



pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Rekenkameronderzoek

Rapportage Besluitvorming rond grote projecten

Groningen, 15 mei 2012

mr. M.J. Schol
mr. C.P.M. Akerboom
mr. N. Struiksmā

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

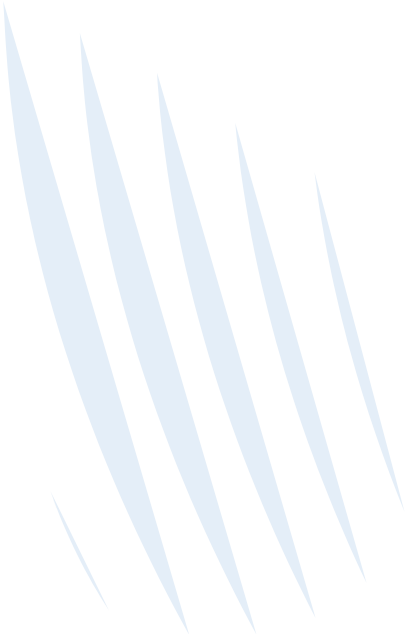
profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



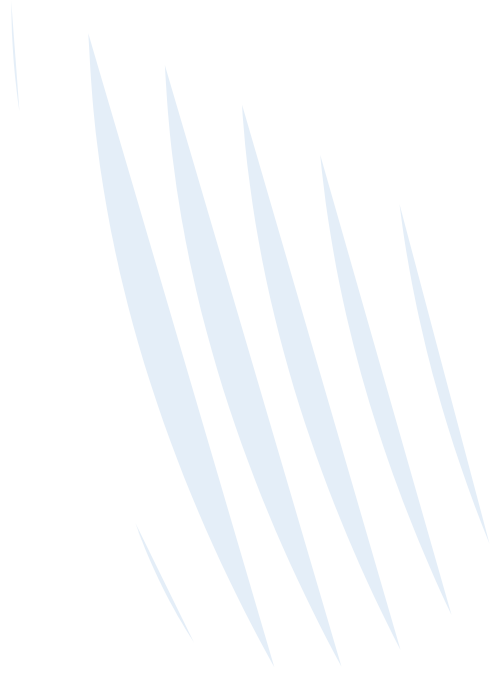
rijksuniversiteit
groningen



Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	2
INLEIDING EN ONDERZOEKOPZET	1
1.1 INLEIDING	1
1.2 ONDERZOEKSVRAAG	1
1.3 THEORETISCH KADER	2
1.4 DEELVRAGEN	4
1.4.1 <i>Inleiding</i>	4
1.4.2 <i>Reconstructie besluitvormingsproces</i>	4
1.4.3 <i>Beoordeling besluitvormingsproces</i>	5
1.5 AFBAKENING	5
1.6 ONDERZOEKSMETHODEN	5
RECONSTRUCTIE BESLUITVORMINGSPROCES NIEUWBOUW GEMEENTEHUIS	7
2.1 INLEIDING	7
2.2 PRÉFASE	8
2.3 INITIATIEFFASE	9
2.3.1 <i>Kader</i>	9
2.3.2 <i>Beeldvorming</i>	9
2.3.3 <i>Resultaat van de initiatieffase</i>	9
2.4 UITWERKINGSFASE	10
2.4.1 <i>Kader</i>	10
2.4.2 <i>Meningsvorming</i>	10
2.4.3 <i>Resultaat van de uitwerkingsfase</i>	12
2.5 BESLUITVORMINGSPROCES	12
2.5.1 <i>Kader</i>	12
2.5.2 <i>Besluitvorming</i>	12
2.5.3 <i>Resultaat van de besluitvormingsfase</i>	14
RECONSTRUCTIE BESLUITVORMINGSPROCES VERPLAATSING SPORTVELDEN	15
3.1 INLEIDING	15
3.2 PRÉFASE	16
3.3 INITIATIEFFASE	16
3.3.1 <i>Kader</i>	16
3.3.2 <i>Beeldvorming</i>	16
3.3.3 <i>Resultaat van de initiatieffase</i>	17
3.4 UITWERKINGSFASE	17
3.4.1 <i>Kader</i>	17
3.4.2 <i>Meningsvorming</i>	18
3.4.3 <i>Resultaat van de uitwerkingsfase</i>	21
3.5 BESLUITVORMINGSPROCES	21
3.5.1 <i>Kader</i>	21
3.5.2 <i>Besluitvorming</i>	22
3.5.3 <i>Resultaat van de besluitvormingsfase</i>	24
ANALYSE	27
4.1 INLEIDING	27
4.2 AFSPRAKEN OVER DE PROCEDURE	27
4.3 ANALYSE INFORMATIEPRODUCTEN	28

4.3.1.	<i>Nieuwbouw gemeentehuis</i>	28
4.3.2.	<i>Verplaatsing sportvelden</i>	28
4.4	BESTUURSCULTUUR	29
4.4.1.	<i>Vertrouwen</i>	29
4.4.2.	<i>Open vizier achter gesloten deur</i>	29
4.4.3.	<i>Risicovermijding onder het mom van zorgvuldigheid</i>	30
4.5	PARTICIPATIE IN DE BESLUITVORMING	30
4.5.1.	<i>Inleiding</i>	30
4.5.2.	<i>Sportaccommodaties</i>	31
4.5.3.	<i>Gemeentehuis</i>	31
4.5.4.	<i>Conclusie</i>	31
4.6	DE BESLUITVORMING IN HET KADER VAN DE AWB	32
CONCLUSIE		33
5.1	INLEIDING	33
5.2	CONCLUSIE	33
AANBEVELINGEN		35
BIJLAGE I		37
BIJLAGE II		38



Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Haren heeft onderzoek laten uitvoeren naar de besluitvorming rond investeringsbeslissingen bij grote projecten. In dit kader is het besluitvormingsproces bestudeerd met betrekking tot de nieuwbouw van het gemeentehuis en de verplaatsing van sportvelden.

De besluitvorming rond de nieuwbouw van het gemeentehuis en de verplaatsing van de sportvelden hebben in de Harense samenleving en de politiek veel stof doen opwaaien. Het nieuwe gemeentehuis is inmiddels opgeleverd en in gebruik genomen en de verplaatsing van de sportvelden is inmiddels voor een deel gerealiseerd.

Het rekenkameronderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

1.2 Onderzoeksvraag

Belangrijk aspect van het onderzoek is dat het zich niet focust op het hele proces rondom de ontwikkeling van de grote projecten, maar op de periode van het initiatief voor het project tot het besluit over de uitvoering van het project; de investeringsbeslissing. De uitvoering zelf en de afsluiting van het project zijn nadrukkelijk geen onderwerp van onderzoek. Ook de inhoud van de projecten is geen direct onderwerp van onderzoek. Het onderzoek ziet uitsluitend op het besluitvormingsproces van initiatief tot investeringsbeslissing.

Met het onderzoek wordt beoogd duidelijke handvatten te bieden voor de gemeenteraad en het college over de *do's* en *dont's* bij de besluitvormingsprocessen met betrekking tot investeringsbeslissingen inzake grote projecten. De leerfunctie van het te verrichten onderzoek neemt een prominente plek in, in de onderzoeksopzet. Dit komt naar voren in de door de rekenkamer geformuleerde vraagstelling:

Welke lessen kan de gemeente Haren trekken uit het verleden voor grote investerings-

beslissingen ten aanzien van het besluitvormingsproces?

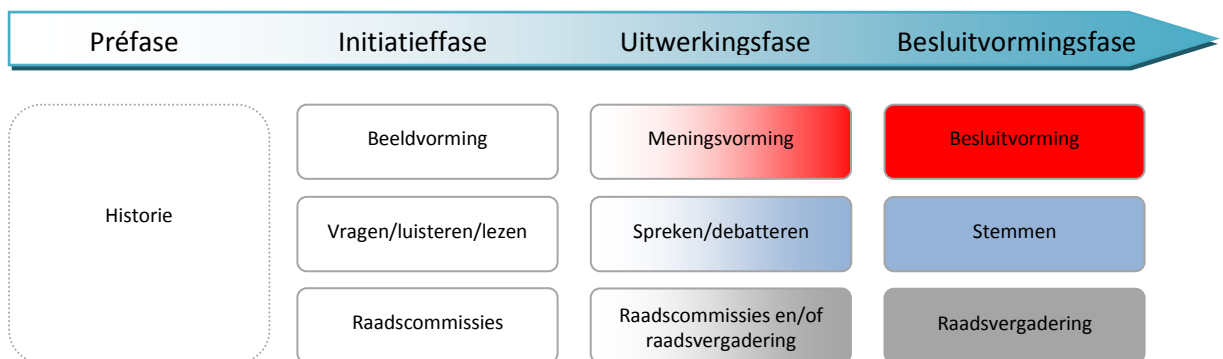
De gepresenteerde hoofdvraag valt uiteen in een aantal deelvragen. Deze worden gepresenteerd in paragraaf 1.4. In de volgende paragraaf wordt eerst het theoretisch kader uiteengezet dat ten grondslag heeft gelegen aan de bestudering van beide casus. Aan het hand van dit kader zijn deelvragen opgesteld en zijn de onderzoeksbevindingen geanalyseerd.

1.3 Theoretisch kader

Het proces van initiatief tot investeringsbeslissing dat zich afspeelt in de raad kan idealiter worden ingedeeld in drie fasen die vloeiend in elkaar overgaan; de initiatieffase, de uitwerkingsfase en de besluitvormingsfase. De fasen kennen verschillende karakteristieken. De initiatieffase kent een signalerend, verkennend en analyserend karakter. In deze fase vormen de betrokken partijen zich al vragend, luisterend en lezend een beeld van het mogelijke probleem. In de uitwerkingsfase wordt een mening gevormd. Deze wordt in gesprekken en debatten bijgeschaafd. In de besluitvormingsfase wordt een standpunt ingenomen, bekrachtigd door een stemming in de raad.

Een initiatief kent veelal een bepaalde achtergrond. Er gaat vaak een historie aan vooraf waar het initiatief uit voortkomt. Deze fase, die vooraf gaat aan het initiatief, wordt de préfase genoemd. In figuur 1.1 worden het proces en de verschillende fasen inzichtelijk gemaakt.

FIGUUR 1.1: FASEN VAN BESLUITVORMING DOOR DE RAAD



De raad vormt zich een beeld, formuleert een mening en neemt vervolgens een besluit. Dit beeld, deze mening en dit besluit komen niet uit de lucht vallen. Om de raad in staat te stellen zich een beeld en een mening te vormen en een besluit te nemen, dient de raad in de eerste plaats tijdig te beschikken over adequate informatie. In het proces van informatievoorziening hebben op bestuurlijk niveau zowel college als raad een eigen verantwoordelijkheid. De raad heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid om aan te geven welke informatie zij (wanneer) wenst te ontvangen om onduidelijkheden op te helderen en vragen te beantwoorden. Het college van B&W is verantwoordelijk voor het (pro-actief en reactief) verschaffen van juiste en volledige informatie ten aanzien van voorstellen die het doet en ter besluitvorming aan de raad voorlegt.

Voor het beoordelen van de kwaliteit van informatievoorziening zijn in verschillende onderzoeken en publicaties normen uiteengezet die kunnen worden gehanteerd om uitspraken te

doen over de adequaatheid van de informatievoorziening.¹ Deze normen zijn gesteld in de vorm van een aantal informatieproducten dat beschikbaar zou moeten worden gesteld aan de raad. Deze informatieproducten worden, uitgezet naar fase van besluitvorming waarin ze beschikbaar zouden moeten worden gesteld, weergegeven in figuur 1.2.

FIGUUR 1.2: INFORMATIEPRODUCTEN TEN BEHOEVE VAN BESLUITVORMING



In de initiatiefase dient idealiter informatie te worden geleverd over het probleem, over mogelijke oplossingen en over doelstellingen. In de uitwerkingsfase dient informatie te worden geleverd over alternatieven, over de weging van de alternatieven, relevante onderzoeken, raakvlakken met ander beleid en belangen van doelgroepen en derden. In de laatste fase gaat het om de besluitvorming over het beste alternatief. Voor dat alternatief moet er een helder en controleerbaar projectplan liggen waarin vragen worden beantwoord als: wat gaan we precies doen, wat mag dat kosten, wie doet wat, wanneer is het klaar, hoe is de informatievoorziening over de voortgang georganiseerd etc.

De aanwezigheid van de in de figuur weergegeven informatieproducten, of aspecten die in de informatieproducten aan de orde dienen te komen, is in dit onderzoek gehanteerd ter indicatie voor goede besluitvorming. De raad wordt hierdoor immers in staat gesteld een gedegen besluit te nemen. Alleen de aanwezigheid van de informatieproducten is echter niet voldoende. Om gedegen uitspraken te doen over de het besluitvormingsproces is gekeken of de informatieproducten tijdig zijn verstrekt en of ze begrijpelijk zijn. Daarbij is gekeken of de raad de informatieproducten op eenvoudige wijze met elkaar heeft kunnen vergelijken. Dit kan bijvoorbeeld door rapportages op basis van hetzelfde format op te stellen.

Informatievoorziening is niet het enige cruciale punt voor goede besluitvorming. Ook een open bestuurscultuur is een belangrijke voorwaarde. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de goede informatie wordt verstrekt, maar dat er tijdens het debat daarover een sfeer is waarin nauwelijks ruimte is voor kritische geluiden, er veel in beslotenheid wordt vergaderd en zaken er uiteindelijk door worden gedrukt.

Goede besluitvorming voldoet, samenvattend, aan wettelijke vereisten, is gebaseerd op goede informatieproducten en vindt plaats in een open bestuurscultuur.

¹ Algemene Rekenkamer, Handreiking informatievoorziening grote projecten, 29 oktober 2002 & Randstedelijke Rekenkamer, Grip op grote Projecten – Noord Holland, Amsterdam, 2007

1.4 Deelvragen

1.4.1. Inleiding

Om een antwoord te kunnen verschaffen op de vraagstelling dient in eerste instantie inzicht te worden verkregen in de gang van zaken met betrekking tot het besluitvormingsproces; het proces dient te worden gereconstrueerd. Daarbij dient het besluitvormingsproces te worden beoordeeld. Bij de beoordeling van het besluitvormingsproces is gebruik gemaakt van het 'normenkader' zoals weergegeven in figuur 1.2.

1.4.2. Reconstructie besluitvormingsproces

1. Welke tijdlijn is er te maken van het besluitvormingsproces: van eerste initiatief tot het raadsbesluit om het project uit te voeren?
2. Hoe is het initiatief voor het project tot stand gekomen?
 - a. Van welke actor was het initiatief afkomstig?
 - b. Op welke wijze en op welk moment is het initiatief geagendeerd bij het college en de raad?
3. Op welke wijze en op welke momenten is het onderwerp besproken in het college en in de raad(scommissie)?
 - a. Op welk moment en op welke manier heeft beeldvorming plaatsgevonden over de projecten?
 - o Wat was het resultaat van de beeldvorming?
 - b. Op welk moment en op welke manier heeft meningsvorming plaatsgevonden over de projecten?
 - o Wat was het resultaat van de meningsvorming?
 - c. Op welk moment en op welke manier heeft besluitvorming plaatsgevonden over de projecten?
 - o Wat was het resultaat van de besluitvorming?
4. Welke informatieproducten zijn ter beschikking gesteld aan het college en de raad(scommissie), welke rol vervulde het college en de raad(scommissie) daarin?
 - a. Op welk moment zijn de informatieproducten ter beschikking gesteld?
 - b. Op initiatief van welke partij zijn de informatieproducten opgesteld en ter beschikking gesteld?
 - c. Waren er relevante informatieproducten beschikbaar die niet aan het college en de raad ter beschikking zijn gesteld, zo ja waarom zijn deze niet ter beschikking gesteld?
5. Op welke manier zijn de informatieproducten gebruikt door het college en de raad(scommissie)?
6. Op welke wijze en wanneer zijn derden geïnformeerd, betrokken en is met hen gecommuniceerd? Concreet gaat het hierbij bijvoorbeeld om burgers, bedrijven, verenigingen en instellingen.

1.4.3. Beoordeling besluitvormingsproces

7. Zijn er afspraken gemaakt tussen het college en de raad over de wijze waarop de besluitvorming over dergelijke projecten plaats dient te vinden?
 - a. Zijn de afspraken bekend bij de relevante actoren?
 - b. Worden de afspraken gevolgd; zo nee, waarom niet?
8. Zijn er afspraken gemaakt tussen het college en de raad over de informatieproducten die dienen te worden geleverd bij dergelijke projecten?
 - a. Zijn de afspraken bekend bij de relevante actoren?
 - b. Worden de afspraken gevolgd; zo nee, waarom niet?
9. Voldoet de besluitvorming aan de wettelijke bepalingen uit hoofdstuk 3 van de Awb?
10. Zijn de informatieproducten die worden opgesomd in figuur 2 van deze offerte verstrekt aan de raad?
 - a. Zijn de informatieproducten tijdig verstrekt?
 - b. Zijn de informatieproducten begrijpelijk?
 - c. Zijn de informatieproducten vergelijkbaar?
11. Hoe moet de communicatie tussen de betrokken actoren worden beschreven?
12. Hoe kan de bestuurscultuur worden getypeerd?
13. Zijn er parallellen waar te nemen tussen het besluitvormingsproces met betrekking tot de nieuwbouw van het gemeentehuis en de verplaatsing van de sportvelden?
 - a. Welke parallellen zijn dit en wat zijn de mogelijke oorzaak van de parallellen?
14. Welke leerpunten kunnen worden geformuleerd naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen?

1.5 Afbakening

Het onderzoek focust op het proces van besluitvorming. Inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze het proces is verlopen en er wordt een beeld geschetst van de wijze waarop de verschillende betrokken partijen hun rol in het proces hebben ingevuld. Het onderzoek gaat daarmee over vraagstukken als: is informatie aanwezig? Is deze informatie begrijpelijk? En hoe is gecommuniceerd? Deze focus op het proces brengt met zich mee dat het inhoudelijke aspect van de twee projecten geen onderwerp van studie is in deze rapportage. Met het onderzoek wordt niet beoogd uitspraken te doen over de inhoudelijke keuzen die de betrokken partijen op basis van de beschikbare informatie al dan niet hadden moeten of kunnen maken. Het onderzoek gaat derhalve niet over de inhoudelijke kwaliteit van de informatie; over bijvoorbeeld de vraag of berekening kloppen, of dat men hier van uit had mogen gaan of niet. Het onderzoek gaat primair over het proces van besluitvorming en de rollen die partijen hierin vervult hebben.

1.6 Onderzoeksmethoden

Om de hoofd- en deelvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksactiviteiten ontplooid. Een eerste inzicht is ontstaan door de uitvoering van een omvangrijke dossierstudie. In dit kader zijn ambtelijke stukken, beleidsdocumenten, projectplannen, begrotingen, verslagen van klankbordgroepen, collegeadviezen, raadsverslagen, commissieverslagen, besluiten, externe onderzoeken, et cetera bestudeerd. Aanvullend op de bestudering van documenten, zijn gesprekken gevoerd met personen die een rol spelen, of hebben gespeeld, in de besluitvormingsprocessen, te weten:²

- Oud-portefeuillehouder college van B&W project nieuwbouw gemeentehuis
- Oud-portefeuillehouder college van B&W project verplaatsing sportvelden

² Bijlage I bij dit rapport betreft een lijst van de gesprekspartners die hebben meegewerkt aan het onderzoek.

- Oud-burgemeester
- Projectleider nieuwbouw gemeentehuis
- Projectleider verplaatsing sportvelden
- Projectmedewerker verplaatsing sportvelden
- Oud-gemeentesecretaris

Behalve via interviews, zijn betrokken partijen in staat gesteld hun visie over de onderwerpen met de onderzoekers te delen via een paneldiscussie. Er is een paneldiscussie georganiseerd met (oud-)leden van de gemeenteraad die zich hebben beziggehouden met de besluitvorming rond de nieuwbouw van het gemeentehuis en/of met de verplaatsing van de sportvelden. Daarnaast is een paneldiscussie georganiseerd met derden die zich in de besluitvorming van één van deze projecten hebben gemengd. De informatie die is vergaard is in samenhang gezien en geanalyseerd. Dit heeft geresulteerd in de voorliggende rapportage. In hoofdstuk 2 wordt een reconstructie geschetst van de belangrijkste momenten in het besluitvormingsproces met betrekking tot de nieuwbouw van het gemeentehuis. Hoofdstuk 3 bevat een reconstructie van het besluitvormingsproces met betrekking tot de verplaatsing van de sportvelden. In hoofdstuk 4 worden de besluitvormingsprocessen geanalyseerd. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies. De aanbevelingen die voortvloeien uit het onderzoek zijn opgenomen in de aanbiedingsbrief met betrekking tot dit onderzoek, die is verzonden aan de gemeenteraad.

Reconstructie besluitvormingsproces nieuwbouw gemeentehuis

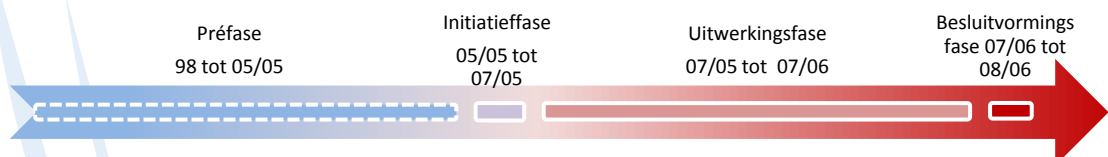
2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke wijze het besluitvormingsproces met betrekking tot de nieuwbouw van het gemeentehuis is verlopen. Er wordt een tijdlijn geschetst van het totstandkomingproces van het college- en raadsbesluit. Bij de beschrijving van het proces wordt inzichtelijk gemaakt welke rollen de verschillende partijen hebben gespeeld en welke informatieproducten zijn geleverd.

In 1998 wordt geconstateerd dat het raadhuis niet meer voldoet aan de wensen van de ambtenaren en aan enkele wettelijke eisen. Er worden plannen gemaakt voor verbouw van het gemeentehuis. In 2005 wordt voor het eerst de mogelijkheid geopperd van nieuwbouw. Op 17 juli 2006 besluit de gemeenteraad tot nieuwbouw van het gemeentehuis op de locatie van het oude postkantoor.

Vier fasen kunnen worden onderscheiden; de préfase, de initiatiefase, de uitwerkingsfase en de besluitvormingsfase. Figuur 2.1 geeft het verloop weer van het besluitvormingsproces uiteengezet in verschillende fasen. In de volgende paragrafen wordt iedere fase afzonderlijk beschreven.

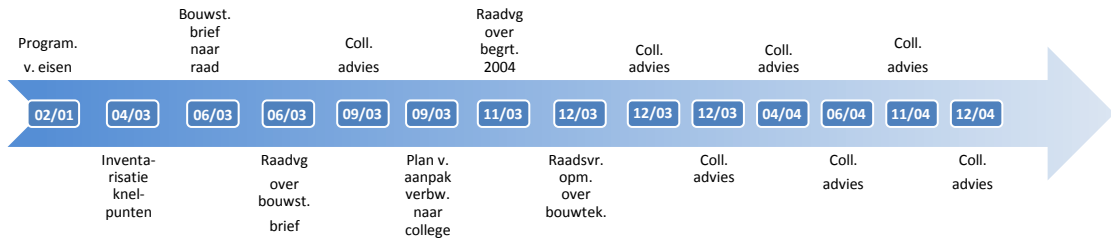
FIGUUR 2.1: BESLUITVORMINGSFASEN



2.2 Préfase

De préfase is de fase voorafgaand aan de fase van het initiatief voor nieuwbouw van het gemeentehuis. Deze fase loopt van 1998, toen voor het eerst werd gekeken naar de noodzaak en mogelijkheden voor verbouw van het gemeentehuis, tot mei 2005, toen voor het eerst serieus de mogelijkheid voor nieuwbouw van het gemeentehuis werd geopperd.

FIGUUR 2.2: PRÉFASE



Het gemeentehuis dat in 1975 was opgeleverd voldeed eind jaren negentig niet meer aan de veiligheidsvoorschriften, arbo-wetgeving en aanvullende wettelijke eisen. Daarbij was het te klein geworden en kende het gebouw een torenhoge energierekening. De gemeente gedoogde het eigen gebruik van het gemeentehuis. Deze omstandigheden waren in 1998 aanleiding om de mogelijkheden voor verbouw van het raadhuis te laten onderzoeken. Dit mondde uit in een programma van eisen en een inventarisatie van knelpunten van het gebouw. Op basis van deze documenten konden drie varianten, met bijbehorende kostenramingen worden onderscheiden; een minimumvariant waarmee uitsluitend investeringen werden gedaan die een wettelijke basis kenden, een plusvariant en een luxevariant. Het nieuwe college, dat in 2002 aantreedt, besluit in het kader van de indertijd krappe financiële situatie in te zetten op de minimumvariant. Dit wordt gecommuniceerd aan de raad door middel van de Bouwstenenbrief. De raad verklaart zich in de raadsvergadering “wel akkoord met de verbouwing maar dan wel sober en tegen een kritische beoordeling bestand blijkend.” De wethouder zegt toe dat “het punt van hoe je met de technische financiering omgaat, tegen de achtergrond van levensduurverlening van het gemeentehuis, in het voorstel voor het gemeentehuis meegenomen zal worden.” Het college stelt vervolgens een projectopdracht vast en laat een plan van aanpak opstellen. Met de vaststelling van de begroting van 2004 gaat de raad akkoord met een verbouwing die alleen voldoet aan wettelijke eisen en geen separate functionele of milieuaanpassingen betreft. Het bedrag dat met de vaststelling van de begroting beschikbaar wordt gesteld bedraagt € 3,55 miljoen. Op dat moment is de raad door het college nog niet formeel ingelicht over hetgeen de verbouwing precies behelst en heeft de raad nog geen plantekeningen gezien. Om reacties te peilen van ambtenaren en een discussie op gang te brengen worden concept plantekeningen door het college ter inzage gelegd op het gemeentehuis. De gemeenteraad is op dat moment nog niet formeel ingelicht. Het college stelt, naar aanleiding van vragen hierover in de raad, dat gezien de status van de stukken de raad in dit stadium nog niet formeel wordt ingelicht.

In de periode hier op volgend wordt de verbouwing van het gemeentehuis niet besproken in de raad. Het college ontvangt in die periode verschillende collegeadviezen van een gevormde projectgroep verbouw. Het college besluit uit te gaan van een offensieve opzet; dit behelst inzet op een verbouwvariant die uitgaat van extra's bovenop de minimumvariant. Het college legt een advies naast zich neer om een raadsvoorstel te doen waarin de raad formeel gevraagd wordt het budget beschikbaar te stellen voor de verbouw en waarin draagvlak wordt afgetast bij de raad voor een door het college gewenste upgrading van de ver-

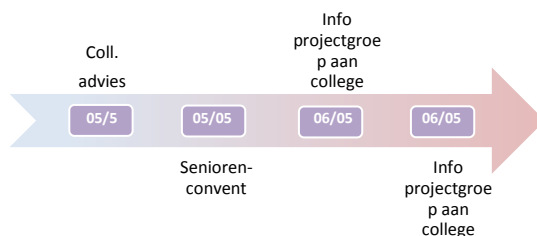
bouwplannen. In plaats daarvan kiest het college ervoor om het plan eerst verder uit te werken en intussen informeel te polsen bij de raad hoe hij staat tegenover een plusvariant. De daarop volgende adviezen behelzen updates van de planvorming en acties van het college in het kader van de voortgang van de voorbereiding van de verbouwing. In december 2004 wordt een architect opdracht gegeven een definitief ontwerp te maken voor de verbouwing. Daarna volgen updates van werkzaamheden van de projectgroep aan het college.

2.3 Initiatieffase

2.3.1. Kader

Conform het door ons gehanteerde kader is de initiatieffase de fase waarin in een open sfeer, door vragen luisteren en lezen beeldvorming plaatsvindt. In deze fase dient een probleemanalyse te worden gemaakt en een doelstelling te worden geformuleerd. In kader 2.1 wordt inzichtelijk gemaakt of deze aanwezig zijn. De initiatieffase loopt van mei tot en met juni 2005.

FIGUUR 2.3: INITIATIEFFASE



2.3.2. Beeldvorming

Op 10 mei 2005 besluit het college de projectgroep te verzoeken om na te gaan wat de kosten zijn van nieuwbouw. Op dat moment wordt voor het eerst formeel gesproken over de optie van nieuwbouw. Het college besluit het seniorenconvent³ bijeen te roepen om met de fractievoorzitters in een open sfeer van gedachten te wisselen over de mogelijkheid van nieuwbouw.

In het seniorenconvent licht de burgemeester toe dat de kosten van tijdelijke huisvesting hoger uitvallen en dat om deze reden het budget dat beschikbaar is voor de verbouwing steeds kleiner wordt. Om die reden wil het college kijken naar nieuwbouw (zie kader 2.1: probleemanalyse).

Kader 2.1

Probleemanalyse: de kosten van tijdelijke huisvesting vallen hoger uit, het budget beschikbaar voor verbouwing wordt steeds kleiner.

Doelstelling: nieuwbouw realiseren binnen dezelfde budgettaire kaders als beschikbaar voor verbouw.

Wanneer geen grondkosten betaald hoeven worden kan nieuwbouw volgens de informatie van de burgemeester waarschijnlijk binnen dezelfde budgettaire kaders worden gerealiseerd als verbouw (zie kader 2.1: doelstelling).

2.3.3. Resultaat van de initiatieffase

De fractievoorzitters geven aan dat het college de nieuwbouwoptie verder uit kan werken, en geven daarbij te kennen een slag om de arm te houden ten aanzien van de mogelijke

³ Het seniorenconvent bestaat uit alle fractievoorzitters, de plaatsvervangend voorzitter van de raad, de burgemeester en de griffier. Het seniorenconvent is een overleg- en adviesorgaan voor de voorzitter. Hierin worden vertrouwelijke onderwerpen besproken en onderwerpen waarbij de privacy van personen in het geding is.

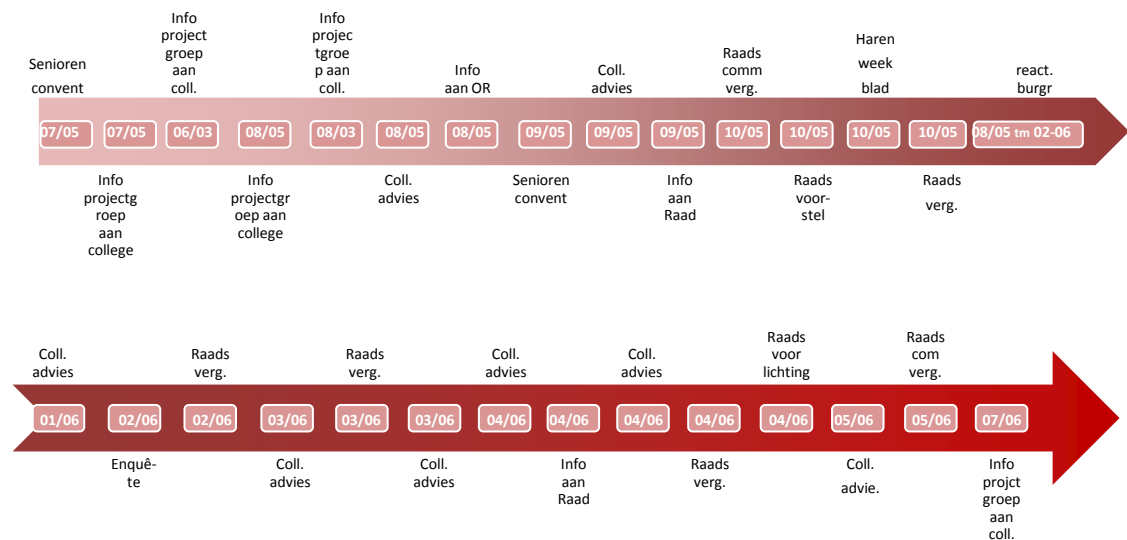
nieuwbouwlocatie; het Hendrik de Vriesplantsoen. De projectgroep werkt de nieuwbouwmogelijkheid verder uit en rapporteert aan het college.

2.4 Uitwerkingsfase

2.4.1. Kader

De uitwerkingsfase is de fase waarin het initiatief verder wordt uitgewerkt. Meningsvorming staat in deze fase centraal. Om zich een mening te kunnen vormen hebben het college en de raad bepaalde informatie nodig (projectalternatieven, afweging van de alternatieven, relevante onderzoeken, raakvlakken met ander beleid, belangen van de doelgroep en van derden). In kader 2.2 wordt inzichtelijk gemaakt of deze present zijn. Aan de hand van de informatie wordt idealiter in een open debat een mening gevormd over het project. De uitwerkingsfase loopt van juli 2005 tot en met juli 2006.

FIGUUR 2.4: UITWERKINGSFASE



2.4.2. Meningsvorming

In het seniorenenconvent licht de burgemeester de uitgewerkte berekeningen toe van de nieuwbouwoptie; die lijkt binnen de financiële kaders te kunnen worden gerealiseerd. De fractievoorzitters geven aan dat de nieuwbouwlocatie moet worden bepaald door de raad. Het college dient te komen met verschillende alternatieve bouwlocaties (zie kader 2.2: projectalternatieven). De criteria om de alternatieve locaties onderling te vergelijken worden in het convent vastgesteld door de fractievoorzitters. Het college wordt in de periode hier op volgend door de projectgroep ingelicht over alternatieve locatie op basis van de wegingscriteria. Dit resulteert in een collegeadvies waarin de locaties worden gewogen en vijf locaties worden gepresenteerd die positief uit de bus komen. Het college besluit de informatie, die is vervat in een concept raadsvoorstel, voor dit voorstel in te brengen in de raad, te bespreken in het seniorenenconvent. Het convent stemt in met de opzet van het voorstel. Het wordt toegestuurd naar de raadsleden (zie kader 2.2: afweging van de alternatieven). Het voorstel wordt besproken in de raadscommissie, waar wordt besloten dat het voorstel, met een kleine aanpassing naar aanleiding van een amendement van het CDA, voor besluitvorming kan worden ingebracht in de raadsvergadering. Vooruitlopend op de raadsvergadering publiceert de gemeente het nieuwbouwplan met vijf mogelijke bouwlocaties in het Harener Weekblad. Dit wordt door de raadsleden niet erg gewaardeerd.

Tijdens de raadsvergadering wordt het voorstel uitvoerig besproken en dienen een aantal fracties verschillende amendementen in op het raadsvoorstel. Dit leidt tot een besluit. De verbouw van het gemeentehuis wordt opgeschort, er wordt ingezet op nieuwbouw. De wethouder zegt toe dat de raad stapsgewijs nauw wordt betrokken bij de verdere besluitvorming. De locatie Hendrik de Vriesplantsoen wordt als uitgangspunt genomen, deze locatie wordt vergeleken met de locatie Haderaplein. De kosten van nieuwbouw mogen daarbij niet hoger uitvallen dan een eventuele verbouw van het raadhuis. De projectgroep voert nader onderzoek uit naar de locaties (zie kader 2.2: relevant onderzoek).

Naar aanleiding van de publicatie in het Harener Weekblad en de besluitvorming in de raad wordt door het initiatief 'Comité raadhuis Haren' in het najaar van 2005 een enquête gehouden over het raadhuis. Hieruit komt naar voren dat de locatie Hendrik de Vriesplantsoen niet wenselijk wordt geacht. De uitslag van de enquête is van invloed op de opstelling van de partijen in de aanloop naar de verkiezingen (zie kader 2.2: belangen van derden). Een motie wordt ingediend in de raad om het Hendrik de Vriesplantsoen als mogelijke locatie te schrappen. Deze motie wordt aangenomen.

Naar aanleiding van de motie besluit het college, ondanks onvrede bij de medewerkers van de gemeente over de verbouwoptie (zie kader 2.2: belangen van de doelgroep), op basis van collegeadviezen om in te zetten op verbouw. Nieuwbouw op het Haderaplein is binnen de financiële kaders naar het inzicht van het college niet mogelijk. Daarbij heeft de gemeente van zichzelf een handhavingsbrief ontvangen die de gemeente sommeert het gebouw voor oktober 2006 te verlaten of maatregelen te treffen. Ook speelt mee dat er geen goede locatie kan worden gevonden voor nieuwbouw waar alle partijen zich in kunnen vinden. Het college ontvangt adviezen over de nadere uitwerking van de verbouwing. Op 27 maart 2006 geeft de wethouder in de raad aan dat nieuwbouw geen optie meer is. Dit is het eerste moment waarop verschillende raadsfracties vernemen dat alleen nog wordt ingezet op verbouw. Naar aanleiding van de mededeling van de wethouder wordt een motie ingediend die het college verplicht ook de optie van nieuwbouw op Haderaplein te onderzoeken conform de eerdere kaderstelling door de raad. Door de toezegging van de wethouder dit te doen wordt de motie niet in stemming gebracht. In de periode hier op volgend ontvangt het college van de projectgroep informatie over de verbouw en wordt ondertussen gekeken naar de mogelijkheid van nieuwbouw op het Haderaplein. Per brief wordt de raad in april 2006 geïnformeerd dat nieuwbouw niet binnen de financiële kaders kan worden uitgevoerd. Het college richt zich op verbouw die voldoet aan de wettelijke eisen en verder geen opsmuk kent. De raad wordt in een vertrouwelijke bijeenkomst buiten de raadsvergadering om voorgelicht over de verbouwplannen.

Kader 2.2

Projectalternatieven: Het college presenteert vijf mogelijke bouwlocaties.

Afweging alternatieven: De criteria om alternatieve locaties onderling te vergelijken worden in het convent vastgesteld door de fractievoorzitters. De raad wordt door het college met een raadsvoorstel ingelicht over de weging van vijf locaties die positief uit de bus komen.

Relevant onderzoek: De projectgroep voert nader onderzoek uit naar de locaties. Het college besluit naar aanleiding van een collegeadvies een verkennend onderzoek te doen naar nieuwbouwmogelijkheden op het Haderaplein in combinatie met woningbouw.

Belangen derden en doelgroep: uit een enquête komt naar voren dat de locatie Hendrik de Vriesplantsoen niet wenselijk wordt geacht door burgers. Medewerkers van het gemeentehuis zijn ontevreden over de verbouwoptie.

Raakvlakken ander beleid: realisatie nieuwbouw in combinatie met realisatie van een deel van de woningbouwopgave

2.4.3. Resultaat van de uitwerkingsfase

In mei 2006 wordt door een architectenbureau een presentatie gegeven aan het college. Met de presentatie van een maquette weet het bureau een nieuw licht te werpen op de mogelijkheden van nieuwbouw op de locatie Haderaplein. Het college besluit naar aanleiding van een collegeadvies een verkennend onderzoek te doen naar nieuwbouwmogelijkheden op het Haderaplein in combinatie met woningbouw (zie kader 2.2: relevant onderzoek en raakvlakken ander beleid). In een commissievergadering op 10 mei 2006 geeft de commissie aan dat zij de beslissing van het college om naar aanleiding van de motie van 27 februari 2006 alleen in te zetten op verbouw, niet vindt stroken met de in oktober 2005 afgegeven kaderstelling. Het college zegt hierop toe alsnog onderzoek te doen naar nieuwbouw op het Haderaplein. Daarbij geeft de commissie aan dat het college zich qua verbouw niet alleen moet richten op een minimumvariant, maar ook op varianten met meer voorzieningen als hier redelijke terugverdientermijnen tegenover staan. De commissie adviseert om dit punt niet verder te bespreken in de raadsvergadering. Het college geeft vervolgens Team 4 architecten de opdracht een inventarisatie te maken van de kosten van nieuwbouw op de Haderalocatie. Dit lijkt binnen de financiële kaders toch mogelijk te zijn. Hierover wordt gerapporteerd aan het college.

2.5 Besluitvormingsfase

2.5.1. Kader

De besluitvormingsfase is het sluitstuk van de voorgaande fasen. Hierin wordt een standpunt ingenomen, bekrachtigd door een stemming in de raad. Om tot het finale besluit te komen hebben het college en de raad gedegen, uitputtende informatie nodig (projectplan, grenzen afwijkingen, projectorganisatie, risico's, partners, planning, begroting, voortgangsrapportages). In kader 2.3 wordt inzichtelijk gemaakt of deze present zijn. De besluitvormingsfase speelt zich af in juli 2006.

FIGUUR 2.4: BESLUITVORMINGSFASE



2.5.2. Besluitvorming

Op 5 juli 2006 verzorgt het college een presentatie over de nieuwbouwmogelijkheden op het Haderaplein in de raadscommissie.⁴ Tijdens de bijeenkomst presenteert Team 4 architecten dertien mogelijke varianten voor nieuwbouw (met en zonder woningbouw, met commerciële bouw, met en zonder parkeerplaatsen etc.). Hierbij wordt ook de optie van de locatie postkantoor gemeld. De mogelijke kosten en plannen met betrekking tot iedere variant worden kort toegelicht. De jaarlasten voor nieuwbouw en verbouw zijn volgens de wethouder gelijk. Het financiële deel van de presentatie wordt ter inzage gelegd voor de raad. Een uitputtende planning kan op dat moment nog niet gegeven worden, men gaat uit van een voorbereidingstijd voor de nieuwbouw van tweeënhalf jaar. De OR geeft mee aan de raad dat een goede veilige werkplek van groot belang is. De raad zal verder worden geïn-

⁴ Raadscommissie grondgebiedszaken en algemeen bestuursbeleid

formeerd door middel van een raadsbrief. Deze wordt op 7 juli 2006 verstuurd. In de raadscommissie wordt besloten dat naar aanleiding van die brief een extra raadscommissievergadering zal worden gehouden op 12 juli 2006, alvorens de brief te behandelen in de raad.

In de brief aan de raad schetst het college een volledig overzicht van de stand van zaken en de context. Er zijn drie opties in beeld; verbouw op basis van ontwerp juni 2005 (voldoet niet aan nieuwste wettelijke eisen), verbouw op basis van een nieuw ontwerp (aansluiting bij nieuwe wetgeving en nieuwe kansen/vervangingsinvesteringen) en nieuwbouw op het Haderaplein. De conclusie van het college is dat een heel nieuw ontwerp van de verbouwing op zijn vroegst in juni 2007 gereed kan zijn en dat dit onder het mom van het credo 'knutselen aan oude fiets' niet de meest optimale variant is. Nieuwbouw is haalbaar binnen de financiële kaders van oktober 2005. Daarmee wordt een betere kwaliteit van het gebouw gerealiseerd. Het voormalig postkantoor speelt een rol in rekenideeën van Team 4 architecten. Om deze optie open te houden heeft de gemeente een bod gedaan op die locatie, onder voorbehoud van goedkeuring in de raad.⁵ Het college stelt:

“Wij zijn van oordeel, dat de nu beschikbare gegevens het alleszins rechtvaardigen, om te stoppen met de verdere uitwerking van de verbouwopties. Wij willen ons richten op de verdere uitwerking van de nieuwbouwopties. De mogelijkheid tot realisering van deze opties willen wij zeker stellen door de verwerving van het voormalig postkantoor. Wij gaan er van uit, dat u onze opvatting deelt en dat u ons groen licht geeft voor de verdere uitwerking van de voorstellen.”

In de commissievergadering van 12 juli 2006 wordt de raadsbrief besproken. Er wordt verbazing uitgesproken over de draai van het college van verbouw naar nieuwbouw. Nieuwe (financiële) inzichten hebben hier volgens het college aan bijgedragen. In de raadscommissie wordt waardering uitgesproken over het plan in het kader van een integrale aanpak van het raadhuisplein, de realisatie van een deel van de woningbouwopgave en de mogelijkheid om een energiezuinig en duurzaam gemeentehuis te realiseren. Daarbij wordt gesproken over financiële rafelranden in de opzet van het nieuwbouwplan. Deze dienen opgehelderd te worden, daarbij dienen de risico's te worden geïnventariseerd. Aanvullend onderzoek wordt toegezegd. In de commissie wordt gesproken over een dilemma: “Je wilt graag alles weten voor je een afweging maakt, maar dat kost tijd en geld”, daarom moet je het volgens de aanwezigen toch doen met de beschikbare informatie.⁶

Met een brief wordt de raad extra informatie verschaft over de nieuwbouw. Hierin gaat het

Kader 2.3

Projectplan: op het moment dat het besluit wordt genomen is er geen uitputtend projectplan beschikbaar.

Grenzen afwijkingen: er is op het moment dat het besluit is genomen geen inzicht in de grenzen waarbinnen mogelijke afwijkingen van het plan mogelijk zijn.

Projectorganisatie: de projectorganisatie is op het moment dat het besluit wordt genomen nog niet rond.

Risico's: op het moment dat het besluit wordt genomen zijn niet alle risico's van nieuwbouw in kaart gebracht.

Partners: op het moment dat het besluit wordt genomen is er geen zicht op de partners waarmee het project ontwikkeld gaat worden.

Planning: de planning van de nieuwbouw is op het moment dat het besluit wordt genomen niet rond.

Begroting: op het moment dat het besluit wordt genomen is zicht op het financiële kader waarbinnen het project dient te worden uitgevoerd. Er is echter geen volledige begroting gemaakt.

Voortgangsrapportages: er zijn op het moment dat het besluit wordt genomen geen afspraken gemaakt over te leveren voortgangsrapportages.

⁵ De raad heeft zich tijdens de raadsvergadering van 17 juli positief uitgelaten over het bod van het college en zich niet verzet tegen de aanschaf. Daarmee is de aanschaf een feit.

⁶ Ook de mogelijkheid van fasering van de plannen wordt genoemd, dit geeft ruimte om goed na te denken en geeft risicospreiding in tijd. Hierover hoeven in dit stadium echter nog geen beslissingen te worden genomen.

college in op een extra variant; verbouw van het gemeentehuis en nieuwbouw van appartementen op het Haderaplein. Verschillende fracties, alsmede het comité raadhuis Haren, dienen schriftelijke vragen in bij het college. Op 17 juli 2006 vindt de raadsvergadering plaats. Hierin wordt op initiatief van de raad besloten over te gaan tot nieuwbouw op de postkantoorlocatie. Verschillende omstandigheden dragen er aan bij dat het besluit op dit moment tot stand kan komen.⁷

2.5.3. Resultaat van de besluitvormingsfase

Het besluit, en daarmee de kaderstelling voor de nieuwbouw, wordt opgetekend in een motie. In de motie draagt de raad het college op om:

- a) de jaarlasten van de bouwkosten en bijkomende kosten van voorbereiding van nieuwbouw gemeentehuis niet meer te laten bedragen dan 7,8 % van 6 miljoen; 468.000 euro (max. jaarlast, gebaseerd op het huidige rentepercentage van 5,3 %)
- b) sociale woningbouw voor 10 woningen in het plan op te nemen en wanneer dit onmogelijk blijkt te zijn te komen met een zodanige commerciële exploitatie dat het eindresultaat van het Komplan positief zal worden en het exploitatieoverschot van 500.000 euro zal worden gestort in het fonds sociale woningbouw
- c) een integraal plan te ontwikkelen door middel van een open planproces voor het hele gebied (raadhuisplein, Haderaplein, Hortuslaan, Brinkhorst)
- d) voor 1 oktober 2006 te komen met een planning.

De motie wordt door de meerderheid van de raad ondertekend. Hiermee is de investeringsbeslissing voor nieuwbouw van het gemeentehuis een feit.

Op het moment dat de investeringsbeslissing tot stand komt zijn de contouren van de nieuwbouw bekend; een financieel kader wordt gegeven, de plaats van de nieuwbouw is vastgesteld, duidelijk is dat, indien mogelijk, sociale woningen dienen te worden gerealiseerd en dat het plan integraal ontwikkeld dient te worden met het gebied om het nieuw te bouwen gemeentehuis heen. Op dat moment zijn verschillende informatieproducten die volgens het in dit rapport gehanteerde kader beschikbaar dienen te zijn voordat een investeringsbeslissing kan worden genomen, zoals blijkt uit het blauwe kader, echter niet aanwezig.

⁷ De volgende omstandigheden speelden volgens raadsleden een rol. De druk van de deadline van oktober 2006 waarop de gemeente het pand niet meer mag gebruiken. Op dat moment werden ook gesprekken gevoerd met ondernemers tot upgradering van de binnenstad door iets te doen aan de gevels. Nieuwbouw op het Haderaplein paste in het idee van upgradering van het centrum. De ambtenaren hadden volgens verschillende fracties recht op een gebouw waar zij goed in konden werken. Er werd geïnvesteerd in een duurzaam gebouw. De verschillende raadsfracties waren het er over eens dat er iets moest gebeuren met het Haderaplein (locatie postkantoor). Nieuwbouw op deze locatie was voor de verschillende fracties aantrekkelijk. Het was een lelijk gebied waar iets mee moest gebeuren. De gemeente had een woningbouwopgave die ze daar graag wilde realiseren (mooie combinatie met gemeentehuis). Er moest binnen het centrum nog geld gegenereerd worden met bouwprojecten om de bouw van een ondergrondse parkeergarage (die eerder was gerealiseerd) rendabel te maken. Een quickscan liet zien dat nieuwbouw op die locatie in combinatie met de bouw van appartementen rendabel kon zijn.

Reconstructie besluitvormingsproces verplaatsing sportvelden

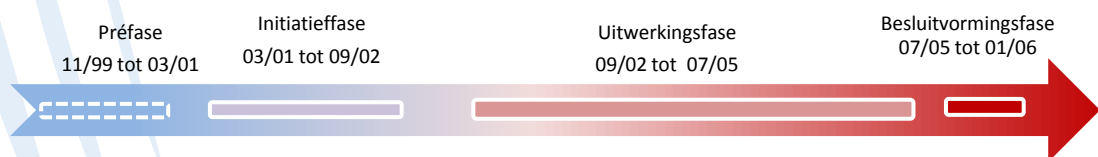
3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke wijze het besluitvormingsproces met betrekking tot de verplaatsing van de sportvelden is verlopen. Er wordt een tijdlijn geschetst van het totstandkomingsproces van het college- en raadsbesluit. Bij de beschrijving van het proces wordt inzichtelijk gemaakt welke rollen de verschillende partijen hebben gespeeld en wordt inzichtelijk gemaakt welke informatieproducten zijn geleverd.

In 1999 wordt de Regiovisie getekend, waarin de gemeente Haren een woningbouwopgave is toebedeeld. In januari 2006 wordt besloten dat de sportvelden verplaatst dienen te worden. De discussies in de periode tussen 1999 en 2006 hebben zich niet enkel gefocust op de verplaatsing van de sportvelden. De verplaatsing van de sportvelden is een gevolg van het feit dat er woningen dienen te worden gebouwd en is derhalve regelmatig aan de orde gekomen in het kader van discussies over de uitvoering van de woningbouwopgave.

Vier fasen kunnen worden onderscheiden; de préfase, de initiatieffase, de uitwerkingsfase en de besluitvormingsfase. Figuur 3.1 geeft het verloop weer van het besluitvormingsproces uiteengezet in verschillende fasen. In de volgende paragrafen wordt iedere fase afzonderlijk beschreven.

FIGUUR 3.1: BESLUITVORMINGSFASEN



3.2 Préfase

De préfase is de fase voorafgaand aan de fase van het initiatief voor het principebesluit de sportvelden te verplaatsen. Deze fase loopt vanaf 1999, toen bij de ondertekening van de Regiovisie duidelijk werd dat er in Haren plaats zou moeten worden gecreëerd voor woningbouw, tot 2001, wanneer in dit kader de eerste inventarisatie plaatsvindt van de capaciteiten en behoeften van de sportverenigingen in Haren.

FIGUUR 3.2: PRÉFASE



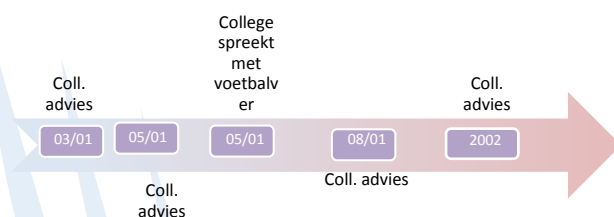
In november 1999 tekenen twee provincies en twaalf gemeenten, waaronder Haren, het Convenant Regiovisie Groningen-Assen 2030. Deze Regiovisie benadrukt, naast een taakstelling voor natuur en landschap en economie, de noodzaak tot een sterke uitbreiding van het aantal woningen in de regio. Ook aan Haren wordt daarbij een woningbouwopgave toebedeeld. In eerste instantie zouden er 1400 woningen moeten worden opgeleverd voor 2020. In de periode daarna zouden mogelijk nog eens 1000 woningen moeten worden gerealiseerd. Dit zou moeten gebeuren deels door herstructurering en deels door de ontwikkeling van nieuwe woongebieden binnen de gemeentegrenzen. Het is op het moment van ondertekening derhalve duidelijk dat er in Haren plaats gemaakt moet worden voor woningbouw.

3.3 Initiatieffase

3.3.1. Kader

Conform het door ons gehanteerde kader is de initiatieffase de fase waarin in een open sfeer, door vragen luisteren en lezen beeldvorming plaatsvindt. In deze fase dient een probleemanalyse te worden gemaakt en dient een doelstelling te worden geformuleerd. In kader 3.1 wordt inzichtelijk gemaakt of deze aanwezig zijn.

FIGUUR 3.3: INITIATIEFFASE



3.3.2. Beeldvorming

In maart 2001 informeert het college per brief bij de KNVB hoeveel velden, kleedkamers en trainingsvelden minimaal nodig zijn om v.v. Gorecht en v.v. Haren op één sportcomplex te laten spelen. Aan bureau ISA Sport wordt door het college voorts de opdracht gegeven om de behoefte te bepalen aan het aantal kunststof hockeyveldconstructies. Deze behoefte wordt bekeken vanuit de veldbehoefte per club (GHHC en GHBS en HC Eelde) en de veldbe-

hoefte bij samenvoegingen van deze verenigingen. De aanleiding voor het verzoek van het college was een verzoek van GHHC om op het complex aan de Oosterweg een waterkunstgrasveld te realiseren. In mei 2001 ontvangt het college een rapport met de capaciteits- en behoeftebepaling van v.v. Haren en v.v. Gorecht van ingenieursbureau Oranjewoud. In deze tijd spreekt het college ook met de voetbalverenigingen. In augustus 2001 ontvangt het college een collegeadvies met daarin een plan van aanpak voor de clustering van de buitensporten. In dit voorstel wordt voor het eerst formeel een relatie gelegd tussen de aanpak van de sportvelden en de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in de zone tussen Haren-dorp en Groningen (zie kader 3.1: probleemanalyse). In het voorstel worden de afspraken voortkomend uit de Regiovisie aangestipt. Er moeten 1400 woningen worden gerealiseerd en met de bouw daarvan dient te worden begonnen voor 2010. (zie kader 3.1: doelstelling) Het voorstel om akkoord te gaan met het plan van aanpak wordt aangehouden.

Kader 3.1

Probleemanalyse: er is een woningbouwopgave en daarvoor moeten locaties worden gezocht. De sportvelden moeten wellicht wijken voor woningbouw.

Doelstelling: er moeten 1400 woningen worden gebouwd en hiertoe dienen sportvelden te worden geclusterd.

3.3.3. Resultaat van de initiatieffase

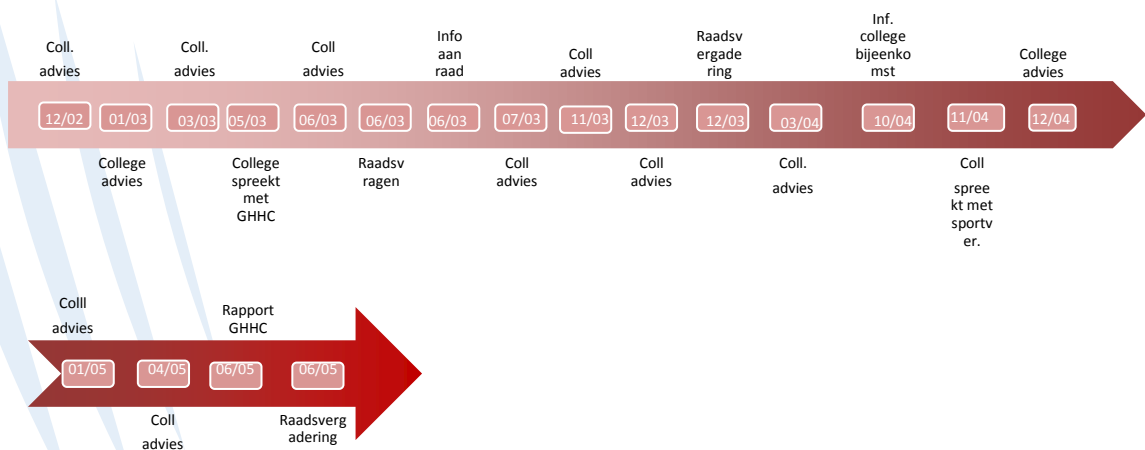
In 2002 besluit het college dat er onderzoek moet worden gedaan naar de mogelijkheden van de clustering van de veldsporten. Voorts wordt in het collegeprogramma 2002-2006 het voornemen vastgelegd om de voetbalverenigingen Gorecht en Haren te clusteren samen met de atletiekvereniging ATC'75.

3.4 Uitwerkingsfase

3.4.1. Kader

De uitwerkingsfase is de fase waarin het initiatief verder wordt uitgewerkt. Meningsvorming staat in deze fase centraal. Om zich een mening te kunnen vormen hebben het college en de raad bepaalde informatie nodig (projectalternatieven, afweging van de alternatieven, relevante onderzoeken, raakvlakken met ander beleid, belangen van de doelgroep en van derden). In kader 3.4 wordt inzichtelijk gemaakt of deze present zijn. Aan de hand van de informatie wordt idealiter in een open debat een mening gevormd over het project.

FIGUUR 3.4: UITWERKINGSFASE



3.4.2. Meningsvorming

Het college laat in 2002 een onderzoek uitvoeren naar de haalbaarheid van de clustering van v.v. Haren, v.v. Gorecht op ofwel de locatie van v.v. Gorecht, ofwel van v.v. Haren, ofwel op een nieuwe plek (zie kader 3.4: projectalternatieven en relevante onderzoeken). De clustering op een nieuwe, nader te bepalen locatie, komt als meest aantrekkelijk optie uit dit rapport. Het rapport wordt besproken in het college in december 2002 (zie kader 3.4: afweging alternatieven). Naar aanleiding van dit rapport besluit het college een stuurgroep in te stellen met de opdracht om een plan van aanpak op te stellen voor de relocatie van v.v. Haren en v.v. Gorecht. In deze stuurgroep zitten twee wethouders en twee sectorhoofden. De stuurgroep geeft opdracht aan de afdeling VROM van de gemeente om een nadere analyse op te stellen over mogelijke nieuwe locaties voor een clustering van de sportlocaties (zie kader 3.4: projectalternatieven en relevante onderzoeken). Naar aanleiding van deze analyse beperkt het college in maart 2003 de keuze voor de clustering van de voetbalvelden in Haren tot twee locaties; de locatie Onnerweg (locatie van v.v. Haren) en de locatie Klaverlaan (nieuwe locatie in de buurt van de zorgboerderij) (zie kader 3.4: afweging alternatieven). Het college besluit te praten met de stichting ecologische zorgboerderij de Mikkelfhorst over toekomstig gebruik van de grond en aan de hand van dat gesprek een onderzoek te starten naar de locatie Klaverlaan of Onnerweg.

In mei 2003 organiseert het college een bijeenkomst met de bestuursdelegatie van GHHC. Door het college wordt de toezegging gedaan dat GHHC tot 2017 op de huidige locatie mag blijven zitten. Ook wordt toegezegd dat deze beleidsuitspraak zal worden vastgelegd in het landschapsontwikkelingsplan.

Na gesprekken met de zorgboerderij de Mikkelfhorst blijkt deze mee te willen werken aan een verplaatsing, indien zij andere grond kunnen pachten. Het college besluit onderzoek te doen naar twee locaties en vraagt de Grontmij daarvoor een offerte op te stellen. De raad wordt hiervan op de hoogte gesteld door de besluitenlijst. Naar aanleiding daarvan stelt de raad schriftelijke vragen aan het college over dit collegebesluit. De vragen hebben onder andere betrekking op de aard van de opdrachtverstrekking aan de Grontmij en op de vraag om welke twee locaties het ging. Ook vraagt de raad of het, gelet op de aard van de opdrachtverstrekking en het vervolgtraject dat daaruit logischerwijs voortvloeit, voor de hand liggend is om als college van B&W kaderstelling door de raad te vragen. Het college reageert schriftelijk op deze vragen. Volgens het college is er nog geen sprake van een opdrachtverstrekking. Met betrekking tot de kaderstelling antwoordt het college als volgt:

“Als het komt tot een opdracht aan de Grontmij, zal het door de Grontmij op te stellen rapport moeten uitwijzen of één van beide of geen van beide locaties geschikt is/zijn voor de clustering en onder welke voorwaarden. Het kader voor de keuze van de uiteindelijke clusteringslocatie wordt gevormd door het in de begroting van 2003 opgenomen voornemen de sportterreinen van de v.v. Haren en de v.v. Gorecht samen te voegen. Voorts door de te stellen sporttechnische eisen, de financiële kaders uit ons beleidsprogramma in casus het meest gunstige resultaat, de toekomstige woningbouwopgave en het te voeren overleg met de betrokken verenigingen. Met deze kaderstelling kan het college prima uit de voeten om u straks een definitief voorstel voor te leggen”

In juli 2003 besluit het college de opdracht te verstrekken aan De Grontmij. De sportverenigingen worden hiervan per brief op de hoogte gesteld. In november 2003 wordt het rapport aangeboden aan het college (zie kader 3.4: relevante onderzoeken). Het college wordt in een collegeadvies geadviseerd te kiezen voor een verdere uitwerking van de locatie Klaver-

Kader 3.2

LOP

In 2003 werd er samen met bevolkingsgroepen, clubs en verenigingen gesproken over een Landschapsontwikkelingsplan (LOP), om hiermee gestalte te geven aan de regiovisie. Er werden enkele bijeenkomsten gehouden om de diverse inrichtingsmogelijkheden te onderzoeken. Het doel van deze bijeenkomsten was om draagvlak te creëren onder de bevolking voor de nieuwe inrichting en de locaties waar woningbouw zou plaatsvinden. De bijeenkomsten hebben geleid tot het opstellen van het LOP. Het LOP is geen concreet uitgewerkt plan, maar geeft op hoofdlijnen de ontwikkelingsrichting aan van gebieden in Haren. Het LOP is vastgesteld door de raad op 15 december 2003.

laan. Het college besluit de beslissing uit te stellen. In december 2003 besluit het college om de betrokken verenigingen tot 1 februari 2004 de tijd te geven op dit rapport te reageren (zie kader 3.2: belangen doelgroep en derden). Daartoe wordt het rapport naar de vereniging toegezonden. De raad is niet betrokken bij dit proces.

Tegelijk met de onderzoeken naar de mogelijkheden tot clustering van de sportvelden wordt er in 2003 gesproken over het LOP (zie kader 3.3). De conclusie van de LOP bijeenkomsten is dat het noordoosten van Haren de meest geëigende plek blijkt voor woningbouw. Op deze plek zijn op dat moment onder meer de sportvelden gevestigd. Het LOP wordt vastgesteld door de raad op 15 december 2003.

In maart 2004 ontvangt het college een collegeadvies om de raad voor te stellen de locatie Klaverlaan verder uit te werken conform een aan het advies gehecht traject. Het college besluit dit voorstel aan te houden voor nader overleg en afhankelijk van de uitkomsten van dit overleg te bezien of behandeling in de meicyclus van de gemeenteraad mogelijk is.

In het college wordt in een informele discussiebijeenkomst in oktober 2004 gesproken over mogelijke herhuisvesting van de sportvelden. Tijdens deze bijeenkomst wordt geconcludeerd dat de aanvankelijke clustering van de sportvelden, uit oogpunt van sportbelang, financieel belang en politiek bestuurlijk belang niet meer een eerste optie is (zie kader 3.4: afweging alternatieven). Er wordt aan het college geadviseerd van deze clustergedachte af te stappen, omdat nut en noodzaak alsmede het politieke en bestuurlijke draagvlak voor deze clustering onvoldoende aanwezig zijn. De terughoudendheid van de sportverenigingen is hier mede debet aan. Het college constateert tijdens deze informele bijeenkomst dat de grondlocaties van de sportvelden van cruciaal belang zijn voor realisatie van woningbouw in dat gebied. Doordat zij de grond kunnen inbrengen in een publiek-private samenwerkings-

constructie krijgen zij zowel zeggenschap in die ontwikkeling van woningen in dat gebied als geld om de verplaatsing van de sportvelden te financieren. De publiek-private samenwerkingsconstructie wordt GEM genoemd (zie kader 3.3).

Kader 3.3

GEM

De GEM (Gemeenschappelijk Grondexploitatie Maatschappij) is een publiek-private samenwerking van de gemeente met grondexploitanten en projectontwikkelaars om woningbouw te realiseren. De gronden die de gemeente worden vrijmaakt voor woningbouw door de verplaatsing van de sportvelden, zullen door de gemeente worden ingebracht in de (GEM). Op die manier kan de gemeente invloed uitoefenen op en geld verdienen met de bouw van de woningen.

In november 2004 vindt een bijeenkomst van de besturen van de v.v. Gorecht, de v.v. Haren en ATC '75 plaats en het college (zie kader 3.4: belangen doelgroep en derden). Hierin doet het college de volgende mededeling inzake de verplaatsing van de sportvelden:

“Alvorens dit bij de gemeenteraad in te dienen zal dit principestandpunt van het college met de betrokken sportverenigingen worden besproken. Rekeninghoudend met de

reacties van de sportverenigingen zal het college een definitief besluit nemen dat zal worden ingediend bij de gemeenteraad.”

In een collegeadvies van 30 december 2004 wordt afgezien van de aanvankelijk beoogde clustering van de twee voetbalverenigingen en de atletiekvereniging in het dorp Haren op één locatie. Er wordt voorgesteld om in te stemmen met de verhuizing van sportverenigingen in fasen. De eerste fase betreft de verhuizing van v.v. Gorecht naar een nieuwe locatie aan de Klaverlaan en ruitersportcentrum de Blauwe Ruiters naar ruitersportcentrum Blom aan Feland te Onnen. De tweede fase is de verplaatsing van GHHC naar een nieuwe locatie aan de Klaverlaan. Het college besluit in januari 2005 om het advies aan te houden. Het college wil eerst nadere advisering over de locatie Bulstra als alternatief voor de locatie van Gorecht. Hiertoe wordt door ambtenaren een financiële quickscan uitgevoerd met betrekking tot de relocatie van de sportverenigingen (zie kader 3.4: relevante onderzoeken). Hieruit blijkt dat het waarschijnlijk goedkoper is Gorecht en GHHC naar de Klaverlaan te verplaatsen dan Gorecht naar locatie Bulstra te verplaatsen en GHHC naar Klaverlaan. De uitkomst van de quickscan wordt in april 2005 met het college besproken. Het college is van mening dat de inhoudelijke motivatie voor de locatie Bulstra te veel voordelen kent om het op voorhand op (onzekere) financiële gronden af te wijzen (zie kader 3.4: afweging alternatieven). Het wordt door het college belangrijk geacht om andere mogelijke locaties te onderzoeken. Het college besluit naar aanleiding van een collegeadvies alsnog akkoord te gaan met de voorgestelde fasering van 30 december 2004. Voorts wordt besloten de onderhandelingen te starten met de projectontwikkelaar die eigenaar is van de locatie Bulstra. In het besluit staat dat deze onderhandelingen uiteraard worden gevoerd onder voorbehoud van goedkeuring door de raad. Verder wordt besloten dat de verenigingen op de hoogte worden gesteld van de onderhandelingen. Ook wordt besloten dat De Grontmij de opdracht krijgt om een inrichtingsplan te maken in verband met de verhuizing van v.v. Gorecht naar de locatie Bulstra (zie kader 3.4: afweging alternatieven).

In juni 2005 biedt GHHC een rapport aan over de mogelijkheden van de verplaatsing van GHHC binnen de gemeente Haren.

Kader 3.4

Projectalternatieven: *Er zijn diverse projectalternatieven onderzocht en besproken in het college. Deze zijn niet besproken in de raad.*

Afweging alternatieven: *De afweging van locaties vindt plaats op basis van diverse onderzoeken, waarin wordt gekeken naar de mogelijkheden (hoeveel velden, clubgebouw etc.), de financiële kant, en de aantrekkelijkheid van de locatie. Deze afwegingen worden besproken tijdens collegevergaderingen, maar niet door de raad bekeken.*

Relevante onderzoeken: *Er worden in deze periode vijf onderzoeken uitgevoerd naar de (mogelijkheden op de) verschillende locaties.*

Raakvlakken ander beleid: *De sportvelden worden verplaatst in het kader van ander beleid, namelijk de woningbouwopgave in de Regiovisie, later uitgewerkt in LOP en DHE.*

Belangen derden en doelgroep: *Het college zoekt diverse malen contact met de sportverenigingen in verband met de verplaatsing. Zij worden op de hoogte gehouden van onderzoeken. De betrokken sportverenigingen mogen reageren op het onderzoek naar de inrichting van het sportpark Klaverlaan en Onnerweg. Ook mogen alle sportverenigingen meepraten over de inrichting van het LOP. In het raadsbesluit DHE wordt zelfs bepaald dat het college ‘samen met de sportclubs’ op zoek gaat naar alternatieve locaties.*

3.4.3. Resultaat van de uitwerkingsfase

Het einde van de uitwerkingsfase wordt gevormd door de vaststelling van het Integraal Ontwikkelingsplan Dilgt Hemmen Essen (DHE) (zie kader 3.5). In juni 2005 wordt een raadsvoorstel DHE behandeld in de raad. In dit raadsvoorstel wordt niet gerept over de verplaatsing van de sportvelden. Tijdens de raadsvergadering van 27 juni 2005 past de raad het voorstel aan, door middel van enkele amendementen en een motie. In de motie worden twee dingen bepaald die later van cruciaal belang in het proces blijken. Ten eerste wordt bepaald dat de sportverenigingen binnen afzienbare tijd, namelijk voor 1 februari 2006, de gewenste duidelijkheid over de verplaatsing moeten krijgen. Wanneer dit niet lukt, dan kunnen de sportclubs voorlopig blijven zitten op hun locaties. Ten tweede wordt de zinsnede ‘samen met de sportclubs’ toegevoegd in een motie:

“Het college gaat, samen met de sportclubs, zo spoedig mogelijk op zoek gaat naar goede alternatieve locaties voor de manage, de voetbalclub en de hockeyclub. Dit alles met grote nadruk op goed alternatief, want de sportverenigingen zijn uiterst belangrijk in de samenleving”.

De wethouder waarschuwt dat het onverstandig is deze motie aan te nemen en dat dit grote gevolgen kan hebben in het onderhandelingsproces, maar de raad gaat desondanks akkoord met de motie. Ook besluit de raad dat er geen bouw mag plaatsvinden ten noorden van de Noorderzanddijk.

Kader 3.5

DHE

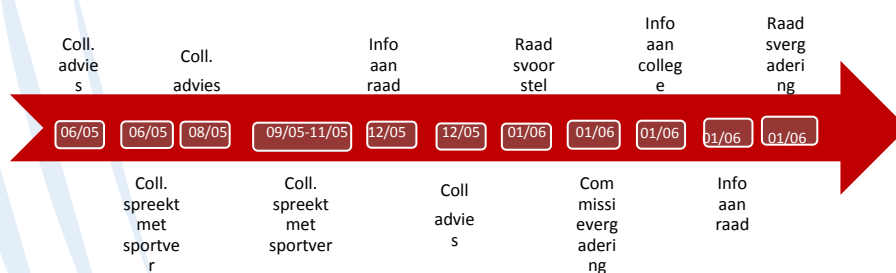
Het DHE kan gezien worden als een uitwerking van het LOP met betrekking tot het gebied waarin de sportvelden lagen. In het DHE wordt geconcretiseerd wat reeds in grote lijnen was vastgelegd in het LOP. In het inrichtingsplan wordt een beschrijving gegeven hoe aan de woningbouwopgave in het gebied DHE, met respect voor de bestaande landschappelijke en cultuurhistorische structuren en elementen, vorm gegeven kan worden.

3.5 Besluitvormingsfase

3.5.1. Kader

De besluitvormingsfase is het sluitstuk van de voorgaande fasen. Hierin wordt een standpunt ingenomen, bekrachtigd door een stemming in de raad. Om tot het finale besluit te komen hebben het college en de raad gedegen, uitputtende informatie nodig (projectplan, grenzen afwijkingen, projectorganisatie, risico's, partners, planning, begroting, voortgangsrapportages). In kader 3.6 wordt inzichtelijk gemaakt of deze present zijn.

FIGUUR 3.5: BESLUITVORMINGSFASE



3.5.2. Besluitvorming

In juli 2005 stelt het college nieuwe kaders vast voor het onderzoek naar de verplaatsingsalternatieven en geeft de ambtelijke organisatie opdracht deze onderzoeken uit te voeren.

Begin juli vindt er een gesprek plaats over de stand van zaken door het college met de Blauwe Ruiters. In diezelfde maand wordt er gesproken met een delegatie van GHHC, Gorecht en Haren.

In augustus 2005 besluit het college in een extra vergadering als volgt:

“De v.v. Gorecht moet samen met de v.v. Haren en ATC worden ondergebracht op een nieuw sportpark Onnerweg/Geertsemaweg. Dit sportpark bestaat uit het huidige sportpark Onnerweg en het terrein van de ijsbaan (exclusief de bossingels). De verenigingen moeten gefaciliteerd worden om zelf vorm te geven aan dit park (indeling velden, te bouwen accommodaties, parkeren en infrastructuur tussen de twee componenten)”

Verder besluit het college dat de eerste optie voor de verplaatsing van de Blauwe Ruiters locatie Blom blijft. Voor het geval deze optie niet gerealiseerd kan worden, wordt de locatie Klaverlaan (in combinatie met de ijsbaan) achter de hand gehouden. Met betrekking tot de ijsbaan wordt besloten dat deze moet verhuizen naar de locatie Klaverlaan. Met betrekking van GHHC besluit het college het volgende:

“Voor GHHC is er voorlopig geen alternatief. Dat betekent dat GHHC kan blijven zitten op de huidige locatie. Dit is conform de standpunten in de gemeenteraad bij behandeling DHE. Voor 1 -2-2006 geen alternatief = blijven zitten. Wel onderzoek naar mogelijke alternatieven in de toekomst.”

In augustus 2005 is het projectplan ‘Verplaatsing sportaccommodaties gemeente Haren’ vastgesteld door het college. In dit projectplan staan de te nemen stappen tot het raadsvoorstel beschreven. Volgens dit projectplan dient er een projectgroep te worden opgesteld met een uitvoerende functie, die tevens de afstemming met het LOP en DHE regelt. Deze projectgroep dient te bestaan uit een aantal ambtenaren. De projectleden zullen worden ondersteund door de Grontmij. In de projectgroep wordt vastgesteld dat Gorecht en de Blauwe Ruiters zo snel mogelijk moeten worden verplaatst in het kader van het GEM.

In september 2005 komt de projectgroep ‘verplaatsing sportaccommodaties’ voor het eerst bijeen. Begin oktober 2005 wordt in de projectgroep geconstateerd dat de Gemeenschappelijke Grondexploitatie Maatschappij enigszins onder druk staat door het afvallen van enkele deellocaties bij het vaststellen van het plan DHE (zie kader 3.6: risico’s)

In september komen het college en het bestuur van de v.v Haren bij elkaar. Ook vindt er die maand een bijeenkomst plaats van het college met het bestuur van de ijsvereniging Scharlakenhof en het college en het bestuur van ATC ’75. In november 2005 komen het college en het bestuur van de v.v. Gorecht bij elkaar. Ook vinden er enkele bijeenkomsten plaats tussen het college, ATC ’75, v.v. Gorecht en v.v. Haren in de maanden oktober en november. In september en november vinden er gesprekken plaats tussen het college en de Blauwe Ruiters. Verder wordt er in deze periode gesproken door het college met GHHC.

In november 2005 is het concept projectplan over de realisatie van een sportcomplex aan de Onnerweg af. Hierin worden de stappen beschreven vanaf dat de raad het verplaatsingsvoorstel goedkeurt. In dit projectplan staat ook in een organogram en een uitwerking daar-

van de beschrijving van de projectorganisatie. Ook worden in dit projectplan de kansen en risico's beschreven. In december wordt dit plan besproken door het college, maar het wordt uiteindelijk pas in april 2006 vastgesteld. In december 2005 hebben betrokken verenigingen aan de projectgroep aangegeven alleen akkoord te gaan met de voorgestelde locaties indien de gemeente kan garanderen dat aan 17 door hen opgesteld voorwaarden wordt voldaan. In het collegeadvies dat volgt wordt het college van de voorwaarden op de hoogte gesteld. Het college constateert dat deze voorwaarden volstrekt overtrokken zijn en de verenigingen worden hiervan op de hoogte gesteld. Het college wordt geïnformeerd over het feit dat er een budget beschikbaar is vanuit de GEM ter hoogte van € 6,18 miljoen. De totale verplaatsingskosten worden globaal geschat op € 3,5 miljoen voor de aanleg van sportpark Onnerweg/Geertsemaweg, € 1 miljoen voor de aanleg van sportpark Klaverlaan en € 2,6 miljoen voor de verplaatsing van GHHC. De totale verplaatsingskosten zijn ruw geschat dus € 7,1 miljoen. Volgens deze inschatting moet er derhalve rekening mee worden gehouden dat er nog een extra dekking van ongeveer € 1 miljoen nodig is.

Het college gaat, op basis van het collegeadvies, akkoord met de voorgestelde locaties voor verplaatsing van de sportverenigingen:

- De v.v. Gorecht samen met de v.v. Haren en de ATC'75 naar de locatie Onnerweg/Geertsemaweg;
- De Blauwe Ruiters samen met de IJvereniging Haren naar de locatie ten noorden van de Klaverlaan;
- GHHC naar de Noorderzanddijk

Het raadsvoorstel dat hierop volgt, is om akkoord te gaan met deze voorgestelde locaties. In de toelichting wordt de aanleiding van het raadsvoorstel besproken. Verder wordt erin besproken welke uitgangspunten er zijn gehanteerd in het onderzoek naar mogelijke verplaatsingsalternatieven, namelijk (1) goede voorzieningen voor de betrokken verenigingen; (2) zorgvuldig omgaan met publiek geld; (3) het mogelijk maken van de ontwikkelingen volgens DHE. Er wordt geschreven dat het doel nog steeds een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) is. Uit het voorstel blijkt dat de raad per brief op 13 december 2005 op de hoogte is gesteld door het college over de bereikte onderhandelingsresultaten met de marktpartijen. In het kader van het GEM is de sportverplaatsing cruciaal. In het voorlopige onderhandelingsresultaat is een bedrag beschikbaar gesteld voor de verplaatsing van de sportvelden. Hierbij wordt uitgegaan van een verplaatsing op basis van nieuw voor oud (één op één). Voorts wordt aan de raad de situatie per locatie geschetst:

- Voor v.v. Gorecht zijn verschillende alternatieven onderzocht en na weging van deze alternatieven komt de Onner-

Kader 3.6

Projectplan: op het moment van het besluit is er geen projectplan vastgesteld.

Grenzen afwijkingen: de verplaatsingskosten zijn op het moment van het besluit slechts ruw geschat. Het college denkt een verschil bij een verdere uitwerking te kunnen overbruggen.

Projectorganisatie: op het moment van het besluit is er geen projectorganisatie gevormd.

Risico's: op het moment dat het besluit wordt genomen is de raad op de hoogte van het risico dat het GEM loopt bij het niet verplaatsen van GHHC.

Partners: op het moment dat het besluit wordt genomen worden er onderhandelingen gevoerd met private partijen om een publiek-private samenwerking (GEM) aan te gaan.

Planning: op het moment van het besluit is er geen projectplan vastgesteld.

Begroting: bij het raadsvoorstel wordt in eerste instantie geen begroting toegestuurd. Nadat er in de raadscommissie vragen worden gesteld over het voorstel, wordt er door het college een toelichting gestuurd waarbij een beknopte begroting zit.

Voortgangsrapportages: er zijn op het moment dat het besluit wordt genomen geen afspraken gemaakt over te leveren voortgangsrapportages.

weg/Geertsemaweg (locatie van v.v. Haren) hier als beste uit. Er wordt geconstateerd dat er nog niet kan worden gemeld dat de betrokken verenigingen akkoord zijn met deze verplaatsing. Het college is echter van mening dat het ontbreken van draagvlak niet zozeer de locatie, maar de uitwerking betreft.

- Voor de Blauwe Ruiters worden diverse alternatieven genoemd en geconstateerd dat er na een afweging van deze locaties slechts een locatie over is gebleven. Het bestuur van de Blauwe Ruiters heeft laten weten akkoord te gaan met deze locatie.
- Voor GHHC zijn twee alternatieven onderzocht. Een van deze alternatieven bleek financieel onhaalbaar vanwege de verwervingskosten voor de grond. Daardoor is er een locatie overgebleven, namelijk de Noorderzanddijk.⁸

In het raadsvoorstel worden voorts de financiën besproken. De kosten voor de verplaatsing moeten worden bekostigd uit het GEM. De raad wordt op de hoogte gesteld van het feit dat er, naast het budget dat uit het GEM komt, ongeveer € 1 miljoen extra nodig is. Er wordt geconstateerd dat de berekeningen van het budget nog ruw zijn. Het college ziet de onzekerheid over de financiën als iets positiefs:

“Gezien de ruwheid van de ramingen, de onzekerheid over mogelijkheden tot btw-compensatie en het nog ontbreken van concrete inrichtingsplannen denken wij dit verschil bij de verdere uitwerking te kunnen overbruggen.” (zie kader 3.6: grenzen afwijkingen)

Op 10 januari 2006 komt het raadsvoorstel met betrekking tot de verplaatsing aan de orde in de raadscommissie Samenlevingszaken en Middelen. Tijdens deze vergadering zijn er 11 sprekers, die voornamelijk hun zorgen uiten over de gevolgen voor de natuur wanneer de GHHC naar de locatie Noorderzanddijk zou verhuizen. Alle fracties vragen naar een betere motivatie van de keuze voor de locatie ten noorden van de Noorderzanddijk en naar meer inzicht in alternatieven. Het college zegt toe via een brief een aanvulling te geven op het voorstel.

Op 12 januari 2006 informeert de ambtelijke organisatie het college naar aanleiding van de vragen in de commissie. Er wordt geconstateerd dat de verplaatsing van de GHHC naar de locatie ten noorden van de Noorderzanddijk problemen oplevert, omdat dit ingaat tegen het raadsbesluit van 27 juni 2005.

Op 24 januari 2006 wordt de informatiebrief van het college aan de raad gestuurd. Hierin staat beschreven dat het college nog niet precies weet welke eisen van de v.v. Gorecht zullen worden ingewilligd, maar dat het aspecten zijn die in de uitwerking aan de orde dienen te komen, omdat dit een principebesluit betreft. Verder wordt in deze brief benadrukt dat indien GHHC zou mogen blijven zitten, dit een verwacht einde betekent van de GEM. Vervolgens worden in de brief de alternatieven voor locaties voor GHHC besproken. Per locatie wordt in een matrix een samenvatting gegeven van de ruimtelijke en financiële voor- en nadelen per locatie. Daarnaast is in een bijlage de begroting op hoofdlijnen van de verschillende alternatieven en plandelen weergegeven (zie kader 3.6: begroting).

3.5.3. Resultaat van de besluitvormingsfase

Op 30 januari 2006 neemt de raad op basis van het raadsvoorstel en de brief van het college een principebesluit over de verplaatsing van de sportvelden. Er wordt deels akkoord gegaan met het verplaatsingsvoorstel zoals dat aan de raad in december 2005 is voorgesteld. De raad gaat niet akkoord met de locatie die is aangewezen voor GHHC (Noorderzanddijk). Tijdens de vergadering wordt de meeste aandacht besteed aan dit punt. De raad heeft één

⁸ Hier wordt de raad derhalve geïnformeerd over de projectalternatieven, de onderzoeken hiernaar en de afweging van deze alternatieven, zoals deze zijn omschreven in de uitwerkingsfase.

amendement (wijziging) op het voorstel aangenomen. De besluiten in dit amendement luiden als volgt:

De gemeenteraad van Haren, in vergadering bijeen op maandag 30 januari,

constaterende dat:

- verplaatsing van sportvelden voor de uitvoering van de raadsbesluiten over DHE nodig is,

overwegende dat:

- bij niet-verplaatsing van de sportvelden de gemeente geen mogelijkheid heeft tot uitvoering van DHE,
- er alternatieve locaties zijn voor de sportverenigingen, die voldoende perspectief bieden voor sportbeoefening,
- deze locaties nog verder uitgewerkt moeten worden samen met de sportverenigingen, zowel financieel als qua invulling

besluit dat:

- hij akkoord gaat met de verplaatsing van de sportvelden,
- voor verplaatsing van GHHC 'Groningen' niet de locatie ten noorden van de Noorderzanddijk in aanmerking komt,
- het college voor verplaatsing van GHHC 'Groningen' de genoemde alternatieve locaties verder uitwerkt,
- het college samen met de sportclubs v.v. Haren en v.v. Gorecht binnen redelijke financiële kaders een optimale invulling aan de *locatie Onnerweg/Geertsemaweg* geeft.

Analyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden het besluitvormingsproces inzake de nieuwbouw van het gemeentehuis en het besluitvormingsproces inzake de versplaatsing van de sportvelden in samenhang gezien. De informatie die in de voorgaande hoofdstukken is gepresenteerd wordt geanalyseerd. Er wordt ingegaan op de vraag of er binnen de gemeente afspraken zijn gemaakt over het verloop van deze besluitvormingsprocedures. De informatieproducten die de raad en het college hebben ontvangen worden geanalyseerd. Het proces van besluitvorming wordt gezien vanuit het kader van de Algemene wet bestuursrecht. De bestuurscultuur wordt geschetst en er wordt ingegaan op de mate waarin externe partijen zijn betrokken bij het besluitvormingsproces.

4.2 Afspraken over de procedure

Het college en de raad hebben met betrekking tot de twee grote projecten die centraal staan in dit onderzoek geen afspraken gemaakt over de procedure. Hierdoor is het voor de betrokken partijen lastig geweest om overzicht te houden over, en regie te voeren op, het verloop van het proces.

Om de raad en het college in staat te stellen hun taak goed uit te kunnen voeren is het nodig dat het college en de raad over relevante informatie beschikken over de procedure van de besluitvorming. De raad dient actief informatie te verwerven en het college dient actief informatie te verschaffen. Zowel de raad als het college hebben hierin een eigenstandige verantwoordelijkheid.

Afspraken over de procedure dragen er aan bij dat de raad en het college in staat worden gesteld hun verantwoordelijkheid goed in te vullen. Wanneer bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over momenten waarop bepaalde informatieproducten worden geleverd, kunnen de raad en het college hierop anticiperen en elkaar aanspreken op afwijkingen van de afspraak. Hierdoor ontstaat zicht op het proces en zijn zowel de raad en het college in staat op gewenste momenten regie te nemen.

4.3 Analyse Informatieproducten

Om de raad in staat te stellen zich een beeld en een mening te vormen en een besluit te nemen, dient de raad te beschikken over informatie. Zowel het college als de raad hebben in dit proces een eigen verantwoordelijkheid. Informatie dient aanwezig, begrijpelijk, vergelijkbaar en tijdig te zijn.

4.3.1. Nieuwbouw gemeentehuis

In de initiatieffase is een probleemanalyse en een doelstelling geformuleerd. In de uitwerkingsfase presenteert het college verschillende projectalternatieven aan de raad, betreft het de raad bij het formuleren van een afwegingskader en informeert het de raad over de weging van deze alternatieven. Relevante onderzoeken worden uitgevoerd, hierover wordt gerapporteerd aan de raad. Aan de belangen van derden en de doelgroep wordt aandacht besteed in het besluitvormingsproces. Ditzelfde geldt voor de raakvlakken met ander beleid.

De informatie waar zowel het college als de raad in de initiatieffase en uitwerkingsfase over dient te beschikken is aanwezig, is begrijpelijk, is vergelijkbaar en is tijdig. Het besluitvormingsproces verloopt in de initiatieffase en uitwerkingsfase vanuit het oogpunt van informatievoorziening derhalve adequaat. Dit verandert in de besluitvormingsfase. In deze fase neemt de raad op eigen initiatief een besluit tot nieuwbouw van het gemeentehuis. Op dat moment heeft de raad echter (nog) geen inzicht in een projectplan, in de grenzen van afwijkingen van het plan, in de projectorganisatie, in de risico's van het project, in de partners, in de planning en in de begroting. Bovendien zijn op dat moment geen afspraken gemaakt tussen de raad en het college over te leveren voortgangsrapportages met betrekking tot de uitvoering van het besluit. Ondanks dit gebrek aan informatieproducten die de raad in staat zouden kunnen stellen een zorgvuldig besluit te nemen, beslist de raad op eigen initiatief, zonder te beschikken over deze informatieproducten, over te gaan tot nieuwbouw.

4.3.2. Verplaatsing sportvelden

In de initiatieffase is een probleemanalyse en een doelstelling geformuleerd. In de uitwerkingsfase heeft het college de beschikking over verschillende informatieproducten; relevante onderzoeken waarin projectalternatieven worden uitgewerkt; informatie over de wijze waarop deze alternatieven kunnen worden gewogen, informatie over raakvlakken met ander beleid en informatie over de belangen van derden en doelgroepen. Het college deelt de raad mee dat zij de raad actief op de hoogte brengt van informatie zodra er sprake is van een definitief plan.⁹ Dit heeft tot gevolg dat het college deze informatie in de uitwerkingsfase niet actief deelt met de raad.¹⁰

De informatie die niet wordt gedeeld in de uitwerkingsfase, wordt, min of meer conform de uitspraak van het college, in de besluitvormingsfase wel gedeeld met de raad. De raad wordt via een raadsvoorstel en aanvullende brieven formeel informatie verschaft over projectalternatieven, over de afweging van de alternatieven, over relevante onderzoeken, over

⁹ Dit geschiedt aan de hand van schriftelijke vragen van de raad aan d.d. 17 juni 2003. De raad verzoekt het college om informatie. Deze vraag komt voort uit een blik van een raadslid op de besluitenlijst van het college. In de besluitenlijst van het college wordt melding gemaakt van besluit de Grontmij te vragen om een offerte op te stellen voor een onderzoek naar de clustering van de voetbalvelden op de twee mogelijke locaties.

¹⁰ Zo ook bij de presentatie van een raadsvoorstel betreffende het DHE, dat gevolgen heeft voor de verplaatsing van de sportvelden. In dit raadsvoorstel wordt de raad niet actief geïnformeerd over de effecten van vaststelling van dit plan op de mogelijke verplaatsing sportvelden. De raad besluit tijdens de vergadering over dit raadsvoorstel, bij gebrek aan formele informatie van het college over de situatie van de sportvelden, zelf het initiatief te nemen. Op eigen initiatief stelt de raad, zonder formeel te zijn ingelicht door de raad, kaders voor de mogelijke verplaatsing van de sportvelden; een motie wordt aangenomen waarin staat dat 'in samenwerking met de sportvelden' moet worden gekeken naar locaties en verplaatsingsopties. Deze motie heeft verstrekkende gevolgen voor de wijze waarop het college zich op dient te stellen richting de verenigingen.

raakvlakken met ander beleid (GEM) en over de belangen van derden en doelgroepen (natuurbelangen, opstelling sportverenigingen). De informatie is derhalve uiteindelijk wel aanwezig, echter niet tijdig. De informatie die is verschaft aan de raad kan worden geclassificeerd als begrijpelijk en vergelijkbaar.

Volgens het in dit onderzoek gehanteerde kader dienen in de besluitvormingsfase verschillende aanvullende informatieproducten aanwezig te zijn om het college en vooral de raad in staat te stellen een gewogen besluit te nemen. Informatie over de beschikbare partners is beschikbaar, alsmede informatie over de grenzen van de afwijkingen van het project. Daarbij is een beknopt financieel overzicht gedeeld met de raad. Dit kan echter niet worden aangemerkt als een volledige begroting. Aan het raadsbesluit ligt geen informatie over een projectplan, projectorganisatie, risico's, planning en afspraken over voortgangsrapportages ten grondslag.

4.4 Bestuurscultuur

In de voorgaande paragrafen zijn uitspraken gedaan over aspecten van het besluitvormingsproces die min of meer objectief vastgesteld kunnen worden; er zijn al dan niet afspraken gemaakt over de procedure en informatie was al dan niet beschikbaar. In deze paragraaf wordt ingegaan op een meer subjectief aspect van het proces; de bestuurscultuur.

4.4.1. Vertrouwen

De periode waarin de besluitvorming rond de twee grote projecten plaatsvond kan, volgens de betrokken personen die ten behoeve van dit onderzoek zijn geïnterviewd, worden omschreven als een periode waarin er relatief veel onderling vertrouwen was tussen de raad en het college. De relatie tussen het college en de raad kan worden omschreven als wederkerig.

4.4.2. Open vizier achter gesloten deur

In het kader van de bestuurscultuur is het interessant om ter illustratie in te zoomen op de rol van het seniorenconvent bij de besluitvorming inzake de nieuwbouw van het gemeentehuis. In het seniorenconvent konden¹¹ fractievoorzitters en het college in beslotenheid van gedachten wisselen over politiek gevoelige onderwerpen. Het seniorenconvent is gebruikt om de raad in een open sfeer, zonder dat de bühne meekeek en zonder dat partijpolitieke standpunten hoefden te worden ingenomen ten behoeve van beeldvorming van het publiek, met een open vizier van gedachten te laten wisselen over de nieuwbouwoptie. In het seniorenconvent hebben fractievoorzitters 'met de benen op tafel' en zonder vooringenomen standpunten een beeld en een mening gevormd op basis van argumenten en cijfers en hebben ze meegedacht over de uitwerking en nadere concretisering van de plannen.

Het seniorenconvent is een middel om met open vizier een beeld te vormen, een mening te vormen en mee te denken over een raadsvoorstel. Bij politiek gevoelige projecten waarin veel druk vanuit de samenleving wordt uitgeoefend kan een gremium met dergelijke eigenschappen, alsook een besloten raads(commissie)vergadering of overleg in de wandelgangen, uitkomst bieden om los van partijpolitieke standpunten te komen tot een discussie op

¹¹ 'Konden', want vandaag de dag worden in het seniorenconvent alleen gevoelige zaken omtrent personen besproken. Niet alle fracties gingen indertijd op dezelfde wijze om met de terugkoppeling van informatie uit het seniorenconvent. Bij verschillende fractievoorzitters bestond (onterecht) het beeld dat informatie die daar gedeeld werd niet zou moeten worden besproken met de achterban. Het werd daarom in 2006 gezien als een vorm van niet transparant bestuur. Om die reden is in 2006 bepaald dat alleen (gevoelige) zaken betreffende personen nog in het convent besproken kunnen worden. Voor andere gevoelige zaken zijn besloten of bijzondere raads(commissie)vergadering vandaag de dag de aangewezen formele gremia.

basis van de inhoud en minder op basis van emoties van de achterban. Dergelijke wijzen van besluitvorming gaan evenwel ten koste van de transparantie. Ten tijde van de besluitvorming rond de twee grote projecten was de focus op wederkerigheid groter dan de focus transparantie. Dit heeft er aan bijgedragen dat er daadwerkelijk sprake is geweest van beeldvorming en meningsvorming en dat niet direct ten behoeve van de bühne partijpolitieke standpunten zijn ingenomen.

4.4.3. Risicovermijding onder het mom van zorgvuldigheid

Zowel de besluitvorming rond de verplaatsing van de sportvelden als de nieuwbouw van het gemeentehuis hebben in de samenleving de nodige weerklank gekend. De beide projecten zijn te kenschetsen als politiek gevoelige dossiers. Deze politieke gevoeligheid is van invloed geweest op het proces van besluitvorming. Het heeft geleid tot een zekere mate van politieke risicovermijding door zowel het college als de raad. De raad en het college hebben, met het oog op mogelijke electorale gevolgen, geen besluiten willen nemen zonder zich te vergewissen van de opinie van de Harener bevolking.

Ten aanzien van de nieuwbouw van het gemeentehuis heeft deze opstelling er bijvoorbeeld toe geleid dat een nieuwbouwlocatie die zakelijk gezien het meest voordelig was (Hendrik de Vriesplantsoen) in aanloop naar de verkiezingen door de raad is afgewezen. Hiermee is het risico op electorale effecten afgewend. Emoties binnen de Harener samenleving hebben een zakelijke benadering van het besluitvormingsproces beïnvloed.

Een zelfde verschijnsel heeft zich voorgedaan ten aanzien van het besluitvormingsproces inzake de verplaatsing van de sportvelden. Verplaatsing van de sportvelden was een item dat zeer gevoelig lag bij de inwoners van Haren. De sportclubs waren in staat hun achterban te mobiliseren. Op deze manier konden de clubs druk uitoefenen op het college en de raad. Deze druk heeft een rol gespeeld in het proces van besluitvorming. De raad heeft als gevolg van deze druk, in een motie besloten dat het college *samen met de sportclubs*, op zoek moest gaan naar goede alternatieve locaties. Op deze manier heeft de raad het risico afgewend dat zij besluiten zou vaststellen die de clubs, en daarmee de bevolking, onwelgevallig zou zijn.

Onder het mom van zorgvuldige besluitvorming zijn verschillende onderzoeken gedaan naar mogelijke alternatieven. Met de uitvoering van deze onderzoeken werd, naast zorgvuldige besluitvorming ook bewerkstelligd dat een lastig besluit werd vooruitgeschoven in de tijd. Vanuit dit oogpunt kunnen deze onderzoeken ook worden geïnterpreteerd als een gebrek aan bestuurlijke durf om besluiten te nemen op politiek gevoelige dossiers. Dit beeld komt temeer naar voren in verband met de betrachtte zorgvuldigheid in de besluitvormingsfase. Beide besluitvormingsprocessen worden gekenmerkt door een relatief korte besluitvormingsfase waarin informatieproducten die aanwezig dienen te zijn om zorgvuldige besluitvorming in deze fase mogelijk te maken niet aanwezig zijn. Waar zorgvuldigheid in de uitwerkingsfase nog wordt gebezigd als belangrijk goed, wordt in de besluitvormingsfase voorbij gegaan aan de eisen van zorgvuldigheid.

4.5 Participatie in de besluitvorming

4.5.1. Inleiding

De besluitvorming rond de verplaatsing van de sportvelden en de nieuwbouw van het gemeentehuis heeft bij de bevolking veel stof doen opwaaien. Met betrekking tot de nieuwbouw van het gemeentehuis heeft dit geleid tot het initiatief 'Comité Raadhuis Haren'. De

relatie tussen de gemeente en het Comité was in zijn aard een andere dan die met de sportclubs. De sportclubs werden door de verplaatsing van de sportvelden als gebruiker getroffen. Voor de leden van het comité had de bouw van het gemeentehuis effect op hun leefomgeving. Beide partijen hebben vanuit hun eigen rol geprobeerd invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces.

4.5.2. Sportaccommodaties

De sportclubs zijn van oordeel dat de gemeente bij het zoeken naar alternatieve accommodaties niet zozeer oog had voor de belangen en wensen van de clubs, maar vooral voor de vraag wat voor de gemeente de financieel aantrekkelijkste optie was. Met een zekere frequentie waren er wel bijeenkomsten tussen de gemeente (in het bijzijn van ambtenaren en/of collegeleden). De verenigingen hadden deze bijeenkomsten aan willen grijpen om een constructief overleg te voeren met de gemeente. Ze werden door de verenigingen echter ervaren als eenzijdig, waarbij de gemeente vooral mededelingen deed over de situatie. De bijeenkomsten werden door de verenigingen niet ervaren als een middel om gezamenlijk met de gemeente te zoeken naar de voor alle partijen beste oplossingen. Daarbij werd ook de rol van de Grontmij negatief beoordeeld. De bijeenkomsten werden veelal geleid door een medewerker van de Grontmij, die weinig affiniteit met de sport werd toegedicht en een open discussie in de weg stond. Overigens werd de gemeente ook verweten te weinig gevoel en waardering te hebben voor de rol en functie van de sportverenigingen in de maatschappij. Bij raadsleden werd bovendien weinig gehoor gevonden.

Deze negatieve oordelen over en ervaringen met de gemeente bij de besluitvorming worden niet veroorzaakt doordat de sportverenigingen ontevreden zijn over het uiteindelijke resultaat. De clubs zijn buitengewoon content met hun huidige accommodaties, ook de verenigingen die hebben moeten verhuizen. Ook de communicatie door de gemeente en de wijze van samenwerken ten tijde van de uitvoering van het besluit (dus na 2006) worden door de verenigingen als positief ervaren. Het oordeel over het besluitvormingsproces wordt dus niet vertroebeld door ontevredenheid over de uitkomst.

4.5.3. Gemeentehuis

Het Comité Raadhuis Haren heeft diverse keren (informeel en formeel) overlegd met bestuurders van de gemeente. Daarbij zijn door het comité ook alternatieve plannen en berekeningen ingebracht. Het comité vond een welwillend oor maar geeft aan dat met de ingebrachte stukken niets is gedaan. Op inhoudelijke argumenten werd niet gereageerd en vragen werden niet beantwoord. Het nieuwbouwplan was volgens het comité niet goed doorgerekend en er zouden boekhoudkundige trucs zijn toegepast om het voorkeursplan (nieuwbouw) gerealiseerd te krijgen. Daarnaast is het comité van oordeel dat niet alle toezeggingen die werden gedaan in vergaderingen zijn vastgelegd in de notulen en dat de gemeente inhoudelijk afhankelijk was een externe partij met eigen belangen (een architectenbureau).

4.5.4. Conclusie

Er is een duidelijke overeenkomst in de wijze waarop de het comité en de besturen van de sportclubs het besluitvormingsproces in hun casus ervaren hebben. Beide categorieën betrokkenen zijn van oordeel dat de gemeente vooral haar eigen agenda volgde en weinig ontvankelijk was voor de inbreng van het comité en de sportclubs.

4.6 De besluitvorming in het kader van de Awb

Hoofdstuk 3 van de Awb bevat algemene bepalingen over besluiten. In het kader van dit onderzoek is met name artikel 3:2 van deze wet relevant. Dit artikel bepaalt dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis dient te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Het artikel verplicht het bestuur om zich een goed beeld te vormen van de bij een besluit betrokken belangen. Verder houdt het een gedeeltelijke codificatie in van het zorgvuldigheidsbeginsel. Het gaat hier om een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat een bestuursorgaan een besluit zorgvuldig dient voor te bereiden en te nemen. De mate waarin het bestuursorgaan de betrokken belangen moet onderzoeken, hangt sterk af van het betrokken besluit. Zowel de nauwkeurigheid als de omvang en de diepgang zullen in specifieke gevallen verschillen.¹²

Een overheidsbesluit moet in andere woorden zorgvuldig tot stand komen. Interessant aspect is, dat de investeringsbesluiten van het college en de raad die in dit onderzoek aan de orde zijn, gelet op de aard van die besluiten, niet appellabel zijn. De toepassing van de zorgvuldigheidseis kan door burgers niet direct voor de bestuursrechter worden afgedwongen. Dat neemt niet weg dat de wet als uitgangspunt neemt dat dit zorgvuldigheidsbeginsel ten grondslag ligt aan in elk geval de voorbereiding van alle overheidsbesluiten. Het college en de raad dienden ten aanzien van de twee investeringsbeslissingen die centraal staan in dit onderzoek dus zorgvuldig te handelen.

Het begrip zorgvuldigheid is in dit onderzoek geoperationaliseerd aan de hand van een model waarin de aanwezigheid, begrijpelijkheid, vergelijkbaarheid en tijdigheid van verschillende informatieproducten centraal staan. Om een uitspraak te doen over de mate van zorgvuldigheid die het college en de raad hebben betracht bij de twee besluitvormingsprocessen, dient het verloop van deze processen in samenhang en op metaniveau te worden geanalyseerd.

Zoals blijkt uit de analyse van de informatieproducten, heeft de raad in beide gevallen een investeringsbeslissing genomen terwijl een belangrijk deel van de informatieproducten die volgens het in dit onderzoek gehanteerde model idealiter beschikbaar dienden te zijn, niet aanwezig was. Op basis van deze gegevens kan worden geconstateerd dat het college en de raad in de besluitvormingsfase zorgvuldiger hadden kunnen handelen.¹³

¹² Bron: Tekst & Commentaar Awb art. 3:2, aantek. 1.

¹³ Het in het onderzoek gehanteerde model betreft een ideaalbeeld dat bij besluitvorming rond grote projecten kan worden nagestreefd. Met de constatering dat het verloop van het besluitvormingsproces niet aansluit bij dit ideaalbeeld kan daarom niet automatisch worden geconcludeerd dat de besluitvorming onzorgvuldig is geweest. De besluitvorming had zorgvuldiger kunnen plaatsvinden.

Conclusie

5.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke lessen kan de gemeente Haren trekken uit het verleden voor grote investeringsbeslissingen ten aanzien van het besluitvormingsproces?

In dit hoofdstuk wordt deze vraag beantwoord door een algemene en integrale schets te geven van het verloop van de besluitvormingsprocedures inzake de investeringsbeslissingen ten aanzien van de nieuwbouw van het gemeentehuis en de verplaatsing van de sportvelden.

5.2 Conclusie

Politieke gevoeligheid

Zowel het besluitvormingsproces met betrekking tot de verplaatsing van de sportvelden, als het proces met betrekking de nieuwbouw van het gemeentehuis, betreffen projecten die letterlijk zichtbaar zijn in de Harener samenleving. Deze zichtbaarheid gaat gepaard met politieke gevoeligheid van de dossiers. Druk vanuit de samenleving heeft in beide gevallen een belangrijke rol gespeeld in de opstelling van het college en de raad. Emoties hebben er voor gezorgd dat niet altijd is gekozen voor een zakelijke benadering.

Dat druk vanuit de samenleving een rol speelt is niet verwonderlijk, het hoort voor een deel bij de rol van volksvertegenwoordiger om zich hiervan te vergewissen en, indien de gehanteerde argumenten naar het oordeel van de volksvertegenwoordiger voldoende kracht hebben, hier ook naar te handelen. In dit kader kan worden gewezen op een spanningveld tussen het luisteren naar bepaalde groepen in de gemeente die zich roeren, en het, soms in weerwil van deze groepen, nemen van besluiten in het kader van het algemeen belang. Dit spanningsveld is zichtbaar in het verloop van de besluitvormingsprocessen.

Opvallend is dat de ruimte die in het besluitvormingsproces door de gemeente is gegeven aan sportclubs en het comité raadhuis, door de gemeente en de clubs en het comité anders

wordt waargenomen. Het comité en de sportclubs zijn van mening dat de gemeente vooral haar eigen agenda volgde en weinig ontvankelijk was voor hun de inbreng. Vanuit de gemeente bestaat de indruk dat deze partijen juist een enorme stempel hebben gedrukt op het verloop van het besluitvormingsproces.

Op één moment in het besluitvormingsproces is met succes getracht deze druk van buitenaf buiten het proces van besluitvorming te houden. Het seniorenconvent is bijeengeroepen. Op deze manier is in de luwte een discussie gefaciliteerd tussen fractievoorzitters en het college. Hierin kon in een open sfeer, los van partijpolitieke belangen en zonder druk van buitenaf, op basis van inhoudelijk argumenten, van gedachten worden gewisseld en konden beslissingen worden voorbereid.

Zorgvuldigheid

De politieke gevoeligheid van de dossiers draagt er in de initiatieffase en met name in de uitwerkingsfase aan bij dat de nodige zorgvuldigheid wordt betracht door het college. Er worden verschillende onderzoeken uitgevoerd, alternatieven worden onderzocht en het college geeft zich, onder druk van de raad, rekenschap van de belangen van doelgroepen en derden. In het geval van de nieuwbouw van het gemeentehuis wordt de raad actief betrokken bij de uitwerkingsfase, in het geval van de verplaatsing van de sportvelden houdt het college de raad meer op afstand. Het proces van het laten uitvoeren van onderzoeken, afweging van alternatieven en, in het geval van de raad, indienen van moties die er voor zorgen dat de besluitvorming aansluit bij de gevoelens in de samenleving, neemt de nodige tijd in beslag. Zorgvuldigheid gaat derhalve ten koste van snelheid van het proces.¹⁴

Daadkracht

Zorgvuldigheid gaat, in andere woorden, ten koste van daadkracht. Opvallend gegeven is dat de zorgvuldigheid die in beide besluitvormingsprocessen wordt betracht in de uitwerkingsfase, in de besluitvormingsfase geen rol van betekenis meer lijkt te spelen. Daar treedt de raad daadkrachtig op en neemt een besluit zonder zich te vergewissen van belangrijke informatieproducten als een projectplan, de projectorganisatie, een begroting en een planning. De besluiten die ter afsluiting van beide processen worden genomen zijn niet goed onderbouwd en afgekaderd. Deze spontane daadkracht heeft op die manier gevolgen voor het vervolgtraject waarin nadere uitwerking en uitvoering van de besluiten plaatsvindt.¹⁵

Sturing op het proces

Het college en de raad hebben onderling geen afspraken gemaakt over de wijze waarop het besluitvormingsproces zou worden ingericht. Er bestond geen duidelijkheid over het proces. Dit heeft er aan bijgedragen dat de raad en het college niet goed konden anticiperen op elkaars planning en informatiebehoefte, niet konden toewerken naar beslismomenten, en elkaar niet konden aanspreken op vertragingen, op het verloop van het proces en elkaars functioneren.

¹⁴ Dit werkt echter ook de andere kant op; snelheid van het proces gaat ten koste van zorgvuldigheid. Dit kan worden geconstateerd in de besluitvormingsfase.

¹⁵ Omdat dit onderzoek niet gaat over het vervolgtraject kunnen hierover echter geen door feiten onderbouwde uitspraken worden gedaan.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek en de conclusies formuleren wij in het onderstaande een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn van toepassing voor de besluitvorming rond grote projecten en juist ook voor de besluitvorming in het algemeen.

Inrichting besluitvormingsproces

De eerste aanbeveling is om in de initiatieffase afspraken te maken tussen college en raad over de inrichting van het besluitvormingsproces. Geef hierbij expliciet aandacht aan de planning van beslismomenten, de gewenste informatieproducten, de levering van de informatieproducten en de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt. Op die manier weten college en raad wat ze van elkaar kunnen verwachten en kunnen ze beide sturing en regie uitoefenen op het verloop van het proces. Dit draagt bij aan voortgang en kwaliteit van het proces, aan ruimte voor zorgvuldigheid en aan timing van daadkracht.

Besluitvorming op basis van volledige informatie

In beide onderzochte dossiers valt op dat er in de uitwerkingfase veel zorgvuldigheid is betracht en dat in de besluitvormingsfase zorgvuldigheid weinig aandacht kreeg als gevolg van een ervaren tekort aan tijd. Onze aanbeveling is om de besluitvorming door de raad alleen op basis van volledige informatie te laten plaatsvinden. Dit kan worden bereikt door bij de inrichting van het besluitvormingsproces afspraken te maken over de aard van de beslisdocumenten.

Afspraken over informatieproducten

Voortvloeiend uit het voorgaande is onze aanbeveling om het volgende kader te hanteren bij het maken van afspraken over de te leveren informatieproducten:



Met open vizier

Organiseer het besluitvormingsproces zo dat initiatieven voor de realisatie van grote projecten zakelijk en met open vizier benaderd kunnen worden door college en raad. Maak gebruik van de verschillende formele en informele overlegvormen die het college en de raad kennen, om vanaf de initiatiefase een open discussie te kunnen voeren op basis van de inhoud, zonder dat deze te veel wordt gekleurd door partijpolitieke standpunten of emoties vanuit de samenleving. Hiermee wordt de rol van volksvertegenwoordiger versterkt.

Participatie van externe partijen in besluitvormingsproces

Maak heldere afspraken met externe partijen die wensen te participeren in het besluitvormingsproces over hun bijdrage aan het proces. Het gaat hier om het *managen* van verwachtingen zodat er minder teleurstellingen achteraf zijn. Hierbij hoort ook de aanbeveling om in het proces eerlijk en transparant te communiceren met de betrokken externe partijen. Ook hier ligt een relatie naar het vooraf inrichten van het besluitvormingsproces.

Bijlage I

Gemeente

Mevrouw Boekel	(oud-portefeuillehouder college B&W Ruimtelijke Ordening en oud raadslid)
De heer Copinga	(oud-portefeuillehouder college B&W Financiën)
De heer Fokkens	(ambtenaar sport)
De heer Gerritsen	(oud-burgemeester)
De heer Kamminga	(projectleider verplaatsing sportvelden/nieuwbouw gemeentehuis)
De heer van Koldam	(oud-gemeentesecretaris)
De heer Roossien	(projectleider verplaatsing sportvelden/afdelingshoofd Sport en Welzijn)

Paneldiscussie (oud-)raadsleden

De heer Berends	(Christen Unie)
Mevrouw Legemaat	(D66)
Mevrouw Rohrich	(Groen Links)
De heer Valkema	(CDA)
Mevrouw v/d Vliet- Gorming	(VVD)

Paneldiscussie externe betrokkenen

De heer Kant	v.v.Haren
De heer Wiersma	v.v Gorecht
De heer Schmidt	v.v. Gorecht
De heer Reitsma	GHHC
De heer Voort-Wetering	Comité Raadhuis Haren

Bijlage II

Commissie van

LW brief van
 nummer
 behandeld door
 doorkiesnummer
 omschrijving
 inhoud
 bijlagen
 Haren
 verspreiden

Mr. M. P. de Wilde
 363 5369811
 2012 - 125
 Besprekingsrapportage Besluitvorming
 rond grote projecten

11 april 2012

Aan de Rekenkamercommissie
 t.a.v. de voorzitter, de heer B. van Putten
 Hellingpad 4
 8468 BD HASKERDIJKEN

11 APR. 2012

Geachte heer Van Putten,

Op 19 maart 2012 heeft u mij de conceptrapportage 'Besluitvorming rond grote projecten' toegezonden. In de begeleidende brief verzocht u mij een ambtelijke reactie op het rapport te geven. In deze brief leest u mijn reactie.

Algemeen

Er worden in het rapport opmerkingen gemaakt die het bestuur, gemeenteraad of college, raken. Deze heb ik voor kennisgeving aangenomen. Het is aan het bestuur om daarop te reageren.

Opmerkingen per pagina

Pagina 7, tweede alinea, eerste zin: 'Het niet voldoen aan de wensen van de ambtenaren is geen reden geweest om over te gaan tot het maken van plannen voor, in eerste instantie, verbouw.' De reden was gelegen in hetgeen ook op pagina 8, tweede alinea genoemd staat: 'Het niet meer voldoen aan de veiligheidsvoorschriften, arbo-wetgeving en aanvullende wettelijk eisen, etc.....' Deze zin graag reformuleren of schrappen.

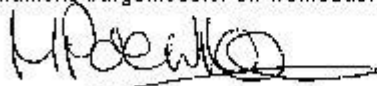
Pagina 11, laatste zin, de zinsnede: 'buiten de raadsvergadering om' voegt niets toe. Eerder staat namelijk al genoemd dat de raad in een vertrouwelijke bijeenkomst is geïnformeerd.

Pagina 34, bijlage 1, de heer Kamminga staat genoemd als projectleider. Dit is niet correct. De heer Kamminga was tijdens de periode waarop LW onderzoek zich heeft toegespitst, projectmedewerker. Ik verzoek u dit aan te passen in de bijlage.

Ik verwacht u met deze reactie van diens: te zijn geweest en zie het definitieve rapport graag tegemoet.

Hoogachtend,

namens burgemeester en wethouders,



Mr. M.P. de Wilde,
directeur gemeentesecretaris