

Van

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

Rapport

## Onderzoek naar Programma Lauwersmeer PROLoog

Opdrachtgever  
Rekenkamercommissie Het  
Hoogeland van gemeente De  
Marne

Referentie

Arnhem, 15 oktober 2015  
Ons kenmerk 1015018-022/hpo/ppa

Bewegingen tussen  
standaardisatie en  
uniciteit

Inzicht in de  
context van  
de opdracht

Oplossingen  
verankeren op  
elk niveau

Auteurs:  
M.M.E. Huurneman MSc  
dr. H.P. Potman

# Inhoud

<b>0</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Aanleiding	4
1.2	Vraagstelling	4
1.3	Onderzoeksmethode	5
1.4	Leeswijzer	5
<b>2</b>	<b>Een schets van PROLoog</b>	<b>6</b>
2.1	Aanleiding PROLoog	6
2.2	Doelstelling	6
2.3	Kaders	7
2.4	Voortgang van PROLoog	15
2.4.1	Projecten onder verantwoordelijkheid van de gemeente	15
2.4.2	Samenwerkingsprojecten	18
2.4.3	Projecten die niet haalbaar zijn gebleken	19
2.5	Factoren van invloed op de voortgang	19
<b>3</b>	<b>Organisatie van PROLoog</b>	<b>22</b>
3.1	Start: een gezamenlijk project	22
3.2	Vervolg: divergerende visies	23
3.3	Heden: een subsidierelatie	26
<b>4</b>	<b>(Financiële) risico's en beheersmaatregelen</b>	<b>28</b>
4.1	Risico's	28
4.2	Risicobeheersing	30
<b>5</b>	<b>(Bij)sturing door de raad</b>	<b>32</b>
5.1	Informatievoorziening	32
5.1.1	Passieve informatieplicht	32
5.1.2	Informatievoorziening	33
5.2	Kaderstelling en controle	36
5.3	Toetsing aan het normenkader	37
<b>6</b>	<b>Lessen</b>	<b>38</b>
<b>7</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>40</b>
7.1	Conclusies	40
7.2	Aanbevelingen	42

# Bijlagen

1	Bestudeerde documenten
2	Lijst met geïnterviewde personen
3	Toetsing aan het normenkader

# 0 Samenvatting

## Aanleiding en vraagstelling

In het Provinciaal Omgevingsplan van 2009 is het Lauwersmeergebied aangewezen als gebiedsopgave. Specifiek voor Lauwersoog is vervolgens het Plan voor Regie en Ruimtelijke Ontwikkeling Lauwersoog (PROLoog) door de gemeente De Marne en de provincie Groningen opgesteld, met als doel Lauwersoog te transformeren tot een duurzame en toekomstgerichte (visserij)haven en een aantrekkelijk recreatief verblijfsgebied.

De betekenis van PROLoog voor De Marne is groot, vanwege de (potentiele) impact op de ruimtelijke leefomgeving en leefbaarheid van het gebied. De uitvoering ervan is complex. De gemeenteraad maakte zich zorgen of de gemeente binnen haar rol in een dergelijk project goed kan acteren. Dat heeft de rekenkamercommissie doen besluiten een onderzoek naar PROLoog te verrichten. Daartoe is een centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

*In hoeverre beschikt de raad over voldoende informatie om te kunnen besluiten over deelprojecten van 'PROLoog' en de daarmee samenhangende (financiële) risico's en beleidsdoelstellingen?*

## Bevindingen

In juni 2011 heeft de gemeenteraad van De Marne het Plan voor Regie en Ruimtelijke Ontwikkeling Lauwersoog (PROLoog) vastgesteld, met daarin de ruimtelijke kaders voor de ontwikkeling van het gebied. Zowel de gemeente als de provincie hebben daarvoor budget ter beschikking gesteld: oorspronkelijk respectievelijk € 0,425 en € 15 miljoen.

### Procesaanpak

Provincie en gemeente pakken een aantal projecten zelf op zoals de verbetering van de infrastructuur rond Lauwersoog. Daarnaast hebben ze bij aanvang van het programma er voor gekozen om initiatieven voor de ontwikkeling van PROLoog bij de private initiatiefnemers en investeerders te laten, waarbij de gemeente en provincie hen ondersteunen of met hen samenwerkingsverbanden aangaan (publiek-private samenwerking). De gemeente en de provincie hebben samen een projectorganisatie opgericht. Ook is een gebiedsregisseur aangesteld die initiatieven uit het gebied heeft geïnventariseerd. Een aantal initiatieven is verder uitgewerkt. Daarvan komen enkele onder verantwoordelijkheid van de gemeente tot stand (Lauwersom, Waddenkwartier en kadeverlenging) en andere onder verantwoordelijkheid van de provincie (verbetering ontsluiting N361). Een voorbeeld van een privaat initiatief is de bouw van een garnalencentrum. Met de uitvoering van deze grotere projecten is in 2015 begonnen.

### Verschillende gezichtspunten

De visies van gemeente en provincie op de aanpak van PROLoog zijn na enige tijd uiteen gaan lopen. De gemeente wilde een stimulerende en bottom-up aanpak blijven hanteren om initiatieven uit de private sector te genereren tot 2020. De provincie wilde overgaan op een meer top-down benadering, waarbij binnen een voor bepaalde tijdsspanne projecten concreet zouden worden gerealiseerd, in onder meer de verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte (infrastructuur).

Beide overheden hebben een evaluatie gehouden en knelpunten onderling uitgesproken. Behalve op de aanpak hadden die evaluaties ook betrekking op de programmaorganisatie. Eind 2014 hebben de betrokken bestuurders van gemeente en de provincie afgesproken om samen verder te werken in een formele subsidierelatie: gemeente formuleert subsidieaanvragen en het college van gedeputeerde staten beschikt. Daarnaast bekostigt de provincie projecten die onder haar verantwoordelijkheid vallen zoals de verbetering van de N361.

#### *Risico's*

In het onderzoek is nagegaan welke risico's de gemeente loopt in PROLoog. Die risico's zijn beperkt. Wat financiële middelen betreft zijn de risico's beperkt tot de middelen die de gemeente voor het project heeft vrijgemaakt (in totaal inclusief programmakosten vooralsnog ruim € 1 mln.). Hierbij loopt de gemeente het risico dat voorbereide projecten en waaraan programmatijd en -geld is besteed niet in uitvoering komen. Dat is het geval als gedeputeerde staten geen subsidie toekennen aan de projecten. Die risico's zijn beheersbaar, doordat de gemeente overlegt met de provincie over de aanvragen voor subsidies. Een ander risico is dat projecten die zijn goedgekeurd en beschikt niet worden uitgevoerd conform de subsidievoorwaarden en dat in tweede instantie geen of minder middelen uit het provinciaal investeringsbudget beschikbaar komen voor zo'n project (via bijv. terugvordering gelden). Ook dat risico is beperkt doordat gemeente en provincie met elkaar overleggen over de projectuitvoering. Tenslotte is er het risico dat een project duurder uitvalt dan begroot en waarvoor subsidie is toegekend. Daarvoor heeft de gemeente een financieel-administratief controlesysteem opgezet (zie ook hieronder bij Risicobeheer). De directe risico's zijn dus voor de gemeente beperkt, want ze zijn door de gemeente beïnvloedbaar.

Andere risico's zijn het niet kunnen realiseren van (deelprojecten van) PROLoog of het uitblijven van een vervolg op PROLoog na 2017, waardoor het effect van de ontwikkeling van Lauwersoog beperkt is. De gemeente loopt het risico dat de in de afgelopen jaren ingezette middelen voor programmavoorbereiding en -management uiteindelijk er toe leiden dat de geformuleerde maatschappelijke doelen (onder meer: belangrijke recreatieve trekpleister worden in Noord-Nederland) van PROLoog niet worden gerealiseerd.

#### *Risicobeheer*

Hierboven is al aangegeven dat het risicobeheer er onder meer in bestaat dat gemeente als subsidieaanvrager en provincie als subsidieverstrekker regelmatig overleggen over de aanvraag en de uitvoering van een project. Daarnaast heeft de gemeente verschillende beheersmaatregelen genomen, zoals de jaarlijks controle van de activiteiten in het kader van verstrekte subsidies door de accountant - in plaats van controle na afloop van een project.

#### *Gemeenteraad*

Het college van De Marne heeft de gemeenteraad op diverse momenten actief geïnformeerd over PROLoog. Onder andere via raadsvoorstellen en in de P&C-cyclus en door specifieke informatiebijeenkomsten. Daarnaast heeft de raad vragen gesteld die door het college zijn beantwoord. Op een aantal momenten zijn werkbezoeken en presentaties voor raadsleden verzorgd en heeft de raad informatiebrieven gekregen die ook aan omwonenden en ondernemers zijn verstrekt.

De gemeenteraad heeft ruimtelijke kaders gesteld met de vaststelling van PROLoog. Het gaat hierbij om in algemene termen gestelde kaders die geen sturing geven aan inhoud van initiatieven, maar ruimte geven om (private) initiatieven van onderop tot ontwikkeling te laten komen.

Verder heeft de raad periodiek budgetten ter beschikking gesteld. Gelet op de beperkte omvang van de bijdrage in vergelijking met die van de provincie, ging daar geen kaderstellende werking van uit op de omvang en inhoud van het totale programma. Nadat de gemeentelijke bijdragen primair zijn ingezet ter dekking van de gemeentelijke programmakosten (programmamanagement en -ondersteuning), richt de financiële kaderstelling van de gemeente zich daarop en niet op de inhoud van PROLoog.

De gemeenteraad heeft wel inzicht in de totale financiën van PROLoog en in de voortgang en realisatie van onderdelen van PROLoog. In het onderzoek is nagegaan of de gemeenteraad ook grip heeft op de daadwerkelijke realisatie van PROLoog. Dat is niet het geval. Door de benadering waarvoor in 2011 is gekozen staat de gemeenteraad op afstand. Hij heeft alleen kaders geschapen waarbinnen gemeente, provincie en private initiatiefnemers kunnen opereren. De raad heeft de kaders in tweede instantie niet aangescherpt toen het bestemmingsplan voor Lauwersoog en de individuele subsidieaanvragen voor projecten met een omvang van meer dan € 1 mln. aan de orde kwamen in de raad.

### **Conclusies en aanbevelingen**

In antwoord op de centrale onderzoeksvraag wordt in dit onderzoek geconcludeerd dat de raad voldoende geïnformeerd is over de voortgang van het project PROLoog. De raadsleden hebben zich een beeld kunnen vormen van de voortgang. De risico's die de gemeente loopt in het project zijn beperkt. Het financieel risico beperkt zich tot de financiële inbreng van de gemeente. Het belangrijkste risico dat gemeente en provincie lopen is dat de geformuleerde maatschappelijke doelen op het vlak van ontwikkeling van de haven en van toerisme niet worden gerealiseerd.

In relatie tot de gekozen procesbenadering, waarbij ruimte wordt gegeven aan initiatieven van private partijen 'van onder op' wordt geconcludeerd dat een dergelijke benadering vergt dat deze vooraf concreet wordt gemaakt en goed wordt vastgelegd. Een dergelijke benadering waarbij onzekerheid is over het realiseren van resultaten verhoudt zich moeilijk met de politieke-bestuurlijke context waarin partijen veel belangstelling tonen voor de concrete opbrengsten van geïnvesteerde financiële middelen.

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie sluiten aan op de conclusies en hebben betrekking op:

- zorgen voor blijvend politiek-bestuurlijke commitment aan een concreet en vastgelegde aanpak van een programma;
- maatschappelijke draagkracht voor een benadering die ruimte laat voor private initiatieven;
- blijvende alertheid van de gemeenteraad op momenten van nadere kaderstelling gedurende de looptijd van een programma;
- bruikbaarheid en transparantie van de financiële informatievoorziening aan de raad.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Op 28 juni 2011 heeft gemeenteraad De Marne besloten tot uitvoering van het Plan voor Regie en Ruimtelijke Ontwikkeling Lauwersoog (PROLoog), nadat het Lauwersmeer in 2009 door de provincie Groningen in het Provinciaal Omgevingsplan als één van de gebiedsopgaven werd aangemerkt. PROLoog is in samenwerking met de provincie Groningen opgezet en heeft tot doel Lauwersoog te transformeren tot een duurzame en toekomstgerichte (visserij)haven en een aantrekkelijk verblijfsgebied. Het beoogt maximale ruimte en kansen te bieden voor actuele en toekomstige initiatieven in Lauwersoog om daarmee een positieve bijdrage te leveren aan de bijzondere identiteit van het gebied.<sup>1</sup>

De uitvoering van dit grote en complexe project is van grote betekenis voor De Marne vanwege de impact op de ruimtelijke leefomgeving en leefbaarheid van het gebied en is één van de speerpunten van beleid voor de gemeente.<sup>2</sup> De gemeenteraad maakt zich zorgen of de gemeente binnen haar rol in een dergelijk project goed kan acteren. Om die reden wil de rekenkamercommissie Het Hoogeland een aantal aspecten van PROLoog onderzoeken.

## 1.2 Vraagstelling

De rekenkamercommissie heeft gekozen om in het onderzoek op een aantal aspecten de focus te richten. Zij heeft de volgende centrale vraag geformuleerd:

*In hoeverre beschikt de raad over voldoende informatie om te kunnen besluiten over deelprojecten van 'PROLoog' en de daarmee samenhangende (financiële) risico's en beleidsdoelstellingen?*

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen:

1. wat is de voortgang van 'PROLoog' en de deelprojecten door de jaren heen?
  - a) wat is de doelstelling van 'PROLoog'?
  - b) op welke wijze zijn de kaders bepaald?
  - c) welke projecten en deelprojecten zijn gestart en tot welke resultaten hebben die geleid?
  - d) welke factoren zijn van invloed geweest op de voortgang van het programma?
2. op welke wijze zijn rollen en invloed tussen gemeente en provincie verdeeld?
  - a) hoe is 'PROLoog' georganiseerd?
  - b) wat is de taakafbakening en rolverdeling tussen provincie en gemeente?
  - c) is er sprake van een ontwikkeling in de rollen van provincie en gemeente?
3. in hoeverre heeft de gemeente grip op (financiële) risico's van 'PROLoog'?
  - a) welke (financiële) risico's loopt de gemeente in het programma?
  - b) heeft de raad een actueel en volledig beeld van de (financiële) risico's en de wijze waarop deze worden beheerst?

<sup>1</sup> Plan voor Regie en Ruimtelijke Ontwikkeling Lauwersoog, gemeente De Marne en provincie Groningen, januari 2011.

<sup>2</sup> Programmabegroting 2015, gemeente De Marne, 4 november 2014.

4. in hoeverre benut de gemeenteraad zijn mogelijkheden om (bij) te sturen?
  - a) op welke wijze is de raad geïnformeerd over 'PROLoog' en de deelprogramma's?
  - b) in hoeverre wordt de raad in de gelegenheid gesteld zijn kaderstellende en controlerende taak te vervullen voor dit project?
5. welke lessen kunnen uit het onderzoek worden getrokken voor de raad om in het verdere verloop van 'PROLoog' kaders te stellen en (bij) te sturen?

## 1.3 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek zijn twee methoden toegepast om een beeld te vormen van PROLoog: documentstudie en interviews. In het onderzoek zijn onder andere beleidsstukken, raadsvoorstellen, werkplannen, begrotingen en interne documenten bestudeerd. Een lijst van de bestudeerde documenten treft u aan in bijlage 1.

Daarnaast zijn gesprekken gehouden met de betrokken bestuurders en ambtelijke functionarissen, zowel van de gemeente De Marne als van de provincie Groningen, alsmede met enkele extern betrokkenen, zoals initiatiefnemers. Een lijst met geïnterviewde personen vindt u in bijlage 2.

## 1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken gaan wij in op de bevindingen van dit onderzoek en de beantwoording van de deelvragen. Allereerst geven wij de ontwikkeling van PROLoog weer en schetsen de voortgang van PROLoog en de deelprojecten. In hoofdstuk 3 beschrijven wij de organisatie van PROLoog en verschuivingen daarin. Hoofdstuk 4 betreft de (financiële) risico's, waarna in hoofdstuk 5 de sturing door de raad wordt weergegeven. Tot slot geven wij in hoofdstuk 6 geleerde lessen weer.

## 2 Een schets van PROLoog

In dit hoofdstuk schetsen wij de ontwikkeling van PROLoog. Daarbij gaan wij onder andere in op de doelstelling van PROLoog, de gestelde kaders, de voortgang van projecten en factoren die van invloed zijn (geweest) op het programma. Daarmee geven wij antwoord op de volgende onderzoeks- en deelvragen:

*Wat is de voortgang van 'PROLoog' en de deelprojecten door de jaren heen?*

- a) *wat is de doelstelling van 'PROLoog'?*
- b) *op welke wijze zijn de kaders bepaald?*
- c) *welke projecten en deelprojecten zijn gestart en tot welke resultaten hebben die geleid?*
- d) *welke factoren zijn van invloed geweest op de voortgang van het programma?*

### 2.1 Aanleiding PROLoog

In 2009 benoemden de provinciale staten van Groningen in het Provinciaal Ontwikkelingsplan (POP) 2009 - 2013 vijf ontwikkelopgaven, waaronder het Lauwersmeer. Daarin werd aangegeven dat er voor het havengebied Lauwersoog en Zoutkamp Buitendijks een aanzienlijke kwalitatieve impuls noodzakelijk is. De inzet van de provincie was om het gebied rond Lauwersoog te ontwikkelen tot toeristische en recreatieve trekpleister van het Lauwersmeer, waarmee de werkgelegenheid een impuls krijgt en het gebied (inter)nationaal op de kaart wordt gezet.<sup>3</sup>

Naar aanleiding van het POP zijn bestuurders van de provincie en de gemeente samen om tafel gegaan, onder andere in het Bestuurlijk Overleg Lauwersoog (BOL). Gezamenlijk is een visie op Lauwersoog ontwikkeld - in een interactief proces met betrokken ondernemers en burgers - en vertaald in een Plan voor Regie en Ruimtelijke Ontwikkeling Lauwersoog (PROLoog).<sup>4</sup> Met dat plan hebben Gedeputeerde Staten in februari 2011 ingestemd. De gemeenteraad van De Marne heeft in de vergadering van 28 juni 2011 PROLoog vastgesteld. In oktober 2011 is PROLoog ter kennisgeving aangeboden aan Provinciale Staten.<sup>5</sup>

### 2.2 Doelstelling

In PROLoog hebben gemeente en provincie het voornemen uitgesproken om van het gebied Lauwersoog in samenwerking met ondernemers te ontwikkelen tot een "*duurzame en toekomst-gerichte (visserij)haven én een aantrekkelijk verblijfsgebied*".<sup>6</sup> PROLoog bestaat uit een aantal projecten voor de verbetering van de openbare ruimte en infrastructuur. Die worden door de gemeente en provincie opgepakt. Daarnaast ligt het initiatief in PROLoog bij de private initiatiefnemers en investeerders. In later vastgestelde beleidskaders, zoals het 'Programma Lauwersoog' (zie paragraaf 2.3), is deze doelstelling bevestigd.

<sup>3</sup> Provinciaal Omgevingsplan 2009 - 2013, provincie Groningen, 17 juni 2009, p. 208.

<sup>4</sup> Raadsvoorstel PROLoog, gemeente De Marne, 28 juni 2011.

<sup>5</sup> Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten (nr. 2011-45.448/40), onderwerp: Informatie naar PS over PROLoog, d.d. 12 oktober 2011.

<sup>6</sup> Plan voor Regie en Ruimtelijke Ontwikkeling Lauwersoog, gemeente De Marne en provincie Groningen, januari 2011, p. 2.



PROLoog beoogt ruimte te geven aan verschillende ontwikkelingen, zowel op het gebied van visserij als toerisme. Benoemd staat dat het onder andere gaat om:

- een verbeterde inrichting en ontsluiting van het haventerrein om de visserij te versterken;
- het nieuwe gemaal voor het toekomstige waterbeheer van het Lauwersmeer;
- de toekomstige verhoging van de zeedijk vanwege de verwachte zeespiegelstijging;
- de vergroting van de schutsluiscapaciteit om aantrekkelijker te zijn voor de vaarrecreatie;
- de verbetering van de verkeersinfrastructuur;
- de transformatie naar een belangrijke recreatieve trekpleister in Noord-Nederland.<sup>7</sup>

## 2.3 Kaders

De ontwikkeling van Lauwersoog zoals vastgesteld in PROLoog kent diverse kaders, van inhoudelijke kaders tot financiële kaders. Deze beschrijven wij hieronder.

### **Inhoudelijke kaders**

#### *Provinciaal Omgevingsplan*

Voor de vaststelling van PROLoog door de gemeenteraad in juni 2011, is in het Provinciaal Omgevingsplan van de provincie Groningen een eerste visie op de opgave van het Lauwers-meergebied gegeven, namelijk het realiseren van een beperkt aantal verblijfsrecreatieve voorzieningen en inpassing en aansluiting daarvan op het gebied.<sup>8</sup>

#### *Plan voor Regie en Ruimtelijke Ontwikkeling Lauwersoog*

Het Plan voor Regie en Ruimtelijke Ontwikkeling Lauwersoog (PROLoog) beschrijft de ruimtelijke kaders die de gemeente en provincie voor ogen hebben met Lauwersoog. Het "biedt handvatten om maximale ruimte en kansen te bieden aan actuele en toekomstige private initiatieven en projecten en laat zien hoe ze elkaar kunnen versterken en aanvullen en zo een positieve bijdrage leveren aan het behoud en de versterking van de bijzondere identiteit van Lauwersoog."<sup>7</sup> Daarbij geeft het een ruimtelijke ontwikkelingskader voor zowel visserij als toerisme.

In PROLoog zijn de ruimtelijke kaders voor de deelgebieden zee, dijk en meer vastgelegd in ruimtelijke spelregels, bijvoorbeeld met betrekking tot bebouwingspercentages en terrein-inrichting. De kaders zijn ruim geformuleerd, om daarmee ruimte en kansen te geven aan initiatieven en projecten in het gebied en deze elkaar te laten versterken en aanvullen. De gemeente kan met het plan een nieuw bestemmingsplan opstellen, op basis waarvan initiatiefnemers aan de slag kunnen.

### Bottom up

PROLoog gaat voor een deel van de ontwikkeling van het gebied uit van een bottom-up benadering: gemeente en provincie stellen niet vooraf de te leveren prestaties op, maar bieden ruimte aan de ontwikkelingen en initiatieven van bewoners en ondernemers uit de omgeving. PROLoog wijkt daarmee af van traditionele gebiedsontwikkeling en is geen blauwdruk: verschillende ontwikkelingen zijn mogelijk, waarbij het initiatief daartoe bij private partijen of andere belanghebbenden ligt.

---

<sup>7</sup> Plan voor Regie en Ruimtelijke Ontwikkeling Lauwersoog, gemeente De Marne en provincie Groningen, januari 2011, p. 3.

<sup>8</sup> Provinciaal Omgevingsplan, provincie Groningen, 17 juni 2009, p. 208.

Daarbij zijn ook publiek-private samenwerkingsvormen met gemeenten en/of provincie mogelijk. Provincie en gemeente nemen wel direct de verantwoordelijkheid voor verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte en van de infrastructuur. Om de initiatieven in en rond Lauwersoog te inventariseren en aan te jagen, stellen de gemeente en de provincie een gebiedsregisseur aan.

#### *Koers voor het Lauwersmeer*

Het Lauwersmeer ligt in zowel de provincie Groningen als Friesland en in de gemeenten Marne, Kollumerland en Dongeradeel. Deze overheden hebben, in plaats van een structuurvisie (een vastgesteld planologische document), hun gezamenlijke ambities voor het gebied samengebracht in het document: Koers voor het Lauwersmeer. Zo zijn ook de ambitie en kaders voor Lauwersoog beschreven, zoals de gemeenteraad van De Marne in PROLoog reeds had vastgesteld.

'Koers voor het Lauwersmeer' bestaat uit twee delen. In het eerste deel worden het Lauwersmeer en de potenties van het gebied beschreven. De betrokken partijen geven aan het Lauwersmeer te willen positioneren als een regionaal vliegwiel voor visserij en toerisme en (inter)nationale toplocatie op het gebied van natuurontwikkeling en watermanagement. Ook worden enkele denkrichtingen voor ontwikkelingen in specifieke gebiedsdelen - waaronder Lauwersoog - gegeven, bijvoorbeeld het verbeteren van de ruimtelijke en functionele samenhang tussen het binnendijkse en buitendijkse gebied.<sup>9</sup> Het tweede deel van het document betreft een aantal concrete ontwikkelopgaven, die op een later moment kunnen worden uitgewerkt tot een uitvoeringsprogramma.

De colleges van de betrokken overheden hebben ingestemd met het eerste deel van Koers voor het Lauwersmeer. Ook is het document ter kennisgeving van de gemeenteraad gebracht, als onderdeel van de besluitvorming over voorbereidingskrediet voor de ontwikkeling van Lauwersoog.<sup>10</sup> De stuurgroep Lauwersmeer heeft op 26 april 2012 Koers op het Lauwersmeer vastgesteld en opdracht gegeven om een uitvoeringsprogramma op te stellen. Het uitvoeringsprogramma Lauwersmeer op Koers! is vervolgens in de stuurgroep van 24 januari 2014 vastgesteld.

#### *Programma Lauwersoog*

De bottom-up aanpak van PROLoog is bevestigd in het Programma Lauwersoog, dat in april 2012 door colleges van de gemeente en provincie is opgesteld. Daarin wordt nogmaals gewezen op het feit dat de ontwikkeling van Lauwersoog geen vaststaand investeringsprogramma is, maar een ambitiepakket van verschillende maatregelen. Gemeente en provincie zetten zich samen in om projecten en ideeën van betrokkenen uit te werken en te realiseren. Dat zal overigens niet voor alle initiatieven op korte termijn mogelijk zijn. Benoemd wordt dat het Programma Lauwersoog kan worden gezien als "uitnodiging aan personen en partijen in het gebied om kansen te benutten en een bijdrage te leveren aan het realiseren ervan."<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Koers voor het Lauwersmeer, Stuurgroep Lauwersmeer, april 2012, p. 13.

<sup>10</sup> Raadsvoorstel Ontwikkeling Lauwersoog/Lauwersmeer, gemeente De Marne, 24 januari 2012.

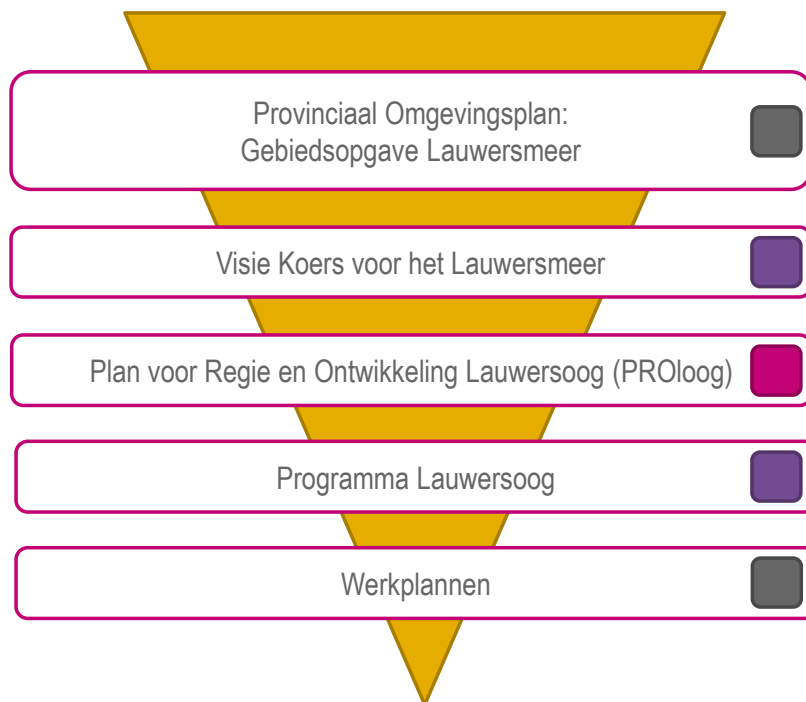
<sup>11</sup> Programma Lauwersoog, gemeente De Marne en provincie Groningen, april 2012, p. 4.

Het programma Lauwersoog is in de vergadering van 25 september 2012 ter kennisgeving aangeboden aan de gemeenteraad van De Marne, aangezien er nadere uitwerking werd gegeven aan de eerder door de raad gestelde kaders van PROLoog.<sup>12</sup> De raad heeft niet gediscussieerd over het programma of er vragen over gesteld.<sup>13</sup>

#### Werkplannen

Verder zijn voor de uitvoering van PROLoog werkplannen opgesteld. Daarin is op gedetailleerde wijze nadere duiding gegeven aan de initiatieven en activiteiten die in het gebied worden ontwikkeld. De plannen beschrijven ook welke formatie moet worden ingezet voor de diverse projecten. Het programmamanagement gemeente en de provincie hebben gezamenlijk het Werkplan 2013 opgesteld. Het programmamanagement van de gemeente heeft het Werkplan 2015 afzonderlijk opgesteld, vanwege een gewijzigde samenwerkingsrelatie met de provincie (zie hoofdstuk 3). Het management heeft in beide gevallen het werkplan ter kennisgeving aan de college(s) aangeboden. De raad is niet over de werkplannen geïnformeerd, vanwege het gedetailleerde en uitvoerende karakter van de plannen. Datzelfde geldt voor provinciale staten.

De inhoudelijke kaders zijn hierna visueel weergegeven.



Figuur 1: Inhoudelijke kaders voor de ontwikkeling van Lauwersoog.<sup>14</sup>

De kleuren geven de betrokkenheid van de gemeenteraad weer.

- Roze: Vaststelling
- Paars: Kennisname
- Grijs: Geen betrokkenheid

<sup>12</sup> Raadsvoorstel Ontwikkeling Lauwersoog / Recreatieve Poort Lauwersoog, gemeente De Marne, 25 september 2012.

<sup>13</sup> Notulen vergadering gemeenteraad van 25 september 2012, gemeente De Marne.

<sup>14</sup> Werkplan 2015: Programma Lauwersmeer/Lauwersoog, gemeente De Marne, december 2014, pp. 4-5.

## **Financiële kaders**

### *Beschikbaar budget*

Na de vaststelling van de ruimtelijke kaders van PROLoog zijn ook bijbehorende financiële kaders vastgesteld. De provincie Groningen heeft besloten om - via de voorjaarsnota 2012 - € 15 miljoen aan investeringsbudget beschikbaar te stellen.

De gemeenteraad van De Marne heeft in zijn vergaderingen van 22 november 2011 besloten om € 0,425 miljoen beschikbaar te stellen voor de (co)financiering van de Gebiedsontwikkeling Lauwersoog. Daarvoor is een bestemmingsreserve gevormd.<sup>15</sup> <sup>16</sup> Daarnaast is afgesproken dat de partijen proberen het investeringsvolume te vergroten door subsidies (bijvoorbeeld bij het Waddenfonds) aan te vragen, voor een bedrag van € 14,75 miljoen, waardoor het totale budget op € 30 miljoen komt.<sup>17</sup> Daarnaast wordt verwacht dat deze investeringen gepaard met private investeringen van naar schatting in totaal 30 miljoen.<sup>18</sup>

Hoewel het investeringsbudget van € 0,425 miljoen van De Marne oorspronkelijk bedoeld was voor (co)financiering van projecten, is het grotendeels beschikbaar gesteld ter dekking van de voorbereidings- en programmakosten van PROLoog (voorbereidingskosten, kosten van het programmamanagement en -ondersteuning) De gemeenteraad heeft ten behoeve daarvan op 24 januari 2012 er mee ingestemd om € 180.000 beschikbaar te stellen uit het investeringsbudget, evenals een bedrag van € 194.000 in de vergadering van 25 juni 2013.<sup>19</sup>

Vanuit het investeringsbudget is wel bijgedragen aan het project North Sea Fish en de raad heeft in de vergadering van 25 september 2012 besloten tot een investering van € 51.000 in de Recreative Poort Lauwersoog (fase 1).<sup>20</sup> Daarmee waren de gelden uit de gecreëerde reserve voor Gebiedsontwikkeling Lauwersoog uitgeput.

Naast het bedrag van € 425.000 draagt gemeente De Marne bij aan PROLoog door het beschikbaar stellen van capaciteit uit de eigen organisatie of door inhuur. Het werkbudget ter dekking van de programmakosten van PROLoog is meerjarig begroot en door de gemeenteraad gedurende een aantal jaren via de programmabegroting beschikbaar gesteld.

Voor gemeente De Marne gaat het - inclusief de hiervoor genoemde uit de reserve Gebiedsontwikkeling Lauwersoog beschikbaar gestelde bedragen - tot en met 2017 om € 1.044.000 aan programmakosten.<sup>21</sup> Zie tabel 1. Dit budget betreft extra inhuur voor programmamanagement en ondersteuning, evenals budget voor het (laten) doen van haalbaarheidsonderzoeken. De inzet van de interne medewerkers voor het programma wordt opgenomen in de werkplannen van de betreffende afdelingen. De kosten van deze inzet worden niet doorbelast aan het programmabudget.<sup>22</sup> Daarnaast zijn projectleiders werkzaam met de uitvoering van diverse projecten. Hun kosten gaan ten laste van de diverse projectbudgetten.

---

<sup>15</sup> Raadsvoorstel Provinciale weg N361, gemeente De Marne, 22 november 2011.

<sup>16</sup> Raadsvoorstel Ontwikkeling Lauwersoog/Lauwersmeer, gemeente De Marne, 24 januari 2012.

<sup>17</sup> Raadsvoorstel Ontwikkeling Lauwersoog/Lauwersmeer, gemeente De Marne, 20 december 2011, p. 1.

<sup>18</sup> Programma Lauwersoog, Brondocument, Bureau PAU, 13 december 2011, p. 62.

<sup>19</sup> Raadsvoorstel Actieprogramma Werk, Leefbaarheid en Energie, gemeente De Marne, 25 juni 2013.

<sup>20</sup> Raadsvoorstel Ontwikkeling Lauwersoog/Recreatieve Poort Lauwersoog, gemeente De Marne, 25 september 2012.

<sup>21</sup> Programmabegroting 2015, gemeente De Marne, 4 november 2014, p. 59.

<sup>22</sup> Werkplan 2015: Programma Lauwersmeer/Lauwersoog, gemeente De Marne, december 2014, p. 29.

Omschrijving	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Reserve programmakosten	€ 180.000	€ 194.000					€ 374.000
Werkbudget gemeente - uren		€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000		€ 200.000
Werkbudget gemeente		€ 100.000	€ 100.000	€ 90.000	€ 90.000	€ 90.000	€ 470.000
<b>Totaal</b>	<b>€ 180.000</b>	<b>€ 344.000</b>	<b>€ 150.000</b>	<b>€ 140.000</b>	<b>€ 140.000</b>	<b>€ 90.000</b>	<b>€ 1.044.000</b>

Tabel 1: Overzicht beschikbaar gestelde programmabudget PROLoog gemeente De Marne.

Daar bovenop is door de provincie Groningen een bijdrage van circa € 340.000 beschikbaar gesteld voor de programmakosten van gemeente De Marne.

De dekking van de kosten voor de capaciteit van de provincie Groningen wordt via de provinciale begroting vastgesteld, naast het oorspronkelijke investeringsbudget van € 15 miljoen. Halverwege 2013 hebben gedeputeerde staten daar bovenop een bedrag van € 3,5 miljoen uit het actieprogramma Werk, Energie & Leefbaarheid (WEL) beschikbaar gesteld voor De Marne, voor versnelling van de uitvoering van een aantal projecten, zoals de kadeverlenging en het museum Eb & Vloed.<sup>23</sup> In september van 2014 heeft de provincie laten weten een taakstelling van € 2,68 miljoen op het investeringsbudget van PROLoog te leggen, om dat budget te gebruiken voor de aanpak van de aardbevingsproblematiek.

Het investeringsbudget dat de provincie inbrengt in PROLoog bedraagt daarmee medio 2015 € 15,82 miljoen. Afgesproken is dat dat budget bij vrijval - door het afvallen van projecten die geen doorgang vinden - tot eind 2017 gereserveerd blijft voor aanvragen voor nieuwe initiatieven van PROLoog. Het nieuwe college van Gedeputeerde Staten dat in 2015 is aangetreden besluit in deze bestuursperiode of investeringen in PROLoog na 2017 gecontinueerd worden.<sup>24</sup>

#### *Financiële kaders voor projecten*

In PROLoog heeft de gemeenteraad van De Marne geen financiële of inhoudelijke voorwaarden voor de te ondersteunen initiatieven en projecten opgenomen, bijvoorbeeld over cofinanciering. Wel is in het raadsvoorstel bij de vaststelling van PROLoog benoemd dat het verkrijgen van cofinanciering van andere overheden of subsidies van belang is.<sup>25</sup>

Aan het oorspronkelijke investeringsbudget van de provincie Groningen van € 15 miljoen - gedekt door hun reserve Economische, Fysieke en Sociale Infrastructuur (ESFI) - zijn geen cofinancieringseisen aan projecten verbonden. Met de komst van het actieprogramma Werk, Economie en Leefbaarheid heeft de provincie een extra bedrag van € 3,5 miljoen beschikbaar gesteld uit Ruimtelijk-economisch programma (REP)middelen. Voor gelden uit dat budget zijn criteria zoals door Provinciale Staten vastgelegd in het uitvoeringskader REP/ZZL van toepassing. Daarin is wel bepaald dat een bijdrage maximaal 50% van de totale subsidiabele kosten bedragen, wat cofinanciering van minimaal 50% nodig maakt.<sup>26</sup> Daar wordt ook aan vastgehouden.

<sup>23</sup> Raadsvoorstel Actieprogramma Werk, Leefbaarheid & Energie, gemeente De Marne, 25 juni 2013, p. 2.

<sup>24</sup> Brief Gedeputeerde Staten aan college gemeente De Marne inzake het Programma Lauwersoog, d.d. 9 september 2014.

<sup>25</sup> Raadsvoorstel PROLoog, gemeente De Marne, 28 juni 2011, p. 3.

<sup>26</sup> REP-ZLL Voorwaarden, provincie Groningen, 10 november 2009, artikel 2, sub 3, p.8.

Daarnaast zijn bij het Actieprogramma WEL in januari 2014 door de Provinciale Staten subsidievoorwaarden vastgesteld en van toepassing verklaard PROLoog. Daarin zijn geen voorwaarden voor cofinanciering opgenomen.<sup>27 28</sup> Dat betekent dat voor het bedrag van € 12,32 miljoen (oorspronkelijke investeringsbudget van € 15 miljoen minus de taakstelling van € 2,68 miljoen van september 2014) geen voorwaarden voor cofinanciering zijn gesteld.

Uit de gesprekken komt naar voren dat hoewel niet voor het gehele investeringsbudget eisen zijn vastgesteld voor het aantrekken van cofinanciering, publiek of privaat, gemeente en provincie wel als streven hebben dat bij initiatieven of projecten in Lauwersoog dergelijke cofinanciering wordt aangetrokken.

Voor elk van de initiatieven en projecten is afzonderlijk beoordeeld in hoeverre een voorwaarde te stellen met betrekking tot inbreng van publieke of private cofinanciering en de verhouding met de investering vanuit het investeringsbudget voor PROLoog.

### **Wettelijke kaders**

#### *Bestemmingsplan*

Naast de inhoudelijke en financiële kaders, heeft de gemeenteraad van De Marne de mogelijkheid gehad om kaders te stellen in bestemmingsplannen. Op 25 juni 2013 heeft de gemeenteraad van De Marne het bestemmingsplan voor Lauwersoog en omstreken vastgesteld. Een vernieuwing van dat plan was nodig vanwege de verplichting een bestemmingsplan elke 10 jaar vast te stellen.<sup>29</sup>

Het vastgestelde bestemmingsplan voor Lauwersoog beschrijft voornamelijk de bestaande situatie van het gebied, maar laat geen wezenlijke nieuwe ontwikkelingen toe, zoals beoogd is met PROLoog. Het raadsvoorstel over het bestemmingsplan benadrukt dat het nieuwe bestemmingsplan niet de planologische basis voor uitvoering van het PROLoog vormt.<sup>30</sup> Dat is echter in tegenstelling met wat onder andere met PROLoog was beoogd, namelijk het te gebruiken voor het opstellen van een nieuwe bestemmingsplan.

Tijdens raadsbehandeling van het bestemmingsplan hebben diverse raadsleden vragen gesteld over het niet toe laten van nieuwe ontwikkelingen. Ook is aangegeven dat het ontbreken van de ontwikkeling van PROLoog in de plandocumenten als gemiste kans wordt ervaren. In een reactie daarop is door de wethouders van De Marne toegelicht dat de ontwikkelingen van PROLoog zich moeilijk laten voorspellen en in dialoog ontstaan: PROLoog is niet in het bestemmingsplan meegenomen omdat de dialoog nog niet afgerond was en er bovendien te weinig tijd was de ontwikkelingen in het bestemmingsplan te verwerken voor een tijdige vaststelling. Toegezegd is dat indien nodig, een nieuwe procedure voor een bestemmingsplan wordt opgestart om ontwikkelingen in Lauwersoog alsnog te verwerken en vast te leggen.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Bijlagen bij brief provincie Randvoorwaarden subsidieverlening Actieprogramma Werk, Energie en Leefbaarheid, provincie Groningen, d.d. 28 januari 2014.

<sup>28</sup> Evaluatie PROLoog, gemeente De Marne, 8 april 2014.

<sup>29</sup> Een vastgesteld actueel bestemmingsplan vormt ook de formele voorwaarden voor legesheffing.

<sup>30</sup> Raadsvoorstel Bestemmingsplan Lauwersoog e.o., gemeente De Marne, 25 juni 2013, p. 1.

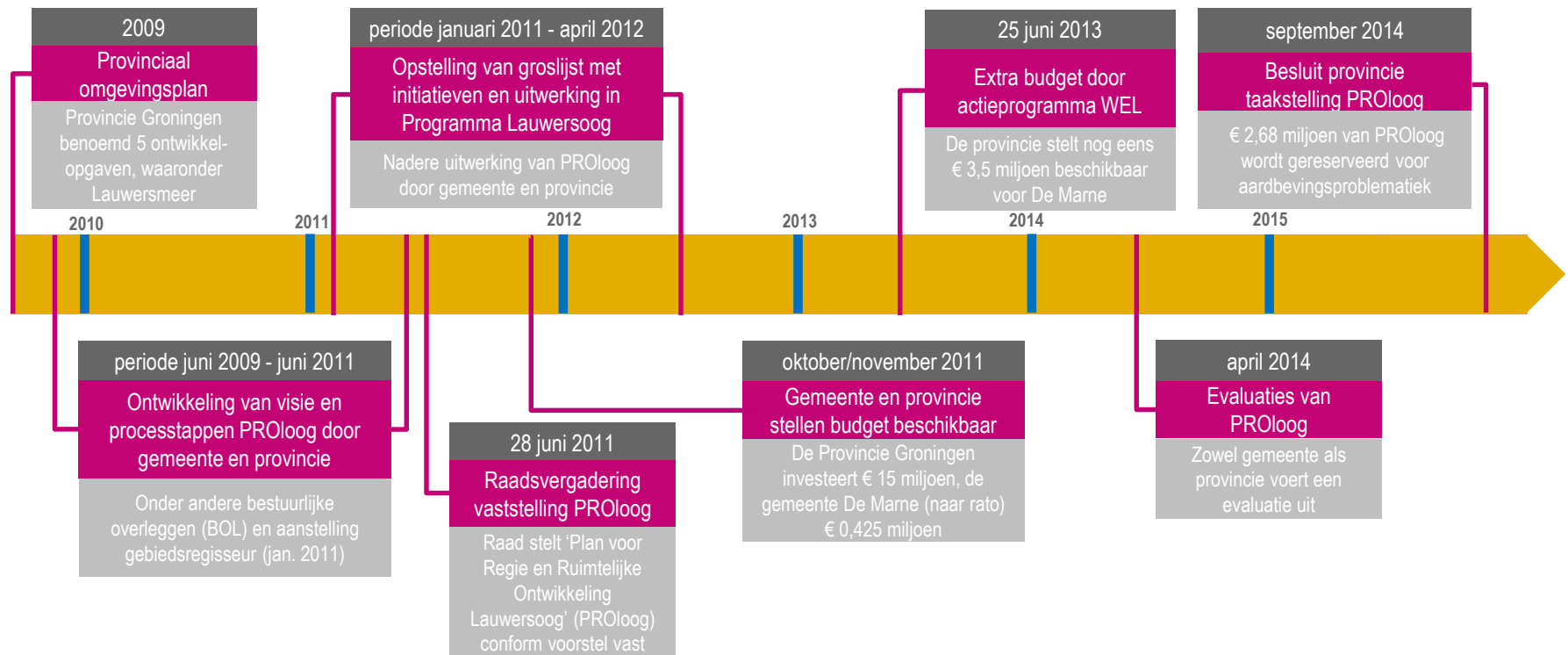
<sup>31</sup> Mondelinge toelichting wethouder Berghuis tijdens de raadsbehandeling van het bestemmingsplan Lauwersoog e.o., gemeente De Marne, 25 juni 2013.

*Inkoop- en aanbesteding*

Daarnaast dienen de inkopen ten behoeve van projecten van PROLoog te voldoen aan de Europese en nationale wetgeving en het lokale beleid op het gebied van inkopen en aanbesteden. De betrokken overheden dienen zich te houden aan wetgeving op het gebied van staatssteun.

**Sleutelmomenten en -perioden**

Onderstaand overzicht geeft enkele sleutelmomenten en -perioden in de ontwikkeling van PROLoog weer:



Figuur 2: Weergave van sleutelmomenten en -perioden in de ontwikkeling van PROloog.



## 2.4 Voortgang van PROLoog

Vanaf 2011 zijn gemeente De Marne en provincie Groningen gezamenlijk gestart met de ontwikkeling van PROLoog. Een projectorganisatie is ingericht en de aangestelde gebieds-regisseur is aan de slag gegaan om initiatieven te inventariseren. Dat heeft geleid tot een zogenaamde 'basiskaart PROLoog' (d.d. 17 oktober 2011), met daarop de 32 initiatieven in Lauwersoog die op dat moment bekend waren.

Elk van de 32 initiatieven was op dat moment nog een idee dat nadere uitwerking behoefde. Na de uitwerking is een aantal prioriteiten bepaald en zijn haalbaarheidsstudies gestart. In april 2014 - circa drie jaar na de start van PROLoog - waren van de oorspronkelijke groslijst negen initiatieven in nadere behandeling en uitvoering genomen. Daarnaast waren nog vier nieuwe initiatieven ontstaan.<sup>32</sup>

Medio 2015 zijn diverse projecten in voorbereiding of op haalbaarheid getoetst, in uitvoering of gerealiseerd. Projecten vinden plaats onder verantwoordelijkheid van gemeente De Marne, de provincie Groningen of derden. Hieronder geven wij per project de stand van zaken beknopt weer.

Ook zijn voor enkele projecten plannen uitgewerkt en haalbaarheidsonderzoeken gedaan, maar is het niet gelukt tot uitvoering te brengen, bijvoorbeeld omdat benodigde private financiering niet is verkregen. Een voorbeeld hiervan is het museum Eb & Vloed. Deze projecten zijn hieronder niet afzonderlijk beschreven.

### 2.4.1 Projecten onder verantwoordelijkheid van de gemeente

De volgende projecten zijn of worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Voor een aantal van deze projecten heeft de provincie (en eventuele andere subsidie-verstrekken) de beschikking afgegeven en deze zijn inmiddels in de uitvoering (dan wel afgerond). Zie hiervoor tabel 2. Andere projecten bevinden zich in de haalbaarheidsfase.

#### **North Sea Fish - beschikt**

In het Europese project North Sea Fish was de gemeente De Marne lead-partner en zijn kennis, contacten en ervaring uitgewisseld met en tussen andere deelnemers als Harlingen, Sluis, Port of Hanstholm (DM), ILVO (B) en de University of Hull (GB) over uitdagingen en kansen voor de Noordzeevervisserij. Eind 2014 is het project beëindigd met een conferentie.

#### **Lauwersom (eerder: Recreatieve Poort) - beschikt**

In het project Lauwersom worden diverse initiatieven samengevoegd. Onderdelen daarvan zijn het aanleggen van een belevenisroute voor fietsers en voetgangers en enkele voorzieningen in de haven. Diverse onderdelen gaan in 2015 in uitvoering, waaronder de waterspeeltuin (in april 2015 geopend) en de aanleg van de belevenisroute tussen het dorp en de veerhaven.

<sup>32</sup> Evaluatie PROLoog, gemeente De Marne, 8 april 2014.

### Waddenkwartier (eerder: Northshrimplocatie) - beschikt

Op de plek van de vroegere bedrijfsruimte van Northshrimps in de haven van Lauwersoog, ligt het Waddenkwartier. Op die locatie wilden de overheden en private partners een hotel realiseren. Een gezamenlijke haalbaarheidsstudie wees uit dat deze ontwikkeling op korte termijn niet haalbaar is. Om die reden wordt ruimte geboden aan tijdelijke initiatieven. Zo is in april 2013 Het Informatie Paviljoen (HIP) geopend. In 2014 volgden Meer IJscfé, Ticketoffice en de Visserijloods. Met andere initiatiefnemers wordt momenteel gesproken. Daarnaast worden evenementen georganiseerd, en is in de kerstvakantieperiode 2014/2015 een kunst-ijsbaan aangelegd.

Initiatief	Projectfase	Verwachte realisatie <sup>33</sup>	Investering (totaal) <sup>33</sup>	Resultaten (tot nu toe)		
				waarvan uit budget PROLoog <sup>34</sup>	waarvan uit ander provinciaal budget <sup>34</sup>	
North Sea Fish	Afgerond	31-3-2015	€ 1.183.000	- gemeente: € 20.000 (capaciteit)	- € 280.000	- ontwikkelingsvisie Haven Lauwersoog 2020
Lauwersom	Vorbereiding & uitvoering	31-12-2016	€ 4.194.000	- gemeente: € 51.000 - provincie: € 500.000	- € 800.000	- o.a. waterspeeltuin en voorbereiding overige onderdelen
Waddenkwartier	Uitvoering	31-12-2019	€ 355.000	- provincie: € 355.000		- voormalig Northshrimplocatie geschikt voor tijdelijk gebruik - realisatie van het Informatie-paviljoen (HIP)

Tabel 2: Projecten (beschikt) onder verantwoordelijkheid van de gemeente.

### Vaarcircuit Om de Noord - nog niet beschikt

Dit project betreft het bevaarbaar maken van het Hunsingokanaal tussen Zoutkamp en Schouwerzijl. Daarbij werkt de gemeente samen met de provincie Groningen en het Waterschap Noorderzijlvest. In het bestuurlijk overleg tussen deze partijen is vastgesteld dat de haalbaarheid van het project afhankelijk is van een subsidie uit het Waddenfonds. Daarover wordt binnen nu en enkele maanden duidelijkheid verwacht. Tot die tijd neemt de provincie geen besluit genomen over het project.

### Ontwikkeling Strandweg e.o. - nog niet beschikt

Het project Strandweg is een onderdeel van de ontwikkeling van de meerzijde van Lauwersoog. Het gaat in grote lijnen om de herinrichting van de openbare ruimte rond de Strandweg en de publiek-private ontwikkeling van het gebied rond de Museumhaven. In 2014 is het project op hoofdlijnen uitgewerkt en op (financiële) haalbaarheid onderzocht. Verwacht wordt dat dit in 2015 zal leiden tot een concrete subsidieaanvraag bij de provincie Groningen.

#### 2.4.1.1 Projecten onder verantwoordelijkheid van de provincie

De volgende projecten zijn of worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de provincie. Deze zijn inmiddels beschikt en in de uitvoeringsfase.

<sup>33</sup> Programmabegroting 2015, gemeente De Marne, 4 november 2014, p. 59.

<sup>34</sup> Investeringschema Programma Lauwersmeer/Lauwersoog, gemeente De Marne, d.d. 11 juni 2015.

### Verkeersontsluiting - N361 - beschikt

Bij dit project gaat het wegtracé tussen de huidige kruispunten naar de Strandweg en het veerhaventerrein op de schop ter verbetering van de verkeersontsluiting van Lauwersoog. Beide kruispunten worden vervangen door rotondes en het tussenliggende gebied wordt ingericht als een 60 km zone. Er worden veilige oversteken gemaakt en de toegang naar de visserijhaven wordt verbeterd. Het project rond de aanpassing van de N361 wordt uitgevoerd onder regie van de provincie Groningen (eigenaar en beheerder van de provinciale weg N361) als integraal onderdeel van PROLoog. De planvorming en voorbereiding van dit project is in 2014 zover voorbereid dat de uitvoering vanaf de zomer van 2015 kan plaatsvinden.

### Promotiecampagne Lauwersmeer - beschikt

De campagne voor het Lauwersmeer is in 2014 gestart. Er is een campagnethema ontwikkeld waarmee de promotie van het gebied tijdens een langere periode tot zijn recht kan komen. *Een zeldzame ervaring* staat hierbij centraal in de communicatie. In 2014 is onder andere een folder, website en evenementenagenda gerealiseerd.

### Wachtvoorziening Robbengatsluis - beschikt

Binnen dit project worden afmeervoorzieningen gerealiseerd bij de Robbengatsluis bedoeld voor schepen die in afwachting zijn om beschermd te worden. In 2014 heeft de provincie de plannen zover voorbereid dat in het voorjaar van 2015 met de uitvoering kan worden begonnen.

Initiatief	Projectfase	Verwachte realisatie <sup>35</sup>	Investerings (totaal) <sup>35</sup>	Resultaten (tot nu toe)	
				waarvan uit budget PROLoog <sup>36</sup>	waarvan uit ander provinciaal budget <sup>36</sup>
Verkeersontsluiting Haven Lauwersoog (N361) <sup>36</sup>	Uitvoering	31-12-2015	€ 2.225.000	- provincie: € 2.225.000	- voorbereiding uitvoering, verwachte start werkzaamheden in zomer 2015
Promotiecampagne Lauwersmeer 2014	Afgerond	31-12-2015	€ 68.000	- provincie: € 68.000	- o.a. website, folder, evenementenagenda
Wachtvoorzieningen Robbengatsluis	Uitvoering	31-12-2015	€ 500.000	- provincie: € 50.000 - € 200.000	- voorbereiding op locatie gestart (verleggen gasleidingen), aanbesteding verwacht medio 2015

Tabel 3: Projecten (beschikt) onder verantwoordelijkheid van de provincie.

## 2.4.1.2 Projecten onder verantwoordelijkheid van derden

Naast de gemeente en de provincie zijn ook een andere partijen betrokken bij PROLoog en verantwoordelijk voor de uitvoering van één van de projecten. Hieronder staan deze toegelicht.

### Garnalencentrum - beschikt

In de haven van Lauwersoog willen de firma's Telson en Kant een garnalencentrum ontwikkelen, waar garnalen machinaal kunnen worden gepeld. Door deze innovatie kan de productieketen van Noordzee-garnalen aanzienlijk worden verkort. De Exploitatiemaatschappij Haven Lauwersoog (EHL) faciliteert het garnalencentrum door - in afwijking van haar beleid - een kavel in de haven te verkopen aan de initiatiefnemers.

<sup>35</sup> Programmabegroting 2015, gemeente De Marne, 4 november 2014, p. 59.

<sup>36</sup> Investeringsprogramma Programma Lauwersmeer/Lauwersoog, gemeente De Marne, d.d. 11 juni 2015.

In 2014 heeft Telson de nieuwbouw voorbereid van een garnalencentrum. Gemeente De Marne heeft hierbij faciliterend opgetreden. Naar verwachting zal de nieuwbouw in 2015 worden gerealiseerd.

#### Herinrichting haven Lauwersoog (kadeverlenging) - Beschikt

In samenwerking tussen de EHL, de gemeente en de provincie is in 2013 en 2014 een plan gemaakt voor de herinrichting van de haven van Lauwersoog. Dit plan bestaat op hoofdlijnen uit de verlenging van de kade, de aanpassing van de passantenhaven en de aanleg van een drijvende steiger.

In de tweede helft van 2014 is door de EHL een subsidieaanvraag ingediend voor het project, waarin de gemeente heeft gefaciliteerd. Vervolgens heeft de provincie een toetsing op staatssteun gedaan bij de Europese Commissie. Daarvan bleek geen sprake, waarna in mei 2015 de provincie de subsidie voor de herinrichting - bestaande uit 80% van de kosten - heeft beschikt. EHL neemt de overige 20% voor haar rekening.

Initiatief	Projectfase	Verwachte realisatie <sup>37</sup>	Investering (totaal) <sup>37</sup>		Resultaten (tot nu toe)
			waarvan uit budget PROLoog <sup>38</sup>	waarvan uit ander provinciaal budget <sup>36</sup>	
Garnalencentrum <sup>36</sup>	Uitvoering	31-12-2015	€ 2.670.000	- provincie: € 170.000 -	- voorbereiding realisatie, medio 2015 in afwachting van bouwvergunning
Herinrichting haven Lauwersoog	Uitvoering	31-12-2016	€ 4.161.000	- provincie: € 3.329.000	- voorbereiding realisatie

Tabel 4: Projecten (beschikt) onder verantwoordelijkheid van de derden.

## 2.4.2 Samenwerksprojecten

Er zijn twee projecten die in samenwerking tussen gemeente en provincie tot stand zijn gekomen en die ook zijn beschikt of zullen worden beschikt.

#### Rondje Lauwersmeer

Het project Rondje Lauwersmeer is geïnitieerd door de Stuurgroep Lauwersmeer. De middelen voor de realisatie ervan komen uit het investeringsbudget van de provincie voor Lauwersoog. Het project is in voorbereiding. De kosten van het project bedragen € 3,3 mln.

#### Werelderfgoed Centrum

Op 22 september 2015 hebben de colleges van B&W en GS besloten over de gezamenlijke visie en ambitie met betrekking tot de ontwikkeling van Lauwersoog. Afsproken is om de inspanningen en beschikbare middelen geconcentreerd in te zetten op de realisatie van een Werelderfgoed Centrum. Voor de exploitatie van het centrum wordt een private partij gezocht.

<sup>37</sup> Programmabegroting 2015, gemeente De Marne, 4 november 2014, p. 59.

<sup>38</sup> Investeringschema Programma Lauwersmeer/Lauwersoog, gemeente De Marne, d.d. 11 juni 2015.

### 2.4.3 Projecten die niet haalbaar zijn gebleken

Van enkele projecten is gebleken uit studies gebleken dat deze niet haalbaar waren. Voorbeelden zijn de ontwikkeling van het hotel op de voormalig Northshrimplocatie en het Museum Eb en Vloed. Daarbij zijn onder andere de marktsituatie en exploitatie onderzocht. Van dit laatste project is in het voorjaar van 2015 bekend geworden dat het niet lukt om de benodigde private financiering aan te trekken. Medio 2015 worden naar de projecten de 'ontwikkeling van de Strandweg en omstreken' en 'Vaarcircuit Om de Noord' (allebei onder verantwoordelijkheid van de gemeente) nog haalbaarheidsstudies gedaan. De provincie heeft voor deze projecten in totaal € 5 miljoen investeringsbudget gereserveerd.

Indien projecten niet haalbaar blijken te zijn, blijft het oorspronkelijk gereserveerde bedrag beschikbaar voor nieuwe initiatieven en projecten in het kader van PROLoog tot eind 2017. Over wat te doen met het bedrag dat na 31 december 2017 nog resteert - te weten het budget dat nog niet is beschikt, eventuele uitgaven voor of realisatie van beschikte projecten hoeft nog niet plaatsgevonden te hebben - beslist het college van Gedeputeerde Staten dat na de verkiezingen van 2015 is aangetreden. Datzelfde geldt voor de beslissing over het al dan niet verder financieren van PROLoog.

## 2.5 Factoren van invloed op de voortgang

Medio 2015 zijn de structurele resultaten van PROLoog beperkt zichtbaar in het gebied Lauwersoog. Realisatie van infrastructurele projecten, zoals de ontwikkeling van de N361, is nog niet zichtbaar. Wel is inmiddels onder andere een waterspeeltuin gerealiseerd. Ook zijn in het Waddenkwartier tijdelijk een enkele functies aanwezig, zoals het informatiepunt en MEER IJs-café. Een aantal projecten bevindt zich in de uitvoeringsfase en zal in 2015 worden gerealiseerd, waaronder de kadeverlengingen en enkele aspecten van Lauwersom.

Verschillende factoren zijn van invloed op de voortgang van PROLoog. De factoren die in dit onderzoek naar voren komen beschrijven wij hieronder. Daarbij onderscheiden wij project-specifieke factoren en omgevingsfactoren.

#### **Project-specifieke factoren**

PROLoog heeft een aantal specifieke kenmerken die van invloed zijn op de voortgang.

- Bottom-up benadering

In PROLoog is er voor gekozen om initiatieven bottom-up te laten ontstaan bij initiatiefnemers die vervolgens door gemeente en provincie worden gesteund. Met de aanstelling van een gebiedsregisseur zijn veel initiatieven uit het gebied geïnventariseerd, waarvan een aantal verder is uitgewerkt.

Door de economische recessie is het aantal initiatieven beperkt gebleven. Ook komt uit de gesprekken naar voren dat de ontwikkeling van PROLoog grotendeels afhankelijk is van lokale initiatiefnemers. Het aantal initiatiefnemers is in de dunbevolkte nabije omgeving van Lauwersoog beperkt. Dat maakt PROLoog kwetsbaar: indien initiatieven niet haalbaar blijken of investeerders zich terug trekken is het aantal te realiseren projecten beperkt.

- Cofinanciering door private partijen of subsidieverleners

In PROLoog zijn initiatiefnemers van verschillende projecten - naast de investering vanuit de provincie en gemeente - gevraagd om inbreng van financiële middelen, bijvoorbeeld door private financiering of een subsidie uit bijvoorbeeld het Waddenfonds. Voor een aantal projecten is het niet gelukt om die financiële middelen aan te trekken, waardoor de projecten niet gerealiseerd konden worden. De afhankelijkheid van cofinanciering heeft een vertragende werking op de voortgang van realisatie van (deel)projecten van PROLoog.

- Samenwerking tussen provincie en gemeente

De mate waarin provincie en gemeente effectief en efficiënt samenwerken in PROLoog is van invloed op de voortgang van de diverse projecten. In het volgende hoofdstuk gaan wij daar nader op in.

- Korte lijnen binnen de afdelingen van de gemeente

In de gesprekken met de gemeente is aangegeven dat de lijnen tussen de afdelingen kort zijn, waardoor snel geschakeld kan worden tussen de projectorganisatie en afdelingen die zich met bijvoorbeeld vergunningverlening bezig houden. Dit heeft een positief effect op de voortgang van PROLoog. Uit gesprekken met personen van buiten de gemeentelijke organisatie is gebleken dat zij niet kunnen waarnemen dat er in het gemeentehuis snel wordt geschakeld. Men ervaart afstand tussen de signalen vanuit de mensen die nauw bij het programma betrokken zijn en mensen die vanuit hun werkterrein (vergunningverlening, inrichting openbare ruimte) betrokken zijn bij de realisatie van projecten.

- Verbinden van betrokkenen en (deel)projecten

In PROLoog zijn verschillende initiatieven en betrokkenen met elkaar verbonden, bijvoorbeeld in de ontwikkeling van de Meerzijde. In de gesprekken is aangegeven dat het aanhaken van diverse partijen er enerzijds voor zorgt dat er meer visies op de realisatie zijn en bij terugtrekken van een of meerdere partijen alle projecten onder druk komen te staan, en daarmee de voortgang van PROLoog. Anderzijds kunnen diverse partijen elkaar inspireren en stimuleren, wat de voortgang kan versnellen of bestendigen.

### **Omgevingsfactoren**

Naast project-specifieke factoren zijn er ook factoren in de omgeving van PROLoog die van invloed zijn op de voortgang.

- Type recreatie in Lauwersoog

PROLoog beoogt onder meer een transformatie van Lauwersoog naar een belangrijke recreatieve trekpleister in Noord-Nederland.<sup>39</sup> Door diverse respondenten is aangegeven dat het toerisme in Lauwersoog zich toespitst op eendaags toerisme. Het is vooral gerelateerd aan bezoeken van toeristen aan Schiermonnikoog. Verblijfsrecreatie is beperkt en wordt door de huidige projecten ook niet uitgebreid.

---

<sup>39</sup> Plan voor Regie en Ruimtelijke Ontwikkeling Lauwersoog, gemeente De Marne en provincie Groningen, januari 2011, p. 2.

- Wet- en regelgeving

In de voortgang van PROLoog is het doorlopen van wet- en regelgevingstrajecten ook een factor van invloed gebleken. Zo had de toets op staatssteun voor de kadeverlenging in Lauwersoog een vertragende werking op de voortgang.

- Politieke dynamiek

Op provinciaal niveau zijn er tot nu toe in het project twee politiek-bestuurlijke ontwikkelingen geweest op die van invloed zijn geweest op de het project en op de voortgang van het project. In de vorige statenperiode is er een wisseling van portefeuillehouders geweest. De nieuw aangetreden portefeuillehouder stelde eigen prioriteiten ten aanzien van PROLoog. Daarnaast zijn er in 2015 Statenverkiezingen geweest. Het nieuw aangetreden college heeft bepaald dat in de loop van de collegeperiode wordt afgewogen of en op welke wijze het programma PROLoog wordt voortgezet.



## 3 Organisatie van PROLoog

In dit hoofdstuk beschrijven wij de organisatie van PROLoog. Door de tijd heen zijn de organisatie van PROLoog en de rollen van de gemeente en provincie veranderd. Daarbij onderscheiden we drie fases: 1) gezamenlijke start; 2) divergerende visies; en 3) de subsidie-relatie. Daarmee beantwoorden wij de vraag:

*Op welke wijze zijn rollen en invloed tussen gemeente en provincie verdeeld?*

- a) *hoe is 'PROLoog' georganiseerd?*
- b) *wat is de taakafbakening en rolverdeling tussen provincie en gemeente?*
- c) *is er sprake van een ontwikkeling in de rollen van provincie en gemeente?*

### 3.1 Start: een gezamenlijk project

Na benoeming van Lauwersoog als een gebiedsopgave in het Provinciaal Omgevingsplan van 2009, zijn gemeente De Marne en de provincie Groningen gezamenlijk gestart met het ontwikkelen van een visie op Lauwersoog en is vervolgens PROLoog opgesteld.

Voor realisatie van de PROLoog is de samenwerking tussen de gemeente De Marne en de provincie Groningen begin 2011 bestendigd in een project- (dan wel programma-)organisatie. In die organisatie hebben de gemeente en provincie een gelijkwaardige inbreng, hoewel de inbreng van financiële middelen ongelijk is, met oorspronkelijke investeringen van respectievelijk € 0,425 miljoen en € 15 miljoen.

De oorspronkelijk opgezette gezamenlijke organisatie heeft de volgende functies met bijbehorende taken en verantwoordelijkheden (zie ook figuur 3):

- Bestuurlijk overleg Lauwersoog (BOL)  
Dit overleg - onder voorzitterschap van de provincie - bestond uit de verantwoordelijke bestuurders en beide programmamanagers van de gemeente en de provincie en de gebiedsregisseur. Het was verantwoordelijk voor de aansturing van PROLoog en bewaakte of de uitvoering van het project past binnen de gestelde kader en voldoet aan de eisen in termen van kwaliteit, geld en tijd. De leden waren verantwoordelijk voor de externe communicatie en voor de afstemming met de achterliggende colleges en raad en staten.
- Ambtelijk opdrachtgevers  
Zowel de provincie als de gemeente hadden een ambtelijk opdrachtgever (adjunct directeur van gemeente De Marne, afdelingshoofd Programma en Projectmanagement). De ambtelijk opdrachtgevers waren verantwoordelijk voor de inbedding van het programma in de organisaties van de provincie en de gemeente.<sup>40</sup>
- Kernteam Lauwersoog  
Het kernteam was verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van PROLoog. Daarbij zijn indien nodig aanvullende deskundigen betrokken, zoals een financieel adviseur of communicatieadviseur. In het kernteam Lauwersoog was een gebiedsregisseur actief, met als taken:
  - het optreden als eerste aanspreekpunt en gezicht naar buiten van de ontwikkeling van Lauwersoog;
  - het verwerven van draagvlak voor de ontwikkeling in de publieke en private omgeving;

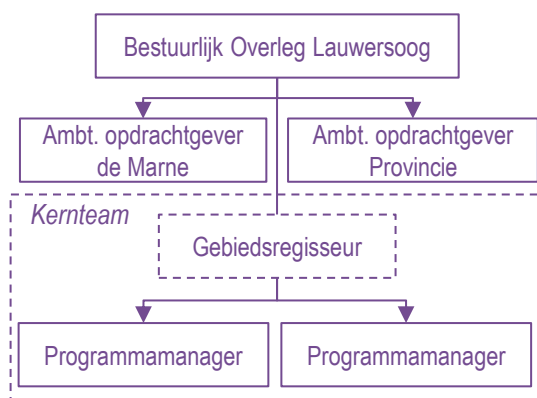
<sup>40</sup> Evaluatie PROLoog, gemeente De Marne, 8 april 2014.



- het zoeken van nieuwe initiatieven en ontwikkelingsmogelijkheden;
- het begeleiden van initiatieven en ontwikkelingen tot en met de afronding van de haalbaarheidsfase.

Daarnaast waren er in het kernteam twee programmamanagers, één bij de gemeente en één bij de provincie. Hun taken bestonden uit:

- de voorbereiding van het BOL;
- de voorbereiding van besluitvorming door GS, B&W, PS en/of Raad;
- de aansturing van de projecten die onder het programma vallen;
- de bewaking van organisatie, budget, planning, communicatie en kwaliteit op programmaniveau.



Figuur 3: Programmaorganisatie PROLoog (2011 - april 2013).<sup>41</sup>

De gebiedsregisseur was voorzitter van het kernteam, maar had geen hiërarchische verhouding ten opzichte van de twee programmamanagers en stuurde hen niet aan. De regie betrof niet het project als geheel. De programmamanagers stemden samen de voorbereiding voor het Bestuurlijk Overleg af. Projecten vielen onder verantwoordelijkheid van gemeente of provincie, die werden aangestuurd door de betreffende programmamanager. Binnen het kernteam was geen sprake van onderlinge aansturing of eindverantwoordelijkheid van één van de deelnemers.

Na het vaststellen van PROLoog zijn door de gebiedsregisseur initiatieven en ideeën in Lauwersoog geïnventariseerd. Op basis van een groslijst is een selectie van kansrijke projecten gemaakt, waarvan de haalbaarheid is onderzocht. Wanneer een initiatief haalbaar bleek, is het als project aangemerkt en op projectmatige wijze aangepakt. Vervolgens is een projectleider aangesteld, verantwoordelijk voor het bereiken van de doelstelling van het project. Hij/zij bewaakte onder andere de organisatie, budget, planning en communicatie en legde daarover verantwoording af aan de verantwoordelijke programmamanager.

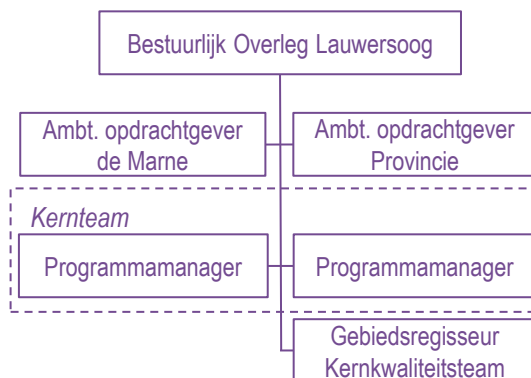
## 3.2 Vervolg: divergerende visies

In juni 2013 hebben Provinciale Staten het Actieprogramma Werk, Energie & Leefbaarheid vastgesteld. Het doel van het actieprogramma was het versnellen van een aantal projecten in Groningen, waaronder de ontwikkeling van Lauwersoog. In het actieprogramma stelde de provincie het verder en sneller concretiseren van projecten en het uitvoeren ervan centraal, in plaats van het ophalen van initiatieven zoals de gebiedsregisseur tot dan toe deed.

<sup>41</sup> Evaluatie PROLoog, gemeente De Marne, 8 april 2014.

De toegevoegde waarde van de regisseur werd door de provincie (ambtelijk en bestuurlijk) als beperkt gezien.

De gemeente achtte de functie van gebiedsregisseur nog wel van groot belang, vanwege de mogelijkheid initiatieven uit het gebied op te halen, betrokkenen te stimuleren en ondersteunen en projecten aan te jagen. De functie van gebiedsregisseur is vervolgens gehandhaafd in het werkplan 2013 voor PROLoog en weergegeven in de organisatiestructuur. Behalve de visueel gewijzigde positionering van de gebiedsregisseur is de organisatiestructuur ongewijzigd gebleven met de situatie sinds de start van PROLoog. Zie figuur 4.



Figuur 4: Formele programmaorganisatie PROLoog (april 2013 - september 2014).<sup>42</sup>

De regisseur kwam hiermee in de positie van een functionaris met een specifieke taak: stimuleren en ophalen van initiatieven. In de praktijk is de functie van gebiedsregisseur vervolgens toch verdwenen omdat er geen budgettaire ruimte meer voor werd vrijgemaakt. Vanuit de gemeente is in de gesprekken in het kader van dit onderzoek aangegeven dat het geheel verdwijnen van de regisseur als een gemis wordt ervaren. Er worden nu geen initiatieven voor Lauwersoog actief opspoor en aanzet tot initiatieven om met projecten te komen. Daardoor droogt de toch al beperkte lijst met mogelijke projecten op.

In de periode tussen medio 2013 en 2014 hebben diverse personele wijzigingen plaatsgevonden. Zo is aan de kant van de provincie de programmamanager tweemaal vervangen, een nieuwe opdrachtgever aangesteld en zijn twee nieuwe bestuurders geïnstalleerd. Bij de gemeente is een bestuurder nieuw aangetreden.<sup>42</sup>

De wisselingen zijn niet zonder gevolgen gebleven. In de gesprekken is aangegeven dat de aanpak, uitgangspunten en afspraken van PROLoog niet hetzelfde zijn beleefd door opvolgers van eerder betrokkenen. De oorspronkelijke aanpak is niet zodanig vastgelegd en geconcretiseerd in documenten en werkwijzen, dat ze een wisseling van de wacht hebben doorstaan

Het brondocument zet de benadering uiteen. Zowel in het inleidende hoofdstuk in de paragraaf met doelstellingen voor Lauwersoog als in het hoofdstuk met het investeringsmodel wordt de benadering uiteengezet:

<sup>42</sup> Evaluatie PROLoog, gemeente De Marne, 8 april 2014.

PROLoog ... "is het startpunt voor een vervolgproces met de stakeholders op weg naar concrete uitvoering."

*"Het Programma Lauwersoog is geen vaststaand investeringsprogramma, maar een samenhangend pakket van diverse maatregelen. Het Programma biedt een inhoudelijk kader voor subsidieaanvragen om (ruimtelijke) projecten in Lauwersoog financieel mogelijk te maken. (...) Het is echter geen uitvoeringsprogramma; niet alle ideeën en initiatieven zullen en kunnen op korte termijn worden gerealiseerd. Dit document kan dan ook worden gezien als uitnodiging aan personen en partijen in het gebied om kansen te benutten en een bijdrage te leveren aan het realiseren van het Programma. (...)*

*PROLoog faciliteert de ruimte voor ontwikkelingen wanneer dit nodig is."*<sup>43</sup>

Bovenstaande koers is helder beschreven, maar biedt wel mogelijkheden tot nadere invulling en interpretatie voor het handelen. Dat is wat gebeurde met de personele wisselingen op ambtelijk en bestuurlijk niveau. De beelden en verwachtingen werden niet eenduidig en concreet op eenzelfde wijze ingevuld door provincie en gemeente.

Vanaf halverwege 2013 zijn de visies op PROLoog van gemeente en provincie meer uiteen gaan lopen. Ook het beeld bij de verhouding van PROLoog en het actieprogramma WEL verschilde tussen provincie en gemeente, waardoor er niet langer sprake was van een gezamenlijke doelstelling en opdracht. In de gesprekken is aangegeven dat waar de provincie steeds meer naar een traditionele projectmatige benadering van PROLoog bewoog, een meer sturend en controlerende rol aannam, de gemeente de bottom-up-benadering van faciliteren van private initiatieven voor een deel van de ontwikkeling van Lauwersoog handhaafde. De gemeente hield de blik op het realiseren van ontwikkelingen tot 2020, terwijl de provincie op kortere termijnen resultaten wenste zichtbaar te maken.

Door deze ontwikkelingen is tussen medio 2013 en 2014 de samenwerking tussen de gemeente en provincie moeizamer verlopen dan daarvoor het geval was. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit merkbaar was in minder ambtelijke afstemming en minder onderlinge overeenstemming over te hanteren aanpak ter voorbereiding van BOL-vergaderingen, waar ook lastiger tot gezamenlijke besluiten gekomen kon worden. Mede daardoor hebben zowel de gemeente De Marne als de provincie Groningen in april 2014 een evaluatie van PROLoog gehouden, waarvan de resultaten zijn gedeeld in het BOL.

In beide evaluaties hebben de gemeente en provincie voor het eerst expliciet de eigen visie op PROLoog en de opdracht en aanpak ervan beschreven. Daartussen bleken verschillen van inzicht aanwezig te zijn. In beide documenten werd eveneens een verslechtering in de samenwerking tussen de gemeente en provincie weergegeven.<sup>42 44</sup> Eerder waren in verschillende documenten van PROLoog wel de organisatie en samenwerking tussen provincie en gemeente beschreven, evenals de aanpak om initiatieven van onderaf te stimuleren en niet een plan op te leggen. De verwachtingen over de aanpak en verloop daarvan in de tijd zijn tot het verschijnen van de evaluaties niet zodanig vastgelegd dat ze voor de betrokkenen eenduidig dezelfde betekenis hadden.

<sup>43</sup> Programma Lauwersoog. Brondocument, 13 december 2011. Dit brondocument is opgesteld door bureau PAU in opdracht van de provincie en de gemeente.

<sup>44</sup> Interne evaluatie PROLoog, provincie Groningen, 11 maart 2014.

### 3.3 Heden: een subsidierelatie

Op basis van de uitkomsten van de evaluaties van PROLoog door de gemeente en de provincie is in september 2014 besloten de organisatie van het programma aan te passen en over te gaan op een zuivere subsidierelatie. Het subsidiekader en de werkwijze behorende bij het actieprogramma WEL is ook van toepassing verklaard op het investeringsbudget van PROLoog. De verhoudingen tussen de gemeente en provincie zijn hierdoor gewijzigd ten opzichte van de eerdere samenwerking.

Vanaf oktober 2014 is de gemeente verantwoordelijk geworden voor het zoeken, definiëren, voorbereiden en uitvoeren van projecten die aansluiten op de doelstellingen van het programma. Waar de provincie voorheen actief participeerde in de ontwikkeling, treedt zij in de nieuwe samenwerking primair op als subsidieverstrekker. De gemeente behoudt de rol in het programma als facilitator van projecten en vraagt voor de realisatie van projecten subsidies aan. Dit heeft ook tot gevolg gehad dat voor 2015 geen gezamenlijk werkplan meer is opgesteld. De gemeente heeft zelf een plan opgesteld.

In deze nieuwe verhouding zijn de taken en verantwoordelijkheden van gemeente De Marne als volgt geformuleerd in het Werkplan 2015:

- voorbereiden en uitvoeren van de projecten waarvoor de gemeente verantwoordelijk is;
- faciliteren van ontwikkelingen waarvoor de provincie of derden verantwoordelijk zijn;
- zoeken, definiëren, voorbereiden en/of uitvoeren van nieuwe projecten die bijdragen aan de voormelde ambities en doelstellingen;
- (laten) indienen van subsidieaanvragen voor projecten conform de toepasselijke subsidiekaders;
- mede-ontwikkelen en faciliteren van de projecten waarvoor de Stuurgroep Lauwersmeer verantwoordelijk is.

Ook voor de provincie Groningen zijn de taken en verantwoordelijkheden omschreven:

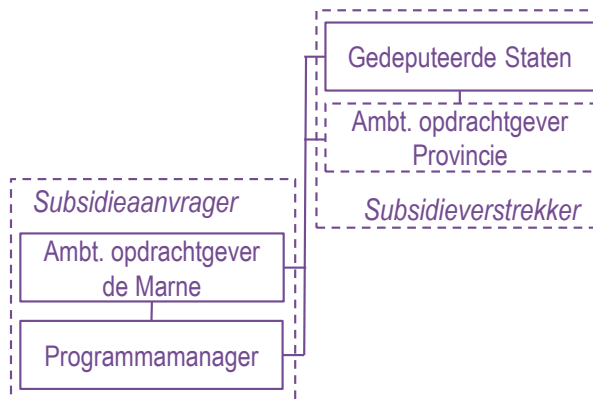
- voorbereiden en uitvoeren van de projecten waarvoor de provincie verantwoordelijk is;
- reserveren van subsidiemiddelen voor de ontwikkeling van Lauwersmeer / Lauersoog;
- beoordelen van en besluiten over subsidieaanvragen conform de toepasselijke subsidiekaders;
- controleren van de uitvoering van de projecten conform de toepasselijke subsidiekaders;
- mede-ontwikkelen en faciliteren van de projecten waarvoor de Stuurgroep Lauwersmeer verantwoordelijk is.<sup>45</sup>

De organisatie van de gemeente, met een ambtelijke opdrachtgever, programmamanager en daaronder diverse projectleiders verantwoordelijk voor de projecten, en taken en verantwoordelijkheden zijn gelijk aan eerdere fases van PROLoog. Daarnaast is er een staf bestaande uit een assistent, programmacontroller, adviseur inkoop en communicatieadviseur. Zij ondersteunen de programmamanager en projectleiders.

Dat de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en provincie is gewijzigd en taken en verantwoordelijkheden zijn aangepast op de nieuwe situatie, neemt niet weg dat beide overheden nog steeds inhoudelijk betrokken zijn bij de ontwikkeling van Lauersoog.

<sup>45</sup> Werkplan 2015: Programma Lauwersmeer - Lauersoog, gemeente De Marne, december 2014, pp. 6-12.

Uit gesprekken met zowel ambtelijk als bestuurlijk betrokkenen vanuit de provincie, blijkt dat zij vasthouden aan de ontwikkeling van de oorspronkelijke gebiedsopgave in Lauwersoog en het belang van PROLoog inzien.



*Figuur 5: Organisatie PROLoog (september 2014 - heden), vereenvoudigde weergave en eigen interpretatie.*

Hoewel meer incidenteel van aard dan voorheen, zijn er nog steeds diverse overleggen tussen de gemeente en de provincie, bijvoorbeeld ter voorbereiding van een subsidieaanvraag of afstemming over projecten. In de gesprekken wordt de samenwerking als goed omschreven.

## 4 (Financiële) risico's en beheersmaatregelen

In dit hoofdstuk gaan wij in op de (financiële) risico's van PROLoog voor gemeente De Marne en de maatregelen die getroffen zijn om de risico's te beheersen. Daarmee geeft het antwoord op de vraag:

*In hoeverre heeft de gemeente grip op (financiële) risico's van 'PROLoog'?*

- a) *welke (financiële) risico's loopt de gemeente in het programma?*
- b) *heeft de raad een actueel en volledig beeld van de (financiële) risico's en de wijze waarop deze worden beheerst?*

### 4.1 Risico's

PROLoog kent een aantal risico's voor gemeente De Marne. Wij maken onderscheid naar risico's waar de gemeente invloed op heeft en risico's waar de gemeente geen of beperkt invloed op heeft.

#### Beïnvloedbare risico's

- Financieel risico door uitgaven voor projecten en moeten voldoen aan subsidievoorwaarden  
Gemeente De Marne loopt financieel risico door het mogelijk geheel of gedeeltelijk mislopen van verwachte en beschikte subsidies, waardoor door de gemeente gedane uitgaven of uitgevoerde activiteiten niet gedekt worden. Deze situatie kan zich voordoen als niet of niet volledig aan de subsidievoorwaarden wordt voldaan.<sup>46</sup>

Concreet betekent dit het volgende. Het college van B&W dient bij gedeputeerde staten een subsidieaanvraag in om aanspraak te maken op het investeringsbudget. Ook bij andere subsidieverstrekken kan een aanvraag worden ingediend, zoals het Waddenfonds. Wanneer een beschikking is afgegeven (besloten is tot subsidiering), start de gemeente met het doen van de benodigde uitgaven voor realisatie van het project. De gemeente ontvangt in het geval van subsidie van de provincie voorschotten conform de subsidievoorwaarden van de provincie. Na afloop van het project verantwoordt de gemeente zich bij de subsidieverstrekker, zoals over de subsidiabele kosten en resultaten. Vervolgens besluit de subsidieverstrekker over de vaststelling (definitieve toekenning van de subsidie). Indien niet conform de subsidievoorwaarden is gehandeld, bijvoorbeeld omdat niet de goede verantwoordingsinformatie kan worden overlegd, kent de subsidieverstrekker de subsidie waarschijnlijk niet of niet volledig toe of vordert hij het reeds toegekende bedrag terug. De gemeente kan dit risico echter in hoge mate beïnvloeden. In het geval van de subsidie van de provincie beperkt de gemeente het risico door ambtelijk voortdurend met de provincie in contact te zijn: zowel voorafgaand aan de toekenning van de subsidie, als na de beschikking over de uitvoering van werkzaamheden en het doen van uitgaven. Ook bestuurlijk zijn er frequent contacten.

In de volgende paragraaf gaan wij in op de beheersmaatregelen die gemeente De Marne heeft genomen om *in control* te zijn en zo de risico's te beheersen.

<sup>46</sup> Werkplan 2015: Programma Lauwersmeer/Lauwersoog, gemeente De Marne, december 2014.

Gemeente De Marne heeft het financiële risico van PROLoog in de risicoparagraaf van de jaarrekening 2014 gekwantificeerd. Het risico voor het jaar 2015 is gelijk aan de verwachte uitgaven van gemeente De Marne voor PROLoog. Dat betreft projecten onder verantwoording van de gemeente, waarvoor subsidies zijn beschikt maar de vaststelling nog moet volgen. Een voorbeeld van een dergelijke uitgave is de aanleg van de waterspeeltuin. Voor 2015 betreft het een bedrag van € 2,7 miljoen. De kans dat dat risico zich voordoet is daarbij ingeschat op 5%.<sup>47</sup>

- Uit- of afstel van projecten door wet- en regelgeving  
Op projecten van PROLoog is wet- en regelgeving van toepassing, bijvoorbeeld met betrekking tot inkopen en aanbesteden en ruimtelijke ordening. Een beïnvloedbaar risico van PROLoog is dat de gemeente niet binnen die bestaande wet- en regelgeving handelt, waardoor delen van PROLoog niet kunnen doorgaan of vertraging oplopen. Zo kan sprake zijn van staatssteun of van het niet voldoen aan de aanbestedingsregels. Ook kan het wachten op de benodigde vergunningen of aanpassing van een bestemmingsplan voor vertraging in de voortgang van PROLoog zorgen. Hierbij zijn bovendien mogelijk kosten gemaakt voor de voorbereiding van projecten, zonder dat dit tot resultaat leidt.
- Het realiseren van projecten die niet bijdragen aan de doelen voor het gebied of een exploitatietekort verwachten  
Er is een risico dat projecten gerealiseerd worden die niet de beoogde geen functie hebben in het gebied, niet het resultaat opleveren wat is verwacht of een exploitatietekort laten zien en daardoor niet levensvatbaar zijn.

#### **Niet of beperkt beïnvloedbare risico's**

- Niet kunnen realiseren van (deelprojecten van) PROLoog:  
Het risico bestaat dat (een aantal) projecten in PROLoog niet gerealiseerd kan worden, bijvoorbeeld doordat subsidies niet worden toegekend of private financiering niet wordt gevonden. De gemeente doet daardoor mogelijk uitgaven voor de voorbereiding van subsidieaanvragen, zonder dat realisatie plaatsvindt. Bovendien kan het bereiken van de doelstellingen van PROLoog en de beoogde ontwikkelingen in het gebied, ondanks dat deze ruim zijn geformuleerd, in het geding komen.
- Beperkt effect PROLoog door uitblijven vervolg na 2017  
Er is een risico dat het college van GS de bijdrage eind 2017 beëindigt en de op dat moment resterende nog niet beschikte financiële middelen (in het geval niet alle projecten zijn doorgegaan) niet langer beschikbaar stelt voor de ontwikkeling van Lauwersoog. Subsidies die al zijn beschikt maar nog niet (volledig) besteed zijn, blijven wel voor PROLoog beschikbaar. Wel heeft het dan als gevolg dat het beoogde effect van PROLoog beperkter is dan vooraf verwacht.
- Private organisatie kan niet aan verplichtingen voldoen  
De gemeente en provincie werken in (een aantal projecten van) PROLoog samen met private organisaties, waarbij de betrokken partijen afspraken maken over de realisatie van een project. Bijvoorbeeld over de financiering.

<sup>47</sup> Jaarstukken Gemeente De Marne 2014, Gemeente De Marne, p. 113.



Een risico voor de gemeente is dat in projecten waar zij verantwoordelijk voor is een private partij niet aan zijn verplichtingen kan voldoen, zoals het leveren van een bijdrage in de kosten of projectorganisatie. Dat kan er voor zorgen dat de gemeente zelf de bijdrage moet leveren of dat een project geen doorgang kan vinden.

Op basis van de gesprekken schatten wij in dat de kans klein dat de niet of beperkt beïnvloedbare risico's zich voordoen. Ook de kans op beïnvloedbare risico's achten wij klein omdat de gemeente diverse maatregelen ter beheersing daarvan heeft genomen. Zie daarvoor de volgende paragraaf.

## 4.2 Risicobeheersing

Gemeente De Marne heeft de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de beheersing van de bovengenoemde risico's. PROLoog is voor de gemeente (financieel) van aanzienlijke omvang, en indien zich toch tegenvallers voordoen is in de begroting van gemeente De Marne vrijwel geen ruimte om dat op te vangen. Ook is vanuit de raad expliciet gevraagd om beheersmaatregelen. Deze maatregelen zijn de volgende:

- Inwinnen advies over risicobeheersing PROLoog  
De gemeente heeft eind 2013 op eigen initiatief accountantsbureau Deloitte om advies gevraagd over het inrichten van de projectorganisatie en de beheersing van risico's. In de rapportage concludeert Deloitte onder andere dat de gemeente het project PROLoog tot dan toe in goede banen heeft geleid en de programma- en projectstructuur helder zijn. Tegelijkertijd is de verwachte groei van PROLoog van de opstartfase (waar het zich op dat moment in bevond) naar een programma met aanzienlijke investeringsomvang en diverse projecten in verschillende stadia van ontwikkeling gesignaleerd. Voor de professionalisering van de risicobeheersing zijn enkele aanbevelingen gedaan, zoals het inrichten van een verplichtingenadministratie.<sup>48</sup> Uit een interne controle eind 2014 blijkt dat de gemeente deze grotendeels heeft geïmplementeerd in de (administratieve) organisatie van PROLoog.<sup>49</sup>
- Jaarlijkse controle van alle projecten PROLoog door accountant  
Gemeente De Marne laat alle projecten van PROLoog waarvoor de gemeente verantwoordelijk is jaarlijks controleren door de accountant (Deloitte), in plaats van alleen na afronding van een project, zoals gebruikelijk is. Daardoor wordt eens per jaar vastgesteld of er afwijkingen van de subsidiebeschikking zijn geweest, waardoor:
  - 1) het bedrag waarover de gemeente risico loopt wordt beperkt tot de uitgaven van dat jaar; en
  - 2) de gemeente mogelijk nog maatregelen kan treffen om de afwijking te herstellen of toestemming te vragen voor de afwijking, aangezien afronding van het project nog moet volgen.<sup>49</sup>

Wij constateren dat de controlerende accountant (Deloitte) de gemeente heeft geadviseerd over de inrichting van de financiële huishouding. Sinds de Enron-affaire in de Verenigde Staten wordt het wenselijk geacht advies en controle niet in handen te leggen van een en dezelfde accountant. In Nederland komen gebeurt dat toch veelvuldig bij onder meer gemeenten van een schaal als die van De Marne.

<sup>48</sup> Jaarstukken 2013, gemeente De Marne, 5 juni 2014.

<sup>49</sup> Jaarrekening 2014, gemeente De Marne, 16 juni 2015.



Hierbij dienen alle betrokken partijen (college, raad en ambtelijke organisatie, maar ook de accountant zelf) alert te blijven op het voorkomen van vermenging van functies (controle en advies). Alle partijen dienen transparant te zijn in hun handelen. Dat is hier goed gelukt. Dankzij de adviezen van de accountant is zowel de financiële administratie van PROLoog als de financiële administratie van de gemeente verbeterd, transparanter geworden en is de gemeente daardoor meer *in control*.

- Een ingeregeld financieel systeem van PROLoog

Er is een verplichtingenadministratie ingevoerd die gekoppeld is aan een centrale inkoop van producten en diensten.<sup>49</sup> Ook is een projectadministratie ingericht en is een project-controller ingesteld.

- Overleg tussen gemeente en provincie

Subsidieaanvragen bij de provincie Groningen worden in nauw overleg tussen gemeente en provincie tot stand gebracht. Die afstemming en samenwerking vooraf zorgt voor een verkleind risico op het afwijzen van subsidieaanvragen door de provincie.

- Dubbele bezetting sleutelposities

De programmaorganisatie van PROLoog is zo ingericht dat twee sleutelposities - de functies van programmanager en de programmacontroller - dubbel bezet zijn. Daarmee is de personele kwetsbaarheid verminderd.

- Haalbaarheidstoetsen en exploitatie door ondernemers

Initiatieven van PROLoog worden aan een haalbaarheidstoets onderworpen. Bovendien zijn initiatiefnemers of investeerders zelf verantwoordelijk voor eventuele exploitatie, waardoor geen investeringen in voorzieningen worden gedaan die niet rendabel zijn.

## 5 (Bij)sturing door de raad

In dit hoofdstuk beschrijven wij de (bij)sturing door de raad voor wat betreft PROLoog, waarbij we ingaan op de (actieve en passieve) informatieplicht, de informatievoorziening aan de raad en de (bij)sturing door de raad.

Daarmee geven wij antwoord op de volgende onderzoeks- en deelvragen:

*In hoeverre benut de gemeenteraad zijn mogelijkheden om (bij) te sturen?*

*a) op welke wijze is de raad geïnformeerd over 'PROLoog' en de deelprogramma's?*

*b) in hoeverre wordt de raad in de gelegenheid gesteld zijn kaderstellende en controlerende taak te vervullen voor dit project?*

### 5.1 Informatievoorziening

#### 5.1.1 Passieve informatieplicht

Bij passieve informatieplicht gaat het om vragen vanuit de raad en antwoorden door het college - daarbij ondersteund door de gemeentelijke organisatie. De passieve informatieplicht is vastgelegd in de Gemeentewet en houdt in dat het college verplicht is informatie te verschaffen op verzoek van de raadsleden, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. In de praktijk betekent dit dat het college geacht wordt antwoord te geven op de vragen die de gemeenteraad zowel mondeling als schriftelijk aan het college stelt.

De gemeenteraad van De Marne heeft een aantal keren gebruik gemaakt van het recht om schriftelijke vragen te stellen over PROLoog. Zo zijn bijvoorbeeld vragen gesteld over de raad van commissarissen, aanstelling van een directeur en de statuten van de EHL, evenals over de visafslag en start van de reconstructie van de N361.<sup>50</sup> In alle gevallen heeft het college de vragen beantwoord. Ook heeft de gemeenteraad gebruik gemaakt van de mogelijkheid om vragen te stellen aan het college tijdens de behandeling van voorstellen in de raadsvergadering, waarop het college antwoorden heeft verstrekt.

De gemeenteraad heeft verder de mogelijkheid het college te verzoeken om een informatiebijeenkomst te beleggen. Voor PROLoog heeft de raad het college daar niet om verzocht. Wel heeft het college op eigen initiatief informatieavonden en werkbezoeken georganiseerd. Zo is op zaterdag 17 september 2011 een werkbezoek aan de haven van Lauwersoog gebracht.<sup>51</sup> Op onder andere 6 juni 2013 en 9 december 2014<sup>52</sup> zijn informatieavonden voor raadsleden gehouden over (projecten van) PROLoog. Ook is door de directeur van Exploitatiemaatschappij Haven Lauwersoog (EHL) een presentatie gegeven aan de raad over de ontwikkelingsvisie van de haven van Lauwersoog.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Vragen van raadsleden aan het college en beantwoording daarvan: Raad van commissarissen EHL, d.d. 18 februari 2014; Statuten EHL, d.d. 25 augustus 2014; Aanstelling directeur EHL, d.d. 13 oktober 2014; Visafslag, d.d. 25 mei 2014; Start reconstructie N361, d.d. 23 maart 2015.

<sup>51</sup> Hieraan nam de helft van de raadsleden deel. ook namen 6 van de 9 uitgenodigde statenleden deel aan dit bezoek. Lijst met aan- en afmeldingen, stand 13-9-2011.

<sup>52</sup> Hieraan werd deelgenomen door 13 van de 15 raadsleden.

<sup>53</sup> Presentatie Ontwikkelingsvisie haven Lauwersoog 2020, EHL, d.d. 7 oktober 2013.

## 5.1.2 Informatievoorziening

Actieve informatieplicht behelst informatie die het college aan de raad uit eigen beweging ter beschikking stelt zodat deze zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren. Het college heeft diverse instrumenten tot zijn beschikking om de raad te informeren, zoals raadsvoorstellen (inclusief bijlagen en stukken ter onderbouwing), jaarstukken (begrotingen, rapportages, jaarverslagen), besluitenlijsten B&W, mondelinge mededelingen tijdens raadsvergaderingen en informatiebrieven.

De gemeenteraad van De Marne is door het college op verschillende manieren over PROLoog geïnformeerd:

- Raadsvoorstellen en - besluiten

Het college heeft de gemeenteraad via voorstellen voor besluitvorming en kennisgeving over (onderdelen van) PROLoog op de hoogte gebracht. In figuur 6 zijn deze momenten van behandeling van raadsvoorstellen met betrekking tot PROLoog - exclusief behandelingen die Exploitatiemaatschappij Haven Lauwersoog (EHL) betreffen - visueel weergegeven.



Figuur 6: Behandeling van voorstellen in de gemeenteraad m.b.t. PROLoog (exclusief behandelingen die EHL betreffen).

- 28 juni 2011

Tijdens de vergadering van 28 juni 2011 heeft de gemeenteraad van De Marne ingestemd met PROLoog. In het bijbehorende raadsvoorstel zijn de achtergrond en aanpak van PROLoog benoemd. Er is geen financieel besluit voorgelegd, maar benoemd dat dat zo snel mogelijk een voorstel daartoe wordt aangeboden aan de raad.

- 22 november 2011

In de raadsvergadering van 22 november 2011 heeft de raad ingestemd met de financiering van maatregelen voor de N361 en een budget van € 425.000 voor cofinanciering van de gebiedsontwikkeling Lauwersoog.

- 20 december 2011 & 24 januari 2012

Op 20 december 2011 heeft het college de raad een voorstel over de ontwikkeling van Lauwersoog/Lauwersmeer om voorbereidingskrediet ter beschikking te stellen aan de raad voorgesteld. Enkele raadsleden hebben in de behandeling aangegeven het voorstel onduidelijk te vinden en vragen te hebben, waarna het college het voorstel heeft teruggetrokken.

In de raadsvergadering van een maand later, op 24 januari 2012, heeft de raad ingestemd met het aangepaste voorstel en krediet beschikbaar gesteld.

– *26 juni 2012 & 25 september 2012*

In de Financiële verordening van de gemeente is bepaald dat de aanvraag van subsidies groter dan € 1.000.000 aan de raadsleden wordt voorgelegd.<sup>54</sup> Om die reden worden dergelijke voorstellen met betrekking tot de aanvraag van subsidies en kredietverstrekking voor PROLoog - voor projecten uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van gemeente De Marne - behandeld. Zo is in dat kader het voorstel 'Ontwikkeling Lauwersoog Project North Sea Fish' behandeld in de gemeenteraad. Op 26 juni 2012 heeft de raad kennis genomen van het project, ingestemd met het beschikbaar stellen van krediet voor de uitvoering voor dat project en de dekking ervan, waaronder uit een Intereg-subsidie, onder voorbehoud van ontvangst van de beschikking.<sup>55</sup> Daarnaast heeft de raad op 25 september 2012 ingestemd met het projectplan voor de ontwikkeling van de Recreatieve Poort Lauwersoog (fase 1), het beschikbaar stellen van krediet voor de investeringen en de dekking daarvan uit diverse subsidies en cofinanciering vanuit de provincie Groningen, onder het voorbehoud van de toekenning van de subsidies en bijdragen. Ook heeft de raad € 51.000 aan gemeentelijke cofinanciering beschikbaar gesteld. In de vergadering van 25 september 2012 heeft de raad daarnaast kennis genomen van het Programma Lauwersoog.<sup>56</sup>

– *25 juni 2013*

Op 25 juni 2013 heeft de raad kennis genomen van het Actieprogramma Werk, Economie en Leefbaarheid ter versnelling van projecten in gemeente De Marne en het daarvoor beschikbaar gestelde budget van de provincie Groningen. Ook heeft de raad budget beschikbaar voor de gemeentelijke programmakosten.<sup>57</sup>

– *Overig*

Naast de genoemde vergaderingen heeft de gemeenteraad van De Marne op 9 oktober 2012 in beslotenheid vergaderd over de ontwikkelingen bij Exploitatiemaatschappij Haven Lauwersoog (EHL).<sup>58</sup> Verder heeft de gemeenteraad op 25 juni 2013 het bestemmingsplan voor Lauwersoog vastgesteld.

---

<sup>54</sup> Financiële verordening gemeente De Marne, gemeente De Marne, 17 december 2010, artikel 8.

<sup>55</sup> Raadsvoorstel Ontwikkeling Lauwersoog Project North Sea Fish, gemeente De Marne, 26 juni 2012.

<sup>56</sup> Raadsvoorstel Ontwikkeling Lauwersoog/Recreatieve Poort, gemeente De Marne, 25 september 2012.

<sup>57</sup> Raadsvoorstel Actieprogramma Werk, Economie en Leefbaarheid, gemeente De Marne, 25 juni 2013.

<sup>58</sup> Agenda besloten raadsvergadering, gemeente De Marne, 9 oktober 2012.

- P&C-cyclus

Ook is de raad geïnformeerd via de reguliere P&C-cyclus. In de begroting 2015 is PROLoog als programma opgenomen (programma 10A). Daarin zijn ontwikkelingen benoemd en is de stand van zaken met betrekking tot de projecten opgenomen. Daarbij zijn ook de beschikbaar gestelde kredieten genoemd.<sup>59</sup> Via de begroting heeft de raad budget beschikbaar gesteld ter dekking van de programmakosten van PROLoog (zie paragraaf 2.3).

In de jaarstukken van 2014 is een onderdeel opgenomen waarin wordt teruggeblikt op de resultaten van de deelprojecten van PROLoog. In de jaarrekening van 2014 is PROLoog afzonderlijk opgenomen in de risicoparagraaf.

Er is onder andere omschreven wat het risico betreft, hoe dat gekwantificeerd is en welke maatregelen ter beheersing daarvan genomen zijn.<sup>60</sup>

- Overig

Verder heeft het college de raad geïnformeerd via enkele memo's, bijvoorbeeld over de bestuurlijke afspraken over de financiering van PROLoog<sup>61</sup> en de taakstelling van de provincie Groningen van € 2,68 miljoen op het budget voor PROLoog ten behoeve van de aardbevingsproblematiek.<sup>62</sup> Ook informeert de gemeente De Marne omwonenden en ondernemers van Lauwersoog sinds november 2014 ongeveer tweemaandelijks met een nieuwsbrief over de ontwikkelingen in het gebied, die alle raadsleden ook ter informatie aangeboden krijgen. Ook de besluitenlijsten van het college zijn openbaar.

De gemeenteraad van De Marne krijgt op verschillende manieren informatie van het college over PROLoog. De meeste informatie wordt verstrekt via de P&C-cyclus, raadsvoorstellen en nieuwsbrieven. Via deze instrumenten ontvangt de raad veelal informatie over de voortgang en plannings van projecten van PROLoog. In enkele raadsvoorstellen en via de begroting of kadernota wordt de raad om budget voor PROLoog gevraagd. Veel stukken - zoals het Programma Lauwersoog of de projectplannen voor subsidieaanvragen - worden ter kennisgeving op de raadsagenda geplaatst, als onderdeel van een raadsvoorstel waar de raad om instemming gevraagd wordt. Over een aantal documenten, zoals de werkplannen van PROLoog, is de raad niet geïnformeerd.

De documenten die de raad ter beschikking krijgt, zijn uitvoerig en geven een beeld van de ontwikkeling van (de projecten van) PROLoog. De informatie over de voortgang is in de afzonderlijke informatiebronnen duidelijk en begrijpelijk geformuleerd. De financiële informatie geeft weinig specifiek aan waaraan de financiële middelen van de gemeente zijn besteed. Het gaat vooral om programmakosten en in beperkte mate om besteding aan projecten - zie tabel 1 op p. 9 van dit rapport. De middelen worden vooral besteed aan het programma en de activiteiten die daarin gebeuren om te overleggen met initiatiefnemers, om tot formulering van projecten en tot aanvragen van financiële middelen te komen.

<sup>59</sup> Programmabegroting 2015, gemeente De Marne, 4 november 2014, pp. 58 - 61.

<sup>60</sup> Jaarstukken 2014, gemeente De Marne, 16 juni 2015, p. 113.

<sup>61</sup> Memo aan de raad over bestuurlijke afspraken m.b.t. de financiering van PROLoog, d.d. 27 juli 2011.

<sup>62</sup> Memo aan de raad over de bijstelling van de begroting van de provincie Groningen, d.d. 9 september 2014.

## 5.2 Kaderstelling en controle

De raad is op verschillende momenten in de gelegenheid gesteld om kaders te stellen. In hoofdstuk 2 zijn de kaders benoemd zoals deze voor PROLoog zijn vastgesteld.

### **Inhoudelijke kaders**

Allereerst heeft de gemeenteraad in juni 2011 het Plan voor Regie en Ruimtelijke Ontwikkeling Lauwersoog in juni 2011 vastgesteld, met ruim geformuleerde ruimtelijke kaders om als gemeente vooral initiatieven uit het gebied te faciliteren. Enige tijd daar aan voorafgaand hebben de raadsleden in een verkennende sessie hun visie op PROLoog kunnen meegeven.

De gemeenteraad van De Marne heeft geen andere inhoudelijke kaders gesteld, hoewel er wel momenten zijn geweest om (bij) te sturen. Zo heeft de gemeenteraad de besluitvorming over het bestemmingsplan van Lauwersoog niet aangegrepen als moment om aan kaderstelling te doen. Bij de behandeling van het plan zijn door raadsleden vragen gesteld over het niet opnemen van nieuwe ontwikkelingen als PROLoog.

Vervolgens heeft de raad wel ingestemd met het voorliggende plan zonder om aanpassing te verzoeken. Ook is het Programma Lauwersoog ter kennisgeving aangeboden, zonder dat er door de raad vragen over zijn gesteld.

Indien de raad wil bijsturen op inhoud of voortgang, zijn de mogelijkheden daartoe beperkt. Na het vaststellen van de kaders is de uitvoering van PROLoog aan het college en de organisatie en zijn de opties voor de raad beperkt tot het verzoeken om aanpassing bij behandeling van projectplannen en subsidieaanvragen en het agenderen van PROLoog voor zijn vergadering indien gewenst.

### **Financiële kaders**

Bij besluitvorming in 2011 over het budget van € 425.000 heeft de raad het financiële kader voor PROLoog vastgesteld. Echter doordat dit bedrag in beperkte mate aan projecten is besteed, maar net als bedragen die later door de gemeente in de programmabegrotingen zijn vrijgemaakt voor programmamanagement en programma-ondersteuning, vormen de financiële middelen nauwelijks een kader voor de inhoud van het programma en de projecten die er voor worden ontwikkeld. In feite bepalen de kaders van de gemeente de ruimte voor inzet van capaciteit voor het programma (zie ook tabel 1 op pag. 9 van dit rapport).

Het financiële kader van PROLoog is vooral bepaald door de provincie Groningen door het programmabudget van ruim € 15 mln. dat beschikbaar is voor de projecten. Gedeputeerde staten beslissen over toekenning van de subsidie voor de projecten. Die subsidievoorwaarden kaderen de bijdragen aan de projecten verder in.

Indien overigens het bedrag van € 0,425 mln. van de gemeente wel beschikbaar zou zijn geweest voor de projecten (in de vorm van cofinanciering, zoals oorspronkelijk was beoogd), dan zou de financiële kaderstelling van de kant van de gemeente beperkt zijn geweest, te weten gemiddeld 1/30<sup>e</sup> van de totale bijdrage van de kant van de overheid.

### **Controle**

Zoals in paragraaf 5.1 is aangegeven beschikt de raad over veel informatie over PROLoog. De kaders zijn ruim geformuleerd. Controle van resultaten in relatie tot die kaders is daardoor lastig. De raad moet wachten op de uitkomsten van het geheel en deze relateren aan de oorspronkelijke globaal geformuleerde doelen. Wel worden door raadsleden vragen geteld over details, zoals over meubilair van het informatiepunt (HIP).

Op het vlak van financiën is van belang dat de gemeentelijke middelen zijn besteed aan programmamanagement en programma-ondersteuning. Een beperkt aantal middelen is beschikbaar gesteld voor North Sea Fish en de Poort van Lauwersoog. Sinds de jaarrekening van 2014 wordt aan de raad in het kade van de planning&controlcyclus informatie verstrekt over de stand van zaken van de gelden (van de provincie) die worden geïnvesteerd in projecten.

## **5.3 Toetsing aan het normenkader**

In Bijlage 3 van dit rapport zijn de bevindingen bij wijze van samenvatting gerelateerd aan het normenkader dat de rekenkamercommissie heeft opgesteld. Hierbij past nadrukkelijk de kanttekening dat het normenkader is opgesteld vanuit een benadering die een andere is, dan waarvoor bij PROLoog is gekozen. De normen passen bij een meer blauwdrukachtige benadering, waarin helder en eenduidig specifieke doelen en kaders worden gesteld, die leidend zijn voor de rest van het programma, de ontplooiing en uitvoering van projecten. Nu bij PROLoog voor een andere benadering is gekozen scoort PROLoog a priori niet goed op de gestelde normen. Dat relativeert in dit specifieke geval het belang van de toetsing aan het normenkader en de scores die in bijlage 3 zijn aan te treffen.

## 6 Lessen

Uit het onderzoek en de hiervoor geschetste bevindingen is een aantal lessen te destilleren. Daarmee geven we antwoord op de vijfde deelvraag van dit onderzoek:

*Welke lessen kunnen uit het onderzoek worden getrokken voor de raad om in het verdere verloop van 'PROLoog' kaders te stellen en (bij) te sturen?*

### **Een bottom-up aanpak vraagt om tijd en initiatieven en zorgt voor onzekerheid**

PROLoog is een combinatie van overheidsinvesteringen en private initiatieven. Voor dat laatste is gekozen voor de bottom-up benadering. Elke benadering voor gebiedsontwikkeling kent voor- en nadelen. PROLoog is, na overleg met betrokkenen en in het licht van de vooral economisch georiënteerde doelstellingen waar de gemeente een faciliterende rol in heeft, mede gericht op het gebruik maken van initiatieven en ideeën van lokale ondernemers. Voor deze benadering is een bepaalde massa aan opties nodig, zodat er voldoende alternatieven zijn bij het wegvallen van mogelijke projecten en toch voortgang kan worden gemaakt. In PROLoog is deze aanpak kwetsbaar gebleken: De omgeving van Lauwersoog is dunbevolkt en de kans op aanwezigheid van een grote hoeveelheid initiatieven is gering.

Door de keuze voor een bottom-up aanpak voor een deel van de projecten is de voortgang van PROLoog afhankelijk van de initiatiefnemers en hun ideeën. Daarmee hebben de gemeente en provincie de direct grip op de tijdsplanning en voortgang van de betreffende projecten ten dele uit handen gegeven. Dat levert onzekerheid op over de realisatie van initiatieven binnen een bepaald tijdspad en uiteindelijk van de doelen. Hooguit is het mogelijk om initiatieven te signaleren en initiatiefnemers te stimuleren, zoals in PROLoog met de aanstelling van een gebiedsregisseur is gedaan. Deze benadering verzekert geen prestaties in een bepaalde tijdsspanne.

De uiteindelijke beoogde effecten zijn onzeker. De benadering vergt dat deze onzekerheid wordt geaccepteerd. Dat is lastig gebleken in een politieke context, waar rond bijvoorbeeld verkiezingen politieke partijen resultaten willen kunnen laten zien. Een dergelijke benadering vergt dat alle betrokken partijen de onzekerheid accepteren en daarover ook expliciet communiceren in de verantwoording naar staten en raden. Een alternatief is dat partijen zoeken naar tussenresultaten en over de realisatie daarvan expliciet communiceren.

### **Een meerjarig project vraagt om vastleggen van verwachtingen en uitgangspunten**

Uit dit onderzoek naar PROLoog blijkt het belang van bestuurders om binnen afzienbare tijd (zoals een bestuursperiode) aantoonbare resultaten te behalen. Ook is het van belang om verwachtingen en uitgangspunten vast te leggen, zodat deze eenduidig kunnen worden gecommuniceerd aan verschillende actoren die in een programma ten tonele verschijnen.

In eerste instantie konden gemeente en provincie zich allebei vinden in de bottom-up aanpak van PROLoog om initiatieven te stimuleren en faciliteren, in afwijking van meer traditioneel blauwdruk- en top-down-denken.



Op den duur is echter toch vanuit de provincie verzocht om op een meer top-down aanpak over te gaan en op het realiseren van projecten binnen een afgebakend tijdspanne, in tegenstelling tot een meer procesgerichte benadering die de gemeente bleef voorstaan. De te volgen aanpak was vooraf wel geformuleerd, maar niet concreet genoeg gemaakt en vastgelegd. Bij wisseling van personen en perspectief werd niet op een vastgelegde benadering worden teruggegrepen. Dat leidde tot onderlinge wrijving tussen provincie en gemeente. Ook ontstond bij de provinciale politiek de behoefte om op korte termijn resultaten te laten zien en zich daarmee te verantwoorden over besteding van middelen. Daarvoor is nodig dat vooraf concrete doelstellingen en resultaten worden vastgelegd. Dat is bewust, en aanvankelijk door provincie en gemeente gedragen, niet gebeurd.

Het afwijken van blauwdruk-denken vraagt van de deelnemers om onzekerheden te accepteren en daarmee om te gaan. Dat is in een politieke context vaak lastig.

### **Bij verandering van verwachtingen is het goed om een evaluatiemoment in te bouwen.**

Gemeenten en provincie hebben beide op een eigen wijze de ontstane situatie bij uiteenlopende verwachtingen geëvalueerd. Die evaluaties betekenden een pas op de plaats en hebben geleid tot een verandering in de onderlinge verhouding. De samenwerking is als het ware ge-reset en het programma heeft voortgang gevonden. Een gezamenlijke en een gezamenlijk gedragen evaluatie zou voor de hand hebben gelegen. De weg naar een gezamenlijke evaluatie zou echter naar verwachting moeizamer en tijdrovender zijn geweest - vanwege overeenstemming over scope en aanpak - dan de nu relatief snelle evaluaties. Het effect van de evaluaties is een herbezinning op de relatie geweest en een bijdrage aan de voortgang. De twee aparte evaluaties zijn effectief geweest en hebben bijgedragen aan de voortgang van het programma.

### **De (verschillen in) inbreng van financiële middelen spelen een rol in samenwerking**

In PROLoog is de eerste jaren bewust gekozen voor een gelijkwaardige samenwerkingsrelatie, ook in de organisatiestructuur, wat aansloot bij de positieve samenwerking en energie die er tot dan toe was. De provincie wilde voor haar relatief en absoluut grote inbreng graag in afzienbare tijd resultaat zien voor de gedane investering. Doordat door verandering in de organisatie van PROLoog recht is gedaan aan dat verschil in inbreng van financiële middelen, is de samenwerking weer verbeterd. De subsidierelatie en de verwachtingen en samenwerkingsrelatie zijn vastgelegd en helder is voor beide partijen.

# 7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we tot slot de conclusies uit het onderzoek en geven we enkele aanbevelingen voor het vervolg van PROLoog en voor vergelijkbare programma's.

## 7.1 Conclusies

Uit het onderzoek naar PROLoog kan een aantal conclusies worden getrokken. De conclusies zijn hieronder met zo nodig een korte toelichting opgenomen.

### **1. De gemeenteraad van De Marne is de afgelopen jaren regelmatig geïnformeerd over de inhoud en stand van zaken van PROLoog.**

Gemeenteraadsleden worden naar aanleiding van raadsvragen geïnformeerd door het college en daarnaast neemt het college verschillende initiatieven om de raad te informeren over het project. De gemeentelijke organisatie heeft naar aanleiding van een advies van de accountant de financiële administratie aangepast en kan periodiek informatie verschaffen over de financiële stand van zaken van PROLoog.

### **2. De raad kan via informatie in het kader van de planning&control-cyclus van de gemeente inzicht verkrijgen in een deel van de financiële gang van zaken rond PROLoog.**

De financiële bijdragen van de gemeente, die aanvankelijk waren bedoeld voor de cofinanciering van projecten, zijn vooral besteed aan programmakosten (programmamanagement en ondersteuning en voorbereiding van projecten). De raad is daarover geïnformeerd. In de verschillende programmabegrotingen van de achtereenvolgende jaren heeft de raad besloten over toekenning van middelen ter dekking van de programmakosten. Daarbij is niet expliciet in beeld gebracht over hoeveel middelen het totaal in de periode 2011-2017 gaat. Raadsleden worden daarbij niet bij de hand genomen, maar kunnen dat wel zelf nagaan.

### **3. De financiële risico's die de gemeente loopt, zijn beperkt.**

De belangrijkste risico's die de gemeente loopt met de financiële middelen die zij heeft ingezet en die in het programmamanagement gestoken middelen niet renderen, doordat het programma niet de gewenste maatschappelijke (economische en toeristische) effecten oplevert. De gemeente loopt niet het risico dat er hoge bedragen in het geding zijn. Een deel van de projecten betreft modernisering en verbetering van de 40 jaar oude infrastructuur op Lauwersoog (verlenging van de kade, verbetering van de ontsluiting door de N361, verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte). Met de financiële bijdrage van de gemeente van in totaal ruim € 1 mln. wordt een totale bijdrage van de provincie van ruim € 15 mln. en een nog onbekende bijdrage uit andere bronnen aan de verbetering van Lauwersoog gerealiseerd.

### **4. PROLoog heeft tot 2015 nog weinig zichtbare resultaten opgeleverd. In 2015 is begonnen met een aantal infrastructurele werken.**

De voortgang van PROLoog sinds 2011 is een gevolg van een combinatie van factoren.

- De vanaf het begin beoogde bottom-up benadering voor private initiatieven naast overheidsinvesteringen in infrastructuur, heeft een beperkt aantal haalbare initiatieven opgeleverd.

- Het beperkt aantal initiatieven is mede het gevolg van het beperkt aantal potentiële initiatiefnemers in de directe dunbevolkte omgeving van Lauwersoog.
- De economische recessie sinds 2009 heeft er daarnaast toe bijgedragen dat ondernemers de afgelopen jaren terughoudend zijn geweest met risicodragende initiatieven.
- Provincie en gemeente zijn een samenwerkingsvorm aangegaan die na enige tijd is herzien. Er is de nodige besteed aan overleggen over de wijze waarop de samenwerking wederzijds werd ervaren (via evaluaties) en hoe de samenwerking kon worden verbeterd. Dat heeft geleid tot openthoud in de voortgang van het programma. Op de totale planning van infrastructuurle werken die hier in het geding zijn is het openthoud overigens relatief beperkt.

**5. De gemeentelijke financiële bijdrage aan het programma was te beperkt (aanvankelijk 1/30<sup>e</sup> van de provinciale bijdrage) om vanuit de gemeenteraad effectief financiële kaders te kunnen opleggen aan projecten en om op die wijze te kunnen sturen op projectniveau.**

De gemeentelijke middelen zijn vooral besteed aan het programmamanagement.

**6. De beoogde bottom-up benadering voor het bevorderen en verkrijgen van private initiatieven in de aanpak was voor zowel de gemeente als de provincie een nieuwe wijze van werken. Die benadering kent de nodige onzekerheden over de inbreng die externe/ private partijen daadwerkelijk zullen leveren. De benadering werd aanvankelijk gedragen door de betrokken bestuurders van zowel de provincie als de gemeente. De steun van de provincie voor de benadering is in de loop der tijd weggefallen, mede doordat er personele wisselingen zijn geweest en doordat op korte termijn geen concrete resultaten aanwijsbaar waren.**

**De benadering is niet voldoende concreet gemaakt en vastgelegd om wisseling in personele invulling van bestuurlijke en ambtelijke functies te kunnen doorstaan.**

De bottom-up benadering is een vorm van procesbenadering. Deze staat tegenover een meer top-down blauwdrukbenadering. Zij was wel opgenomen in plandocumenten, maar daarin niet voldoende concreet gemaakt en vastgelegd om veranderingen in voorkeuren te kunnen doorstaan. Naast de bottom-up benadering bestond overigens van meet af aan een meer top-down benadering voor de verbetering van de infrastructuur op Lauwersoog. Die situatie is nu voortgezet. Er worden infrastructuurle projecten gerealiseerd en er is nog steeds ruimte voor private initiatieven.

**7. De gemeente is door aanpassingen in de planning&control-cyclus 'in control' wat betreft PROLoog.**

De financiële risico's van PROLoog zijn voor de gemeente beperkt en voor zover ze er zijn, zijn ze beïnvloedbaar. Nauw contact met de provincie over subsidieaanvragen en uitvoering van projecten draagt er aan bij dat er nauwelijks het risico bestaat dat een subsidieaanvraag niet wordt gehonoreerd en dat een beschikte subsidie niet wordt uitgekeerd.

De belangrijkste financiële kosten die mogelijk niet renderen omdat een subsidie niet wordt aangevraagd of de provincie niet positief beschikt, hebben betrekking op de voorbereidingskosten die de gemeente maakt en waarvoor de gemeenteraad middelen beschikbaar heeft gesteld. Het gaat hierbij vooral om personele kosten (eigen personeel of inhuur).

De infrastructuurle projecten zoals ontsluiting N361 en herinrichting haven dragen zonder risico voor de gemeente bij aan de benodigde modernisering van de veertig jaar oude infrastructuur van Lauwersoog.

**8. Door te kiezen voor de procesbenadering en de sturing daarop, heeft de gemeente het risico genomen dat minder gestuurd kan worden op de inhoud.**

Er is geen concreet eindbeeld geschetst van de ontwikkeling van Lauwersoog, waardoor niet inhoudelijk op deelinitiatieven kon worden gestuurd. Daarmee is het risico genomen dat de samenhang van initiatieven en samenhang van het ruimtelijk beeld niet tot stand komt.

**9. Het belangrijkste risico dat gemeente en provincie lopen is dat ondanks realisatie van projecten de aanvankelijk gestelde doelen voor Lauwersoog als toeristisch-recreatieve trekpleister die de nodige werkgelegenheid oplevert, niet worden gehaald.**

Het risico is niet hard te benoemen omdat de doelen algemeen en abstract zijn geformuleerd in PROLoog.

**10. De gemeenteraad heeft in het oorspronkelijke PROLoog-document de kaders voor het programma gesteld. In combinatie met de bottom-up aanpak gaven deze ruim gestelde kaders geen zicht op realisatie van de doelen. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid niet benut om via het instrument bestemmingsplan nadere invulling te geven aan de ruimtelijke kaders. Ook bij de behandeling van subsidieaanvragen voor grote projecten (met een omvang van meer dan € 1 mln.) zijn door de raad geen nadere eisen en wensen aan die projecten verbonden en zijn daarmee geen nadere kaders gesteld.**

Samenvattend kan in het licht van de onderzoeksvraag: *In hoeverre beschikt de raad over voldoende informatie om te kunnen besluiten over deelprojecten van 'PROLoog' en de daarmee samenhangende (financiële) risico's en beleidsdoelstellingen?* worden geconcludeerd dat de gemeenteraad wel inzicht heeft in PROLoog en zijn deelprojecten, maar dat hij er geen grip op heeft. Maar daarbij loopt die gemeente geen financiële risico's die verder reiken dan de middelen die zij in het programma heeft gestopt.

## 7.2 Aanbevelingen

Het onderzoek en de bovengenoemde conclusies geven geen aanleiding tot aanbevelingen die ver reiken en grote veranderingen voor het programma PROLoog zouden betekenen.

1. Indien voor een specifieke benadering wordt gekozen, zoals bij PROLoog is gebeurd, waarbij enige tijd onzekerheid over resultaten blijft bestaan, dient veel aandacht te worden besteed aan commitment voor de benadering en dienen de benadering en het commitment van partijen concreet en expliciet schriftelijk te worden vastgelegd. Op deze wijze wordt de kans vergroot dat een dergelijke benadering de wisseling van personen op bestuurlijk en ambtelijk niveau doorstaat.
2. Bij de keuze voor een procesbenadering, waarbij ruimte wordt gelaten voor private initiatieven, dient vooraf te worden onderzocht of verwacht mag worden dat er voldoende draagkracht (aantal initiatiefnemers, financiële en economische kracht van initiatiefnemers) bestaat voor invulling van ruimte die de overheden laten aan maatschappelijke actoren.

3. Bij besluitvormingsmomenten in de gemeenteraad tijdens de ontwikkeling en uitvoering van een programma (zoals in geval van subsidieaanvragen van meer dan € 1 mln. en vaststelling van een bestemmingsplannen) dient de raad na te gaan of de gestelde kaders voldoende actueel en concreet zijn in het kader van voortschrijdend inzicht en mogelijk gewijzigde omstandigheden. Zo nodig dient de raad nadere dan kaders te stellen.
4. De raad kan het college vragen om de beschikbare informatie over de financiële stand van zaken en voortgang van PROLoog vanuit de P&C-cyclus, in voor de raad meer toegankelijke periodieke rapportages om te zetten. Indien aanvullende kredieten worden gevraagd aan de raad, kan de raad verzoeken om hierbij telkens informatie te verschaffen over het totaal aan beschikbaar gestelde middelen voor een project of programma. Ook kan op hoofdlijnen inzicht worden verschaft in de stand van zaken van de besteding van project-gelden om op die wijze inzicht te krijgen in de totale financiële voortgang (vanaf het begin tot voorzienbare toekomst) van een programma.
5. Een procesbenadering met ruim gestelde inhoudelijk kaders leidt er toe dat de raad geen invloed heeft op inhoudelijke ontwikkelingen en hij ongewenste ontwikkelingen niet zonder meer kan tegengaan. Om die invloed te behouden dient het proces zodanig te worden ingericht dat er in de loop van de tijd meerdere momenten worden ingebouwd waarop de raad go-no go beslissingen kan nemen.

# Bijlage 1

## Bestudeerde documenten

### Beleidsstukken

- Plan voor Regie en Ruimtelijke Ontwikkeling Lauwersoog, gemeente De Marne en provincie Groningen, januari 2011.
- Provinciaal Omgevingsplan 2009 - 2013, provincie Groningen, 17 juni 2009.
- Koers voor het Lauwersmeer, stuurgroep Lauwersmeer, april 2012.
- Programma Lauwersoog, gemeente De Marne en provincie Groningen, april 2012.
- Financiële verordening gemeente De Marne, gemeente De Marne, 17 december 2010.
- Werkplan 2015: Programma Lauwersmeer/Lauwersoog, gemeente De Marne, december 2014.
- Evaluatie PROLoog, gemeente De Marne, april 2014.
- Evaluatie PROLoog, provincie Groningen, 11 maart 2014.
- REP-ZLL Voorwaarden, provincie Groningen, 10 november 2009.

### P&C-cyclus

- Jaarstukken 2013, gemeente De Marne, 5 juni 2014.
- Jaarstukken 2014, gemeente De Marne, 16 juni 2015.
- Programmabegroting 2015, gemeente De Marne, 4 november 2014.

### Raadsvoorstellen

- Raadsvoorstel PROLoog, gemeente De Marne, 28 juni 2011.
- Raadsvoorstel Ontwikkeling Lauwersoog/Lauwersmeer, gemeente De Marne, 24 januari 2011.
- Raadsvoorstel Provinciale weg N361, gemeente De Marne, 22 november 2011.
- Raadsvoorstel Ontwikkeling Lauwersoog/Lauwersmeer, gemeente De Marne, 20 december 2011.
- Raadsvoorstel Ontwikkeling Lauwersoog / Recreatieve Poort Lauwersoog, gemeente De Marne, 25 september 2012.
- Raadsvoorstel Actieprogramma Werk, Leefbaarheid en Energie, gemeente De Marne, 25 juni 2013.
- Raadsvoorstel Bestemmingsplan Lauwersoog e.o., gemeente De Marne, 25 juni 2013.
- Agenda besloten raadsvergadering, gemeente De Marne, 9 oktober 2012.

### Overig

- Investeringschema Programma Lauwersmeer/Lauwersoog, gemeente De Marne, d.d. 11 juni 2015.
- Brief Gedeputeerde Staten aan college gemeente De Marne inzake het Programma Lauwersoog, d.d. 9 september 2014.
- Mondelinge toelichting wethouder Berghuis tijdens de raadsbehandeling van het bestemmingsplan Lauwersoog e.o., gemeente De Marne, 25 juni 2013.
- Presentatie Ontwikkelingsvisie haven Lauwersoog 2020, EHL, d.d. 7 oktober 2013.

- Vragen van raadsleden aan het college en beantwoording daarvan:
  - raad van commissarissen EHL, d.d. 18 februari 2014;
  - statuten EHL, d.d. 25 augustus 2014;
  - aanstelling directeur EHL, d.d. 13 oktober 2014;
  - visafslag, d.d. 25 mei 2014;
  - start reconstructie N361, d.d. 23 maart 2015.
- Memo aan de raad over bestuurlijke afspraken m.b.t. de financiering van PROLoog, d.d. 27 juli 2011.
- Memo aan de raad over de bijstelling van de begroting van de provincie Groningen, d.d. 9 september 2014.
- Notulen gemeenteraad 22 december 2011, gemeente De Marne.
- Bijlagen bij brief provincie Randvoorwaarden subsidieverlening Actieprogramma Werk, Energie en Leefbaarheid, provincie Groningen, d.d. 28 januari 2014.
- Nieuwsbrieven ontwikkeling Lauwersoog.

## Bijlage 2

### Lijst met geïnterviewde personen

- |                                     |                                                               |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| • Herwil van Gelder                 | Wethouder gemeente De Marne                                   |
| • Henk Staghouwer                   | Gedeputeerde provincie Groningen                              |
| • Sandra Scherstra                  | Ambtelijk opdrachtgever gemeente De Marne                     |
| • Johan Koopmans                    | Ambtelijk opdrachtgever provincie Groningen                   |
| • Thijs Klompmaker & Arjan Dijkstra | Programmamanagement gemeente De Marne                         |
| • Koos Stevens                      | Gebiedsregie gemeente De Marne                                |
| • Harm Post                         | Haven Lauwersoog                                              |
| • Jelle Bos                         | Beleef Lauwersoog                                             |
| • Dirk Jan de Rouwe                 | Bouwgroep Dijkstra Draaisma                                   |
| • Jan Oomkes                        | Stichting Informatievoorziening Nationaal Park<br>Lauwersmeer |
| • Patty Brandhorst & Petra Weel     | MEER-ijscafé                                                  |



## Bijlage 3 Toetsing aan het normenkader

In deze bijlage relateren wij de bevindingen uit dit onderzoek aan het vooraf opgestelde normenkader en geven daarbij een toelichting. De normen zijn voorafgaand aan het onderzoek van de RKC opgesteld. Bij de opstelling van de normen is niet meegenomen dat bij PROLoog is gekozen voor een open (bottom-up) proces benadering, zonder omschreven eindbeeld in de vorm van een totaal blauwdruk voor het havengebied. De normen refereren meer aan een 'blauwe', meer traditionele top-down projectbenadering. Daar waar de normen niet van toepassing kunnen worden verklaard is een '-' geplaatst.

Norm	Voldaan	Deels voldaan	Niet voldaan	Toelichting
<b>Voortgang</b>				
1. De deelprojecten en hun doelstellingen en beoogde effecten zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.	-	-	-	De doelen bij PROLoog als geheel zijn algemeen en abstract geformuleerd. De doelen van deelprojecten zijn meer concreet geformuleerd, maar ook niet in alle gevallen meetbaar. PROLoog is een ander type programma dan in de normen wordt verondersteld. De rekenkamercommissie acht op grond van het onderzoek deze norm niet van toepassing.
2. De relaties tussen deelprojecten en bijdrage aan het eindbeeld zijn duidelijk.	-	-	-	De projecten worden gemotiveerd in termen van hun bijdrage aan de algemene doelen van PROLoog. Er is geen vast eindbeeld geformuleerd. Daarom is ook niet aan te geven op welke wijze deelprojecten een bijdrage aan het eindbeeld kunnen leveren. De rekenkamercommissie acht op grond van het onderzoek deze norm niet van toepassing.
3. Het eindbeeld is duidelijk geformuleerd en de bandbreedte in mogelijke afwijkingen daarvan is vastgelegd.	-	-	-	Het eindbeeld van PROLoog is bewust zeer abstract geformuleerd, om zo veel mogelijk initiatieven te stimuleren en ondersteunen, zonder vooraf veel richting te geven. De norm past bij een andere opzet dan die welke in PROLoog is beoogd. De rekenkamercommissie acht op grond van het onderzoek deze norm niet van toepassing.
4. Bij wijzigingen in de plannings van deelprojecten wordt de consequentie voor het project (planning en risico's) onderzocht.	-	-	-	PROLoog kent een bottom-up benadering, waarbij het eindbeeld niet geconcretiseerd is en onzekerheden zijn ook wat betreft realisatie van onderdelen in de tijd. Mogelijke consequenties worden vooraf in beeld gebracht, maar niet na elke wijziging. De rekenkamercommissie acht op grond van het onderzoek deze norm niet van toepassing.
<b>Organisatie</b>				
5. Er is een projectplan met probleem-analyse, afbakening, project-organisatie en aanduiding van betrokken belangen, processtappen, tijdsaanduiding, maatregelen en middelen, inzicht in kosten en baten en risico's.	x			Voor de realisatie van PROLoog zijn werkplannen opgesteld, waarin onder andere gedetailleerd de projectorganisatie, stappen en middelen zijn aangeduid.

Norm	Voldaan	Deels voldaan	Niet voldaan	Toelichting
6. De rollen en verantwoordelijkheden van gemeente (raad, college en organisatie) en provincie (staten, college, organisatie) zijn duidelijk belegd en vastgelegd.		X		De verantwoordelijkheden en onderlinge verhoudingen tussen provincie en gemeente zijn in de loop der tijd veranderd. Van een gelijkwaardig partnerschap is overgegaan naar een relatie van subsidievragers en subsidiegever. In de situatie vanaf september 2014 is er duidelijkheid over de rol van GS (beslist over aanvragen), PS (stelt het subsidiekader op), college van B&W (vraagt subsidies aan) en de raad (neemt kennis van aanvragen bij bedragen groter van € 1 mln.). De ambtelijke organisatie van PROLoog heeft zich eveneens ontwikkeld. Er was een hybride organisatie met twee programmamanagers en een regisseur, waarbij de onderlinge verhouding tussen die actoren niet duidelijk was en in elk geval niet was vastgelegd. Sinds 2014 is de organisatie duidelijker geworden. De provinciale programmamanager is verantwoordelijk voor de provinciale projecten (aanleg weginfrastructuur). DE gemeentelijke programmamanager is verantwoordelijk voor de regie op en aanvragen van subsidie op andere projecten.
7. Deze taakafbakening wordt door de gemeente en provincie nageleefd is ook voor externe partijen helder.		X		De taakafbakening was niet helder. Ook niet voor externe partijen. Dat is inmiddels gewijzigd. Het is duidelijk dat externe partijen zich in principe tot de gemeente richten en dat de gemeente een subsidieaanvraag opstelt en deze voorlegt aan de provincie.
8. De gemeenteraad en het college van B&W hebben controle over de ontwikkeling van 'PROLoog'.	X			Het is duidelijk aan welke projecten financiële middelen worden besteed en welke in uitvoering komen. De wijze waarop de projecten en activiteiten worden geadministreerd en er over jaarlijks wordt gerapporteerd leidt er toe dat de raad en het college inzicht kunnen hebben in de projecten en de kosten die er mee gemoeid zijn en de verplichtingen die er worden aangegaan. Raad en college kunnen volgen hoe PROLoog zich ontwikkelt.
<b>(Financiële) risico's</b>				
8. Voorafgaand aan 'PROLoog' en deelprojecten worden de financiële risico's voor de gemeente en voor andere partijen die van invloed kunnen zijn nadrukkelijk in beeld gebracht, benoemd en geanalyseerd.		X		Vooraf waren de (financiële) van PROLoog niet in beeld gebracht. Bij de aanvraag van subsidies voor deelprojecten gebeurt dat sinds 2014 wel.
9. De financiële risico's worden gepresenteerd aan college en raad; raadsleden en collegeleden hebben kennis kunnen nemen van de financiële risico's.	X			De risico's zijn in de risicoparagraaf van de jaarstukken 2014 in grote lijnen verwoord.
10. College en raad betrekken de risico's expliciet bij hun beraadslaging en besluitvorming.			X	Behalve in de vaststelling van PROLoog heeft de raad deelprojecten ter kennisgeving genomen. Risico's zijn daarbij niet nadrukkelijk benoemd. College en raad betrekken risico's niet expliciet bij beraadslaging. Naar de aard van de projecten en initiatieven zijn de risico's beperkt.

Norm	Voldaan	Deels voldaan	Niet voldaan	Toelichting
11. In besluiten en voorstellen wordt expliciet aangegeven hoe met financiële risico's wordt omgegaan; aangegeven wordt welke risico-beheersmaatregelen worden getroffen.	X			In de risicoparagraaf van de jaarstukken 2014 is aangegeven welke beheersmaatregelen zijn genomen. Belangrijk is om hierbij aan te tekenen dat de financiële middelen van de gemeente worden besteed aan programmakosten (programma-management en programma-ondersteuning) en niet aan projecten waarin eventuele risico's worden gelopen.
<b>Kaderstelling</b>				
12. De raad heeft algemene kaders gesteld die van toepassing zijn op grote projecten.	X			Met de vaststelling van PROLoog heeft de raad algemene kaders gesteld.
13. De raad is/wordt in de gelegenheid gesteld om project-specifieke kaders te definiëren.	X			Op het moment dat een subsidieaanvraag in de raad wordt behandeld, heeft de raad mogelijkheid om de wens tot het stellen van kaders uit te spreken.
14. De raad heeft zelf vooraf project-specifieke kaders/randvoorwaarden gesteld voor 'PROLoog' en deel-projecten. Deze project-specifieke kaders zijn vastgesteld in overeenstemming met de provinciale kaders.			X	De raad heeft geen project-specifieke kaders gesteld voor PROLoog.
15. Raad, college en ambtelijke organisatie gebruiken deze algemene kaders en richtlijnen bij de regie, sturing en controle in 'PROLoog' en de deelprojecten.		X		Het algemene kader van PROLoog wordt door de verschillende betrokkenen gebruikt voor sturing. Door het algemene karakter er van geven ze echter in beperkte mate sturing. In de opzet hebben de betrokken bestuurders met PROLoog een ruimte gecreëerd waarin andere private en publieke partijen met initiatieven kunnen komen.

Norm	Voldaan	Deels voldaan	Niet voldaan	Toelichting
<p>16. De algemene en project-specifieke kaders en richtlijnen zijn van voldoende kwaliteit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- er is een duidelijk geformuleerde visie;</li> <li>- de visie en strategie zijn vertaald in beleidsdoelstellingen;</li> <li>- de doelstellingen zijn voldoende specifiek, meetbaar, tijdgebonden en zo mogelijk voorzien van prestatie-indicatoren;</li> <li>- de status van het kader wordt in het document aangegeven (bindend, richtinggevend, indicatief);</li> <li>- de relatie met andere beleidsdocumenten is in het document aangegeven;</li> <li>- het kader biedt inzicht in randvoorwaarden en risico's.</li> </ul>		X		<p>Er is een duidelijke visie op het gebied Lauwersoog geformuleerd. De doelstellingen zijn niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden, vanwege het bottom-up karakter van PROLoog. Ook risico's zijn niet benoemd. Wel is de status van kaders bekend en zijn relaties met andere beleidsdocumenten aangegeven. De kwaliteit van de kaders is voldoende.</p> <p>De benadering van planning en het programma zijn anders dan in deze norm wordt verondersteld. De benadering is een open benadering die ruimte creëert voor actoren om initiatieven in te ontplooiën.</p>
17. Het kader is duidelijk over de grenzen van het kader en de te volgen procedure bij afwijkingen (inhoudelijk, financieel, juridisch).	-	-	-	<p>PROLoog beoogt vooral voorwaarden te creëren waarin initiatieven ontstaan en ondersteund kunnen worden. PROLoog bevat geen informatie over het omgaan met afwijkingen en de procedures die daarbij moeten worden gevolgd. De rekenkamercommissie acht op grond van het onderzoek deze norm niet van toepassing.</p>
<b>Informatievoorziening en (bij)sturen</b>				
18. De informatievoorziening richting college en raad over het project 'PROLoog' en de deelprojecten is adequaat (tijdig, volledig, passend bij de informatiebehoefte).	X			<p>De raad krijgt op een adequate wijze informatie over PROLoog.</p>
19. De raad wordt tussentijds in de gelegenheid gesteld om bij te sturen in het project en de deelprojecten. Het college is hierin proactief.	X			<p>De raad krijgt op een aantal momenten gelegenheid om bij te sturen, maar maakt hier beperkt gebruik van.</p>

Norm	Voldaan	Deels voldaan	Niet voldaan	Toelichting
20. Bij afwijkingen van de algemene of project specifieke kaders wordt de raad tijdig en volledig geïnformeerd.	X			Afwijkingen (bijvoorbeeld de keuze van de provincie een taakstelling op te leggen) worden tijdig en volledig aan de raad ter informatie aan de raad aangeboden. De kaders van PROLoog zijn zeer ruim gesteld en laten veel over aan het college en de projectorganisatie, waardoor beperkt sprake is van afwijkingen.
21. De raad stuurt waar nodig tussen-tijds bij om het project binnen de kaders te houden.		X		Na vaststelling van PROLoog heeft de raad vrijwel niet bijgestuurd. De mogelijkheid die hij heeft gehad om bij de vaststelling van het bestemmingsplan en bij bespreking van de subsidieaanvragen voor projecten groter dan € 1 mln. heeft de raad niet benut. Er zijn overigens in het onderzoek ook geen aanwijzingen gevonden, dat het in de gemeenteraad nodig werd gevonden om bij te sturen.
22. Het is duidelijk waar de raad wel en niet over gaat, en waar de afbakening tussen uitvoering (B&W) en kaderstelling (raad) ligt.			X	De rolverdeling tussen raad en college is vastgelegd in het werkplan 2015. Dat plan is echter niet voorgelegd aan de gemeenteraad. De raad heeft er daarom geen kennis van kunnen nemen. Hij heeft zich over de afbakening en rolverdeling niet kunnen uitspreken.
23. De raad past indien nodig de kaders aan. Dit wordt op heldere wijze expliciet formeel vastgesteld.			X	Tot op heden heeft de raad nog geen kaders aangepast.