

Emmeloord Centrum centraal

Onderzoek naar de financiële beheersing van het centrumplan Emmeloord



Emmeloord Centrum centraal

Onderzoek naar de financiële beheersing van het
centrumplan Emmeloord



Dit rapport is een product van de rekenkamercommissie Noordoostpolder. De commissie kent de volgende samenstelling:

- Dhr. Dr. G.H. Hagelstein (externe voorzitter)
- Mevr. Mr. C.E. Wolf (extern lid)
- Dhr. G.J. Put (extern lid vanaf oktober 2008)
- Mevr. M.T.B. Droog – Smit (intern lid)
- Dhr. J.W. Bakker (intern lid)
- Dhr. A. Poppe (intern lid)

De rekenkamercommissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris via het bureau De Lokale Rekenkamer, mevr. A. L. Bakker.

Eerder verschenen de onderzoeken:

- Niet voor NOP: een onderzoek naar de kostendekkendheid van leges in Noordoostpolder. (september 2005)
- Inkoopbeleid van de gemeente Noordoostpolder doorgelicht: Vasthouden en doorpakken voor een goed inkoopresultaat. (september 2006)
- Projectmatig werken in Noordoostpolder: In Control? (december 2006)
- Van goed naar beter: onderzoek naar de stand van zaken van de kwaliteit van dienstverlening. (mei 2007)
- In goede banen geleid? Onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Noordoostpolder. (december 2007)
- Groot worden in Noordoostpolder. Evaluatie van het jeugdbeleid. (oktober 2008)
- Beheer op (polder)peil: een onderzoek naar beheer en onderhoud van de openbare ruimte in Noordoostpolder (augustus 2009)

Bron afbeelding: gemeente Noordoostpolder

Voorwoord

Veel gemeenten hadden of hebben een centrumplan met als doel de economische potentie en de aantrekkelijkheid van het stads- of dorpscentrum voor het winkelende publiek te verbeteren. De gemeente Noordoostpolder heeft deze ambities ook voor Emmeloord Centrum. Na de planvorming is de realisatie gestart in 2005 en de uitvoering loopt door tot ca. 2013.

Centrumplannen staan in het brandpunt van de lokale belangstelling. Het gaat veelal om complexe en ingrijpende maatregelen in de stedelijke en sociale infrastructuur. De betrokkenheid van gemeentebestuur, bewoners en andere belanghebbenden is groot en er gaan veel publieke en private middelen in om. In Emmeloord Centrum is dat ook in het geval. De ervaringen met centrumplannen bij andere gemeenten leren dat er met betrekking tot de financiële haalbaarheid en beheersing, het risicomanagement e.a. nog veel valt te leren en te verbeteren. Het is zaak scherp zicht te hebben op de beheersbaarheid, zowel financieel als bestuurlijk, van grote projecten als Emmeloord Centrum.

Redenen genoeg voor de rekenkamercommissie om het project Emmeloord Centrum tegen het licht te houden. Halverwege de uitvoering is er ook een moment voor het gemeentebestuur om met de uitkomsten van dit onderzoek in het tweede deel van het project haar voordeel te kunnen doen. Dat er momenteel sprake is van een economische recessie, die diep ingrijpt in de economie en de woningmarkt, maakt de noodzaak alleen maar groter om Emmeloord Centrum centraal te stellen.

Bij dit onderzoek is de rekenkamercommissie op deskundige wijze ondersteund door Jannie Kats en Johan Rijnveld van PricewaterhouseCoopers (PwC). Graag willen wij alle respondenten, die in enigerlei vorm hebben meegewerkt aan dit onderzoek, bedanken voor hun loyale medewerking.

Namens de rekenkamercommissie Noordoostpolder,

Dr. Gerrit H. Hagelstein

voorzitter

augustus 2009

Samenvatting

Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Noordoostpolder heeft onderzoek gedaan naar het project Emmeloord Centrum. Dit is een langlopend en complex project waarin het centrum van Emmeloord wordt heringericht en vernieuwd. Na de nodige voorbereidingsjaren is de realisatie van het project gestart in 2005. Het project loopt naar schatting door tot circa 2013.

Het project wordt uitgevoerd in samenwerking met de marktpartij Provast Nederland B.V., die uit drie partijen werd geselecteerd na een markttoets op het Masterplan. Met Provast is in 2006 door de gemeente een samenwerkingsovereenkomst afgesloten, bekend als de SOK. Deze SOK speelt in het project een belangrijke rol, omdat daarin de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente en Provast vastliggen ten opzichte van elkaar, en ten opzichte van een aantal andere partijen zoals de ondernemers (georganiseerd in de BAN), de eigenaar van de busrestauratie op De Deel en de exploitant van de bioscoop.

Het uitgevoerde rekenkameronderzoek had tot doel leerpunten op te leveren voor de beheersing van de ontwikkeling van het centrumgebied in het bijzonder en die van toekomstige grote (exploitatie)projecten in het algemeen.

In het onderzoek stonden vier clusters van onderzoeksvragen centraal:

1. De oorspronkelijke en huidige grondexploitatie.
2. De oorspronkelijke en huidige risico's.
3. De taken en verantwoordelijkheden van partijen in het kader van het contract.
4. De sturing van de gemeenteraad en het college t.a.v. de grondexploitatie en de risico's.

Voor de uitvoering van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie gebruik gemaakt van een extern onderzoeksbureau, PricewaterhouseCoopers (PwC).

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een normenkader, bestaande uit 15 vragen met per vraag een aantal subvragen. Dit normenkader, inclusief de beantwoording daarvan, is opgenomen in bijlage A bij deze rapportage. De vragen in het normenkader zijn beantwoord op basis van een documentenstudie en interviews met personen die nu of in het verleden een belangrijke rol spelen of hebben gespeeld in het project.

De antwoorden op de vragen uit het normenkader zijn geanalyseerd en op basis daarvan zijn bevindingen geformuleerd. Deze zijn weergegeven in hoofdstuk 4. Hierna volgt een samenvatting van de bevindingen per onderzoeksthema.

Bevindingen grondexploitatie

Het project Emmeloord Centrum is sinds 2008 als grondexploitatie ondergebracht bij de afdeling Grondzaken. De grondexploitatie van het project loopt sindsdien mee in de reguliere planning- en controlcyclus. In de jaren tot 2008 was er sprake van afzonderlijke exploitatieplannen voor uit te voeren investeringen (investeringskredieten).

Gedurende het project Emmeloord Centrum hebben diverse programmatische en financiële bijstellingen plaatsgehad. Deze waren het gevolg van:

- a. voortschrijdend inzicht; onder meer bleken de percentages voor planontwikkeling te laag geraamd;
- b. omissies/fouten zoals onjuiste of ontbrekende kostenramingen of niet voorziene opbrengsten;
- c. toevoegingen van deelgebieden en verhoging ambities door college en raad.

Financiering van het negatieve exploitatiesaldo van het project vond tot 2008 plaats uit het door de raad vastgestelde 'Fonds Herstructurering Emmeloord'. Over de inzet van budget uit dit fonds heeft in de loop der tijd veel tussentijdse besluitvorming plaatsgevonden door de raad. Met de overdracht van de grondexploitatie aan Grondzaken is het reservefonds in 2008 afgesloten. Het negatieve exploitatiesaldo wordt sindsdien gedekt uit de algemene reserve.

De projectfinanciën in de huidige grondexploitatie zijn voldoende transparant en eenduidig, maar er zijn wel twee kanttekeningen te maken:

- a. de grondexploitatie bevat een mix van kosten en investeringen
- b. de grondexploitatie bevat nieuwe deelgebieden en een verhoogd ambitieniveau.

In zijn algemeenheid is de gelatenheid waarmee door diverse geïnterviewden wordt gesproken over de programmatische en financiële bijstellingen en de oplopende prognose van het te verwachten exploitatietekort opvallend.

Bevindingen risicomanagement

In 2006 is op verzoek van de raad door extern bureau Tauw Juridisch en Financieel Advies een risico-analyse uitgevoerd naar de financiële risico's en de doorlooptijd van het project. Deze risico-analyse heeft geleid tot de oprichting van een risicovoorziening van € 1,5 miljoen. De voorziening is bij de overdracht van de grondexploitatie naar Grondzaken vrijgefallen, zonder dat daaruit onttrekkingen zijn gedaan. Tevens werd in de risico-analyse geconcludeerd dat de geplande doorlooptijd van het plan krap was, maar dit heeft niet zichtbaar geleid tot aanpassing van de projectplanning.

Na de hierboven genoemde eenmalige risico-analyse is er in het project Emmeloord Centrum niet meer gestructureerd aandacht gegeven aan risicomanagement (inclusief de beheersing van risico's).

Er is geen sprake van jaarlijkse inventarisatie en actualisatie van risico's, gekoppeld aan de projectfase, doorgerekend naar consequenties voor de financiën en planning, en verbonden aan mitigerende maatregelen. Wel worden op onderdelen ad hoc toetsen uitgevoerd.

In de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen de gemeente en de marktpartij is de verantwoordelijkheidsverdeling voor de financiële consequenties van aanwezige risico's op zich helder vastgelegd. De overeenkomst bevat echter ook een aantal 'open einden' die nadere invulling vragen gedurende de uitvoering. Nadere interpretatie en uitwerking van de 'open einden' heeft tot nu toe niet plaatsgevonden door actualisatie van het beleid, maar door aparte voorstellen en besluiten op deelgebiedniveau.

In de interviews, de bijlage bij de Grondexploitatie en de projectjaarplannen 2008 en 2009 zijn diverse risico's of 'factoren die een negatief effect op de planning kunnen hebben' genoemd. Genoemde risico's zijn echter niet nader gekwantificeerd en in de genoemde documenten worden geen maatregelen genoemd die (de kans op) deze risico's minimaliseren.

Bevindingen taken en verantwoordelijkheden van partijen in het project

Taken en verantwoordelijkheden van de partijen in het project zijn voldoende en eenduidig vastgelegd in de projectdocumenten en de SOK. Zoals passend bij het management van grote projecten, is de projectorganisatie per fase aangepast.

De contractuele rechten en plichten van de gemeente in het project zijn voldoende vastgelegd in de SOK, maar zijn om twee redenen toe aan een actualisering:

- a. diverse 'open einden' in de SOK zijn inmiddels ingevuld, maar neergelegd in afzonderlijke besluiten;
- b. de SOK is inmiddels drie jaar oud, wat maakt dat het reëel is te veronderstellen dat de context van het contract veranderd is, bijvoorbeeld vanwege de financieel-economische crisis of de mogelijke aanpassing van de plannen voor De Deel.

De beperkte capaciteit en kennis die vanuit de ambtelijke organisatie beschikbaar zijn voor het project, vormen een zwakke plek in de projectorganisatie. Ook is er sprake van een verdeling van de werkzaamheden over een grote hoeveelheid medewerkers uit de ambtelijke organisatie. Dit heeft versnippering van het werk, de kennis en de ervaring tot gevolg. Daarnaast is er een spanningsveld tussen de benodigde inzet voor het project en de reguliere werkzaamheden in de lijnorganisatie, waarbij het project niet altijd de benodigde prioriteit krijgt.

In de loop der tijd hebben vele wisselingen plaatsgevonden in de bemensing van de projectorganisatie en de bijbehorende rollen. Dit is inherent aan de tijdsduur van het project, maar heeft wel tot gevolg dat een 'collectief geheugen' ontbreekt.

Bevindingen sturing door raad en college

De sturing van het project Emmeloord Centrum door raad en college is vormgegeven conform de algemeen daarvoor in de gemeente geldende afspraken.

In het documentenonderzoek zijn vele kaders aangetroffen die ten behoeve van het project zijn geformuleerd. De vraag is of de gemeenteraad het totaal aan kaders overziet. In de loop der tijd hebben verschuivingen in de kaders plaatsgevonden, waarbij niet duidelijk is hoe transparant deze zijn gemaakt voor de gemeenteraad.

De informatievoorziening en communicatie naar de gemeenteraad is op zich voldoende, maar richt zich vooral op onderdelen c.q. deelgebieden van het project. Het totaaloverzicht ontbreekt in veel documenten die ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Raadsleden geven aan dit totaaloverzicht te missen.

Aanbevelingen

Voor elk van de vier onderzoeksthema's zijn door de rekenkamercommissie aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen hebben betrekking op het project zelf, toekomstige grote projecten binnen de gemeente, het samenspel tussen project- en ambtelijke organisatie en op de rol van college en raad.

Inhoud

1	Vraagstelling en achtergrond	11
	Achtergrond en doelstelling.....	11
	Reikwijdte.....	13
2	Opzet	14
	Stap 1 - Organiseren startbijeenkomst met de rekenkamercommissie	14
	Stap 2 - Beantwoorden feitelijke onderzoeksvragen en opstellen normenkader.....	15
	Stap 3 - Uitvoeren onderzoek en opstellen conceptrapportage	15
	Stap 4 - Toepassen hoor- en wederhoor en opstellen definitieve rapportage met advies aanbevelingen aan de rekenkamercommissie	16
3	Projectbeschrijving Emmeloord Centrum	17
	Inleiding.....	17
	Structuurvisie	17
	Masterplan	18
	Markttoets	18
	Ontwikkelingsplan	19
	Realisatie	19
	Schematische weergave van het verloop van het project	20
4	Analyse en bevindingen	22
	1. Grondexploitatie.....	22
	2. Risicomanagement	27
	3. Taken en verantwoordelijkheden van partijen in het project	33
	4. Sturing door raad en college	36
5	Aanbevelingen	39
	1. Grondexploitatie.....	39
	2. Risicomanagement	40
	3. Taken en verantwoordelijkheden van partijen in het project	40
	4. Sturing door raad en college	41
A	Toetsing normenkader: de onderzoeksvragen beantwoord	43
B	Samenwerkingsovereenkomst (SOK)	62
C	Lijst van geanalyseerde documenten	63
D	Lijst van geïnterviewden	66
E	Logboek	67

1 Vraagstelling en achtergrond

Achtergrond en doelstelling

1.01 De gemeente Noordoostpolder is bezig met de ontwikkeling van het centrumgebied. Onder het project Emmeloord Centrum vallen de renovatie van het winkelgebied, centrumplan ontwikkeling en de poldertoren. De realisatie is, na jaren van voorbereiding, gestart in 2005 en loopt door tot (naar schatting) 2013. Een toelichting op de inhoud en planning van het project is in hoofdstuk 3 opgenomen.

1.02 Aan PricewaterhouseCoopers (hierna: PwC) is gevraagd onderzoek uit te voeren naar het project Emmeloord Centrum.

1.03 De doelstelling van het onderzoek is om na te gaan of de uitgangspunten bij de besluitvorming helder waren, in hoeverre het gemeentebestuur adequate maatregelen heeft genomen om het project Emmeloord Centrum te beheersen, welke risico's de gemeente loopt en de mate van beheersing daarvan en of de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen helder zijn vastgelegd. Dit alles dient gezien te worden in relatie tot de kaderstellende en sturende rol van de gemeenteraad. Het onderzoek dient leerpunten op te leveren voor de beheersing van de ontwikkeling van het centrumgebied in het bijzonder en die van toekomstige grote (exploitatie)projecten in het algemeen.

1.04 De rekenkamercommissie onderscheidt vier clusters van onderzoeksvragen:

1. De oorspronkelijke en huidige grondexploitatie.
2. De oorspronkelijke en huidige risico's.
3. De taken en verantwoordelijkheden van partijen in het kader van het contract.
4. De sturing van de gemeenteraad en het college t.a.v. de grondexploitatie en de risico's.

1.05 De rekenkamercommissie heeft bij de aanvang van het onderzoek de volgende 15 onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Heeft de gemeenteraad duidelijke kaders gesteld voor de ontwikkeling van het centrumgebied?
2. Wat waren de uitgangspunten van de vastgestelde grondexploitatie en met welke frequentie dient herziening plaats te vinden?
3. Is er een herkenbare en duidelijke exploitatieopzet (juiste kostenverdeling, afbakening van het plangebied en opbrengstcategorieën)?
4. Is er sprake van een heldere verwerving- en ontwikkelstrategie met een logische fasering en planning alsmede het instrumentarium (grondpolitiek) dat moet worden ingezet?

5. Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken in- en externe partijen vastgelegd en duidelijk?
6. Wat zijn de (contractuele) rechten en plichten van de gemeente?
7. Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de sturing van het project? Worden er verschillende projectfasen onderscheiden? Is er een goed functionerende projectorganisatie?
8. Hoe verloopt de communicatie tussen betrokken in- en externe partijen?
9. In hoeverre wijkt de lopende grondexploitatie af van de vastgestelde grondexploitatie en op welke wijze vindt hierover verantwoording plaats?
10. Wat is de omvang van de financiële, juridische en planologische risico's in relatie tot de projectfasering?
11. Heeft de gemeenteraad voldoende zicht op de financiële, juridische en planologische risico's?
12. Heeft het gemeentebestuur voldoende maatregelen genomen om deze risico's af te dekken?
13. Op welke wijze zijn de gemeenteraad en het college in staat om het project te monitoren en bij te sturen?
14. Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de grondexploitatie en de voortgang van het project?
15. Welke kaders heeft de gemeenteraad zelf bij besluitvorming meegegeven in termen van tussentijdse informatievoorziening en de mate waarin risico's moeten worden afgedekt?

1.06 Deze vragen zijn als uitgangspunt gehanteerd bij het opstellen van het normenkader voor het onderzoek (zie bijlage A).

1.07 De resultaten van dit onderzoek zijn in de voorliggende rapportage (conform de richtlijnen uit het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie) weergegeven.

Reikwijdte

1.08 Het onderzoek beslaat de periode 2000 tot en met 2008. Op enkele plaatsen in de rapportage (waar relevant) is tevens een uitspraak gedaan over de situatie in 2009. Het onderzoek beperkt zich tot de exploitatieopzet, de tussentijdse informatievoorziening en de risico's van het project.

1.09 Verder hebben de volgende randvoorwaarden gegolden voor de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten¹:

- a. De inzet van PwC in het project is beperkt tot de in de offerte van 5 februari 2009 (met kenmerk: 2009-0289/PT/JK/cc) omschreven activiteiten.
- b. PwC is uitgegaan van de juistheid van de aangeleverde informatie en de volledige medewerking van betrokkenen.
- c. Conform het onderzoeksprotocol is de secretaris van de rekenkamercommissie verantwoordelijk geweest voor de dagelijkse voortgang van het onderzoek en heeft voor PwC als primair aanspreekpunt gefungeerd.
- d. Interne en externe communicatie wordt verzorgd door de rekenkamercommissie.

1.10 Wat betreft de onderzoeksvragen is er onderscheid tussen vragen waarop een feitelijk antwoord te geven is en vragen waarbij het antwoord wordt gevormd door een expertmatig oordeel. In de beantwoording van de vragen in het normenkader (bijlage A) is dit onderscheid terug te vinden, onder meer via het gebruik van 'stoplichtscores'. Waar nodig ter verheldering is het onderscheid ook vermeld in de tekst van hoofdstuk 4 (Analyse en bevindingen).

1.11 Door PwC is voor de beantwoording van de vragen 9, 10 en 11 geen aanvullend onderzoek verricht. Wij hebben ons hierbij gebaseerd op beschikbare gegevens van de gemeente. De mate waarin deze gegevens aanwezig zijn, heeft de diepgang van het antwoord bepaald.

¹ Voor de volledigheid merken wij op dat deze opdracht geen accountantscontrole betrof, en dat derhalve op de informatie en het resultaat door ons geen accountantsverklaring is afgegeven.

2 Opzet

2.01 Het onderzoek heeft bestaan uit vier stappen:

1. Organiseren startbijeenkomst met de rekenkamercommissie.
2. Beantwoorden feitelijke onderzoeksvragen en opstellen normenkader.
3. Uitvoeren verder onderzoek en opstellen conceptrapportage.
4. Toepassen hoor- en wederhoor en opstellen definitieve rapportage met advies aanbevelingen aan de rekenkamercommissie.

Stap 1 - Organiseren startbijeenkomst met de rekenkamercommissie

2.02 Aan het begin van het onderzoek is een startbijeenkomst georganiseerd met een vertegenwoordiging van de rekenkamercommissie. Door direct bij aanvang met elkaar van gedachten te wisselen over doelstellingen, uitgangspunten, randvoorwaarden en andere relevante aspecten, is bereikt dat de wensen en verwachtingen van de rekenkamercommissie ten aanzien van de opdracht goed tot uitdrukking konden komen in het onderzoek.

2.03 Tijdens de startbijeenkomst is onder meer aandacht besteed aan:

- a. Aanpak, scope en planning van het onderzoek.
- b. Wensen en verwachtingen aangaande het onderzoek.
- c. De onderzoeksvragen en het te hanteren normenkader.
- d. De te bestuderen relevante informatie.
- e. De te interviewen (sleutel)personen.
- f. Interne en externe communicatie over het onderzoek.

2.04 Tijdens de startbijeenkomst is tevens de wijze waarop het onderzoek zou worden geïntroduceerd in de gemeentelijke organisatie besproken. De rekenkamercommissie heeft het onderzoek in de organisatie aangekondigd. Daarnaast heeft een gesprek plaatsgevonden met de gemeenteraadsleden om het onderzoek toe te lichten en in het kader van het onderzoek een aantal relevante thema's met hen te bespreken.

2.05 Het resultaat van deze eerste stap was een uitgewerkte planning, inclusief werkafspraken over te bestuderen projectdossiers, documenten en in de volgende stap te interviewen personen. Daarnaast was er een geaccordeerde aanpak door de rekenkamercommissie en transparantie over het te starten onderzoek bij de gemeentelijke organisatie.

Stap 2 - Beantwoorden feitelijke onderzoeksvragen en opstellen normenkader

2.06 Tijdens deze stap heeft een eerste beantwoording van de onderzoeksvragen plaatsgevonden. In eerste instantie lag de nadruk op de beantwoording van een aantal feitelijke vragen (1, 2, 3, 4, 5, 7 en 15) maar in de oriënterende gesprekken kwamen ook andere aspecten van het project al aan de orde. Mede op basis van de antwoorden op deze vragen is het normenkader voor het verdere onderzoek opgesteld.

2.07 In deze stap zijn de volgende activiteiten verricht door PwC:

- a. Bestuderen van belangrijke documenten (projectdossier, raadsvoorstellen, verslagen raadsvergaderingen, contracten met externe partijen, e.d.).
- b. Voeren van een aantal oriënterende gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeentelijke organisatie. Verslagen van de interviews zijn door PwC aan de geïnterviewden voorgelegd en door hen geaccordeerd. Een uitzondering geldt hier het verslag van het gesprek met de raadsleden; deze keuze is gemaakt in verband met de grootte van de groep waarmee gesproken is. Dit gespreksverslag beperkt zich dan ook tot de hoofdlijnen van het gesprek.
- c. Op basis van documentenstudie en oriënterende gesprekken, een eerste beantwoording van de onderzoeksvragen, waarbij in eerste instantie de nadruk lag op de feitelijke vragen 1, 2, 3, 4, 5, 7 en 15, maar ook al andere aspecten van het project aan de orde kwamen.
- d. Opstellen van een conceptueel normenkader ten behoeve van het verdere onderzoek. Daarbij zijn de door de rekenkamercommissie geformuleerde onderzoeksvragen leidend geweest, evenals de eerste bevindingen uit het documentenonderzoek en de oriënterende gesprekken.
- e. Met een vertegenwoordiging van de rekenkamercommissie is het normenkader vastgesteld voor het verdere onderzoek.
- f. Met een vertegenwoordiging van de rekenkamercommissie zijn de te interviewen (sleutel)personen in het verdere onderzoek (stap 3) vastgesteld.

2.08 Het resultaat van deze stap was een inzicht in de kaders, uitgangspunten en opzet van het project (aan de hand van een eerste beantwoording van de onderzoeksvragen) en op basis daarvan een samen met de rekenkamercommissie vastgesteld normenkader voor het verdere onderzoek (zie bijlage C voor een overzicht van geanalyseerde documenten).

Stap 3 - Uitvoeren onderzoek en opstellen conceptrapportage

2.09 Het normenkader is uitgangspunt voor het verdere onderzoek geweest. PwC heeft dit onderzoek uitgevoerd door het bestuderen van aanvullende documenten en informatie, en het voeren van enkele (groeps)gesprekken met direct betrokken actoren (intern en extern). Van elk gesprek is een kort verslag gemaakt dat ter accordering aan de geïnterviewden is voorgelegd. In bijlage D is een overzicht met geïnterviewde personen opgenomen.

De interviewverslagen zijn vanwege de omvang en vertrouwelijkheid niet in deze rapportage opgenomen. De gespreksverslagen zijn opgenomen in het onderzoeksdossier en eventueel bij de rekenkamercommissie op te vragen.

2.10 Op basis van de bevindingen van het verdere onderzoek is een concept-(bevindingen)rapportage opgesteld ten behoeve van de rekenkamercommissie. Na bespreking met de rekenkamercommissie is het rapport door PwC op onderdelen aangepast en zijn de aanbevelingen uitgeschreven. De feitelijkheden in de rapportage zijn daarna voor de ambtelijke wederhoor (de technische reactie) verstuurd aan, door de rekenkamercommissie bepaalde, betrokkenen.

Stap 4 - Toepassen hoor- en wederhoor en opstellen definitieve rapportage met advies aanbevelingen aan de rekenkamercommissie

2.11 Tijdens deze laatste onderzoeksstap zijn de volgende activiteiten verricht:

- a. Overleg over aanpassingen op basis van de technische reactie van, door de begeleidingscommissie bepaalde, betrokkenen.
- b. Opstellen definitieve rapportage aan de rekenkamercommissie.
- c. Toezenden rapportage aan het college t.b.v. de bestuurlijke reactie.
- d. Bijwonen/ondersteunen van een presentatie aan de raadscommissie.

2.12 PwC heeft tijdens het onderzoek een logboek bijgehouden, waarin relevante ontwikkelingen in het onderzoek zijn opgenomen (zie bijlage E). Het opgebouwde onderzoeksdossier staat ter beschikking aan de rekenkamercommissie.

3 Projectbeschrijving Emmeloord Centrum

Inleiding

3.01 Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van het project Emmeloord Centrum. Er wordt een kort historisch overzicht gegeven, startend bij de opdrachtverlening door de gemeenteraad voor het maken van een structuurvisie voor het centrum van Emmeloord, en lopend tot aan de stand van zaken op dit moment. Met behulp van een kaartje wordt getoond op welk gebied, en welke deelgebieden daarbinnen, het project betrekking heeft.



3.02 Daarna volgt een schematisch overzicht van de bestuurlijke producten die zijn vastgesteld, en de belangrijkste ontwikkelingen en kenmerken van het proces waarin deze producten tot stand zijn gekomen.

Structuurvisie

3.03 Op 12 december 1995 besluit de gemeenteraad van Noordoostpolder om voor het centrumgebied van Emmeloord een structuurvisie te laten ontwikkelen. De aanleiding voor dit besluit is de constatering dat het vigerende bestemmingsplan "Emmeloord Centrum 1" uit 1980 in de praktijk niet meer als een voldoende adequaat beleidsinstrument fungeert om ruimtelijke ontwikkelingen in het centrumgebied te kunnen sturen. Dit, terwijl er enkele ingrijpende ontwikkelingen in het centrumgebied op stapel staan: onder meer zal de verkeersstructuur in en rond het centrum drastisch worden gewijzigd en is er een reconstructie gepland van het busstation op De Deel. Tevens vindt de raad het belangrijk dat het centrumgebied een kwaliteitsimpuls krijgt. Een aantrekkelijk centrum zal bijdragen aan het imago van de gemeente en een positief effect hebben op de vestiging van nieuwe bedrijven en inwoners.

3.04 Het beoogde doel en het centrale uitgangspunt voor de structuurvisie luidt als volgt: "Met de structuurvisie voor het centrumgebied van Emmeloord beoogt het gemeentebestuur een samenhangende, financieel verantwoorde, planologische visie voor de ruimtelijke en functionele ontwikkeling van het centrumgebied te verkrijgen voor de periode tot circa 2010. Het centrale uitgangspunt voor de visie is het verder versterken van het winkelcentrum "Lange Nering". Daarbij gaat het zeker niet alleen om een uitbreiding van het winkelaanbod, maar vooral ook om een versterking van de totale ruimtelijke kwaliteit van het centrumgebied, inclusief de kwaliteitsverbetering van de meest centrale ruimte van Emmeloord, "De Deel". De structuurvisie zal tevens de basis moeten bieden voor de noodzakelijke herziening van de bestemmingsplannen voor het centrumgebied van Emmeloord."

Masterplan

3.05 In het collegeprogramma 2002-2006 wordt een zestal punten opgenomen om in de betreffende raadsperiode de basis te leggen voor het ontwikkelen van het centrum van Emmeloord tot een aantrekkelijk stadshart. Deze punten zijn:

- a. Het strak en daadkrachtig aanhouden van de opgestelde planning.
- b. Het breed en permanent communiceren met alle betrokkenen over de voortgang van planontwikkelingen.
- c. In 2003 een Masterplan vaststellen voor het hele centrum, waarin wordt geanticipeerd op de mogelijke komst van de Zuiderzeelijn met een station in Emmeloord.
- d. Uiterlijk juli 2004 realiseren van het busstation met inachtneming van het (concept) Masterplan en de daarin op te nemen (concept-)ontwikkelingsvisie voor De Deel.
- e. De weekmarkt een goede plaats in het centrum laten houden, bij voorkeur op De Deel.
- f. Het opstellen van een parkeerbeleidsplan.

3.06 Het genoemde Masterplan wordt op 22 mei 2003 door de raad vastgesteld. In het Masterplan zijn de volgende doelstellingen geformuleerd voor de ontwikkeling van het centrum:

- a. Het opwaarderen van de regionaal verzorgende functie.
- b. Het creëren van een aantrekkelijk en gezellig winkelcentrum; goede bereikbaarheid en parkeervoorzieningen.
- c. Het realiseren van een levendig en attractief centrum door menging van functies: detailhandel, horeca, cultuur, andere centrumfuncties en wonen.
- d. Het verbeteren en uitbreiden van het winkelaanbod.
- e. Het verbeteren en uitbreiden van het wonen in en grenzend aan het winkelcentrum.
- f. Een toename van de kantoorvestigingen in het centrum.
- g. De herinrichting van De Deel en naaste omgeving tot de centrale openbare ruimte van Emmeloord met een nieuw Stadsplein en een park.

Markttoets

3.07 Na de vaststelling van het Masterplan wordt aan drie marktpartijen de opdracht gegeven een zogenaamde 'markttoets' uit te voeren op het plan. Op 7 september 2004 presenteren Provast, Bouwfonds en AM Vastgoed de drie markttoetsen aan het college; op 15 september leveren zij de markttoetsen in. Een ambtelijk 'expertiseteam' beoordeelt de toetsen, maakt een keuze en legt die voor aan het college. Op 15 februari 2005 besluit het college Provastgoed Nederland BV als eerste marktpartij uit te nodigen om samen met de gemeente, zonder dat daar wederzijds rechten en verplichtingen aan verbonden zijn, een ontwerp-ontwikkelingsplan Emmeloord Centrum op te stellen. Op 29 september 2005 wordt dit ontwerp-ontwikkelingsplan ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd en door de raad vastgesteld. Tevens neemt de gemeenteraad op die datum het besluit het werkproces met Provast te vervolgen.

3.08 Inmiddels zijn twee deelprojecten uit het totale project gelicht, namelijk de renovatie van de Lange Nering West en het Kettingplein, en de aanleg van een nieuw busstation. Het nieuwe busstation is klaar in 2005 en met de uitvoering van de Lange Nering West en het Kettingplein wordt begin 2006 gestart.

Ontwikkelingsplan

3.09 Het Ontwikkelingsplan wordt nog net in de raadsperiode 2002-2006 door de gemeenteraad vastgesteld. Er is in de laatste fase onder hoge tijdsdruk gewerkt. Het Ontwikkelingsplan is op 2 maart 2006 door de raad vastgesteld.

3.10 Na de besluitvorming over het Ontwikkelingsplan wordt op 29 maart 2006 tussen het college van de gemeente Noordoostpolder en de marktpartij de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) betreffende Emmeloord Centrum afgesloten. Deze overeenkomst vormt de basis voor de gezamenlijke verdere ontwikkeling en realisatie van het Ontwikkelingsplan Emmeloord-Centrum.

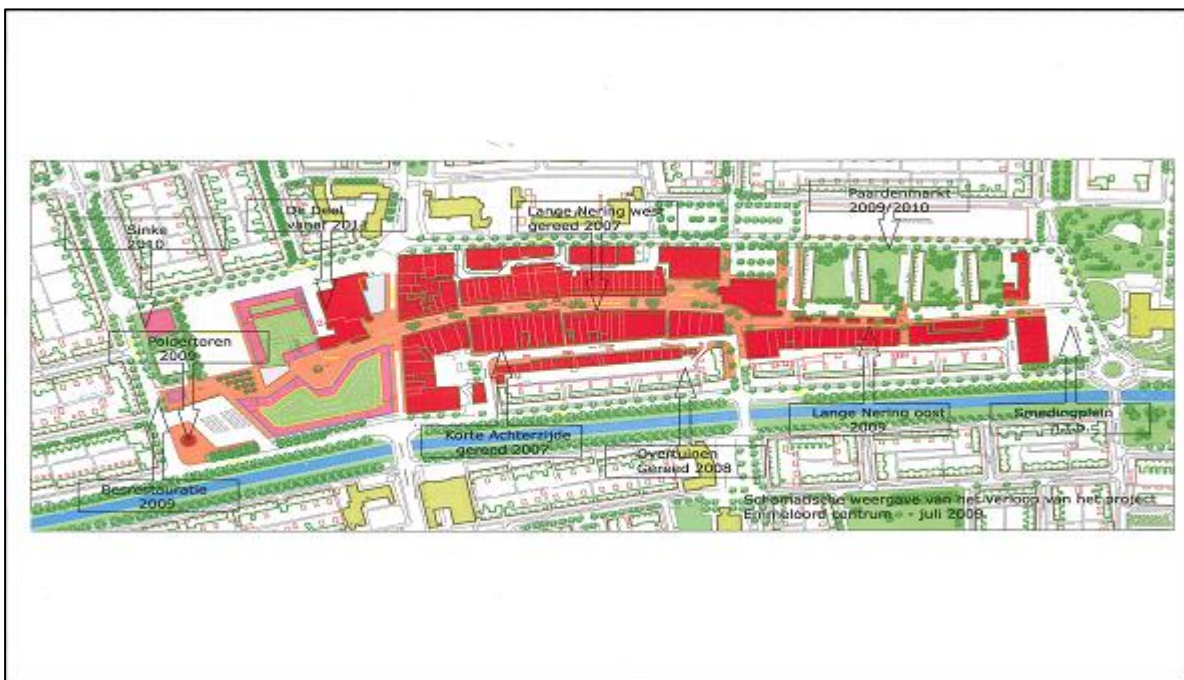
3.11 Onderdeel van de totstandkoming van het Ontwikkelingsplan waren besprekingen in de commissievergaderingen, discussies met de BAN (dit is de vereniging van ondernemers in Noordoostpolder) en een consultatieronde. Onder meer is daarin aan de orde of de bebouwing op De Deel gefaseerd dan wel in één bouwstroom gerealiseerd moest worden. De daarachter liggende vraag is of de bevolkingsgroei van Noordoostpolder en met name de realisatie van de nieuwe wijk Emmelhage zich zal gaan ontwikkelen zoals verondersteld in het geactualiseerde Distributie Planologisch Onderzoek. Uiteindelijk zijn tussen de gemeente, samenwerkingspartner Provast en de ondernemers afspraken gemaakt over temporisering van realisatie van De Deel met een maximum van twee jaar, indien de verwachte bevolkingsgroei achterblijft. Deze afspraken vormen één van de onderliggende uitgangspunten van de SOK. Andere uitgangspunten zijn onder meer de afspraken tussen de gemeente en Provast en de eigenaar van de busrestauratie resp. de exploitant van de bioscoop.

Realisatie

3.12 Inmiddels (juni 2009) zijn delen van het Ontwikkelingsplan gerealiseerd. Met name betreft dit de herinrichting van de openbare ruimte Lange Nering West en de Korte Achterzijde. De herinrichting van het Kettingplein en de Lange Nering Oost/Passage is momenteel in uitvoering. In het gebied Overtuinen zijn nieuwe parkeerplaatsen gerealiseerd. De Poldertoren is begin 2009 casco opgeleverd en sindsdien gedeeltelijk ingericht. De oplevering en ingebruikname van de bioscoop vindt plaats in de 2e helft van 2009.

3.13 Op dit moment worden de plannen voor De Deel nader uitgewerkt. Er wordt een vervolgonderzoek gestart naar het Cultuurplein. In mei 2009 zijn deze plannen voor het eerst gepresenteerd aan de gemeenteraad. Verder zal in het najaar van 2009 worden gestart met de herinrichting van het parkeerterrein op de Paardenmarkt.

3.14 De indeling van het project in deelgebieden, en de actuele (globale) planning, wordt hierna weergegeven in een plaatje (Bron: gemeente Noordoostpolder, afdeling Communicatie).



Schematische weergave van het verloop van het project

3.15 Hieronder hebben wij de belangrijkste bestuurlijke producten (mijlpalen) in het project schematisch weergegeven, met daaraan toegevoegd het verloop en de belangrijkste kenmerken van het bijbehorende proces.

Jaar	Bestuurlijke producten	Proces
1997	Juni: raadsbesluit Structuurvisie	
1998		
1999		
2000		
2001		
2002	Voorjaar: Doelen Emmeloord Centrum onderdeel collegeprogramma 2002-2006	Voorjaar: gemeenteraadsverkiezingen; Benoeming projectwethouder voor Emmeloord Centrum
2003	Mei: raadsbesluit Masterplan	September: afspraken vastgelegd tussen gemeente en busrestaurateur betreffende tijdelijke en definitieve huisvesting
2004		September: Presentatie markttoetsen op het Masterplan aan het college door drie partijen (Provast, Bouwfonds en AM/Vastgoed)

Jaar	Bestuurlijke producten	Proces
2005	Oktober: bespreking Concept-ontwikkelingsplan en intentie-overeenkomst met Provast in de gemeenteraad	<p>Februari: selectie Provast op basis van markttoets</p> <p>Maart: aanvullende afspraken vastgelegd tussen gemeente en busrestaurateur</p> <p>Mei: overeenkomst/procesafspraken tussen gemeente en Provast</p> <p>Juni: afspraken vastgelegd tussen Gemeente en busrestaurateur</p>
2006	2 Maart: raadsbesluit Ontwikkelingsplan	<p>Januari: motie in de gemeenteraad m.b.t. uitstellen besluit Ontwikkelingsplan tot na de gemeenteraadsverkiezingen</p> <p>Februari: vastlegging afspraken tussen gemeente, Provast en BAN m.b.t. implementatiemodel toevoeging detailhandel</p> <p>Februari: rapportage risico-analyse Tauw</p> <p>6 maart: gemeenteraadsverkiezingen; nieuwe projectwethouder Emmeloord Centrum</p> <p>28 maart: Collegebesluit vaststelling SOK</p>
2007		Oktober – November: collegewisseling, nieuwe projectwethouder Emmeloord Centrum
2008	September: Vaststelling Grondexploitatie 2008 door de gemeenteraad	Mei: B&W-besluit herziening (grond)exploitatie 2008, waarin het project Emmeloord Centrum als onderdeel is opgenomen
2009		Voorjaar: Voorbereiding aanvullend voorstel De Deel/Cultuurplein

4 Analyse en bevindingen

4.01 Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is in eerste instantie het normenkader ingevuld, aan de hand van de uitgevoerde documentenstudie en de gehouden oriënterende en verdiepende interviews. Het ingevulde normenkader is te vinden in bijlage A. In het normenkader hebben wij zo goed mogelijk de herkomst van de antwoorden (documenten en/of interviews) weergegeven. De interpretatie van de antwoorden is door PwC mede gedaan op basis van de eigen expertise. Dit is terug te vinden in de stoplichtscores die in het normenkader per subvraag zijn meegegeven, en in de wijze van formulering van de bevindingen in dit hoofdstuk.

4.02 Dit hoofdstuk geeft op basis van het ingevulde normenkader een analyse van de vier hoofdonderzoeksthema's, inclusief conclusies, te weten:

1. grondexploitatie;
2. risicomanagement;
3. taken en verantwoordelijkheden van partijen in het project;
4. sturing door raad en college.

1. Grondexploitatie

4.03 In het onderzoek is met betrekking tot dit thema gekeken naar:

- a. De wijze waarop de grondexploitatie in elkaar zit (onderzoeksvraag 2).
- b. De wijze waarop en frequentie waarmee herziening van de grondexploitatie plaatsvindt (onderzoeksvraag 2).
- c. De beschikbaarheid en opzet van een exploitatieopzet (onderzoeksvraag 3).
- d. De verwervings- en ontwikkelstrategie (onderzoeksvraag 4).
- e. De afwijking van de grondexploitatie van de oorspronkelijk vastgestelde grondexploitatie en de wijze waarop daarover verantwoording is afgelegd (onderzoeksvraag 9).
- f. De wijze waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de grondexploitatie (onderzoeksvraag 14).

4.04 De belangrijkste bevindingen ten aanzien van het thema financiën/grondexploitatie zijn:

- a. Van afzonderlijke exploitatieplannen is in 2008 gekomen tot een integrale grondexploitatie.
- b. Het verwachte negatieve exploitatieresultaat is gedekt uit drie financieringsbronnen.
- c. De projectfinanciën zijn voldoende transparant en eenduidig maar met kanttekeningen.
- d. Het project wordt gekenmerkt door diverse programmatische en financiële bijstellingen.
- e. Het project wordt door veel respondenten gekarakteriseerd als een leerproces voor de gemeente Noordoostpolder.

4.05 Hierna wordt elk van deze hoofdbevindingen toegelicht.

Van afzonderlijke exploitatieplannen is in 2008 gekomen tot een integrale grondexploitatie

4.06 Het project Emmeloord Centrum is sinds 2008 als grondexploitatie ondergebracht bij de afdeling Grondzaken. In de jaren hiervoor was er sprake van exploitatieplannen voor uit te voeren investeringen (investeringskredieten). De grondexploitatie loopt sinds de overdracht naar Grondzaken mee in de reguliere planning & controlcyclus voor grondexploitaties.

4.07 De grondexploitatie wordt jaarlijks herzien. De meest recente grondexploitatie is vastgesteld in 2008. De analyse en conclusies in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op deze grondexploitatie. Momenteel wordt gewerkt aan de herziening van de grondexploitatie. De herziening zal in september 2009 in de gemeenteraad worden behandeld.

Het verwachte negatieve exploitatieresultaat is gedekt uit drie financieringsbronnen

4.08 De grondexploitatie Emmeloord Centrum is opgebouwd uit drie elementen: kosten, opbrengsten en de dekking van het saldo.

4.09 De kosten zijn onderverdeeld in vijf categorieën, te weten:

1. Verwerving en verplaatsing
Lange Nering Oost, Overtuinen, Landbouwhuis, Nog te verwerven.
2. Bouw- en woonrijp maken
Paardenmarkt, Noordzijde parkeren, Lange Nering Oost, Xenosplein (Kettingplein), Korte Achterzijde/Zuidzijde, De Deel, Overtuinen, Lange Nering Oost (parkeren tussen flats en Polderhof), Onder de Toren Espelerlaan, Openbare ruimte poldertoren, Centrumring Bomen, Achterom, Achterom West, Lange Achterzijde.
3. Planontwikkelingskosten
Historische kosten gemeente, Kosten proces en onderzoeken.
4. Overige kosten
Kunsttoepassing Centrum, Fietsenstalling.
5. Rentekosten.

4.10 De opbrengsten zijn onderverdeeld in drie categorieën, te weten:

1. Vastgoedexploitatie Provast
Taakstellende grondprijs aan Provast voor De Deel (supermarkt en winkels, bioscoop en dagwinkels/horeca, kantoren noord/zuid/west, appartementen, optimalisatie grondprijs).
2. Bijdragen uit exploitatie
Busrestauratie, Poldertoren, Parkeergarage.
3. Overige opbrengsten/dekking
Noordzijde/schalm, Lange Nering Oost, Uitvoering vanuit gemeentelijk rioleringsplan, Gemeentelijk verkeer en vervoersplan, Herstructureringsfonds Emmeloord Centrum.

4.11 De kosten en opbrengsten zijn toebedeeld aan het jaar waarop zij betrekking hebben (2007 en eerder tot en met 2012) en zijn in de grondexploitatie vanaf 2009 geïndexeerd met respectievelijk 2,5% en 1,5%.

4.12 De raming van kosten en opbrengsten, de fasering hierin over de jaren en de indexatie leiden tot verwachte totale kosten in 2012 van circa **€21,4 mln.** tegenover verwachte opbrengsten van circa **€13,8 mln.** Dit leidt tot een negatief exploitatiesaldo van circa **€7,6 mln.**

4.13 De dekking van het negatieve exploitatiesaldo is gevonden in een drietal bronnen:

1. Vrijval voorziening risico's Emmeloord Centrum

De vrijval van deze voorziening resulteert in een dekking van € 1,5 mln. Voor meer informatie over deze voorziening wordt verwezen naar de analyse onder 'risicomangement'.

2. Reserve Herstructureringsfonds

In de jaren voor de overdracht naar Grondzaken werd het verwachte negatieve saldo gedekt uit een zogenaamde verliesreserve; de reserve herstructureringsfonds. Bij de overdracht naar Grondzaken is bepaald dat het saldo van deze reserve diende te worden opgenomen in de grondexploitatie. De totale dekking uit deze reserve bedraagt circa € 5,2 mln.

3. Reserve Grondexploitaties

Voor het resterende verwachte negatieve totaalsaldo van circa € 950.000 is conform de vereisten een voorziening gevormd (ten laste van de algemene reserve grondexploitatie). Een eventueel oplopend exploitatietekort leidt tot verhoging van deze voorziening door toevoeging uit de algemene reserve grondexploitatie. De grondexploitatie is daarmee op papier sluitend. Wel dient te worden beseft dat dit wordt bereikt door een "inhuus" uit de algemene reserve grondexploitaties.

Het project wordt gekenmerkt door diverse programmatische en financiële bijstellingen

4.14 Gedurende de looptijd van het project zijn de financiële ramingen meermaals bijgesteld. Het verwachte exploitatietekort bedroeg circa € 3,9 mln. en is begin 2006 bijgesteld tot circa € 4,1 mln. In 2007 is het verwachte tekort verhoogd naar circa € 5,1 mln. Zoals eerder uiteengezet, is het verwachte negatieve exploitatiesaldo in de grondexploitatie 2008 geraamd op circa € 7,6 mln.

4.15 De financiële bijstellingen zijn in feite in drie categorieën te verdelen:

1. Voortschrijdend inzicht

Herberekening van kosten en opbrengsten op basis van voortschrijdend inzicht heeft meermaals geleid tot financiële bijstellingen. Een belangrijke kostenpost, waarvoor dit het geval is geweest, is plankosten. De percentages voor planontwikkeling zijn te laag geraamd geweest². Er was meer inhuur van juridische, stedenbouwkundige, procesmatige en andere deskundigheid noodzakelijk. Hierdoor zijn meerdere aanvullende werkbudget-aanvragen bij college en raad noodzakelijk gebleken.

² Kosten voor planontwikkeling, voorbereiding, administratie en toezicht op de uitvoering waren bij de start geraamd middels de volgende toeslagen: 1,3% over verwervingskosten, 10% over sloop- en milieukosten, 30% over kosten van bouw- en woonrijp maken, 18% over kosten van kunstwerken en gebouwde parkeervoorzieningen.

2. Omissies/fouten

Bijstellingen in deze categorie betreffen onjuiste of ontbrekende kostenramingen en niet voorziene opbrengsten. Van dergelijke bijstellingen is meermaals sprake geweest.

3. Toevoegingen/verhoging ambitie

Het project wordt gekenmerkt door de inbreng van aanvullende wensen door zowel gemeenteraad als college in het plan voor Emmeloord Centrum. Hierbij valt te denken aan verhoging van het ambitieniveau en het toevoegen van deelgebieden (bijvoorbeeld Lange Nering Oost, De Poldertoren, Overtuinen, Kunst in het centrum).

4.16 Diepgaande analyse van de oorzaken van alle bijstellingen en mutaties van de grondexploitatie behoort niet tot de reikwijdte van het onderzoek. Indeling van de mutaties naar de drie genoemde categorieën is daarnaast moeilijk, omdat niet altijd helder is of een bijstelling betrekking heeft op voortschrijdend inzicht of een echte inschattingfout/omissie betreft. Op hoofdlijnen kan worden gesteld dat circa 70% van de mutaties te maken heeft met voortschrijdend inzicht, circa 14% van de mutaties veroorzaakt is door fouten/omissies en ongeveer 16% van de mutaties het gevolg is van een aangepast ambitieniveau en toevoeging van plangebieden.

4.17 Het negatieve exploitatiesaldo van het project is jarenlang 'gefinancierd' uit het Fonds Herstructurering Emmeloord (dit betreft een reserve). Dit was niet een krediet waar direct op uitgegeven mocht worden. Hiervoor was aparte besluitvorming van college en raad noodzakelijk. De reserve is inmiddels (met de overdracht aan Grondzaken) afgesloten.

4.18 De projectwerkorganisatie (planontwikkelingskosten) werd gedekt door zogenaamde werkbudgetten. Aangezien de organisatie iedere overschrijding diende voor te leggen aan de gemeenteraad, werd ook voor deze werkbudgetten periodiek krediet gevraagd. Hierdoor is er veel besluitvorming door de gemeenteraad over tussentijdse aanpassing van de budgetten noodzakelijk geweest.

4.19 Nu de exploitatie van het project in het grondbedrijf is opgenomen, wordt na een afweging van de financiële 'plussen' (bijv. extra subsidies) en 'minnen' (hogere kosten) door de projectwethouder bepaald of een overschrijding tussentijds wel of niet wordt voorgelegd aan het college en de gemeenteraad. Hierover zijn geen afspraken bekend.

4.20 In de ambtelijke reactie op de feiten in deze rapportage is opgemerkt dat er wel degelijk afspraken bestaan met betrekking tot melding van tussentijdse overschrijdingen. Afstemming vindt plaats in het zogenaamde "Opdrachtgeversoverleg" waarin de bestuurlijk opdrachtgever, de ambtelijk opdrachtgever en de projectmanager ook de financiële zaken bespreken. Deze worden volgens de ambtelijke reactie altijd actief gemeld aan het college en de gemeenteraad. Hiervoor is de jaarlijkse herziening van de grondexploitatie het geëigende moment van melding.

4.21 Jaarlijks wordt door het college verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad via de herziening van de grondexploitatie. Het vaststellen van de herziene grondexploitatie is een bevoegdheid van de gemeenteraad.

De projectfinanciën zijn voldoende transparant en eenduidig maar met kanttekeningen

4.22 De projectfinanciën in de grondexploitatie zijn voldoende transparant en eenduidig:

- a. Kosten zijn onderscheiden in kostensoorten (bouw- en woonrijp maken, planontwikkelingskosten, verwerving en plaatsing, etc.) en naar locaties/deelgebieden.
- b. Opbrengsten bestaan met name uit de grondverkoop aan Provast.
- c. De diverse kosten- en opbrengstenposten zijn gefaseerd in de tijd (jaarschijven).

4.23 Enkele geïnterviewden zijn van mening dat de financiën van het project zijn verhelderd door de overdracht van Emmeloord Centrum naar Grondzaken (als grondexploitatie). Voor de omvorming van het project naar een grondexploitatie was er in mindere mate sprake van helderheid en transparantie.

4.24 Een indicatie dat de transparantie en eenduidigheid van de grondexploitatie van Emmeloord Centrum in het verleden mogelijk niet optimaal was, is de keuze van een raadsfractie in de zomer van 2008 om de grondexploitatie te laten toetsen door een accountant. Vervolgens ontstond in de gemeenteraadsvergadering op 4 september 2008 vanwege de onduidelijkheid over de cijfers een dermate lastige discussie, dat de bespreking is geschorst en de ambtelijke medewerkers nog tijdens de vergadering een spreadsheet hebben opgesteld om helderheid te verschaffen.

4.25 Bij de transparantie en eenduidigheid van de grondexploitatie is een tweetal kanttekeningen te plaatsen:

1. De grondexploitatie bevat een mix van kosten en investeringen:
De keuze voor het onderbrengen van het gehele project Emmeloord Centrum in een integrale grondexploitatie heeft ertoe geleid dat de grondexploitatie een mix is van daadwerkelijke ontwikkeling van grond en het uitvoeren van investeringen in bijvoorbeeld parkeervoorzieningen en wegen. In de grondexploitatie zijn bijvoorbeeld kosten in het kader van de parkeergarage/parkeerplaatsen meegenomen. Dit zijn in feite geen reguliere projectkosten, maar investeringen³.
2. De grondexploitatie bevat nieuwe deelgebieden en een verhoogd ambitieniveau:
Naast de oorspronkelijke plannen zijn in de grondexploitatie de wensen vanuit het college en de gemeenteraad voor een verhoogd ambitieniveau verwerkt en zijn hier deelgebieden aan toegevoegd. Het resultaat hiervan is mogelijke onduidelijkheid over de financiële status van het project ten opzichte van de oorspronkelijke visie. Door de toevoeging van deelgebieden aan de grondexploitatie, evenals een kwaliteitslag in het openbare gebied van De Deel en de Lange Nering Oost op verzoek van het college en de gemeenteraad, is de oorspronkelijke grondexploitatie feitelijk niet te vergelijken met de grondexploitatie in 2008. De huidige grondexploitatie bevat toevoegingen op het oorspronkelijke plan, met bijbehorende verleende kredieten, hetgeen het te verwachten exploitatiesaldo negatief heeft beïnvloed (naast de eerder genoemde bijstellingen als gevolg van fouten/ommissies en voortschrijdend inzicht).

³ Na afronding zal/zullen de parkeergarage/parkeerplaatsen mogelijk geactiveerd kunnen worden, hetgeen betekent dat de kosten niet meer worden meegenomen in de grondexploitatie. Uit de documenten blijkt dat de bestuurlijke uitspraak dat Emmeloord in principe een "onbetaald parkeren gemeente" blijft mede de reden is dat de kosten van de parkeergarage in één keer worden verantwoord en niet worden geactiveerd. Dit leidt namelijk tot een investering met maatschappelijk nut, die veelal niet wordt geactiveerd, in tegenstelling tot een investering met economisch nut, die geactiveerd moet worden. Binnen de huidige financiële regelgeving (BBV) is activeren van investeringen met maatschappelijk nut in principe mogelijk (bijvoorbeeld ook voor de investeringen in wegen); dit kan het resultaat op de grondexploitatie beïnvloeden.

4.26 Enkele raadsleden hebben kanttekeningen gemaakt bij de helderheid van de grondexploitatie in 2008, maar deze is door de raad wel vastgesteld. Hierbij wordt ook aangemerkt dat de gemeenteraad volgens geïnterviewden onvoldoende zicht heeft op de hoofdlijnen van het project, ook in financiële zin. De gemeenteraad richt zich met name op de details van de diverse deelgebieden. Deels is dit ook te verklaren uit de tussentijdse informatievoorziening vanuit het college, dat gericht is op deelgebieden en nauwelijks terugkoppeling geeft naar consequenties op totaalniveau en naar eerder genomen besluiten/vastgestelde kaders.

Het project wordt door diverse respondenten gekarakteriseerd als een leerproces voor de gemeente Noordoostpolder

4.27 Tijdens de interviews is door diverse respondenten benadrukt dat het project Emmeloord Centrum een leerproces is (geweest) voor de gemeente. Het project was bij aanvang uniek in de geschiedenis van Noordoostpolder; zowel qua omvang als qua constructie (PPS, privaatrechtelijk, risico-analyse). Het project Emmeloord Centrum is hiermee een leerproces (vereist andere competenties) voor de verschillende actoren (raad, college, ambtelijke organisatie). Ook Provast geeft aan dat dit project, in vergelijking tot andere projecten, als complex mag worden bestempeld doordat er sprake is van diverse projectonderdelen met elk een eigen planning, financiën, teams met daartussen een onderlinge samenhang/afhankelijkheid.

4.28 De beperkte ervaring van de gemeente met een dergelijk omvangrijk en gecompliceerd project heeft volgens de geïnterviewden geleid tot tal van financiële bijstellingen in de eerder genoemde categorieën 'fouten/ommissies' en 'voortschrijdend inzicht'.

4.29 In zijn algemeenheid is de gelatenheid waarmee door de geïnterviewden wordt gesproken over deze bijstellingen en de oplopende prognose van het te verwachten exploitatietekort opvallend. In het kader van het leerproces worden deze fouten en bijstellingen door het merendeel van de geïnterviewden beschouwd als logisch en aanvaardbaar.

2. Risicomanagement

4.30 Ten aanzien van het thema risicomanagement is gekeken naar:

- a. De omvang van de financiële, juridische en planologische risico's in relatie tot de projectfasering (onderzoeksvraag 10).
- b. Zicht van de gemeenteraad op de financiële, juridische en planologische risico's (onderzoeksvraag 11).
- c. De vraag of het gemeentebestuur voldoende maatregelen heeft genomen om deze risico's af te dekken (onderzoeksvraag 12).

4.31 De analyse van dit onderzoeksthema leidde tot de volgende belangrijkste bevindingen:

- a. Er is een eenmalige risico-inventarisatie uitgevoerd.
- b. Gestructureerd risicomanagement ontbreekt.

- c. De Samenwerkingsovereenkomst geldt als belangrijkste kader voor het beleggen van risico's.
- d. In de documenten en interviews zijn verschillende risico's c.q. verwachtingen voor de toekomst genoemd.

4.32 Hierna wordt elk van deze hoofdbevindingen toegelicht.

Er is een eenmalige risico-inventarisatie uitgevoerd

4.33 In 2006 is door Tauw Juridisch en Financieel Advies een risico-analyse uitgevoerd. De analyse richtte zich op de financiële risico's en de doorlooptijd van het project. De risico-analyse heeft plaatsgevonden op verzoek van de gemeenteraad.

4.34 Tauw geeft aan dat de omvang van de voorgestelde looptijd van het plan krap is te noemen voor een binnenstedelijk project van deze omvang. Hiermee is er volgens Tauw weinig flexibiliteit in de exploitatie om eventuele tegenvallers op te vangen door optimalisatie binnen de looptijd.

4.35 De analyse van de financiële risico's van Tauw is hieronder samengevat:

- a. Kosten voor verwerving: zeer beperkt risico.
- b. Civieltechnische kosten: zeer beperkt risico (ruim en gedegen geraamd).
- c. Plankosten: zeer beperkt risico (ruim geraamd).
- d. Voorbereiding en toezicht op de planuitvoering: zeer beperkt (gehanteerde percentage is laag, maar civiele kosten zijn weer ruim begroot).
- e. Planschade: advies om een reservering te treffen voor eventuele planschadeclaims.
- f. Risico's aan de opbrengstenkant: liggen volledig bij Provast.
- g. Toets op gehanteerde parameters: de gehanteerde percentages voor kostenstijging, planontwikkeling en rente zijn volgens Tauw gangbaar (in 2006). Het gehanteerde percentage voor risico en onvoorzien (2% van de civiele kosten) is volgens Tauw aan de lage kant (doorgaans wordt volgens Tauw gewerkt met een percentage van 10%).

4.36 De risico-analyse heeft geleid tot de oprichting van een voorziening voor risico's van € 1,5 mln. (risicoanalyse Tauw en planschade: € 500.000, op voorraad houden van winkels (2 jaar): € 500.000, uitstel van bebouwen van De Deel met 2 jaar: € 500.000). Deze voorziening is bij de overdracht naar Grondzaken vrijgevallen. Uit deze voorziening zijn tot die tijd ook geen onttrekkingen gedaan. De risico-analyse heeft niet zichtbaar geleid tot aanpassing van de projectplanning.

Gestructureerd risicomanagement ontbreekt

4.37 Een belangrijk onderdeel van projectmatig werken is het risicomanagement. Voor iedere fase van een groot project ontstaat naast de ontwikkeling in het project ook meer inzicht in eventuele risico's en de te nemen beheersmaatregelen om deze risico's te beheersen. Het is daarom noodzakelijk om in elke fase van de besluitvorming opnieuw risico's te inventariseren, een keuze in de beheersmaatregelen te nemen en deze vervolgens consequent uit te voeren. Veelal wordt het risicomanagement echter gezien als een eenmalige activiteit.

4.38 Deze algemene conclusie is ook voor het project Emmeloord Centrum van toepassing. Na de risico-analyse van Tauw is er niet meer gestructureerd aandacht gegeven aan risicomanagement (inclusief beheersing van risico's). Op onderdelen zijn ad hoc toetsen uitgevoerd (bijvoorbeeld een bouwkundige toets op het project en een juridische toetsing op de samenwerkingsovereenkomst). In de grondexploitatie 2008 zijn wel risico's benoemd, echter zonder financiële doorrekening met maatregelen.

4.39 Er is bij het project Emmeloord Centrum geen sprake van jaarlijkse inventarisatie en actualisatie van risico's, gekoppeld aan de projectfase, doorgerekend naar consequenties voor de financiën en planning, en verbonden aan mitigerende maatregelen.

De Samenwerkingsovereenkomst (SOK) geldt als belangrijkste kader voor de belegging van risico's

4.40 Voor de financiële consequenties van de aanwezige risico's is het van belang om vast te leggen wie hiervoor de verantwoordelijkheid draagt; de gemeente of de externe partij (Provast). Daarnaast is van belang om afspraken te maken om de (omvang van) de risico's tot een minimum te beperken. Voor beide aspecten is de samenwerkingsovereenkomst (SOK) het richtinggevende document.

4.41 In de SOK zijn expliciet de volgende risico's benoemd, inclusief risicodragers:

- a. Tot het maximum van het totale plansaldo (vastgelegd in de SOK op - € 4,9 mln.) draagt de gemeente dit tekort voor 100%.
- b. Risico's bij de inrichting van het openbare gebied worden volledig gedragen door de gemeente.
- c. Risico's bij nog te verwerven gronden en opstallen worden voor 50% door de gemeente en voor 50% door Provast gedragen.
- d. Risico's aan de opbrengstenkant worden door Provast gedragen. Provast betaalt een taakstellende grondprijs voor de vastgoedontwikkeling en dient zich binnen een taakstellend budget te houden voor wat betreft de parkeergarage, poldertoren en busrestauratie.

- e. De bijdrage van de gemeente in het ontwikkelingstekort van Lange Nering Oost is gemaximeerd op € 1,2 mln. Provast heeft een inspanningsverplichting dit bedrag te minimaliseren, door onder meer het uitwerken van diverse ontwikkelingsmogelijkheden en het zoeken naar alternatieve financieringsmogelijkheden door de eigenaren.
- f. Het maximale risico bij leegstand van winkelruimte wordt gedragen door de gemeente in de vorm van een huurgarantie aan Provast en compensatie voor huurderiving. Provast heeft een inspanningsverplichting dit bedrag zo laag mogelijk te houden (door onder meer tijdelijke verhuur aan niet winkelmeters, gefaseerde afbouw, etc.).
- g. Iedere partij draagt de interne en externe kosten voor de projecten waarvoor hij verantwoordelijkheid draagt. Voor gemeenschappelijke kosten wordt in de stuurgroep expliciet besloten, gebudgetteerd en opdracht gegeven.
- h. Voor onvoorziene omstandigheden zullen de partijen bij elkaar te rade gaan voor een oplossing.
- i. De SOK bevat in bijlagen aanvullende afspraken over bijvoorbeeld de busrestauratie, verplaatsing van de bioscoop, etc.
- j. De SOK biedt de mogelijkheid tot tussentijdse opheffing indien de bouw voor De Deel niet uiterlijk op 1 januari 2011 is gestart of daar naar de mening van de stuurgroep geen zicht op is of indien de voor De Deel noodzakelijk te verwerven opstallen (het Landbouwhuis en het "Sinke" gebouw) niet verworven kunnen worden of de stuurgroep besluit niet tot verwerving over te gaan vanwege hoger dan gebudgetteerde kosten.

4.42 De verdeling van risico's over beide partijen (gemeente en Provast) is helder vastgelegd. Wel bevat de samenwerkingsovereenkomst een aantal 'open einden' die nadere invulling vragen gedurende de uitvoering (specifieke invulling/uitvoering van deelprojecten, wijze van sturing op en verantwoording over genoemde bedragen, inspanningsverplichtingen, onderlinge verdeling van meerkosten). Nadere interpretatie en uitwerking van deze 'open einden' in de SOK heeft in het verleden niet plaatsgevonden door actualisatie van het beleid, maar door aparte voorstellen en besluiten op deelgebiedniveau.

In de documenten en de interviews zijn diverse risico's en verwachtingen voor de toekomst benoemd

4.43 Naast de in de SOK geïdentificeerde risico's zijn in de interviews de volgende risico's genoemd:

- a. Concurrentie van andere projecten in de markt:
Door uitstel van De Deel is het risico aanwezig dat andere ondernemers hun kans grijpen om plannen te presenteren aan de gemeenteraad en hiervoor goedkeuring verleend krijgen. Om dit te voorkomen is in november 2008 een (hernieuwd) voorbereidingsbesluit genomen.

- b. Te weinig man- en slagkracht:
Het project vergt meer tijd dan vooraf is ingepland. De werkzaamheden zijn momenteel verdeeld over meerdere medewerkers, die echter het grootste gedeelte van hun tijd kwijt zijn aan reguliere werkzaamheden (gebrek aan mankracht). De projectleiding staat hiërarchisch gezien niet in een directe relatie met de medewerkers om inzet af te dwingen (gebrek aan slagkracht). Als deze situatie niet wijzigt, bestaat het risico dat de planning niet wordt gehaald en/of er meer dan gebudgetteerd moet worden ingehuurd.
- c. Wegvallen van samenwerkingspartner:
Het wegvallen van de samenwerkingspartner is een risico, waarvan de kans moeilijk is in te schatten, maar de gevolgen groot kunnen zijn. In algemene zin maakt de accountant in de boardletter 2008 opmerkingen over verslechterende marktomstandigheden. De financiële consequenties hiervan zullen aan de kostenkant gering zijn, aangezien de gemeente niet werkt met voorschotten. Aan de opbrengstenkant bestaat echter het risico dat Provast dan niet aan de verplichtingen kan voldoen (risico dat de geraamde projectopbrengsten dan niet doorgaan). Er is in de huidige economische situatie naar de verwachting van enkele geïnterviewden genoeg interesse van andere projectontwikkelaars om in te stappen, maar dit vergt wel nieuwe onderhandelingen over een samenwerkingsovereenkomst met vertraging van het project als gevolg.
- d. Planschade (claims):
In omvangrijke projecten is er veelal een reëel risico op planschade. Dit risico is ook in de analyse van Tauw benoemd en gekwantificeerd. Met het vrijvallen van de voorziening voor risico's, bevat de grondexploitatie geen buffer voor eventuele schadeclaims. Een zeer actueel voorbeeld van mogelijke planschade in het centrum bevestigt het realiteitsgehalte van dit risico.
- e. Onvoldoende afzet van appartementen:
Gezien de huidige economische situatie en andere bebouwing in Emmeloord is een risico op onvoldoende afzet van de te ontwikkelen appartementen reëel. Dit afzetrisico draagt geen financiële consequenties mee voor de gemeente, aangezien dit is belegd bij Provast, maar hier is ook een inhoudelijke, politiek gevoelige prestatie aan gekoppeld (realisatie woningen).

4.44 Een aantal geïnterviewden verwacht dat er zich de komende jaren minder grote verrassingen/onvoorziene posten zullen voordoen dan in het verleden is gebleken. Hiervoor dragen zij een aantal argumenten/visies aan:

- a. De (bijna) afgeronde projectonderdelen dienden ter voorbereiding op de uitvoering van De Deel en waren erg complex. Nu dit achter de rug is, kan volgens enkele geïnterviewden voortvarend aan de laatste projectfase worden begonnen (een geïnterviewde vergeleek dit met het opruimen van de schuur, voordat je overgaat tot verbouwing).
- b. Met de overgang van het project naar een grondexploitatie, zijn de kosten volgens een geïnterviewde inzichtelijker/transparanter geworden, zijn omissies boven tafel gekomen en is de exploitatiegrens (wat valt binnen het financiële gebied en waar kan men uit putten?) vastgesteld. Dit was voorheen niet het geval.

- c. Er wordt momenteel gewerkt aan een spoorboekje met daarin een planning van de op te leveren documenten in het proces. Hierdoor kan ook beter intern worden gepland welke inzet benodigd is (inclusief de benodigde afdelingen). Dit heeft ontbroken in de afgelopen jaren.
- d. Bij overheveling van het project naar de grondexploitatie is de inzet van capaciteit onderschat met externe inhuur als gevolg. Een goede urenraming ontbrak. In 2008 is gewerkt aan een urenraming, zodat de in te zetten capaciteit inzichtelijk is geworden.

4.45 Geïnterviewden dragen echter ook argumenten aan, die deze positieve verwachting tegenspreken:

- a. Met de keuze voor het nieuwe Cultuurdeel moeten er nieuwe partijen (met elk hun eigen achterban) worden geïntegreerd in het project. Dit zal volgens enkele geïnterviewden naar verwachting zorgen voor een nieuwe dynamiek.
- b. De huidige ramingen in de grondexploitatie zijn volgens veel geïnterviewden krap en bieden geen ruimte voor onvoorzien (geen financiële buffers). Het is daarom de vraag (zeker gezien de ervaringen uit het verleden, met bijvoorbeeld de overschrijdingen in de realisatie van de Poldertoren) of de uitvoering binnen de huidige middelen realiseerbaar is.

4.46 In de Grondexploitatie 2008 is een risicoparagraaf opgenomen, waarin als risico's worden genoemd:

- a. Niet behalen van geraamde bewonersaantal Noordoostpolder, met vertraging project als gevolg.
- b. Mogelijke niet-verrekenbaarheid van de BTW van aankoop parkeergarage.
- c. Hogere kosten busrestauratie.
- d. Mogelijke bouw van een fietsenstalling (geen kosten voor opgenomen in de GREX).⁴
- e. Eventuele meerkosten PvE parkeergarage.
- f. Beheer en onderhoud parkeergarage is nog niet uitgewerkt (nog afspraken maken met private gebruikers).
- g. Onzekerheid over de eindafrekening van de inrichting openbare ruimte Lange Nering West (in relatie tot subsidie).

Deze risico's zijn niet nader gekwantificeerd, en er worden in de risicoparagraaf geen maatregelen genoemd die zijn of worden getroffen om (de kans op) de risico's te minimaliseren.

4.47 Genoemd in de projectjaarplannen 2008 en 2009 als factoren die een negatief effect op de planning kunnen hebben:

- a. Vertraging RO-procedures.
- b. Tegenvallende verwervingen (in tijd en geld).
- c. Tegenvallende aanbestedingen.
- d. Beperkte capaciteit.

Ook in de projectjaarplannen heeft van deze factoren (of risico's) geen kwantificering plaatsgevonden en worden geen maatregelen genoemd om (de kans op) deze risico's te minimaliseren.

⁴ In de ambtelijke reactie op de feiten in deze rapportage is aangegeven dat in de grondexploitatie wel kosten zijn opgenomen voor de mogelijke bouw van een fietsenstalling (€150.000).

4.48 Feit is dat door het ontbreken van een actuele risico-inventarisatie en actief risicomanagement in ieder geval geen zekerheid kan worden gegeven dat het uiteindelijke negatieve exploitatietekort niet nog verder zal toenemen.

4.49 Van belang om op te merken is, dat in geval het exploitatietekort onverhoopt verder zal toenemen, er in de huidige situatie wel financiële ruimte aanwezig is binnen de reserve grondexploitaties (de stand van de reserve is circa € 12,6 mln. conform jaarrekening 2008). De huidige voorziening van circa € 950.000 kan in dat geval vanuit deze reserve worden opgehoogd. Wel dient te worden beseft dat uit deze reserve meer projecten dan alleen Emmeloord Centrum worden gedekt.

4.50 Ten slotte merken wij op dat een aantal malen voor onderdelen van het project subsidies zijn aangevraagd en verkregen, met een positief effect op het financiële resultaat van het project.

3. Taken en verantwoordelijkheden van partijen in het project

4.51 Ten aanzien van het thema taken en verantwoordelijkheden in het project is gekeken naar:

- a. De vastlegging van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van in- en externe partijen (onderzoeksvraag 5).
- b. De (contractuele) rechten en plichten van de gemeente (onderzoeksvraag 6).
- c. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de sturing van het project, inclusief het functioneren van de projectorganisatie (onderzoeksvraag 7).

4.52 De belangrijkste bevindingen op basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn:

- a. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het project zijn voldoende helder en eenduidig vastgelegd in projectdocumenten en de SOK.
- b. De contractuele rechten en plichten van de gemeente in het project zijn voldoende vastgelegd in de SOK (en bijlagen) maar zijn toe aan actualisering.
- c. Beperkte capaciteit en inhoudelijke kennis vanuit de ambtelijke organisatie vormen een zwakke plek in de projectorganisatie.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het project zijn voldoende helder en eenduidig vastgelegd in projectdocumenten en de SOK

4.53 In de verschillende fasen van het project (opstellen structuurvisie, opstellen masterplan, opstellen ontwikkelingsplan etc.) zijn beschrijvingen van de bijbehorende projectorganisatie aangetroffen. De projectorganisatie is, zoals passend bij het management van grote projecten, per faseverandering aangepast.

4.54 In de Samenwerkingsovereenkomst (de SOK) is de hoofdstructuur van de huidige projectorganisatie vastgelegd. Deze bestaat uit een stuurgroep en een projectgroep. In de stuurgroep zijn zowel de gemeente als de marktpartij vertegenwoordigd. De gemeente heeft de coördinatie over het project. De stuurgroep wordt voorgezeten door de projectwethouder.

De projectgroep wordt geleid door de gemeentelijk projectleider. Onder de projectgroep kunnen werkgroepen of deelprojectgroepen worden ingericht. De marktpartij neemt deel aan de projectgroep.

4.55 In de SOK zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeente en Provast omschreven. Ook zijn afspraken met andere partijen, die als uitgangspunt golden bij het opstellen van de SOK, vastgelegd in bijlagen bij de SOK. Dit geldt voor afspraken (rechten en verplichtingen) met de eigenaar van de busrestaurant, de bioscopeigenaar en de BAN. Er is niet één overzichtelijke en geactualiseerde registratie met bijvoorbeeld kritieke tijdspaden, deadlines en eventuele aanpassingen van de afspraken aangetroffen. In de ambtelijke reactie op de feiten in deze rapportage is aangegeven dat er wel een planning bestaat. Deze planning is niet ontvangen.

4.56 In de SOK zijn de voorwaarden om de overeenkomst te wijzigen, op te zeggen of te beëindigen omschreven. Geschillen tussen partijen dienen in eerste aanleg aanhangig te worden gemaakt bij de bevoegde rechter in het arrondissement Zwolle.

4.57 Intern in de gemeente is zowel het bestuurlijk als het ambtelijk opdrachtgeverschap eenduidig belegd. Beide opdrachtgeverschappen worden actief ingevuld.

4.58 Jaarlijks wordt door de projectleider een projectjaarplan opgesteld ten behoeve van de directie van de gemeente. Daarin worden het doel van het project, de in het betreffende jaar op te leveren resultaten en de beheersaspecten (Tijd, Geld, Kwaliteit, Informatie, Organisatie) beschreven. In de loop der jaren is de mate van detaillering en concreetheid van deze jaarprojectplannen toegenomen. Dit betreft bijvoorbeeld de verdeling van taken/verantwoordelijkheden/bevoegdheden binnen de projectorganisatie, fasering en planning van het project en de middelenplanning (met name capaciteit en financiën).

De contractuele rechten en plichten van de gemeente in het project zijn voldoende vastgelegd in de SOK maar zijn toe aan actualisering

4.59 De SOK is het centrale contract in het project. Daarin liggen de rechten en plichten van de gemeente vast t.a.v. Provast. In bijlagen bij de SOK liggen afspraken vast tussen de gemeente, Provast en drie andere externe partijen, namelijk: de eigenaar van de busrestaurant, de BAN, en Stabex BV (met name met betrekking tot de realisatie van de bioscoop). De SOK is als bijlage B toegevoegd aan dit rapport.

4.60 Een centrale registratie van de actuele stand van zaken t.a.v. de genoemde contractafspraken met daarin bijvoorbeeld kritieke tijdspaden en deadlines is niet aangetroffen.

4.61 Zoals al bij het onderdeel risicomanagement is weergegeven bevat de samenwerkingsovereenkomst een aantal 'open einden' die nadere invulling vragen tijdens de uitvoering (specifieke invulling/uitvoering deelprojecten, inspanningsverplichten e.d.). Ook is de SOK inmiddels ruim drie jaar oud.

Het is reëel te veronderstellen dat in die periode de context van het contract veranderd is, bijvoorbeeld vanwege de huidige financieel-economische crisis, maar ook door de mogelijke aanpassing van de plannen voor De Deel in verband met de culturele functie van dit plein.

4.62 Het zou daarom een goed moment zijn om de SOK, inclusief bijlagen, te actualiseren.

Beperkte capaciteit en inhoudelijke kennis vanuit de ambtelijke organisatie vormen een zwakke plek in de projectorganisatie

4.63 In het algemeen geven de verschillende partijen (bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever, wethouders, raadsleden, marktpartij) aan tevreden te zijn over het functioneren van de projectorganisatie. Kanttekeningen worden met name gezet bij de beschikbare capaciteit en inhoudelijke kennis in het project vanuit de ambtelijke organisatie.

4.64 In een groot deel van de interviews komt het knelpunt van (te weinig) capaciteit en inhoudelijke kennis aan de orde. In de jaarprojectplannen wordt diverse malen melding gemaakt van de beperkt beschikbare capaciteit. T.b.v. de planontwikkelingskosten hebben diverse extra budgetaanvragen aan de gemeenteraad plaatsgevonden omdat meer capaciteit en/of externe expertise nodig was dan was voorzien.

4.65 Behalve een onderschatting van de benodigde capaciteit en expertise, is ook sprake van een verdeling van de werkzaamheden over een grote hoeveelheid medewerkers uit de ambtelijke organisatie, die hun projectbijdrage leveren naast reguliere werkzaamheden. Dit betekent dat sprake is van:

- a. Versnippering van het werk, de kennis en de ervaring over veel mensen.
- b. Een spanningsveld tussen het project en de reguliere werkzaamheden in de organisatie waarbij het project niet altijd de benodigde prioriteit krijgt. Daarbij is de projectleider niet bevoegd de lijnorganisatie te 'overrulen'.

4.66 Het bovenstaande heeft tot gevolg dat de projectorganisatie de tijdsdruk die er regelmatig is in het project niet altijd aan kan. Stukken t.b.v. de besluitvorming in college en raad worden volgens geïnterviewden bijvoorbeeld vaak laat aangeleverd. In de interviews wordt regelmatig de hoge werkdruk in de projectorganisatie genoemd.

4.67 Een ander punt dat een aantal malen in de interviews wordt genoemd zijn de vele wisselingen in de loop der tijd in de bemensing van de projectorganisatie en de bijbehorende rollen: projectleider, ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever, betrokken collegeleden, betrokken raadsleden. Dit is inherent aan de doorlooptijd van het project, maar heeft wel tot gevolg dat een 'collectief geheugen' ontbreekt. Met name raadsleden benoemen dit als een aandachtspunt. Ook door de ambtelijke organisatie wordt een gebrek aan continuïteit ervaren.

4. Sturing door raad en college

4.68 Ten aanzien van dit thema is gekeken naar:

- a. Algemene en specifieke kaders die de gemeenteraad heeft gesteld voor de ontwikkeling van het centrumgebied (onderzoeksvraag 1).
- b. De wijze waarop de communicatie tussen de betrokken in- en externe partijen verloopt (onderzoeksvraag 8).
- c. De wijze waarop gemeenteraad en college in staat zijn het project te monitoren en bij te sturen (onderzoeksvraag 13).
- d. De wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd wordt over de grondexploitatie en de voortgang van het project (onderzoeksvraag 14).
- e. De kaders die de gemeenteraad bij besluitvorming heeft meegegeven in termen van tussentijdse informatievoorziening en de mate waarin risico's moeten worden afgedekt (onderzoeksvraag 15).

4.69 De belangrijkste bevindingen ten aanzien van dit thema zijn:

- a. De sturende rollen van college en raad zijn vormgegeven conform de algemeen in de gemeente geldende afspraken.
- b. Er zijn veel kaders aanwezig maar het totaaloverzicht ontbreekt.
- c. Informatievoorziening en Communicatie is voldoende, maar richt zich op onderdelen c.q. deelgebieden van het project

4.70 Op elk van deze hoofdbevindingen wordt hierna een toelichting gegeven.

De sturende rollen van het college en de gemeenteraad zijn vormgegeven conform de algemeen in de gemeente geldende afspraken

4.71 De rollen van de gemeenteraad en het college zijn ingevuld conform de in de gemeente Noordoostpolder geldende afspraken. De gemeenteraad neemt daarbij een 'volgende' rol in en stelt bijvoorbeeld kaders vast op basis van voorstellen van het college. Het college speelt een actieve rol in de sturing van het project via de projectwethouder (bestuurlijk opdrachtgever van het project en voorzitter van de stuurgroep) en het lidmaatschap van de stuurgroep van de wethouder Ruimtelijke Ordening en EZ, en de wethouder Wonen. De stuurgroep doet regelmatig voorstellen die ter besluitvorming aan het college worden voorgelegd.

4.72 De gemeenteraadscommissies hebben in de hele historie van het project een belangrijke rol gespeeld. Aan hen heeft op relevante momenten informatievoorziening plaatsgevonden en er is met de gemeenteraadscommissies op diverse momenten een dialoog geweest. Via de gemeenteraadscommissies heeft de gemeenteraad een aantal malen input geleverd aan het project, bijvoorbeeld door te verzoeken om een risico-analyse.

4.73 Hoewel binnen het project Emmeloord Centrum geen communicatieplan is opgesteld, wordt de communicatie en informatievoorziening in het algemeen naar tevredenheid van de diverse partijen ingevuld. Er vindt formele verantwoording plaats via de bestaande instrumenten. Aanvullend daaraan is er een voortgangsmemo ten behoeve van de gemeenteraad en vinden regelmatig informatiebijeenkomsten plaats met de gemeenteraadscommissie. Via de gemeenteraadscommissie hebben de gemeenteraadsleden de mogelijkheid om vragen te stellen en onderwerpen in te brengen. Van deze mogelijkheid wordt ook gebruik gemaakt. Daarnaast vindt informatievoorziening aan de gemeenteraad plaats op het moment dat er besluitvorming gevraagd wordt. In het verleden heeft de gemeenteraad diverse keren inbreng gehad in het project. De gemeenteraad heeft bijvoorbeeld in 2006 het verzoek gedaan om het uitvoeren van een risico-analyse en in de loop der tijd heeft de gemeenteraad een aantal aanvullende inhoudelijke voorstellen in het project gebracht.

4.74 Informatievoorziening aan het college vindt, behalve wanneer vanuit de stuurgroep een voorstel ter besluitvorming wordt voorgelegd, plaats via de rondvraag, waarbinnen het project Emmeloord Centrum als vast aandachtspunt op de agenda staat. Vrijwel wekelijks wordt het college door de portefeuillehouder geïnformeerd over de stand van zaken. Ook vanuit de ambtelijke organisatie komen voorstellen ter besluitvorming in het college. Weliswaar zijn deze voorstellen meestal afgehandeld in de stuurgroep, maar er kunnen ook onderwerpen ter besluitvorming aan het college worden aangeboden die bijvoorbeeld uit het opdrachtgeversoverleg naar voren zijn gekomen.

Er zijn veel kaders aanwezig, maar het totaaloverzicht ontbreekt

4.75 In het documentenonderzoek zijn vele kaders aangetroffen. Dit betreft algemene kaders zoals het grondbeleid en het handboek projectmatig werken. Maar ook binnen het project zijn vele kaders meegegeven, onder meer via de structuurvisie, het Masterplan, het Ontwikkelingsplan en de Samenwerkingsovereenkomst met bijlagen.

4.76 De vraag is of de gemeenteraad het totaal aan kaders overziet. In de loop der tijd hebben verschuivingen in de kaders plaatsgevonden, waarbij niet duidelijk is hoe transparant deze zijn gemaakt voor de gemeenteraad. In de beslisdocumenten wordt in elk geval niet verwezen naar vorige kaders en wordt geen toelichting gegeven op de precieze wijzigingen die hebben plaatsgevonden. Raadsleden geven in het interview met hen ook aan dat voor hen het totaaloverzicht en het collectief geheugen ontbreekt.

De informatievoorziening en communicatie aan de gemeenteraad is voldoende, maar richt zich op onderdelen c.q. deelgebieden van het project

4.77 Hoewel er geen communicatieplan is, is wel in de diverse documenten terug te vinden wat de belangrijkste communicatie- en overlegvormen zijn waarvan het project gebruik maakt. Ook in de formele rapportages is het project terug te vinden, zij het vaak op onderdelen en niet als totaal project.

4.78 De gemeenteraadsleden geven aan de informatievoorziening op zich voldoende transparant en frequent te vinden. In de huidige fase van het project zou de frequentie van de (maandelijkse) voortgangsmemo's volgens hen omlaag kunnen.

4.79 Wat ook hier geldt, is echter dat informatievoorziening zich richt op deelgebieden, onderdelen van het project. Het totaaloverzicht ontbreekt in veel documenten die ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Raadsleden geven aan dit totaaloverzicht te missen.

5 Aanbevelingen

5.01 In dit hoofdstuk zijn per thema aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de analyse en conclusies uit het voorgaande hoofdstuk en de beantwoording van de onderzoeksvragen aan de hand van het toetsingskader (bijlage A).

1. Grondexploitatie

5.02 Met betrekking tot de grondexploitatie wordt het volgende aanbevolen:

1. **Handhaven van de huidige opzet van de grondexploitatie**

De huidige opzet van de grondexploitatie is voldoende transparant en eenduidig en voldoet aan de wettelijke vereisten. Bij de transparantie/eenduidigheid zijn in het vorige hoofdstuk een tweetal kanttekeningen geplaatst. Aanbevolen wordt echter om de huidige opzet van de grondexploitatie niet aan te passen. Aanpassing van de opzet heeft namelijk als risico dat (wederom) onduidelijkheden en aansluitingsproblemen ontstaan.

2. **Nieuwe projecten in het centrum niet meer toevoegen aan grondexploitatie**

Het in de jaren toegenomen exploitatietekort wekt de schijn dat er sprake is geweest van grove fouten of overschrijdingen. Aan de grondexploitatie zijn echter tal van projecten en deelgebieden toegevoegd, hetgeen van invloed is geweest op het uiteindelijke exploitatietekort (alhoewel er ook zeker sprake is geweest van aanpassingen door voortschrijdend inzicht en omissies/fouten). Aanbevolen wordt om nieuwe projecten in het centrum ten behoeve van de transparantie en eenduidigheid niet meer toe te voegen aan de grondexploitatie van Emmeloord Centrum, maar apart te houden (inclusief de financiering).

3. **Verbeteren beheersing financiële bijstellingen en exploitatiesaldo**

In zijn algemeenheid is de gelatenheid waarmee door diverse geïnterviewden wordt gesproken over de financiële bijstellingen en de oplopende prognose van het te verwachten exploitatietekort opvallend. In het kader van het leerproces worden deze fouten en bijstellingen door het merendeel van de geïnterviewden beschouwd als logisch en aanvaardbaar. Aanbevelingen betreffen zowel de instrumentele als de gedragskant.

Als eerste wordt aanbevolen om meer nadruk op de projectcontrol te leggen en de afdeling Financial Planning & Control (FPC) een meer actieve rol toe te kennen als het gaat om het adviseren en controleren van de financiën en planning van het project.

Ten tweede lijkt, al is het onderzoek hier niet specifiek op gericht geweest, ook sprake te zijn van een cultuuraspect, namelijk het elkaar niet of beperkt aanspreken op behaalde resultaten. Wij bevelen aan dit cultuuraspect binnen het Directieteam op de agenda te zetten en daar verbeteracties op te formuleren.

2. Risicomanagement

5.03 Met betrekking tot risicomanagement wordt het volgende aanbevolen:

1. **Gestructureerd risicomanagement invoeren**

Geconcludeerd wordt dat risicomanagement niet actief en gestructureerd is vormgegeven binnen het project Emmeloord Centrum. Aanbevolen wordt hier zo spoedig mogelijk mee van start te gaan. Aanbevolen wordt de risico's (financieel, juridisch, planmatig, etc.) door een externe partij in kaart te laten brengen, inclusief kwantificering en het koppelen met mitigerende maatregelen. Jaarlijks dienen de risico's en mitigerende maatregelen te worden geactualiseerd.

2. **Op geïdentificeerde risico's alvast actie inzetten**

In voorliggende rapportage zijn tal van risico's aangekaart, zowel afkomstig uit de documentenanalyse als uit de interviews. De rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om vast te stellen dat de herziene grondexploitatie een aparte risicoparagraaf zal bevatten waarin deze risico's zoveel mogelijk zijn gekwantificeerd (kans x impact) en zoveel mogelijk zijn voorzien van mitigerende maatregelen. Te denken valt aan maatregelen ter voorkoming van concurrentie van andere aanbieders, vergroten van de man- en slagkracht op het project, formuleren van een strategie in geval de marktpartij onverhoopt zou wegvallen, etc. Specifieke aandacht wordt gevraagd voor de verwachte nieuwe dynamiek met bijbehorende risico's als gevolg van het nieuwe Cultuurdeel.

3. **Actualiseren van de samenwerkingsovereenkomst (inclusief bijlagen)**

De samenwerkingsovereenkomst (SOK) is sinds 2006 niet geactualiseerd. Nadere invulling van 'open einden' heeft tot nu toe door middel van aparte besluitvorming op het niveau van deelgebieden plaatsgevonden. Bovendien is het reëel dat in drie jaar tijd de context van het contract is gewijzigd (bijvoorbeeld vanwege de financieel-economische crisis) en is er sprake van aanpassing van de plannen voor De Deel in verband met het daar samenbrengen van cultuurfuncties. Aanbevolen wordt daarom om de samenwerkingsovereenkomst te actualiseren, en om het resultaat daarvan door een externe partij te laten controleren op zowel juridische als bestuurlijke risico's. Deze laatste opmerking geldt in het algemeen voor toekomstige, grote projecten.

Samenwerkingsovereenkomsten zijn van essentieel belang en dienen altijd door een externe partij te worden getoetst in bredere dan alleen juridische zin.

3. Taken en verantwoordelijkheden van partijen in het project

1. **Behalve actualiseren van het samenwerkingscontract ook het contractbeheer vormgeven**

Behalve de SOK met bijlagen is geen centrale registratie van de stand van zaken t.a.v. de contracten aangetroffen. Dit maakt dat niet in één keer inzichtelijk is wat eventuele aanvullende afspraken zijn, welke afspraken inmiddels zijn afgehandeld, waar eventuele deadlines zich bevinden e.d. Wij bevelen aan om in complexe, grote projecten als Emmeloord Centrum, te zorgen voor een goed contractbeheer.

2. **Zorgen voor voldoende capaciteit en kwaliteit in de bemensing van de projectorganisatie**

De beperkte capaciteit en inhoudelijke kennis vanuit de ambtelijke organisatie vormen een zwakke plek in de projectorganisatie. Hieraan zit een aantal kanten:

- a. De kwaliteit en tijdigheid van de inschatting van de benodigde expertise en capaciteit.
- b. De versnippering van werk, ervaring en kennis over veel mensen.
- c. Het spanningsveld tussen het project en de reguliere werkzaamheden in de ambtelijke organisatie waarbij het project niet altijd de benodigde prioriteit krijgt.

De rekenkamercommissie beveelt aan om opdracht te verlenen aan de ambtelijk opdrachtgever en de projectleider om gezamenlijk verbetervoorstellen te doen ten aanzien van de beschikbaarheid en inzetbaarheid van capaciteit (kwalitatief en kwantitatief) in de projectorganisatie. Voorbeelden van oplossingsrichtingen daarbij zijn:

- a. In projectjaarplannen een minder voorzichtige, maar concretere, inschatting maken van de benodigde capaciteit (kwalitatief en kwantitatief) en hierover harde afspraken maken in het Directieteam.
- b. De ambtelijk opdrachtgever en/of de projectmanager de bevoegdheid geven (c.q. deze herbevestigen) om als de urgentie in het project daar om vraagt, de ambtelijke organisatie te kunnen 'overrulen' ten aanzien van de beschikbaarheid van medewerkers.
- c. Verkleinen van de projectgroepen (de benodigde uren verdelen over minder mensen).
- d. Meer ruimte creëren voor externe inhuur.

4. Sturing door raad en college

1. **De raad helpen te sturen op hoofdlijnen**

Uit het onderzoek blijkt dat de raad in grote lijnen tevreden is over de informatievoorziening en de beslisdocumenten die worden voorgelegd, maar dat voor veel raadsleden het totaaloverzicht ontbreekt, en dat een 'collectief geheugen' wordt gemist. Dit maakt sturing op het project door de gemeenteraad lastig, en vergroot de neiging van de raad om te gaan sturen op onderdelen van het project en op details. Om dit te verbeteren zou de raad zelf een aantal kaders kunnen definiëren voor de informatievoorziening over het project en de facilitering van besluitvorming. De rekenkamercommissie doet daarvoor de volgende suggesties:

- a. Vaststellen dat tussentijdse rapportages aan de gemeenteraad zoveel mogelijk worden ontdaan van te gedetailleerde informatie op uitvoeringsniveau en dat de informatie altijd wordt gekoppeld aan de overall operationele en financiële status van het project en aan eerder genomen besluiten/kaderstelling.
- b. Vaststellen dat het college voor strategische besluiten werkt met scenario's, inclusief consequenties voor het project op totaalniveau, waaruit de gemeenteraad onderbouwd een keuze kan maken.

Ook hiervoor geldt dat de voorgelegde besluiten worden gekoppeld aan eerdere kaderstelling vanuit de gemeenteraad.

- c. Vaststellen dat in 2010 wordt gezorgd voor een inwerkprogramma over het project voor de nieuw gekozen gemeenteraad. Hierin dienen de hoofdlijnen van het project en de financiën aan de orde te komen, met aandacht voor het onderscheid in financiële aanpassingen door voortschrijdend inzicht, fouten/ommissies en verhoogd ambitieniveau/nieuwe deelgebieden. Aanbevolen wordt een dergelijk inwerkprogramma standaard bij een nieuwe raadsperiode voor alle grote meerjarige projecten in te stellen.
- d. Verondersteld mag worden dat de kosten en opbrengsten binnen de grondexploitatie (zeker na de herziening in september 2009) actueel en betrouwbaar zijn geraamd. Deze raming is dan ook kaderstellend. De gemeenteraad wordt aanbevolen de komende jaren scherper/kritischer te zijn op onder- en overschrijdingen op deze (geactualiseerde) raming. Tevens wordt aanbevolen om heldere afspraken te maken over de tussentijdse meldingsplicht van de projectwethouder aan het college en de gemeenteraad aangaande onder-/overschrijdingen.

A Toetsing normenkader: de onderzoeksvragen beantwoord

A.01 In deze bijlage zijn de 15 onderzoeksvragen beantwoord. Hiertoe is in het opgestelde toetsingskader per norm een beoordeling gegeven met onderbouwing uit de documentenanalyse en gehouden interviews. De score valt uiteen in drie kleuren:

- **Rood:** belangrijk knelpunt;
- **Oranje:** verbetering mogelijk;
- **Groen:** verloopt goed.

A.02 In de laatste kolom van de tabel is telkens een onderscheid gemaakt in antwoorden, gebaseerd op de documentenanalyse en antwoorden, gebaseerd op de gehouden interviews.

Nr.	Onderzoeksvraag	Nr.	Onderzoeksnormen	Score	Toelichting
1	Heeft de gemeenteraad duidelijke kaders gesteld voor de ontwikkeling van het centrumgebied?	1.1	Welke algemene kaders heeft de gemeenteraad geformuleerd voor dit type projecten? Type kaders: projectaanpak, projectsturing, grondbeleid, exploitatieverordening		<u>Documentenanalyse:</u> <ul style="list-style-type: none">▪ Grondbeleid 2004.▪ Exploitatieverordening 2004.▪ Handboek projectmatig werken 2005▪ Algemene kaderstellende documenten zijn algemeen geformuleerd en relatief oud.

		1.2	<p>Welke specifieke kaders zijn voor het project Emmeloord Centrum door de gemeenteraad vastgesteld?</p> <p>Type kaders: planning, bekostigingsbesluit, exploitatieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst</p>		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Structuurvisie 1997. ▪ Masterplan. ▪ Ontwikkelingsplan, inclusief uitgangspunten voor PPS-constructies. ▪ Collegeprogramma's vanaf 2002 ▪ Samenwerkingsovereenkomst (SOK) met bijlagen ▪ Beeldkwaliteitsplan ▪ <i>Gemiste documenten:</i> bekostigingsbesluit en exploitatieovereenkomst ▪ Nadere interpretatie en uitwerking van de 'open einden' in de SOK niet door actualisatie beleid, maar door aparte voorstellen en besluiten op deelgebiedniveau. De gemeenteraad is hierin 'volgend op het college. Terugkoppeling van nieuwe besluiten naar eerdere afspraken/kaders vindt niet/nauwelijks plaats. <p><u>Interviews:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeenteraadsleden zijn zelf van mening dat steeds heldere kaders zijn meegegeven aan het project, maar dat niet altijd consequent aan deze kaders is vastgehouden in de volgende fasen. Er heeft in de loop der tijd een verschuiving van de kaders en uitgangspunten plaatsgevonden. Zij zijn van mening dat bij elke stap wel steeds uitdrukkelijk door de gemeenteraad de randvoorwaarden zijn benoemd.
		1.3	<p>Zijn de gestelde kaders duidelijk?</p> <p>Duidelijk = schriftelijk vastgelegd, inclusief eventuele wijzigingen</p> <p>Duidelijk = eenduidig (prioritering is helder)</p>		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De kaders zijn schriftelijk vastgelegd en vastgesteld. ▪ De gestelde kaders laten ruimte voor interpretatie of moeten nader worden uitgewerkt op deelgebiedniveau (betreft met name de SOK). Actualisatie/nadere invulling vindt plaats door middel van separate besluiten. ▪ Wijzigingen/aanvullende besluiten zijn niet op een plek/binnen een document vastgelegd, maar verspreid.
2	Wat waren de uitgangspunten van de vastgestelde grondexploitatie en met welke frequentie dient herziening plaats te	2.1	<p>Welke parameters bevat de grondexploitatie?</p> <p>Voorbeelden parameters: rentepercentage, inflatiepercentage, planontwikkelingskosten e.d.</p>		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zie norm 2.2.

	vinden?	2.2	Is vastgelegd op welke aannames de parameters in de grondexploitatie gebaseerd zijn? (Voorbeeld: % kostenstijgingen, verwachte opbrengsten)		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <p>Enkele belangrijke aannames/parameters:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kostenstijging: 2,5% (volgens Tauw in 2006 een gangbaar percentage). ▪ Indexatiepercentage voor bouw- en woonrijp maken bijgesteld tot 8-10% bij overdracht naar Grondzaken. ▪ Opbrengstenstijging: 2,5% (taakstellende grondprijs Provast, volgens Tauw in 2006 een gangbaar percentage). Vanaf 1-1-2008 bijgesteld naar 1,5%. ▪ Kosten voor planontwikkeling, voorbereiding, administratie en toezicht op de uitvoering in de vorm van toeslagen: 1,3% over verwervingskosten, 10% over sloop- en milieukosten, 30% over kosten van bouw- en woonrijp maken, 18% over kosten van kunstwerken en gebouwde parkeervoorzieningen ▪ Diverse parameters voor grondprijzen en de parkeerexploitatie. ▪ Civiele kosten: variërend van € 85 - € 219 per m2. ▪ Kosten voor voorbereiding en toezicht op de planuitvoering: 12,5% van de kosten voor sloopwerkzaamheden en vouw- en woonrijp maken. ▪ Risico en onvoorzien: 2% van de civiele kosten (volgens Tauw wordt doorgaans gewerkt met een percentage van 10%). ▪ Rente: 5,5% (volgens Tauw in 2006 een gangbaar percentage).
--	---------	-----	---	--	---

		2.3	Met welke financiële uitkomst is de grondexploitatie vastgesteld en in hoeverre is dit taakstellend?		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiële uitkomst meermaals bijgesteld: verwacht exploitatietekort van € 3,9 mln. in 2006 bijgesteld tot € 7,6 mln. in 2008. ▪ Veel financiële verrassingen in het project: niet alle onderdelen en aanpassingen doorgerekend, onderschatting plankosten, onderschatting benodigde expertise. ▪ Budgetten zijn wel taakstellend, maar overschrijdingen/aanpassingen zijn tot nog toe steeds gehonoreerd door de gemeenteraad. ▪ Voor het verwachte negatieve totaalsaldo van circa € 950.000 (na vrijval voorziening voor risico's en uitputting van de reserve herstructurering) is een voorziening gevormd (ten laste van de algemene reserve grondexploitatie). Naast deze voorziening zijn er momenteel geen andere buffers beschikbaar. ▪ Het totaalkrediet voor het project is door de gemeenteraad vastgesteld (de totale exploitatie). Dit krediet is in jaarschijven uitgewerkt. Het budget voor 2009 is geaccordeerd. Op de realisatie van dit budget wordt door Grondzaken als eindverantwoordelijke gestuurd. ▪ Momenteel wordt gewerkt aan de herziening van de grondexploitatie 2009. De herziening zal op 3 september 2009 in de gemeenteraad worden behandeld. Een eventuele toename in het te verwachten negatieve exploitatiesaldo zal leiden tot een verhoging van de reeds getroffen voorziening. Ook dit komt ten laste van de algemene reserve grondexploitatie. <p><u>Interviews:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat opvalt, is dat tijdens de interviews relatief gelaten en luchtig wordt gesproken over de diverse overschrijdingen. Geïnterviewden leggen de nadruk op de onbekendheid van de gemeente met een dergelijk groot en complex project en zien dit als een leertraject.
		2.4	Wat is de frequentie waarmee de grondexploitatie herzien dient te worden en waar ligt dit vast?		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Grondexploitaties worden binnen de gemeente jaarlijks herzien. ▪ Het project Emmeloord Centrum loopt na de overdracht naar Grondzaken mee in de reguliere cyclus voor grondexploitaties.
3	Is er een herkenbare en duidelijke exploitatieopzet?	3.1	Is er een exploitatieopzet beschikbaar?		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Exploitatieopzet beschikbaar voor 2006, 2007 en 2008. ▪ Vanaf 2008 pas echt een grondexploitatie na overdracht aan Grondzaken (tot die tijd afzonderlijke projectexploitaties). ▪ Eén grondexploitatie voor het hele project; geen onderlinge verrekening van verliezen op deelgebieden.
		3.2	Bevat deze exploitatieopzet duidelijke kosten- en opbrengsten categorieën (zo ja, welke)?		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kosten zijn onderscheiden in kostensoorten (bouw- en woonrijp maken, planontwikkelingskosten, verwerving en plaatsing, etc.) en naar locaties/deelgebieden. ▪ Opbrengsten bestaan met name uit de grondverkoop aan Provast

		3.3	Bevat deze exploitatieopzet een heldere fasering (zo ja, hoe ziet die fasering eruit)?		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> De diverse kosten- en opbrengstenposten zijn gefaseerd in de tijd (jaarschijven). <p><u>Interviews:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Er wordt momenteel gewerkt aan een spoorboekje met daarin een planning van de op te leveren documenten in het proces. Hierdoor kan ook beter intern worden gepland welke inzet benodigd is (inclusief de benodigde afdelingen). Dit heeft ontbroken in de afgelopen jaren. Bij overheveling van het project naar de grondexploitatie is de inzet van capaciteit onderschat met externe inhuur als gevolg. Een goede urenraming ontbrak. In 2008 is gewerkt aan een urenraming, zodat de in te zetten capaciteit inzichtelijk is geworden.
		3.4	Zijn in het project financiële buffers (bijvoorbeeld post onvoorzien) opgenomen?		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Het project bevat geen separate financiële buffers voor onvoorziene zaken. <p><u>Interviews:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Er is vooraf volgens geïnterviewden te weinig ruimte gecreëerd om tegenvallers op te vangen.
		3.5	Sluit de exploitatieopzet herkenbaar aan bij het fysieke plan (zo ja, op welke wijze)?		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Zie norm 3.2. De kosten zijn onderscheiden naar locaties (deelgebieden). Door toevoeging van diverse deelgebieden en vermenging van kosten en investeringen ontstaat onduidelijkheid over de 'winstgevendheid' van het oorspronkelijke project. <p><u>Interviews:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> In het verleden zijn de financiële ramingen gebaseerd op de oude plannen, ondanks forse inhoudelijke veranderingen. Ook is in het ontwikkelingsplan niet alles doorgerekend, waardoor onvoorziene kostenposten ontstonden (bijvoorbeeld bij de grondruil in verband met de busrestauratie).
4	Is er sprake van een heldere verwervings- en ontwikkelstrategie met een logische fasering en planning alsmede het instrumentarium (grondpolitiek) dat moet worden ingezet?	4.1	<p>Wat is de ontwikkelstrategie en waar/wanneer is die vastgesteld?</p> <p>Bijvoorbeeld: actief zelf ontwikkelen – publiekprivate samenwerking – aan de markt</p>		<p><u>Documentenanalyse</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Gekozen is voor een publiek - private samenwerking met een marktpartij. In de stukken wordt vanaf het Masterplan gesproken over een markttoets en de beoogde samenwerking met een private partij. Het oorspronkelijke formele besluit hierover is in het onderzoek niet getraceerd. Over de voorbereiding van de markttoets door drie partijen, de selectie van één partij, en de afsluiting van (intentie-)overeenkomsten met de betreffende marktpartij is telkens als onderdeel van het besluitvormingstraject van het college naar de gemeenteraad gecommuniceerd. Op meerdere momenten heeft de raad de gelegenheid gehad (en gebruikt) om bedenkingen en wensen kenbaar te maken.

		4.2	Ligt aan deze ontwikkelstrategie een transparante afweging ten grondslag?		<ul style="list-style-type: none"> ▪ De formele afweging om over te gaan tot een PPS is in het onderzoek niet getraceerd. Wel wordt al vanaf het Masterplan gesproken over samenwerking met een marktpartij. ▪ Middels een marktconsultatie is uit drie partijen gekozen voor Provast als externe partner. De keuze uit de drie partijen die aan de marktconsultatie hebben deelgenomen is schriftelijk gedocumenteerd en gebaseerd op 22 criteria
		4.3	Zijn in het grondbeleid uitgangspunten opgenomen voor ontwikkelstrategieën en sluit de ontwikkelstrategie Emmeloord Centrum daar op aan?		<ul style="list-style-type: none"> ▪ In het Grondbeleid 2004 staat over dit onderwerp dat het niet het beleid van het college is om op grote schaal te gaan werken met publiek-private samenwerkingsverbanden, maar dat zich omstandigheden kunnen voordoen waarin het wenselijk of onvermijdelijk is om samenwerkingen in de vorm van risicodragende deelnemingen aan te gaan. Het college zal dergelijke samenwerkingsverbanden niet aangaan zonder daarover tijdig in het besluitvormingsproces met de raad te communiceren. ▪ De ontwikkelstrategie Emmeloord Centrum sluit hier op aan
		4.4	Is de verwervingsstrategie helder en volgt die logisch uit de ontwikkelstrategie? Waar/wanneer is de verwervingsstrategie vastgesteld?		<ul style="list-style-type: none"> ▪ In het Grondbeleid 2004 staan uitgangspunten geformuleerd t.a.v. (het te gebruiken instrumentarium voor) de verwervingsstrategie. Voor enkele grote projecten worden deze uitgangspunten gespecificeerd. In het project Emmeloord Centrum dient in principe gebruik te worden gemaakt van het actief instrumentarium, dat wil zeggen: in eerste instantie door opkopen door de gemeente; in tweede instantie is eventueel onteigening mogelijk. Dit is ook de strategie die tot nu toe in het project gevolgd wordt. ▪ In de SOK is opgenomen dat gemeente en Provast de nog te verwerven gronden en opstallen trachten te verwerven in gemeenschappelijke financiële verantwoordelijkheid (50:50), binnen de GREX-budgetten. Deze afspraak sluit aan bij het uitgangspunt in het Grondbeleid, dat de gemeente evt. risicodragende deelnemingen aan wil gaan.

5	Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken in- en externe partijen vastgelegd en duidelijk?	5.1	<p>Is de projectorganisatie beschreven voor de volgende taken:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vaststellen/bijstellen planning en kaders financiën - communicatie intern/extern - projectbeheersing - toezicht - werkvoorbereiding - escalatie? 		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ In de verschillende fasen van het project is een beschrijving van de projectorganisatie aangetroffen; per fase hebben hierin aanpassingen plaatsgevonden. ▪ Na de selectie van Provast is een overeenkomst met procesafspraken vastgesteld, waarin per partij de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden voor de komende fase (doel: komen tot een ontwerp-ontwikkelingsplan en een intentie-overeenkomst tot samenwerking) zijn beschreven ▪ In de SOK is een beschrijving gegeven van de projectorganisatie en de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op hoofdlijnen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Vaststellen/bijstellen planning en kaders ○ Coördinatie van het project ○ Toezicht op de kwaliteit, planning en grondexploitatie van het project ○ Vaststellen VO's en DO's van de vastgoedonderdelen en het openbaar areaal ○ Voortgangsbewaking van het project ○ Coördinatie en integratie van de werkzaamheden van partijen ○ Afstemming met andere gemeentelijke projecten ▪ Jaarlijks biedt de gemeentelijke projectleider aan de directie van de gemeente een projectjaarplan aan. Deze projectjaarplannen bevatten o.m. een beschrijving van de projectorganisatie. De laatste jaren is de kwaliteit en detaillering van deze beschrijving toegenomen. ▪ Het college heeft een mandateringsbesluit opgesteld t.b.v. de stuurgroep van het project
		5.2	<p>Is daarin een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeente en die van externe partijen?</p>		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is in de SOK een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeente en Provast. ▪ In de bijlagen van de SOK zijn afspraken tussen de gemeente, Provast en enkele externe partijen (BAN, busrestaurant, eigenaar bioscoop) vastgelegd die als uitgangspunt gelden voor de SOK. In deze afspraken is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de (verantwoordelijkheden c.q. verplichtingen van) diverse partijen.

6	Wat zijn de (contractuele) rechten en plichten van de gemeente?	6.1	Welke contracten heeft de gemeente afgesloten met externe partijen?		<u>Documentenanalyse</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Na de selectie van Provast heeft de gemeente met deze partij een overeenkomst met procesafspraken vastgesteld, met een looptijd tot het vaststellen van de intentie-overeenkomst ▪ De gemeente heeft een samenwerkingsovereenkomst gesloten met Provast (de SOK). De SOK bevat alle contracten, inclusief afspraken met de BAN, Stabex BV (m.b.t. de bioscoop) en de eigenaar van de busrestaurant. Deze specifieke afspraken zijn niet opgenomen in het openbare gedeelte. ▪ Er zijn door gemeente en Provast gezamenlijk afspraken vastgelegd met de BAN/Stichting Passage m.b.t. de Lange Nering Oost (d.d. 20 februari 2006, bijlage bij de SOK) ▪ Er zijn afspraken vastgelegd tussen de gemeente, Provast en Stabex BV met betrekking tot het bouwplan aan de Noordzijde, met name de realisatie van de bioscoop in dit plan (d.d. 14 juni 2005, bijlage bij de SOK) ▪ Er zijn afspraken vastgelegd tussen de gemeente en de eigenaar van de busrestaurant betreffende de tijdelijke en definitieve huisvesting van de busrestaurant (d.d. 19 september 2003 en 1 maart 2005, bijlage bij de SOK) ▪ Er zijn afspraken vastgelegd tussen de gemeente, Provast en BAN met betrekking tot het implementatiemodel voor toevoegingen detailhandel Emmeloord Centrum (d.d. 24 februari 2006, bijlage bij de SOK)
		6.2	Vindt een duidelijke registratie plaats van de afgesloten contracten (inclusief een waarborg op volledigheid)?		<u>Documentenanalyse:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Registratie beperkt zich tot de SOK met bijlagen.
		6.3	Zijn de rechten en verplichtingen gestructureerd inzichtelijk gemaakt door de gemeente?		<u>Documentenanalyse:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De rechten en plichten zijn per onderdeel beschreven en inzichtelijk, maar opgeslagen in verschillende documenten. Een totaaloverzicht (met bijvoorbeeld een kritisch tijdspad, vervaltermijnen e.d. hebben wij niet aangetroffen. De ambtelijke organisatie geeft in haar reactie op deze rapportage aan dat uit de evaluatie van projectmatig werken in 2008 voor voortvloeit Emmeloord Centrum dat er nog een totaaloverzicht zal worden opgesteld.

		6.4	Welke rechten en plichten liggen in deze contracten vast m.b.t. transacties met externe partijen?		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Eén van de bijlagen bij de SOK betreft de algemene voorwaarden voor de verkoop van grond, die ook van toepassing is op de transacties tussen Provast en de gemeente. In dit document zijn de rechten en plichten van de koper en verkoper vastgelegd. ▪ In de SOK liggen m.b.t. transacties de volgende verplichtingen van de gemeente en Provast vast: <ul style="list-style-type: none"> ○ Partijen zullen de nog te verwerven gronden en opstellen trachten te verwerven in gemeenschappelijke financiële verantwoordelijkheid, verdeling 50:50, binnen de budgetten die zijn opgenomen in de GREX ○ Gemeente brengt het CWI-gebouw in tegen de waarde zoals opgenomen in de GREX ○ Gemeente maakt het te ontwikkelen gebied binnen het plangebied voor haar rekening en risico bouwrijp en levert bouwrijpe kavels aan Provast ○ Provast levert de vastgoedontwikkeling voor het totale project De Deel, werkt de diverse bouw- en ontwikkelingsplannen uit in een VO en een DO, dient tijdig bouwaanvragen in en zorgt voor de realisatie (onderdelen zijn omschreven). ○ Gemeente legt het openbaar gebied aan voor haar rekening en risico (onderdelen zijn omschreven) en draagt zorg voor haar rekening en risico voor overige ingrepen in het openbaar areaal ○ Provast betaalt een taakstellende grondprijs voor de afgesproken vastgoedontwikkeling op de Deel ○ Provast ontwerpt in overleg met de gemeente, engineer en realiseert een parkeergarage van minimaal 290 parkeerplaatsen, binnen een taakstellend stichtingkosten budget. De parkeergarage wordt na realisatie in eigendom overgedragen aan de gemeente. Partijen stellen gezamenlijk het Programma van Eisen op, dat door de stuurgroep wordt vastgesteld. ○ Provast is verantwoordelijk voor ontwikkeling en realisatie van de bioscoop en horaca/winkels en houdt daarin volledig rekening met de ter zake door het College schriftelijk vastgelegde financiële afspraken met Stabex BV ○ Provast is verantwoordelijk voor een ontwikkeling van de Poldertoren met een jaarlijks kostendekkende exploitatie; de Poldertoren blijft in eigendom van de gemeente ○ Provast is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en realisatie van de busrestaurant binnen de taakstellende eenmalige bijdrage en binnen de afspraken die zijn gemaakt tussen gemeente en de eigenaar van de busrestaurant ○ Provast heeft een inspanningsverplichting de bijdrage uit de GREX voor de ontwikkeling van de LNO te minimaliseren (aan deze bijdrage is een maximum verbonden)
--	--	-----	---	--	---

		<p>Vervolg 6.4</p>		<ul style="list-style-type: none"> ○ I.v.m. mogelijk uitstel start bouw op De Deel (vanwege aangebrachte samenhang met inwonersaantal draagt de gemeente de rentekosten en kosten van de prijspeil aanpassingen van de kosten aanleg openbaar areaal. Provast betaalt hogere grondopbrengsten als gevolg van de indexering ○ Gemeente draagt het risico van het evt. (afhankelijk van de verwachte bevolkingsgroei) op voorraad bouwen van maximaal 1000 m2 winkelruimte, in de vorm van een huurgarantie aan Provast (hieraan is een maximum verbonden) ○ Onvoorziene kosten uit bezwaarprocedures dienen partijen binnen het plan en het totaalbedrag op te lossen ○ Iedere partij draagt zijn eigen interne en externe kosten voor de projecten waarvoor hij verantwoordelijk is ▪ Ten opzichte van Stabex BV (bioscoop) is de gemeente de verplichting aangegaan tot een huurgarantie voor de te onttrekken bioscoopfunctie qua ruimte voor vijf jaar. Daarnaast zijn gemeente en Provast gezamenlijk een inspanningsverplichting aangegaan om de bioscoop z.s.m. te realiseren op een andere plaats. ▪ Ten aanzien van de eigenaar van de busrestaurateur heeft de gemeente de volgende verplichtingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Verplaatsings- c.q. verhuiskosten ○ Vergoeding omzetsderving door tijdelijke sluiting ○ Vergoeding omzetverlies vanwege tijdelijke huisvesting ○ Overdracht in eigendom van grond en opstal van de uitbreiding in vloeroppervlak; waarbij de totale kosten van de opstal van het door de busrestaurateur oorspronkelijk gewenste deel voor diens rekening komen ○ In ruil hiervoor vindt 'om niet' grondoverdracht plaats aan de gemeente van de oorspronkelijke busrestauratie
--	--	--------------------	--	---

7	Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de sturing van het project? Worden er verschillende projectfasen onderscheiden? Is er een goed functionerende projectorganisatie?	7.1	Hoe is de sturing van het project georganiseerd: <ul style="list-style-type: none"> - stuurgroep - opdrachtgeverschap - overlegstructuren - frequentie van overleggen - rol college - rol gemeenteraad 		<u>Documentenanalyse:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Stuurgroep: beslist over voortgang en houdt toezicht op de kwaliteit, de planning en de grondexploitatie. Provast is lid van de stuurgroep evenals drie wethouders. ▪ Projectgroep: coördineert en bewaakt de voortgang van het project, coördineert en integreert de werkzaamheden van partijen, stemt af met andere gemeentelijke projecten en adviseert t.a.v. de beslisdocumenten. De projectmanager geeft leiding aan de projectgroep. ▪ Opdrachtgeverschap: projectwethouder is bestuurlijk opdrachtgever, daarnaast een ambtelijk opdrachtgever ▪ Overlegstructuren: wekelijks opdrachtgeversoverleg (bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever, projectleider), driewekelijks overleg ambtelijk opdrachtgever en projectleider, periodieke vergaderingen stuurgroep, projectgroep, raadscommissies, Gemeenteraad, College van B&W. ▪ College: neemt besluiten op voorstellen uit de stuurgroep. ▪ gemeenteraad: geeft kaderstelling en neemt waar nodig besluiten (m.n. budgetrecht maar ook vaststelling ontwikkelingsplan e.d.)
		7.2	Is er een eenduidige projectplanning beschikbaar waarin de verschillende projectfasen terug te vinden zijn?		<u>Documentenanalyse:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De grondexploitatie 2008 bevat een bijlage met een projectplanning. ▪ Het project is gefaseerd naar de deelprojecten/deelgebieden. ▪ Daarnaast is er een tijdpad, dat per jaar in de jaarprojectplannen wordt toegelicht met de belangrijkste te behalen resultaten voor de diverse deelprojecten/deelgebieden. Dit tijdpad is opgebouwd vanuit de logische volgorde van te nemen stappen per deelproject.
		7.3	Is een uniform gemeentelijk beleid opgesteld ten aanzien van het projectmatig werken?		<u>Documentenanalyse:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is in de gemeente een handboek projectmatig werken (versie 2005) ▪ Het handboek wordt volgens de geïnterviewden in de praktijk niet adequaat toegepast en is verouderd.
		7.4	Komt de inrichting van de projectorganisatie overeen met het gemeentelijk beleid?		<u>Documentenanalyse:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De inrichting van de projectorganisatie komt overeen met de uitgangspunten in het handboek projectmatig werken ▪ NB. Inrichting van de projectorganisatie komt ook overeen met algemeen gangbare methodes voor projectmatig werken

		7.5	<p>Zijn betrokken partijen tevreden over het functioneren van de projectorganisatie?</p> <p>Betrokken partijen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bestuurlijk opdrachtgever - ambtelijk opdrachtgever - raadsleden - projectmanager - externe partijen (ondernemers, projectontwikkelaar) 		<p><u>Interviews</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ In grote lijnen zijn betrokkenen tevreden over het functioneren van de projectorganisatie. ▪ Er worden veel kanttekeningen geplaatst bij de capaciteit van de projectorganisatie: <ul style="list-style-type: none"> ○ Er is te weinig capaciteit berekend ○ Mensen nemen deel aan het project naast hun reguliere taken; projecttaken krijgen daardoor niet altijd de benodigde prioriteit ○ Door de combinatie met reguliere taken is er versnippering: veel mensen die elk een beperkt deel van hun tijd voor het project inzetbaar zijn ○ Er is (zeker in het verleden, maar ook nu) te weinig rekening gehouden met benodigde expertises die niet in de ambtelijke organisatie aanwezig zijn, daardoor heeft veel inhuur moeten plaatsvinden ○ Inherent aan de lange doorlooptijd van het project:: Veel wisselingen in bemensing projectorganisatie en bijbehorende rollen ▪ Er worden kanttekeningen geplaatst bij de slagkracht van de projectleider: <ul style="list-style-type: none"> ○ Door de beperkte capaciteit kan de projectorganisatie de tijdsdruk niet altijd aan; stukken ter besluitvorming worden vaak laat aangeleverd ○ De projectleider is niet bevoegd de ambtelijke organisatie te “overrulen” als dat nodig is ○ Veel verantwoordelijkheden bij één persoon. Hierbij dient wel te worden vermeld dat binnen het project sprake is van afstemming tussen bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en de projectmanager in het wekelijks opdrachtgeversoverleg. Bovendien vindt er finetuning plaats in een driewekelijks bilaterale gesprek tussen de ambtelijk opdrachtgever en de projectmanager.
--	--	-----	--	--	--

8	Hoe verloopt de communicatie tussen betrokken in- en externe partijen?	8.1	Welke afspraken zijn er gemaakt met betrekking tot communicatie: - overlegvormen - instrumenten (nieuwsbrieven, website, mailadres, etc.) - Formele verantwoording (rapportage, financiële overzichten, accountantsverklaring)		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is geen communicatieplan. ▪ Er wordt gebruik gemaakt van de volgende overlegvormen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Opdrachtgeversoverleg (portefeuillehouder, ambtelijk opdrachtgever, projectleider), wekelijks ○ Overleg ambtelijk opdrachtgever – projectleider, driewekelijks ○ Stuurgroep (minimaal eens per kwartaal) ○ Projectgroep (driewekelijks) ○ Regelmatige informatievoorziening aan het college via de rondvraag of via stukken ter besluitvorming ○ Regelmatige presentaties en themabesprekingen in de betreffende gemeenteraadscommissie(s) ○ Indien nodig besluitvorming in de gemeenteraad ▪ Instrumenten voor communicatie: <ul style="list-style-type: none"> ○ T.b.v. omwonenden en betrokkenen: 2x per jaar een nieuwsbrief ○ T.b.v. raad: maandelijks voortgangsmemo; presentaties en themabesprekingen in de gemeenteraadscommissies; stukken bij besluitvorming ○ T.b.v. inwoners algemeen: informatie op Noordoostpolder.nl, regelmatig achtergrondinformatie op de gemeentelijke informatiepagina (plaatselijke krant), regelmatig persberichten ▪ Formele verantwoording vindt plaats via maraps, programmabegroting en jaarrekening, jaarprojectplannen, sinds 2008 GREX. ▪ Zie ook normen 7.1, 14.1, 14.2.
		8.2	Ervaren betrokken partijen de communicatie als voldoende frequent?		<p><u>Interviews:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De betrokken partijen ervaren de communicatie als voldoende frequent ▪ Zie ook normen 14.1, 14.2, 14.5.
		8.3	Ervaren betrokken partijen de communicatie als voldoende transparant?		<p><u>Interviews:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De betrokken partijen (met name de gemeenteraadsleden) vinden de communicatie/informatievoorziening op zich transparant, maar men mist totaaloverzicht (zowel het totale project als de historische kennis) ▪ Zie ook normen 14.1, 14.2, 14.5.
9	In hoeverre wijkt de grondexploitatie af van de vastgestelde grondexploitatie en op welke wijze vindt hierover verantwoording plaats?	9.1	Welke wijzigingen/herzieningen van de grondexploitatie hebben plaatsgevonden?		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gedurende de looptijd van het project zijn de financiële ramingen meermaals bijgesteld. Het verwachte exploitatietekort bedroeg circa €3,9 mln. en is begin 2006 bijgesteld tot circa €4,1 mln. In 2007 is het verwachte tekort verhoogd naar circa €5,1 mln. Zoals eerder uiteengezet, is het verwachte negatieve exploitatiesaldo in de grondexploitatie 2008 geraamd op circa €7,6 mln. ▪ Zie voor meer informatie hoofdstuk 4 onder 'financiën'.

		9.2	Zijn deze wijzigingen/herzieningen telkens logisch onderbouwd?		<u>Documentenanalyse:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De wijzigingen zijn telkens onderbouwd en zijn in drie categorieën te verdelen: voortschrijdend inzicht, omissies/fouten, aanvullende deelgebieden en verhoging kwaliteitsniveau. ▪ Over de wijzigingen is in het verleden verwarring geweest, mede doordat de genoemde driedeling in wijzigingen is vervlochten in de huidige integrale grondexploitatie. ▪ Zie voor meer info. ▪ Formatie hoofdstuk 4 onder 'financiën'.
		9.3	Hoe en op welke momenten heeft hierover verantwoording plaatsgevonden aan de gemeenteraad?		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zie normen 14.1, 14.2, 14.4, 14.5.
10	Wat is de omvang van de financiële, juridische en planologische risico's in relatie tot de projectfasering?	10.1	Is er inzicht in de gevolgen die de financiële, juridische en planologische risico's kunnen hebben voor de planning van het project?		<u>Documentenanalyse:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De risicoanalyse van Tauw Juridisch en Financieel Advies geeft aan dat de omvang van de voorgestelde looptijd van het plan krap is te noemen voor binnenstedelijk project van deze omvang. Hiermee is er weinig flexibiliteit in de exploitatie om eventuele tegenvallers op te vangen door optimalisatie binnen de looptijd. Door de forse hoeveelheid vierkante meters, die wordt toegevoegd aan het bestaande areaal in korte tijd, ontstaat een afzetrisico. Uitgangspunt is echter dat dit risico bij de ontwikkelaar ligt. ▪ Uit de documenten blijkt niet dat de risicoanalyse heeft geleid tot aanpassing van de planning. ▪ In de projectjaarplannen worden factoren benoemd die een (negatieve) invloed kunnen hebben op de planning van het project (het 'kritieke pad') maar deze invloeden zijn niet nader gekwantificeerd. ▪ Ten opzichte van de oorspronkelijke planning is er inmiddels een uitloop van circa 2 jaar. Dit is o.m. het gevolg van de gemaakte keuze om de start van De Deel te koppelen aan een vereiste bevolkingsomvang.
		10.2	Hoe omvangrijk zijn de mogelijke gevolgen van de financiële, juridische en planologische risico's voor de planning van het project?		<u>Documentenanalyse:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deze gevolgen zijn niet in kaart gebracht. <u>Interviews:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Uit de interviews blijkt dat sommigen nog 'lijken uit de kast' verwachten, terwijl anderen daar optimistisch over zijn; er is geen eenduidig beeld over de omvang en waarschijnlijkheid van mogelijke risico's

11	Heeft de gemeenteraad voldoende zicht op de financiële, juridische en planologische risico's?	11.1	Wat zijn de belangrijkste financiële, juridische en planologische risico's in het project?		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse Tauw (2006) benoemt de volgende risico's: <ul style="list-style-type: none"> ○ Kosten voor verwerving: zeer beperkt risico, ○ Civieltechnische kosten: zeer beperkt risico (ruim en gedegen geraamd), ○ Plankosten: zeer beperkt risico (ruim geraamd) ○ Voorbereiding en toezicht op de planuitvoering: zeer beperkt (gehanteerde percentage is laag, maar civiele kosten zijn weer ruim begroot) ○ Planschade: advies om een reservering te treffen voor eventuele planschadeclaims ○ Risico's aan de opbrengstenkant: liggen volledig bij Provast. ▪ In de Grondexploitatie en de projectjaarplannen worden risico's (c.q. 'factoren met een mogelijk negatief effect') benoemd, maar deze zijn niet gekwantificeerd. ▪ Genoemd in de Grondexploitatie 2008: <ul style="list-style-type: none"> ○ Bewonersaantal Emmeloord ○ BTW aankoop parkeergarage ○ Kosten busrestaurant ○ Mogelijke fietsenstalling (geen kosten voor opgenomen in de GREX, volgens ambtelijke reactie op deze rapportage zijn hiervoor [inmiddels] wel kosten opgenomen) ○ Evt. meerkosten PvE parkeergarage ○ Beheer en onderhoud parkeergarage (te maken afspraken met private gebruikers) ○ Eindafrekening inrichting openbare ruimte Lange Nering West (irt. Subsidie) ▪ Genoemd in de projectjaarplannen 2008 en 2009: <ul style="list-style-type: none"> ○ Vertraging RO-procedures ○ Tegenvallende verwervingen (in tijd en geld) ○ Tegenvallende aanbestedingen ○ Beperkte capaciteit <p><u>Interviews:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ In de interviews worden verschillende mogelijke risico's genoemd, mensen verschillen van mening over waarschijnlijkheid en omvang van deze risico's. Genoemd worden: <ul style="list-style-type: none"> ○ Concurrentie van andere projecten in de markt ○ Te weinig man- en slagkracht ○ Wegvallen Provast als samenwerkingspartner ○ Planschade(claims) ○ Onvoldoende afzet van appartementen
----	---	------	--	--	--

		11.2	Is er een analyse van deze risico's beschikbaar?		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Uitvoering risico-analyse in 2006 door Tauw Juridisch en Financieel Advies leidt tot oprichting van een voorziening voor risico's van € 1,5 mln. die bij de overgang naar Grondzaken weer vrij valt. Na 2006 zijn geen gedegen risico-analyses uitgevoerd. ▪ In grondexploitatie 2008 zijn wel enkele risico's benoemd, maar enkel kwalitatieve beschrijving zonder voorstel voor mitigerende maatregelen. ▪ In de jaarprojectplannen worden 'factoren die een (negatieve) invloed kunnen hebben op het project' genoemd, maar daarbij worden geen maatregelen genoemd om deze invloed te voorkomen of te beperken. ▪ Er worden wel ad hoc maatregelen genomen als er risico's worden gesignaleerd. Een voorbeeld daarvan is het voorbereidingsbesluit in november 2008. Ook zijn de procesafspraken en de samenwerkingsovereenkomst juridisch getoetst.
		11.3	Hoe en op welke momenten is de gemeenteraad over deze risico's geïnformeerd? (instrument, format, inhoud van de communicatie)		<p><u>Documentenanalyse</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Op basis van de analyse van Tauw ▪ Via de GREX (maar aan de genoemde risico's zijn daarin geen maatregelen gekoppeld) ▪ Ad hoc (bijvoorbeeld juridische toetsing, voorbereidingsbesluit), maar niet onder de vlag van 'risicomanagement'
		11.4	Zijn raadsleden daadwerkelijk (op hoofdlijnen) op de hoogte van de risico's in het project?		<p><u>Interviews</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeenteraadsleden worden regelmatig geïnformeerd, maar op het niveau van deelgebieden. Daarmee beschikt de gemeenteraad niet over een compleet inzicht in en overzicht van de risico's in het project
		11.5	Wordt de risico-inventarisatie periodiek geactualiseerd?		<p><u>Documentenanalyse</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Er vindt geen periodieke, gestructureerde actualisering van de risico-inventarisatie plaats
		12	Heeft het gemeentebestuur voldoende maatregelen genomen om deze risico's af te dekken?	12.1	Welke maatregelen heeft het gemeentebestuur genomen om de financiële, juridische en planologische risico's af te dekken?
		12.2	Zijn deze maatregelen voldoende? Voldoende = de maatregelen zijn naar het verleden bezien dekkend geweest, de maatregelen zijn naar de toekomst bezien een logisch antwoord op de geïnventariseerde risico's.		<p><u>Documentenanalyse</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tal van onvoorziene aanpassingen en overschrijdingen maken duidelijk dat de risico's onvoldoende zijn afgedekt in het verleden en daarmee naar verwachting ook niet voor de toekomst. <p><u>Interviews</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Enkele geïnterviewden geven aan dat de verwachting is dat het grootste deel van de onvoorziene posten en onzorgvuldigheden in de afspraken nu wel zijn opgelost en dat er geen echte tegenvallers meer zullen komen. ▪ Zie voor meer informatie de uiteenzetting in hoofdstuk 4 onder 'risicomanagement'.

13	Op welke wijze zijn de gemeenteraad en het college in staat het project te monitoren en bij te sturen?	13.1	Hoe is de rol van het college ten aanzien van dit project ingevuld (zie ook 7.1) <ul style="list-style-type: none"> - bestuurlijk opdrachtgeverschap/portefeuillehouder - afstemming met andere betrokken wethouders - tussentijdse informatievoorziening aan het college (zie ook 14) - beslismomenten in het college 		<u>Documentenanalyse:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Eén van de wethouders is projectwethouder/bestuurlijk opdrachtgever van het project Emmeloord Centrum ▪ De projectwethouder is voorzitter van de stuurgroep. Daarnaast hebben in de stuurgroep 2 andere wethouders zitting met relevante portefeuilles. ▪ Zaken die buiten de beslissingskaders van de stuurgroep vallen, worden ter besluitvorming voorgelegd aan het college <u>Interviews</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ In de collegevergaderingen is wekelijks ruimte op de agenda opgenomen voor informatieuitwisseling over het project Emmeloord Centrum; vrijwel wekelijks komt het onderwerp ter sprake ▪ Zie ook norm 7.1
		13.2	Hoe is de rol van de gemeenteraad ten aanzien van dit project ingevuld (zie ook 7.1) <ul style="list-style-type: none"> - rol raadscommissie(s) - tussentijdse informatievoorziening aan de gemeenteraad (zie ook 14) - beslismomenten in de gemeenteraad 		<u>Documentenanalyse:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeenteraad stelt zich relatief reactief op ten aanzien van de kaderstelling op het project en de taakstelling op de financiële resultaten en projectplanning. De gemeenteraad is in feite 'volgend' op het college. Dit is conform de afspraken die in Noordoostpolder zijn gemaakt naar aanleiding van de invoering van het duaal bestel ▪ De gemeenteraadscommissie wordt veelvuldig geïnformeerd over het project, bijvoorbeeld via themabesprekingen. Er kunnen door de gemeenteraadsleden vragen worden gesteld. Van deze gelegenheid wordt volgens geïnterviewden veel gebruik gemaakt. ▪ Indien sprake is van beslisrecht van de gemeenteraad (bijvoorbeeld vaststelling ontwikkelingsplan, kredietaanvragen e.d.) wordt aan de gemeenteraad besluitvorming gevraagd met onderbouwende documenten ▪ De gemeenteraad heeft in het verleden diverse aanvullende initiatieven geaccordeerd en/of zelf ingebracht in de plannen. ▪ Zie ook norm 7.1
14	Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de grondexploitatie en de voortgang van het project?	14.1	Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de grondexploitatie? (instrument, format, inhoud van de informatievoorziening, frequentie)		<u>Documentenanalyse:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeenteraad wordt geïnformeerd over de grondexploitatie middels de herziening, in de jaarrekening wordt informatie opgenomen. Daarnaast wordt voor werkbudget jaarlijks informatie aan de gemeenteraad verstrekt. ▪ Voor de investeringen zijn kredieten van de gemeenteraad verkregen, zonder expliciete afspraken over overschrijdingen van kredieten. Niet formeel vastgelegd wanneer richting raad of college moet worden gegaan voor melding van de overschrijdingen.

		14.2	Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang van het project? (instrumenten, format, inhoud van de informatievoorziening, frequentie)		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ In de voorjaars/najaarsnota/jaarrekening wordt informatie gepresenteerd over (onderdelen van) het project. ▪ Periodieke voortgangsmemo's. ▪ Het project staat regelmatig op de agenda van de gemeenteraadscommissie (bijvoorbeeld themabesprekingen) ▪ Ad hoc wordt door de wethouder informatie verstrekt (gebeurt regelmatig). ▪ Beantwoording van specifieke vragen vanuit de gemeenteraad. <p><u>Interviews:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Door tijds- en capaciteitsdruk worden stukken vaak laat aangeleverd aan raad (en college). ▪ Zie ook norm 14.5.
		14.3	Voldoet de jaarverslaggeving aan de vereisten die het BBV hieraan stelt?		<p><u>Documentenanalyse</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Uit de documenten is niet gebleken dat de jaarverslaggeving niet voldoet aan de eisen die het BBV hieraan stelt. Binnen de reikwijdte van het onderzoek is hierop door PwC geen aanvullend onderzoek uitgevoerd.
		14.4	Zijn de gemeenteraadsleden op de hoogte van de belangrijkste kenmerken van het project? (financiën, huidige fase, geplande einddatum, belangrijkste risico's)		<p><u>Interviews</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ In het gesprek met de gemeenteraadsleden is niet gebleken dat de gemeenteraadsleden niet op de hoogte zijn van de belangrijkste kenmerken van het project. Met name de leden van de gemeenteraadscommissie zijn op hoofdlijnen goed ingevoerd
		14.5	Zijn de gemeenteraadsleden tevreden over de wijze waarop zij geïnformeerd worden over de grondexploitatie en de voortgang van het project?		<p><u>Documentenanalyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is in het verleden gesteld dat eenduidigheid in de cijfers ontbrak: beperkt inzicht in de vele wijzigingen en inzichten en de financiële consequenties ervan voor het project. ▪ Overgang naar Grondzaken heeft geleid tot vermindering van het aantal tussentijdse rapportages. <p><u>Interviews:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Leden van de gemeenteraadscommissie geven aan dat men regelmatig wordt geïnformeerd in bijeenkomsten over het project, waarin men vragen kan stellen en ook daadwerkelijk input kan leveren. ▪ Tussentijdse terugkoppeling bij nieuwe budgetaanvragen is steeds gekoppeld aan een deel van het project. De gemeenteraadsleden vinden de daarbij gevoegde informatie inzichtelijk, maar zij vinden het lastig dat het totaaloverzicht ontbreekt ▪ In het gesprek met de gemeenteraadsleden wordt het ontbreken van historische kennis (collectief geheugen) door veel raadsleden genoemd. Dit heeft te maken met de lange doorlooptijd van het project; lang niet alle raadsleden hebben het project vanaf het begin (als raadslid) meegemaakt. ▪ De grondexploitatie is volgens sommige raadsleden niet helder.

15	Welke kaders heeft de gemeenteraad zelf bij besluitvorming meegegeven in termen van tussentijdse informatievoorziening en de mate waarin risico's moeten worden afgedekt?	15.1	Zijn er algemene kaders t.a.v. de tussentijdse informatievoorziening en afdekking van risico's die de gemeenteraad heeft geformuleerd voor dit type projecten?		<u>Documentenanalyse:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Behalve met betrekking tot de jaarlijkse herziening van de grondexploitatie zijn geen algemene kaders gevonden t.a.v. tussentijdse informatievoorziening en afdekking van risico's
		15.2	Welke specifieke kaders heeft de gemeenteraad ten aanzien van dit project meegegeven t.a.v. tussentijdse informatievoorziening en afdekking van risico's?		<u>Documentenanalyse:</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dergelijke specifieke kaders zijn niet gevonden.

B Samenwerkingsovereenkomst (SOK)

C Lijst van geanalyseerde documenten

C.01 In deze bijlage is de lijst van geanalyseerde documenten opgenomen:

- Raadsbesluit omtrent ontwikkelen van een structuurvisie voor het centrum van Emmeloord d.d. 12 december 1995
- Verslag informele vergadering van de Commissie van advies III omtrent de structuurvisie d.d. 12 december 1995 Emmeloord Centrum, 2 juli 1996
- Verslag informele vergadering van de Commissie van advies: 2 en 3 omtrent de structuurvisie Emmeloord Centrum, 10 oktober 1996
- Eindrapportage Structuurvisie Emmeloord Centrum, bureau OD205, februari 1997, behandeld in de gemeenteraadsvergadering op 24 juni 1997
- Raadsbesluit 24 juni 1997 omtrent structuurvisie Emmeloord Centrum
- Rapport 'Emmeloord De Deel programmatische invulling' van bureau BRO, d.d.14 september 2001
- Rapport 'DPO Noordoostpolder' van bureau BRO, met daarin een analyse van aanbod, consumentenonderzoek en bezoekersonderzoek in Noordoostpolder, d.d. 22 oktober 2001
- Raadsbesluit 9 april 2002 m.b.t. voorbereidingsbesluit dat in werking treedt op 3 mei 2002
- Raadsbesluit m.b.t. Masterplan Emmeloord Centrum d.d. 6 mei 2003
- Offerte Draaijer & Partners voor het verrichten van werkzaamheden t.b.v. het Masterplan voor het Centrum van Emmeloord, gericht op het invullen van het financiële deel van het Masterplan, d.d. 22 juli 2002
- Opdrachtbevestiging van de gemeente Noordoostpolder aan Draaijer & Partners voor het verrichten van werkzaamheden t.b.v. het Masterplan d.d. 25 september 2002
- Offerte Deloitte & Touche m.b.t. ondersteuning bij het uitvoeren van een onderzoek naar subsidiemogelijkheden voor het project Emmeloord Centrum d.d. 5 december 2002
- Opdrachtbevestiging van de gemeente Noordoostpolder aan Deloitte & Touche voor ondersteuning van een onderzoek naar subsidiemogelijkheden van het project Emmeloord Centrum, d.d. 7 januari 2003
- B&W-besluit, 24 juni 2003, Vertrouwelijk rapport Draaijer & Partners, met bijlage:
 - Financiële analyse masterplan Emmeloord Centrum, 27 januari 2003.
- Rapportage Subsidie-inventarisatie van Deloitte & Touche d.d. 30 januari 2003
- Exploitatieverordening gemeente Noordoostpolder 2004;
- "Grond: het prijzen waard"; Nota Grondbeleid Noordoostpolder, februari 2004
- Adviesvraag college aan de gemeenteraad m.b.t. wensen en bedenkingen inzake de intentieovereenkomst Masterplan Emmeloord Centrum d.d. 9 maart 2004; inclusief besluit/reactie raad d.d. 25 maart 2004;
- Raadsbesluit m.b.t. beschikbaarstelling van een krediet van EUR 125.000,- voor het ontwikkelen en uitvoeren van het Masterplan Emmeloord Centrum d.d. 31 augustus 2004
- (Ontwerp-)besluit B&W betreffende de keuze voor de marktpartij en het vervolgtraject Masterplan Emmeloord Centrum d.d. 8 februari 2005
- Kosten baten analyse Emmeloord Centrum, 24 juni 2005.

- Advies 'Centrumontwikkelingen Emmeloord' van bureau BRO d.d. 18 november 2005 met achterliggende reacties van BAN en Bun
- Motie inzake uitstellen beslissing over Definitief Ontwikkelingsplan Emmeloord Centrum tot na de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006, 26 januari 2006.
- Initiatiefvoorstel Christenunie-SGP m.b.t. alternatieven centrumplan Emmeloord d.d. 20 februari 2006
- B&W-besluit, 14 februari 2006, Aard en omvang van de financiële consequenties naar aanleiding van de risicoanalyse, eventueel uitstel van onderdelen van het ontwikkelingsplannen en aanpassingen van dit plan (VERTROUWELIJK), inclusief bijlagen:
 - Samenvatting grondexploitatie - basis en aangepast;
 - Aanpassing grondexploitatie in verband met op te stellen Samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en Provast;
 - Implementatiemodel voor toevoeging detailhandel Emmeloord Centrum;
 - Risicoanalyse Centrumplan Emmeloord, Tauw Juridisch en Financieel Advies.
- Oprachtbevestiging risicoanalyse Centrumplan Emmeloord, Tauw Juridisch en Financieel Advies, 14 februari 2006.
- Grondexploitatie Emmeloord Centrum, 24 februari 2006 (VERTROUWELIJK);
- B&W-besluit, 28 februari 2006, Ontwikkelingsplan Emmeloord Centrum, aanvullende informatie.
- Rapport 'Gemeente Noordoostpolder, Ontwikkelingsmogelijkheden detailhandel centrum Emmeloord' van bureau BRO d.d. 1 maart 2006
- Raadsbesluit, 2 maart 2006, besluitvorming op het B&W-voorstel van 27 januari 2006.
- B&W-besluit, 9 maart 2006, Emmeloord Centrum, principeafspraken hoofdlijnen SOK (samenwerkingsovereenkomst) gemeente - Provast, met bijlagen:
 - Principeafspraken hoofdlijnen SOK gemeente - Provast, 10 maart 2006.
 - Memo Opmerkingen op Principeafspraken SOK, 10 maart 2006.
- B&W-besluit, 20 april 2006, Werkbudget plankosten en vorming voorziening Emmeloord Centrum, met bijlage:
 - Werkbudget en risicoreservering Emmeloord Centrum, 20 april 2006.
- Raadsvoorstel, 25 april 2006, Werkbudget plankosten en vorming voorziening Emmeloord Centrum, met bijlagen:
 - Nota Werkbudget en risicoreservering Emmeloord Centrum, 20 april 2006.
 - Nota Aard en omvang van de financiële consequenties naar aanleiding van de risicoanalyse, eventueel uitstel van onderdelen van het ontwikkelingsplan en aanpassingen van dit plan (bijvoorbeeld Lange Nering Oost), 24 februari (VERTROUWELIJK).
- RKC-rapport "Projectmatig Werken" d.d. januari 2007
- Memo aan B&W, 9 februari 2007, Herziening grondexploitatiebegroting Emmeloord Centrum 2007.
- B&W-nota, 30 mei 2007, Herziening grondexploitatiebegroting Emmeloord Centrum, en hierop volgende besluiten.
- B&W-besluit, 6 juni 2007, MEMO 16 stand van zaken Emmeloord Centrum.

- Jaarrekening Gemeente Noordoostpolder 2007.
- B&W-besluit, 27 mei 2008, Emmeloord Centrum: herziening grondexploitatie 2008, inclusief bijlage (en hierop volgend raadsbesluit):
 - Herziening (grond)exploitatie Emmeloord Centrum 2008.
- B&W-nota, 18 juni 2008, Werkbudget en plankosten 2008, met bijlage:
 - Toelichtende notitie t.b.v. besluitvorming over de grondexploitatie van Emmeloord Centrum.
- Informatienota aan B&W, 22 juli 2008, afhandeling openstaande vragen n.a.v. herziening grondexploitatie Emmeloord Centrum 2008.
- Accountantsrapport m.b.t. herzieningen Grondexploitatie, uitgebracht aan de VVD-fractie, 29 augustus 2008
- B&W-voorstel, 2 september 2008, voorstellen Emmeloord Centrum.
- Raadsbesluit, 4 september 2008, beschikbaar stellen krediet voor werkbudget plankosten
- Relevante passages uit het verslag van de gemeenteraadsvergadering 4 september 2008;
- Nieuwsarchief www.noordoostpolder.nl: artikel "Gemeente verlengt twee voorbereidingsbesluiten Emmeloord Centrum winkelgebied" d.d. november 2008
- Diverse kwartaal-maraps project Emmeloord Centrum 2005 - 2008;
- Projectjaarplannen Emmeloord Centrum 2003 - 2008;
- Voorbeelden van voortgangsmemo's project Emmeloord Centrum; 2004 – 2008;
- Voorbeelden van stuurgroepverslagen, periode 2002-2008;
- Voorbeelden van projectgroepverslagen, periode 2005-2008;
- Boardletter van de accountant (Deloitte) aan de gemeenteraad d.d. 13 januari 2009
- Gemeentelijke Jaarrekening 2008, d.d. mei 2009
- www.noordoostpolder.nl: informatie over de werkwijze raad en college na invoering van het duale stelsel

D Lijst van geïnterviewden

D.01 In deze bijlage is een overzicht gegeven van de geïnterviewde personen (in alfabetische volgorde):

- Dhr. De Droog Projectmanager Emmeloord Centrum
 - Dhr. Even Griffier
 - Dhr. Hoogeveen Adviseur grondzaken
 - Dhr. De Jong Provast
 - Dhr. Kastelein Directeur/manager eenheid ontwikkeling
 - Dhr. Koers Procesmanager (2005-2006)
 - Dhr. Van der Linde Directiesecretaris
 - Dhr. Mulder Projectwethouder (2002-2006)
 - Dhr. Schutte Wethouder RO en EZ
 - Dhr. Stigt Clustermanager Financial Planning & Control
 - Dhr. Voorberg Projectwethouder
-
- Groepsgesprek met raadsleden gemeente Noordoostpolder

E Logboek

E.01 In deze bijlage is het logboek met onderzoeksactiviteiten opgenomen.

Week	Activiteiten
12	<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoeren interne Start-up PwC - Opvragen benodigde documenten
13	<ul style="list-style-type: none"> - Voeren startgesprek PwC met vertegenwoordiging Rekenkamercommissie; afspraken over aanpak, oriënterende interviews, planning vervolg - Uitzetten planning oriënterende interviews bij de gemeente
14 t/m 16	<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoeren desk research - Houden verkennende interviews - Opstellen concept-normenkader
17	<ul style="list-style-type: none"> - Voeren voortgangsbespreking PwC met leden Rekenkamercommissie; bespreken voortgang, vaststellen normenkader, vaststellen te interviewen sleutelfiguren voor verdiepend onderzoek - Voeren groepsgesprek PwC, Rekenkamercommissie en raadsleden - Opvragen aanvullend benodigde documenten - Uitzetten planning verdiepende interviews bij de gemeente
18 t/m 22	<ul style="list-style-type: none"> - Houden verdiepende interviews - Uitvoeren vervolg desk research
22 t/m 23	<ul style="list-style-type: none"> - Opstellen concept-eindrapportage t.b.v. bespreking met de Rekenkamercommissie
24	<ul style="list-style-type: none"> - Bespreken concept-rapportage PwC met de Rekenkamercommissie
25 en 26	<ul style="list-style-type: none"> - Aanpassen concept-rapportage naar aanleiding van bespreking met de rekenkamercommissie - Beantwoorden laatste nog openstaande vragen
26	<ul style="list-style-type: none"> - Bespreken concept-rapportage en voorstel aanbevelingen met de rekenkamercommissie
27	<ul style="list-style-type: none"> - Aanbieden rapportage van bevindingen t.b.v. technische reactie; einddatum voor de technische reactie is in overleg tussen de rekenkamercommissie en de gemeente vastgesteld op 10 augustus 2009
33	<ul style="list-style-type: none"> - Ontvangst ambtelijke reactie op de feitelijkheden in de rapportage - Verwerking ambtelijke reactie in de rapportage, inclusief het toevoegen van de reactie van PwC op de ambtelijke reactie (wel of niet verwerking)
34	<ul style="list-style-type: none"> - Bespreken conceptrapportage met de rekenkamercommissie, ter voorbereiding op de toezending aan het college
	<ul style="list-style-type: none"> - Definitief maken rapportage en verzenden voor de bestuurlijke reactie