

Bestemming zonder richting

Lessen voor de toekomst uit de aansturing, communicatie en risicomanagement rond de verplaatsing van attractiepark Duinzathe

Rekenkamercommissie Ooststellingwerf
December 2006

Colofon

Rekenkamercommissie Ooststellingwerf

De rekenkamercommissie wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Ooststellingwerf, aan de transparantie van het gemeentelijk handelen en aan de versterking van de publieke verantwoording daarover. De commissie doet dit door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren. De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. De rekenkamercommissie bestaat uit onafhankelijke leden, die geen binding hebben met het gemeentelijk apparaat. Zij worden ondersteund door een ambtelijk secretaris.

De rekenkamer voert het onderzoek zelf uit, veelal ondersteund door externe onderzoekers. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst.

Samenstelling

Leden	W.M.J. Gerner N. Meijer E.S. Rijnders
-------	---

Voorzitter	N. van Rijn
------------	-------------

Ambtelijk secretaris	R. Duijtshoff
----------------------	---------------

De rekenkamercommissie is bij de uitvoering van het onderzoek van de verplaatsing van Duinenzathe ondersteund door bureau Partners & Pröpper uit Vught.

Onderzoekers	P. van Vliet (projectleider) M. Woud I.M.A.M. Pröpper
--------------	---

Contact

Post	Postbus 38 8430 AA OOSTERWOLDE
------	-----------------------------------

Mail	rekenkamercommissie@ooststellingwerf.nl
Website	www.ooststellingwerf.nl

Inhoud

1	Voorwoord.....	4
2	Kern.....	5
3	Aanbevelingen.....	7
4	Rekenkameronderzoek naar de verplaatsing van Duinenzathe.....	9
4.1	Inleiding.....	9
4.2	Opzet van het onderzoek.....	10
4.3	De verplaatsing van Duinenzathe in vogelvlucht.....	11
5	Communicatie en informatievoorziening.....	14
5.1	Afspraken college en raad over informatievoorziening.....	14
5.2	Communicatie en informatievoorziening aan externe partijen.....	14
5.3	Interne communicatie en informatievoorziening.....	14
6	Politieke sturing en controle door de raad.....	18
6.1	Sturing en controle door de raad.....	18
6.2	Beleidsdoelstellingen.....	18
6.3	Politieke kaderstelling.....	19
6.4	Randvoorwaarden.....	22
7	Uitvoering en risicomanagement door college en ambtelijk apparaat.....	24
7.1	Uitvoering en risicomanagement onder de loep.....	24
7.2	Bestemmingsplan.....	27
7.3	Bezwaarschriften.....	28
8	Koerswijzigingen en bijsturing.....	30
8.1	Geen oplossing zonder problemen.....	30
Bijlage 1	Bronnenlijst.....	32
Bijlage 2	Lijst interviews.....	34
Bijlage 3	Methodische verantwoording.....	35
Bijlage 4	Historisch overzicht.....	40
Bijlage 5	Reactie college van burgemeester & wethouders.....	44
	Nawoord.....	47

1 Voorwoord

Toen de rekenkamercommissie van de gemeente Ooststellingwerf op 8 november 2005 werd benoemd en beëdigd, was het voornemen om – met inachtneming van de wensen van gemeenteraad, college en burgers - een eigen onderzoeksagenda vast te stellen en in uitvoering te nemen.

Op 9 maart 2006 ontving de rekenkamercommissie van de gemeenteraad het verzoek om een onderzoek te doen naar de gang van zaken rond de verplaatsing van Attractiepark Duinenzathe. In een gesprek met de voorzitter van de controlecommissie vond vervolgens een nadere verkenning van het onderwerp en een verduidelijking van de vraag vanuit de gemeenteraad plaats. Na zorgvuldige afweging heeft de rekenkamercommissie vervolgens besloten om de uitdaging aan te gaan. Het financiële belang van het traject en de eventuele kans op herhaling zijn daarbij belangrijk geweest. Ook speelde mee dat dit onderwerp “slechts” één casus is en de commissie eraan hecht om algemene aanbevelingen te doen. Ook de politieke en emotionele lading van het onderwerp heeft een belangrijke rol gespeeld in de afwegingen, want de rekenkamercommissie moet haar sporen nog verdienen en wordt al bij het eerste onderzoek geconfronteerd met een complex en lastig onderzoek.

De maanden voorafgaand aan de zomerperiode zijn vervolgens besteed aan het formuleren van de onderzoeksvragen, het opstellen van een onderzoeksopzet en het verifiëren daarvan binnen de controlecommissie. Met de onderzoeksopzet als bijlage is vervolgens een offertetraject opgesteld richting een drietal onderzoeksbureaus, want de daadwerkelijke onderzoeksinspanning diende in de ogen van de rekenkamercommissie te worden uitbesteed aan professionals.

De gekozen partner voor dit onderzoek is Partners + Pröpper uit Vught geworden en dit rapport is het product van een gemeenschappelijke inspanning van medewerkers van dit bureau en de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie presenteert hierbij het resultaat. De aanbevelingen zijn geformuleerd op basis van de bevindingen uit het onderzoek, maar geformuleerd richting de toekomst en toepasbaar voor casus van vergelijkbare strekking.

Nysius van Rijn
Voorzitter rekenkamercommissie

2 Kern

In dit onderzoek is de rol die het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie hebben gespeeld bij het traject van de verplaatsing van attractiepark Duinenzathe onderzocht. Daarbij is gekeken naar *communicatie en informatievoorziening*, de *politieke sturing en controle* door de gemeenteraad, de *uitvoering en risicomanagement* door college van B&W en ambtelijke organisatie en *koerswijzigingen* die tijdens het traject zijn opgetreden.

Het onderzoek biedt geen compleet inzicht of overzicht van alle gebeurtenissen rond de verplaatsing van Duinenzathe. Doordat er niet met de betrokken ondernemer of omwonenden is gesproken, blijven het perspectief van deze partijen en de rol die zij hebben gespeeld buiten beschouwing.

Bij de start van het onderzoek veronderstelde de rekenkamercommissie dat de communicatie en informatievoorziening een centrale rol hebben vervuld in het ongunstige verloop van het traject vanuit gemeentelijk perspectief. De rekenkamercommissie concludeert over de communicatie en informatievoorziening:

Er is sprake van voldoende adequate communicatie en informatievoorziening in kwantitatieve zin, maar in kwalitatieve zin waren communicatie en informatievoorziening onvoldoende.

Heldere communicatie en informatievoorziening over de verplaatsing van Duinenzathe bleek lastig, omdat bij college en ambtelijke organisatie onvoldoende inzicht bestond in het gehele traject.

De rekenkamercommissie concludeert over de uitvoering en risicomanagement door college en ambtelijke organisatie:

De uitvoering van het traject verliep niet vlekkeloos, van adequaat risicomanagement was geen sprake.

Er werd niet projectmatig gewerkt. De voortgang van het traject werd onvoldoende bewaakt en risico's werden niet systematisch in kaart gebracht.

De politieke sturing en controle door de gemeenteraad worden mede bepaald door de communicatie en informatievoorziening van het college richting gemeenteraad. De raad stuurt en controleert immers op basis van de aangeleverde informatie. De raad dient daarbij zelf ook een proactieve rol te vervullen door om informatie te vragen en ook politieke keuzes te maken. De rekenkamercommissie concludeert:

Er is onvoldoende adequate sturing en controle door de raad geweest op de verplaatsing van Duinenzathe.

De gemeenteraad had voldoende mogelijkheden voor sturing, maar stuurde nauwelijks. De raad had voldoende mogelijkheden voor controle, maar de controle was vanaf 2000 niet adequaat. De informatievoorziening en communicatie van het college was vanaf 2001 echter ook onvoldoende adequaat.

De rekenkamercommissie heeft ook gekeken naar de rol die wijzigingen tijdens dit langdurige traject hebben gespeeld. De rekenkamercommissie concludeert:

Er is niet adequaat omgegaan met koerswijzigingen tijdens de verplaatsing van Duinenzathe.

Vaak hadden zij vertragingen in de uitvoering tot gevolg. Wijzigingen in het traject volgden niet op basis van bezwaarschriften, maar pas als een juridische procedure dit vereiste. Het gemeentebestuur heeft onvoldoende ingezien dat haar eigen standpuntwijziging ten aanzien van het partycentrum grote financiële risico's met zich mee zou kunnen brengen. Tijdens de latere procesgang is dit gebleken.

Alles overziende komt de rekenkamercommissie tot de conclusie dat niet de communicatie- en informatievoorziening het voornaamste probleem was. Met name de procesbeheersing, sturing en controle zijn van doorslaggevende betekenis geweest voor feilen in het proces. Tevens kan hieruit geconcludeerd worden dat alle betrokken partijen, college, gemeenteraad en ambtelijk apparaat, steken hebben laten vallen in de uitoefening van hun taken.

3 Aanbevelingen

Communicatie en informatievoorziening

- 1 Maak afspraken tussen raad en college over de communicatie en informatievoorziening van politieke relevante dossiers.
- 2 Stel bij grote projecten een communicatieplan op waarin duidelijk wordt vastgelegd op welke wijze en op welke momenten wie informatie verstrekt en wie informatie ontvangt. Evalueer en indien gewenst wijzig dit communicatieplan regelmatig.
- 3 Besteed aandacht aan en toets de begrijpelijkheid, helderheid en volledigheid van informatie tussen college en raad.

Politieke sturing en controle door de raad en politiek bestuurlijk samenspel

- 4 Maak afspraken en spelregels tussen raad en college over de onderlinge wisselwerking bij en procesgang van politiek relevante dossiers. Leg vast op welke momenten wordt gerapporteerd.
- 5 Breng als college de raad actief in stelling bij het maken van politieke keuzes. Leg in raadsvoorstellen expliciete politieke keuzes voor aan de raad.
- 6 Neem als raad uitsluitend besluiten als doelstellingen, risico's en randvoorwaarden duidelijk zijn en consequenties van een besluit kunnen worden overzien.

Uitvoering en risicomanagement door college en ambtelijk apparaat

- 7 Zet in op projectmatig werken bij de uitvoering van grote trajecten.
- 8 Pas go/no go momenten in binnen het politiek bestuurlijke besluitvormingsproces en planning en control cyclus.
- 9 Formuleer als college heldere opdrachten/ mandaten: wat vraagt het college (én de raad) van de ambtelijke organisatie om tot een adequate opdrachtverlening te komen? Leg als college het mandaat bij het MT of een ambtelijk leidinggevende als ambtelijk opdrachtgever. Leg vast voor welke besluiten college dan wel raad noodzakelijk zijn. Let daarbij op de vereiste slagvaardigheid in projecten.
- 10 Zet professionele projectleiders in voor de 'zware projecten'. Zij zijn opdrachtnemer in projecten en leggen verantwoording af aan de ambtelijk opdrachtgever. Bevorder dat projectleiders met integraal overzicht en mandaat zaken in de organisatie voor elkaar krijgen en het bestuur kunnen ondersteunen.
- 11 Zorg er voor dat projectdossiers integraal onderdeel uitmaken van het gemeentelijke archief en als zodanig professioneel worden ingericht in termen van volledigheid en ontsluiting. Goede projectdossiers ondersteunen de continuïteit van het project.
- 12 Geef de ambtelijke leiding een duidelijke rol bij projecten, die zeker bestaat uit leidinggeven en coaching.
- 13 Leg samenwerking met externe partijen vast in een overeenkomst, die expliciet alle wederzijdse verwachtingen vastlegt. Laat overeenkomsten toetsen door onafhankelijke deskundigen.

- 14 Maak (grote) projecten beheersbaar. Weeg risico's af en ontwikkel indien nodig flankerend beleid om risico's te beperken of te neutraliseren.

Koerswijzigingen

- 15 Ga zorgvuldig om met wijzigingen binnen een project. Behoud het initiatief en bekijk wijzigingen op consequenties op het project. Schakel daarbij desgewenst externe expertise in.
- 16 Bekijk regelmatig als raad en college of de politieke kaderstelling nog de juiste is voor de realisatie van het project. Zorg dat kaders niet zodanig knellend worden dat wijzigingen niet meer mogelijk zijn.
- 17 Benut bezwaren en bezwaarschriften om een project inhoudelijk te verbeteren. Gebruik ze om tunnelvisie te voorkomen.

Algemene aanbeveling

- 18 Maak bij aanvang van een project een integrale kosten/baten analyse (inclusief alle financiële, economische, juridische en maatschappelijke voor- en nadelen). Betrek ook burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven hierbij afhankelijk van het project. Hiermee wordt ook gewerkt aan draagvlak voor besluiten.

4 Rekenkameronderzoek naar de verplaatsing van Duinenzathe

4.1 Inleiding

Dit rapport is het resultaat van een onderzoek van de rekenkamercommissie naar de omstandigheden, beleidsstandpunten en procedures die een rol hebben gespeeld bij de verplaatsing van Attractiepark Duinenzathe in Appelscha. De rechter heeft de gemeente op de vingers getikt en een recht op schadevergoeding toegewezen.

Het voornemen van de rekenkamercommissie is om met open vizier terug te blikken en tegelijkertijd ontwikkelingsgericht naar de toekomst kijken. De uitspraken van de rechtbank en het gerechtshof maken weliswaar deel uit van het dossier rond de verplaatsing van Duinenzathe. Het is echter niet de intentie van de rekenkamercommissie om het werk van de rechter in dit onderzoek opnieuw te doen.

De rekenkamercommissie heeft gekozen voor de periode vanaf 1996 toen de Boerestreekplannen werden goedgekeurd door de raad. De onderzoeksperiode eindigt met de uitspraak in het hoger beroep van de gemeente bij het gerechtshof van 21 december 2005. Om inzicht te krijgen in de aanleiding van het geheel is de periode van 1992 tot 1996 globaal betrokken in het onderzoek.

De stukken met betrekking tot de verplaatsing van Duinenzathe zijn in het archief in ruim veertig dossiers verzameld. De grote hoeveelheid dossiers en gesprekken met betrokkenen hebben er toe geleid dat de rekenkamercommissie er in het onderzoek voor heeft gekozen om de analyse tot een aantal sleutelmomenten te beperken. Aan de hand van deze beslismomenten, die in bijlage 5 zijn opgenomen, is het goed mogelijk om de centrale onderzoeksvragen te beantwoorden.

De rekenkamercommissie heeft bij dit onderzoek de medewerking van verschillende ambtenaren, (oud)bestuurders, (oud)raadsleden en Grontmij gekregen. Zij hebben in gesprekken met de rekenkamercommissie een beeld gegeven van dit omvangrijke dossier. Deze gesprekken vormen met de dossiers de belangrijkste bronnen voor het onderzoek. De verslagen van de gesprekken zijn vertrouwelijk en worden niet rechtstreeks in het rapport gebruikt (geen citaten), noch zullen zij als integrale verslagen in de bijlagen terug te vinden zijn.

De betrokken ondernemer en omwonenden zijn niet benaderd in het kader van het onderzoek. Er is hiervoor gekozen om een goede juridische afwikkeling niet in gevaar te brengen. Het onderzoek geeft dan ook geen volledig beeld van alle gebeurtenissen rond de verplaatsing van Duinenzathe. Het onderzoek beperkt zich tot het functioneren van het college, raad en ambtelijk apparaat en de lessen die zij uit dit dossier kunnen leren.

4.2 Opzet van het onderzoek

Doel- en vraagstelling

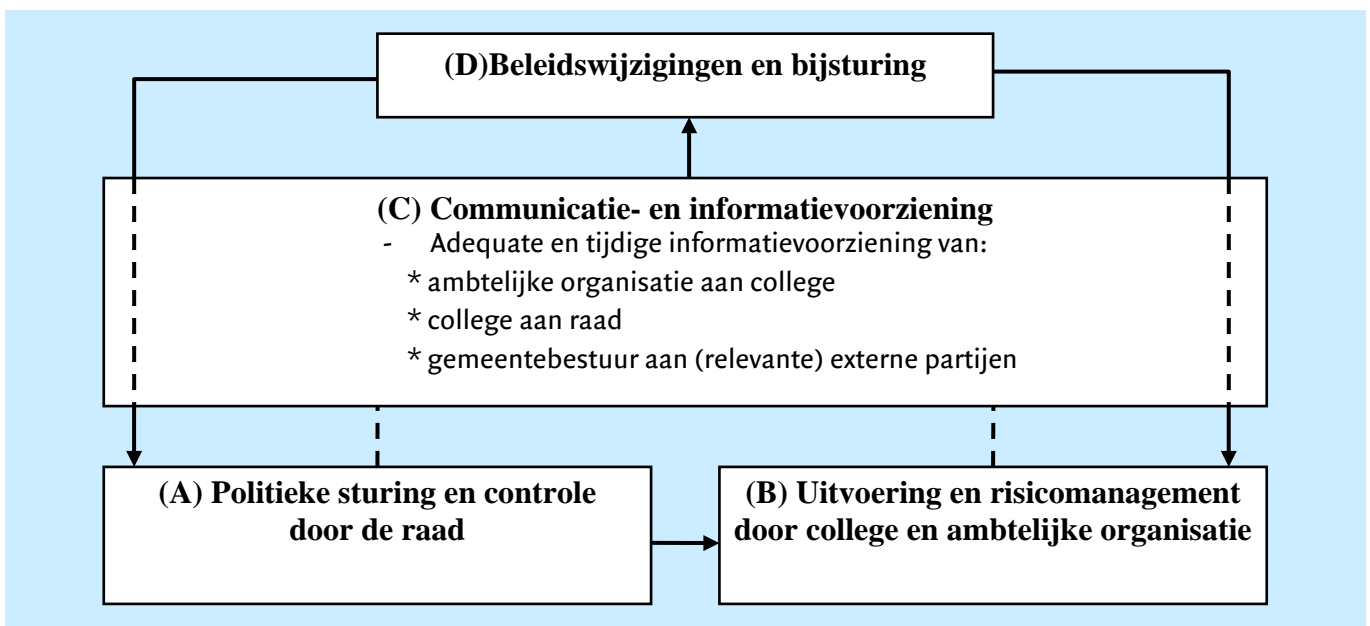
De doelstelling van de rekenkamercommissie is als volgt:

Inzicht verkrijgen in de communicatie en het risicomanagement vanuit gemeentelijk perspectief rond de verplaatsing van Attractiepark Duinenzathe, deze te evalueren en het doen van aanbevelingen voor de toekomst (ter voorkoming van soortgelijke situaties).

De centrale vragen van het onderzoek zijn:

- 1 Hoe zijn de politieke sturing en controle door de raad voorafgaande en tijdens de verplaatsing van Duinenzathe verlopen?
- 2 Hoe is de feitelijke uitvoering verlopen en hoe is het risicomanagement door het college en de ambtelijke organisatie opgepakt?
- 3 In welke mate zijn de communicatie en informatievoorziening adequaat geweest in het licht van het samenspel tussen ambtelijke organisatie en college, tussen raad en college en tussen gemeentebestuur en (relevante) externe betrokkenen?
- 4 Van welke beleidswijzigingen (en bijsturing) door raad, college of ambtelijke organisatie is sprake geweest en waarop berustten deze?

Deze vragen verwerkt de rekenkamercommissie in onderstaand onderzoeksmodel.



Figuur 1: onderzoeksmodel

De centrale vragen zijn uitgewerkt in deelvragen, die in bijlage 3 zijn opgenomen.

Onderzoeksaanpak

Aan de hand van dossierstudie en interviews met betrokkenen op ambtelijk en bestuurlijk niveau heeft de rekenkamercommissie zich een beeld gevormd van de gebeurtenissen rond de verplaatsing van attractiepark Duinenzathe in Appelscha.

Inhoudelijke afbakening

Het accent in het onderzoek ligt bij de elementen van het normenkader: de politiek-bestuurlijke sturing, de doorwerking daarvan naar de uitvoering, de communicatie en informatievoorziening en beleids- en koerswijzigingen rond het project. Het onderzoek is niet gericht op een diepgaande analyse van planologische of milieutechnische aspecten. Het onderzoek voorziet, los van de specifieke inhoud, in aanbevelingen en lessen met doorwerking naar andere (toekomstige) grote projecten en dossiers.

Inhoudelijke resultaten/ effecten van het project

Het normenkader is volledig opgenomen in bijlage 3. Voor zover uitvoeringsresultaten in beschouwing worden genomen, staan deze in het teken van de beoordeling van de elementen uit het normenkader. Met deze werkwijze dragen we er tevens toe bij dat afstand wordt bewaard tot de gevolgde juridische rechtsgang en uitkomsten daarvan.

4.3 De verplaatsing van Duinenzathe in vogelvlucht

In deze paragraaf worden kort de belangrijkste gebeurtenissen rond de verplaatsing van Duinenzathe beschreven. Een gedetailleerd overzicht is opgenomen in bijlage 4.

Tijdens een onderzoek naar de recreatieve ontwikkelingen in Appelscha verzoekt de eigenaar van attractiepark Duinenzathe de gemeente in 1993 om het sportveldencomplex voor verblijfsrecreatieve doeleinden te mogen aankopen. De gemeente wijst dit af en start een onderzoek naar mogelijkheden voor uitbreiding van attractiepark Duinenzathe binnen Appelscha. Er is door de gemeente een aantal knelpunten geconstateerd in Appelscha die in het onderzoek aan de orde komen: infrastructurele problemen, gebrek aan parkeergelegenheid, capaciteitsproblemen van het attractiepark, ongunstig gelegen woningen aan de Boerestreek en de beperkte mogelijkheden op de locatie van de manege.

Het rapport “Koncept-rapportage Ontwikkeling Boerestreek Appelscha” van bureau De Vries & Hopman bevat vier alternatieven, die volgens het bureau geen van allen oplossing bieden voor het attractiepark op de lange termijn. Daarom wordt een vijfde alternatief aangedragen, de algehele verplaatsing van attractiepark Duinenzathe. Er wordt op 19 oktober 1993 door de raad besloten om een vervolgonderzoek naar de verplaatsing van het attractiepark te starten.

Op 21 juni 1994 stelt de raad het rapport “Revitalisering Boerestreek Appelscha” vast. Locatie De Maden wordt aangewezen als geschikte mogelijkheid voor de verplaatsing van Duinenzathe en vormt een onderdeel van de revitalisering van de Boerestreek in Appelscha. De Grontmij onderzoekt de haalbaarheid van deze plannen. Op 21 mei 1996 stemt de raad in met het Boerestreekplan (waarin de verplaatsing van Duinenzathe is

opgenomen) en wordt ook een raamovereenkomst met Grontmij over de verplaatsing van Duinenzathe goedgekeurd. Het bestemmingsplan Boerestreek Appelscha wordt voor inspraak vrijgegeven. Op 16 december 1997 stelt de raad het bestemmingsplan Boerestreek vast. Daarnaast heeft de raad de realisatieovereenkomsten tussen de gemeente en de eigenaar van Duinenzathe en de gemeente en Grontmij met betrekking tot de verplaatsing bekrachtigd.

Al deze partijen tekenen de realisatieovereenkomsten op 2 februari 1998. Tegen het bestemmingsplan is dan al bezwaar aangetekend bij Gedeputeerde Staten. Op 7 juli 1998 wordt het bestemmingsplan Boerestreek Appelscha door Gedeputeerde Staten gedeeltelijk goedgekeurd. Er is een partiële herziening nodig voor een deel van het bestemmingsplan. Deze herziening wordt op 16 november 1999 vastgesteld.

Inmiddels is de bouwvergunning voor het hoofdgebouw in het attractiepark Nieuw-Duinenzathe afgegeven door de gemeente (19 oktober 1999). De raad stelt in februari 2000 vragen over het hoofdgebouw en een mogelijke invulling als partycentrum. De gemeente bevestigt aan de raad en omwonenden dat de horecabestemming ruim is geformuleerd en een partycentrum daaronder valt. Op 2 maart 2000 blijkt dat het hoofdgebouw in afwijking van de verleende bouwvergunning wordt gebouwd.

Op 28 april 2000 vernietigt de Raad van State het besluit van Gedeputeerde Staten om het bestemmingsplan grotendeels goed te keuren. De gevolgen van een partycentrum voor verkeer en milieu zijn door de gemeente onvoldoende onderzocht. Dit betekent dat de recreatieve bestemming voor het attractiepark uit het bestemmingsplan is vervallen. Dit leidt tot het opleggen van een bouwstop tussen 17 mei 2000 en 21 juni 2000.

Op 19 september 2000 stemt de raad in met een onderzoek naar de verkeers- en milieuaspecten van een partycentrum. Dit onderzoek van bureau Tauw maakt duidelijk dat er slechts op beperkte schaal horeca mogelijk is op deze locatie. Er kan met een aantal maatregelen een kleinschalig partycentrum worden gerealiseerd.

Op 15 mei 2001 stemt de gemeenteraad in met een bestemmingsregeling waarin enkel dagrecreatie (attractiepark dicht, horeca dicht) is toegestaan in het hoofdgebouw van het attractiepark. Belangrijk hierbij is dat de gemeente er op dat moment van uit gaat dat de eigenaar van Duinenzathe zijn aanvraag voor het gebruik van het hoofdgebouw als partycentrum heeft ingetrokken. Om die reden stemt de raad er ook mee in dat er geen Milieu Effect Rapportage wordt opgesteld. De gemeente ziet een eventuele schadeclaim met vertrouwen tegemoet, omdat het realiseren van een partycentrum naar de mening van de gemeente niet onder de inspanningsverplichting van de realisatieovereenkomst valt.

Op 30 januari 2002 dagvaardt de ondernemer de gemeente met een officiële schadeclaim. Met Pasen 2002 wordt het nieuwe attractiepark Duinenzathe officieel geopend. De eigenaar van Duinenzathe verzoekt in 2002 om zelfstandige horeca-activiteiten binnen de grenzen van het rapport Tauw in het hoofdgebouw te mogen ontplooiën. De raad wijst dit verzoek in 2003 af. Op 14 maart 2004 wordt de gemeente in

de rechtzaak in het ongelijk gesteld waarop de gemeente in hoger beroep gaat. Op 21 december 2005 volgt tenslotte het arrest van het Gerechtshof Leeuwarden waarin wordt vastgesteld dat de gemeente toerekenbaar tekort is geschoten in de naleving van de realisatieovereenkomst. Er zal een schadevergoeding aan de ondernemer moeten worden betaald. De juridische procedure rond de schadevergoeding loopt nog steeds.

5 Communicatie en informatievoorziening

In dit hoofdstuk staat de communicatie en de informatievoorziening tussen partijen centraal. Hoe zijn deze processen tijdens het project verlopen? Er wordt aandacht besteed aan de afspraken over communicatie en informatievoorziening en over hoe deze informatievoorziening aan de diverse partijen is gegaan.

5.1 Afspraken college en raad over informatievoorziening

Er zijn geen specifieke afspraken gemaakt over informatievoorziening vanuit het college naar de raad over dit traject, anders dan de zaken die genoemd zijn in het Reglement van Orde. Dit betreffen standaardafspraken als toezending van stukken voor de vergadering, ter inzage legging van stukken, dat er tijdens raadsvergadering een lijst van ingekomen stukken wordt gehanteerd en de mogelijkheid om schriftelijk vragen te stellen. Het is de rekenkamercommissie niet gebleken dat men zich bij de verplaatsing van Duinenzathe niet aan deze afspraken heeft gehouden.

5.2 Communicatie en informatievoorziening aan externe partijen

De rekenkamercommissie heeft geen afspraken aangetroffen tussen raad en college over de informatieverschaffing aan externe partijen. Onder externe partijen worden de inwoners van de gemeente en de Grontmij, de organisatie die de regie had over de uitvoering, verstaan.

Er was geen communicatieplan waarin de wijze van informatieverstrekking was vastgelegd. Er was een begeleidingsgroep Boerestreek, waarin de burgemeester, de portefeuillehouders, Plaatselijk Belang, VVW en Stichting Boerestreek participeerden. Verder was er vanaf oktober 1996 een projectgroep Boerestreek die regelmatig bijeen kwam. In deze projectgroep wisselden gemeenteambtenaren en vertegenwoordigers van de Grontmij informatie uit. Het proces van informatievoorziening tussen die partijen is daarmee goed afgedekt.

Een deel van de inwoners van de gemeente was verrast dat in Nieuw Duinenzathe een partycentrum zou komen. De informatievoorziening aan inwoners was voldoende, maar er had over het partycentrum eerder en beter gecommuniceerd kunnen worden. De informatievoorziening over de verplaatsing richting de inwoners had beter gekund. Er is wel voldoende gecommuniceerd met inwoners in bezwaarschriftenprocedures. De rekenkamercommissie stelt vast dat de informatievoorziening aan de Grontmij voldoende is geweest.

Wekelijks was er overleg tussen de portefeuillehouders en de hoofden, maar inhoudelijk hadden laatstgenoemden geen of een geringe bijdrage aan de informatievoorziening.

5.3 Interne communicatie en informatievoorziening

Schriftelijk adviezen zijn over het algemeen niet volledig wat betreft beleidsdoelstellingen, politieke keuzes en randvoorwaarden wat een juiste besluitvorming bemoeilijkt. Zo blijken doelstellingen niet tot nauwelijks te worden genoemd. Bij de start kwam men niet verder dan 'Appelscha is een recreatief speerpunt en het attractiepark Duinenzathe moet behouden blijven'. De beleidsdoelstellingen van

het project stonden wel omschreven in het bestemmingsplan¹ doch deze waren volgens ons summier onderbouwd.

Politieke keuzes waren voor de raad moeilijk te maken. Illustratief is het raadsvoorstel van 20 juni 2000. Hierin wordt door het college onder meer voorgesteld dagrecreatie toe te staan en via vrijstelling onder bepaalde voorwaarden een partycentrum toe te staan. Alternatieven hiervoor zijn wel genoemd, maar werden direct afgedaan als onhaalbaar in het advies.

Randvoorwaarden treft de rekenkamercommissie een enkele keer wel aan. Zo stemde op 21 mei 1996² de gemeenteraad in met de invulling van terrein Oud Duinenzathe en het Frisoplanterrein en met de raamovereenkomst tussen gemeente en Grontmij.

Aangegeven is toen dat de plannen nog verwerkt moesten worden in een nieuw bestemmingsplan en de inspraakprocedures moesten worden gestart. Ook bij de vaststelling van het bestemmingsplan op 16 december 1997 zijn randvoorwaarden gesteld. Deze beperkten zich echter tot de inspraak. Opmerkelijk is dat destijds geen enkele randvoorwaarde aangaande het bestemmingsplan is opgenomen.

Informatie onvoldoende begrijpelijk

Overzichtelijkheid en helder taalgebruik zijn belangrijke voorwaarden bij het begrijpelijk weergeven van informatie. Het taalgebruik was over het algemeen helder. Wel ziet de rekenkamercommissie dat, vanaf 2000 als de juridische procedures in volle gang zijn, adviezen een meer juridisch karakter krijgen en daardoor minder begrijpelijk worden voor raadsleden en het college. Dit blijkt ook uit de gesprekken die de rekenkamercommissie heeft gevoerd. De overzichtelijkheid van de adviezen was redelijk, maar het ontbrak aan een overall-overzicht van de stand van zaken.

Onvolledige informatie

Op cruciale momenten is informatie onvolledige en onjuiste informatie verstrekt door het college. De rekenkamercommissie heeft daarbij niet de indruk dat dit bewust is gebeurd. Een aantal voorbeelden onderbouwen onze bevinding. Het bestemmingsplan bleek planologisch niet goed voorbereid, waardoor de informatie over het bestemmingsplan onvolledig was. Op het bestemmingsplan wordt ingegaan in paragraaf 4.2. Vanaf 2001 oordeelt het college dat het realiseren van een partycentrum niet onder de inspanningsverplichting uit de realisatieovereenkomst valt. Hierin wordt de gemeente gesterkt door achteraf gebleken onjuiste uitspraken van een extern juridisch adviseur van een verzekeringsmaatschappij³.

Informatie onvoldoende gedoseerd

De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat er zeer veel informatie is verstrekt en dat betrokken raadsleden en portefeuillehouders dit als een belemmering hebben ervaren voor een goed inzicht in de actuele situatie. Dit bemoeilijkte een adequate controle en bijsturing door college en raad. Informatie was ook erg gedetailleerd.

¹ Bestemmingsplan Appelscha-Boerestreek 1996, gemeente Ooststellingwerf, p 11.

² Raadsvergadering, 21 mei 1996, D4/S7.

³ Vertrouwelijk memo, 26 april 2001, Do/S20b.

Informatie niet altijd tijdig beschikbaar, wel actueel

De informatie vanuit de ambtelijke organisatie richting het college is over het algemeen tijdig en actueel. Vanuit de raad blijkt dat er soms een kennisachterstand was, met name bij de oppositiepartijen. Raadsleden van collegepartijen waren beter geïnformeerd, omdat wethouders bij fractievergaderingen zaten in de tijd voor de dualisering.

Een voorbeeld van het niet tijdig beschikbaar zijn van informatie betreft de raadsvergadering van 16 december 1997⁴ en tijdens de commissievergadering Openbare Werken van 28 maart 2000⁵. Niet alle stukken bleken op de leeskamer te hebben gelegen. Tijdens de vergadering van de commissie Openbare Werken van 1 februari 2000 blijkt dat er op een aantal punten onduidelijkheid heerst over de stand van zaken rond het niet nakomen van de verplichtingen van de eigenaar van Duinenzathe. Een voorbeeld: in een B&W-voorstel van de afdeling Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening d.d. 1 november 2000 staat letterlijk: “De commissie zit met een grote informatieachterstand ten aanzien van het vervolg van de procedure” (aangaande de onderzoeksopdracht ‘partycentrum Appelscha’ aan Tauw) .⁶

De schriftelijke informatievoorziening aan de raad was over het algemeen wel actueel als rekening wordt gehouden met vergaderdata van commissie en raad.

Intensieve communicatie tussen college en ambtelijke organisatie

Gedurende het traject waren er rechtstreekse en frequente contacten tussen de beleidsmedewerkers van de afdeling Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en de portefeuillehouders. Wethouders en ook de burgemeester waren soms tot op praktisch niveau betrokken. Dit blijkt ook uit het feit dat zij gesprekken voerden met de eigenaar van Duinenzathe en met bezwaarmakers.

De ambtelijke top, in de zin van de hoofden van de afdeling en de sector alsmede de gemeentesecretaris, speelde niet of nauwelijks een rol. Er was gedurende het grootste deel van de onderzoeksperiode sprake van een sectorenmodel binnen de organisatie, waarbij contacten juist meer via de lijn zouden moeten verlopen. In de praktijk gebeurde dit niet. Feitelijk werd de werkcultuur van het dienstenmodel voortgezet. De afwezigheid van de ambtelijke top bij (de aansturing van) het project wordt door alle partijen bevestigd. Wel waren de hoofden via de (wekelijkse) bestuurlijke overleggen op de hoogte van de gang van zaken. Door de portefeuillehouders werd dit ook overwegend geaccepteerd. Bij de bespreking van risicomanagement in hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

Het is de rekenkamercommissie opgevallen dat ondanks deze intensieve communicatie een belangrijk misverstand is ontstaan tussen college en ambtenaren. In onderstaand kader wordt hierop ingegaan.

⁴ Verslag raadsvergadering, gemeente Ooststellingwerf, 16 december 1997, Do/S25

⁵ Verslag raadsvergadering commissie Openbare Werken, gemeente Ooststellingwerf, 28 maart 2000, p 11, Do/S5a

⁶ B&W advies, gemeente Ooststellingwerf, 1-1-2000, p 2, Do/S18

Misverstand tussen portefeuillehouders en ambtelijk apparaat

Alle bestuurders geven aan dat het altijd de bedoeling is geweest om de (zelfstandige) horecafunctie uit Oud-Duinzathe toe te staan op het nieuwe terrein. De verplaatsing van Duinzathe was volgens de portefeuillehouders dan ook inclusief horeca. Zij waren ook op de hoogte van de ruime horecamogelijkheid in het bestemmingsplan. Hierover werd in het college gecommuniceerd. Ambtelijk wordt deze lijn tot 2001 bevestigd. Vanaf april 2001 nemen college en raad een ander standpunt in. In gesprekken verklaren de bij het dossier betrokken ambtenaren niet wisten dat het de bedoeling was dat de verplaatsing van Duinzathe inclusief (zelfstandige) horeca was. Evenmin beseften zij dat een partycentrum tot de mogelijkheden in het bestemmingsplan hoorde. De rekenkamercommissie heeft niet kunnen verklaren hoe dit misverstand heeft kunnen ontstaan.

Voldoende actieve en passieve informatieplicht van college naar raad

Het is de rekenkamercommissie niet gebleken dat er doelbewust informatie is achtergehouden voor de raad. In de vergaderingen van de commissie Openbare Werken is uitvoerig gediscussieerd tussen de raadsleden en portefeuillehouders.

De rekenkamercommissie stelt vast dat het college voldoende invulling heeft gegeven aan haar actieve (en passieve) informatieplicht, maar dat de adviezen inhoudelijk niet altijd correct waren. Er is regelmatig mondeling en schriftelijke informatie naar de raad gegaan. In hoofdstuk 3 wordt hierop nader ingegaan.

Dossievorming

Tijdens het onderzoek bleek dat niet alle stukken in het gemeentelijk archief aanwezig zijn. Pas bij navraag werden belangrijke stukken aangetroffen in een archief van de afdeling Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening.

6 Politieke sturing en controle door de raad

Het gaat in dit hoofdstuk om de vraag hoe de politieke sturing en controle door de raad voorafgaande en tijdens de verplaatsing van Duinenzathe zijn verlopen.

6.1 Sturing en controle door de raad

Voldoende mogelijkheden maar weinig sturing door de raad

De rekenkamercommissie stelt vast dat de raad tijdens de onderzoeksperiode voldoende mogelijkheden heeft gehad voor sturing. De rekenkamercommissie constateert dat de raad weinig sturing heeft gebruikt om de lijn van het college te wijzigen. Uit ons onderzoek blijkt dat de raad één keer gebruik heeft gemaakt van de sturingsmogelijkheid, toen zij op 20 juni 2000 afweek van het collegevoorstel op een aantal punten. Op alle andere beslismomenten volgde de raad in meerderheid het college.

Voldoende mogelijkheden voor controle maar geen adequate controle door de raad

De raad is in voldoende mate in de gelegenheid gesteld om het college te controleren. Er werd regelmatig informatie verstrekt aan raadsleden. De verplaatsing van Duinenzathe werd regelmatig geagendeerd in de commissie Openbare Werken en in de raad. Binnen de raad heeft een aantal fracties vanaf het begin van het traject kritische vragen gesteld en werden raadsbesluiten in meerderheid, maar niet unaniem genomen. Vanaf 2000 heeft de raad zich in meerderheid tegen de mogelijkheid van een partycentrum in het hoofdgebouw gekeerd. In 2001 leidde dit als gevolg van het rapport van bureau Tauw tot een beperking voor het hoofdgebouw tot dagrecreatie (attractiepark dicht, horeca dicht). De raad stemde in met dit voorstel omdat zij in meerderheid tegen een partycentrum was. De relatie met de realisatieovereenkomst die de gemeente was aangegaan, werd onvoldoende gecontroleerd door de raad. Tevens werd er aan voorbijgegaan dat het rapport Tauw wel een kleinschalig partycentrum toestond. In 2003 werd uiteindelijk zelfstandige horeca binnen de grenzen van het rapport Tauw afgewezen. Het verzet tegen een partycentrum had zich ongemerkt verruimd tot iedere vorm van zelfstandige horeca. De raad stemde hier opnieuw mee in. De wijziging in opstelling van het college werd niet anders dan met welwillendheid opgemerkt. De relatie met de realisatieovereenkomst werd opnieuw onvoldoende gelegd. De rekenkamercommissie concludeert dat de controle door de raad op cruciale momenten niet adequaat was.

6.2 Beleidsdoelstellingen

De vraag is welke beleidsdoelstellingen ten grondslag liggen aan de verplaatsing van Duinenzathe en in hoeverre deze SMART⁷ waren geformuleerd. Daarnaast is gekeken of en in welke mate beleidsdoelstellingen tussentijds veranderden.

⁷ SMART staat voor Specifiek Meetbaar Acceptabel Realistisch Tijdgebonden.

De algemene beleidsdoelstellingen die de basis vormen voor de verplaatsing van Duinenzathe komen uit een nota van de gemeente Ooststellingwerf uit 1987. In het “Toeristisch-recreatief Actieplan Boerestreek Appelscha” wordt attractiepark Duinenzathe als een toeristisch- recreatieve trekker aan de straat Boerestreek genoemd. De gemeente draagt graag voor de Boerestreek bij aan de verbetering en vernieuwing van bedrijven en de infrastructuur. Voor attractiepark Duinenzathe streeft de gemeente naar een versterking en verbetering van de attracties. De beleidsdoelstellingen zoals genoemd in het “Toeristisch-recreatief Actieplan Boerestreek Appelscha” zijn noch specifiek, noch meetbaar, noch acceptabel, noch realistisch, noch tijdgebonden geformuleerd. Daarnaast geldt Appelscha als een recreatie speerpuntkern in het streekplan van de provincie. Uit de gesprekken met betrokkenen en uit het dossier blijkt dat de beleidsdoelstellingen niet tussentijds zijn gewijzigd. Betrokkenen geven aan dat de gemeente het als een algemeen belang zag het attractiepark voor Appelscha te behouden. In algemene zin passen de door De Vries & Hopman opgestelde rapporten en latere verplaatsing van Duinenzathe, passen binnen de algemene toeristisch-recreatieve doelstellingen van de gemeente Ooststellingwerf voor Appelscha.

6.3 Politieke kaderstelling

Relevante keuzevraagstukken

Er zijn tijdens en voorafgaand aan de verplaatsing van Duinenzathe meerdere beslismomenten geweest die een politieke keuze of kaderstelling door de raad noodzakelijk maakten. De vraag is of op deze beslismomenten politieke keuzes voldoende zijn benoemd door het college. Daarbij speelt ook een rol in hoeverre de raad heeft verzocht om politieke keuzes te kunnen maken.

De rekenkamercommissie stelt vast dat raadsvoorstellen over het algemeen niet werden voorgelegd in de vorm van een politieke keuze. Bij een politieke keuze kan uit verschillende oplossingen met bijbehorend budget, voor- en nadelen een keuze worden gemaakt. Uit het dossier blijkt dat voorstellen uitsluitend instemming zochten met een door het college gekozen lijn. De raad kon al dan niet instemmen met deze lijn. Debatten in de raad over de gevolgde koers werden hierdoor vermeden. De rekenkamercommissie hecht eraan daarbij ook op te merken dat de raad geen actieve houding had. De raad heeft ook niet verzocht op punten politieke keuzes voorgelegd te krijgen.

Politieke keuzes onvoldoende geëxpliciteerd

De rekenkamercommissie vast dat politieke keuzes in raadsvoorstellen onvoldoende werden benoemd door het college. In de onderstaande kaders wordt van een aantal cruciale momenten in het traject de politieke keuze aangegeven.

Locatiekeuze (1993-1994)

Op 19 oktober 1993 krijgt de raad het rapport van De Vries & Hopman voorgelegd, waarin vier alternatieven worden voorgelegd voor de ontwikkeling van de Boerestreek. Als vijfde alternatief geldt de algehele verplaatsing van attractiepark Duinenzathe naar een nieuwe locatie. De raad krijgt het rapport ter instemming voorgelegd en wordt verzocht in te stemmen met een onderzoek naar het vijfde alternatief. Er vindt op dat moment geen politieke discussie in de raad plaats over de ontwikkeling aan de Boerestreek en Duinenzathe in het bijzonder. De verplaatsing van Duinenzathe wordt onderzocht en als beste locatie komt De Maden naar voren. Op 19 juli 1994 spreekt de raad in principe de voorkeur uit voor deze locatie.

De rekenkamercommissie stelt vast dat de locatiekeuze van Nieuw-Duinenzathe niet expliciet als politieke keuze is voorgelegd aan de raad. De rekenkamercommissie constateert dat van een expliciete politieke afweging in de raad tussen verschillende locaties geen sprake is geweest.

Boerestreekplannen(1996)

De raad stemt in 1996 in verschillende vergaderingen (19 maart 1996, 21 mei 1996) in met de Boerestreekplannen. De rekenkamercommissie stelt vast dat het plan als geheel destijds niet is voorgelegd aan de raad. Het B&W advies van 16 januari 1996 meldt: "Het was de bedoeling dat het gehele Boerestreekplan (incl. Hildenberg) in de Commissie Openbare Werken van 6 februari a.s. en de raad van 20 februari a.s. behandeld zou worden....Dat zou moeten leiden tot een inhoudelijk ja of nee. Dat moet op dit moment nog niet gebeuren"⁸.

De rekenkamercommissie vast dat onderdelen van de Boerestreekplannen in verschillende vergaderingen aan de raad zijn vastgelegd. Er heeft geen inhoudelijk debat plaatsgevonden over het gehele Boerestreekplan door de raad, met andere woorden de raad heeft onvoldoende gelegenheid gehad en gecreëerd om politieke kaders te stellen met betrekking tot de Boerestreekplannen, waarvan de verplaatsing van Duinenzathe een onderdeel was.

Bestemmingsplan(1997)

Op 16 december 1997 wordt het bestemmingsplan Boerestreek Appelscha door de gemeenteraad vastgesteld. Aangezien de raad in 1996 geen duidelijk politiek kader over het gehele Boerestreekplan heeft gesteld, spitst het debat in de raad zich toe op details uit het bestemmingsplan. Een raadslid stelt tijdens de raadsvergadering : "...had een totaal overzicht gewild (planologisch, financieel, wie doet wat enz.) dat is niet gekomen"⁹

De politieke keuze of het bestemmingsplan Boerestreek Appelscha een goede weergave is van de Boerestreekplannen wordt niet expliciet aan de orde gesteld door het college in

⁸ B&W advies, 16-1-1996, Boerestreekplannen, resultaten inspraak en commissie van overleg, D4/S1.

⁹ Raadsverslag, 16 december 1997, p.5, Do, nr 7.

het raadsvoorstel. Het college geeft niet aan en de raad spreekt niet uit of er in voldoende mate naar planologische-, milieutechnische- of verkeersaspecten van het plan is gekeken.

Rapport Tauw(2001)

Uit het rapport van bureau Tauw naar milieu- en verkeersaspecten met betrekking op een mogelijk partycentrum in het hoofdgebouw van Nieuw-Duinzathe blijkt dat een kleinschaliger (ca 180 bezoekers) partycentrum met de nodige aanvullende maatregelen mogelijk is¹⁰.

De politieke keuze om aan de hand van een aantal alternatieven over de consequenties van het rapport Tauw te besluiten wordt niet expliciet aan de raad voorgelegd. In het raadsvoorstel wordt onder andere voorgelegd om in de nieuwe planologische regeling van dagrecreatie uit te gaan. De bestemming dagrecreatie betekent in feite 'attractiepark dicht, horeca dicht'. Het raadsvoorstel legt op dit punt slechts één keuze voor.

Voldoende ruimte voor eigen afweging door fracties in de raad

Er was voldoende ruimte voor eigen afweging in de fracties tijdens de onderzoeksperiode. Over de onderzoeksperiode kan in hoofdlijn worden gesteld dat Groen Links en D66 tegenstanders zijn geweest van de verplaatsing van Duinzathe naar locatie De Maden. De VVD en GPV/later CU fracties waren over het algemeen als voorstanders van de verplaatsing te zien. Binnen de PvdA en CDA fracties waren tijdens de onderzoeksperiode wijzigingen in het standpunt zichtbaar. Deze eigen afwegingen zijn tijdens raadsvergaderingen voldoende aan de orde gekomen. De onderzoeksperiode beslaat 10 jaar, waardoor er geen sprake is van één raad, maar van verschillende raadsleden in de fracties. De fractiestandpunten van met name PvdA en CDA zijn in de verschillende raadsperioden minder consistent gebleken dan bij de overige fracties.

Eigen afwegingen binnen fracties hebben ook invloed gehad op het traject verplaatsing van Duinzathe. Dit wordt onderbouwd aan de hand van een voorbeeld.

Raadsvergadering 20 juni 2000

Tijdens de raadsvergadering van 20 juni 2000 stemt de meerderheid van de raad tegen het voorbereidingsbesluit Wester Es 14 om de woonbestemming van dit perceel te verwijderen. Daarnaast dient de PvdA een amendement in tegen een partycentrum. Waarschuwingen van het college dat deze besluiten tot een schadeclaim van de eigenaar van Duinzathe kunnen leiden hebben geen invloed op de besluitvorming. Deze besluiten zijn vervolgens in de raadsvergadering van 19 september 2000 grotendeels teruggedraaid.

Vanaf 20 juni 2000 keert een meerderheid van de raad zich wel tegen de mogelijkheid van een partycentrum in het hoofdgebouw¹¹.

¹⁰ Eindrapport Tauw, Milieu- en verkeersonderzoek "Nieuw-Duinzathe" te Appelscha, 22-03-2001, D22/S1

¹¹ Raadsvergadering, gemeente Ooststellingwerf, 20-06-2000, Do/S10

Voldoende beeld wat er leeft in (een deel van) de samenleving

De raad heeft in de besluitvorming, met name in de periode vanaf 2000, in voldoende mate rekening gehouden met wat er leeft onder een deel van de bevolking en ondernemers in Appelscha (partycentrum). De rekenkamercommissie heeft niet vast kunnen stellen of de gemeente ook heeft onderzocht wat de mening van de overige inwoners was over de verplaatsing van Duinenzathe. Via overleg met onder meer plaatselijke organisaties (bijvoorbeeld met ondernemers) heeft de gemeente wel geprobeerd zich een beeld te vormen van wat er leeft in de samenleving. Vanaf 2000 worden (delen van) met name de fracties van CDA en PvdA zichtbaar beïnvloed door delen van de bevolking in Appelscha die zich verzetten tegen de verplaatsing van Duinenzathe en dan met name tegen de realisatie van het partycentrum. De rekenkamercommissie heeft niet kunnen beoordelen in hoeverre de tegenstanders van de verplaatsing van Duinenzathe een substantieel deel vormen van de bevolking van de gemeente Ooststellingwerf. Aangezien D66 en Groen Links al langere tijd tegenstanders van de verplaatsing waren, is er vanaf 2000 sprake van een meerderheid in de raad die geen partycentrum wenst in het hoofdgebouw bij Nieuw-Duinenzathe. Dit sloot aan bij de tegenstanders van het plan in Appelscha.

Onvoldoende naar alternatieve oplossingsrichtingen gezocht

De rekenkamercommissie stelt vast dat de locatiekeuze voor de verplaatsing van Duinenzathe onvoldoende expliciet aan de orde is gesteld door het college. Aan de locatiekeuzes uit de rapporten van De Vries & Hopman zijn in de adviezen geen eigen afwegingen door college toegevoegd. Uit het dossier blijkt dat er geen aanvullend onderzoek heeft plaatsgevonden naar planologische-, verkeers- of milieuaspecten voor een attractiepark op locatie De Maden.

In de raad zijn de alternatieven uit het rapport van De Vries & Hopman niet expliciet aan de orde geweest. Van meet af aan is gekeken naar de verplaatsing van Duinenzathe naar een andere locatie. De uiteindelijke keuze voor De Maden is eveneens enkelvoudig ter instemming voorgelegd aan de raad. Nadat het bestemmingsplan Boerestreek Appelscha op 16 december 1997 door de raad is vastgesteld en de realisatieovereenkomst op 2 februari 1998 is getekend door gemeente en de betrokken ondernemer is er niet meer gekeken naar alternatieve locaties, omdat op dat moment een inspanningsverplichting voor de gemeente was verbonden aan locatie De Maden. De alternatieve locatie aan de provinciale weg die door verschillende betrokkenen is genoemd en door Groen Links enkele malen expliciet naar voren is gebracht in raadsvergaderingen is in een vroeg stadium afgewezen, omdat college een verbinding met de andere bedrijven aan de Boerestreek wenste. In een later stadium was men door bestemmingsplan en realisatieovereenkomst al gebonden aan de gekozen locatie.

6.4 Randvoorwaarden

Geen integraal overzicht van randvoorwaarden

De rekenkamercommissie heeft in het dossier geen overzicht van beperkende financiële, wettelijke en andere randvoorwaarden aangetroffen. Uit de gesprekken met betrokkenen is evenmin gebleken dat dit overzicht ten tijde van het traject verplaatsing van Duinenzathe bestond. In het dossier bevat de Nota van uitvoering van 26 juli 2000 een

bepikt overzicht van randvoorwaarden relevant voor besluitvorming van de raad op dat moment, zoals het bestemmingsplan en de realisatieovereenkomst. Het ontbreken van een dergelijk overzicht van randvoorwaarden heeft voor de gemeente op een aantal cruciale momenten negatief uitgewerkt. Dit wordt onderbouwd met de twee onderstaande voorbeelden.

Milieu- en verkeerstechnische randvoorwaarden locatie De Maden laat bekeken

De milieu- en verkeerstechnische randvoorwaarden voor attractiepark Duinenzathe met hoofdgebouw op locatie De Maden zijn pas na de vernietiging van een deel van het bestemmingsplan door de Raad van State (28-april 2000) door bureau Tauw uitgezocht (2001). De consequenties van het rapport Tauw voor de invulling van het hoofdgebouw werden bovendien onjuist ingeschat in de B&W adviezen aan de raad. Ten onrechte werd er van uitgegaan dat nu een partycentrum met 1100 bezoekers in milieu- en verkeerstechnisch opzicht op deze locatie niet mogelijk was er enkel dagrecreatie in het hoofdgebouw kon plaatsvinden. Het rapport Tauw meldt namelijk dat binnen de milieu- en verkeerstechnische randvoorwaarden *wel* een partycentrum mogelijk is met ongeveer 180 bezoekers en enkele aanvullende maatregelen. De relatie van deze koerswijziging met de realisatieovereenkomst wordt op dat moment niet juist ingeschat.

Planologische randvoorwaarde: kwestie Wester Es 14

Planologisch werd de woonbestemming die rustte op de buurlocatie van het attractiepark Duinenzathe (Wester Es 14) pas in juni 2000 aan de raad gemeld. Een attractiepark dient minimaal 200 meter van een woonbestemming verwijderd te zijn, hetgeen hier niet het geval was. De rekenkamercommissie heeft tijdens het onderzoek verschillende verklaringen voor deze fout gehoord. De ambtelijke organisatie heeft de woonbestemming op Wester Es 14 over het hoofd gezien, dan wel gedacht dat dit in een later stadium bij aanpassing van het bestemmingsplan nog geregeld kon worden.

Zowel bij ambtenaren, college als raadsleden bestond onvoldoende inzicht in alle relevante randvoorwaarden en de consequenties voor de verplaatsing van Duinenzathe. Uit de voorbeelden blijkt dat de consequenties van randvoorwaarden op cruciale momenten in het traject onvoldoende en in een laat stadium aan de orde zijn gekomen.

Voldoende zicht op feitelijke ontwikkelingen

Er bestond binnen de raad voldoende zicht op de feitelijke ontwikkelingen tijdens de onderzoeksperiode. Uit het dossier vast kan worden vastgesteld dat er geen cruciale informatie door college of ambtelijk apparaat is achtergehouden. De rekenkamercommissie merkt op dat er weliswaar voldoende zicht was op feitelijke ontwikkelingen, maar dat er op beslismomenten onvoldoende zicht bestond op consequenties van deze ontwikkelingen.

7 Uitvoering en risicomanagement door college en ambtelijk apparaat

In dit hoofdstuk wordt bekeken hoe de uitvoering van de verplaatsing is verlopen. Ook komt het risicomanagement aan de orde. Hoe zijn beide door zowel het college van B&W als door de ambtelijke organisatie opgepakt? Ook de procedures rond de vaststelling van het bestemmingsplan en de bezwaar- en beroepsschriften komen aan de orde.

7.1 Uitvoering en risicomanagement onder de loep

Beperkte voortgangsbewaking

De rekenkamercommissie heeft geen aanwijzingen kunnen vinden dat er in het project bijzondere beheersmaatregelen zijn genomen. De verplaatsing van Duinenzathe werd niet als een project behandeld. Er was geen sprake van een projectorganisatie, noch een projectmatige manier van werken.

Er was tijdens de aanleg van het attractiepark wel een 'projectgroep', die regelmatig vergaderde. Zij vergaderde evenwel met name over praktische aspecten, die waren verbonden aan de uitvoeringsfase en controleerde niet systematisch op alle aspecten van het traject. De projectgroep werd ook pas ingesteld toen de uitvoeringsfase naderde en heeft bestaan tijdens een deel van de onderzoeksperiode. In deze projectgroep vond voortgangsbewaking plaats op de uitvoeringsfase. De voortgang van het project werd deels mondeling besproken en deels via adviezen aan het college van B&W. De contacten waren voornamelijk tussen de ambtenaren die vakinhoudelijk met het traject waren belast en de portefeuillehouders. Wekelijks was er ook overleg tussen de portefeuillehouders en de sector- en afdelingshoofden over procedurele zaken, maar inhoudelijk hadden laatstgenoemden een beperkte bijdrage aan de informatievoorziening. In hoofdstuk 2 is hier reeds op ingegaan.

Correcte handhaving

Onder beheersbaarheid en voortgangsbewaking valt ook correcte handhaving van richtlijnen. Als we de handhavingsaspecten bij de cruciale beslismomenten bekijken, valt de kwestie rond de bouwvergunning van het hoofdgebouw van het nieuwe attractiepark op. Het college had de uitspraak van de Raad van State over het bestemmingsplan nodig om tot een bouwstop te komen. Er vond handhaving plaats, maar de handhaving liet te wensen over (een omwonende wees de gemeente op de afwijking) en was soms laat.

Geen projectplan

Het ontbreken van een systematische voortgangsbewaking en de onvoldoende beheersbaarheid van het project kunnen volgens de rekenkamercommissie niet los worden gezien van het ontbreken van een projectmatige aanpak.

Vanaf de start van de plannen in 1993 was er nauwelijks sprake van een projectmatige aanpak bij de verplaatsing van Duinenzathe. Er zijn geen personen vrijgesteld voor een projectorganisatie, er was geen duidelijke taakverdeling. Taken werden gedelegeerd naar de uitvoerende ambtenaren zonder dat taken en

bevoegdheden duidelijk waren. Als gevolg hiervan zijn cruciale zaken niet of niet overzichtelijk vastgelegd, waardoor onduidelijkheden in afspraken met de eigenaar van Duinenzathe konden ontstaan. Het traject werd niet door een projectleider aangestuurd, maar werd door portefeuillehouders en ambtenaren in een onduidelijke, niet vastgelegde verhouding aangestuurd. We hebben een aantal zaken opgesomd die niet zijn geregeld voor het verplaatsingsproject en normaliter in projectplannen vastgelegd worden.

Ontbrekende onderdelen van een projectplan

- doel- en probleemstelling
- taak- en rolverdeling betrokken partijen
- financiële planning en randvoorwaarden
- tijdsplanning en urenplanning (o.a. van ambtelijke inzet)
- plan van aanpak: wanneer moet wat gebeuren en door wie
- risico's verbonden aan de uitvoering
- randvoorwaarden
- stuurmomenten
- go/no-go momenten
- wijze van informatievoorziening en communicatie

Geen inventarisatie van risico's

Uit de dossierstudie blijkt niet dat er voorafgaande aan het project risico's zijn gedefinieerd. In de gevoerde gesprekken is dit beeld bevestigd. Tijdens het traject worden soms in adviezen risico's benoemd. De Nota van uitvoering van 26 juli 2000 bevat een inventarisatie van risico's met betrekking tot besluitvorming van de raad van 20 juni 2000.

Er is door de gemeente in 1998 een juridische verbintenis aangegaan met de ondernemer in de vorm van een realisatieovereenkomst. In deze overeenkomst hadden risico's voor beide partijen afgedekt moeten worden. De rekenkamercommissie stelt vast dat de realisatieovereenkomst onvoldoende helder was en onnodig nadelig was voor de gemeente. De overeenkomst regelde bijvoorbeeld niet duidelijk (voor geen enkele uitleg vatbaar) wat er tot de verplaatsing van Duinenzathe werd gerekend. Juist hierover ontstond later onduidelijkheid of bij de verplaatsing van Duinenzathe ook de horecafunctie werd inbegrepen. In onderstaand kader wordt de realisatieovereenkomst toegelicht. De overeenkomst liet teveel ruimte. De gemeente heeft zich verplichtingen op de hals gehaald die zij planologisch helemaal niet kon nakomen. De realisatieovereenkomst blijkt een directe invloed te hebben gehad op de toekenning van het recht op schadevergoeding door het Gerechtshof te Leeuwarden aan de ondernemer.

De realisatieovereenkomst tussen de gemeente en de ondernemer.

De realisatieovereenkomst is in concept opgesteld door de Grontmij en diverse malen besproken. Uiteindelijk heeft de gemeente er mee ingestemd dat de realisatieovereenkomst getoetst zou worden door een externe jurist. Dit was echter de raadsman van de ondernemer. Deze raadsman heeft een aantal zaken afgeraden in de overeenkomst op te nemen, die oorspronkelijk wel door de gemeente waren geopperd om mee te nemen. Zo is er uiteindelijk geen boetebeding opgenomen voor het geval de ondernemer niet zou verplaatsen. Tevens is het percentage dat de gemeente verantwoordelijk zou zijn voor planschade (als gevolg van attractiepark) verhoogd naar 50% ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel waarbij planschade geheel werd afgewenteld op de ondernemer. Overigens is de gemeente volgens de Wet Ruimtelijke Ordening 100% aansprakelijk voor deze planschade. In die zin was de 50-50% verdeling niet ongunstig voor de gemeente.

De overeenkomst was onevenwichtig en bood de ondernemer in verhouding meer ruimte dan de gemeente. Zo was niet helder omschreven welke onderdelen onder de verplaatsing van het attractiepark zouden vallen (bijvoorbeeld wel of geen horeca). Hierdoor ontstond later onduidelijkheid over hetgeen onder de inspanningsverplichting van de gemeente viel. Er stonden acties in de overeenkomst waarbij men afhankelijk was van de medewerking van derden (ten aanzien van grondaankopen). Vooraf is niet gekeken of zij bereid waren mee te werken aan verkoop van grond. Gedurende het project bleek de medewerking tegen te vallen, waardoor veel tijd en geld is gaan zitten in het zoeken naar de alternatieven. Tot slot valt op dat de belangrijkste verplichting voor de gemeente vanuit de realisatieovereenkomst, het bestemmingsplan wijzigen, reeds was vastgesteld voordat de overeenkomst werd getekend.

Cruciaal is ook de wijziging in standpunt van het college in 2001. In het advies aan de raad, die op 15 mei 2001 overeenkomstig besluit, staat dat de realisering van een partycentrum naar de mening van het college niet onder de toen door de gemeente aangegeven inspanningsverplichting valt. In het advies staat dat redelijkerwijs alleen de verplaatsing van het attractiepark is beoogd. De realisatieovereenkomst is door de gemeente verkeerd geïnterpreteerd. De gemeente heeft het risico van de wijziging in beleidsstandpunten niet goed ingeschat.

Wel eenheid van leiding

De rekenkamercommissie stelt vast dat het college redelijk unaniem was in haar besluiten. De adviezen van de ambtelijke organisatie werden gebruikt om een eigen afweging te maken, maar werden niet altijd gevolgd, bijvoorbeeld toen het college in eerste instantie geen bouwstop oplegde voor het hoofdgebouw.

Ambtelijke organisatie geen professioneel opdrachtnemer

De rekenkamercommissie stelt vast dat de ambtelijke organisatie zich niet als een professioneel opdrachtnemer heeft opgesteld. In dit hoofdstuk is reeds aangegeven dat er geen projectmatige aanpak was en risico's niet systematisch in kaart werden gebracht. Ondanks de eenheid van leiding vanuit het college werd dit niet vertaald in concrete taakverdeling tussen portefeuillehouder en ambtenaren.

De rekenkamercommissie vindt het belangrijke enkele andere opvallende aspecten eruit te lichten.

>rol ambtelijke top/leidinggevend

De ambtelijke leiding (afdelingshoofd, sectorhoofd en gemeentesecretaris) vervulde in dit traject een marginale rol, zo is ons tijdens de gesprekken met betrokkenen gebleken. Het dossier bevestigt dat de ambtelijke leiding geen inhoudelijke rol speelde bij de verplaatsing van Duinenzathe. Zij hebben klaarblijkelijk geen aanleiding gezien om in te grijpen. Een systeem van 'checks en balances', waarin het werk van ambtenaren systematisch wordt gecontroleerd en feedback werd gegeven, is door de rekenkamercommissie niet aangetroffen.

>samenwerking ambtelijke organisatie – college

Er waren veel rechtstreekse contacten tussen de uitvoerend ambtenaren en de portefeuillehouders, waarbij de taakverdeling ons niet duidelijk is geworden. In hoofdstuk 2 is dit al aan de orde gekomen.

>samenwerking met Grontmij

De Grontmij speelt een belangrijke rol in de uitvoering van de verplaatsing van Duinenzathe, maar ook al tijdens de planvorming (1993). Zij waren directievoerder, maar fungeerden ook als adviseur voor de ondernemer en kochten grond aan aan de Boerestreek. Grontmij was zelf belanghebbende. Uit de stukken blijkt dat zij soms ook vanuit dat belang druk uitoefenden op de ondernemer of gemeente. Met name in de periode 1993-1996 worden inschattingen met betrekking tot de haalbaarheid van de Boerestreekplannen aan de Grontmij overgelaten zonder dat de gemeente deze bevindingen adequaat controleert op juistheid.

7.2 Bestemmingsplan

De rekenkamercommissie oordeelt dat de vaststelling van het bestemmingsplan en de partiële herziening ervan in procedurele zin conform regelgeving zijn opgesteld en correct zijn gecommuniceerd naar belanghebbenden. In onderstaand kader wordt het proces rond het bestemmingsplan Boerestreek Appelscha toegelicht.

Onzorgvuldige voorbereiding: de staat van het bestemmingsplan

16-12-1997: de raad keurt bestemmingsplan Boerestreek Appelscha goed. Het attractiepark Duinenzathe kent de bestemming Recreatieve doeleinden Ra, waaronder ook een brede horecabestemming voor het hoofdgebouw valt.

7-7-1998: gedeputeerde Staten keurt een deel van het bestemmingsplan af (attractietoestellen attractiepark)

16-11-1999: partiële herziening van het bestemmingsplan Boerestreek Appelscha wordt goedgekeurd.

28-4-2000: de Raad van State vernietigt het goedgekeurde deel van het bestemmingsplan Boerestreek Appelscha, onder andere de bestemming Recreatieve doeleinden Ra. De verleende bouwvergunning voor het hoofdgebouw blijft van kracht. De milieu- en verkeerstechnische implicaties van een mogelijk partycentrum zijn onvoldoende onderzocht.

20-06-2000: de raad stemt niet in met het B&W voorstel om een voorbereidingsbesluit te nemen om het hoofdgebouw met een art 19 procedure te legaliseren en een voorbereidingsbesluit voor perceel Wester Es 14 te nemen.

19-9-2000: de raad stemt in met onderzoek naar mogelijkheden partycentrum in hoofdgebouw attractiepark Nieuw-Duinenzathe

22-3-2001: het rapport met milieu- en verkeersonderzoek van bureau Tauw verschijnt.

15-5-2001: de raad stemt in met een planologische regeling waarin uitsluitend dagrecreatie wordt toegestaan in het hoofdgebouw van attractiepark Duinenzathe.

Tijdens het opstellen van het bestemmingsplan is de gemeente inhoudelijk onzorgvuldig geweest. Allereerst heeft de gemeente onvoldoende stilgestaan bij de implicaties van de ruime horecabestemming in het bestemmingsplan. Ook onderzocht de gemeente destijds niet de planologische-, milieu- en verkeerstechnische implicaties van het attractiepark op locatie De Maden. De woonbestemming die op het naburige perceel Wester Es 14 rustte, werd te laat planologisch geregeld door de gemeente (september 2000). Tot slot valt op dat het bestemmingsplan werd vastgesteld, voordat de gemeente in de realisatieovereenkomst een inspanningsverplichting met betrekking tot het bestemmingsplan aanging. Dit versterkte de positie van de gemeente ten opzichte van de eigenaar van Duinenzathe in ieder geval niet.

De fouten die de gemeente heeft gemaakt bij het opstellen van het bestemmingsplan hebben herzieningen en gedwongen koerswijzigingen tot gevolg gehad. Zo moest de woonbestemming van Wester Es 14 worden gehaald, terwijl er inmiddels een nieuwe eigenaar was die een bouwvergunning had aangevraagd.

7.3 Bezwaarschriften

Er zijn vanaf het begin van de planvorming bezwaren aangetekend vanuit Appelscha tegen de Boerestreekplannen. Het betrof dan zowel de infrastructurele werken die door de gemeente werden uitgevoerd als de verplaatsing van attractiepark Duinenzathe. De rekenkamercommissie stelt vast dat de bezwaarschriften door een beperkte groep (omwonenden en ondernemers) werden ingediend, die een goede kennis van zaken hadden en tot aan de hoogste instanties procedeerden.

Zo werd de vernietiging van een deel van het bestemmingsplan door de Raad van State veroorzaakt doordat omwonenden met bezwaarschriften tot aan de hoogste instanties bleven procederen. De rekenkamercommissie stelt vast dat de bezwaarschriften die bij de gemeente werden ingediend geen relevante wijzigingen tot gevolg hadden. De beoordeling van deze bezwaarschriften leidde niet tot gewijzigde besluitvorming. Er werd enkel bijgestuurd als dit door uitspraken in procedures, zoals door de Raad van State noodzakelijk was.

De constatering van een omwonende dat er in afwijking van de bouwvergunning werd gebouwd op 2 maart 2000 leidde ook pas na de uitspraak van de Raad van State tot een bouwstop. Deze had onmiddellijk opgelegd kunnen worden door het college, dat dit niet deed omdat het de betreffende omwonende uitsluitend om planschade te doen zou zijn geweest.

De rekenkamercommissie stelt vast dat de behandeling van bezwaarschriften conform regelgeving is geweest. Er zijn inspraakrondes georganiseerd, er zijn hoorzittingen geweest en er zijn ook los van bezwaarschriften gesprekken met bezwaarmakers gevoerd.

Bij de behandeling van bezwaarschriften zijn er nauwelijks inhoudelijke beoordelingen van bezwaarschriften aangetroffen. Zo is bijvoorbeeld op kritiek dat de verplaatsing van Duinenzathe niet goed (kwantitatief) was onderbouwd nooit inhoudelijk gereageerd.

8 Koerswijzigingen en bijsturing

De vraag die in dit hoofdstuk aan de orde komt, is of er tijdens het traject van de verplaatsing van Duinenzathe koerswijzigingen zijn voorgekomen en op welke wijze deze tot bijsturing hebben geleid. Het gaat daarbij nadrukkelijk om wijzigingen binnen het traject. Koerswijzigingen zijn in het gehele rapport op verschillende plaatsen aan de orde gekomen. Hier wordt enkel op de meest opvallende wijzigingen ingegaan.

8.1 Geen oplossing zonder problemen

De rekenkamercommissie trof bovenstaande uitspraak aan in het dossier. De rekenkamercommissie kan vaststellen dat er tijdens de onderzoeksperiode veel wijzigingen waren in de Boerestreekplannen, waarvan de verplaatsing van Duinenzathe een onderdeel was. Er is naar aanleiding van deze wijzigingen ook frequent bijgestuurd door het college en/of de ambtelijke organisatie.

Vooraf vanaf 2000 hebben wijzigingen in het traject in toenemende mate oplossingen tot gevolg die de titel van deze paragraaf rechtvaardigen. De rekenkamercommissie constateert dat koerswijzigingen vanaf 2000 in toenemende mate waren gebaseerd op incidenten en fouten.

Het is niet zinvol om alle wijzigingen in het traject uitputtend in beeld te brengen. De rekenkamercommissie heeft er voor gekozen om aan de hand van een aantal thema's te laten zien van welke wijzigingen er zoal sprake was en welke bijsturing zij tot gevolg hadden.

Frequente wijzigingen hebben vertragingen tot gevolg

Enkele voorbeelden van koerswijzigingen en vertragingen in het traject: bijvoorbeeld bouw appartementen Boerestreekplannen

Start 13-2-1996: nieuw-Duinenzathe naar locatie De Maden

26-4-1996: instemming met aankoop grond Hildenberg door Grontmij (=financiële drager verplaatsing Duinenzathe)

21-5-1996: de raad stemt in met invulling Oud-Duinenzathe en Frisoplanterrein.

18-6-1996: verschillende varianten voor de bebouwing van Frisoplanterrein, manegeterrein bebouwen, Oud-Duinenzathe met horeca, ingang miniatuurpark en informatiecentrum nationaal park.

24-2-1997: manegeterrein kan niet worden aangekocht, Frisoplanterrein kan minder worden bebouwd in verband met milieucirkels (kwestie visboer) en is niet meer rendabel als financiële drager voor de verplaatsing van Duinenzathe.

3-3-1997: het plan Hildenberg wordt losgekoppeld van Boerestreekplannen. Frisoplanterrein kan niet worden bebouwd. Voorstel voor aankoop Oud-Duinenzathe terrein door gemeente.

18-3-1997: de raad wil middelen voor obstakelvrij maken Frisoplanterrein, grondruil met gesloten beurzen Frisoplanterrein/Oud-Duinenzathe gemeente en Grontmij.

Uit dit voorbeeld blijkt dat de gemeente zich van begin af aan geconfronteerd zag met wijzigingen in de plannen voor de Boerestreek. De Grontmij en de betrokken

ondernemer van Duinenzathe speelden daarbij een belangrijke rol. De belangen van deze externe betrokkenen waren voor veel wijzigingen de aanleiding. Zo wijzigde de locatie in de beginperiode een aantal malen omdat de betrokken ondernemer oordeelde dat het betreffende terrein niet rendabel uit te baten was. Uit de stukken blijkt dat de gemeente dergelijke overwegingen zonder veel discussie aannam.

Knellende politieke kaders en toenemende financiële risico's

Knellende politieke kaders: wel of geen partycentrum

Het bestemmingsplan Boerestreek Appelscha kent een ruime horecabestemming, waarbinnen een partycentrum tot de mogelijkheden behoort.

In brieven aan omwonenden in Appelscha uit februari 2000 namens de gemeenteraad wordt deze ruime bestemming bevestigd.

In juni 2000 wordt het PvdA amendement aangenomen waarin de mogelijkheid van een partycentrum in het hoofdgebouw wordt uitgesloten. Vanaf dat moment is er een meerderheid in de raad die geen partycentrum wenst in attractiepark Duinenzathe (attractiepark dicht, horeca dicht). In september 2000 wordt dit besluit van de raad teruggedraaid en gaat de raad akkoord met een onderzoek naar de mogelijkheden van een partycentrum in het hoofdgebouw.

Uit het onderzoek van bureau Tauw blijkt dat een kleinschalig partycentrum met enkele maatregelen mogelijk zou zijn. Een MER is noodzakelijk als er een partycentrum in het hoofdgebouw komt.

3 april 2001: de betrokken ondernemer meldt in een overleg met het college dat hij met een schadeclaim komt als het partycentrum niet wordt toegestaan en stelt voor de claim langs minnelijke weg op te lossen. Het college wijst dit af, omdat er bij de raad geen steun zou zijn voor een minnelijke oplossing.

4 april 2001: de advocaat van de betrokken ondernemer trekt het verzoek om het hoofdgebouw ook als partycentrum te mogen gebruiken in.

15 mei 2001: de raad besluit mede op basis van de brief van 4 april 2001 om geen MER te laten uitvoeren en in te stemmen met een planologische regeling die enkel dagrecreatie in het hoofdgebouw toestaat.

18 september 2001: de advocaat herroept de brief van 4 april en stelt dat de verleende bouwvergunning onherroepelijk is en een partycentrum toestaat.

30 januari 2002: de betrokken ondernemer verzoekt om zelfstandige horeca activiteiten te mogen ontplooiën in het hoofdgebouw binnen grenzen van het rapport Tauw.

24 juni 2003: de raad stemt in met het verzoek om zelfstandige horeca in het hoofdgebouw af te wijzen.

Het gerechtshof concludeert uiteindelijk in hoger beroep in december 2005 dat de gemeente toerekenbaar tekort is geschoten in het nakomen van de realisatieovereenkomst. Zelfstandige horeca behoorde wel tot de verplaatsing van Duinenzathe. De gemeente had dit mogelijk moeten maken.

Zoals al eerder is gemeld heeft de raad vanaf 2000 zich in meerderheid tegen de mogelijkheid van een partycentrum gekeerd. In de daarop volgende jaren is de gemeente er op gefocust geraakt dat er geen partycentrum moest worden toegestaan. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat helemaal geen zelfstandige horeca in het hoofdgebouw werd toegestaan. Daarmee werd definitief de grens van de realisatieovereenkomst overschreden.

Bijlage 1 Bronnenlijst

Dossier	Nummer	Titel
D0	16 jan 2006	Historisch overzicht besluitvorming nieuwe attractiepark Appelscha toegespitst op het onderdeel partycentrum en nader gerelateerd aan de overwegingen van het arrest van het Gerechtshof d.d. 21 december 2005
D1	Dossiermap 1.857.2, doos 2071/1	Herziening Boerestreek en onderzoek verblijfsrecreatie in Appelscha, algemene correspondentie 1992-1994
D2	Dossiermap 1.857.2, doos 2071/2	Herziening Boerestreek en onderzoek verblijfsrecreatie Boerestreek in Appelscha 1994
D3	1.857.2, doos 2083/3	Herziening Boerestreek en onderzoek verblijfsrecreatie in Appelscha, algemene correspondentie 1995
D4	1.857.2, doos 3001/1	Herziening Boerestreek en onderzoek verblijfsrecreatie in Appelscha, algemene correspondentie 1996 tot juni
D5	1.857.2, doos 3001/2	Herziening Boerestreek en onderzoek verblijfsrecreatie in Appelscha, algemene correspondentie vanaf juni 1996-1997
D6	1.857.2, doos 3081/1	Herziening Boerestreek en onderzoek verblijfsrecreatie in Appelscha, algemene correspondentie 1997-
D7	1.857.2, doos 3174/2	Herziening Boerestreek en onderzoek verblijfsrecreatie in Appelscha, algemene correspondentie 1998-2001
D8	1.857.2, doos 3208/4	Herziening Boerestreek en onderzoek verblijfsrecreatie in Appelscha, algemene correspondentie 2001
D9	1.857.2, doos 3248/3	Herziening Boerestreek en onderzoek verblijfsrecreatie in Appelscha, algemene correspondentie 2002
D10	1.857.2, geen doos genoemd, wel nr 266	Herziening Boerestreek en onderzoek verblijfsrecreatie in Appelscha, algemene correspondentie 2003-
D11	Doos 3081/3	Herziening Boerestreek en onderzoek verblijfsrecreatie Appelscha, realisatie-overeenkomst Gemeente-ondernemer 1997-1999
D12	1.857.2, doos 3081/2	Herziening "Boerestreek" Appelscha realisatieovereenkomsten Gemeente-Grontmij 1996-1999
D13	1.857.2, doos 3080/3	Herziening Boerestreek Appelscha, procedures Mr. P. van M., 1996-1999
D14	1.857.2, doos 3023/1	Herziening Boerestreek art 19 WRO, 1996-1998
D15	1.857.2, map 3, doos 3080 A/3	Herziening Boerestreek Appelscha uitvoering 2 ^e fase, 1998-2003
D16	1.857.2, map 1, doos 3080 A/1	Herziening Boerestreek Appelscha uitvoering 2 ^e fase, 1998-2003
D17	1.857.2, map 2, doos 3080A/2	Herziening Boerestreek Appelscha uitvoering 2 ^e fase 1998-2003
D18	1.857.2, map 2c, doos 3080/2	Herziening Boerestreek en onderzoek verblijfsrecreatie in Appelscha 1 ^e fase, 1996-1999
D19	1.857.2, doos 3080/1, map 1	Herziening Boerestreek en onderzoek verblijfsrecreatie in Appelscha 1 ^e fase uitvoering 1996-1999
D20	1.857.2, map 2,	Herziening Boerestreek uitvoering 2 ^e fase termijnstaten

	doos 3080B/1	
D21	1.857.2, map 1	Milieu- en verkeersonderzoek "Nieuw-Duinenzathe" Appelscha door Tauw 2000-
D22	1.857.2, map 2	Milieu- en verkeersonderzoek "Nieuw-Duinenzathe" Appelscha door Tauw 2000-
D23	1.731.212, doos 3071/1	Bestemmingsplan Boerestreek 1996, algemene correspondentie 1995-1997
D24	1.731.212, doos 3071/2	Bestemmingsplan Boerestreek 1996, algemene correspondentie 1997
D25	1.731.212, doos 3072/1	Bestemmingsplan Boerestreek Appelscha 1996 inspraakreacties 1996-1998
D26	1.731.212, doos 3072/2	Bestemmingsplan Boerestreek Appelscha, algemene correspondentie 1998
D27	1.731.212, doos 3131/2	Bestemmingsplan Boerestreek Appelscha algemeen 1999
D28	1.731.212, doos 3155/3	Bestemmingsplan Appelscha Boerestreek, algemene correspondentie, 2000
D29	1.731.212, 88	Bestemmingsplan Appelscha-Boerestreek, 1997-2001
D30	1.731.212, map 1, doos 3103/1a	Bestemmingsplan Appelscha Boerestreek 1996 part herziening ex art 30 WRO, 1998-2002
D31	1.731.212, map 2, doos 3103/1b	Bestemmingsplan Appelscha-Boerestreek, partiele herziening ex art 30 WRO 1998-2002
D32	Ordner, afdeling VRO	Bouwstop + gedoogprocedure hoofdgebouw
D33	Ordner afdeling VRO	Proceduristukken, nota van uitvoering, brieven
D34	Ordner afdeling VRO	Memo's, conceptbrieven Advies VNG, uitspraak voorlopige voorziening
D35	Ordner afdeling VRO	Weigering te gedogen, gedoogbesluit Juridisch, Raad van State, bezwaarschriften,
D36	Ordner afdeling VRO	Procedures bouwvergunning, welstand, horecaverunning
D37	Ordner afdeling VRO	Overleg afdeling VRO 1/2001
D38	Ordner afdeling VRO	RB 01/596
D39	Ordner afd VRO	RB 01/287
D40	Ordner afdeling VRO	x111

Bijlage 2 Lijst interviews

Interview	Respondenten
	Ambtenaren
I1 en I4	Oriënterend en verdiepend gesprek met dhr J. Koetsier d.d. 29-08-2006 en 14-09-2006
I2 en I6	Oriënterend en verdiepend gesprek met mevr. A. Schokker d.d. 17-08-2006 en 24-10-2006
I3	Oriënterend gesprek met dhr. H. van Wijk d.d. 14-09-2006
I5	Gesprek met dhr. P. Nieuwhof d.d. 18-09-2006
I10	Gesprek met dhr. E. Jongedijk d.d. 31-10-2006
	Bestuurders
I7	Gesprek met dhr. H. Lesterhuis d.d. 24-10-2006
I9	Gesprek met dhr. P. Bouma d.d. 31-10-2006
I11	Gesprek met dhr. C.C. Zuil d.d. 08-11-2006
I12	Gesprek met dhr. F.G.J. Steenmeijer d.d. 20-11-2006
	Raadsleden
I13	Groepsgesprek met (oud)raadsleden d.d. 08-11-2006 dhr. A. Boonstra (PvdA) dhr. M. Jansma (CU) mevr. M.M. de Vroome-Bakker (D66) dhr. P.H. Haveman (CDA) dhr. C. Beuker (GL)
	Externen
I18	Gesprek met dhr. J.H. Oostenbrug d.d. 30-10-2006

Bijlage 3 Methodische verantwoording

Deelvragen

(A) Hoe zijn de politiek sturing en controle door de raad voorafgaande en tijdens de verplaatsing van Duinenzathe verlopen?

- 1 Welke beleidsdoelstellingen liggen ten grondslag aan de verplaatsing van Duinenzathe en in hoeverre waren deze SMART geformuleerd? In welke mate veranderen doelstellingen tussentijds?
- 2 Welke relevante keuzevraagstukken spelen een rol bij de verplaatsing van Duinenzathe en in hoeverre zijn deze geëxpliciteerd door raad en college? In het bijzonder: welke alternatieve oplossingsrichtingen voor de verplaatsing van Duinenzathe en de invulling van de nieuwe locatie zijn aan de orde geweest?
- 3 Welke relevante wettelijke of andere randvoorwaarden zijn er en in welke mate bestaat hierover voldoende overzicht bij de relevante betrokkenen?

(B) Hoe is de uitvoering verlopen en hoe is het risicomanagement door college en ambtelijke organisatie opgepakt?

- 1 Zijn de vaststelling en latere bijstelling van het bestemmingsplan uitgevoerd conform daarvoor bestaande regels, richtlijnen en/ of verordeningen? Is er gedurende dit proces sprake geweest van beleidswijzigingen?
- 2 Zijn de procedures rond beroeps- en bezwaarschriften uitgevoerd conform daarvoor geldende regels, richtlijnen en/ of verordeningen? Zijn naar aanleiding van deze procedures beleidsstandpunten gewijzigd?
- 3 Is gedurende de verplaatsing van Duinenzathe en de uitvoering van de bouwwerkzaamheden conform de daarvoor geldende richtlijnen en regels gehandeld, is sprake van correcte handhaving en zijn de bevindingen daarvan omgezet in concrete besluiten?
- 4 Zijn risico's gedefinieerd en gecommuniceerd en zijn beheersmaatregelen gedefinieerd (is er sprake van een 'calculated risk') bij het aangaan van overeenkomsten en het nemen van beslissingen over beleidsbijstelling en standpuntwijzigingen?
- 5 Zijn de gevolgen van wijzigingen (in zijn totaliteit) in bestemmingsplan in kaart gebracht en geformuleerd naar de betrokkenen? Was inzichtelijk voor de betrokkenen wat de status van het project was, welke wijzigingen (eventueel) zijn aangebracht en welke consequenties deze hadden?

(C) Hoe is het proces van communicatie en informatievoorziening tussen interne en externe partijen (contractpartners en eventueel andere relevante partijen) verlopen?

- 1 Welke afspraken bestaan er tussen raad en college over de onderlinge rol- en taakverdeling in het licht van de actieve en de passieve informatieplicht? In hoeverre hebben raad en college feitelijk gehandeld conform de gemaakte afspraken in het licht van beleidswijzigingen en tussentijdse heroverwegingen?
- 2 Welke afspraken bestaan er tussen raad en college over de informatieverschaffing in het licht van de betrokkenheid van relevante externe partijen? In hoeverre is deze informatievoorziening adequaat in de praktijk?
- 3 Is de feitelijke communicatie en informatievoorziening adequaat in termen van kwantiteit, begrijpelijkheid, relevantie en tijdigheid?

(D) Koerswijzigingen en bijsturing

- 1 Zijn er tijdens de verplaatsing van Duinenzathe beleidswijzigingen voorgekomen?
- 2 Heeft er bijsturing tijdens het traject plaatsgevonden? Zo ja, hoe en door wie vond bijsturing plaats?

Normenkader

Het normenkader schept focus én levert de beoordelingscriteria aan de hand waarvan we naar de feitelijke praktijk kijken.

Aansluitend bij het onderzoeksmodel, bestaat dit normenkader uit vier elementen:

A) Adequate politieke sturing en controle door de raad

De aansturing door de raad wordt gedeeltelijk bepaald door wetgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening, milieu en de dualiseringswetgeving, maar ook door de gemeentelijke bestuurscultuur en –praktijk.

Mogelijke aandachtspunten zijn:

- de raad kan mede op basis van de door het college aangeleverde informatie 'in stelling komen' ten aanzien van politiek wezenlijke keuzes;
- er is wel/geen sprake van een afgebakend (integraal) overzicht van beperkende financiële, wettelijke en andere randvoorwaarden en de consequenties daarvan voor keuzevraagstukken en de beleidsruimte;
- er is wel/geen ruimte voor eigen politieke afweging door de fracties;
- de raad kan tijdig bijsturen bij nieuwe ontwikkelingen;
- de raad kan tot adequate controle komen doordat voldoende zicht wordt geboden op de feitelijke ontwikkelingen in een project;
- het is mogelijk het college op de juiste momenten en de juiste wijze ter verantwoording te roepen aan de hand van de eerder uitgezette politieke lijnen en randvoorwaarden;

- besluitvorming vindt in voldoende mate plaats op basis van wat er leeft in de samenleving;
- doelstellingen voor het project zijn voldoende Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden geformuleerd.

B) Adequate uitvoering en risicomanagement door college en ambtelijke organisatie

Mogelijke aandachtspunten zijn:

- het project is beheersbaar gemaakt en er vindt voortgangsbewaking plaats, inclusief monitoring van feitelijke doelrealisatie, inventarisatie van risico's en bijsturing als daar aanleiding voor is;
- er is eenheid van leiding vanuit het bestuur richting de ambtelijke organisatie;
- de ambtelijke organisatie functioneert als professioneel opdrachtnemer en kan uit de voeten met het politiek-bestuurlijke uitvoeringsmandaat.

(C) Adequate communicatie en informatievoorziening

Aandachtspunten richten zich op het beoordelen van de mate waarin voldoende relevante informatie is uitgewisseld tussen:

- college en raad;
- ambtelijke organisatie en college;
- gemeentebestuur en externe partijen (zoals contractpartners).

We onderzoeken of de informatie van voldoende kwaliteit was. Mogelijke aandachtspunten zijn:

- zijn alle relevante aspecten belicht?
- is de informatie begrijpelijk?
- is de informatie volledig en feitelijk juist?
- hoe wordt omgegaan met strategisch gevoelige informatie?
- is de informatie goed gedoseerd?
- is de informatie tijdig beschikbaar en actueel?
- heeft het college invulling gegeven aan de actieve (en passieve) informatieplicht?

(D) Koerswijzigingen en bijsturing

Tijdens de loop van een project kan aanleiding ontstaan voor wijziging van het beleid. In aansluiting op de invulling van actieve informatieplicht letten we daarbij op cruciale momenten van heroverweging, zoals:

- de dan geldende politieke kaders blijken knellend en belemmeren voortgang;
- er dienen zich mogelijkheden van versnelling aan bij gewijzigde politieke kaders;
- er zijn nieuwe omstandigheden, bijvoorbeeld nieuwe en andere belangen vragen om heroverweging;
- er dienen zich grote (financiële) risico's aan;
- beoogde resultaten blijven uit of er ontstaan averechtse (neven)effecten;
- de uitvoering hapert of mislukt en/ of de planning wordt niet gehaald.

Onderzoeksaanpak

Afbakening

Dataverzameling

We maken gebruik van diverse bronnen voor de datavergaring op basis waarvan een betrouwbaar beeld ontstaat:

- dossierstudie van schriftelijke stukken zoals relevante richtlijnen, beleidskaders (waaronder bestemmingsplandossiers), raadsverslagen, voortgangsnotities, projectplan, financiële rapportages, MT-rapportages en daar waar nodig ook de persoonlijke dossiers van betrokkenen;
- interviews en groepsgesprekken met in ieder geval interne sleutelpersonen en indien de rekenkamercommissie daar prijs op stelt en de omstandigheden dit toestaan, ook enkele externe sleutelpersonen.

Deze aanpak leidt tot triangulatie van onderzoeksgegevens: schriftelijke stukken en mogelijkheid tot doorvragen tijdens interviews en groepsgesprekken.

Fase 1: Oriëntatie op project Duinenzathe

- a Er heeft een startbijeenkomst met de rekenkamercommissie plaatsgevonden;
- b Eerste oriëntatie op het dossier door bestudering van relevante documenten, waaronder het historische overzicht van de besluitvorming van januari 2006 (desk research).
- c Vaststellen definitief plan van aanpak.

Fase 2: Reconstructie procesgang in aanvulling op bestaand materiaal

- a Reconstructie procesgang op basis van:
 - 1 De desk-research is inmiddels gestart via raadplegen van: notulen raads-, commissie- en collegevergaderingen; nota's, (project-) en bestemmingsplannen, voortgangsrapportages; overige relevante stukken en zonodig persoonlijke dossiers.
 - 2 Interviews met betrokken portefeuillehouders, interviews met uitvoerende ambtenaren (zoals: projectleiders, handhavers/ inspecteurs, planeconoom), een groepsgesprek met de leden van de commissie RO in verschillende perioden. Eventueel andere sleutelpersonen in nader overleg met de rekenkamercommissie te bepalen. Er hebben drie oriënterende gesprekken plaatsgevonden met ambtenaren (twee beleidsmedewerkers afdeling Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en voormalig sectorhoofd)
- b Opstellen tussenrapportage.
- c Overleg met de rekenkamercommissie en verwerken van commentaar.

Fase 3: Inhoudelijke toetsing en verantwoording aan de hand van normenkader

- a Beoordelen en vaststellen van de politiek aansturing door de raad.
- b Beoordelen en vaststellen van de uitvoering en het risicomanagement.
- c Beoordeling en vaststellen van de communicatie en informatievoorziening.
- d Beoordelen en vaststellen van cruciale koerswijzigingen en heroverwegingsmomenten.

Fase 4: Verslaglegging

- a Opstellen tussenrapportage (als rapport in aanbouw met doorkijk op opzet van de eindrapportage).
- b Bespreken tussenrapportage met de rekenkamercommissie (de rekenkamercommissie geeft aan de tussenrapportage aan de gemeenteraad te willen aanbieden).
- c Verwerken van ambtelijke hoor- en wederhoor.
- d Opstellen definitief rapport van bevindingen.

Bijlage 4 Historisch overzicht

De grijs gearceerde data zijn de cruciale momenten die als uitgangspunt voor de analyse zijn gebruikt.

Wanneer	Procesverloop
29 september 1992	B&W besluit om onderzoek te verrichten naar recreatieve ontwikkelingen in Appelscha inclusief verblijfsaccommodatie.
19 oktober 1993	Gemeenteraad stemt in met conclusie in rapportage 'Ontwikkeling Boerestreek' van bureau De Vries en Hopman. Dit betekent dat wordt ingestemd met een vervolgonderzoek naar de uitplaatsing van het attractiepark. Tevens wordt de rapportage 'Toekomstverkenning Verblijfsrecreatie Appelscha' vastgesteld.
19 juli 1994	Gemeenteraad doet principe-uitspraak om op basis van het Eindrapport Revitalisering Boerestreek de financiële besprekingen voort te zetten. In dit rapport wordt de voorkeur uitgesproken voor uitplaatsing van Duinenzathe naar De Maden.
31 oktober 1995	Raadscommissie Openbare Werken. Het plan Boerestreek (waarin Nieuw-Duinenzathe in de Maden is opgenomen) wordt vrijgegeven voor inspraak. In het gebouw bij Nieuw-Duinenzathe staan o.a. een restaurant, autoscooters en 'Las Vegas' geprojecteerd.
19 maart 1996	Gemeenteraad stemt in met de Boerestreekplannen. Appartementen bouwen op terrein Oud-Duinenzathe alleen akkoord als bouw van appartementen op Frisoplanterrein geen reël alternatief vormt.
24 april 1996	Raadscommissie Openbare Werken (besloten). Grontmij deelt mede dat appartementen nu gepland zijn op Frisoplanterrein. Over de invulling van Nieuw-Duinenzathe wordt alleen een vraag gesteld over de hoogte van de attracties, niet over de horeca.
21 mei 1996	Gemeenteraad stemt in ten eerste in met de hoofdlijnen van inulling terrein Oud-Duinenzathe en Frisoplanterrein. Ten tweede stemt men in met de ontwerp-raamovereenkomst gemeente-Grontmij inzake de verplaatsing.
25 juni 1996	Gemeente en Grontmij sluiten een raamovereenkomst over de verplaatsing van attractiepark Duinenzathe naar locatie De Maden.
23 april 1997	Inspraakavond voorontwerp bestemmingsplan. Meer dan 20 inspraakreacties.
29 oktober 1997	Hoorzitting ontwerp-bestemmingsplan. 21 zienswijzen ingediend.
16 december 1997	Het bestemmingsplan Boerestreek wordt in de gemeenteraad vastgesteld. Tevens wordt ingestemd met de realisatieovereenkomsten gemeente-ondernemer Duinenzathe en gemeente-Grontmij.
December 1997- januari 1998	Circa 20 personen/instanties dienen bezwaren tegen bestemmingsplan in bij Gedeputeerde Staten.
2 februari 1998	De realisatieovereenkomst gemeente-Exploitatie en ondernemer Duinenzathe wordt getekend.
7 juli 1998	Gedeputeerde Staten keuren het bestemmingsplan Boerestreek gedeeltelijk goed. Uitzondering: attractietoestellen attractiepark zijn te dicht bij woonbebouwing geprojecteerd en te hoog. Er is een partiële herziening nodig.

6 augustus 1998	Ondernemer Duinenzathe dient aanvraag bouwvergunning hoofdgebouw in bij de gemeente Ooststellingerwerf.
Oktober-november 1998	Inspraakprocedure ontwerp-bestemmingsplan (partiële herziening)
15 maart 1999	STAB (Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening) heeft advies uitgebracht, waarin zij concludeert dat van een onaanvaardbare aantasting van het woonmilieu aan de Bruggelaan geen sprake is. Dit leidt tot het niet toekennen van de voorlopige voorziening. Het schorsingsverzoek werd afgewezen op 22 juli 1999.
6 augustus 1999	Eigenaar Duinenzathe dient aanvraag bouwvergunning voor hoofdgebouw in.
19 oktober 1999	De bouwvergunning voor het nieuwe hoofdgebouw wordt afgegeven aan ondernemer Duinenzathe.
16 november 1999	Het bestemmingsplan Appelscha Boerestreek 1996, partiële herziening wordt vastgesteld.
1 februari 2000	Raadscommissie Openbare Werken. Vragen en discussie over partycentrum en wat wel/niet tot nieuw attractiepark moet worden gerekend. Vragen waarom brieven aan inwoners (zie eind februari 2000) met uitleg over partycentrum als ingekomen stuk op de agenda staan.
15 februari 2000	Gemeenteraad stemt in met versturen brieven naar inwoners (zie eind februari 2000). (08-02-2000 en 25-02-2000 verstuurd naar omwonenden.)
Eind februari 2000	Gemeenteraad stuurt brief aan twee inwoners. Kern: horecabedrijf is ruim begrip hier valt ook partycentrum onder. Vanaf begin steeds de bedoeling geweest dat er een horecavoorziening zou komen.
2 maart 2000	Omwonende meldt bouw in afwijking van bouwvergunning.
28 maart 2000	Raadscommissie Openbare Werken. Discussie over bouwen hoofdgebouw in afwijking van bestemmingsplan en bouwvergunning en mogelijke bouwstop.
8 april 2000	De bouwvergunning is onherroepelijk geworden.
28 april 2000	Raad van State vernietigt besluit van Gedeputeerde Staten d.d. 7 juli 1998 om bestemmingsplan (grotendeels) goed te keuren. Reden: mogelijk negatieve gevolgen partycentrum voor woon- en leefklimaat is onvoldoende onderzocht door gemeente. Heeft gevolgen voor bestemming van attractiepark en bouwvergunning voor attracties.
9 mei 2000	Raadscommissie Openbare Werken discussieert over bouwstop en partycentrum.
16 mei 2000	Besluit B&W bouwstop op te leggen.
17 mei t/m 20 juni 2000	Bouwstop opgelegd aan eigenaar Duinenzathe.
13 juni 2000	Raadscommissie Openbare Werken discussieert over advies B&W aan raad over nieuwe regeling partycentrum (nodig a.g.v. vernietiging bestemmingsplan door Raad van State). Dit houdt in: dagrecreatie toestaan, via vrijstelling onder bepaalde voorwaarden partycentrum toestaan. Hiervoor voorbereidingsbesluit nemen, evenals voor perceel Wester Es 14.
20 juni 2000	Gemeenteraad besluit: geen voorbereidingsbesluit Wester Es 14,

	een gewijzigd voorbereidingsbesluit voor het vergunningentraject voor het hoofdgebouw: alle mogelijkheden voor een partycentrum worden uitgesloten.
23 juni 2000	B&W hebben bij besluit 23-06-2000 beslist dat zij gedogen dat het hoofdgebouw wordt afgebouwd.
10 juli 2000	Brief betrokken ondernemer aan gemeente: wijst op schadeclaims voor gemeente indien hoofdgebouw niet als partycentrum mag worden gebruikt.
25 juli 2000	Uitspraak President van de Rechtbank. Voorlopige voorziening inzake de gedoogbeschikkingen is afgewezen.
26 juli 2000	B&W-voorstel. Kern: onverkorte handhaving van besluit van 20 juni 2000 leidt vrijwel zeker tot wanprestatie en dat zal uiteindelijk leiden tot een situatie waarin de gemeente verplicht is schade te vergoeden die de andere partij lijdt.
18 september 2000	Verzoek eigenaar Duinenzathe om partycentrum in hoofdgebouw toe te staan.
19 september 2000	Gemeenteraad besluit: Akkoord met starten van onderzoek naar mogelijkheden partycentrum onder voorwaarde van een aanvraag van de betrokken ondernemer van Duinenzathe. Tevens akkoord met voorbereidingsbesluit Wester Es 14.
22 maart 2001	Verschiijnen onderzoeksrapport bureau Tauw. Maatregelen nodig bij realisering partycentrum.
3 april 2001	Bespreking ondernemer Duinenzathe met college van B&W. A.g.v. rapport Tauw: partycentrum schuiven we op lange baan. Ten aanzien van afhandeling schadeclaims ondernemer Duinenzathe: voorstel voor onderhandeling van kant ondernemer. College: wij schatten in dat gelet op spanning bij de raad er geen steun zal zijn voor een minnelijke oplossing.
4 april 2001	Advocaat eigenaar Duinenzathe trekt verzoek tot gebruik hoofdgebouw als partycentrum in.
24 april 2001	B&W-voorstel aan de gemeenteraad (n.a.v. ambtelijk advies d.d. 18 april 2001) aangaande uitkomsten rapport Tauw en een nieuwe bestemmingsregeling voor het attractiepark. Voorstel: geen Milieueffectrapportage laten opstellen en voor dit moment in de nieuwe planologische regeling uitgaan van dagrecreatie. Slechts ten behoeve van het gebruik van het gebouw als speelautomatenhal een vrijstelling opnemen. (vrijstelling voor partycentrum is dus vervallen). Over de verhouding t.a.v. de realisatieovereenkomst is opgenomen: Indien er gekozen wordt voor de voorgekozen bestemmingsregelingen levert dat naar onze mening geen strijd op met de gesloten realisatieovereenkomst tussen ondernemer Duinenzathe en gemeente. Naar onze mening hebben partijen bij het afsluiten van deze overeenkomst redelijkerwijze alleen de verplaatsing van het attractiepark beoogd. De realisering van een partycentrum valt naar onze mening niet onder de toen door de gemeente aangegeven inspanningsverplichting.
15 mei 2001	De gemeenteraad besluit overeenkomstig het voorstel van B&W d.d. 24 april 2001.
18 september 2001	Advocaat eigenaar attractiepark herroept het verzoek. Het

	partycentrum mag in het kader van onherroepelijke bouwvergunning.
30 januari 2002	Ondernemer Duinenzathe dagvaardt gemeente met officiële schadeclaim.
17 september 2002	College van B&W neemt besluit over reacties op partieel herzien bestemmingsplan.
30 januari 2002	Advocaat ondernemer Duinenzathe dient verzoek in om zelfstandige horeca-activiteiten in avondperiode toe te staan, voor zover passend binnen rapport Tauw.
31 maart/ 1 april 2002	Pasen 2002 is de opening van het attractiepark Nieuw-Duinen Zathe.
24 juni 2003	Gemeenteraad besluit overeenkomstig advies B&W d.d. 27 mei 2003 om verzoek advocaat ondernemer Duinenzathe niet te honoreren omdat daartoe geen verplichting bestaat op grond van de realisatieovereenkomst.
17 maart 2004	Vonnis Rechtbank Leeuwarden in zaak ondernemer Duinenzathe-gemeente. Gemeente gaat in hoger beroep.
21 december 2005	Arrest Gerechtshof Leeuwarden. De gemeente is toerekenbaar tekort geschoten in de nakoming van de realisatieovereenkomst. Er is een voorschot op schadevergoeding aan ondernemer Duinenzathe vastgesteld.

Bijlage 5 Reactie college van burgemeester & wethouders

Ambtenaar: drs. A. Schokker

Doorkiesnummer:

0516-566291 Aan de Voorzitter
van de Rekenkamer

Ons kenmerk: --

t.a.v. de heer N. van Rijn

Onderwerp:

Concept eindrapportage;
Verplaatsing Duinenzathe

Oosterwolde, 11 december 2000

Geachte heer Van Rijn,

Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw concept eindrapportage met als titel de "Verplaatsing van Duinenzathe" te Appelscha. Het betreft een onderzoek in een zeer omvangrijk en tevens ingewikkeld dossier.

U heeft ons gevraagd om een reactie op de feiten. In dat verband zullen wij op drie onderdelen in gaan.

Inhoudelijke reactie

1. Interne communicatie en informatievoorziening (onderdeel 2.3. van het concept eindrapport)

Uw stelling dat er op cruciale momenten onvolledige en onjuiste informatie is verstrekt door ons college (aan de gemeenteraad), vinden wij onvoldoende onderbouwd.

Eén van de meest cruciale punten uit het gehele proces betrof de zelfstandige horeca in de vorm van een partycentrum. Zou die wel of niet meer over gaan naar de nieuwe locatie? Wij hebben de gemeenteraad in 2000 enkele keren uitvoerig gewezen op de gevolgen van het beperken van de zelfstandige horeca op de nieuwe locatie. Zowel tijdens vergaderingen van de raadscommissie Openbare Werken als aan de hand van onze voorstellen aan de gemeenteraad.

Het woord "zelfstandig" staat in uw rapport (dan ook) diverse keren ten onrechte tussen haakjes. Vooral bij het kader met het opschrift "Misverstand tussen portefeuillehouders en ambtelijk apparaat".

In onze beleving haalt u twee dingen door elkaar:

a. Misverstand tussen bestuurders en ambtenaren over de vraag of de zelfstandige horeca mee zou gaan naar de nieuwe locatie. Bestuurders gingen er van uit dat die ook mee over zou gaan omdat partijen die bedoeling hadden bij de totstandkoming van de overeenkomst. Ambtenaren kenden die (kennelijke) bedoeling niet en gingen af op de tekst van de overeenkomst waarin de verplaatsing van de zelfstandige horeca niet is terug te vinden.

b. Welke ruimte bood het nieuwe bestemmingsplan op die locatie voor horeca in 't algemeen. Ambtelijk was bekend dat die ruim was en dat in dat kader ook zelfstandige horeca c.q. een partycentrum was toegestaan. Alleen daarom en alleen vanuit die invalshoek adviseerden zij de Raad door tussenkomst van Burgemeester en wethouders in de “Nota van Uitvoering” dan ook dat een korting van de rechten van Jasper, zou leiden tot wanprestatie en schadeplichtigheid van de gemeente. Daarbij ging het om rechten op grond van het vastgestelde bestemmingsplan, waarnaar in de overeenkomst werd verwezen.

Hieraan voegen wij nog toe dat ook de laatste zin op bladzijde 8 onder het opschrift “Onvolledige informatie” een onjuist beeld geeft van de feiten. De externe adviseer van Centraal Beheer heeft, net als de ambtelijke organisatie, gekeken naar de tekst van de realisatie-overeenkomst en de daarbij behorende stukken. Daaruit is, zoals de rechter later heeft vastgesteld, niet af te leiden dat ook het realiseren van zelfstandige horeca laat staan een partycentrum onder de gemaakte afspraken valt. Omdat het noch bij de ambtelijke organisatie noch bij die externe adviseur bekend was, dat de bestuurders er van uit zijn gegaan dat afgesproken is dat ook de zelfstandige horeca mee over zou gaan, is die externe adviseur tot de beschreven conclusie gekomen.

2. Geen inventarisatie van risico's (deelonderwerp van onderdeel 4.1.)

Op dit punt bestaat onze reactie uit enkele onderdelen:

a. De geschetste gang van zaken rond de totstandkoming van de realisatieovereenkomst is onjuist. De externe jurist is niet alleen de raadsman van de ondernemer maar ook sinds jaren de huisadvocaat van de gemeente. Hem is met goedkeuring van beide partijen verzocht de overeenkomst op te stellen.

b. Wij kijken geheel anders aan tegen verdeling van de planschade. Daarbij moeten we een aantal zaken goed voor ogen houden:

- In de overeenkomst is planschade als volgt geregeld:
**planschade a.g.v. openbare infrastructuur: 100% voor rekening van de gemeente;
**planschade a.g.v. attractiepark: 50% gemeente – 50% Jasper.
- De wet (Wet op de Ruimtelijke Ordening) gaat ervan uit dat de gemeente aansprakelijk is voor planschade.
- De gemeente heeft voor wat betreft de attracties de planschade voor 50% op Jasper afgewenteld. Dat is dus een andere invalshoek dan de invalshoek van “opschroeven”. Het percentage van 50% is totstandgekomen als gevolg van onderhandelen.

c. Op een enkel punt is uw constatering onjuist, namelijk onderzoek naar de mogelijkheden van grondaankoop. Dat is wel degelijk gebeurd. Jasper deelde in december 1997 mee, dat hij een deel van de grond van Jager niet kon aankopen. Toch heeft hij de overeenkomst zonder voorbehoud getekend.

Voor de gemeente was wel bekend dat sommige aankopen moeilijk zouden worden (A. Dijkstra; fam. Smit uiteindelijk uitgelopen op een onteigening). Voor de gemeente gold overigens, dat zij het middel van onteigening achter de hand had (en heeft gebruikt).

d. U trekt soms conclusies die niet of onvoldoende met feiten zijn onderbouwd: afdekking risico's, realisatieovereenkomst is onvoldoende helder, onnodig nadelig,

onevenwichtig en bood te veel ruimte voor ondernemer, geen onderzoek naar alternatieven, bestemmingsplan al vastgesteld voordat overeenkomst werd getekend hetgeen de positie van de gemeente niet zou versterken.

3. Frequentie beleidswijzigingen hebben vertragingen tot gevolg (deelonderwerp van onderdeel 5)

Ook op dit punt bestaat onze reactie uit enkele onderdelen:

A. Algemene opmerking.

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen beleidswijzigingen (= wijziging in de doelstelling) en wijziging in de uitvoering. De doelstelling was: het realiseren van de plannen zoals die eind 1995 in de inspraak waren gegaan. De binnen het grijze kader vermelde wijzigingen betreffen soms wijzigingen in de uitvoering, als er al sprake is van een wijziging.

B. Specifieke opmerkingen.

1. Sommige voorbeelden zijn onjuist:

a. instemming met aankoop grond door Grontmij: het voorbeeld heeft geen betrekking op de bouw van de appartementen aan de Boerestreek, maar op de bouw van recreatiebungalows op de Hildenberg. Wij zien niet in waarom instemming met de grondaankoop daarvoor een beleidswijziging is.

b. aankoop manegeterrein: bebouwing van het manegeterrein zat niet in de plannen zoals die in de inspraak zijn gegaan en is uiteindelijk niet doorgegaan.

c. loskoppeling plan Hildenberg van Boerestreekplannen: de invulling is losgekoppeld juist om vertraging te voorkomen.

2. Wij missen in een enkel geval de volledige feiten: de bebouwing van het Frisoplan terrein in verband met milieucirkels. Het rapport vermeldt niet dat de bouw van woningen uiteindelijk toch doorging. Op 28-8-1997 bracht het bureau Pro-Monitoring een rapport uit waaruit bleek dat woningbouw mogelijk was op een afstand van 10 meter van de beide visverwerkende bedrijven. Uiteindelijk is bouwvergunning verleend voor de bouw van 14 woningen overeenkomstig de oorspronkelijke plannen.

Tot zover onze reactie op de belangrijkste feiten uit uw rapport.

Tot slot

Wij zijn vooral nieuwsgierig naar de leerpunten en aanbevelingen die wij nu nog niet kennen, maar waarop het rapport volgens uw subtitel “Lessen voor de toekomst uit de aansturing, communicatie en risicomanagement rond de verplaatsing van het attractiepark” immers met name gericht zou zijn.

Wij zien de definitieve versie van uw eindrapport gaarne tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Ooststellingwerf,

, secretaris

, burgemeester.

Nawoord

De rekenkamercommissie dankt het college van burgemeester & wethouders voor de reactie op de concept-eindrapportage. De rekenkamercommissie heeft de brief van het college zorgvuldig bekeken en komt tot de volgende reactie.

De rekenkamercommissie volgt in de reactie de volgorde in de brief van het college.

1. Interne communicatie en informatievoorziening (in de eindrapportage is onderdeel 2.3 paragraaf 5.3 geworden).

- ” Uw stelling dat er op cruciale momenten onvolledige en onjuiste informatie is verstrekt door het college vinden wij onvoldoende onderbouwd”. De rekenkamercommissie is van mening dat deze stelling voldoende is onderbouwd. Zo zijn in het rapport de volgende voorbeelden opgenomen (zie ook paragraaf 5.3). De informatievoorziening over het bestemmingsplan is onvolledig. Er wordt bijvoorbeeld niet duidelijk aangegeven dat alle planologische aspecten (bijvoorbeeld milieu, verkeer, geluid) voldoende zijn onderzocht. De reikwijdte van de horecabestemming wordt niet expliciet benoemd. De informatievoorziening over de realisatieovereenkomst schoot eveneens tekort. Afspraken die bestuurders hadden gemaakt met de eigenaar van het attractiepark over de horeca zijn niet in de adviezen opgenomen. Hierdoor ontstond een onvolledig en onjuist beeld van de situatie.

- *Zelfstandige horeca*

De rekenkamercommissie heeft met de oorspronkelijk aangegeven haakjes niet bedoeld dat dit minder belangrijk was. Daarom zijn in het rapport de haakjes rond het woord zelfstandig verwijderd.

De rekenkamercommissie neemt kennis van de genoemde punten a en b. De rekenkamercommissie ziet hierin een extra onderbouwing van haar stelling dat er sprake is geweest van een misverstand tussen bestuurders en ambtenaren.

- *Externe adviseur*

De rekenkamercommissie ziet hierin bevestigd dat uitsluitend de tekst van de realisatieovereenkomst is bekeken door de externe adviseur. De rekenkamercommissie merkt op dat het bestemmingsplan en de realisatieovereenkomst onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Zij hadden derhalve voor een goede oordeelsvorming in samenhang bekeken moeten worden.

2. Geen inventarisatie van risico's (in de eindrapportage is onderdeel 4.1 nu paragraaf 7.1)

a. De rekenkamercommissie neemt kennis van het feit dat de betrokken raadsman eveneens huisadvocaat van de gemeente was. Dit verklaart waarom de gemeente vertrouwen had in hem. Dit laat echter onverlet dat de rekenkamercommissie van mening blijft dat het beter was geweest een onafhankelijke jurist de overeenkomst te laten toetsen.

b. De geschetste zaken rond planschade brengen naar de mening van de rekenkamercommissie een nuancering aan in het rapport. Aangezien het bestemmingsplan uitsluitend werd gewijzigd ten behoeve van de verplaatsing van het attractiepark is de gemeente volledig aansprakelijk voor planschade. In dat licht geeft de uitspraak dat het percentage is “opgeschroefd” naar 50% voor de gemeente een

onvolledig beeld. Deze uitspraak was opgenomen omdat het oorspronkelijke voorstel 100% aansprakelijkheid planschade attractiepark voor de eigenaar was. In de uiteindelijke overeenkomst werd de aansprakelijkheid voor de gemeente daarom “opgeschroefd”. De rekenkamercommissie heeft het kader “De realisatieovereenkomst tussen de gemeente en de ondernemer” dienovereenkomstig gewijzigd.

c. De rekenkamercommissie deelt de mening van het college niet. Allereerst is bijvoorbeeld het feit dat de betrokken ondernemer melding maakt van problemen bij een grondaankoop niet te kwalificeren als een onderzoek. Paragraaf 7.1 gaat over risicomanagement. De rekenkamercommissie ziet in de reactie van het college over de problematische grondaankopen een bevestiging voor haar oordeel dat de gemeente hierin lichtvaardig met risico's is omgegaan.

d. De rekenkamercommissie heeft deze punten in paragraaf 7.1 en in het kader over de realisatieovereenkomst voldoende onderbouwd. *Onvoldoende helder* is bijvoorbeeld de realisatieovereenkomst die niet meldt wat er nu verplaatst werd als attractiepark. *Onnodig nadelig* was bijvoorbeeld het niet opnemen van een boetebeding in de realisatieovereenkomst voor de ondernemer om het risico van niet verplaatsen te minimaliseren. Ook de problemen die ontstonden met de grondaankopen hebben de gemeente tijd en geld gekost. Doordat een eigenaar zijn grond niet wilde verkopen werd de gemeente gedwongen tijd en geld te besteden aan het zoeken van alternatieven. Er zijn uiteindelijk minder parkeerplaatsen gerealiseerd en er moest een aarden wal worden aangelegd. *Teveel ruimte* bood de overeenkomst aan de ondernemer, omdat immers niet was omschreven wat er werd verplaatst. Later bleek de ondernemer een partycentrum of kartbaan te kunnen starten in het nieuwe attractiepark.

3. Frequente beleidswijzigingen (onderdeel 5, in eindrapport paragraaf 8.1 frequente koerswijzigingen)

A. De rekenkamercommissie erkent dat het gebruik van het woord beleidswijzigingen voor de toetsing aan de beleidsdoelstellingen én wijzigingen in het traject verwarrend kan zijn. Daarom heeft zij er voor gekozen om in het rapport wijzigingen in het traject te bestempelen als koerswijzigingen.

B. a. Het is juist dat hiermee geen koerswijziging wordt bedoeld. In het rapport is toegevoegd dat met de grond de Hildenberg wordt bedoeld (zie kader frequente koerswijzigingen). Dit feit dient in samenhang te worden gezien met de wijziging daarin op 3-3-1997.

b. De rekenkamercommissie ziet dit als bevestiging van de geconstateerde koerswijziging.

c. De rekenkamercommissie ziet dit als bevestiging van de geconstateerde koerswijziging.

B2. De rekenkamercommissie neemt kennis van deze, overigens bekende feiten, maar heeft deze niet relevant geacht in deze context.