

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Westervoortsedijk 73, 6827 AV Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

**Nota van Bevindingen
"Wie scheep is, moet varen",
Evaluatie van de uitbreiding
Industriehaven Genemuiden.**

Opdrachtgever
Rekenkamercommissie
Zwartewaterland

Referentie

Arnhem, 2 juni 2016
Ons kenmerk 1015165-014/lro/bpe

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Vraagstelling	1
1.3	Onderzoeksopzet	2
2	Samenvatting en tijdlijn	4
3	Projectkaders	7
3.1	Doelstellingen	7
3.2	Kosten	14
3.3	Planning	18
3.4	Risicomanagement	20
3.5	Bijstellen oorspronkelijke doelstellingen	21
4	Uitvoering van het project	25
4.1	Communicatie met belanghebbenden	25
4.2	Rol van belanghebbenden in het proces	26
4.3	Aanbestedingsprocedure	27
4.4	Realisatie tijdens de uitvoeringsfase	31
4.5	Manifestatie van risico's tijdens het project	32
5	Rol van de gemeenteraad	33
5.1	Kaderstellende rol	33
5.2	Informeren van de raad	35
5.3	Waardering van de informatievoorziening	35
5.4	Controlerende Rol	36
6	Conclusies en aanbevelingen	38
6.1	Conclusies betreffende doeltreffendheid en doelmatigheid	38
6.2	Hoofdconclusies en aanbevelingen	42
7	Bestuurlijke reactie college	46
8	Nawoord rekenkamercommissie	48

Bijlagen

1	Normenkader	49
2	Bestudeerde documenten	51
3	Geïnterviewde personen	56

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het project uitbreiding industriehaven Genemuiden is recent afgerond. Tijdens dit onderzoek is de industriehaven officieel geopend. Naar aanleiding van een schriftelijk verzoek van de PvdA fractie aan de rekenkamercommissie Zwartewaterland,¹ d.d. 15 oktober 2015, heeft de rekenkamercommissie besloten om een onderzoek in te stellen naar het project Industriehaven Genemuiden. In dit onderzoek wordt nader ingegaan op hoe het project is verlopen, hoe het aanbestedingstraject is verlopen en hoe de communicatie is geweest met de betrokkenen.

De uitbreiding van de industriehaven Genemuiden had als doel om de positie van de binnenscheepvaart van Genemuiden te versterken en uit te breiden. Het project is mede gefinancierd middels een subsidie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) uit de Quick Win regeling binnenvaart. In totaal heeft de raad € 2.958.000 aan voorbereidingskrediet en uitvoeringskrediet beschikbaar gesteld.

1.2 Vraagstelling

De rekenkamercommissie heeft voor het onderzoek de volgende twee hoofdvragen geformuleerd:

- Hoe doeltreffend en doelmatig heeft de gemeente Zwartewaterland tot dusver het project Industriehaven Genemuiden uitgevoerd?
- Is het aanbestedingstraject rechtmatig verlopen?

De hoofdvragen zijn opgedeeld in 18 deelvragen. De deelvragen van het onderzoek zijn ingedeeld aan de hand van vier thema's; 'doelstellingen', 'uitvoering', 'doeltreffendheid & doelmatigheid' en 'de rol van de gemeenteraad'.

Doelstellingen

1. Wat waren de oorspronkelijke doelstellingen van het project industriehaven Genemuiden?
 - 1.1. Wat waren de directe doelstellingen (de voorziene infrastructuur)?
 - 1.2. Wat waren de maatschappelijk-economische doelstellingen?
2. Wat waren de geraamde kosten voor het project?
3. Wat was de planning voor het project?
4. Op welke wijze zijn bij de planvorming de risico's in beeld gebracht?
5. Zijn de doelstellingen gedurende het proces van planvorming en/of planuitvoering bijgesteld?

¹ Brief van de PvdA fractie aan de rekenkamercommissie d.d. 15 oktober 2015 waarin de rekenkamercommissie verzocht wordt om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de uitbreiding van de industriehaven Genemuiden is aanbesteed en uitgevoerd.

Uitvoering

6. Hoe is er met belangengroepen en direct betrokkenen gecommuniceerd over het plan en de uitvoering?
7. Welke rol hebben belangengroepen, maatschappelijke organisaties en direct betrokkenen gespeeld in de verschillende fasen van het project?
8. Is de aanbesteding verlopen volgens de geldende Europese richtlijn en de vertaling daarvan in Nederlandse wet- en regelgeving?
9. In welke mate is het project gerealiseerd in de uitvoeringsfase? Welke factoren hebben daarbij een rol gespeeld?
10. Hebben zich in de loop van het project voorziene risico's voorgedaan?

Doeltreffendheid en doelmatigheid

11. Zijn de gestelde directe doelen voor zover medio 2015 is vast te stellen, gerealiseerd?
12. Is aan te geven of de beoogde maatschappelijke en/of economische doelen zullen worden gerealiseerd? En eventueel: op welke termijn?
13. Is, c.q. wordt, het project binnen het budget gerealiseerd?
14. Welke factoren zijn mogelijk van invloed geweest op de realisatie van de doelstellingen?

Rol van de gemeenteraad

15. Op welke wijze heeft de raad zijn kaderstellende rol vervuld bij de planvorming?
16. Op welke wijze is de raad geïnformeerd tijdens de verschillende fasen van het project?
17. Hoe waarden raadsleden de informatievoorziening over het project?
18. Op welke wijze heeft de raad zijn controlerende (en indien van toepassing kaderstellende) rol kunnen vervullen tijdens het project?

Per deelvraag zijn één of meerdere normen geformuleerd aan de hand waarvan de bevindingen beoordeeld zijn. Deze normen zijn opgenomen in het normenkader in bijlage 1.

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is gericht op het verkrijgen van inzicht in de mechanismen die een rol hebben gespeeld bij het verloop van het project. De rekenkamercommissie heeft KplusV gevraagd om dit onderzoek uit te voeren. Wij onderzoeken de factoren die hebben bijgedragen aan de successen en de knelpunten die er zijn geweest bij de uitbreiding van de industriehaven. Deze analyse biedt aanknopingspunten voor aanbevelingen aan de gemeenteraad: onder meer op het gebied van sturing door de raad, de informatievoorziening aan de raad, en de kaderstellende en controlerende rol van de raad in dergelijke projecten.

Het onderzoek richt zich op feiten en percepties. Hierbij hebben wij gebruik gemaakt van zowel documentenstudie als interviews. De documentenstudie richt zich op documenten over de projectopzet, planning en uitvoering. Het richt zich vooral op de documenten die gewisseld zijn tussen het college en de raad, de interactie tussen het college en de projectleiding, en de interactie tussen de gemeente, andere overheden en belanghebbenden. Extra aandacht is besteed aan de documenten met betrekking tot de aanbestedingsprocedure. Een overzicht van de geraadpleegde documenten is te vinden in de referentielijst in bijlage 2.

Om een beter begrip te krijgen van de percepties en de procesgang rondom de uitbreiding van de industriehaven, hebben we interviews gehouden met de betrokken actoren. Op die manier hebben wij inzicht gekregen in de veronderstellingen, intenties en overwegingen die men heeft gehad bij het zetten van stappen en het maken van keuzes met betrekking tot de planvorming, aanbesteding en uitvoering. Ook krijgen wij in beeld hoe hetgeen inhoudelijk en qua proces is gebeurd, is waargenomen en beoordeeld en hoe men vervolgens heeft gehandeld. Dit betekent dat wij niet alleen gesprekken met bestuurders en ambtenaren van de gemeente Zwartewaterland hebben gevoerd, maar ook gesprekken hebben gehouden met de externe projectleiders, externe adviseurs, en ondernemers die betrokken waren in het proces. Dit was noodzakelijk om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van het proces. De lijst met geïnterviewde personen is afgestemd met de rekenkamercommissie. Voor een overzicht van de geïnterviewde personen zie bijlage 3. Helaas is het niet mogelijk gebleken om alle belanghebbenden te spreken. Zo is het niet gelukt om een interview te houden met de externe projectleider die verantwoordelijk was voor het project tijdens de initiatieffase.

2 Samenvatting en tijdlijn

Het project Industriehaven Genemuiden is een complex project met een lange doorlooptijd. In deze tijd zijn er veel verschillende stappen genomen door de raad en het college. Om de lezer een overzicht te geven van het verloop van het project presenteren wij in dit eerste hoofdstuk een korte samenvatting en chronologisch overzicht van het project aan de hand van een tijdlijn, voordat we in de volgende hoofdstukken gericht op de onderzoeksvragen in gaan.

Op het moment van schrijven van dit rapport is het project Industriehaven Genemuiden afgerond. Er zijn drie aanlegplekken voor klasse Va schepen gerealiseerd. De laad- en loscapaciteit van de haven is uitgebreid. Tijdens het project is de haven steeds in gebruik gebleven. De eerste indruk, op basis van de observatie van de betrokken ambtenaren, is dat het gebruik van de haven reeds flink is toegenomen en nog verder zal toenemen.² De raming van de inkomsten van de havengelden is omhoog bijgesteld met € 63.000. In 2015 heeft de haven al meer inkomsten gegeneerd dan verwacht: het totaalbedrag aan geïnde havengelden bedroeg € 84.630. Voor 2016 is er € 81.000 aan inkomsten uit havengelden begroot.

In 2008 zijn door de gemeente de eerste verkenningen uitgevoerd naar mogelijkheden voor het havengebied in Genemuiden. De planvorming kwam op gang nadat het Rijk in april 2009 met bekendmaking van de 'Tijdelijke regeling quick wins binnenvaart' het initiatief nam om de binnenvaart te stimuleren. In anticipatie op deze regeling had de provincie Overijssel in 2009 een verkenning uitgevoerd van de mogelijkheden voor versterking van de binnenvaart in Overijssel. Daaruit kwamen ook mogelijkheden voor uitbreiding van de haven van Genemuiden naar voren. De gemeente Zwartewaterland heeft een aanvraag voor een Quick Win subsidie ingediend. Aan het indienen van de subsidieaanvraag ligt geen raadsbesluit ten grondslag. Voorafgaand aan het indienen van de subsidieaanvraag is er geen lokale marktverkenning³ uitgevoerd naar nut en noodzaak van een mogelijke uitbreiding van de haven. Bij de subsidieaanvraag is wel een Kosten Baten Analyse aangeleverd.

In maart 2010 heeft de gemeente van het Rijk een subsidie toegekend gekregen voor uitbreiding van de industriehaven Genemuiden, voor een totaalbedrag van € 1.422.970. Door het verkrijgen van deze Quick Win-subsidie ontstond een nieuwe situatie. De subsidiebeschikking stelde enkele eisen aan het project, waaronder ook een deadline voor afronding van het project op 31 december 2013. Dit betekende dat er een kleine drie jaar beschikbaar waren voor planvorming, aanbesteding en uitvoering van het project. Dit zette tijdsdruk op het project en dit heeft gevolgen gehad voor het verloop van het project en de keuzes die gemaakt zijn met betrekking tot de aanbesteding en de uitvoering.

² Exacte monitoringsgegevens zijn nog niet beschikbaar. Deze eerste indruk is daarom gebaseerd op de observatie van de betrokkenen.

³ Bij het indienen van de subsidieaanvraag is wel een "Kosten-Baten Analyse" meegeleverd. De KBA betreft een rekenhulpmiddel Quick Wins Binnenhavens en Vaarwegen. Deze KBA bevat geen uitputtende analyse van de lokale behoefte aan uitbreiding van de haven.

Na toekenning van de subsidie is de planprocedure gestart en in maart 2011 heeft de raad besloten een voorbereidingskrediet van € 215.000 toe te kennen. In september 2012 heeft de raad een krediet beschikbaar gesteld van € 49.000 voor de marktverkenning en ontheffing van de Flora en Faunawetgeving. De planprocedure heeft geruime tijd geduurd, onder andere doordat belanghebbenden bezwaar hebben gemaakt tegen het project. In februari 2013 heeft het college besloten om het Rijk om uitstel te vragen voor oplevering van het project omdat de planvorming op dat moment nog niet was afgerond, de grondexploitatie nog niet sluitend was en de raad nog geen uitvoeringskrediet ter beschikking had gesteld.

In april 2013 heeft de raad vervolgens de grondexploitatie goedgekeurd en besloten een uitvoeringskrediet van € 2.694.000 ter beschikking te stellen. Hierbij heeft de raad ook besloten om de exploitatie zelf te dekken en om als onderdeel van het project geen container op- en overslag te realiseren. Het totale krediet voor de industriehaven komt op € 2.958.000. De gemeente heeft in totaal € 1.489.845,40 aan subsidie ontvangen (na indexatie). Kort hierna is de aanbesteding voorbereid en in juli 2013 is de aanbesteding in de markt gezet.

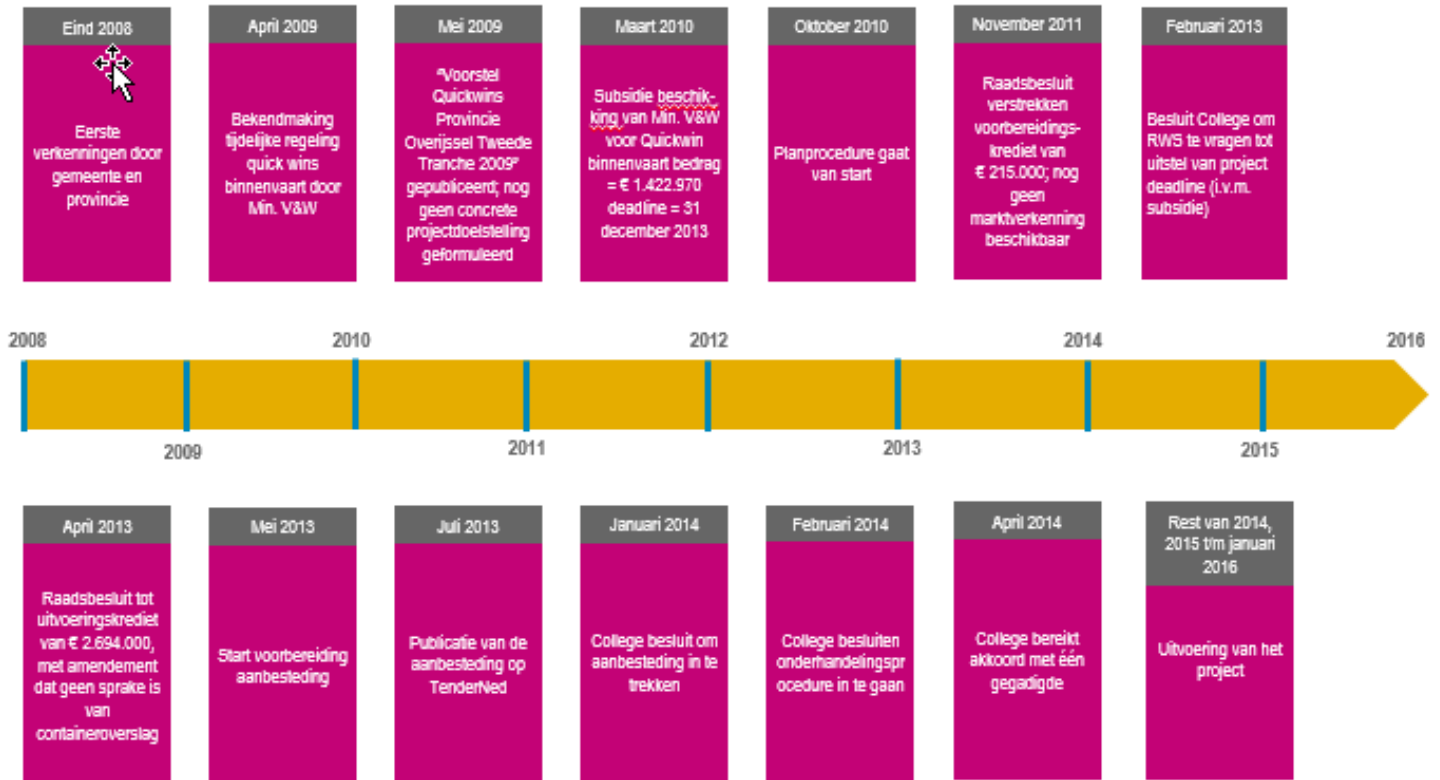
De tijdsdruk heeft gevolgen gehad voor de keuze voor de wijze van aanbesteden. Hoewel van het ministerie uitstel was verkregen, werd ook de nieuwe deadline door de projectleider en ambtelijke organisatie als krap ervaren. De oorspronkelijke insteek was om een traditioneel gedetailleerd bestek in de markt te zetten. Omdat de gemeente Zwartewaterland niet over alle vereiste expertise en capaciteit beschikte om dit zelf te doen, zou hiervoor een externe deskundige van de gemeente Zwolle worden ingehuurd. Inhuur bleek uiteindelijk niet mogelijk. Doordat de gemeente even moest afwachten of de externe deskundige beschikbaar zou zijn, was reeds enige tijd verstreken. Hierdoor was er onvoldoende tijd over voor het voorbereiden van een traditioneel bestek. Samen met de doorlooptijd van de aanbestedingsprocedure en de uitvoeringsfase zou dit betekenen dat de deadline voor de Quick Win-subsidie niet gehaald zou worden.

Bij het in de markt zetten van de aanbesteding heeft het college gekozen voor een engineering & construct opdracht, waarbij ook het technische ontwerp en het opstellen van de bouwtechnische tekeningen onderdeel zijn van de opdracht. De aanbesteding bestond uit een selectiefase en een gunningsfase. In de selectiefase hebben dertien partijen zich aangemeld, waarvan vijf partijen zijn geselecteerd en uitgenodigd om een offerte in te dienen. In de gunningfase zijn vijf geselecteerde partijen beoordeeld. Tijdens de gunningfase gaven drie van de vijf partijen aan onvoldoende tijd te hebben om tot een goede inschrijving te komen. Deze drie partijen hebben zich teruggetrokken uit de aanbesteding, waarmee er twee gegadigden overbleven.

De door deze twee partijen geoffreerde prijzen lagen zeer ruim boven het geraamde budget. Hierdoor was realisatie van het project op basis van de uitkomst van de aanbesteding niet mogelijk. Het college heeft hierop in januari 2014 besloten de aanbesteding in te trekken en een onderhandelingsprocedure op te starten.

Gedurende de onderhandelingsprocedure is er met één van de twee resterende partijen een overeenkomst bereikt over realisatie van het project op een versoepelde wijze. De drie aanlegplaatsen voor klasse Va schepen worden hierbij gerealiseerd. Het college heeft over de uitkomst van de onderhandelingsprocedure juridisch advies ingewonnen om te toetsen of de uitkomst voldeed aan de aanbestedingsregels. Op basis van dit juridisch advies is besloten het werk aan de betreffende marktpartij te gunnen en in april 2014 is de gemeente met deze partij

een overeenkomst aangegaan voor de uitvoering van het werk. Realisatie van het project binnen de door de raad beschikbaar gestelde voorbereidings- en uitvoeringskredieten was hiermee mogelijk.



3 Projectkaders

In dit hoofdstuk nemen we de projectkaders onder de loep. We gaan achtereenvolgens in op de onderzoeksvragen met betrekking tot de oorspronkelijke doelstellingen van de uitbreiding van de industriehaven Genemuiden, de financiële kaderstelling, de planning en de wijze waarop de risico's zijn beheerst. In de eerste paragraaf bespreken we zowel de maatschappelijke als de operationele doelstellingen van het project industriehaven Genemuiden. In de tweede paragraaf gaan we in op de geraamde kosten voor de uitbreiding. In de derde paragraaf bekijken we de planning van het project en in de vierde paragraaf bekijken we op welke wijze de risico's in beeld zijn gebracht bij de planvorming. In de vijfde paragraaf evalueren we in hoeverre de doelstellingen gedurende het proces van planvorming en/of planuitvoering zijn bijgesteld.

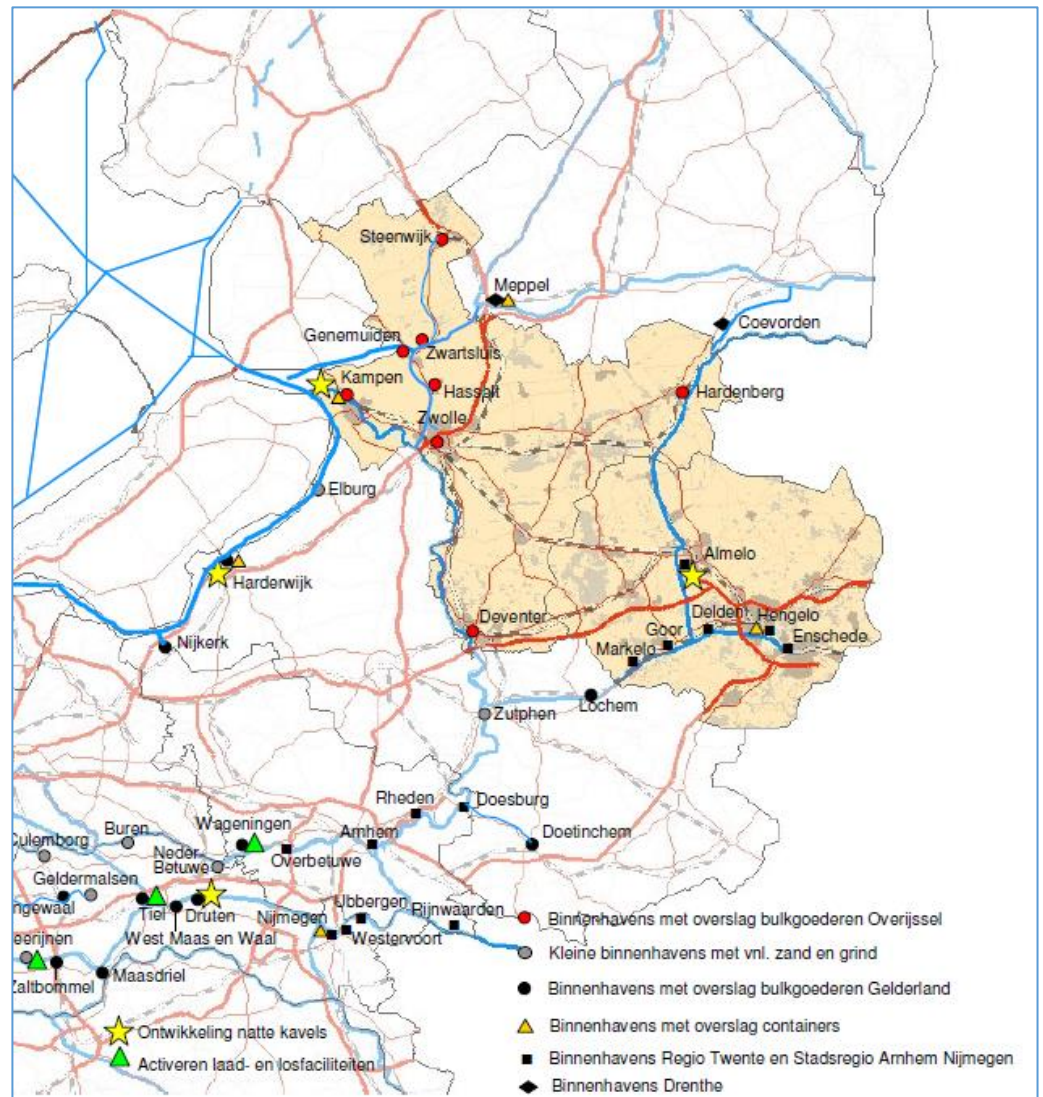
3.1 Doelstellingen

Uitgangssituatie Industriehaven Genemuiden

Voorafgaand aan het project was er op de projectlocatie sprake van een kleine haven waar voornamelijk bulkgoederen werden overgeslagen. De bestaande industriehaven bestond uit een laad- en loswal van 70 meter. Deze haven was als gevolg van dichtslibben en veroudering aan groot onderhoud toe. Aan de kade werd voornamelijk gebruik gemaakt van één laad- en losplek. De haven werd gebruikt voor het laden en lossen van veevoeder, zand, grind en metaalproducten. Er was een aantal gebruikers van de haven waaronder een groot veevoederbedrijf en een metaalbedrijf. Het veevoederbedrijf maakte gebruik van een drijvend ponton met een kraan voor het laden en lossen van goederen. Het metaalbedrijf maakte periodiek gebruik van de haven voor het vervoer van grote metalen objecten en zorgde zelf voor de benodigde hijskraan. In totaal werd er 350.000 ton per jaar aan bulkgoederen overgezet (DHV 2012:10). Voor een beeld van het haventerrein vóór de uitbreiding, zie figuur 3.

De industriehaven was van economisch belang voor de gemeente Zwartewaterland, gezien de bedrijvigheid die aan de haven verbonden was. De Industriehaven Genemuiden was (en is) in het beheer van de gemeente Zwartewaterland. De contracten met de gebruikers van de haven waren echter verouderd en de haven- en kadegelden werden niet of onregelmatig geïnd. De gemeente maakte daardoor verlies op de exploitatie van de haven.

De industriehaven Genemuiden is ook van logistiek belang als onderdeel van het binnenvaartnetwerk van Oost Nederland. De industriehaven is een strategisch knooppunt en verbindt het IJsselmeer met noordelijk en oostelijk gelegen vaarwegen. De industriehaven Genemuiden is ontsloten met het IJsselmeer door het Zwartewater en sluit aan op de vaarwegen de Overijsselse Vecht, het Zwolle-IJssel Kanaal en het Meppelerdiep (zie figuur 1). De industriehaven Genemuiden heeft een belangrijke functie door het volume van het goederenvervoer dat door de haven heen gaat.



Figuur 1: Streefbeeld toekomstig netwerk binnenhavens Oost Nederland (Bron: Ecorys 2008:30).

Maatschappelijke doelstellingen

De uitbreiding van de industriehaven Genemuiden sluit aan bij doelstellingen uit zowel Rijks, provinciaal als gemeentelijk beleid. Het Rijk heeft tijdens de vorige kabinetsperiode als doel gesteld de binnenvaart in Nederland te stimuleren. Deze Rijksdoelstelling is op provinciaal niveau uitgewerkt in een binnenvaartvisie voor de mogelijkheden van de binnenvaart in Oost Nederland (Netwerkanalyse Vaarwegen Overijssel)". Bij de ontwikkeling van deze netwerkanalyse zijn ook de gemeenten aangesloten.

"De overall doelstelling van de Quick Win-regeling binnenvaart is het beter benutten en versterken van de binnenvaart positie met het oog op het verbeteren van de bereikbaarheid en duurzaamheid van goederenvervoer. De Industriehaven Genemuiden kan zo bijdragen aan de verbetering van de verbinding van het IJsselmeer via het Zwarte Water naar gebieden in het noordoosten van Drenthe en Overijssel.

De realisatie van de industriehavens draagt bij aan een toekomst vast netwerk van vaarwegen en havens" (aanvraagformulier QW subsidie, p.3). Door het stimuleren van goederenvervoer over water neemt de druk op het bestaande wegennetwerk af. Bovendien is vervoer van goederen over water een milieuvriendelijker alternatief dan vervoer over de weg.

Aansluiting bij Rijksbeleid

In het coalitieakkoord uit 2007 "Samen Werken, Samen Leven" heeft het kabinet ingezet op de versterking van de Mainport Rotterdam en de verbinding met de achterlanden. Het kabinet wilde zich inzetten om goederenvervoer over water en innovatie in de binnenvaart te stimuleren. Er werd tevens aangekondigd dat hier extra middelen voor beschikbaar zouden komen. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft vervolgens de beleidsbrief "Varen voor een Vitale Economie" opgesteld. Een van de speerpunten uit de beleidsbrief is "*het realiseren van een toekomst bestendig netwerk van vaarwegen en havens*" (min. V&W 2007).

Aansluiting bij Regionaal/Provinciaal Beleid

In het coalitieakkoord van 2007-2011 van de Provincie Overijssel wordt hierop aangesloten. De provincie zet in op het bevorderen van vervoer over water (coalitieakkoord Provincie Overijssel 2007:45). Ook in de omgevingsvisie Overijssel wordt het vergroten van vervoer over water als speerpunt vermeld: "*Havens en overslagpunten van lokaal belang profiteren van groeiende vervoersstromen naar regionale overslagcentra. Wij faciliteren ontwikkelingsmogelijkheden voor bulk- en stukgoed in de binnenhavens van Deventer, Almelo, Enschede, Zwartsluis, Hasselt, Genemuiden, Hardenberg en Steenwijk. Wij bepleiten een grotere diepgang van de binnenhavens in Twente*" (Omgevingsvisie Overijssel 2007: 169).

De industriehaven Genemuiden speelt ook een rol in de "netwerkanalyse binnenhavens voor Oost-Nederland." Deze netwerkanalyse is opgesteld door Ecorys in opdracht van de provincie Overijssel en in samenwerking met gemeenten. In deze netwerkanalyse speelt de industriehaven Genemuiden een rol in het netwerk als een knooppunt voor het overslaan van bulkgoederen. In dit toekomstige streefbeeld wordt er container op- en overslag voorzien in de havens van Meppel, Kampen en Harderwijk (Ecorys 2008:12).

Aansluiting bij Gemeentelijk Beleid

Ook de gemeente Zwartewaterland heeft aansluiting gezocht bij de doelstelling om de binnenvaart te stimuleren. Voorafgaand aan het beschikbaar komen van de Quick Win-subsidie was er nog geen beleid met betrekking tot de uitbreiding van de haven of stimulering van de economische ontsluiting van de gemeente via de binnenvaart in het algemeen. In het coalitieakkoord van 2006 wordt nog geen vermelding gemaakt van de industriehaven Genemuiden. In het coalitieakkoord van de gemeente Zwartewaterland uit 2010 staat wel een voorzichtige verwijzing naar de ontwikkeling van de industriehaven. Er wordt ingezet op "*Het voortzetten van de verkenning om te komen tot verbetering van de industriehaven Genemuiden voor de beroepsvaart*" (coalitieakkoord 2010-2014).⁴ De uitbreiding van de industriehaven Genemuiden is tevens onderdeel van de visie bedrijventerreinen Zwartewaterland (DHV 2010).

⁴ Dit is het coalitieakkoord waarin er voor het eerst gerefereerd wordt aan de gebiedsontwikkeling van de industriehaven Genemuiden. In het coalitieprogramma voor de periode 2006-2010 was de industriehaven nog niet opgenomen.

De uitbreiding van de industriehaven Genemuiden staat ook opgenomen in het hoofdstuk economie van het nieuwe coalitie akkoord: "*Binnen de regio Zwolle zijn de gemeenten Kampen, Meppel en Zwolle actief met de thema's logistiek en havenontwikkeling. Doel is vervoer over water aantrekkelijk te maken voor bestaande en nieuwe bedrijven. De uitgebreide industriehaven in Genemuiden en de havens in de andere kernen kunnen hierbij op termijn een rol van betekenis vervullen. Het is van belang aan te sluiten bij deze ontwikkeling zodat ook onze bedrijven hiervan profiteren*" (coalitie akkoord 2014-2018).

Nut en noodzaak uitbreiding

Het nut en de noodzaak van de uitbreiding van de industriehaven Genemuiden met ligplaatsen voor grotere schepen werd door vrijwel alle partijen onderkend. Er is voorafgaand aan het project echter geen marktverkenning uitgevoerd om de behoefte aan de containerterminal of watergebonden bedrijvigheid in beeld te brengen.

Bij de aanvraag van de Quick Win-Subsidie werd de uitbreiding van de haven gemotiveerd door de verwachte groei van vervoer over water op basis van het GE scenario van het CBP uit 2006 (projectplan Industriehaven Genemuiden, p.10). Bij de subsidieaanvraag is ook een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse opgesteld. De MKBA geeft een overzicht van de kosten, baten en effecten op logistieke kosten (efficiency, tijdwinst en modalshift). Het is niet duidelijk of de MKBA uitgaat van een scenario inclusief of exclusief container op- en overslag. Ook bevat de MKBA geen duiding of uitgangspunten bij de kwantitatieve inschattingen. Alleen de looptijd is gespecificeerd in de Exel-sheet.⁵

Voorafgaand aan vaststelling van het bestemmingsplan is er geen businessplan opgesteld waarin nut en noodzaak op basis van een businesscase zijn onderbouwd. Bij het vaststellen van het gewijzigde bestemmingsplan in september 2012 heeft de raad besloten om alsnog een marktverkenning uit te laten voeren.⁶

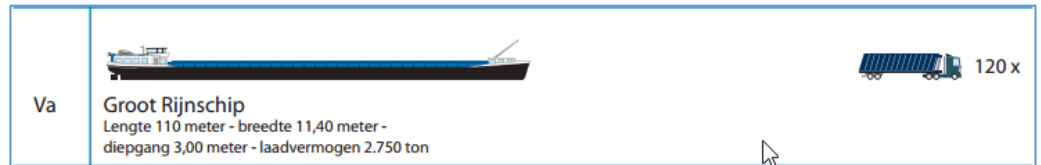
In navolging van dit besluit is door Bureau Voorlichting Binnenvaart in januari 2013 een "business scan" uitgevoerd. Deze business scan had tot doel de haalbaarheid van het project te onderzoeken door de potentiële vraag aan vervoer over het water en bijgaande op- en overslag in kaart te brengen. De business scan geeft inzicht in de potentiële goederenstromen die overgeslagen zouden kunnen worden in de industriehaven, mits de juiste faciliteiten aanwezig zijn. Hierin werden een aantal scenario's benoemd voor mogelijke havenfaciliteiten die consequenties zouden hebben voor de inrichting van de haven, met name met betrekking tot de wijze van opslag van bulk (in silo's, containerterrein of door direct lossen). De financiële consequenties van deze scenario's zijn niet verder uitgewerkt in de business scan. Deze business scan betreft dus geen haalbaarheidsonderzoek of businesscase voor het specifieke projectplan voor de inrichting van de haven, maar een verkenning van de mogelijkheden voor vervoer over water zonder dat dit direct gekoppeld is aan wat er fysiek mogelijk is op de betreffende projectlocatie. Zo bevat de businessscan bijvoorbeeld geen verwijzing naar het aantal containers of silo's die in de industriehaven kunnen staan, en ook niet of er ruimte is voor het plaatsen van een reach stacker. Ook bevat de businessscan geen financiële onderbouwing van de haalbaarheid van het project.

⁵ Rekentool Quick Win KBA Bijlage 3 Gemeente Zwartewaterland. De rekentool is opgesteld door het ministerie en ingevuld door de gemeente bij de aanvraag van de Quick Win subsidie.

⁶ Raadsvoorstel d.d. 27 september 2012.

Operationele doelstellingen

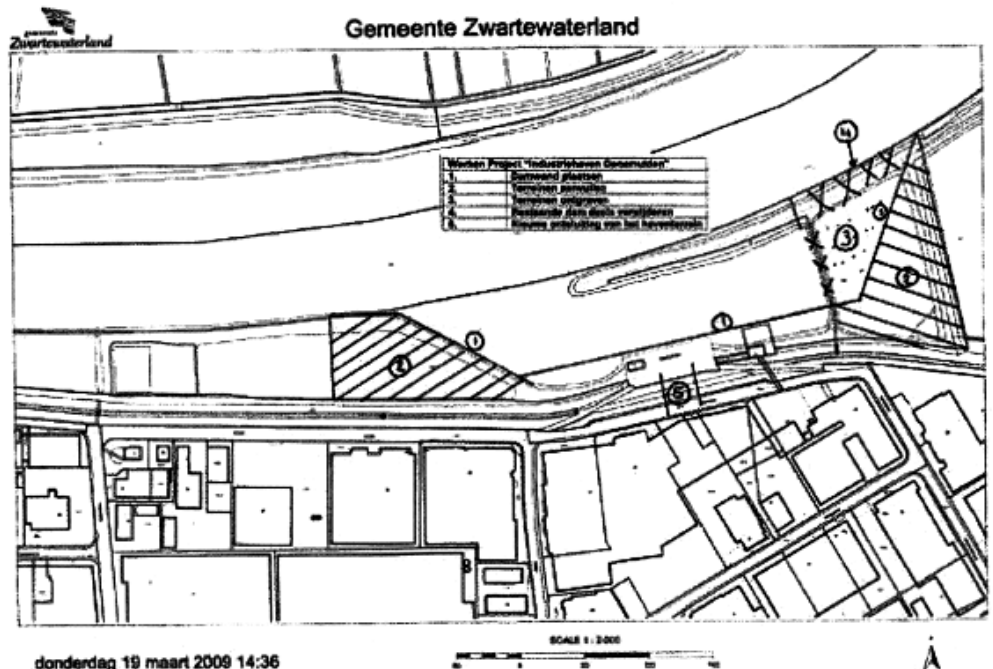
De operationele doelstelling voor de industriehaven Genemuiden was de uitbreiding van de haven door het verlengen van de kade met drie aanlegplaatsen voor grote binnenvaartschepen, de aanleg van watergebonden bedrijventerrein met ruimte voor container op- en overslag. Na de uitbreiding zou de haven toegankelijk zijn voor klasse Va CEMT schepen (zie figuur 2).



Figuur 2: Klasse Va schip vergelijkbaar met 120 vrachtwagens (Bron: Bureau voorlichting Binnenvaart).

In het voorstel Quickwins Overijssel zijn een aantal concrete werkzaamheden opgenomen met betrekking tot de industriehaven in Genemuiden waaronder:

1. de verlenging van de kade van 70 naar 435 m met ruimte voor meerdere grote vrachtschepen (klasse Va, 110 m lang);
2. de aanleg van 1,7 ha haventerrein met voor de vestiging van nieuwe watergebonden bedrijven;
3. de ontgraving van 4.000 m²;
4. het verwijderen van 100 m strekdam en,
5. een nieuwe wegontsluiting.⁷



Figuur 3: Schets inrichting haven in projectplan Quick Win Industriehaven Genemuiden

⁷ Ecorys (2009) Voorstel Quick Wins Tweede tranche Provincie Overijssel, p.30-31.

Naar verwachting zou deze nieuwe inrichting leiden tot efficiency baten van 430.000 in 2014 tot 675.000 in 2040⁸ door kostenreductie van vervoer van goederen.

⁸ Ecorys (2009) Voorstel Quick Wins Tweede tranche Provincie Overijssel, p.36.

Daarnaast zou de uitbreiding van de haven resulteren in extra opbrengsten aan havengelden, à € 20.000 door de toename van aanleg van schepen en € 22.000 aan extra opbrengsten per jaar door de toename van het tonnage als gevolg van een nieuw haventerrein.⁹



Figuur 4: Situatie voor uitbreiding (bron: vraagspecificatie 1).



Figuur 5: Situatie na uitbreiding (bron: RWS 2015).

⁹ Bijlage bij raadsbesluit dd. 28 maart 2013 betreffende exploitatieopzet, p.6. Deze cijfermatige toename is in de betreffende bijlage niet verder onderbouwd.

3.2 Kosten

Raming investeringskosten

Voorafgaand aan het project zijn er twee ramingen van de investeringskosten gemaakt. De eerste raming is opgesteld in het kader van de binnenhavensvisie Overijsel. In deze raming werden de investeringskosten van het totale project ingeschat op € 5 miljoen. Hierbij ging men uit van uitbreiding en opwaardering van de bestaande haven door het uitbreiden van de kaderuimte en het creëren van ruimte voor watergebonden bedrijvigheid alsmede de uitbreiding voor op- en overslag van goederen inclusief de benutting van de capaciteit voor containerafhandeling (factsheet voor gemeenten per binnenhaven Oost-Nederland, p. 6).

In het projectplan dat ingediend was bij de aanvraag van de QW subsidie werden de kosten van de uitbreiding van de industriehaven geraamd op € 2.845.940 inclusief plan- en voorbereidingskosten.¹⁰

Cofinanciering door middel van de Quick Win-subsidie

De helft van de geraamde investeringskosten voor het project is gefinancierd door het Rijk, de andere helft is door de gemeente gefinancierd. Op 14 mei 2009 heeft de gemeente Zwartewaterland de tweede aanvraag gedaan voor een Quick Win-subsidie. De gemeente had al eerder een aanvraag ingediend, maar die was afgewezen. De tweede aanvraag, met een aangepast ontwerp dat voldeed aan de eisen van RWS, was wel succesvol. In maart 2010 ontving de Gemeente Zwartewaterland een positieve beschikking.

Het subsidiebedrag bedroeg € 1.422.970¹¹ en was bedoeld als 50% cofinanciering. Na indexatie is dit bedrag uitgekomen op € 1.489.845,40. Aan de subsidie waren een aantal voorwaarden verbonden:

- in 2011 moest er een duidelijke start zijn gemaakt met de subsidies ten behoeve van het project;
- de uitgebreide haven moest een openbaar karakter hebben;
- het project moest voor 1 januari 2014 opgeleverd zijn en;
- het werk moest worden aanbesteed volgens de Europese aanbestedingsregels.

De toekenning van het subsidiebedrag is gebaseerd op een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Bij de MKBA werd uitgegaan van een te behalen efficiency winst door *modal shift* (verschuiving van vervoer van goederen over de weg naar vervoer van goederen over water). Er werd een efficiency winst verwacht van € 433.483 in 2014 oplopend tot € 675.886 in 2040¹².

¹⁰ In het projectplan wordt een bedrag van 2,9 mln. genoemd. In de achterliggende KBA sheet bestaat dit bedrag uit 2.845.941 euro verdeeld over drie jaar.

¹¹ Beschikking Ministerie van V&W, 9 maart 2010.

¹² Rekentool Quick Win KBA Bijlage 3 Gemeente Zwartewaterland. De rekentool is opgesteld door het ministerie en ingevuld door de gemeente bij de aanvraag van de Quick Win subsidie.

Financiering vanuit de gemeente

Het resterende bedrag zou gefinancierd worden door de Gemeente Zwartewaterland. Ten tijde van de subsidieaanvraag was er geen budget vastgesteld voor cofinanciering door de raad. Wel heeft het college aangegeven om bij een positieve beschikking van het ministerie van V&W de nodige middelen voor de uitvoering beschikbaar te stellen (projectplan industriehaven Genemuiden, p. 9).

In mei 2010 heeft het college van B&W een voorbereidingskrediet van € 100.000 beschikbaar gesteld voor de planologische procedure ten behoeve van het project industriehaven Genemuiden en het project Waterfront. Hiervan had € 84.815 betrekking op de industriehaven. Daarnaast heeft de raad op 3 november 2011 een voorbereidingskrediet ter hoogte van € 215.000 beschikbaar gesteld voor de kosten die samen hangen met de planvorming en aanbesteding van de uitbreiding van de industriehaven¹³.

Op 27 september 2012 heeft de raad € 49.000 beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van een marktverkenning en de ontheffing van de Flora en Faunawet.

Uiteindelijk is in de raadsvergadering van 11 april 2013 een besluit genomen om het uitvoeringskrediet voor fase 1 van de haven à € 2.694.000 beschikbaar te stellen.¹⁴ Dit gaat om de aanleg van de kade met drie laad- en losplaatsen. Fase 2: de inrichting van het haventerrein ten behoeve van container op- en overslag valt hier buiten.

In totaal is er € 2.958.000 aan voorbereidings- en uitvoeringskrediet door de raad beschikbaar gesteld.

Exploitatie

Een van de uitgangspunten bij het project was dat de totale exploitatie van de haven budgettair neutraal of zelfs positief zou zijn. De gemeente heeft daarom gezocht naar mogelijkheden om de haven te laten exploiteren door derden. De investeringen van de gemeente zelf zouden terug verdiend worden door de verkoop/verhuur van gronden en de inkomsten verkregen uit haven- en kadegelden.

Een belangrijk onderdeel van de financiële haalbaarheid van het project hangt dan ook samen met de assumpties met betrekking tot de grondexploitatie (uitgifte van gronden met functie nat industrieterrein en bijbehorende waarde) en het beheer en de exploitatie van haven en kade (verhuur van economische activiteiten en bijbehorende gronden). In eerste instantie is de mogelijkheid verkend voor het verlenen van een concessie voor exploitatie met een marktpartij. Er bleek echter geen interesse te zijn vanuit marktpartijen om de haven te exploiteren.

In de jaarrekening van 2012 is destijds een voorziening opgenomen van € 728.000 omdat de geraamde investeringskosten voor de gemeente hoger lagen dan de geraamde inkomsten door de verkoop van gronden¹⁵. Door de keuze van de raad om de haven in eigen beheer te exploiteren en de gronden te verhuren in plaats van te verkopen ontstond er een groter negatief

¹³ Raadsbesluit 3 november 2011

¹⁴ Dit is exclusief voorbereidingskosten. Deze kosten zijn op verschillende momenten vastgesteld als 49.000 euro voor de marktverkenning, 100.000 euro voor de planologische procedure en 215.000 voor de planvoorbereiding.

¹⁵ Persoonlijke communicatie met mw. S. Beldman, dd. 29 maart 2016, op basis van informatie van de concern controller dhr. B. Winkelman.

resultaat op de grondexploitatie. In september 2012 ging men nog uit van een tekort op de grondexploitatie van € 565.560. Door het raadsbesluit liep dit tekort op de grondexploitatie op tot € 1,8 miljoen (afgerond) in totaal. Voor dit tekort is een voorziening getroffen (jaarverantwoording 2013) ten laste van de Algemene Reserve. De rentekosten voor het aanwenden van deze voorziening bedragen ongeveer € 63.000 per jaar (met dit bedrag is de raming in de havengelden verhoogd). Uitgangspunt bij het besluit van de raad is dat deze kosten worden gecompenseerd door opbrengsten uit de huurovereenkomsten en het innen van kade- en havengelden. De uitvoering zou dan alsnog minimaal budgettair neutraal verlopen.¹⁶ De voorziening is in de jaarrekening van 2014 komen te vervallen. Het bedrag is gestort in de reserve kapitaallasten als dekking voor de afschrijving van de kapitaallasten van het project (jaarverantwoording 2014).

Bijstellingen project begroting

De raming van de investeringen is door de jaren heen gewijzigd, het vastgestelde uitvoeringskrediet bleef echter ongewijzigd, net als de hoogte van de subsidie door het ministerie van I&M (met uitzondering van indexatie).¹⁷ Een aantal kosten zijn echter wel opgelopen, waaronder de kosten voor onderzoek, vergunningen, leges en externe inhuur. In 2013 ging men uit van een toename in de totale begrote kosten met € 359.160¹⁸. Deze toename in de kosten heeft zicht uiteindelijk niet voorgedaan.

¹⁶ Raadsbesluit 3 november 2011, p. 11.

¹⁷ Met uitzondering van de indexering van het subsidiebedrag.

¹⁸ Wijzigingsbeschikking Ministerie van I&M dd. 20 maart 2013.

Tabel 1 Overzicht begrotingen en realisatie

Omschrijving kostenpost	Begroting conform Subsidieaanvraag 2010	Begroting conform raadsbesluit 2013	Realisatie 2015
a. Studies voor het betrokken project	25.000		27.395
b. Verwerving van onroerende zaken			
c. Vergunningen en leges	70.000	100.000	106.987
Vorbereidingskrediet 3 nov. 2011		215.000	
d. Bouwrente			
e. Verbruikte materialen	1.525.000		
Aanleg infrastructuur begroting 13 maart 2012		2.521.000 ¹⁹	2.254.936
f. Werkzaamheden van aanleg, bouw, wijziging of inrichting van de betrokken infrastructuur	930.400		
g. Bijkomende voorzieningen nodig om de betrokken infrastructuur na voltooiing zijn functie te kunnen vervullen			
h. Met het project samenhangende door het Ministerie redelijk geachte schadevergoedingen aan derden	50.000	50.000	2.585
i. voorlichting over de uitvoering van het project als begeleiding durende de bouw			
j. Vorbereiding, administratie en toezicht (VAT), voor zover het betreft vaarwegen, zijnde 10% van de kosten bedoeld in e,f,g.	245.540	299.000	373.474
Inhuur externe projectleider			192.623
k. verkoop van vrijkomende onroerende zaken			
l. verhuur van vrijkomende onroerende zaken			
Subtotaal kredieten en werkelijke kosten	2.845.940	3.205.100	2.958.000
Reeds beschikbaar gestelde kredieten		264.000	-
Door de raad niet toegekende concessie kosten		127.000	-
Historische kosten²⁰			84.815
Totale kredieten en werkelijke Kosten	2.845.940	2.694.000	3.042.815
Bijdrage subsidie V&W 50%	1.422.970	1.455.140	1.489.845 ²¹
Totale begrote opbrengsten	1.422.970	1.455.140	1.489.845

Tabel 2: Overzicht raming kosten, bijstellingen en realisatie in 2015.

¹⁹ Deze post betreft zowel de verbruikte materialen (e) als de kosten voor de werkzaamheden voor de aanleg, bouw, wijziging en inrichting van de betrokken infrastructuur (f). De gemeente heeft deze kosten voor 2013 niet apart geregistreerd en beschikt daarom niet over een uitsplitsing tussen post e en f.

²⁰ De Historische kosten betreffen zowel project management als onderzoekskosten. De gemeente beschikt niet over een nadere uitsplitsing van deze kosten in verschillende kostenposten.

²¹ De subsidie is geïndexeerd.

Bron: De gegevens zijn verstrekt door de gemeente Zwartewaterland tijdens het ambtelijk wederhoor. Deze begroting was niet als zodanig opgenomen in het raadsvoorstel van 28 maart 2013 m.b.t. het uitvoeringskrediet.

De raming bleek tijdens de aanbestedingsprocedure te laag. De begroting was opgesteld op basis van de traditionele wijze van aanbesteden, de kosten voor engineering waren niet mee berekend. De raming is niet geactualiseerd op basis van de aanbestedingsstukken of nadat aanpassingen in het werk zich hebben voorgedaan (voor verdere toelichting zie paragraaf 4.3).

3.3 Planning

Het project Industriehaven Genemuiden valt op te delen in drie fasen, de initiatiefase, de planfase, en de uitvoeringsfase. De initiatiefase betreft de voorbereidingen in de aanloop van de subsidieaanvraag. De planfase betreft de planologische werkzaamheden en onderzoeken. De uitvoeringsfase betreft de uitvoering van het project na aanbesteding. In verband met de voorwaarden voor de Quick Win subsidie was de oorspronkelijke deadline van het project eind 2013.

Om verschillende redenen heeft er uitloop plaatsgevonden, zowel in de planfase als de uitvoeringsfase. De gemeente heeft het Rijk twee maal succesvol om uitstel gevraagd. De uiteindelijke deadline voor het project was eind 2015.

De initiatiefase met de aanloop tot de herinrichting van de haven kent al een lange geschiedenis. Reeds voor 2008 werd er gezocht naar mogelijkheden om een bedrijf in de waterbouw en nautische dienstverlening te verplaatsen naar de haven in verband met de ontwikkeling van het Waterfront Genemuiden. Een bedrijf heeft hierbij interesse getoond in het uitvoeren van de werkzaamheden aan en de exploitatie van de haven. In het raadsbesluit van 13 mei 2008 is er besloten om onder voorwaarden de intentie te tonen om het bedrijf te verplaatsen en de haven te ontwikkelen en privatisering onder voorwaarden toe te staan. Dit plan is uit beeld verdwenen nadat de gemeente een aanvraag voor de Quick Win-subsidie heeft ingediend.

De eerste projectplanning is opgenomen in de aanvraag voor de Quick Win-subsidie. Hierbij ging men uit van de deadline zoals gesteld in de subsidiebeschikking met de start van de realisatie in 2011 en de oplevering voor december 2013 (aanvraag QW subsidie, p. 4).

De planning is echter uitgelopen om een aantal redenen, waaronder de noodzaak van aanvullende onderzoeken, de bestemmingsplanprocedure, de voortgang van de aanbestedingsprocedure, de restricties met betrekking tot het stormseizoen waarin geen werkzaamheden uitgevoerd mogen worden en de keuze voor de uitvoeringswijze in verband met bezuinigingen²².

Het was de bedoeling om de opdracht uiterlijk in november 2013 te gunnen in verband met de deadline van juli 2014 voor de realisatie van het civiele werk. Door onvoorziene problemen tijdens de aanbestedingsprocedure is de basisovereenkomst met de aannemer pas in april 2014 opgesteld (zie paragraaf 3.4).

²² Een voorbeeld hiervan is de keuze voor voorbelasting i.p.v. grondverbetering waardoor er tijd nodig was voor het inklinken.

De gemeente stelt dat door de langere voorbereidingstijd, het uitvoeren van de marktverkenning en het verzoek om een voorlopige voorziening tegen het bestemmingsplan bij de Raad van State het project vertraging heeft opgelopen en de oplevering voor december 2013 niet meer mogelijk was. In verband met de wijzigingen in het bestemmingsplan en de opgelopen vertraging heeft het ministerie van I&M op verzoek van de gemeente uitstel verleend tot juli 2014.²³ De gemeente heeft nog een tweede keer uitstel gekregen van het ministerie van I&M. De huidige deadline is vastgesteld op 31 december 2015²⁴. De werkzaamheden waren eind 2015 grotendeels afgerond en opgeleverd.

²³ Ministerie van I&M (2013) Beschikking subsidiewijziging inzake de tijdelijke regeling quick wins binnenvaart, dd. 20 maart 2013.

²⁴ Ministerie van I&M (2014) Beschikking subsidiewijziging inzake de tijdelijke regeling quick wins binnenvaart, dd. 18 juli 2014.

3.4 Risicomanagement

Bij een groot project als de uitbreiding van de industriehaven Genemuiden komen verschillende risico's kijken, zowel op financieel en juridisch vlak, als qua planning. Deze risico's zijn ook sterk met elkaar verweven.

Juridische risico's

Een aantal juridische risico's waren door de gemeente voorzien waaronder vertraging als gevolg van juridische procedures en de eventuele vernietiging van het bestemmingplan (door bezwaar van stakeholders). Dit heeft dus ook een link met planningsrisico en daarmee met financieringsrisico. Na aantreden van de nieuwe projectleider is er veel tijd gestoken in het repareren van het bestemmingplan.

Het risico met betrekking tot mogelijke vertraging in de planologische procedure heeft zich ook daadwerkelijk voorgedaan. Een aantal partijen heeft geprocedeerd tot aan de Raad van State tegen het nieuwe bestemmingsplan voor het bedrijventerrein, met name tegen de ontwikkeling van container op- en overslag en een havengebouw waarvoor het rietlandschap aan het Zwartewater zou moeten wijken. Daarnaast is er een verzoek voor een voorlopige voorziening ingediend om te voorkomen dat er gestart werd met de bouwwerkzaamheden voor de uitspraak over het beroep. Het verzoek voor een voorlopige voorziening is op 31 januari 2013 afgewezen.²⁵

Op 24 juli 2013 heeft de Raad van State uitspraak gedaan over het beroep tegen het bestemmingsplan. De Raad van State oordeelde dat de gemeente aantoonbaar heeft gemaakt dat de uitbreiding financieel haalbaar is en dat er behoefte aan is. De gemeente heeft wel onvoldoende onderzocht of de waterspitsmuis (beschermde diersoort) in het gebied voorkomt. Aangezien uit aanvullend onderzoek²⁶ naar voren kwam dat de waterspitsmuis niet aanwezig was zijn de rechtsgevolgen van het bestemmingsplan toch in stand gebleven.²⁷ Ondanks de afwijzing van de voorlopige voorziening heeft het project door de procedures wel vertraging opgelopen. Dit was tegelijkertijd ook een financieel risico in verband met de deadline van de Quick Win-subsidie.

Een ander juridisch risico had betrekking op de aanbestedingsprocedure. Bij het niet in acht nemen van de regels rondom aanbestedingen is er kans op bezwaren, een nietig verklaring van de aanbesteding en schadeclaims. Om de procedure zorgvuldig te borgen in verband met de nieuwe wetgeving omtrent aanbestedingen heeft de gemeente de aanbestedingsprocedure uitbesteed aan een juridisch bureau met ervaring met internationale aanbestedingsprocedures.

Planningsrisico's

Met het verkrijgen van de Quick Win-subsidie werd er een duidelijke deadline aan het project gekoppeld. De planning vormde hiermee een belangrijk risico dat reeds direct aan het begin van het project onderkend werd. Realisatie van het project binnen de gestelde tijdslijn was van belang voor het behoud van de Quick win-subsidie. Zodoende wordt het planningsrisico direct

²⁵ Uitspraak Raad van State 201210903/1/R1, d.d. 31 januari 2013.

²⁶ Ecogroen Advies (2012) Notitie Waterspitsmuizenonderzoek Haven Genemuiden. 23 november 2012.

²⁷ Uitspraak Raad van State 201210903/1/R1, d.d. 24 juli 2013.

beïnvloed door de juridische risico's en heeft de planning een direct effect op de financiële risico's.

Indien de deadline niet gehaald zou worden, zou immers ook de cofinanciering van het Ministerie kunnen komen te vervallen. Dit zou een enorme financiële strop zijn geweest voor de gemeente.

Financiële risico's

Het grootste financiële risico was het vervallen van de Quick Win-subsidie indien de planning niet gehaald zou worden. Een ander risico was dat de gemeente geen (geschikte) exploitant kon vinden voor de ontwikkeling en exploitatie van de container op- en overslag.

In het oorspronkelijke exploitatieoverzicht was rekening gehouden met inkomsten door de verkoop van grond met functie watergebonden industrieterrein. Deze assumptie bleek echter niet te kloppen. In eerste instantie bleek dat, door een fout in de berekening van het ingenieursbureau, minder grond verkocht kon worden dan aanvankelijke gedacht. Vervolgens bleek tevens dat de grond niet bebouwd mocht worden vanwege de ligging buitendijks.

Na het besluit van de raad om geen concessietraject te starten, is het project overgegaan van een grondexploitatie naar een regulier investeringsproject, waarbij het risico van de exploitatie geheel bij de gemeente ligt. Het tekort in de exploitatie is opgevangen met de opbrengsten van de haven- en kadegelden en het opstellen van nieuwe contracten met de gebruikers van de industriehaven.²⁸

In de raadsvergadering van 11 april 2014 over de exploitatieopzet is expliciet ingegaan op de risico's en de consequenties van de verschillende scenario's. Volgens de huidige projectleider lijkt het er op dat de haven binnenkort toch kostendekkend gaat worden dankzij de nieuwe huurcontracten met de gebruikers en het moderniseren en professionaliseren van het innen van de haven- en kadegelden.

3.5 Bijstellen oorspronkelijke doelstellingen

Tijdens het project zijn de operationele doelstellingen op drie momenten bijgesteld. De maatschappelijke doelstellingen zijn echter niet aangepast als resultaat van de aanpassingen in de operationele doelstellingen.

De eerste wijziging in de operationele doelstellingen vond in 2013 plaats en had betrekking op het laten vervallen van watergebonden bedrijvigheid en permanente opslag buitendijks. In het oorspronkelijke plan voor de industriehaven waren een aantal ruimtelijke ingrepen voorzien. Zoals in paragraaf 2.1 aangegeven betrof dit de verlenging van de kade tot 435 m, de aanleg van 1,7 ha. havengebonden bedrijventerrein, de ontgraving van gronden voor het uitdiepen van de haven, het inkorten van de strekdam en de bouw van een havengebouw van maximaal 50 m².

²⁸ Raadsbesluit Gemeente Zwartewaterland dd. 11 april 2013.

Om deze bouwplannen planologisch mogelijk te maken was er een herziening nodig van het bestemmingsplan "Bedrijventerrein 1982". Op 27 september 2012 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan "Uitbreiding industriehaven Genemuiden" gewijzigd vastgesteld.

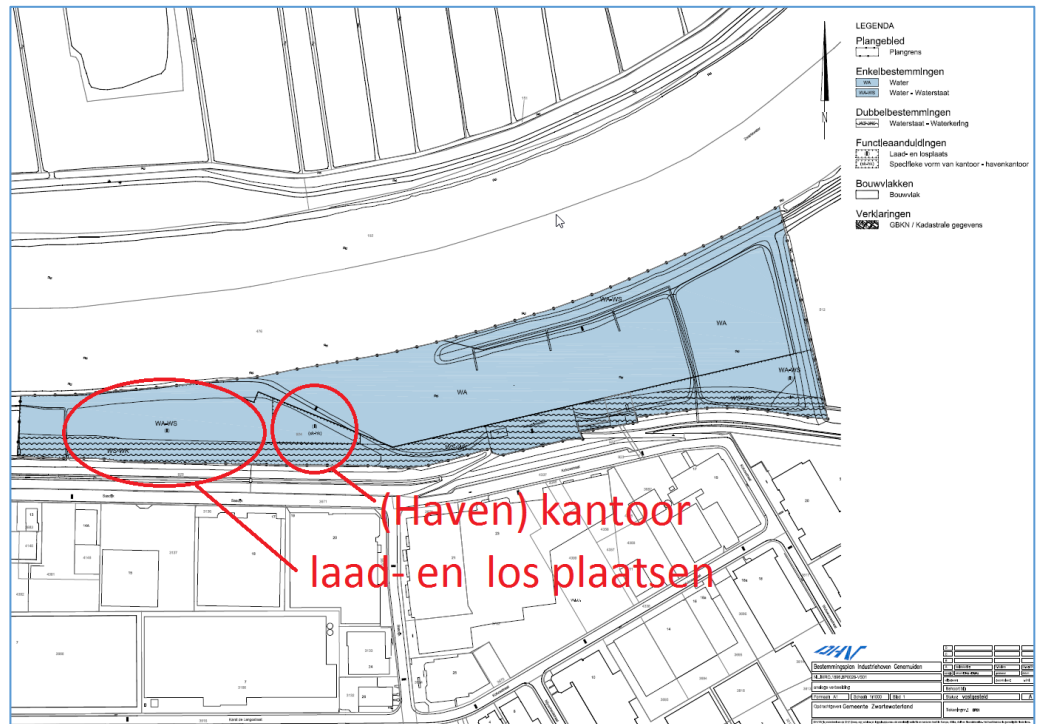
In verband met de ingediende zienswijzen op dit bestemmingsplan en het advies van de commissie m.e.r. is er uiteindelijk een aantal wijzigingen opgenomen, waaronder de verwijdering van de functies "specifieke vorm van bedrijf - reparatie en onderhoud van vaartuigen" met bijbehorend gebouw van maximaal 600 m² en 10 meter hoog en "ruimte voor permanente opslag buitendijks". Daarnaast is er een laad- en losplek opgenomen voor het veevoederbedrijf. Deze wijzigingen hebben ook gevolgen gehad voor de grondexploitatie (zie vorige paragraaf).

Zie ook figuur 6 en 7 voor de gewijzigde indeling van de haven. Het bestemmingsplan laat echter nog wel ruimte voor de ontwikkeling van container op- en overslag. Het bestemmingsplan is op 31 januari 2013 in werking getreden.

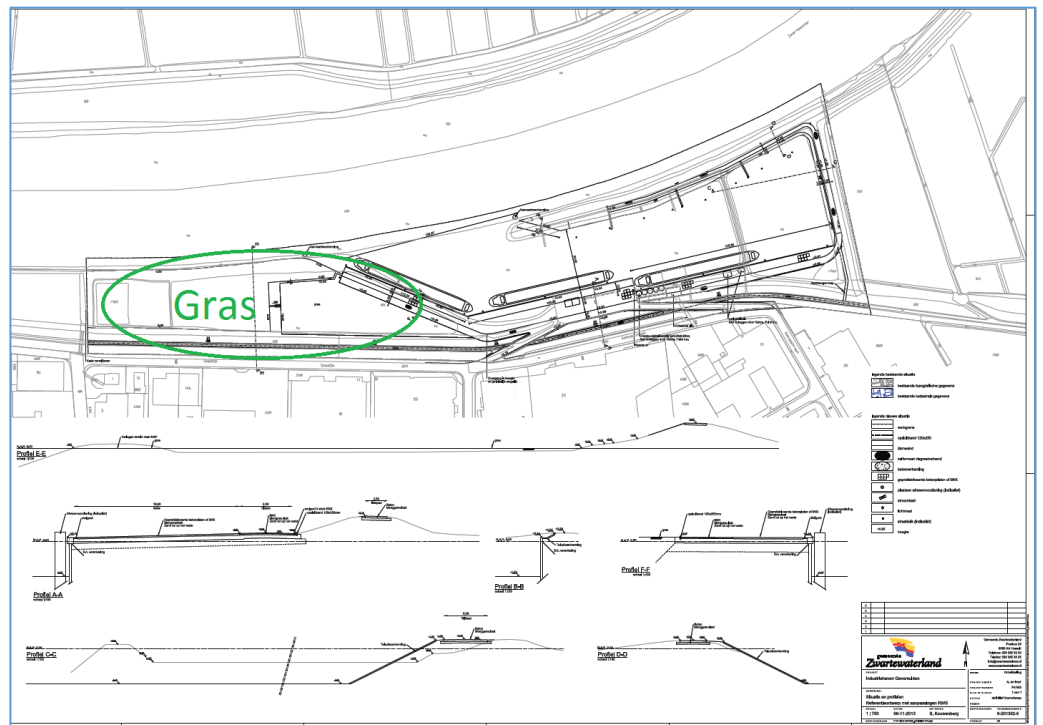
In maart 2013 bleek dat de realisatie van container op- en overslag niet noodzakelijk was voor het behoud van de Quick Win-subsidie. Dit heeft geleid tot een tweede wijziging in de operationele doelstellingen: door middel van een amendement heeft de raad het college opgedragen om het project industriehaven Genemuiden gefaseerd uit te gaan voeren. Dit houdt in dat de gemeente in eerste instantie inzet op de ontwikkeling van fase 1 (laad- en losplekken en opwaardering van de kade) en dat fase 2 (ontwikkeling van container op- en overslag) overgelaten wordt aan de markt en niet langer onderdeel vormt van het project.

Het derde moment waarop de operationele doelstellingen zijn aangepast is tijdens de onderhandelingsprocedure waarbij de uitvoeringswijze is aangepast. In deze fase is in overleg tussen de gemeente en de betreffende marktpartij besloten het project op een meer doelmatige wijze uit te voeren (Zie paragraaf 4.1).

De gemeente heeft toestemming gevraagd aan het ministerie van I&M om af te wijken van het projectplan dat als basis heeft gediend voor de aanvraag van de Quick Win-subsidie. Hier is meermaals mondeling contact over geweest tussen de gemeente en het ministerie. Het ministerie is in principe akkoord met wijzigingen zolang er sprake is van een gelijkblijvende of verbeterde MKBA. De bijstellingen in de operationele doelen hebben echter niet geleid tot een heroverweging van de maatschappelijke doelstellingen van het project.



Figuur 6: Ontwerp opgenomen in bestemmingsplan (Bron: Bestemmingsplan Industriehaven Genemuiden).



Figuur 7: Definitief Ontwerp (Bron: Gemeente Zwartewaterland).

4 Uitvoering van het project

In dit hoofdstuk gaan we in op de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de uitvoering van het project. In de eerste paragraaf bespreken we hoe er met belangengroepen en direct betrokkenen is gecommuniceerd over het plan en de uitvoering. In de tweede paragraaf bekijken we welke rol belangengroepen en maatschappelijke organisaties en direct betrokkenen hebben gespeeld in de verschillende fasen van het project. In de derde paragraaf evalueren we of de aanbesteding verlopen is volgens de geldende Europese richtlijn en de vertaling daarvan in Nederlandse wet- en regelgeving. In de vierde paragraaf bekijken we in welke mate het project is gerealiseerd in de uitvoeringsfase en welke factoren daarbij een rol hebben gespeeld. In de laatste paragraaf bespreken we of er zich in de loop van het project voorziene risico's hebben voorgedaan.

4.1 Communicatie met belanghebbenden

In de projectdocumentatie hebben wij geen communicatieplan van de gemeente aangetroffen voor de initiatie en planvormingsfase. Uit navraag bij de ambtelijke organisatie blijkt dat er in deze fase waarschijnlijk geen communicatieplan is opgesteld door de gemeente. Voor de uitvoeringsfase is er een communicatieplan opgesteld door de aannemer als onderdeel van het UAV-GC contract. Uit de overige documentatie en de interviews valt af te leiden dat de gemeente op meerdere momenten in het proces met belanghebbenden heeft gecommuniceerd over de planvorming waaronder:

- Een informatieavond voor ondernemers op 11 november 2011 om te kijken of er animo was om de haven te gebruiken/exploiteren²⁹.
- Een informatieavond over de herziening bestemmingsplan/inspraak MER.
- Op 25 januari 2012 zijn er gesprekken gevoerd met de indieners van zienswijzen en het veevoederbedrijf. Wethouder en projectleider waren hierbij aanwezig.
- Op 11 september 2012 is er een openbare informatiebijeenkomst georganiseerd met Bureau Voorlichting Binnenvaart. Het doel van deze bijeenkomst was om belangstellenden kennis te laten nemen van de binnenvaart, het vervoer over het water, en de mogelijkheden van de nieuwe industriehaven in Genemuiden. De bijeenkomst is aangekondigd in de Stadskoerier en de Zwartewaterkrant.
- Met de gebruikers van de kade en de opstallen is gecommuniceerd over het voornemen om strikter te gaan handhaven in de industriehaven, waaronder het innen van retributie voor opstal en kade en het innen van havengelden. In het kader van de nieuwe "Verordening haven lig- en kadegelden 2015" zijn nieuwe contracten opgesteld met de gebruikers.
- Op 11 november 2015 is de nieuwe industriehaven feestelijk geopend door Burgemeester Bilder en Wethouder Speksnijder.

Uit de gesprekken met bestuurders, medewerkers en Bureau Voorlichting Binnenvaart komen gemengde signalen naar voren over de informatiebijeenkomst van september 2012. Hoewel de informatiebijeenkomst wel openbaar was, was dit niet voor alle partijen duidelijk.³⁰

²⁹ Verwijzing uit raadsvoorstel van 27 september 2012.

³⁰ Aankondiging in de Zwartewaterkrant dd. 7 september 2012 en de stadskoerier dd. 3 augustus 2012.

Uit de interviews met de ondernemers in de haven en de ondernemer die geïnteresseerd was in verplaatsing naar de industriehaven blijkt dat er wat ontevredenheid was onder de belanghebbenden over de informatievoorziening door de Gemeente Zwartewaterland over de planvorming en uitvoering van het project uitbreiding industriehaven Genemuiden. De ondernemers stellen dat zij pas vrij kort voor de raadsvergadering op de hoogte waren gesteld over de bestemmingsplanwijziging. Daarnaast stellen zij dat de gemeente in deze fases vooral aan het zenden was. De ondernemers hadden niet het gevoel dat er iets met hun zorgen³¹ en suggesties over de plannen werd gedaan.

Uit de interviews met de gemeente Zwartewaterland en Bureau Voorlichting Binnenvaart bleek dat er onduidelijkheid was over het doel van de informatieavond van september 2012. Onder de belangstellenden heerste de verwachting dat de avond over de inrichting van de haven en bijbehorende effecten zou gaan terwijl Bureau Voorlichting Binnenvaart vooral de kansen van vervoer over water voor Genemuiden kwam toelichten.

De communicatie met belanghebbenden tijdens de initiatiefase en planfase verliep voornamelijk via de externe projecteider en de portefeuillehouder. De ondernemers die wij voor dit onderzoek hebben gesproken wijzen er op dat er tijdens de uitvoeringsfase goed door de gemeente is gecommuniceerd.

4.2 Rol van belanghebbenden in het proces

De belangrijkste betrokkenen die een rol gespeeld hebben in de verschillende fasen van het project bestaan uit ondernemers. Er waren verschillende ondernemers zowel binnen en buiten de haven gevestigd die een belang hadden in de uitbreidingsplannen van de industriehaven.

In de haven zijn drie gevestigde ondernemers van belang waaronder een veevoederbedrijf en een metaalbedrijf. Deze ondernemers hebben aan de gemeente te kennen gegeven dat zij belang hechten aan de uitbreiding van de haven, met name in verband met het vergroten van de laad- en loscapaciteit.

Een aantal bedrijven had echter bezwaar tegen de locatie van de geplande container op- en overslag omdat dit ten koste zou gaan van hun uitzicht. Zij hebben dan ook een zienswijze ingediend op het bestemmingsplan en uiteindelijk ook beroep aangetekend bij de Raad van State. Mede op basis van de zienswijzen zijn een aantal onderdelen in het bestemmingsplan herzien. Het veevoederbedrijf heeft geen zienswijze ingediend. In samenwerking met de gemeente is bekeken hoe het ponton, waar het veevoederbedrijf destijds gebruik van maakte, vervangen kon worden door een permanente constructie.

De ondernemers hebben daarnaast ook een rol gespeeld in de keuze voor een uitbreiding van de overige aanlegplaatsen in oostelijke richting. Een aantal ondernemers wenste echter een uitbreiding van de haven in westelijke richting. Dit was niet mogelijk in verband met het aangrenzende natuurgebied.

³¹ Voor een overzicht van de bezwaren van de ondernemers tegen de plannen zie de Zienswijze tegen het bestemmingsplan. Een van de ondernemers gaf aan dat hij het gevoel had dat het indienen van de zienswijze een laatste mogelijkheid was om aandacht te krijgen voor zijn bezwaren.

Daarnaast was er nog een bedrijf in de waterbouw en nautische dienstverlening gevestigd op een locatie buiten de industriehaven, dat interesse had in een bedrijfsverplaatsing in combinatie met de ontwikkeling en exploitatie van de industriehaven. Voorafgaand aan de Quick Win-subsidie zijn met deze ondernemer de mogelijkheden voor de privatisering van de haven verkend. Toen bleek dat de gemeente de Quick Win-subsidie wilde aanvragen is dit plan echter uit beeld verdwenen. Later bleek dat er geen andere ondernemer was die de exploitatie van alleen de container op- en overslag op zich wilde nemen. Dit zou alleen financieel interessant zijn bij exploitatie van de haven als geheel.

4.3 Aanbestedingsprocedure

De aan te besteden opdracht

Vanwege de tijdsdruk op het project in verband met de deadline van de Quick Win-subsidie en gebrek aan interne capaciteit heeft de gemeente Zwartewaterland er voor gekozen om de uitbreiding van de industriehaven Genemuiden aan te besteden volgens een gefaseerde "Engineering & Construct" opdracht (raadsbesluit 11 april 2013. Onderwerp: vaststelling grondexploitatie, en uitvoeringskrediet). Dit houdt in dat de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor ontwerp, uitwerking ontwerp, uitvoering en beheer. De opdrachtgever stelt hierbij een functioneel gespecificeerde uitvraag op.³²

Gekozen procedure

De gemeente heeft in eerste instantie gekozen voor een nationale aanbesteding met voorselectie, omdat de kostenraming onder de Europese drempel voor werken bleef. Daarnaast wilde men niet teveel inschrijvingen beoordelen en niet te veel marktpartijen belasten met het doen van een volledige inschrijving.

De Gemeente Zwartewaterland heeft er in eerste instantie voor gekozen om de aanleg van de Industriehaven Genemuiden aan te besteden via een niet-openbare procedure conform ARW2012 en de nieuwe aanbestedingswet 2013, om zo ondernemers uit de regio een kans te bieden om mee te dingen zonder dat er sprake is van ongelijke behandeling. Deze keuze is mede gemotiveerd door het "Actieplan Ondernemersvriendelijk Aanbesteden Regio Zwolle".³³ De aanbestedingsprocedure is ingericht conform het (gezamenlijke) inkoop beleid van de gemeenten Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland.³⁴

De niet openbare aanbestedingsprocedure houdt in dat de selectie plaatsvindt in twee fases, in de selectie fase worden de meest geschikte gegadigden geselecteerd (deze moeten voldoen aan een aantal minimum voorwaarden). Doorgaans worden er vijf gegadigden geselecteerd. Deze gegadigden mogen vervolgens een offerte indienen. In de gunningsfase worden de offertes op inhoud beoordeeld en wordt de opdracht gegund op basis van het EMVI criterium.

³² <https://www.pianoo.nl/themas-markten/markten/gww/inkopen-gww/gww-contractvormen-uniforme-administratieve-voorwaarden-uav/engineering-and-construct-con> Bijbehorende standaard inkoopdocumenten bestaan uit de basisovereenkomst, vraagspecificatie eisen, vraagspecificatie proces, en bijbehorende annexen.

³³ Het actieplan ondernemersvriendelijk aanbesteden Regio Zwolle (2012) is een initiatief van MKB Nederland/regio Zwolle, VNO-NCW IJssel delta/NO-Overijssel, Bouwend Nederland Regio Oost en kamer van Koophandel Oost-Nederland. Het actieplan is ondertekend door 16 gemeenten, inclusief de gemeente Zwartewaterland. Doel van het actieplan is om kleine en middelgrote bedrijven uit de regio een kans te bieden bij gemeentelijke aanbestedingen.

³⁴ Ten tijde van de aanbesteding aan CBP nog een concept.

Begeleiding procedure

Vanwege de wijzigingen in de aanbestedingswet en het feit dat de gemeente nog niet zoveel ervaring had met aanbestedingen conform de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen (UAV-GC) in het bijzonder, is er een extern bureau in de armen genomen dat wel beschikte over de benodigde juridische en procedurele kennis. Op 13 juni 2013 heeft het bureau Combined Business Power (CBP)³⁵ de opdracht gekregen om de aanbesteding te begeleiden.³⁶ Op dit moment liep de beroepsprocedure tegen het bestemmingsplan nog bij de Raad van State.

Om de aanbestedingsprocedure te begeleiden is er een aanbestedingscommissie samengesteld. De aanbestedingscommissie bestond uit vier ambtenaren van de gemeente Zwartewaterland.

Planning van de aanbestedingsprocedure

De aanbestedingsprocedure heeft meer tijd gevegd dan verwacht. Oorspronkelijk was het de bedoeling om de opdracht uiterlijk in november 2013 te gunnen in verband met de deadline voor de realisatie van het civiele werk aan de industriehaven van juli 2014. Uiteindelijk is de basisovereenkomst met de aannemer pas in april 2014 tot stand gekomen.

Verloop van de procedure

De stukken voor de aanbestedingsprocedure zijn voorbereid door CBP. Op 25 juni 2013 heeft het college van B&W ingestemd met de 'selectieleidraad' voor de selectiefase van de aanbesteding.³⁷ In de selectieleidraad is helder aangegeven aan welke eisen partijen moeten voldoen om voor selectie in aanmerking te komen en hoe partijen beoordeeld worden indien meer dan vijf partijen geschikt bevonden zijn (selectieleidraad, 19 juni 2013, p. 18).

De raad is middels een brief op de hoogte gesteld van de procedure en de planning van de aanbesteding. Bij de aanbesteding is er ruimte geboden voor verschillende alternatieven. Wel zouden er vooraf randvoorwaarden worden opgesteld waaronder het 'programma van eisen' en de 'offerteaanvraag'.

De gemeente heeft op 3 juli 2013 via TenderNet de aanbesteding gepubliceerd.³⁸ Bij het uitzetten van de aanbesteding is echter geen maximale inschrijfprijs aangegeven. De inschatting was dat dit niet nodig was omdat de recente ervaring toonde dat aannemers, vanwege de economische crisis, op infrastructurele werken structureel lager offereerden dan de geraamde kosten.

In samenwerking met CBP en DHV heeft de gemeente Zwartewaterland in november 2013 vraagspecificatie 1 (met betrekking tot de eisen) en vraagspecificatie 2 (met betrekking tot het proces) uitgewerkt.

³⁵ De voorkeur ging uit naar CBP omdat zijn ook het gezamenlijke inkoopbeleid van de gemeente Dalfsen, Staphorst en Zwartewaterland hebben opgesteld.

³⁶ Brief van het college van B&W en de secretaris aan CBP t.a.v. Dhr. Haverkate m.b.t. Begeleiding voor de aanbesteding uitbreiding Industriehaven Genemuiden. Kenmerk 9153.

³⁷ Uit: Memo Schuttenbeld aan B&W, betreffende toelichting aanbesteding Uitbreiding Industriehaven Genemuiden. 2 juli 2012. Kenmerk 5472 B2992.

³⁸ <https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/098366cb348c122d10dc906b9f19af86>

Uitkomst aanbestedingsprocedure

In de selectiefase zijn er 13 inschrijvingen³⁹ ontvangen waarvan er 12 inhoudelijk getoetst zijn. Eén gegadigde viel af omdat deze niet de benodigde referenties had ingediend.⁴⁰ Op basis van het selectieadvies opgesteld door de selectiecommissie zijn er van deze 12 inschrijvingen 5 gegadigden uitgenodigd om een inschrijving in te dienen en mee te dingen naar gunning van de opdracht. De beoordeling zou plaats vinden op basis van het gunningscriterium "economisch meest voordelige inschrijving" (EMVI). Slechts twee aannemers maakten gebruik van de mogelijkheid om vragen te stellen over de opdracht.

Tijdens de gunningsfase trokken drie van de 5 geselecteerde partijen zich terug uit de aanbestedingsprocedure.⁴¹ De reden die zij opgaven was dat zij dit werk niet binnen het gevraagde tijdsbestek zouden kunnen realiseren. De Gemeente Zwartewaterland besloot om ondanks de terugtrekking van de drie partijen, de aanbestedingsprocedure voort te zetten met de twee overgebleven aannemers.

De overgebleven aannemers dienden echter een offerte in die ver boven het begrote bedrag lag. Ondanks dat het uitvoeringskrediet voor de industriehaven bekend was, (het was immers behandeld in een openbare raadsvergadering)⁴², bleken de geoffreerde bedragen ruim twee keer zo hoog te liggen. Op basis van de geoffreerde bedragen kon het werk aan geen van de partijen worden gegund.

Vervolgens heeft de gemeente gesteld dat er sprake was van "onaanvaardbare inschrijvingen". Het college van B&W heeft daarop besloten om de aanbestedingsprocedure in te trekken en een verkenning naar de mogelijkheden van een onderhandelingsprocedure op te starten.⁴³ Het externe adviesbureau CBP heeft op 21 januari 2014 namens de gemeente de twee inschrijvers hiervan per brief van op de hoogte gesteld.

Onderhandelingsprocedure

Na de constatering dat er sprake was van onaanvaardbare inschrijvingen heeft de gemeente verkennende gesprekken uitgevoerd om te kijken of een onderhandelingsprocedure kans van slagen zou hebben. Uit de verkennende gesprekken bleek dat geen van beide partijen een voorstel heeft neergelegd dat zowel voldoet aan het taakstellend budget als aan de voorwaarden van het UAV-GC contract. Ondanks de conclusie van de verkennende gesprekken heeft de (externe) projectleider B&W geadviseerd om toch over te gaan tot de onderhandelingsprocedure.⁴⁴ Op 18 februari 2014 is dan ook besloten om de onderhandelingsprocedure te starten.

³⁹ Selectieadvies nationale niet-openbare aanbesteding uitbreiding industriehaven Genemuiden ten behoeve van de gemeente zwarte waterland. 5 september 2013.

⁴⁰ Selectieadvies nationale niet-openbare aanbesteding industriehaven Genemuiden, p.4. dd.5 september 2013.

⁴¹ Memo Schuttenbeld met verslag Beoordeling inschrijvingen aanbesteding industriehaven Genemuiden d.d. 8 januari 2014.

⁴² Raadsbesluit dd. 11 april 2013. Onderwerp: vaststelling grondexploitatie, en uitvoeringskrediet.

⁴³ Andere opties die voorgelegd waren aan B&W was gebruik te maken van het bouwteam model, het project traditioneel aan te besteden of om te stoppen met het project.

⁴⁴ B&W nota 11 februari 2014. De nota is voorbereid door de externe projectleider en de huidige projectleider die op dat moment projectmedewerker was.

De onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande aankondiging staat ook wel bekend als "gunning uit de hand". De 'onderhandelingsprocedure' is een bijzondere Europese procedure en mag alleen ingezet worden onder 'bijzondere omstandigheden' (aankestedingswet 2012, art. 2.30 en 2.31). Een van deze bijzondere omstandigheden doet zich voor wanneer er alleen onregelmatige of onaanvaardbare inschrijvingen zijn ontvangen, en er alleen ondernemers worden uitgenodigd die aan de geschiktheidseisen en de formele inschrijvingseisen hebben voldaan.⁴⁵

Een van de voorwaarden voor het starten van de onderhandelingsprocedure is dat de opdracht niet wezenlijk mag veranderen. De te gunnen opdracht staat in principe vast vanaf het begin van de onderhandelingsprocedure. Onderdelen waar wél over onderhandeld mag worden zijn de prijs en de uitvoeringscondities. Voor de gemeente Zwartewaterland was het doel van de onderhandelingsprocedure om binnen het beschikbare uitvoeringskrediet en binnen de marges van het UAV-GC contract, tot opdrachtverstrekking over te kunnen gaan zonder dat:

- "1. De wijziging voorwaarden worden ingevoerd die, wanneer zij in de oorspronkelijke aanbestedingsprocedure waren genoemd, zouden hebben geleid tot toelating van andere inschrijvers dan die welke oorspronkelijk waren toegelaten*
- 2. de wijziging de markt in belangrijke mate uitbreidt tot diensten die oorspronkelijk niet waren opgenomen.*
- 3. de wijziging het economische evenwicht van de overeenkomst wijzigt in het voordeel van de opdrachtnemer op een wijze die door de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet was bedoeld".⁴⁶*

In het geval van de onderhandelingsprocedure voor de Industriehaven Genemuiden leek de prijs dus niet ter discussie te staan, maar is er onderhandeld over de uitvoeringscondities en de wijze waarop het werk op een kostenbesparende manier uitgevoerd kon worden. Daarbij is met de aannemers en de jurist van CBP onderzocht hoever men kon gaan met "slimme bezuinigingen". Hierbij zijn de randen opgezocht van de voorwaarden en doelstellingen van de Quick Win-subsidie. Daarbij bleek de aanleg van de drie ligplaatsen leidend, het schrappen van de container op- en overslag had geen consequenties voor de Quick Win-subsidie. Dit heeft geleid tot een aantal wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke ontwerp.

Op grond van artikel 5.1.3. sub a jo 5.3.1 ARW2012 heeft de gemeente Zwartewaterland besloten om geen vooraankondiging in het Europees Publicatieblad via TenderNet te plaatsen. De aankondiging mag achterwege gelaten worden als alleen (maar wel alle) oorspronkelijke inschrijvers worden uitgenodigd. Het is gebruikelijk om tijdens de selectieprocedure ten minste drie geschikte gegadigden te selecteren. Aangezien de selectiecommissie maar twee inschrijvers over had en die ook beide zijn geïnformeerd en uitgenodigd, kon de aankondiging achterwege blijven. De gemeente heeft de keuze voor de onderhandelingsprocedure achteraf gemotiveerd bij de aankondiging van de gegunde opdracht die via TenderNet in het EU-publicatieblad bekend is gemaakt.⁴⁷

⁴⁵ <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden-inkoopdracht/mogelijke-aanbestedingsprocedures/bijzondere-europese/onderhandelingsprocedure-zon>.

⁴⁶ Advies aan B&W dd. 14 maart 2014.

⁴⁷ <https://www.tenderned.nl/tenderned-web/aankondiging/detail/samenvatting/akid/72625f0aad4bf86fb3552482ecaf8573/pageId/D909D/huidigemenu/aankondigen/cid/99466/cvp/join.jsessionid=D9DB0CB4B79125B74A73D2D63969E7BF.node5>.

Tijdens de onderhandelingsprocedure was er sprake van meer bestuurlijke betrokkenheid dan bij de voorafgaande aanbestedingsprocedure. Zo is de nieuwe wethouder betrokken geweest bij de gesprekken met de aannemers.

Tijdens deze onderhandelingen heeft zich opnieuw een partij teruggetrokken omdat de aannemer van mening was dat het werk niet uitgevoerd kon worden binnen het door de gemeente taakstellende budget zoals vermeld in de richtlijn beoordeling aanbiedingen industriehaven Genemuiden.⁴⁸

Op 18 maart 2014 adviseert de begeleidingscommissie om akkoord te gaan met de aanbidding van Beens Groep. Bij behandeling van dit advies in het college verzoekt het college om aanvullend juridisch advies "inzake de toelaatbaarheid van de voorgestelde gedragslijn in het kader van het aanbestedingsrecht en het voorkomen van de risico's van meerwerk" in te winnen. Op 15 april 2014 is de basisovereenkomst E&C Uitbreiding Industriehaven Genemuiden opgesteld tussen de gemeente Zwartewaterland, en Beens Groep B.V.

4.4 Realisatie tijdens de uitvoeringsfase

Het project is in april 2014 aanbesteed en de aannemer is in augustus na de bouwvak met de werkzaamheden aan de industriehaven gestart. Het project is uiteindelijk gerealiseerd binnen de aangepaste planning. Tijdens de uitvoeringsfase heeft het project wel onder druk gestaan omdat de werkzaamheden enige tijd stil hebben moeten liggen in verband met het stormseizoen. Verder hebben zich geen grote problemen voorgedaan.

Tijdens de realisatie van het project heeft er afstemming plaatsgevonden met de ondernemers uit de industriehaven om er voor te zorgen dat hun bedrijfsactiviteiten doorgang konden vinden ondanks de werkzaamheden aan de industriehaven.

Uiteindelijk is dus een gedeelte van de oorspronkelijke plannen voor de uitbreiding van de industriehaven gerealiseerd. Fase 1, de uitbreiding van de laad- en loskade met drie ligplaatsen voor klasse Va schepen zijn gerealiseerd. Fase 2, de aanleg van container op- en overslag en het havenkantoor zijn niet gerealiseerd.

Factoren die een rol gespeeld hebben bij de keuze van de raad om niet het concessietraject op te starten voor de container op- en overslag hebben betrekking op de dynamiek met de ondernemers in het gebied. Zoals eerder vermeld, bleek er geen kandidaat te zijn voor de exploitatie. Daarnaast was er wrevel bij de raad ontstaan over de informatievoorziening door het college. De raad heeft het gevoel gehad niet juist voorgelicht te zijn geweest over de noodzaak van de realisatie van de container op- en overslag voor het behoud van de Quick Win-subsidie. Toen bleek dat dit niet noodzakelijk was is het college middels een amendement opgedragen om over te gaan tot een sobere en doelmatige uitvoering van de industriehaven zonder de realisatie van container op- en overslag.

⁴⁸ Hakkers (2014) Brief aan CBP t.a.v. Dhr. Dijkema betreffende afmelding, d.d. 6 maart 2014.

4.5 Manifestatie van risico's tijdens het project

Tijdens de planvorming en uitvoering van het project hebben zich een aantal voorziene en onvoorziene risico's voorgedaan. De voorziene risico's hadden betrekking op de tijdsdruk, de onvoorziene risico's betroffen extra voorbereidingskosten en het feit dat de door marktpartijen geboden prijzen veel hoger lagen dan het geraamde budget.

De voorziene risico's zijn in paragraaf 3.4 besproken en betreffen de weerstand tegen het bestemmingsplan en het risico van vertraging in de uitvoering. Hoewel een aantal belanghebbende bezwaar heeft gemaakt tegen het project, heeft de weerstand bij belanghebbenden geen doorslaggevende rol gespeeld in de realisatie van het project omdat de Raad van State in zijn uitspraak de rechtsgevolgen van het bestemmingsplan wijziging in stand heeft gelaten.

De tijdsdruk heeft tijdens de realisatie van het project wel gevolgen gehad. De gemeente heeft tot twee keer toe uitstel gevraagd aan het ministerie. Daarnaast heeft de gemeente de keuze gemaakt het werk als een engineering & construct opdracht aan te besteden. Door de keuze voor een engineering & construct opdracht kwam de tijdsdruk echter bij marktpartijen te liggen, aan hen werd nu immers gevaagd of zij het technische ontwerp wilden maken. Dit had tot gevolg dat drie marktpartijen hebben aangegeven geen goede inschrijving te kunnen doen binnen de gestelde tijdsaders. Hiermee is het risico van tijdsdruk tijdens het project dus manifest geworden.

Naast de risico's die benoemd zijn in de besluitvormingsdocumenten hebben zich ook nog een aantal onvoorziene risico's voorgedaan. Ten eerste bleken er in de planfase veel meer vooronderzoeken nodig te zijn dan in eerste instantie verwacht werd in verband met Natura2000, de vogelrichtlijn en de Flora- en Faunawetgeving. De complexiteit van het gebied was daarmee onderschat. Dit heeft geleid tot extra kosten voor studies en onderzoeken om eventuele schadelijke ecologische gevolgen in beeld te brengen.⁴⁹

Daarnaast had men niet voorzien dat de keuze voor de niet-openbare aanbestedingsprocedure met selectiefase zou leiden tot onaanvaardbaar hoge prijzen. De vraag aan opdrachten uit de markt is vooraf te optimistisch ingeschat. De door de marktpartijen geboden prijzen lagen aanzienlijk boven het gestelde budget. Hierdoor was aanbesteding van het werk niet mogelijk en moest onderzocht worden of het project via een onderhandelingsprocedure alsnog gegund kon worden.

⁴⁹ Deze aanvullende kosten zijn deels opgenomen in de post Historische kosten, zoals opgenomen in tabel 1 op pagina 16.

5 Rol van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk gaan we in op de rol van de gemeenteraad bij het project. We gaan daarbij eerst in op de wijze waarop de raad tijdens de planvorming invulling heeft gegeven aan zijn kaderstellende rol. Vervolgens geven we aan op welke wijze de raad tijdens het project is geïnformeerd en hoe de raad deze informatievoorziening heeft gewaardeerd. Tenslotte gaan we in op de invulling van de controlerende rol door de raad.

5.1 Kaderstellende rol

De gemeenteraad is een beperkt aantal malen vanuit de kaderstellende rol betrokken geweest bij het project uitbreiding industriehaven Genemuiden. Onderstaande figuur geeft een overzicht van de momenten waarop de raad kaders heeft gesteld met betrekking tot het project.



Figuur 8: Chronologisch overzicht belangrijkste kaders gesteld voor de raad.

Zoals bovenstaande figuur toont, heeft de gemeenteraad geen raadsbesluit genomen over het indienen van een subsidieaanvraag voor de Quick Win-subsidie. De geïnterviewde raadsleden geven aan dat zij geïnformeerd waren over de mogelijkheden van de Quick Win-subsidie en dat zij op de hoogte waren van het feit dat het college een aanvraag voor de Quick Win-subsidie zou indienen. Ook geven zij aan hier in principe welwillend tegenover te staan, omdat de Quick Win-subsidie de mogelijkheid leek te bieden om meer te doen aan de uitbreiding van de haven dan mogelijk zou zijn geweest op basis van uitsluitend gemeentelijke financiering. Een raadsbesluit met daarbij een afweging van voor- en nadelen van aanvraag van de subsidie is echter niet aan de orde geweest.

De gemeenteraad heeft de financiële kaders voor de uitbreiding van de industriehaven vastgesteld. Op 3 november 2011 heeft de raad besloten een voorbereidingskrediet voor het bedrag van € 215.000 ter beschikking te stellen voor planvorming ter voorbereiding van het project. Op het moment waarop de raad besloot het voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen kon de raad nog niet beschikken over een marktverkenning waarin nut en noodzaak van de uitbreiding van de haven werden onderbouwd. Ook waren op dit moment de doelstellingen van het project nog niet vastgesteld.

Vervolgens heeft de raad op 27 september 2012 het gewijzigde bestemmingsplan voor het plangebied vastgesteld en het college de opdracht gegeven te starten met een marktverkenning. Op 30 januari 2013 is deze businessscan afgerond door Bureau Voorlichting Binnenvaart. Op basis van de business scan is een ontwikkelstrategie opgesteld.

In de notitie ontwikkelstrategie wordt er geconcludeerd dat de haven een economisch interessante exploitatie kan opleveren, dat er een duidelijke potentie is voor een extra goederenstroom van grondstoffen en dat er potentie is voor container op- en overslag.

In de raadsvergadering van 28 maart 2013 zijn de exploitatieopzet en de notitie ontwikkelstrategie aan de raad voorgelegd. In het raadsvoorstel wordt een fasering voor gesteld, waarbij fase 1 de uitbreiding van de haven betreft en fase 2 de aanleg van het haventerrein. Dit is het eerste moment waarop de raad kon beschikken over een onderbouwing van nut en noodzaak van uitbreiding van de haven met containerterminal. De geïnterviewde raadsleden geven aan dat er bij de raad wel twijfels bestonden over de onderbouwing zoals die gepresenteerd was in de businessscan van Bureau Voorlichting Binnenvaart. Enkele raadsleden hebben zelf contact opgenomen met ondernemers om de uitkomsten in de business scan te verifiëren.

Op 11 april 2013 heeft de raad de grondexploitatie voor het project vastgesteld en een krediet van € 2.694.000 ter beschikking gesteld voor uitvoering van het project. Hiermee heeft de raad het belangrijkste financiële kader voor het project vastgesteld.

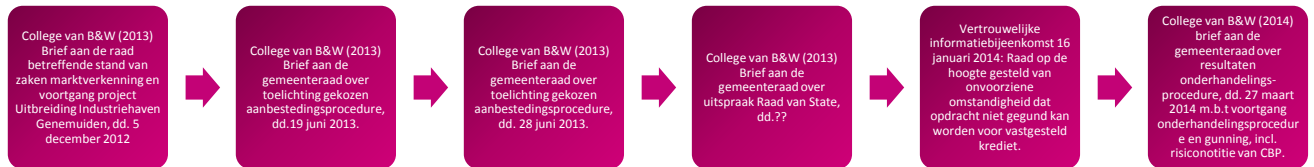
Naast besluitvorming over de voorbereidingskredieten en het investeringskrediet heeft de raad ook inhoudelijk kaders gesteld. Een belangrijk kader dat de raad heeft gesteld betreft het raadsvoorstel van 12 maart 2012 om de uitvoering van het project in twee fases te knippen. Er bestonden al enige tijd vragen bij de raad over de wenselijkheid van het realiseren van container op- en overslag. Toen duidelijk werd dat een sobere versie van de haven geen consequenties had voor de Quick Win-subsidie, hebben verschillende raadsfracties een amendement ingediend op het raadsvoorstel van het college. Het raadsbesluit is daarop aangepast en er is besloten om niet over te gaan tot het realiseren van een havenkantoor en een haventerrein ten behoeve van op- en overslag voor containers, en zodoende ook geen concessietraject voor container op- en overslag te starten. Tevens heeft de raad in dit besluit vastgelegd over te gaan tot een sobere, doelmatige en duurzame uitbreiding van de haven, waarbij de haven voorzien wordt van een kade met drie laad- en los plaatsen met verharde strook ten behoeve van laden en lossen.

Na vaststelling van het bestemmingsplan en het uitvoeringskrediet is de raad door het college geïnformeerd dat het werk aanbesteed zou worden. De raad is niet betrokken geweest bij het stellen van de kaders voor de aanbesteding. De raad was niet op de hoogte van de selectiecriteria. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit in Zwartewaterland en ook elders de reguliere werkwijze is. In vrijwel alle gevallen is aanbesteding van een werk gemandateerd aan het college. Toen bleek dat de inschrijvingen ver boven het door de raad beschikbaar gestelde krediet lagen, is de raad hierover door het college geïnformeerd. Ook heeft het college de raad geïnformeerd over zijn voornemen om een onderhandelingsprocedure op te starten. De raad heeft hierover echter geen besluit genomen.

Ook tijdens de onderhandelingsprocedure heeft de raad geen besluit genomen over doorgaan met de procedure of niet. Daarnaast heeft de raad geen besluit genomen over de uitkomst van de onderhandelingsprocedure. Zoals hierboven is aangegeven is dit niet opvallend; de aanbesteding van een werk is normaal gesproken een taak van het college.

5.2 Informeren van de raad

De raad is op meerdere momenten en op verschillende wijzen geïnformeerd over de voorbereiding en voortgang van het project. Onderstaande figuur geeft een overzicht van de momenten waarop de raad over het project is geïnformeerd.



Figuur 9: Chronologisch overzicht belangrijkste informatiemomenten voor de raad.

Zoals de figuur toont is de raad in december 2012 per brief door het college geïnformeerd over de stand van zaken betreffende de marktverkenning en de voortgang van het project. Medio juni en eind juni 2013 is de raad tweemaal per brief geïnformeerd over de gekozen aanbestedingsprocedure voor het aanbesteden van het werk. Ook is de gemeenteraad per brief door het college op de hoogte gesteld van de uitspraak van de Raad van State. Na ontvangst van de inschrijvingen van de marktpartijen is de raad tijdens een vertrouwelijke bijeenkomst op de hoogte gesteld van de uitkomst van de aanbesteding en van het feit dat de door inschrijvers geboden bedragen ver boven het vastgestelde budget lagen. Tijdens de onderhandelingsprocedure zijn er door het college presentaties gegeven aan de raad over de aspecten van het plan waarop besparingen gerealiseerd konden (en moesten) worden. Vervolgens is de gemeenteraad per brief door het college op de hoogte gesteld over de uitkomst van de onderhandelingsprocedure. Nadat de onderhandelingen tot een overeenkomst hebben geleid met één van de aannemers zijn de raadsleden voor een informatiebijeenkomst uitgenodigd op het kantoor van de aannemer. Tijdens deze bijeenkomst zijn zij geïnformeerd over de kostenreducties in het plan en de wijze van uitvoering.

5.3 Waardering van de informatievoorziening

In de raad is er ontevredenheid over de wijze waarop de raad over het project is geïnformeerd. Deze ontevredenheid heeft betrekking op zowel de juistheid als de volledigheid van de informatievoorziening aan de raad. Daarnaast zijn enkele raadsleden ontevreden over het feit dat de raad vaak alleen ter kennisname informatie aangeboden kreeg, in plaats van dat er een keuze aan de raad voorgelegd werd.

De ontevredenheid van de betreffende raadsleden kwam voort uit een aantal zaken. Eén aspect had te maken met de informatievoorziening over de hoeveelheid uitgeefbare grond. Hierbij was gerekend met bruto oppervlakten in plaats van netto oppervlakten. Deze fout is pas later bij de raad bekend geworden, bij ontvangst van de zienswijzen die ingediend waren op het bestemmingsplan. Ook geven raadsleden aan dat de portefeuillehouder veel op de externe projectleider leek te vertrouwen. Tijdens een belangrijke raadsvergadering was de externe projectleider niet aanwezig en kon de voormalige wethouder de vragen van raadsleden onvoldoende beantwoorden.

Een ander belangrijk deel van de ontevredenheid over de informatievoorziening had te maken met de container op- en overslag. Enkele raadsleden geven aan dat de raad door de toenmalige wethouder lang is voor gehouden dat de realisatie van de containerterminal gekoppeld was aan de subsidievoorwaarden. Door deze voorwaarden zou er voor de raad geen tussenweg mogelijk zijn geweest en moest het project als geheel, inclusief container op- en overslag, worden uitgevoerd, indien de gemeente aanspraak wilde blijven maken op de Quick Win-subsidie. Meerdere raadsleden hebben hierdoor het gevoel gehad dat de discussie over nut en noodzaak van de haven met containeroverslag vooraf niet voldoende is gevoerd in de raad. Pas in een later stadium bleek dat er alleen behoefte was aan de uitbreiding van de haven en kade en dat er geen behoefte bestond aan de uitbreiding van watergebonden industrie terrein met container op- en overslag. Uiteindelijk bleek ook dat de container op- en overslag geen harde voorwaarde was voor het verkrijgen van de Quick Win-subsidie. De raadsleden voelen zich daardoor op dit punt slecht geïnformeerd. De raadsleden hadden graag in een eerder stadium geweten dat het mogelijk was om een knip te maken tussen de uitbreiding van de haven en kade (fase 1) en de realisatie van de container op- en overslag (fase 2). Dit heeft ertoe geleid dat één van de raadsfracties in de vergadering van 12 maart 2012 een motie van afkeuring heeft ingediend tegen de portefeuillehouder. Deze motie is verworpen.⁵⁰

5.4 Controlerende rol

De gemeenteraad heeft door de jaren heen een kritische houding gehad ten opzichte van het project. Vanuit deze kritische houding heeft de raad het college ook gecontroleerd en bijgestuurd op de uitvoering van het project. Het belangrijkste punt waarop de raad controlerend heeft opgetreden heeft betrekking op de container terminal. De raad was bij de start van het project niet overtuigd van de noodzaak van de container terminal en heeft het gevoel gehad dat de keuze voor wel of geen container terminal nooit echt aan de raad is voorgelegd. De raad heeft het college hier meermaals over bevraagd. Toen bleek dat het college deze noodzaak niet voldoende kon onderbouwen, niet vanuit de eisen van de Quick Win-subsidie, noch op basis van de behoeften van lokale ondernemers, heeft de raad het initiatief genomen om een amendement in te dienen waarbij het college opgedragen wordt om het project in twee fasen op te delen en de realisatie van de container terminal aan de markt over te laten.

Op het moment dat de raad besloot om het project in twee fasen op te delen en geen container overslag te realiseren, heeft de raad het college niet opgedragen om de financiële consequenties van dit besluit in kaart te brengen. De raad heeft zodoende geen besluit genomen over de financiële consequenties van de keuze om geen container op- en overslag te realiseren, omdat deze consequenties op het moment waarop de raad bijstuurde nog niet inzichtelijk waren. In het amendement werd het college wel opgedragen om het innen van de havengelden te verbeteren, en om de exploitatie dekkend te krijgen. De raad heeft echter niet gecontroleerd of de exploitatie ook daadwerkelijk dekkend gemaakt kon worden.

Ook bij de aanbestedingsprocedure heeft de raad controlerend opgetreden. Bij de bespreking van de uitkomst van de aanbesteding en bij het voornemen van het college om een onderhandelingsprocedure te starten, heeft de raad het college meegegeven dat de raad zorgen had over eventuele juridische risico's van deze werkwijze. Hierover zijn door de raad

vragen gesteld. Het college heeft hierop een juridische toets laten uitvoeren door een extern bureau om de eventuele risico's in kaart te brengen.

Hoewel de raad op enkele belangrijke punten het college heeft gecontroleerd en heeft bijgestuurd op de uitvoering van het project, heeft de raad toch het idee onvoldoende grip te hebben gehad op het project. Raadsleden geven in het interview aan dat zij hebben ervaren in een soort subsidiefuik gevangen te hebben gezeten. In de beleving van de raadsleden heeft de toekenning van de Quick Win-subsidie tot een nieuwe werkelijkheid geleid. Aan de ene kant was er nu een grotere uitbreiding van de haven mogelijk dan zonder toekenning van deze Rijksmiddelen. Aan de andere kant waren er ook voorwaarden verbonden aan uitvoering van de subsidie. Lange tijd was de raad in de veronderstelling dat container op- en overslag een noodzakelijke voorwaarde was voor het verkrijgen van de subsidie. Inmiddels waren er reeds flinke voorbereidingskosten gemaakt. Indien het project zou worden gestaakt, of op dusdanige wijze gewijzigd zou worden dat niet aan de subsidie-eisen werd voldaan, dan zou de subsidie komen te vervallen en zou de gemeente de voorbereidingskosten zelf moeten betalen. Behoud van de subsidie werd daarmee een doel op zich. Raadsleden hebben ervaren dat het met deze aanvullende doelstelling lastiger werd om het project goed bij te sturen.

6 Conclusies en Aanbevelingen

In dit hoofdstuk leggen wij de bevindingen langs het normenkader en trekken wij op basis van deze vergelijking conclusies over het verloop van het project. We richten ons daarbij eerst op de drie elementen uit de hoofdvraag: de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het project, en de rechtmatigheid van het verloop van de aanbestedingsprocedure. Dit deel van de conclusies is relatief uitgebreid en vormt de analyse die direct voortbouwt op de feitelijke bevindingen. In het tweede deel van dit hoofdstuk trekken wij op basis van onze analyse van de doeltreffendheid, doelmatigheid, en rechtmatigheid zeven hoofdconclusies. Per hoofdconclusie doen wij vervolgens één of meerdere aanbevelingen om de uitvoering van toekomstige grote projecten te verbeteren.

6.1 Conclusies betreffende doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze paragraaf analyseren wij de doeltreffendheid en doelmatigheid van het project. We gaan daarbij eerst in op het doelbereik ten opzichte van de operationele doelstellingen, vervolgens gaan we in op het doelbereik wat betreft de maatschappelijke doelstellingen van het project. Vervolgens beoordelen we of het project binnen het gestelde budget is gerealiseerd, en tenslotte analyseren we welke factoren van invloed zijn geweest op de realisatie van de doelstellingen.

6.1.1 Realisatie operationele doelstellingen

Het project industriehaven Genemuiden was ten tijde van het opstellen van deze rapportage vrijwel afgerond. Daarmee zou een oordeel over de fysieke of operationele doelstellingen van het project mogelijk moeten zijn. Toch is een dergelijk oordeel niet makkelijk te vellen, omdat de projectdoelstellingen (zoals beschreven in paragraaf 3.5) een aantal keren zijn bijgesteld. Bij de vaststelling van het investeringskrediet door de raad, is afgezien van de realisatie van watergebonden bedrijvigheid en container op- en overslag. Door het aanpassen van de doelstellingen op deze punten, vallen deze oorspronkelijke doelstellingen buiten de scope van het uiteindelijke project.

Wanneer we deze doelstellingen bezien, dan kunnen we vaststellen dat de verlenging van de kade is gerealiseerd en dat er drie laad- en losplaatsen voor grotere schepen (klasse Va van 110 meter) zijn gerealiseerd. Ook is de wegontsluiting verbreed. Tevens is de haven uitgediept zodat hij weer toegankelijk is voor schepen met een grotere diepgang.

In de uitvoering van het project zijn echter ook enkele wijzigingen doorgevoerd. Zo is voor een deel van de kade geen nieuwe damwand geplaatst. Ook is de lengte van de kade minder verlengd dan oorspronkelijk voorzien en is de lengte van de bestaande wachtplekken in tact gebleven. Verder zijn de havenfaciliteiten wat versoerd doordat het cameratoezicht is vervallen en er minder water- en elektra-aansluitingen zijn gerealiseerd. Ook is het fundament voor de kade op een andere wijze gerealiseerd dan oorspronkelijk gepland.⁵¹ Hiermee is sprake van een

⁵¹ B&W advies 20 maart 2014 Decosnr. 2161.

versoerde realisatie van de operationele doelstellingen, waarbij het voornaamste doel om meerdere aanlegplekken voor klasse Va schepen te realiseren, wel is bereikt.

6.1.2 Realisatie maatschappelijke en economische doelstellingen

Zoals hierboven aangegeven was het project ten tijde van het opstellen van deze rapportage vrijwel afgerond. Hiermee is het mogelijk, om ondanks de genoemde beperkingen een oordeel te geven over de realisatie van de fysieke doelstellingen van het project. Voor de maatschappelijke en economische doelstellingen ligt dit anders. Deze doelstellingen kunnen pas bereikt worden nadat de operationele doelstellingen zijn behaald, en dan pas na verloop van meerdere jaren. Dit blijkt uit de maatschappelijke kosten en batenanalyse (MKBA, zoals in paragraaf 3.1 beschreven). In de MKBA gaat men uit van efficiency winst door verschuiving van vervoer over de weg naar vervoer over water. Daarbij werd de efficiencywinst geraamd op € 433.483 in het eerste jaar na afronding van alle fysieke werkzaamheden, oplopend tot € 675.886 in 2040, uitgaande van een stijging van het overslagvolume van 350.000 ton per jaar in 2014 tot 762.500 ton per jaar voor de periode 2020-2040.⁵² Bij de MKBA is dus uitgegaan van een stijging van de overslag en verbetering van de transportefficiency over een langere periode. Of deze doelstelling behaald wordt, kan daarom pas na verloop van tijd worden vastgesteld.

Bijkomend probleem bij de beoordeling van het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen is dat de MKBA niet is aangepast na bijstelling van de projectdoelstellingen door de gemeenteraad in april 2013. Het besluit om geen op- en overslag te realiseren heeft als consequentie dat de industriehaven alleen wordt gebruikt door de reeds gevestigde gebruikers. Er is geen ruimte voor nieuwe gebruikers. Hierdoor voldoet zij slechts deels aan de maatschappelijke en economische doelstellingen zoals oorspronkelijk in de MKBA beargumenteerd bij het indienen van het projectvoorstel voor de Quick Win subsidie. Ook kan verwacht worden dat het niet realiseren van container op- en overslag een effect zal hebben op het totale tonnage dat in de haven overgeslagen wordt. Hiermee heeft de keuze voor het niet realiseren van op- en overslag en watergebonden bedrijvigheid invloed op de te verwachten maatschappelijke effecten. Wat de invloed precies is, is echter onduidelijk omdat de te verwachten maatschappelijke effecten van het bijgestelde projectplan niet apart in beeld zijn gebracht. Daarmee is de maatschappelijke en economische impact van de daadwerkelijk gerealiseerde uitbreiding van de industriehaven Genemuiden lastig in te schatten.

De eerste indicatie, op basis van het beeld van de projectmanager en gebruikers van de haven, is echter dat er sprake is van stijgend gebruik van de haven. De haven is door de uitbreiding toegankelijk voor grotere schepen en breidt daarmee de faciliteiten in het netwerk voor de binnenvaart in Oost-Nederland uit. Ook is de haven gedurende de uitvoering van het project in gebruik gebleven. Wat betreft het daadwerkelijke gebruik van de haven kan nog geen oordeel worden geveld. Het gebruik van de haven zal over meerdere jaren in kaart moeten worden

⁵² Rekentool Quickwin KBA Bijlage 3 Gemeente Zwartewaterland. De rekentool is opgesteld door het ministerie en ingevuld door de gemeente.

gebracht om op basis hiervan een inschatting te maken van de economische impact van uitbreiding van de haven.⁵³

6.1.3 Doelbereik ten opzichte van het budget

Zoals in paragraaf 3.2 aangegeven is een aantal kostenposten gedurende de uitvoering van het project opgelopen, met name in verband met de benodigde vooronderzoeken ten behoeve van de bestemmingsplan procedure. In totaal werd er een stijging van het oorspronkelijke budget voorzien van € 2.845.940 (in 2010) tot €3.205.100 (in 2013), oftewel een stijging van € 359.160. Omdat het ministerie van I&M geen mogelijkheid bood de subsidie te verhogen, zijn deze extra kosten voor rekening van de gemeente gekomen.

Tegelijkertijd zien we dat de operationele doelstellingen zijn bijgesteld door het laten vervallen van de realisatie van watergebonden bedrijvigheid en container op- en overslag. Tijdens de aanbesteding is getracht om de kosten te reduceren. De resterende operationele doelstellingen zijn op een versoberde manier uitgevoerd. Uiteindelijk is de haven gerealiseerd binnen de voorbereidingskredieten en investeringskredieten zoals beschikbaar gesteld door de raad (€2.958.000).

Een eendoordeel over de verhouding tussen doelbereik en de kosten hangt af van de maatschappelijke effecten die bereikt worden. Zoals in paragraaf 5.1 hierboven aangegeven kunnen deze maatschappelijke effecten pas op langere termijn (de periode tot aan 2040) in beeld worden gebracht.

6.1.4 Rechtmatigheid

De aanbestedingsprocedure is niet probleemloos verlopen. De niet-openbare aanbestedingsprocedure is wegens onaanvaardbare inschrijvingen ingetrokken. Het college van B&W heeft hierop besloten het project middels een onderhandelingsprocedure aan te besteden. De gemeente Zwartewaterland heeft het bureau CBP laten toetsen of de werkwijze met betrekking tot het intrekken van de niet-openbare aanbestedingsprocedure en het opstarten van de onderhandelingsprocedure juridisch haalbaar was. Deze informatie is vertrouwelijk gedeeld met zowel de raad als het college van B&W.

6.1.5 Factoren van invloed op de realisatie van de doelstellingen

Terugkijkend op het verloop van het project kunnen we een aantal factoren onderscheiden die invloed hebben gehad op de realisatie van het project. De belangrijkste hiervan zijn beperkte politieke sturing voorafgaand aan het project, de beperkte capaciteit van de ambtelijke organisatie, en de tijdsdruk die tijdens het project werd ervaren.

Voorafgaand aan het beschikbaar komen van de subsidieregeling van het Ministerie van V&W (later I&M) had de gemeente geen concrete plannen om de Industriehaven Genemuiden uit te

⁵³ De indruk die betrokkenen hebben van het stijgende gebruik van de haven kan op dit moment nog niet gekwantificeerd worden. Op termijn moet dit op basis van de overgeslagen tonnen en de hiervoor geïnde havengelden wel inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Daarbij is dan een vergelijking mogelijk tussen de situatie voor en na de uitbreiding van de haven.

breiden. De beschikbaarheid van de subsidieregeling heeft ertoe geleid dat de gemeente de uitbreidingsmogelijkheden voor de haven is gaan onderzoeken en een subsidieaanvraag heeft ingediend. Er is vooraf beperkte politieke sturing op het project geweest. Zo heeft de raad voorafgaand aan het indienen van de subsidie geen politieke kaders gesteld en heeft er voorafgaand aan de subsidieaanvraag ook geen lokaal marktonderzoek plaatsgevonden om nut en noodzaak van de haven te onderzoeken. Daarmee heeft de gemeenteraad vooraf de waarom-vraag niet beantwoord.

Dit gebrek aan politieke sturing heeft invloed gehad op het zicht op de doelstelling gedurende het project. Na het verkrijgen van de Quick Win subsidie van ruim € 1,4 miljoen werd behoud van de subsidie één van de redenen om door te gaan met uitvoering van het project. Wegvallen van de subsidie zou betekenen dat de gemeente voor uitvoering van het project met een tekort van 1,4 miljoen geconfronteerd zou worden. Daarnaast waren er ook reeds voorbereidingskosten gemaakt, en deze kosten zouden bij het niet doorgaan van het project alsnog betaald moeten worden. Het verkrijgen van de Quick Win subsidie creëerde een nieuwe werkelijkheid waarin het niet doorgaan van het project negatieve consequenties met zich mee zou brengen.

De nieuwe dynamiek als gevolg van verstrekking van de subsidie en het gebrek aan politieke sturing voorafgaand aan het project, heeft er ook toe geleid dat de doelstellingen in het project zijn bijgesteld zonder dat daarbij een nieuwe integrale afweging van kosten en baten is gemaakt. Zo heeft de raad in april 2013 gekozen om de watergebonden bedrijvigheid en de container op- en overslag te laten vervallen. De raad heeft het budget en de maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) echter niet bij gesteld. Ook heeft deze dynamiek er aan bijgedragen dat de raad besloten heeft de exploitatie zelf te gaan dekken, hoewel dit betekende dat de gemeente hiermee een groter financieel risico zou lopen.

De tweede factor die heeft meegespeeld betreft de beperkte capaciteit van de ambtelijke organisatie. Binnen de ambtelijke organisatie was er onvoldoende capaciteit om zelf het bestek voor de uitbreiding van de industriehaven te schrijven. Daarom is gezocht naar het tijdelijk aantrekken van een externe deskundige (vanuit de ambtelijke organisatie van gemeente Zwolle). Verder was er binnen de ambtelijke organisatie onvoldoende capaciteit om het projectmanagement in te vullen. Daarom is een externe projectleider ingehuurd. Ook voor de aanbestedingsfase is een beroep gedaan op externe adviseurs. Gedurende de voorbereiding en uitvoering van het project heeft de ambtelijke organisatie zodoende sterk geleund op inhuur van externe projectleiders en adviesbureaus. Daar komt bij dat deze externe adviseurs veel autonomie hebben gekregen. Er was binnen de ambtelijke organisatie geen sprake van een projectteam dat toezag op de werkzaamheden van de externen. Het ambtelijk opdrachtgeverschap is daardoor onvoldoende ingevuld, waardoor er weinig toezicht was op de werkzaamheden van (vooral) de externe projectleiders en waardoor de externe adviseurs niet goed waren ingebed in de interne organisatie. In plaats daarvan werden veel werkzaamheden direct door de externe projectleider in samenspraak met de portefeuillehouder opgepakt.

De beperkte capaciteit hangt nauw samen met de derde factor die een rol heeft gespeeld: de tijdsdruk die men tijdens het project heeft ervaren. Aan de subsidie was de voorwaarde verbonden dat de werkzaamheden uiterlijk 31 december 2013 afgerond zouden zijn. Gezien de wettelijke termijnen voor aanbesteding van werken, en gezien de beperkingen aan werkzaamheden in buitendijks gebied tijdens het stormseizoen, betekende dit dat het project op

korte termijn moest worden aanbesteed om voldoende tijd over te houden voor de realisatie van het project voor de deadline.

Vanwege de tijdsdruk en het gebrek aan capaciteit is ervoor gekozen om het project als een engineering en construct opdracht in de markt te zetten. Hierdoor lag de tijdsdruk niet langer bij de gemeente, maar werd de tijdbesteding die nodig was om tot een gedetailleerd technisch ontwerp te komen verschoven naar de gegadigde marktpartijen. Tijdens de aanbesteding hebben 3 van de 5 marktpartijen die geselecteerd waren voor de gunningsfase van de aanbesteding, aangegeven onvoldoende tijd te hebben om te komen tot een goede inschrijving. Dit heeft tot gevolg gehad dat uiteindelijk van slechts twee partijen inschrijvingen zijn ontvangen, en dit heeft invloed gehad op de keuze die de gemeente heeft kunnen maken uit aanbiedingen (en daarmee ook geboden prijzen) uit de markt. Hiermee heeft de ervaren tijdsdruk ook effect gehad op de uitkomst van de aanbesteding.

6.2 Hoofdconclusies en aanbevelingen

Uit de bovenstaande analyse kunnen de volgende zeven hoofdconclusies worden afgeleid. Deze hoofdconclusies zijn in te delen aan de hand van de criteria doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Bij ieder van deze hoofdconclusies doen wij waar nodig één of meerdere aanbeveling om de uitvoering van soortgelijke toekomstige projecten te verbeteren.

Doeltreffendheid

1. ***De operationele doelstellingen zijn in versoberde vorm gerealiseerd.***

De belangrijkste operationele doelstellingen hadden betrekking op realisatie van drie laad- en losplaatsen voor klasse Va schepen, verbetering van de wegontsluiting en het uitdiepen van de haven. Wanneer we deze doelstellingen bezien, dan kunnen we vaststellen dat deze drie operationele kerndoelstellingen zijn gerealiseerd. In de uitvoering van het project zijn echter ook enkele wijzigingen doorgevoerd, waardoor het project als geheel in versoberde vorm is uitgevoerd. Voor een deel van de kade is geen nieuwe damwand geplaatst en de kade is minder verlengd dan oorspronkelijk voorzien. Ook is de lengte van de bestaande wachtplekken in tact gebleven. Verder zijn de havenfaciliteiten versoberd opgeleverd, zonder realisatie van cameratoezicht en met minder water- en elektra-aansluitingen. Ook is het fundament voor de kade op een andere wijze gerealiseerd dan oorspronkelijk gepland.⁵⁴ Hiermee zijn de operationele doelstellingen wel gerealiseerd, zij het in versoberde vorm.

2. ***De door de raad gestelde (project)kaders waren van onvoldoende kwaliteit en de onderbouwing van raadsbesluiten is op enkele belangrijke momenten in het proces onvoldoende geweest.***

Op meerdere momenten in het proces heeft de raad nagelaten om heldere projectkaders te stellen, of heeft de raad projectkaders gesteld terwijl de onderbouwing van deze kaders nog onvoldoende was. Dit is specifiek het geval geweest met het vastleggen van de doelstellingen van het project, en het vastleggen met de wijzigingen van de doelstellingen tijdens het project en bijgaande wijzigingen in budget en de maatschappelijke kosten en baten. Ook is de waarom vraag (nut en noodzaak van het project) vooraf onvoldoende door de raad beantwoord.

⁵⁴ B&W advies 20 maart 2014 Decosnr. 2161.

Aanbevelingen:

- Stel voorafgaand aan de start van ieder project als raad duidelijke projectdoelen vast. Indien sprake is van wijzigingen in de oorspronkelijke doelstellingen, zorg er dan voor dat de gemeenteraad hier een nieuw besluit over neemt. Betrek in de besluitvorming over bijgestelde projectdoelen ook altijd de relatie tot het budget en de maatschappelijke kosten-batenanalyse.
- Zorg er voorafgaand aan ieder project voor dat de raad op basis van een sluitende onderbouwing helder inzicht heeft in nut en noodzaak van het project. Neem als raad geen besluit totdat dit inzicht geboden kan worden. Onder ieder project moet een duidelijke businesscase liggen. De businesscase dient in een vroeg stadium (voorafgaand aan bestemmingsplan wijzigingen etc.) opgesteld te worden en dient als legitimering van een project.
- Maak voorafgaand aan het project als raad met het college afspraken over de toleranties waarbinnen door het college mag worden afgeweken en wanneer een afwijking gerapporteerd dient te worden aan de raad en in welke gevallen een nieuw raadsbesluit nodig is.

3. ***Het zicht op nut en noodzaak van uitbreiding van de haven vanuit regionaal perspectief is in de loop van het proces van planning en uitvoering verwaterd.***

Bij het project industriehaven Genemuiden kunnen twee perspectieven worden onderscheiden: het regionale perspectief op de rol van de binnenvaart in Noord Overijssel en Zuidwest Drente, en het lokale perspectief wat betreft het bedrijfsleven in Genemuiden zelf. Een belangrijk deel van de oorspronkelijk beoogde maatschappelijke en economische doelstellingen - en daarmee de verwachte baten (efficiency winst door verschuiving van vervoer van weg naar water) baten heeft een meer regionaal karakter. Deze twee aspecten van het project vormen de rationale voor de gezamenlijke financiering van het project door de Rijksoverheid en door de gemeente Zwartewaterland. Gedurende de verschillende fasen van planning en uitvoering die het project doorlopen heeft is de verantwoordelijkheid voor de borging van de regionale aspecten echter niet bestuurlijk belegd. Besluitvorming tijdens de planning en uitvoering heeft daardoor in toenemende mate plaatsgevonden op basis van lokale (met name financiële) kaders. Zo zijn de besluiten tot het schrappen van de functie container op- en overslag en de versoering van de uitvoering vanuit het lokale perspectief genomen. Het feit dat de Rijksbijdrage de vorm had van een subsidie en niet van actieve cofinanciering heeft hiertoe bijgedragen. Na goedkeuring van de subsidieaanvraag hebben de regionale maatschappelijke en economische belangen geen rol van betekenis meer gespeeld in de besluitvorming over het project.

Aanbeveling:

- Deze conclusie leidt niet tot een aanbeveling voor de gemeente Zwartewaterland, maar heeft implicaties voor de inzet van soortgelijke subsidies door de Rijksoverheid. Vanuit het perspectief van borging van het regionale belang is het aan te bevelen om te kiezen voor een instrument waarbij sprake is van actieve cofinanciering.

Doelmatigheid

4. ***De gemeente is voor uitvoering van het project erg afhankelijk is geweest van externe adviseurs. Dit is één van de oorzaken voor de vertraging van het project geweest.***

Het project betrof een relatief groot project voor een gemeenten van de omvang van Zwartewaterland. De gemeente had zelf niet alle benodigde capaciteit en expertise in huis met betrekking tot technisch-waterkundige aspecten, projectmanagement, juridische en planologische kennis, aanbestedingskennis, en kennis van milieuregelgeving, om het project uit te voeren. Hierdoor is de gemeente erg afhankelijk geweest van externe adviseurs. Deze externe adviseurs zijn niet goed genoeg ingebed in de ambtelijke organisatie. Hierdoor en door gebrekkig ambtelijk opdrachtgeverschap hebben de externe adviseurs erg veel autonomie gekregen in de uitvoering van hun taken. Ook heeft de beperkte gemeentelijke capaciteit en afhankelijkheid van externe adviseurs geleid tot vertraging in de uitvoering van het project doordat de voorbereidingsfase en planologische procedure meer tijd in beslag hebben genomen dan gepland, en doordat externe adviseurs niet altijd tijdig beschikbaar waren, waardoor uiteindelijk gekozen is voor een andere aanbestedingsprocedure die vertraging heeft opgeleverd.

Aanbeveling:

- Analyseer vooraf of er intern voldoende capaciteit is om een dergelijk project uit te voeren en welke aanvullende capaciteit noodzakelijk is. Indien er besloten wordt om over te gaan tot het inhuren van externen, zorg er dan voor dat het ambtelijk opdrachtgeverschap goed wordt ingevuld, dat er strikt op de werkzaamheden van ingehuurde externen wordt toegezien, en dat de externe projectleider goed is ingebed in de interne organisatie (bijvoorbeeld door het opzetten van een projectteam).

5. Omdat de doelstellingen vooraf niet duidelijk genoeg zijn vastgelegd. is het niet mogelijk om vast te stellen of de gemeente waar voor haar geld heeft gekregen

De raad heeft aan het begin van het project geen duidelijke doelen gesteld. Er is voor het project geen programma van eisen opgesteld. Ook is de maatschappelijke kosten-barenanalyse niet bijgesteld nadat de fysieke projectdoelen waren bijgesteld. Daardoor is het onduidelijk welk maatschappelijk doel met het aangepaste project bereikt kon worden.

Rechtmatigheid

6. De aanbesteding van het werk is zorgvuldig verlopen

Hoewel de aanbesteding van het werk de nodige problemen heeft gekend, heeft het college tijdens de gehele aanbestedingsprocedure zorgvuldigheid betracht met betrekking tot de rechtmatigheid van de aanbesteding. De procedure tot en met ontvangst van de inschrijvingen is correct verlopen, en na ontvangst van de inschrijvingen heeft het college zorgvuldig gehandeld door extern juridisch advies in te winnen alvorens over te gaan tot de onderhandelingsprocedure. Ook zijn, conform het juridisch advies, beide resterende gegadigde partijen voor deze onderhandelingsprocedure uitgenodigd. De rol van het college van B&W tijdens de aanbesteding is conform de regelgeving geweest. Aanbesteding van een specifiek werk is in principe een uitvoeringskwestie. Tenzij de raad het college uitdrukkelijk kaders heeft meegegeven voor een specifieke aanbesteding, is de besluitvorming binnen een aanbestedingstraject aan het college.

7. De raad heeft zich in zijn controlerende rol onvoldoende kritisch opgesteld.

De raad heeft het college wel vragen gesteld over het project, maar heeft te weinig doorgevraagd op punten waar het antwoord van het college onvoldoende was. Hierdoor

heeft de raad een aantal maal een besluit genomen of ingestemd met de voortgang van het project terwijl de (bijgestelde) doelstelling of consequenties (nog) niet duidelijk waren.

Aanbevelingen:

- Rapporteer als college direct aan de raad indien er sprake is van afwijking van de door de raad gestelde kaders. Bij afwijkingen die boven de vastgestelde toleranties uitkomen dient de gemeenteraad een nieuw besluit te nemen over de voortgang van het project. Zorg er als raad en college voor dat ieder nieuw besluit opnieuw afdoende is onderbouwd op basis van een afweging van nut en noodzaak in verhouding tot de kosten.
- Zorg ervoor dat de raad zich bij iedere stap in het proces afvraagt hoe de nieuwe stap zich verhoudt tot de voorgaande stappen. Iedere stap in het proces moet door het college overtuigend onderbouwd worden. Waar dit niet het geval is moet de raad doorvragen om de benodigde informatie boven tafel te krijgen om waar nodig het voorstel van het college aan te passen.

7 Bestuurlijke reactie college



Aan de rekenkamercommissie
van de raad van de gemeente Zwartewaterland

Uw brief van 10 mei 2016	Behandeld door	S. Beldman	Hasselt,
Uw kenmerk Uit 16353/Join16755	Bijlage(n)	geen	
Ons kenmerk 16913	Onderwerp	Bestuurlijke reactie rapport onderzoeksresultaten van het rekenkameronderzoek 'Industriehaven Genemuiden'.	

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

In uw brief van 10 mei jl. heeft u aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zwartewaterland gevraagd om bestuurlijk te reageren op het concept rapport met de onderzoeksresultaten van het rekenkameronderzoek 'Industriehaven Genemuiden'. U wordt hartelijk bedankt voor deze uitnodiging en met deze brief geeft het college van burgemeester en wethouders graag de bestuurlijke reactie.

Ten eerste willen wij melden dat burgemeester en wethouders zich herkennen in de genoemde aanbevelingen. Deze zullen ter harte genomen worden.

In het rapport is te lezen dat ten tijde van het opstellen van de rapportage het project nog niet was afgerond. Dat was inderdaad het geval. Ondertussen is in de raadsbrief, zoals deze op de agenda is geplaatst van de vergadering van de gemeenteraad van 19 mei jl., verantwoording door het college afgelegd betreffende het eindresultaat van het project. Middels deze brief is het project dus afgerond. In deze brief is aangegeven dat de opdracht van de gemeenteraad is uitgevoerd en dat het resultaat binnen het ter beschikking gestelde budget is gerealiseerd. Het stemt het college tevreden dat de realisatie van de operationele doelstellingen is bereikt.

Het rapport geeft aan dat de maatschappelijke en economische resultaten eerst na een aantal jaren kunnen worden beoordeeld. Het college wil graag onder de aandacht brengen dat nu reeds sprake is van toenemende bedrijvigheid in en rond de haven. Inmiddels maken ook andere ondernemers gebruik van de haven dan de van oudsher bekende ondernemers.

In de loop van het project, voorafgaand aan de start van de uitvoeringsfase, is afscheid genomen van de extern ingehuurd projectleider en is deze rol ingevuld door de eigen organisatie. Ook is in die periode meer sturing gegeven door het ambtelijk opdrachtgeverschap steviger vorm te geven.

Het college is gedurende het gehele project overtuigd van de zorgvuldigheid en juridische correctheid van het aanbestedingstraject, oftewel dat dit traject de toets der kritiek kan doorstaan. Het college kan zich daarom prima vinden in de conclusie van de onderzoekscommissie omtrent de aanbestedingsprocedure. Aansluitend is de uitvoering van het project in goed overleg met ondernemers en belangengroeperingen gerealiseerd. De subsidie is veilig gesteld en het resultaat voldoet aan de uitgangspunten van hetgeen was beoogd. Het college stelt wel vast dat de collegiale werkwijze binnen het college van nu en de wijze waarop ambtelijk apparaat en bestuur nu integraal zaken voorbereiden, een betere communicatie richting raad en ook tot een kwalitatief betere besluitvorming had kunnen leiden.

Ondanks de juridische, technische en financiële omstandigheden is het project met succes afgerond.

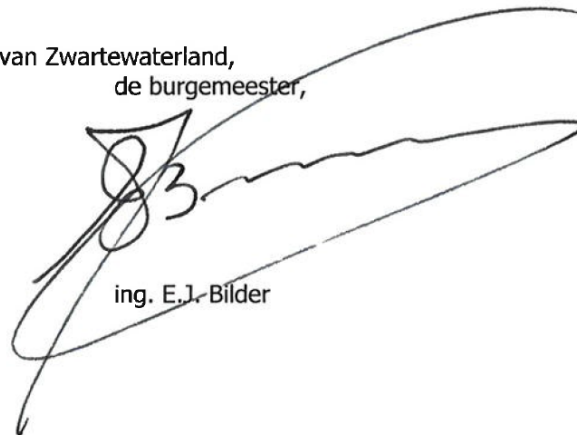
Wij gaan er van uit u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Zwartewaterland,
de secretaris,



J. Dijkstra



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 is verheugd dat het college de aanbevelingen herkent en dat deze ter harte zullen worden genomen.

De Rekenkamercommissie adviseert de raad om blijvend aandacht te vragen aan het college voor een goede communicatie richting de raad, vooral bij de uitvoering van grotere projecten. Daarnaast adviseert de rekenkamercommissie de raad om hierin zelf ook proactief te zijn.

Bijlage 1

Normenkader

Onderzoeksvraag	Norm
<i>Doelstellingen</i>	
1. Wat waren de oorspronkelijke doelstellingen van het project industriehaven Genemuiden?	<ul style="list-style-type: none">• Er is een projectplan waarin onderscheid gemaakt wordt in directe en indirecte (maatschappelijke en economische doelen).
2. Wat waren de geraamde kosten voor het project?	<ul style="list-style-type: none">• De geraamde kosten voor het project staan in verhouding tot de doelstellingen van het project.
3. Wat was de planning voor het project?	<ul style="list-style-type: none">• De planning voor het project staat in verhouding tot de doelstellingen van het project.
4. Op welke wijze zijn bij de planvorming de risico's in beeld gebracht?	<ul style="list-style-type: none">• Het projectplan bevat een risicoparagraaf.• De risico's zijn vooraf in beeld gebracht voor college en raad.• College en raad hebben de risico's bij de afweging voor de besluitvorming rond het project meegenomen.
5. Zijn de doelstellingen gedurende het proces van planvorming en/of planuitvoering bijgesteld?	<ul style="list-style-type: none">• Bij wijziging van doelen van het project is de gemeenteraad betrokken.
<i>Uitvoering</i>	
6. Hoe is er met belangenroepen en direct betrokkenen gecommuniceerd over het plan en de uitvoering?	<ul style="list-style-type: none">• Belanghebbenden zijn tijdens het project periodiek geïnformeerd over de voortgang van het project.
7. Welke rol hebben belangengroepen en maatschappelijke organisaties en direct betrokkenen gespeeld in de verschillende fasen van het project?	<ul style="list-style-type: none">• In het projectplan en andere projectdocumenten wordt ingegaan op de stappen in het proces en de betrokkenheid van verschillende actoren: binnen de overheid en maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven en andere belanghebbenden.
8. In welke mate is het project gerealiseerd in de uitvoeringsfase? Welke factoren hebben daarbij een rol gespeeld?	<ul style="list-style-type: none">• Het project is uitgevoerd conform het vooraf vastgestelde tijdschema.
9. Hebben zich in de loop van het project voorziene risico's voorgedaan?	<ul style="list-style-type: none">• Er hebben zich geen onvoorziene risico's voorgedaan in het project.
<i>Doeltreffendheid en doelmatigheid</i>	
10. Zijn de gestelde directe doelen voor zover medio 2015 is vast te stellen, gerealiseerd?	<ul style="list-style-type: none">• De directe doelen zijn (voor zover medio 2015 vast te stellen) conform planning gerealiseerd.
11. Is aan te geven of de beoogde maatschappelijke en/of economische doelen zullen worden gerealiseerd? En eventueel: op welke termijn?	<ul style="list-style-type: none">• Realisatie van de maatschappelijke en/of economische doelen is naar redelijkheid te verwachten.
12. Is, c.q. wordt, het project binnen het budget gerealiseerd?	<ul style="list-style-type: none">• De geprognosticeerde kosten komen overeen met de gerealiseerde kosten van het project.
13. Welke factoren zijn mogelijk van invloed geweest op de realisatie van de doelstellingen?	<ul style="list-style-type: none">• beschrijvende/verklarende vraag, geen norm.

Onderzoeksvraag	Norm
<i>Doelstellingen</i>	
<i>Rol van de gemeenteraad</i>	
14. Op welke wijze heeft de raad zijn kaderstellende rol vervuld bij de planvorming?	<ul style="list-style-type: none">• De gemeenteraad heeft vooraf ruimtelijke kaders gesteld (in de vorm van een structuurvisie en bestemmingsplan).• De gemeenteraad heeft vooraf financiële kaders gesteld.• De gemeenteraad heeft vooraf specifieke inhoudelijke en planningskaders gesteld voor het project.
15. Op welke wijze is de raad geïnformeerd tijdens de verschillende fasen van het project?	<ul style="list-style-type: none">• Over afwijkingen in het tijdsschema is gecommuniceerd met belanghebbenden en gemeenteraad.• De informatievoorziening richting college en raad over het project is adequaat (tijdig, volledig, passend bij de informatiebehoefte).• Bij afwijkingen van de algemene of project specifieke kaders is de raad tijdig en volledig geïnformeerd.
16. Hoe waarderen raadsleden de informatievoorziening over het project?	<ul style="list-style-type: none">• De raadsleden waarderen de informatievoorziening als tijdig, volledig, helder en bruikbaar.
17. Op welke wijze heeft de raad zijn controlerende (en indien van toepassing kaderstellende) rol kunnen vervullen tijdens het project?	<ul style="list-style-type: none">• De raad is door het college door middel van adequate informatievoorziening in staat gesteld zijn controlerende rol naar behoren te vervullen.• Indien noodzakelijk heeft het college de raad door middel van het voorleggen van specifieke keuzes in de positie gebracht om de gestelde kaders bij te stellen.

Bijlage 2

Bestudeerde documenten

Algemeen Beleidskader

DHV (2010) Bedrijven terreinen visie Zwartewaterland.

Gemeente Zwartewaterland (2014) Coalitieakkoord 2014-2018 "Samen sterker".

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007) Varen voor een vitale economie, een veilige en duurzame binnenvaart. Min V&W, Den Haag.

Provincie Overijssel (2007) Coalitieakkoord Provincie Overijssel 2007-2011 "Vertrouwen, verbinden, versnellen".

Provincie Overijssel (2009) Omgevingsvisie Overijssel, Visie en uitvoeringsprogramma voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie Overijssel.

Onderzoeken/rapportages

Adviesbureau Vobru (2012) Akoestisch onderzoek Industrierrein Zevenhont Genemuiden. Nieuwleusen, 2 mei 2012.

Arcadis (2009) Werkdocument Natura 2000 Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht.

Beoordelingscommissie aanbesteding Industriehaven Genemuiden (2013) Selectieadvies nationale niet-openbare aanbesteding uitbreiding industriehaven Genemuiden ten behoeve van Gemeente Zwartewaterland. Hasselt, 5 september 2013.

Bureau Voorlichting Binnenvaart (2013) Business Scan Potentie van vervoer over water Industriehaven Genemuiden. 30 januari 2013 (geheim)

Bureau Ruimtewerk (2013) Ontwikkelstrategie Exploitatie, Uitbreiding Industriehaven Genemuiden. Zwolle, februari 2013.

DHV (2012) Nautische Toets Industriehaven Genemuiden, dd. 13 juli 2012.

DHV (2010) PlanMER herinrichting Industriehaven Genemuiden, notitie reikwijdte en detailniveau. Oktober 2010.

DHV (2012) Planschaderisicoanalyse Bestemmingsplan Industriehaven Genemuiden. Amersfoort, Maart 2012.

DHV (2012) Gemeente Zwartewaterland Bestemmingsplan Uitbreiding Industriehaven Genemuiden. Augustus 2012.

DHV (2012) Memo aan Gemeente Zwartewaterland met verslag betreffende veldonderzoek DHV naar voorkomen van de modderkruiper en rietbroedvogels in moerasgebieden industriehaven Genemuiden, d.d. 4 juli 2012.

DHV (2012) Passende Beoordeling Industriehaven Genemuiden, wijziging 2012 n.a.v. verandering bestemmingplan.

Ecorys (2008a) Netwerkanalyse Binnenhavens Oost-Nederland, visie op de binnenhavenactiviteiten in 2020. Deelrapport Overijssel. Rotterdam, september 2008.

Ecorys (2008b) Netwerkanalyse vaarwegen Overijssel. Rapport in opdracht van de Provincie Overijssel. Rotterdam, september 2008. Projectplan bij aanvraag voor quick win subsidie.

Ecorys (2009) Voorstel quick wins Provincie Overijssel tweede tranche 2009. Voorstel opgesteld in opdracht van de Provincie Overijssel. Mei 2009.

Ecorys (2009) Projectplan quick win Industriehaven Genemuiden. Mei 2009.

Ecorys Nederland BV (2010) Landelijke Capaciteitsanalyse Binnenhavens. Nationaal beeld van het netwerk van binnenhavens op basis van actuele prognoses. Rotterdam, 2010.

Ecorys (2011) Havenvisie Zwolle Kampen Netwerkstad, Eindrapport. Rotterdam, 4 april 2011.

Ecogroen Advies (2008) Verkennende natuurtoets herinrichting havenzijde Genemuiden, schets van de aandachtspunten vanuit ecologisch-juridisch oogpunt. Zwolle, 12 februari 2008.

Ecogroen Advies (2012) Notitie Waterspitsmuizenonderzoek Haven Genemuiden. 23 november 2012.

Gemeente Zwartewaterland (2013) Bestemmingsplan "Uitbreiding Industriehaven Genemuiden".

Pro Facto (2013) Rekenkameronderzoek "Een briefje aan de raad, de informatievoorziening van het college aan de raad van de gemeente Zwartewaterland". Groningen, november 2013.

Aanbesteding

Beens Groep (2014) Communicatieplan Uitbreiding Industriehaven Genemuiden. Hasselt, 23 juni 2014.

Gemeente Zwartewaterland, CBP & DHV (2013a) Uitbreiding Industriehaven Genemuiden gunningsleidraad. Hasselt, 6 november 2013.

Gemeente Zwartewaterland, CBP & DHV (2013b) Uitbreiding Industriehaven Genemuiden. Vraagspecificatie 1. Definitief rapport 6 november 2013.

Gemeente Zwartewaterland, CBP & DHV (2013c) Uitbreiding Industriehaven Genemuiden. Vraagspecificatie 2. Definitief rapport 6 november 2013. (niet openbaar)

Gemeente Zwartewaterland, CBP & DHV (2014). Basisovereenkomst tussen Beens Groep en de Gemeente Zwartewaterland. Hasselt, 22 april 2014. (niet openbaar)

Gemeente Zwartewaterland (2014) Nota Inkoop en Aanbestedingsbeleid 2014, kaders en uitgangspunten voor het handelen van de gemeente Zwartewaterland ten aanzien van inkopen en aanbesteden. Vastgesteld in de raad d.d. 19 december 2013.

College B&W

Besluit B&W mei 2010. Onderwerp: start voorbereidingstraject en beschikbaar stellen van 100.000 uit werkkrediet ruimtelijke ontwikkelprojecten.

Besluit B&W d.d. 25 augustus 2011. Onderwerp: go/no-go (niet openbaar op basis van artikel 10, lid 2 sub b WOB), aangehouden.

Besluit B&W d.d. 15 januari 2013. Onderwerp: Bekrchtiging geheimhouding Business Scan Industriehaven Genemuiden.

Besluit B&W d.d. 7 februari 2013. Onderwerp: brief met informatie over planwijziging en verzoek om verlenging subsidieperiode Quick Win aan I&M en informeren van de raad over uitspraak RvS.

Besluit B&W d.d. 4 juni 2013. Onderwerp: Opdrachtverlening begeleiding aanbesteding aan Combined Business Power. (openbaar)

Besluit B&W d.d. 25 juni 2013. Onderwerp: Instemming met selectieleidraad en de te volgen procedure en raadsbrief.

Advies aan college B&B d.d. 4 september 2013: Onderwerp: Bekrchtiging van het selectieadvies inzake de partijen voor deelname en afwijzing offertefase aanbesteding 'uitbreiding industriehaven Genemuiden'.

Besluit B&W d.d. 14 januari 2014. Onderwerp: intrekken aanbestedingsprocedure en start verkenning van de onderhandelingsprocedure (niet openbaar).

Besluit B&W d.d. 21 januari 2014. Onderwerp: intrekken aanbestedingsprocedure en start verkenning van de onderhandelingsprocedure (niet openbaar).

Besluit B&W d.d. 18 februari 2014. Onderwerp: ondanks negatief resultaat verkenning onderhandelingsprocedure, toch starten met onderhandelingsprocedure (niet openbaar).

Besluit B&W d.d. 18 maart 2014. Onderwerp: voorstel om akkoord te gaan met voorstel Beens Groep (niet openbaar).

Gemeenteraad

Raadsbesluit 3 november 2011. Onderwerp: voorbereidingskrediet voor planvorming en aanbesteding voor uitbreiding van de industriehaven en aanbesteding van de exploitatie van de uitgebreide haven.

Raadsbesluit 27 september 2012. Onderwerp: bestemmingsplan en marktverkenning uitbreiding industriehaven Genemuiden.

Raadsvoorstel 28 maart 2013. Onderwerp: exploitatieopzet en ontwikkelstrategie (geheim) raadsbesluit 11 april 2013. Onderwerp: vaststelling grondexploitatie, en uitvoeringskrediet. Inclusief amendement en motie van afkeuring.

College van B&W (2013) Brief aan de raad betreffende stand van zaken marktverkenning en voortgang project Uitbreiding Industriehaven Genemuiden, d.d. 5 december 2012.

College van B&W (2013) Brief aan de gemeenteraad over toelichting gekozen aanbestedingsprocedure, d.d. 28 juni 2013.

College van B&W (2013) Brief aan de gemeenteraad over toelichting gekozen aanbestedingsprocedure, d.d. 19 juni 2013.

Brieven

Gemeente Zwartewaterland (2009) Brief aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat betreffende aanvraag tijdelijke subsidieregeling Quick Wins Binnenvaart Gemeente Zwartewaterland, d.d. 4 juni 2009.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010) Beschikking Subsidieverlening in het kader van de tijdelijke regeling quick wins binnenvaart, d.d. 9 maart 2010.

Waterschap Groot Salland (2011) Brief betreffende reactie op vooroverleg bestemmingsplan uitbreiding industriehaven Genemuiden, d.d. 20 juli 2011.

Kienhuis Hoving advocaten en Notarissen (2012) Brief aan de griffie van de raad van de gemeente Zwartewaterland betreffende primair verzoek tot aanhouding besluitvorming bestemmingsplan en subsidair verzoek tot niet vaststellen bestemmingsplan d.d. 25 september 2012.

Gemeente Zwartewaterland (2013) Brief betreffende verzoek aan het ministerie van I&M t.a.v. Dhr. Koops om akkoord te gaan met de wijzigingen in het projectplan en de planning, d.d. 20 februari 2013.

Ministerie van I&M (2013) Beschikking subsidiewijziging inzake de tijdelijke regeling quick wins binnenvaart, d.d. 20 maart 2013.

Ondernemerskring Genemuiden (2013) Brief betreffende reactie op herziene plannen industriehaven, d.d. 26 maart 2013.

Fuite (2013) Brief betreffende noodzaak ontwikkeling industriehaven Genemuiden, d.d. 27 maart 2013.

Gemeente Zwartewaterland (2014) Brief aan Dhr. Beens betreffende intrekking aanbestedingsprocedure en uitnodiging verkennend gesprek inzake onderhandelingsprocedure, d.d. 21 januari 2014.

Gemeente Zwartewaterland (2014) Brief aan Hakkers betreffende intrekking aanbestedingsprocedure en uitnodiging verkennend gesprek inzake onderhandelingsprocedure, d.d. 21 januari 2014.

Hakkers (2014) Brief aan CBP t.a.v. de heer Dijksma betreffende afmelding, d.d. 6 maart 2014.

Provincie Overijssel (2014) Brief betreffende Natuurbeschermingswet; aanvraag vergunning, d.d. 18 juni 2014.

PvdA (2014) Brief aan de Rekenkamercommissie Zwartewaterland met betrekking tot verzoek tot instelling onderzoek naar industriehaven Genemuiden, d.d. 15 oktober 2014.

Interne Memo's

Anoniem (2014) Memo "Verslag Beoordeling inschrijvingen aanbesteding Uitbreiding Industriehaven Genemuiden d.d. 8 januari 2014.

Schuttenbeld (2013) Memo aan het college van B&W betreffende Toezeggingen en vragen inzake raadsvoorstel vervolg krediet Uitbreiding Industriehaven Genemuiden. Hasselt, 9 april 2013.

Schuttenbeld (2013) Memo aan het college van B&W betreffende Toelichting aanbesteding Uitbreiding Industriehaven. Hasselt, 2 juli 2013.

Schuttenbeld (2013) Memo aan Burgemeester Bilder en Wethouders Speksnijder en Visserman, betreffende aanbestedingsprocedure en vergunningen traject, d.d. 18 december 2013.

Schuttenbeld (2014) Memo aan het college van B&W betreffende meerkosten in verband met bouwstop Rijkswaterstaat op verzoek van waterschap Groot Salland, d.d. 6 november 2014.

Bijlage 3

Geïnterviewde Personen

Naam	Functie	Datum
Dhr. Bilder	Burgemeester	3 december 2015
Dhr. Speksnijder	Wethouder	3 december 2015
Dhr. de Boer & Koffeman	Materiedeskundige./Juridisch controller	24 november 2015
Mw. Beldman	Projectleider uitvoeringsfase	24 november 2015
Dhr. Koops	Ministerie van I&M	25 november 2015
Mw. Schuttenbeld	Projectleider planfase	15 december 2015
Mw. Volker	Bureau Voorlichting Binnenvaart	16 december 2015
Dhr. Buit	Raadslid CDA	3 december 2015 17 februari 2016
Dhr. Eenkhoorn	Raadslid PvdA	3 december 2015 17 februari 2016
Dhr. Slingerland	Raadslid SGP	3 december 2015 17 februari 2016
Dhr. van Olst	Raadslid CU	3 december 2015 17 februari 2016
Dhr. Withaar	Raadslid Gemeentebelangen	3 december 2015 17 februari 2016
Dhr. K. Beens	Ondernemer	14 januari 2016
Dhr. Breman	Ondernemer	10 februari 2016
Dhr. Fuite	Ondernemer	10 februari 2016
Dhr. Roetman	Ondernemer	10 februari 2016