



REKENKAMERCOMMISSIE

**BESTUURLIJK MANAGEMENT
RUIMTELIJKE PROJECTEN**

Meppel, 27 september 2016

Colofon

Dit rapport is opgesteld in opdracht van de Rekenkamercommissie Meppel door onderzoeksbureau Regioplan. Onderzoeker: dr. Piet Renooy.

De Rekenkamercommissie Meppel bestaat uit:

Dhr. J.J. Mastwijk (voorzitter)

Dhr. C.H. Horstmeier (lid)

Dhr. A.M.C. Rynja (lid)

Dhr. B.H.D. de Groot (secretariaat)

© 2016 Regioplan, in opdracht van de Rekenkamercommissie Meppel

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.

Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 De vraagstelling	2
1.2 Uitvoering van het onderzoek	4
1.3 Leeswijzer	4
2 Management ruimtelijke projecten	7
2.1 Wat is er aan de hand?	7
2.2 Normenkader	9
3 Ezinge	11
3.1 Waar gaat het over?	11
3.2 Chronologie Ezinge	11
3.3 Grip op het proces?	20
4 Oevers D	23
4.1 Waar gaat het over?	23
4.2 Chronologie Oevers D	24
4.3 Grip op het proces?	27
5 Oevers E	29
5.1 Waar gaat het over?	29
5.2 Chronologie Oevers E	29
5.3 Grip op het proces?	33
6 Kromme Elleboog	35
6.1 Waar gaat het over?	35
6.2 Chronologie Kromme Elleboog	35
6.3 Grip op het proces?	42
7 Intermezzo	45
7.1 Inleiding	45
7.2 Protocollen?	45
7.3 Wat vindt de raad?	48
7.4 Conclusie	49
8 Conclusies	51
8.1 Inleiding	51
8.2 Conclusies	51
Bestuurlijk wederhoor	57
Nawoord rekenkamercommissie	58
Literatuur en bronnen	59

SAMENVATTING

In Meppel zijn de afgelopen jaren veel ruimtelijke projecten in uitvoering genomen en voor een deel ook succesvol tot een eind gebracht. Niet altijd ging dat geruisloos en in een aantal gevallen bestond er in de Meppeler samenleving én in de gemeenteraad onduidelijkheid over de uitvoering van projecten. Voor fracties in de raad was dat reden om het thema onder de aandacht van de rekenkamercommissie te brengen.

Voor de rekenkamercommissie was dat vervolgens voldoende aanleiding om een onderzoek in te stellen naar het bestuurlijk projectmanagement van ruimtelijke projecten. Daaronder verstaat de commissie het samenspel tussen raad en college in informatievoorziening, kaderstelling, controle en bijsturing op projecten.

Voor het onderzoek is een viertal projecten nader geanalyseerd, waaronder twee grondexploitatieprojecten, te weten Oevers D en Oevers E, één investeringsproject waar de gemeente mede-risiconemer is, namelijk Kromme Elleboog, en één investeringsproject waar de gemeente als huurder is gaan optreden, te weten onderwijs- en sportcomplex Ezinge.

In de analyse heeft de rekenkamercommissie gezocht naar een antwoord op de vraag in hoeverre het bestuurlijk projectmanagement in het ruimtelijk domein in Meppel adequaat kan worden genoemd. De belangrijkste conclusie is dat er in de periode van onderzoek, dat wil zeggen vanaf 1998, veel is verbeterd in de mate waarin de raad in staat wordt gesteld haar kaderstellende en controlerende taken uit te voeren. In het bijzonder is de informatiepositie van de raad verbeterd door periodieke rapportages over voortgang en risico's bij grondexploitaties en door regelmatige informatievoorziening door het college via memo's, werkvergaderingen, informatiebijeenkomsten et cetera. Ook heeft de Meppeler raad in de afgelopen jaren, deels door ervaring wijs geworden, haar grip op projecten verstevigd via het stellen van duidelijke kaders en door het scherper volgen van projecten.

Toch is er ook reden voor enige bezorgdheid. Voor het kunnen volgen van de voortgang van projecten bestaat binnen de gemeente nog geen vast format, met bijvoorbeeld afspraken over voortgangsrapportages. Hierdoor raken projecten wel eens lange tijd uit beeld van de raad.

Een tweede punt van aandacht is de toenemende complexiteit van projecten. Voor de raadsleden wordt het steeds moeilijker de voortgang van projecten goed te kunnen volgen. Daarbij is zowel (een gebrek aan) tijd als capaciteit aan de orde.

Het rapport eindigt met een aantal aanbevelingen om het bestuurlijk management te verstevigen, te weten:

1. Het zou voor het bestuurlijk projectmanagement goed zijn wanneer standaard gewerkt wordt met een startnotitie of beleidsopdracht waarvan nu sprake is. Daarin kunnen heldere en SMART-geformuleerde afspraken

worden opgenomen, ook over periodieke voortgangsverslagen. Dit om de zekere mate van willekeur te voorkomen.

2. In de startnotitie dient een belangrijke plaats te worden ingeruimd voor het maatschappelijke doel dat wordt gediend met het project. Juist het goed benoemen hiervan is van belang tegen de achtergrond van soms tegenvallende kosten en tijdsplanning van projecten.
3. Bied in de startnotitie tevens alternatieven of terugvalopties indien ontwikkelingen tegen zitten.
4. In de startnotitie kan de rol van de raad expliciet worden weergegeven, inclusief verantwoordelijkheden en beslismomenten.
5. Raad en college moeten afspreken welke onderwerpen en informatie in de periodieke voortgangsverslagen aan de orde komen.
6. Standaard dient een risicoanalyse te worden meegeleverd bij de startnotitie, alsmede een plan hoe de geïnterpreteerde risico's te beheersen.
7. Indien het project verandert, dient een nieuwe notitie opgesteld te worden met een inventarisatie van de risico's van het vernieuwde projectplan en de maatregelen om die risico's te beheersen.
8. Geef de gemeenteraad voldoende tijd om zich voor te bereiden op de bespreking van complexe projecten. Geef daarbij ruim op tijd aan welke informatie de raad kan verwachten.
9. Bied als college de gemeenteraad ondersteuning aan bij de behandeling van complexe projecten, bijvoorbeeld door:
 - a. informatiebijeenkomsten (bijpraatsessies) te organiseren, begeleid door behandelend ambtenaren;
 - b. het verschaffen van heldere, eenvoudig toegankelijke informatie met daarin goed verwoorde beslispunten;
 - c. bij het verschaffen van de benodigde informatie het perspectief van de burger als mede-uitgangspunt te nemen; dit maakt het makkelijker voor de raad haar volksvertegenwoordigersrol te vervullen.
 - d. het aanbieden van externe deskundigheid voor de gehele raad.
 - e. het aanbieden van een checklist-projecten waarin opgenomen is wanneer mijlpalen in het project aan de orde zijn en welke rol de raad dan heeft.
10. In de afgelopen jaren is een groot aantal projecten aangepakt in Meppel. Het verdient aanbeveling de ervaringen die daarin zijn en worden opgedaan te bundelen en te analyseren op wat goed gaat en wat minder (good practices). Dit kan resulteren in een verdere stroomlijning van het projectmatig werken. Mogelijk kan het idee van een handboek Projecten uit 2006 dan alsnog worden gerealiseerd.

1 INLEIDING

De afgelopen jaren is het met enige regelmaat voorgekomen dat fracties uit de Meppeler gemeenteraad bij de jaarlijkse inventarisatie van onderwerpen voor de rekenkamercommissie aandacht vroegen voor de bestuurlijke besluitvorming over de ruimtelijke ordening in de gemeente. Ook in de raadsvergaderingen zelf hebben fracties bezorgdheid geuit over de wijze waarop het college van B en W de raad informeerde op ruimtelijke dossiers. De besluitvorming over het bestemmingsplan Kinkhorststraat in de zomer van 2014, is daarvan een voorbeeld. Ook in voorgaande bestuursperiodes werden over dergelijke kwesties al vragen opgeworpen. Toen al waren er bijvoorbeeld de langdurige trajecten van het Vledder en de Kromme Elleboog. Daarbij voelde een deel van de raad zich voor het blok gezet. Een ander voorbeeld is dat afwaardering in het grote ontwikkelingsproject Nieuwveense Landen noodzakelijk was.

Het ruimtelijke domein is altijd een complex beleidsveld geweest. De gemeente moet zich daarop langdurig inspannen om de gewenste projecten te realiseren. De lange looptijd van ruimtelijke projecten is door de vastgoedcrisis sinds 2008 vaak alleen nog maar verlengd. Bovendien maakte de crisis het moeilijk om ruimtelijke projecten met een batig resultaat uit te voeren. De meeste ruimtelijke projecten in Meppel waren al begonnen voor de vastgoedcrisis. De plannen ervoor zijn opgesteld in heel andere economische omstandigheden, wat maakt dat ze sindsdien moeizaam bijgestuurd moeten worden. Het maakt ook de (tijdige en volledige) informatievoorziening aan de raad over de ruimtelijke dossiers ingewikkelder, waardoor deze mogelijk onvoldoende in staat is om weloverwogen besluiten te nemen en (bij) te sturen op deze dossiers.

Een gevoeld gebrek aan informatie bij raadsfracties, gecombineerd met berichten over onvoordelige contracten voor de gemeente en langdurige ontwikkeltrajecten, leidden tot de vraag, of raad en college grip hebben op de ruimtelijke dossiers. Het belang van grip op deze materie ligt voor de hand: het gaat om grote bedragen en dus om grote risico's, die bij realisatie waarschijnlijk zouden leiden tot de noodzaak om flink te bezuinigen, ook buiten het ruimtelijke domein.

De doelstelling van het onderhavige onderzoek is het vaststellen of en in welke mate het bestuurlijk projectmanagement in Meppel adequaat genoemd kan worden. Onder dat projectmanagement verstaan we het samenspel tussen raad en college in informatievoorziening, kaderstelling, controle en bijstelling van (in dit geval ruimtelijke) projecten.

1.1 De vraagstelling

De rekenkamercommissie Meppel heeft de volgende hoofdvraag en onderzoeksvragen geformuleerd:

In hoeverre is het bestuurlijk projectmanagement in het ruimtelijk domein adequaat?

Deze hoofdvraag is verder uitgewerkt in een viertal deelvragen, waarbij ook oog is voor de toekomst:

1. In hoeverre is de raad in staat om op ruimtelijke projecten kaders te stellen?
2. In hoeverre is de raad in staat om op ruimtelijke projecten de kaders te controleren?
3. Welke rol heeft het college zichzelf aangemeten gedurende het proces? Waarom heeft zij deze vervuld?
4. Op welke wijze kan de raad haar kaderstellende, controlerende én volksvertegenwoordigende taak bij ruimtelijke projecten in de toekomst beter uitvoeren?

1.1.1 Scope van het onderzoek

Onder bestuurlijk projectmanagement verstaan we zoals boven al beschreven het samenspel tussen raad en college in informatievoorziening, kaderstelling, controle en bijsturing op ruimtelijke projecten. Ruimtelijke projecten zijn die, niet routinematige projecten, die gebaseerd zijn op een bestemmingsplan of omgevingsvergunning en een gemeentelijke projectopdracht en -organisatie hebben.

Omdat binnen het kader van een onderzoek van de rekenkamercommissie niet alle ruimtelijke projecten kunnen worden meegenomen is een keuze gemaakt voor het bestuderen van vier projecten, namelijk de volgende vier.

1. Kromme Elleboog

Kromme Elleboog is een gebied in de zuidelijke binnenstad waar uitgeverij Boom zijn drukkerij gevestigd had. Na het vertrek van die drukkerij is in 2004 begonnen met de ontwikkeling van dit stukje binnenstad, waarbij appartementen en parkeervoorzieningen belangrijke elementen zijn. De grond en opstallen zijn in handen van een private ontwikkelaar.

2. Oevers D

Oevers D is een grootschalig industrieterrein met een haven die bereikbaar is voor grote binnenvaartschepen, tot 2000 ton. De gemeente ontwikkelt dit terrein sinds 1998 in een publiek-private samenwerking met twee private partijen. Bij Oevers D is de meerderheid van de kavels inmiddels verkocht.

3. Oevers E

Oevers E is een kleinschaliger industrieterrein, sinds 2004 in ontwikkeling, met een mix van werken en wonen. Bij Oevers E is nog maar een beperkt deel van de kavels verkocht. Van beide Oevers was de grond in handen van de gemeente.

4. Onderwijs- en sportpark Ezinge

Dit grote complex voor onderwijs en sportgebouwen, voor ongeveer 3000 leerlingen, is officieel geopend op 19 november 2014. Het is gerealiseerd door woningcorporatie Woonconcept, die ook de gronden daartoe verworven had. Bij dit project heeft de gemeente dan ook een andere betrokkenheid gehad dan bij de beide andere projecten. Hier bestond haar betrokkenheid uit drie zaken: ten eerste de rol van huurder (vanuit haar verantwoordelijkheid voor huisvesting van het voortgezet onderwijs). Ten tweede het opstellen van de ruimtelijke plannen, om de transformatie van een voormalig industrieterrein naar een onderwijspark mogelijk te maken. En ten derde de verkeerskundige ontsluiting van dit nieuwe gebied.

Gecombineerd geven deze casestudies een goed overzicht over de ruimtelijke projecten die de gemeente uitvoert.

In het onderzoek van de cases gaan we terug tot 1998, de start van de Oevers D.

1.1.2 Onderzoeksvragen

Om de hoofdvragen te beantwoorden, analyseren we de beschreven cases. Daarbij hanteren we een aantal onderzoeksvragen die de basis vormen van het normenkader. In de volgende paragraaf formuleren we dat kader. Uitgangspunt daarbij is een werkwijze waarbij de raad optimaal de ruimte heeft zijn taken uit te voeren.

Onderzoeksvragen:

- a. Is er sprake van een basisdocument (rapport, nota) met daarin:
 - een uitgewerkte probleemanalyse;
 - duidelijk omschreven doelen van het project (smart);
 - heldere randvoorwaarden;
 - een overzicht van alternatieven;
 - een beoordeling van benodigde inzet van capaciteit en andere middelen;
 - rolverdeling betrokken partijen, incl. de raad;
 - aanbestedingsvormen, contracten;
 - exploitatieopzet, kostenplaatje?
- b. Zijn er afspraken over voortgangsrapportages/informatievoorziening?
- c. Zo ja, in welke vorm en frequentie?

- d. Heeft het college voldaan aan de actieve informatieplicht (adequaat, tijdig, volledig)?
- e. Wat kan de gemeente leren uit het proces rondom de casussen en de veranderingen die zich voordoen in de wijze van het realiseren van grote ruimtelijke projecten?

1.2 Uitvoering van het onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we de volgende activiteiten in chronologische volgorde uitgevoerd.

- *Opstellen normenkader*

In de eerste fase van het onderzoek is op basis van de onderzoeksvragen nagedacht over een normenkader voor het onderzoek. In paragraaf 2.3 is het kader opgenomen. Daarbij dient te worden aangetekend dat de casestudies zodanig verschilden in kenmerken en fase van ontwikkeling dat een eenduidig, strak normenkader niet mogelijk is.

- *Documentanalyse*

De eerste onderzoeksactiviteiten bestonden uit het bestuderen van de relevante documenten binnen de gemeente. Het betreft onder andere de project-, structuur- en bestemmingsplannen en stedenbouwkundige visies, uitvoeringsplannen, exploitatieovereenkomsten, besluiten B en W, memo's B en W, (raads)besluiten, raadsverslagen, raads-videotulen en uitspraken van de Raad van State.

- *Interviews medewerkers gemeente*

Via interviews met vertegenwoordigers van de gemeente is het beeld uit de documentenanalyse verdiept en verbreed. We spraken face to face met de betrokken wethouder, ambtenaren en de raadsgriffier. Van de gesprekken met de ambtenaren is een verslag ter goedkeuring voorgelegd aan de gesprekspartner. Er is daarnaast een groepsgesprek gevoerd met een vijftal raadsleden¹, waarbij ook de raadsgriffier aanwezig was.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk geven we achtergrondinformatie over het totstandkomen van grote ruimtelijke projecten. Dat resulteert in een basisnormenkader. Vervolgens bespreken we de gang van zaken in de vier gekozen projecten. We doen dit door een gedetailleerde reconstructie van het proces te geven, waarbij de rollen van raad en college en de interactie tussen die twee centraal staan. Het gaat daarbij expliciet niet om een inhoudelijke

¹ Aanwezig waren vertegenwoordigers van SteM, PvdA, VVD, CDA en CU

beoordeling van beleid, overeenkomsten of resultaten. De lezer met weinig tijd raden we aan van deze vier hoofdstukken alleen de paragrafen 1 en 3 te lezen. Daarin schetsen we kort het project (par.1) en vatten we belangrijkste momenten in het bestuurlijk projectmanagement samen (par.3)

Na deze hoofdstukken over de projecten, geven we kort weer hoe in ambtelijke organisatie enerzijds en bij raadsleden anderzijds tegen het bestuurlijk projectmanagement wordt aangekeken.

We eindigen in hoofdstuk 8 met het weergegeven van onze conclusies en aanbevelingen.

2 MANAGEMENT RUIMTELIJKE PROJECTEN

2.1 Wat is er aan de hand?

Ruimtelijke projecten

Het management van projecten in het ruimtelijk domein, ook bekend als gebiedsontwikkeling, is een activiteit die gemeenten tot circa 2008 vaak goed afging. Gesteund door een almaar groeiende vraag naar woningen en zakelijk vastgoed, werden terreinen in de meeste gevallen met een positieve uitkomst ontwikkeld. Bij deze actieve grondpolitiek stelde de gemeente zich op als ondernemer. De investeringen, zoals de aankoop van gronden, werden later terugverdiend wanneer de kavels of het vastgoed werden afgenomen tegen marktprijzen. De gemeentelijke grondexploitatie vormde het sturingsmodel, waarin kosten en opbrengsten zo goed mogelijk waren verwerkt. In bepaalde projecten werd het ondernemerschap gedeeld met private ontwikkelaars in zogenaamde publiek-private samenwerking (PPS). In de meeste gevallen was in een PPS de gemeente ook als eerste aan zet met investeren.

Een risico van deze modellen is dat gebiedsontwikkeling vaak een lange doorlooptijd heeft. De parameters (opbrengst, kosten, rente, inflatie) uit het grondexploitatiemodel kunnen hierdoor gaan schuiven. Zo leidde de bank- en vastgoedcrisis die in 2008 inzette, tot een uitval van vraag en een daling van marktprijzen. De investeringen (de kosten) waren toen al gedaan. Voor veel lokale overheden gemeenten en provincies (denk aan het Blauwestad-fiasco) betekende dat een enorme financiële tegenvaller.

Sinds die tijd zijn gemeenten zich minder actief gaan opstellen. Mede mogelijk gemaakt door de veranderingen in de wetgeving², gingen gemeenten veelal over op een faciliterende rol. Daarbij maakt de gemeente de gebiedsontwikkeling publiekrechtelijk mogelijk, maar investeert zelf niet meer. Hiermee kunnen de risico's in de toekomst worden beheerst. Veel gemeenten hebben echter te maken met ruimtelijke projecten die ruim voor 2008 zijn aangevangen. De gewijzigde marktomstandigheden nopen daarin vaak tot aanpassingen van de plannen. Zelfs in publiek-private samenwerkingen waar de afspraken vastliggen omtrent afname en/of bouw door de private partners en in projecten met de anterieure overeenkomsten blijkt dat in de praktijk de afspraken weinig waard zijn. De gemeente, laat staan de raad, zit in deze processen niet 'achter het stuur'.

Zo ook in Meppel. De ontwikkeling van locatie Het Vledder bijvoorbeeld, die loopt vanaf de eeuwwisseling. De oplevering van de eerste fase is sterk vertraagd geweest, de overige vier³ fasen zijn voortdurend onderwerp van discussie tussen college en de ontwikkelaars. Van de oorspronkelijke plannen is ook al een deel geschrapt. Ook de ontwikkeling van de grote bouwlocatie Nieuwveense Landen kent een verre van vlekkeloos verloop.

² De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 2008 maakte kostenverhaal via zogenaamde anterieure overeenkomsten mogelijk.

³ Memo B&W 24 februari 2015

In Meppel zijn dit niet de enige ruimtelijke projecten die moeizaam verlopen. Bij de gemeenteraad leidt dat tot gevoelens van onvrede en misschien wel irritatie. Sommige raadsleden voelen zich voor het blok gezet bij besluiten, anderen zijn niet tevreden over het niveau van informatievoorziening. De bottomline: men heeft geen grip op de projecten.

Ruimtelijke projecten en de gemeenteraad

Het gevoel van raadsleden weinig grip te hebben op de ruimtelijke projecten is verklaarbaar. De rol van de raad is immers, sinds de dualisering in 2002, relatief beperkt in deze langlopende projecten. De raad stelt vooraf de kaders en controleert het college gedurende de rit en na afloop ervan. Hierbij moeten de spelregels, randvoorwaarden en uitgangspunten ten aanzien van inhoud, financiën en procedure worden afgesproken. Die afspraken vormen idealiter de normen en werkwijze voor het controleren in de loop van het project. De mate waarin tijdens de looptijd die controle kan worden uitgevoerd en er mogelijk tot bijsturing kan worden gekomen, is van die kaderstelling afhankelijk. Veel is daarbij afhankelijk van de aard en inhoud van de informatie van het college aan de raad en de vragen uit de raad aan het college. Dit samenspel tussen raad en college in informatievoorziening, kaderstelling, controle en bijstelling op projecten vormt het 'bestuurlijk projectmanagement'. In dit management zijn binnen de projecten verschillende fases te onderscheiden, waarbij ook verschillende rollen voor raad en college zijn weggelegd. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:⁴

Tabel 2.1 Voorbeeld projectverloop

Fase	Beheersinstrument	Product	Informatie/ communicatie	Rol raad
Initiatie (idee)	Ontwikkelingsvisie met daarin <ul style="list-style-type: none"> - Probleemanalyse - Doelen - Randvoorwaarden - Alternatieven - Inzet capaciteit en middelen - Rolverdeling partijen 	Projectvoorstel Haalbaarheidsstudie Risicoanalyse Intentieovereenkomst (Anterieure) overeenkomst B en W voorstel go/no go	Raadsbrieven/mededeling Memo's Collegevoorstel	Besluit/ kaderstellend
Definitie/ontwerp (wat)	Projectvoorstel	Definitief stedenbouwkundig plan (SP) en inrichtingsplan	Plan (SP) Raadsbrieven/mededeling Memo's	Op afstand
Vorbereiding (hoe)	SP met rollen en verantwoordelijkheden Risico-inventarisatie	Bestemmingsplan Programma van eisen Kostenraming (concept)	College voorstellen	Besluit/ controle

⁴ Overigens bestaan er diverse varianten van deze fasering. Dit is één mogelijkheid.

Vervolg tabel 2.1 Voorbeeld projectverloop

Fase	Beheersinstrument	Product	Informatie/communicatie	Rol raad
Uitvoering (maken)	Overeenkomsten	Voortgangsrapportages	Programmabegroting	Op afstand – controle/toezicht
	Bestemmingsplan Begroting	Opleveren plan Planning nazorg	Jaarrekening Meerjarenperspectief grondexploitaties	Vaststellen/c ontrole
Realisatie/exploitatie (in stand houden)	Plan voor nazorg Projectplan	Eindevaluatie met: - Kostenverantwoording - Realisering projectplanning - Evaluatie functioneren projectteam Etc.	Verslag/jaarrekening	Vaststellen controle

Voor de gemeenteraad ligt er een belangrijk moment bij de aanvang van het proces. Daar stelt de raad de kaders, de doelen, de scope en de organisatie van het project vast. Een formeel vaststellingsmoment is er ook nog eens bij de eventuele wijziging van het bestemmingsplan.

In de periode tot aan de controle na realisatie, is de raad afhankelijk van de informatie die het college verstrekt. Maar zij kan zelf ook actief informatie vergaren. De meest gangbare instrumenten hiervoor zijn:

Instrumenten informatievoorziening B en W	Instrumenten Raad
<ul style="list-style-type: none"> - Raadsmededelingen - Raadsbrieven - Mondelinge terugkoppeling - Memo's - Voorstellen die besluit behoeven - Bestuursrapportages, ter vaststelling, zoals: <ul style="list-style-type: none"> o meerjarenperspectief grondbeleid o voor- en najaarsnota's o jaarrekeningen - Informatiebijeenkomsten 	<ul style="list-style-type: none"> - Art.32-vragen (schriftelijk) - Moties - Amendementen - Initiatiefvoorstellen - Onderzoeken - Interpellaties - Begrotingen

2.2 Normenkader

Gegeven de verschillende regimes waaronder ruimtelijke projecten plaatsvinden is een strak eenduidig normenkader niet te geven. We kunnen wel, met het bovenstaande voorbeeld projectverloop in het hoofd een 'basis-normenkader' schetsen; een aantal vereisten waaraan voldaan zou moeten

worden, wil er sprake kunnen zijn van bestuurlijk projectmanagement waarin B en W én raad volwaardig kunnen participeren.

Normen:

- a) Er is sprake van een basisdocument (rapport, nota) met daarin:
 - *een uitgewerkte probleemanalyse;*
 - *duidelijk omschreven doelen van het project (smart);*
 - *heldere randvoorwaarden;*
 - *een overzicht van alternatieven;*
 - *een beoordeling van benodigde inzet van capaciteit en andere middelen;*
 - *rolverdeling betrokken partijen, incl. de raad;*
 - *aanbestedingsvormen, contracten;*
 - *exploitatieopzet, kostenplaatje.*
- b) Er zijn afspraken over voortgangsrapportages/informatievoorziening.
- c) Het college van B en W voldoet aan de actieve informatieplicht (adequaat, tijdig, volledig).

3 EZINGE

3.1 Waar gaat het over?

Het plangebied Ezinge ligt ingeklemd tussen infrastructuur: de spoorlijn Zwolle-Groningen en Zwolle-Leeuwarden aan de westzijde, de rijksweg A32 aan de oostzijde, de Hoogeveenseweg aan de noordzijde en de Reest aan de zuidzijde. In het gebied bevonden zich oorspronkelijk sportvelden, bedrijfslocaties en een woongebied. Het vertrek van Friesland Foods⁵ maakte de weg vrij voor herontwikkeling van bedrijfs- en sportterreinen. Verplaatsing van een aantal scholen (waarvoor voor enkele de gemeente huisvestingsverplichtingen heeft) in de gemeente en het creëren van een evenementenhal en sportcomplex zijn daarbij de uitgangspunten. De ontwikkeling wordt in 2007 ter hand genomen en in 2014 is het project afgerond. In het project zijn grond en opstallen in bezit van woningcorporatie Woonconcept.



Bron: Atelierpro

3.2 Chronologie Ezinge

- Dec 1999 De Ontwikkelingsvisie Meppel 2030 beschrijft Meppel als onderwijsstad, met een nadruk op het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Vanuit deze visie wordt een lans gebroken voor clustering van onderwijsaccommodaties (en sport). Vanwege zijn zichtbaarheid wordt Ezinge daarbij aanbevolen als locatie.⁶ Hiermee is een ruimtelijk kader gecreëerd voor de ontwikkeling van het onderwijspark.
- 1 dec 2005 Nota van uitgangspunten bestemmingsplan Blankenstein, Ezinge, Spoorzone, 1 dec. 2005⁷ vastgesteld door de gemeenteraad (zonder noemenswaardige

⁵ Fuseerde in 2008 met Campina tot Koninklijke FrieslandCampina, met hoofdkantoor in Amersfoort.

⁶ Ontwikkelingsvisie Meppel 2030.

⁷ (RE&O 2005-19845).

discussie). De nota van uitgangspunten beschrijft het globale functionele en ruimtelijke kader voor het plangebied en is de basis voor nieuwe bestemmingsplannen.

- 15 mrt 2007 Gemeente Meppel en de besturen van de sportverenigingen FC Meppel, MSC, Alcides en De Sprinter, ondertekenen een intentieverklaring waarin zij gezamenlijk afspreken een haalbaarheidsonderzoek te verrichten naar de stichting en instandhouding van een onderwijspark met functies voor sport, evenementen en gezondheid. De onderwijsinstellingen hebben daarbij aangegeven zich te kunnen vinden in een ontwikkeling van het onderwijspark, waarbij de gebouwen worden gerealiseerd op de voormalige locatie van Friesland Foods.
- 24 mei 2007 In de raadsvergadering van 24 mei 2007 besluit de raad over het voortzetten van een haalbaarheidsonderzoek onderwijspark Ezinge. Zij stemt in met de volgende hoofdlijnen voor een programma:
- realisatie van een onderwijspark voor vier onderwijsinstellingen; Stad en Esch (inclusief Rechterenschool), Drenthe College, Hogeschool Drenthe (later Stenden) en de Ambelt;
 - afronding van de Ezingerbuurt met enkele woningen;
 - realisatie van een sport/evenementenhal;
 - aanvullende infrastructuur;
 - aanpassing van het sportpark Ezinge voor zover noodzakelijk vanwege het voorgaande programma en de sportbehoefte.⁸
- Met dit besluit vormen zich de contouren van het Onderwijs- en sportpark Ezinge. Dat onderzoek is door ambtenaren zelf uitgevoerd.
- 21 jun 2007 De Kadernota Meer doen met Sport in Meppel 2007-2010 is onderwerp van bespreking in de raad. In de nota is sport- en onderwijsclustering op Ezinge een uitgangspunt. De nota wordt vastgesteld.
- 2 nov 2007 Intentieovereenkomst tussen Gemeente en Stichting Woonconcept om gezamenlijk een scholencampus in de Ezingebuurt te ontwikkelen.
- 2 nov 2007 Convenant tussen gemeente, Woonconcept en de onderwijsbesturen over samenwerking in de ontwikkeling van een onderwijspark in de Ezingebuurt.
- 29 nov 2007 Werkvergadering gemeenteraad met projectgroep Ezinge. Voor een nieuw te bouwen sport- en evenementenhal is dan een uitvraag gedaan. De resultaten daarvan zijn gepresenteerd in een werkvergadering met de gemeenteraad. De mogelijkheden om een scholenpark te realiseren op Ezinge worden onderzocht. Met name de financiële kant van deze kans vraagt, aldus het college, om een gedegen voorbereiding.⁹

⁸ Zie raadsvoorstel met nummer 2007-6375 en besluit 6376.

⁹ Bron: brief aan (duo)raadsleden van B&W 4 februari 2008.

- 17 apr 2008 Werkvergadering gemeenteraad met projectgroep Ezinge. De raadscommissie is tijdens deze besloten commissievergadering van de plannen Ezinge op de hoogte gebracht. Met een presentatie zijn de plannen toegelicht. In deze presentatie zijn voorlopige cijfers weergegeven omdat op dat moment de onderhandelingen met verschillende partijen nog bezig waren. Presentatie van ontwikkeling van het park in hoofdlijnen en alternatieven.
- 24 apr 2008 Vervolg behandeling van de plannen van 17 april. Ditmaal is de raadscommissievergadering openbaar. In de vergadering wordt tevens de grondexploitatie besproken op basis van een uitwerking van het Stedenbouwkundig plan (model 2). Het college voorziet een negatieve grondexploitatie van € 5,7 miljoen.
Stedenbouwkundige Visie Ezinge gepubliceerd (concept).
- 29 mei 2008 Memo aan de raad van toenmalig wethouder Van Dijk met een overzicht van de antwoorden op vragen van de fracties over Ezinge. Het college benadrukt daarin geen toezeggingen te hebben gedaan aan betrokken partijen. Verder verwijst ze naar behandeling op 12 juni in de commissie.
- 12 jun 2008 Commissievergadering ter voorbereiding op behandeling in de raad, die wordt voorgesteld enkele besluiten te nemen over de Stedenbouwkundige Visie Ezinge, de sport- en evenementenhal, het scholenpark en de indicatieve grondexploitatie. De commissie besluit om dit punt mee te nemen naar de behandeling van de Perspectiefnota, in september (bij uitzondering). De reden was dat het een grote impact op de begroting zou hebben.
- 11 sep 2008 Naar aanleiding van moties in de gemeenteraad bij de behandeling van de Perspectiefnota 2009-2012 is besloten tot een knip in de plannen op Ezinge. 'Motie 7' vraagt het college de projecten wel integraal te bekijken, maar in delen aan de raad aan te bieden, zodat duidelijke keuzen gemaakt kunnen worden. Hiermee valt het project Ezinge in deelprojecten uiteen. In dezelfde vergadering neemt de raad verschillende moties over de plannen over Ezinge aan. Daarbij een motie (11) om de sporthal op Ezinge te integreren in de planvorming rondom de scholencampus. De plannen voor een evenementenhal¹⁰ op deze plek komen daarmee te vervallen.
- 22 sep 2008 De raad ontvangt naar aanleiding van de vergadering van 11 september van B en W een aanvullende memo over Scholenpark Ezinge voor besluitvorming op 25 september. Voorgesteld wordt te besluiten:
- in principe akkoord te gaan met de realisatie van een scholenpark op Ezinge binnen de aangegeven kaders;
 - het gemeentelijke aandeel in de huur van het scholenpark ten behoeve van Stad en Esch, Rechterenschool en De Ambelt op maximaal € 1,3 miljoen te fixeren en als taakstellend aan te wijzen;

¹⁰ Tot op heden is er geen alternatieve evenementenvoorziening in de gemeente.

- de reële dekking vanaf 2012 in de gemeentebegroting op te nemen en daarvoor bij begrotingswijziging uiterlijk november 2008 een besluit te nemen;
- voor het sportpark, de fietsverbinding en calamiteitenroute komen aparte voorstellen.

- 25 sep 2008 Op 25 september is de besluitvorming geagendeerd over de ontwikkeling van het Scholenpark. De raad stemt in met een onderwijspark op Ezinge en het gemeentelijk aandeel als taakstellend te fixeren op € 1,3 miljoen euro en dit vanaf 2012 op te nemen in de begroting (er was één tegenstem). Dit bedrag is aanzienlijk beperkt ten opzichte van de oorspronkelijke plannen door het schrappen van elementen uit die oorspronkelijke plannen, zoals de evenementenhal, ontsluiting en renovatie sportvelden.
- 11 dec 2008 De raadscommissie verzoekt B en W om met een aangepast voorstel te komen voor het aanvullend krediet gebiedsontwikkeling Ezinge. Ook doet het college verslag van de voortgang van de besprekingen die tot een memorandum of onderstanding (MoU) leiden.
- 18 dec 2008 De raad ontvangt een mail¹¹ waarin het ondertekenen van de MoU de dag erna wordt aangekondigd. De stukken liggen dan ter inzage in de leeskamer.
- 19 dec 2008 Op 19 december 2008 ondertekenen Stichting Woonconcept, Stichting Orthopedagogisch Centrum De Ambelt, Stichting Onderwijsgroep Zuidwest Drenthe, Stichting Regionaal Opleidingscentrum Drenthe College en Woonconcept Onroerend Goed BV (WOG BV) en de gemeente Meppel een memorandum of onderstanding (MoU). Het doel van het MoU is de ontwikkeling van het onderwijspark Ezinge te bevorderen. In de MoU is bepaald dat de gemeente zich zal inspannen SWC te faciliteren om tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden het onderwijspark Ezinge te financieren.
- 23 dec 2008 Memo B en W naar aanleiding van vragen in de raadscommissie van 11 december over aanvullend krediet gebiedsontwikkeling Ezinge ter behandeling in februari 2009.
- 5 feb 2009 De raad stemt in met het voorgestelde inrichtingsplan Sportpark Ezinge en stelt een uitvoeringskrediet beschikbaar van 1,82 miljoen euro voor de aanleg van drie kunstgrasvelden.
- 16 feb 2009 De raad besluit:
- voor de verdere uitwerking van het Onderwijspark Ezinge een krediet van € 207.000 (excl. btw) beschikbaar stellen;
 - akkoord te gaan met de aangegeven dekking;
 - de begroting in overeenstemming met het voorstel te wijzigen.

¹¹ In bezit Rekenkamercommissie.

8 apr 2009	De raad stemt unaniem in met de motie die B en W oproept de fietsontsluiting van Ezinge te verbeteren.
29 mei 2009	Het college informeert de raad via een memo over ontwikkelingen inzake Ezinge, onder meer over de borg en het afhaken van Stenden.
11 jun 2009	<p>De raad stemt unaniem in met het afgeven van een borgstelling ter grootte van maximaal € 50 miljoen voor een aan te trekken geldlening door SWC of een dochter van deze partij (i.c. WOG BV) voor het realiseren van Onderwijspark Ezinge. Hiermee faciliteert de gemeente SWC om een lening tegen gunstige voorwaarden te verkrijgen (BNG). Uiteindelijk levert dat een reductie van de huurprijs op die de gemeente zal moeten gaan opbrengen.</p> <p>“Uit gesprekken met de geldverstrekker (BNG) is duidelijk geworden dat door het verlenen van gemeentegarantie de te betalen rente 1,5 à 2,0 procent lager uitvalt. Elke 0,1 procent verschil in de rente betekent een afwijking van circa € 25.000,- in de huur. Het verlenen van gemeentegarantie kan tot maximaal circa € 0,5 miljoen op jaarbasis voordeel opleveren.”¹²</p> <p>Het risico dat de gemeente hier liep, werd afgedekt door het eerste recht op hypotheek, mocht WOG niet aan de verplichtingen kunnen voldoen.</p>
11 jun 2009	B en W stuurt een memo naar de raad waarin zij meldt dat Stenden Hogeschool afziet van deelname aan Onderwijspark Ezinge.
17 sep 2009	Projectplan Fietsverbinding Ezinge – Meppel zuid in raad.
12 nov 2009	B&W stuurt een memo over de stand van zaken Ezinge aan raad.
7 jan 2010	De raad wordt voorgesteld om op basis van de rapportage Fietsverbinding Ezinge – Meppel-Zuid de fietsverbinding “met brug over de Reest en tunnel in het verlengde van de Reestlaan” als voorkeursvariant te benoemen; en om voorlopig deze investering niet te doen, maar op termijn te betrekken bij de integrale afweging van alle investeringsvoorstellen in het kader van komende perspectiefnota’s.
21 jan 2010	Brief van Hogeschool Stenden (van 27 nov 2009) dat men, om financiële redenen, niet deelneemt aan de ontwikkeling van Onderwijspark Ezinge in raadsvergadering.
21 jun 2010	<p>Het college gaat akkoord met de Projectovereenkomst Onderwijspark Ezinge (hierna te noemen POK). In de POK worden de algemene uitgangspunten, de taken en verantwoordelijkheden van partijen, de planning en de kosten beschreven. In de POK wordt per hoofdstuk aandacht besteed aan de te doorlopen fasen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ontwikkelingsfase (hoofdstuk 2), - realisatiefase (hoofdstuk 3), - gebruiks- en exploitatiefase (hoofdstuk 4).

¹² Raadsvoorstel nr. 2009-7282.

- 24 jun 2010 Tot slot zijn bijzondere bepalingen opgenomen (hoofdstuk 5).
De raad stelt een voorbereidingskrediet van € 300.000 vast voor Sportpark Ezinge.
- 24 jun 2010 Het college legt de POK via een memo voor de raad ter inzage in de commissiekamer (vertrouwelijk). Het college van B en W is 21 juni akkoord gegaan met de projectovereenkomst (POK) die voortvloeit uit de MoU. De POK, inclusief bijlagen, ligt vanaf dat moment ter inzage in 'de' commissiekamer. De raad kan vragen stellen over de POK en is in de gelegenheid wensen en bedenkingen te uiten tot 30 juni 2010. De raad wordt verzocht tot na de ondertekening geen openbare mededelingen te doen over de POK.
De financiering is als volgt:
De gemeente betaalt de huur voor de scholen waarvoor zij zorgplicht heeft, te weten Stad en Esch, Rechterenschool en De Ambelt.
De rente waartegen de lening wordt aangetrokken, bepaalt mede de hoogte van de uiteindelijke te betalen huur. Zolang niet definitief bekend is tegen welke voorwaarden de lening kan worden aangetrokken, betekent dat een financieel risico voor de gemeente.
- 7 jul 2010 Projectovereenkomst (POK) door alle partijen ondertekend.
- 21 sep 2010 De buurtbewoners worden geïnformeerd over de stand van zaken m.b.t. de plannen. Tijdens de presentatie zijn de stedenbouwkundige randvoorwaarden en het beeldkwaliteitsplan toegelicht. De buurt heeft de volgende zorgen geuit in relatie tot de komst van het Onderwijspark Ezinge:
- Veel bewoners ervaren de verkeerssituatie in de woonbuurt als gevaarlijk. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door automobilisten die de trein moeten halen en via de Ezingerbuurt de PenR- of 'zoen- en zwaai'-plaats willen bereiken.
 - De bewoners hebben twijfels over het grote aantal fietsers naar en van het Onderwijspark. Ze vrezen voor grote overlast in de Vleddertunnel en de Perrontunnel. De bewoners geven wederom het signaal af dat een fietsverbinding tussen Ezinge en Meppel-Zuid zeer noodzakelijk is.
- 23 sep 2010 De memo van B en W van 21 juni 2010 in de raad als ingekomen stuk.
- 10 nov 2010 De gemeente publiceert een nota Rapportage Sportaccommodatie Ezinge. Daarin staat een schets van drie varianten van de accommodatie:
- variant 1 op basis van 6 zaaldelen, geclusterd in 2 sporthallen van 28 x 48m;
 - variant 2 op basis van 6 zaaldelen, geclusterd in 1 sporthal van 28 x 48m, 1 sportzaal van 22 x 28 m en 1 gymzaal van 14 x 22 m;
 - variant 3 op basis van 8 zaaldelen, geclusterd in 1 topsporthal van 30 x 54m, 1 sporthal van 24 x 44 m en 1 gymzaal van 14 x 22 m.

- 20 jan 2011 De gemeenteraad besluit een sportaccommodatie Ezinge te realiseren op basis van het ruimtelijk programma overeenkomstig variant 3 met een topsporthal, een sporthal en een gymlokaal. De Gemeenteraad gaat akkoord met de bijbehorende huurlast. De aanvangshuurprijs bedraagt € 375.000,-. De Gemeenteraad stelt een krediet van € 525.000,- beschikbaar voor de sporttechnische inrichting van de sportaccommodatie Ezinge. CDA en D'66 stemmen tegen.¹³
- 1 feb 2011 Het college besluit ook borg te staan voor de financiering van het Onderwijspark Ezinge tijdens de bouwfase. De leningen tijdens de bouwfase worden op 1 juli 2013 afgelost met de langlopende lening die WOG bij BNG afsluit. Het gaat om een aanvullende borg tot maximaal € 50 miljoen.¹⁴
- 17 feb 2011 De raad wordt in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen ten aanzien van het besluit van 1 feb inzake financiering Onderwijspark Ezinge naar voren te brengen
- 14 jun 2011 Buurtbijeenkomst over het voorontwerp voor Onderwijspark Ezinge. Presentatie door Atelier Pro.
- 27 jul 2011 Vertrouwelijke memo van het college naar de raad over problemen die WOG BV naar voren brengt met betrekking tot de ontwikkelingen Onderwijspark Ezinge.
- 23 aug 2011 Een tweede vertrouwelijke memo van het college naar de raad over problemen die WOG BV naar voren brengt met betrekking tot de ontwikkelingen omtrent Onderwijspark Ezinge.
- 31 okt 2011 Gemeente wordt vanaf juni 2011 geconfronteerd met door Woonconcept Onroerend Goed BV (WOG) gesignaleerde problemen inzake de realisatie van het Onderwijspark Ezinge. Deze problemen spitsen zich toe op een cashflowproblematiek die ontstaat door een negatieve rekening-courant (RC) in de loop van het project. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een voorstel van WOG met de titel Definitief voorstel WOG financiën Onderwijspark Ezinge (Definitief Voorstel) d.d. 31 oktober 2011, waarbij aanvullende voorwaarden ten opzichte van de Projectovereenkomst Onderwijspark Ezinge (POK) worden gesteld. De stuurgroep wijst het voorstel af.

¹³ Raadsvoorstel nr. 2010-17437.

¹⁴ De Gemeente heeft kaders waarbinnen borgstellingen worden verstrekt. In de notitie 'Op zoek naar beleidslijnen voor gemeentegaranties/geldleningen' is het volgende aangegeven: *"Het college informeert in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen voor zo ver het betreft niet bij de begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen inzake het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 100.000,-."*

- 23 nov 2011 Memo van B en W aan de raad over het ultieme voorstel van Woonconcept Onroerend Goed BV inzake de ontwikkeling van het Onderwijspark Ezinge.
- 4 jan 2012 Het college zendt een nieuwe rapportage over het definitieve voorstel van WOG BV. Daarbij ontvangt de raad drie bijlagen, waarvan één vertrouwelijk,¹⁵ waarin de stand van zaken omtrent de ontwikkelingen uitgebreid wordt beschreven.
- 26 jan 2012 De gemeenteraad stelt, met toepassing van artikel 3.8 Wet ruimtelijke ordening, het bestemmingsplan 'Meppel – Blankenstein, Ezinge en Spoorzone' gewijzigd vast.
Het plangebied bestaat uit de wijk Ezinge, het bedrijvenpark Blankenstein en het spoorgebied dat ten westen ligt van deze gebieden, inclusief het station. Het plangebied wordt globaal begrensd door de autosnelweg A32, de Reest en de kadastrale grens van het Sportpark Ezinge, de Leonard Springerlaan en Parallelweg, de spoorlijn Meppel-Groningen en de Blankensteinweg. Het bestemmingsplan heeft voornamelijk een conserverend karakter. Het scholenpark op Ezinge is een nieuwe ontwikkeling die met dit plan mogelijk wordt gemaakt. Voor het bedrijvenpark Blankenstein wordt een gedetailleerder planologisch beleid verwoord en de laatste fase van dit bedrijvenpark wordt bestemd. Met het nieuwe bestemmingsplan zijn meerdere bestemmingsplannen (deels) herzien.
De wijziging bestaat uit het opnemen van een 'milieuzone – geluidgevoelige gebouwen uitgesloten' binnen de bestemming 'Maatschappelijk – Onderwijspark'.
- 23 feb 2012 De gemeenteraad besluit met 17 stemmen voor (SteM, VVD, PvdA, D66 en ChristenUnie) en 3 stemmen tegen als volgt:

Realisatie van het Onderwijspark Ezinge door Woonconcept Onroerend Goed (WOG) mogelijk te maken, door het punt: "één jaar huur vooruit te betalen", uit het Definitief Voorstel van WOG d.d. 31 oktober 2011, als verruiming op de vastgelegde afspraken in de Projectovereenkomst Onderwijspark Ezinge, in afwijking van het gemeentelijke Financieringsbeleid en onder voorwaarden, te accepteren.
Dit onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat bij een voordelige aanbesteding deze vooruitbetaling wordt heroverwogen.

De gemeente beoogt hiermee tegemoet te komen aan de door WOG gesignaleerde en ervaren cashflowproblematiek (zie 31 okt 2011) die was ontstaan door een negatieve rekening-courant (RC) in de loop van het project. Door het verruimen van de afspraken hoopt de gemeente de realisatie van het project te bespoedigen.

¹⁵ Betreft de juridische beoordeling van het voorstel.

Het vooruitbetaalde bedrag wordt aan het einde van de huurtermijn, in 2054, verrekend met de dan (op basis van inflatie gestegen) geldende huur. Voor de gemeente betekent dit, dat er sprake is van exploitatielasten: het vooruit te betalen bedrag van € 2.191.580 moet geactiveerd worden op de balans (rentelast van ongeveer € 95.000 per jaar).

Over deze afweging is de raad onder meer via een PowerPointpresentatie met alle afwegingen daarin geïnformeerd.

- 27 jun 2012 Het college beantwoordt raadvragen over parkeren op Ezinge.
- 6 okt 2012 Besloten raadsvergadering inzake voortgang Ezinge.
- 16 okt 2012 Informatiebijeenkomst over het ontwerp van het scholen- en sportcomplex en de inrichting van de openbare ruimte rond Onderwijspark Ezinge. Het geselecteerde bureau Atelier Pro presenteert het Definitief Ontwerp voor de belangstellenden.
- 18 okt 2012 Vragen van het CDA in de raad aangaande 'de aanbesteding van het Onderwijspark Ezinge'. Het college antwoordt.
- 22 nov 2012 Memo van B en W van 7 november in de raad over voortgang Ezinge. Zij meldt onder meer dat op 31 oktober 2012 de stuurgroep Onderwijspark Ezinge het Definitief Ontwerp heeft goedgekeurd. De verwachting wordt uitgesproken dat eind januari 2013 de opdracht aan de bouwcombinatie kan worden gegeven.
- 26 feb 2013 B&W informeert de raad over de financiële uitwerking van de huurovereenkomst die zij gaat sluiten met WOG BV. De aanvangshuur voor de onderwijsgebouwen bedraagt circa € 1.741.000, voor de sportaccommodatie € 419.000. Het contract wordt voor 40 jaar aangegaan.
- 13 jun 2013 De raad neemt een motie aan waarin de raad het college verzoekt:
1. om te bezien hoe er middelen vrijgemaakt kunnen worden om een fietstunnel richting de scholencampus te kunnen realiseren;
 2. in de tweede helft van 2013 bij voorkeur voor de begrotingsvergadering 2014 met concrete voorstellen te komen op welke wijze dit knelpunt wordt opgelost;
 3. met Prorail in overleg te treden om voor de voetgangers/treinreizigers een veilige situatie te creëren, zolang de fietstunnel niet is gerealiseerd.
- 5 nov 2013 In een memo reageert B en W op de motie van 13 juni over de fietsverbinding. B en W geeft aan geen mogelijkheden te zien om subsidie te krijgen voor de gewenste verbinding. Voor de realisatie van de tunnel zal dus op voorhand uitgegaan moeten worden van honderd procent gemeentelijke dekking. Een investering van circa 5,7 miljoen euro betekent bij een afschrijving van veertig jaar rente- en kapitaalslast van afgerond € 335.000,- (gemiddeld gerekend over de eerste tien jaar).

24 apr 2014	B en W beantwoordt raadvragen over de fietsverbinding. Ze benadrukt dat de realisatie van de fietsverbinding in de Structuurvisie is opgenomen voor de periode vanaf 2018.
8 mei 2014	Het nieuwe college van B en W schrijft in haar coalitieakkoord: “Een goede verbinding per fiets van en naar het Onderwijspark Ezinge is het uitgangspunt. Om goed te kunnen bepalen wat de beste oplossing is, gaan we de ervaringen in het begin van het nieuwe schooljaar, na de opening van het onderwijspark, monitoren. Mede op grond van die ervaringen nemen we begin 2015 een besluit over de fietsverbinding. Tijdig wordt onderzocht welke financieringsmogelijkheden bestaan en wat hun consequenties zijn. Ook als blijkt dat de fietstunnel voor het onderwijs niet strikt noodzakelijk is, achten wij op termijn een fietstunnel een wenselijk element in onze gehele fietsstructuur.”
Aug 2014	Het nieuwe schooljaar begint in de scholen op Onderwijspark Ezinge.
19 nov 2014	Koning Willem Alexander opent het nieuwe Onderwijspark Ezinge.
26 mrt 2015	Memo van B en W aan de raad over de daadwerkelijke verkeerssituatie na opening van Ezinge. Uit de evaluatie blijkt dat er zich geen noemenswaardige problemen voordoen bij de verkeersafwikkeling Onderwijspark.

3.3 Grip op het proces?

3.3.1 Initiatie - ontwerp - realisatie

De ideeën omtrent een clustering van onderwijsvoorzieningen in het gebied Ezinge zijn terug te vinden in de Ontwikkelingsvisie 2030 uit 1999. Begin 2007 wordt, nadat de betrokken sport- en onderwijspartijen en gemeente daarover in gesprek zijn geraakt, door de raad besloten het college te vragen een haalbaarheidsonderzoek te laten uitvoeren naar een onderwijspark Ezinge.

In de loop van 2007 komt een projectgroep op stoom om deze ideeën verder uit te werken. Tussen eind 2007 tot april 2008 overlegt de gemeenteraad diverse malen in besloten en openbare zittingen met B en W over plannen aangaande Ezinge. De raad heeft daarin de mogelijkheid zelf voorwaarden te stellen aan de plannen. Via een aantal moties bij de behandeling van de Perspectievennota 2009-2012 in september 2008, stelt de raad een aantal duidelijke inhoudelijke en financiële kaders aan de plannen. Het intensieve gebruik van het instrument motie geeft de indruk dat de raad aan wil geven dat zij niet voldoende is meegenomen in de eerdere planvorming; ze corrigeert dit via de moties.

Op 25 september 2008 stemt de raad in op basis van uitgebreide informatievoorziening van B en W met de, naar aanleiding van genoemde moties, aangepaste plannen voor Ezinge.

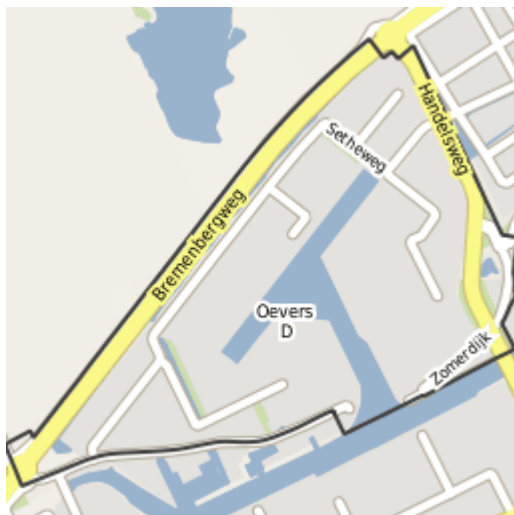
Het college kan vervolgens de samenwerking met Woonconcept en de schoolorganisaties beklinden via de MoU, eind 2008. De raad is daarvan op de hoogte gebracht.

De raad stelt vervolgens begin 2009 nadere financiële randvoorwaarden vast en besluit over borgstelling voor ontwikkelaar WOG.

Via diverse memo's en rapportages houdt het college de raad op de hoogte van de voortgang en nadere beslispunten. Mijlpalen daarbij zijn de varianten voor de sportvoorziening in januari 2011 en het vooruitbetalen van één jaar huur aan WOG in 2012 teneinde aan de financiële problemen bij de realisatie tegemoet te komen.

4 OEVERS D

4.1 Waar gaat het over?



Bron: Planviewer.nl

Het project betreft de aanleg van een 'nat' en 'droog' industrieterrein, inclusief een haven met een kadelengte van 2500 m en bereikbaar voor klasse 5a-schepen. Het totale uitgeefbare terrein is ruim 35 hectare. Het industrieterrein Oevers D is direct gelegen aan het Meppelerdiep. Het doel van de aanleg van Oevers D was het optimaliseren van de bereikbaarheid over de weg en over het water. In het project werkt de gemeente Meppel sinds 1998 samen in een publiek-private samenwerking met Royal Haskoning en Koninklijke Wegenbouw Stevin.

Het bedrijventerrein is de gemoederen in de Meppeler gemeenschap gaan bezighouden nadat de firma Heijmans plannen bekendmaakte om op de Oevers D een asfaltcentrale te vestigen. Daarvoor vroeg Heijmans een vergunning aan bij Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie in de zomer van 2004. In maart 2006 is de vergunning verleend. Tegen dat besluit werd beroep aangetekend, wat leidde tot vernietiging door de Raad van State later dat jaar. Heijmans diende daarna een nieuwe aanvraag voor de vergunning in bij de provincie Drenthe. De provincie constateerde dat met betrekking tot de potentiële gevolgen van de centrale nauwelijks negatieve effecten waren te voorzien voor het leefklimaat van de omgeving en de volksgezondheid. Naast geluids- en verkeersoverlast, werden met name potentiële stankoverlast en de uitstoot van stof en kankerverwekkende stoffen als bedreigend ervaren. Vanaf 22 november tot 19 december 2007 lag een nieuw ontwerpbesluit van GS ter inzage. In de aanvraag van Heijmans bleekt een rekenfout geslopen te zijn, wat een hernieuwde aanvraag en ontwerpbesluit van GS tot gevolg heeft. In juni 2008 wordt het nieuwe besluit ter inzage gelegd. Op 17 maart 2009

verleent GS de vergunning aan Heijmans. Daarop dient de Aktiegroep Houd Meppel Schoon opnieuw een bezwaarschrift in bij de Raad van State. Eind augustus 2009 kondigt Heijmans aan vanwege economische omstandigheden af te zien van de bouw van de centrale. Contractueel mag zij tot 1 september 2009 de 2,5 ha grond terug leveren aan de gemeente. Dat gebeurt. Anno 2016 is het bedrijventerrein voor een groot deel gevuld.

4.2 Chronologie Oevers D

- 7 jun 1994 Intentieverklaring tot samenwerking tussen gemeente Meppel, Royal Haskoning en Koninklijke Wegenbouw Stevin (verder KWS) teneinde een nat industrieterrein Oevers D te ontwikkelen.
- 6 feb 1997 Vaststelling bestemmingsplan nat industrieterrein Oevers D, op 6 februari in Meppel en 26 februari in Nijeveen. Het bestemmingsplan laat expliciet de ruimte voor bedrijven in milieucategorie 5.
- 17 jun 1997 Het bestemmingplan Oevers D is door GS goedgekeurd.
- 9 apr 1998 Adviesnota vanuit ambtelijke organisatie van de gemeente naar B en W inzake de PPS met Haskoning en KWS. De conclusie luidt: "Kortom, er bestaan n.m.m. geen beletselen meer om te ondertekenen."
- 14 apr 1998 Overeenkomst tussen gemeente Meppel, Haskoning en Koninklijke Wegenbouw Stevin teneinde een nat industrieterrein Oevers D te ontwikkelen. Een punt van aandacht daarbij is de verrekenbaarheid van omzetbelasting. Als het plan niet kostendekkend blijkt, dan zal de gemeente bij de overdracht van de gemeenschapsvoorzieningen door KWS geconfronteerd worden met betaling van overdrachtsbelasting. Er komt een projectorganisatie met een stuurgroep waarin alle partijen vertegenwoordigd zijn en een werkgroep met de projectcoördinatoren van elke partij. De overeenkomst heeft een looptijd van 14 jaar. Bindende bijlagen bij de overeenkomst zijn onder meer het Bestemmingsplan Oevers D en de door de gemeenteraad vastgestelde algemene voorwaarden voor de verkoop van grond voor bouwterrein in de gemeente Meppel (vastgesteld 1 juni 1995). De samenwerkingsovereenkomst wordt gesloten onder voorbehoud van goedkeuring door zowel directie van KWS en Haskoning alsmede de gemeenteraad.
- 29 okt 1998 De gemeenteraad van Meppel stemt in met een samenwerkingsovereenkomst. In de goedgekeurde overeenkomst de tekst: "De gemeente Meppel bepaalt wie in aanmerking komt als koper van gronden. Daarbij zijn de algemene voorwaarden van de gemeente Meppel van toepassing, welke als bindende bijlage aan het contract zijn toegevoegd."

- 10 nov 1998 GS keurt het partieel herziene bestemmingsplan Oever D goed.
- dec 1999 In de Ontwikkelingsvisie Meppel 2030 die dan verschijnt, wordt het realiseren van watergebonden bedrijvigheid op de Oevers D gezien als belangrijke schakel in het binnenhalen van hoogwaardige arbeidsintensieve bedrijvigheid. Daarvoor dient ruimte te worden gereserveerd.¹⁶
- 8 apr 2004 In de gemeenteraad vraagt SteM via het vragenhalfuurtje aandacht voor de (komende) milieuvergunningaanvraag van Heijmans. Die aanvraag ligt in ontwerp ter inzage. De fractie verzoekt het college een milieueffectrapportage (m.e.r.) te laten opstellen.
Het college wijst op het feit dat het bestemmingsplan de vestiging van een asfaltcentrale mogelijk maakt en dat aan dat bestemmingsplan een milieueffectrapportage (m.e.r.) ten grondslag ligt. Hij geeft aan dat de raad in dezen buiten beeld is.
Vanuit de raad komt de vraag of zij dan weer in beeld komt bij de aanvraag bouwvergunning, bij de verkoop van de grond of op enig ander moment in de realisatie van het bedrijf.
- 15 jun 2004 Heijmans vraagt bij de provincie (bevoegd gezag) een milieuvergunning aan voor een asfaltcentrale op Oevers D.
- 15 sep 2005 De gemeenteraad stelt het gewijzigde bestemmingsplan Meppel – Oevers E vast. Vanuit de raad (SteM) wordt daarbij aan orde gesteld of er geen uitgiftenotitie zou moeten worden opgesteld voor terreinen waar categorie 5-bedrijven zijn toegestaan.
- 24 jan 2006 De gemeenteraad stemt in met de Rapportage Projecten en grondexploitaties, waarin de plannen Oevers D en E zijn opgenomen.
- 6 dec 2006 De raad van State vernietigt de vergunningverlening aan Heijmans voor de vestiging van een asfaltcentrale.
- 16 jan 2007 Om te voorkomen dat in de toekomst opnieuw bedrijven in de categorie Heijmans zich kunnen vestigen op Oevers D, vraagt SteM per brief (vragen ex art.37 Gemeentewet) het college het bestemmingsplan zo snel mogelijk aan te passen. Het college toont zich daar niet enthousiast voor. Het college geeft ook aan dat er een vertrouwelijk antwoord is gegeven op de vraag of er (vertrouwelijke) contacten zijn geweest met Heijmans en de provincie over het afzien van vestiging van de centrale
- 19 apr 2007 SteM publiceert de notitie 'Kan alles op Oevers D?' Daarin pleit men voor een uitgiftenotitie waarin staat aangegeven welke criteria te hanteren voor het al dan niet toelaten van bedrijven op het bedrijventerrein. Ook een vestigingslijst waarin duidelijk staat aangegeven welke bedrijven in ieder geval niet welkom zijn. CDA, PvdA, VVD en GroenLinks steunden het initiatief.

¹⁶ Ontwikkelingsvisie Meppel 2030, p.29.

- 13 dec 2007 B en W stuurt een memo naar de raad naar aanleiding van de onrust over de mogelijke vestiging van een asfaltcentrale door Heijmans. Deze memo regelt de voorwaarden voor het uitgeven van gronden op het bedrijventerrein Oevers D. Aangegeven wordt dat in Sethehaven bedrijven in milieucategorie 5 zich kunnen vestigen. Op de overige terreinen milieucategorie 4.
- “Zoals bekend is, werkt de gemeente Meppel voor het bedrijventerrein Oevers D samen in een zogenaamde PPS-constructie, onze partners zijn Royal Haskoning en KWS. Met hen hebben we ten behoeve van de samenwerking een overeenkomst gesloten waar het goedgekeurde bestemmingsplan Oevers D als een bindend plan deel van uitmaakt. Van meet af aan was bekend dat het bedrijventerrein geschikt was voor zware typen bedrijven. De zware industrie tot milieucategorie 5 dient bestemmingsplantechnisch om de Sethehaven gesitueerd te worden.”¹⁷
- Toegevoegd is een hoofdindeling van de bedrijvenlijst die bij het bestemmingsplan hoort. Tevens bevat het een lijst van bedrijven die niet geschikt geacht worden voor vestiging in het gebied. Toekomstige bedrijven moeten passen bij de woon- en leefomgeving.
- Tot slot stelt het college dat via een milieuscan van aanvragende bedrijvigheid de milieutechnische effecten worden berekend. Wanneer die nadelig zijn, kan een uitgifte worden tegengegaan.
- Het college geeft ook aan dat de belangstelling voor de kavels op Oevers D weer aantrekt na enkele zwakke jaren. Er zijn dan nog zes kavels uit te geven, wat neer komt op circa 12 ha.
- 17 mrt 2009 Gedeputeerde Staten verleent Heymans de vergunning voor vestiging van de asfaltcentrale.
- Aug 2009 Heymans kondigt aan af te zien van vestiging van een asfaltcentrale op Oevers D, vanwege economische overwegingen.
- 21 jan 2010 De memo van 13 dec 2007 (zie boven) is vertaald in een voorbereidingsbesluit bestemmingsplan Oevers D, waarin de lijst van bedrijven die niet geschikt zijn voor vestiging op Oevers D is opgenomen. Ook het bouwen van ‘obstakels’ hoger dan 40 m wordt uitgesloten, omdat Oevers D zich in de laagvliegroute van de Koninklijke Luchtmacht bevindt.
- In de raadsvergadering naar aanleiding hiervan vindt een ordedebat plaats over de behandeling van het voorbereidingsbesluit. Uiteindelijk vindt de bespreking plaats in vertrouwelijkheid.
- 24 aug 2010 Het voorontwerp bestemmingsplan Oevers D 2010 wordt besproken in het college van B en W. Doel van het nieuwe plan is het verwerken de uitgiftenotitie Oevers D (zie 13-12-2007) in het voorontwerpbestemmingsplan.

¹⁷ Memo van college van B en W aan de gemeenteraad, november 2007.

16 sep 2010	Het voorontwerp bestemmingsplan Oevers D ligt ter inzage tot 27 oktober. Er worden zeven inspraakreacties gedaan.
23 sep 2010	Adviesnota voorontwerp bestemmingsplan Meppel – Oevers D 2010 in raad. De raad neemt het advies voor kennisgeving aan.
20 jan 2011	Van 20 januari 2011 tot en met 2 maart 2011 ligt het ontwerpbestemmingsplan 'Meppel – Oevers D 2010' plan ter inzage. Er worden drie zienswijzen ingediend.
28 apr 2011	Vaststelling Bestemmingsplan Meppel – Oevers D 2010 in raad.
30 jun 2011	Partiële hervaststelling van het bestemmingsplan Meppel – Oevers D 2010 (na eerste vaststelling op 28-4 bleek een zienswijze niet verwerkt).
	Tegen het besluit van de gemeenteraad om het bestemmingplan vast te stellen, wordt beroep aangetekend bij de Raad van State. De beroepen zijn gericht tegen het plan, voor zover dit zware industrie mogelijk maakt in de nabijheid van de woningen van de appelanten.
25 jul 2012	De Raad van State verklaart de beroepen ongegrond ¹⁸ waarmee het bestemmingsplan onherroepelijk is.
10 jun 2013	Verlenging samenwerkingsovereenkomst tussen de PPS-partners tot en met 31-12-2018.
7 nov 2013	Raad stelt Structuurvisie Meppel 2030 vast. Hierin wordt gepreludeerd op de komst van een nieuw bedrijventerrein, net buiten de gemeentegrens Meppel; Oevers S.

4.3 Grip op het proces?

4.3.1 Initiatie – ontwerp – realisatie

Al lang voor de eeuwwisseling wordt er gesproken over het ontwikkelen van wat nu Oevers D is geworden. In de jaren zestig en zeventig is lang getracht om samen met de gemeente Staphorst het Industrieschap De Olde Staphorst te ontwikkelen.

Midden jaren negentig sluit de gemeente Meppel een intentieverklaring af met de private partijen Royal Haskoning en KWS. Later wordt die omgezet in een (publiek – private) samenwerkingsovereenkomst (PPS). Een halfjaar later stemt de gemeenteraad in met de samenwerking van de partijen. Ook heeft zij dan het bestemmingsplan Oevers D vastgesteld. Voor zover nagegaan kon worden, heeft er in die periode geen expliciete discussie over

¹⁸ Uitspraak 201108132/1/R2.

randvoorwaarden, alternatieven en risico's plaatsgevonden tussen raad en college. Evenmin was er destijds sprake van een gedragen ruimtelijk kader zoals toekomstvisie of structuurplan waaraan de PPS-plannen getoetst konden worden.¹⁹ Door het instemmen met het privaatrechtelijke instrument PPS en het vaststellen van het (publiekrechtelijke) bestemmingsplan, geeft de gemeenteraad de kaders waarbinnen de PPS-partners aan de slag kunnen. Feitelijk staat de gemeenteraad hierdoor verder buitenspel. Dat besef groeit wanneer een bedrijf zich wil vestigen dat binnen de vastgestelde spelregels (de kaders) opereert, maar door veel partijen toch als niet gewenst wordt gezien (asfaltcentrale).

Het college van B en W is dan gebonden aan de afspraken in de PPS, en kan maar beperkt tegemoet komen aan de wensen geuit in en door de gemeenteraad. Het college communiceert daarover met de raad. De raad echter, is dan is de grip op het project kwijt. Door maatschappelijk verzet tegen ontwikkelingen op Oevers D en door initiatieven in de raad, wordt door het college gewerkt aan aanpassingen van het bestemmingsplan en regels voor vestiging op de Oevers D.

Pas bij de vaststelling van het nieuwe bestemmingplan Oevers D in 2011 heeft de gemeenteraad formeel weer de mogelijkheid invloed op het project te laten gelden.

¹⁹ In het onderzoek heeft de gemeente ons niet kunnen voorzien van een dergelijk plan of visie uit die tijd.

5 OEVERS E

5.1 Waar gaat het over?



De discussie over de ontwikkeling van het bedrijventerrein Oevers, gaat terug tot de jaren zestig van de vorige eeuw. In 1969 meldt het college van B en W van Meppel aan de provincie dat het toen bestaande industrieterrein Oevers (40 ha) vol was en dat uitbreiding gewenst was. Er is vervolgens lang sprake geweest van een ontwikkeling van industrieterreinen samen met de gemeente Staphorst (De Olde Staphorst).

In de jaren negentig is de ontwikkeling van Oevers E opgepakt door de gemeente Meppel.

Oevers E is een terrein dat is opgezet als woon-werklocatie. Het totaal beslaat ruim 7 ha uitgeefbaar oppervlak. De afzonderlijke kavels zijn zo'n 1500 m² groot, wat voor een woon-werklocatie redelijk groot is. Op Oevers E is, zoals op de site van de gemeente wordt benadrukt, de woonfunctie nadrukkelijk aanwezig. Vestiging op het terrein is mede daarom gebonden aan diverse uitgangspunten ter behoud van het woonkarakter. Het bedrijventerrein is vooral geschikt voor groothandel, kantoor en kleinschalige bedrijvigheid. De exploitatieperiode is in 2012 verlengd tot 31-12-2021.

De interesse voor het gebied is tot op heden beperkt gebleken. De gemeente bereidt nu een nieuwe ontwikkelingsvisie en een nieuw bestemmingsplan voor het gebied voor.

5.2 Chronologie Oevers E

Dec 1999

In de Ontwikkelingsvisie Meppel 2030 wordt het realiseren van watergebonden bedrijvigheid op de Oevers D gezien als belangrijke schakel in het binnenhalen van hoogwaardige arbeidsintensieve bedrijvigheid. De Visie benadrukt wel het belang van het maken van keuzes voor bepaalde typen bedrijventerreinen. Voorkomen moet worden dat "uitverkoop wordt gehouden

aan iedereen die zich meldt.”²⁰ Een pleidooi voor segmentatie van bedrijventerreinen dus.

- 31 okt 2000 Ontwikkelingsvisie Meppel 2030 vastgesteld door de gemeenteraad. Voor het Oevers E-terrein wordt een combinatie van wonen en bedrijvigheid voorgesteld. “Tussen de begraafplaats en de handelsweg wordt gedacht aan een bedrijventerrein waar wonen en werken gecombineerd kunnen worden.”²¹
- 3 sep 2002 B en W neemt Stedenbouwkundige visie Oevers E aan als ruimtelijk beleidskader. Dit opent de weg voor het opstellen van een (voorontwerp) beleidsplan.
In de visie zijn de volgende uitgangspunten vastgelegd:
- een menging van bedrijvigheid en wonen vindt plaats;
 - er wordt ruimte gereserveerd voor een uitbreiding van de begraafplaats, waarbij het groen van de begraafplaats en overige functies op Oevers E zo sterk mogelijk worden gemaakt;
 - vanaf de Handelsweg wordt een nieuwe ontsluitingsweg gerealiseerd, die de belangrijkste ontsluiting van het terrein en de begraafplaats wordt;
 - de ruimtelijke structuur van het terrein is op zichzelf staand en enigszins in zichzelf gekeerd, met uitzondering van de in het plan opgenomen doorgaande fietsverbindingen;
 - de langzaamverkeerverbinding tussen de N375 en de Zomerdijk moet aantrekkelijk, efficiënt en sociaal veilig zijn.
- 18 mrt 2004 Het Bestemmingsplan Meppel – Oevers E wordt ter inzage gelegd tot 21 april. Er komen geen zienswijzen.
- 10 nov 2004 Bij de Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie (bevoegd gezag) wordt een art.19 Wro-vrijstelling gevraagd door het college van B en W om, vooruitlopend op het bestemmingsplan alvast met voorbereidingen te beginnen (grondwerkzaamheden).
- 28 jan 2005 GS verklaart geen bezwaar te hebben tegen vrijstelling art.19.
- 3 mrt 2005 Het bestemmingsplan ligt opnieuw ter inzage tot en met 30 maart. Daarbij is tevens het beeldkwaliteitsplan in te zien. In het beeldkwaliteitsplan staan de regels over de uiterlijke kenmerken van de bouwplannen op het bedrijventerrein. Een deel van de eisen waaraan voldaan moet worden, heeft te maken met de situering van de kavel.
- 13 apr 2005 De ambtelijke adviesnota over Beeldkwaliteitsplan Oevers E is behandeld in college.

²⁰ Ontwikkelingsvisie 2030, p.30 en 58.

²¹ Ontwikkelingsvisie 2030, p. 63.

- 7 jul 2005 De gemeenteraad stelt (zonder hoofdelijke stemmingen zonder discussie) het Beeldkwaliteitsplan Oevers E vast als beleidsregel.²²
- 15 sep 2005 De gemeenteraad stelt het gewijzigde bestemmingsplan Meppel – Oevers E vast. Vanuit de raad (fractie SteM) wordt daarbij aan orde gesteld of er geen uitgiftenotitie zou moeten worden opgesteld voor bedrijventerreinen waar categorie 5-bedrijven zijn toegestaan.²³
- 21 dec 2005 GS van Drenthe keurt bestemmingsplan Oevers E goed.
- 24 jan 2006 De gemeenteraad stemt in met de Rapportage Projecten en grondexploitatie, waarin de plannen Oevers D en E.
- 30 nov 2006 De gemeenteraad stelt, zonder hoofdelijke stemming, de partiële herziening van het bestemmingplan voor Oevers E vast. De herziening was nodig vanwege een onjuistheid in plankaart.
- 5 feb 2007 GS van Drenthe keurt het partieel herziene bestemmingsplan Oevers E goed.
- 28 jun 2007 Tijdens de behandeling van de Perspectiefnota 2008-2011 dringt de raad (i.c. SteM) aan op actieve informatieverstopping over voortgang Oevers E. De oplevering van de kavels is vertraagd.
- 28 aug 2007 Het college van B&W informeert de raad via een memo over de vertraging van de aanleg van de nutsvoorzieningen op Oevers E. Hierdoor kon de grond nog niet als bouwrijp over te dragen aan de kopers van kavels in eind 2006, zoals oorspronkelijk was voorzien.
- 21 nov 2007 Twee raadsfracties (SteM en VVD) stellen het college schriftelijk extra vragen. De tekst van de vragen luidt:
*“Er hebben ons klachten bereikt van ondernemers die zich willen vestigen op Oevers E. De kritiek die wij horen, is (naast een aantal gerichte onderwerpen) vooral gericht op het feit dat de gemeente enerzijds haar eigen zaken niet op orde heeft, terwijl ze anderzijds star is naar de ondernemers (o.a. aangaande opslaan van grond en materialen).
Tijdens de behandeling van de perspectiefnota heeft Sterk Meppel aangegeven graag actief geïnformeerd te worden aangaande deze eventuele problemen rond Oevers E. Maar tot op heden heeft ons hierover nog geen informatie bereikt.”*
- 29 nov 2007 De raad ontvangt in reactie op de gestelde vragen een memo van B en W over de stand van zaken aangaande Oevers E, waarin ook op klachten van betrokken ondernemers die zich op Oevers E willen vestigen, wordt ingegaan, en tevens op problemen met de aanleg van wegen en nutsvoorzieningen. Het

²² Raadsvoorstel 2005-10423.

²³ Aanleiding hiertoe is de ontwikkeling op Oevers D, zie hoofdstuk 4.

college verwijst naar de teleurstellende prestaties van de aannemer, maar steekt ook de hand in eigen boezem door te constateren dat er onvoldoende toezicht is uitgeoefend. Het college zegt toe het project strakker te zullen gaan aansturen.

Ook stelt het college:

“De belangstelling voor het bedrijventerrein Oevers E is groot en daar zijn wij blij mee. Van de 27 kavels zijn er 4 kavels geleverd. Met 5 kopers hebben we een koopovereenkomst gesloten, maar de aktepassering moet nog plaatsvinden. In 4 gevallen hebben we een optie verleend.”

- Apr 2013 Risicoanalyse ruimtelijke projecten gemeente Meppel constateert een aanzienlijk risico dat het resultaat van de exploitatie van Oevers E in de toekomst fors zal verslechteren.
- 13 jun 2013 In de raadsvergadering van 13 juni wordt het Meerjarenperspectief Grondexploitaties 2013 vastgesteld met één fractie tegen. Over de risico's bij Oevers E wordt geen woord geuit.
- 7 nov 2013 De raad stelt de Structuurvisie Meppel 2030 vast.
- Mrt 2014 In de Risicoanalyse ruimtelijke projecten gemeente Meppel wordt weer gewezen op de risico's van het uitblijven van gronduitgifte op Oevers E. Het rapport stelt: “Om het risico zo veel mogelijk te beperken, is het verstandig om hier op korte termijn actie op te zetten”.²⁴
- 25 jun 2014 De raad behandelt Meerjarenperspectief Grondexploitaties (MPG) 2014. Daarbij neemt de raad unaniem een (CDA-)motie²⁵ aan waarin het college wordt gevraagd het risicomanagement van de grote exploitaties te verbeteren, waar mogelijk door het opknippen van projecten. Het college ontraadt de motie.
De SP wijst in de behandeling op de risico's van Oevers E. Ze vraagt of dit te maken heeft met de hoge architectonische eisen die gesteld worden voor vestiging en stelt dat het college hier handelend moet optreden (meer pro-actieve houding en een plan van aanpak). College antwoordt dat zij daar inderdaad “wat mee moet”. Vervolgens wordt de MPG 2014 vastgesteld.
- 27 okt 2014 Via een memo antwoordt het college op de motie van 25 juni over het risicomanagement. Het college legt in de memo de gang van zaken rondom het risicomanagement in de P&C-cyclus uit. Het college geeft aan dat deelgebieden in de exploitaties niet apart worden benoemd.

²⁴ Metrum, Risicoanalyse ruimtelijke projecten Meppel 2014, Maart 2014, p. 25.

²⁵ Motie 2014-11.

6 nov 2014	In de Programmabegroting 2015 is opgenomen dat het Bestemmingsplan Oevers E zal worden geactualiseerd en aangepast.
Mrt 2015	In de Risicoanalyse ruimtelijke projecten van 2015 wordt wederom gewezen op de risico's met Oevers E: "Bij dit project is een groot risico dat de geprognosticeerde afzet niet gerealiseerd zal worden, en dat het financiële resultaat zal verslechteren als gevolg van de toenemende rentelast. Naast de slechte markt zijn ook de criteria in het bestemmingsplan een oorzaak van de achterblijvende afzet". ²⁶ Het rapport wijst op de noodzaak om het bestemmingsplan en de bijhorende regels voor vestiging te flexibiliseren.
11 jun 2015	De gemeenteraad stelt het Meerjarenperspectief Grondexploitaties 2015 (MPG 2015) vast.
6 nov 2015	In en bij behandeling van de programmabegroting 2016 wordt aangegeven dat Oevers E anders in de markt gezet gaat worden om de verkoop te bevorderen. In verband daarmee wordt een actualisering van het bestemmingsplan voorbereid, waarmee een meer flexibele verkaveling mogelijk wordt. Ook zal er meer promotie plaatsvinden (dit naar aanleiding van vragen van de VVD vanuit de raad).

5.3 Grip op het proces?

5.3.1 Initiatie – ontwerp – realisatie

De ontwikkeling van Oevers E als bijzonder bedrijventerrein met een combinatie van wonen en werken past binnen de kaders zoals neergelegd in de Omgevingsvisie 2030. Over het plan is door de raad voor zover na te gaan geen intensieve discussie gevoerd. Ondanks het feit dat dit een kaderstellend document is voor de raad, is de Stedenbouwkundige visie is niet in de gemeenteraad geweest²⁷ en het beeldkwaliteitsplan was een hamerstuk. Alternatieven, risicoanalyses of de specifieke uitgangspunten van het project zijn niet door de raad behandeld.

Wanneer in de voorbereidingen van het project vertragingen ontstaan en ondernemers klachten uiten, informeert de raad naar de voortgang. Het college gaat vanaf dat moment actiever informatie verschaffen via memo's en past haar werkwijze enigszins aan (meer toezicht). Lange tijd is het "stil" rondom de Oevers E. Onder meer de economische crisis drukt op de voortgang. Wanneer die crisis ten einde loopt, ontvangen raad en college de eerste waarschuwingen dat de exploitatie van Oevers E risico's met zich mee gaat dragen. De raad dringt er bij het college dan op aan om te reageren op het ontstaan van die risico's. Het college zet de voorbereidingen daartoe in werking (wijziging bestemmingsplan, promotie etc.).

²⁶ Metrum, Risicoanalyse ruimtelijke projecten Meppel 2015, Maart 2015 p.28.

²⁷ In tegenstelling tot bij de andere projecten in dit onderzoek.

6 KROMME ELLEBOOG

6.1 Waar gaat het over?



Bron: Van Wijnen

Aan de Kromme Elleboog, in de zuidelijke binnenstad van Meppel, waar ooit Boom bedrijfspanden had, ontwikkelt de private ontwikkelaar Van Wijnen Projectontwikkeling Noord BV een plan voor appartementen en een openbare parkeergarage. De gemeente neemt de parkeergarage af en brengt de grond in om de ontwikkeling mogelijk te maken. De grond en opstallen zijn het eigendom van Van Wijnen. De inrichting van de openbare ruimte is een taak van de gemeente. De planvorming rond dit stukje binnenstad is al in 2004 begonnen. De bedoeling van de gemeente met de ontwikkeling is het versterken van de zuidkant van het centrum. In de loop der jaren is er veel discussie over bouwhoogten, aantallen parkeerplaatsen, resterend groen en de breedte van overblijvende straten. Op het moment van onderzoek, voorjaar 2016, is de planvorming opnieuw opgepakt.

6.2 Chronologie Kromme Elleboog

Dec 1999

In december 1999 verschijnt de Ontwikkelingsvisie Meppel 2030. Voor de binnenstad zijn drie ambities verwoord, namelijk:

- binnenstad als voorzieningencentrum voor de regio;
- divers woongebied;

- plaats voor vertier en toerisme.

Concreet betekenen die ambities dat er aandacht moet zijn voor een divers woningaanbod, voldoende en gevarieerde voorzieningen en het opvullen van de lege plekken die het centrum ontsieren.

Het vormt het kader voor ontwikkeling op de Kromme Elleboog.

20 apr 2005 Presentatie in de vergadering van de commissie Ruimtelijke Zaken over de plannen van de firma Boom. De firma Boom heeft dan haar drukkerij-activiteiten verplaatst naar het bedrijventerrein Oevers en handhaaft haar kantoren aan de Kromme Elleboog. Voor de vrijkomende locatie en de directe omgeving heeft de firma Boom een plan ontwikkeld, dat inspeelt op de gemeentelijke keuze om de Kromme Elleboog kort te sluiten naar de Marktstraat. Dit plan is vervolgens door de gemeente Meppel en Boom BV op haalbaarheid onderzocht en nader uitgewerkt.

Het plan behelst in het kort het volgende:

- Realisatie van een bouwblok aan de Kromme Elleboog, bestaande uit kantoren, detailhandel, woningen en een parkeergarage.
- Inrichting van de openbare ruimte: realiseren van een doorsteek van de Kromme Elleboog naar de Marktstraat, herinrichting van de Groenmarkt, het Prinsenplein en de Kromme Elleboog.
- De parkeergarage wordt door de gemeente Meppel en Boom BV gebouwd, waarbij de gemeente 300 parkeerplaatsen realiseert en Boom BV 100 plaatsen. De laatste zijn bedoeld voor het eigen personeel en voor bewoners van de te realiseren appartementen. Op de begane grond van de parkeergarage wordt detailhandel gerealiseerd.

7 jul 2005 De gemeenteraad stemt in met de Stedenbouwkundige visie voor de Kromme Elleboog en een nadere uitwerking van de plannen voor de Kromme Elleboog, uitmondend in een realisatieovereenkomst met Boom BV.

Het college heeft daarbij de opmerkingen die zijn geuit in de commissie AZ betrokken in uiteindelijke visie.

Het feit dat de plannen indruisen tegen het vigerend parkeerbeleid (belangrijk kader in dezen) is geen belemmering.²⁸ Ook stroken de plannen niet geheel met de Ontwikkelingsvisie 2030, wat een raadslid doet verzuchten: "Dus het plan is nu al in strijd met de gestelde kaders. Wat is dan zo'n kader waard?"²⁹

15 sep 2005 Op 15 september 2005 stemt de raad in met de plannen voor de Kromme Elleboog om samen met Boom BV. tot een ontwikkeling te komen, letterlijk: "het college van B en W opdracht te verlenen onder voorwaarden een realisatieovereenkomst met Boom BV te sluiten"³⁰ (wel met de kleinst mogelijke meerderheid).

²⁸ Het college stelt dat parkeernota 2000 aan herziening toe is.

²⁹ H. Jansen SteM, in Notulen raadsvergadering 15 september.

³⁰ notulen 15 sept 2005.

Tijdens de behandeling ontspint zich een uitgebreide discussie over de mate waarin het college de raad moet informeren/consulteren. Een amendement van SteM vraagt om “goed geïnformeerd [te worden] over de voortgang van het plan Kromme Elleboog” in samenhang met een samenhangende visie op de ontwikkeling van de binnenstad (die is er nog niet volgens SteM). Het amendement haalt het niet, met dezelfde verhoudingen als het besluit is aangenomen, wordt het amendement verworpen(10-11).

- 6 okt 2005 De raad stemt in met de subsidieaanvraag Waterpoort in het kader van subsidieprogramma Kompas van het Noorden.
- 24 jan 2006 De gemeenteraad stemt in met de Rapportage Projecten en grondexploitatie, waarin de plannen voor de Kromme Elleboog zijn opgenomen. Besloten wordt onder meer dat de kosten voor herstructurering van de Kromme Elleboog niet uit de meeropbrengst van de parkeerexploitatie kunnen worden gedekt, maar uit de reserve sociale/fysieke infrastructuur.
Deze rapportage is het resultaat van een doorlichting van alle lopende projecten. Kredieten en exploitaties die op dat moment niet aan de raad voorgelegd waren, worden via deze rapportage nog eens expliciet aan de raad ter goedkeuring voorgelegd; een opschoningsactie.
- 1 aug 2006 De gemeente Meppel heeft een subsidieaanvraag onder de titel ‘Meppel, Waterpoort van Noord-Nederland’ gehonoreerd gekregen met subsidie uit een tweetal bronnen. Vanuit Kompas voor het Noorden is € 2.017.402 toegekend door het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). De Provincie Drenthe legde hier nog eens € 2.300.000 bij vanuit haar budget Flexibel Beleid. Eén van de projecten uit Waterpoort is de Kromme Elleboog, het publieke gedeelte: doortrekken van de Kromme Elleboog naar de Marktstraat en herinrichting van de Groenmarkt en het Prinsenplein.
- Sept 2006 Boom trekt zich terug uit de ontwikkeling van de Kromme Elleboog. Besproken in raadsvergadering van 14 september.
- 14 dec 2006 Besloten wordt om het project Kromme Elleboog op te splitsen in ‘Vastgoedontwikkeling Boomlocatie’ en ‘Infrastructuur Kromme Elleboog/Groenmarkt/Prinsenplein’ (het publieke deel van de plannen). Hiermee kan de eerdergenoemde subsidie worden verkregen.
- 1 feb 2007 De raad besluit om een onderzoek te starten naar de mogelijkheden om tot een gezamenlijke ontwikkeling te komen met Van Wijnen, projectontwikkelaar die het vastgoed van Boom heeft overgenomen. In dit voorstel zijn de kaders gesteld waarbinnen een mogelijke ontwikkeling moet vallen. Die kaders zijn:
- ontwikkeling moet voldoen aan stedenbouwkundig plan;
 - het plan dient kostenneutraal te worden gerealiseerd;
 - openbare parkeerplaatsen worden door de gemeente of privaat geëxploiteerd;
 - geen verkeerskundig onveilige situatie;

- doorstroming van verkeer moet gegarandeerd zijn;
- voldoen aan detailhandelsvisie;
- geen functies die strijdig zijn met gemeentelijk beleid;
- respecteren van erfdienstbaarheden.

- 28 jun 2007 De raad stelt aanvullende financiële middelen vast voor ontwikkeling en reconstructie van de Kromme Elleboog. Hiermee kan met de werkzaamheden worden begonnen.³¹ De raad stemt in met de uitgangspunten voor (de infrastructurele) herinrichting van de openbare ruimte van de Kromme Elleboog, de Groenmarkt en het Prinsenplein en met de voorgestelde punten ten aanzien van financiën.
- 11 apr 2008 De Binnenstadsvisie Meppel verschijnt, met aandacht voor ontwikkeling van de Kromme Elleboog en voor groen in de binnenstad.
- Aug 2008 Met de Nota Parkeerbeleid Meppel 2008 wordt het parkeerbeleid, dat is vastgesteld in 2000, geactualiseerd. De nota constateert dat veel parkeeroverlast voorkomt aan de zuidzijde van het centrum. Een uitbreiding met een minimum van 300 openbare parkeerplaatsen is hier gewenst. Er is dan volgens de nota al enige tijd sprake van een mogelijke gebouwde parkeervoorziening bij de Kromme Elleboog. Voordat er een parkeergarage gerealiseerd is, hoeven er geen bestaande parkeerplaatsen opgeheven te worden.
- 8 jan 2009 De gemeenteraad stelt de Binnenstadsvisie Meppel vast. Hierin wordt gepreludeerd op de komst van parkeeraccommodatie op de Kromme Elleboog.
- 24 jun 2010 De gemeenteraad stelt een voorbereidingskrediet van € 175.000 vast voor Kromme Elleboog – Vastgoed. Er was sprake van overschrijding van eerder verleende kredieten, als gevolg van onvoorziene ontwikkelingen, waardoor het project in een stroomversnelling kwam en er extra personele inzet nodig was, dan wel inhuur van expertise.
- 22 apr 2010 De gemeenteraad stelt het Gemeentelijk Verkeer- en Vervoersplan vast. Het GVVP bevat de beleidsuitgangspunten voor verkeer en vervoer en parkeren in de (binnen)stad.
- 30 jun 2011 Bij de behandeling van de Perspectiefnota 2011-2014 neemt de raad een motie van SteM, VVD en PvdA³² aan waarin het college wordt gevraagd een nadere financiële onderbouwing te geven voor de parkeergarage op de Kromme Elleboog.

³¹ Er is dan nog geen akkoord tussen Van Wijnen en Boom, waardoor de financiering stilligt. De gemeente dreigt wanneer werkzaamheden niet aanvangen, subsidies mis te lopen. (Rtv Drenthe 22 mei). De gemeenteraad schiet nu een miljoen voor, waardoor de subsidie kan worden verkregen.

³² M2011-18-PPN.

Zomer 2011	De Stedenbouwkundige Visie en Beeldkwaliteitsplan Kromme Elleboog liggen tot 7 september ter inzage bij gemeente.
27 sep 2011	Het college van B en W stelt de Stedenbouwkundige Visie en Beeldkwaliteitsplan Kromme Elleboog vast.
1 dec 2011	De raadscommissie bespreekt de Stedenbouwkundige Visie en het Beeldkwaliteitsplan Kromme Elleboog.
15 dec 2011	<p>De gemeenteraad stelt de nieuwe Stedenbouwkundige Visie en Beeldkwaliteitsplan Kromme Elleboog vast. Zij geven de kwalitatieve kaders waarbinnen verdere ontwikkeling kan plaatsvinden. Het plan gaat uit van de bouw van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 55 appartementen, - een commercieel programma van circa 5.000 m² bvo en - 250 parkeerplaatsen. <p>Omdat het plan afwijkt van dat uit 2005 (zie 7 juli 2005) moeten de kaders opnieuw worden vastgelegd.</p> <p>Bij de behandeling neemt de raad een motie³³ aan die aangeeft dat met betrekking tot het Klokkehuis drie varianten moeten worden uitgewerkt. Op basis van deze varianten kan de raad een keuze maken hoe om te gaan met het Klokkehuis. De varianten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - behoud Klokkehuis; - behoud voorgevel en nieuwbouw achterhuis; - sloop en herbouw in stijl oude Klokkehuis.
23 feb.2012	<p>De gemeenteraad besluit om de parkeergarage met 200 parkeerplaatsen van Van Wijnen aan te kopen voor in totaal 3,3 miljoen euro. Bestaande parkeerplaatsen op de Groenmarkt, Prinsengracht en Kromme Elleboog komen te vervallen.</p> <p>De grond voor de bouw van de appartementen verkoopt de gemeente aan Van Wijnen volgens de grondprijzen nota 2011. De gemeente beoogt hiervoor een overeenkomst te sluiten met Van Wijnen waarin tevens afspraken zijn vastgelegd over het verhalen van (een deel van) de kosten die de gemeente maakt om het project te kunnen laten realiseren³⁴ (voorbereidingskrediet); het kostenverhaal via een anterieure overeenkomst. De overeenkomst wordt uiteindelijk niet gesloten.</p>

³³ 2011-12474.

³⁴In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn in afdeling 6.4 Grondexploitatiebepalingen opgenomen, gericht op het verhalen van kosten door de overheid op particuliere initiatiefnemers. Hierdoor is het voor de overheid mogelijk om afspraken over kostenverhaal af te dwingen binnen de limitatieve bepalingen van de kostensoortenlijst (art. 6.2.3 t/m 6.2.6 Bro) zoals opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De vrijwillige overeenkomst (anterieure overeenkomst) staat in de wet voorop. (bron: gebiedseconomie.nl).

April 2012	De Detailhandelsvisie Meppel wordt vastgesteld. De functie van de Kromme Elleboog met belangrijke trekkers als H&M wordt hierin bevestigd.
16 jan 2013	Voorlichtingsbijeenkomst over een nieuw bestemmingsplan voor de Kromme Elleboog.
3-13 feb 2013	Voorontwerp Bestemmingsplan Meppel – Kromme Elleboog ligt ter inzage, om de plannen zoals 23 februari 2012 te kunnen realiseren. Met dit voorontwerp gebeurt vervolgens niets.
27 jun 2013	De raad stelt het Bestemmingsplan Meppel – Binnenstad vast (agendapunt 14). Inzake Kromme Elleboog staat in genoemd bestemmingsplan opgenomen dat het gebied Kromme Elleboog er buiten is gelaten, omdat dit gebied een herontwikkelingslocatie betreft, waarvoor een apart bestemmingsplan komt.
7 nov 2013	De raad stelt Structuurvisie Meppel 2030 vast.
2013-2014	Projectontwikkelaar Van Wijnen concludeert dat door het tegenvallende economisch klimaat, de appartementen in de plannen niet verkoopbaar blijken en de commerciële functies op de begane grond financieel niet haalbaar. Daarom is een nieuw plan gemaakt waarin de commerciële plint en het woonprogramma zijn aangevuld met een zorgprogramma. Hiervoor is samenwerking gezocht met twee zorgaanbieders. Deze twee konden uiteindelijk geen overeenstemming bereiken met Van Wijnen.
6 nov 2014	In de programmabegroting 2015 staat te lezen: “Op basis van een heroverweging van de huidige kaders wordt een vervolg gegeven aan het project Kromme Elleboog.”
Mei 2015	Vanaf mei 2015 werkt Van Wijnen aan een alternatief plan. In dit plan is sprake van 83 appartementen van maximaal 50m ² en 220 parkeerplaatsen, waarvan de gemeente er 181 gaat afnemen. Hiervoor betaalt de gemeente ruim € 2,9 miljoen, wat ten opzichte van de eerdere plannen een mindere uitgave van € 313.000 betekent (zie 23 feb 2012). Het door van Wijnen voorgelegde schetsplan wijkt op onderdelen af van het vigerende stedenbouwkunde plan, het beeldkwaliteitsplan en het ter inzage gelegde bestemmingsplan. Om met het project verder te kunnen, is aanvullende besluitvorming nodig.
Juni 2015	Het college van B en W besluit het Klokkehuis, ³⁵ een statig pand aan de Groenmarkt en lange tijd onderdeel van de planontwikkeling Kromme Elleboog, als gemeentelijk monument aan te wijzen. Hiermee is het pand behouden.

³⁵ Genoemd naar voormalig bewoonster Jentina Klokke.

- 6 nov 2015 Bij de programmabegroting 2016 stelt het college: “Met vereende krachten (een gezamenlijke inspanning) wordt gewerkt aan het vlottrekken van het project Kromme Elleboog.”
Blijkbaar stagneert het project. Naar aanleiding van vragen bij de begroting antwoordt het college: “Met de ontwikkelaar zijn gesprekken gevoerd over het vlottrekken van de Kromme Elleboog. Naar verwachting komen wij nog in 2015 met plannen voor de invulling van dit gebied. Met deze ontwikkeling wordt deze lelijke plek in de binnenstad ingevuld.”³⁶
- 2 dec 2015 Lange tijd heeft het Klokkhuis onderdeel uitgemaakt van de ontwikkeling van de Kromme Elleboog. Op 15 december 2011 heeft de raad hierover een motie aangenomen. In de plannen is er lang van uitgegaan dat alleen de gevel van het Klokkhuis zou blijven bestaan. Eind 2015 meldt het college in een memo dat het plan qua programma is veranderd. Daardoor is het Klokkhuis niet nodig in de planontwikkeling van de Kromme Elleboog. Van Wijnen heeft aangegeven het Klokkhuis buiten de planontwikkeling van de Kromme Elleboog te houden. Dit heeft er bij Van Wijnen toe geleid het Klokkhuis te koop aan te bieden. Memo ter kennisname in de raadsvergadering van 28 januari 2016.
- 7 apr 2016 In de raadscommissie wordt een nieuw stedenbouwkundig schetsplan gepresenteerd. Het gaat uit van 220 parkeerplaatsen waarvan de gemeente er 181 afneemt. Het accent ligt verder bij kleine appartementen (50m²) en er is sprake van enkele afwijkingen ten opzichte van het eerdere plan. Belangrijke aspecten:
- De gemeente brengt grond in om niet en verkrijgt de gehele parkeergarage inclusief de grond onder de te bouwen parkeergarage in eigendom;
 - Het plan kent twee fasen; een eerste van 31 appartementen en een tweede van 53. Voor beide fasen geldt dat Van Wijnen geen plicht tot realiseren heeft.
 - De gemeente kan haar kosten, het voorbereidingskrediet, niet verhalen op Van Wijnen. Dat is een afboeking van circa €475.000. Conform BBV (Besluit Begroting en Verantwoording), voorzichtigheidsvereiste, moeten verliezen in het jaar van bekendwording worden genomen. Dit leidde tot afschrijving ineens van het voorbereidingskrediet en het laten vrijvallen van de reserve in 2015. Deze is in de jaarrekening van 2015 opgenomen.
 - Het plan wijkt op punten af van het bestaande stedenbouwkundig plan. De schets moet nog worden uitgewerkt en zal worden getoetst door de welstandscommissie.
- Het plan is 4 april toegelicht door gemeente en projectontwikkelaar.
- 21 apr De gemeenteraad beslist als volgt, met de wensen en bedenkingen die door CDA en CU in een amendement zijn voorgelegd aan de raad en die unaniem zijn aangenomen.

³⁶ Beantwoording technische vragen (CDA) begroting 2015.

1. *De volgende wensen en bedenkingen kenbaar te maken ten aanzien van de afwijkingen op het schetsplan en de bijbehorende de Koop- en samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Meppel en Van Wijnen:
a. De overdracht van het (juridische) eigendom van de parkeerplaats aan de Kromme Elleboog niet eerder te laten plaatsvinden dan op het moment dat daadwerkelijk met de bouw van fase twee van het project wordt gestart.”
b. Na gereedkomen van fase één en ingeval van uitstel of afstel van fase twee, de parkeerplaatsen aan de Kromme Elleboog op te heffen en dit terrein, in overleg met de ontwikkelaar, een (tijdelijke) passende (groene) invulling te geven.*
2. *Het investeringskrediet voor de parkeergarage te verlagen met € 313.500 tot € 2.986.500 (181 parkeerplaatsen).*
3. *Een krediet beschikbaar te stellen ad € 150.000 voor aanvullende inrichting, een toegangscontrole- en een managementinformatiesysteem.*
4. *Het effect van de gewijzigde parkeerexploitatie lasten en baten te verwerken in de volgende documenten van de P&C-cyclus.*
5. *De huidige parkeerplaats aan de Kromme Elleboog om niet in te brengen in de ontwikkeling en de grond onder de P-garage te verwerven.*

6.3 Grip op het proces?

6.3.1 Initiatie – ontwerp – realisatie

De planvorming rond de Kromme Elleboog is in de startfase ingekaderd door raadsbesluiten en diverse kadernota's. Bij verschillende mijlpalen is de raad duidelijk aan zet, zoals in september 2005 met het inkaderen van de overeenkomst met Boom, in februari 2007 om richting te geven aan de gesprekken met Van Wijnen en in december 2011 met het vaststellen van de nieuwe Stedenbouwkundige Visie en het Beeldkwaliteitsplan. Hiermee geeft de raad het college de volledige bevoegdheid om de overeenkomst met Van Wijnen aan te gaan begin 2012. Dat gebeurt echter niet. Vervolgens ontbeert de raad in ieder geval formeel informatie over de voortgang van het project. Daarbij wordt ook bijvoorbeeld het niet doorzetten van een vaststelling van het bestemmingsplan niet aangegrepen om nadere informatie te vragen. Op 4 april 2016 komt het college met nieuwe plannen om de overeenkomst nieuw leven in te blazen. De raad heeft drie dagen de tijd voor de commissie-

behandeling en 17 dagen tot de raadsvergadering.³⁷ In de bijeenkomst op 21 april 2016 amendeert de raad het voorgelegde besluit teneinde in de komende jaren nog enigszins grip op de voortgang van het project te behouden.

³⁷ Hier is sprake van een mogelijke tegenstrijdigheid. Zoals bekend, volgt de Rekenkamercommissie Meppel in elk onderzoek een vaste volgorde. Een belangrijke stap daarin is het ambtelijk wederhoor, waarin de rekenkamercommissie het concept-rapport voor een feitencheck voorlegt aan de betrokken ambtenaren. Na afronding hiervan stelden ambtenaren bovenstaande passage ter discussie. Om transparant te zijn heeft de rekenkamercommissie de originele passage intact gelaten, met een aanvulling in deze voetnoot.

Op 23 maart 2016 heeft de griffie het Raadsvoorstel "Herontwikkeling Kromme Elleboog" in iBabs beschikbaar gesteld voor de raadsleden. Op dat moment is er echter nog discussie met de ambtenaar die het raadsvoorstel opstelt over de bijlagen bij dit stuk. Daarop ontvangt de griffie nog twee gewijzigde bijlagen, die zij op vrijdag 1 april 2016 in iBabs aan het raadsvoorstel toevoegt. Op maandag 4 april licht het college tijdens een bijeenkomst voor raadsleden in de Gasfabriek het project toe, waarna op donderdag 7 april de raadscommissie het raadsvoorstel behandelt.

7 INTERMEZZO

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan we stil bij twee aspecten die van belang zijn in het beoordelen van de cases die we hiervoor hebben beschreven. Ten eerste is dat of er formele kaders zijn waarbinnen het bestuurlijk projectmanagement zich zou moeten afspelen. Zijn er, met andere woorden, richtlijnen, handboeken of protocollen waarlangs de projecten gemanaged worden? Ten tweede staan we kort stil bij hoe de raad zelf aankijkt tegen deze vraagstelling. Vindt zij zich voldoende geëquipeerd en in staat om haar kaderstellende en controlerende rol te kunnen uitvoeren in deze gevallen?

7.2 Protocollen?

Eind 2006 is binnen de organisatie het initiatief genomen om een aantal toen lopende projecten en grondexploitaties grondig op te schonen. Geconstateerd werd destijds dat er betrekkelijk veel projecten ontwikkeld werden in Meppel, waarin veel geld omging. De logische gevolgtrekking was dat het van groot belang zou zijn om de projecten goed in de hand te houden en aan te sturen, zowel uit oogpunt van voortgang als dat van gemeentelijke financiën. De auteurs van de adviesnota die naar aanleiding hiervan is opgesteld, constateren op dat moment dat niet in alle projecten op dezelfde, uniforme en herkenbare wijze gewerkt wordt. Evenmin is in alle gevallen het financiële vooruitzicht identiek en herleidbaar. Bovendien, zo stelt de adviesnota, “is de beheersing en bewaking van de voortgang (financieel, inhoudelijk en procesmatig) van de projecten op dit moment niet op een adequate wijze mogelijk”. De conclusie in de adviesnota is daarom logisch: “met projecten en exploitaties dient formeler te worden omgegaan”. Er is toen ook direct actie ondernomen door alle lopende projecten grondig onder de loep te nemen. Daarbij bleek dat nogal wat kredieten en exploitaties niet expliciet aan de raad waren voorgelegd voor vaststelling.

De adviesnota bevatte vervolgens voorstellen om de aansturing van, het inzicht in, en de transparantie van de projecten en grondexploitaties te verbeteren. De hoofdlijnen daarvan luiden:

1. Er verschijnen tijdig en regelmatig rapportages die op inzichtelijke wijze de financiële stand van zaken weergeven.
2. Er wordt gewerkt volgens heldere spelregels, duidelijke procedures en praktische werkprocessen.
3. De taken en verantwoordelijkheden zijn goed beschreven en vastgelegd.
4. Er bestaat continu inzicht in de financiële risico's.

Voor de rapportage die wordt gesuggereerd, voorziet de adviesnota de volgende onderwerpen:

1. Operationeel Programma

Voor een grotere eenduidigheid van projecten wordt een vaste en alom erkende fasering gehanteerd:

Fase 0 = Initiatiefase: er wordt onderzocht of er voldoende basis bestaat om een project te starten.

Fase 1 = Voorbereidingsfase: plandefinitie en ontwerp.

Fase 2 = Realisatiefase: voorbereiding van de realisatie en feitelijke realisatie (uitvoering).

Daarna wordt het project afgerond en volgt de beheerfase.

De financiering van de projecten verdient ook grotere eenduidigheid. Daarom wordt voorgesteld alle grondexploitatieprojecten en de door de raad vastgestelde investeringsprojecten onder het Operationeel Programma van de Ontwikkelingsvisie 2030 te brengen. Daarmee krijgen ze allemaal dezelfde financieringsbron.

Voorgesteld wordt daarvoor de Reserve Ontwikkelingsvisie 2030 te vormen. Deze ontstaat door samenvoeging van de afzonderlijke reserves Fysieke en Sociale Infrastructuur.

2. Spelregels: Handboek Projecten

Door de opschoningsactie ontstond een goed zicht op de (financiële) situatie van de projecten. Om de noodzaak van een dergelijke actie in de toekomst te voorkomen, zijn spelregels nodig voor de wijze van omgaan met projecten en exploitaties. Een Handboek Projecten wordt hiervoor de komende maanden opgesteld, aldus de adviesnota.

Dit alles gebeurt, zo stellen de auteurs, binnen daarvoor door de raad te stellen kaders. Deze kaders zijn als volgt geformuleerd.

- Kredieten worden te allen tijde vastgesteld door de Raad. Dit gebeurt in de vorm van een voorbereidingskrediet, een investeringskrediet, een grondverwervingskrediet of via het vaststellen van een grondexploitatie.
- Grondexploitaties worden jaarlijks én bij significante afwijkingen vastgesteld door de Raad.
- De Voorziening renterisico grondexploitaties is alleen bestemd en kan alleen worden aangewend voor het opvangen van renteschommelingen binnen de grondexploitaties.
- Subsidies worden pas in exploitaties opgenomen indien deze formeel zijn toegekend. Subsidies die (nog) niet zijn toegekend, worden als een positief risico beschouwd.
- Verliezen moeten genomen, zodra deze te voorzien zijn (het voorzichtigheidsbeginsel) en winsten worden pas genomen wanneer ze gerealiseerd zijn (het realisatiebeginsel). Tussentijdse winstnemingen kunnen worden gedaan bij afsluiting van een duidelijk afgebakende

deelfase van een project; er dienen op het moment van deze winstneming geen risico's meer te bestaan omtrent de realisatie van deze winst.

Het Handboek Projecten is er niet gekomen,³⁸ maar er zijn sinds enige jaren wel jaarlijkse rapportages, namelijk:

- Meerjaren Perspectief Grondexploitaties

Op 18 februari 2010 heeft de gemeenteraad de Nota Grondbeleid 2010 – 2014 vastgesteld. Daarin lag besloten dat jaarlijks een Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) zou worden opgesteld. In dit MPG zijn alle grondexploitaties van de gemeente Meppel samengevoegd en geactualiseerd. Het MPG kijkt ook enkele jaren vooruit.

Met de introductie van het MPG in 2012 beschikken raad en college over een handzaam instrument om overzicht te behouden en te kunnen sturen waar het exploitaties betreft.

- Rapportage Risicoanalyse Ruimtelijke projecten

In april 2013 verscheen ook het Rapport Risicoanalyse Ruimtelijke projecten. Hierin wordt door een extern bureau³⁹ verslag gedaan van een risicoanalyse op de hele portefeuille van actieve en niet actieve locaties voor grondexploitaties. Het rapport schetst per project:

- de risico's die de gemeente loopt;
- de mogelijke beheersmaatregelen voor de belangrijkste risico's;
- de benodigde risicoservering voor dit project.

De verantwoording voor het gevoerde grondbeleid gebeurt via de jaarstukken van de gemeente.

Deze rapportages geven een actueel (financieel) beeld van de stand van zaken in projecten en grondexploitaties. Investerings in ruimtelijke projecten, bijvoorbeeld Kromme Elleboog, zijn niet opgenomen. Dat maakt dat deze projecten lange tijd door kunnen draaien zonder dat er door de gemeenteraad een vinger aan de pols gehouden wordt. Een geïnterviewde medewerker stelde het als volgt:

“Eigenlijk zou je jaarlijkse ijkmomenten moeten hebben. Dan hou je meer grip op de projecten. Ambtelijk zou je zo'n monitoring moeten hebben. Voor de raad op iets hoger abstractieniveau ook mogelijk. Dat zouden wij goed kunnen maken.”

³⁸ Op het Meppelse intranet zijn wel instrumenten te vinden voor het projectmatig werken, zoals het Projectplan of het Beleidsontwikkelplan. Het zijn formats om te gebruiken bij grotere projecten.

³⁹ Destijds Metrum, dat is opgegaan in bureau Metafoor.

Het gaat daarbij niet alleen om projecten die stagneren, zoals bij de Kromme Elleboog enige tijd het geval was, maar ook om projecten waarbij de realisatiefase in volle gang is, zoals bij Ezinge.

Daarnaast kan de raad via de begroting en de Perspectiefnota een beeld behouden van de voortgang van projecten.

7.3 Wat vindt de raad?

Eind januari 2016 nam de gemeenteraad de notitie 'Het begint bij kaderstelling' aan. Daarin behandelt een werkgroep van de raad de (on)mogelijkheden van het stellen van kaders voor het beleid van B en W. Zij concludeert: "dat alle instrumenten in Meppel aanwezig zijn om als raad, college en ambtelijke organisatie op een goede manier vorm te kunnen geven aan de kaderstellende rol. Echter, het lukt maar zelden om als raad de kaderstellende rol goed te vervullen."

De belangrijkste reden daarvoor is het feit dat de raad toch vaak pas in een laat stadium van het beleidsproces in beeld komt. Men acht het wenselijk eerder betrokken te worden bij initiatieven van het college. Het nieuwe initiatief 'Beleidsopdracht of Startnotitie' is wat dat betreft een hoopvolle ontwikkeling.

In het groepsgesprek met raadsleden tijdens dit onderzoek werd ook het gebrek aan tijd en capaciteit genoemd:

"Maar wij zijn ook allemaal mensen met een baan van acht tot vijf."

Onderwerpen in de gemeenteraad zijn vaak complex en hebben een lange adem. Dat laatste geldt zeker voor ruimtelijke projecten. Er zijn fracties die bepaalde dossiers daarom maar laten liggen. Oevers E werd als voorbeeld genoemd. Vergeleken met een project als Nieuwveense Landen is Oevers E toch maar klein bier. In sommige gevallen ziet men weinig nut in het vragen om uitleg door het college:

"Ja, je ziet van die processen, dan kun je als raad wel vragen stellen, maar je weet het antwoord toch al, dan hoef je geen vragen te stellen."

Een oplossing voor de complexiteit zou kunnen zijn dat de raad meer externe deskundigheid inhuurt om zich te laten informeren, of een groter beroep doet op het ambtelijk apparaat. Over dat laatste zijn de meningen overigens sterk verdeeld.

Tijdens het groepsgesprek gaven de raadsleden overigens een dikke voldoende voor het bestuurlijk projectmanagement.⁴⁰

⁴⁰ Variërend van een 6,5 tot een 8.

De nota Kaderstelling eindigt met de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad.

1. Voor iedere raadsperiode stelt de gemeenteraad een lijst met tien (grote) onderwerpen vast, waarbij de gemeenteraad nadrukkelijk aan de voorkant betrokken wordt om zo de kaderstellende rol vorm te geven.
2. Maak als gemeenteraad actiever gebruik van de Lange Termijn Agenda om de tien onderwerpen te agenderen en te monitoren.
3. Omdat de raadsperiode 2014-2018 bijna halverwege is, wordt voorgesteld om voor de komende periode (2016-2018) zes (grote) onderwerpen vast te stellen.
4. Evalueer in 2018, voor de raadsverkiezingen, de hiervoor gestelde werkwijze en kom met 'lessons learned' voor de nieuwe gemeenteraad.
5. Bij aanvang van de kaderstelling, beleidsontwikkeling of herijking van beleid biedt het college een startnotitie aan aan de gemeenteraad;
6. Stel als raad het bijgevoegde kaderstellend model vast (bijlage 2).
7. Maak als (duo-)raadslid gebruik van de informatiebijeenkomsten e.d. die in het kader van de interactieve beleidsvorming worden georganiseerd. Hierbij hebben de (duo-)raadsleden een toehoorders rol. Voorkomen moet worden dat (duo-)raadsleden een rol bij de uitvoering krijgen c.q. oppakken. Dit om te rolvermenging te voorkomen. De raad stelt de kaders en het college is verantwoordelijk voor de uitvoering.

In haar vergadering in januari 2016 voegt de raad hier onder meer aan toe:

“Het college biedt bij aanvang van een kaderstellend proces (nieuwe kaders, nieuw beleid, herijking beleid) een startnotitie c.q. beleidsopdracht ter kennisname aan de gemeenteraad.”

7.4 Conclusie

In de afgelopen periode hebben zowel de raad als de ambtelijke organisatie zich gebogen over de problematiek van het verkrijgen, c.q. verschaffen van inzicht in beleidsontwikkeling. Op het thema grondexploitaties is door een tweetal jaarlijkse rapportages de overzichtelijkheid sterk toegenomen. Toch is bij beide partijen het besef aanwezig dat informatie-uitwisseling verbeterd kan worden.

8 CONCLUSIES

8.1 Inleiding

Dit onderzoek van de Rekenkamercommissie Meppel gaat in op de vraag hoe het bestuurlijk projectmanagement in de gemeente Meppel vorm heeft gekregen en uitgevoerd wordt. Hiervoor is een viertal projecten nader bestudeerd, vier projecten die de afgelopen jaren tot ontwikkeling zijn gekomen of dat nog moeten. Het zijn ook vier verschillende projecten, in de zin dat de rol van de gemeente erbij verschilt. Het betreft twee grond-exploitatieprojecten, namelijk Oevers D en Oevers E, één investeringsproject waar de gemeente mede-risiconemer is, namelijk de Kromme Elleboog, en één investeringsproject waar de gemeente als huurder is gaan optreden, namelijk Onderwijs- en sportcomplex Ezinge.

In dit hoofdstuk formuleren we de belangrijkste conclusies door de onderzoeksvragen te beantwoorden. We eindigen het rapport met de hieruit voortvloeiende aanbevelingen voor het bestuurlijk projectmanagement in de toekomst.

8.2 Conclusies

8.2.1 Beantwoording onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen voor dit project luiden:

1. In hoeverre is de raad in staat om op ruimtelijke projecten kaders te stellen?
2. In hoeverre is de raad in staat om op ruimtelijke projecten de kaders te controleren?
3. Welke rol heeft het college zichzelf aangemeten gedurende het proces? Waarom heeft zij deze vervuld?
4. Op welke wijze kan de raad haar kaderstellende, controlerende én volksvertegenwoordigende taak bij ruimtelijke projecten in de toekomst beter uitvoeren?

Uiteindelijk dient beantwoording te leiden tot beantwoording van de hoofdvraag, namelijk:

- In hoeverre is het bestuurlijk projectmanagement in het ruimtelijk domein adequaat?

8.2.2 Kaders stellen

Is de raad in staat kaders te stellen bij grote ruimtelijke projecten? Kaders stellen, zo zegt de werkgroep van de Meppeler gemeenteraad, is in feite niets

anders dan het formuleren van een opdracht door de raad aan het college. Met kaderstelling worden de spelregels, randvoorwaarden en uitgangspunten ten aanzien van inhoud, financiën en procedures bepaald.⁴¹ In ons normenkader hebben we daarvoor als voorwaarden geformuleerd:

- Er is sprake van een basisdocument (rapport, nota) met daarin:
 - *een uitgewerkte probleemanalyse;*
 - *duidelijk omschreven doelen van het project (smart);*
 - *heldere randvoorwaarden;*
 - *een overzicht van alternatieven;*
 - *een beoordeling van benodigde inzet van capaciteit en andere middelen;*
 - *rolverdeling betrokken partijen, incl. de raad;*
 - *aanbestedingsvormen, contracten;*
 - *exploitatieopzet, kostenplaatje.*

Bij twee van de vier onderzochte projecten, te weten Onderwijs- en sport-complex Ezinge en de Kromme Elleboog is zeker sprake van een uitgebreide discussie tussen raad en college over de randvoorwaarden en uitgangspunten van de plannen. Via voorlichting, werkvergaderingen en memo's verschaft het college de raad voldoende informatie om de opdracht te formuleren. In de praktijk van beide projecten bleek dat het noodzakelijk was deze kaders enkele malen te herzien. Ook daarbij is de raad voorzien van informatie over doelen, inzet van middelen, kosten, rolverdeling van partijen en overwegingen bij (voorgenomen) collegebesluiten.

Daar waar in het geval van Ezinge de raad van mening was zelf actiever te moeten optreden, is dat door middel van het raadsinstrument moties gedaan. In het geval van de Kromme Elleboog heeft een deel van de raad de mening geuit onvoldoende te worden geïnformeerd om gefundeerde beslissingen te kunnen nemen. Een daarop gericht amendement haalde het echter niet.

Bij de twee andere projecten, de Oevers D en E, is veel minder sprake geweest van duidelijke kaderstelling door de raad. Daar moet bij worden aangetekend dat deze projecten stammen uit een redelijk ver verleden, één zelfs van voor het duale stelsel. Voor zo ver het is na te gaan is bij Oevers D de raad geconfronteerd met een kant-en-klare overeenkomst met private partijen. De plannen rondom Oevers E kwamen aan de orde bij de behandeling van het bestemmingsplan. Het college had toen al anderhalf jaar daarvoor een Stedenbouwkundige visie vastgesteld.

8.2.3 Kaders controleren

Als normen zijn hiervoor gesteld:

- Er zijn afspraken over voortgangsrapportages/ informatievoorziening.

⁴¹ Werkgroep kaderstelling, Het begint bij kaderstelling, Meppel 2016, p.6.

- Het college voldoet aan de actieve informatieplicht (adequaat, tijdig, volledig).

Het controleren van kaders impliceert dat die spelregels ook mede zijn vastgesteld door de raad, onder meer over de informatievoorziening. Zoals boven beschreven, was dat feitelijk niet het geval bij de Oevers D en E. De gemeenteraad werd hiermee geconfronteerd toen gedurende de realisatie van het project bleek dat de invulling niet conform haar wensen was (de asfaltcentrale). De raad stond feitelijk buitenspel.

Ook Oevers E is niet zodanig ingekaderd dat de raad enige grip op het project heeft kunnen hebben. Pas toen de financiële risico's herhaaldelijk expliciet werden genoemd in de risicoanalyses, is er vanuit de raad aangedrongen op actie door het college.

Bij de beide andere projecten is meer sprake geweest van een controlerende rol van de raad. In het geval van Ezinge heeft de raad zelf actief met moties het proces beïnvloed, maar werd ook door het college, via desnoods vertrouwelijke memo's en vergaderingen, meegenomen in de besluitvorming. Bij de Kromme Elleboog is de raad minder proactief, maar wordt op de cruciale momenten door het college geïnformeerd.

In geen van de projecten was overigens een duidelijke afspraak over de wijze waarop en de momenten wanneer over voortgang zou worden geïnformeerd aan de raad. Het is dan aan de raadsleden wanneer zij het te lang vinden duren om 'te piepen'. Bijvoorbeeld in het geval van de Kromme Elleboog gebeurde dat niet, zelfs niet toen een voorontwerp bestemmingplan niet verder in behandeling werd genomen. Het feit dat in een gemeenschap als Meppel nieuws ook langs andere kanalen de raadsleden bereikt, speelt hier zeker een rol (zie citaat in hoofdstuk 7). Men is op basis van die kennis soms van mening het college maar even "niet te storen".⁴²

In dat geval is uiteindelijk de raad relatief weinig tijd geboden om een hernieuwd plan te beoordelen, waarbij van mogelijke alternatieven geen sprake was.

8.2.4 Rol college

In alle vier de projecten is sprake van een college dat 'aan de knoppen' zit. Het is duidelijk waar de regie ligt. In de twee Oever-projecten zijn, zeker in de aanvangsjaren, de kenmerken terug te zien van de periode van actieve grondpolitiek, met een ondernemend college.

De rol van het college bij de beide andere projecten ademt dan weer meer het duale stelsel. Het college voert uit, maar acteert duidelijk in samenspraak met de gemeenteraad. Zoals boven aangegeven is daarbij, buiten de vaste cyclus met onder meer financiële verantwoording en de rapportage grondexploitaties, geen vast ritme van informeren over de voortgang van projecten. De informatie komt naar de raad wanneer het college dat opportuun acht of daartoe wordt uitgenodigd door de raad.

⁴² Letterlijk werd gesteld dat je soms een broedende kip niet moet storen.

8.2.5 De hoofdvraag

Kunnen we op basis van dit onderzoek een sluitend antwoord geven op de vraag in hoeverre het bestuurlijk projectmanagement in het ruimtelijk domein adequaat in Meppel adequaat kan worden genoemd?

Met het antwoorden dienen we voorzichtig te zijn. Het onderzoek heeft in zijn aard beperkingen in zowel breedte (aantal projecten) als diepte (mogelijkheden om cases door te analyseren). Toch menen we wel een aantal overwegingen bij de hoofdvraag te kunnen formuleren. Daarbij definiëren we adequaat als zijnde de situatie waarin raad en college beide hun rollen goed kunnen vervullen.

- In de mate waarin de raad in staat wordt gesteld haar kaderstellende en controlerende taken uit te voeren, is in de periode die dit onderzoek besloeg (1999-2016) een duidelijke verbetering te zien geweest.
- Er is gestart met periodieke rapportages over grondexploitaties, waarmee de raad inzicht in de voortgang en de risico's van die projecten kan krijgen. Hiermee is de informatiepositie van de raad sterk verbeterd.
- Bij de meer recente projecten (Onderwijs- en sportcomplex Ezinge en de Kromme Elleboog) heeft het college actief informatie verschaft aan de raad. Ook heeft de gemeenteraad zelf daarin op gezette momenten actief gehandeld door het inzetten van eigen instrumenten (vragen, moties) om invloed uit te oefenen op (onderdelen van) het project.
- Desondanks zou de raad op een aantal momenten actiever hebben kunnen informeren naar de voortgang van projecten (de controle), maar zou ook het college vanuit haar verantwoordelijkheid de raad beter en vooral eerder hebben kunnen voeden.
- De raad als partner in het bestuurlijk management impliceert dat de leden van de gemeenteraad beschikken over voldoende tijd en capaciteit om hun rol te kunnen spelen. Zij geven zelf aan dat dit een knelpunt is, wat een adequate uitvoering van het bestuurlijk projectmanagement per definitie bedreigt.
- Bestuurlijk projectmanagement wordt tevens bedreigd door gedwongen vertrouwelijkheid die soms aan de orde is tijdens het uitvoeren van een project. Economische overwegingen verhouden zich niet altijd even goed tot democratische procedures.

8.2.6 Aanbevelingen

Op grond van deze bevindingen oordeelt de rekenkamercommissie dat het bestuurlijk management nog beter zou functioneren door een aantal aanbevelingen na te leven, namelijk:

1. Het zou voor het bestuurlijk projectmanagement goed zijn wanneer standaard gewerkt wordt met een startnotitie of beleidsopdracht. Daarin kunnen heldere en SMART-geformuleerde afspraken worden

- opgenomen, ook over periodieke voortgangsverslagen. Dit om de zekere mate van willekeur te voorkomen.
2. In de startnotitie dient een belangrijke plaats te worden ingeruimd voor het maatschappelijke doel dat wordt gediend met het project. Juist het goed benoemen hiervan is van belang tegen de achtergrond van soms tegenvallende kosten en tijdsplanning van projecten.
 3. Bied in de startnotitie tevens alternatieven of terugvalopties indien ontwikkelingen tegen zitten.
 4. In de startnotitie kan de rol van de raad expliciet worden weergegeven, inclusief verantwoordelijkheden en beslismomenten.
 5. Raad en college moeten afspreken welke onderwerpen en informatie in de periodieke voortgangsverslagen aan de orde komen.
 6. Standaard dient een risicoanalyse te worden meegeleverd bij de startnotitie, alsmede een plan hoe de geïnterpreteerde risico's te beheersen.
 7. Indien het project verandert, dient een nieuwe notitie opgesteld te worden met een inventarisatie van de risico's van het vernieuwde projectplan en de maatregelen om die risico's te beheersen.
 8. Geef de gemeenteraad voldoende tijd om zich voor te bereiden op de bespreking van complexe projecten. Geef daarbij ruim op tijd aan welke informatie de raad kan verwachten.
 9. Bied als college de gemeenteraad ondersteuning aan bij de behandeling complexe projecten, bijvoorbeeld door:
 - a. informatiebijeenkomsten (bijpraatsessies) te organiseren, begeleid door behandelend ambtenaren;
 - b. het verschaffen van heldere, eenvoudig toegankelijke informatie met daarin goed verwoorde beslispunten;
 - c. bij het verschaffen van de benodigde informatie het perspectief van de burger als mede-uitgangspunt te nemen; dit maakt het makkelijker voor de raad haar volksvertegenwoordigersrol te vervullen.
 - d. het aanbieden van externe deskundigheid voor de gehele raad.
 - e. het aanbieden van een checklist-projecten waarin opgenomen is wanneer mijlpalen in het project aan de orde zijn en welke rol de raad dan heeft.
 10. In de afgelopen jaren is een groot aantal projecten aangepakt in Meppel. Het verdient aanbeveling de ervaringen die daarin zijn en worden opgedaan te bundelen en te analyseren op wat goed gaat en wat minder (*good practices*). Dit kan resulteren in een verdere stroomlijning van het projectmatig werken. Mogelijk kan het idee van een handboek Projecten uit 2006 dan alsnog worden gerealiseerd.

BESTUURLIJK WEDERHOOR, Ontvangen van het college van B&W



de voorzitter van de rekenkamer
commissie dhr. J.J. Mastwijk

Uw brief van

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Behandeld door L. Limonard

Telefoon 14 0522

Bijlage(n)

Datum 27 juli 2016

Onderwerp onderzoek bestuurlijk projectmanagement

Geachte heer Mastwijk,

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het onderzoek bestuurlijk projectmanagement gericht op de projecten Ezinge, Oevers D en E en Kromme Elleboog.

De aanbevelingen in uw onderzoek zijn deels gebaseerd op de feiten en omstandigheden waaronder betrokken projecten in een ver verleden gestart zijn en waarvoor nog geen gestandaardiseerde werkwijze gold. Wij delen dan ook uw aanbeveling waarin u pleit voor standaardisatie van zowel de aanpak als de voortgangsrapportage.

Inmiddels werken wij zowel voor grotere beleidsopdrachten als voor bestuurlijke projecten met een standaard format waarin alle door u genoemde ijkmomenten en taak- en rolverdelingen zijn opgenomen. Voorbeelden daarvan zijn de opdrachten voor de WMO nota in 2014, de beleidsnota "zo doen we groen", de bestuursopdracht Cultuur en het project Transformatiegebied (projectplan vastgesteld in maart 2014). Met name bij het transformatiegebied waar sprake is van een grote mate van abstractie is gekozen voor bijv. een raadsexkursie fietsend door het gebied waarbij professionals toelichting gaven. Tevens is een folder gemaakt waarin het project op goed leesbare manier is weergegeven.

Wij staan natuurlijk altijd open voor suggesties van de gemeenteraad (al dan niet op basis van het onderzoek naar bestuurlijk projectmanagement) om de huidige werkwijze te veranderen of verbeteren.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Meppel,

Secretaris,

burgemeester

NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

In dit nawoord geeft de rekenkamercommissie commentaar op het bestuurlijk wederhoor van het college van B&W, dat het bij brief van 27 juli gestuurd heeft. Uit dit bestuurlijk wederhoor blijkt dat het college en de rekenkamercommissie het beide nuttig achten om bij projecten de aanpak en voortgangsrapportage voor de raad te standaardiseren. Of deze instemming met de grondgedachte van het rapport er ook toe leidt dat het college instemt met de 10 specifieke aanbevelingen, blijft echter onduidelijk.

Het college stelt dat de huidige werkwijze alle ijkmomenten, taak- en rolverdelingen tussen raad en college bevat die dit rapport aanbeveelt. Dit is om twee redenen opvallend.

Ten eerste zijn niet alle aanbevelingen al in de praktijk gerealiseerd. Zo is aanbeveling 10 om een Handboek Projecten op te stellen niet geïmplementeerd.

Ten tweede onderbouwt het college deze stelling met voorbeelden uit 2014. Dit is een opvallend verschil met de notitie 'Het begint bij kaderstelling', die de gemeenteraad in januari 2016 heeft aangenomen. Daarin concludeert de gemeenteraad dat alle instrumenten in Meppel aanwezig zijn om als raad, college en ambtelijke organisatie invulling te geven aan de kaderstellende rol maar dat het zelden lukt om als raad deze rol goed te vervullen. Mogelijk ligt het voornaamste probleem dus in de toepassing van de instrumenten (ijkmomenten, taak- en rolverdeling) en niet in de ontwikkeling ervan.

De rekenkamercommissie roept dan ook de raadsleden op om na te denken over hun eigen ervaringen: welke elementen uit de aanbevelingen in dit rapport past de gemeente nog niet toe, en welke al wel? En in hoeverre bent u daarover tevreden: waar kan de toepassing verbeterd worden om de raad in staat te stellen om zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol goed te vervullen?

LITERATUUR EN BRONNEN

BVR (1999). *Ontwikkelingsvisie Meppel. 2030*. Utrecht.

Deloitte (2014). *Verslag van bevindingen 2013*. Groningen.

IMOSS (2008). *Stedenbouwkundige Visie Ezinge – Meppel 24 April 2008*

IMOSS (2008). *Binnenstadsvisie Meppel*.

IMOSS (2011). *Kromme Elleboog, Stedenbouwkundige visie en beeldkwaliteitplan*.

Gemeente Meppel (2007). *Meer doen met sport in Meppel. Kadernota Sport 2007 - 2010*.

Gemeente Meppel (2011). *Kromme Elleboog, Presentatie voor werkvergadering van de raad, 11 november 2011*.

Gemeente Meppel (2012). *Meerjarenperspectief Grondexploitaties 2012*.

Gemeente Meppel (2013). *Meerjarenperspectief Grondexploitaties 2013*.

Gemeente Meppel (2013). *Perspectiefnota 2014-2017*.

Gemeente Meppel (2013). *Structuurvisie Meppel 2030, Duurzaam Verbinden*.

Gemeente Meppel (2014). *Meerjarenperspectief Grondexploitaties 2014*.

Gemeente Meppel (2015). *Meerjarenperspectief Grondexploitaties 2015*.

Gemeente Meppel (2015). *Perspectiefnota 2016-2019*.

Gemeente Meppel (2016). *Kromme Elleboog. Presentatie voor de raad, 4 april 2016*.

Gemeente Meppel (diverse jaren). *Programmabegroting, Bestuursrapportage*.

Gemeenteraad Meppel (2016). *Het begint bij kaderstelling . Een notitie van de werkgroep Kaderstelling van de gemeenteraad Meppel*.

Gemeenteraad Meppel (diverse jaren), raadsverslagen, videotulen.

Lo Pinod (n.d.). *Detailhandelsvisie gemeente Meppel*.

Metafoor (2016). *Rapport risicoanalyse projecten Meppel 2016*.

Metrum, (2015). *Rapport risicoanalyse ruimtelijke projecten Meppel 2015*.

Metrum, (2014). *Rapport risicoanalyse ruimtelijke projecten Meppel 2014*.

Metrum, (2013). *Rapport risicoanalyse ruimtelijke projecten Meppel 2013*.

SterkMeppel (2007). *Kan alles op Oevers D?*

Wijnen, Van en B+O (2015). *Herontwikkeling Kromme Elleboog. Presentatie maart 2015*.

Lijst van geïnterviewden:

Walter Buijs, teamleider bij afdeling Beleid en Regie
W. Coehoorn, Senior projectleider Onderwijs- en sportpark Ezinge
G-J. Fokkema, griffier
Mw S. Nijdam, projectleider Onderwijs- en sportpark Ezinge
M. Swenne, projectleider Kromme Elleboog

Rondetafelgesprek met raadsleden:

Mw. I. Booij (ChristenUnie)
F. Schipper (PvdA)
Mw. A. Udinga (VVD)
P. de Vries (Sterk Meppel)
J. van der Woerd (CDA)