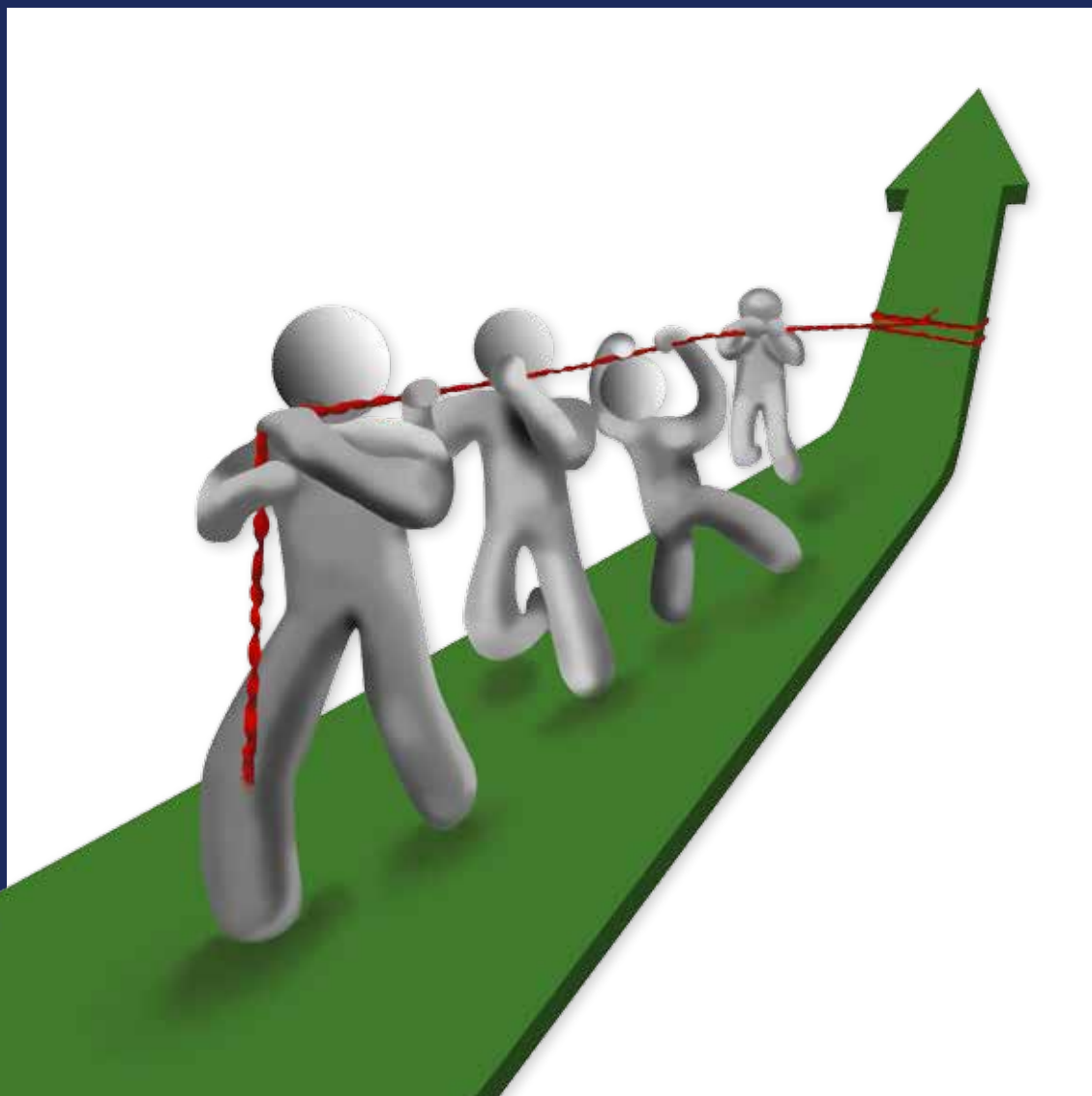


Onderzoek Investeringsprogramma Flevoland-Almere



Gemeente Almere



randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Onderzoek Investeringsprogramma Flevoland-Almere

Augustus 2013

Rekenkamer Almere en Randstedelijke Rekenkamer

Voorwoord

“Door de provincie is het initiatief genomen om inhoud te geven aan de wens om in het algemeen meer aandacht te besteden aan het stedelijk gebied binnen Flevoland en daarbinnen in het bijzonder aan de gemeente Almere door het leveren van een extra inspanning ten behoeve van de verdere ontwikkeling van Almere tot een volledige en volwaardige stad binnen de Noordvleugel van de Randstad. (...) Bezien vanuit deze gezamenlijke opgave en verbondenheid zijn de leden van de gemeenteraad van Almere en van Provinciale Staten van Flevoland betrokken.”

Met onder andere deze overwegingen begint de tekst van het Convenant Investeringsprogramma Flevoland-Almere uit 2006. Inmiddels is de eerste tranche van het Investeringsprogramma afgerond en de tweede tranche ver gevorderd. Tot nu toe zijn een flink aantal projecten van de grond gekomen. Denk hierbij aan Hogeschool Windesheim Flevoland en Almere Health City. In 2010 heeft Twynstra Gudde in opdracht van Gedeputeerde Staten van Flevoland het Investeringsprogramma Flevoland-Almere (IFA) geëvalueerd. Uit deze evaluatie zijn een aantal kritische conclusies naar voren gekomen over de uitvoering van het investeringsprogramma en het ontbreken van een gedeeld beeld over het programma. Die evaluatie is het startpunt geweest van het onderzoek van de Rekenkamer Almere en de Randstedelijke Rekenkamer. Het onderzoek is uitgevoerd door KplusV organisatie-advies, in opdracht van de beide Rekenkamers. De samenwerking tussen beide Rekenkamers is wat ons betreft succesvol geweest. Door onderzoek te doen bij beide bestuurslagen, hebben we veel informatie verkregen en hebben we de ervaringen met- en de beelden over IFA vanuit zowel Almere als Flevoland goed kunnen weergeven. Wij hopen dan ook dat dit gezamenlijke rapport een extra impuls aan de realisatie van de doelen van het investeringsprogramma zal geven.

Voor dit onderzoek hebben KplusV en de Rekenkamers documentenonderzoek uitgevoerd en interviews gehouden met medewerkers, bestuurders en volksvertegenwoordigers van de gemeente Almere en de provincie Flevoland. Wij willen de geïnterviewden hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

De Rekenkamer Almere bestond voor dit onderzoek uit René Eekhuis (PVV, voorzitter), Leen Bakker (VVD, vice-voorzitter), Koos van Teijlingen (CDA, lid), Ciska van Rijn (PvdA, lid) en Jurgen Eshuis (ambtelijke ondersteuning, raadsgriffie Almere). Vanuit de Randstedelijke Rekenkamer werkten mee aan dit onderzoek Iris Brugman (projectleider) en Arjan Wiggers (directielid). Vanuit KplusV bestond het team uit Frans Jorna (projectleider), Martijn Dekker (onderzoeker) en Melanie Huurneman (onderzoeker).

René Eekhuis
voorzitter Rekenkamer Almere

Ans Hoenderdos-Metselaar
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	5
Reactie Burgemeester en Wethouders	11
Reactie Gedeputeerde Staten	15
Nawoord Rekenkamers.....	17
1. Inleiding.....	19
1.1 Aanleiding.....	19
1.2 Doelstelling.....	19
1.3 Vraagstelling.....	19
1.4 Onderzoeksopzet	20
1.5 Leeswijzer	21
2. Context: van IFA-1 naar IFA-2.....	23
2.1 IFA-1.....	23
2.2 IFA-2: Inrichting van het programma en werkwijze.....	24
2.3 Projecten IFA-2	29
3. Voortzetting IFA-1	31
3.1 Voortzetting IFA-1 projecten	31
3.1.1 Internationalisering Almeerse Economie	32
3.1.2 Jan van Es Instituut	32
3.1.3 International New Town Institute	33
3.1.4 Alan Turing Instituut.....	34
3.1.5 Windesheim.....	34
3.2 Stand van zaken IFA-1 projecten.....	35
4. IFA-2 programmamanagement	37
4.1 Organisatie van de uitvoering	37
4.2 Verdeling van rollen en verantwoordelijkheden	39
4.2.1 Verschuiving van managementautoriteit van gemeente naar provincie.....	39
4.2.2 Verschuiving van besluitvormingsbevoegdheid van GS naar PS	40
4.2.3 Rol van de gemeenteraad	41
5. IFA-2 projectmanagement	43
5.1 Voorbereiding en uitwerking projectaanvragen.....	43
5.1.1 Aangescherpte financiële onderbouwing van projecten.....	44
5.1.2 De adviescommissie.....	44
5.1.3 Duidelijke afspraken over rolverdeling	45
5.2 Monitoring en rapportage	45
5.2.1 Rapportage aan PS en de Raad.....	46
5.2.2 Rapportage aan bestuurlijke koppels, bestuurlijk overleg en bestuurlijke kerngroep.....	48
5.3 Cofinanciering	49

6.	Gedeeld beeld	53
6.1	Programma.....	54
6.2	Effecten	55
BIJLAGE A Bestudeerde documenten		57
BIJLAGE B Gevoerde gesprekken.....		61
BIJLAGE C Beoordelingskader.....		63
BIJLAGE D Vragenlijst Gemeenteraadsleden		67
BIJLAGE E Vragenlijst Statenleden.....		69

Conclusies en aanbevelingen

In 2006 hebben de provincie Flevoland en de gemeente Almere een convenant gesloten om te komen tot een gezamenlijk Investeringsprogramma Flevoland-Almere (IFA). Doel van het Investeringsprogramma is het versterken van de economische positie en het creëren van een uniek stedelijk klimaat in Almere.

In 2010 heeft Twynstra Gudde in opdracht van Gedeputeerde Staten van Flevoland het Investeringsprogramma Flevoland-Almere (IFA) geëvalueerd. Uit deze evaluatie zijn een aantal kritische conclusies naar voren gekomen over de uitvoering van het investeringsprogramma en het ontbreken van een gedeeld beeld over het programma. In het evaluatierapport doelt Twynstra Gudde zes aanbevelingen om de geconstateerde problemen met het investeringsprogramma te verbeteren.

De Randstedelijke Rekenkamer en de Rekenkamercommissie van Almere hebben besloten om gezamenlijk onderzoek te doen naar de aanbevelingen uit de evaluatie van 2010 en de effecten hiervan op de uitvoering van het investeringsprogramma. De Rekenkamers beogen met dit onderzoek inzichtelijk te maken in hoeverre de afgesproken verbeteringen naar aanleiding van het eerste evaluatieonderzoek zijn doorgevoerd in de werkwijze bij IFA-2 (en doorlopende projecten uit IFA-1). De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hebben de provincie Flevoland en de gemeente Almere de aanbevelingen uit de evaluatie van het Investeringsprogramma Flevoland-Almere opgepakt en wordt daarmee het programma ook beter uitgevoerd?

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van acht deelvragen:

1. Is een besluit genomen over het verloop van de vijf projecten uit IFA-1 waarvan de uitvoering na 31 december 2010 is doorgelopen?
2. Is per project een "stand van zaken" geformuleerd? En zijn in deze stand van zaken de volgende punten opgenomen:
 - bijdrage aan de doelstelling van IFA;
 - in hoeverre beoogde resultaten en effecten zijn gerealiseerd;
 - gerealiseerde resultaten en effecten die nog mogen worden verwacht en de daartoe uit te voeren activiteiten;
 - wat nodig is voor een goede uitvoering?
3. Is de uitvoering van de projecten "strakker" georganiseerd?
4. Is de onduidelijkheid over de rolverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden weggenomen op ambtelijk niveau, bij de bestuurlijke koppels en bij PS en de raad?
5. Worden de projecten en projectideeën meer professioneel uitgewerkt en beoordeeld en wat is de betrokkenheid van de bestuurlijke koppels, PS en de raad bij de besluitvorming?
6. Hoe worden de projecten gemonitord en worden de bestuurlijke koppels, PS en de raad voldoende betrokken bij de voortgang?
7. Wat is het effect van de verplichte co-financieringsafspraken op de keuze van de projecten en wordt de raad hier voldoende bij betrokken?
8. Is duidelijk gemaakt wat de provincie wil met IFA en wat de provincie en de gemeente samen willen? Is uit het gemeenschappelijke beeld ook de vorm van de afspraken tussen de provincie en de gemeente over hoe de resterende middelen het best besteed kunnen worden, voortgekomen?

Deelvraag 7 (en deels ook vraag 5) komen niet direct voort uit de aanbevelingen van Twynstra Gudde, maar zijn voortgekomen uit de besluitvorming in de PS naar aanleiding van het rapport van Twynstra Gudde.

Conclusies en aanbevelingen

Algemene conclusie:

De provincie Flevoland en de gemeente Almere hebben de aanbevelingen uit de evaluatie van het Investeringsprogramma Flevoland-Almere (IFA) grotendeels opgepakt. Zo is de uitvoering van het programmamanagement strakker georganiseerd. Wel ontbreekt nog steeds op een aantal aspecten een gedeeld beeld.

In de periode van IFA-2 zijn nog weinig projecten beschikt en nog weinig middelen besteed. Hiervoor wijzen betrokkenen verschillende oorzaken aan. De vraag of het programma beter wordt uitgevoerd is daardoor niet eenduidig te beantwoorden.

Deze conclusie is gebaseerd op de deelconclusies 1 tot en met 3.

Zie de toelichtingen bij de drie deelconclusies voor een inhoudelijke toelichting op de algemene conclusie.

Verandering werkwijze IFA-2

Deelconclusie 1:

De werkwijze bij IFA-2 is aangepast op basis van de aanbevelingen vanuit de evaluatie van IFA-1. Op een aantal punten zijn de aanbevelingen niet opgepakt. Zo is weloverwogen een ambtelijke adviescommissie ingesteld in plaats van een externe adviescommissie en zijn de bestuurlijke koppels niet verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering van projecten. De aanbevelingen die betrekking hadden op de doorlopende IFA-1 projecten zijn beide opgepakt.

Deze deelconclusie is gebaseerd op bevindingen 1, 2, 3, 4 en 5.

De uitvoering van het programmamanagement is onder IFA-2 strakker georganiseerd. Op vijf punten is de aansturing van de uitvoering aangescherpt:

- er is een eenduidige functiescheiding gemaakt in het aanvraagtraject;
- er is een heldere rolverdeling tussen gemeente en provincie wat betreft programma-aansturing. De provincie is de managementautoriteit. De provinciaal programmamanager is verantwoordelijk voor monitoring van mijlpalen van projecten;
- de eisen voor financiële onderbouwing van projecten zijn aangescherpt;
- er is een helder toetsingskader geformuleerd;
- een uitvoeringsovereenkomst is in de beschikking opgenomen.

Onder de nieuwe besluitvormingsprocedure voor IFA-2 worden projectideeën en projectaanvragen in meer detail uitgewerkt. Hierbij wordt ook een businessplan opgesteld waarbij alle projectpartners betrokken zijn. Ook worden de projectideeën en projectaanvragen beoordeeld door een adviescommissie. Hiermee is een belangrijke controle op toetsingscriteria en de kwaliteit van projecten aangebracht. Ten slotte zijn er over de besluitvormingsprocedure duidelijke afspraken gemaakt over de rollen van de betrokken partijen. Dit is uitgewerkt in een stroomschema waarin bij iedere stap van projectidee tot subsidiebeschikking de verantwoordelijke partij is benoemd. Uit notulen en verslagen blijkt dat besluitvorming ook volgens deze afspraken verloopt.

Over de voortzetting van de vijf IFA-1 projecten die doorliepen na 31 december 2010 is een officieel bestuurlijk besluit genomen. Daarnaast is per project een stand van zaken geformuleerd. In deze stand van zaken is geformuleerd wat de bijdrage van het project is aan de doelstellingen van de vijf programmalijnen. Ook is er per project een tussenstand gemaakt van gerealiseerde resultaten en effecten die nog mogen worden verwacht.

De wijze waarop dit gebeurd is, is grotendeels conform de aanbevelingen van Twynstra Gudde.

Gaandeweg is er tijdens IFA-2 duidelijkheid ontstaan over de rolverdeling en verantwoordelijkheden. Aan het begin van IFA-2 heeft de provincie ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de projectaansturing naar zich toe te trekken. Hierdoor is duidelijkheid ontstaan over de rolverdeling op bestuurlijk en ambtelijk niveau en over de rolverdeling tussen gemeente en provincie. Over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen PS en GS is pas later duidelijkheid ontstaan doordat in 2012 aanvullende werkafspraken zijn gemaakt. Op een aantal punten zijn de aanbevelingen niet opgepakt. Zo heeft Twynstra Gudde geadviseerd om een externe adviescommissie in te stellen. De afwijkende keuze voor een interne adviescommissie is door de provincie goed afgewogen. Daarnaast heeft Twynstra Gudde geadviseerd om de bestuurlijke koppels verantwoordelijk te maken voor de uitvoering en de voortgang van de projecten. Ook deze aanbeveling is niet overgenomen. De verantwoordelijkheid voor toezicht op de uitvoering van projecten is vooral bij de ambtelijke organisatie van de provincie belegd.

Aanbeveling 1:

Vraag aan GS en B&W om de bestuurlijke koppels alsnog verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van projecten.

Twynstra Gudde heeft geadviseerd om de bestuurlijke koppels verantwoordelijk te maken voor de uitvoering en de voortgang van de projecten, net als gebeurd is bij bijvoorbeeld het programma Randstad Urgent. De reden voor deze aanbeveling was dat juist de uitvoering van de projecten in IFA-1 weerbarstig bleek, waardoor deze verantwoordelijkheid beter op bestuurlijk niveau kan liggen. Op dit moment is het nog te vroeg om te kunnen aangeven hoe de uitvoering van IFA-2 projecten verloopt.

Voortgangsrapportages

Deelconclusie 2:

De voortgangsrapportages komen soms niet of erg laat uit, zijn niet volledig genoeg en geven te weinig inzicht bij PS en de gemeenteraad over het programma als geheel.

Deze deelconclusie is gebaseerd op bevinding 6.

Volgens het convenant moet rapportage aan de gemeenteraad en Provinciale Staten plaatsvinden aan de hand van tussentijdse voortgangsrapportages (twee maal per jaar) en een evaluatie van het programma eenmaal per vier jaar. Over 2011 en 2012 is enigszins afgeweken van deze wijze van rapporteren. Zo hebben de raad en PS het jaarverslag over 2011 later ontvangen en is er in 2012 geen halfjaarrapportage opgeleverd. Hierdoor hebben de raad en PS tot het moment waarop de jaarrapportage 2012 is uitgebracht geen rapportage over IFA-2 ontvangen. De rapportages aan raad en PS voldoen inhoudelijk grotendeels aan de gestelde criteria. Alleen de rapportage over bereikte resultaten en effecten is onvoldoende. Er wordt wel gerapporteerd over concrete project resultaten, maar gegevens over de effecten die hiermee zijn behaald, ontbreken. Het blijkt dat zowel de betrokken portefeuillehouders als de raad en PS onvoldoende zicht hebben op de voortgang van het programma IFA-2 als geheel.

Aanbeveling 2:

Vraag GS en B&W om vast te houden aan de afspraak eens per half jaar te rapporteren richting Provinciale Staten en de gemeenteraad.

Aanbeveling 3:

Vraag GS en B&W te rapporteren op het niveau van doelbereiking en de gehele keten van projectontwikkeling, - beoordeling en –uitvoering en doe dit ook voor het programma als geheel.

Gedeeld beeld

Deelconclusie 3:

Er is geen sprake van een volledig gedeeld beeld. Tussen GS en B&W is wel een gedeeld beeld van de doelstellingen van het programma ontstaan.

In de periode van IFA-2 zijn nog weinig projecten beschikt en nog weinig middelen besteed. Over de oorzaken waarom er zich niet meer projecten aandienen en oplossingen om dit op gang te brengen zijn de beelden verdeeld. Van een gedeeld beeld met de raad is geen sprake. Raadsleden geven aan zich nauwelijks betrokken bij IFA te voelen.

Deze deelconclusie is gebaseerd op bevinding 8.

Tussen GS en B&W is er onder IFA-2 een gedeeld beeld van de doelstellingen van het programma ontstaan. Er is onder de bestuurders echter geen gedeeld beeld over de wijze waarop het investeringsprogramma zou moeten werken. B&W betwijfelt de noodzaak van de relatief zware governance en control-oriëntatie van de provincie. Voor de provincie zijn de zware aansturing en controlestructuur echter van groot belang.

Tussen PS en gemeenteraad bestaat er geen gezamenlijk beeld van wat er met IFA beoogd wordt. In de gemeente Almere is IFA-2 vooral een aangelegenheid van B&W. Door de verschuiving van het programmamanagement van de gemeente naar de provincie, is de raad bij IFA-2 meer op afstand komen te staan; de raad speelt een gelimiteerde rol en heeft maar beperkt zicht op IFA-2. De raad voelt daardoor niet de betrokkenheid bij IFA om het te agenderen. PS zijn daarentegen nauw bij het programma betrokken. Op aandringen van PS heeft de provincie duidelijk gemaakt hoe het IFA-2, zijn rol als managementautoriteit en de besluitvormende rol van PS positioneert. Deze positionering is niet eenduidig naar de raad gecommuniceerd. Binnen het college van B&W is er in Almere wel begrip voor deze positionering. PS wensen dat ook de raad nauw bij het programma betrokken is. Door de beperkte rol en informatievoorziening ontbreekt deze betrokkenheid echter bij de raad.

Door betrokken ambtenaren en bestuurders is aangegeven dat het tijdens de economische crisis moeilijker is projecten te vinden waarvoor de benodigde 50% cofinanciering binnengehaald kan worden. Dit komt mede door de minimale projectomvang van 2 mln. euro, waardoor 1 mln. euro aan cofinanciering vereist is. Ook is er op ambtelijk en bestuurlijk niveau niet duidelijk vastgelegd wie er verantwoordelijk is voor het genereren van nieuwe projectideeën.¹ Op ambtelijk niveau neemt de gemeente het voortouw bij het ontwikkelen van projectideeën, maar binnen de gemeente zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over wie hier verantwoordelijk voor is.

Tussen de betrokken spelers bestaat geen gedeeld beeld van hoe om te gaan met het moeizaam op gang komen van nieuwe projecten. Voor PS is het geringe aantal nieuwe projecten geen aanleiding tot bijstelling terwijl GS vinden dat er wel degelijk nieuwe projecten moeten komen omdat er anders blijkbaar weinig behoefte aan het programma is. B&W ziet de eis van cofinanciering en de zware control echter als belemmering. De raad ten slotte weet niet wat zijn rol kan zijn bij het initiëren van projecten. Momenteel speelt de gemeenteraad alleen een rol in

¹ Zie bevinding 4 en toelichting

de besluitvorming als voor een bepaald project door de gemeente financiële middelen ter beschikking zijn gesteld.

Aanbeveling 4 (voor de raad):

Bespreek de voortgang van IFA, bedenk welke rol de raad wil spelen bij IFA en denk mee met B&W hoe de aanwas van nieuwe projecten bevorderd kan worden.

Aanbeveling 5:

Vraag GS en B&W om te bespreken en/of te onderzoeken hoe met de huidige kaders en doelstellingen de aanwas van nieuwe projecten bevorderd kan worden en bij wie de verantwoordelijkheid voor het genereren van nieuwe projecten het best belegd kan worden. Vraag GS en B&W hierbij ook de rol van externe partijen te vergroten en een voorstel te doen om de rol van de raad te verduidelijken. Monitor of de gemaakte afspraken leiden tot meer aanwas en zie op termijn of de kaders of doelstellingen bijgesteld moeten worden. Overweeg om dit te betrekken bij de evaluatie van IFA-2 in 2014.

De Rekenkamers bevelen aan om in eerste instantie te bezien of met de huidige inrichting van het programma, de aanwas van nieuwe projecten bevorderd kan worden. Dit is mogelijk door het initiëren van projecten duidelijk te beleggen, regelmatig te rapporteren, externen meer te betrekken bij het programma en de rol van de raad te verduidelijken. Als deze mogelijkheden zijn uitgeput en er geen verbetering is in de aanwas van nieuwe projecten, dan kan alsnog worden overwogen om kaders en/of doelstellingen bij te stellen.

Reactie Burgemeester en Wethouders

Rekenkamercommissie Almere
t.a.v. de heer R.A. Eekhuis

Onderzoek Rekenkamercommissie Almere

Geachte heer Eekhuis,

Graag reageren wij door middel van deze brief op het Rekenkameronderzoek 'Bestuurlijke nota Investeringsprogramma Flevoland – Almere' (versie juni 2013). Allereerst willen wij onze complimenten uitspreken over uw onderzoek. In relatief korte tijd bent u er in geslaagd een complex terrein als het Investeringsprogramma Flevoland – Almere (IFA) helder en inzichtelijk in kaart te brengen. Dat heeft u op genuanceerde wijze gedaan. U vraagt ons met name te willen reageren op de aanbevelingen die u in uw rapport hebt geformuleerd. Dat willen wij doen.

Aanbeveling 1:

Vraag aan GS en B&W om de bestuurlijke koppels alsnog verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van projecten.

Reactie 1: Aan deze aanbeveling kan ons college lastig voldoen. IFA-2 ligt in vergelijking tot IFA-1 wat betreft projectuitvoering meer bij de provincie dan de gemeente. Externe partijen ontvangen van de provincie rechtstreeks – zonder formele tussenkomst van het college van B&W – een beschikking en een uitvoeringsovereenkomst. Daardoor is er een directe relatie tussen de provincie (als subsidieverstrekker) en de externe partij (de subsidieontvanger). Hier ligt een verantwoordelijkheid tussen het college van GS en het bestuur van de betreffende organisatie, waarbij de betreffende vakgedeputeerde (voor de beleidsinhoud) en / of de gedeputeerde financiën (voor het beschikte geld) eerste aanspreekpunten zijn. Los van het formele gegeven dat een bestuurlijk koppel (één gedeputeerde en één wethouder) geen verantwoordelijkheid kan en mag dragen – dat doen afzonderlijke colleges –, heeft in dit geval een wethouder van Almere geen verantwoordelijkheid en kan hij deze feitelijk en praktisch ook niet nemen, omdat hij geen partij is voor projecten die door de provincie aan externe partijen worden beschikt. De betreffende wethouder heeft bovendien niet altijd kennis van (voortgangs-)informatie die het college van GS of een gedeputeerde wel heeft. In die zin kan een wethouder volgens de organisatie van IFA-2 bij uitvoering van een project dat door de provincie aan een externe partij is beschikt geen verantwoordelijkheid dragen.

Uiteraard is het zo dat de betreffende wethouder de vinger aan de pols houdt bij de uitvoering van een project en daarbij een grote betrokkenheid voelt. Immers, het betreffende idee voor het project is via de wethouder en zijn *counterpart*-gedeputeerde (het bestuurlijke koppel) ter besluitvorming voorgelegd aan de colleges van GS en B&W.

Daarnaast bestaat er van onze kant een verantwoordelijkheid voor gemeentelijke projecten die van de provincie IFA-middelen ontvangen, zoals bijvoorbeeld het project Boshart Almeerderhout. Bij dit voorbeeld is de gemeente subsidieontvanger en dus de partij die verantwoording aflegt aan de provincie.

Stafdienst Bestuurszaken

Jan Kuit
Mobiel 06-22904827
Mail jkuit@almere.nl

Stadhuisplein 1
Postbus 200
1300 AE Almere
Telefoon 14 036
Fax (036) 539 99 12

E-mail info@almere.nl
www.almere.nl

Datum
25 juni 2013

Uw brief van/kenmerk

Ons kenmerk

Bijlage(n)

Aanbeveling 2:

Vraag GS en B&W om vast te houden aan de afspraak eens per half jaar te rapporteren richting Provinciale Staten en de gemeenteraad.

Reactie 2: Hieraan gaan wij voldoen. Het jaar 2012 was in onze beleving geen ‘compleet’ IFA-jaar. IFA was op een bepaalde manier nog in ontwikkeling. Er vonden over de inrichting van IFA-2 nog gesprekken plaats tussen provincie en gemeente, en tussen GS en PS. Zoals uw Rekenkamercommissie in uw onderzoek (op p. 45) constateert, is er in juli 2012 bestuurlijk een gedeeld beeld en één gezamenlijke werkwijze ontstaan. In die zin bestaat IFA-2 pas één jaar.

Aanbeveling 3:

Vraag GS en B&W te rapporteren op het niveau van doelbereiking en de gehele keten van projectontwikkeling, -beoordeling en -uitvoering en doe dit ook voor het programma als geheel.

Reactie 3:

Ook hieraan gaan wij voldoen. Dit zal een plaats krijgen in (half)jaarrapportages, waardoor Provinciale Staten en gemeenteraad de voortgang van IFA-2 goed kunnen inschatten. Hier willen wij tegelijk opmerken dat moet worden gewaakt voor teveel bureaucratie. Wij hebben vernomen dat tijdens een opinieronde van Provinciale Staten van Flevoland op 15 mei jl. – waar IFA was geagendeerd – vanuit de Staten is opgemerkt dat moet worden gewaakt voor onnodige bureaucratie. Dit geluid is ons uit het hart gegrepen. Het gaat ons dan zowel om bureaucratie tijdens het proces van projectontwikkeling als om bureaucratie tijdens het proces van projectuitvoering. In het rapport van uw commissie is in dit verband een ‘Stroomschema IFA-2 besluitvorming’ (p. 19) opgenomen.

Bij IFA-2 hebben PS een meer expliciete rol gekregen in vergelijking met IFA-1. Tijdens de projectideefase kunnen PS driemaal aan bod komen; via een promenaderonde naar een opinieronde tot een besluitvormingsronde. Op basis van het genoemde stroomschema leiden wij af dat de fase van projectidee van een bestuurlijk duo tot het moment van besluitvorming door PS – als alles meezit – een half jaar in beslag kan nemen. Dat ervaren wij als een lange tijd, zeker in het besef dat het hier om een projectideefase gaat en dat daarna het feitelijke projectplan (inclusief investeringsbegroting) nog moet worden opgesteld en ter besluitvorming aan GS en B&W moet worden voorgelegd. Als het om een gemeentelijk IFA-project gaat, volgt daarna ook nog besluitvorming door de gemeenteraad. In die zin kan besluitvorming voor een IFA-2-project bijna een jaar duren vóórdat met de projectuitvoering kan worden gestart.

Naast deze bureaucratie bij de projectontwikkeling is er ook sprake van bureaucratie bij de projectuitvoering. Zo constateert uw Rekenkamercommissie in het onderzoek (op p. 39) bijvoorbeeld over het project Jan van Es 2.0 dat er naast de halfjaarlijkse rapportages ook twee tussenrapportages moeten worden geleverd aan de provincie. Er is dus sprake van vier rapportagemomenten per jaar. Los van het feit dat wij niet willen treden in de afspraken tussen het Jan van Es Instituut en de provincie willen wij hier wel opmerken dat vier rapportagemomenten naar onze mening veel is.

Als gemeente hebben wij te maken met rapportageverplichtingen over IFA-geld dat voor projecten aan de gemeente is beschikt. Hierop heeft de provincie voor IFA-2 bewust het regime van verantwoording van Europese subsidieprogramma’s opgelegd. Dat ervaren wij soms als complex en omvangrijk. In het verleden zijn wij weliswaar ‘meegenomen’ met deze vorm van verantwoorden, maar in de praktijk merken wij dat het toch wat omslachtig is.

Onze vraag aan de Rekenkamercommissie en de raad is of niet als uitgangspunt moet gelden dat reguliere controle door de gemeentelijke accountant en de provinciale accountant van de gemeentelijke en provinciale jaarrekening voldoende zou moeten zijn bij controle van IFA-projecten. Bijvoorbeeld voor de stichting De Schoor (die in Almere welzijnswerk verricht) stelt de gemeenteraad kaders vast. Vervolgens verstrekken wij als college op basis van de gemeentelijke subsidieverordening middelen aan de stichting.

Datum
25 juni 2013

Ons kenmerk

Pagina
2/3

Ligt het in die lijn doorgeredeneerd niet voor de hand om bij uitvoering van IFA-2-projecten de provinciale subsidieverordening als ordeningsprincipe voor de beheersing en verantwoording te hanteren en niet te werken met separate beschikkingen en uitvoeringsovereenkomsten? De huisaccountants van de provincie, de gemeente en externe partners waken er dan voor dat IFA-uitgaven plaatsvinden conform de regels die door Provinciale Staten, gemeenteraad en de besturen van externe partijen zijn vastgesteld.

Datum
25 juni 2013

Ons kenmerk

Pagina
3/3

Aanbeveling 4 (voor de raad):

Bespreek de voortgang van IFA, bedenk welke rol de raad wil spelen en denk mee met B&W hoe de aanwas van nieuwe projecten bevorderd kan worden.

Reactie 4: Alhoewel deze aanbeveling niet voor ons college is bedoeld, nemen wij de vrijheid op dit punt aan te geven graag bereid te zijn om met de Raad mee te denken. Wellicht heeft de raad er (meer) behoefte aan dat wij IFA-werkbezoeken organiseren? Wij zijn van harte bereid om hierin een (faciliterende) rol te spelen.

Aanbeveling 5:

Vraag GS en B&W om te bespreken en/of te onderzoeken hoe met de huidige kaders en doelstellingen de aanwas van nieuwe projecten bevorderd kan worden en bij wie de verantwoordelijkheid voor het genereren van nieuwe projecten het best belegd kan worden. Vraag GS en B&W hierbij ook de rol van externe partijen te vergroten en een voorstel te doen om de rol van de raad te verduidelijken. Monitor of de gemaakte afspraken leiden tot meer aanwas en bezie op termijn of de kaders of doelstellingen bijgesteld moeten worden. Overweeg om dit te betrekken bij de evaluatie van IFA-2 in 2014.

Reactie 5:

Wij laten over deze aanbeveling de komende maanden nader onze gedachten gaan en delen ons standpunt hierover graag met de raad tijdens behandeling van het IFA-onderzoek van de Rekenkamercommissie in de gemeenteraad. Wel kan nu al worden opgemerkt dat de wethouder financiën coördinerend portefeuillehouder voor het IFA-programma is. De wethouder en de burgemeester vormen samen met de CdK en de gedeputeerde financiën de Bestuurlijke IFA Kerngroep.

Volgens de huidige regels moet een IFA-project minimaal een omvang hebben van € 2 miljoen, waarbij er maximaal een IFA-subsidiepercentage wordt verstrekt van 50%. Nu is een investering van € 2 miljoen zelfs voor een gemeente als Almere een fors bedrag. In de praktijk komen wij projecten tegen die niet helemaal aan deze investeringsomvang voldoen. Het zou kunnen helpen, zeker in de huidige economische omstandigheden, wanneer de grens van € 2 miljoen pragmatisch mag worden gezien. Verder kan het helpen wanneer de scherpe eis van minimaal 50% cofinanciering naar beneden wordt bijgesteld. In de huidige economische situatie blijkt dit een hoge eis. In dit verband merken wij op dat in het evaluatierapport van Twynstra Gudde (juli 2010) diverse aanbevelingen staan, waarbij niets is geadviseerd over cofinanciering. Dat is een eis die de provincie zelf aan IFA-2 heeft toegevoegd. Ook zou het ons kunnen helpen wanneer een aantal relatief wat kleinere projecten die inhoudelijk onder één noemer te scharen zijn voor IFA als één project mogen worden gezien.

Tot slot willen wij, los van onze reactie op de aanbevelingen, benadrukken dat wij het IFA een goed programma vonden en vinden. Ja, het is soms complex; ja, het is soms bureaucratisch; ja, het economisch tij zit al een aantal jaren bepaald niet mee; ja, het (gemeentelijk) investeringsgeld is niet makkelijk beschikbaar en ja, het IFA biedt geweldige mogelijkheden aan Almere en Flevoland om – in lijn met het convenant uit 2006 – de economische positie te versterken en een uniek stedelijk klimaat te creëren. Vanuit dat gezamenlijke vertrekpunt gaan wij nog mooie IFA-jaren tegemoet.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Almere,

de secretaris,
A.J. Grootoonk

de burgemeester,
A. Jorritsma-Lebbink

Reactie Gedeputeerde Staten



PROVINCIE FLEVOLAND

Randstedelijke Rekenkamer
De heer A. Wiggers
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320)-265265
Fax
(0320)-265260
E-mail
provincie@Flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl



Verzenddatum

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk

26 JUNI 2013

Onderwerp

1504979

bestuurlijke reactie IFA-onderzoek

Geachte heer Wiggers,

U heeft ons mede namens de rekenkamercommissie Almere een bestuurlijke nota 'investeringsprogramma Flevoland-Almere in concept toegestuurd. U heeft ons een reactie gevraagd voor 28 juni aanstaande. Hierbij sturen wij onze reactie waarbij ingaan op de wijze waarop wij willen omgaan met de conclusies en aanbevelingen. Het proces van dit onderzoek is wat ons betreft prima verlopen. De samenwerking tussen twee rekenkamers heeft geleid tot een evenwichtige rapportage, waarbij op beide onderzochte overheden, elk met een verschillende rol, genuanceerd is ingegaan.

Uw conclusies en aanbevelingen kunnen wij, op één na, onderschrijven. Hieronder gaan wij daar nader op in.

Algemene conclusie

De verbeteringen die zijn aanbevolen in de evaluatie van de periode IFA-1 zijn grotendeels tot stand gekomen en hebben geleid tot een praktisch bruikbare werkwijze. Wij merken echter evenals u op dat het nodig is in onderlinge overleggen de te realiseren doelstellingen met elkaar te delen. Een gezamenlijk gedragen doelstelling helpt om dit programma effectief te maken.

Aanbevelingen

Hieronder gaan we kort in op de uitgebrachte aanbevelingen aan Provinciale Staten en de gemeenteraad van Almere.

Aanbeveling 1

Vraag aan GS en B&W om de bestuurlijke koppels alsnog verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van projecten

Deze aanbeveling nemen wij niet over omdat wij van mening zijn dat de fase van uitvoering de initiatiefnemer van het project primair verantwoordelijk is voor de realisatie en niet degene die de subsidie verleent. De initiatiefnemer kan de gemeente Almere zijn, maar ook een andere partij. De (prestatie)afspraken over de uitvoering zijn vastgelegd in een overeenkomst en de provincie houdt hier toezicht op. Wel kunnen de bestuurlijke duo's een grotere (stimulerende) rol oppakken in

Inlichtingen bij
drs. G. de Vos

Doorkiesnummer
759

Bezoekadres
Visarenddreef 1
Lelystad

het toezien op de uitvoering van dergelijke projecten.

Aanbeveling 2

Vraag GS en B&W om vast te houden aan de afspraak eens per half jaar te rapporteren richting PS en de gemeenteraad.

Wij hebben Provinciale Staten in een mededeling van 27 februari 2013 toegezegd dat wij ons houden aan de afspraak om eens per half jaar te rapporteren over de voortgang van IFA.

Aanbeveling 3

Vraag GS en B&W te rapporteren op het niveau van doelbereiking en de gehele keten van projectontwikkeling, -beoordeling en -uitvoering en doe dit ook voor het programma als geheel. Aanbeveling 4 (voor de raad)

Wij doen dit in de praktijk door in de jaarrapportage 2012 een totaalbeeld te schetsen van het programma als geheel en van de afzonderlijke projecten en ideeën. De systematiek van de rapportages is gericht op het in beeld brengen van het doelbereik van de projecten.

Deze aanbeveling is niet van toepassing voor de provincie.

Bespreek de voortgang van IFA, bedenk welke rol de raad wil spelen bij IFA en denk mee met B&W hoe de aanwas van nieuwe projecten bevorderd kan worden

Aanbeveling 5

Vraag GS en B&W om te bespreken en/of te onderzoeken hoe met de huidige kaders en doelstellingen de aanwas van nieuwe projecten het best belegd kan worden. Vraag GS en B&W hierbij ook de rol van externe partijen te vergroten en een voorstel te doen om de rol van de raad te verduidelijken. Monitor of de gemaakte afspraken leiden tot meer aanwas en bezie op termijn of de kaders of doelstellingen bijgesteld moeten worden. Overweeg om dit te betrekken bij de evaluatie van IFA2 in 2014.

Wij zijn ons bewust van de urgentie van de ontwikkeling van nieuwe projectideeën. Daarom pakken wij deze aanbeveling graag op in open dialoog met B&W van Almere. Daarbij willen wij de rol van externe partijen en de gemeenteraad nadrukkelijk betrekken. Eventuele aanpassingen van de kaders of de doelstellingen betrekken wij bij de evaluatie van IFA-2 in 2014.

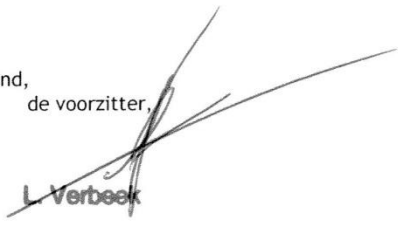
Graag zien wij uw definitieve rapportage en de bespreking in onze staten tegemoet.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris,

de voorzitter,


mr. drs T. van der Wal


L. Verbeek

Nawoord Rekenkamers

De Rekenkamers danken beide colleges voor hun reactie. Wij zijn verheugd dat zowel GS als B&W zich grotendeels kunnen vinden in de conclusies en aanbevelingen. Ook wat ons betreft is de samenwerking tussen beide Rekenkamers succesvol geweest. Door onderzoek te kunnen doen bij beide bestuurslagen, hebben we naar ons idee een volledig beeld kunnen schetsen. Wij waarderen dan ook de reacties van beide colleges, die dit onderschrijven.

Gelet op de inhoudelijke reacties van de colleges, lichten wij graag de eerste aanbeveling nader toe. De aanbeveling, die gebaseerd is op een aanbeveling uit het rapport van Twynstra Gudde uit 2010, betreft het verantwoordelijk maken van de bestuurlijke koppels voor de voortgang van de projecten. De aanbeveling is bedoeld om er voor te zorgen dat de organisatie van IFA meer gericht zou zijn op uitvoering. De bestuurlijke betrokkenheid bij de uitvoering en de voortgang van projecten, zou bij kunnen dragen aan een betere uitvoering van IFA. Zowel B&W als GS nemen deze aanbeveling niet over. GS geven aan dat de bestuurlijke duo's wel een grotere (stimulerende) rol kunnen oppakken in het toezien op de uitvoering van dergelijke projecten. Dat laatste is in lijn met wat wij bedoelen en wij stellen dan ook aan GS en B&W voor, om hier concrete afspraken over te maken.

De reacties op de overige aanbevelingen geven geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen. De Rekenkamers zien met belangstelling de besprekingen van het rapport in de gemeenteraad en Provinciale Staten tegemoet.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie Almere en de Randstedelijke Rekenkamer hebben besloten om gezamenlijk een onderzoek te laten uitvoeren naar het Investeringsprogramma Flevoland-Almere (IFA). Dit programma is voortgekomen uit een convenant (de Investeringsimpuls) dat de provincie Flevoland en de gemeente Almere in 2006 hebben gesloten. Doel van de Investeringsimpuls is het versterken van de economische positie en het creëren van een uniek stedelijk klimaat in Almere. Oorspronkelijk is afgesproken dat de provincie in drie tranches € 100 mln. beschikbaar stelt.² Dit bedrag is inmiddels bijgesteld tot circa € 89 mln: € 35 mln. (IFA-1), € 33 mln. (IFA-2) en € 21 mln. (IFA-3).³

In 2010 is de eerste programmaperiode van IFA ("IFA-1") in opdracht van de provincie geëvalueerd door Twynstra Gudde. Aanvullend is onderzoek verricht naar de mate waarin de activiteiten en prestaties hebben bijgedragen aan de doelstellingen van IFA. Het evaluatierapport bevat kritische conclusies over doelen stellen, organiseren en realiseren. Er zijn aanbevelingen en toezeggingen gedaan ter verbetering van de situatie voor de tweede programmaperiode (IFA-2). Deze aanbevelingen hebben betrekking op onder andere besluitvorming, meetbaarheid, aansluiting bij de doelstellingen van IFA en (duidelijkheid over) de rollen en taken van betrokkenen.

1.2 Doelstelling

Op aangeven van programmaraadsleden van de provincie Flevoland en vooruitlopend op de evaluatie van IFA-2, hebben de Rekenkamers tot doel te onderzoeken in hoeverre de afgesproken verbeteringen naar aanleiding van het eerste evaluatieonderzoek zijn doorgevoerd in de werkwijze bij IFA-2 (en doorlopende projecten uit IFA-1).

1.3 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag van de Rekenkamers luidt:

"Hebben de provincie Flevoland en de gemeente Almere de aanbevelingen uit de evaluatie van het Investeringsprogramma Flevoland-Almere opgepakt en wordt daarmee het programma ook beter uitgevoerd?"

² Provincie Flevoland en gemeente Almere, Convenant Investeringsprogramma Flevoland-Almere, d.d. 12 december 2006: 1.

³ Besprekingsstuk Bestuurlijk overleg Almere – Flevoland, d.d. 25 oktober 2011 en Verslag Bestuurlijke kerngroep IFA, d.d. 22 september 2011.

Bij deze centrale vraagstelling is een aantal deelvragen geformuleerd⁴:

1. Is een besluit genomen over het verloop van de vijf projecten uit IFA-1 waarvan de uitvoering na 31 december 2010 is doorgelopen? (vraag 4)
2. Is per project een “stand van zaken” geformuleerd? En zijn in deze stand van zaken de volgende punten opgenomen: (vraag 3)
 - bijdrage aan de doelstelling van IFA;
 - in hoeverre beoogde resultaten en effecten zijn gerealiseerd;
 - gerealiseerde resultaten en effecten die nog mogen worden verwacht en de daartoe uit te voeren activiteiten;
 - wat nodig is voor een goede uitvoering?
3. Is de uitvoering van de projecten “strakker” georganiseerd? (vraag 5)
4. Is de onduidelijkheid over de rolverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden weggenomen op ambtelijk niveau, bij de bestuurlijke koppels en bij PS en de gemeenteraad? (vraag 2)
5. Worden de projecten en projectideeën meer professioneel uitgewerkt en beoordeeld en wat is de betrokkenheid van de bestuurlijke koppels, PS en de raad bij de besluitvorming? (vraag 6)
6. Hoe worden de projecten gemonitord en worden de bestuurlijke koppels, PS en de raad voldoende betrokken bij de voortgang? (vraag 7)
7. Wat is het effect van de verplichte co-financieringsafspraken op de keuze van de projecten en wordt de gemeenteraad hier voldoende bij betrokken? (vraag 8)
8. Is duidelijk gemaakt wat de provincie wil met IFA en wat de provincie en de gemeente samen willen? Is uit het gemeenschappelijke beeld ook de vorm van de afspraken tussen de provincie en de gemeente over hoe de resterende middelen het best besteed kunnen worden, voortgekomen? (vraag 1)

Deelvraag 7 (en deels ook vraag 5) komen niet direct voort uit de aanbevelingen van Twynstra Gudde, maar zijn voortgekomen uit de besluitvorming in de Provinciale Staten naar aanleiding van het rapport van Twynstra Gudde.

1.4 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd door KplusV organisatie-advies, in opdracht van de beide Rekenkamers. Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van onderzoeksmethoden. De basis voor de bevindingen vormt een documentenstudie. Een lijst van de bestudeerde documenten treft u aan in bijlage A. De documentenstudie is aangevuld met interviews met de betrokken portefeuillehouders en ambtelijke medewerkers (programmamanager(s) en projectleiders). Een lijst met gesprekspartners treft u aan in bijlage B. In het evaluatieonderzoek uit 2010 is met een beperkt aantal statenleden en raadsleden gesproken. In dit onderzoek breiden de Rekenkamers de betrokkenheid van politici in het onderzoek uit. Statenleden hebben aangegeven meer input te willen leveren in het onderzoek en om die reden zijn er groepsgesprekken gehouden met Staten- en raadsleden, waarvoor ook een korte vragenlijst is gebruikt. Daarbij is gevraagd naar de perceptie van de projecten, de betrokkenheid, de informatievoorziening en de programmasturing. In het geval leden niet aanwezig konden zijn bij de bijeenkomst, was er de mogelijkheid de vragen telefonisch of per e-mail te beantwoorden.

⁴ De oorspronkelijke volgorde van de deelvragen, zoals opgenomen in de onderzoeksopzet, is ten behoeve van de leesbaarheid gewijzigd. Tussen haakjes wordt de eerdere nummering van de deelvragen aangeduid.

De gesprekken met de portefeuillehouders en de ambtelijke medewerkers zijn gebruikt om de projecten van IFA-2 in meer detail te bestuderen en meer te weten te komen over de projecten van IFA-1 die na 31 december 2010 doorliepen. In dat verband hebben de onderzoekers gesprekken gevoerd met de commissaris van de Koning, de burgemeester, de programmamanagers op provinciaal en gemeentelijk niveau, de controllers op provinciaal en gemeentelijk niveau en de projectleiders van de IFA-2-projecten. Daarnaast is er ook een gesprek gehouden met de gemeentelijke betrokkenen bij de nog lopende IFA-1 projecten. Dit heeft inzicht gegeven in de ontwikkeling van de projecten van IFA-1 in de tijd en de mogelijke wijzigingen in opzet en uitvoering voor en na de evaluatie van 2010. Het gehanteerde beoordelingskader is opgenomen in bijlage C.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een korte beschrijving van de context van IFA-1 en IFA-2. In hoofdstuk 3 beschrijven we de voorzetting van IFA-1-projecten. In hoofdstuk 4 gaan we in op het programmamanagement van IFA-2, waarna we in hoofdstuk 5 het projectmanagement van IFA-2 beschrijven. In hoofdstuk 6 gaan we in op de wijze waarop de nieuwe afspraken over de opzet van het programma invloed hebben op het gedeelde beeld en de doelstellingen van IFA-2.

HOOFDSTUK 2

Context: van IFA-1 naar IFA-2

In dit hoofdstuk schetsen wij de context waarbinnen de overgang van IFA-1 naar IFA-2 heeft plaatsgevonden. Het hoofdstuk heeft tot doel de bevindingen in de volgende hoofdstukken in hun historische en organisatorische verband te kunnen plaatsen. Om die reden worden in dit hoofdstuk zelf geen bevindingen getoetst aan beoordelingscriteria.

2.1 IFA-1

Op 12 december 2006 hebben de Commissaris van de Koning voor Flevoland en de burgemeester van Almere het convenant ondertekend waaruit de Investeringsimpuls Flevoland Almere is voortgekomen. De provincie stelt in de impuls € 100 miljoen (inmiddels gekort tot circa € 89 miljoen) beschikbaar over een periode van tien tot vijftien jaar voor een extra inspanning ten behoeve van de verdere ontwikkeling van Almere. Het doel van IFA is "het realiseren van krachtige impulsen voor de ontwikkeling van een uniek stedelijk klimaat in Almere en het versterken van de economische positie van Almere binnen de Noordvleugel van de Randstad." Gericht wordt op het stimuleren van ideeën, ondernemingen en mensen om Almere aantrekkelijk te laten blijven, waarbij investeringen in de sociale, culturele en economische infrastructuur centraal staan.⁵

In IFA-1 moesten de projecten een aantoonbare bijdrage leveren aan één van de vijf benoemde programmalijnen: versterking economische structuur, kwaliteitsslag groenblauwe stad, versterking voorzieningenstructuur, versterking hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, en infrastructurele knelpunten.⁶

Op programmaniveau kende IFA-1 een bestuurlijke en ambtelijke werkstructuur, waarin organisatorisch gezien het dagelijks bestuur (de portefeuillehouders en colleges) in de lead was. Per programmalijn waren bestuurlijke koppels van provinciale en gemeentelijke portefeuillehouders actief. Deze bestuurlijke koppels hielden zich bezig met de ontwikkeling van projectideeën en het verkrijgen van draagvlak daarvoor. Daarna werd het idee ambtelijk uitgewerkt in een voorstel, dat werd ondertekend door het bestuurlijk koppel. Vervolgens werd het voorstel, voorzien van een advies van beide programmamanagers, beoordeeld op de toetsingscriteria. In eerste instantie vond de beoordeling plaats door de bestuurlijke kerngroep, bestaande uit de Commissaris van de Koning, de burgemeester van Almere, de gedeputeerde en wethouder financiën en de programmamanagers. Wanneer zij stelden dat het voorstel voldoende aan de criteria voldeed, werd het voorstel in tweede instantie voorgelegd aan het bestuurlijk overleg, waar een principebesluit werd genomen. Het bestuurlijk overleg is een periodiek overleg tussen Gedeputeerde Staten en het college van B&W.⁷ Het formele besluit werd genomen door de ondertekening van een projectovereenkomst, die eerst door het B&W en vervolgens door de GS werd vastgesteld. De initiërende partij (doorgaans de gemeente) zag toe op de uitvoering van het project, hield daarvan een projectadministratie bij en zorgde voor een halfjaarlijkse voortgangsrapportage aan het Bestuurlijk Overleg. Ook op projectniveau was er een bestuurlijke en ambtelijke werkstructuur voor Flevoland en Almere, bestaande uit de bestuurlijke koppels, provincie- en gemeentesecretaris en ambtelijke programmamanagers en projectleiders bij

⁵ Provincie Flevoland en gemeente Almere, Convenant Investeringsprogramma Flevoland-Almere, d.d. 12 december 2006: 1.

⁶ Provincie Flevoland en Gemeente Almere, Rapportage eerste fase Investeringsprogramma Flevoland – Almere 2006-2011, geen datum: 5.

⁷ Convenant IFA, 2006, artikel 4.

Almere en Flevoland. Deze werkstructuur kenmerkte zich echter vooral door opdrachtgeverschap van de provinciesecretaris en gemeentesecretaris voor de uitvoering van de projecten vanaf het moment van bestuurlijke goedkeuring.⁸

Evaluatie IFA-1

In het convenant IFA is afgesproken dat de uitvoering van IFA eenmaal per vier jaar wordt geëvalueerd, voor het eerst in 2010. De eerste evaluatie is uitgevoerd door Twynstra Gudde. In het evaluatierapport zijn zes aanbevelingen gedaan:

1. Formuleer 'de stand van het project' in een gezamenlijk proces;
2. Neem de onduidelijkheid over de rolverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden weg;
3. Denk na over het verloop van de vijf projecten uit IFA-1 waarvan de uitvoering na 31 december 2010 doorloopt;
4. Vorm een gemeenschappelijk beeld van de positionering van het investeringsprogramma;
5. Zorg voor een professionele uitwerking en beoordeling van de projecten;
6. Organiseer een strakkere uitvoering van projecten.

2.2 IFA-2: Inrichting van het programma en werkwijze

Doelstellingen

In IFA-2 is de hoofddoelstelling: "de achterstand in het voorzieningen- en onderwijsniveau van de gemeente Almere in te lopen."⁹ Daarbij zijn voor de tweede tranche twee programmalijnen opgesteld:

- versterking beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs en onderzoek;
- versterking voorzieningenstructuur.¹⁰

Deze doelstellingen zijn aanvullend op die uit het Integraal Afsprakenkader Almere (IAK). Dit document dient ter effectuering van de drievoudige schaalsprong van Almere waartoe het Rijk, de provincie en de gemeente in 2009 hebben besloten. De schaalsprong voorziet in de bouw van 60.000 woningen en realisatie van 100.000 arbeidsplaatsen in Almere tot 2030. De agenda van de ontwikkeling en bijbehorende werkafspraken zijn vastgelegd in het IAK, dat ook opgaven en financieringsbronnen benoemd.¹¹ Daarom is het IAK "mede sturend voor de inhoudelijke doelen van IFA-2, die als aanvulling op de in het IAK gemaakte afspraken moeten worden beschouwd."¹²

Werkwijze

Tijdens de eerste programmaperiode van IFA ("IFA-1") was de rol van de provincie Flevoland die van financier op afstand en werd de inhoudelijke beoordeling van de projecten uitgevoerd door de gemeente Almere. Op basis van de bevindingen uit de evaluatie, concludeerde de toenmalige Statencommissie Bestuur dat zij "in het

⁸ Twynstra Gudde, Eindrapport Evaluatie Investeringsprogramma Flevoland-Almere, d.d. 14 juli 2010: 11-12.

⁹ Provincie Flevoland, Bijlage 3 bij statenvoorstel 1077130, Toetsingskader Investeringsprogramma Flevoland – Almere 2011-2015 (IFA-2), d.d. 5 januari 2011: 8.

¹⁰ Provincie Flevoland, Investeringsimpuls Flevoland – Almere 2011 – 2015 (IFA-2), d.d. 27 januari 2011: 3.

¹¹ Rijksoverheid, gemeente Almere & provincie Flevoland, Integraal Afsprakenkader Almere, d.d. 29 januari 2010: 5.

¹² Provincie Flevoland, Statenvoorstel 1077130: Investeringsprogramma Flevoland Almere 2011-2015 (IFA-2), d.d. 11 januari 2011: 2.

vervolgtraject van IFA beter in staat gesteld wil worden haar controlerende taak uit te oefenen, dat de regie vanuit de provincie veel sterker moet zijn en dat het voorstel in het delegatiebesluit moet worden opgenomen."¹³

In januari 2011 volgde het voorstel voor het Investeringsprogramma Flevoland Almere 2011-2015 (IFA-2). "De wensen van de Commissie Bestuur en de aanbevelingen uit de evaluatie van IFA-1 zijn in de opzet van IFA-2 verwerkt."¹⁴ Ook bij de vaststelling van IFA-2 is door de Staten met GS nadrukkelijk afgesproken dat de werkwijze van IFA-1 niet voorgezet wordt, maar dat de regie op projectkeuze en uitvoering veel meer bij de provincie komt te liggen.¹⁵

De provincie Flevoland gaat voor IFA-2 een directe relatie aan met de subsidieontvangers en is de managementautoriteit.¹⁶ Daarbij wordt de werkwijze van programmamanagement van de Europese Programma's gebruikt. Al in de aanvraagprocedure worden eisen gesteld aan de projectinrichting en –verantwoording. Deze worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst. Ieder project moet gebaseerd zijn op een stevig businessplan, waarin de kosten en baten zijn opgenomen.

Overeenkomstig de Europese programma's is voor IFA-2 een toetsingskader vastgesteld waaraan projecten moeten voldoen, en net als bij de Europese programma's sluit de provincie een uitvoeringsovereenkomst met de begunstigde bij toekenning van de subsidie, waarin nadere afspraken worden gemaakt over uitvoeringsrelevante aspecten als bevoorschotting, verantwoording en de begroting van de projecten. De toetsingscriteria betreffen onder meer:

- de omvang van de IFA-cofinanciering (maximaal 50% van de subsidiabele kosten);
- de programmalijnen, de daarin vermelde begrippen en hun financiële gewicht;
- de focus op topvoorzieningen met bovenlokale aantrekkingskracht en uitstraling; en
- de focus op projecten die een substantiële omvang hebben van minstens €2 mln. subsidiabele kosten.

Om te voorkomen dat toepassing van het toetsingskader tot onbedoelde rigiditeit leidt, is een hardheidsclausule opgenomen die in zwaarwegende gevallen afwijkingen van het toetsingskader toestaat (artikel 3.4). Deze stelt dat de provincie kan afwijken van het toetsingskader "wanneer toepassing ervan naar haar oordeel zou leiden tot onbillijkheden van overwegende aard, dan wel tot het verstrekken van gegevens die in redelijkheid niet van de subsidieaanvrager/begunstigde kunnen worden gevorderd." Daarnaast maakt de hardheidsclausule het GS mogelijk af te wijken van de gestelde programmalijnen, die daarvoor aan PS een voorstel moet voorleggen.

Rollen en verantwoordelijkheden

In IFA-2 zijn een aantal rollen en verantwoordelijkheden in het programma verschoven en andere zijn gelijk gebleven. Hieronder wordt een beknopt beeld geschetst van de betrokken actoren. Figuur 1 geeft daarbij inzicht in het besluitvormingsproces.

¹³ Provincie Flevoland, Statenvoorstel 1077130: Investeringsprogramma Flevoland Almere 2011-2015 (IFA-2), d.d. 27 januari 2011: 1.

¹⁴ Provincie Flevoland. Bijlage 3 bij statenvoorstel 1077130, Toetsingskader investeringsprogramma Flevoland – Almere 2011-2015 (IFA-2), d.d. 27 januari 2011: 2.

¹⁵ Provincie Flevoland, Mededeling Investeringsimpuls Flevoland Almere 2 (IFA-2), d.d. 6 maart 2012: 2.

¹⁶ Provincie Flevoland, Bijlage 3 bij statenvoorstel 1077130, Toetsingskader Investeringsprogramma Flevoland – Almere 2011-2015 (IFA-2), d.d. 27 januari 2011: 8.

- Bestuurlijke koppels

De bestuurlijke koppels, bestaande uit de betrokken gedeputeerde en wethouder per project, zijn evenals in IFA-1 verantwoordelijk voor de ontwikkeling van en een gezamenlijk besluit over projectideeën en de realisatie van de doelstellingen van IFA. In het voorbereidingsproces voor projectaanvragen krijgen de bestuurlijke koppels als eerste het projectidee gepresenteerd. Het is aan de bestuurders zelf om met hun ambtelijke ondersteuning invulling te geven aan de eerste inhoudelijke screening. Om een projectidee verder uit te laten werken moeten de bestuurlijke koppels een eensgezind positief oordeel vellen. Pas als beide portefeuillehouders het project steunen, wordt het projectidee nader uitgewerkt en voor advies voorgelegd aan de IFA-adviescommissie.

- Ambtelijke Adviescommissie

De ambtelijke adviescommissie is door de provincie ingesteld in overleg met de gemeente. De commissie bestaat uit ambtenaren van de provincie en gemeente, waaronder de programmamanager IFA Flevoland, de programmamanager IFA Almere, de programmamanager IAK Almere, de programmamanager IAK Flevoland, (adjunct)afdelingshoofden van de betrokken beleidsafdelingen van zowel provincie als gemeente, en het afdelingshoofd van de afdeling Programma Management Europa van de provincie. De adviescommissie heeft twee taken. Ten eerste beoordeelt de commissie de kwaliteit van projectideeën aan de hand van de gestelde criteria. De commissie adviseert de bestuurlijke kerngroep en het bestuurlijk overleg over deze beoordeling. De bestuurders besluiten vervolgens of het projectidee verder moet worden uitgewerkt tot een subsidieaanvraag. Ten tweede beoordeelt de adviescommissie ook de kwaliteit van de subsidieaanvragen. De commissie doet dit wederom aan de hand van de gestelde eisen en legt haar bevindingen over de subsidieaanvraag vast in een advies aan de bestuurlijke kerngroep of het bestuurlijk overleg.¹⁷ Zonder een positief advies van de commissie over een projectidee en subsidieaanvraag neemt de bestuurlijke kerngroep geen besluit over het idee of de aanvraag.

- Bestuurlijke kerngroep

De Bestuurlijke Kerngroep, bestaande uit de commissaris van de Koning, de burgemeester, de portefeuillehouders financiën en de programmamanagers, wordt op de hoogte gehouden van projectinitiatieven door de bestuurlijke koppels. In de idee fase bespreekt zij het advies van de adviescommissie en beoordeelt het project en het bijbehorende businessplan ter voorbereiding op de formele besluitvorming in het bestuurlijk overleg tussen de colleges.¹⁸

- Bestuurlijk overleg

Het bestuurlijk overleg is een halfjaarlijks overleg tussen GS en het B&W.¹⁹ Het bestuurlijk overleg beoordeelt welke projectideeën doorgaan naar de aanvraagfase en daarvoor worden voorgelegd aan PS.

- Provinciale Staten

Hoewel in eerste instantie voor PS de rol voornamelijk kaderstellend was, met besluitvorming over de beschikbare middelen via de jaarlijkse programmabegroting en delegatie van individuele projectbesluiten aan GS, hebben PS besloten om hun rol bij te stellen.²⁰ Op basis van deze beslissing van PS zijn er tussen PS en GS aanvullende werkafspraken gemaakt over de onderlinge rolverdeling. GS hebben daarbij toegezegd PS vroegtijdig te informeren over projectideeën. Daarnaast is er voor PS een zogenaamd Go – No Go moment

¹⁷ Reglement van Orde voor de Adviescommissie IFA-2, d.d. 9 juni 2011.

¹⁸ Verslag overleg bestuurlijke kerngroep, d.d. 11 januari 2011.

¹⁹ Provincie Flevoland, Bijlage 3 bij statenvoorstel 1077130, Toetsingskader investeringsprogramma Flevoland – Almere 2011-2015: d.d., 27 januari 2011: 2.

²⁰ Provincie Flevoland, Aanvullende werkafspraken met Provinciale Staten over IFA-2, d.d. 11 juli 2012

voorzien bij het besluit over verdere uitwerking van een projectidee tot een projectaanvraag.²¹ Indien een meerderheid van PS het voorgenomen besluit niet steunt, zal het projectidee niet worden uitgewerkt en dat betekent dat er geen subsidieaanvraag wordt ingediend. Door deze toezeggingen van GS aan PS zijn GS dus afgestapt van het idee dat GS binnen de gestelde kaders zelf kunnen beslissen of een projectidee wordt uitgewerkt tot een projectaanvraag.²² Daarnaast worden PS geïnformeerd over de voortgang van de projecten door middel van tussentijdse rapportages.

- Gemeenteraad

De raad speelt geen rol bij besluitvorming over projectideeën of subsidieaanvragen, tenzij voor het project ook door de gemeente financiële middelen ter beschikking zijn gesteld. In dat geval besluit de raad via de begroting over de benodigde middelen.

- Ambtelijke organisatie provincie

De beleidsafdelingen van de provincie ontwikkelen, samen met de gemeentelijke beleidsafdelingen, project- en programma-ideeën. De gemeente neemt daarbij het voortouw in het ontwikkelen van projectideeën.²³ De afdeling Programma Management Europa (PME) zorgt voor de projectinitiatie en formulering (waaronder enthousiasmeren van externe initiatiefnemers en zoeken naar cofinanciers) en verzorgt na beschikkingverlening de projectcontrol. De programmamanager zorgt, samen met de gemeentelijke counterpart, voor de centrale aansturing van het programma en bewaakt de relatie met het IAK.²⁴

- Ambtelijke organisatie gemeente

De gemeentelijke beleidsafdelingen dragen in samenwerking met de provinciale beleidsafdelingen projectideeën aan en werken deze uit. De gemeente neemt daarbij het voortouw in het ontwikkelen van projectideeën.²⁵ De gemeentelijke programmamanager draagt, samen met de provinciale partner, zorg voor de aansturing van het programma. Bovendien is de gemeente een eventuele cofinancier voor de projecten.

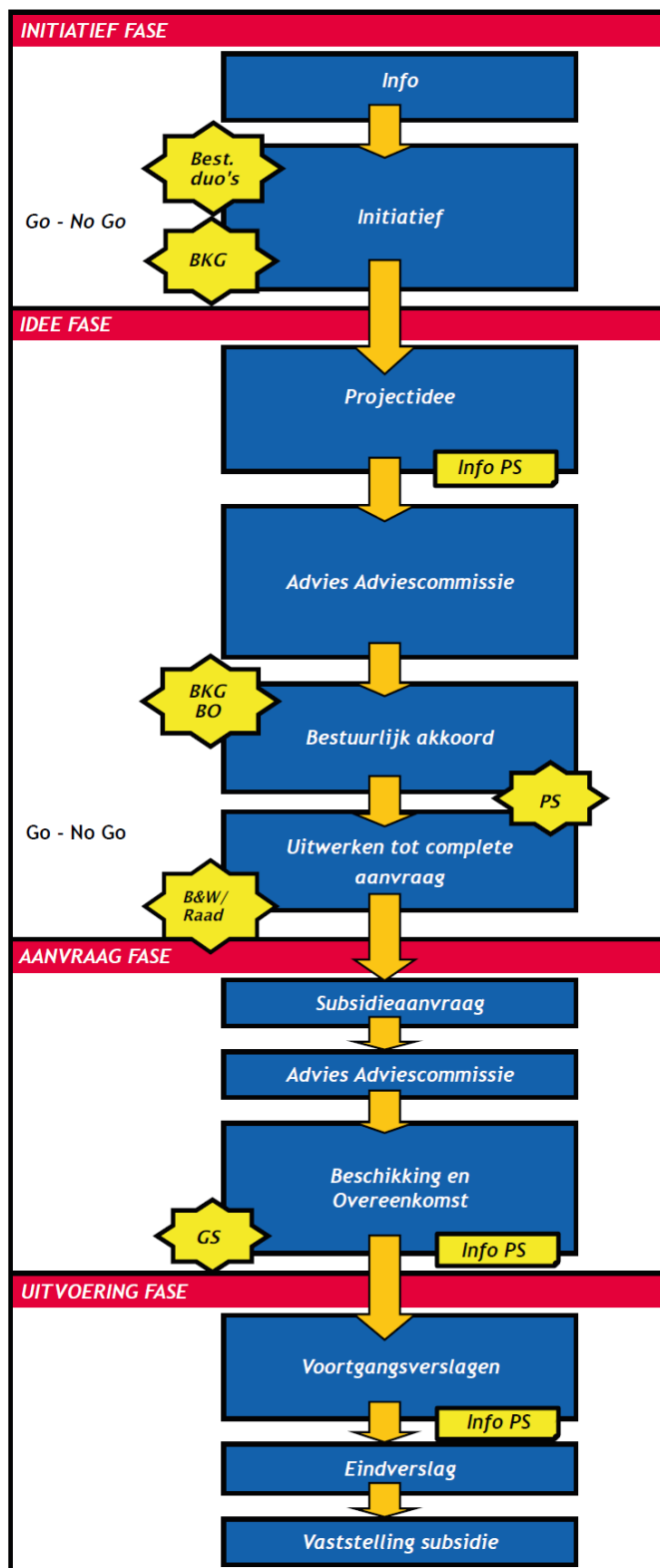
²¹ Provinciale Staten, Amendement betreffende Statenuk 1326970, 11 juli 2012, zie ook Provinciale Staten, Notulen van de openbare vergadering van Provinciale Staten van Flevoland. Gehouden, 11 juli 2012.

²² Provincie Flevoland, Aanvullende werkafspraken met Provinciale Staten over IFA-2, d.d. 11 juli 2012; Provincie Flevoland, Aanvullende werkafspraken met Provinciale Staten over IFA-2, d.d. 15 mei 2012: 2.

²³ Dat de gemeente het voortouw neemt in het ontwikkelen van projectideeën is niet schriftelijk vastgelegd, maar is wel besproken tussen de programmamanagers en er wordt in de praktijk ook op deze wijze gehandeld.

²⁴ Provincie Flevoland, Bijlage bij het Statenvoorstel 1077130: Speelveld rondom het Investeringsprogramma Flevoland Almere, d.d. 11 januari 2011: 3.

²⁵ Zie noot 22.



Figuur 1 Stroomschema IFA-2 besluitvorming²⁶

²⁶ Provincie Flevoland, Het Subsidieverleningsproces IFA, januari 2013.

2.3 Projecten IFA-2

De tweede tranche van het investeringsprogramma Flevoland – Almere loopt van 2011 tot en met 2015.²⁷ De middelen voor IFA-2 bedroegen in totaal € 35 miljoen. Op 18 februari 2010 besloten PS daarvan € 9.117.000 beschikbaar te stellen voor de Hogeschool Flevoland/Windesheim. Daardoor resteerde een bedrag van € 25.883.000, waarvan € 350.000 bestemd is voor proceskosten.²⁸ Door de tegenvallende inkomsten uit het provinciefonds werd eind 2011 bovendien besloten tot een korting op IFA van in totaal € 11 miljoen. Daarvan heeft € 2 miljoen betrekking op de tweede tranche en € 9 miljoen op de derde tranche (2016-2020, beschikbare bedrag is € 21 miljoen). Het resterende beschikbare bedrag voor IFA-2 bedraagt circa € 24 miljoen.²⁹ Van dat bedrag is door de provincie bovendien € 10 miljoen geoormerkt voor de Floriade.³⁰

Vanuit deze middelen hebben tot nu toe drie projecten subsidie ontvangen. Deze drie projecten zijn geselecteerd uit een tiental projectinitiatieven die zijn besproken door de ambtelijke adviescommissie en de betrokken bestuurders. Hiervan zijn drie projectinitiatieven verder uitgewerkt tot projectidee.³¹ Eén ander projectinitiatief leek veelbelovend, maar is uiteindelijk afgefallen omdat er niet voldoende cofinanciering kon worden gerealiseerd. De drie projectideeën zijn vervolgens uitgewerkt tot projectaanvraag en voor alle drie deze aanvragen is subsidie toegekend. Het betreft hier de projecten Boshart Almeerderhout, Bidbook Floriade en Jan van Es 2.0.³²

Boshart Almeerderhout

- Doel: "het realiseren van (commerciële) topattractiepunten en leisure-voorzieningen met minimaal een bovenlokale aantrekkingskracht en uitstraling."
- Looptijd: 2011-2015 (56 maanden i.p.v. 36 maanden door gebruikmaking van de hardheidsclausule).
- Subsidiebedrag: €2,5 mln. zijnde 49% van de totale subsidiabele projectkosten ad €5,1 mln.³³

Bidbook Floriade

- Doel: "Het opstellen van het Bidbook Floriade, waaronder werkzaamheden vallen als het bepalen van de locaties, de marketingstrategie, exploitatieplan en financieringsmogelijkheden." De financiële haalbaarheid van het organiseren van de Floriade in 2022 wordt onderzocht, evenals de betekenis voor Almere en haar omgeving. Daarnaast wordt er draagvlak gecreëerd.
- Looptijd: februari 2012 tot en met oktober 2012.
- Subsidiebedrag: €300.000, zijnde 43,7 % van de totale subsidiabele kosten ad €685.995.³⁴

²⁷ Provincie Flevoland, Investeringsprogramma Flevoland Almere 2011-2015 (IFA-2), d.d. 27 januari 2011: 3.

²⁸ Provincie Flevoland, Statenvoorstel 1077130: Investeringsprogramma Flevoland Almere 2011-2015 (IFA-2), d.d. 11 januari 2011: 3.

²⁹ Besprekingsstuk Bestuurlijk overleg Almere – Flevoland d.d. 25 oktober 2011 en Verslag Bestuurlijke kerngroep IFA, d.d. 22 september 2011.

³⁰ Provincie Flevoland, Oplegmemorandum Statendag Opinieavond Economische Agenda Floriade, d.d. 12 december 2012.

³¹ Van de projectinitiatieven die niet zijn uitgewerkt tot projectidee zijn er inmiddels een aantal definitief afgefallen. Van een aantal andere projectinitiatieven wordt nog gezien of ze alsnog, in een aangepaste vorm, succesvol kunnen worden uitgewerkt.

³² Naast deze drie projecten waarvoor subsidie is toegekend zijn er momenteel drie veelbelovende projectinitiatieven. Deze moeten echter nog verder worden uitgewerkt tot projectidee.

³³ Provincie Flevoland, Mededeling IFA-project Ontwikkeling Boshart Almere, d.d. 14 februari 2012: 1-2.

³⁴ Provincie Flevoland en gemeente Almere, Adviesformulier Subsidieaanvragen IFA-2, d.d. 17 maart 2011: 1 en Provincie Flevoland, Beschikking en uitvoeringsovereenkomst Bidbookfase Floriade Almere, geen datum.

Jan van Es 2.0

- Doel: "Het stimuleren van de kennisontwikkelingsfunctie van het Jan Van Es Instituut (JVEI). Het JVEI ontwikkelt vanuit kennis nieuwe concepten, methoden en instrumenten ten behoeve van de inrichting van de eerstelijnsgezondheidszorg op een meer geïntegreerde en samenhangende wijze dan momenteel. Hierbij richt het zich voornamelijk op de onderwerpen: populatiegerichte zorg, substitutie van zorg en aansluiting bij de behoefte van de patiënt/cliënt."³⁵
- Looptijd: 2012 – 2014.
- Subsidiebedrag: maximaal € 600.000³⁶, zijnde 40,35% van de totale subsidiabele projectkosten ad € 1.487.103.³⁵

Floriade

Naast de bovenstaande projecten waarvoor de provincie tot een subsidiebeschikking heeft besloten, hebben PS ook €10 mln. geormerkt voor de Floriade. Over dit bedrag is nog geen definitief subsidiebesluit genomen en PS geven aan dat het aan de gemeente Almere is om hiervoor een subsidieverzoek in te dienen.³⁷

Onderstaand overzicht geeft weer welke bedragen voor welke projecten zijn beschikt of zijn geormerkt, en welk bedrag uit IFA-2 resteert.

Project	Totaal bedrag uit IFA-2
Budget IFA-2	€ 23.883.000
Boshart Almeerderhout	€ 2.500.000
Bidbook Floriade	€ 300.000
Jan van Es 2.0	€ 600.000
Totaal beschikt	€ 3.400.000
Niet beschikt bedrag IFA-2	€ 20.483.000
IFA-2 geormerkt voor Floriade	€ 10.000.000
Totaal beschikt plus geormerkt	€ 13.400.000
Resterend bedrag IFA-2 (incl. procesgeld)	€ 10.483.000

³⁵ Provincie Flevoland, Besluitenlijst Gedeputeerde Staten, d.d. 18 december 2012: 2.

³⁶ Provincie Flevoland, Mededeling IFA-2-project "Jan van Es 2.0", d.d. 29 januari 2013.

³⁷ Statenvoorstel aanzet economische agenda Floriade, d.d. 12 december 2012: 2.

HOOFDSTUK 3

Voortzetting IFA-1

In dit hoofdstuk gaan we in op de manier waarop is omgegaan met IFA-1 projecten die doorlopen onder de tweede tranche van IFA. In dit hoofdstuk worden de volgende twee onderzoeksvragen beantwoord:

- 1. Is een besluit genomen over het verloop van de vijf projecten uit IFA-1 waarvan de uitvoering na 31 december 2010 is doorgelopen?*
- 2. Is per project een “stand van zaken” geformuleerd? En zijn in deze stand van zaken de volgende punten opgenomen:*
 - bijdrage aan de doelstelling van IFA;*
 - in hoeverre beoogde resultaten en effecten zijn gerealiseerd;*
 - gerealiseerde resultaten en effecten die nog mogen worden verwacht en de daartoe uit te voeren activiteiten;*
 - wat nodig is voor een goede uitvoering?*

3.1 Voortzetting IFA-1 projecten

In deze paragraaf wordt criterium 1 beoordeeld:

Er is door gemeente en provincie een bestuurlijk besluit genomen over hoe verder te gaan met projecten waarvan de uitvoering nog doorloopt na 31 december 2010.

Bevinding 1

Er is over de voortzetting van de vijf IFA-1 projecten die doorliepen na 31 december 2010 een officieel bestuurlijk besluit genomen. In vier gevallen is het besluit door Gedeputeerde Staten genomen. Voor het project Windesheim is er voor de middelen uit IFA-2 een besluit genomen door PS. Voor besluitvorming over het project Jan van Es is de nieuwe IFA-2 werkwijze gevolgd. Voor de andere projecten is pragmatisch gehandeld door te bezien hoe aan de controlevereisten vanuit IFA-2 kon worden voldaan. Daarbij is de provincie in gesprek gegaan met de betrokken partijen om de strengere eisen met betrekking tot de inrichting en verslaglegging te verhelderen en partijen te adviseren over de wijze waarop zij daaraan invulling kunnen geven.

Toelichting bevinding:

In haar rapport beveelt Twynstra Gudde aan een besluit te nemen over het verloop van de vijf projecten uit IFA-1 waarvan de uitvoering doorloopt na 31 december 2010. Tijdens de eerste tranche van IFA zijn de volgende vijf projecten opgestart:

- Internationalisering Almeerse Economie
- Almere Health City
- Verhoogde busbaan
- International New Town Institute
- Almere kennisstad / Innovatiefonds

Op het moment van publicatie van het Twynstra Gudde rapport was niet voor elk van deze vijf projecten de continuïteit geborgd. Om de projectvoortgang veilig te stellen hadden vier van de vijf projecten behoefte aan een bijdrage van de tweede tranche van het Investeringsprogramma, omdat de uitvoering nog niet was afgerond. Het ging hier specifiek over de volgende projecten:

- Internationalisering Almeerse Economie
- Almere Health City; deelproject Jan van Es Instituut
- International New Town Institute
- Almere kennisstad/Innovatiefonds; deelproject Alan Turing Institute

Voor elk van deze vier projecten is een besluit over de voortzetting genomen. Hieronder worden deze besluiten één voor één toegelicht.

3.1.1 Internationalisering Almeerse Economie

Voor het project Internationalisering Almeerse Economie is in IFA-1 aan de Stichting World Trade Center Association Almere (WTCAA) een subsidie van maximaal € 3.359.000 toegekend voor de periode 2008 – 2011, met de mogelijkheid tot verlenging van het project of eind 2013.³⁸ Doel van het project is het stimuleren van de vestiging van internationale bedrijfsactiviteiten in Almere.³⁹

Op 22 maart 2011 hebben GS besloten de subsidieperiode te verlengen tot 2013. Het project eindigt derhalve op 31 december 2013. Er is niet besloten tot het ter beschikking stellen van aanvullende middelen ten opzichte van de eerdere beschikking, de middelen kunnen alleen over een langere periode worden uitgespreid. Ook is er door GS besloten om *na 31 december 2013 geen aanvullende IFA middelen voor het project ter beschikking te stellen*.⁴⁰ Conform de subsidiebeschikking tussen de gemeente en de stichting is dit project feitelijk per 31 december 2011 gestopt. Echter, de finale afrekening tussen de gemeente en de stichting, en tussen de gemeente en de provincie heeft nog niet kunnen plaatsvinden vanwege een beroepsprocedure die het stichtingsbestuur tegen de gemeente Almere is gestart.

GS hebben besloten tot verlenging van de subsidieperiode om het WTCAA een grotere kans te geven op een duurzame commerciële exploitatie. Bij de originele beschikking is de inschatting gemaakt dat er een aanvullende Europese subsidie zouden worden verworven. Hiermee zou het mogelijk zijn tot eind 2013 projectactiviteiten uit te voeren. Begin 2011 was er echter nog geen Europese subsidie ontvangen.⁴¹ Indien er geen Europese bijdrage zou worden verkregen, zouden de geplande activiteiten voor de jaren 2012 en 2013 moeten komen te vervallen.⁴² Begin 2011 was het WTCAA niet in staat zichzelf commercieel te exploiteren. Er was zodoende een langere tijd nodig om de private inkomsten te vergroten en de afhankelijkheid van publieke middelen te verminderen. Doordat het project langzamer is opgestart dan gepland was het geraamde subsidiebedrag begin 2011 nog niet volledig aangewend. Dit betekent dat er voor uitspreiding van de middelen tot eind 2013 geen extra middelen nodig waren, maar dat gebruik kon worden gemaakt van de onbenutte middelen uit de originele beschikking.⁴³

3.1.2 Jan van Es Instituut

Als onderdeel van het overkoepelende project Almere Health City heeft het Landelijk Kenniscentrum Geïntegreerde Eerstelijns (LKGE) begin 2010 het Jan van Es Instituut opgericht. Het Jan van Es instituut is een onafhankelijk expertisecentrum dat de brug slaat tussen wetenschap en praktijk. Het instituut richt zich op het

³⁸ College van Burgemeester en Wethouders, Besluit Almere Verlening WTCAA, d.d. 15 februari 2011.

³⁹ Halfjaarverslag 2011: 8.

⁴⁰ Gedeputeerde Staten, Agenda: Verlenging IFA-project Internationalisering Almeerse Economie van het WTCAA tot 31 december 2013, d.d. 22 maart 2011.

⁴¹ College van Burgemeester en Wethouders, Besluit Almere Verlening WTCAA, d.d. 15 februari 2011.

⁴² Gedeputeerde Staten, Agenda: Verlenging IFA-project Internationalisering Almeerse Economie van het WTCAA tot 31 december 2013, d.d. 22 maart 2011.

⁴³ Gedeputeerde Staten, Agenda: Verlenging IFA-project Internationalisering Almeerse Economie van het WTCAA tot 31 december 2013, d.d. 22 maart 2011.

vergaren en verspreidingen van kennis over geïntegreerde eerstelijns- en wijkgerichte gezondheidszorg.⁴⁴ Doel van het project is het bereiken van een betere samenhang in de eerstelijns en wijkgerichte zorg, met het oog op het verkrijgen van een betere uitkomst voor burger, professional en samenleving.

Op 11 december 2012 hebben GS besloten een aanvullend bedrag van €600.000 ter beschikking te stellen.⁴⁵ Deze aanvullende bedrage loopt over de periode tot 31-12-2014.⁴⁶

GS hebben besloten tot de aanvullende IFA subsidie om het instituut meer tijd te gunnen zich zelfstandig in stand te kunnen houden. Het opzetten van het instituut had het karakter van een ontwikkelingsproject en eind 2010 had het instituut nog geen perspectief op zelfstandig voortbestaan. In de beschikking voor dit deelproject was reeds een toezegging opgenomen dat, indien noodzakelijk, GS zich zouden inspannen om ervoor te zorgen dat de financiering zou doorlopen na het aflopen van de eerste tranche van IFA. Hiervoor was een maximum bedrag van €600.000 voorzien.⁴⁷ Het instituut zou eind 2011 worden geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie zou worden besloten of de financiering van het instituut zou worden voortgezet tot 2014.⁴⁸

Om het instituut in staat te stellen voor de vereiste vervolfinanciering in aanmerking te komen is besloten onder de IFA-2 systematiek een nieuw projectplan in te dienen. Dit plan is getiteld Jan van Es Instituut 2.0. Dit plan is beoordeeld volgens de gewijzigde IFA-2 procedure en het projectidee is uitgewerkt in een businessplan en het projectidee is op 17 oktober 2012 ook voorgelegd aan de PS.⁴⁹ PS hebben daarop besloten de het project het groene licht te geven voor het indienen van een subsidieaanvraag. Aangezien de projectomvang van €600.000 onder de minimaal voorgeschreven omvang van 2 mln. valt, is hierbij gebruik gemaakt van de hardheidsclausule.

3.1.3 International New Town Institute

Het project International New Town Instituut (INTI) betreft, net als het Project Jan van Es Instituut, een ontwikkelingsproject waarbij een nieuw instituut wordt opgericht. Voor dit project was in eerste instantie een bedrag van €2,4 mln. toegezegd voor de periode 2008 t/m medio 2011.⁵⁰ De doelstellingen van het project over de periode t/m medio 2011 waren vierledig:

- het verrichten van (internationaal) wetenschappelijk onderzoek op het gebied van nieuwe steden;
- het aanbieden van hoger onderwijs op het gebied van nieuwe steden;
- de ontwikkeling van een New Town Simulator die van internationale betekenis zal zijn;
- het verrichten van documentatie- en publieksgerichte activiteiten.⁵¹

Op 14 december 2011 hebben GS besloten om maximaal €1 mln. aan aanvullende subsidie aan het New Town Institute ter beschikking te stellen. Met deze aanvullende bijdrage wordt het project verlengd tot en met 31 december 2015.⁵² Het gaat hier om €1 mln. van het origineel toegekende bedrag van ruim 3,4 mln.⁵³

⁴⁴ Statenvoorstel over Projectidee 'Jan van Es Instituut 2.0' IFA-2, d.d. 17 oktober 2012.

⁴⁵ Mededeling van GS aan PS over IFA-2 project 'Jan van Es Instituut 2.0', d.d. 29 januari 2013.

⁴⁶ Adviesformulier Projectideeën IFA-2: JVEI 2.0, geen datum.

⁴⁷ Statenvoorstel projectidee Jan van Es 2.0, pp. 1-2

⁴⁸ Halfjaarverslag 2011: 17

⁴⁹ Oplegmemorandum Statengriffie, IFA-2: Jan van Es Instituut, d.d. 17 oktober 2012

⁵⁰ Gedeputeerde Staten, Agenda: Subsidie in het kader van IFA ten behoeve van International New Town Institute, d.d. 14 december 2010.

⁵¹ Gedeputeerde Staten, Agenda: Subsidie in het kader van IFA ten behoeve van International New Town Institute, d.d. 14 december 2010

⁵² Halfjaarverslag 2011: 19, Gedeputeerde Staten, Agenda: Subsidie in het kader van IFA ten behoeve van International New Town Institute, d.d. 14 december 2010

⁵³ Rapportage eerste fase Investeringsprogramma Flevoland – Almere 2006-2011: 4

Dit bedrag komt nog uit de eerste tranche van IFA, maar kan door het Instituut worden besteed gedurende de looptijd van de tweede tranche.

GS hebben besloten deze aanvullende middelen ter beschikking te stellen om het INTI een langere tijd te geven zichzelf te ontwikkelen tot een volwaardig wetenschappelijk onderzoeksinstituut. De mogelijkheid tot verlenging van de subsidieperiode was reeds in de beschikking van 2008 aangegeven: "De gemeente Almere heeft in het kader van de projectaanvraag aangegeven een ruimere subsidiëring noodzakelijk te achten dan de voor het Instituut gereserveerde IFA-bijdrage. In het Bestuurlijk Overleg op 4 juli 2007 is afgesproken dat afhankelijk van de uitvoering en resultaat van de afgesproken activiteiten een aanvullende subsidiëring uit IFA tot de mogelijkheden kan behoren." Doordat de opstarttijd groter was dan voorzien, liep uitvoering van dit project achter op schema. Eind 2010 was er dan ook nog geen uitzicht op het zelfstandig voortbestaan van het instituut.⁵⁴ GS onderkennen in hun onderbouwing van het besluit tot aanvullende subsidiering dat de oprichting van een wetenschappelijk instituut tijd kost.⁵⁵ Daarbij geven GS aan dat het streven erop gericht is dat het INTI na 2015 zelfstandig kan voortbestaan en dat het INTI om dit doel te bereiken een concreet plan heeft gemaakt.⁵⁶

3.1.4 Alan Turing Instituut

Het project Alan Turing Instituut wordt uitgevoerd door de stichting Valorisation Bridge. Het project is het best te typeren als een ontwikkel- en opbouwproject waarbij een zelfstandig instituut wordt opgezet. Doel van het project is versterking van het hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.⁵⁷

Op 23 maart 2011 hebben GS besloten de doorlooptijd van de subsidieverstrekking te verlengen van 31 december 2011 tot 31 december 2012. GS hebben niet besloten aanvullende middelen ter beschikking te stellen.⁵⁸

GS hebben besloten de doorlooptijd te verlengen om het Alan Turing Institute de kans te geven tot een zelfstandige commerciële exploitatie van haar activiteiten te komen.⁵⁹ Net als bij het International New Town Institute en het Jan van Es instituut kost het opzetten van een instituut dat zichzelf in stand kan houden meer tijd dan in eerste instantie ingeschat. Voor dit project is 2 mln. ter beschikking gesteld. Hiervan was tot en met mei 2011 0,8 mln. besteed.⁶⁰ De inschatting voor het perspectief van het instituut is positief. In de halfjaarrapportage 2011 wordt de verwachting uitgesproken dat het instituut eind 2012 voldoende opdrachten zal weten te genereren om zichzelf in stand te houden. In de interviews is bevestigd dat het instituut inmiddels zelfstandig kan voortbestaan en dat het eindrapport en de eindafrekening binnenkort worden opgemaakt.

3.1.5 Windesheim

Naast deze vier projecten loopt ook het project Windesheim door vanuit de IFA-1 periode naar de IFA-2 periode. Strikt genomen hebben de aanbevelingen van Twynstra Gudde geen betrekking op dit project aangezien het project is gestart in september 2010 en niet door Twynstra Gudde is geëvalueerd. Omdat dit project uit zowel

⁵⁴ Halfjaarverslag 2011: 19.

⁵⁵ Gedeputeerde Staten, Agenda: Subsidie in het kader van IFA ten behoeve van International New Town Institute, d.d. 14 december 2010.

⁵⁶ Gedeputeerde Staten, Agenda: Subsidie in het kader van IFA ten behoeve van International New Town Institute, d.d. 14 december 2010.

⁵⁷ Twynstra Gudde voor Provincie Flevoland, Projecten IFA: activiteiten, resultaten en (verwachte) bijdrage aan IFA-doelstellingen, 13 september 2010 : 5.

⁵⁸ Gedeputeerde Staten, Brief Verlenging van het IFA-project 'Alan Turing Institute Almere', d.d. 23 maart 2011.

⁵⁹ Gedeputeerde Staten, Brief Verlenging van het IFA-project 'Alan Turing Institute Almere', d.d. 23 maart 2011.

⁶⁰ Halfjaarverslag IFA 2011: 4.

IFA-1 als uit IFA-2 middelen is gefinancierd wordt het hier toch kort behandeld.

Het besluit over subsidiering voor het project Windesheim is deels door GS en deels door PS genomen. Op 26 januari 2010 hebben GS in een nota aan PS aangegeven, volgens de hen toegekende mandaat, te besluiten ruim €10,5 mln. ten laste van het IFA-1 budget voor het project Windesheim ter beschikking te stellen. Tevens stelt GS hierbij aan PS voor in te stemmen met het advies €9 mln. plus €117.000⁶¹ ten laste van IFA-2 ter beschikking te stellen voor het project. Het besluit over de €10,5 mln. is dus door GS zelf genomen onder het geldende mandaat. Het besluit over de aanvullende middelen had betrekking op het IFA-2 budget en daarvoor was GS niet gemandateerd. Dit besluit is daarom aan PS voorgelegd.⁶²

Doel van het project is vijfledig:

- het aanbieden van een brede spectrum aan hoger beroepsonderwijs;
- het creëren van doorlopende leerlijnen tussen MBO – HBO – WO in Flevoland;
- versterking van de sociaal-economische structuur met werk en hoger onderwijs;
- ontwikkeling van een volledige kennisinfrastructuur in Flevoland;
- het leveren van een bijdrage in het terugdringen van de jeugdwerkloosheid door verhoging van het opleidingsniveau in de regio, het tot stand brengen van een aantrekkelijk leefbaar klimaat in Almere en duurzame verjonging in het gebied.

Het project kent een geplande looptijd van 2010 tot 2022. Het gaat om een eenmalig opstartfinanciering, uit te betalen in 2010 en 2011.⁶³

3.2 Stand van zaken IFA-1 projecten

In deze paragraaf wordt criterium 2 beoordeeld:

- *Per project is er in een gezamenlijk proces 'de stand van het project' geformuleerd.*
- *Per project is geformuleerd wat de bijdrage van het project is aan de doelstellingen van de vijf programmalijnen.*
- *Per project is geformuleerd welke (tussen)resultaten en effecten al zijn gerealiseerd.*
- *Per project is geformuleerd welke (tussen) resultaten en effecten wanneer nog mogen worden verwacht en de daartoe uit te voeren activiteiten.*
- *Per project is geformuleerd wat nodig is voor een goede uitvoering.*

⁶¹ Dit bedrag is ter compensatie voor gederfde rente inkomsten.

⁶² Gedeputeerde Staten, Agenda: Nota Besluitvorming 'Go' Hogeschool Flevoland/Windesheim, d.d. 26 januari 2010.

⁶³ Brief aan gemeenteraad betreffende afronding IFA-1, d.d. 12 maart 2013, 'Rapportage eerste fase Investeringsprogramma Flevoland – Almere 2006-2011': 6 Gedeputeerde Staten, Agenda: Nota Besluitvorming 'Go' Hogeschool Flevoland/Windesheim, d.d. 26 januari 2010.

Bevinding 2

Per project is een stand van zaken geformuleerd. In deze stand van zaken is geformuleerd wat de bijdrage van het project is aan de doelstellingen van de vijf programmalijnen. Ook is er per project een tussenstand gemaakt van gerealiseerde resultaten en effecten die nog mogen worden verwacht. De stand van zaken is op twee punten echter te summier. Ten eerste is de uitwerking van de vereisten voor een goede uitvoering te beknopt, omdat context gebonden factoren niet in beeld zijn gebracht. Ten tweede is de rapportage over de bereikte effecten te beperkt. Daarnaast is de stand van zaken in opdracht van de provincie tot stand gekomen, en is de gemeente betrokken via interviews.

Toelichting bevinding:

Om een helder inzicht te krijgen in de voortgang van de individuele projecten beveelt de tussentijdse evaluatie in 2010 aan van ieder project een tussenstand te maken. GS hebben aan deze aanbeveling gehoor gegeven door het bureau Twynstra Gudde opdracht te geven “een rapportage te verzorgen over de inhoudelijke stand van zaken van de projecten, gekoppeld aan de IFA programmalijndoelstellingen.”⁶⁴.

In het door Twynstra Gudde opgeleverde rapport worden alle op dat moment lopende projecten beschreven⁶⁵, op vijf relevante aspecten:

- gerealiseerde en verwachte (tussen)resultaten en effecten;
- toekomstige mijlpalen;
- bijdrage aan de doelstellingen programmalijnen;
- wensen met betrekking tot de uitvoering;
- verwachting na beëindiging IFA-subsidie.

Het rapport gaat daarmee expliciet in op twee van de vier subpunten uit de aanbeveling van de tussenevaluatie: (1) er wordt een tussenstand gemaakt van gerealiseerde resultaten en effecten die nog mogen worden verwacht, en (2) de bijdrage aan de doelstellingen van het programma. Onder het kopje ‘wensen met betrekking tot de uitvoering’ gaat het rapport ook in op de vereisten voor een goede uitvoering van het project. Dit betreft een beknopte beschrijving van de meest praktische wensen bij de projectuitvoering, veelal met betrekking tot de rapportage over de voortgang van het project. Het rapport geeft daarmee geen uitputtend inzicht in de noodzakelijke voorwaarden voor een goede uitvoering. Context gebonden factoren, zoals participatie door partners of bijdragen vanuit de markt of risico’s, worden niet in beeld gebracht.

Twynstra Gudde geeft aan dat het ontbreken van monitoringsgegevens een obstakel vormt. Doordat kwantitatieve gegevens niet beschikbaar zijn en monitoring van de acties ontbreekt, kunnen de effecten van de projecten niet in beeld worden gebracht.⁶⁶

⁶⁴ Agenda Gedeputeerde Staten, IFA Halfjaarverslag 2010 (GS), d.d. 7 september 2010.

⁶⁵ Respectievelijk Internationalisering Almeerse Economie; Almere Health City; Verhoogde Busbaan; International New Town Institute’ Almere kennisstad/Innovatiefonds; Windesheim.

⁶⁶ Projecten IFA: activiteiten, resultaten en (verwachte) bijdrage aan IFA-doelstellingen’, 13 september 2010: 2.

HOOFDSTUK 4

IFA-2 programmamanagement

In dit hoofdstuk bespreken we het programmamanagement tijdens de tweede tranche van het investeringsprogramma. Het hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

- 3. Is de uitvoering van de projecten strakker georganiseerd?**
- 4. Is de onduidelijkheid over de rolverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden weggenomen op ambtelijk niveau, bij de bestuurlijke koppels en bij PS en de gemeenteraad?**

4.1 Organisatie van de uitvoering

In deze paragraaf wordt criterium 3 beoordeeld:

- *De rol van de bestuurlijke koppels m.b.t. initiatief en voorstel is opnieuw overwogen. Bijvoorbeeld door te overwegen of projectideeën niet meer op basis van het programma door GS en B&W gezamenlijk kunnen worden gedefinieerd.*
- *Bestuurlijke koppels zijn verantwoordelijk gesteld voor de voortgang van projecten.*
- *Er is een programmamanager aangesteld die verantwoordelijk is voor de monitoring van de mijlpalen van de projecten. Er is tevens overwogen of de programmamanager, eventueel ondersteund door een programmabureau, ook verantwoordelijk is voor coaching van projecten.*
- *Er wordt gewerkt met een heldere rolverdeling tussen provincie en gemeente.*

Bevinding 3

De uitvoering van het programmamanagement is onder IFA-2 strakker georganiseerd. Op vijf punten is de aansturing van de uitvoering aangescherpt:

- Er is een eenduidige functiescheiding gemaakt in het aanvraagtraject.
- Er is een heldere rolverdeling tussen gemeente en provincie wat betreft programma-aansturing. De provincie is de managementautoriteit. De provinciaal programmamanager is verantwoordelijk voor monitoring van mijlpalen van projecten.
- De eisen voor financiële onderbouwing van projecten zijn aangescherpt.
- Er is een helder toetsingskader geformuleerd.
- Een uitvoeringsovereenkomst is in de beschikking opgenomen.

Er is niet schriftelijk vastgelegd dat de bestuurlijke koppels verantwoordelijk zijn voor de voortgang van projecten. De verantwoordelijkheid voor toezicht op de uitvoering van projecten is vooral bij de ambtelijke organisatie van de provincie belegd.

Toelichting bevinding:

Dit onderzoek komt anderhalf jaar na de start van de tweede programmaperiode. Het aantal nieuwe projecten dat daadwerkelijk beschikt is en in uitvoering genomen is in de tweede IFA-programmaperiode, is op één hand te tellen. IFA richt zich op gezamenlijke initiatieven van markt, maatschappelijke instellingen en overheid, maar betrokkenen zijn het er over eens dat de economische crisis de ontwikkeling van dit soort initiatieven sterk heeft beperkt. Bij de start van deze programmaperiode is bovendien veel aandacht besteed aan de ombouw van het IFA-programma en de herbepaling van de rolverdeling. Tot en met medio 2012 is daarover overleg gevoerd

tussen PS, het College van GS en het College van Burgemeester en Wethouders van Almere, bilateraal, binnen het provinciehuis, en in de bestuurlijke kerngroep.

In hoofdstuk 2 is stilgestaan bij het nieuwe ontwerp van IFA. Op vijf punten zijn in het programmamanagement wijzigingen aangebracht die moeten leiden tot een meer coherente en consistente uitvoering:

In de aanvraagprocedure zijn de rollen zoveel mogelijk onderscheiden

Het proces van aanvraagontwikkeling en –besluitvorming gaat uit van functiescheiding en het ‘vierogenprincipe’.⁶⁷ Aan functiescheiding wordt inhoud gegeven door de stappen voorbereiding, advisering, en toetsing bij verschillende functionarissen of organen te beleggen. De voorbereiding van een projectidee is de taak van de inhoudelijk betrokken beleidsmedewerkers van provincie en gemeente, advisering is de taak van de adviescommissie, en besluitvorming is de taak van de bestuurlijke duo's, PS, en het bestuurlijk overleg. Het vierogenprincipe houdt in dat geen enkele functionaris of bestuurder afzonderlijk een besluit kan nemen of een stap in het proces kan voorbereiden. Daar is altijd ten minste een tweede collega bij nodig. De provincie wil vertraging en onduidelijkheid tijdens de looptijd van het project voorkomen door aan de voorkant hoge eisen te stellen aan de projectinrichting. Tegelijkertijd staat zij de aanvragers actief bij in het voldoen aan de administratieve vereisten. In veel gevallen, zo blijkt uit de dossiers, is dit tot tevredenheid van de aanvragers.

De provincie is managementautoriteit

De provincie heeft in IFA-2 de rol van managementautoriteit en vanuit dien hoofde een directe relatie met elk van de subsidieontvangers. Al in de aanvraagprocedure worden eisen gesteld aan de projectinrichting en –verantwoording.⁶⁸ Deze worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst. Na beschikkingverlening verzorgt de afdeling Programma Management Europa (PME) de projectcontrol. Daarnaast is de provinciale programmamanager verantwoordelijk voor de monitoring van de mijlpalen van de projecten. Dit leidt tot een heldere rolverdeling tussen gemeente en provincie. De bestuurlijke koppels zijn echter niet expliciet verantwoordelijk gesteld voor de voortgang van individuele projecten. Hierdoor is de projectcontrol vooral op ambtelijk niveau belegd, waarbij het bestuurlijk overleg politiek eindverantwoordelijk is.

De grondslagen voor en eisen ten aanzien van de financiële onderbouwing zijn aangescherpt

De definities van subsidiabele kosten, de grondslagen daarvoor en de toepassing ervan vergen van aanvragers al in het aanvraagstadium de voorbereiding van een gedegen businessplan, voorzien van juridische bindende cofinancieringsafspraken. Daarmee wordt al in de aanvraagfase gestuurd op het realiseren van de multiplier - het hefboomeffect - dat subsidie heeft in termen van aanvullende investeringen.

De gezamenlijke ambtelijk adviescommissie heeft een helder toetsingskader geformuleerd

Ter concretisering van de programmalijnen is een toetsingskader geformuleerd dat de doelstellingen en IFA-begrippen eenduidig operationaliseert.⁶⁹

Ondertekende uitvoeringsovereenkomst is in beschikking opgenomen subsidievoorwaarde

Subsidie wordt alleen verleend als provincie en begunstigde een subsidieovereenkomst sluiten. Die overeenkomst wordt eenzijdig door de provincie opgesteld en wordt door beide partijen ondertekend. In de uitvoeringsovereenkomst worden afspraken vastgelegd waaraan de begunstigde moet voldoen om aanspraak te

⁶⁷ Mededeling Investeringsimpuls Flevoland Almere, 6 maart 2012, pp. 2-3.

⁶⁸ Mededeling Investeringsimpuls Flevoland Almere, 6 maart 2012, pp. 2-3; Statenvoorstel IFA-2, 27 jan. 2011: 2.

⁶⁹ Mededeling Investeringsimpuls Flevoland Almere, 6 maart 2012, pp. 2-3; Toetsingskader IFA-2: 9. Zie voor een beschrijving van de rol van de ambtelijke adviescommissie paragraaf 2.2.

maken op het beschikte subsidiebedrag. Ook worden er afspraken gemaakt over de betaling, opschorting van betaling, voortgangsverslaglegging, projectadministratie, terugvordering en ontbinding. Op basis van periodieke rapportages wordt gecontroleerd of de subsidieontvanger de gemaakte afspraken is nagekomen. Mocht de begunstigde in gebreke blijven, dan kan de provincie besluiten nadere voorwaarden te stellen om de gemaakte afspraken alsnog na te komen en kan zij in het uiterste geval zelfs overgaan tot terugvordering van de uitbetaalde subsidie.⁷⁰

4.2 Verdeling van rollen en verantwoordelijkheden

In deze paragraaf wordt criterium 4 beoordeeld.

De onduidelijkheid over de rolverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden is weggenomen, dit is gebeurd door:

- *in het Bestuurlijk Overleg per project een bestuurlijk koppel aan te wijzen dat echt gezamenlijk verantwoordelijk is voor de vooruitgang van het desbetreffende project; en*
- *door als programmamanagers helder te maken wat de eigen rol en die van de provinciale en gemeentelijke projectleider is.*

Bevinding 4

Gaandeweg is er tijdens IFA-2 duidelijkheid ontstaan over de rolverdeling en verantwoordelijkheden. Aan het begin van IFA-2 heeft de provincie ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de projectaansturing naar zich toe te trekken. Hierdoor is duidelijkheid ontstaan over de rolverdeling op bestuurlijk en ambtelijk niveau en over de rolverdeling tussen gemeente en provincie. De bestuurlijke koppels zijn echter niet expliciet verantwoordelijk gesteld voor de voortgang van individuele projecten. Over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen PS en GS is pas later duidelijkheid ontstaan doordat in 2012 aanvullende werkafspraken zijn gemaakt. Hoewel er in algemene zin op ambtelijk niveau duidelijkheid is over de rolverdeling tussen gemeente en provincie, is tussen provincie en gemeente en binnen de gemeente niet expliciet vastgelegd wie er op ambtelijk niveau verantwoordelijk is voor het genereren van nieuwe projectideeën. Ook op bestuurlijk niveau is deze verantwoordelijkheid niet duidelijk vastgelegd.

Toelichting bevinding:

De start van IFA-2 heeft een aantal belangrijke verschuivingen gekend wat betreft de ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheden, en ook wat betreft de rolverdeling tussen gemeente en provincie. Door deze veranderingen is de onder IFA-1 geconstateerde onduidelijkheid over de werkwijze tussen provincie en gemeente, tussen PS en GS, tussen de kerngroep en de bestuurlijke koppels, binnen de bestuurlijke koppels, en tussen ambtenaren en bestuurder grotendeels, maar nog niet geheel, weggenomen."

4.2.1 Verschuiving van managementautoriteit van gemeente naar provincie

Onder IFA-2 treedt de provincie op als de managementautoriteit. Deze verschuiving van verantwoordelijkheid van gemeente naar provincie heeft geleid tot meer duidelijkheid op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Uit interviews en notulen blijkt dat er binnen de bestuurlijke kerngroep en het bestuurlijk overleg nu duidelijkheid is over de rolverdeling tussen provincie en gemeente.⁷¹ De provincie is managementautoriteit voor IFA, en de rol van de

⁷⁰ Mededeling Investeringsimpuls Flevoland Almere, 6 maart 2012, pp. 2-3.

⁷¹ Verslag overleg bestuurlijke kerngroep, 11 januari 2011.

gemeente beperkt zich tot het aandragen van projectideeën of optreden als cofinancier. IFA is in die zin een regulier groot subsidieprogramma geworden, met een relatief zware bestuurlijke kop in de vorm van een kerngroep en bestuurlijke koppels.

Voor de bestuurlijke duo's zijn de effecten van de verschuiving van managementautoriteit van gemeenten naar provincie beperkt. De invulling van de rol van de bestuurlijke duo's is ten opzichte van IFA-1 niet veel veranderd: de bestuurlijke koppels zijn niet expliciet verantwoordelijk gesteld voor de voortgang van individuele projecten. Wel zijn de bestuurlijke duo's nog steeds verantwoordelijk voor een gezamenlijk besluit over projectideeën. Over deze verantwoordelijkheid bestaat geen onduidelijkheid. Over de vraag in hoeverre de bestuurlijke duo's verantwoordelijk zijn voor het genereren van nieuwe projectideeën is wel onduidelijkheid. De projectontwikkeling komt in IFA-2 maar zeer spaarzaam op gang. Er zijn tot nu toe 16 projectideeën ontwikkeld, waarvan er drie subsidie hebben ontvangen.⁷² Er is echter nergens vastgelegd dat de bestuurlijke koppels ook verantwoordelijk zijn voor maximale budgetbesteding en daarmee voor het genereren van geschikte projectideeën. Uit de gevoerde interviews blijkt ook dat het onduidelijk is in hoeverre de bestuurlijke koppels verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het beperkte aantal projecten dat onder IFA-2 is gefinancierd.

Ambtelijk zijn de rollen in vergelijking met IFA-1 eenduidiger ingevuld. De controle op projecten en het programma ligt duidelijk bij de provinciale afdeling Programma Management Europa (PME) en bij de provinciale programmamanager. De gemeentelijke organisatie speelt hierin niet langer een rol en deze onderlinge taakverdeling is helder. Ook de rol van de adviescommissie is duidelijk.

Uit interviews komt naar voren dat er tussen provinciale en gemeentelijke ambtenaren geen goede communicatie is geweest over het herdefiniëren van deze rollen. Ook komt naar voren dat er door deze gebrekkige communicatie nog kleine misverstanden bestaan. Deze misverstanden komen bijvoorbeeld aan het licht bij het invullen van formulieren. Ook is op ambtelijk niveau niet vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het genereren van nieuwe projectideeën. De gemeente neemt het voortouw bij het ontwikkelen van projectideeën, maar binnen de gemeente zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over wie hier verantwoordelijk voor is. Verder moeten de ambtelijke organisatie nog ingespeeld raken op de consequenties die de verschuiving van managementautoriteit van gemeente naar provincie heeft voor de informatievoorziening. Doordat de focus bij de provincie ligt op controle op bedrijfsvoeringsprocessen (de afdeling PME) is de link tussen bedrijfsvoering en inhoud minder sterk geworden. Uit interviews blijkt dat de wijziging van de provinciale rol naar managementautoriteit voor de gemeente tot gevolg heeft dat informatie spaarzamer, minder coherent en minder regelmatig het gemeentehuis bereikt dan dat eerder het geval was. Dat maakt dat de gemeentelijke programmamanager minder goed is geïnformeerd. De gemeente en provincie hebben hierin in maart 2013 verbetering aangebracht door aanscherping van de opdracht van de gemeentelijke programmamanager.

4.2.2 Verschuiving van besluitvormingsbevoegdheid van GS naar PS

Naast de verschuiving van managementverantwoordelijkheid van gemeente naar provincie, is de rolverdeling binnen de provincie ook veranderd. PS hebben voor zichzelf een grotere rol opgeëist in de besluitvorming over projectideeën en projectaanvragen. Deze nieuwe rolverdeling tussen GS en PS is gaandeweg na de start van IFA-2 tot stand gekomen en is pas in april 2012 in aanvullende werkafspraken vastgelegd. Met het vastleggen van de nieuwe besluitvormingsprocedure is de rolverdeling tussen GS en PS duidelijk geworden.

⁷² Bestuurlijke Kerngroep IFA, Verslag bestuurlijke kerngroep IFA, 11 juni 2012; Bestuurlijke Kerngroep IFA, Verslag bestuurlijke kerngroep IFA, 7 februari 2012; Bestuurlijke Kerngroep IFA Verslag bestuurlijke kerngroep IFA, 28 november 2012; Bestuurlijk Overleg IFA Verslag Bestuurlijk Overleg IFA, 3 juli 2012. Zie bijlage F voor een overzicht van de projectideeën die geen subsidie hebben ontvangen. Dit overzicht is gereconstrueerd op basis van de notulen van bestuurlijke overleggen en bestuurlijke kerngroep bijeenkomsten.

Bij de start van IFA-2 hebben PS aangegeven zich onvoldoende betrokken te voelen bij de besluitvorming over IFA-projecten. Doordat er geen apart delegatiebesluit genomen was voor IFA-2 meende een deel van PS dat de bevoegdheid om besluiten te nemen over IFA projecten bij PS lag. GS waren echter van mening dat onder het duale stelsel geen apart delegatiebesluit nodig was en dat de bevoegdheid om uitvoerende besluiten te nemen volgens de Provinciewet aan GS toekwam.⁷³ GS waren daarbij van mening dat besluitvorming over de beschikbare middelen jaarlijks via de programmabegroting zou plaatsvinden en dat GS PS over individuele projectbesluiten alleen hoefden te informeren.⁷⁴

Conform deze interpretatie hebben GS begin 2012 besloten een IFA subsidie te verstrekken aan het project Boshart Almeerderhout.⁷⁵ Naar aanleiding van dit GS besluit hebben PS echter aangegeven niet alleen geïnformeerd te willen worden, maar zelf een besluit te willen nemen over het al dan niet verstrekken van subsidies aan projecten. Op basis van dit verzoek vanuit PS zijn er tussen PS en GS aanvullende werkafspraken gemaakt over de onderlinge rolverdeling. Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven, heeft dit geleid tot een belangrijke toezegging van GS aan PS: GS zullen PS informeren over projectideeën en PS besluiten over de uitwerking van een projectidee tot een complete aanvraag. Hiermee bepalen PS dus welke projecten een subsidieaanvraag kunnen indienen (een zogenaamd Go – No Go moment). De nieuwe afspraken tussen GS en PS zijn schriftelijk vastgelegd en om de besluitvormingsprocedure helder weer te geven is van de procedure ook een stroomschema gemaakt.⁷⁶

4.2.3 Rol van de gemeenteraad

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, speelt de gemeenteraad alleen een rol in de besluitvorming als voor een bepaald project door de gemeente financiële middelen ter beschikking zijn gesteld. In dat geval besluit de raad via het vaststellen van de begroting over de benodigde middelen. Uit het gesprek met raadsleden komt naar voren dat de raad geen discussie heeft gevoerd over de mee te geven kaders voor IFA-2. Na de aanbidding van de evaluatie is er geen verdere discussie over IFA geweest tussen raad en college. Noch het college, noch de raad, heeft het onderwerp geagendeerd. Wanneer IFA in de raad geagendeerd wordt, betreft het incidentele projecten, die alleen worden geagendeerd als cofinanciering nodig is, of als iets mis dreigt te gaan. IFA-2 als programma wordt niet besproken. De informatievoorziening richting de raad over IFA is mede hierdoor summier geweest en alleen ter kennisneming aangeboden.

Uit het gesprek met raadsleden komt naar voren dat er binnen de raad onduidelijkheid bestaat over de rol die de raad kan of moet spelen. Uit het gesprek komt naar voren dat de raad niet is geïnformeerd over de nieuwe werkafspraken tussen GS en PS. Zodoende heeft de raad geen inzicht in het nieuwe besluitvormingsproces rondom projectaanvragen. Ook is het de raad onduidelijk welke controlerende rol hij kan spelen wat betreft de voortgang van het investeringsprogramma als geheel. Tevens is er onduidelijkheid over de rol die de raad kan spelen bij het initiëren van projectideeën (voorafgaand aan besluitvorming door de bestuurlijke duo's). Wel geven raadsleden aan te willen meedenken over mogelijke nieuw projecten.

Door de beperkte rol die de raad momenteel speelt in het programma en door de onduidelijkheid binnen de raad over de wijze waarop de raad een grotere rol zou kunnen spelen, staat de raad op grote afstand van het

⁷³ Aanvullende werkafspraken met Provinciale staten over IFA-2, 15 mei 2012.

⁷⁴ Mededeling Investeringsimpuls Flevoland Almere 2), 6 maart 2012: 1.

⁷⁵ Mededeling aan Provinciale Staten van 14-2-2012.

⁷⁶ Provincie Flevoland, Aanvullende werkafspraken met Provinciale Staten over IFA-2, d.d. 11 juli 2012; Provinciale Staten, Amendement betreffende Statenstuk 1326970, 11 juli 2012, zie ook Provinciale Staten, Notulen van de openbare vergadering van Provinciale Staten van Flevoland Gehouden, 11 juli 2012; Provincie Flevoland, IFA subsidieverleningstraject, geen datum. (Dit schema is ook weergegeven in hoofdstuk 2)

programma. In het gesprek met raadsleden geven de raadsleden aan dat de raad zich hierdoor niet goed bij het programma betrokken voelt. Uit het groepsgesprek met raadsleden blijkt dat IFA-2 voor de raadsleden geen belangrijk thema is geweest.

HOOFDSTUK 5

IFA-2 projectmanagement

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop het projectmanagement onder IFA-2 is vormgegeven. Het hoofdstuk beantwoordt achtereenvolgens de volgende onderzoeksvragen:

- 5. Worden de projecten en projectideeën meer professioneel uitgewerkt en beoordeeld en wat is de betrokkenheid van de bestuurlijke koppels, PS en de raad bij de besluitvorming?*
- 6. Hoe worden de projecten gemonitord en worden de bestuurlijke koppels, PS en de raad voldoende betrokken bij de voortgang?*
- 7. Wat is het effect van de verplichte co-financieringsafspraken op de keuze van de projecten en wordt de gemeenteraad hier voldoende bij betrokken?*

5.1 Voorbereiding en uitwerking projectaanvragen

In deze paragraaf wordt criterium 5 beoordeeld:

- *Projecten die het karakter hebben van een opbouw- of ontwikkeltraject zijn uitgewerkt in een businessplan.*
- *Derden die een rol spelen in het project zijn bij dit businessplan betrokken.*
- *Voor de beoordeling van projecten is een onafhankelijke adviescommissie van deskundigen samengesteld.*
- *Er zijn afspraken gemaakt over de betrokkenheid van de bestuurlijke koppels, PS en de raad bij de besluitvorming.*
- *De betrokkenheid van de bestuurlijke koppels, PS en de raad bij de besluitvorming is volgens de gemaakte afspraak verlopen.*

Bevinding 5

Onder de nieuwe besluitvormingsprocedure voor IFA-2 worden projectideeën en projectaanvragen in meer detail uitgewerkt. Hierbij wordt ook een businessplan opgesteld waarbij alle projectpartners betrokken zijn. Ook worden de projectideeën en projectaanvragen beoordeeld door een adviescommissie. Hiermee is een belangrijke controle op toetsingscriteria en de kwaliteit van projecten aangebracht. De keuze voor een interne adviescommissie is goed afgewogen. Doordat er gekozen is voor een ambtelijke adviescommissie en niet voor een commissie van externe experts is de link met het bedrijfsleven niet versterkt. Ten slotte zijn er over de besluitvormingsprocedure duidelijke afspraken gemaakt over de rollen van de betrokken partijen. Dit is uitgewerkt in een stroomschema waarin bij iedere stap van projectidee tot subsidiebeschikking de verantwoordelijke partij is benoemd. Uit notulen en verslagen blijkt dat besluitvorming ook volgens deze afspraken verloopt.

Toelichting bevinding:

In de evaluatie van Twynstra Gudde wordt de aanbeveling gedaan projectaanvragen meer professioneel uit te werken en te beoordelen. Dit is op drie manieren uitgewerkt:

- De eisen aan de financiële onderbouwing voor projecten is aangescherpt, inclusief het vereiste een sluitend businessplan te presenteren.
- Er is een adviescommissie ingesteld.
- Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de rolverdeling.

5.1.1 Aangescherpte financiële onderbouwing van projecten

In het toetsingskader voor de tweede tranche van IFA wordt op deze aanbeveling ingegaan. Het toetsingskader schrijft voor dat in een projectplan ten minste de context, de projectactiviteiten, de projectorganisatie, relevante wet- en regelgeving, en de samenhang met de doelstelling van IFA-2 uiteen moeten worden gezet.⁷⁷ Verder schrijft het toetsingskader voor dat de volgende bedrijfsmatige gegevens moeten worden opgeleverd:

- Welke projectactiviteiten worden uitgevoerd.
- Wat deze activiteiten opleveren in termen van (deel)resultaten. In het geval een(deel)resultaat van het project wordt geëxploiteerd dient een uitgewerkte business case / exploitatiebegroting als bijlage te worden meegezonden.
- Wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en het resultaat (In geval van een samenwerkingsverband);
- Waar en wanneer deze activiteiten worden uitgevoerd (locatie en fasering).
- Hoeveel de projectactiviteiten kosten. Een uitgebreide kostenbegroting met toelichting dient als separate bijlage te worden meegezonden.⁷⁸

In de bepalingen over de projectaanvragen is geen harde eis opgenomen wat betreft het opstellen van een businessplan. In de uitwerking van de toetsingscriteria is deze eis wel opgenomen. In het businessplan worden alle participerende partijen betrokken en wordt hun inhoudelijke rol en financiële bijdrage aan het project uiteengezet. Het businessplan wordt ook in de bestuurlijke kerngroep doorgenomen.⁷⁹

5.1.2 De adviescommissie

In het evaluatierapport beveelt Twynstra Gudde aan een adviescommissie van externe experts of ondernemers in te stellen om de aan projecten verbonden risico's in te schatten.⁸⁰ Aan deze aanbeveling is in die zin gevolg gegeven dat er een adviescommissie is ingesteld. Deze commissie is echter samengesteld uit provinciale en gemeentelijke ambtenaren en niet uit externe experts. (Zie Hoofdstuk 2.) In interviews wordt aangegeven dat er bewust voor is gekozen om geen commissie met externe experts in te stellen. Een externe adviescommissie zou namelijk voorbijgaan aan de behoefte van PS om het programma directer te controleren. Een commissie van externe experts zou buiten de provinciale organisatie staan en daarmee zou het onduidelijk zijn wie de controle op deze commissie voert. Bij een ambtelijke invulling van de commissie bestaat dit probleem niet. Doordat er gekozen is voor een ambtelijke adviescommissie en niet voor een commissie van externe experts is de link met het bedrijfsleven niet versterkt.

De adviescommissie speelt een belangrijke rol bij de beoordeling van projecten. Zonder een positief advies van de commissie over projectidee en subsidieaanvraag nemen de bestuurlijke kerngroep en het bestuurlijk overleg namelijk geen besluit over het idee of de aanvraag. De commissie vervult daarmee een belangrijke controle op de toetsingscriteria en de inhoudelijke kwaliteit van projecten. Adviezen en notulen van de adviescommissie tonen dat de commissie functioneert en daadwerkelijk adviezen uitbrengt over projectideeën en subsidieaanvragen.⁸¹

⁷⁷ Toetsingskader IFA-2, bijlage B: Minimale eisen aan projectplan.

⁷⁸ Toetsingskader IFA-2, Bijlage B, Minimale eisen aan projectplan.

⁷⁹ Verslag overleg bestuurlijke kerngroep 11 januari 2011.

⁸⁰ Twynstra Gudde voor Provincie Flevoland, Eindrapport evaluatie Investeringsprogramma Flevoland-Almere, d.d. 2010: 42.

⁸¹ IFA-2 - Schriftelijke ronde adviescommissie Floriade, 1309777, 3 april 2012; IFA-2 - schriftelijk advies projectidee "JVEI 2.0", 1363982, 8 augustus 2012; verslag vergadering adviescommissie, 9 juni 2011.

5.1.3 Duidelijke afspraken over rolverdeling

Over de voorbereiding en uitwerking van projectaanvragen bestaat aan het begin van IFA-2 nog onduidelijkheid. Begin 2011 is bijvoorbeeld de status van de longlist nog niet helder; welke status hebben projecten op deze lijst? In de bestuurlijke kerngroep worden bestuurders van provincie en gemeente het echter eens over de stappen in het selectieproces van projecten.⁸² In de eerste stap besluiten de bestuurlijke duo's over projectideeën. Na een positief besluit van de duo's wordt het idee ambtelijk uitgewerkt. Hierna volgen schriftelijke rondes met advies van een ambtelijke adviescommissie en daarna verloopt de besluitvorming van GS en B&W gelijktijdig.⁸³

Begin 2012 volgen er afspraken tussen GS en PS over de onderlinge rolverdeling binnen de provincie. Deze afspraken worden vastgelegd in het stroomschema dat is weergegeven in hoofdstuk 2.⁸⁴ Met de aanvullende werkaafspraken tussen GS en PS zijn er begin 2012 duidelijke afspraken gemaakt tussen alle betrokken partijen over de rolverdeling in de voorbereiding en uitwerking van projectaanvragen. In interviews wordt aangegeven dat de afspraken over de voorbereidingen en besluitvormingsprocedure duidelijkheid bieden. Voor iedere stap is een formulier of format beschikbaar, wat de projectorganisatie structuur geeft bij het voorbereiden van de stappen. Verslagen van bestuurlijke overleggen, uitgebrachte adviezen van de adviescommissie en Statenstukken tonen dat de afspraken zoals ze begin 2012 zijn vastgelegd, ook daadwerkelijk worden nagekomen.⁸⁵

Ondanks de heldere afspraken bestaan er nog wel problemen met de voorbereiding en uitwerking van projecten. In de praktijk blijkt het bijvoorbeeld moeilijk het multiplier effect duidelijk aan te geven. Ook bestaat er onduidelijkheid over het begrip topvoorziening. Uit interviews blijkt dat er voor projectaanvragers geen eenduidige definitie van deze begrippen beschikbaar is en dat de termen daardoor door projectaanvragers op meerdere manieren worden geïnterpreteerd en zodoende in projectvoorstellen op verschillende wijzen worden uitgelegd. Ook zijn er in alle projectdossiers wel toezeggingen voor cofinanciering aanwezig, maar varieert de hardheid van deze toezeggingen sterk. Met de toetsing wordt op dit punt pragmatisch omgegaan.

5.2 Monitoring en rapportage

In deze paragraaf wordt criterium 6 beoordeeld:

De bestuurlijke koppels worden periodiek geïnformeerd over:

- *de bijdrage van het project aan de doelstellingen van de twee programmalijnen van IFA-2;*
- *de planning van het project; welke acties wanneer worden ondernomen;*
- *de in de afgelopen periode uitgevoerde activiteiten;*
- *de in de afgelopen periode gerealiseerde resultaten en effecten;*
- *de in de afgelopen periode aangewende financiële middelen;*
- *voortgang van het project ten opzichte van de planning;*
- *de (tussen) resultaten en effecten die in de komende periode moeten worden gerealiseerd;*
- *de financiële middelen die in de komende periode worden aangewend;*
- *daarnaast worden de bestuurlijke koppels incidenteel geïnformeerd over problemen bij de uitvoering van het project en over de voorwaarden die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van het project.*

⁸² Verslag overleg bestuurlijke kerngroep, 11 januari 2011.

⁸³ Verslag overleg bestuurlijke kerngroep, 11 januari 2011.

⁸⁴ Provincie Flevoland, IFA subsidieverleningstraject, geen datum.

⁸⁵ Verslag bestuurlijke kerngroep, 7 februari 2012, Adviesformulier projectideeën IFA-2, Project Ontwikkeling Boshart Almeerderhout, IFA-2 - Schriftelijke ronde adviescommissie Floriade, 1309777, 3 april 2012; IFA-2 - schriftelijk advies projectidee "JVEI 2.0", 1363982, 8 augustus 2012; verslag vergadering adviescommissie, 9 juni 2011.

PS en de gemeenteraad worden jaarlijks geïnformeerd over:

- de bijdrage van het project aan de doelstellingen van de twee programmalijnen;*
- welke (tussen)resultaten en effecten al zijn gerealiseerd;*
- welke (tussen) resultaten en effecten nog zijn gepland en wanneer deze worden gerealiseerd;*
- welke activiteiten nog moeten worden uitgevoerd;*
- welk deel van de toegezegde middelen voor het project reeds zijn besteed;*
- welke eventuele problemen er zijn bij de uitvoering van het project en welke voorwaarden er noodzakelijk zijn om het project succesvol te kunnen uitvoeren.*

Bevinding 6

Volgens het convenant moet rapportage aan de gemeenteraad en Provinciale Staten plaatsvinden aan de hand van tussentijdse voortgangsrapportages (twee maal per jaar) en een evaluatie van het programma eenmaal per vier jaar. Over 2011 en 2012 is enigszins afgeweken van deze wijze van rapporteren. Zo hebben de raad en PS het jaarverslag over 2011 later ontvangen, en is er in 2012 geen halfjaarrapportage opgeleverd. Hierdoor hebben de raad en PS tot het moment waarop de jaarrapportage 2012 is uitgebracht geen rapportage over IFA-2 ontvangen. De rapportages aan raad en PS voldoen inhoudelijk grotendeels aan de gestelde criteria. Alleen de rapportage over bereikte resultaten en effecten is onvoldoende. Er wordt wel gerapporteerd over concrete project resultaten, maar gegevens over de effecten die hiermee zijn behaald, ontbreken.

Onder IFA-2 zijn de rapportage verplichtingen voor subsidieontvangers aangescherpt. Deze verplichtingen zijn vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomsten. De verantwoordelijke bestuurders ontvangen nu vier maal per jaar een tussenrapportage. Deze rapportages voldoen inhoudelijk grotendeels aan de gestelde criteria. Net als bij de rapportages aan de raad en PS is de verantwoording over bereikte resultaten en effecten echter onvoldoende.

Ook blijkt dat zowel de betrokken portefeuillehouders als de raad en PS onvoldoende zicht hebben op de voortgang van het programma IFA-2 als geheel.

Toelichting bevinding:

Over de voortgang van IFA-2 projecten wordt op meerdere wijzen gerapporteerd. In het convenant zijn afspraken gemaakt over de rapportage aan PS en de raad, en over de rapportage aan het bestuurlijk overleg. Onder IFA-2 is de periodieke rapportageplicht van begunstigden nader uitgewerkt. Daarnaast wordt er incidenteel gerapporteerd over afgeronde projecten en programma-evaluaties.

5.2.1 Rapportage aan PS en de Raad

In het convenant voor het investeringsprogramma is opgenomen dat PS en raad op drie manieren over de voortgang van het IFA worden geïnformeerd. Zo ontvangen raad en Staten een jaarlijkse rapportage over de financiële voortgang van het programma in de jaarrekeningen. Ook ontvangen de raad en Staten tweemaal per jaar een tussentijdse voortgangsrapportage. Ten slotte ontvangen raad en Staten eenmaal in de vier jaar een evaluatie van het meerjarenplan.⁸⁶ In het Statenvoorstel over IFA-2 is de halfjaarlijkse voortgangsrapportage nogmaals bevestigd. Ook hebben GS hier toegezegd alle beschikbare projecten ter kennisname aan de

⁸⁶ Convenant IFA, 2006, artikel 12 en 13

Commissie Bestuur van PS aan te bieden.⁸⁷ Qua timing wordt voor het uitbrengen van het halfjaarverslag en jaarverslag aangesloten bij de reguliere P&C cyclus.⁸⁸

Begin 2011 is door GS aangegeven dat er voor het IFA jaarverslag over 2011 van de afgesproken timing zal worden afgeweken. Dit betekent dat het jaarverslag over 2011 niet gelijktijdig met het jaarverslag van de provincie is opgeleverd. Deze afwijking van het afgesproken rapportagemoment houdt verband met de afronding in 2011 van het merendeel van de IFA-1 projecten. GS kiezen er daarom voor het IFA jaarverslag 2011 tevens dienst te laten doen als eindverslag over IFA-1. Voor het eindverslag over IFA-1 zijn echter de definitieve jaarcijfers van de uitvoerende stichtingen benodigd, en deze cijfers zijn pas medio 2012 beschikbaar. De jaarrapportage over 2011 zou daarom pas medio 2012 kunnen worden opgesteld.⁸⁹ Wat betreft de timing van de rapportage is er over 2011 dus afgeweken van de gemaakte afspraken.

Over 2012 is ook afgeweken van de afgesproken wijze van rapporteren. De jaarrapportage over 2011 is de laatste rapportage die de raad en PS over het Investeringsprogramma hebben ontvangen. De halfjaarrapportage 2012 is niet aan raad en Staten aangeleverd. In interviews is aangegeven dat er inmiddels werd gewerkt aan de jaarrapportage over 2012. Deze jaarrapportage is nog voor de afronding van het onderzoek aan PS aangeboden en door PS besproken (mei 2013), en is tevens voor het eind van het onderzoek door B&W aan de raad aangeboden.⁹⁰

Door het uitblijven van de tussentijdse voortgangsrapportage in 2012 en doordat de jaarrapportage over 2011 vooral over IFA-1 ging, is er bij PS verwarring ontstaan over de wijze waarop er over IFA-2 wordt gerapporteerd. Vanuit PS zijn er vragen gesteld aan GS over het uitblijven van tussentijdse rapportages.⁹¹ GS hebben hierop geantwoord dat er sinds 2011 op verschillende momenten is gerapporteerd over het investeringsprogramma, maar dat deze rapportage is opgenomen in de documenten van de P&C-cyclus en dat geen afzonderlijke rapportages zijn toegezonden.⁹² Als reden hiervoor geven GS aan dat er geen inhoudelijk nieuws was over het programma. Omdat er geen sprake is geweest van een separate voortgangsrapportage hebben PS de aangeboden informatie niet als voortgangsrapportage herkend. In reactie op de vragen van PS bevestigen GS echter de eerder gemaakte afspraken en zeggen zij toe via separate voortgangsrapportages tweemaal per jaar te rapporteren over de voortgang van het programma. Indien er geen inhoudelijk nieuws is, zal dit via de voortgangsrapportage aan PS worden gemeld.⁹³

Omdat de tussentijdse voortgangsrapportage van 2012 achterwege is gebleven, is ook de raad van Almere meer op afstand komen te staan. De raad wordt geïnformeerd over individuele IFA projecten waar de gemeente als cofinancier optreedt. Doordat de raad de informatie uit de provinciale P&C stukken echter niet heeft ontvangen en doordat de jaarrapportage over 2011 zich voornamelijk heeft gericht op de afronding van IFA-1, heeft de raad het gevoel niet goed op de hoogte te zijn van de uitvoering van IFA-2 projecten en de voortgang van het programma als geheel. Zo heeft de raad geen inzicht in besteding van projectmiddelen, de realisatie van projecten, of de ontwikkeling van nieuwe projectideeën. Uit het gesprek met raadsleden blijkt dat de raad zich, mede door deze beperkte informatievoorziening, niet betrokken voelt bij het programma.

⁸⁷ Statenvoorstel, 27 jan. 2011: 3.

⁸⁸ Mededeling Verslaglegging 2011 IFA-1, Commissaris der Koningin, 22 nov. 2011: 1.

⁸⁹ Mededeling Verslaglegging 2011 IFA-1, Commissaris der Koningin, 22 nov. 2011: 1.

⁹⁰ Jaarrapportage 2012 Investeringsprogramma Flevoland-Almere, april 2013.

⁹¹ Mededeling aan Provinciale staten over Rapportages IFA, nr.1466765, 27 februari 2013.

⁹² Mededeling aan Provinciale staten over Rapportages IFA, nr.1466765, 27 februari 2013.

⁹³ Mededeling aan Provinciale staten over Rapportages IFA, nr.1466765, 27 februari 2013.

Naast de voortgangsrapportages moeten de raad en de PS ook eens per vier jaar worden geïnformeerd over de uitkomsten van de periodieke programma-evaluatie. De laatste evaluatie heeft in 2010 plaatsgevonden. PS en raad zijn hierover conform afspraak geïnformeerd en hebben het evaluatierapport ontvangen. Tevens is er naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie een apart overzicht van de stand van zaken per project opgesteld. Ook dit stuk hebben PS en raad ontvangen. Er is over IFA-1 ook een eindrapportage gemaakt. Op 26 februari en 12 maart 2013 is deze rapportage aangeboden aan respectievelijk PS en de raad.⁹⁴

5.2.2 Rapportage aan bestuurlijke koppels, bestuurlijk overleg en bestuurlijke kerngroep

Onder IFA-2 is de rapportage aan het bestuurlijk overleg aangescherpt. In het IFA convenant is afgesproken dat er halfjaarlijks aan het bestuurlijk overleg wordt gerapporteerd over de voortgang van projecten. Hierbij is niet gespecificeerd of rapportage via de programmamanager verloopt, of dat er direct door de subsidieontvangers wordt gerapporteerd. Op basis van deze rapportages besluit het bestuurlijk overleg indien nodig projecten bij te stellen.⁹⁵ Er zijn geen aparte afspraken gemaakt over rapportage aan de bestuurlijke kerngroep of aan de bestuurlijke koppels. Omdat de bestuurlijke kerngroep en de bestuurlijke koppels deel uitmaken van het bestuurlijk overleg ontvangen zij dezelfde informatie die het bestuurlijk overleg ontvangt.

In het toetsingskader voor de tweede tranche van het investeringsprogramma is deze rapportageverplichting uitgewerkt. Hierin is opgenomen dat de begunstigden dienen te rapporteren over de voortgang van het project, zowel inhoudelijk als financieel. Deze rapportage verloopt via de programmamanager. Hierbij moeten een cumulatief ingevulde factuurlijst, contractenlijst en urenlijsten worden aangeleverd. De subsidieontvanger moet hiervoor gebruik maken van het standaardformulier voor voortgangsrapportages. Deze voortgangsrapportages moeten tweemaal per jaar worden aangeleverd: uiterlijk 1 maart (over de periode tot en met 31 december) en uiterlijk 1 september (over de periode tot en met 1 juni). Tevens kan de provincie tussentijds om een extra voortgangsrapportage verzoeken.⁹⁶

In de uitvoeringsovereenkomsten met de begunstigden is de rapportageverplichting nog verder uitgewerkt. Voor het project Jan van Es 2.0 is hierin bijvoorbeeld afgesproken dat subsidieontvangers naast de halfjaarlijkse rapportages op 1 maart en 1 september ook op 1 juni en 1 december tussenrapportages zullen leveren. In de uitvoeringsovereenkomst voor het project Jan van Es 2.0 is dus sprake van vier rapportagemomenten per jaar. Daarnaast kan de provincie tussentijds nog een extra rapportage opvragen.⁹⁷

Het format van deze tussenrapportages is afgeleid van het format voor rapportages over Europese programma's. In elk van de vier tussenrapportages moeten subsidieontvangers rapporteren over:

- de voortgang van het project tot dusver (in chronologische volgorde) ;
- een overzicht van alle voor het project verstrekte opdrachten aan derden;
- een overzicht van gemaakte kosten, onderbouwd met facturen en aangevuld met een analyse van eventuele afwijkingen van de begroting;
- een overzicht van de ontvangen IFA subsidie en eventuele andere bijdragen en de daarvan opgenomen tegoeden;
- een overzicht van alle voor het project gemaakte arbeidskosten;
- alle afwijkingen van het projectplan, de investeringsplanning, of de projectbegroting.⁹⁸

⁹⁴ Brief aan de raad betreffende Afronding eerste tranche IFA, 12 maart 2013; Gedeputeerde Staten Mededeling: Rapportage eerste fase Investeringsprogramma Flevoland - Almere 2006-2011.

⁹⁵ IFA Convenant 2006, artikel 12.

⁹⁶ Bijlage 3, Toetsingskader IFA-2: 6

⁹⁷ Zie artikel 5.2, Uitvoeringsovereenkomst JVEI 2.0.

⁹⁸ Zie artikel 5.1, Uitvoeringsovereenkomst JVEI 2.0

In de uitvoeringsovereenkomsten is niet voorgeschreven dat ook over de bereikte resultaten en effecten moet worden gerapporteerd.

Naast de periodieke voortgangsrapportages ontvangen de betrokken bestuurlijke duo's ook alle projectplannen en businessplannen. Tevens ontvangen zij het advies van de ambtelijke adviescommissie. De bestuurlijke duo's beschikken voor ieder project dus over inzicht in het projectidee, de projectaanvraag en uitgewerkte plannen en begroting, en de voortgang van het project sinds de start. In bestuurlijke overleggen en in de bestuurlijke kerngroep wordt stilgestaan bij alle lopende projecten en alle door de bestuurlijke duo's voorgelegde projectideeën. Uit de notulen van de bestuurlijke overleggen blijkt dat bestuurders een minder goed overzicht hebben van de voortgang van het programma als geheel. Zo bestond er medio 2012 nog geen inzicht in de planning van de uitgaven voor IFA-2.⁹⁹ Er zijn in het convenant en het toetsingskader ook geen specifieke afspraken gemaakt over tussentijdse rapportage (van bijvoorbeeld de programmamanager aan het bestuurlijk overleg) over het programma als geheel. Uit notulen van bestuurlijke overleggen blijkt dat dit beeld tijdens bestuurlijke overleggen ontstaat op basis van alle individuele projectrapportages en de lijst met projectideeën.¹⁰⁰ Uit interviews komt naar voren dat betrokkenen voor- en nadelen zien in de aangescherpte rapportage verplichtingen. Zo speelt de gemeente geen rol meer in het monitoren van, en aanleveren van gegevens over de lopende projecten. De provincie heeft onder IFA-2 op dit punt een directe relatie met de aanvragers. Dit verheldert de financiële gang van zaken tussen provincie en gemeente en bevordert het zicht op eventuele onderbesteding en mogelijke financiële risico's. Het nadeel hiervan is wel dat de gemeente meer op afstand is komen te staan. Uit gesprekken blijkt dat hierdoor vooral de ambtelijke organisatie van de gemeente een minder goed zicht heeft op de projectvoortgang.

Een ander nadeel betreft de verminderde flexibiliteit voor subsidieontvangers. De begunstigde moet zich aan het ingediende businessplan en bijbehorende uitgavenschema houden. Uit interviews blijkt dat subsidiënten dit strikt proberen te doen omdat zij bang zijn bij afwijking van het businessplan een deel van de ontvangen subsidie terug te moeten betalen. Doordat subsidieontvangers vasthouden aan het originele businessplan wordt het lerende vermogen en de mogelijkheid om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden beperkt. Ook kan dit de aansturing door de verantwoordelijke bestuurders moeilijker maken. Om geen wijzigingen in het businessplan te hoeven rapporteren zullen subsidieontvangers ook zo lang mogelijk proberen zelf zaken op te lossen. Hierdoor is het mogelijk dat bestuurders wellicht te laat informatie over problemen en afwijkingen van de planning worden geïnformeerd.

5.3 Cofinanciering

In deze paragraaf wordt criterium 7 beoordeeld:

- De cofinancieringsafspraken leiden ertoe dat de projecten in stand kunnen worden gehouden nadat financiering uit het investeringsprogramma wordt beëindigd.
- De cofinancieringsafspraken leiden ertoe dat een groter deel van het programma wordt gefinancierd door partijen anders dan de provincie.
- Het college van B&W legt projecten die het budgetrecht raken aan de raad voor.

⁹⁹ Verslag bestuurlijk overleg, 3 juli 2012.

¹⁰⁰ Verslag bestuurlijke kerngroep, 7 februari 2012, Verslag bestuurlijke kerngroep, 11 juni 2012, Verslag bestuurlijk overleg, 3 juli 2012.

Bevinding 7

Onder IFA-2 geldt dat er een eis tot 50% cofinanciering is opgenomen in de subsidievoorwaarden. Aan deze eis wordt strikt vastgehouden. Dit heeft tot gevolg dat de uitgevoerde projecten in financiële zin een multipliereffect realiseren en een groter deel van het programma dus door partijen anders dan de provincie wordt gefinancierd.

Zoals door betrokken ambtenaren en bestuurders is aangegeven, is een mogelijke keerzijde dat het tijdens de economische crisis moeilijker is projecten te vinden waarvoor de benodigde 50% cofinanciering binnengehaald kan worden. Dit komt mede door de minimale projectomvang van €2 mln., waardoor €1 mln. aan cofinanciering vereist is.

De gemeenteraad besluit, indien de gemeente als cofinancier optreedt, via besluitvorming over de begroting over cofinanciering door de gemeente.

Toelichting bevinding:

Onder de tweede tranche van het investeringsprogramma is een eis ten aanzien van cofinanciering opgenomen. Alleen projecten met minimaal 50% cofinanciering van partijen anders dan de provincie komen in aanmerking voor een subsidie.¹⁰¹ Daarnaast is er voor IFA-2 projecten ook een eis met betrekking tot de minimale projectomvang gesteld. Het moet gaan om substantiële projecten met een minimale subsidiabele omvang van € 2 mln.¹⁰²

De eis tot cofinanciering heeft voor- en nadelen. Een belangrijk voordeel van deze eis is het grotere multiplier effect. Dit is het resultaat van de bijdrage van andere partijen. Doordat externe partijen per project ten minste 50% van de kosten betalen, wordt een groter deel van het programma door partijen anders dan de provincie gefinancierd. Daarnaast is de verwachting dat de eis tot cofinanciering ook het voordeel heeft dat aanvragende partijen financieel gecommitteerd zijn. Mede door de korte looptijd van IFA-2 projecten tot nu toe, is het niet mogelijk gebleken om te beoordelen of dit ook bijdraagt aan de instandhouding van projecten en de bestendiging van projectresultaten.

Uit interviews komt echter ook naar voren dat de eis tot cofinanciering een belemmerende werking heeft op het genereren van bruikbare projectideeën. Er worden onder IFA-2 relatief weinig projectideeën ontwikkeld. Dit blijkt ook uit het beperkte aantal bijeenkomsten van bestuurlijke duo's, de bestuurlijke kerngroep en het overleg tussen beide colleges. Dit beperkte aantal projectinitiatieven wordt veroorzaakt door de eis tot cofinanciering (50%) in combinatie met de minimale projectomvang van € 2 mln. en de economische crisis.

In interviews wordt aangegeven dat men door de economische crisis juist meer projectaanvragen zou verwachten nu de gemeente zelf minder middelen te besteden heeft. Het probleem is echter dat de markt de benodigde cofinanciering niet kan waarmaken. Betrokken ambtenaren geven aan dat het vinden van financiering door de economische crisis zeer moeilijk is. Dit geldt zeker voor het minimale cofinancieringsbedrag van €1 mln. dat met IFA-2 projecten is gemoeid. Relatief kleine projecten zoals die tijdens IFA-1 konden worden gerealiseerd vallen hierdoor af, terwijl hiervoor wellicht nog wel financiering gevonden zou kunnen worden. Hierdoor komen volgens betrokkenen potentieel interessante projecten niet in aanmerking voor subsidie.

¹⁰¹ Toetsingskader IFA-2: 9.

¹⁰² Investeringsprogramma IFA-2, 2011-2015: 3.

Het gaat dus niet om het effect van de eis tot cofinanciering per se, maar om het effect van de eis tot cofinanciering in combinatie met de minimale projectomvang en het slechte economische tij. In interviews wordt verder aangegeven dat er blijkbaar bij de gemeente zelf te weinig interesse is in, of mogelijkheden zijn tot, het financieren van een deel van de projectkosten. Vanuit de gemeente is aangegeven dat de administratieve lasten voor kleine projecten hoog zijn en daarom niet aantrekkelijk. Ook is aangegeven dat met het oog op de komende decentralisatie inclusief de taakstellende efficiëntievoordelen van een relatief armlastige gemeente de mogelijkheid tot cofinancieren ook is afgenomen. De problemen met de eis tot cofinanciering zijn overigens al in de halfjaarrapportage van 2010 en later in de eindrapportage over IFA-1 onderkend.¹⁰³

De raad speelt een formele rol in de besluitvorming rondom cofinanciering door de gemeente. Als er sprake is van cofinanciering door de gemeente, dan is de raad hier via besluitvorming over de begroting bij betrokken. In het groepsgesprek met raadsleden geven de leden aan dat er in dat geval in de raad wordt gesproken over de individuele IFA projecten waarvoor cofinanciering benodigd is. De raad besluit in deze gevallen over het ter beschikking stellen van de benodigde middelen. Deze middelen worden in de begroting opgenomen. Het college kan deze middelen vervolgens voor de betreffende projecten aanwenden.

¹⁰³ Halfjaarrapportage IFA 2010: 5; Rapportage eerste fase Investeringsprogramma Flevoland – Almere 2006-2011': 5.

HOOFDSTUK 6

Gedeeld beeld

In dit hoofdstuk staat de mate waarin er politiek, bestuurlijk en ambtelijk sprake is van een gedeeld beeld over IFA-2 centraal. De volgende onderzoeksvraag wordt beantwoord:

8. Is duidelijk gemaakt wat de provincie wil met IFA en wat de provincie en de gemeente samen willen? Is uit het gemeenschappelijke beeld ook de vorm van de afspraken tussen de provincie en de gemeente over hoe de resterende middelen het best besteed kunnen worden, voortgekomen?

Bij de beantwoording van deze vraag beoordelen wij criterium 8:

- *Bestuurders van gemeente en provincie hebben een gemeenschappelijk beeld gevormd van de positionering van het investeringsprogramma.*
- *Daarbij is duidelijk gemaakt wat de provincie wil.*
- *Daarbij is duidelijk gemaakt wat de provincie en de gemeente gezamenlijk willen.*
- *De vorm van afspraken tussen provincie en gemeente over hoe de resterende middelen besteed kunnen worden volgt uit dit gemeenschappelijk beeld.*

Bevinding 8

Tussen GS en B&W is er onder IFA-2 een gedeeld beeld van de doelstellingen van het programma ontstaan. Er is onder de bestuurders echter geen gedeeld beeld over de wijze waarop het investeringsprogramma zou moeten werken. B&W betwijfelt de noodzaak van de relatief zware governance en control-oriëntatie van de provincie. Voor de provincie zijn de zware aansturing en controlestructuur echter van groot belang.

Tussen PS en gemeenteraad bestaat er geen gezamenlijk beeld van wat er met IFA beoogd wordt. In de gemeente Almere is IFA-2 vooral een aangelegenheid van B&W. Door de verschuiving van het programmamanagement van de gemeente naar de provincie, is de raad bij IFA-2 meer op afstand komen te staan; de raad speelt een gelimiteerde rol en heeft maar beperkt zicht op IFA-2. De raad voelt daardoor niet de betrokkenheid bij IFA om het te agenderen. PS zijn daarentegen nauw bij het programma betrokken. Op aandringen van PS heeft de provincie duidelijk gemaakt hoe het IFA-2, zijn rol als managementautoriteit, en de besluitvormende rol van PS positioneert. Deze positionering is niet eenduidig naar de raad gecommuniceerd. Binnen het college van B&W is er in Almere wel begrip voor deze positionering. PS wensen dat ook de raad nauw bij het programma betrokken is. Door de beperkte rol en informatievoorziening ontbreekt deze betrokkenheid echter bij de raad.

Tussen de betrokken spelers bestaat er ook geen gedeeld beeld van hoe om te gaan met het moeizaam op gang komen van nieuwe projecten. Voor PS is het geringe aantal nieuwe projecten geen aanleiding tot bijstelling terwijl GS vinden dat er wel degelijk nieuwe projecten moeten komen omdat er anders blijkbaar weinig behoefte aan het programma is. B&W ziet de eis van cofinanciering en de zware control echter als belemmering. De raad ten slotte weet niet wat zijn rol kan zijn bij het initiëren van projecten.

Toelichting bevinding:

Hieronder lichten wij deze bevinding in twee paragrafen toe.

6.1 Programma

Bij de omvorming van IFA naar een duidelijk programma, met bijbehorende programma-organisatie, zijn de uitgangspunten en doelstellingen vertaald naar prioriteiten en programmalijnen. Dit proces is vooral een ambtelijk proces geweest en is slechts in beperkte zin bestuurlijk gestuurd¹⁰⁴. Op papier is daarmee voor alle betrokkenen helderheid ontstaan, maar de raad, bestuurders en ambtenaren in Almere zijn in dit proces slechts beperkt gekend en hebben pas in een laat stadium de kans gehad te participeren. Daardoor is ruis ontstaan over de doelen en werkwijze¹⁰⁵.

Bestuurders van provincie en gemeente verschillen in het beeld dat zij hebben over IFA ten aanzien van de criteria, de totstandkoming en status van de longlist van projectinitiatieven¹⁰⁶ en de status van concept-aanvragen¹⁰⁷. In de bestuurlijke kerngroep wordt hierop gestuurd, maar het merendeel van de gesprekken in die kerngroep is gericht op de projectontwikkeling door en met de bestuurlijke duo's. Voor de doorontwikkeling van het programma resteert daardoor minder aandacht. Hierdoor is niet sprake van één gedeelde werkwijze. Zowel tussen de bestuurders van de provincie en gemeente, tussen de duo's als ambtelijk tussen de gemeente en provincie bestaan verschillen in de wijze waarop geopereerd wordt. Dit verschil dat ten tijde van IFA-1 al bestond is door omvorming van IFA-1 naar IFA-2 niet weggenomen.

Voor de provincie staat de noodzaak om publieke middelen heel precies en verantwoord te prioriteren voorop bij IFA-2. Uit interviews blijkt dat het voor de gemeente Almere echter onduidelijk is waarom de relatief zware aansturing en controlestructuur nodig zijn. In interviews wordt aangegeven dat, anders dan bij Europese programma's, elke aanvraag wordt ondersteund door een directe medeoverheid, een medeoverheid die ook samen met de provincie het programma draagt. De grote aandacht voor control bij de provincie zorgt er volgens de gemeente juist in economische zware tijden voor dat de werkelijk innovatieve aanvragen, waarin maatschappelijke of private partners een centrale plaats innemen, niet tot ontwikkeling komen. Daarbij komt dat de verschuiving van de focus er in de ogen van Almere toe leidt dat alleen nog grote structuurversterkende projecten in aanmerking komen, en IFA-2 daarmee in de ogen van de gemeente eigenlijk een investeringsprogramma in de infrastructuur is geworden – waarvoor het programma nu juist niet bedoeld was. Kijkend naar de inhoud van de beschikte projecten onder IFA-2, lijkt dit beeld van de gemeente Almere overigens niet te kloppen omdat de meeste beschikte projecten geen sterke infrastructurele dimensie kennen.

In Almere is IFA vooral een bestuurlijk programma. Een projectidee wordt al in een vroeg stadium bij een bestuurder neergelegd waarna het ambtelijk apparaat wel of geen opdracht krijgt tot nadere uitwerking. Bij de provincie zijn bestuurders pas na de eerste toetsing en verdere uitwerking door ambtenaren betrokken. Op dit punt is afgesproken meer gezamenlijk op te trekken en bestuurders voorafgaand aan overleggen op een zelfde kennisniveau te brengen¹⁰⁸.

Doordat het IFA-2 programma in het eerste jaar ambtelijk in ontwikkeling was, waren er daardoor nauwelijks aanvragen; de bestuurlijke kerngroep kon zich alleen richten op de projecten die vanuit IFA-1 doorliepen naar IFA-2. Hierdoor kwam de bestuurlijke kerngroep van IFA slechts beperkt bijeen. Door het beperkte aantal

¹⁰⁴ Verslag bestuurlijke kerngroep 11 januari 2011.

¹⁰⁵ Verslag bestuurlijke kerngroep 11 januari 2011.

¹⁰⁶ Verslag bestuurlijke kerngroep 25 oktober 2011.

¹⁰⁷ Verslag bestuurlijk overleg 25 oktober 2011.

¹⁰⁸ Verslag bestuurlijke kerngroep 25 oktober 2011.

bijeenkomsten en omdat er daarna tussen GS en PS van Flevoland discussie ontstond over de werkwijze en rolverdeling, is pas in juli 2012 bestuurlijk een gedeeld beeld en één gezamenlijke werkwijze ontstaan.¹⁰⁹

IFA-2 is lang een bestuurlijke aangelegenheid gebleven. Inhoudelijk was de informatie tijdens de ombouw van IFA-1 naar IFA-2 beperkt. Het afgesproken format en tempo van rapportages werd daardoor niet gevolgd. Inhoudelijk zijn de Staten daardoor maar beperkt betrokken geweest. Mede daardoor richtte het debat tussen PS en GS zich op de sturing en de rolverdeling. De PS van Flevoland hebben medio 2012 in verschillende instanties een gesprek gevoerd met GS over hun rol in IFA. De bestuurders en raad van Almere volgde deze discussie van een afstand. Uit interviews blijkt dat de uitkomst van het gesprek tussen GS en PS—betrokkenheid van PS bij de besluitvorming over projectaanvragen—in Almere bevreemding wekt, al wordt de betrokkenheid van PS tegelijkertijd bestuurlijk geaccepteerd.

De nauwe betrokkenheid van PS steekt duidelijk af tegen de zeer beperkte betrokkenheid van de raad. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven speelt de raad slechts een kleine rol in het programma. Door de beperkte rol en de beperkte informatievoorziening vormt IFA-2 geen belangrijk thema voor de raad. De raad voelt niet de betrokkenheid bij IFA om het te agenderen. De raad ervaart IFA vooral als een provinciale “pot”, waaruit projecten die het Almeerse stedelijke klimaat kunnen versterken, betaald kunnen worden. In die optiek is IFA “extra geld” waarvan mooie voorzieningen gerealiseerd kunnen worden. Door raadsleden wordt in het gesprek aangegeven dat het lastig is kritisch te zijn over iets dat je krijgt. Dit beeld van de raad verschilt sterk van het beeld dat PS wensen. In het groepsgesprek geven Statenleden aan er veel waarde aan te hechten dat IFA-2 ook in de raad van Almere leeft en besproken wordt. Door de beperkte rol en gebrekkige informatievoorziening aan de raad ontbreekt deze actieve steun van de raad aan het programma echter.

De betrokken actoren verschillen ook in het beeld dat zij hebben van de noodzaak meer projecten te initiëren en subsidiëren. Voor IFA-2 zijn tot nu toe drie projectsubsidies beschikbaar.¹¹⁰ Voor PS is dit geringe aantal nieuwe projecten geen aanleiding tot bijstelling. In het groepsgesprek met Statenleden geven de Statenleden aan dat het programma ook succesvol kan zijn als er minder projecten worden afgerond en als niet alle middelen worden besteed. Uit interviews blijkt echter ook dat GS vinden dat er wel degelijk nieuwe projecten moeten komen omdat er anders, ook bij de gemeente, klaarblijkelijk weinig behoefte aan het programma is. In interviews wordt aangegeven dat het B&W de eis van cofinanciering en de zware control echter als de voornaamste belemmering ziet voor het opstarten van goede projecten. Uit het gesprek met de raad komt naar voren dat de raad door de beperkte betrokkenheid niet goed op de hoogte is van de rol die hij kan spelen in het initiëren van nieuwe projecten. Ondanks het geringe aantal projecten waarvoor subsidie is verstrekt wil geen van de partijen in deze economisch lastige tijd IFA ter discussie stellen¹¹¹.

6.2 Effecten

Voor de overeenstemming over doelstellingen van IFA heeft de “ruis” over de procesgang en rolverdeling geen consequenties; die werden en worden blijkens de vergaderverslagen van de bestuurlijke kerngroep en de gesprekken met bestuurders nog steeds breed gesteund en zijn in juli 2012 zelfs expliciet bevestigd¹¹².

¹⁰⁹ Verslag bestuurlijke kerngroep 11 juni 2012; verslag bestuurlijk overleg 3 juli 2012.

¹¹⁰ Zie paragraaf 2.2.

¹¹¹ Verslag bestuurlijk overleg 3 juli 2012.

¹¹² Verslag bestuurlijke kerngroep 11 juni 2012.

De discussie over doelbereik heeft vooral betrekking op de mate waarin IFA ruimte biedt om ook economische projecten te steunen en de sterke focus op grote projecten¹¹³ en het effect dat de aangescherpte eisen ten aanzien van de businessplannen en cofinanciering hebben op de ontwikkeling van (succesvolle) aanvragen. De beoogde 'multiplier' van IFA – het hefboomeffect dat subsidie heeft in termen van aanvullende investeringen – is gekoppeld aan de eis tot een helder businessplan, inclusief ondertekende toezeggingen van partners tot bijdragen. Die gewaarborgde financiering blijkt niet altijd makkelijk te geven te zijn. In de praktijk kunnen alleen grotere publieke organisaties dergelijke waarborgen voor een langere periode afgeven.

In het verlengde daarvan richt het bestuurlijke gesprek zich op het kleine aantal aanvragen dat tot nu toe gedaan is, en het geringe aantal initiatieven dat bestuurlijk in beeld is als potentiële IFA-aanvraag. De wens tot het honoreren van economische projecten heeft geleid tot de ontwikkeling van een specifieke programmalijn op dit punt¹¹⁴. Ten aanzien van het businessplan biedt de provincie potentiële aanvragers ruime ondersteuning, zonder aan de toetsing af te doen.

Bestuurlijk wijt de gemeente Almere de tegenvallende projectontwikkeling aan de strakke systematiek van de Europese programma's die in IFA-2 gevolgd wordt, in combinatie met de eis tot cofinanciering die in de ogen van Almeerse bestuurders niet past bij een investeringsimpuls in tijden van economische crisis. Zeker nu veel projecten in de maatschappelijke en publieke sfeer liggen, en daarmee ook de gemeente als cofinancier borg staat, is een strikte toetsing zoals die bij de Europese programma's is ontwikkeld in de ogen van het college van de gemeente Almere onnodig en onwenselijk. Voor de bestuurders van de provincie is de crisis een bijkomende oorzaak en ligt de belangrijkste verklaring in de tijdelijke vertraging in de projectontwikkeling door de omvorming van IFA-2 en het functioneren van de bestuurlijke duo's, die veel meer samen aan de slag moeten. Geconstateerd wordt dat de bestuurders elkaar goed kunnen vinden, maar dat de bestuurlijke cultuur op het provinciehuis en stadhuis sterk verschilt. Omdat het aantal ontmoetingen van de bestuurlijke kerngroep beperkt is geweest door de korte looptijd van IFA-2, de aanloop die het programma nodig had en het geringe aantal initiatieven waaraan bestuurders samen kunnen werken komt de samenwerking in de bestuurlijke duo's niet goed op gang. Uit verslagen valt op te maken dat niet alle gesprekken tussen de bestuurlijke duo's geheel geruisloos verlopen. Bestuurlijk en ambtelijk ervaart de gemeente Almere het tot stand komen van de gesprekken tussen de bestuurlijke duo's als moeizaam. Er is een cultuurverschil tussen de gemeente en de provincie voor wat betreft de wijze van ambtelijke voorbereiding¹¹⁵.

Het bestuurlijk gesprek over de aanwending van het resterende budget en eventueel vrijvallende middelen is door de vertraagde start en de stilvallende projectontwikkeling een urgent thema. De bestuurlijke kerngroep monitort de ontwikkeling van het budget en heeft in 2012 onder meer onderzoek gedaan naar synergie tussen IFA en andere Europese programma's¹¹⁶. Volgens de sinds 2009 gangbare provinciale werkwijze is er voor het project Floriade een liquiditeitsprognose gemaakt, waarbij projecten, als dat financieel wenselijk is, over meerdere tranches worden verdeeld. Daarmee ontstaat feitelijk een beroep op volgende tranches.

¹¹³ Verslag bestuurlijke kerngroep 11 juni 2012.

¹¹⁴ Verslag ambtelijke adviescommissie 25 januari 2013.

¹¹⁵ Verslag ambtelijke adviescommissie 18 oktober 2011.

¹¹⁶ Verslag bestuurlijke kerngroep 28 november 2012.

BIJLAGE A

Bestudeerde documenten

Adviescommissie IFA-2, Reglement van orde voor de adviescommissie IFA-2, 9 juni 2011.

Adviescommissie IFA-2, Schriftelijk advies projectidee "JVEI 2.0", 8 augustus 2012.

Adviescommissie IFA-2, Schriftelijke ronde adviescommissie Floriade, 3 april 2012.

Adviescommissie IFA-2, Verslag Adviescommissie IFA-2, 9 juni 2011.

Adviescommissie IFA-2, Verslag Adviescommissie IFA-2, 28 september 2011.

Adviescommissie IFA-2, Verslag Adviescommissie IFA-2, 18 oktober 2011

Adviescommissie IFA-2, Verslag Adviescommissie IFA-2, 24 januari 2012

Bestuurlijke Kerngroep IFA, Verslag bestuurlijke kerngroep IFA, 11 juni 2012.

Bestuurlijke Kerngroep IFA, Verslag bestuurlijke kerngroep IFA, 7 februari 2012

Bestuurlijke Kerngroep IFA Verslag bestuurlijke kerngroep IFA, 23 april 2010

Bestuurlijke Kerngroep IFA Verslag bestuurlijke kerngroep IFA, 28 november 2012

Bestuurlijke Kerngroep, Verslag bestuurlijke kerngroep IFA, 11 januari 2011

Bestuurlijk Overleg IFA, Verslag bestuurlijk overleg IFA, 25-10-2011

Bestuurlijk Overleg IFA Verslag Bestuurlijk Overleg IFA, 3 juli 2012

College van Burgemeester en Wethouders, Besluit Almere Verlenging WTCAA, 15 februari 2011.

College van Burgemeester en Wethouders, Gemeente Almere, Brief aan de gemeenteraad over Afronding Eerste Tranche IFA, 12 maart 2013.

Gedeputeerde Staten, Agenda: Aanvullende werkafspraken IFA: aangepast Statenvoorstel, 12 juni 2012.

Gedeputeerde Staten, Agenda: Aanvullende werkafspraken met Provinciale Staten over IFA-2, 15 mei 2012.

Gedeputeerde Staten, Agenda: Beschikbaar stellen van IFA-1 middelen aan de gemeente Almere, 20 april 2011.

Gedeputeerde Staten, Agenda: Halfjaarverslag IFA 2011, 11 oktober 2011.

Gedeputeerde Staten, Agenda: IFA Halfjaarverslag 2010, 28 september 2010

Gedeputeerde Staten, Agenda: Laatste voorschot IFA-1 Almere, 18 december 2012

Gedeputeerde Staten, Agenda: Nota Besluitvorming 'Go' Hogeschool Flevoland/Windesheim, 26 januari 2010.

Gedeputeerde Staten, Agenda: Subsidie in het kader van IFA ten behoeve van International New Town Institute, 14 december 2010

Gedeputeerde Staten, Agenda: Vaststelling verslag bestuurlijk overleg gemeente Almere en Flevoland, 5 oktober 2010

Gedeputeerde Staten, Beschikking en Overeenkomst project "Bidbookfase Floriade Almere", geen datum.

Gedeputeerde Staten, Beschikking project 'Ontwikkeling Boshart Almeerderhout', 15 februari 2012.

Gedeputeerde Staten, Brief betreffende aanbieden getekende overeenkomst – Ontwikkeling Boshart Almeerderhout, 24 mei 2012.

Gedeputeerde Staten, Brief Verlenging van het IFA-project 'Alan Turing Institute Almere', 23 maart 2011.

Gedeputeerde Staten, Hamerlijst: Beschikbaar stellen van IFA1-middelen aan de gemeente Almere, 6 december 2011.

Gedeputeerde Staten, Mededeling: IFA-2 - project: 'Jan van Es Instituut 2.0', 29 januari 2013.

Gedeputeerde Staten, Mededeling: IFA-project 'Bidbookfase Floriade Almere', 8 mei 2012.

Gedeputeerde Staten, Mededeling: IFA-project 'Ontwikkeling Boshart Almere,' 14 februari 2012.

Gedeputeerde Staten, Mededeling: Rapportage eerste fase Investeringsprogramma Flevoland - Almere 2006-2011, 26 februari 2013.

Gedeputeerde Staten, Mededeling: Rapportages Investeringsprogramma Flevoland Almere (IFA), 27 februari 2013.

Gedeputeerde Staten Mededeling: Rapportage Eerste fase Investeringsprogramma Flevoland - Almere 2006-2011, 26 februari 2013.

Gemeente Almere, Programmabegroting 2012-2015

Gemeente Almere, Verzoek tot overmaken van middelen t.b.v. projecten IFA, 29 maart 2011.

Gemeente Almere, Verzoek tot overmaken van middelen t.b.v. projecten IFA, 4 november 2011

Provinciale Staten, Amendement betreffende Statenstuk 1326970, 11 juli 2012

Provinciale Staten, Bijlage bij het Statenvoorstel: Speelveld rondom het Investeringsprogramma Flevoland Almere, 11 januari 2011.

Provinciale Staten, Notulen van de openbare vergadering van Provinciale Staten van Flevoland Gehouden, 11 juli 2012

Provinciale Staten, Oplegmemorandum Statengriffie Opinieronde Jan van Es instituut, 17 oktober 2012.

Provinciale Staten, Statenvoorstel: aanzet economische agenda Floriade, 12 december 2012.

Provinciale Staten, Statenvoorstel: Investeringsprogramma Flevoland Almere 2011-2015, 11 januari 2011.

Provincie Flevoland en Gemeente Almere, Adviesformulier Projectideeën IFA-2: JVEI 2.0, geen datum.

Provincie Flevoland en Gemeente Almere, Adviesformulier Projectideeën IFA-2: Ontwikkeling Boshart Almeerderhout, 17 maart 2011.

Provincie Flevoland en Gemeente Almere, Adviesformulier voor projecten in het kader van het investeringsprogramma Flevoland - Almere 2011-2015: Selectieprocedure Floriade 2022 (bidbook fase), 17 maart 2011.

Provincie Flevoland en Gemeente Almere. Convenant Investeringsprogramma Flevoland-Almere 2007-2010, 2006.

Provincie Flevoland en Gemeente Almere, Erratum Jaarverslag 2010, geen datum.

Provincie Flevoland en Gemeente Almere, Halfjaarverslag Investeringsprogramma Flevoland-Almere 2011, geen datum.

Provincie Flevoland en Gemeente Almere, Jaarverslag Investeringsimpuls Flevoland-Almere 2008, april 2009

Provincie Flevoland en Gemeente Almere, Jaarverslag Investeringsimpuls Flevoland Almere 2009, geen datum.

Provincie Flevoland en Gemeente Almere, Jaarverslag Investeringsprogramma Flevoland-Almere 2010, geen datum.

Provincie Flevoland en Gemeente Almere, Jaarrapportage 2012 Investeringsprogramma Flevoland-Almere, april 2013.

Provincie Flevoland en Gemeente Almere, Rapportage eerste fase Investeringsprogramma Flevoland – Almere 2006-2011, geen datum

Provincie Flevoland, Boekenlegger IFA, Januari 2013

Provincie Flevoland, Beschikking IFA-2 – JVEI 2.0, 14 december 2012.

Provincie Flevoland, Boekenlegger IFA, Januari 2013

Provincie Flevoland, IFA-2: Aanbieden getekende overeenkomst - JVEI-2, 17 december 2012.

Provincie Flevoland, Informerende notitie aan Provinciale Staten over Investeringsimpuls Flevoland Almere 2 (IFA-2), 6 maart 2012.

Provincie Flevoland, Het Subsidieverleningsproces IFA, januari 2013.

Rijksoverheid, gemeente Almere & provincie Flevoland, Integraal Afsprakenkader Almere, 29 januari 2010.

Twynstra Gudde voor Provincie Flevoland, Eindrapport evaluatie Investeringsprogramma Flevoland-Almere, 2010.

Twynstra Gudde voor Provincie Flevoland, Projecten IFA: activiteiten, resultaten en (verwachte) bijdrage aan IFA-doelstellingen, 13 september 2010

BIJLAGE B

Gevoerde gesprekken

Politiek-bestuurlijk

Provincie Flevoland (29 maart 2013)

De heer L. Verbeek, Commissaris van de Koning voor Flevoland

Gemeente Almere (4 april 2013)

Mevrouw A. Jorritsma, Burgemeester van Almere

Provincie Flevoland (8 april 2013)

Statenleden:

De heer J.E. Geersing (CU)

De heer H. W.E. Van Vliet (VVD)

De heer C. J. Kok (PVV)

De heer D. Rensema (Burgerlid 50Plus)

De heer E. Sloot (PvdA)

De heer A. Stuivenberg (SP)

De heer H. Van Ravenzwaaij (SP)

Mevrouw J. Staalman (Burgerlid GL)

Mevrouw F.J.E. Boode-Groot Nibbelink (PvdA)

De heer J. Van Wieren (CDA)

Gemeente Almere (11 april 2013)

Gemeenteraadsleden:

De heer W.F. Mulckhuijse (SP)

De heer F. Huis (Leefbaar Almere)

De heer W.A.T. van der Heijden (GroenLinks),

Mevrouw M. Joziasse (VVD)

Mevrouw S. Tuinstra (PvdA)

De heer A.J.A. van Dijk (PVV)

Mevrouw R. Bosch-Nijeboer (ChristenUnie)

Ambtelijk – programmaniveau

Provincie Flevoland (13 maart 2013)

Mevrouw A. van der Heijden, programmamanager IFA-2

Mevrouw J.D. van den Brink – Rozendaal, hoofd afdeling Programma Management Europa

De heer G. van Dalen, programmaleider EFRO

Mevrouw C. de Keijzer, programmacontroller

De heer E. van der Knijff, programmamanager IFA-1

Gemeente Almere (11 maart 2013)

De heer P. Denninghof, projectleider internationalisering Almeerse economie

Gemeente Almere (14 maart 2013)

Mevrouw A. de Graaff, programmamanager

De heer R. Ruperti, concern controller

Ambtelijk – projectniveau

Provincie Flevoland (13 maart 2013)

Mevrouw S. Dijkstra, provinciaal projectleider IFA en programmasecretaris IFA

Gemeente Almere (27 februari 2013)

De heer B. Nijst, projectleider Boshart Almeerderhout

Gemeente Almere (14 maart 2013)

Mevrouw A. Veluwenkamp, projectleider Almere Health City

De heer B. van der Berg, projectsecretaris Bidbook Floriade

BIJLAGE C

Beoordelingskader

In de onderstaande tabel is het normenkader uiteengezet. Per onderzoeksvraag wordt de bijbehorende norm gegeven. Per norm zal worden bekeken of de betreffende aanbeveling is opgepakt, en of hiermee het programma ook beter wordt uitgevoerd.

	Onderzoeksvraag	Criterium
1	Is een besluit genomen over het verloop van de vijf projecten uit IFA-1 waarvan de uitvoering na 31 december 2010 is doorgelopen? (vraag 4)	Er is door gemeente en provincie een bestuurlijk besluit genomen over hoe verder te gaan met projecten waarvan de uitvoering nog doorloopt na 31 december 2010.
2	Is per project een "stand van zaken" geformuleerd? En zijn in deze stand van zaken de volgende punten opgenomen: (vraag 3) - bijdrage aan de doelstelling van IFA; - in hoeverre beoogde resultaten en effecten zijn gerealiseerd; - gerealiseerde resultaten en effecten die nog mogen worden verwacht en de daartoe uit te voeren activiteiten; - wat nodig is voor een goede uitvoering?	- Per project is er in een gezamenlijk proces een 'de stand van het project' geformuleerd. - Per project is geformuleerd wat de bijdrage van het project is aan de doelstellingen van de vijf programmalijnen. - Per project is geformuleerd welke (tussen)resultaten en effecten al zijn gerealiseerd. - Per project is geformuleerd welke (tussen) resultaten en effecten wanneer nog mogen worden verwacht en de daartoe uit te voeren activiteiten. - Per project is geformuleerd wat nodig is voor een goede uitvoering.
3	Is de uitvoering van de projecten "strakker" georganiseerd? (vraag 5)	- De rol van de bestuurlijke koppels m.b.t. initiatief en voorstel is opnieuw overwogen. Bijvoorbeeld door te overwegen of projectideeën niet meer op basis van het programma door GS en B&W gezamenlijk kunnen worden gedefinieerd. - Bestuurlijke koppels zijn verantwoordelijk gesteld voor de voortgang van projecten. - Er is een programmamanager aangesteld die verantwoordelijk is voor de monitoring van de mijlpalen van de projecten. Er is tevens overwogen of de programmamanager, eventueel ondersteund door een programmabureau, ook verantwoordelijk is voor coaching van projecten. - Er wordt gewerkt met een heldere rolverdeling tussen provincie en gemeente.
4	Is de onduidelijkheid over de rolverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden weggenomen op ambtelijk niveau, bij de bestuurlijke koppels en bij PS en de gemeenteraad? (vraag 2)	De onduidelijkheid over de rolverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden is weggenomen, dit is gebeurd door: In het Bestuurlijk Overleg per project een bestuurlijk koppel aan te wijzen dat echt gezamenlijk

		verantwoordelijk is voor de vooruitgang van het desbetreffende project; en • Door als programmamanagers helder te maken wat de eigen rol en die van de provinciale en gemeentelijke projectleider is.
5	Worden de projecten en projectideeën meer professioneel uitgewerkt en beoordeeld en wat is de betrokkenheid van de bestuurlijke koppels, PS en de raad bij de besluitvorming? (vraag 6)	• Projecten die het karakter hebben van een opbouw- of ontwikkeltraject zijn uitgewerkt in een businessplan. • Derden die een rol spelen in het project zijn bij dit businessplan betrokken. • Voor de beoordeling van projecten is een onafhankelijke adviescommissie van deskundigen samengesteld. • Er zijn afspraken gemaakt over de betrokkenheid van de bestuurlijke koppels, PS en de raad bij de besluitvorming. • De betrokkenheid van de bestuurlijke koppels, PS en de raad bij de besluitvorming is volgens de gemaakte afspraak verlopen.
6	Hoe worden de projecten gemonitord en worden de bestuurlijke koppels, PS en de raad voldoende betrokken bij de voortgang? (vraag 7)	De bestuurlijke koppels worden periodiek geïnformeerd over: • De bijdrage van het project aan de doelstellingen van de twee programmalijnen van IFA-2 • De planning van het project; welke acties wanneer worden ondernomen • De in de afgelopen periode uitgevoerde activiteiten • De in de afgelopen periode gerealiseerde resultaten en effecten • De in de afgelopen periode aangewende financiële middelen. • Voortgang van het project ten opzichte van de planning • De (tussen) resultaten en effecten die in de komende periode moeten worden gerealiseerd. • De financiële middelen die in de komende periode worden aangewend. • Daarnaast worden de bestuurlijke koppels incidenteel geïnformeerd over problemen bij de uitvoering van het project en over de voorwaarden die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van het project. PS en de gemeenteraad worden jaarlijks geïnformeerd over: • de bijdrage van het project aan de doelstellingen van de vijf programmalijnen • welke (tussen)resultaten en effecten al zijn gerealiseerd • welke (tussen) resultaten en effecten nog zijn

		gepland en wanneer deze worden gerealiseerd. • Welke activiteiten nog moeten worden uitgevoerd. • Welk deel van de toegezegde middelen voor het project reeds zijn besteed. • Welke eventuele problemen er zijn bij de uitvoering van het project en welke voorwaarden er noodzakelijk zijn om het project succesvol te kunnen uitvoeren.
7	Wat is het effect van de verplichte co-financieringsafspraken op de keuze van de projecten en wordt de gemeenteraad hier voldoende bij betrokken? (vraag 8)	• De co-financieringsafspraken leiden ertoe dat de projecten in stand kunnen worden gehouden nadat financiering uit het investeringsprogramma wordt beëindigd. • De co-financieringsafspraken leiden ertoe dat een groter deel van het programma wordt gefinancierd door partijen anders dan de provincie. • Het college van B&W legt projecten die het budgetrecht raken aan de gemeenteraad voor.
8	Is duidelijk gemaakt wat de provincie wil met IFA en wat de provincie en de gemeente samen willen? Is uit het gemeenschappelijke beeld ook de vorm van de afspraken tussen de provincie en de gemeente over hoe de resterende middelen het best besteed kunnen worden, voortgekomen? (vraag 1)	• Bestuurders van gemeente en provincie hebben een gemeenschappelijk beeld gevormd van de positionering van het investeringsprogramma. • Daarbij is duidelijk gemaakt wat de provincie wil. • Daarbij is duidelijk gemaakt wat de provincie en de gemeente gezamenlijk willen. • De vorm van afspraken tussen provincie en gemeente over hoe de resterende middelen besteed kunnen worden volgt uit dit gemeenschappelijk beeld.

BIJLAGE D

Vragenlijst Gemeenteraadsleden

Tussentijdse Evaluatie IFA-1 (2010)

1. In 2010 is de eerste tranche van het IFA (IFA1) tussentijds geëvalueerd in opdracht van de Randstedelijke Rekenkamer (uitgevoerd door het bureau Twynstra&Gudde) Hoe bent u destijds geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek en hoe heeft uw fractie de conclusies uit deze evaluatie beoordeeld?
2. Was u het eens met de aanbevelingen?
3. Op welke punten was u het oneens, of behoefden de aanbevelingen nog verdere aanvulling?

Afronding IFA-1

4. Wat betekent de overgang van IFA-1 naar IFA-2 voor lopende projecten? Hoe beoordeelt u die overgang?

Doelstellingen IFA-2

5. Wat is volgens u de doelstelling van het investeringsprogramma?
6. Wat betekent de versterkte rol van de provincie in de aansturing van IFA-2 voor het partnerschap tussen Almere en Flevoland?

Besluitvorming projectaanvragen

7. Is de rolverdeling tussen GS, PS, en het college van B&W en de gemeenteraad voor u duidelijk? Welke rol speelt de Gemeenteraad in het IFA?
8. Op welke moment in de besluitvormingsprocedure speelt de raad een rol?
9. Hoe beoordeelt u deze rol van de raad?
10. Hoe beoordeelt u de samenwerking tussen de bestuurlijke duo's en in de bestuurlijke kerngroep?
11. In 2012 zijn er tussen GS en PS aanvullende werkafspraken gemaakt over de besluitvorming over
12. IFA projecten. Hoe bent u geïnformeerd over deze aanvullende werkafspraken?

Rapportage

13. Hoe wordt u door het college van B&W op de hoogte gehouden over IFA?
14. Wat vindt u van de wijze van rapporteren?
15. Is er aanvullende informatie die u wenst te ontvangen?

Effecten

16. Hoe beoordeelt u de effecten van het IFA tot nu toe?
17. Wat is uw inschatting van het effect van de aangescherpte aansturing onder IFA-2 op de uitvoering van projecten? Worden projecten effectiever uitgevoerd?
18. Welk effect heeft de eis dat projecten voor de helft moeten worden gefinancierd door andere partijen dan de provincie (cofinanciering) op de projectkeuze?

BIJLAGE E

Vragenlijst Statenleden

Tussentijdse Evaluatie IFA-1 (2010)

1. In 2010 is de eerste tranche van het IFA (IFA-1) tussentijds geëvalueerd in opdracht van de Randstedelijke Rekenkamer (uitgevoerd door het bureau Twynstra&Gudde) Hoe heeft uw fractie de conclusies uit deze evaluatie destijds ontvangen?
2. Was u het eens met de aanbevelingen?
3. Op welke punten was u het oneens, of behoefden de aanbevelingen nog verdere aanvulling?

Doelstellingen IFA-2

4. Wat is volgens u de doelstelling van het investeringsprogramma?
5. Wat betekent de versterkte rol van de provincie in de aansturing van IFA-2 voor het partnerschap tussen Almere en Flevoland?

Besluitvorming projectaanvragen

6. Is de rolverdeling tussen GS, PS, en het college van B&W en de gemeenteraad voor u duidelijk?
7. Welke rol spelen de PS in het IFA? Hoe beoordeelt u deze rol?
8. Hoe beoordeelt u de samenwerking tussen de bestuurlijke duo's en in de bestuurlijke kerngroep?
9. In 2012 zijn er tussen GS en PS aanvullende werkafspraken gemaakt over de besluitvorming over IFA projecten. Wat was de aanleiding voor deze aanvullende werkafspraken?

Rapportage

10. Hoe wordt u door GS op de hoogte gehouden over IFA?
11. Wat vindt u van de wijze van rapporteren?
12. Is er aanvullende informatie die u zou wensen te ontvangen?

Effecten

13. Hoe beoordeelt u de effecten van het IFA tot nu toe?
14. Wat is uw inschatting van het effect van de aangescherpte aansturing onder IFA-2 op de uitvoering van projecten? Worden projecten effectiever uitgevoerd?
15. Welk effect heeft de eis dat projecten voor de helft moeten worden gefinancierd door andere partijen dan de provincie (cofinanciering) op de projectkeuze?
16. Zijn er met GS afspraken gemaakt over hoe wordt omgegaan met middelen die vrijvallen doordat geld niet wordt beschikt of bij controle moet worden terugbetaald?

