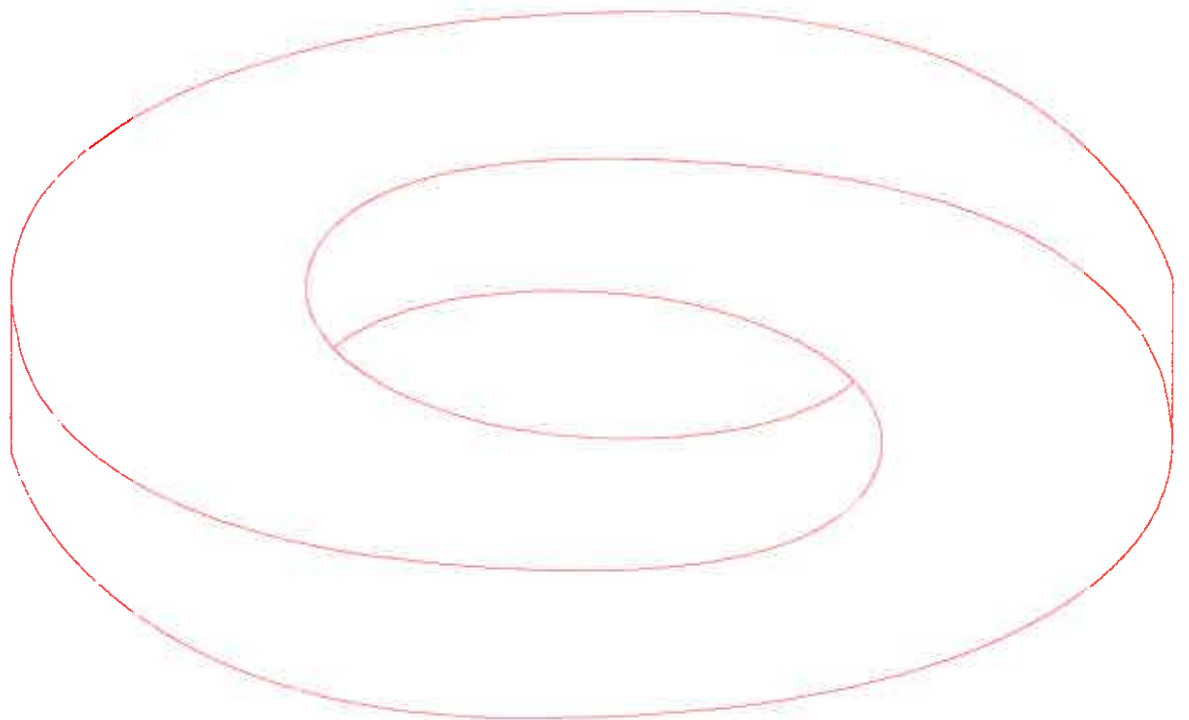


rapportage

Aanpak centrumplan Zwartsluis

Verlag rekenkameronderzoek gemeente Zwartewaterland

Datum: 7 mei 2015



LEXNOVA BV
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.lexnova.nl
050 313 11 33

lexnova 
advies en onderzoek

Inhoud

1	Inleiding	2
2	Onderzoeksvragen en aanpak	3
3	Korte projectbeschrijvingen	6
4	Bevindingen per project	8
5	Analyse en conclusies	23
6	Aanbevelingen	28
7	Bestuurlijke reactie college	31
8	Nawoord Rekenkamercommissie	32
	Bijlage 1: overzicht besluitvorming	313
	Bijlage 2: geïnterviewde personen	377



1 Inleiding

De rekenkamercommissie Zwartewaterland heeft onderzoek laten uitvoeren naar het Centrumplan Zwartsluis. In deze rapportage vindt u de bevindingen, de conclusies en de aanbevelingen die daaruit volgen voor de aanpak van toekomstige projecten.

Het Centrumplan Zwartsluis is de overkoepelende aanduiding voor een langdurig proces van visievorming en een aantal concrete uitvoeringsprojecten die tot doel hadden (en hebben, want ze zijn deels nog niet afgerond) om de ruimtelijke situatie in en rond het centrum van Zwartsluis te verbeteren.

Het rekenkameronderzoek heeft zich gericht op de visievorming en op een drietal uitvoeringsprojecten, te weten:

- Project voormalig Besto-terrein
- Project Bezoekerscentrum
- Project Marktplan

Van deze drie projecten is momenteel (april 2015) alleen Bezoekerscentrum volledig afgerond. De visievorming (en besluitvorming tot de uitvoering) vond grofweg plaats in de periode 2004 tot 2010, waarbij de eerste aanzetten tot een opknapbeurt van het centrum dateren van rond 2000. De uitvoering van Bezoekerscentrum en Marktplan begon in 2010. De herontwikkeling van het Besto-terrein liep al langer. Volledigheidshalve moet nog worden opgemerkt dat het Centrumplan nog meer uitvoeringsprojecten omvatte, die in dit onderzoek buiten beschouwing blijven.

In dit onderzoeksverslag zetten we allereerst uiteen hoe en vanuit welke vragen we het onderzoek hebben aangepakt. Het onderzoek richt zich op de verschillende stadia van visievorming tot uitvoering en kijkt daarbij naar de rol van de diverse actoren. In hoofdstuk 2 leest u wat de algemene en specifieke onderzoeksvragen waren en welke onderzoeksinstrumenten we hebben gebruikt. In hoofdstuk 3 geven we een korte inhoudelijk typering van de projecten en het voortraject van visievorming: wat was de inhoud ervan, waar draaide het om?

Daarna volgen de belangrijkste delen van dit rapport: de onderzoeksresultaten en de conclusies en aanbevelingen die de rekenkamercommissie aan de feitelijke bevindingen verbindt. In hoofdstuk 4 beschrijven we het verloop van de projecten aan de hand van de onderzoeksvragen. De opzet is dat we eerst de gemeenschappelijke voorbereidingsfase (4.1) in beeld brengen en vervolgens de drie afzonderlijke uitvoeringsprojecten (4.2 – 4.4), en wel aan de hand van de onderzoeksvragen die van toepassing zijn op die fases. In hoofdstuk 5 maken we in de vorm van enkele conclusies de balans op van het Centrumplan Zwartsluis en beantwoorden de hoofdvraag naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het plan. Hieruit volgen tevens aanbevelingen voor de gemeente Zwartewaterland (organisatie en bestuur) voor de toekomstige omgang met vergelijkbare projecten (hoofdstuk 6). De bijlage bevat een overzicht van besluitvorming.



2 Onderzoeksvragen en aanpak

2.1 Algemene en specifieke onderzoeksvragen

Het onderzoek beoogt duidelijkheid te bieden over de wijze waarop de gemeente Zwartewaterland een drietal ruimtelijke herinrichtingsprojecten onder de noemer Centrumplan Zwartsluis heeft aangepakt. Die aanpak betreft het beleidsproces rond en de aansturing van de projecten. Mede bepalend voor die aanpak is de effectiviteit van de projecten, het maatschappelijk effect dat ze gesorteerd hebben. De algemene onderzoeksvraag luidt:

Hoe doeltreffend en doelmatig heeft de gemeente Zwartewaterland het Centrumplan uitgevoerd?

Doeltreffendheid heeft betrekking op het effect van de aanpak en op het projectresultaat, doelmatigheid op de vraag of dat effect bereikt is met een evenredige middeleninzet (zowel financieel als overige middelen, bijvoorbeeld het beslag op de organisatie). Deze aspecten onderzoeken we in de diverse fasen waaruit dergelijke projecten doorgaans bestaan, te weten planvorming, besluitvorming, uitvoering en oplevering.

De algemene begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid dienen te worden vertaald naar de praktijk van het onderzoeksobject, in dit geval ruimtelijke projecten. Om het onderzoek systematisch uit te kunnen voeren en om onderlinge vergelijking mogelijk te maken is de onderzoeksvraag uitgewerkt in een aantal deelvragen, die fasegewijs zijn geordend. In het onderstaande ziet u de onderzoeksvragen die de leidraad hebben gevormd in het onderzoek en die bepalend zijn voor de weergave van de bevindingen in dit rapport:

Fase 1: Visievorming

We onderzoeken hoe in deze fase de visievorming en de besluitvorming, die uitmondde in de vaststelling van het centrumplan Zwartsluis, globaal is verlopen.

1. Hoe is in hoofdlijn de planvorming inhoudelijk tot stand gekomen: wat is de probleemanalyse en welke doelen en maatschappelijke effecten zijn er benoemd (bijv. in onderzoeksrapporten, (structuur)visies en plannen)?
2. Hoe is in hoofdlijn deze planvorming procesmatig verlopen: welke (externe) partijen en/of belangengroepen waren daarbij betrokken, wat was hun rol, wat waren de politieke besluitvormingsmomenten en hoe zagen die eruit?

Fase 2: Plan- en besluitvorming

We onderzoeken per project hoe in deze fase maatschappelijke doelen en een visie op de uitvoering van de projecten zijn vertaald in voorstellen en plannen en of die zijn vastgesteld op een wijze die recht doet aan de taken van de bestuursorganen.

1. Bevat het projectplan of -voorstel een duidelijke probleemanalyse, omschrijving van resultaten en maatschappelijke effecten en geeft het de randvoorwaarden in termen van tijd en budget weer?



2. Is de rol van eventuele externe partijen helder weergegeven (de te verwachten bijdrage aan het resultaat en in de uitvoering)?
3. Is er een risicoanalyse gemaakt en is duidelijk hoe met eventuele risico's moet worden omgegaan?
4. Heeft het college gezorgd voor draagvlak voor en betrokkenheid bij de planvorming onder belanghebbenden?
5. Heeft de raad het projectplan of -voorstel vastgesteld en krediet ter beschikking gesteld op basis van een begroting waarin onderscheid is gemaakt tussen voorbereidings- en uitvoeringskosten?

Fase 3: Uitvoering

We onderzoeken per project hoe de voorbereiding op de uitvoering en de uitvoering zelf zijn verlopen in relatie tot het plan en de randvoorwaarden daarin.

1. Werkt de gemeente met een projectorganisatie, is in het algemeen helder vorm gegeven aan de sturing van het project en is de rol en bijdrage van eventueel externe partners helder gedurende de uitvoering?
2. Zijn er onderdelen van de uitvoering aanbesteed en is de rolverdeling tussen opdrachtgever en -nemer helder op het gebied van uitvoering, toezicht en directievoering?
3. Zijn er gedurende de uitvoering afwijkingen ontstaan in termen van op te leveren resultaten, planning of budget en zo ja, hoe is hier in informerende en besluitvormende zin mee omgegaan (rol van college en raad)?
4. Hoe verliep gedurende de uitvoering de communicatie met belanghebbenden?

Fase 4: Resultaat

We onderzoek per project of de resultaten en effecten van de projecten gerealiseerd zijn of verwacht kunnen worden, voor zover daarover een oordeel te geven is gezien de fase waarin het project zich bevindt.

1. Welke fysieke resultaten van het projectplan zijn inmiddels gerealiseerd en hoe is de verwachting ten aanzien van nog niet gerealiseerde onderdelen?
2. Welke maatschappelijke effecten zijn zichtbaar als gevolg van de projectresultaten?
3. Hoe verhoudt het projectresultaat zich tot het oorspronkelijke budget en de oorspronkelijke planning, i.c. de bijgestelde budgetten en planningen.

De vragen uit fase 1 hebben betrekking op de concrete voorbereidingsperiode van de uitvoeringsprojecten, oftewel de periode van globaal 2004 – 2009 waarin doelen werden geformuleerd en plannen werden ontwikkeld. De fasen 2 – 4 zijn van toepassing op de het drietal uitvoeringsprojecten dat onderwerp van onderzoek is. De praktische consequentie hiervan is dat de vragen van fase 1 alleen beantwoord zullen worden voor de voorbereidingsperiode en de vragen van 2 – 4 voor alle drie te onderzoeken deelprojecten zullen worden beantwoord.

2.2 Aanpak van het onderzoek



In de uitvoering van het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van documentstudie en interviews. De documenten bestonden uit stukken met betrekking tot besluitvorming in college en raad, zowel gedurende de visievorming als bij de start en uitvoering van de deel-

projecten. Daarnaast is gekeken naar documenten die daar als bijlage bij fungeerden of die anderszins belangrijk waren bij de uitvoering, zoals visiedocumenten, projectplannen, overeenkomsten of correspondentie met derden. Behalve uit documenten hebben we onze informatie gebaseerd op een aantal gesprekken. Deze zijn gevoerd met personen uit diverse geledingen van de gemeente: medewerkers die bij de projecten betrokken zijn geweest, de verantwoordelijk wethouder (voor de uitvoeringsprojecten) en leden van de raad. De gemeentesecretaris die ambtelijk opdrachtgever was van de uitvoeringsprojecten is niet meer bij de gemeente in dienst en is derhalve niet geïnterviewd. De documentstudie en gesprekken hebben een naar ons oordeel afgewogen beeldvorming over het projectverloop mogelijk gemaakt.

De conclusies en aanbeveling zijn behalve op feitelijke bevindingen gebaseerd op normen over een 'juiste' aanpak. Deze normen zijn in dit onderzoek niet afzonderlijk gespecificeerd. Dat betekent uiteraard niet dat ze geen rol spelen. De onderzoeksvragen hebben *an sich* een normatief karakter en veronderstellen een standaard ten aanzien van hoe te handelen in het ideale geval. Deze standaarden zijn in feite algemeen gebruikelijke opvattingen over behoorlijk bestuur, transparante besluitvorming door de juiste instanties en goed projectmanagement, volgens de algemene beginselen van projectmatig werken en regievoering. Ook kunnen normen voor de beoordeling van het feitelijk handelen soms ontleend worden aan door de gemeente zelf vastgesteld beleid, bijvoorbeeld over projectmatig werken of aanbestedingen. Uit de wijze waarop we de onderzoeksvragen beantwoorden, maar zeker uit onze conclusies en aanbevelingen, zal duidelijk worden welke normatieve standaard we hanteren ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van ruimtelijke projecten onder regie van de gemeente. Het oordeel over de gemeentelijke handelwijze zal in alle gevallen worden toegelicht, zodat helder is hoe het tot stand is gekomen en waarop het gebaseerd is.

Het onderzoek en de rapportage hebben plaatsgevonden in de periode november 2014 tot februari 2015. Het rapport is in april 2015 gewijzigd en aangevuld op grond van de informatie uit de technische reactie van de ambtelijke organisatie en extra documentatie.



3 Korte projectbeschrijvingen

In deze projectbeschrijvingen gaat het om een algemene typering van doel en inhoud van de projecten. Deze oriënterende typering biedt een kader voor de beschrijving van de projecten aan de hand van de onderzoeksvragen in het volgende hoofdstuk.

Centrumplan Zwartsluis: het voortraject

Vanaf ongeveer 2000 gaan de eerste stemmen op om iets te doen aan het centrum van Zwartsluis. Er wordt een zekere 'verrommeling' geconstateerd en een afkalvende aantrekkelijkheid voor bewoners en bezoekers. De gedachte is dat Zwartsluis door zijn mooie ligging aan het water en historische karakter een onbenutte economische potentie heeft. Meerdere initiatieven zouden moeten bijdragen aan de aantrekkelijkheid van de kern. Al snel worden deze initiatieven in de ruimtelijke sfeer gezocht. Aanpak van de openbare ruimte en van lelijke of leegstaande panden zou de aantrekkelijkheid van het centrum vergroten. Bovendien dient het draagvlak voor de middenstand te worden vergroot.

Van meet af aan kenmerkt de idee-ontwikkeling zich door een samenspel van gemeente en overige betrokkenen, zoals MKB Reva en een bewonersgroepering onder de naam Fortresse. Het proces komt op gang als MKB Reva in 2004 een onderzoek uitvoert en presenteert aan de gemeente. Hierin worden diverse ontwikkelingsvarianten benoemd, dat wil zeggen locaties in het centrum waar herontwikkeling plaats kan vinden. Een belangrijke rol daarin speelt uitbreidingsmogelijkheden voor een supermarkt in het centrum, omdat die gezien wordt als spil in het algehele draagvlak voor middenstand. De raad kiest voor één van de ontwikkelvarianten, maar de verdere voortgang wordt vertraagd door het feit dat er voornog een exploitatietekort is. Rond 2008 vindt een opleving plaats die deels te danken is aan het initiatief van enkele inwoners. Er komt een 'tienpuntenplan' dat opnieuw prioriteiten stelt en dat uiteindelijk leidt naar het Ontwikkelingsperspectief Zwartsluis. Dit document wordt in de raad in 2010 vastgesteld en zal de basis vormen voor een serie concrete uitvoeringsprojecten, waaronder Marktplan en Bezoekerscentrum.

Bezoekerscentrum

Dit project is een serie ruimtelijke maatregelen die vernieuwing van locaties en openbare ruimte inhouden en die tot doel hebben een positief effect op de leefbaarheid en lokale economie, onder andere door bevordering van toeristische aantrekkelijkheid. Het projectplan noemt de volgende deelresultaten: herinrichting van een bestaand pand tot museum, herinrichting en verbouw van een bestaand pand tot bezoekerscentrum, bouw van een nautisch centrum, verkoop van een pand ten einde toeristische bestemming mogelijk te maken en herinrichting openbare ruimte Handelskade (gesitueerd bij het museum en bezoekerscentrum). Het projectvoorstel wordt in 2010 vastgesteld, als delen van de uitvoering reeds in gang zijn gezet. Het kent een totaalbudget van € 4,7 miljoen dat deels gedekt wordt door provinciale subsidies. Alle deelresultaten uit het plan zijn gerealiseerd.

Marktplan

Ook dit project bestaat uit een verzameling deelresultaten, te weten het mogelijk maken van uitbreiding van een supermarkt en herontwikkeling van een aantal locaties, de panden



'Haar en Zo', 'Vrede' en de voormalige Rabobanklocatie. Deze panden dienen te worden omgevormd tot vestigingsplek voor detailhandel in combinatie met wonen (appartementen). Voor de herontwikkeling van panden is de woningbouwstichting Wetland Wonen verantwoordelijk, waarmee de gemeente een convenant sluit. Ook de openbare ruimte bij de genoemde locaties dient te worden opgewaardeerd. De algemene doelstelling van dit project is uitvoering te geven aan het Ontwikkelingsperspectief Zwartsluis. De raad stelt in 2010 de 'visie Marktplan' vast en verleent een krediet van € 665.000. Dat geld is bedoeld voor het opstellen van een stedenbouwkundige visie en overige voorbereidingskosten voor het project, zoals aankoop van strookjes grond. Het project heeft lange tijd stil gelegen door het afhaken van Wetland Wonen. Deze partij zag geen kans om de panden in de bedoelde zin te ontwikkelen. Anno 2015 is er sprake van hernieuwde activiteit rondom enkele panden.

Besto-terrein

De ontwikkeling van het voormalige Besto-terrein, gesitueerd direct tegen het centrum van Zwartsluis, heeft in feite meer het karakter van een langlopende grondexploitatie dan van een echt project. De ideeën voor de herontwikkeling van dit terrein dateren al van voor 2005. In samenspraak met een projectontwikkelaar en met de woningstichting Wetland Wonen is het terrein deels bouwrijp gemaakt door de gemeente en hebben genoemde partijen woningbouwprojecten gerealiseerd (appartementen voor aangepast wonen). Benodigde grond werd door de gemeente in 2007 aangekocht, de appartementen worden vanaf 2012 gebouwd. Van meet af aan is eveneens voorzien in woningbouw door Wetland op het resterende deel van het terrein. Deze ontwikkeling lag lange tijd stil. Eind 2014 is de gemeente begonnen met het bouwrijp maken ervan en is met Wetland afgesproken dat in 2015 begonnen wordt met de bouw. Het Ontwikkelingsperspectief Zwartsluis noemt in 2010 Besto als één van de lopende initiatieven in en rond het centrum van Zwartsluis.



4 Bevindingen per project

In dit hoofdstuk analyseren we aan de hand van de onderzoeksvragen het procesverloop gedurende de visievorming en tijdens de uitvoeringsprojecten. We lopen de relevante vragen langs per project en beginnen met de fase van de visievorming. Hierop zijn de eerste twee onderzoeksvragen van toepassing.

4.1 Centrumplan Zwartsluis: voorbereiding en visievorming

Onderzoeksvraag 1: Hoe is in hoofdlijn de planvorming inhoudelijk tot stand gekomen?

Bij deze vraag gaat het om de wijze waarop problemen zijn gesignaleerd, welke oplossingsrichting is gekozen en welke doelen en maatschappelijke effecten zijn benoemd.

Zo rond 2004 ontstaat er inhoudelijk consensus over het feit dat het niet goed gaat met het centrum van Zwartsluis, althans niet zo goed als wenselijk is en mogelijk lijkt. Het Distributieplanologisch onderzoek uit 2005, uitgevoerd door MKB Reva, signaleert de volgende punten:

- Het gaat niet goed met de detailhandel in centrum Zwartsluis
- Mogelijkheden van het oude centrum worden onvoldoende benut
- De fysieke structuur en uitstraling zijn verouderd
- De koopkrachtbinding is goed; de supermarkt in het centrum is essentieel voor de overige detailhandel

In een convenant dat de gemeente hierop sluit met o.a. MKB Vastgoed en dat bedoeld is om de voortgang procesmatig te regelen, worden de volgende inhoudelijke doelen geformuleerd:

- Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit
- Een optimaal verblijfsgebied voor bezoekers
- Een optimaal vestigingsklimaat voor bedrijven
- Een optimale bereikbaarheids-, parkeer- en veiligheidssituatie
- Een prettig werk- en woonklimaat

Er wordt vervolgens, eveneens in 2005, een stedenbouwkundige visie opgesteld (door bureau Fame) die bestaat uit een (deels historische) analyse van de stedenbouwkundige structuur van het centrum van Zwartsluis en een uitwerking van twee kansrijke modellen voor herontwikkeling. De analyse constateert knelpunten en kansen ten aanzien van diverse locaties vanuit ruimtelijk perspectief. Zwakke punten zijn o.a. het niet goed herkenbaar zijn van de vesting, leegstand, open plekken, onvolledig verkeerscircuit, verspreiding van centrumvoorzieningen en kansen liggen in het weer zichtbaar maken van de 'fortresse', herstel van de oorspronkelijke bebouwingsstructuur, een gesloten circuit en een compacter voorzieningencentrum. In de drie modellen worden verschillende ruimtelijke zwaartepunten aangegeven waar (een deel) van die kansen gerealiseerd kan worden. De visie geeft de voorkeur aan model 2, met een compact centrum, het zwaartepunt rond Kerkstraat en Stationsweg (met



een supermarkt) en een betere afbakening van het Marktplaats met woonbebouwing en eventueel culturele voorzieningen.

In 2006 heeft het bureau KuiperCompagnon in opdracht van de gemeente een 'strategische ontwikkelingsvisie' opgesteld voor het traject van het Zwarte Water, getiteld *Een dag op het Zwarte Water*. Dit document schetst de contouren voor ruimtelijke herontwikkeling van diverse locaties vanuit cultuurhistorisch perspectief. Over de ruimtelijke toekomst van Zwartsluis wordt gezegd:

- De samenhang van buurten onderling dient te worden versterkt
- Er is een ruimtelijke oplossing nodig voor het centrum (winkels en horeca)
- De potenties van de ligging aan twee waterwegen dienen beter te worden benut
- De randen van de kern zouden in harmonie met het landschap moeten zijn

Als in 2007 de gemeente besloten heeft de voorkeursontwikkelrichting uit de stedenbouwkundige visie (van Fame) over te nemen komt een proces op gang dat in 2010 leidt tot de vaststelling van het Ontwikkelingsperspectief Zwartsluis. Dit is bedoeld om missie en visie voor de centrumontwikkeling te benoemen en daarmee het 'beleidsmatig richtinggevend kader' voor de concrete projecten te zijn.

Het document, dat gebaseerd is op eerdere documenten zoals de stedenbouwkundige visie, somt nogmaals kort de knelpunten op: matige onderhoudsstaat authentieke panden, rommelige indruk bepaalde locaties, achterblijvende herontwikkeling, weinig uitnodigend om langer te verblijven, achterblijvend toerisme, parkeren is lastig en bewoners wijken voor boodschappen uit naar andere plaatsen. De missie luidt: 'we gaan Zwartsluis maatschappelijk en toeristisch ontwikkelen met als doel het versterken en behouden van de leefbaarheid en handhaven en vergroten van de ruimtelijke kwaliteit. Deze ontwikkelingen hebben een blijvend positief effect op de lokale economie.' Hieruit vloeien de volgende doelstellingen voort:

- Het vergroten van de leefbaarheid door versterking van het voorzieningenniveau
- Het versterken en bewaken van de ruimtelijke kwaliteit
- Het vergroten van de economische veerkracht

Vervolgens geeft het document een aantal criteria waaraan toekomstige (en deels al in gang gezette) projecten moeten voldoen, willen ze passen binnen de missie. Dat zijn zowel inhoudelijke als procesmatige criteria. Het document heeft daadwerkelijk als toetsingskader gefungeerd voor de projecten Bezoekerscentrum en Marktplan.

Samenvattend kunnen we in antwoord op de onderzoeksvraag het volgende constateren:

- Er bestaat gedurende een lange periode een brede consensus over de aard van de problemen waarmee Zwartsluis te kampen heeft
- Deze probleemanalyse is steeds in het oog gehouden bij de diverse processtappen
- De doelstellingen van eventuele herontwikkeling zijn eveneens min of meer consistent gebleven
- De vertaling van doelstellingen naar concrete initiatieven vindt met name in de laatste fase voorafgaande aan de concrete projecten (Bezoekerscentrum, Marktplan) plaats. Concrete maatschappelijke effecten (meetbare doelen) worden daarbij niet benoemd.



Onderzoeksvraag 2: Hoe is in hoofdlijn de planvorming procesmatig verlopen?

Het MKB Reva-rapport uit 2005, dat als startpunt voor de feitelijke planontwikkeling gezien kan worden, is vastgesteld in het college en met instemming besproken in de Raadscommissie grondzaken. In hetzelfde jaar wordt er een convenant gesloten om het initiatief handen en voeten te geven. Bij het convenant zijn behalve de gemeente de volgende private partijen betrokken: MKB Vastgoed, de Handelsvereniging Zwartsluis en Wetland Wonen. Het convenant voorziet in de aanstelling van een 'centrummanager'. Uit het convenant vloeit voort dat er opdracht wordt gegeven voor een stedenbouwkundige visie. Deze visie wordt opgesteld door bureau Fame. Uit de stukken valt op te maken dat er al vanaf 2006 geld in de meerjarenbegroting is opgenomen ten behoeve van de planvorming. De raad stelt in 2007 de strategische ontwikkelingsvisie *Een dag op het Zwarte Water* vast als leidraad voor de verdere ontwikkelingen van, in dit geval, Zwartsluis (het document heeft ook betrekking op andere kernen).

Vervolgens wordt in 2007 de keus gemaakt voor een van de voorkeursvarianten uit de stedenbouwkundige visie, te weten model 2. De raad neemt hierbij het advies van het college over. Daarmee is de algemene ontwikkelingsrichting afgebakend. Wel vertoont de ontwikkelvariant een exploitatietekort, waarvoor een oplossing gezocht moet worden. Als duidelijk is of dit tekort kan worden opgelost, zal definitief besloten worden over de voortgang, aldus het raadsvoorstel.

Er bestaat in deze fase geen duidelijke projectstructuur. Wel is er een plan van aanpak (gedateerd juli 2007) dat de actiepunten benoemt (zoals aanvraag van subsidies) en dat wijst op de noodzaak van een projectorganisatie van gemeente en MKB Vastgoed. Omtrent dit plan heeft geen besluitvorming plaatsgevonden. Wel heeft, volgens afspraak, MKB Vastgoed een centrummanager geleverd, maar de samenwerking met de gemeente verliep niet goed.

In 2008 dringt MKB Vastgoed er bij de gemeente op aan om samen verder te denken over terugdringing van het exploitatietekort. Inmiddels is een cruciale locatie in handen gekomen van een projectontwikkelaar, zodat die niet meer gebruikt kan worden om tekorten in het plangebied te compenseren. De gemeente staat voorsnog op het standpunt dat de oplossing voor dit specifieke probleem van MKB Vastgoed verwacht mag worden, die gekwalificeerd wordt als 'de ontwikkelende partij'.

Eind 2008 vindt de presentatie plaats van een 'tienpuntenplan' dat is opgesteld door wethouder Wiggers en het bureau KuiperCompagnon. Dit plan is gebaseerd op het vele voorwerk en somt (nogmaals) de knelpunten in Zwartsluis op. Weliswaar heeft dit plan geen rol in de besluitvorming gespeeld, het blaast het proces wel nieuw leven in. De wethouder doet voor de realisatie mede een beroep op de samenleving en naar aanleiding hiervan melden zich de heren De Voer en Vermeulen. Zij werken vervolgens op verzoek van de gemeente, tezamen met een bureau, aan een ontwikkelingsperspectief en uitvoeringsverkenning. Dat leidt tot het stuk *Ontwikkelingsperspectief Zwartsluis* dat tweemaal in de raad wordt behandeld (eind 2009 en begin 2010). De raad stemt in eerste instantie inhoudelijk in met het Perspectief, maar vraagt het college om financiële onderbouwing en nadere uitwerking voor concrete projecten. Die worden de tweede keer toegevoegd. Daarmee heeft de raad zich een toetsingskader verschaft voor de uitvoeringsprojecten onder de paraplu van het centrumplan.



Samengevat luiden de bevindingen:

- In het proces zijn de planvormingsfasen doorlopen van probleemsignalering, naar verkenning van oplossingen en besluitvorming als voorbereiding op de uitvoering
- Het onderzoeksrapport van MKB Reva uit 2005 heeft na vijf jaar geleid tot de vaststelling van het Ontwikkelingsperspectief dat concrete projecten mogelijk maakte. Er is over veel schijven gewerkt, wat deels eigen is aan dergelijke complexe processen. De samenwerking met MKB Vastgoed verliep niet soepel, hetgeen het tempo niet bevorderde. In aanmerking genomen dat ook ruim voorafgaande aan het onderzoeksrapport uit 2005 al werd gesproken over de aanpak van de centrumproblemen kan geconcludeerd worden dat het totale proces veel tijd in beslag heeft genomen.
- De regie van de gemeente op het proces gedurende deze periode (2005 – 2010) lijkt niet altijd even krachtig geweest te zijn. Enerzijds ligt dat in de aard van de plannen die voor een belangrijk deel steunen op inbreng van derden (ondernemers). Anderzijds vereist juist een complex proces aansturing en voortdurende aandacht, ook waar de afspraak is gemaakt dat derden het voortouw hebben.
- De rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie is helder afgebakend. De raad speelt rond 2010, bij de vaststelling van het Ontwikkelingsperspectief, een belangrijke kaart door te vragen naar criteria aan de hand waarvan hij uitvoeringsprojecten kan beoordelen. Ook vraagt hij om afzonderlijke projectvoorstellen met financiële onderbouwing.

4.2 Bezoekerscentrum

a. Plan- en besluitvormingsfase

Onderzoeksvraag 1: Bevat het projectplan de noodzakelijke componenten?

Voor het project is een projectplan opgesteld volgens een standaardopzet die binnen de gemeente beschikbaar was. Het plan geeft in de inleiding het kader van het project door een link te leggen met Ontwikkelingsperspectief en geeft de deelresultaten weer die gerealiseerd zullen worden. Het project bestaat uit zeven deelresultaten. Van alle onderdelen wordt het resultaat gedetailleerd beschreven, alsmede de gedetailleerde planning van de uitvoering. Verder bevat het plan een risico-inventarisatie, een communicatiematrix en een projectorganisatie. De begroting bevat alleen de gemeentelijke bijdragen (en niet het totale investeringsbedrag). Het projectplan biedt dus op zichzelf geen basis om te sturen op de totaalsom van het project. Deze sturing heeft wel plaatsgevonden op basis van een administratie van de projectkosten en subsidiegelden.

Onderzoeksvraag 2: Is de rol van eventuele externe partijen helder weergegeven?

Het projectplan geeft per onderdeel en activiteit helder aan of de bijdrage door een externe partij geleverd moet worden.

Onderzoeksvraag 3: Is er een risicoanalyse gemaakt?

Het projectplan bevat een risicoparagraaf. Als belangrijkste risico wordt genoemd de noodzaak om tijdig bepaalde werkzaamheden af te ronden om zodoende de provinciale subsidie



veilig te stellen. Een van de andere risico's is dat de verkoop van een pand, waarvan de opbrengst nodig is voor het project, niet (tijdig) doorgang vindt wegens 'de slechte economische tijd'.

Onderzoeksvraag 4: Is er gezorgd voor draagvlak voor het plan bij betrokkenen?

De direct bij het project betrokken partijen zijn van meet af aan nauw betrokken geweest bij de planontwikkeling en ook bij de uitvoering. De gemeente heeft gekozen voor twee externe projectleiders met banden in de gemeenschap van Zwartsluis. Daarmee was de verbinding met betrokkenen en belanghebbenden in principe geregeld en in de praktijk was er ook een groot draagvlak. Met planmatige inspraak op bijvoorbeeld ontwerpen is niet gewerkt. Wel heeft de gemeente volop aan draagvlak gewerkt door de inwoners ruimte te bieden hun ideeën te uiten. Dat heeft ook tot aanpassingen van de plannen geleid.

Onderzoeksvraag 5: Heeft de raad het projectvoorstel inclusief begroting vastgesteld?

In overeenstemming met de afspraak, gemaakt bij de vaststelling van het Ontwikkelingsperspectief, is aan de raad een voorstel voor het project voorgelegd met een toetsing aan de criteria voor de centrumontwikkeling (randvoorwaardelijke, inhoudelijke en budgettaire criteria). De raad heeft daarbij het krediet verleend dat nog nodig was volgens het projectplan. De overige benodigde middelen zijn in een eerder stadium gereserveerd. Blijkens het raadsvoorstel is het totale krediet dat inmiddels is verleend € 1,6 miljoen. De totale kosten van het (gesubsidieerde) project bedragen € 4,6 miljoen. De begroting met alle projectkosten was vertrouwelijk aan de raad meegedeeld.

De gemeente maakt de voorbereidingskosten van het project niet zichtbaar, behalve wanneer in het kader van de voorbereiding extern advies ingewonnen wordt. Voor het overige worden voorbereidingskosten beschouwd als ambtelijke uren die beschikbaar zijn voor projecten (en die al in de gemeentelijk begroting zitten).

b. Uitvoeringsfase

Onderzoeksvraag 1: Werkt de gemeente met een projectorganisatie?

Het projectplan voorziet in een projectorganisatie die behalve uit een kernteam onder leiding van een projectleider bestaat uit ondersteunende en adviserende medewerkers en een opdrachtgever. De projectleider was een medewerker van de gemeente, het kernteam bestaat deels uit externe, deels interne medewerkers. Deze externe medewerkers zijn de vrijwilligers De Voer en Vermeulen die door hun bijdrage aan de uitwerking van het 'tienpuntenplan' reeds betrokken waren bij het overkoepelende Centrumplan Zwartsluis. In de uitvoering van het project hebben zij een belangrijk deel van de werkzaamheden voor hun rekening genomen, steeds in overleg met de gemeentelijke projectleider. De gemeentesecretaris fungeerde als opdrachtgever van het project. Er vond maandelijks overleg plaats tussen de projectleider, gemeentesecretaris en de portefeuillehouder van het project. Die laatste was los daarvan in de praktijk steeds beschikbaar om over lopende zaken mee te denken. De dubbele rol van gemeentesecretaris als enerzijds ambtelijk opdrachtgever en anderzijds nauw betrokkenen bij het college was soms lastig. Overigens was in het algemeen de rolverdeling tussen opdrachtnemer en bestuur (opdrachtgever) helder.



Onderzoeksvraag 2: Zijn er onderdelen van de uitvoering aanbesteed?

Een deel van de werkzaamheden is door externe partijen uitgevoerd, met name ten aanzien van inrichting van openbare ruimte en verbouwwerkzaamheden. De gemeente heeft deze werkzaamheden op eigen kracht aanbesteed (bestek, aanbestedingsprocedure). De uitvoering van de werkzaamheden is volgens afspraak verlopen.

Onderzoeksvraag 3: Zijn er afwijkingen ontstaan in de uitvoering?

Er zijn geen noemenswaardige afwijkingen opgetreden in de uitvoering. Het project is volgens planning afgerond in 2012.

Onderzoeksvraag 4: Hoe verliep gedurende de uitvoering de externe communicatie?

De communicatie met direct bij de uitvoering betrokkenen verliep goed, mede door de aanwezigheid van twee vrijwilligers uit Zwartsluis in de projectorganisatie. Daarnaast besteedde de gemeente veel aandacht aan communicatie met de bewoners door inloopavonden te organiseren, flyers te verspreiden en persoonlijke gesprekken te voeren. Mede dankzij die actieve communicatie zijn er geen klachten gerezen naar aanleiding van het project.

c. Fase na afloop van het project: het resultaat

Onderzoeksvraag 1: Welke resultaten zijn inmiddels gerealiseerd?

Alle voorgenomen deelresultaten zijn volgens voornemen gerealiseerd.

Onderzoeksvraag 2: Welke maatschappelijke effecten zijn zichtbaar geworden?

De doelstellingen van het project passen binnen het kader van de visie op de ontwikkeling van Zwartsluis. Specifiek gaat het om het vergroten van de belevingswaarde van het centrum (het deel aan het water) voor toeristen door een bezoekerscentrum in te richten en door recreatieve ontwikkeling van de 'eilanden'. Een nevendoelstelling is het aanpakken van verwaarloosde locaties. In fysieke zin zijn al deze doelstellingen gerealiseerd (zie vraag 1). De vraag naar het effect is lastiger te beantwoorden. Naar het effect op de toeristische aantrekkelijkheid en 'vergroten van leefbaarheid' (eveneens genoemd in het projectplan) is geen gericht onderzoek gedaan. Dat zou ook lastig zijn, want er is destijds geen nulmeting gedaan. De indruk van de gemeentelijke betrokkenen is twee jaar na oplevering echter overwegend positief. Bezoekersaantallen zijn waarschijnlijk toegenomen. Een indicatie hiervoor is dat het Bezoekerscentrum de nodige bezoekers trekt en dat de liggelden zijn toegevoerd. Aangenomen mag bovendien worden dat het feit van de fysieke verbetering van de ruimte een positieve uitwerking heeft op toeristische aantrekkelijkheid en op leefbaarheid (in de zin van woongenot, positieve uitstraling, binding).

Onderzoeksvraag 3: Hoe verhoudt het projectresultaat zich tot het budget en de planning?

Zoals gezegd hebben zich tijdens de uitvoering geen noemenswaardige afwijkingen voorgedaan. Het college ontving in 2012, toen de projectonderdelen waren gerealiseerd dan wel er inmiddels inzicht was gekregen in de daadwerkelijke kosten, een financiële afrekening. Er is geen eindrapportage opgemaakt en naar de raad gestuurd. De raad is geïnformeerd over de financiële stand van zaken na uitvoering van de werkzaamheden in de jaarrekening 2013.



Samengevat luiden de bevindingen:

- Er is in dit project gewerkt met een uitgewerkt projectplan volgens de richtlijn die de gemeente daarvoor had vastgesteld.
- De gemeenteraad heeft het project beoordeeld en het benodigde extra krediet verschaft. De raad had kennis van de totale projectkosten.
- Er was een stevig draagvlak voor het project, zowel bij de partners als bij de bewoners. Dit was mede te danken aan het feit dat in de projectorganisatie een belangrijke rol was weggelegd voor twee externe medewerkers met een sterke binding met Zwartsluis.
- De resultaten zijn in fysieke zin volgens planning en begroting gerealiseerd. Het maatschappelijk effect laat zich moeilijk objectief onderzoeken, maar betrokkenen oordelen unaniem dat er een positief effect is.
- De raad geeft geen afzonderlijke eindrapportage ontvangen over het project. Wel bevat de jaarrekening een financieel overzicht.

4.3 Marktplan

a. Plan- en besluitvormingsfase

Onderzoeksvraag 1: Bevat het projectplan de noodzakelijke componenten?

De uitvoering van het project Marktplan is stapsgewijs verlopen. De raad heeft in het *Ontwikkelingsperspectief Zwartsluis* (oktober 2009; definitief vastgesteld in februari 2010) de basis gelegd voor de ontwikkeling van het plangebied in kwestie. Er is geen omvattend projectplan opgesteld met een beschrijving van einddoel, alle activiteiten, bijdragen van diverse partijen en totaalplanning. In plaats daarvan zijn deelbesluiten genomen. Een eerste uitvoeringsstap is een convenant tussen gemeente en Wetland Wonen Groep inzake het laten opstellen van een stedenbouwkundige visie (maart 2010).

Een tweede stap is het laten vaststellen van deze visie door de raad en besluitvorming over vervolgstappen (september 2010). Dat vervolg behelst kredietverlening, het opstellen van een technisch ontwerp en beeldkwaliteitsplan en het aanstellen van een externe procesmanager. Het advies bevat tevens het resultaat van de toetsing van het Marktplan aan het Ontwikkelingsperspectief, met als conclusie dat het plan aan de criteria voldoet (vergroten leefbaarheid door versterking voorzieningen, versterken ruimtelijke kwaliteit, vergroten economische veerkracht). In feite betreft het hier een toetsing van de stedenbouwkundige visie.

Een derde stap is het vaststellen van het 'uitvoeringsplan' door het college (november 2010). Dit uitvoeringsplan laat in de vorm van een projectplan zien hoe de bovengenoemde activiteiten zullen worden uitgevoerd. Het plan bevat een beschrijving van de projectorganisatie, de activiteiten en planning daarvan per deelresultaat en een risico-inventarisatie, met als reikwijdte de projectopgave. Naast het opstellen van een technisch ontwerp en beeldkwaliteitsplan omvat die opgave het voorbereiden van enkele overeenkomsten voor grond-aankoop en bijdragen aan de exploitatie van de herinrichting van de openbare ruimte. Ook het sluiten van een overeenkomst met Wetland over de 'herontwikkeling' van pand Haar en Zo wordt hier genoemd.



De beoogde effecten van het project volgens deze documenten strekken zich grofweg dus uit tot het vaststellen en doorlopen van ruimtelijke plannen en procedures. In relatie tot de feitelijke projectdoelen, de herontwikkeling van het plangebied in samenwerking met partners, is de scope van de besluitvorming en het uitvoeringsplan (het projectplan) dus beperkt. Alleen het, overigens niet in het convenant opgenomen, pand Haar en Zo wordt in dit verband genoemd. Het projectplan bepaalt zich al met al voor het overgrote deel tot dat wat de gemeente geacht wordt te leveren als bijdrage aan de totale ontwikkeling. Wat dit laatste behelst en wat daar nog meer voor moet gebeuren, blijft buiten beeld.

Onderzoeksvraag 2: Is de rol van eventuele externe partijen helder weergegeven?

Wat de voorgenomen ontwikkeling onder de noemer 'Marktplan Zwartsluis' in feite inhoudt, blijkt nog het duidelijkst uit het convenant. Volgens dit document is het gemeentelijke projectdoel het realiseren van de Ontwikkelingsvisie voor Zwartsluis met hulp van Wetland Wonen en omvat het project (in dat stadium) de volgende onderdelen:

- woningbouw en mogelijkheden voor detailhandel op de locaties 'Rabobank' en 'Vrede', te ontwikkelen door Wetland Wonen,
- uitbreidingsmogelijkheden voor de supermarkt C1000,
- herinrichting openbaar gebied door de gemeente.

Het convenant schetst hiermee het kader van de gewenste ontwikkeling. Afgezien van de coördinatie van de voorbereidende activiteiten (ruimtelijke planvorming en besluiten) is de gemeentelijke bijdrage de facto afhankelijk van de inspanningen van de partners: alleen als de herontwikkeling en uitbreiding van panden worden gerealiseerd heeft het zin om de openbare ruimte opnieuw in te richten. In een later stadium komt ook herontwikkeling in beeld van pand Haar en Zo door Wetland Wonen, volgens hetzelfde recept als de herontwikkeling van Vrede en de Rabolocatie (appartementen, winkelruimte). Dankzij een provinciale subsidie heeft de gemeente dit pand, dat ruimtelijk op logische wijze bij het Marktplan betrokken kon worden, kunnen verwerven. Wat de herontwikkeling van Haar en Zo inhield is overigens niet beschreven in een van de voorstellen voor college of raad.

Wat het convenant feitelijk regelt (de afspraken) beperkt zich tot wat nodig is om een stedenbouwkundige visie te laten opstellen. De bijlage vermeldt dat 'na de vaststelling van de stedenbouwkundige visie' door de partijen een 'samenwerkingsovereenkomst' zal worden gesloten. Het collegeadvies inzake het akkoord-gaan met het convenant wijst alleen op de noodzaak om tot een stedenbouwkundige visie te komen.

Voor de totale voorziene ontwikkeling onder de noemer Marktplan was de bijdrage van vooral Wetland Wonen cruciaal. In het collegeadvies over de vaststelling van de stedenbouwkundige visie (augustus 2010) wordt gewezen op de noodzaak van een nadere overeenkomst met Wetland over de voorgenomen activiteiten. Deze overeenkomst is er niet gekomen. Er zijn op papier geen concrete afspraken gemaakt met deze partij over de te leveren inspanningen. Zoals hierboven reeds gezegd is de rol van Wetland ook onvoldoende benoemd in de afweging en besluitvorming over het project, doordat die steeds plaatsvond op basis van het gemeentelijke aandeel in de totale ontwikkeling.

Dit alles laat onverlet dat met Wetland Wonen, ook in de fase na het opleveren van de visie en vervolgdocumenten, steeds intensief is samengewerkt aan de uitvoering van het project-als-geheel, oftewel de ontwikkeling van de diverse panden. Ondanks dat daarover geen nadere overeenkomst was gesloten, bestonden over de intenties en de wederzijdse verantwoordelijkheid geen misverstand. Uiteraard was het de gemeente er alles aan gelegen om



het project tot volledige uitvoering te brengen. Daarvoor is maximaal ingezet op constructief overleg met Wetland Wonen en andere partijen (lokale ondernemers).

Onderzoeksvraag 3: Is er een risicoanalyse gemaakt?

Het collegevoorstel van augustus 2010 bevat tevens een korte risico-inventarisatie (als bijlage). Die richt zich op de gevolgen van het 'uitvoeren van de stedenbouwkundige visie'. Die risico's worden van 'beperkte invloed' geacht op het uitvoeren van het 'definitieve plan'. De inventarisatie biedt weinig inzicht in de feitelijke risico's van het totale project. De risicoanalyse keert in dezelfde bewoordingen terug in het raadsvoorstel van september 2010. Het uitvoeringsplan (december 2010) herhaalt de conclusie ten aanzien van de risico's.

Onderzoeksvraag 4: Is er gezorgd voor draagvlak voor het plan bij betrokkenen?

Naast de inbreng van Wetland en de eigenaar van de supermarkt was het welslagen van het plan mede afhankelijk van de bereidheid van detailhandelaren om zich op de nieuw beschikbare locaties te vestigen (voormalige panden Rabobank, Vrede, Haar & Zo). Het college heeft regelmatig met individuele ondernemers en de ondernemersvereniging gesproken over bedrijfsvestiging. Wetland heeft, nadat het zelf afzag van ontwikkeling van de Rabolocatie, het pand verkocht aan een ondernemer (groentewinkel).

Onderzoeksvraag 5: Heeft de raad het projectvoorstel inclusief begroting vastgesteld?

De raad heeft in september 2010 een 'visie Marktplan' vastgesteld en krediet verleend voor de vervolgvastgestelde activiteiten die uit die visie voortvloeien. Het gaat om een krediet van € 665.000 voor het laten opstellen van een beeldkwaliteitsplan, verwerving van strookjes grond en een pand en voor herinrichting van openbare ruimte. De projectbegroting betreft het gemeentelijk aandeel in een totaalplan waar ook Wetland en de supermarkt bij betrokken zijn. Dit voorstel fungeert als besluitvorming over het project. Bij het voorstel is een toets gevoegd, waarin de gemeentelijke projectactiviteiten gerelateerd worden aan de criteria van het Ontwikkelingsperspectief (conform de eis van de raad). Op het moment van deze besluitvorming vinden al projectactiviteiten plaats. De raad heeft ruimte geboden voor het maken van voorbereidingskosten bij de vaststelling van het *Ontwikkelingsperspectief Zwartsluis*.

Daarnaast heeft de raad het 'uitvoeringsplan' (het projectplan voor het beeldkwaliteitsplan, technisch ontwerp en enkele overeenkomsten) ter kennis name aangeboden gekregen in december 2010.

b. Uitvoeringsfase

Onderzoeksvraag 1: Werkt de gemeente met een projectorganisatie?

Het college heeft besloten de projectleiding uit te besteden aan dhr. Van de Werff van het bureau Thorbecke. De gemeentesecretaris fungeerde in deze structuur als ambtelijk opdrachtgever. Het projectplan (het 'Uitvoeringsplan Marktplan') noemt verder externe betrokkenen (Wetland Wonen en C1000) en interne betrokkenen als leden van de projectorganisatie. Die laatste zijn ambtelijke medewerkers die verantwoordelijk zijn voor gemeentelijk aandeel in het Marktplan. Het projectplan omvat het beeldkwaliteitsplan, technisch ontwerp en het sluiten van enkele overeenkomsten. Ook de definiëring van het



eindproduct, de risico's en het kwaliteitsniveau in het plan hebben betrekking op deze doelen. De scope is in het licht van de totale centrumontwikkeling die betrokkenen op het oog hebben dus beperkt. Na oplevering van het eindresultaat beëindigt de gemeente de relatie met de externe projectleider. Er wordt geen nieuwe projectstructuur opgezet op basis van een vervolgplan. De projectactiviteiten vallen vanaf dat moment onder de coördinator vastgoed van de gemeente.

Onderzoeksvraag 2: Zijn er onderdelen van de uitvoering aanbesteed?

Het ontwerp voor de herinrichting van de openbare ruimte is aanbesteed aan TWA-Architecten.

Onderzoeksvraag 3: Zijn er afwijkingen ontstaan in de uitvoering?

Het project is, in het licht van de geplande herontwikkeling, niet volledig en gedeeltelijk anders dan voorzien uitgevoerd. (Zie hieronder bij het projectresultaat.) Als vanaf ongeveer 2011 de ontwikkeling sterk vertraagd wordt, vermindert de actieve aansturing door de gemeente.

Het gemeentelijk aandeel – herinrichting openbare ruimte – was afhankelijk van de realisering van het aandeel van Wetland Wonen. Deze partij slaagde er niet in de panden die zij in eigendom had in de geest van het convenant te ontwikkelen. Dit wordt toegeschreven aan de negatieve ontwikkeling van de vastgoedmarkt in de jaren na de financiële crisis. Ook wordt er in dit verband verwezen naar veranderde regelgeving die woningbouwverenigingen verbiedt om nog commercieel te opereren.

De raad is over dit vroegtijdig verminderen of beëindigen van de projectactiviteiten summier geïnformeerd. Inhoudelijke berichtgeving over de stagnerende ontwikkeling aan de raad dateert van augustus 2011. In een brief informeert het college de raad over de stand van zaken in de projecten Bezoekerscentrum, Agnietencollege en Marktplan. Op dat moment zijn veel van de voorbereidende gemeentelijke activiteiten min of meer afgerond en moet de aanbesteding voor de herinrichting openbare ruimte nog plaatsvinden. Over het Marktplan als geheel wordt gemeld dat er vertraging optreedt door 'tegenvallende belangstelling voor de herontwikkelingslocaties'. Het college verwacht dat met de ontwikkeling van de voormalige Rabobank en gebouw Vrede 'vermoedelijk dit jaar'[= 2011] gestart zal worden, gezien 'de belangen van zowel de gemeente als Wetland Wonen'. De Jaarverantwoording 2013 (Bijlagenboek) bevat een financieel overzicht van het inmiddels gestagneerde project. Die stagnatie wordt zonder nader toelichting toegeschreven aan 'externe oorzaken'.

Onderzoeksvraag 4: Hoe verliep gedurende de uitvoering de externe communicatie?

Met de betrokkenen is steeds overleg geweest over de planvorming. Naast met de direct bij het project betrokken partijen heeft dat overleg plaatsgevonden met de stichting Fortresse en de Middenstandsvereniging. Er is een inloopbijeenkomst geweest voor omwonenden over het ontwerp van de openbare ruimte. De communicatie verliep steeds goed.



c. Fase na afloop van het project: het resultaat

Onderzoeksvraag 1: Welke resultaten zijn inmiddels gerealiseerd?

De gemeente was verantwoordelijk voor de herinrichting van de openbare ruimte. Dit onderdeel is niet uitgevoerd, voornamelijk als gevolg van het feit dat andere onderdelen van het plan niet zijn uitgevoerd. Daardoor viel de grondslag onder de exploitatie van de herinrichting deels weg. Bovendien zou het jammer zijn om te herinrichten als daarna nog met zwaar materieel gewerkt zou moeten worden aan de verbouw van panden. Los hiervan zijn enkele knelpunten in het parkeren intussen opgelost (verwijdering muurtjes, kap van bomen).

De supermarkt C1000, inmiddels Coop, is in staat gesteld om een groter winkelpand te realiseren. Dit is deels anders verlopen dan was voorzien, zodat de eigenaar minder grond hoeft af te nemen van de gemeente.

Wetland heeft het pand Rabobank niet ontwikkeld in de voorgenomen zin, maar uiteindelijk in zijn geheel doorverkocht aan een ondernemer (groenteboer). Deze gebruikt het hele pand voor de bedrijfsvoering. Het belangrijkste nagestreefde resultaat, vestiging van middenstand in het centrum, is in dit projectonderdeel bereikt. Appartementenbouw is achterwege gebleven, maar dit werd door de gemeente niet als hoofddoel beschouwd.

Wetland, de eigenaar van pand Vrede, slaagde er door een moeilijke markt niet in het pand tijdig te ontwikkelen in de overeengekomen zin. Wetland verwees ook naar veranderende wetgeving, volgens welke een woningbouwvereniging zich dient te beperken tot sociale woningbouw. Een recente ontwikkeling is dat zich een ondernemer (detailhandel) heeft gemeld met belangstelling voor het pand. Ook het pand Haar & Zo is niet ontwikkeld in de kennelijk bedoelde zin. De gemeente verhuurt het momenteel aan een kringloopwinkel.

Onderzoeksvraag 2: Welke maatschappelijke effecten zijn zichtbaar geworden?

De komst van de groenteboer naar het centrum en de uitbreiding van de supermarkt wordt door de betrokkenen beschouwd als een versterking van de kern van Zwartsluis. Realisering van appartementen, die achterwege is gebleven, werd door de gemeente niet als hoofddoel beschouwd.

Onderzoeksvraag 3: Hoe verhoudt het projectresultaat zich tot het budget en de planning?

Het project is niet afgerond. Zoals gezegd is de raad in de Jaarrekening 2013 op de hoogte gesteld van de financiële stand van zaken. De raad is bekend met het feit dat de financiële middelen voor de herinrichting van de openbare ruimte, mocht het tot uitvoering komen, momenteel ontoereikend zijn. Omdat het pand Haar & Zo met subsidie is aangekocht, kan een eventuele verkoop extra baten opleveren die ten gunste komen van het exploitatiekort van de herinrichting.

Samengevat luiden de bevindingen:

- De besluitvorming over dit project heeft niet plaatsgevonden op basis van een totaalplan dat inzicht biedt in alle uit te voeren activiteiten, dus inclusief de ontwikkeling van panden door Wetland Wonen, de daarbij behorende randvoorwaarden, overlegstructuur en projectorganisatie, risico's en een planning. Besluitvorming



vond fasegewijs en uiteindelijk partieel plaats: ze strekt zich uit tot de fase van het beeldkwaliteitsplan. Daardoor is er asymmetrie ontstaan tussen inspanningen en effecten: het beeld van de projectactiviteiten blijft beperkt tot de gemeentelijke inspanningen en voorbereidende werkzaamheden, terwijl bij de maatschappelijke effecten wordt uitgegaan van de realisering van het totale plan. Uiteraard betekent dit niet dat in de uitvoeringspraktijk niet werd gestuurd op basis van een beeld van de totale ontwikkeling.

- Er is, anders dan in zowel het convenant als in het collegeadvies 'vaststelling stedenbouwkundige visie' wordt aangeduid, geen nadere overeenkomst gesloten met Wetland Wonen. De afspraken in het convenant gaan over het laten opstellen van een stedenbouwkundige visie en niet over de voor het uiteindelijke project cruciale ontwikkeling van de panden door Wetland.
- Onduidelijk is uiteraard of dergelijke afspraken de feitelijke gang van zaken veranderd zouden hebben. Niettemin waren over een dergelijke verregaande vorm van samenwerking schriftelijke afspraken op hun plaats geweest. Ook was daardoor een beter zicht op de risico's mogelijk geweest. Wetland en de gemeente verwijzen ter verklaring van de stagnatie naar veranderende marktomstandigheden en veranderende regelgeving voor woningbouwverenigingen. Over dat laatste kan worden opgemerkt dat die pas zeer recentelijk (2015) van kracht zijn geworden. Natuurlijk speelt de discussie die tot de nieuwe wet heeft geleid al langer. Niettemin waren er zeker in de eerste jaren na de start van het project (2010) voor Wetland geen belemmeringen door veranderende regelgeving voor de ontwikkeling van de panden.
- Het pand Haar & Zo werd dankzij een subsidie kosteloos verworven, maar wel met overheidsgeld. Er zijn onvoldoende concrete afspraken gemaakt over de bestemming van dit pand in het kader van het project.
- Na afronding van de voorbereidende werkzaamheden is het externe projectmanagement beëindigd. In plaats daarvan is een interne coördinator benoemd. Voor de verdere uitvoering, de feitelijke realisatie van het project, is geen nieuw projectplan gemaakt.
- Er is voor het plan voldoende draagvlak gecreëerd onder de bevolking. Omwonenden zijn steeds actief geïnformeerd en konden hun ideeën en opmerking kwijt bij de gemeente.
- De gerealiseerde projectonderdelen hebben op zichzelf een positief effect op de leefbaarheid van het centrum. De resultaten zijn deels door een gelukkige wending van de omstandigheden tot stand gekomen, al waren die zonder het project waarschijnlijk helemaal niet bereikt.
- Der raad is, buiten de financiële tussenbalans van de jaarrekening, op papier uiterst summier geïnformeerd over de het projectverloop en de oorzaken van stagnatie.

4.4 Besto-terrein

Zoals gezegd heeft de ontwikkeling van het voormalige Besto-terrein in de praktijk meer het karakter van een langlopende grondexploitatie dan van een project. Er is nooit een project 'herontwikkeling Besto-terrein' gedefinieerd en vastgesteld. Om die reden vindt de analyse van de aansturing van deze herontwikkeling plaats aan de hand van de besluitvorming voor zover die heeft plaatsgevonden en van de mondelinge informatie. De documentatie omtrent het dossier 'Besto' is beperkt. De samenvattende conclusies aan de hand van de onderzoeksvragen volgen na een resumé van de gang van zaken.



De oorsprong van de ontwikkeling van het Besto-terrein is uit de ons bekende stukken niet goed te achterhalen. De relatie tussen deze ontwikkeling en het Centrumplan wordt bovendien pas in een laat stadium gelegd, namelijk bij het vaststellen van het Ontwikkelingsperspectief in 2010. Het 'project' Besto is een van de genoemde lopende zaken in de lijst van achttien projecten die bij deze notitie is opgenomen. Zoals hiervoor is gebleken, wordt de centrumontwikkeling van Zwartsluis in gang gezet met het MKB-rapport uit 2005. Dit leidt tot een stedenbouwkundige visie waarvan de raad in 2007 'variant 2' kiest. Deze variant betreft diverse locaties in het centrum. De plannen met het Besto-terrein vallen daar niet onder. Wel wordt de Besto-ontwikkellocatie genoemd in een visiedocument uit december 2006, *Een dag op het Zwarte Water*. Het gaat hierbij om een ruimtelijk perspectief op de locatie: er dient een 'zekere mate van openheid van en naar het Meppelerdiep' te blijven en 'het plan van Frion [zal] zodanig worden opgenomen dat er een nieuw verwijzing naar de Fortresse ontstaat'.

Intussen is de ontwikkeling van het voormalige Besto-terrein dan al in gang gezet. Uit mondelinge informatie blijkt dat de herontwikkeling bestaat uit drie onderdelen, te weten het Friongebouw en het Sethegebouw (beide appartementencomplexen voor aangepast wonen) en sociale woningbouw. Al deze drie onderdelen zouden door Wetland Wonen gerealiseerd dienen te worden. De gemeente was verantwoordelijk voor de ruimtelijke procedures en het bouw- en woonrijp maken van het terrein. Deze planvorming dateert uit de periode voor 2005. De gemeente heeft grond overgenomen die door de ontwikkeling van de drie onderdelen door Wetland geëxploiteerd kan worden.

In februari 2006 dient de gemeente een subsidieaanvraag in bij de provincie Overijssel. De reden is blijkens een collegeadvies dat de ontwikkeling van het Besto-terrein een 'behoorlijk' exploitatietekort toont en dat Wetland 'tot op heden' niet bereid lijkt in dat tekort te delen. Het advies kondigt aan dat er een 'projectplan' zal volgen met een overzicht van kosten, baten en dekking. (Zoals gezegd is dat plan niet aangetroffen.)

In augustus 2007 besluit het college tot het sluiten van een convenant met Wetland, op voorwaarde dat de raad bereid is krediet te verlenen voor de beoogde ontwikkeling. Dit convenant betreft onder andere grondaankoop en doorverkoop en de verplichting van Wetland om het Friongebouw te realiseren alsmede sociale woningbouw. (Over de ontwikkeling van het Sethegebouw wordt hier niet gesproken.) Hieraan vooraf gegaan is een gesprek van de burgemeester met Wetland, nadat in juli de directeur grondgebied nog had geadviseerd om voor het woningbouwonderdeel een andere partner te zoeken. Wetland toonde zich aldus dit advies 'geen partner in de ontwikkeling maar een onbuigzame tegenvoeter'. Deze moeilijkheden zijn kennelijk in de daarop volgende periode gladgestreken, hetgeen tot een overeenkomst heeft geleid. In september 2007 verleent de raad krediet van ruim € 1,7 miljoen voor de grondaankoop. Er is op dat moment sprake van een sluitende exploitatie. Het raadsvoorstel meldt summier de inhoud en context van de overeenkomst. De ruimtelijke invulling van het terrein beantwoordt aan de zogenaamde 'Zwartewaterlintvisie' (bedoeld is *Een dag op het Zwarte Water*). Omwonenden zullen worden betrokken bij de inrichting van de ruimte.

In januari 2009 stelt het college de inrichtingsschets vast van het 'buitengebied' van het Besto-terrein. Het overzicht van de stand van zaken leert dat de ontwerpen voor het De Sethegebouw en het Friongebouw inmiddels ter visie zijn gelegd. De inrichtingsschets zal gepresenteerd worden aan bewoners. De schets sluit volgens het advies aan bij de kaders van de Zwartewaterlintvisie. De uitvoering van de inrichtingsschets vertoont een exploitatie-



tekort van € 77.000 (op een begroting van ruim € 1,1 miljoen). Dit kan volgens het advies in de exploitatie worden opgelost. Het college wordt geadviseerd het plan aan de raadscommissie Grondzaken te presenteren.

De documentatie van het Besto-project bevat tot slot een brief van het college aan de raad uit oktober 2014. De brief gaat over de uitvoering van het laatste onderdeel van de voorgenomen ontwikkeling, te weten de sociale woningbouw. Het stedenbouwkundig plan voor het desbetreffende deel van het terrein is als bijlage bij de brief gevoegd, er zal binnenkort een bestemmingsplan in procedure worden gebracht en het bouwrijp maken is inmiddels aanbesteed.

Aan de hand van de onderzoeksvragen valt het volgende korte resumé te maken:

a. Plan- en besluitvorming

1. *Bevat het projectplan de noodzakelijke componenten?* Er is geen projectplan.
2. *Is de rol van de externe partijen helder weergegeven?* Nee, het enige document dat (een deel van) de verplichtingen beschrijft is een convenant tussen de gemeente en Wetland Wonen. De samenwerking verliep niet altijd soepel.
3. *Is er een risicoanalyse gemaakt?* Nee.
4. *Is er voor draagvlak gezorgd bij de betrokkenen?* Er is veel overlegd met de samenwerkingspartner, Wetland. Het plan voor de inrichting van de openbare ruimte is gepresenteerd aan omwonenden.
5. *Heeft de raad het projectvoorstel inclusief begroting vastgesteld?* Nee, er is geen sprake van een projectvoorstel geweest. Wel is er krediet verleend voor de aankoop van grond, onder toelichting van de lopende ontwikkeling.

b. Uitvoering

1. *Werkt de gemeente met een projectorganisatie?* Nee.
2. *Zijn er onderdelen van de uitvoering aanbesteed?* Ja, zoals het opstellen van de inrichtingsschets en de uitvoering ervan.
3. *Zijn er afwijkingen ontstaan in de uitvoering?* Daarover valt geen oordeel te geven.
4. *Hoe verliep gedurende de uitvoering de externe communicatie?* Daarover valt geen oordeel te geven.

c. Resultaat

1. *Welke resultaten zijn inmiddels gerealiseerd?* De beide gebouwen voor aangepast wonen (De Sethe en Frion) en de inrichting van de ruimte rondom die gebouwen. Het resterende deel van het terrein, bestemd voor sociale woningbouw, is inmiddels woonrijp gemaakt. Wetland begint in 2015 met de woningbouw.
2. *Welke maatschappelijke effecten zijn zichtbaar geworden?* Met de komst van de gebouwen voor aangepast wonen is een braakliggend gedeelte direct grenzend aan het centrum op een fraaie wijze ingevuld. De appartementen voorzien in een maatschappelijke behoefte.
3. *Hoe verhoudt het projectresultaat zich tot het budget en de begroting?* Daarover valt geen oordeel te geven. Er is geen balans opgemaakt en aan de raad gezonden (zit waarschijnlijk in de grondexploitatie).



Samengevat luiden de bevindingen:

- De ontwikkeling van het Besto-terrein werd behandeld als een grondexploitatie, terwijl gezien de voorgenomen ontwikkeling een projectplan wenselijk was geweest. Nu ontbrak een beschrijving van de gewenste ontwikkelingen, de rol van de betrokkenen, een risico-inventarisatie, planning en een actielijst als instrumenten voor besluitvorming en sturing.
- De ontwikkelingsgeschiedenis, inmiddels nog niet afgerond, heeft een grote looptijd, zeker gezien het feit dat de eerste initiatieven kort na 2001 zijn ontstaan. De lange looptijd lijkt deels het gevolg van tekortschieten in regie. De verhouding met Wetland is in verschillende opzichten moeizaam gebleken.
- Het resultaat van het reeds gerealiseerde deel van het plan draagt bij aan de kwaliteit van het centrum van Zwartsluis.
- Duidelijk is dat het project zal worden afgerond volgens de oorspronkelijke bedoeling.



5 Analyse en conclusies

In 5.1 geven we de samenvattende analyse weer van het verloop van de projecten. Daarin sluiten we aan bij de onderzoeksthema's van het onderzoek, te weten het proces van visievorming in de voorbereidingsfase, plan- en besluitvorming ten aanzien van de uitvoeringsprojecten, de feitelijke uitvoering (de realisering van het projectprogramma, maar ook de rolverdeling tussen de betrokkenen) en de resultaten. In 5.2 vatten we deze analyseresultaten samen in conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

5.1 Analyseresultaten

1. *Probleemanalyse en formulering oplossingsrichting voor de centrumproblemen*

Er bestond een brede consensus over de leefbaarheidsproblematiek waarmee het centrum van Zwartsluis te kampen had in de jaren na 2000. De probleemanalyse en het zoeken naar oplossingen en ideeën heeft in een ruime kring van betrokkenen plaatsgevonden. Behalve de gemeente waren daar het MKB (Reva en Vastgoed) en bewoners, verenigd in een belangengroepering, bij betrokken. In opdracht van de gemeente zijn diverse rapporten opgesteld. De aard van de problematiek is in verschillende visiedocumenten verwoord en de diverse oplossingsrichtingen die daarbij naar voren zijn gebracht sloten aan bij die problematiek. Dat betekent dat verwacht mocht worden dat deze oplossingsrichtingen daadwerkelijk zouden bijdragen aan de verbetering van de geconstateerde situatie en dat daarvan een positief maatschappelijk effect zou uitgaan.

2. *Voorbereiding aanpak centrum: procesmatig*

De periode van ideeënontwikkeling heeft ruim vijf jaar geduurd (van ongeveer 2004 tot 2009). In 2005 is er een convenant gesloten over de gezamenlijke aanpak van de herontwikkeling van het centrum. Vervolgens duurde het tot 2007 alvorens de raad kon kiezen voor een specifieke ontwikkelingsvariant en daarna tot eind 2009 voor een programmaplan kon worden vastgesteld dat als basis fungeerde voor afzonderlijke ontwikkelingsprojecten. De vertaling van ideeën in uitvoeringsvoorstellen ging al met al niet vlot en dat was deels het gevolg van de niet-optimale samenwerking tussen gemeente en MKB (Reva en Vastgoed). Dankzij initiatief van een wethouder en nieuwe samenwerkingspartners uit de lokale gemeenschap werd het proces nieuw leven ingeblazen. Nu is een dergelijke, door de dynamiek van het moment bepaalde ontwikkelingsgang deels eigen aan dit soort processen. Anderzijds lijkt het erop dat in dit proces tijdwinst geboekt had kunnen worden door meer gemeentelijke regie. Feit is wel dat het draagvlak voor het plan groot was.

3. *Inhoudelijke besluitvorming over de uitvoeringsprojecten Bezoekerscentrum en Marktplan*

De beide projecten zijn getoetst aan het Ontwikkelingsperspectief Zwartsluis dat criteria bevat voor uitvoeringsprojecten. Voor wat het project Bezoekerscentrum betreft heeft deze toetsing tijdig en op basis van het volledige projectplan plaatsgevonden. Bij het project Marktplan valt op dat de toetsing een beperkte reikwijdte heeft. Dat hangt samen met het feit dat er geen besluitvorming over dit project op basis van een alomvattend voorstel heeft



plaatsgevonden. De raad heeft besloten over de vaststelling van de stedenbouwkundige visie en het gemeentelijke aandeel in de voorziene centrumontwikkeling. Daardoor was er te weinig zicht op de voor het slagen van die ontwikkeling cruciale bijdrage van overige partijen. Het projectplan laat niet zien hoe de regie voor het totale proces geborgd is. De risico's die zouden kunnen ontstaan bij een minder actieve of bereidwillige rol van Wetland Wonen zijn onvoldoende in beeld gebracht. Uiteraard wil dit niet zeggen dat de organisatie en de gemeenteraad geen beeld hadden van de totale ontwikkeling en bijdragen van partners. De afweging in de besluitvorming dient echter plaats te vinden op basis van een weergave van het volledige plan, de randvoorwaarden daarvoor en risico's daarvan.

4. Projectmanagement en regie

Het projectmanagement wordt, alle projecten overziend, ad hoc vormgegeven. In de voorbereidingsfase (globaal de periode tot 2010) is, na de eerste probleemanalyse en richtinggevende plannen, een enkele maal sprake geweest van de noodzaak een procesmanager aan te stellen, maar van een continu procesmanagement is geen sprake geweest. In de uitvoeringsprojecten Bezoekerscentrum en Marktplan zijn projectplannen gemaakt, waarin onder meer de uit te voeren activiteiten en projectorganisatie is beschreven. De beschikbare instrumenten (de organisatie kende destijds reeds projectmatig werken) zijn dus gebruikt. Het project Bezoekerscentrum kenmerkte zich door een goede projectorganisatie en uitvoering op basis van een helder plan. In dit project zijn bovendien duidelijk synergievoordelen behaald door intensieve samenwerking in de projectorganisatie met externe partners uit de lokale gemeenschap.

In het project Marktplan hadden het projectplan en de -organisatie een beperkte scope: ze beperkten zich tot de voorbereidende activiteiten (technische ontwerpen, aankopen, etc.). De inspanningen die nodig waren voor het totaalplan, met daarin een cruciale rol voor Wetland en de regie die dat vereiste, bleven zo buiten beeld. Er zijn geen nadere schriftelijke afspraken met Wetland gemaakt voor de daadwerkelijke en tijdige ontwikkeling van de panden waarvoor plannen bestonden (inspanningsverplichtingen). Uiteraard wil het feit dat er geen nadere overeenkomst en een nieuw projectplan zijn opgesteld niet zeggen dat de gemeente en Wetland geen gedeeld beeld hadden van de gewenste ontwikkeling. Ook is het de vraag of met dergelijke afspraken die uiteindelijke ontwikkeling afgedwongen had kunnen worden. Toch waren nadere schriftelijke afspraken op hun plaats geweest, alleen al als voorwaarde om de regierol stevig in te vullen.

De ontwikkeling van het Besto-terrein is nooit projectmatig opgepakt. Gezien de aard van de ontwikkeling was het wenselijk geweest om de rollen en noodzakelijke acties vast te leggen in een document met een planning. Of het verloop van de ontwikkeling daardoor anders zou zijn geweest blijft uiteraard speculatie, maar ook hier gaat het om het creëren van de optimale voorwaarden voor sturing. Al met al bestaat de indruk dat in de aanpak van de meer complexe processen met onzekere factoren (bijvoorbeeld processen die zich over een lange duur uitstrekken of waarbij veel afhangt van partners) verbetering mogelijk is. In dit soort processen komt het niet alleen aan op het beheersen van en werken met projectinstrumenten (zoals projectplannen, risico-inventarisatie en projectorganisatie), maar ook op de regiekwaliteiten.

5. Rolverdeling bestuursorganen en ambtelijke organisatie

De rolverdeling tussen ambtelijke organisatie en college is in grote lijnen helder. Het college besluit op advies van de organisatie tot het aangaan van projecten en de uitvoering van belangrijke projectactiviteiten (zoals aankopen, vaststelling van visies, bestemmingsplan-



procedures). In de uitvoering is er sprake van een goede en werkbare rolverdeling tussen ambtenaren en verantwoordelijk portefeuillehouder.

De raad heeft bij de vaststelling van het Ontwikkelingsperspectief Zwartsluis, het basisplan voor de ontwikkelingen in het centrum, een belangrijke kader stellende rol gespeeld door te vragen om criteria voor de beoordeling van uitvoeringsprojecten. Indien nodig legt het college besluiten voor aan de raad. De raad wordt met name in de aanvangsfase op een goede wijze bij de projecten betrokken, doordat de projectvoorstellen aan de raad worden voorgelegd. Dit geldt voor de projecten Bezoekerscentrum en Marktplan, al had die beoordeling zoals gezegd een beperkte reikwijdte. Er was al met al voldoende gelegenheid om kaders te stellen. Het Besto-‘project’ viel buiten dit beoordelingskader.

Met de controlerende rol van de raad is het minder goed gesteld. De raad ontvangt geen afzonderlijke, dat wil zeggen los van informatie uit de rekening of begroting, schriftelijke informatie over de projectvoortgang. De keerzijde is dat de raad ook niet uitdrukkelijk lijkt te vragen om schriftelijke tussenrapportages van projecten. Evenmin wordt op afzonderlijke wijze gerapporteerd over de eindbalans (Bezoekerscentrum) of voorlopige eindbalans (Marktplan). Het college ontvangt bovendien geen projectevaluatie.

6. Resultaat en maatschappelijke effecten

De maatregelen van het project Bezoekerscentrum zijn volgens plan gerealiseerd. Voor het project Marktplan is de balans minder gunstig; de voorgenomen maatregelen (ontwikkeling van panden voor middenstand én appartementen; aanpak inrichting) zijn slechts ten dele gerealiseerd en deels anders dan was voorzien (wat overigens geen nadeel is). Voor een deel valt het niet-realiseren van de doelen te verklaren uit de verslechterende economische omstandigheden die het voor Wetland onaantrekkelijk maakten om de investeringen uit te voeren. In een later stadium verwees de woningbouwvereniging bovendien naar veranderende regelgeving. Inmiddels bestaat er zicht op ontwikkeling van resterende panden. De ontwikkeling van het Besto-terrein heeft grote vertraging opgelopen en is nog niet afgerond. Hier is inmiddels duidelijk dat de laatste fase gerealiseerd gaat worden.

Hoewel er geen duidelijk meetbare doelstellingen zijn vastgesteld bij het Centrumplan en bij de uitvoeringsprojecten, lijkt het geheel van maatregelen een positief maatschappelijk effect te hebben. De vitaliteit van het centrum is vergroot. Het draagvlak voor de middenstand is tenminste gecontinueerd en dat is winst in een tijd waarin deze sector zwaar onder druk staat. Verder bestaat de indruk dat de toeristische aantrekkelijkheid is toegenomen nu er een duidelijke trekpleister is in de vorm van een bezoekerscentrum. De ruimtelijke kwaliteit is voor een belangrijk deel toegenomen en ook dat vormt een belangrijke indirecte factor voor de leefbaarheid van het centrum.

5.2 Conclusies

Tot slot benoemen we de, naar ons oordeel, belangrijkste procesmatige conclusies (a). Dit mondt uit in een beoordeling van de hoofdvraag van dit onderzoek, te weten die naar de doelmatigheid en doeltreffendheid¹ van het Centrumplan (b).

¹ De doeltreffendheid gaat over het maatschappelijk effect (hebben de projecten het gewenste resultaat gehad, vormen ze een oplossing voor de gesignaleerde problematiek). De doelmatigheid gaat over de vraag of dat effect is bereikt met een evenredig



a. *Procesmatige conclusies*

Op grond van bovenstaande analyseresultaten komen we tot een drietal procesmatige conclusies:

1. Regievoering en procesmanagement: over de hele periode van planvorming en uitvoering is de regievoering (en het projectmanagement) wisselend geweest. Een krachtiger aansturing op een aantal onderdelen zou waarschijnlijk de doelmatigheid van het proces hebben verbeterd.
2. Draagvlak: gedurende de planvorming en uitvoering is er een sterk maatschappelijk draagvlak voor het Centrumplan en de verschillende plancomponenten geweest. Hierbij heeft de gemeente een stimulerende rol gespeeld.
3. Rolverdeling: de rolverdeling tussen ambtelijke organisatie en college is in grote lijnen helder. De raad heeft op een belangrijk moment, te weten voorafgaande aan de uitvoeringsbesluiten, zijn kaderstellende rol goed vervuld. De controlerende rol van de raad komt duidelijk minder goed uit de verf. De informatievoorziening van het college is daar mede debet aan.

b. *Doelmatigheid en doeltreffendheid*

Zoals in de inleiding (hoofdstuk 1) is opgemerkt, omvat het Centrumplan voor Zwartsluis meer uitvoeringsprojecten dan de drie die hier zijn onderzocht. Het oordeel over het Centrumplan berust dus op de analyse van het voorbereidingsproces in de periode tot 2010 en het drietal onderzochte uitvoeringsprojecten.

De beoordeling van deze drie uitvoeringsprojecten kan worden samengevat in een schematisch overzicht. Het beoordelingspectrum bestaat uit 'onvoldoende' (-), 'voor verbetering vatbaar' (-/+) en 'goed' (+).

Doelmatigheid/doeltreffendheid uitvoeringsprojecten

	Marktplan	Bezoekerscentrum	Besto-terrein
Doelmatig	-/+	+	-/+
Doeltreffend	-/+; mogelijk: +	+	+

De wijze van aanpak in de ontwikkeling van het Besto-terrein en met name die in het project Marktplan is, zoals uiteen gezet, voor verbetering vatbaar. In de aanbevelingen (hoofdstuk 6) zullen hiervoor handreikingen worden gedaan. Het project Bezoekerscentrum kende een voorbeeldige aanpak en afwikkeling. Het oordeel over de maatschappelijke effecten is over de volle breedte overwegend positief. Voor het project Marktplan geldt een voorbehoud, voor zover dit nog project nog niet volledig is gerealiseerd. Ook Besto is nog niet volledig gerealiseerd, maar hier liggen inmiddels afspraken voor de uitvoering van de afrondende fase.

Het oordeel over de *doelmatigheid* van het Centrumplan heeft betrekking op het voorbereidingsproces. Dit was niet op elk moment optimaal, wat wil zeggen dat er momenten waren van stagnatie en regievacuüm. Op grond van het positieve oordeel over de doeltreffendheid



ge en efficiënte middeleninzet (de wijze waarop het project is uitgevoerd en in verhouding tot het doel en resultaat en de vraag of het budget toereikend was).

van het uitvoeringsproject is het oordeel over de *doeltreffendheid* van het Centrumplan uiteraard eveneens positief: het plan, voor zover gerealiseerd in de vorm van de onderzochte uitvoeringsprojecten, heeft bijgedragen aan de ruimtelijke kwaliteit en (toeristische) aantrekkelijkheid, en daarmee aan de vitaliteit en leefbaarheid van de dorpskern.



6 Aanbevelingen

1. Rol van raad en college

De raad bepaalt voor een belangrijk deel de politieke en bestuurlijke agenda. Als binnen de gemeente het idee leeft dat, zoals in dit geval, de kern van een dorp of stad aangepakt dient te worden, is daarbij in de beginfase per definitie een belangrijke rol weggelegd voor de raad. Die rol beperkt zich in principe tot het bekende begrip 'kaders stellen'. Daaraan kan concreet inhoud gegeven worden door het college te vragen om een heldere probleemanalyse en verkenning van oplossingsrichtingen. Vervolgens kan om nadere uitwerkingen gevraagd worden. Zorg er dus voor dat de belangrijke momenten in die ideevormende fase, die uiteindelijk uitmondt in projectvoorstellen voor de uitvoering, steeds onderwerp van bespreking in de raad zijn, aan de hand van voorstellen (dus niet slechts mondeling). Vraag het college al snel om voorstel voor een spoorboekje voor deze voorbereidende fase dat de globale ontwikkelingsstappen benoemt, alsmede de momenten waarop de raad schriftelijke informatie ontvangt. Op die wijze kan voorkomen worden dat voorbereiding verwatert, ongemerkt een andere richting neemt of veel tijd in beslag gaat nemen zonder dat daarover duidelijk gecommuniceerd is. Nog beter is het natuurlijk wanneer zo'n stramien voor de voorbereidingsfase onderdeel is van vaste afspraken tussen raad en college (in het kader van 'hoe gaan we om met grote projecten?').

Iets vergelijkbaars geldt voor de uitvoeringsfase van de projecten. Om te beginnen dient besluitvorming plaats te vinden op basis van een projectvoorstel dat inzicht geeft in de totale gewenste ontwikkeling en de randvoorwaarden daarvoor. Vervolgens is het zaak dat de raad regelmatig schriftelijk een rapportage ontvangt over de stand van zaken in de uitvoering en uitgaven, in relatie tot het projectplan. Daarmee wordt in geval van tegenvallers voorkomen dat achteraf discussie ontstaat of de raad wel of niet voldoende op de hoogte was. Belangrijke wijzigingen moeten vanzelfsprekend ook aan de raad gemeld, en eventueel door hem geaccordeerd worden. Het project dient te worden afgesloten met een eindrapportage aan de raad. Hou de vorm van deze rapportages beknopt en overzichtelijk.

Al met al dient het college de raad in zijn kader stellende en controlerende taak te faciliteren. Zorg voor actieve (afzonderlijke periodieke projectrapportages) in plaats van passieve (via begroting of rekening) informatievoorziening. De keerzijde is dat de raad ook actief moet vragen om informatie indien die achterwege blijft of onvoldoende concreet is.

2. Regierol gemeente

De uitvoering van grote (ruimtelijke) projecten brengt met name voor kleinere gemeenten vaak samenwerking met zich mee in diverse vormen. In de eerste plaats kunnen delen van de uitvoering worden uitbesteed, variërend van de projectleiding tot feitelijke werkzaamheden. Voor deze uitbesteding betaalt de gemeente en hier geldt: wie betaalt, bepaalt. Het is dus zaak om de verwachte prestaties goed te definiëren (zie ook hierna: projectmanagement). In de tweede plaats kan de gewenste ontwikkeling zijn opgezet als een gezamenlijke onderneming. Het te behalen resultaat vergt mede de inspanning van een andere (of meerdere andere) partijen en zonder die gezamenlijke inspanning wordt het project niet gerealiseerd.



seerd. In zo'n situatie is het van belang om de te verwachten bijdrage aan het eindresultaat vroegtijdig zo concreet mogelijk vast te leggen in een overeenkomst, zodat over de inspanningsverplichting geen misverstand bestaat. Het maken van kwalitatief stevige afspraken en de invulling van de sturing gedurende de uitvoering vergen dat de gemeente over voldoende regiekwaliteit beschikt. Het is belangrijk om je daarvan bewust te zijn en, wanneer dat aan de orde is, die regiekwaliteiten eventueel te versterken. Ook het projectvoorstel dat de raad vaststelt dient helder te zijn over afhankelijkheidsrelaties ten aanzien van het eindresultaat in het project en de afspraken die daarover zijn gemaakt.

3. Projectmanagement

Een vastgestelde vorm van projectmanagement bevordert de kwaliteit van de uitvoering van projecten. De gemeente werkt daar mee en dat was ook reeds het geval ten tijde van de onderzochte projecten. Het is zaak om dat projectmanagement niet in een te beperkte zin op te vatten, maar als een vorm van regie van ideeënfase tot afronding. Wat dat betekent voor de voorbereiding en besluitvorming en de rol van de raad is hierboven reeds aangegeven. Belangrijk is dat college en raad inzicht hebben in de gehele voorgenomen ontwikkeling (dat hoeven niet altijd alle details te zijn, maar wel het hele spectrum) en de randvoorwaarden voor en risico's van uitvoering. Van de zijde van de organisatie (en het college) vergt die voorbereiding een goed procesmanagement, met afspraken over de leiding en het stappenplan, inclusief de daarbij behorende documenten.

Aan de uitvoering van het project dient steeds een gedetailleerd projectplan ten grondslag te liggen dat tenminste door het college is vastgesteld (en voor wat de hoofdlijnen van doelen, planning en budget betreft ook door de raad, indien van toepassing). Toch is een projectplan slechts een instrument. De uitvoering van het project aan de hand van dat plan vraagt om projectmanagement in de vorm van regievoering, wat kwalitatief goede projectleiders vergt. Dat laatste kan extra projectkosten met zich meebrengen, die ingecalculiseerd moeten worden. Van standaard werkwijzen kan, met name in de voorbereidingsfase, natuurlijk altijd worden afgeweken. Het voordeel van de beschikbaarheid van een standaard is echter dat afwijking altijd gemotiveerd dient te worden.

4. Meetbare resultaten

Hoewel het vaak niet eenvoudig is om objectief meetbare resultaten van projectmatig handelen te definiëren, is het wel zaak om te proberen om dat zo goed mogelijk te doen. Van kostbare projecten mag worden verwacht dat ze een maatschappelijk doel dienen en maatschappelijk effect hebben. Op z'n minst dient er een heldere probleemanalyse aan ten grondslag te liggen en dient de gekozen oplossing daarbij aan te sluiten. Dat houdt in dat er verband gelegd wordt tussen de voorgenomen (fysieke) maatregelen en de knelpunten. Door uit te leggen waarom naar verwachting de eerste zullen bijdragen aan een oplossing van de tweede dwing je jezelf tot analyses en plannen. Dat kan ook door te proberen kwalitatieve doelstellingen deels te vertalen in meetbare zaken, zodat bijvoorbeeld een nulmeting uitgevoerd kan worden (naar bijvoorbeeld 'aantal toeristische overnachtingen' of 'koopgedrag inwoners in relatie tot eigen winkelbestand', etc.). Het voordeel van een nulmeting kan zijn dat de probleemanalyse wordt onderbouwd (of moet worden bijgesteld) en dat later in een 'een-meting' (een deel van) het projectresultaat gemeten kan worden.

5. Draagvlak

In de centrumontwikkeling van Zwartsluis is er steeds een goede betrokkenheid geweest van de bewoners. Enerzijds was er steeds ruimte voor meedenken en vragen. Anderzijds



was er in de voorbereiding en uitvoering van projecten een opvallende rol weggelegd voor externe betrokkenen uit de lokale gemeenschap. Hoewel deze vorm van samenwerking en draagvlak niet altijd te kopiëren valt, heeft de ervaring geleerd hoe belangrijk draagvlak is. Het is dan ook zaak om blijvend aandacht aan dit aspect te besteden. Ook officiële inspraakprocedures op plannen kunnen een methode zijn om draagvlak te creëren.



7 Bestuurlijke reactie college



Aan de rekenkamercommissie
Postbus 23
8060 AA HASSELT

Uw brief van 11 mei 2015

Uw kenmerk

Ons kenmerk 13938

Aanvulling

Bijlagen -

Onderwerp Bestuurlijke reactie rapportage Aanpak Centrum Zwartsluis

Behandeld door B. Kleen

Doorkiesnummer 038-385 30 98

Eenheid Beheer

Team Projecten

Hasselt, 2 juni 2015

Verzonden

- 3 JUN 2015

Geachte leden van de commissie,

Op 11 mei 2015 ontvingen wij de "Rapportage Aanpak centrum Zwartsluis" d.d. 7 mei 2015. Het rapport heeft betrekking op de visievorming van het centrumplan en de uitvoering van de projecten Bezoekerscentrum, Marktplan en het voormalig Besto-terrein.

Op 16 april 2015 hebben wij per brief een technische reactie gegeven op het conceptrapport. Deze reactie heeft u verwerkt. Tevens heeft u de analyse, conclusies en aanbevelingen toegevoegd. U stelt ons in de gelegenheid een bestuurlijke reactie te geven op het rapport. Van deze gelegenheid maken wij graag gebruik.

Voordat wij inhoudelijk reageren op de rapportage merken wij op dat twee van de genoemde projecten, namelijk het Marktplan en het voormalig Besto-terrein, op dit moment nog in uitvoering zijn. Dit betekent dat onze inspanningen erop gericht zijn om de beoogde resultaten te behalen. In die zin beschouwen wij het rapport als een waardevolle bijdrage om deze projecten tot een goed einde te brengen. Waarbij wij goede verwachtingen hebben dat de beoogde effecten, voor zover dit van de gemeente afhangt, worden gerealiseerd. Het project Bezoekerscentrum is afgerond: de beoogde resultaten zijn behaald.

Visievorming

De genoemde projecten vormen, samen met een aantal andere projecten, de uitwerking van de vastgestelde visie op het centrum van Zwartsluis. Deze visie is beschreven in het Ontwikkelingsperspectief Zwartsluis. In uw rapportage beschrijft u het proces dat leidde tot de vaststelling van dit visiedocument door de gemeenteraad.

Wij beschouwen het proces van visievorming als een groeiproces. Gemeente, inwoners, ondernemers, instellingen en verenigingen hebben de tijd genomen om elkaar te leren kennen, ambities te formuleren en te delen en samen plannen te maken. In termen van groeien zien wij deze fase van visievorming ook nadrukkelijk als een periode van zaaien. De tijdsperiode van deze fase van visievorming vinden wij passend bij het karakter van deze fase. En in procesmatige zin hebben wij bij



de uitvoering van de projecten reeds de vruchten geplukt van de waardevolle voorbereidingsperiode. Terugkijkend constateren wij dat dit proces de basis heeft gelegd voor het draagvlak in de Zwartsluiziger samenleving. Het draagvlak is niet beperkt gebleven tot steun en instemming voor de plannen. Maar ook door daadwerkelijk verantwoordelijkheid te nemen bij de realisatie van de plannen.

Positieve maatschappelijke effecten

Wij herkennen de positieve maatschappelijke effecten van de realisatie van het centrumplan zoals in de rapportage beschreven. De vitaliteit van het centrum is, in tijden van economische tegenwind, vergroot. Het draagvlak voor de middenstand is gecontinueerd. Ook de toeristische aantrekkelijkheid is toegenomen. Evenals de ruimtelijke kwaliteit van het centrum. Terecht legt het rapport een positieve relatie met de leefbaarheid van het centrum.

Bezoekerscentrum

Wij delen de constateringen van de commissie met betrekking tot de realisatie van het project Bezoekerscentrum. Samen met een groep actieve inwoners hebben we het project kunnen realiseren.

Marktplan

Over het Marktplan constateren wij dat de randvoorwaardelijke besluiten (Stedenbouwkundig plan, Beeldkwaliteitsplan, aankoop stukjes grond en een pand) zijn genomen. Ons college heeft zich de afgelopen jaren ingespannen om de condities voor marktpartijen om tot herontwikkeling van gebouwen over te gaan, zo gunstig mogelijk te beïnvloeden. Voor alle betrokkenen was het gedurende het gehele proces helder dat de herontwikkeling van vooral gebouw Vrede vooraf dient te gaan aan de herinrichting van het openbaar gebied. Deze herontwikkeling bleek als gevolg van marktontwikkelingen niet eenvoudig. Op basis van recente ontwikkelingen verwachten wij dat het gebouw medio 2015 kan worden ontwikkeld. Ondanks de recessie zien wij dat de middenstand zich in het centrum van Zwartsluis de afgelopen jaren positief heeft ontwikkeld.

Besto-terrein

Met instemming nemen wij er kennis van dat u over het Besto-terrein constateert dat het resultaat van het reeds gerealiseerde deel van het plan bijdraagt aan de kwaliteit van het centrum van Zwartsluis. En dat het project wordt afgerond volgens de oorspronkelijke bedoeling. In toekomstige vergelijkbare situaties nemen wij uw aanbevelingen met betrekking tot de keuze grondexploitatie of projectaanpak mee in de overwegingen.

Aanbevelingen

Het rapport bevat vijf aanbevelingen over de rollen die de raad en het college ieder voor zich en ten opzichte van elkaar vervullen; over de definitie en organisatie van projecten en de communicatie hierover tussen raad en college. Deze aanbevelingen nemen wij, voor zover het onze verantwoordelijkheid betreft, ter harte. Wij hechten er waarde aan de Planning&Controlcyclus te hanteren om over de reguliere voortgang van projecten te rapporteren. De recent door ons college aan u verzonden brief over de voortgang van de centrumplannen en grote projecten is een voorbeeld van de wijze waarop wij tussentijds aan uw raad rapporteren. De raad mag erop vertrouwen dat substantiële afwijkingen waardoor beoogde projectresultaten niet kunnen worden bereikt, tijdig door ons college worden gemeld. De aanbeveling over het verwerven en behouden van draagvlak vormen inmiddels vaste waarden bij de realisatie van gemeentelijke projecten.



Wij bedanken u voor uw analyse en de aanbevelingen die u in het rapport hebt verwoord. De gemeente Zwartewaterland is een lerende organisatie en ons college staat open voor adviezen en aanbevelingen om ons werk nog beter te kunnen doen.

Wij vertrouwen erop dat wij u met deze brief voldoende hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Zwartewaterland,
de loco-secretaris, de burgemeester,

M.P.M. Exterkate

ing. E.J. Bilder

8 Nawoord

De Rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Zwartewaterland. De Rekenkamercommissie onderstreept dat het rapport een waardevolle bijdrage kan leveren om de projecten Marktplan en het voormalig Besto-terrein, tot een goed einde te brengen. Tevens heeft de Rekenkamercommissie er kennis van genomen dat het College de aanbevelingen die zijn gedaan in het kader van grondexploitatie of grondaanpak bij het project Besto-terrein, bij een vergelijkbaar project in overweging zal nemen. De rekenkamercommissie is verheugd dat de gemeente Zwartewaterland een lerende organisatie wil zijn die open staat voor adviezen en aanbevelingen. De Rekenkamercommissie draagt graag haar steentje hier aan bij, zodat we met elkaar blijven werken aan een verhoging van een kwalitatief lokaal bestuur.



Bijlage 1: overzicht besluitvorming

1. Centrumplan

Datum	Gericht aan	Omschrijving
Nov. 2004		Onderzoeksrapport <i>Toekomstmogelijkheden centrumvoorzieningen Zwartsluis (deel 1)</i> , door MKB Reva, in opdracht van gemeente
April 2005		Tweede deel van dit rapport, door MKB Reva, in samenwerking met Witpaard.
Maart 2005	College	Advies om financiële haalbaarheid van herinrichtingsvarianten in het MKB Reva-rapport te onderzoeken.
Voorjaar 2005	Raad	Rapport wordt gepresenteerd aan de raad en ondernemers; 'algehele instemming' (aldus raadsvoorstel sept 2007)
Sept. 2005	College	Advies in te stemmen met een convenant inzake de ontwikkeling van Zwartsluis tussen gemeente, Handelsvereniging, Wetland en MKB Vastgoed. Raad voorstellen om krediet beschikbaar te stellen (reeds opgenomen in meerjarenbegroting). Inhoud o.a.: <ul style="list-style-type: none"> - Partijen gaan zich gezamenlijk inspannen om centrum te versterken - Laten een stedenbouwkundige uitwerking opstellen, met als inhoud uitwerking deelgebieden, inrichting openbare ruimte en beeldkwaliteitsplan - Aanstellen van een 'centrummanager' - Instellen van een stuurgroep onder voorzitterschap van de gemeente
Nov. 2005	Raadscie.	Bespreking convenant in raadscommissie grondzaken.
Jan. 2006	College	Vaststelling visie <i>Een dag op het Zwartewater</i> en voorstel deze aan de raad aan te bieden.
April 2007	College	Keuze voor variant 2 uit de Stedenbouwkundige visie voor de ontwikkeling van het centrum. Deze heeft een exploitatietekort en moet nog verder worden uitgewerkt.
Aug. 2007	College	Besluit om variant 2 ter besluitvorming aan de raad voor te leggen, alsmede te zeggen dat later een voorstel volgt met het financiële afwegingskader.
Sept. 2007	Raad	Raad stemt in met variant 2. College zal met nadere uitwerking komen, maar zegt al wel dat ruimte in de begroting aanwezig is.
Febr. 2008	College	Brief van MKB Vastgoedplan aan college met voorstel om samen na te denken over terugdringing van exploitatietekort van Variant 2.
Febr. 2008	College	Advies: concept-antwoordbrief met de strekking dat van MKB oplossingen worden verwacht, aangezien zij de ontwikkelende partij is.
Jan. 2009	College	Advies Centrumplan (en overige projecten) om projectmana-



		gement neer te leggen bij een externe 'partij', te weten de heren De Voer en Vermeulen.
Okt. 2009	Raad	Raad bespreekt het <i>Ontwikkelingsperspectief Zwartsluis</i> . Deze notitie is bedoeld om richting te geven aan inmiddels lopende projecten en initiatieven in het centrum. De notitie vormt het 'beleidsmatig richtinggevende kader' voor de toekomst, formuleert de 'missie en visie voor de centrumontwikkeling' en geeft criteria voor toekomstige projecten (moeten passen binnen de visie en voldoen aan een aantal randvoorwaarden).
Jan. 2010	College	Advies inzake bijstelling Ontwikkelingsperspectief. De raad heeft in de bespreking in oktober een motie en amendementen ingediend: wil financieel inzicht en nadere uitwerking (projectvoorstellen) voor o.a. de ontwikkeling van het Marktplan en het Bezoekerscentrum. <ul style="list-style-type: none"> - Volgens het advies is de financiering van de centrumplannen inmiddels opgenomen in het 'meerjaren investeringsperspectief' dat in januari 2010 gepresenteerd wordt. - Het Ontwikkelingsperspectief is bijgesteld volgens de wensen van de raad en zal opnieuw worden aangeboden aan de raad.
Febr. 2010	Raad	Raad stelt (aangepaste) Ontwikkelingsperspectief vast. Afspraak is o.a. dat voorstellen en kredietaanvragen voor de deelprojecten (Bezoekerscentrum, Marktplan) naar de raad zullen gaan. Voor de projecten die volgen uit dit perspectief zal de provincie 2,2 miljoen beschikbaar stellen. Van de gemeente wordt een zelfde bedrag gevraagd als cofinanciering.
Aug. 2010	College	Besluit om bepaalde ontwikkelingen (o.a. Bezoekerscentrum en Marktplan) planologisch mogelijk te maken.
April 2011	Raad	Voorstel Herinrichting openbare ruimte centrum Zwartsluis.
Juni 2011	Raad	De raad wordt gevraagd om de nota van uitgangspunten vast te stellen voor het bestemmingsplan Zwartsluis centrum.
Aug. 2011	Raad	Brief van college aan de raad, waarin zij de raad informeert over de stand van zaken in de projecten uit het Ontwikkelingsperspectief Zwartsluis. Het gaat daarbij om de projecten Bezoekerscentrum, Marktplan en Agnietencollege.

2. Bezoekerscentrum

Datum	Gericht aan	Omschrijving
Maart 2010	College	Voorstel om door te gaan met acties in het project: voorbereidingen, aanvragen van subsidies en onderhandelingen omtrent 'de SNS bank'. Het voorstel loopt vooruit op toestemming van de raad, zoals in de inleiding wordt gezegd.
Maart 2010	College	Advies om de raad voor te stellen in te stemmen met de totstandkoming van het Bezoekerscentrum.
Mei 2010	Raad	De raad stemt in met de 'totstandkoming van het bezoekerscentrum', op grond van toetsing van het plan aan het Ontwikkelingsperspectief Zwartsluis.
Nov. 2010	College	College wordt gevraagd om in te stemmen met het project-



		plan en een voorbereidingsbesluit te nemen i.v.m. verkoop van panden.
Jan. 2011	College	Vorbereidingsbesluit Mastenmakersstraat (maakt deel uit van het plangebied).
Maart 2011	Raad	Vorbereidingsbesluit (zie hierboven).
Nov. 2011	College	College wordt gevraagd in te stemmen met het voorlopig ontwerp van de 'openbare eilandjes' (onderdeel van het project).
Jan. 2012	College	Advies inzake exploitatie 'Sluispoort'.
Febr. 2012	College	College wordt gevraagd in te stemmen met het definitieve ontwerp van de 'eilanden' en om de raad te informeren met een brief.
Juni 2012	College	Voorstel om beschikbare financiële ruimte in te zetten voor bepaalde extra activiteiten. Advies bevat een overzicht van de gemaakte kosten en ruimte, nu een groot deel al gerealiseerd is.

3. Marktplan

<i>Datum</i>	<i>Gericht aan</i>	<i>Omschrijving</i>
Maart 2010	College	Advies akkoord te gaan met de ondertekening van het convenant van gemeente en Wetland wonen, o.a. inzake het Marktplan.
Aug. 2010	College	Advies om de raad voor te stellen de visie voor het Marktplan vast te stellen. Het advies bevat een projectbegroting.
Sept. 2010	Raad	Vaststelling van de Visie Marktplan. De raad wordt gevraagd een stedenbouwkundige visie vast te stellen en opdracht te geven tot het laten opstellen van een beeldkwaliteitsplan. Er is een voorbereidingskrediet nodig. Het financieringsplan is vertrouwelijk ter kennis gebracht van de raad.
Nov. 2010	College	Vaststelling van het uitvoeringsplan voor het project Marktplan. Zal ter kennis name naar de raad gaan.
Juli 2011	College	Advies om raad voor te stellen het beeldkwaliteitsplan vast te stellen.
Sept. 2011	Raad	De raad wordt gevraagd het beeldkwaliteitsplan vast te stellen.
2013	Raad	Jaarverantwoording 2013: financiële balans Marktplan.

4. Besto-terrein

<i>Datum</i>	<i>Gericht aan</i>	<i>Omschrijving</i>
Febr. 2006	College	Advies brief te versturen aan Provincie, inzake subsidieaanvraag ontwikkeling Besto-terrein.
Juli 2007	College	Advies over de grondexploitatie Besto in relatie tot woningbouw Wetland; college neemt advies niet over.
Aug. 2007	College	Vaststelling contract gemeente – Wetland inzake ontwikkeling Besto. Behelst o.a. grond aankoop van Janssen de Jong, om daar vervolgens woningbouw mogelijk te maken. Voor die aankoop met was/is een kredietaanvraag aan de raad nodig.
Sept. 2007	Raad	Kredietverlening aankoop grond Besto-terrein.
Jan. 2009	College	Advies over de inrichting van de 'buitenruimte' op het terrein. Uit dit advies worden enkele lopende activiteiten duidelijk. Zo



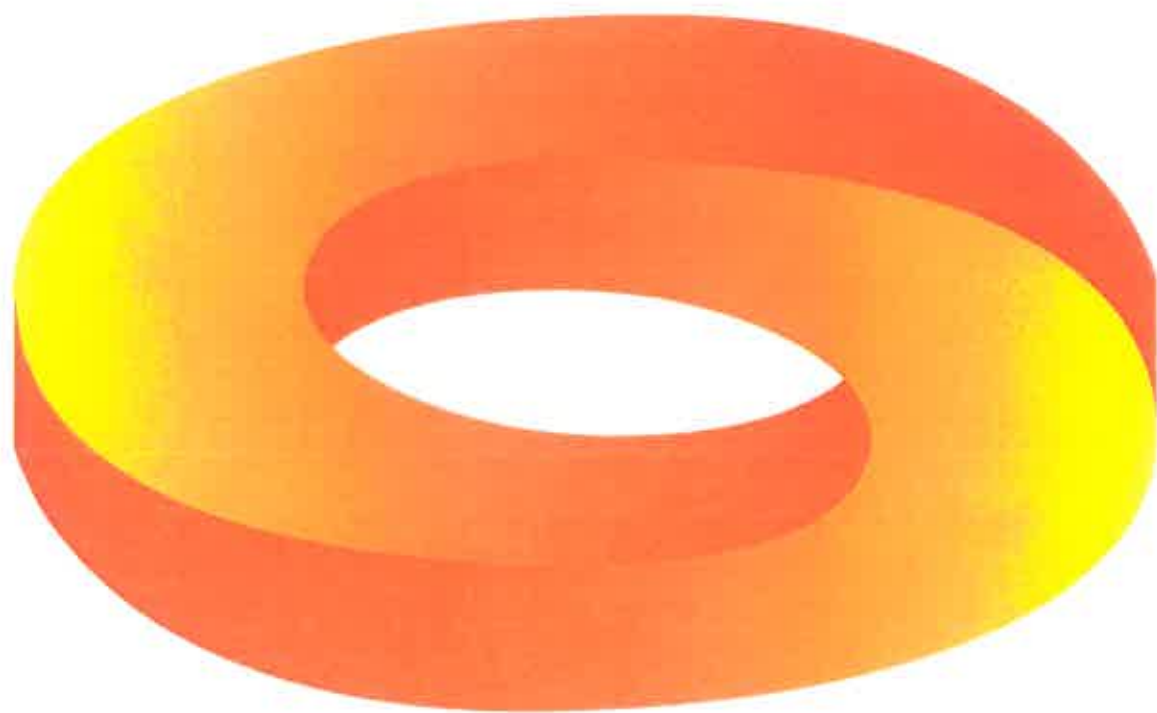
		heeft Kuiper Compagnons heeft een inrichtingstekening gemaakt. Het voorlopig ontwerp voor de gebouwen Frion en De Sethe heeft ter visie gelegen; binnenkort volgt een vrijstellingsverzoek. Advies bevat ook kosten en baten inrichting van de buitenruimte.
Okt. 2014	Raad	Korte brief college aan raad over het Besto-terrein. Mededeling dat Wetland Wonen binnenkort start met bouw van woningen. Verder dat de aanbesteding heeft plaatsgevonden voor het bouwrijp maken van de Fortresselaan en de riolering in de Zomerdijk.



Bijlage 2: geïnterviewde personen

Dick Visserman	Wethouder
Roel Huls	Raadsleden
Roel Withaar	
Klaas Eenkhoorn	
Henk Selles	
Klaas Huisbrink	
Tineke van de Wetering	Medewerkers gemeentelijke organisatie
Herman Schoemaker	
Antonio de Boer	
Bert Kleen	
Marnix Pot	





LEXNOVA BV
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.lexnova.nl
050 313 11 33

lexnova 
advies en onderzoek