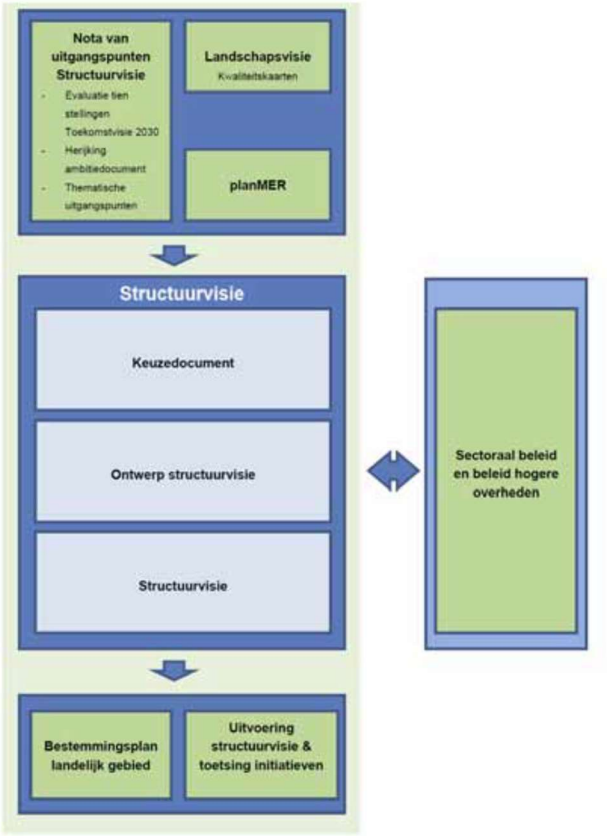
Ten aanzien van de vier casussen die in dit onderzoek centraal staan, bevat de structuurvisie een aantal passages over Wellerwaard en het Windmolenpark. Zowel het corridor Wellerwaard en de Dijkzone zijn deelgebieden van het landelijk gebied die onderdeel uitmaken van de structuurvisie. Ook wordt deze visie voor verschillende onderdelen uitgewerkt in het document ‘op weg naar 2025’.

[1] Structuurvisie Noordoostpolder 2025, vastgesteld door de raad op 9 december 2013



Figuur 1. Structuurvisiekaart

De structuurvisie bouwt voort op een aantal onderliggende documenten: toekomstvisie 2030, evaluatie tien stellingen, ambitiedocument en nota van uitgangspunten, kwaliteitskaarten en landschapsvisie, DNA van de dorpen en van Emmeloord, sectoraal beleid en beleid hogere overheden en keuzedocument. Zie figuur 2 voor het gehele documentenkader.



Figuur 2. Documentenkader

Grondbeleid[2]

In de Nota Grondbeleid zijn de hoofdlijnen vastgelegd van het grondbeleid dat de gemeente Noordoostpolder wil voeren. Met de nota wordt op transparante wijze inzicht geboden in de voor de gemeente geldende hoofdlijnen van beleid, bij de door de gemeente gewenste rol, bij de realisatie van ruimtelijke plannen en wordt inzicht geboden in de interne spelregels en beleidskaders voor de manier waarop de gemeente uitvoering geeft aan voornoemde rol. Hieronder zijn enkele richtlijnen uit het grondbeleid genoemd om een beeld te geven bij deze richtlijnen, voornamelijk gericht op het betrekken van de raad.

- Indien de projectkaders en budget niet vooraf aangegeven zijn door de gemeenteraad, zal voorafgaand aan het definitieve koopbesluit, het voornemen aan de raad worden voorgelegd.
- Beschrijving van financiële vertaling van grondbeleid met aandacht voor resultaat, weerstandsvermogen en risicomanagement:
  . In de verplichte paragraaf grondbeleid wordt, bij zowel de begroting als de jaarrekening, aandacht besteed voor resultaatprognose, risicomanagement en visie;
  . Naast het vaststellen van de exploitatiebegroting wordt tevens de jaarlijkse actualisatie van de exploitatiebegroting (d.m.v. jaarlijkse herzieningen en Meerjaren Perspectief Grondexploitaties) ter besluitvorming voorgelegd aan de Raad;
  . Het eindsaldo van de grondexploitatie komt ten gunste van de Algemene Reserve Grondexploitatie alsmede de winstnemingen van individuele grondexploitaties tot dat het door de Raad vastgestelde niveau is bereikt. Dit wordt voornamelijk bepaald door het weerstandsvermogen;
  . Procedureafspraken over het afsluiten van grondexploitaties.

[2] Nota Grondbeleid 2009, behandeld door de raad op 3 september 2009

Handboek projectmatig werken

In 2010 heeft een werkgroep zich beziggehouden met de actualisatie, verbetering en aanvulling van het handboek Projectmatig Werken (PMW).[3] Deze actualisatie is een onderdeel van het plan van aanpak voor het programmatisch verbeteren van het projectmatig werken, waarmee gewerkt wordt aan alle openstaande verbeterpunten en suggesties uit de evaluatie projectmatig werken.[4]
De definitie die door de gemeente gebruikt wordt voor projectmatig werken is: 'Een verzameling activiteiten binnen een tijdelijke werkorganisatie gebaseerd op een flexibele inzet van mensen en middelen met het doel om een vooraf afgesproken resultaat te bereiken binnen SMART geformuleerde afspraken.'

Daarbij wordt een project gedefinieerd als het geheel van activiteiten om in een tijdelijke werkorganisatie, binnen gestelde condities, een vooraf gedefinieerd resultaat te bereiken.
Een project is daarmee te definiëren als een activiteit:

- in een unieke situatie;
- met een unieke vraag;
- die vraagt om een unieke aanpak;
- met een duidelijk begin en eind;
- die vraagt om de inzet van schaarse middelen.

Het niveau en de schaalgrootte van projecten kunnen sterk verschillen. De een noemt het opstellen van een integraal beleidsplan een project, de ander vindt dat pas sprake is van een project wanneer we het hebben over grootschalige ontwikkelprojecten. Het handboek onderscheidt drie soorten projecten van elkaar. Zie hiervoor de tabel hieronder (figuur 3).

Directieproject	Eenheidproject	Clusterproject
▪ grote complexiteit	▪ complex	▪ zaken die projectmatig worden aangepakt
▪ groot bestuurlijk en/of maatschappelijk belang	▪ redelijk bestuurlijk en/of maatschappelijk belang	▪ vallen onder de lijnverantwoordelijkheid
▪ looptijd langer dan 2 jaar	▪ looptijd van maximaal 2 jaar	▪ expertise vanuit andere clusters en/of eenheden wordt via de normale werkwijze ingewonnen
▪ (soms) meerdere deelprojecten	▪ expertise nodig voornamelijk uit een eenheid	▪ veelal zeer beperkt budget
▪ expertise nodig uit verschillende eenheden en clusters	▪ een beperkt aantal deelnemers;	▪ De direct leidinggevende is de ambtelijk opdrachtgever
▪ grote betrokkenheid van externe partners	▪ een beperkt budget	
▪ een groot aantal deelnemers	▪ de directeur of managers uit de eenheid is ambtelijk opdrachtgever.	
▪ een groot budget		
▪ directeur projecten is ambtelijk opdrachtgever		

Figuur 3. Onderscheid projecten volgens Handboek PMW

Uit de interviews blijkt dat bovenstaande indeling uit het handboek PMW niet meer actueel is binnen de huidige organisatie. Aangezien in de huidige organisatie niet langer sprake is van eenheden, wordt een zogenoemd eenheidproject niet meer gehanteerd. Daarbij bestaat de directie tegenwoordig uit twee directieleden in plaats van vier daarvoor.

[3] Handboek PMW 2010 versie 1.1, ambtelijk document
[4] De ambtelijke organisatie geeft aan dat momenteel wederom gewerkt wordt aan evaluatie en actualisatie van het Handboek PMW (bron: Ambtelijk wederhoor, 13 november 2017)

Voor zowel een directie- als een clusterproject is een bestuurlijk opdrachtgever (wethouder) verantwoordelijk. Bij een directieproject wordt tevens een stuurgroep ingesteld en een projectwethouder aangewezen, omdat dergelijke projecten vaak meerdere portefeuilles raken. Sinds het aantreden van het huidige college worden stuurgroepen aangevuld met een tweede collegelid, vaak vanuit een inhoudelijke portefeuille betrokken.[5]

Rolverdeling
Het belang van een heldere rolverdeling wordt benadrukt in het handboek PMW. Er worden vijf sleutelrollen onderscheiden:
- Bestuurlijk opdrachtgever
- Ambtelijk opdrachtgever
- Projectleider
- Projectmedewerker
- Lijnmanager.

Het Handboek beschrijft de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende sleutelfiguren. Hieronder lichten we kort de rollen en verantwoordelijkheden toe die betrekking hebben op de besluitvorming, sturing op en verantwoording over grote projecten.

De *bestuurlijk opdrachtgever* ziet erop toe dat het bestuurlijk resultaat behaald wordt en het proces verloopt binnen de bestuurlijke randvoorwaarden en beleidsmatige en financiële kaders. Hij of zij neemt deel aan de besluitvorming op beslismomenten/faseovergangen in het project; informeert andere collegeleden regelmatig en vraagt hen om advies; informeert de raad en raadscommissies en legt namens het college aan hen verantwoording af en volgt de voortgang van het project op hoofdlijnen.

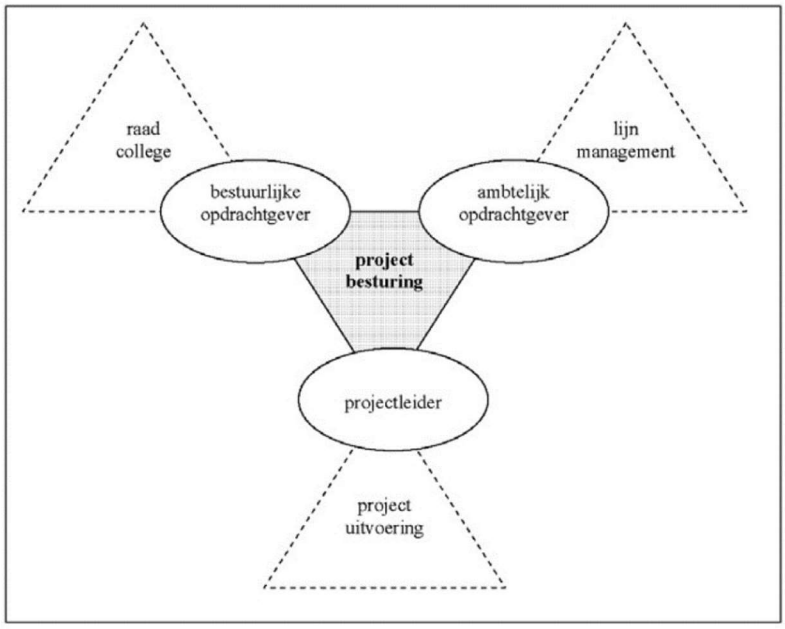
De *ambtelijk opdrachtgever* stelt de specificaties vast en regelt de faciliteiten en middelen. Hij of zij volgt de voortgang van het project en bewaakt dat het project binnen de gestelde kaders blijft. De ambtelijk opdrachtgever is verantwoordelijk voor het nemen van besluiten op de beslismomenten en maakt daarbij de afweging of de bestuurlijk opdrachtgever bij een besluit moet worden betrokken. Hij of zij legt verantwoording af aan de bestuurlijk opdrachtgever en informeert college en raad en zorgt voor een adequate overlegstructuur (bijv. een stuurgroep).

De *projectleider* is verantwoordelijk voor het realiseren van het afgesproken projectresultaat op de afgesproken manier en binnen de gestelde randvoorwaarden. De projectleider adviseert de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever bij afwijkingen van het projectplan en/of onvoorziene omstandigheden; maakt afspraken met bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever, teamleden en overige betrokkenen om de beheersbaarheid van het project zeker te stellen; is gesprekspartner en adviseur voor de bestuurlijk opdrachtgever en zorgt ervoor dat de portefeuillehouder op de hoogte is van zijn/haar contacten binnen en buiten de organisatie met betrekking tot het project; voedt de bestuurlijk opdrachtgever maximaal met informatie die invloed kan hebben op het politieke krachtenspel; rapporteert over de voortgang aan de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever en is verantwoordelijk voor de communicatie over het project naar derden.

Vanuit de besturingsdriehoek (zie figuur 4) wordt richting gegeven aan een project. Ieder van de drie rollen kijkt vanuit een specifieke invalshoek naar de projectbesturing.
- De bestuurlijk opdrachtgever beschouwt de besturing vanuit de politieke invalshoek.
- De ambtelijk opdrachtgever maakt afwegingen tussen project en lijnbelangen.
- De projectleider richt zich vooral op de uitvoering en realisatie van het project.

[5] Ambtelijk wederhoor, 13 november 2017

Belangrijk is dat men binnen deze besturingsdriehoek op de hoogte is van de onderling gemaakte afspraken over het project.



Figuur 4. Besturingsdriehoek

Fasering van projecten en besluitvorming

De gemeente maakt onderscheid in verschillende fases binnen projecten. Voor de eenheids- en directieprojecten kunnen soms extra fasen nodig zijn. Bijvoorbeeld omdat aparte besluitvorming plaats moet vinden over een definitief ontwerp (hoe). Bij iedere fase horen vastgestelde beslismomenten. Hieronder worden de verschillende fases beschreven met de daarbij beschreven beslismomenten.

1. Initiatiefase

De initiatiefase begint met de signalering van een bepaalde ontwikkeling of een bepaald probleem. Om te kunnen bepalen of een projectmatige aanpak gewenst is, is het belangrijk het onderliggende probleem goed in beeld te brengen en te bepalen wat er voor nodig is om het probleem op een projectmatige wijze aan te pakken. Wanneer de probleemverkenning in kaart is gebracht vindt besluitvorming plaats. Een probleemverkenning voor een directie- of eenheidsproject wordt voorgelegd aan het Directieteam.

Wanneer uit het eerste overleg over de ontwikkeling/knelpunt naar voren komt dat de werkzaamheden (projectmatig) binnen de lijn opgepakt gaan worden, wordt de opdracht verstrekt om een startnotitie (waarin de probleemverkenning zit) op te stellen (zie fase 2).

2. Definitiefase

Na besluitvorming op grond van de probleemverkenning wordt door de directeur gevraagd aan de manager om een startnotitie op te stellen. In bijlage 4 van het Handboek PMW wordt hiervoor een format gegeven.

In de startnotitie wordt:

- De probleemverkenning verder uitgewerkt tot een volwaardige projectopdracht
- Het eindresultaat beschreven en de termijn waarbinnen dit gerealiseerd moet zijn
- Een eerste inschatting van de financiële en organisatorische consequenties gemaakt.

De startnotitie eindigt met een advies over het al dan niet opstarten van het project.
De startnotitie voor eenheids- en directieprojecten wordt ter besluitvorming voorgelegd aan het directieteam, die al dan niet besluit tot het vaststellen van de projectopdracht. Het directieteam benoemt daarbij tevens de ambtelijk opdrachtgever en projectleider. Wanneer er sprake is van een directieproject, wordt de startnotitie ook ter besluitvorming voorgelegd aan het college. Het college benoemt in dat geval een projectportefeuillehouder (de ambtelijke opdrachtgever verzorgt de afstemming hierover). De lijnmanager beoordeelt of de startnotitie van een eenheids- of clusterproject ter informatie aan het college wordt voorgelegd.

3. Ontwerp en voorbereiding
In deze fase wordt gestart met het bepalen van hoe het eindproduct eruit moet komen te zien en hoe dit te realiseren is. De startnotitie wordt daartoe verder uitgewerkt in een projectplan. In bijlage 5[6] van het handboek projectmatig werken wordt hiervoor een format gegeven. Het projectplan is enerzijds het afsprakenkader tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer waarover vanaf het moment van goedkeuring periodiek gerapporteerd moet worden. Anderzijds vormt het projectplan een belangrijk beheers – en besturingsinstrument:
- Beheersen: risicomanagement en beheersing van Geld, Organisatie, Tijd, Informatie en Kwaliteit.
- Beheren: Plan-Do-Check-Act.

Voor de verschillende projectvormen wordt hetzelfde model gebruikt. Het projectplan wordt in ieder geval bij directie- en eenheidsprojecten ter besluitvorming voorgelegd aan het directieteam. Plannen voor directieprojecten worden daarna doorgeleid ter besluitvorming naar het college. De lijnmanager beoordeelt of het projectplan van een clusterproject ter informatie aan het directieteam wordt gestuurd.

4. Realisatiefase
Na besluitvorming over het projectplan brengt de projectleider periodiek verslag uit over de voortgang door middel van een voortgangsrapportage. Een format van deze voortgangsrapportage wordt gegeven in bijlage 7 van het handboek projectmatig werken. De frequentie waarmee wordt gerapporteerd is niet voor elk project gelijk, maar wordt wel vastgelegd in het projectplan. Minimaal in april en augustus voor de verantwoordingsmomenten van de financiële planning & control cyclus moet een voortgangsrapportage worden opgesteld. De voortgangsrapportages worden (voor)besproken met de ambtelijk opdrachtgever. Op basis van de voortgang kan besloten worden dat het projectplan bijgesteld moet worden. Wanneer er sprake is van een directieproject zal de voortgangsrapportage in de besturingsdriehoek besproken worden. Daar kan besloten worden de voortgangsrapportage ter informatie aan het directieteam, college en/of raad te sturen.

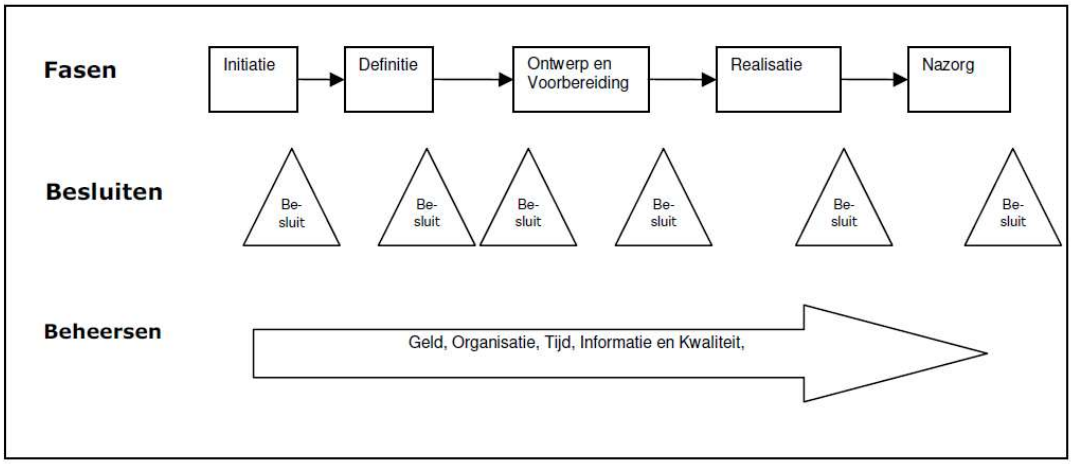
Los van de voortgangsrapportages wordt ieder jaar in november, een activiteitenplanning per jaar opgesteld. Via dit document wordt aansluiting gezocht bij de financiële planning- en control cyclus van de gemeente Noordoostpolder. Er wordt inzichtelijk gemaakt welke producten en (deel)resultaten het komende jaar moeten worden behaald en welke capaciteit en middelen daarvoor nodig zijn. Het directieteam ontvangt deze activiteitenplanning en ontvangt tevens een overzicht van het cluster FPC indien er knelpunten lijken te zijn over de ureninzet vanuit de lijn. Pas wanneer afstemming over de inzet is bereikt, zal het directieteam instemmen met de activiteitenplanning van het project.

5. Nazorg
Wanneer de beoogde resultaten zijn behaald en/of nog openstaande werkzaamheden verder binnen de staande organisatie kunnen worden bereikt, zal de projectleider het directieteam en college voostellen het project te beëindigen. Hiertoe dient een rapportage voor de oplevering van het project te worden opgesteld. Bijlage 9 van het Handboek PMW bevat een format voor deze eind rapportage.[7] Het

[6] Handboek PMW 2010 versie 1.1. Bijlage 5 Projectplan
[7] Handboek PWM 2010 versie 1.1. Bijlage 9 Oplevering project

document voor oplevering van een project is bedoeld als verslaglegging over behaalde resultaten en is tevens bedoeld als formeel verzoek aan het directieteam en/of college om het project formeel te beëindigen. De rapportage wordt besproken met de ambtelijk opdrachtgever en (indien van toepassing) de projectportefeuillehouder. De rapportage van een directie- en eenheidsproject wordt vervolgens aan het directieteam voorgelegd. In geval van een eenheidsproject besluit het directieteam tot het opheffen. Wanneer het om een directieproject gaat stuurt het directieteam de rapportage ter besluitvorming naar het college. Nadat het project beëindigd is, wordt als laatste een projectevaluatie opgesteld. In bijlage 10 van het Handboek PMW is hiervoor een format gegeven.[8] De projectevaluatie gaat over het evalueren van het doorlopen proces (en niet van het projectresultaat), en is bedoeld om de succesfactoren en valkuilen in beeld te krijgen. De projectevaluatie wordt ter informatie aan de directeur projecten gestuurd.

Zie figuur 5 voor een overzicht van de fases en beslismomenten.



Figuur 5. Fasering en beslismomenten

Omgevingsmanagement

Een actuele ontwikkeling in de opzet en uitvoering van projecten binnen de gemeente Noordoostpolder is het toepassen van omgevingsmanagement. Deze vorm van het bewust stilstaan en betrekken van de actoren in de omgeving van een project heeft naar verluidt[9] geleid tot een uitbreiding van het Handboek PMW, maar deze is niet als documentatie voor dit onderzoek beschikbaar gesteld.

2.2 Controle, risico's en verantwoording

Risicomanagement projecten

In de bijlage van het Handboek PMW[10] en de Nota weerstandsvermogen en risicomanagement[11] wordt het proces van risicomanagement en weerstandsvermogen in kaart gebracht.

Het handboek PMW beschrijft dat, wanneer een projectplan wordt opgesteld, als onderdeel van dat projectplan een risicomatrix moet worden ingevuld en beheersmaatregelen moeten vastleggen om het risico te voorkomen of om de gevolgen te beperken. Deze risico's worden geprioriteerd.

[8] Handboek PWM 2010 versie 1.1. Bijlage 10 Projectevaluatie

[9] Bron: interviews ambtelijke organisatie

[10] Handboek PMW 2010 versie 1.1. Bijlage 11 Toelichting Risicomanagement

[11] Nota weerstandsvermogen en risicomanagement, herziening 2013. Door de raad vastgesteld op 25 maart 2013.

Gedurende de uitvoering van het project kunnen zich nieuwe risico's voordoen en/of kan de kans dat al eerder gesignaleerde risico's zich voordoen wijzigen. Via de voortgangsrapportages wordt vervolgens in beeld gebracht of er nieuwe risico's zijn en/of de kans of het gevolg van al gesignaleerde risico's gewijzigd is.

Er worden vijf stappen onderscheiden bij risicomanagement bij projecten[12]:
- (1) Analyseren van risico's
- (2) Formuleren van beheersmaatregelen
- (3) Uitvoeren van maatregelen
- (4) Evalueren van maatregelen
- (5) Actualiseren van de risicoanalyse

Deze stappen worden in de bijlage van het Handboek PMW nader toegelicht.

De Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement vloeit voort uit de 'Financiële verordening gemeente Noordoostpolder'. In deze verordening wordt het college van B&W onder andere opgedragen eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomanagement aan de raad aan te bieden. Het vaststellen van deze nota is in die zin een verplichting, maar in de manier waarop het weerstandsvermogen en risicomanagement daarbinnen ingevuld wordt, is de gemeente vrij. Gemeenten moeten zelf een beleidslijn formuleren over de in hun organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de specifieke risico's. In deze nota is dit beleid voor Noordoostpolder uiteengezet.

In de nota worden de belangrijkste begrippen uitgelegd, de weerstandscapaciteit nader toegelicht en een inventarisatie van de risico's gegeven. Tot slot volgt een samenvatting van de risico's in een schematisch overzicht. Met de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement worden de volgende doelen beoogd:
- Kaderstelling raad en formuleren van beleidsuitgangspunten:
  . De raad is verantwoordelijk voor een duurzaam sluitende begroting. Een duurzaam sluitende begroting zonder weerstandsvermogen betekent dat iedere tegenvaller een budgettair probleem oplevert. In dat geval staan de programmadoelstellingen en daarmee het beleid van de gemeente onder druk. Een gemeente kan derhalve niet zonder weerstandsvermogen. In het dualistische stelsel heeft de raad een kaderstellende, budgetbepalende (budgetrecht) en controlerende taak. Met deze nota geeft de raad de kaders met betrekking tot het weerstandsvermogen en het risicomanagement aan en stelt de raad het beleid vast waarbinnen de gemeente Noordoostpolder moet opereren. De kaders en beleidsuitgangspunten zullen ervoor moeten zorgen dat weerstandsvermogen en risicomanagement een structureel onderdeel blijft vormen van de planning & control cyclus en dat gemeente Noordoostpolder voldoende weerstandsvermogen heeft.

- Reduceren van de gevolgen van risico's:
  . Risico's kunnen het halen van doelen belemmeren. Als de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit in kaart zijn gebracht, is het mogelijk zodanig beleid te ontwikkelen dat risico's geaccepteerd worden of dat de impact van risico's gereduceerd wordt.
- Voldoen aan wet- en regelgeving:
  . De gemeente Noordoostpolder heeft momenteel al bestaand beleid over weerstandsvermogen en risicomanagement. Door het vaststellen van deze nota en een actualisatie hiervan om de vier jaar voldoet de gemeente Noordoostpolder aan haar wettelijke verplichtingen.
- Verhogen van het risicobewustzijn:

[12] Handboek PMW 2010 versie 1.1. Bijlage 11 Toelichting Risicomanagement

. Het belangrijkste doel van deze nota, naast de kaderstelling en het voldoen aan wet- en regelgeving, is het risicobewustzijn binnen de organisatie maar ook voor het bestuur op een hoogstaand peil houden. Dit bewustzijn is zowel van belang op het niveau van het bestuur als het management. Voor het bestuur geldt dit vooral bij het stellen van kaders en het nemen van belangrijke besluiten. Het management zorgt voor een goede informatieverstrekking over risico's richting bestuur ten behoeve van de besluitvorming. Daarnaast is het management verantwoordelijk voor het beheersen van de risico's.

- Actualisering van het weerstandsvermogen en risico's
  . In de programmabegroting en het jaarverslag wordt middels de paragraaf Weerstandsvermogen aandacht geschonken aan de weerstandcapaciteit van de gemeente en de risico's. Deze nota geeft een actualisatie en nadere invulling van het weerstandsvermogen en de risico's.
- Toetsen of de gemeente Noordoostpolder voldoende weerstandsvermogen heeft
  . Door de weerstandscapaciteit af te zetten tegen het verwachte financiële gevolg van alle risico's kunnen conclusies getrokken worden over het weerstandsvermogen van de gemeente.

2.3 Communicatie en informatievoorziening

Communicatie

In het Handboek PMW[13] worden verschillende momenten genoemd waarop nagedacht moet worden over communicatie:

- Tijdens de initiatie- en definitiefase om te bepalen hoe over het project gecommuniceerd wordt en/of er een vorm burgerparticipatie wordt ingezet.
- Dit wordt vervolgens in de communicatieparagraaf van het projectplan opgenomen. Hierin moet eveneens duidelijk worden hoe er wordt gecommuniceerd, voor welke doelgroepen en welke middelen ingezet worden.
- Tijdens het opstellen van specifieke besluitvormingsdocumenten. Er moet duidelijk aangegeven worden wie van het besluit op de hoogte moet zijn, met welke middelen betrokkenen geïnformeerd worden en wanneer.

Er wordt geadviseerd om al bij de initiatiefase advies in te winnen bij een communicatieadviseur. De projectleider is verantwoordelijk voor de communicatie over het project naar derden.

Informatievoorziening

De informatieverstrekking in een project is zowel intern als extern gericht en dient om zowel te informeren als draagvlak te creëren en te behouden. De interne informatie betreft het informeren van de bestuurlijke verantwoordelijken en de betrokken afdelingen. De externe informatie betreft het onderhouden van contacten met ontwikkelende partijen, bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.[14]

2.4 Analyse

Met de structuurvisie en het grondbeleid beschikt de raad van Noordoostpolder over algemene beleidskaders. Door het hoge abstractieniveau bieden deze documenten slechts randvoorwaarden aan ruimtelijke projecten en geen kader voor de beheersing van individuele projecten. Een generieke rolopvatting van de gemeente in grote projecten – of een manier om die per project bewust specifiek te kiezen – is voor de raad niet inzichtelijk. Ook op de procesmatige rol van de raad in grote projecten gaan de genoemde documenten niet in.

[13] Handboek PMW 2010 versie 1.1.
[14] Handboek PMW 2010 versie 1.1.

Ambtelijk is een gedegen Handboek Projectmatig Werken aanwezig dat aansluit bij de staande praktijk binnen gemeenten in Nederland. Weliswaar is het Handboek sinds 2010 niet meer geactualiseerd. Het Handboek bevat een verbijzondering van directieprojecten die als een 'groot project' kunnen worden gezien. Daarbij wordt inhoudelijk geen onderscheid gemaakt: of het een fysiek project betreft of dit zich in het sociaal domein bevindt.

Binnen de fasering van projecten is in het Handboek voor de positie van de gemeenteraad nagenoeg geen aandacht. Pas in de fase dat het project in uitvoering is (fase 4: realisatiefase) wordt de mogelijkheid genoemd om voortgangsinformatie aan de raad te verstrekken. Het Handboek PMW heeft dan ook geen relevantie voor de raad omdat het slechts een ambtelijk document is. De gebruikte structuur van directieprojecten – met name in de projectfasering – wordt echter ook niet in een andere vorm aan de raad geboden. Er is daarmee geen uniforme wijze waarop de raad te weten komt wanneer een project start, het project wordt afgerond (en geëvalueerd) of welke relevante besluitvorming aanstaande is. En ten aanzien van dit laatste: of er sprake is van een zogenaamd 'go' of 'no go' moment. Op het gebied van risicomanagement zijn in opzet de instrumenten aanwezig om risico's te signaleren en te beheersen, zo ook af te wegen welke risico's met de raad kunnen worden gedeeld.

Door de relatief zwakke informatiepositie van de raad ten aanzien van grote projecten, wordt het instrument van budgetrecht belangrijker voor de raad. Net zoals het uit eigen beweging vergaren van informatie, door het stellen van vragen et cetera.

2.5 Normenkader 'op papier'

A. Kaderstelling en besluitvorming grote projecten

Norm 1: Raad en college hebben eenduidige criteria geformuleerd wanneer sprake is van een groot project.

De gemeenteraad van Noordoostpolder kent geen kader voor grote projecten; het ontbreekt om die reden ook aan criteria wanneer voor de raad sprake is van een groot project. Ambtelijk en bestuurlijk (i.c. het college van B&W) worden er wel 'directieprojecten' onderscheiden met de volgende eigenschappen: grote complexiteit, groot bestuurlijk en/of maatschappelijk belang, een looptijd langer dan 2 jaar, (soms) meerdere deelprojecten, expertise nodig uit verschillende clusters, een grote betrokkenheid van externe partners en een groot aantal deelnemers. Een actueel en volledig overzicht van deze directieprojecten is er niet, hoewel deze tegenwoordig door de directie worden aangewezen en er een aparte begrotingsregel voor wordt aangemaakt.[15]
Voor de raad heeft de projectmatige aanpak van (directie)projecten geen relevantie.

Norm 2: Raad en college hebben eenduidige afspraken gemaakt en vastgesteld (kaders en richtlijnen) over de wijze waarop sturing wordt gegeven op en verantwoording wordt afgelegd ten aanzien van grote projecten.

Door het ontbreken van een kader voor grote projecten beschikt de raad niet over eenduidige afspraken over sturing en verantwoording. Ambtelijk zijn in het Handboek PMW richtlijnen vastgelegd ten aanzien van rollen en verantwoordelijkheden, competenties, houding en gedrag in projecten, werkwijze bij projecten en het managen van projecten. Er is geen generieke (of specifiek te maken) rolopvatting van de gemeente in grote projecten vastgelegd.
Qua verantwoording wordt in de P&C-cyclus gerapporteerd over grondexploitaties. In dit kader vindt vaak ook een aanvullende, informele toelichting plaats aan raadsleden. Een beknopte toelichting op

[15] Bron: interviews ambtelijk

(grote) projecten staat ook in de toelichting op programma 1 (fysieke leefomgeving) van de jaarstukken.

Norm 3: Deze vastgestelde kaders en richtlijnen bevatten zodanige voorschriften over de rolverdeling tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie waardoor voor ieder duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk en aanspreekbaar is.
Tussen ambtelijke organisatie en college van B&W liggen richtlijnen vast voor de besturing van projecten. In de besturingsdriehoek zijn de rollen van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en projectleider beschreven. De bestuurlijk opdrachtgever heeft daarmee de voornaamste rol richting de raad: deze informeert de raad(scommissie) en legt namens het college verantwoording af. In de regel geldt dat voor grote projecten een projectwethouder is aangesteld. Hoewel deze werkwijze tussen raad en college niet is vastgelegd, is deze werkwijze bekend.

Norm 4: De vastgestelde kaders en richtlijnen zijn volledig en één op één geïmplementeerd in de werkprocessen en werkafspraken in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie.
Onafhankelijk van de casestudie hebben wij niet kunnen vaststellen of en hoe het Handboek PMW is geïmplementeerd en daarmee geborgd in de werkprocessen en werkafspraken in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie. Uit de interviews afgenomen in het kader van de casussen blijkt dat het Handboek PMW een richtlijn is in de ambtelijke werkwijze. Niet alle voorgeschreven producten in het Handboek (zoals rapportages) zijn aanwezig in het projectdossier.

Norm 5: Vastgesteld is op welke beslismomenten de raad wordt betrokken bij de voorbereiding en de uitvoering van grote projecten.
Er zijn geen structurele afspraken tussen raad en college over de besluitvorming bij grote projecten. Ook in het Handboek PMW wordt niet expliciet ingegaan op de wijze en momenten waarop de raad moet worden geïnformeerd over en betrokken bij projecten.

Norm 6: Deze beslismomenten zijn op een zodanige wijze gekozen dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan vervullen, in ieder geval op een zodanig tijdig moment dat de raad daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om bij te sturen als de vastgestelde kaders voor het project overschreden dreigen te worden.
Door de afwezigheid van deze vastgestelde beslismomenten over alle grote projecten heen, kan niets gezegd worden over de keuze van het moment hiervoor.

Norm 7: Duidelijk is op welke wijze de raad bij de beslismomenten wordt betrokken en welke invloed de raad daarbij heeft. Het is duidelijk wanneer de gemeenteraad moet mee-weten, mee-denken en wanneer beslissingen genomen moeten worden.
Voortgangsrapportages van directieprojecten worden besproken in de besturingsdriehoek. Daar kan besloten worden de voortgangsrapportage ter informatie aan het directieteam, college en/of raad te sturen. Voor de raad is niet inzichtelijk en vastgelegd op welke momenten bij grote projecten hij een beslissing (en welk type) krijgt voorgelegd.

Norm 8: In de kaders en richtlijnen voor grote projecten is vastgesteld wanneer en op welke wijze een groot project wordt afgesloten en op welke wijze de raad daarbij wordt betrokken.
Het Handboek PMW bevat een gedegen beschrijving over het afsluiten van projecten: wanneer de beoogde resultaten zijn behaald en/of nog openstaande werkzaamheden verder binnen de staande organisatie kunnen worden bereikt, zal de projectleider het directieteam en college voorstellen het project te

beëindigen. Hiertoe dient een rapportage voor de oplevering van het project te worden opgesteld. Bijlage 9 van het Handboek PWM bevat een format voor deze eind rapportage.[16] Het document voor oplevering van een project is bedoeld als verslaglegging over behaalde resultaten en is tevens bedoeld als formeel verzoek aan het directieteam en/of college om het project formeel te beëindigen. De rapportage wordt besproken met de ambtelijk opdrachtgever en (indien van toepassing) de projectportefeuillehouder. De rapportage van een directie- en eenheidsproject wordt vervolgens aan het directieteam voorgelegd. Wanneer het om een directieproject gaat stuurt het directieteam de rapportage ter besluitvorming naar het college. Nadat het project beëindigd is, wordt als laatste een projectevaluatie opgesteld. Ook hiervoor is een format aanwezig.[17] De projectevaluatie gaat over het evalueren van het doorlopen proces (en niet van het projectresultaat), en is bedoeld om de succesfactoren en valkuilen in beeld te krijgen. De projectevaluatie wordt ter informatie aan de directeur projecten gestuurd.
In de hiervoor beschreven werkwijze is niet benoemd of en op welke wijze de raad betrokken wordt bij de evaluatie en of de resultaten hiervan worden gedeeld met de raad.

B. Controle, risico's en verantwoording

Norm 9: voorafgaand aan de start van grote projecten is vastgelegd hoe bij grote projecten de controle, verantwoording en evaluatie tussen college en raad plaatsvindt. Duidelijk is op welke momenten de voortgang van de projecten (tussentijdse evaluaties) wordt besproken en wanneer de eindevaluatie en eindverantwoording plaatsvindt.
Binnen de ambtelijke organisatie bestaat een standaard rapportageformat voor het delen van de voortgang van projecten. Deze rapportage, ontleend aan het Handboek PMW, is niet bedoeld om de raad te informeren. Dat laatste geschiedt via de jaarstukken, waarbij een tekstuele toelichting uit de Projectjaarplannen, wordt gebruikt om over programma 1 (Fysieke Leefomgeving) te verantwoorden.[18]

In het handboek PWM is vastgelegd dat nadat het project beëindigd is, als laatste een projectevaluatie wordt opgesteld. In bijlage 10 van het handboek projectmatig werken is hiervoor een format gegeven. De projectevaluatie gaat over het evalueren van het doorlopen proces (en niet van het projectresultaat), en is bedoeld om de succesfactoren en valkuilen in beeld te krijgen. De projectevaluatie wordt ter informatie aan de directeur projecten gestuurd.

Norm 10: Bij aanvang van grote projecten wordt een risicoanalyse uitgevoerd. Deze wordt gedeeld met de raad en wordt periodiek (tenminste in elke fase) geactualiseerd.
Volgens het Handboek PMW wordt bij het opstellen van een projectplan (in de fase ontwerp en voorbereiding) een risicomatrix ingevuld en worden beheersmaatregelen vastgesteld. De ambtelijke voortgangsrapportages dienen als instrument om over de ontwikkeling van risico's te verantwoorden en te beslissen. In de besturingsdriehoek kan worden besloten om informatie uit de voortgangsrapportages aangaande risico's actief aan de raad te verstrekken.
Over projecten die onderdeel zijn van een grondexploitatie wordt jaarlijks (sinds 2011) informatie aan de raad verstrekt via het meerjarenperspectief grondexploitaties. Onderdeel daarvan is een risicomatrix.[19] Bij de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties worden ook risico's tegen het licht gehouden. Voor projecten die geen onderdeel zijn van een grondexploitatie is deze structuur voor het in beeld brengen van risico's voor de raad niet aanwezig.

[16] Handboek PWM 2010 versie 1.1. Bijlage 9 Oplevering project
[17] Handboek PWM 2010 versie 1.1. Bijlage 10 Projectevaluatie
[18] Bron: interviews ambtelijk en bestuurlijk
[19] Bron: interviews

Norm 11: De raad wordt tijdig geïnformeerd over ontwikkelingen met betrekking tot relevante risico's en wordt in staat gesteld om tijdig bij te sturen.
Door het ontbreken van generieke afspraken tussen raad en college ten aanzien van de informatievoorziening over grote projecten is 'op papier' geen structuur aanwezig en zal dit in de praktijk, per project, moeten blijken.

C. Communicatie en informatievoorziening

Norm 12: Voorafgaand aan de start van grote projecten is vastgesteld welke informatie de raad krijgt in de verschillende fases van het project.
In het handboek PMW wordt niet expliciet ingegaan op de wijze en momenten waarop de raad moet worden geïnformeerd en betrokken bij projecten. Er is ook geen ander document waarin kaders over de informatievoorziening per fase van een project worden vastgelegd.

Norm 13: De raad wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van grote projecten. In de rapportages is een risicoparagraaf opgenomen.
Zie norm 10.

Norm 14: Voorafgaand aan de start van grote projecten is vastgelegd hoe de communicatie met en participatie van interne en externe partijen plaatsvindt.
In het handboek PMW wordt aangegeven dat in elke fase van het project zowel intern als extern goed gecommuniceerd moet worden. Er zijn verschillende momenten waarop nagedacht moet worden over communicatie:
- Tijdens de initiatie- en definitiefase om te bepalen hoe over het project gecommuniceerd wordt en/of er een vorm burgerparticipatie wordt ingezet.
- Dit moet vervolgens in de communicatieparagraaf van het projectplan worden opgenomen. Hierin moet eveneens duidelijk worden gemaakt hoe wordt gecommuniceerd, voor welke doelgroepen en welke middelen daarbij worden ingezet.
- Tijdens het opstellen van specifieke besluitvormingsdocumenten. Er moet duidelijk worden aangegeven wie van het besluit op de hoogte moet zijn, met welke middelen betrokkenen geïnformeerd worden en wanneer.

Actueel is dat het instrument van omgevingsmanagement wordt ingezet bij (directie)projecten.

3. Regie door raad en college ‘in de praktijk’

Voor dit onderzoek is een viertal casussen geselecteerd die de besluitvoering, sturing op en verantwoording over grote projecten in de praktijk illustreren. De selectie van deze casussen is tot stand gekomen in samenspraak met de ambtelijke organisatie. Voor elke casus is een apart onderzoeksdossier samengesteld en heeft een interview met enkele directbetrokkenen plaatsgevonden.
De onderzochte casussen zijn:
- Bosbadhal
- Marknesserbrug
- Wellerwaard
- Windpark.

De volgende paragrafen (paragraaf 3.1 t/m paragraaf 3.4) geven een beschrijving van de casussen. Daarbij zijn in kaders een aantal betekenisvolle momenten weergegeven: dit zijn momenten in de projecten die in termen van besluitvorming, sturing en verantwoording een cruciale rol hebben gespeeld in het projectverloop. Per casus vindt daarbij een analyse plaats.
In paragraaf 3.5. volgt een algemene analyse, waarna in paragraaf 3.6 de regie door raad en college ‘in de praktijk’ wordt beoordeeld aan de hand van het normenkader.

3.1 Casus Bosbadhal

3.1.1 Beschrijving

Het project Bosbadhal is een belangrijk onderdeel van het in 2009 opgestelde Masterplan Sportaccommodaties van de gemeente Noordoostpolder.

Masterplan Sportaccommodaties
Op 24 februari 2009[20] wordt het Masterplan Sportaccommodaties[21] aan de raad voorgesteld. Dit Masterplan is opgesteld in het kader van de Sportnota 2008-2015. Het Masterplan Sportaccommodaties schetst de uitgangspunten voor de investeringen in sportaccommodaties. Door deze vast te stellen vormen deze het referentiekader voor verdere planuitwerking, van onder andere de Bosbadhal.

Op 26 maart 2009 besluit de raad om:
- In te stemmen met de uitgangspunten Masterplan Sportaccommodaties
- Een startkrediet beschikbaar te stellen van € 250.000,- voor de binnensportaccommodaties.
- Een startkrediet beschikbaar te stellen van € 100.000,- voor de buitensportaccommodaties.

Er wordt vermeld dat naar verwachting in het najaar van 2009 een concreet voorstel zal verschijnen aangaande de Bosbadhal.

[20] Raadsvoorstel Masterplan Sportaccommodaties, 24 februari 2009. Vastgesteld op 26 maart 2009
[21] Uit de documentatie blijkt dat de raad door middel van verschillende themabijeenkomsten op de hoogte wordt gehouden van de stand van zaken van het Masterplan Sportaccommodaties: 28 oktober 2009, 22 september 2010, 18 april 2011.

Betekenisvol moment 1

Op 22 december 2009[22] wordt een raadsvoorstel betreffende de uitwerking van de uitgangspunten voorgelegd aan de raad, waar op 26 januari 2010 mee wordt ingestemd. Het besluit luidt:

- (1) Instemmen met Nota Uitwerking Masterplan Sportaccommodaties;
- (2A) In principe taakstellende financiële kaders vaststellen, zoals opgesteld in de vertrouwelijke bijlage Financiële kaders MPSA van onder 1 genoemde nota, vaststellen voor de vier deelbegrotingen:
  - I. Kapitaallasten buitensport;
  - II. Kapitaallasten binnensport;
  - III. Incidentele lasten buitensport;
  - IV. Incidentele lasten infrastructuur;
- (2B) Bij Voorjaarsnota 2010 sluitende investerings- en exploitatiebegrotingen voor leggen met betrekking tot uitvoeringsvoorstellen voor zowel buitensport, binnensport als infrastructurele aanpassing, wanneer dit niet mogelijk blijkt zullen er terugvalopties uitgewerkt worden;
- (3) Instemmen met herbestemming van de gereserveerde middelen van € 800.000 voor eerder voorgenomen realisatie van een extra gymzaal bij de Bonifatius om redenen van sportfunctionaliteit en deze in te zetten om een extra kwaliteitsimpuls bij de nieuwe sporthal bij de Bosbadhal te realiseren.

Dit voorstel kan rekenen op een brede steun in de raad. Uit de interviews blijkt dat er weinig discussie is gevoerd over de (financiële) kaders van het project.

Projectjaarplan MPSA

Uit het projectjaarplan 2011 MPSA blijkt dat in het collegeprogramma 2010-2014 *Samen kiezen voor Noordoostpolder* het volgende staat: “Het Masterplan Sport is leidend voor de verdere ontwikkeling van binnen- en buitensportaccommodaties in Emmeloord. Echter, de aankomende bezuinigingen maken dat we gaan kijken naar mogelijkheden voor versobering en temporisering.”[23]

Naar aanleiding van deze opdracht is onderzocht wat ‘temporisering’ zou opleveren. De conclusie is dat dit financieel weinig oplevert, omdat er dan geïnvesteerd moet worden om minimale kwaliteit te behouden. De vervanging van de PWA-hal is al jaren uitgesteld, maar inmiddels niet meer verantwoord zonder grote investeringen in de hal te plegen. Het langer uitstellen van de uitbreiding van de Bosbadhal betekent dat er zwaar geïnvesteerd moet worden in de PWA-hal. Er kan geen kwaliteitsimpuls worden gegeven aan het sporten in de gemeente en scholen voor VO worden blijvend verspreid over gymzalen ingedeeld. Versoberingen zitten al in de opdracht van het project verwerkt. Voor het sluitend maken van de kapitaallasten zijn bezuinigingen in de investeringen opgevoerd. Met betrekking tot de Bosbadhal is een versobering de terugvaloptie naar 3 zaaldelen. Dit is echter ook een grote versobering van de sportieve ambities. De gewenste kwalitatieve impuls wordt hier niet mee behaald.

Uit de interviews blijkt dat het vraagstuk over een mogelijke temporisering geen expliciete bestuurlijk gesprek (college en/of raad) heeft plaatsgevonden. De algemene mening was dat uitstel geen meerwaarde had.[24]

[22] Raadsvoorstel Uitvoering Masterplan Sportaccommodaties, 22 december 2009. Vastgesteld op 26 januari 2010
[23] Projectjaarplan 2011 MPSA
[24] Bron: interviews ambtelijk en bestuurlijk en ambtelijk wederhoor (d.d. 13-11-2017)

In het projectjaarplan 2011[25], een ambtelijk document voor het college, wordt de volgende fasering gegeven voor van de Bosbadhal:

- Uitwerken Definitief Ontwerp BBH (eerste kwartaal 2011)
- Raadsbesluit Binnensport. Vaststellen begroting kapitaallasten en begroting incidentele lasten BBH (tweede kwartaal 2011)
- Start voorbereiding bouw BBH (derde kwartaal 2011)
- Start bouwfase BBH (vierde kwartaal 2011).

Daarnaast worden de risico's en beheersmaatregelen in kaart gebracht. Samengevat bestaan deze uit:

- Voor de realisatie van de uitbreiding van de Bosbadhal is een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk. Deze zal meegenomen worden in de actualisatie Bestemmingsplan Emmeloord Noord en Oost. Deze wordt, als er geen zwaarwegende bezwaren zijn, vastgesteld door de raad in maart 2011. Dit betekent het startmoment voor bouwaanvragen.
- De uiteindelijke ramingen voor de kosten van de bouw BBH vallen tegen. Hoe concreter het ontwerp wordt, hoe beter de ramingen. Het doorberekenen van verschillende varianten, in bijvoorbeeld omvang of materiaalgebruik zal de keuzes scherper krijgen. Kosten kunnen worden beperkt door waar nodig en mogelijk aanpassingen te doen in het ontwerp. Vooralsnog wordt uitgegaan van een uitbreiding van 4½ zaaldeel. Terugvaloptie is 3 zaaldelen. Dat zal uiteindelijk niet de gewenste kwalitatieve slag brengen.

Ontwerp Nieuw- en Verbouw

Op 24 maart 2011[26] stelt de raad het bestemmingsplan vast. Op 24 mei 2011 wordt een raadsvoorstel[27] ingediend met als onderwerp Ontwerp Nieuw- en Verbouw BBH. Dit raadsvoorstel heeft ten doel om voor twee onderwerpen – de toekomst van het zwembad en de totale uitbreiding met 4,5 zaaldeel van de sporthal – een uitspraak te krijgen op uitgangspunten die zullen dienen als onderleggers voor de vertaling van het Voorlopig Ontwerp naar het Definitief Ontwerp van het sportcomplex.

Op 30 juni 2011 worden de uitgangspunten bekrachtigd, waarmee een kader wordt gegeven voor het ontwerp en de nieuw- en verbouw van de Bosbadhal. Op 13 december 2011[28] wordt dit ontwerp aan de raad voorgelegd waarna er op 26 januari 2012 mee wordt ingestemd. De genomen raadsbesluiten zijn:

- In te stemmen met nieuw- en verbouw Bosbadhal
- Een krediet beschikbaar te stellen van € 8.200.000,- voor nieuw- en verbouw Bosbadhal, inrichting en sporttoestellen, ruimtelijke inpassingen, parkeerplaats, aanpassingen aan het zwembad, adviseurskosten en sloop PWA-hal.
- Het krediet gefaseerd beschikbaar te stellen: 60% in 2012 en 40% in 2013.
- Het resultaat over het boekjaar 2011 voor wat betreft het incidentele belastingvoordeel op sport ad € 250.000 te bestemmen ter dekking van de benodigde incidentele middelen voor nieuw- en verbouw Bosbadhal.
- De 9e wijziging van de programmabegroting 2012 vast te stellen.

Consultatie van gebruikers

In het raadsvoorstel nieuw en verbouw[29] is een passage opgenomen over de consultatie van gebruikers. Daarin staat dat de toekomstige gebruikers van het sportcomplex in de loop van het proces meerdere malen geconsulteerd zijn. Een aantal zaken komt direct voort uit de inbreng van de inwoners: de extra uitbreiding van 1,5 zaaldeel en 3 docentruimtes voor het onderwijs. Daarnaast wordt ook gemeld

[25] Projectjaarplan 2011 MPSA
[26] Raadsvoorstel Vaststelling bestemmingsplan Emmeloord Noord en Oost, 8 februari 2011. Vastgesteld op 24 maart 2011
[27] Raadsvoorstel Ontwerp nieuw en verbouw Bosbadhal, 24 mei 2011. Vastgesteld op 30 juni 2011.
[28] Raadvoorstel Nieuw en verbouw Bosbadhal, 13 december 2011. Vastgesteld op 26 januari 2011.
[29] Raadvoorstel Nieuw en verbouw Bosbadhal, 13 december 2011. Vastgesteld op 26 januari 2011.

dat een aantal wensen niet gehonoreerd kon worden. Dit heeft deels te maken met te hoge kosten en deels met andere keuzes.
Tijdens interviews is aangegeven dat het betrekken van alle verschillende organisaties, scholen en verenigingen soms moeizaam verloopt[30]. Elke gebruiker heeft zijn eigen belangen en wensen. Tegelijkertijd heeft de raad kaders vastgesteld, zoals het beschikbare geld waarbinnen het project gerealiseerd moet worden. Daartussen balanceren gaat niet vanzelf en wordt door de projectorganisatie als complex ervaren. Ondanks deze problemen wordt in de interviews aangegeven dat het overgrote deel van de betrokken partijen tevreden is met het eindresultaat.

Voortgang nieuw- en verbouw
In 2012 wordt met de bouw van de Bosbadhal begonnen. Wanneer in het voorjaar van 2013 het einde van de bouw nadert, wil het college de raad middels de voorjaarsrapportage informeren over de voortgang van het project. Dit blijkt uit het collegevoorstel 'financiële verwerking voortgang nieuw- en verbouw Bosbadhal in VJN' van 6 mei 2013.[31]

Betekenisvol moment 2
In het collegevoorstel wordt voorgesteld om de financiële gevolgen te verwerken in de Voorjaarsnota 2013. Het college besluit als volgt:
- De raad middels de voorjaarsrapportage 2013 voorstellen:
  . een aanvullend investeringskrediet van € 300.0000 te voteren aan de nieuw- en verbouw van de Bosbadhal waarmee het totaal benodigde en gevoteerde krediet van € 8,8 mln. komt onder voorwaarde van een gelijkblijvende structurele jaarlast;
  . een budget van € 75.000,- te voteren ten behoeve van groot onderhoud van zwembad Het Bosbad 2013;
  . De vrijvallende kapitaallasten 2013 van de nieuwe Bosbadhal ad € 80.416 incidenteel inzetten ten behoeve van de frictiekosten die ontstaan vanwege de overgang van de oude sporthal naar het nieuwe en verbouwde complex Bosbadhal.
- Raadscommissie Samenleving informeren.

Uit de voorjaarsnota 2013 blijkt inderdaad dat de raad middels de voorjaarsrapportage het bovenstaande is voorgesteld. Zowel in college als raad was dit voorstel geen onderwerp van discussie waarna het voorstel is vastgesteld.

Half november 2013 wordt de Bosbadhal officieel in gebruik genomen.[32]

Exploitatie en bezuinigingen
Uit de begroting 2014-2017 blijkt dat in 2014 structureel moet worden bezuinigd op sportaccommodaties. Het gaat hier om een taakstelling die eerder in het kader van bezuinigingen is geformuleerd, maar nog niet is ingevuld. De totale taakstelling is € 295.000,- en voor 2014 € 80.000,-. Het idee is dat deze besparing gehaald wordt uit het anders organiseren (centraliseren) van het sporthalbeheer, wat efficientere inzet van beheerders mogelijk zou maken[33]Medio 2013 worden de beheerders onderdeel van Wijkbeheer en in 2015 zal er een tariefsverhoging plaatsvinden van 10%. Voor de jaren daarna ligt er een taakstelling om te bezuinigen bij het zwembad en verder te bezuinigen bij sporthalbeheer.

[30] Bron: interviews ambtelijke organisatie
[31] Collegevoorstel financiële verwerking voortgang nieuw- en verbouw Bosbadhal in VJN, 6 mei 2013
[32] Jaarrapportage 2013
[33] Ambtelijk wederhoor, 13 november 2017

Het jaar 2014 is het eerste volle exploitatiejaar van de nieuwe Bosbadhal. Uit de jaarrapportage 2014[34] blijkt dat het exploitatieresultaat tegenvalt, maar dit geldt voor alle gemeentelijke sporthallen. De exploitatie van de Bosbadhal is niet rechtstreeks uit de jaarcijfers te ontlenen.[35]
Het huidige inzicht bij de ambtelijke organisatie is dat de exploitatielasten niet hoger uitvallen dan geraamd tijdens de projectuitvoering, maar dat de inkomsten structureel lager zijn.[36]

3.1.2 Analyse

Het project Bosbadhal wordt ambtelijk van het begin af aan beschouwd als een groot project en wordt als zodanig aangepakt.

Kaders en besluitvorming
Met de vaststelling door de raad van het Masterplan Sportaccommodaties en vooral met de Uitvoering Masterplan Sportaccommodaties stelt de raad de kaders vast voor de nieuw- en verbouw van de Bosbadhal. Kijkend naar deze besluitvormingsmomenten gelden de kaders met name voor de aspecten tijd, kwaliteit en geld. Deze besluiten worden niet genomen op basis van verschillende scenario's of varianten. In interviews wordt aangegeven dat het werken met meerdere varianten geleid zou kunnen hebben tot een beter onderbouwd besluit voor de vorm van de nieuw- en verbouw van de Bosbadhal. Overigens is in het voortraject wel gewerkt met verschillende scenario's waar het gaat om de vraag waar (locatie) welke sportvoorziening zou moeten worden gerealiseerd[37].

Risico's worden wel met de raad gedeeld, zij het niet altijd geëxpliciteerd in het raadsvoorstel zelf, maar veeleer in de onderliggende nota die daarbij wordt voorgelegd. In de Projectjaarplannen die gedurende het project zijn opgesteld, worden de risico's geïnventariseerd en geactualiseerd. Dit in samenspraak met de strategiegroep (stuurgroep).

Betrokkenheid van de raad
Binnen de gemeente Noordoostpolder bestaan geen algemeen geldende afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over (grote) projecten. Expliciete afspraken over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de voortgang van dit specifieke project over de organisatie van het project zijn ook niet opgesteld. Wel wordt bij het vaststellen van het Masterplan Sportaccommodaties en de uitvoering daarvan aangegeven hoe het vervolg van het project eruitziet en welke besluiten nog door de raad moeten worden genomen, met name waar het gaat om het bestemmingsplan. Gedurende het verloop van het project is de rolinvulling van de raad reactief. Dit komt mede voort uit het uitgangspunt van, zo wordt het genoemd in interviews, 'management bij exceptions'. Oftewel, het informeren van de raad gebeurt alleen wanneer daar vanwege afwijkingen van vastgestelde kaders aanleiding toe is. Als het goed gaat, wordt geen extra informatie verstrekt.

Ambtelijke projectuitvoering
Dat de raad niet besluit over de organisatie van het project wilt niet zeggen dat deze niet vorm krijgt. De projectorganisatie krijgt namelijk vorm door het expliciet benoemen van de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever en de ambtelijk opdrachtnemer. Voor het Masterplan functioneert een stuurgroep/strategiegroep waarin de opdrachtgevers, de opdrachtnemer en een adviseur communicatie zitting hebben. De strategiegroep stuurt op hoofdlijnen op de realisatie van het project. Onder de strategiegroep functioneert een projectgroep die de daadwerkelijke uitvoering aanstuurt en coördineert. In de projectgroep zitten de verschillende betrokken afdelingen. Voor deelprojecten functioneren werkgroepen. Deze

[34] Jaarrapportage 2014
[35] Ambtelijk wederhoor, 13 november 2017
[36] Bron: interviews ambtelijke organisatie
[37] Interview ambtelijke organisatie

werkgroepen hebben een wisselende samenstelling, afhankelijk van de benodigde expertise per deelproject.

Het Handboek PMW is niet letterlijk als uitgangspunt gebruikt voor de opzet en uitvoering van dit project. Wel zijn bij de opzet en de uitvoering van de nieuw- en verbouw belangrijke uitgangspunten van projectmatig werken toegepast, bijvoorbeeld met betrekking tot de projectorganisatie. Het doorlopen proces laat ook een doordachte aanpak zien waarbij stapsgewijs de kaders worden vastgesteld door de raad. Echter, niet alle processtappen zoals die in het Handboek zijn beschreven, zijn als zodanig te herkennen binnen dit project. Denk aan de afsluiting van het project met de bijbehorende evaluatie. Dit wordt tijdens de interviews ook zelf naar voren gebracht.

Betrokkenheid van de raad (II)
Op twee momenten komen de afgesproken financiële kaders voor de nieuw- en verbouw van de Bosbadhal in het gedrang. Het eerste moment is in mei 2013. Dan blijkt dat door meerwerk de kosten hoger uitvallen waardoor een extra krediet nodig is van € 300.000. Het college wordt hierover geïnformeerd met een afzonderlijk collegevoorstel, waarna de raad wordt geïnformeerd in de voorjaarsnota. Daarbij stelt de raad het extra krediet beschikbaar, zonder dat een inhoudelijke discussie over nut en noodzaak plaatsvindt in raad.
Het tweede moment is in 2015 naar aanleiding van de jaarrekening. In de jaarrekening wordt aangegeven dat de exploitatielasten van de Bosbadhal hoger uitvallen dan begroot.

Communicatie
De communicatie met en participatie van alle betrokken partijen, zoals scholen, omwonenden en verenigingen, is gedurende het project soms moeizaam verlopen, zo wordt aangegeven in interviews. Er spelen veel verschillende belangen en wensen, terwijl de nieuw- en verbouw moet plaatsvinden binnen vastgestelde (financiële) kaders. Dat vergt balanceren en een bijpassende wijze van communiceren. Daarvoor zijn specifieke vaardigheden en ervaring nodig. De projectorganisatie was hier onvoldoende op ingericht. Dat op dit aspect wordt geleerd van dit project, blijkt uit de interviews waarbij wordt aangegeven dat bij een volgend, vergelijkbaar groot project het ‘omgevingsmanagement’ een explicietere plek zal krijgen binnen de projectorganisatie.

3.2 Casus Marknesserbrug

3.2.1 Beschrijving

Beleidsplan Civiele Kunstwerken
Op 15 september 2011 wordt het Beleidsplan Civiele Kunstwerken 2011-2014 vastgesteld door de raad.[38] Daarnaast wordt besloten om te reserveren voor de vaste objecten in een bestemmingsreserve en de beweegbare bruggen te zijner tijd te activeren en zo snel mogelijk af te schrijven, waarbij voor de dekking van de lasten voor vervanging van de Marknesserbrug in afwijking van het voorgestelde beleid de mogelijkheid wordt gelaten om de last voor € 2 mln. uit het rekeningresultaat 2010 te dekken en het restant in één keer ten laste van de reserve beleidsplan te brengen.

[38] Raadsvoorstel Beleidsplan Civiele Kunstwerken 2011-2014, 26 april 2011. Vastgesteld op 15 september 2015.

Onderzoek alternatieven

In 2012 wordt in de raad een motie ingediend[39] en aangenomen: overwegende dat in de beleidsplanning 2013-2016 de Marknesserbrug over de Lemstervaart is opgenomen ter vervanging in 2015 en hiermee een bedrag van € 4,5 mln. is gemoeid, om de brug in de beleidsplanning te handhaven voor € 4,5 mln., maar ook de alternatieven te bekijken en deze voor de najaarsrapportage 2013 aan de raad voor te leggen.

Als gevolg van deze motie wordt een aantal varianten onderzocht. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door een extern advies- en ingenieursbureau. De beoordeling van de verschillende varianten wordt op basis van negen aspecten gedaan. Zie figuur 6 hieronder voor het beoordelingskader per variant.

Tabel 4.14. Beoordelingsmatrix

nr	aspect	weegfactor	variant 0 - handhaven huidige situatie	Variant 1a - renovatie brug - met (as)lastbeperking (minimale optie)	Variant 1b - renovatie brug - met (as)lastbeperking (uitgebreide optie)	Variant 2a - renovatie brug - geen (as)lastbeperking (minimale optie)	Variant 2b - renovatie brug - geen (as)lastbeperking (uitgebreide optie)	Variant 3 - nieuwbouw brug
1	verkeersveiligheid langzaam verkeer	90	--	+	++	+	++	++
2	verkeersveiligheid gemotoriseerd verkeer	70	+	+	++	+	++	++
3	vergroting doorvaartprofiel	40	0	0	0	0	0	++
4	(as)lastbeperkingen	75	+	--	--	+	+	++
5	levensduur	65	+	+	+	++	++	0
6	ruimtelijke inpasbaarheid	40	++	+	+	0	+	++
7	onzekerheden bestaande constructie	70	0	-	-	0	0	++
8	inschatting uitvoeringsrisico's	50	++	+	-	-	-	++
9	kosten (totale investeringskosten lange termijn, incl. nieuwe brug na einde levensduur huidige brug)	90	+	+	+	++	++	--

Figuur 6. Beoordelingsmatrix variantenstudie extern bureau

In de vergadering van het college van B&W van 3 december 2013 spreekt zij de voorkeur uit voor de nieuwbouwvariant (variant 3).[40] Vervolgens worden in de vergadering van de commissie Woonomgeving van 6 januari 2014 de resultaten van de varianten gepresenteerd. Aangegeven is dat er twee voorkeursalternatieven zijn, te weten variant 2B (verbouw met versterkingsmaatregelen en 'losse' fietsbruggen met een breedte van 2,50 m1) en de nieuwbouwvariant 3, zijnde de voorkeursoplossing van het college. Aan de commissie wordt gevraagd wat de voorkeursvariant is. Conclusie is dat de meerderheid een voorkeur heeft voor verbouw van de brug met versterkingsmaatregelen. Daarbij gaat de voorkeur uit naar de variant 2A (verbouw met versterkingsmaatregelen en aanliggende fietspaden met een breedte van 1,75 m1) en in mindere mate naar variant 2B. Daarnaast wordt er nog een nieuwe variant toegevoegd, te weten de variant 2A+ (verbouw met versterkingsmaatregelen en aanliggende fietspaden met een breedte van 2,50 m1). Onderstaand is een overzicht weergegeven:

[39] Motie 2012-06-IX aangepast, vervanging burg Marknesserweg/Lemstervaart, 28 juni 2012

[40] Raadsvoorstel Marknesserbrug, 21 januari 2014

VARIANT	Globale kosten in 2015	Vervangings-jaar	Max. score van 100 %
Variant 2A	€ 982.000	2045	76,8 %
Variant 2A+	€ 1.167.500	2045	79,3%
Variant 2B	€ 1.259.000	2045	83,6 %
Variant 3	€ 3.850.000	2015	83,4 %

Figuur 7. Varianten Marknesserbrug

Betekenisvol moment 1

In het raadsvoorstel van 21 januari 2014 wordt de raad voorgesteld[41] om het volgende besluit te nemen:

- In te stemmen met de realisering van variant 2B (verbouw met versterkingsmaatregelen).
- Een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen van € 150.000.
- De 7e wijziging van de programmabegroting 2014 vast te stellen.

Daarop volgen 2 amendementen: één om in te stemmen met de realisatie van variant 2A+[42] en een amendement met verzoek tot nader onderzoek[43]. Het amendement over variant 2A+ wordt aangenomen, wat inhoudt dat de raad het volgende besluit neemt:

- Instemmen met de realisatie van variant 2A+
- Een voorbereidingskrediet beschikbaar stellen van €150.000
- De 7e wijziging van de programmabegroting 2014 vaststellen
- Het investeringskrediet op basis van 2A+ en onder aftrek van het benodigde voorbereidingskrediet 2014 opnemen in de primitieve programmabegroting 2015.
- Het verschil tussen de gereserveerde middelen op basis van variant 3 en de thans voorgestelde voorkeursvariant 2A+ terug te laten vloeien naar het algemeen deel van de reserve beleidsplan, respectievelijk de reserve Bruggen.

Tijdens interviews wordt aangegeven dat de raad op basis van financiële overwegingen komt tot dit besluit: soberheid waar het gaat om overheidsuitgaven.[44] Gewezen wordt ook op de verkiezingen die in maart 2014 plaatsvinden waardoor de politieke rationaliteit in besluitvorming over projecten sneller zwaarder wordt aangezet dan normaal plaats zou vinden.

Twijfel over keuze variant 2A+

In juni 2015 wordt het college gevraagd kennis te nemen van de voorlopige gunning van het werk aan een aannemer, nadat een openbare procedure is doorlopen. De variant 2A+ heeft hierbij als grondslag gediend.[45] Vóór dit moment is tot twee maal toe een onderhandse aanbestedingsprocedure doorlopen en stopgezet, omdat de meeste geselecteerde aannemers zich terugtrekken. Redenen van het terugtrekken zijn onder andere: de benodigde inspanningen voor het ontwerpen van de aanpassingen van de bovenbouw (inclusief aandrijving en de noodbrug), het bestek bevat te grote risico's met betrekking tot de haalbaarheid vanwege onder andere onzekerheid aangaande de bestaande constructie, en de inspanningen om te komen tot een prijs voor de aanbesteding.

[41] Raadsvoorstel Marknesserbrug, 21 januari 2014.
[42] Amendement 2014-02-III, Marknesserbrug, 17 februari 2014.
[43] Amendement 2014-02-II, Marknesserbrug, 17 februari 2014
[44] Bron: interview met vertegenwoordiging raad
[45] Ambtelijk wederhoor, 13 november 2017

Op 29 juni 2015 wordt vervolgens een ingediende motie[46] aangenomen, die aangeeft dat wegens het signaal van de markt (risico's schetsontwerp en investering/prijs), de raad zich afvraagt of de gekozen variant wel de juiste beslissing is. Daarom verzoekt hij het college om het werk nog niet te gunnen; maar eerst opnieuw onderzoek te doen naar de grootte van de risico's en de onderlinge verhoudingen tussen varianten 2A, 2A+, 2B en 3. In de volgende RTG dienen de resultaten daarvan voorgelegd te worden met een onderbouwd advies zodat op basis daarvan het genomen besluit al dan niet kan worden herzien.

Betekenisvol moment 2

Als vervolg op de motie van 29 juni 2015 wordt een memo risicoanalyse Marknesserbrug opgesteld. Resultaat daarvan is dat het college besluit door te gaan met de realisatie van variant 2A+ en dit voor te leggen aan de raadscommissie Woonomgeving. Variant 3 (nieuwbouw) is niet verder beschouwd, omdat de gemeenteraad in een eerder besluit (de vergadering 17 februari 2014) heeft vastgesteld over te gaan tot renovatie van de brug.

In de Raadscommissie Woonomgeving van 21 september 2015 wordt kennisgenomen van de resultaten van de memo risicoanalyse Marknesserbrug. In de raadsvergadering op 5 oktober wordt als vervolg op de memo een motie[47] ingediend om uitvoering te geven aan variant 3, te weten nieuwbouw, conform het eerste voorstel van het college in december 2013. Deze motie wordt niet aangenomen, waarna op 13 oktober 2015 aan de aannemer opdracht verleend wordt om variant 2A+ uit te voeren.[48]

In interviews wordt aangegeven dat het politiek niet haalbaar wordt geacht om de raad naar aanleiding van de risicoanalyse alsnog nieuwbouw voor te stellen. Hoewel door de ambtelijke organisatie opvolging wordt gegeven aan het raadsbelsuit (de opdracht wordt verstrekt), blijft de ambtelijke voorkeur voor nieuwbouw bestaan.

In de besloten vergadering van de raadscommissie Woonomgeving 30 mei 2016 wordt zij op de hoogte gebracht van de stand van zaken.[49] De wethouder informeert de commissie mondeling (en vertrouwelijk) over het besluit van het college om de overeenkomst met de aannemer buitenrechtelijk te ontbinden, na constatering dat de nakoming van de overeenkomst onmogelijk is geworden. Dit wordt per brief op 1 juni 2016 aan de aannemer medegedeeld.

Nieuwbouw Marknesserbrug

In de dezelfde raadscommissie van 30 mei wordt medegedeeld dat in het najaar gestart wordt met het vervolg van de vernieuwing van de Marknesserbrug.[50] In de memo risicoanalyse Marknesserbrug van 2015 zijn al grote vraagtekens geplaatst voor het opnieuw aanbesteden van een renovatievariant. De interesse zal niet groot zijn met het risico van een ongunstige aanbesteding. Gelet op de ontstane situatie ziet het college als enige verantwoorde mogelijkheid de realisatie van een nieuwe brug. Het college zal in het 1e kwartaal van 2017 met een nader voorstel komen voor deze nieuwbouw.[51]

[46] Motie CU- SGP 2015-06-11a, Marknesserbrug, 29 juni 2015
[47] Motie 2015-10-11b, Verbouwing Marknesserbrug, 5 oktober 2015.
[48] Overzicht bestuurlijke stappen Marknesserbrug, Bijlage nota commissie WO, september 2016
[49] Overzicht bestuurlijke stappen Marknesserbrug, Bijlage nota commissie WO, september 2016
[50] Memo voortgang Marknesserbrug, Commissie WO september 2016
[51] Memo voortgang Marknesserbrug, Commissie WO september 2016

Op 18 april 2017 wordt ter besluitvorming een stemstuk voorgelegd aan de raad.[52] Ter voorbereiding zijn drie varianten voor nieuwbouw uitgewerkt:

- Basis variant, sober en doelmatig
- Basis plus variant, een verfraaiing van de basis variant
- Stadspoort variant met een duidelijke poortfunctie voor de stad.

Hiervoor zijn de volgende financiële consequenties in kaart gebracht:

Figuur 8. Varianten nieuwbouw Marknesserbrug

Financiën

VARIANT		Kosten	Beschikbare middelen (€ 1.050.000 + € 200.000)	Extra benodigde middelen
1	Basisvariant	€ 3.080.000	€ 1.250.000	€ 1.830.000
2	Basis PLUS variant	€ 3.275.000	€ 1.250.000	€ 2.025.000
3	Stadspoort variant	€ 3.570.000	€ 1.250.000	€ 2.320.000

In de raad van 17 februari 2014 wordt een krediet beschikbaar gesteld van € 1.167.500 voor de renovatie van de Marknesserbrug. Naast dit renovatiekrediet is een BDU-bijdrage beschikbaar van € 75.000 voor de verbreding van de fietsvoorzieningen, totaal € 1.242.500. Door reeds gedane uitgaven is van dit bedrag nog afgerond € 1.050.000 beschikbaar.

Bij de vervanging van de Marknesserbrug zal er in de eerste jaren weinig tot geen regulier onderhoud zijn. Het onderhoudsbudget kan hierdoor in 2017 en 2018 met respectievelijk € 75.000 en € 125.000 worden verlaagd. Dit bedrag, totaal € 200.000, zal worden ingezet voor de dekking. De extra benodigde middelen voor de stadspoort variant zijn € 2.320.000. Voorgesteld wordt om bij de bestemming van het rekeningresultaat 2016, indien toereikend, dit bedrag af te zonderen. Dit betekent dat dit deel van het rekeningresultaat niet kan worden ingezet bij de integrale afweging van ingediend nieuw beleid bij behandeling van de perspectiefnota 2018-2021 in de raad van 10 juni 2017. Ook bij de keuze van een duurdere variant gaat dit ten koste van de (indien aanwezige) financiële ruimte.

De raad neemt bij de vaststelling van de nota waardering, activering en afschrijving vaste activa het besluit om investeringen in de openbare ruimte met een meerjarig maatschappelijk nut vanaf januari 2017 te activeren, conform artikel 59 van het BBV. Dit betekent dat het benodigde krediet van € 3.570.000 wordt afgeschreven in 40 jaar. De jaarlijkse afschrijvingslasten wordt gedekt uit de afschrijvingsreserve vervanging Marknesserbrug. Op 21 april 2017 stelt de raad het volgende besluit vast:[53]

- Over te gaan tot vervangen van de Marknesserbrug en hierbij te kiezen voor de stadspoort variant.
- Een krediet beschikbaar te stellen van € 3.5700.000 voor de vervanging van de Marknesserbrug.
- Bij de bestemming van het rekeningresultaat 2016 een bedrag van € 2.320.000, indien toereikend, te bestemmen voor de vervanging van de Marknesserbrug
- De vijfde wijziging van de programmabegroting 2017 vast te stellen.

Status project heden

In de planvorming is voorzien dat begin 2018 het aanbestedingstraject gaat plaatsvinden. In de planning is rekening gehouden met het niet hinderen van het vaarseizoen.[54]

[52] Stemstuk, ter besluitvorming, Vervanging Marknesserbrug, 18 april. Vastgesteld op 21 april 2017
[53] Stemstuk, ter besluitvorming, Vervanging Marknesserbrug, 18 april. Vastgesteld op 21 april 2017
[54] Bron interviews ambtelijke organisatie

3.2.2 Analyse

De Marknesserbrug wordt door college en organisatie niet gezien als een groot project, zoals blijkt uit de interviews. Het wordt beschouwd als een vervangingsinvestering, ingegeven door de technische kwaliteit van de brug. Op deze wijze is het als een gewoon lijnproject aangepakt. Het Handboek PMW wordt daarbij niet toegepast. Ook het feit dat de raad zich vanaf 2012 nadrukkelijk met het project gaat bezighouden, vormt geen aanleiding om de aanpak van de Marknesserbrug te gaan beschouwen als een groot project.

Kaders en besluitvorming
Met het vaststellen van het Beleidsplan Civiele Kunstwerken 2011-2014 stelt de raad in 2011 belangrijke kaders vast met betrekking tot aanpak van alle civiele kunstwerken. Daarbij worden specifieke besluiten genomen met betrekking tot de Marknesserbrug: in 2015 wordt de brug vervangen voor een bedrag van € 4,5 mln. In 2014, naar aanleiding van de motie in 2012, komt de raad terug op dat besluit. De commissie krijgt een voorstel voorgelegd met meerdere (6) varianten. Tijdens de behandeling van het voorstel in de commissie komt de raad zelf tot een zevende variant (2A+). Ondanks dat het college voorstander is van nieuwbouw, legt het college de raad een eindvoorstel voor waarbij wordt voorgesteld de brug te verbouwen (2B). De raad besluit vervolgens tot variant 2A+.
De aanbesteding van deze variant leidt tot problemen. Op aangeven van de raad wordt een risicoanalyse uitgevoerd. Het college stelt op basis van de risicoanalyse voor alsnog door te gaan met variant 2A+. De raad stemt in met dit voorstel, waarna vervolgens blijkt dat variant 2A+ toch niet te realiseren is. Uiteindelijk wordt in 2017, zes jaar na vaststelling van het beleidsplan, alsnog besloten tot nieuwbouw van de brug.

Betrokkenheid van de raad
Uit de beknopte beschrijving van het verloop van het bestuurlijk proces blijkt dat actieve opstelling van de raad en het samenspel tussen raad en college daarbij, typerend zijn voor dit project. Met de bril op van projectmatig werken vallen een paar aspecten op.

In de eerste plaats de vraag wat in dit geval wordt verstaan onder kaderstelling. In feite vindt de kaderstelling met betrekking tot de bruggen plaats in het beleidsplan. In het plan wordt, op onderdelen op basis van verschillende varianten, keuzes voorgesteld met betrekking tot de kwaliteit van de bruggen, de financiering van het beheer en onderhoud van de bruggen en de organisatie van het beheer en onderhoud. Kijkend naar de Marknesserbrug wordt in 2012 en vooral in 2014 in de raad gediscussieerd over de vraag hoe om te gaan met de brug: vervangen of verbouwen. Zowel in de keuzenota die het college aan de raad voorlegt als in de discussie in de raad (beide 2014) speelt het vastgestelde beleidsplan niet of nauwelijks een rol als toetsingskader of als referentiekader. Het college neemt de raad mee in verschillende uitvoeringsvarianten voor de brug en de raad ‘tekent’ zelf aan een eigen uitvoeringsvariant. Het gesprek gaat niet over de vraag welke doelen met de ingreep worden gerealiseerd en hoe deze zich verhouden tot het vastgestelde beleidsplan. Het gesprek gaat daardoor niet over de vraag ‘wat’ moet worden bereikt, maar gaat veeleer over de wijze waarop (zonder dat teruggegrepen wordt op de te realiseren beleidsdoelen).

Ook toont de gang van zaken dat geen sprake is van een vanzelfsprekend vertrouwen van de raad in de informatie die het college verstrekt. Het college geeft op meerdere momenten aan dat aan renovatie de nodige risico’s zijn verbonden en dat nieuwbouw gelet op de technische staat van de brug de beste variant is. De daarbij verstrekte informatie is blijkbaar onvoldoende overtuigend voor de raad en de raad gaat zelf ook op zoek naar een nieuwe variant 2A+. Deze variant is onderzocht en vergeleken met de andere varianten. Uit dat onderzoek blijkt dat 2A+ weliswaar beter scoort dan 2A, maar slechter dan

2B en 3. Variant 3, nieuwbouw, blijft blijkens het aanvullende onderzoek het beste scoren. De raad kiest uiteindelijk toch voor variant 2A+.
Het samenspel tussen raad en college leidt er niet alleen toe dat de raad zelf steeds dieper het project induikt en zich bezighoudt met de 'hoe' vraag, maar ook dat verstrekte informatie niet overtuigend is voor de raad. De stellingname van het college verschuift gedurende het proces door in 2014 uiteindelijk variant 2B voor te stellen. En terwijl de aanvullende risicoanalyse (2015) de mogelijkheid biedt om kritisch te reflecteren op de keuze voor renovatie, stelt het college voor door te gaan met variant 2A+. In interviews wordt aangegeven dat op dat moment niet meer is teruggegrepen op de nieuwbouwvariant, omdat dit politiek niet haalbaar zou zijn en de aanbesteding inmiddels had plaatsgevonden.

Na de besluitvorming in 2015 informeert het college de raad over de ontbinding van de overeenkomst met de aannemer en betrekt het college de raad daar bijtijds bij. Gelet op eventuele procedures en economische belangen gebeurt dit vertrouwelijk. Nadat de overeenkomst is ontbonden, krijgt de raad drie varianten voor nieuwbouw voorgelegd waarbij het college voorstelt om te kiezen voor de Stadspoort variant. Dit voorstel is tot stand gekomen in samenspraak met meerdere betrokken partijen (Fietsersbond Flevoland, Veilig Verkeer Nederland afdeling NOP, Dorpsbelang Marknesse, Connexxion, Koninklijke Schuttevaer, Ambulancezorg Flevoland, Politie Noordoostpolder en Ondernemers op De Munt). Deze participatie leidt er onder andere toe dat de doorvaarthoogte wordt vergroot. In het voorstel wordt onder het kopje kanttekeningen ingegaan op een aantal risico's.

3.3 Casus Wellerwaard

Van 2000 tot 2010: voorbereiding- en ontwikkelfase
Wellerwaard is het gebied tussen Emmeloord en het Kuinderbos met drie functionaliteiten – recreatie, natuurlijke waarden en wonen – die op een bijzondere wijze worden ingepast in het (polder)landschap. Het project Wellerwaard kent zijn oorsprong in de Ontwikkelingsvisie corridor Emmeloord- Kuinderbos van 2000[55]. Deze visie was gericht op het realiseren van een nieuwe recreatief-toeristische route tussen Emmeloord en het Kuinderbos, in combinatie met vormen van recreatie die de route recreatief aantrekkelijk maken en die voorzien in de groeiende behoefte van de bevolking in de Noordoostpolder. Op basis van deze visie zijn zeven projecten uitgewerkt.[56] Vanwege de integrale beleidsvorming voor het project recreatief-toeristisch corridor Emmeloord-Kuinderbos wordt een stuur- en projectgroep ingesteld.[57] De gemeente gaat vervolgens op zoek naar een gebiedsontwikkelaar, waarbij de raad wordt betrokken in de keuze voor de marktpartij.[58] Dit leidt in 2006 tot een vrijwel unanieme keuze van de raad voor een gebiedsontwikkelaar.[59]

In de jaren 2007-2008 vinden de volgende gebeurtenissen plaats:[60] besluit van het college om het project Wellerwaard te verkleinen met circa 44 ha in verband met het beperken van risico's, de aankoop van de voor het project benodigde gronden en het sluiten van een kaderovereenkomst tussen de gebiedsontwikkelaar en de gemeente. Ook wordt er gewerkt aan een (concept)structuurvisie voor de hele Corridor, inclusief Wellerwaard. Daarbij worden ruimtelijke procedures doorlopen: een m.e.r. voor de Wellerwaard, de artikel 19-procedure voor de golfbaan en het bestemmingsplan voor de Wellerwaard.

[55] Brief aan de raad, 14 november 2000
[56] Brief aan de raad, 16 oktober 2001
[57] Projectjaarplan 2005, Corridor Emmeloord-Kuinderbos
[58] Memo aan de raadscommissie IV, onderwerp 'selectieprocedure fase II (kiezen voor een gebiedsontwikkelaar)', 21 december 2005
[59] Nota aan burgemeester en wethouders 'Selectieprocedure Corridor Emmeloord- Kuinderbos', 3 februari 2006. 2 februari 2006 besluit vastgesteld door de raad.
[60] Memo corridor, aan de leden van het college van burgemeester en wethouders en de leden van de raadscommissie woonomgeving, 11 februari 2008

Vervolgens worden door de gebiedsontwikkelaar een aantal ontwikkelvarianten opgesteld. Op 30 september 2008 toont de wethouder in een besloten commissievergadering vijf ontwikkelingsvarianten voor het project Wellerwaard.[61] In een brief aan de raadsleden van 1 oktober 2008 vraagt de projectleider aan de raadsleden hun voorkeur uit te spreken voor één van de varianten. Uit de memo raadscommissie wonen van 13 november 2008 blijkt dat een meerderheid van de fracties aangeeft door te willen gaan met de ontwikkeling van de Wellerwaard op basis van de variant Trompa.
In deze memo geeft het college van B&W aan na een zorgvuldige afweging van alle voor- en nadelen van de diverse varianten, net als de commissie te komen op de variant Trompa. Naar mening van het college biedt het model Trompa de beste projectresultaten (budgetneutraal voor het gehele project Wellerwaard) terwijl twee van de andere vier een negatief resultaat te zien gaven. In model Trompa waren daarnaast de programmatische en inhoudelijke karakteristieken van de Wellerwaard het beste gegarandeerd.[62] Op 5 februari 2009 wordt model Trompa vastgesteld als kader voor de verdere voorbereiding.
Toch blijkt deze ontwikkelingsvariant niet voldoende aan te sluiten bij het Provinciaal omgevingsplan 'kleinschalig ontwikkelingen in het landelijke gebied'[63] en er wordt verzocht om toepassing te geven aan de Experimentenkaderprocedure.[64] Voor de variant Trompa wordt hierna een beeldkwaliteitsplan vastgesteld.

Eind 2009 neemt de gemeente afscheid van de gebiedsontwikkelaar. Uit de interviews blijkt dat dit te maken heeft met dat de focusverschuiving richting de bouw van woningen en landgoederen, maar ook dat de ontwikkelaar de overeengekomen afspraken over grondafname niet nakomt[65]

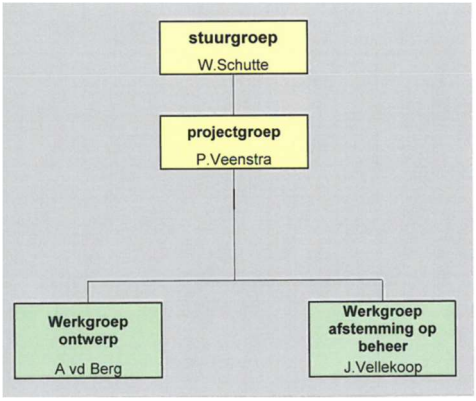
Betekenisvol moment 1
Met het uitstappen van de gebiedsontwikkelaar verandert voor de gemeente het risicoprofiel van het project. De raad wordt in deze periode door het college regelmatig over de stand van zaken geïnformeerd. Uit de interviews blijkt dat er twijfel optreedt bij college en raad of doorgaan met het project nog wel verantwoord is. Omstreeks dezelfde periode wordt in de Tweede Kamer de Motie Van Heugten (februari 2009) aangenomen, waardoor de Rijksoverheid € 5 mln. beschikbaar stelt aan de gemeente voor de ontwikkeling van het plattelandsgebied. Dit biedt de mogelijkheid om aanvullende financiering te betrekken via de Provincie Flevoland.
Deze samenloop van omstandigheden, aan het begin van de financiële crisis, markeert een cruciaal moment in het project. Ondanks dat door het uitstappen van de gebiedsontwikkelaar de risico's voor de gemeente groter worden, wordt besloten om door te gaan met het project. De geïnterviewden geven aan dat wanneer de subsidie door motie Van Heugten niet beschikbaar was gesteld, de kans groot was dat de gemeente besloten zou hebben het project te stoppen.

2010 - 2015: zelfstandige uitvoering project Wellerwaard
In 2010 wordt in het Projectjaarplan Wellerwaard 2010 een aantal te realiseren doelen gesteld.[66] daarbij wordt een aantal kritieke paden in de planning belicht:

[61] Memo raadscommissie wonen, 13 november 2008
[62] Raadbesluit 'Krediet Wellerwaard externe voorbereidingskosten', 5 februari 2009
[63] Memo raadscommissie wonen, 13 november 2008
[64] Memo raadscommissie wonen, 13 november 2008
[65] Ambtelijk wederhoor, 13 november 2017
[66] Projectplan Wellerwaard, 2010. Versie voor college

- Uit een quickscan van november 2009 blijkt dat het bestaande planconcept (Trompa) te veel woningen met gelijke signatuur bevat. Door planaanpassing binnen de mogelijkheden van het bestemmingsplan wordt hierin begin 2010 aanzienlijk bijgestuurd. Desondanks blijft Wellerwaard een lastig product in een markt waarin de vraag minimaal is.
- De toegezegde subsidies kunnen worden verzilverd bij een solide plan. In alle gevallen is een grondexploitatie noodzakelijk. Die is inmiddels voorbereid en zal aan de raad worden aangeboden. In deze exploitatie zijn alle resultaten meegenomen van de deal met Afvalwerkingsbedrijf Friese Pad en met het waterschap.

Voor het project wordt een projectorganisatie opgezet met een stuurgroep, een projectgroep en diverse werkgroepen. Onderstaand figuur geeft dit schematisch weer.



Figuur 9. Projectorganisatie Wellerwaard

Betekenisvol moment 2

In de raad van Noordoostpolder ontstaat in het voorjaar 2011 de behoefte om nauwer bij het project betrokken te zijn en periodiek de voortgang en risico's te kunnen monitoren. Daarom draagt hij het college via een motie op: [67]

- De raad bij de vaststelling van de jaarlijkse herziening van de exploitatieopzetten betreffende het project Wellerwaard te voorzien van:
  . een evaluatie;
  . een nieuwe risicomatrix;
  . een prognose van de exploitatie voor de volgende jaren;
  en deze aan de raad voor te leggen ter beoordeling hoe het project wordt voortgezet;
- Tussentijdse ontwikkelingen, die ingrijpen noodzakelijk kunnen maken, direct aan de raad te melden.

In 2010 is voor het eerst een risicomatrix gemaakt; vanaf 2011 wordt de raad ieder jaar in het kader van het Meerjaren perspectief grondexploitatie voorzien van een risicoanalyse. Bij grote projecten is er sprake van een risicomatrix.

Uit de informatienota van 5 maart 2012[68] blijkt dat op 21 maart 2011 de provincie Flevoland haar bijdrage in de vorm van een Europese subsidie aan het project symbolisch overhandigt aan de gemeente Noordoostpolder. Met deze subsidie ter hoogte van € 2,5 mln. is de projectfinanciering rond en kan worden gestart met de uitvoeringsfase. Naast de bijdrage van het Rijk (€ 5 mln., motie Van Heugten) stelt de gemeente € 2,7 mln. beschikbaar. Voor 1 januari 2015 moet de gemeente Noordoostpolder de eindverantwoording voor het project Wellerwaard indienen bij de provincie. Volgens de planning is dit

[67] Motie vaststelling bestemmingsplan "Wellerwaard", 30 juni 2011. Aangenomen
[68] Informatienota aan raadscommissie woonomgeving, Project Wellerland, 5 maart 2012

haalbaar, mits er in 2012 meters worden gemaakt in verkrijgen van ontgrondingsvergunning en de aanbesteding en uitvoering van de aanleg van de natuur- en recreatieplas. De raad heeft aangegeven een fasering aan te willen brengen in het project om risico's te kunnen beheersen (zie motie bestemmingsplan Wellerwaard, 2011).

Betekenisvol moment 3

Om voor de raad inzichtelijk te maken wat de financiële consequenties zijn van bepaalde keuzes voor de ontwikkeling van het project Wellerwaard, wordt door het college een aantal scenario's 'quick en dirty' doorgerekend:[69]

- (0) Stoppen met het project Wellerwaard (€-5,5, mln. – €6 mln.)
- (1) Recreatieve voorzieningen in plandeel zuid ontwikkelen (€-5,5, mln. – €6,5 mln.)
- (2) Recreatieve voorzieningen in plandeel zuid en 25 woningbouwkavels ontwikkelen (fase 1a) (-€3,5 mln. - €4,5 mln. fase 1a)
- (3) Het zuidelijke plandeel ontwikkelen met 62 woningbouwkavels (€0 tot - €1 mln., hogere risico's verkoop woningen, fase 1a en 1b)
- Wellerwaard geheel ontwikkelen zowel zuidelijke- als noordelijk plandeel (€0 tot - €1 mln., hoge kosten bouwrijp maken, hoge beheerkosten, hoog risico verkoop woningen)

Gemeld wordt dat de stuurgroep Wellerwaard scenario 3 gaat uitwerken en minimaal uitgaat van scenario 2.

Op 18 september 2012 volgt een volgende raadsinformatienota, waarin de volgende punten worden belicht:[70]

- Met een positieve uitspraak van de Raad van State is in april 2012 het door de raad een jaar eerder vastgestelde bestemmingsplan Wellerwaard onherroepelijk geworden.
- Op 14 september 2012 is de ontgrondingsvergunning verleend door de Provincie Flevoland.
- Het waterschap Zuiderzeeland heeft op 5 september 2012 de waterschapsvergunning verleend.
- Volgens planning vindt op 28 september a.s. voorlopige gunning van het contract voor de aanbestedingsprocedure voor het aanleggen van de zwem- en recreatieplas plaats. Hierover volgt nog een nader voortgangsbericht.

Eind 2012 wordt de commissie woonomgeving opnieuw geïnformeerd over het bovenstaande:[71]

- Op de ontgrondingsvergunning zijn twee zienswijze ingediend (inzicht in meetgegevens en monitoring grondwaterstand). Mede op verzoek van de Provincie Flevoland is de gemeente aan beide verzoeken tegemoet gekomen. Na verwerking van deze zienswijze heeft de provincie de definitieve vergunning op 14 december 2012 verleend. Op 31 oktober is sprake van een onherroepelijke vergunning.
- Waterwetvergunning: het waterschap Zuiderzeeland heeft op 5 september de waterwetvergunning verleend. Deze heeft 6 weken ter inzage gelegen. Op 16 oktober is gebleken dat er geen zienswijzen zijn binnengekomen, waarmee de vergunning onherroepelijk is.

[69] Informatienota aan raadscommissie woonomgeving, Project Wellerland, 5 maart 2012. Verwijzing naar Scenarioanalyse Wellerwaard (notitie van Grondzaken aan Stuurgroep Wellerwaard d.d. 20 februari 2012)

[70] Informatienota aan raadscommissie woonomgeving, Project Wellerland Voortgangsbericht, 18 september 2012

[71] Informatienota aan burgemeester en wethouders met verzoek om raad te informeren, 26 november 2012

Betekenisvol moment 4

In 2013 blijkt de aanhoudende crisis een sterke wissel te trekken op het project Wellerwaard: de realisatie van de woningen, die noodzakelijk zijn voor de financiering van het project blijven namelijk achter. Ambtelijk wordt voorgesteld met een nieuwe ontwikkelstrategie naar de raad te gaan in de vorm van een 'gebiedsconcept' (september 2014).[72] Onderdeel hiervan is het voorstel om de grondprijzen te verlagen in de hoop de verkoop van woningen en landgoederen te stimuleren.[73] Hoewel dit formeel een bevoegdheid van het college is, wenst zij de raad hierin te betrekken.
Op 14 oktober 2014 wordt aan de raad voorgesteld[74] om:

- het gebiedsconcept voor Wellerwaard vast te stellen
- de herziene grondexploitatie d.d. 13 oktober 2014 voor Wellerwaard vast te stellen.

Op 10 november 2014 besluit de raad in te stemmen met het voorstel.

Het voorstel zorgt in de raad voor een amendement vanuit de SP[75] (verworpen) en een verworpen motie van treurnis[76] vanuit de fracties van de SP, D66 en ONS. Uit de interviews blijkt dat de behandeling van het gebiedsconcept in de raad, met meerdere varianten in de bijlage, tot onvrede heeft geleid in de raad. Ambtelijk en bestuurlijk wordt aangegeven dat deze 'nieuwe manier' van de omgeving en de raad betrekken beter had gekund en dat dit een belangrijk leermoment is.

2015 - heden: ingebruikname project Wellerwaard

Uit een besluitvormende nota aan B&W van 7 december 2016[77] blijkt dat op basis van de verkoopervaring van het afgelopen jaar het college tot de conclusie is gekomen dat de grondprijzen voor de woningbouwkavels te hoog zijn geschat. Tot op dat moment zijn er geen kavels verkocht. Een verlaging is gewenst om het kavelaanbod aan te laten sluiten op de geldende marktvraag. Dit wordt door marktinformatie en adviezen van makelaars onderbouwd. De risico's van deze aanpassingen worden verwerkt in de risicomatrix van Wellerwaard en verwerkt in de Monte Carlo Simulatie.[78]

In de informatie die naar de raad gaat (memo van 12 december 2016[79]) wordt vermeld dat het verlagen van de grondprijs van de woningbouwkavels, het opwaarderen van agrarische grond naar grond ten behoeve van landgoederen en het verlagen van de grondprijs van agrarische grond resulteert in een verslechtering van het financiële resultaat met € 527.454,- (negatief). Dit resulteert in een nieuw financieel resultaat van € 658.444 naar € 130.990,- (positief) per 01-01-2016.
Er wordt voorgesteld om de grondprijzen voor de woningbouwkavels te verlagen via de Grondprijzenbrief 2017. Voorafgaand moet het college besluiten over de mutaties en de raad vooraf hierover te consulteren. Bij de Herziening en het Meerjarenperspectief Grondexploitaties 2017 worden deze voorgestelde grondprijsmutatie, het toevoegen van de twee extra landgoederen en de verlaging van de agrarische grondprijzen verwerkt in de grondexploitatie Wellerwaard.

Status project heden

Van het project Wellerwaard zijn de natuurplas, de recreatieplas en de golfbaan opgeleverd en in beheer genomen door de lijnorganisatie. Er heeft een formele projectoplevering aan het Ingenieursbu-

[72] Gebiedsconcept Wellerwaard, gemeente Noordoostpolder, 23 september 2014
[73] Bron: interviews
[74] Raadsvoorstel gebiedsconcept Wellerwaard, 14 oktober 2014
[75] Amendement (2014-11-IIa) "Gebiedsconcept Wellerwaard"
[76] Motie van treurnis (2014-11-XIV)
[77] Besluitvormende nota aan B&W, Herijking grondexploitatie Wellerwaard, 7 december 2012
[78] Bron: interviews ambtelijke organisatie.
[79] Memo aan het college van B&W en leden van de gemeenteraad, 12 december 2016

reau plaatsgevonden op het moment dat de plas gereedkwam. Dit is terug te vinden in de grondexploitatie. Voor de overige delen van Wellerwaard geldt dat het project nog ‘in uitvoering’ is omdat de gronden niet volledig verkocht en/of bebouwd zijn.

3.3.1 Analyse

Het project Wellerwaard wordt in eerste instantie opgetuigd als een gebiedsontwikkeling waar marktpartijen de ruimte krijgen. De gemeente stelt inhoudelijke kaders aan de voorkant. Aanvullend daarop wordt een projectorganisatie (met stuurgroep en projectgroep) opgezet, juist vanwege het beleidsoverstijgende karakter.

Kaders en besluitvorming
Met de Ontwikkelingsvisie corridor Emmeloord-Kuinderbos wordt rond de eeuwwisseling een inhoudelijk kader gesteld, waarbinnen ook het project Wellerwaard tot stand komt. In de jaren die volgen vinden diverse ontwikkelingen plaats die mede bepalen wat de inhoud van het project Wellerwaard wordt. Het doel is daarbij juist ook om marktpartijen de ruimte te geven, binnen bepaalde kaders, de gebiedsontwikkeling nader vorm te geven.

Wanneer aan het begin van de crisis deze gebiedsontwikkelaar zich terugtrekt, komt het project in een ander vaarwater. Opeens is het gemeente die als actieve gebiedsontwikkelaar aan zet is. Dit leidt tot het besef dat het project weleens niet langer verantwoord is om door te zetten, met alle financiële risico’s van dien.
Betrokkenen realiseren zich dat het vrijkomen van Rijksgelden uit de motie Van Heugten op een zeer gelukkig moment aantreedt. Deze subsidie geeft het vertrouwen om het project zelf ter hand te nemen en aanvullende financiering te zoeken en zelf als gemeente beschikbaar te stellen. Wat op dit moment echter niet gebeurt, is een formele ‘herijking’ van het project. Het moment wordt ambtelijk wel geduid als een herbezinning, maar van een ander (of aangepast) project in termen van financiële uitgangspunten en gemeentelijke rolopvatting wordt niet gesproken. Er wordt wel een nieuwe projectorganisatie in het leven geroepen.

Betrokkenheid van de raad
Kort nadat de besluitvorming over het doorzetten van het project plaatsvindt, stuurt de raad bij. Via een motie worden in 2011 aanvullende afspraken tussen raad en college vastgesteld over de verdere behandeling van dit project in de raad. Dit is de jaren erna met name zichtbaar in het beschikbaar komen van risicomatrices aangaande het projectverloop.
Uit de interviews blijkt dat het hanteren van fasering van het project ertoe leidt dat de oplevering van de recreatieplas, en de overdracht hiervan van het project naar de afdeling openbaar beheer, ook tot het afsluiten van dit deel van het project leidt. Intern is deze gefaseerde afsluiting van het project bekend, maar de vraag is of de raad zich dit ook zo beseft. Een deel van het project loopt immers nog steeds door.

In 2014 vindt opnieuw een forse inhoudelijke herijking van het project Wellerwaard plaats. Door het werken met een gebiedsconcept, waarin de gemeente zelf een meer open houding naar de buitenwereld wil innemen, ontstaat echter ook spanning op de behandeling in de raad. Uit de interviews komt naar voren dat raad en college bij de behandeling moeite hebben elkaar te vinden in het juiste abstractieniveau van de voorliggende informatie en het omgaan met meer conceptmatige varianten.

3.4 Casus Windpark

3.4.1 Beschrijving

Betekenisvol moment 1

Uit het voorbereidingsbesluit windmolens (22 december 1998)[80] blijkt dat, naar aanleiding van een evaluatie van het solitaire beleid windmolens, het college besluit dat het solitaire beleid niet langer uitvoerbaar en wenselijk is. Het solitaire beleid en daarmee het bestemmingsplan 'windmolens op agrarische bouwpercelen/aanvulling straalpaden' zal worden teruggedrongen. Aangegeven wordt dat het college begin 1999 met een raadsvoorstel komt met betrekking tot het integrale beleid voor de komende jaren. Het college stelt voor een nieuw bestemminsplan voor te bereiden voor het gebied. Het aspect participatie zal daarin een belangrijke rol spelen om zo de bevolking van Noordoostpolder de gelegenheid te bieden om op een alternatieve wijze deel te nemen in rendabele projecten. De raad stemt vervolgens in met dit voorbereidingsbesluit (22 december 1998) en bepaalt dat dit voorbereidingsbesluit op 24 december 1998 in werking treedt.

In de interviews wordt onderstreept dat op dit moment door raad en college drie belangrijke uitgangspunten worden vastgesteld:

- Het gaat om particulier initiatief, de windmolens worden door particulieren gerealiseerd
- Waarbij gelet op het publieke belang van een goede ruimtelijke ordening windmolens op gebundelde locaties worden toegestaan (waarmee afscheid wordt genomen van het solitaire beleid)
- En participatie ook als publiek belang wordt vastgesteld zodat het een project 'voor en door' de bevolking van Noordoostpolder wordt.

Deze uitgangspunten (waaronder twee publieke belangen) zijn richtinggevend voor de inzet van de gemeente in het vervolg van het project.

Naar aanleiding van het voorbereidingsbesluit wordt op 16 februari 1999 een raadsvoorstel[81] geschreven om de komende jaren integraal beleid voor de benutting van windenergie in Noordoostpolder vast te stellen. Dit voorstel is gebaseerd op het Landschapsrapport opgesteld door Zandvoort Ordening en Advies. Het voorstel luidt als volgt:

- Ontwikkeling van een windmolenpark aan de Noordermeerdijk gelegen tussen km paal 7 en km paal 12 waarbij één rij windturbines op of nabij de dijk wordt gerealiseerd, één rij windturbines buitendijks.
- Ontwikkeling van een windmolenpark aan de Westermeerdijk globaal gelegen tussen km paal 14 en km paal 22 waarbij één rij windturbines op of nabij de dijk wordt gerealiseerd, één rij windturbines buitendijks.
- Nader onderzoek zal worden verricht naar de mogelijkheid in verband met milieunormen van een derde rij windturbines binnendijks, aansluitend op de onder a. en b. genoemde parken.

Het beleid wordt op 25 februari 1999 in een raadbesluit vastgesteld.[82] Vervolgens worden de Gedeputeerde Staten van Friesland en het college van B&W van Lemsterland verzocht om medewerking aan het beleid, wordt het idee van een platform gevormd waarin partijen vertegenwoordigd zijn en worden brieven van initiatiefnemers en derde belanghebbenden beantwoord.

[80] Voorbereidingsbesluit Windmolens, 22 december 1998, Emmeloord
[81] Raadsvoorstel Integraal Beleid Windenergie, 16 februari 1999, Emmeloord
[82] Nota aan Burgemeester en Wethouders, Uitvoering Windmolenbeleid, 19 maart 1999.

Onderzoek Zuidermeerdijk
Bij het vaststellen van het beleid is unaniem door de raad opgedragen om “de locatie Zuidermeerdijk, gedeelte Ketelbrug – Urk, nader te onderzoeken, gekoppeld aan de sanering van de bestaande solitaire molens in de nabijheid van deze locatie.” Uit schriftelijke correspondentie van en naar het college blijkt dat over het al dan niet uitvoeren van het hierboven genoemde onderzoek verschillende meningen zijn (scans 1B en 1C). De raad hecht er zeer veel belang aan als dit onderzoek plaatsvindt, zodat deze locatie wellicht toch benut kan worden. De Gedeputeerde geeft echter aan dat los van de resultaten van het onderzoek, de provincie bij haar negatieve standpunt zal blijven in verband met de aantasting van het zicht op Urk. Dit blijft in de maanden daarna een discussiepunt. Uiteindelijk wordt op 7 december 1999 besloten om toch onderzoek te laten verrichten.[83]

Platform ten behoeve van implementatie
De uiteindelijke realisatie van windenergie in de gemeente Noordoostpolder zou naar wens van de gemeente een plan van internationale allure moeten zijn. Omdat dit alleen kan worden bereikt met een gedegen afstemming tussen verschillende initiatieven, stelt de gemeente in het raadsbesluit van 25 februari 1999[84] dat er een platform moet worden opgericht waarin verschillende partijen worden vertegenwoordigd.

Oprichting van het platform past volgens de gemeente bij de rol die de gemeente wil nemen in dit proces.[85] De gemeente heeft in de eerste plaats de formele rol om de planologisch randvoorwaarden te scheppen voor de implementatie van windenergie en de plannen en vergunningaanvragen voor projecten te toetsen aan het gemeentelijk beleid. Daarnaast wil de gemeente ook stimuleren dat recht gedaan wordt aan de pijlers van het windenergiebeleid van Noordoostpolder: landschappelijke inpassing en participatie. De gemeente beschikt over formele kaders om de landschappelijke inpassing in de gewenste richting te sturen. Voor participatie beschikt zij echter niet over een dergelijk instrument. De gemeente stelt dat, wanneer zij vanuit een informele rol bij de voorbereiding van projecten betrokken zou worden om participatie te bevorderen, dit tot conflict met haar formele rol zou kunnen leiden.
Na oprichting van het platform zal de gemeente zich uit het proces terugtrekken en zich beperken tot een proactieve uitvoering van haar formele rol. Tenslotte wil de gemeente zich inspannen om zelf de (buitendijkse) gronden te verwerven waar windprojecten gerealiseerd kunnen worden. Op die manier kan de gemeente bij doorverkoop van de gronden stimuleren of zelfs eisen dat recht gedaan wordt aan de door haar geformuleerde pijlers van het windenergiebeleid.

Het voorstel om een platform op te richten ten behoeve van de implementatie van het beleid wordt echter niet omarmd door partijen VWIJ en Westermeerwind B.V.[86] Beide partijen pleiten er voor om de invulling aan de marktpartijen over te laten. De wenselijkheid van het instellen van een platform wordt daarmee een discussieonderwerp in het college. Deze stelt voor om enkel een voorbereidend onafhankelijk projectleider aan te stellen die een projectplan zal schrijven. Uit de Nota aan B&W van 17 september 1999, onderwerp ‘Verzoek Westermeerwind B.V. om onderhoud met wethouders Becker’, blijkt dat Westermeerwind B.V. zich geschaad voelt in haar belangen. Dit verzoek wordt afgewezen. Op 24 oktober 2000 wordt het platform uiteindelijk ingesteld.[87]

---

[83] Nota aan Burgemeester en Wethouders, Windmolenlocatie Zuidermeerdijk. 6-7 december 1999
[84] Nota aan Burgemeester en Wethouders, Uitvoering Windmolenbeleid, 19 maart 1999.
Nota aan Burgemeester en Wethouders, Implementatie windmolenenergiebeleid Noordoostpolder, 4 juni 1999 (1E)
[85] Projectplan Implementatie van windenergiebeleid, juli 2000
[86] Nota aan Burgemeester en Wethouders, Implementatie windmolenenergiebeleid Noordoostpolder, 4 juni 1999 (1E)
Nota aan Burgemeester en Wethouders, Nader voorstel implementatie windmolenbeleid Noordoostpolder, 12 juli 1999 (1h)
Formele vergadering van de commissie van advies III, 11 juni 1999 (1f)
[87] Brief aan de gemeenteraad, onderwerp ‘raadsbesluit convenant windenergie’, 22 oktober 2002

Projectplan Implementatie van Windenenergie gemeente Noordoostpolder, 2000
In juli 2000 wordt het projectplan Implementatie Windenergie[88] goedgekeurd, welke is opgesteld door Ingenieurs- en architectenbureau Haskoning. In dit projectplan worden de onderzoeken beschreven die tot nu toe in Noordoostpolder zijn uitgevoerd, de resultaten van de gemeentelijke besluitvorming en de visie van de gemeente op de verdere realisatie van windenergie in Noordoostpolder. Het tweede deel bevat het projectplan, een concept werkplan van het platform. Op basis hiervan zal de gemeente de beslissing nemen over de oprichting van het platform.

Convenant windenergie 2002
In 2002 wordt er (onder verschillende voorwaarden) ingestemd met het convenant windenergie dat is gesloten tussen de in het platform windenergie Noordoostpolder verenigde initiatiefnemers. Op 15 april worden de besprekingen van het Platform Windenergie Noordoostpolder daarmee afgerond met een convenant, ondertekend door alle partijen.[89] Van groot belang voor de uiteindelijke realisering van het gemeentelijk windenergiebeleid is een zo sterk mogelijk draagvlak bij gemeente en partijen gezamenlijk. Enerzijds is hiervoor nodig dat het Platform met het convenant een goede invulling geeft aan het beleid, anderzijds is van belang dat het gemeentebestuur, hoewel geen medeondertekenaar van het convenant, haar steun aan dit convenant verleent. Op 24 oktober 2002 wordt deze steun gegeven.[90] Bij deze beleidsinzet/steun zijn door de gemeente navolgende overwegingen en voorwaarden gesteld die het ruimtelijk kader vormen:[91]
- (1) Uitwerken participatie
- (2) Opstellen m.e.r. (milieu effecten rapportage)
- (3) Leges volgens (gemeentelijke) verordening
- (4) Planschade voor rekening initiatiefnemers
- (5) Inbrengverklaringen door partijen
- (6) Sanering van 5 turbines Zuidermeerdijk, en sanering van 50 turbines Westermeerdijk.

Ten aanzien van de eerste voorwaarde was de beleidsinzet om participatie in het project mogelijk te maken.[92] En de voorwaarden onder 3 t/m 6 dienen te worden te worden verwerkt in een exploitatieovereenkomst tussen de drie overheden en de initiatiefnemers. Uit een besluitvormende nota aan B&W van 31 december 2009[93] blijkt dat het overleg over de conceptovereenkomsten is afgerond. De overeenkomsten dienen definitief te zijn gesloten voordat het ontwerprijksinpassingsplan in procedure gaat in april 2010. De richtlijnen van de m.e.r. zoals genoemd onder 2, zijn op 2 november 2004[94] vastgelegd door de raad en is eind 2009 ontvankelijk verklaard en heeft tot 23 december 2009 ter inzage gelegen.[95]

Participatieovereenkomst en exploitatieovereenkomst
De conceptovereenkomsten zijn voorgelegd aan een bureau voor een juridische check.[96] Hieruit blijkt dat de rapportages op een aantal punten aanleiding heeft gegeven de overeenkomsten te herzien dan

[88] Projectplan Implementatie van windenergiebeleid, juli 2000
[89] Convenant betreffende realisatie windenergie in de gemeente Noordoostpolder, 15 april 2002
Brief aan de gemeenteraad, onderwerp 'raadsbesluit convenant windenergie', 22 oktober 2002
[90] Raadsbesluit convenant participatie, 24 oktober 2002
[91] Besluitvormende nota aan burgemeester en wethouders, Overeenkomsten met betrekking tot het windpark Noordoostpolder, 31 december 2009
[92] Ambtelijk wederhoor, 13 november 2017
[93] Besluitvormende nota aan burgemeester en wethouders, Overeenkomsten met betrekking tot het windpark Noordoostpolder, 31 december 2009
[94] Advies aan raadscommissie, vaststellen richtlijnen MER windenergie in Noordoostpolder, 2 november 2004
[95] Besluitvormende nota aan burgemeester en wethouders, Overeenkomsten met betrekking tot het windpark Noordoostpolder, 31 december 2009
[96] Besluitvormende nota aan burgemeester en wethouders, Overeenkomsten met betrekking tot het windpark Noordoostpolder, 31 december 2009

wel aan te scherpen, terwijl op andere punten om uiteenlopende redenen geen gevolg is gegeven aan de opmerkingen. De conceptovereenkomsten worden in februari 2010 voorgelegd aan de raad.

De raad heeft vervolgens de mogelijkheid gekregen om wensen en bedenkingen mee te geven aan het college van B&W.
Op 26 mei 2010 wordt door het college besloten om:[97]

- De exploitatieovereenkomst in bijgaande vorm te accepteren onder het voorbehoud dat omtrent het recreatief medegebruik nadere afspraken worden gemaakt.
- De participatieovereenkomst:
  - te accepteren op een drietal aspecten, genoemd in de nota.
  - hieromtrent bestuurlijk in overleg te treden met de Koepel windenergie, om tot een oplossing te komen
  - na (positieve) afronding daarvan overgaan tot ondertekening van het contract.

Betekenisvol moment 2

In december 2007 neemt de gemeente plaats in de stuurgroep “Overheden Windkoepel Noordoostpolder” en besluit deze stuurgroep mandaat te geven.[98] De gemeente is in de Stuurgroep vertegenwoordigd door de portefeuillehouder. De stuurgroep wordt formeel in april 2008 ingesteld. In de Stuurgroep overheden/koepel zijn het Rijk (EZ, VROM, LNV), provincie Flevoland, gemeente Noordoostpolder en de Koepel Windenergie vertegenwoordigd. De raad wordt hiervan op de hoogte gesteld via de raadsinformatiebrief van 18 november 2008.[99]

Uit de interviews blijkt dat het instellen van de stuurgroep een belangrijke versnelling heeft gebracht in het proces[100]. Daarvoor verzandt het initiatief nog in het samenspel tussen de vele verschillende overheden die erbij betrokken zijn. Niet dat er sprake is van onwil, zo wordt aangegeven. De complexiteit van de realisatie van het windmolenpark, het grote aantal betrokken overheden en de uniciteit van het project zorgt ervoor dat de voortgang tot die tijd stroef verloopt.

[97] Geleideformulier procedure B&W, 20 april 2010
[98] Besluitvormende Nota aan Burgemeester en Wethouders, deelname stuurgroep met betrekking tot windenergie, 17 december 2007
[99] Raadsinformatiebrief, onderwerp Windenergiebeleid, 18 november 2008.
[100] Bron: interviews ambtelijk en bestuurlijk

Betekenisvol moment 3
Met de inwerkingtreding van de wet 'Rijkscoördinatieregeling voor grote energie-infrastructuurprojecten' komt per 1 maart 2009 de ruimtelijke besluitvorming over het windmolenpark te liggen bij de minister. Dit, omdat het een project betreft dat groter is dan 100MW, de in deze wet vastgestelde grens. Gevolg van deze wet is dat het Rijk komt tot een inpassingsplan in plaats van een gemeentelijk bestemmingsplan.

Uit de interviews en documentatie blijkt dat de gemeente deze Rijkscoördinatie verwelkomt. Zo schrijft het college aan de minister dat het verwacht dat de Rijkscoördinatie de realisatie van het windmolenpark zal ondersteunen en versnellen. In interviews wordt aangegeven dat het maar de vraag is of de gemeente zelf de kennis, ervaring en middelen – vooral het kunnen afdwingen van overleg en maken van afspraken met ministeries – heeft om het project zelf ruimtelijk ordeningstechnisch te faciliteren. In de communicatie met de minister formuleert het college voorwaarden die ingevuld moeten worden. Deze zien toe op het respecteren van reeds gemaakte afspraken, blijvende afstemming met de stuurgroep en de gemeente en het behouden van lokaal draagvlak. Daarmee worden de participatieafspraken geborgd. Het Rijk geeft invulling aan deze voorwaarden.

Het college heeft de raad schriftelijk en met een informatiebijeenkomst geïnformeerd over de wet en de gevolgen van de wet.

Status project heden
Uit interviews blijkt dat de realisatie van het Windpark in 2016 tot een einde kwam, waarna het park in 2017 'open' is gegaan.

3.4.2 Analyse

Het windmolenpark is geen project waarbij de gemeente zelf het initiatief uitvoert of participeert in de uitvoering daarvan. Het gaat veeleer om het mogelijk maken van een particulier initiatief. Daardoor verschilt dit van bijvoorbeeld de realisatie van de Bosbadhal, maar ook van de andere casussen.

Kaders en projectopzet
Voor zover er sprake is van een project heeft het wel zijn oorsprong in een gemeentelijk beleidsvoornemen, namelijk om het solitaire beleid windmolens terug te dringen (1998/1999). Op dat moment is helder dat gemeente een aantal publiekrechtelijke instrumenten zal inzetten, maar dat het vooral om een particulier initiatief gaat.
Als zodanig wordt het Windpark door de gemeente dan ook niet opgezet als groot (of directie)project. Wel wordt de organisatorische inbreng vormgegeven door deelname aan de stuurgroep en de projectgroep die onder de stuurgroep functioneert. In de projectgroep zit de gemeentelijke coördinator, die de verschillende betrokken gemeentelijke afdelingen betrekt bij het traject en zorgt voor de afstemming tussen deze afdelingen.
In interviews wordt overigens wel aangegeven dat de gemeentelijke inbreng in de totstandkoming van het windmolenpark projectmatig opgepakt had kunnen worden. Gelet op de complexiteit van het project, het maatschappelijk en politiek belang en de hoeveelheid betrokken expertises zou dit behulpzaam zijn geweest bij het coördineren en structureren van de gemeentelijke inzet. De focus van de

projectmatige aanpak zou dan niet zijn de realisatie van het windmolenpark, maar de gemeentelijke inbreng bij de realisatie van het windmolenpark.[101]

De rol van de gemeente
Dat de gemeentelijke rol bij het windmolenpark beperkt is, blijkt ook uit de betekenisvolle momenten. Zowel bij het opzetten van de stuurgroep als bij het starten van de Rijkscoördinatie is de invloed van de gemeente beperkt. De stuurgroep is, zo wordt in interviews aangegeven, vooral opgezet op initiatief van de provincie en de Rijkscoördinatie vloeit voort uit nieuwe wetgeving.

Functionerend in een netwerk van meerdere overheden en particuliere initiatiefnemers, is het van belang als gemeente te weten welke uitgangspunten zijn vastgesteld. Kijkend door de bril van projectmatig werken, is dit te typeren als het formuleren van de kaders voor het project. Op die manier naar het windmolenpark kijkend, valt op dat het college en de raad al vroegtijdig (in 1998) duidelijke uitgangspunten hebben vastgesteld die als kaders kunnen worden beschouwd. Het gaat om het uitgangspunt dat het een particulier initiatief betreft en het vaststellen van participatie en de bundeling van windmolens als goede ruimtelijke ordening als publieke belangen. Daarbij is de rol die de gemeente heeft bij de realisatie van het windmolenpark, beschreven in 2000. Hieruit blijkt dat expliciet is nagedacht over de rol van de gemeente en de mogelijkheden die de gemeente heeft. De drie uitgangspunten zijn gedurende het traject consistent gehanteerd en uiteindelijk vastgesteld in de participatie- en exploitatieovereenkomst.

De rol van de gemeenteraad
De raad is op belangrijke momenten door het college geïnformeerd. Ook wordt de raad periodiek geïnformeerd over de voortgang door middel van een nieuwsbrief. Aan de voorkant van het project zijn geen afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad wordt betrokken gedurende het traject.

3.5 Analyse: de rol van de raad in de praktijk

De vier onderzochte casussen geven een beeld van de wijze waarop ‘grote projecten’ in de gemeente Noordoostpolder worden uitgevoerd. Hieruit komt geen eenduidig patroon naar voeren hoe, primair vanuit de positie van de raad, de besluitvorming (kaderstelling, bijsturing) en verantwoording over deze projecten plaatsvindt. Dit komt mede voort uit het feit dat vier geselecteerde project sterk verschillen wat betreft de rol van de gemeente in het project. Dit maakt ook dat de instrumenten die het college inzet om sturing te geven aan het project verschillen, afhankelijk van de publiekrechtelijk en/of privaatrechtelijke betrokkenheid.

Over de wijze waarop de gemeenteraad van Noordoostpolder betrokken is (geweest) bij de onderzochte projecten kan wel een en ander worden gezegd. Bij elke casus heeft de raad een rol gehad in de inhoudelijke kaderstelling, zij het dat om vaak abstracte beleidsdocumenten gaat. De besluitvorming over project specifieke kaders, in termen van tijd (planning), geld (budget) en kwaliteit, is zich in de praktijk sterk gerelateerd aan de rol de gemeente in het project heeft. Financieel is dit het meest tastbaar: als de gemeente zelf geld inbrengt, moet het college wel naar de raad voor het verkrijgen van een krediet. Voor overige ‘beheersaspecten’ zoals tijd, informatie en organisatie is dit minder concreet.

[101] De ambtelijke organisatie benadrukt dat de regie niet bij de gemeente maar de initiatiefnemers lag en het project een hele flexibele planning en wisselende samenstelling kende (met specifieke expertise en bemensing). In combinatie met de lange duur van het project rechtvaardigde dit geen ‘vaste’ projectorganisatie aan gemeentelijke zijde (bron: ambtelijk wederhoor, 13 november 2017)

Net zoals uit deel I van dit onderzoek blijkt, is van een algemeen bekende fasering van een groot project geen sprake. In de besluitvormingsinformatie voor de raad kan hier ook niet consequent naar verwezen worden, waardoor het voor de raad niet helder is in welke fase van een project men zich bevindt. Er bestaat wel een duidelijke behoefte aan deze positiebepaling in een project, gekoppeld aan de vraag welke besluitvormingsmomenten nog volgen en of er sprake is van een 'go' of 'no go' moment. Van de onderzochte casussen is het voor de raad ook nauwelijks helder of de projecten zijn afgerond, maar dit komt vooral voort uit het feit dat de project – afgezien van de Bosbadhal[102] – nog lopend zijn.
Het overkoepelend beeld toont dat de gemeenteraad in genoemde projecten regelmatig wordt geïnformeerd. Dit gebeurt in de regel wanneer het college (samen met de ambtelijke organisatie) hier aanleiding toe ziet. Los van specifieke momenten in de casussen heeft de raad een reactieve houding aangaande de projecten. Dit neemt niet weg dat deze houding ook kritisch is: er is sprake van een zeker 'gestold wantrouwen' van de raad richting het college en de ambtelijke organisatie, daar waar het gaat om de vaardigheid om grote projecten te beheersen. Een uitvormingsvorm hiervan is bij tijd en wijle zeer gedetailleerde vragen van raadsleden aan het college over projecten. De raad heeft bij de Marknesserbrug zelf vergaand het heft in handen genomen door een eigen variant aan te dragen. Ongeacht de kwaliteit van de wederzijdse voorstellen, is dit een opvallend moment in de besluitvorming over grote projecten.
Wij herkennen de bredere onderstroom van wantrouwen – voortkomend uit een oncomfortabel gevoel bij de raad aangaande de beheersing van grote projecten. Wanneer dit in de raad leidt tot het verlaten van de hoofdlijnen beïnvloedt dit negatief de geëigende rolverdeling tussen college en raad.
Opvallende aspect hierbij is dat de inbreng van 'externe expertise' zelden van toegevoegde waarde wordt beschouwd door de raad; het bredere beeld is dat de ambtelijke organisatie zelf over deze kennis en kunde dient te beschikken.

Het moment waarop de raad de regie over de besluitvorming naar zich toetrekt – door het aannemen van de motie in 2011 voor het project Wellerwaard – is zeldzaam maar waardevol. De aspecten in de informatievoorziening waar de raad op dat moment op aandringt, kunnen in een breder verband de positie van de raad bij grote projecten versterken.

De rol(len) die de gemeente in een groot project kan en wil innemen, is nauwelijks expliciet gemaakt in de genoemde projecten. Hoewel bij het Windpark hierin wel een duidelijk aanvangspositie aanwezig is, blijkt het nodig om continu af te stemmen met de raad of de ingenomen rol nog wenselijk en uitvoerbaar is. Omdat de gemeentelijke organisatie meer omgevingsbewust wenst te gaan acteren (in aansluiting op de handelingslijn 'van buiten naar binnen'), vraagt dit ook aandacht voor de afspraken tussen raad en college hierover.

[102] In relatie tot de Bosbadhal is er een eindrapportage voor het onderdeel Binnensport naar de raad gestuurd (bron: ambtelijk wederhoor, 13 november 2017).

3.6 Normenkader 'Regie door raad en college in de praktijk'

D. Bestuurlijk proces van de casuïstiek

Norm 1: Op basis van varianten en/of scenario's besluit de raad over de kaders die gelden voor het specifieke grote project. Daarbij worden de aspecten Tijd, Geld, Kwaliteit, Informatie en Organisatie vastgesteld.
Aan elk van de projecten uit de casestudie liggen inhoudelijke kaders ten grondslag, waar de raad qua besluitvorming een rol in heeft gehad. De concretisering hiervan in project specifieke kaders in termen van geld (budget), tijd (planning), kwaliteit (diverse inhoudelijke aspecten), informatie en organisatie verschilt echter sterk per project. Dit heeft in eerste instantie te maken met het type project dat voorligt en de gemeentelijke betrokkenheid (rol) hierbij. Tussen raad en college ontbreekt echter een werkwijze, zoals een afwegingskader, om te bepalen welk type project aan de orde is en welke mate van raadsbetrokkenheid daarbij gewenst is. Dat maakt de kaderstelling per project ad hoc.

Norm 2: De informatievoorziening aan de raad en de besluitvorming door de raad bij het grote project is conform de algemeen geldende kaders en richtlijnen voor grote projecten.
Door het ontbreken van algemeen geldende kaders en richtlijnen voor grote projecten op het niveau van de raad kan de informatievoorziening hieraan niet gerelateerd worden. Slechts de verantwoordingsinformatie over projecten die onderdeel zijn van een grondexploitatie vindt jaarlijks op een gestructureerde manier zijn weg naar de raad. Maar generieke afspraken over de besluitvorming van de raad bij grote projecten, bijvoorbeeld gekoppeld aan geëigende momenten gedurende die projecten (projectfasering), zijn niet aan de orde.
In de casussen zien wij één moment waarin de raad zelf aanvullende informatievoorziening over een specifiek project afdwingt: als in 2011 een motie wordt aangenomen over de periodieke informatievoorziening aangaande Wellerwaard.

Norm 3: Alle raadsfracties worden op eenzelfde wijze geïnformeerd over het grote project.
Uit het dossier en de interviews hebben wij niet kunnen opmaken dat er verschillen bestaan tussen fracties over de wijze waarop zij informatie van het college ontvangen.

E. Uitvoering van de casuïstiek

Norm 4: De algemeen geldende kaders en richtlijnen voor grote projecten zijn vertaald naar concrete en duidelijke afspraken voor het specifieke grote project waardoor duidelijk is hoe de uitvoering, de voortgang en wijzigingen ten aanzien van het project plaatsvinden (Tijd, Geld, Kwaliteit, Informatie en Organisatie).
Zoals vastgesteld bij norm 1 verschilt de vertaling van algemene beleidskaders naar project specifieke kader per project. Dit komt doordat de projecten inhoudelijk van elkaar verschillen, maar ook omdat er geen generiek kader voor grote projecten tussen raad en college gehanteerd wordt.
De ambtelijke organisatie beschikt met het Handboek PMW over het juiste instrumentarium om de projecten onder haar hoede uit te voeren. Hiertoe worden in eerste instantie de projectkaders verder uitgewerkt, bijvoorbeeld door het opzetten van een projectorganisatie of maken van kostenramingen. Hoewel de projecten, waarbij de gemeente zelf een opdrachtgevende rol heeft, projectmatig worden aangepakt, wordt het Handboek PMW niet altijd consequent toegepast.

Norm 5: De gemaakte afspraken voor het specifieke grote project worden nageleefd.
Uit de casussen ontstaat het beeld dat het college de grote projecten binnen de gestelde kaders uitvoert en de raad om besluiten vraagt wanneer majeure wijzigingen ten opzichte van de geldende kaders aan de orde zijn.

Norm 6: Bij aanvang van het specifieke grote project wordt een risicoanalyse uitgevoerd. Deze wordt gedeeld met de raad en wordt periodiek (tenminste in elke fase) geactualiseerd.
Risicoanalyses worden met regelmaat gemaakt; sinds 2011 is er sprake van een gestructureerde opzet via de risicomatrices. Dit geldt echter alleen voor projecten in een grondexploitatie; dat verschil zien wij terugkomen in de casussen.
In algemene zin ontbreekt het aan afspraken tussen college en raad over de inzet van risicoanalyses (en de uitkomsten van risicomanagement: beheersen en monitoren van risico's) in grote projecten.

Norm 7: De raad wordt conform gemaakte afspraken bij het specifieke grote project tijdig en periodiek geïnformeerd over de voortgang van het specifieke grote project. Indien de kaders van het specifieke project overschreden dreigen te worden, wordt de raad daarover geïnformeerd en tijdig in staat gesteld om bij te sturen.
Op basis van de vier onderzochte casussen kan worden gesteld dat de raad op gezette tijden informatie heeft ontvangen over de voortgang van projecten. Omdat hier echter een periodieke rapportagestructuur ontbreekt, is de informatievoorziening aan de raad bijna altijd gekoppeld aan een gevraagd besluit tot wijziging van het project ten opzichte van de gestelde kaders. Door de lange doorlooptijd van sommige projecten – en het feit dat de crisis vergaande consequenties heeft gehad op projecten in de fysieke leefomgeving – zijn de wijzigingen bijna altijd wel aan de orde geweest. De in één van de casussen genoemde stijl van 'management by exception' wordt daarin wel herkend: de raad wordt geïnformeerd wanneer nodig voor een besluit of majeure ontwikkeling. Van een periodieke rapportagestructuur over grote projecten, anders dan de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties, is derhalve geen sprake. Dat maakt het voor de raad lastig om de (grote) projecten, als middel om maatschappelijke doelen te bereiken, te volgen en te beoordelen op doelrealisatie.

Het feit dat raadsleden direct telefonisch contact kunnen zoeken met ambtenaren voor het stellen van technische vragen onderstreept het belang dat in deze gemeente wordt gehecht aan het in vertrouwen kunnen opereren met elkaar. Ambtelijk en bestuurlijk wordt wel erkend dat deze werkwijze aanzienlijke verantwoordelijkheden bij de ambtenaren neerlegt en dat dit proces kwetsbaar is in de praktijk (maar waardevol genoeg om te continueren).

Norm 8: De communicatie met en participatie van interne en externe partijen verloopt conform gemaakte afspraken.
Voor grote projecten bestaat geen uniforme werkwijze van het betrekken van interne en externe partijen, met daarin participatie als specifiek onderwerp. Wel begint de cultuurverandering van ambtelijke organisatie ('van buiten naar binnen') vorm te krijgen in het toepassen van omgevingsmanagement bij projecten en het experimenteren met open planprocedures.
Wij constateren dat een meer open en flexibele werkwijze bij projecten – vooral richting de omgeving – nog tot nieuwe verwachtingen en omgangsvormen tussen ambtelijke organisatie, college en raad zal moeten leiden.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Op basis van de bevindingen in hoofdstuk 2 en 3 zijn onderstaande conclusies geformuleerd. Elke conclusie is voorzien van een toelichting.

C1. Ten behoeve van het bepalen van zijn eigen rol, kent de gemeenteraad de betekenis van een groot project niet

Toelichting:
Het is voor de gemeenteraad van Noordoostpolder niet eenduidig wanneer er sprake is van een 'groot project' en wat zijn rol is op belangrijke momenten van die projecten. De betekenisvolle momenten die in de casussen van dit onderzoek zijn geduid, hebben niet altijd die lading gehad voor de raad. Dit is niet consequent door het college zo aangereikt en de raad heeft deze momenten niet altijd zo ingeschat. Waarbij opgemerkt dat bij de vier casussen vooraf niet duidelijk was of het ook om een groot project ging.

C2. De gemeenteraad beschikt niet over een vastgesteld kader, waarmee hij sturing kan geven aan grote projecten.

Toelichting:
Er is geen door de raad vastgesteld kader waarin relevante inhoudelijke uitgangspunten ten aanzien van grote projecten zijn benoemd. Zoals de gemeentelijke rolopvatting, een te hanteren projectfasering en de toepassing van risicomanagement. Ook de manier waarop de raad wordt betrokken is onbenoemd, bijvoorbeeld tijdens beslismomenten ('go/no go' momenten) en de wijze waarop voortgangsinformatie wordt verstrekt en voor de raad om als raad eigenstandig externe expertise in te huren.

C3. De gestructureerde manier van het informeren over risico's is alleen aanwezig voor projecten die onderdeel zijn van een grondexploitatie.

Toelichting:
Niet voor alle grote projecten wordt de raad voorzien van periodieke informatie over risico's. Voor projecten die (tijdelijk) een onderdeel van een grondexploitatie zijn, gebeurt dit wel - jaarlijks tijdens de herziening (Meerjaren Perspectief Grondexploitaties).
In dit kader stellen wij bovendien vast dat het raadsbesluit naar aanleiding van het rekenkameronderzoek Centrumplan (2009) aangaande het invoeren van gestructureerd risicomanagement niet heeft geleid tot een verbeterd inzicht voor de raad bij alle grote projecten.[103]

[103] Raadbesluit d.d. 08-10-2009 (op voorstel no. 19027-1) n.a.v. rapport Emmeloord Centrum Centraal (rekenkamercommissie Noordoostpolder 2009)

C4. Tussen college en ambtelijke organisatie zijn richtlijnen over de besturing van grote projecten vastgelegd in een Handboek Projectmatig Werken, maar deze is niet actueel. Het organiseren van het betrekken van de raad is echter niet opgenomen in dit Handboek.

Toelichting:
Het Handboek Projectmatig Werken is niet meer actueel en stelt in de huidige vorm bovendien nauwelijks eisen aan het betrekken van de gemeenteraad. In het licht van een andere manier van werken door de gemeente wordt de huidige invulling van de werkwijze volgens het Handboek niet meer als passend beoordeeld.

C5. Hoewel raad door het college over grote projecten wordt geïnformeerd, ontbreekt het voor de raad over een overzicht van het projectverloop. Dit bemoeilijkt zijn controlerende rol.

Toelichting:
Wij constateren dat het college in de praktijk de grote projecten binnen de gestelde kaders uitvoert en de raad betrekt op momenten dat wijzigingen ten opzichte van deze kaders optreden. Echter, doordat gestructureerde en periodieke voortgangsrapportages ontbreken, kan de raad deze besluitvormingsmomenten niet in een groter geheel plaatsen en schaadt dit de onderlinge relatie. Voor raadsleden ontstaat zodoende het gevoel dat ze geen grip hebben. Dit patroon bemoeilijkt tevens het uitvoeren van de controlerende rol door de raad.

C6. Grote projecten wordt niet structureel geëvalueerd en de hierbij relevante informatie voor de raad wordt niet gedeeld.

Toelichting:
Hoewel de formats voor een evaluatie na afloop van een groot project beschikbaar zijn, worden evaluaties niet structureel uitgevoerd noch de resultaten hiervan aan de raad verstrekt. Voor de raad is het daarmee zeer lastig de grote projecten te beoordelen op doelrealisatie: in welke mate ze hebben bijgedragen aan de op voorhand gestelde beleidsdoelen.

4.2 Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen worden gedaan in het licht van dit rekenkameronderzoek.

A1a. Stel als raad een kader vast voor grote projecten (Kader Grote Projecten), waarin de rol van de gemeenteraad (kaderstelling en controle) is benoemd alsmede enkele inhoudelijke aspecten als keuzen worden voorgelegd.

Toelichting:
Het Kader Grote Projecten moet de raad minimaal inzicht geven in de volgende aspecten:

- wanneer er sprake is van een groot project (op basis van welke criteria[104]) en hoe dit wordt aangewezen
- de gemeentelijke rolopvatting, met verbijzonderingen naar inzet van haar publiek- en privaatrechtelijke instrumenten, en wat de gemeente in het project expliciet niet doet.
- welke omgang met de projectomgeving gevraagd wordt (participatie, omgevingsmanagement)
- het gebruik van een standaard fasering voor grote projecten met daarin vaststaande besluitvormingsmomenten voor de raad
- de minimale informatie over het projectverloop die periodiek aan de raad wordt verstrekt (bijvoorbeeld in voortgangsrapportages met een standaard indeling)
- hoe en op welk moment de raad inzicht wordt geboden in relevante risico's (onafhankelijk van een grondexploitatie)
- de wijze waarop het project wordt geëvalueerd en welke informatie daarover aan de raad wordt verstrekt (vooral gericht op maatschappelijke effecten).

A1b. Laat het college per groot project een voorstel doen aan de raad om het vaststellen hoe voor dat specifieke project invulling wordt gegeven aan het Kader Grote Projecten.

Toelichting:
Bij de start van een nieuw groot project wordt de raad door het college betrokken middels een voorstel hoe voor dat specifieke project invulling wordt gegeven aan het Kader Grote Projecten. Indien daadwerkelijk sprake is van een groot project, stelt de raad dit voorstel vast.

A2. Laat het college het Handboek Projectmatig Werken actualiseren en de raad informeren over de wijze waarop dit bijdraagt aan het werken binnen het Kader Grote Projecten.

Toelichting:
Volgens de ambtelijke organisatie wordt momenteel gewerkt aan het actualiseren van het Handboek Projectmatig Werken. Voor de raad is het van belang dat hij ervan uit kan gaan dat de aanpassingen hierin bijdragen aan het werken volgens het Kader Grote Projecten. En dat dit in lijn is met de andere manier van werken die de gemeente momenteel voorstaat.

[104] Criteria zoals:

- Het project heeft bestuurlijke prioriteit.
- Het project is politiek gevoelig.
- Het project heeft een groot afbreukrisico in financieel, maatschappelijk en/of bestuurlijk opzicht.
- Het project kent een grote betrokkenheid van externe partijen.
- Het project is complex in inhoudelijk, organisatorisch en/of bestuurlijk opzicht.
- Het project is programma overstijgend.

A3. Maak als raad gebruik van de mogelijkheid om onafhankelijk van het college zelf informatie (expertise) in te winnen bij de besluitvorming over belangrijke inhoudelijke keuzes in één of meerdere grote projecten.

Toelichting:
De raad beschikt over een eigen begroting (binnen het programma Dienstverlening en Besturen). Met dit budget is het mogelijk om kennis van buiten, en dus onafhankelijk wat het college aandraagt, in te schakelen bij complexe besluitvorming (of verantwoordingsinformatie). Zodoende kan de raad op eigen initiatief een beroep doen op inhoudelijke ondersteuning in zijn kaderstellende en/of controlerende rol.

A4. Laat het college een voorstel formuleren om het thema 'participatie' met de raad te verkennen en hier gezamenlijk inhoud aan te geven.

Toelichting:
In de uitvoering van dit onderzoek is het begrip 'participatie' meermaals voorbijgekomen, in verschillende betekenissen. Wij constateren dat dit voor de raad een relevant maar te abstract begrip is. Daarbij verandert de rol van de lokale overheid, bijvoorbeeld ten gevolge van de Omgevingswet. Om die reden vinden wij het raadzaam om als raad en college samen meer inhoud te geven aan het thema participatie.

5. Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie@noordoostpolder.nl

Uw bericht van	Uw kenmerk	Zaaknr. / documentnr.	Datum
21 november 2017		/	5 december 2017

Onderwerp	Bijlagen	Inlichtingen
Bestuurlijk wederhoor Onderzoek Grote projecten	geen	dhr. D.P. Eikenaar, 06 48 13 46 25

Beste heer/mevrouw,

Op 21 november stuurde u ons het concept rapport naar aanleiding van uw onderzoek naar grote projecten bij de gemeente Noordoostpolder. U verzocht ons in het kader van bestuurlijk wederhoor een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Via deze brief gaan wij hier graag nader op in.

Algemeen

Wij zijn van mening dat het rapport op een evenwichte wijze inzicht geeft in de manier waarop binnen de gemeente wordt gewerkt. Ook zien wij het belang in van het samenspel tussen raad en college, zeker als het om grote ontwikkelingen gaat. Wij zijn graag bereid de met de raad het gesprek aan te gaan over hoe we ze meer en beter in positie kunnen helpen bij het vervullen van haar kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol.

Een kanttekening die we hier ten aanzien van het onderzoek bij willen plaatsen is dat u uw conclusies en aanbevelingen mede baseert op casuïstiek en de premisse dat in alle vier deze gevallen sprake van een “groot project” is. Dat valt echter te bezien: bij twee van de cases is inderdaad gekozen voor een projectmatige aanpak (Bosbadhal en Wellerwaard), maar bij de andere twee cases gaat het in de beleving van het college om een project van derden enerzijds (Windpark) en een uitvoeringsactiviteit anderzijds (Marknesserbrug). Bovendien kent de raad (en dus ook het college) geen eenduidige definitie van wat een “groot” project is, zoals u zelf al stelt in uw eerste conclusie. De conclusies in uw rapport moeten wat ons betreft wel in dit licht worden bezien.

Met deze algemene reactie in het hoofd gaan wij hieronder in op de concept aanbevelingen. Daarnaast hebben we nog enkele opmerkingen bij de conclusies die u in uw conceptrapportage trekt.

Reactie op de aanbevelingen

A1a. Stel als raad een kader vast voor grote projecten (Kader Grote Projecten), waarin de rol van de gemeenteraad (kaderstelling en controle) is benoemd alsmede enkele inhoudelijke aspecten als keuzen worden voorgelegd.
Elke opgave vraagt weer om een andere aanpak en dus ook om verschillende vormen van sturing en betrokkenheid. Het gaat er in onze ogen vooral om dat raad en college bij élk onderwerp van enige importantie stilstaan bij de vraag welke rol de gemeenteraad wil spelen en hoe ze sturing wil geven aan de voorliggende opgave. Het goede gesprek hierover tussen college en raad is voor ons vooral van toegevoegde waarde hierin. Vanwege een samenhangende benadering van projecten en organisatie zien wij graag dat de behoefte aan informatie vanuit de raad over de voortgang van projecten zoveel mogelijk via de reguliere planning & controlcyclus loopt. Over eventuele aanpassingen hierin gaan we graag met de raad in gesprek.

A1b. Laat het college per groot project een voorstel doen aan de raad om het vaststellen hoe voor dat specifieke project invulling wordt gegeven aan het Kader Grote Projecten.
Wij onderschrijven het belang van goede afkadering van de rol en sturingsmogelijkheden van de raad bij het begin van projecten van enige importantie. In die zin onderschrijven we deze aanbeveling, maar denken dat juist bij grote projecten maatwerk leidt tot bewustere keuzes dan institutionalisering.

A2. Laat het college het Handboek Projectmatig Werken actualiseren en de raad informeren over de wijze waarop dit bijdraagt aan het werken binnen het Kader Grote Projecten.
Wij nemen deze aanbeveling over en zijn inmiddels ook al gestart met een interne evaluatie van het huidige Handboek Projectmatig Werken. Bij de actualisatie besteden we ook aandacht aan de manier waarop we de raad betrekken.

A3. Maak als raad gebruik van de mogelijkheid om onafhankelijk van het college zelf informatie (expertise) in te winnen bij de besluitvorming over belangrijke inhoudelijke keuzes in één of meerdere grote projecten.
Het is aan de raad om invulling te geven aan deze aanbeveling.

A4. Laat het college een voorstel formuleren om het thema 'participatie' met de raad te verkennen en hier gezamenlijk inhoud aan te geven.
Het college heeft de afgelopen periode samen met de raad een traject doorlopen over "overheidsparticipatie". Dit naar aanleiding van door de raad aangenomen moties. De resultaten van dit traject worden binnenkort aan de raad gepresenteerd.

Opmerkingen bij de conclusies

C1. Ten behoeve van het bepalen van zijn eigen rol, kent de gemeenteraad de betekenis van een groot project niet
Voor álle onderwerpen geldt dat de raad bepaalt welke kaders er gesteld worden en de mate van betrokkenheid die ze daarbij kiest. Het college bespreekt daarom dan ook graag bij elk onderwerp van enige importantie welke rol de raad hierin wil innemen. Denk bijvoorbeeld aan de expliciete besluitvorming over de betrokkenheid van de raad tijdens het Open Planproces voor het Stadshart, de betrokkenheid van de raad bij de Kerngroep Omgevingswet en de strategische raadsagenda.

C2. De gemeenteraad beschikt niet over een vastgesteld kader, waarmee hij sturing kan geven aan grote projecten.
Zie onze reactie hier bij aanbeveling A1a.

C3. De gestructureerde manier van het informeren over risico's is alleen aanwezig voor projecten die onderdeel zijn van een grondexploitatie.
Wij delen deze conclusie niet. Naast de gestructureerde manier van risicomanagement die onderdeel uitmaakt van de Nota Grondbeleid wordt ook in de reguliere planning en controlcyclus aandacht geschonken aan risico's. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de Programmabegroting brengen wij elk jaar de risico's in beeld. Ook de risico's verbonden aan de niet aan de grondexploitatie verbonden Projecten en risico's voor de reguliere bedrijfsvoering zijn hierin beschreven.

C4. Tussen college en ambtelijke organisatie zijn richtlijnen over de besturing van grote projecten vastgelegd in een Handboek Projectmatig Werken, maar deze is niet actueel. Het organiseren van het betrekken van de raad is echter niet opgenomen in dit Handboek.
Het Handboek Projectmatig Werken beschrijft de werkwijze van de gemeentelijke organisatie als het gaat om projectmatig werken en is daarmee vooral intern gericht op de onderlinge afspraken hierover binnen de organisatie. Het is dus correct dat deze niet gericht is op de rolverdeling tussen college en raad.

C5. Hoewel de raad door het college over grote projecten wordt geïnformeerd, ontbreekt het voor de raad over een overzicht van het projectverloop. Dit bemoeilijkt zijn controlerende rol.
We proberen de raad pro-actief bij de besluitvorming te betrekken. Zo is in het geval van de verlaging van de grondprijzen in de Wellerwaard (in wezen een collegebevoegdheid) bewust gekozen dit aan de raad voor te leggen. Als er bij de raad onduidelijkheid bestaat over het projectverloop dan gaan graag in gesprek over verbeteringen die we in onze informatie aan de raad kunnen doorvoeren.

C6. Grote projecten wordt niet structureel geëvalueerd en de hierbij relevante informatie voor de raad wordt niet gedeeld.
Dit valt niet af te leiden uit de casuïstiekbeschrijving. Voor de casus Windpark geldt dat hier geen eindrapportage is, omdat dit weliswaar een project is, maar géén gemeentelijk project en dus ook niet als zodanig is behandeld. Dat geldt in zekere zin ook voor de

casus Marknesserbrug, waarbij nog komt dat nog in uitvoering moet worden gebracht en er dus sowieso nog geen sprake kan zijn van een eindrapportage. Voor de casus Bosbadhal geldt dat er wel degelijk een eindrapportage naar de raad is gegaan voor wat betreft het onderdeel buitensport. Het onderdeel binnensport is binnensport is afgesloten in de reguliere P&C-documenten. Voor de cases Wellerwaard tenslotte geldt eveneens dat er nog geen eindrapportage kan zijn. Immers, ook dat project is nog in uitvoering.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,

6. Nawoord

Wij danken het college voor zijn bestuurlijke reactie en hebben met belangstelling kennis hiervan genomen. De rekenkamercommissie is tevreden dat het college belang hecht aan het meer en beter in positie brengen van de raad bij het vervullen van zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Uit de reactie van het college blijkt het belang van het ontwikkelen van een eenduidige definitie van een groot project. De term van “enige importantie” wordt door het college een aantal keer in de reactie gebruikt. De rekenkamercommissie hecht eraan aan de raad mee te geven dat voor een groot project diverse criteria in de literatuur beschikbaar zijn. Die criteria zijn bijvoorbeeld:

- niet routinematig, en in de tijd begrensde activiteit;
- de gemeente draagt grotendeels de verantwoordelijkheid;
- substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico’s;
- de activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de samenleving of de gemeente;
- er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën;
- er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

De rekenkamercommissie gaat hieronder per aanbeveling en conclusie in op de reactie van het college, alleen indien de commissie een afwijkend standpunt heeft of een nadere duiding wil plaatsen.

A1a. Stel als raad een kader vast voor grote projecten (Kader Grote Projecten), waarin de rol van de gemeenteraad (kaderstelling en controle) is benoemd alsmede enkele inhoudelijke aspecten als keuzen worden voorgelegd.

De rekenkamercommissie wil de raad meegeven dat het college de informatie aan de raad over de voortgang van projecten zoveel mogelijk via de reguliere planning & control cyclus wil laten lopen. Maar de reguliere planning & control cyclus sluit niet altijd aan bij de voortgang van projecten. Soms is frequenter informatie van belang dan de planning & control cyclus biedt (bij een faseovergang van het project). De rekenkamercommissie is derhalve van mening dat de informatievoorziening aan de raad niet voldoende is geborgd met de voorgestelde invulling van het college.

A1b. Laat het college per groot project een voorstel doen aan de raad om het vaststellen hoe voor dat specifieke project invulling wordt gegeven aan het Kader Grote Projecten.

Met deze aanbeveling wil de rekenkamercommissie voor elk groot project *vooraf* duidelijk vastleggen hoe het Kader Grote Projecten nader wordt uitgewerkt. In die zin wordt het Kader Grote Projecten voor de raad een bewustere explicietere invulling van haar rollen per groot project.

C3. De gestructureerde manier van het informeren over risico’s is alleen aanwezig voor projecten die onderdeel zijn van een grondexploitatie.

De rekenkamercommissie kan de opmerking van het college plaatsen, maar benadrukt daarbij wel dat essentiële informatie over risico’s van projecten die niet onderdeel zijn van een grondexploitatie nu niet gestructureerd beschikbaar is voor de raad. De raad kan de informatie terug vinden in de planning & control cyclus, maar daarmee is een geïntegreerd specifiek overzicht met risico’s over een grote projecten niet beschikbaar.

C6. Grote projecten wordt niet structureel geëvalueerd en de hierbij relevante informatie voor de raad wordt niet gedeeld.

De rekenkamercommissie deelt de opmerking van het college ten aanzien van de casuïstiek in het onderzoek, maar tegelijkertijd heeft de commissie meer in algemene zin in het onderzoek bemerkt dat er niet consequent wordt geëvalueerd bij grote projecten.

Tot slot

De rekenkamercommissie heeft met dit onderzoek grote projecten de bedoeling de raad handvatten aan te reiken om samen met het college zijn rol bij besluitvorming, sturing en verantwoording beter te kunnen inrichten. Het is daarbij van belang de conclusies en de aanbevelingen uit dit rapport in samenhang daarbij te betrekken.

Documentenlijst

Document	Datum/ jaartal	Status
Algemeen		
Nota grondbeleid	2009	Behandeld in de raad
Herziening grondexploitaties	2009-2017	Vastgesteld door raad
Handboek Projectmatig werken 2010, versie 1.1. (inclusief bijlagen)	2010	Ambtelijk document
Voorjaarsrapportage 2011	23-06-2011	Vastgesteld door de raad
Voorjaarsrapportage 2012	28-06-2012	Vastgesteld door de raad
Najaarsrapportage 2012 definitief	2012	Vastgesteld door de raad
Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement	Herziening 2013	Vastgesteld door de raad
Structuurvisie 2025	2013	Vastgesteld door de raad
Jaarrekening 2013	2013	Vastgesteld door de raad
Model Jaarstukken 2012	2013	Vastgesteld door de raad
Programmabegroting 2013- 2016	2013	Vastgesteld door de raad
Jaarstukken 2013	2013	Vastgesteld door de raad
Jaarrekening 2013 '' Afronding MPSA en verwerking in PB 2014'	2013	Vastgesteld door de raad
Voorjaarsrapportage 2013	27-06-2013	Vastgesteld door de raad
Jaarrekening 2014	2014	Vastgesteld door de raad
Beleidsplan openbare ruimte 2014-2024	2014	Vastgesteld door de raad
Programmabegroting 2014-2017	2014	Vastgesteld door de raad
Beleidsplanning 2014-2017 definitief	2014	Vastgesteld door de raad
Najaarsrapportage 2015	2015	Vastgesteld door de raad
Programmabegroting 2015-2018	2015	Vastgesteld door de raad
Perspectiefnota 2016 – 2019	2016	Vastgesteld door de raad
Jaarstukken 2016		Vastgesteld door de raad
Bosbadhal		
Brief aan raad 'Uitleg Masterplan Sport'	30-10-2007	
Raadsvoorstel 'Masterplan Sportaccommodaties'	13-02-2009	Vastgesteld door de raad
Raadsvoorstel (bijlage) 'Masterplan Sportaccommodaties'	13-02-2009	
Informatieverstrekking in cie SML 'Stand van Zaken MPSA, Cie SML'	28-10-2009	
Raadsvoorstel' Uitvoering Masterplan Sportaccommodaties'	22-12-2009	Vastgesteld door de raad
Informatieverstrekking in cie SML 'Stand van zaken, BBH'	22-09-2010	
Raadsvoorstel 'Bestemmingsplan Emmeloord Noord Oost'	24-03-2011	Vastgesteld door de raad
Bestemmingsplan Emmeloord Noord Oost 'Passages BP betreffende uitbreiding Bosbadhal'	24-03-2011	
Agenda raadscie SML 'Presentatie door architect Voorlopig ontwerp'	18-04-2011	
Informatieverstrekking in cie SML 'Inleidende deel presentatie van architect Voorlopig ontwerp'	18-04-2011	
Raadsvoorstel 'Ontwerp Nieuw- en verbouw BBH'	24-05-2011	Vastgesteld door de raad
Raadsvoorstel 'Nieuw- en verbouw BBH'	13-12-2011	Vastgesteld door de raad
Raadsvoorstel (vertrouwelijke bijlagen) 'Nieuw- en verbouw BBH'	13-12-2011	
(Uitnodiging) MR vragen 21-8 'Slaan eerste paal'	Najaar 2012	

(Uitnodiging) MR vragen 21-8 'Werkbezoek aan bouwplaats'	Voorjaar 2013	
(Uitnodiging) MR vragen 21-8 'Ingebruikname nieuwe- en verbouwde Bosbadhal'	13-11-2013	
Projectjaarplan 2009	01-02-2009	Intern document
Projectjaarplan 2010	19-01-2010	Intern document
Projectjaarplan 2011	17-01-2011	Intern document
Projectjaarplan 2012	05-01-2012	Intern document
Beantwoording raadsvragen	03-03-2009	
Beantwoording raadsvragen	05-03-2009	
Beantwoording raadsvragen	09-03-2009	
Beantwoording raadsvragen	23-03-2009	
Beantwoording raadsvragen	24-03-2009	
Beantwoording raadsvragen	24-03-2009	
Beantwoording raadsvragen	11-01-2010	
Beantwoording raadsvragen	12-01-2010	
Beantwoording raadsvragen	11-01-2010	
Beantwoording raadsvragen	07-03-2011	
Rapportages via stukken P&C-cyclus 'VJR-JR-NJR-PB'	2011-2014	Vastgesteld in de raad
B&W besluit verwerking BBH in VJR	06-05-2013	
Marknesserbrug		
Beleidsplan civiele kunstwerken 2011-2014	2011	Vastgesteld in de raad
Raadsvoorstel beleidsplan bruggen	2011	Vastgesteld in de raad
Motie 2012-06 VVD Vervanging Marknesserbrug	2012	Aangenomen
Variantenstudie 2a+ Marknesserbrug	10-01-2014	Extern onderzoek
Raadsvoorstel Marknesserbrug	17-02-2014	Vastgesteld in de raad
Keuzenota RTG Marknesserbrug	17-02-2014	
Doorsneden bijlage Variantenstudie 2a+ Marknesserbrug		
Amendement CDA Marknesserbrug variant 2A+	17-02-2014	Aangenomen
Amendement Groenlinks Marknesserbrug	17-02-2014	Verworpen
Jaarstukken 2014 met controleverklaring	2015	
Perspectiefnota 2015-2018	2015	
Collegeadvies gunning renovatie aan aannemer na aanbesteding.	01-06-2015	
Motie CU-SGP nader onderzoek risico's	29-06-2015	Aangenomen
Memo risicoanalyse renovatie Marknesserbrug	05-10-2015	
Bijlage Doorsneden en boven- en aanzichten varianten	05-10-2015	
Bijlage Kostenoverzicht uitvoeringsvariant 2A+	05-10-2015	
Bijlage Motie 2015-10-11b	05-10-2015	Verworpen
Bijlage Totaaloverzicht kosten renovatievarianten	05-10-2015	
Bijlage Restrisicos	05-10-2015	
Motie voor alsnog nieuwbouw 2015-10-11b	05-10-2015	Verworpen
RTG mondeling en vertrouwelijk geïnformeerd over ontbinden overeenkomst aannemer	30-05-2016	
Commissie WO, memo voortgang Marknesserbrug	09-2016	
Commissie WO, bijlage overzicht bestuurlijke stappen Marknesserbrug.	09-2016	
Commissie WO vertrouwelijke memo beantwoording vragen Raad Marknesserbrug.	13-12-2016	

Raad 'Vervanging Marknesserbrug'	21-04-2017	Besluit vastgesteld dor raad
Raad Bijlage 1 presentatie vervanging Marknesserbrug	21-04-2017	
Collegebesluit ter info naar commissie WO. Voorbereiding nieuwbouw Marknesserbrug.	08-02-2017	Collegebesluit
Raad Amendement PU	10-07-2017	Verworpen
Raad behandeling Jaarstukken 2016	10-07-2017	
Wellerwaard		
Brief aan de raad 'Corridor Emmeloord-Kuinderbos'	14-11-2000	
Brief aan de raad 'Gebiedsgericht beleid Ooststrand Noordoostpolder tussenrapportage planuitwerking corridor Emmeloord-Kuinderbos'	16-10-2001	
Projectjaarplan 2005, Corridor Emmeloord-Kuinderbos	2005	Onbekend
Memo aan de raadscommissie IV, onderwerp 'selectieprocedure fase II (kiezen voor een gebiedsontwikkelaar)	21-12-2005	
Nota aan burgemeester en wethouders Selectieprocedure Corridor Emmeloord- Kuinderbos'	12-02-2006	Vastgesteld door raad
Memo corridor, aan de leden van het college van burgemeester en wethouders en de leden van de raadscommissie woonomgeving	11- 02-2008	
Raadbesluit 'Krediet Wellerwaard externe voorbereidingskosten'	05-02-2009	Raadsbesluit
Memo raadscommissie wonen	13-11-2008	
Projectplan Wellerwaard	2010	Versie voor college
Motie vaststelling bestemmingsplan "Wellerwaard"	30-06-2011	Aangenomen
Informatienota aan raadscommissie woonomgeving, Project Wellerland	05-03-2012	
Informatienota aan raadscommissie woonomgeving, Project Wellerland Voortgangsbericht	18-09-2012	
Informatienota aan burgemeester en wethouders met verzoek om raad te informeren	26 -11- 2012	
Besluitvormende nota aan B&W, Herijking grondexploitatie Wellerwaard	7-12- 2012	
Gebiedsconcept Wellerwaard	23-09-2014	Vastgesteld
Bijlage raadsvoorstel gebiedsconcept 'samenvatting gebiedsconcept'	23-09-2014	
Raadsvoorstel gebiedsconcept Wellerwaard	14-10- 2014	
Amendement (2014-11-IIa) "Gebiedsconcept Wellerwaard"	11-2014	Verworpen
Motie van treurnis (2014-11-XIV)	11-2014	Verworpen
Besluitvormende nota aan burgemeester en wethouders ''Herziening grondexploitatie Wellerwaard'	07-12-2016	
Memo aan het college van B&W en leden van de gemeenteraad 'Herziening grondexploitatie Wellerwaard'	12-12- 2016	
Motie SP 'Grondprijs woningbouwkavels Wellerwaard'	15-01-2017	Verworpen
Windmolenpark		
Voorbereidingsbesluit Windmolens	22-12-1998	Vastgesteld
Raadsvoorstel Integraal Beleid Windenergie	16-02-1999	Vastgesteld
Nota aan Burgemeester en Wethouders, Uitvoering Windmolenbeleid	19-03-1999	
Nota aan Burgemeester en Wethouders, Windmolenlocatie Zuidermeerdijk	6/7-12-1999	

Nota aan Burgemeester en Wethouders, Uitvoering Windmolenbeleid	19-03-1999	
Nota aan Burgemeester en Wethouders, Implementatie windmolenenergiebeleid Noordoostpolder	04-06-1999	
Projectplan Implementatie van windenergiebeleid 2000	07-2000	
Nota aan Burgemeester en Wethouders, Implementatie windmolenenergiebeleid Noordoostpolder	04-06-1999	
Nota aan Burgemeester en Wethouders, Nader voorstel implementatie windmolenbeleid Noordoostpolder	12-07-1999	
Formele vergadering van de commissie van advies III	11-06-1999	
Brief aan de gemeenteraad, onderwerp 'raadsbesluit convenant windenergie'	22-10-2002	
Convenant betreffende realisatie windenergie in de gemeente Noordoostpolder	15-04-2002	
Raadsbesluit convenant participatie	24-10-2002	Vastgesteld door raad
Advies aan raadscommissie, vaststellen richtlijnen MER windenergie in Noordoostpolder	02-11-2004	
Besluitvormende Nota aan Burgemeester en Wethouders, deelname stuurgroep met betrekking tot windenergie	17-12-2007	
Raadsinformatiebrief, onderwerp Windenergiebeleid	18-10-2008	
Collegebesluit 'Toepassing Rijkscoördinatieregeling Windmolenpark Noordoostpolder'	12-02-2009	
Rijksinpassingsplan 'Windenergie langs de dijken van de Noordoostpolder'	2009	
Besluitvormende nota aan burgemeester en wethouders, Overeenkomsten met betrekking tot het windpark Noordoostpolder	31-12-2009	
Geleideformulier procedure B&W	20-04-2010	
Raadmemo's in het kader van de Rijkscoördinatieregeling	2009-2010	

Bijlage 1 – Normenkader

Kaderstelling en besluitvorming	
Element	**Normen**
Kaders – scope	Raad en college hebben eenduidige criteria geformuleerd wanneer sprake is van een groot project.
Kaders – werkwijze	Raad en college hebben eenduidige afspraken gemaakt en vastgesteld (kaders en richtlijnen) over de wijze waarop sturing wordt gegeven op en verantwoording wordt afgelegd ten aanzien van grote projecten.
Kaders – verantwoordelijkheden	Deze vastgestelde kaders en richtlijnen bevatten zodanige voorschriften over de rolverdeling tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie waardoor voor ieder duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk en aanspreekbaar is.
Kaders – verantwoordelijkheden	De vastgestelde kaders en richtlijnen zijn volledig en één op één geïmplementeerd in de werkprocessen en werkafspraken in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie.
Kaders – besluitvorming	Vastgesteld is op welke beslismomenten de raad wordt betrokken bij de voorbereiding en de uitvoering van grote projecten.
Besluitvorming – timing	Deze beslismomenten zijn op een zodanige wijze gekozen dat de raad zijn kader-stellende en controlerende rol kan vervullen, in ieder geval op een zodanig tijdig moment dat de raad daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om bij te sturen als de vastgestelde kaders voor het project overschreden dreigen te worden.
Besluitvorming – rolverdeling	Duidelijk is op welke wijze de raad bij de beslismomenten wordt betrokken en welke invloed de raad daarbij heeft. Het is duidelijk wanneer de gemeenteraad moet meeweten, meedenken en wanneer beslissingen genomen moeten worden.
Kaders – afsluiting/evaluatie	In de kaders en richtlijnen voor grote projecten is vastgesteld wanneer en op welke wijze een groot project wordt afgesloten en op welke wijze de raad daarbij wordt betrokken.
Controle, risico's en verantwoording	
Element	**Normen**
	Voorafgaand aan de start van grote projecten is vastgelegd hoe bij grote projecten de controle, verantwoording en evaluatie tussen college en raad plaatsvindt. Duidelijk is op welke momenten de voortgang van de projecten (tussentijdse evaluaties) wordt besproken en wanneer de eindevaluatie en eindverantwoording plaatsvindt.
	Bij aanvang van grote projecten wordt een risicoanalyse uitgevoerd. Deze wordt gedeeld met de raad en wordt periodiek (tenminste in elke fase) geactualiseerd.
	De raad wordt tijdig geïnformeerd over ontwikkelingen met betrekking tot relevante risico's en wordt in staat gesteld om tijdig bij te sturen.
Communicatie en informatievoorziening	
Element	**Normen**
	Voorafgaand aan de start van grote projecten is vastgesteld welke informatie de raad krijgt in de verschillende fases van het project.
	De raad wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van grote projecten. In de rapportages is een risicoparagraaf opgenomen.
	Voorafgaand aan de start van grote projecten is vastgelegd hoe de communicatie met en participatie van interne en externe partijen plaatsvindt.

Bestuurlijk proces van de casuïstiek	Op basis van varianten en/of scenario's besluit de raad over de kaders die gelden voor het specifieke grote project. Daarbij worden de aspecten Tijd, Geld, Kwaliteit, Informatie en Organisatie vastgesteld.
	De informatievoorziening aan de raad en de besluitvorming door de raad bij het grote project is conform de algemeen geldende kaders en richtlijnen voor grote projecten.
	Alle raadsfracties worden op eenzelfde wijze geïnformeerd over het grote project.
Uitvoering van de casuïstiek	De algemeen geldende kaders en richtlijnen voor grote projecten zijn vertaald naar concrete en duidelijke afspraken voor het specifieke grote project waardoor duidelijk is hoe de uitvoering, de voortgang en wijzigingen ten aanzien van het project plaatsvinden (Tijd, Geld, Kwaliteit, Informatie en Organisatie).
	De gemaakte afspraken voor het specifieke grote project worden nageleefd.
	Bij aanvang van het specifieke grote project wordt een risicoanalyse uitgevoerd. Deze wordt gedeeld met de raad en wordt periodiek (tenminste in elke fase) geactualiseerd.
	De raad wordt conform gemaakte afspraken bij het specifieke grote project tijdig en periodiek geïnformeerd over de voortgang van het specifieke grote project. Indien de kaders van het specifieke project overschreden dreigen te worden, wordt de raad daarover geïnformeerd en tijdig in staat gesteld om bij te sturen.
	De communicatie met en participatie van interne en externe partijen verloopt conform gemaakte afspraken.

Bijlage 2 – Geïnterviewden

Naam	Functie
A. Poppe	Wethouder, projectwethouder Windmolenpark en Marknesserbrug
W. Haagsma	Wethouder, projectwethouder Bosbadhal
H. Wijnants	Wethouder, projectwethouder Wellerwaard
I. Valk	Gemeentesecretaris
D. Eikenaar	Manager cluster Ruimtelijke Ontwikkeling
N. van der Ende	Projectleider
G. Schaapman	Manager Ingenieursbureau
J. Kragt	Coördinator team Realisatie Ingenieursbureau
M. Arnoldy	Stedenbouwkundige, projectleider
E. Müller	Projectleider
Vertegenwoordiging van de raad:[105]	
T. Teunenga	Namens PU
T. Nijdam	Namens PvvP
H. van Ulsen	Namens VVD
T. van Dijk	Namens CU-SGP
onbekend	Namens D66
J. Nijholt	Namens SP
A. van de Beek	Namens ONS
F. van Erp	Namens CDA

[105] Dit zijn de personen die zich tevoren hadden aangemeld bij de rekenkamercommissie.