

Fietstunnel Den Dolder: de baas ontbreekt?

*Rekenkameronderzoek naar regie en kaderstelling door
de gemeente Zeist in grote projecten*



Rekenkamer Zeist
juni 2016



REKENKAMER
ZEIST

Fietstunnel Den Dolder: de baas ontbreekt?

Rekenkameronderzoek naar regie en kaderstelling door de gemeente Zeist in grote projecten

Juni 2016



Leden

- Alma Schaafstal - extern lid
- Robert Elenbaas - extern lid
- Erwin Derks - extern lid tot 31-12-2015
- Hans Goorhuis - intern lid
- Jos van Loozenoord - intern lid

In samenwerking met:

- Loes van den Broek - Randstedelijke Rekenkamer, fase 1
- Hans Verdellen - Public Profit, fase 2
- Charlotte Teelen – Zuiver PR, Eindredactie, fase 3
- Foto's door Huib Groeneveld

VOORWOORD

Voor u ligt het resultaat van het onderzoek naar de aanleg van een langzaam verkeertunnel in Den Dolder, een van de dorpen die deel uitmaakt van de gemeente Zeist. De Rekenkamer Zeist startte begin 2015 het onderzoek naar het fietstunneltje, zoals de langzaam verkeertunnel in de wandelgangen genoemd wordt.

Verwondering en verbazing

De aanleiding voor het onderzoek was verwondering en verbazing bij de rekenkamer zelf. Hoe kan het zijn dat het realiseren van een relatief kleine tunnel zo lang moet duren? Hoe kan het zijn dat de gemeente, de uitvoerende partijen en de inwoners van Den Dolder al sinds 2003 praten over een schijnbaar eenvoudig project? Hoe kan het dat door ProRail al voor ruim € 1,6 miljoen (waarvan € 1,35 miljoen voor de grond)¹ en door de gemeente zelf al voor ruim € 675.000 aan voorbereiding- en plankosten gemaakt zijn? En dat er vervolgens eind 2015 nog steeds geen langzaam verkeertunnel in Den Dolder ligt?

Inzicht in het proces en project

De rekenkamer heeft de geschiedenis van dit project in beeld gebracht, een overzicht gemaakt van het proces en gesproken met personen die in een bepaalde periode van het project betrokken zijn geweest. De rekenkamer heeft ervaren dat elke schakel in het project heeft bijgedragen aan de bevindingen zoals deze nu voorliggen. Het project kende een 'point of no return'. Voor alle betrokkenen is het ondanks alle perikelen duidelijk geweest: de langzaam verkeertunnel moet en zal gebouwd worden.

De rekenkamer stelde naar aanleiding van het onderzoek de vraag of de bevindingen ook van toepassing waren op nieuwe en recent gestarte projecten in Zeist. Wij hebben de geselecteerde projecten en de bevindingen uit de tunnel in twee dialoogsessies met de ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad besproken. Aansluitend hebben wij conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Het in beeld brengen van het project langzaam verkeertunnel, de analyse van andere projecten en de dialoogsessies vormen samen de spiegel voor nieuwe projecten in de toekomst.

Een woord van dank

De rekenkamer wil graag iedereen bedanken die zijn bijdrage aan dit onderzoek geleverd heeft. In het bijzonder de betrokkenen uit de samenleving van Den Dolder, de verkeersouders, ProRail en Kompaan. Daarnaast is een woord van dank verschuldigd aan oud-medewerkers van de gemeente Zeist die hun medewerking gegeven hebben.

Wij wensen u veel leesplezier.

Alma Schaafstal
Voorzitter Rekenkamer Zeist

¹ Stand einde 1e kwartaal 2015

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
PUBLIEKSAMENVATTING.....	6
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	12
1.1. Aanleiding.....	12
1.2. Doel en hoofdonderzoeksvraag	12
1.3. Deelvragen	12
1.4. Het project langzaam verkeertunnel in vogelvlucht	13
1.5. Werkwijze	15
1.6. Leeswijzer	15
HOOFDSTUK 2 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN	16
2.1 Tijdlijn met belangrijke beslismomenten	16
2.2 Wat opvalt	30
2.2.1. Kaderstelling door de gemeenteraad	31
2.2.2. Projectmanagement en uitvoering door het college	32
2.3 Analyse van andere projecten.....	34
2.4. Beeldvorming vanuit de dialoogsessies	36
2.5. Kansen op herhaling en oorzaken vertraging	38
HOOFDSTUK 3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	40
3.1. Inleiding	40
3.2. Conclusies over de tunnel.....	40
3.3. Conclusies over het bredere bereik	41
3.4. Aanbevelingen.....	42
HOOFDSTUK 4 EPILOOG	43

BIJLAGENBOEK	45
A. Chronologisch overzicht per invalshoek van het project langzaam verkeertunnel Den Dolder	46
1.1 Inleiding	46
1.2 Invalshoek kaderstelling en controle door de gemeenteraad	46
1.2.1 Genomen gemeenteraadsbesluiten.....	47
1.2.2 Gemeenteraadsperioden en stemverhoudingen	52
1.2.3 Varianten en alternatieven voor de langzaam verkeertunnel	53
1.2.4 Informatievoorziening aan de gemeenteraad	54
1.3 Invalshoek uitvoering door college en ambtelijke organisatie.....	56
1.3.1 Inleiding.....	56
1.3.2 Projectorganisatie	56
1.3.3 Bestemmingsplannen	57
1.3.4 Financiën	60
1.4 Invalshoek samenwerking met marktpartijen	62
1.4.1 Inleiding.....	62
1.4.2 Relatie gemeente Zeist met ProRail en Kompaan	62
1.4.3 ProRail	63
1.4.4 Onveiligheid van de spoorwegovergang volgens ProRail	64
1.4.5 Kompaan.....	66
1.5 Invalshoek rol en invloed van burgerparticipatie	68
1.5.1. Inleiding.....	68
1.5.2 Bestaande beleidskaders burgerparticipatie	68
1.5.3 Burgerparticipatie en communicatie tijdens project.....	69
1.5.4 Georganiseerde burgers.....	73
B. Geïnterviewde personen, gespreksleidraad en aanwezigen dialoogsessies	75
C. Gebruikte documenten.....	78
D. Aanpak van het onderzoek	80
E. Analyse en beschrijving van de projecten.....	82
F. Stemverhoudingen per besluit	89
G. Schetsen van de tunnel in de loop der jaren	91

PUBLIEKSAMENVATTING

Inleiding

Hoe kan het zijn dat de aanleg van een relatief eenvoudige langzaam verkeertunnel zo lang duurt? Deze verwondering was de aanleiding voor de Rekenkamer Zeist te starten met een onderzoek naar de feiten rondom de aanleg van de tunnel en te spreken met relevante spelers. De rekenkamer heeft bij het onderzoek gebruik gemaakt van vier invalshoeken:

1. Kaderstelling en controle door de gemeenteraad;
2. De uitvoering door het college en de ambtelijke organisatie;
3. Samenwerking met marktpartijen;
4. Rol en invloed van burgerparticipatie.

De feiten en gesprekken zijn de basis voor leerpunten die we trekken uit het huidige project 'aanleg langzaam verkeertunnel' en voor aanbevelingen voor andere projecten in de gemeente Zeist. Het leermateriaal van de tunnel is veralgemeniseerd en in een perspectief geplaatst dat voor de toekomst bruikbaar is. De rekenkamer zet hiermee de stap van verleden naar heden, van individueel project naar een breder patroon.

De plek



Spelers

Bij het project zijn diverse spelers betrokken, waarvan de belangrijkste zijn:

- De gemeenteraad Zeist;
- het College van Burgemeester & Wethouders Zeist (oftewel college);
- ambtenaren van de gemeente Zeist;
- ProRail;
- inwoners van Den Dolder (al dan niet verenigd in belangen- en bewonersverenigingen);
- Kompaan Vastgoed (later genaamd Lithos Bouw).

De start

In november 2003 werd voor het eerst gesproken over het bouwen van een brede school aan de noordkant van het spoor in Den Dolder (uiteindelijk De Schilden). Ouders maakten zich zorgen over de veiligheid van de verkeersroute naar de nieuwe school voor de kinderen. De gemeente gaf daarop de garantie voor een veilige verkeersroute. Daarbij werd gedurende het project een veilige verkeersroute synoniem voor een langzaam verkeertunnel onder het spoor.

Twee jaar eerder, in 2001, had ProRail contact gezocht met de gemeente Zeist omdat de spoorwegovergang in Den Dolder door het ministerie van Verkeer & Waterstaat onveilig werd bevonden. ProRail wilde deze onveiligheid samen met de gemeente Zeist aanpakken door ofwel te kiezen voor:

- optie 1: ongelijkvloerse kruising of
- optie 2: verlaging spoorwegtracé.

Inwoners van Den Dolder hadden veel weerstand tegen optie 1. Optie 2 werd door iedereen te duur bevonden.

Gaandeweg raakten bovengenoemde projecten door een gemeenteraadsbesluit met elkaar vervlochten en ontstond het project 'Drieluik' in 2008 met drie deelprojecten die opeenvolgend uitgevoerd moesten gaan worden:

1. langzaam verkeertunnel (i.s.m. Kompaan Vastgoed).
2. aanpassen spoorwegovergang Dolderseweg tot overweg fietsers en voetgangers (project i.s.m. ProRail)
3. een kortsluitroute voor autoverkeer via de Andreas Foxlaan en de Nieuwe Dolderseweg (bypass)

De partijen zijn gestart met het uitvoeren van deelproject 1: de realisatie van de langzaam verkeertunnel. Pas nadat het deelproject langzaam verkeertunnel gerealiseerd is, kunnen de deelprojecten de aanpassing van de spoorwegovergang (2) en de aanleg van de kortsluitroute uitgevoerd worden (3). Voor de eventuele start van deze twee deelprojecten doet TNO binnen negen maanden een veiligheidsonderzoek. Op basis van de resultaten van dit onderzoek zal door de gemeenteraad een definitief besluit worden genomen over de uitvoering van de overige deelprojecten. Tussen ProRail en de gemeente is hiervoor een periode van maximaal 9 maanden afgesproken. Het veiligheidsonderzoek werd door de gemeenteraad via een amendement in het raadsbesluit bij het voorstel over het project Den Dolder (in 2011) ingebracht. De herinrichting van het centrum in Den Dolder heeft ook nog onderdeel uitgemaakt van het Drieluik. Dit deelproject is echter komen te vervallen door een amendement van de gemeenteraad in 2011.

De reden om de deelprojecten aan elkaar te koppelen was om het project langzaam verkeertunnel in financieel opzicht mogelijk te maken. Mocht de gemeenteraad alsnog besluiten om deelproject 2 en 3 niet uit te voeren dan komen de kosten van de bouw van de langzaam verkeertunnel alsnog voor rekening van de gemeente. Als het project conform het huidige raadsbesluit uitgevoerd wordt (dus inclusief deelproject 2 en 3) betaalt ProRail grotendeels de kosten voor de bouw van de langzaam verkeertunnel.

De eerder genoemde spelers hebben en hadden op verschillende momenten, in verschillende samenstellingen en in verschillende fasen in het project contact met elkaar. Dat maakt dat de aanleg van de langzaam verkeertunnel complex is en knelpunten kent.

Redenen waarom de langzaam verkeertunnel nog niet is gerealiseerd

De rekenkamer benoemde vier invalshoeken van waaruit zij het project langzaam verkeertunnel bekeken heeft. Dit zijn:

1. Kaderstelling en controle door de gemeenteraad;
2. De uitvoering door het college en de ambtelijke organisatie;
3. Samenwerking met marktpartijen;
4. Rol en invloed van burgerparticipatie.

Met de vier invalshoeken voor onderzoek als uitgangspunt is een aantal redenen te geven waarom de langzaam verkeertunnel nog niet is gerealiseerd.

Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Voor de onderbouwing en toelichting daarop verwijst de rekenkamer naar de bijbehorende rapportage.

1. Kaderstelling en controle door de gemeenteraad

De invalshoek 'kaderstelling en controle door de gemeenteraad' zoomt in op de manier waarop de gemeenteraad de grenzen van het project heeft aangegeven en bewaakt. Er is gekeken wat de gemeenteraad vooraf als richtlijnen aan het college voor uitvoering heeft meegegeven en hoe de gemeenteraad tijdens de uitvoering de vinger aan de pols heeft gehouden. Onderstaande zaken vallen op.

Cultuur en werkwijze in de gemeenteraad:

- Het project bestrijkt meerdere gemeenteraadsperiodes. Hierdoor wisselde de steun vanuit de gemeenteraad voor de uitvoering van alle deelprojecten uit het Drieluik in de verschillende gemeenteraadsperiodes.
- De tussentijdse evaluatie door de gemeenteraad en het college ontbrak. De gemeenteraad heeft geen eigen weerstand georganiseerd.
- De politieke emotie lijkt van invloed te zijn geweest op de besluitvorming. Het ging hierbij om vragen of een gemeenteraadsfractie tijdens een gemeenteraadsperiode in de coalitie of oppositie zat en of de besluitvorming rondom de deelprojecten in de jaren rondom gemeenteraadsverkiezingen was. Bovendien speelden voortschrijdende inzichten in fractiestandpunten ook een rol.

Regie en verantwoordelijkhedenverdeling

- Er waren tussen gemeenteraad en college geen eenduidige afspraken gemaakt over wie regie moest voeren en op welke wijze.

Kaders

- Er is gedurende het project maar één vast kader geweest, namelijk de realisatie van de langzaam verkeertunnel. Om dit kader mogelijk te maken heeft diverse malen extra kaderstelling plaats gevonden. De extra kaderstelling is door de samenwerkende partijen steeds weer opnieuw gezien.
- De veiligheidsdiscussie nam in het project een bijzondere plaats in. De gemeenteraad heeft zelf nooit een keuze gemaakt of hij vindt dat er iets aan de spoorwegovergang moet gebeuren op basis van de voor- en tegenargumenten die door de partijen aangedragen werden.
- Het raadsbesluit voor het Drieluik heeft de langzaam verkeertunnel financieel-technisch mogelijk gemaakt, maar heeft de realisatie van de langzaam verkeertunnel vertraagd.

2. Uitvoering door college en de ambtelijke organisatie

De invalshoek 'uitvoering door college en de ambtelijke organisatie' staat stil bij de manier waarop college en ambtenaren de uitvoering van het project hebben opgepakt. We zien dan een aantal zaken:

Samenhang en uitvoering van het project

- De aanleg van een veilige fietsroute naar de brede school in Den Dolder is steeds meer synoniem komen te staan voor de aanleg van een langzaam verkeertunnel.
- De verschillende projecten² in Den Dolder kenden lange tijd geen integrale of samenhangende benadering. De projecten zijn hierdoor onvoldoende in samenhang bekeken en kenden soms onderlinge tegenstrijdigheden.

Regie voeren door de ambtelijke organisatie en het college

- De werkwijze en voortgang in het project waren afhankelijk van de ambtelijke projectleiders en wethouders die op een bepaald moment betrokken waren.
- De gemeente koos voor maatwerk bij de projecten³ in Den Dolder. De regie die de gemeente in het project langzaam verkeertunnel en later het Drieluik koos, was volgend en aanpassend aan de situatie te noemen. De gemeente stuurde onvoldoende op het eindresultaat. Dit met uitzondering van de fase waarin in 2014-2016 overgegaan werd tot de voorbereidingen voor de aanleg van de langzaam verkeertunnel.

Afspraken met partijen

- Door invloed van uiteenlopende ontwikkelingen gedurende het project werden afspraken tussen de samenwerkende partijen meerdere malen bijgesteld. Soms door de gemeente, soms door de marktpartijen.
- In het project was geen gemeenschappelijk doel of noemer benoemd. Iedereen leek in het proces zijn eigen doelen te volgen en er werd door de samenwerkende partijen onvoldoende regie gevoerd op de realisatie van het project.

Financiën, contracten en risico's

- De kosten van de aanleg van de langzaam verkeertunnel zijn meerdere malen onjuist ingeschat.
- Er is een reserve aangelegd om de tunnel te betalen. Dit bedrag is gereserveerd voor een eventueel risico dat de gemeente loopt als de gemeenteraad mocht besluiten om de deelprojecten 'kortsluitroute' en 'de aanpassingen aan de spoorwegovergang' niet uit te voeren. Dat laatste betekent dat ProRail de kosten van aanleg van de langzaam verkeertunnel niet betaalt.
- Het is niet volledig duidelijk met welke kosten de gemeenteraad geconfronteerd wordt als hij besluit om 'de kortsluitroute' en 'de aanpassingen aan de spoorwegovergang' niet door te laten gaan.

Externe communicatie

- Er waren onvoldoende afspraken gemaakt over de communicatie door de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. De communicatie was afhankelijk van de situatie die zich voordeed. Soms werd er lang niet over het project gecommuniceerd.
- Er bestond onduidelijkheid bij de samenwerkende partijen over het standpunt van de gemeente als het ging om de vraag of de gemeente vond dat er iets aan de spoorwegovergang moest gebeuren.

Invloed van burgerparticipatie

- Veel inwoners van Den Dolder waren en zijn tegen de afsluiting van de spoorwegovergang voor snel verkeer en willen alleen de langzaam verkeertunnel gerealiseerd zien.
- De inwoners van Den Dolder waren en zijn actief betrokken en brengen hun standpunten over aan de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie.

² De afsluiting van de spoorwegovergang, de realisatie van de langzaam verkeertunnel, de bouwplannen op het voormalig Overtoomterrein, de ontwikkeling van een bedrijventerrein

³ De afsluiting van de spoorwegovergang, de realisatie van de langzaam verkeertunnel, de bouwplannen op het voormalig Overtoomterrein, de ontwikkeling van een bedrijventerrein

3. Leren voor andere projecten

De gemeente werkt anno 2016 op andere manieren dan tijdens de start en aanloop van het project langzaam verkeertunnel in Den Dolder. Beleidsinteractiviteit en burgerparticipatie zijn een grondhouding geworden en maken standaard onderdeel uit van alle (grotere) projecten in de gemeente Zeist.

Kaderstelling en controle door de gemeenteraad

- Kaderstelling vindt steeds vaker op het proces plaats en veel minder op de inhoud. De inhoud wordt steeds vaker overgelaten aan de samenleving
- De gemeenteraad vervult zijn kaderstellende rol aan het begin van een project en zijn controlerende rol aan het einde van een project.
- Er is geen toets bij de gemeenteraad of het college of projecten zich volgens afspraken blijven ontwikkelen. Er is onvoldoende aandacht voor een periodieke herijking van projecten.
- Regie voeren maakt op dit moment geen onderdeel uit van de kaderstelling door de gemeenteraad.
- Door politieke compromissen bij de besluitvorming is het soms lastig om projecten te herijken.

Regie voeren door het college

- Het college kiest in nieuwe projecten vaker voor een actieve rol en stuurt hierbij meer op het eindresultaat dan bij het project langzaam verkeertunnel Den Dolder.
- Het college kiest voor maatwerk bij de aanpak en regievoering in complexe langlopende projecten.
- De aanpak wordt voorgesteld door de betrokken wethouder en ambtelijk projectleider en vastgesteld door de gemeenteraad.

Afspraken met samenwerkingspartners

- De gemeente moet in vrijwel alle grotere projecten samenwerken. De mate waarin de gemeente regie kan voeren, is afhankelijk van wie het initiatief neemt in het project. Als de gemeente zelf initiatief neemt zijn de beïnvloedingsmogelijkheden groter.

Reikwijdte van burgerparticipatie

- In vrijwel alle projecten wordt gebruik gemaakt van een vorm van burgerparticipatie.
- De gemeente kiest voor een maatwerkbenadering. Er wordt niet ad hoc gewerkt, maar gekeken naar de best passende vorm op het specifieke moment. Soms worden in één project meerdere werkvormen gebruikt.

4. Conclusies en aanbevelingen voor volgende projecten

De rekenkamer signaleert twee hoofdlijnen in de knelpunten en problemen in het project langzaam verkeertunnel.

Dit zijn:

1. Het ontbreken van voldoende regie en/of eindverantwoordelijkheid op de diverse deelprocessen van het project. Dit geldt voor de wijze waarop de gemeenteraad regie voerde en ook voor de wijze waarop het college en de ambtelijke organisatie invulling hebben gegeven aan hun taken en verantwoordelijkheden.
2. Het ontbreken van duidelijke en 'harde' afspraken met de samenwerkende partijen op bestuurlijk en op ambtelijk niveau. Hierdoor konden alle partijen gemakkelijk terugkomen op eerder gemaakte afspraken. Vrijwel alles is onderhandelbaar gebleken gedurende het verloop van het project, met uitzondering van het uitgangspunt dat de langzaam verkeertunnel gebouwd moet worden

De rekenkamer signaleert een aantal veranderingen in de werkwijze van de gemeente ten opzichte van de werkwijze bij de langzaam verkeertunnel.

1. Er worden aan de voorkant van een project door de gemeenteraad en het college afspraken gemaakt over de inhoud en aanpak van een project. Er is hierbij een verschuiving waar te nemen van kaderstelling op de inhoud naar kaderstelling op het proces.
2. Vrijwel elk proces wordt interactief en door middel van burgerparticipatie vormgegeven.
3. Samenwerking met andere partijen maakt vrijwel altijd onderdeel uit van elk project en is een verantwoordelijkheid van de betrokken wethouder en ambtelijk projectleider.
4. Elk project kent zijn eigen aanpak. De gemeente maakt een bewuste keuze voor maatwerk bij grote projecten.

De rekenkamer heeft de inzichten uit het tunnelonderzoek, de projectenanalyse en de dialoogsessies vertaald naar aanbevelingen voor de gemeenteraad en het college voor het uitvoeren van grote projecten in Zeist:

Bij de gemeenteraad vraagt de rekenkamer om meer aandacht voor:

1. De inhoudelijke kaderstelling en kaderstelling op de regie van het proces. Laat de regievoering onderdeel uitmaken van de besluitvorming in de gemeenteraad.
2. Het vooraf inbouwen van periodieke evaluatiemomenten om projecten te kunnen herijken en de rapportage hierover (zowel op inhoud als over de regievoering) door het college aan de gemeenteraad.
3. Het wegen en horen van zoveel mogelijk belangen, het maken van een expliciete keuze op basis daarvan en het vasthouden daaraan.

Bij het college en de ambtelijke organisatie vraagt de rekenkamer om meer aandacht voor:

4. Het maken van afspraken naar aanleiding van vastgestelde raadsaders in de richting van partijen waarmee samengewerkt wordt.
5. De wijze waarop gemonitord wordt of projecten zich voltrekken volgens afspraken en kaders en het actief bijsturen op het moment dat het niet het geval is.
6. De verduidelijking van de speelruimte van samenwerkende partijen en voor betrokken inwoners bij projecten.
7. De aandacht voor communicatie naar de samenleving en de gemeenteraad over de voortgang of het ontbreken daarvan bij grote projecten.



HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1. Aanleiding

De Rekenkamer Zeist heeft eind 2014 besloten tot een onderzoek naar het proces van de aanleg van de langzaam verkeertunnel in Den Dolder. Een project in de gemeente Zeist dat zijn oorsprong al in 2001 kent en in de wandelgangen bekend staat als 'het fietstunneltje' in Den Dolder. De interesse van de rekenkamer is ingegeven door verwondering: hoe kan het aanleggen van een relatief eenvoudige tunnel zo lang duren?

Tijdens de bezoeken van de rekenkamer aan de fracties in 2014 is gebleken dat een grote meerderheid van de gemeenteraadsfracties een onderzoek naar de realisatie van de tunnel relevant vond. De fracties hebben suggesties voor de uitvoering van het onderzoek meegegeven. De suggesties gingen over de kaderstelling door de gemeenteraad, controle door de gemeenteraad, de samenwerking tussen de gemeente en andere partijen, financiën, burgerparticipatie en verschuivende doelen en belangen.

1.2. Doel en hoofdonderzoeksvraag

De rekenkamer wil met dit onderzoek geen invloed uitoefenen op de aanleg van de langzaam verkeertunnel⁴. Wel wil ze inzicht geven in de factoren die een rol spelen bij de vertraging in de uitvoering van dit project en aanbevelingen doen waar de gemeenteraad en het college bij toekomstige projecten zijn voordeel mee kunnen doen. De rekenkamer stelde onderstaande doelstelling en hoofdvraag voor het onderzoek vast.

Doelstelling

Het onderzoek moet inzicht geven in redenen die er zijn voor het tot op heden niet tot uitvoering komen van een project in een van de kernen van de gemeente Zeist. Daarnaast moet het onderzoek solide basis bieden voor toekomstige projecten in Zeist.

Hoofdvraag

Welke redenen zijn er voor het feit dat het project langzaam verkeertunnel in Den Dolder zo een langlopend dossier voor de gemeente is geworden, kunnen deze redenen in algemene zin ook van toepassing zijn voor andere projecten in Zeist en wat kunnen de gemeenteraad en het college hiervan leren?

1.3. Deelvragen

1. Hoe is de historische ontwikkeling voor het project langzaam verkeertunnel geweest vanuit de invalshoeken: kaderstelling en controle door de gemeenteraad, uitvoering door het college en de ambtelijke organisatie, samenwerking met marktpartijen en de invloed van burgerparticipatie?
2. Tot welke observaties leidt de analyse van de tijdlijn?
3. Welke redenen zijn er waarom het project in januari 2016 nog niet gerealiseerd is?
4. Zijn deze redenen in algemene zin ook relevant voor andere projecten in de gemeente Zeist?

⁴ De gemeenteraad stelde in maart 2016 het bestemmingsplan voor de langzaam verkeertunnel vast.

1.4. Het project langzaam verkeertunnel in vogelvlucht

Spelers

Bij het project zijn diverse spelers betrokken, waarvan de belangrijkste zijn:

- De gemeenteraad Zeist, ook wel gemeenteraad genoemd;
- Het College van Burgemeester & Wethouders Zeist oftewel college;
- Ambtenaren van de gemeente Zeist;
- ProRail;
- Inwoners van Den Dolder, al dan niet verenigd in belangen- en bewonersverenigingen;
- Kompaan Vastgoed, later genaamd Lithos Bouw.

De start

In november 2003 werd voor het eerst gesproken over het bouwen van een brede school aan de noordkant van het spoor in Den Dolder (uiteindelijk De Schilden). Ouders maakten zich zorgen over de veiligheid van de verkeersroute naar de nieuwe school voor de kinderen. De gemeente gaf daarop de garantie voor een veilige verkeersroute. Daarbij werd gedurende het project een veilige verkeersroute synoniem voor een langzaam verkeertunnel onder het spoor.

Twee jaar eerder, in 2001, had ProRail contact gezocht met de gemeente Zeist omdat de spoorweg-overgang in Den Dolder door het ministerie van Verkeer & Waterstaat onveilig werd bevonden. ProRail wilde deze onveiligheid samen met de gemeente Zeist aanpakken door ofwel te kiezen voor:

- optie 1: ongelijkvloerse kruising of
- optie 2: verlaging spoorwegtracé.

Inwoners van Den Dolder hadden veel weerstand tegen optie 1. Optie 2 werd door iedereen te duur bevonden.

Gaandeweg raakten bovengenoemde projecten door een gemeenteraadsbesluit met elkaar vervlochten en ontstond het project 'Drieluik' in 2008 met drie deelprojecten die opeenvolgend uitgevoerd moesten gaan worden:

1. langzaam verkeertunnel (i.s.m. Kompaan Vastgoed).
2. aanpassen spoorwegovergang Dolderseweg tot overweg fietsers en voetgangers (project i.s.m. ProRail)
3. een kortsluitroute voor autoverkeer via de Andreas Foxlaan en de Nieuwe Dolderseweg (bypass)

De partijen zijn gestart met het uitvoeren van deelproject 1: de realisatie van de langzaam verkeertunnel. Pas nadat het deelproject langzaam verkeertunnel gerealiseerd is, kunnen de deelprojecten de aanpassing van de spoorwegovergang (2) en de aanleg van de kortsluitroute uitgevoerd worden (3). Voor de eventuele start van deze twee deelprojecten doet TNO een veiligheidsonderzoek. Op basis van de resultaten van dit onderzoek zal door de gemeenteraad een definitief besluit worden genomen over de uitvoering van de overige deelprojecten. Tussen ProRail en de gemeente is hiervoor een periode van maximaal 9 maanden afgesproken. Het veiligheidsonderzoek werd door de gemeenteraad via een amendement in het raadsbesluit bij het voorstel over het project Den Dolder (in 2011) ingebracht. De herinrichting van het centrum in Den Dolder heeft ook nog onderdeel uitgemaakt van het Drieluik. Dit deelproject is echter komen te vervallen door een amendement van de gemeenteraad in 2011.

De reden om de deelprojecten aan elkaar te koppelen was om het project langzaam verkeertunnel in financieel opzicht mogelijk te maken. Mocht de gemeenteraad alsnog besluiten om deelproject 2 en 3 niet uit te voeren dan komen de kosten van de bouw van de langzaam verkeertunnel alsnog voor rekening van de gemeente. Als het project conform het huidige raadsbesluit uitgevoerd wordt (dus inclusief deelproject 2 en 3) betaalt ProRail grotendeels de kosten voor de bouw van de langzaam verkeertunnel.

In het onderzoek is gebleken dat verschillende definities van het project Drieluik gebruikt worden.

Definities van het project Drieluik

In 2008 is over het Drieluik in het bijbehorende raadsbesluit te lezen:

1. *Realisatie van de langzaam verkeertunnel ter hoogte van de Tolhuislaan.*
2. *Omvorming van de spoorwegovergang.*
3. *Een bypass voor het verkeer als de spoorwegovergang afgesloten wordt.*
4. *Herinrichting van het centrumgebied in Den Dolder*

In 2011 is over het Drieluik in het bijbehorende raadsbesluit te lezen:

1. *Realisatie van de langzaam verkeertunnel ter hoogte van de Tolhuislaan.*
2. *Omvorming van de spoorwegovergang.*
3. *Een bypass voor het verkeer als de spoorwegovergang afgesloten wordt.*

Voor uitvoering van punt twee en drie doet TNO een veiligheidsonderzoek. De herinrichting van het centrum wordt weer losgelaten. De raad neemt hiertoe een amendement aan.

In 2016 is op te website van de gemeente over het Drieluik te lezen (peildatum 12/5/2016)

Het Drieluik Den Dolder omvat de volgende onderdelen:

1. *Fietstunnel bij Tolhuislaan*
2. *Verkeersveiligheidsonderzoek, gevolgd door:*
 - *De gemeenteraad besluit over wel of niet afsluiten spoorwegovergang voor auto's;*
 - *en eventueel nieuwe weg tussen Andreas Foxlaan en Nieuwe Dolderseweg (N237);*
3. *Maatregelen centrum Den Dolder*

De eerder genoemde spelers hadden en hebben op verschillende momenten, in verschillende samenstellingen en in verschillende fasen in het project contact met elkaar. Dat maakt dat de aanleg van de langzaam verkeertunnel complex is en knelpunten kent.

Het project in beeld

In figuur 1 is het gebied rondom de spoorlijn in Den Dolder weergegeven. Het winkelcentrum van Den Dolder ligt ten zuiden van de spoorwegovergang. Direct ten noorden van het spoor liggen aan de oostelijke kant de sportvelden van DOSC en ten westen daarvan ligt een bedrijfsverzamelgebouw.



Figuur 1a en 1b. Weergave van het gebied in Den Dolder rondom de spoorlijn van bovenaf gezien, Geoviewer mei 2015

1.5. Werkwijze

Voor het onderzoek werd dossieronderzoek gedaan en zijn interviews en dialoogsessies gehouden. De rekenkamer voerde het onderzoek gedeeltelijk in eigen beheer uit. Zij maakte voor historisch overzicht gebruik van een onderzoeker van de Randstedelijke Rekenkamer en voor de organisatie en uitvoering van de dialoogsessies van een projectleider van Public Profit. Korthedshalve verwijzen wij hier naar bijlage D voor een toelichting op de onderzoekaankpak.

1.6. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 start met een korte beschrijving van het proces van de langzaam verkeertunnel tot nog toe: verleden, heden en toekomst. De beschrijving wordt gegeven om de beantwoording van de onderzoeksvragen in hun context te plaatsen en om antwoord te geven op deelvraag 1. Ook volgt een analyse en toelichting op een aantal andere projecten in Zeist. Daarna wordt ingegaan op het beeld vanuit de dialoogsessies en wordt antwoord gegeven op de vraag of eenzelfde situatie bij andere grote projecten ook kan voorkomen. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 conclusies getrokken en doet de rekenkamer aanbevelingen.

In bijlage 1 is een uitgebreide versie van de tijdlijn opgenomen. Daarin worden feiten (gebeurtenissen en dossierstukken) beschreven die relevant zijn voor het onderzoek, maar die niet allemaal een plek in het eindrapport konden krijgen behandeld. De bijlage is voor ambtelijk hoor- en wederhoor teruggelegd bij alle respondenten die deelgenomen hebben aan het onderzoek. Eventuele opmerkingen zijn verwerkt.

De overige bijlagen bevatten detailinformatie over de geïnterviewde personen, de aanwezigen tijdens de dialoogsessies, een overzicht van gebruikte documenten, de aanpak van het onderzoek en de analyse van de projecten.



HOOFDSTUK 2 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

2.1 Tijdlijn met belangrijke beslistmomenten

De rekenkamer heeft de gebeurtenissen in het project langzaam verkeertunnel in chronologische volgorde gezet. Het geheel van de gebeurtenissen heeft geleid tot de tijdlijn van het project tot nog toe. Achter de gebeurtenissen is in kolommen aangegeven welke toetsingscriteria/kenmerken van toepassing zijn op de gebeurtenis. In de tabel zijn twee soorten scores aangegeven:

- een 0 voor de score op kaders, projectmanagement en uitvoering (grijze kolommen)
- een x voor een deelscore daarbinnen zoals op bijvoorbeeld afspraken, communicatie, burgerparticipatie, risico's en kosten (witte kolommen). Voor de uitgebreide tijdlijn per invalshoek⁵ uit de probleemstelling en een toelichting daarop verwijzen wij naar bijlage A.



Figuur 2: Afbeelding van de langzaam verkeertunnel en het omliggende gebied. Bron: bijlage bij raadsvoorstel 16RV010

⁵ kaderstelling en controle door de gemeenteraad, uitvoering door college en ambtelijke organisatie, samenwerking met andere partijen en invloed van burgerparticipatie.

Jaar	Gebeurtenis	Kaders	Project- manage- ment	Project- uitvoering	Regie	Afspra- ken met samen- werken- de partijen	Samen- hang en afbaken- ing	Burgers	Financi- ën, risico's,	Communi- catie
2000	Verschillende gemeentelijke afdelingen houden zich ad hoc bezig met projecten en werkzaamheden rondom de spoorlijn in Den Dolder			0			x			
2001	ProRail benadert de gemeente Zeist omdat zij de spoorwegovergang in Den Dolder onveilig vindt	0				x	x			
nov-03	Gemeente geeft bouwvergunning voor bouw bedrijventerrein aan noordkant spoor t.h.v. terrein waar brede school gebouwd wordt			0	x					
2002	Movares levert een rapport op waarop de mogelijkheden voor een ongelijkvloerse kruising onderzocht zijn	0				x				
2004	Movares levert een rapport op waarin de gevolgen voor het gemotoriseerd verkeer en de verkeerstromen inzichtelijk gemaakt worden	0				x				
jan-04	Gemeente en ProRail informeren de inwoners van Den Dolder over de onveiligheid van de spoorwegovergang en oplossingen daarvan	0				x		x		
april-05	Gemeente en ProRail geven aan dat de spoorwegovergang onveilig is en informeren de inwoners van Den Dolder. Hele spoorbomen lossen het probleem niet op.	0		0				x		
apr-05	In een verslag van een informatiebijeenkomst staat dat ongeveer de helft van de aanwezigen de overweg wil handhaven. Niemand wil een onderdoorgang voor het autoverkeer. Deelnemers stellen zelf voor om de overgang voor gemotoriseerd verkeer af te sluiten.			0			x			x
jun-05	Bij de Voorjaarsnota 2005 besluit de gemeenteraad dat de langzaam verkeertunnel	0			x		x		x	

Jaar	Gebeurtenis	Kaders	Project- manage- ment	Project- uitvoering	Regie	Afspra- ken met samen- werken- de partijen	Samen- hang en afbaken- ing	Burgers	Financi- ën, risico's,	Communi- catie
	gebouwd moet worden voor opening van de brede school. De kosten van de tunnel worden geraamd op € 1 miljoen									
jun-05	Movares constateert dat een autotunnel (ondertunneling) om fysieke en/of financiële redenen niet haalbaar is.			0	x	x	x		x	
jul-05	Gemeente informeert eigenaar van het bouwterrein dat er geen grond gekocht gaat worden van de projectontwikkelaar ter hoogte van de Tolhuislaan			0		x	x		x	x
nov-05	Gemeente en ProRail organiseren in aanwezigheid van gemeenteraad en college een informatiebijeenkomst. Er is veel weerstand bij de inwoners van Den Dolder. Er wordt naar een andere oplossing gezocht namelijk verlaging van het spoorwegtracé		0	0	x			x		x
nov-05	Movares stelt een rapport op waarin een methode ontwikkeld is voor het meten van het veiligheidsniveau over spoorwegen. Dit gebeurt aan de hand van historische gegevens over ongevallen en andere relevante kenmerken			0	x	x				
nov-05	Gemeenteraad stemt in met langzaam verkeertunnel. De gemeenteraad stelt € 1 miljoen beschikbaar. Er moet gezocht worden naar dekking voor het resterende bedrag. De kosten van de tunnel zijn hoger dan € 1 miljoen	0			x				x	
dec-05	Gemeenteraad neemt motie aan waarin het college opgedragen wordt mogelijkheden voor verlaagd spoorwegtracé te onderzoeken samen met gemeente De Bilt en (tijdelijke) verbetering veiligheid bij spoorwegovergang door	0			x	x				x

Jaar	Gebeurtenis	Kaders	Project- manage- ment	Project- uitvoering	Regie	Afspra- ken met samen- werken- de partijen	Samen- hang en afbaken- ing	Burgers	Financi- ën, risico's,	Communi- catie
	maatregelen									
dec-05	Wethouder informeert de gemeenteraad dat de realisatie van langzaam verkeertunnel geen doorgang kan vinden zolang er gesproken wordt over een verlaagd spoorwegtracé bij ProRail	0		0	x		x			x
jan-06	Motie tijdelijke maatregelen in afwachting verlaging spoorwegtracé, voorstel in de motie voor een fietsbrug. Motie uiteindelijk aangehouden	N.V.T	N.V.T	N.V.T	N.V.T	N.V.T	N.V.T	N.V.T	N.V.T	N.V.T
mrt-06	Informatiebrief aan de inwoners van Den Dolder met kennisgeving dat er geen draagvlak is voor een ongelijkvloerse kruising en dat mogelijkheden voor verlaging spoorwegtracé onderzocht worden			0	x			x		x
2006	Inwoners van Den Dolder richten zelf een klankbordgroep om mee te denken over verlaging spoorwegtracé			0			x	x		
mei-06	Aangenomen motie in de gemeenteraad waarin het college verzocht wordt om binnen 6 maanden met een voorstel te komen voor een tijdelijke oplossing voor de verkeersveiligheid voor langzaam verkeer en waarbij een tunnel vergeleken wordt met fietsbrug. Er moet een veilige oversteek komen	0		0		x				
mei-06	Kosten van de langzaam verkeertunnel bedragen minimaal € 2,5 miljoen en hiervoor wordt een reserve aangelegd. De tunnel is niet klaar voor de opening van de brede school. De plaats van de tunnel is de Tolhuislaan			0	x			x	x	x
jul-06	Afdeling vergunning en handhaving meldt dat de bouwplannen op het bedrijventerrein de aanleg			0	x		x			

Jaar	Gebeurtenis	Kaders	Project- manage- ment	Project- uitvoering	Regie	Afspra- ken met samen- werken- de partijen	Samen- hang en afbaken- ing	Burgers	Financi- ën, risico's,	Communi- catie
	van de langzaam verkeertunnel bemoeilijken									
aug-06	De gemeente is vanaf augustus 2006 in overleg met Kompaan over de bouwplannen bij het Overtoomterrein			0		x				x
sep-06	Vaststellen door college conceptaanvraag voor bouwterrein. De brug of tunnel komt hierbij niet aan de orde		0	0	x				x	
sep-06	Kompaanvastgoed koopt bouwgrond bij de Tolhuislaan.			0	x		x		x	
nov-06	Informatieavond voor gemeenteraadscommissies waarin aangegeven wordt dat een verlaging van het tracé technisch mogelijk is maar kostbaar is. Volgens ministerie is hier niet eerder dan in 2020 budget voor. Wel is er € 15 miljoen beschikbaar voor lokale oplossingen in Zeist. Deze zijn bevroren tot november 2007	0	0	0	x		x	x	x	
nov-06	Gemeente geeft bij Kompaan aan dat een tunnel niet meer opportuun is, gezien de studie naar de verlaging van het spoorwegtracé. De fietsbrug lijkt meer een mogelijkheid te worden. De gemeente neemt de plankosten voor haar rekening		0	0	x	x				x
nov-06	De gemeente laat Kompaan weten dat de plannen voor de fietsbrug nog niet afgerond zijn. Kompaan geeft aan hierdoor vertraging in de bouwplannen op te lopen.			0		x				x
dec-06	Kompaan verzoekt de gemeente om een bevestiging van de afspraken van november 2006. Zij ontvangt nooit een bevestiging. Zij wil geen schade leiden door de wijzigende plannen van de gemeente			0		x				x

Jaar	Gebeurtenis	Kaders	Project- manage- ment	Project- uitvoering	Regie	Afspra- ken met samen- werken- de partijen	Samen- hang en afbaken- ing	Burgers	Financi- ën, risico's,	Communi- catie
2007	Oprichting belangenvereniging Den Dolder			0				x		
2007	Oprichting werkgroep verdiept spoor de Bilt-Zeist			0				x		
apr-07	Gemeenteraad neemt 2 besluiten: van het budget voor de veilige route brede school wordt € 10.000 ingezet om te lobbyen voor het verlaagd spoorweg tracé. Daarnaast wordt het budget ingezet voor tijdelijke maatregelen voor langzaam verkeer als alternatief voor de langzaam verkeertunnel. Maatregelen zijn een fietsbrug en aanpassingen aan de spoorweg-overgang zoals het verlaagd spoorweg tracé onzeker is.	0	0	0	x	x			x	
mei-07	Movares presenteert vijf verschillende varianten van een brug aan de gemeente en Kompaan			0			x	x		x
sep-07	Start van de (tijdelijke) verkeersmaatregelen bij de spoorwegovergang. De gemeente investeert € 412.000. Dit wordt betaald uit het budget voor de langzaam verkeertunnel.	0		0					x	
okt-07	ProRail geeft aan dat aanpassing van de spoorbomen niet leidt tot verhoging van de verkeersveiligheid .			0			x			x
okt-07	Gemeente en Kompaan ondertekenen een exploitatieovereenkomst waarin staat dat Kompaan 25 grondgebonden woningen ontwikkelt en een appartementencomplex langs het spoor met 51 appartementen en een eventuele spoorwegkruising met een fietsbrug.			0	x	x	x		x	
nov-07	ProRail vraagt de gemeente om te besluiten om een ongelijkvloerse kruising aan te leggen en schat de kosten op € 13 miljoen. Hiervoor is tot 2010 budget beschikbaar. Het college zegt toe	0		0		x				x

Jaar	Gebeurtenis	Kaders	Project- manage- ment	Project- uitvoering	Regie	Afspra- ken met samen- werken- de partijen	Samen- hang en afbaken- ing	Burgers	Financi- ën, risico's,	Communi- catie
	het voorstel voor de gemeenteraad te agenderen en af te zien van een brug bij de Tolhuislaan									
feb-08	Voorstel van ProRail van nov-2007 wordt besproken in de Ronde Tafel van de gemeenteraad. Het college trekt vanwege de weerstand het voorstel in.	0	0		x					x
feb-08	De belangenvereniging Den Dolder is het niet eens met de meetmethode die ProRail voor de veiligheid van de spoorwegovergang gebruikt en brengt zelf haar eigen cijfers hierover in bij de gemeenteraad. ProRail presenteert een overzicht met top 15 van meest gevaarlijke overgangen in Nederland. Den Dolder staat op een derde plaats in dit overzicht			0	x		x	x		x
mrt-08	Oplevering tijdelijke maatregelen spoorwegovergang. Brede school is twee weken open.			0				x		x
apr-08	Gemeente geeft in informatiebrief aan Kompaan aan dat het alsnog niet ondenkbaar is dat gekozen wordt voor een tunnelvariant. Kompaan geeft aan dat een tunnel met een bocht van 90 graden geen invloed heeft op de bouwplannen			0		x				x
apr-08	Kompaan bevestigt de gemeente d.m.v. een brief dat het geen probleem is om een tunnel van 90 graden aan te leggen en dat de bouw van het appartementencomplex doorgang kan vinden			0		x				x
mei-08	De gemeente, ProRail en de provincie geven bij het ministerie aan voor een second best	0	0		x		x			

Jaar	Gebeurtenis	Kaders	Project- manage- ment	Project- uitvoering	Regie	Afspra- ken met samen- werken- de partijen	Samen- hang en afbaken- ing	Burgers	Financi- ën, risico's,	Communi- catie
	oplossing te willen gaan. Deze bestaat uit een spoorwegovergang voor langzaam verkeer , een kortsluitroute voor gemotoriseerd verkeer en een langzaam verkeertunnel bij de Tolhuislaan (Later het Drieluik genoemd)									
jun-08	Gemeenteraad stelt het bestemmingsplan Den Dolder Noord vast. Hierin zijn geen grote ontwikkelingen meegenomen. Dit had te maken met de prioritering in de organisatie	0	0							
jul-08	Het ministerie stemt in met het voorstel uit mei 2008 en de financiering hiervan. De gemeente draagt € 500.000 bij (restant van het budget voor de langzaam verkeertunnel)	0							x	
nov-08	De gemeenteraad stemt in met de afsluiting van de spoorwegovergang voor gemotoriseerd verkeer in samenhang met een langzaam verkeertunnel ter hoogte van de Tolhuislaan en een kortsluitroute. Het project wordt uitgevoerd in samenhang met de aanpassing van het centrum. De verlaging van het spoorwegtracé blijft worden nagestreefd	0	0		x	x	x			
nov-08	Gemeenteraad neemt een voorbereidingsbesluit om bouwplannen op het Overtoomterrein aan te passen. Bestemmingsplan uit 1999 moet worden aangepast	0			x					
2009	Diverse maatregelen rondom de spoorlijn in Den Dolder worden vanaf 2009 ambtelijk opgepakt als een groot project. Er wordt een projectmanagementstructuur opgericht en er is een projectleider		0	0	x		x			x
2009	Oprichten belangenvereniging BOT. Bewoners			0				x		

Jaar	Gebeurtenis	Kaders	Project- manage- ment	Project- uitvoering	Regie	Afspra- ken met samen- werken- de partijen	Samen- hang en afbaken- ing	Burgers	Financi- ën, risico's,	Communi- catie
	omgeving Tolhuislaan.									
mei-09	Oprichten klankbordgroepen die mee denken over de invulling van de drie onderdelen uit het Drieluik. ProRail en de gemeente trekken hierin samen op.			0	x		x	x		
sep-09	Kompaan is bereid tot realisatie van de langzaam verkeertunnel. Wel wil Kompaan de gemaakte kosten terugkrijgen. Er is periodiek overleg tussen de gemeente en Kompaan over de varianten van de tunnel en de kostprijs van de grond voor de tunnel			0		x			x	
sep-09	Tweede bijeenkomst klankbordgroep tunnel. Movares presenteert varianten voor de uitwerking van de langzaam verkeertunnel			0	x		x			x
dec-09	De klankbordgroep langzaam verkeertunnel verzoekt de gemeente om vier varianten voor de tunnel uit te werken.			0		x		x		
sep-10	Kompaan geeft aan welke prijs voor de grond gevraagd wordt die moet worden gekocht om een rechte tunnel te maken. Afgesproken wordt om met deze variant verder te gaan in het proces			0		x	x			
sep-10	Kompaan wil medewerking verlenen aan een sociaal veilige rechte tunnel daardoor moet het bouwplan worden aangepast (goedgekeurd in oktober 2007)			0		x				x
sep-10	De klankbordgroep besluit tot voor drie voorkeursvarianten: twee nagenoeg rechte tunnels en één tunnel met een bocht van 90 graden.			0				x		

Jaar	Gebeurtenis	Kaders	Project- manage- ment	Project- uitvoering	Regie	Afspra- ken met samen- werken- de partijen	Samen- hang en afbaken- ing	Burgers	Financi- ën, risico's,	Communi- catie
okt-10	Kompaan geeft aan niet mee te werken aan een sociaal onveilige tunnel met een bocht van 90 graden			0		x		x		x
feb-11	Het college informeert de gemeenteraad voor welke varianten gekozen is op basis van de klankbordgroepen. De varianten zijn in inspraak gebracht wat heeft geresulteerd in een inspraaknota.	0	0					x		x
apr-11	Belangenverenigingen in omgeving Den Dolder sturen een brief met waarin staat dat het besluit om de spoorwegovergang voor langzaam verkeer open te laten ondoelmatig is. Zij zijn het niet eens de met de veiligheidsbenadering die gekozen wordt. De langzaam verkeertunnel kan ook alleen gerealiseerd worden			0	x			x		x
mei-11	ProRail herbevestigt de gemaakte afspraken uit 2008 om aan de gemeente te laten zien dat zij hier nog steeds achter staat.			0	x	x				x
mei-11	ProRail meldt dat lange doortijden van de spoorbomen de kans op bewust risicogedrag van weggebruikers verhoogt. Dit is van toepassing op de spoorwegovergang in Den Dolder			0	x	x			x	
jun-11	Het college informeert de inwoners van Den Dolder over de varianten die voorgelegd worden aan de gemeenteraad. Als gevolg hiervan trekken enkele deelnemers aan de klankbordgroepen zich terug omdat ze het gevoel hebben niet voldoende gehoord te zijn.			0				x		x
okt-11	De gemeenteraad stemt in met het ontwerp voorstel voor de langzaam verkeertunnel en	0	0		x		x			x

Jaar	Gebeurtenis	Kaders	Project- manage- ment	Project- uitvoering	Regie	Afspra- ken met samen- werken- de partijen	Samen- hang en afbaken- ing	Burgers	Financi- ën, risico's,	Communi- catie
	verzoekt het college deze zo spoedig mogelijk te realiseren. Daarnaast besluit de gemeenteraad tot een extra beslismoment na realisatie van de langzaam verkeertunnel welke de verkeersveiligheid op de spoorwegovergang onderzoekt. Na dit onderzoek wordt besloten tot uitvoering van deel 2 en deel 3 van het project Drieluik. De aanpassing van het centrum moet worden losgekoppeld									
okt-11	Er wordt een stuurgroep met vertegenwoordigers van de gemeente, ProRail en de provincie op bestuurlijk niveau ingesteld. Ook wordt er een projectgroep met ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente en ProRail op operationeel niveau actief.	0		0	x	x				
okt-11	Het overleg tussen de gemeente en Kompaan over de bouwplannen op het Overtoomterrein wordt concreter.			0		x				
feb-12	Gemeente en ProRail onderhandelen over de projectovereenkomst voor de langzaam verkeertunnel			0		x				
okt-12	Gemeente en ProRail overleggen over de planning, financiën en risico's en uitvoering van het Drieluik. De onderhandelingen leiden tot een aantal conceptovereenkomsten die werden aangescherpt			0	x				x	x
okt-12	Gemeente organiseert een informatieavond over de conceptinrichting van het centrum.			0	x			x		
nov-12	Gemeente ontvangt van Kompaan een voorstel voor een bouwplan met 42 woningen.			0		x				
dec-12	Kompaan stuurt een bevestiging aan de		0		x	x				x

Jaar	Gebeurtenis	Kaders	Project- manage- ment	Project- uitvoering	Regie	Afspra- ken met samen- werken- de partijen	Samen- hang en afbaken- ing	Burgers	Financi- ën, risico's,	Communi- catie
	gemeente met de gemaakte afspraken o.a. over de overdracht van de grond voor de langzaam verkeertunnel en het nieuwe bouwplan voor 42 woningen. Kompaan overweegt te starten met de bouw van het appartementencomplex									
dec-12	Gemeente informeert Kompaan dat zij niet akkoord is met het verzoek voor de woningen en het appartementencomplex omdat er een bestemmingsplan wijziging moet komen			0	x	x				
jan-13	Kompaan beschuldigt de gemeente van niet bestuurlijk betrouwbaar zijn. En is boos over de wijze waarop het college dit traject heeft aangepakt. Kompaan besluit om een schadeclaim in te dienen ter compensatie van de vertraging in het project			0		x				x
jan-13	Het college informeert de gemeenteraad over de onverwachte impasse die ontstaan is door de schadeclaim van Kompaan.		0			x				x
jan-13	Het college informeert de gemeenteraad over de conceptafspraken die zijn vastgelegd tussen de gemeente en Kompaan onder voorbehoud van goedkeuring door de gemeenteraad zodat partijen verder kunnen gaan met afspraken over de grond. De afspraken gaan over de grondoverdracht en bestemmingsplanprocedures	0	0			x				
feb-13	De gemeenteraad stemt in met de onderzoeksopzet van TNO voor een onderzoek naar de verkeersveiligheid. En verleent medewerking aan een nieuw bouwplan. Kompaan wordt financieel gecompenseerd voor gederfde inkomsten en mag afwijken van	0	0		x				x	x

Jaar	Gebeurtenis	Kaders	Project- manage- ment	Project- uitvoering	Regie	Afspra- ken met samen- werken- de partijen	Samen- hang en afbaken- ing	Burgers	Financi- ën, risico's,	Communi- catie
	woningbouw-differentiatie. Gemeenteraad neemt kennis van projectovereenkomst Drieluik Den Dolder									
juli-13	Ondertekenen de overeenkomst. De kosten en financiering van de tunnel komen voor rekening van ProRail en de gemeente draagt eenmalig € 500.000 bij. De totale kosten bedragen tussen de € 3,1 en € 5,8 miljoen. De gemeenteraad moet binnen 9 maanden positief besluiten over de afsluiting van de spoorwegovergang anders zijn alle kosten voor de gemeente	0	0		x	x			x	
sep-13	Gemeente onderhandelt met Kompaan over de grondprijs voor het stuk grond dat benodigd is voor de tunnel			0		x			x	
feb-14	Kompaan organiseert in februari 2014 een bijeenkomst met inwoners van Den Dolder. Het bespreken van de tunnel was hierin een voorwaarde om verder te kunnen gaan.			0	x					x
mei-14	Overeenkomst tussen de gemeente en Kompaan over de realisatie van 42 grondgebonden woningen. Dit leidt tot een aanpassing van een ander bestemmingsplan			0		x				x
jun-14	Afronden onderhandelingen gemeente en Kompaan over verkoop grond worden afgerond.			0		x			x	
jun-14	Nieuw voorontwerpbestemmingsplanning voor woningbouw op de Tolhuislaan ligt ter inzage	0	0		x	x				x
jul-14	Overdracht van de grond door Kompaan aan ProRail.			0		x				
2015	Er is een lijst met gevaarlijke overwegen in Nederland (al eerder gepresenteerd in februari 2008). Deze wordt bepaald op basis van risico's	0	0	0		x				

Jaar	Gebeurtenis	Kaders	Project-manage-ment	Project-uitvoering	Regie	Afspra-ken met samen-werken-de partijen	Samen-hang en afbaken-ing	Burgers	Financi-ën, risico's,	Communi-catie
	en bepaalde kenmerken. Den Dolder staat op plek twee in deze lijst. De lijst zelf is niet openbaar									
2015	Kompaan bestaat niet meer en wordt overgenomen door Lithosbouw			0		x				
jan-15	Vorbereiding bestemmingsplan langzaam verkeertunnel door ProRail	0	0		x	x				

Figuur 3: Chronologisch overzicht gebeurtenissen langzaam verkeertunnel tot januari 2015

De onderzoeksperiode heeft gelopen tot januari 2015. In 2015 en 2016 is door de gemeenteraad nog een aantal besluiten met betrekking tot de langzaam verkeertunnel genomen. Deze vallen buiten de onderzoeksperiode maar zijn voor de volledigheid hieronder opgesomd. Ambtelijk overleg en overleg met de samenwerkende partijen zijn buiten beschouwing gelaten.

Jul-15	Vaststellen bestemmingsplan woningbouw Tolhuislaan Den Dolder	0	0			X		X		
Maart-16	Vaststellen bestemmingsplan spoorwegonderdoorgang Den Dolder	0	0			X		X		

2.2 Wat opvalt

De rekenkamer constateert na analyse van de tijdlijn dat er twee hoofdlijnen in de knelpunten en problemen zijn te weten;

1. Het ontbreken van voldoende regie en/of eindverantwoordelijkheid op de diverse deelprocessen van het project. Dit geldt voor de wijze waarop de gemeenteraad regie voerde en ook voor de wijze waarop het college en de ambtelijke organisatie invulling hebben gegeven aan hun taken en verantwoordelijkheden.
2. Het ontbreken van duidelijke en 'harde' afspraken met de samenwerkende partijen op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Hierdoor konden alle partijen gemakkelijk terugkomen op eerder gemaakte afspraken. Vrijwel alles is onderhandelbaar gebleken gedurende het verloop van het project. Met uitzondering van het uitgangspunt dat de langzaam verkeertunnel gebouwd moet worden.

De rekenkamer gaat nader in op de twee bovengenoemde hoofdlijnen door in te zoomen op de verantwoordelijkheden en taken van de drie belangrijkste spelers⁶ in het project:

1. Paragraaf 2.2.1.: de kaderstelling en controle door de gemeenteraad
2. Paragraaf 2.2.2.: het projectmanagement en –uitvoering door het college en de ambtelijke organisatie.

Dit is in de tabel kort weergegeven.

Wat?	Wie?	Hoe?
Kaders: spelregels van het project • Cultuur/houding • Rollen/verantwoordelijkhedenverdeling • Inhoud van de kaders	Gemeenteraad	Controleren Bijsturen Zelfregie
Projectmanagement: regie en aansturing van het project • De samenhang en afbakening van het project • Regievorming • Afspraken met samenwerkende partijen • Contracten, financiën, risico's • Externe communicatie • Invloed van burgerparticipatie	College	Regie en herijken
Projectuitvoering • De samenhang en afbakening van het project • Regievorming • Afspraken met samenwerkende partijen • Contracten, financiën, risico's • Externe en interne communicatie • Invloed van burgerparticipatie	College	Uitvoeren door de ambtelijke organisatie

Tabel 4: Verantwoordelijkheden en taken van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie bij kaderstelling, projectmanagement & -uitvoering

⁶ Gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie

2.2.1. Kaderstelling door de gemeenteraad

Bij kaderstelling door de gemeenteraad gaat het om 'de spelregels van het project'. De rekenkamer keek naar de verantwoordelijkheden en rollen van alle betrokken partijen en de project- en processpecifieke kaders. Er is onderzocht wat de gemeenteraad vooraf als richtlijnen aan het college voor uitvoering heeft meegegeven en hoe de gemeenteraad tijdens het project sturing heeft gegeven bij de uitvoering.

Cultuur en werkwijze van de gemeenteraad in Zeist

1. Het project bestrijkt meerdere gemeenteraadsperiodes. Hierdoor wisselde de steun vanuit de gemeenteraad voor de uitvoering van alle deelprojecten uit het Drieluik in de verschillende gemeenteraadsperiodes. Er is tijdens de looptijd van het project vrijwel alleen unanieme steun vanuit de gemeenteraad voor de realisatie van de langzaam verkeertunnel geweest. Dit gold niet voor de uitvoering van de overige deelprojecten uit het Drieluik.
2. De politieke emotie lijkt van invloed te zijn geweest op de besluitvorming. Het ging hierbij om vragen of een gemeenteraadsfractie tijdens een gemeenteraadsperiode in de coalitie of oppositie zat en of de besluitvorming rondom de deelprojecten in de jaren rondom gemeenteraadsverkiezingen was. Bovendien speelden voortschrijdende inzichten in fractiestandpunten ook een rol.
3. In de gehele looptijd heeft door de gemeenteraad geen tussentijdse evaluatie c.q. bijstelling van het project door de gemeenteraad plaatsgevonden. De gemeenteraad heeft onvoldoende eigen weerstand of reflectie georganiseerd gedurende de looptijd van het project.

Regie en verantwoordelijkhedenverdeling

4. De gemeenteraad (maar ook het college) heeft gedurende de looptijd van het proces geen heldere afspraken over de (eind)regie gemaakt. Hierdoor was niet goed vastgelegd welke ruimte er was /is voor samenwerkende partijen en inwoners van Den Dolder om mee te doen in het project. Voor samenwerkende partijen was niet altijd helder wie de (eind)regie voerde.

Inhoud van de kaders

5. De gemeenteraad heeft gedurende de looptijd van het project op een aantal momenten inhoudelijke kaders gesteld. Er is gedurende de looptijd één vast kader geweest vanuit de gemeenteraad. Aan dit kader is door de gemeenteraad in meerderheid is vastgehouden. Het gaat om het kader dat de langzaam verkeertunnel gerealiseerd moet worden. Om aan dit kader te invulling te kunnen geven, is door het college op verschillende momenten om aanvullende kaderstelling bij de gemeenteraad verzocht. Deze aanvullende kaders zijn onder invloed van de samenwerking met andere partijen (als ProRail en Kompaan), financiële knelpunten, contractuele knelpunten en weerstand vanuit de Dolderse samenleving steeds weer bijgesteld. Hierdoor is gedurende de looptijd van het proces gebleken dat vrijwel alles onderhandelbaar was, met uitzondering van het kader dat de langzaam verkeertunnel gerealiseerd moet worden.
6. De gemeenteraad heeft zelf nooit een keuze gemaakt of hij vindt dat er iets aan de spoorweg-overgang moet gebeuren op basis van de voor- en tegenargumenten die door de partijen aange- dragen werden. ProRail heeft bij de gemeente Zeist aangegeven de spoorwegovergang in Den Dolder onveilig te vinden en onderbouwde dit met risicoanalyses over ongevallen. Deze analyses zijn niet volledig openbaar. De inwoners van Den Dolder waren en zijn het niet eens met de analyse die ProRail gemaakt heeft en willen meer openbaarheid van de analyses. Zij hebben eigen veiligheidsanalyses en cijfers ter onderbouwing daarvan aan de gemeente aangeboden. De beleving van de (on)veiligheid op de spoorwegovergang bij betrokken partijen maakte vaak onderdeel uit van de discussies en gesprekken. Partijen proberen elkaar te overtuigen van de veiligheid c.q. onveiligheid waardoor meer weerstand in het proces ontstond.

7. Het raadsbesluit voor het Drieluik heeft de langzaam verkeertunnel financieel-technisch mogelijk gemaakt, maar de realisatie van de langzaam verkeertunnel vertraagd.

2.2.2 Projectmanagement en uitvoering door het college

Bij het projectmanagement en –uitvoering keken wij naar de wijze waarop het college en de ambtelijke organisatie uitvoering hebben gegeven aan het project langzaam verkeertunnel en later het Drieluik. Er is gekeken naar 7 deelaspecten. Dit zijn de samenhang en afbakening van het project, regievoering, afspraken met samenwerkende partners, financiën, risico's van het project, communicatie en invloed van burgerparticipatie.

De samenhang en afbakening van het project.

8. In het verloop van het project is een veilige route naar de brede school synoniem komen te staan voor de realisatie van een langzaam verkeertunnel. Er zijn in theorie nog andere mogelijkheden om een veilige route naar de brede school te realiseren. De langzaam verkeertunnel is door de gemeenteraad en het college eerst beschouwd als (verkeers)maatregel bij de realisatie van de brede school in Den Dolder en pas later door de partijen herkend als (zelfstandig) groot project.
9. De diverse plannen en ontwikkelingen in Den Dolder werden door het college en de ambtelijke organisatie tussen 2000-2008 benaderd als losse projecten⁷ met elk hun eigen aanpak en werkwijze. In 2008 is een deel van de projecten uiteindelijk aan elkaar gekoppeld in het Drieluik. Vanaf 2014 is dit project gefaseerd uitgevoerd.
10. De losse projecten in en rondom de spoorlijn in Den Dolder zijn door het college en de ambtelijke organisatie in de periode 2000-2008 onvoldoende met elkaar in onderling verband gebracht en afgestemd. Er ontbrak een integrale benadering in de ambtelijke organisatie. Hierdoor ontstonden tegenstrijdigheden tussen de verschillende plannen. Een voorbeeld hiervan is het niet kopen van de grond door de gemeente op het voormalige Overtoomterrein terwijl de ontwikkeling van de langzaam verkeertunnel al wel speelde. Maar ook het steeds weer ontwikkelen van nieuwe varianten van de tunnel terwijl door de gemeenteraad al een besluit was genomen. En het gelijktijdig praten over een verlaagd spoorwegtracé en de realisatie van de langzaam verkeertunnel in een bepaalde periode.
11. In de periode vanaf 2008 tot 2015 werden de projecten in Den Dolder meer samenhangend bekeken en werd mede onder politieke druk en commitment een fasering in de uitvoering van het project Drieluik aangebracht. Hierdoor is de realisatie van de langzaam verkeertunnel mogelijk gemaakt.

Bestuurlijke en ambtelijke regievoering in het project

12. De bestuurlijke en ambtelijke regievoering door respectievelijk de wethouder en de projectleider werd structureel opgepakt vanaf 2009. Tussen 2000 en 2008 was de regie niet structureel vormgegeven en alleen als de situatie daarom vroeg. Doordat het project een lange doorlooptijd has en heeft, zijn er veel wethouders en ambtelijk projectleiders op het project betrokken geweest. Afhankelijk van de aanpak van de betrokken wethouders c.q. ambtelijk projectleiders werd er op verschillende wijzen gewerkt aan de realisatie van de (deel)projecten. Met name in de periode 2009-2012 was er veel aandacht voor het project. Hetzelfde gold in 2015 toen met de voorbereiding voor het bestemmingsplan gestart werd.

⁷ De afsluiting van de spoorwegovergang, de realisatie van de langzaam verkeertunnel, de bouwplannen op het voormalig Overtoomterrein, de ontwikkeling van een bedrijventerrein.

13. De gemeente koos voor een maatwerkbenadering bij de verschillende projecten in Den Dolder. Op basis van ervaringen en/of knelpunten gedurende het proces en in de diverse projecten is door het college (bestuurlijk) en ambtelijk regie gevoerd over de projecten. De houding en werkwijze van de gemeente is te typeren als volgend en zich aan de situatie aanpassend. De gemeente nam geen actieve rol als het gaat om het sturen op het proces en eindresultaten daarvan. Dit heeft zowel betrekking op de afspraken die met samenwerkende partijen gemaakt werden als op de ruimte die er was voor burgerparticipatie. Hierdoor was niet duidelijk wie de eindregie over het project en zijn deelprojecten had. Vanaf 2014 is hierin een kentering zichtbaar als begonnen wordt met de voorbereidingen voor de realisatie van de tunnel.

Afspraken met samenwerkende partijen in het project

14. In het project werden op verschillende momenten met samenwerkende partijen afspraken gemaakt. Gedurende het proces is gebleken dat deze afspraken zelden harde afspraken blijken. Onder invloed van nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld als gevolg van gemeenteraadsbesluiten en weerstand van inwoners uit Den Dolder of vanuit Kompaan) werden de afspraken met samenwerkende partijen meerdere malen door het college bijgesteld en/of omgekeerd. Voorbeelden hiervan zijn de afspraken die met ProRail gemaakt werden over een verlaging van het spoorwegtracé en/of een ongelijkvloerse kruising en de fasering in de uitvoering van het Drieluik, maar ook afspraken die met Kompaan gemaakt werden zoals bijvoorbeeld het wel of niet nodig hebben van grond en/of het instemmen met verschillende varianten van de tunnel. Hierdoor is het standpunt van de gemeente voor de samenwerkende partijen niet altijd transparant geweest en ontstond twijfel bij alle partners. Soms stelden samenwerkende partners afspraken zelf ook ter discussie. Een voorbeeld hiervan is Kompaan die eerst wel wilde instemmen met een tunnel met een bocht van 90 graden maar later niet.
15. In het project is geen gemeenschappelijk doel/noemer benoemd. Iedereen leek in het proces zijn eigen doelen te volgen. Er werd door de samenwerkende partijen mede daardoor onvoldoende regie gevoerd. Voor ProRail stond het ongestoord kunnen rijden van de trein in feite voorop. De realisatie van de langzaam verkeertunnel was in feite een soort wisselgeld voor ProRail om het eigen belang gerealiseerd te krijgen. Voor Kompaan stond de woningbouwrealisatie voorop. Kompaan wilde een zo groot mogelijke winst halen (of het verlies minimaliseren).

Contracten, financiën en risico's in het project

16. De kosten van de langzaam verkeertunnel zijn door de ambtelijke organisatie niet helder inzichtelijk gemaakt. De dekking moest door de gemeenteraad meerdere malen omhoog worden bijgesteld omdat er ambtelijk geen goede kosteninschatting gemaakt was. Er bleek aanvankelijk onvoldoende dekking in de begroting om de langzaam verkeertunnel te realiseren.
17. De kosten van de langzaam verkeertunnel worden door ProRail gedragen. Mocht de gemeenteraad besluiten 'de aanpassing van de spoorwegovergang' (deelproject 2) en 'de bypass' (deelproject 3) niet uit te voeren, dan komen de lasten van de aanleg van de langzaam verkeertunnel alsnog voor rekening van de gemeente. Hiervoor is een reserve aangelegd. Voor de gemeente is niet geheel duidelijk met welke kosten zij geconfronteerd wordt als zij besluit tot het niet door laten gaan van de aanpassingen aan de spoorwegovergang en de realisatie van de bypass.
18. De kosten van het project zijn onnodig hoog geworden doordat de gemeente niet tijdig heeft besloten grond te kopen voor de aanleg van de tunnel op het voormalige Overtoomterrein toen dit aangeboden werd door de toenmalige eigenaar.

Externe Communicatie

19. De gemeente communiceerde in het proces onregelmatig naar de inwoners in Den Dolder over de voortgang of het ontbreken daarvan. Hierover zijn tussen gemeenteraad-college-ambtelijke organisatie vooraf geen afspraken gemaakt. In sommige fasen van het project is vrij uitvoerig door de gemeente gecommuniceerd en op andere momenten ervaren inwoners uit Den Dolder en samenwerkende partijen een 'radiostilte'. De informatievoorziening betrof vooral de voortgang van de realisatie van de tunnel. Of oproepen om deel te nemen aan informatie- of inspraak bijeenkomsten.
20. In de communicatie met marktpartijen was er onduidelijkheid over het standpunt van de gemeente over de vraag of de gemeente vond dat er aanpassingen aan de spoorwegovergang moesten komen. Samenwerkende partijen wisten hierdoor niet altijd goed wat de gemeente van hen verwachtte.

Invloed van burgerparticipatie

21. De samenleving in Den Dolder zag het nut van de aanleg van de langzaam verkeertunnel maar verschilde onderling van mening over de afsluiting van de spoorwegovergang. De gemeente heeft de weerstand tegen en onrust over de afsluiting van de spoorwegovergang bij inwoners Den Dolder onderschat. In de georganiseerde klankbordgroepen namen voornamelijk inwoners deel die grotendeels voor de tunnelaanleg en tegen het afsluiten van de spoorwegovergang waren.
22. De inwoners brachten hun visie actief bij de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie in. De inbreng leidde tot aanpassingen in meerdere gemeenteraadsbesluiten, maar ook tot het blijven zoeken door gemeenteraad en college naar oplossingen voor knelpunten die ingebracht werden door de inwoners van Den Dolder.

2.3 Analyse van andere projecten

In paragraaf 2.2. analyseerden wij de tijdlijn van het project. Er vielen twee zaken op:

1. het ontbreken van voldoende regie en
2. het ontbreken van heldere en 'harde' afspraken. Deze twee zaken hebben zowel op kaderstellend, bestuurlijk als ambtelijk niveau tot knelpunten geleid en ook tot (afstemmings)problemen met samenwerkende partijen.

De rekenkamer stelde de vraag:

- of deze uniek zijn voor het langzaam verkeertunnel project in Den Dolder;
- of dat deze constatering ook kunnen gelden voor andere projecten in Zeist;
- en welke waarborgen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie ingebouwd hebben bij andere projecten om herhaling te voorkomen.

De rekenkamer veralgemeniseert hiermee het leermateriaal van de tunnel en plaatst het in een perspectief dat voor de toekomst bruikbaar is. Hierdoor wordt de stap gezet van verleden naar heden, van het individueel project naar een patroon dat ook elders voorkomt. En daarmee ook van het tunnel onderzoek naar conclusies en aanbevelingen die breder toepasbaar zijn.

In overleg met de ambtelijke organisatie analyseerden wij drie lopende projecten in Zeist:

- Het project rondom de Woonvisie
- Het project Dorpshart Austerlitz
- Het proces rondom de Cultuurnota.

Deze projecten zijn geanalyseerd op eerder genoemde twee hoofdlijnen. Hieronder zijn kort de belangrijkste inzichten voor de drie projecten opgenomen.

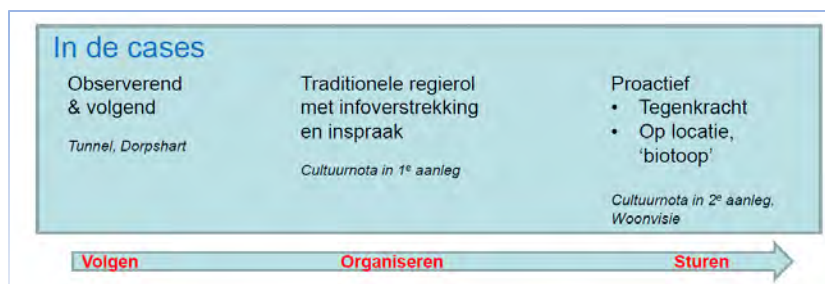
In bijlage E is een schematisch overzicht van de belangrijkste bevindingen uit de projectanalyse opgenomen.

Kaderstelling door de gemeenteraad: eindregie voeren

In Zeist wordt onderscheid gemaakt tussen kaderstelling op de inhoud en kaderstelling op het proces. Er is door de gemeenteraad en het college gekozen om per project invulling te geven aan kaderstelling. In recentere projecten vindt steeds vaker een verschuiving plaats van kaderstelling op de inhoud naar kaderstelling op het proces. Als blijkt dat de kaders niet meer voldoen aan de door de gemeenteraad vastgestelde uitgangspunten wordt per project bekeken wanneer en op welke wijze naar de gemeenteraad wordt teruggegaan. In de projecten rondom de Woonvisie en de Cultuurnota is voor de taak- en rolverdeling ruime aandacht bij de gemeenteraad en het college. In het traject rondom het Dorpshart Austerlitz krijgt dit minder aandacht. Wellicht speelt hierin mee dat het initiatief voor dit project meer bij de samenleving ligt dan bij de andere trajecten. Bij alle drie de projecten worden een aantal inhoudelijke kaders gesteld. Per project wordt gekeken welke kaders relevant zijn en wordt maatwerk gebruikt. Bij het traject rondom de Woonvisie stuurt de gemeenteraad zelf ook op de inhoud. In het traject rondom het Dorpshart Austerlitz bestaat een knelpunt als het gaat om de uitvoerbaarheid van een kader.

Regievoering en eindverantwoordelijkheid door het college

In twee van de onderzochte projecten kiest de gemeente voor een veel actievere rol dan in het project langzaam verkeertunnel. Voor de projecten Woonvisie en de Cultuurnota is het te behalen eindresultaat helder geformuleerd (de gemeente heeft een actieve rol). Er is een focus op het formuleren van procesmatige kaders en minder op inhoudelijke kaders. Bij alle drie de trajecten is op dit moment een integrale benadering geborgd. In het verleden zijn er hierbij bij het Dorpshart Austerlitz knelpunten geweest en koos de gemeente voor een minder actieve rol. Alle drie de trajecten worden aangestuurd door een ambtelijk projectleider en een wethouder. Het traject Dorpshart Austerlitz heeft hierbij al een langere geschiedenis dan de andere twee trajecten. De aard van het traject bepaalt in welke mate een integrale benadering mogelijk is. Integraliteit lijkt makkelijker naar mate er sprake is van een visietraject en moeilijker als er sprake is van een veel concreter traject.



De verschillende regierollen van de gemeente in de projecten zijn samengevat in bovenstaande figuur.

Afspraken met samenwerkingspartners

In de onderzochte projecten werkt de gemeente samen met andere partijen. In deze projecten heeft de gemeente één rol, maar hebben de samenwerkingspartners soms meerdere rollen. Dit zorgt mogelijk voor een andere dynamiek dan bij het project langzaam verkeertunnel Den Dolder. De Rekenkamer Zeist heeft aan deze partijen niet gevraagd hoe zij de samenwerking beleven dus kan hierover geen uitspraken doen.

Reikwijdte van burgerparticipatie

Burgerparticipatie maakt in Zeist standaard deel uit van beleidsvormingsprocessen en projecten van de gemeente. In dit onderzoek is burgerparticipatie bekeken vanuit het perspectief van de gemeente. Wat zijn verschillende vormen van burgerparticipatie en hoe wordt burgerparticipatie ingezet om

gemeentelijke doelen zo effectief mogelijk te bereiken. Er wordt per project bekeken op welke wijze invulling gegeven wordt aan burgerparticipatie. Als tijdens het project blijkt dat de gekozen vorm niet goed werkt, wordt gezocht naar een andere vorm van burgerparticipatie. Dit blijkt uit het project van de Cultuurnota. De complexiteit van een project bepaalt in belangrijke mate hoe tevreden de gemeente en inwoners zijn over participatie bij een project. Hoe concreter het onderwerp des te lastiger het vormgeven van burgerparticipatie in dat proces is. Verschillende groepen of personen zijn het dan eerder eens of oneens met elkaar. Bij burgerparticipatie gaat het erom dat alle betrokkenen zich serieus genomen voelen en gehoord voelen. De gemeente heeft een belangrijke taak om zowel voor- als tegengeluiden te laten horen.

2.4. Beeldvorming vanuit de dialoogsessies

De rekenkamer analyseerde drie (lopende) projecten om te kijken op welke wijze de organisatie in andere projecten de kaderstelling, het projectmanagement en de uitvoering ingevuld heeft en of hier parallellen te trekken zijn met de constatering die de rekenkamer doet bij het project langzaam verkeertunnel.

De rekenkamer organiseerde twee dialoogsessies om de bevindingen te bespreken met de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. De dialoogsessies hebben geleid tot de volgende beelden⁸ vanuit de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie over kaderstelling door de gemeenteraad, het voeren van (eind)regie, afspraken met samenwerkingspartners en de reikwijdte van burgerparticipatie.

Beeldvorming over kaderstelling door de gemeenteraad en het eindregie voeren

De kaderstelling bij de start van een groot project vindt aan de voorkant plaats en bij de afronding van een groot project. De kaderstelling door de gemeenteraad kan op drie manieren:

- Op de inhoud
- Het proces
- Of een combinatie van inhoud/proces.

Er wordt per project gekeken welke vorm van kaderstelling het beste past. Hierbij is een verschuiving zichtbaar van kaderstelling op de inhoud naar kaderstelling op het proces. Het college bereidt de kaderstelling voor. In de dialoogsessies is aangegeven dat de verschuiving in wijze van kaderstelling het gevolg is van de andere werkwijze in projecten.

Er worden in projecten geen periodieke evaluatiemomenten ingebracht die toetsen of projecten zich blijven voltrekken volgens de kaders. Dit heeft in de praktijk een aantal gevolgen. Er ontstaat een risico van een 'point of no return'. Hiermee wordt bedoeld dat door het verstrijken van de tijd het steeds lastiger wordt om een ingeslagen weg weer te verlaten. De gemeenteraad loopt gedurende een groot project het risico om onvoldoende aan het stuur te blijven.

Het in positie blijven van de gemeenteraad zou ook onderdeel moeten uitmaken van de kaderstelling. Deze periodieke evaluatiemomenten zijn niet alleen een verantwoordelijkheid van het college. De gemeenteraad heeft hierin zelf ook een taak vragen te stellen aan het college. Niet voor alle processen en projecten hoeven periodieke evaluatiemomenten ingebouwd worden. Hiervoor moeten onderlinge afspraken worden gemaakt.

Het inbedden van periodieke evaluatiemomenten is in sommige projecten niet goed mogelijk. Soms zijn gemeenteraadsbesluiten de uitkomst van een politiek compromis waarover langdurig onderhandeld is

⁸ De beeldvorming uit de dialoogsessies gaat om de beleving, visie en mening van deelnemers aan de dialoogsessies. Deze beeldvorming is door de rekenkamer uiteraard niet beoordeeld.

(zoals bijvoorbeeld bij de langzaam verkeertunnel). In de praktijk blijkt dan dat geen enkele partij de uitkomst van dat proces/project opnieuw ter discussie wil stellen. Als een project minder gevoelig ligt kan dit wel. Dit is bijvoorbeeld bij het project Kerckebosch gebeurd.

Beeldvorming over regievoering en eindverantwoordelijkheid door het college

Er is een ontwikkeling te zien in de wijze waarop de gemeente regie voert. In het verleden koos de gemeente er vooral voor om meer volgend zijn (een met name passieve rol). De afgelopen jaren is er steeds vaker een actieve rol waar te nemen als het gaat om procesorganisatie- en sturing. Soms zijn veranderingen het gevolg van wettelijke ontwikkelingen. Veel vaker is de verandering het gevolg van de verbinding die gemeente zoekt in beleidsinteractiviteit en burgerparticipatie in projecten. Hierbij is de evenwichtige en zorgvuldige inbreng van alle betrokkenen van groot belang. Als gevolg van de verschuiving naar een actieve rol van de gemeente in de regie over projecten is ook de rol van de gemeenteraad veranderd. Hier is ook een ontwikkeling waarneembaar van inhoudelijk dominant naar een beoordeling op de zorgvuldigheid waarmee een proces doorlopen is.

De wijze waarop de gemeente regie voert in projecten kent een project specifieke invulling (maatwerk per project). Er is geen sprake van een centrale aanpak of beleidslijn.

De gemeenteraad geeft aan dat de regievoering eigenlijk onderdeel uit moet maken van de kaderstelling voor het project en/of proces en de tussentijdse evaluatie daarvan. Hiervoor moeten onderlinge afspraken gemaakt worden. Het bewustzijn bij de gemeenteraad en het college moet vergroot worden. De gemeenteraad is niet op zoek naar een instrumentele gereedschapskist maar een extra kwaliteitscheck die wordt toegepast op het besluitvormingsproces.

Beeldvorming over afspraken met samenwerkingspartners

De positie van de gemeente in de samenwerking met anderen is veranderd. De gemeente functioneert steeds meer in een netwerksamenleving⁹. Dit heeft invloed op de zeggenschap en rol van de gemeente in processen. In het verleden was deze vooral hiërarchisch en vanuit die positie kon inhoudelijk gestuurd worden. Nu moet de gemeente veel samenwerken om haar doelen te realiseren. Samenwerken wordt nu vooral gekenmerkt door het zoeken naar het gemeenschappelijke belang.

Ook is belangrijk wie de initiatiefnemer van het project is. Als dit de gemeente zelf is dan zijn de mogelijkheden om invloed uit te oefenen groter dan bij een project waarbij de gemeente gevraagd wordt om mee te denken. Het is voor de gemeente niet het belangrijkste om vast te houden aan de traditionele hiërarchische rolinvulling. Het is belangrijker om na te denken over de doelen. Dit hangt nadrukkelijk samen met de gekozen regievorm. De wijze waarop de regierol wordt ingevuld, is het resultaat van de doelen die de gemeente wil bereiken in een bepaald project/proces en van het centrale doel. Er zijn vele vormen van samenwerking. Samenwerking kan in een relatief lichte vorm zijn beslag krijgen, maar het kan ook ver gaan. Soms zelfs zover dat er sprake is van co-creatie. Daarbij conformeert de gemeente zich op voorhand aan de inhoudelijke uitkomsten van een bepaald plan- of beleidvormingsproces (bijvoorbeeld op het gebied van leefbaarheid en dorpsontwikkeling).

Beeldvorming over reikwijdte van burgerparticipatie

De gemeente Zeist lijkt redelijk succesvol in participatietrajecten. De gemeente heeft een manier gevonden om zoveel mogelijk partijen te betrekken bij een project. Zeist kiest voor maatwerk bij burgerparticipatietrajecten. Dit betekent niet dat er ad hoc gewerkt wordt. Doordat elk project maatwerk

⁹ Bij de ontwikkeling naar een netwerksamenleving vindt voor de overheid een aantal verschuivingen plaats: Van organisatie naar individu: Het aantal verbindingen tussen organisaties neemt toe en wordt op individueel niveau onderhouden; Van organisaties naar netwerken: Het middelpunt van de samenwerking ligt niet bij een organisatie maar in netwerken tussen organisaties; Van overheid naar samenleving: Steeds vaker zijn burgers of maatschappelijke partijen onderdeel van netwerken die werken aan een publieke taak. Door deze verschuivingen neemt de invloed van overheidsorganisaties in de netwerksamenleving af ten gunste van individuele medewerkers, netwerken en de samenleving bron: David van Berlo, Wij de overheid).

is, probeert de gemeente recht te doen aan alle deelbelangen. Maatwerk betekent ook dat traditionele belangengroeperingen niet meer standaard de grootste invloed meer hebben terwijl zij dit van oudsher wel kregen. In de dialoogsessies is naar voren gebracht dat de interactieve werkwijze invloed lijkt te hebben op de rol die bestaande bewoners- en belangenorganisaties hebben in projecten van de gemeente. Deze organisaties lijken een voorkeur te hebben voor een vastere vorm van participatiebeleid door de gemeente.

Het beleid van de gemeente is: wij doen het samen tenzij..... en 'de aanpak in de projecten is altijd maatwerk'. Er zijn bij projecten bepaalde kaders. Deze kaders worden door de projectleiders in projecten gecommuniceerd naar betrokken (deel)belangen. Participatie is niet zozeer een werkwijze binnen de gemeente als wel een grondhouding. En de invulling van die grondhouding krijgt per proces of project zijn beslag via de kaderstelling. Belangrijk is ook om op te merken dat participatie als grondhouding alleen kan slagen als de andere partijen meewerken. Het is niet zonder de hulp en inzet van andere partijen te realiseren.

2.5. Kansen op herhaling en oorzaken vertraging

De rekenkamer constateert in zijn algemeenheid dat het project langzaam verkeertunnel een uniek en opvallend project is. Het zal niet snel meer gebeuren dat een relatief klein project zo'n verloop gaat krijgen. Maar dat wil niet zeggen dat er niets geleerd kan worden van dit project.

Waarom duurt het project langzaam verkeertunnel zo lang?

Het antwoord op de vraag waarom de realisatie van de langzaam verkeertunnel zolang op zich heeft laten wachten, bestaat uit de onderdelen die in paragraaf 2 van dit hoofdstuk zijn genoemd. De rekenkamer constateert dat er aan de voorkant van het project onvoldoende inhoudelijke kaders gesteld zijn. Wij constateren daarnaast dat er tussen de gemeenteraad en het college maar ook tussen het college en ProRail onvoldoende transparante en bindende afspraken gemaakt zijn over de uitvoering van het project (proceskaders). De afspraken die tussen partijen gemaakt werden gedurende het verloop van het proces werden als gevolg van externe ontwikkelingen door ProRail, Kompaan, de inwoners en de gemeente(raad) steeds op nieuw bijgesteld. Er werd door de partijen in het project geen gemeenschappelijke noemer benoemd. Ook is de reikwijdte van burgerparticipatie onvoldoende vastgesteld.

Het college is zich in dit project onvoldoende bewust geweest van zijn regierol en heeft hier naar het oordeel van de rekenkamer te weinig invulling aan gegeven. Het college heeft niet helder en transparant aangegeven wat zij van de partijen nodig had om te komen tot een goede uitvoering van het project. Het project is hierdoor eigenlijk gelopen volgens de 'waan en emotie van de dag'. Er is te weinig gereflecteerd op het grotere geheel en de vragen 'wat gebeurt hier nu eigenlijk en wat is in het belang van het project'. De gemeenteraad heeft hierin onvoldoende eigen (eind)regie gevoerd en gestuurd op de realisatie van het einddoel.

Hoe werkt het nu?

De gemeenteraad en het college maken aan de voorkant van een project expliciet in een raadsvoorstel of door middel van een bestuursopdracht afspraken over de inhoud en de aanpak van het proces. Steeds vaker wordt de inhoud hierbij overgelaten aan de samenwerkende partijen en de samenleving en richt de kaderstelling zich op het proces. Beleidsinteractiviteit en burgerparticipatie zijn hierbij belangrijke uitgangspunten. Het maken van afspraken met de samenwerkende partijen is onderdeel van het proces en worden door de bestuurlijk en ambtelijk projectleider gevolgd en gemonitord.

De invloed van de gemeente op projecten is veranderd. De gemeente heeft een steeds minder hiërarchische rol en moet meer samenwerken om haar doelen te bereiken. De vastgestelde kaders vormen hierbij steeds het uitgangspunt. Soms wordt aan de gemeenteraad een aanvullend uitgangspunt gevraagd. Er is geen vaste werkwijze bij de aanpak van grote projecten. Elk project is maatwerk. De gemeenteraad stelt het eindresultaat vast.

Kan het met de huidige werkwijze nog een keer voorkomen?

Er is geen eenduidig antwoord op deze vraag. In de werkwijze en sturing door het college en de ambtelijke organisatie is sinds het ontstaan van het project langzaam verkeertunnel veel veranderd. Zowel de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie zijn veel bewuster bezig met de regie en kaderstelling die deze projecten vragen op de inhoud en op het proces. De aanpak blijft projectspecifiek en is daardoor mede afhankelijk van de aanpak en inzet van de wethouder en de ambtelijk projectleider, ook al wordt deze door de gemeenteraad vastgesteld. Er wordt geen expliciet reflectiemoment op diverse momenten in het proces aangebracht en projecten worden niet getoetst op de vraag of zij zich nog voltrekken volgens de afgesproken uitgangspunten. Niet bij de gemeenteraad maar ook niet bij het college. Het gevaar van het jezelf verliezen in de waan van de dag en het niet meer overzien van het grotere geheel blijft hierbij naar het oordeel van de rekenkamer nog steeds bestaan.



HOOFDSTUK 3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

3.1. Inleiding

De rekenkamer trekt in paragraaf 3.2 20 conclusies die specifiek betrekking hebben op het project langzaam verkeertunnel. In paragraaf 3.3 worden 10 conclusies getrokken die betrekking hebben op de huidige werkwijze bij complexe projecten binnen de gemeente Zeist. De conclusies hebben dezelfde opbouw als hoofdstuk 2 van de rapportage. In paragraaf 3.4 worden 8 aanbevelingen gedaan.

3.2. Conclusies over de tunnel

Conclusies over cultuur en werkwijze in de gemeenteraad

1. Het project bestrijkt meerdere raadsperiodes. Hierdoor wisselde de steun vanuit de gemeenteraad voor de uitvoering van alle deelprojecten uit het Drieluik in de verschillende gemeenteraadsperiodes.
2. De tussentijdse evaluatie door de gemeenteraad en het college ontbrak. De gemeenteraad heeft geen eigen weerstand georganiseerd.
3. De politieke emotie lijkt van invloed te zijn geweest op de besluitvorming. Het ging hierbij om vragen of een gemeenteraadsfractie tijdens een gemeenteraadsperiode in de coalitie of oppositie zat en of de besluitvorming rondom de deelprojecten in de jaren rondom gemeenteraadsverkiezingen was. Bovendien speelden voortschrijdende inzichten in fractiestandpunten ook een rol.

Conclusies over kaderstelling door de gemeenteraad: eindregie door de gemeenteraad

4. De gemeenteraad, het college en de samenwerkende partijen hebben geen onderlinge afspraken gemaakt over de (eind)regie binnen dit project. M.a.w. er zijn onvoldoende kaders afgesproken die richting gaven aan het proces tussen de samenwerkende partijen.
5. De gemeenteraad heeft onvoldoende inhoudelijke kaders meegegeven voor dit project en hield vast aan één specifiek kader. Hierdoor werd het noodzakelijk om aanvullende kaders te formuleren die het ene specifieke kader mogelijk maakten. Dit had gevolgen voor de omvang en complexiteit van het project.
6. De veiligheidsdiscussie nam in het project een bijzondere plaats in. De gemeenteraad heeft zelf nooit een keuze gemaakt of hij vond dat er iets aan de spoorwegovergang moet gebeuren op basis van de voor- en tegenargumenten die door de partijen werden aangedragen
7. Het raadsbesluit voor het Drieluik heeft de langzaam verkeertunnel financieel-technisch mogelijk gemaakt, maar heeft de realisatie van de langzaam verkeertunnel vertraagd.

Conclusies over projectmanagement en –uitvoering door het college en de ambtelijke organisatie

8. De aanleg van een veilige fietsroute naar de brede school in Den Dolder is steeds meer synoniem komen te staan voor de aanleg van een langzaam verkeertunnel.
9. Het college had tot 2009 geen integrale benadering in het project. Er werd vooral ingespeeld op ontwikkelingen die ‘toevallig’ voorbij kwamen (ad hoc werkwijze). Daarna was de manier van (integraal) benaderen afhankelijk van de projectleiders die ambtelijk betrokken waren in bepaalde perioden van het project.
10. Door de lange looptijd van het project zijn er veel ambtelijk projectleiders en wethouders betrokken geweest bij het project.
11. Het college en de ambtelijke organisatie hadden vooral een volgende en zich aan de situatie aanpassende rol bij het voeren van regie in het project. Er werd een lange periode onvoldoende gestuurd op het te behalen eindresultaat van het project.

12. Door de ambtelijke organisatie zijn meerdere financiële inschattingsfouten gemaakt en zijn de projecten rondom de spoorlijn in Den Dolder onvoldoende intern afgestemd. Hierdoor zijn de kosten van het project hoger geworden en heeft het project langer geduurd dan nodig was.
13. Er is een reserve aangelegd om de tunnel te betalen. Dit bedrag is gereserveerd voor een eventueel risico dat de gemeente loopt als de gemeenteraad mocht besluiten om de deelprojecten 'kortsluitroute' en 'de aanpassingen aan de spoorwegovergang' niet uit te voeren. Dat laatste betekent dat ProRail de kosten van de aanleg van de langzaam verkeertunnel niet betaalt.
14. Het is niet volledig duidelijk met welke kosten de gemeenteraad geconfronteerd wordt als hij besluit om de kortsluitroute en de aanpassingen aan de spoorwegovergang niet door te laten gaan.
15. Er zijn onvoldoende afspraken gemaakt over communicatie door de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. De communicatie was afhankelijk van de situatie die zich voordeed. Soms werd er lang niet over het project gecommuniceerd.

Conclusies over afspraken met samenwerkende partijen.

16. Er zijn geen afspraken met samenwerkende partijen gemaakt over de vraag wie op het resultaat en de voortgang stuurde in het project. De samenwerkende partijen zijn afhankelijk van elkaar bij de realisatie van de langzaam verkeertunnel maar hebben daar elk een eigen verantwoordelijkheid daarin. Samenwerkende partijen ervoeren dat de gemeente onvoldoende richting gaf bij de uitvoering en realisatie van de einddoelen van het project.
17. Door invloed van uiteenlopende ontwikkelingen gedurende het project werden afspraken tussen de samenwerkende partijen meerdere malen bijgesteld. Soms door de gemeente, soms door de marktpartijen.
18. Er is geen gemeenschappelijke noemer/doel benoemd. Iedereen leek in het proces zijn eigen doelen te volgen. Er werd door de samenwerkende partijen onvoldoende regie gevoerd op het doelbereik.

Conclusies over de reikwijdte van burgerparticipatie

19. De inwoners van Den Dolder waren en zijn, al dan niet georganiseerd in een bewoners- en/of belangenvereniging, zeer betrokken bij de leefomgeving en het welzijn van het dorp.
20. De gemeente heeft onvoldoende helder gemaakt welke ruimte er in het project was voor burgerparticipatie en welke inhoudelijke en proceskaders hiervoor golden. Inwoners hebben mede door het ontbreken van heldere kaders op diverse niveaus (zowel ambtelijk, bestuurlijk als bij de gemeenteraad) veelvuldig aandacht gevraagd voor hun visie en aandachtspunten.

3.3. Conclusies over het bredere bereik

Conclusies over de kaderstelling in complexe en langlopende projecten

1. De gemeenteraad heeft zelf een actieve rol in het beoordelen van de kwaliteit van de kaders die vastgesteld moeten worden. De gemeenteraad heeft geen vast beoordelingskader waarmee dat getoetst kan worden en waarmee grip gehouden kan worden op datgene dat het college voorstelt.
2. Er vindt een verschuiving plaats van het vaststellen van vooral inhoudelijke kaders naar kaders voor het proces. De inhoudelijke kaders worden steeds meer een verantwoordelijkheid van de samenwerkende partijen, het college en de samenleving en veel minder van de gemeenteraad.
3. Er is geen toets bij de gemeenteraad of het college of projecten zich volgens afspraken blijven voldoen. De tussentijdse evaluatie ontbreekt.
4. Regievoeren maakt geen onderdeel uit van kaderstelling door de gemeenteraad.
5. Door politieke compromissen is het soms lastig om projecten te herijken.

Conclusies over projectmanagement en –uitvoering door het college en de ambtelijke organisatie

6. In recente projecten zijn de einddoelen transparanter en eenduidiger geformuleerd. Het college stuurt in deze projecten meer dan in het project langzaam verkeertunnel op het te behalen eindresultaat.
7. Projecten kennen steeds meer een integrale benadering en afweging. Hoe goed een integrale benadering mogelijk is, is afhankelijk van het niveau van het project. Bij projecten op een strategisch niveau (zoals bijvoorbeeld een visie-traject) is dit makkelijker dan projecten waarbij het om een concreet probleem gaat. De integrale benadering blijft een aandachtspunt.

Conclusies over afspraken met samenwerkende partners

8. In alle onderzochte projecten werkt de gemeente samen met partners. De traditionele hiërarchische rol van de gemeente bestaat niet meer. De gemeente kan zijn doelen alleen in samenwerking met anderen realiseren.

Conclusies over de reikwijdte van burgerparticipatie

9. De gemeente werkt in vrijwel alle grotere projecten met een vorm van interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie. Burgerparticipatie is een grondhouding in de gemeente.
10. Het succes van burgerparticipatie hangt af van de concrete aanpak in een project maar ook van de complexiteit van een project. Voor de eerste is de projectleider verantwoordelijk en bij de complexiteit speelt mee dat burgerparticipatie lastiger is bij een concreet project.

3.4. Aanbevelingen

Kaderstelling en eindregie door de gemeenteraad.

1. Gemeenteraad: maak eenduidige en heldere afspraken bij de start van grote projecten over de inhoudelijke kaders en de wijze waarop het proces tot het eindresultaat tot stand moet komen. Laat de wijze van regievoering door het college en de eindregie daarvan door de gemeenteraad onderdeel uitmaken van de kaderstelling door de gemeenteraad.
2. Gemeenteraad en college: bouw in complexe en langlopende projecten periodieke evaluatie momenten in waarin beoordeeld wordt of projecten zich nog volgens de vastgestelde inhoudelijke en procedurele kaders voltrekken. Stel de kaders indien noodzakelijk bij en college rapporteer hierover aan de gemeenteraad.
3. Gemeenteraad, wees u bewust van het feit dat u als gemeenteraad zoveel mogelijk belangen weegt en hoort, maar dat u uiteindelijk een keuze moet maken op basis van het wegen en horen van deze belangen. En houd u aan deze keuze.

Projectmanagement- en uitvoering door het college

4. College: zorg in projecten voor een heldere vertaling van inhoudelijke en procesmatige kaders bij samenwerkende partijen.
5. College: monitor of deze projecten zich conform de afgesproken kaders voltrekken en heb een proactieve rol in de richting van de samenwerkende partijen om bij te sturen indien de situatie hierom vraagt.
6. College: formuleer bij interactieve projecten welke speelruimte er is voor de samenwerkende partijen en voor de betrokken inwoners en houd iedereen daarin scherp. Ook uzelf.
7. College: heb meer aandacht voor de communicatie over de voortgang van projecten naar de samenleving, samenwerkende partijen en de gemeenteraad.

HOOFDSTUK 4 EPILOOG

De langzaam verkeertunnel in Den Dolder. Een uniek project in een van de dorpen in Zeist. Een project dat van iets schijnbaar kleins, het realiseren van een fietstunneltje, iets groots is geworden. In elk geval voor de gemeente en voor de inwoners van Den Dolder. Groots in meerdere aspecten van het woord. Groots voor de inwoners omdat het wel of niet realiseren van het Drieluik grote gevolgen voor het dorp zullen hebben. Inwoners maken zich hier zorgen over.

De aanleg van de langzaam verkeertunnel en het Drieluik zijn ook groots voor de gemeenteraad en het college omdat het om forse uitgaven gaat die op de gemeentebegroting kunnen gaan drukken als de gemeenteraad besluit om in de toekomst toch geen aanpassingen te doen aan de spoorwegovergang en een bypass te realiseren. Klein omdat het in het begin eigenlijk alleen maar om een verkeersmaatregel ging: de realisatie van een fietstunneltje. Voor iemand die niet dicht op het project staat of iemand die er van een afstand nu naar kijkt, is het makkelijk om te zeggen 'dat had je anders moeten doen' of 'hoe is dit nu mogelijk?' of 'eigenlijk is het toch heel makkelijk, waar gaat het nu over?'. Maar wanneer je als gemeente en samenleving midden in een dergelijk proces met veel emotie en verschillende belangen komt te zitten, dan is zoiets veel gemakkelijker gezegd dan gedaan. De praktijk is immers altijd weerbarstiger dan de theorie.

Ook wij als Rekenkamer Zeist worstelden met dit dilemma tijdens het schrijven van dit rapport. Uiteindelijk zouden alle betrokkenen ook veel van het proces kunnen leren.

Mondige inwoners die eigen regie nemen.....

De samenleving en democratie in Nederland lijken aan grote veranderingen onderhevig. Inwoners van gemeenten lijken steeds mondiger te worden en nemen steeds vaker de regie over hun eigen leefomgeving. Overal in de samenleving zijn hiertoe mooie en goede initiatieven ontstaan. Eigen regie voeren is al vroeg in het project Drieluik terug te zien. Inwoners van Den Dolder willen al heel vroeg invloed en zeggenschap over het dorp hebben. De gemeente heeft deze wens door middel van verschillende vormen van burgerparticipatie proberen vorm te geven. De ene keer waarschijnlijk meer succesvol dan de andere keer. Het was met recht een proces van vallen en opstaan voor partijen die betrokken zijn in dit project. Ongetwijfeld hebben de ervaringen uit het project langzaam verkeertunnel bijgedragen aan de verdere ontwikkeling en inbedding van burgerparticipatie en interactieve processen in de gemeente Zeist.

Keerzijde van eigen regie nemen.....

Maar er lijkt ook een soort keerzijde te ontstaan. Want welke gevolgen zou het eigen regie van inwoners kunnen hebben voor de rolopvatting en taken van gemeenteraad, college en ambtenaren? En wat betekent de individuele benadering door gemeente naar inwoners uit de gemeente Zeist voor de al veel langer bestaande bewoners- en belangenverenigingen? Burgerparticipatie kreeg in de vroege jaren vooral vorm door het aanspreken van buurt-, belangen- en bewonersverenigingen of stichtingen die bepaalde belangen behartigen (zoals bijvoorbeeld natuur- en milieuorganisaties). Tegenwoordig spreekt de gemeente ook individuele personen aan bij concrete projecten. Dit lijkt nieuwe mogelijkheden te creëren maar heeft wellicht ook gevolgen voor de rol van de bestaande buurt-, belangen- en bewonersverenigingen. Zij worstelen misschien zelf ook wel met de vraag wat deze nieuwe werkwijze betekent voor hun positie en rol in projecten van de gemeente. Een andere vraag is welke rol de gemeenteraad zou moeten hebben als de gemeente kiest voor burgerparticipatie/beleidsinteractiviteit bij alle projecten van enige omvang. En als de gemeente kiest voor maatwerk in grote projecten heeft de kwaliteit en kennis van de individuele medewerkers dan invloed op de aanpak en het verloop van de grote projecten? De gemeenteraad lijkt veel meer te gaan sturen op de kwaliteit van het proces dan op de inhoud van kaders. Dit zou misschien wel moeten betekenen dat de gemeenteraad zo veel mogelijk belangen weegt en hoort en op basis daarvan de beste keuze maakt. De gemeenteraad moet de speelruimte in een project definiëren

voor de samenwerkende partners en de inwoners van Zeist. Het lijkt echter niet realistisch om te veronderstellen dat anderen zich houden aan de speelruimte die je als gemeenteraad definieert. Zij zullen altijd de ruimte proberen op te zoeken. Het maken van (welooverwogen) keuzes en het vasthouden daaraan is dan een belangrijke rol van de gemeenteraad en het college. Het ontbreken daarvan ziet de rekenkamer ook terug in het onderzoek naar de langzaam verkeertunnel bij de vraag of de spoorwegovergang al dan niet geheel of gedeeltelijk afgesloten moet worden.

Verwondering en verbazing

Zoals in het voorwoord bij deze rapportage aangegeven begon de rekenkamer aan dit onderzoek met verwondering. Hoe kan de aanleg van een relatief eenvoudige tunnel zolang duren? Het onderzoek heeft geleid tot inzichten in een uniek proces van en voor de gemeente Zeist. Elke schakel in het project heeft geleid tot de huidige status van het project. Sommige dingen hadden wellicht voorkomen kunnen worden. Het voeren van een adequate regie door de gemeente en samenwerkende partijen en het maken van 'harde' afspraken hadden hieraan zeker positief aan kunnen bijdragen naar het oordeel van de rekenkamer. Toch zijn er ook zeker omstandigheden waar de gemeente niet of nauwelijks invloed op had. De rekenkamer hoopt dat het onderzoek bijdraagt aan een goede verdere besluitvorming in de gemeenteraad over het Drieluik



BIJLAGENBOEK

Bijlage A	Chronologisch overzicht per invalshoek van het project Langzaam Verkeertunnel Den Dolder
Bijlage B	Geïnterviewde personen, gespreksleidraad en aanwezigen dialoogsessies
Bijlage C	Gebruikte documenten
Bijlage D	Aanpak van het onderzoek
Bijlage E	Analyse en beschrijving van de projecten
Bijlage F	Stemverhoudingen per raadsbesluit
Bijlage G	Schetsen van de tunnel in de loop der jaren

A. Chronologisch overzicht per invalshoek van het project langzaam verkeertunnel Den Dolder

1.1 Inleiding

In deze paragraaf is beschreven op welke manier de gemeenteraad is betrokken bij het project de Langzaam verkeertunnel Den Dolder. De gemeenteraad heeft kaders gesteld door middel van gemeenteraadsbesluiten, welke in deze paragraaf zijn weergegeven. Ook is een overzicht gegeven van varianten van de langzaam verkeertunnel die de revue zijn gepasseerd. Dit geeft aan op welke manier gedacht werd aan oplossingen voor de verkeersonveiligheid van fietsers naar de brede school. Tot slot is een beeld gegeven van de informatievoorziening aan de gemeenteraad en komen de gemeenteraadsverkiezingen kort aan bod.

1.2 Invalshoek kaderstelling en controle door de gemeenteraad

1. Kaderstelling en controle door de gemeenteraad



2. Uitvoering college en ambtelijke organisatie



3. Samenwerking met marktpartijen



4. Rol van burgerparticipatie



Rol en taakverdeling van de gemeenteraad

De gemeenteraad neemt besluiten over beleid en regels van de gemeente en houdt hierbij rekening met de belangen van alle inwoners. De gemeenteraad stelt de beleidsmatige en financiële kaders vast waarbinnen de uitvoering kan plaatsvinden.¹⁰ De kaders worden vastgelegd door middel van gemeenteraadsbesluiten. Vaak bereidt het college dit besluit voor, maar de gemeenteraad kan ze wijzigen door middel van een amendement of zelf een motie indienen. Daarnaast kan de gemeenteraad het college verzoeken om activiteiten uit te voeren.¹¹

De gemeenteraad controleert vervolgens de uitvoering van het beleid door het college.¹² Door middel van de programmarapportages, de jaarrekening, voorjaarsnota en begroting kan door de gemeenteraad op de realisatie van het coalitieakkoord worden gestuurd en kan besloten worden tot bijsturing van het akkoord danwel de uitvoering.¹³

¹⁰ <http://www.gemeentegemeenteraad.nl/wat-houdt-de-kaderstellende-rol-van-de-gemeenteraad/>

¹¹ Artikel 156 van de gemeentewet

http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/TitelIII/HoofdstukIX/Artikel156/geldigheidsdatum_23-03-2015

¹² <https://www.zeist.nl/organisatie-bestuur/gemeentebestuur/gemeenteraad/>

¹³ Gemeenteraadsvoorstel coalitieakkoord, 8 mei 2006

1.2.1 Genomen gemeenteraadsbesluiten

De besluiten die de gemeenteraad in de periode 2005-2015 heeft genomen en opmerkingen die door de gemeenteraad zijn gemaakt met betrekking tot de langzaam verkeertunnel zijn hieronder weergegeven (zie tabel 1¹⁴). Ook is kort omschreven wat de onderbouwing daarvoor was.

Tabel 1. Gemeenteraadsbesluiten en opmerkingen van de gemeenteraad met betrekking tot de langzaam verkeertunnel

Datum	Gemeenteraadsbesluit	Onderbouwing door de gemeenteraad
Juni 2005	Alle fracties in commissie Ruimte hechten groot belang aan de realisatie van een langzaam-verkeertunnel. Deze tunnel moet tussen de Tolhuislaan en de Schroeder van der Kolklaan gerealiseerd zijn voor opening brede school in augustus 2007. Kosten hiervoor worden geraamd op € 1 miljoen. ¹⁵	Veilige bereikbaarheid van de brede school is een voorwaarde geweest voor betrokkenen (o.a. medezeggenschapsgemeenteraad van de Openbare Montessorischool) om in te stemmen met locatie aan de noordkant van het spoor. ¹⁶
November 2005	De gemeenteraad stemt in met de aanleg van de langzaam verkeertunnel. ¹⁷ De gemeenteraad stelt € 1 miljoen beschikbaar, maar er moet gezocht worden naar dekking voor het resterende bedrag, aangezien de kosten van de tunnel volgens ProRail hoger zijn dan € 1 miljoen. ¹⁸	
December 2005	De gemeenteraad verzoekt het college om de mogelijkheden voor een verdiept spoor te onderzoeken. ¹⁹ De wethouder geeft aan dat daardoor realisatie van het tunneltje voorlopig niet meer aan de orde is. ²⁰	Door bezwaren van bewoners tegen de ongelijkvloerse kruising, de grote ingreep in het centrum en invloed op de leefbaarheid, wordt gekeken naar verlaging van het spoorwegtracé. Hiervoor kan worden samengewerkt met gemeente De Bilt. Wat meespeelt is de verwachte ontwikkeling van het verkeer en beschikbare middelen van het ministerie voor duurzame verkeersmaatregelen. ²¹

¹⁴ De nummering van de tabellen is vanwege de overzichtelijkheid op nieuw gestart in deze bijlage. Dit betreft een andere nummering dan in het hoofdrapport

¹⁵ Voorjaarsnota 2005, 14 juni 2005 p52-54

¹⁶ Notulen vergadering gemeentegemeenteraad 7 en 9 november 2005

¹⁷ Amendement Nieuw Beleid, 7 en 9 september 2005

¹⁸ Notulen vergadering gemeentegemeenteraad 7 en 9 november 2005 en Begroting 2006, 19 september 2005

¹⁹ Aangenomen motie Spoor Bilthoven/Den Dolder, 19 december 2005

²⁰ Notulen Motie Ontwikkelingsrichting spoor/wegkruising Den Dolder, 19 december 2005

²¹ Notulen Motie Ontwikkelingsrichting spoor/wegkruising Den Dolder, 19 december 2005

Januari 2006	Aangehouden motie waarin staat dat een brug een tussenoplossing zou kunnen zijn, maar dat wanneer het verdiepte spoor niet doorgaat, er geïnvesteerd moet worden in een langzaam verkeertunnel. De wethouder herhaalt dat zolang het onderzoek naar een verdiept spoor loopt, er geen langzaam verkeertunnel zal komen. ²²	Als nieuw beleid is besloten dat de langzaam verkeertunnel er moet komen. Door de motie van 19 december 2005 is dit uitgesteld in afwachting van eventuele verdieping van het spoor. Een aantal fractieleden geeft aan vertrouwen te hebben in de uitvoering van de besluiten die zijn genomen rondom de begroting in november. Wethouder licht toe dat het een desinvestering is in een tunnel, als verlaging van spoorwegtracé doorgaat.
Mei 2006	De gemeenteraad verzoekt het college om de gemeenteraad uiterlijk oktober 2006 te informeren met: - Advies over tijdelijke oplossing verkeersveiligheid - Vergelijking veiligheid en kosten langzaam verkeertunnel en brug - Voorstel over dekking van extra kosten Daarnaast moet college zorgen voor veiligheid bij start van brede school in 2007. ²³ De wethouder geeft aan dat de langzaamverkeertunnel minimaal € 2,5 miljoen kost. ²⁴	Een veilige oversteek is een voorwaarde voor het functioneren van de brede school. Redenen voor een tijdelijke oplossing zijn: onduidelijkheid over verlaging spoorwegtracé en uitstel van aanleg langzaam verkeertunnel.
April 2007	De gemeenteraad verzoekt het college om samen met gemeente De Bilt en Bestuur Regio Utrecht (BRU) het beïnvloedingsproces uit te voeren om verlaging van het spoorwegtracé bij Den Dolder op de Rijksagenda te krijgen. Bij gebleken vertraging moet het college overgaan op een voorziening om de onveilige situatie op te heffen. ²⁵	De bewoners hebben het liefst een verlaagd spoorwegtracé. Samenwerking met andere partijen is nodig om invloed te hebben bij het Rijk. Het Rijk heeft hiervoor budget gereserveerd tot november 2007.
April 2007	De gemeenteraad besluit om het beschikbaar gestelde bedrag van € 1 miljoen voor de langzaam verkeertunnel in te zetten voor alternatieven voor een veilige route naar de brede school. Onder alternatieven wordt verstaan tijdelijke maatregelen en een brug. ²⁶ Voor de verkeersmaatregelen ter verbetering van de veiligheid van de fietsroute naar de brede	Er moet een veilige oplossing komen, want de brede school is bijna klaar. Er is nog niet genoeg geld beschikbaar om de langzaam verkeertunnel te realiseren. Tijdelijke maatregelen zijn nodig zolang de brug nog niet is gerealiseerd. Aanleg van een brug moet nog worden

²² Notulen vergadering gemeentegemeenteraad, 30 januari 2006

²³ Motie veilige oversteek voor de Brede School Den Dolder, 29 mei 2006

²⁴ Notulen vergadering gemeentegemeenteraad, 29 mei 2006

²⁵ Gemeenteraadsbesluit 115 Aanpak problemen spoorweg Den Dolder, 10 april 2007

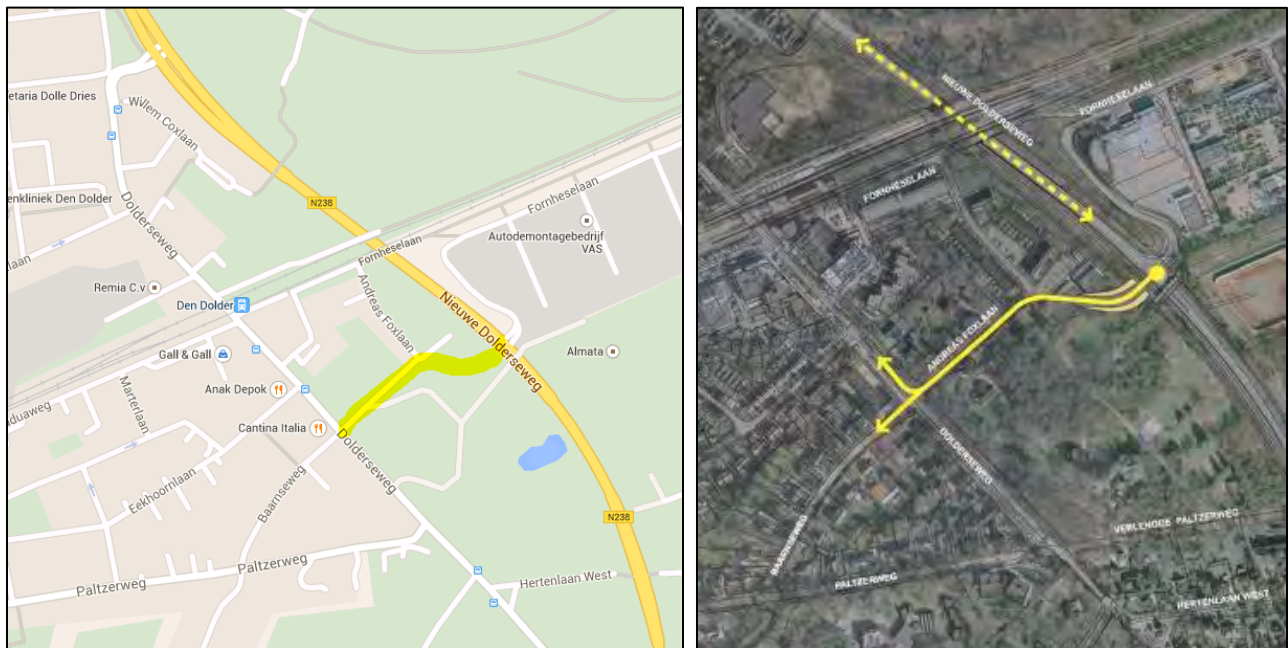
²⁶ Gemeenteraadsbesluit 37 Veilige schoolroute Den Dolder, 10 april 2007

	school is € 412.000 excl. btw uitgegeven.	onderzocht, maar is een veilige en betaalbare optie. ²⁷
November 2008	De gemeenteraad besluit om medewerking te verlenen aan de afsluiting van de spoorwegovergang voor gemotoriseerd verkeer in samenhang met 'een voldoende brede en sociaal veilige en befietsbare langzaam verkeertunnel ter hoogte van de Tolhuislaan' en een kortsluitroute (zie figuur 3a en 3b). Dit zal in combinatie met aanpassing van centruminrichting geschieden en met belanghebbenden tot stand komen. De gemeente zal hierin de overgebleven € 500.000 uit het budget voor de langzaam verkeertunnel investeren. Ook verlaging van het spoorwegtracé zal worden nagestreefd.²⁸	De overgang is de op twee na onveiligste overweg van Nederland. Dit veiligheidsprobleem moet opgelost worden en dit is het meest geaccepteerde en betaalbare alternatief. Bewoners willen geen volledige afsluiting van de spoorwegovergang. Omrijden wordt beperkt door de kortsluitroute. Aanpassing van het centrum is nodig voor de nieuwe route. Gecombineerde uitvoering om de overlast te beperken. Een langzaam verkeertunnel geeft een betere verbinding tussen noord en zuid. Plannen kunnen financieel alleen tot stand gebracht worden als alle onderdelen worden gerealiseerd, omdat ProRail en het ministerie alleen dan meebetalen. € 500.000 is het resterende budget van de € 1 miljoen die beschikbaar is gesteld voor aanleg van de langzaam verkeertunnel en later ook de alternatieven voor een veilige route naar de brede school.²⁹

²⁷ Gemeenteraadsbesluit 37 Veilige schoolroute Den Dolder, 10 april 2007

²⁸ Gemeenteraadsbesluit 304 Spoorwegovergang Den Dolder, 11 november 2008

²⁹ Notulen vergadering gemeentegemeenteraad, 11 november 2008



Figuur 3a en 3b. Weergave van de kortsluitroute in geel

In figuur 3 is de kortsluitroute weergegeven door gele marking. Doordat het gemotoriseerd verkeer niet meer via de Dolderseweg over het spoor kan nadat deze wordt afgesloten, wordt dit verkeer via de Andreas Foxlaan omgeleid over de Nieuwe Dolderseweg. Hiervoor moet een aansluiting op deze provinciale weg worden gemaakt.

Vervolg tabel 1. Gemeenteraadsbesluiten en opmerkingen van de gemeenteraad met betrekking tot de langzaam verkeertunnel.

November 2008	De gemeenteraad neemt een voorbereidingsbesluit om bouwplannen op terrein Overtoom aan te passen. ³⁰	Het bestemmingsplan uit 1999 moet worden aangepast.
Tussen november 2008 en oktober 2011 neemt de gemeenteraad geen besluiten met betrekking tot de langzaam verkeertunnel. In die periode hebben de klankbordgroepen zich gebogen over de verschillende ontwerpen.		

³⁰ Gemeenteraadsbesluit 376 Voorbereidingsbesluit voormalig Overtoomterrein Den Dolder, 11 november 2008

Oktober 2011	De gemeenteraad stemt in met de ontwerpen voor de langzaam verkeertunnel (zie figuur 4) en de kortsluitroute. De gemeenteraad verzoekt het college om onderzoek uit te laten voeren naar meest veilige verkeerstotaalsituatie. De langzaam verkeertunnel moet zo spoedig mogelijk worden gerealiseerd. Hierna moet het onderzoek naar verkeersveiligheid plaatsvinden en vervolgens realisatie van de kortsluitroute en de omvorming van de spoorwegovergang. De gemeenteraad besluit om de herinrichting van het centrum los te koppelen van bovenstaande afspraken.³¹	Dit besluit past binnen de kaders van het gemeenteraadsbesluit uit 2008 en het coalitieakkoord. De tunnel is zo recht mogelijk voor sociale veiligheid en befietsbaarheid. Er is geen aanpassing aan de huidige infrastructuur nodig. Omdat de tunnel op bouwgrond van Kompaan komt te liggen, zijn hierover afspraken gemaakt. Er komt geen autotunnel, omdat deze niet voldoende draagvlak heeft en er onvoldoende ruimte is in het centrum voor een helling. De gekozen kortsluitroute is van de varianten de minst ingrijpende en best haalbare. Verkeersveiligheid in het centrum wordt vergroot door het ontbreken van doorgaand verkeer. Door loskoppeling van de herinrichting van het centrum met de andere afspraken kan hiervoor parallel een interactief proces plaatsvinden.
Februari 2013	De gemeenteraad stemt in met de onderzoeksopzet van TNO voor onderzoek naar de verkeersveiligheid. De gemeenteraad verleent medewerking aan een nieuw bouwplan. Kompaan wordt financieel gecompenseerd voor gedeelde inkomsten en mag afwijken van de woningdifferentiatie³². De gemeenteraad neemt kennis van projectovereenkomst Drieluik Den Dolder ProRail - Gemeente Zeist.³³	TNO is een deskundig en onafhankelijk bureau. De grond in het bouwplan van Kompaan is nodig voor de langzaam verkeertunnel en daarvoor is aanpassing van het bouwplan en financiële compensatie nodig.

In figuur 4 is de schets te zien van de langzaam verkeertunnel zoals die is weergegeven tijdens de gemeenteraadsvergadering op 4 oktober 2011. In het midden loopt de spoorlijn van links naar rechts. Ten noorden van het spoor loopt de tunnel naar de Schroeder van de Kolklaan. Aan de zuidkant van het spoor loopt de tunnel over het bouwterrein van Kompaan. In figuur 5 is een impressie weergegeven van het bouwplan in 2015.

³¹ Gemeenteraadsbesluit 66 Project Centrum Den Dolder, 4 oktober 2011

³² In de woonvisie is aangegeven dat er een bepaalde verhouding moet bestaan in de verschillende typen woningen van het bouwplan. Doordat grond nodig is voor de tunnel, kan Kompaan hier niet aan voldoen.

³³ Gemeenteraadsbesluit 9 Vervolg Drieluik Den Dolder, 12 februari 2013



Figuur 4. Schets van tunnelvariant B2 door Movares bij gemeenteraadsbesluit van 4 oktober 2011 door LBP|sight 3 februari 2015



Figuur 5. Impressie van tunnelvariant uit het ontwerp bestemmingsplan woningbouw Tolhuislaan

1.2.2 Gemeenteraadsperioden en stemverhoudingen

Elke vier jaar zijn gemeenteraadsverkiezingen. Door deze verkiezingen kan de samenstelling van de coalitie in de gemeenteraad wijzigen. Het project Langzaam verkeertunnel liep over de volgende gemeenteraadsperioden: 2002-2006, 2006-2010, 2010-2014 en 2014-2018. De jaren 2002, 2006, 2010 en 2014 zijn verkiezingsjaren geweest.

In de periode 2006-2010 en 2010-2014 zijn de belangrijkste gemeenteraadsbesluiten voor dit project genomen, namelijk in november 2008 en in oktober 2011. In bijlage F is weergegeven wat de stemverhoudingen zijn per besluit, aangaande de langzaam verkeertunnel Den Dolder. Ook is weergegeven welke moties of amendementen zijn ingediend en door welke fractie(s).

De rekenkamer constateert dat de verdeeldheid in de gemeenteraad in zijn algemeenheid toeneemt naarmate de besluitvorming vordert en het project gedetailleerder en specifiekter wordt. Daarnaast stemmen fracties die een bepaalde periode tot de coalitie behoren conform het collegeprogramma in het geval van dit project.

1.2.3 Varianten en alternatieven voor de langzaam verkeertunnel

Voor het aanleggen van de langzaam verkeertunnel zijn verschillende alternatieven bedacht (zie tabel 2). Dit heeft betrekking op de vorm en locatie van de tunnel, maar ook op het aanleggen van een brug. In september 2009 zijn een aantal varianten uitgewerkt met gebruik van de codes van A, B, C en D. Deze schetsen zijn opgenomen in bijlage G.

Tabel 2. Genoemde varianten voor de langzaam verkeertunnel in de periode 2005-2011.

Periode	Variant of alternatief
December 2005	Verlaging spoorwegtracé of Langzaam verkeertunnel tussen Tolhuislaan en Schroeder van de Kolklaan
Mei 2006	Langzaam verkeertunnel of Brug
Juli 2006	Langzaam verkeertunnel op terrein Kompaan
November 2006	Brug in plaats van langzaam verkeertunnel
Januari 2007	Brug of langzaam verkeertunnel
April 2007	Tijdelijke veiligheidsmaatregelen en een brug
Mei 2007	Vijf ontwerpen voor brug

Vervolg Tabel 2. Genoemde varianten voor de langzaam verkeertunnel in de periode 2005-2011.

Periode	Variant of alternatief
December 2007	Voorlopig geen verlaging spoorwegtracé
Februari 2008	Langzaam verkeertunnel tussen Tolhuislaan en Schroeder van de Kolklaan
Maart 2008	Veilige fietsroute gerealiseerd
November 2008	Langzaam verkeertunnel met bocht van 90 graden richting Paduaweg
September 2009	Schetsen van 14 varianten in de klankbordgroep van de langzaam verkeertunnel met verschillen in vorm en locatie.
Oktober 2009	Langzaam verkeertunnel in twee varianten: - Nagenoeg rechte tunnel over grond van Kompaan (code B4, zie bijlage G) - Met een bocht richting de Paduaweg (code B6)
Februari 2010	Langzaam verkeertunnel in twee varianten: - Rechte tunnel over grond van Kompaan (code B2) - Nagenoeg rechte tunnel over grond van Kompaan (code B4)
September 2010	Klankbordgroep kiest voor drie varianten: - Rechte tunnel over grond van Kompaan (code B2) - Nagenoeg rechte tunnel over grond van Kompaan (code B4) - Met een bocht richting het westen (code B6 'omklap')
Februari 2011	College kiest voor rechte tunnel over grond van Kompaan (code B2)
September 2011	Op verzoek van de fractie van D66 en BOT worden twee varianten voorgelegd aan ProRail: - Tunnel vanaf Tolhuislaan met extra bocht aan de noordzijde (D66, variant op code B2, zie bijlage G) - Met een bocht richting de Paduaweg (BOT, variant op code B6, zie bijlage G)
Oktober 2011	Gemeenteraad stemt in met rechte tunnel over grond van Kompaan (code B2)

1.2.4 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Het college informeert de gemeenteraad

Het college kan de gemeenteraad op verschillende manieren informeren:

1. Het college kan de gemeenteraad schriftelijk via een informatiebrief informeren;
2. Het college kan een informatiebijeenkomst beleggen;
3. Het college kan de gemeenteraad een mondelinge toelichting geven tijdens een vergadering.

De gemeenteraad kan zelf om informatie vragen door:

4. Schriftelijk of mondelinge vragen te stellen aan het college;
5. Informeel overleg te voeren met een wethouder of de ambtelijke organisatie.

Gemeenteraadsbesluitvorming

In een gemeenteraadsbesluit neemt de gemeenteraad een besluit over een gemeenteraadsvoorstel. Het gemeenteraadsvoorstel wordt voorbereid door het college c.q. ambtelijke organisatie. Voorafgaand aan een gemeenteraadsbesluit vinden er meerdere bijeenkomsten plaats: Tijdens de Ronde Tafel mag iedereen inspreken om te laten weten hoe ze tegen het gemeenteraadsvoorstel aankijken. De gemeenteraad kan aan iedereen vragen stellen, bijvoorbeeld aan uitgenodigde deskundigen.³⁴ Vervolgens gaat de gemeenteraad intern in overleg om het standpunt van hun fractie te bepalen. Tijdens het Debat wisselen gemeenteraadsleden meningen uit met elkaar en met het college. Daarna volgt de Gemeenteraadsvergadering waarin gemeenteraadsleden stemmen over de voorstellen. Hier kunnen ook wijzigingen op een voorstel worden ingediend.

De gemeenteraad heeft in de periode van 2005 tot 2015 door middel van een aantal gemeenteraadsbesluiten kaders gesteld voor de uitvoering van het project (zie paragraaf 1.2.1). In deze subparagraaf worden een aantal voorbeelden gegeven hoe de gemeenteraad is geïnformeerd. Gemeenteraadsvoorstellen en de uiteindelijke besluiten zijn door het college in de meeste gevallen voorbereid door samenspraak en inspraakbijeenkomsten met betrokken inwoners en ondernemers in Den Dolder. Voorbeelden hiervan zijn de geboden mogelijkheid tot inspraak bij de te nemen verkeersmaatregelen bij de spoorwegovergang in 2007 en de klankbordgroep die naar aanleiding hiervan is opgericht.³⁵ In februari 2008 is een informatieavond georganiseerd over het voorstel van het college om een ongelijkvloerse kruising aan te leggen bij de spoorwegovergang.

Om de gemeenteraad te ondersteunen bij het bepalen van de richting van het project, zijn door het college een aantal informatiebijeenkomsten georganiseerd (o.a. in november 2005, waar de onderdoorgang bij het spoor werd gepresenteerd aan de gemeenteraad en de inwoners van Den Dolder en in oktober 2012, waar het conceptplan voor inrichting van het centrum is gepresenteerd aan de gemeenteraad en inwoners).

Vóór 2009 was de ambtelijke aansturing van het project vooral 'ad hoc' geregeld en werd de aanleg van de tunnel vooral als een verkeersmaatregel gezien. In 2009 werd een projectmanagementstructuur ingericht en werden voor dit project een projectmanager en een projectassistent aangesteld en bovendien werd ambtelijk en bestuurlijk periodiek overlegd. Vanaf dat moment werd de informatievoorziening naar de gemeenteraad ook verder gestructureerd; vanaf oktober 2009 is de gemeenteraad door middel van interne berichten periodiek op de hoogte gehouden van de voortgang van het project. Naar deze berichten wordt verwezen als kwartaalrapportages.³⁶ In oktober 2009 kwam de eerste rapportage. Daarna heeft de gemeenteraad in februari 2010, april 2010, augustus 2010, oktober 2010 en januari 2011

³⁴ www.zeist.nl/organisatie-bestuur/gemeenteraad/ronde-tafel

³⁵ Inspraakavond op 8 maart 2007. Brief college aan inwoners, kenmerk 07uit01588, 19 februari 2007.

³⁶ Brief college aan gemeenteraad 17 augustus 2011

rapportages over de voortgang ontvangen. Na januari 2011 werd de gemeenteraad alleen geïnformeerd op het moment dat er belangrijke relevante ontwikkelingen waren via informatiebrieven van het college.

In 2009 zijn drie klankbordgroepen opgericht om over verschillende onderdelen van het project mee te denken. Deze drie onderdelen waren: de langzaam verkeertunnel, de afsluiting van de spoorwegovergang voor gemotoriseerd verkeer met daaraan gekoppeld de herinrichting van het centrum en de derde klankbordgroep hield zich bezig met de kortsluitroute via de Andreas Foxlaan. In februari 2011 is de gemeenteraad met een brief geïnformeerd over de eindadviezen van de drie klankbordgroepen en het collegebesluit over de Voorlopige Ontwerpen. Eind mei 2011 is de gemeenteraad voor het laatst met een brief geïnformeerd over de inspraak en de besluitvorming daarover.

In juli 2012 is een intern bericht met voortgangsinformatie naar de gemeenteraad gestuurd.³⁷ In oktober 2012 is de gemeenteraad uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst over het conceptplan voor de inrichting van het centrum.³⁸ In januari 2013 ontving de gemeenteraad een brief van het college met de afspraken die waren gemaakt met Kompaan.³⁹

Ook via de voorjaarsnota, begroting en jaarrekening is de gemeenteraad geïnformeerd over het project. Het gaat hierbij vooral om budgettaire verantwoording.

³⁷ Intern bericht van wethouder aan de gemeenteraad, Informatie voortgang Drieluik Den Dolder, 4 juli 2012

³⁸ Brief van college aan de gemeenteraad, kenmerk 12uit08276, 12 oktober 2012

³⁹ Brief van college aan de gemeenteraad, kenmerk 13uit00825, 29 januari 2013

1.3 Invalshoek uitvoering door college en ambtelijke organisatie

1. Kaderstelling en controle door de gemeenteraad



2. Uitvoering college en ambtelijke organisatie



3. Samenwerking met marktpartijen



4. Rol van burgerparticipatie



1.3.1 Inleiding

In deze paragraaf is de uitvoeringsorganisatie van de gemeente Zeist beschreven voor het project de Langzaam verkeertunnel. Daarnaast is een toelichting gegeven op de geschiedenis van de bestemmingsplannen die te maken hebben met de tunnel. Tot slot is inzicht gegeven in het financiële plaatje voor de tunnel en de risico's voor de gemeente.

1.3.2 Projectorganisatie

Vanaf 2000 zijn in de ambtelijke organisatie diverse medewerkers van diverse afdelingen betrokken bij het project.⁴⁰ Zoals eerder aangegeven in paragraaf 1.2.4 was dit in het begin 'ad hoc' geregeld. De aanleg van de langzaam verkeertunnel werd volgens een aantal respondenten vooral als een verkeersmaatregel gezien en meegenomen in reguliere werkprocessen van de afdeling Verkeer. In deze eerste periode richtte de gemeente zich met name op de financiële onderbouwing van de tunnel, de plaats waar de tunnel op het spoor moest komen en het type tunnel.

In 2009 wordt het project door de ambtelijke organisatie als een groot project gezien en wordt een projectmanagementstructuur ingericht en worden voor dit project een projectmanager en een projectassistent aangesteld. Overleg werd vanaf toen meer gestructureerd, zoals een zeswekelijks overleg met ProRail en één keer in de drie maanden overleg op bestuurlijk niveau met een terugkoppeling naar de gemeenteraad.

De rol van de afdeling Verkeer werd toen wat zwaarder en volgens de ambtelijke organisatie was deze afdeling tussen 2009 en 2014 goed aangehaakt bij het project. Zo waren er tot 2012 werkgroepen voor dit project bij de afdeling Verkeer. De projectleider heeft het proces van de klankbordgroepen begeleid in de periode 2009-2011.

In het gemeenteraadsvoorstel van 4 oktober 2011 staat dat het proces is *“vormgegeven door de instelling van een stuurgroep met vertegenwoordigers van gemeente, ProRail en Provincie op bestuurlijk niveau en een projectgroep met vertegenwoordigers van gemeente en ProRail op operationeel/uitvoerend niveau, aangevuld met externe deskundigen op het gebied van mobiliteit, landschapsarchitectuur en winkelgebieden (retail) en vertegenwoordigers van de Provincie en de Milieudienst Zuid Oost Utrecht.”*

In de periode 2012-2015 is er ook een projectleider voor dit project bij de gemeente Zeist. De projectleider houdt zich in deze fase vooral bezig met de onderhandelingen met ProRail en Kompaan. Er is een minder actieve rol naar de samenleving. In 2015 is er een nieuwe projectleider Realisatie bij de gemeente aangesteld voor de aanleg van de langzaam verkeertunnel bij de Tolhuislaan. Deze projectleider is samen met ProRail, de wethouder en de inwoners van Den Dolder bezig met de voorbereiding voor de realisatie van de langzaam verkeertunnel. De inwoners van Den Dolder worden

⁴⁰ O.a. de afdeling Verkeer, juristen, projectmanagementbureau, controller en bestuursadviseurs.

vanaf 1 januari 2015 volgens de ambtelijke organisatie weer actief betrokken bij de voorbereidingen voor de aanleg. Tot mei 2015 zijn hiervoor twee bewonersbijeenkomsten georganiseerd.

In gesprek met Kompaan en ProRail

Vanaf het moment dat Kompaan de grond koopt in augustus 2006, is de gemeente met Kompaan in gesprek over de woningbouw bij de Tolhuislaan (het voormalige Overtoomterrein). Ook wordt daarin op een gegeven moment de mogelijkheid voor de aanleg van een tunnel of fietsbrug meegenomen. Dit wordt concreter na het gemeenteraadsbesluit van oktober 2011 over de aanleg van een langzaam verkeertunnel. Vanaf september 2013 wordt onderhandeld over de grondprijs die Kompaan ontvangt voor de overdracht van de grond die nodig is om de langzaam verkeertunnel te kunnen realiseren.

Vanaf februari 2012 worden door de ambtelijke organisatie de onderhandelingen met ProRail gestart over de projectovereenkomst voor de langzaam verkeertunnel. Dit proces wordt uiteindelijk in 2013 afgerond met het tekenen van de projectovereenkomst.

1.3.3 Bestemmingsplannen

Een bestemmingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Hierin is vastgelegd welke functies waar zijn toegestaan, bijvoorbeeld of en hoe er gebouwd mag worden.⁴¹ Een bouwvergunning afgeven is vervolgens een bevoegdheid van het college.⁴²

Procedure bestemmingsplan

1. Nota van uitgangspunten
2. Concept bestemmingsplan
3. Inspraak en overleg met burgers, buurgemeentes en provincie Utrecht
4. Inspraak verwerken, concept bestemmingsplan aanpassen
5. Collegebesluit en gemeenteraad informeren per brief, afhankelijk van zwaarte van plan
6. Concept bestemmingsplan ter inzage en dan formele zienswijzeprocedure, iedereen mag reageren
7. Voorstel tot afhandeling naar college en gemeenteraad
8. Gemeenteraad stelt bestemmingsplan vast

⁴¹ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/vraag-en-antwoord/wat-is-een-bestemmingsplan-en-wanneer-kan-ik-bezwar-maken-tegen-een-bestemmingsplan.html>

⁴² E-mail ambtelijke organisatie, 23 maart 2015

Ten noorden van het spoor

In figuren 6a en 6b is de huidige situatie weergegeven van de omgeving ten noorden van het spoor.



Figuur 6a en 6b. Omgeving ten noorden van het spoor bij de aan te leggen langzaam verkeertunnel.

Aan de noordzijde van het spoor was een vergunningsaanvraag ingediend voor de bouw van bedrijvencentrum De Duif. Op het moment dat deze vergunning in november 2003 is afgegeven, was er volgens de ambtelijke organisatie geen sprake van een langzaam verkeertunnel. Volgens de ambtelijke organisatie zijn er wel ontwerpen voor een nieuw bestemmingsplan van Den Dolder Noord geweest waar de tunnel aan de orde was, maar deze ontwerpen hebben nooit de officiële status gekregen. De reden hiervoor is dat er steeds nieuwe bestemmingsplannen bijkwamen die moesten worden verwerkt, zoals Hart van de Heuvelrug en de nieuwe sportvelden van DOSC. Deze plannen hebben een hogere prioriteit gekregen binnen de gemeentelijke organisatie. Op een gegeven moment is besloten om in het bestemmingsplan geen nieuwe planologische ontwikkelingen mee te nemen en uiteindelijk is het bestemmingsplan Den Dolder Noord op 23 juni 2008 wel vastgesteld.⁴³

Ten behoeve van de inpassing van de langzaam verkeertunnel heeft de gemeente contact gezocht met Bedrijvencentrum De Duif en met sportvereniging DOSC. Het bedrijvencentrum wilde niet meewerken, maar DOSC wel.⁴⁴ De gemeente heeft uiteindelijk een stukje grond aangekocht aan de noordzijde van het spoor.⁴⁵ Volgens de ambtelijke organisatie bleek dit te weinig te zijn voor de aanleg van een rechte tunnel. In 2015 moet nog een stuk worden bijgekocht. Dit gaat om enkele tientallen meters.⁴⁶

In 2015 is aan de noordkant van het spoor een bestemmingsplan van kracht. Daar overheen ligt een wijzigingsbevoegdheid. Dit betekent dat het college de bestemming binnen tien jaar mag wijzigen. De ambtelijke organisatie geeft aan hier geen gebruik van te maken, want voor de noord- en zuidzijde van de

⁴³ E-mail ambtelijke organisatie 16 april 2015, 12 mei 2015 en 13 mei 2015.

⁴⁴ Brief ambtelijke organisatie aan gemeenteraad, kenmerk 10uit01730, 24 februari 2010

⁴⁵ Perceel A4018 volgens de ambtelijke organisatie.

⁴⁶ E-mail ambtelijke organisatie, 1 mei 2015

tunnel zal een nieuw bestemmingsplan komen. Deze procedure loopt nu nog en wordt naar verwachting in 2016 afgerond (zie verdere toelichting hieronder).

Ten zuiden van het spoor

In figuren 7a en 7b is de huidige situatie weergegeven van de omgeving ten zuiden van het spoor.



Figuur 7a en 7b. Omgeving ten zuiden van het spoor bij de aan te leggen langzaam verkeertunnel.

In november 2008 neemt de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit om het verouderde bestemmingsplan 'Den Dolder, Bosch en Duin, Huis ter Heide Noord' aan te passen, zodat de bouwplannen van Kompaan kunnen worden aangepast. In november 2008 is een vergunning verleend aan Kompaan om 25 grondgebonden woningen en 51 appartementen te realiseren. De gemeente is volgens de ambtelijke organisatie bevoegd om een bouwvergunning in te trekken op het moment dat er 6 maanden lang geen invulling aan wordt gegeven. Dit is opgenomen in artikel 56 en 59 Woningwet lid 1c en de termijn van 6 maanden is vastgelegd door de gemeente zelf. De afdeling Vergunningen heeft aangegeven dat er door de gemeente geen gebruik is gemaakt van deze mogelijkheid.

Doordat de plannen voor de aanleg van een langzaam verkeertunnel als gevolg van het gemeenteraadsbesluit in oktober 2011 gewijzigd zijn, is het bouwplan van Kompaan aangepast. In mei 2014 is een overeenkomst tussen de gemeente en Kompaan gesloten waarin is afgesproken dat Kompaan 42 grondgebonden woningen gaat realiseren en het bestemmingsplan van april 2012⁴⁷ zal worden aangepast.⁴⁸

In juli 2014 ligt het nieuwe voorontwerpbestemmingsplan voor de woningbouw ter inzage, waarvoor een informatieavond is georganiseerd en inspraak mogelijk is tot 30 juli.⁴⁹ In februari en maart 2015 heeft het ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegen. Nadat de reacties zijn verwerkt zal het bestemmingsplan naar verwachting in het vierde kwartaal van 2015 in de gemeenteraad worden behandeld.

In het ontwerpbestemmingsplan staat 'groen' op de plek van de tunnel (zie figuur 8). Het bestemmingsplan van de langzaam verkeertunnel zal hier later overheen worden gelegd, waardoor de

⁴⁷ Op 14 april 2012 is het bestemmingsplan 'Den Dolder Zuid, Bosch en Duin, Huis ter Heide Noord' vastgesteld.

⁴⁸ Exploitatieovereenkomst tussen gemeente Zeist en Kompaan, mei 2014

⁴⁹ LBP|Sight, Toelichting op bestemmingsplan woningbouw Tolhuislaan Den Dolder, 3 februari 2015

status wijzigt in verkeer/langzaam verkeertunnel. Eerst zal dan het bestemmingsplan van de woningbouw moeten worden vastgesteld en vervolgens dat van de tunnel. De reden dat hier geen gebruik wordt gemaakt van een wijzigingsbevoegdheid, is dat de inwoners nadrukkelijk vragen om een procedure die langs de gemeenteraad moet, zoals bij een nieuw bestemmingsplan het geval is. In de tweede helft van 2015 komt het ontwerpbestemmingsplan naar verwachting ter inzage. Vervolgens kan de gemeenteraad in het voorjaar van 2016 hier een besluit over nemen. Daarna kan de bouw van de tunnel plaatsvinden. Deze is naar verwachting eind 2017 open voor publiek.⁵⁰



Figuur 8. Afbeeldingen uit het ontwerpbestemmingsplan, 2 februari 2015

1.3.4 Financiën

In de projectovereenkomst van 22 juli 2013 hebben de gemeente en ProRail afspraken vastgelegd over de financiering van de langzaam verkeertunnel. De kosten van de aanleg van de tunnel komen voor rekening en risico van ProRail, met uitzondering van een eenmalige vaste bijdrage van € 500.000 (exclusief btw) die door de gemeente zal worden bijgedragen. De geraamde kosten van de tunnel bedragen € 3,15 tot € 5,85 miljoen (exclusief btw). Wanneer de gemeente niet binnen 9 maanden na aanleg van de langzaam verkeertunnel besluit om de spoorwegovergang af te sluiten voor gemotoriseerd verkeer, draagt de gemeente de volledig werkelijk gemaakte kosten voor de tunnel. Hieronder valt bijvoorbeeld de aanneemsom, aankoop van gronden, onderzoeken, planschade en nadeelcompensatie. Daarbij komen ook de kosten die ProRail heeft gemaakt in de periode 2009-2011 ter hoogte van € 87.500 (exclusief btw). Het bedrag dat voor de overdracht van de grond is afgesproken, is € 1,35 miljoen.⁵¹

De totale kosten die de gemeente zou moeten betalen wanneer de spoorwegovergang niet wordt afgesloten voor gemotoriseerd verkeer, kunnen worden verminderd met een compensatiebedrag als de gemeente daarvoor goedkeuring krijgt van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Dit is het geval wanneer de gemeente kan aantonen dat door aanleg van de tunnel het risicoprofiel van de spoorwegovergang is gereduceerd. Dit moet op basis van het meetsysteem van ProRail worden bepaald. Het is niet afgesproken wat de hoogte is van het compensatiebedrag.

ProRail heeft een overzicht van de gemaakte kosten die tot en met het eerste kwartaal van 2015 zijn verstrekt aan de gemeente en de eventuele kosten die de gemeente zou moeten betalen zijn op dit moment € 1.615.500 (exclusief btw). Dit is inclusief de kosten voor de aankoop van de grond voor de langzaam verkeertunnel (€ 1,35 miljoen).⁵² Volgens de ambtelijke organisatie heeft ProRail bijna

⁵⁰ Interview ProRail, 30 maart 2014

⁵¹ Exploitatieovereenkomst tussen gemeente Zeist en Kompaan, mei 2014

⁵² Interview ProRail, 30 maart 2015 en e-mail ambtelijke organisatie, 18 mei 2015

€ 600.000 uitgegeven aan planvorming en worden die kosten door ProRail zelf betaald.⁵³ Door de jaren heen is door de gemeente zelf ongeveer € 675.000 besteed aan planvorming.⁵⁴

De ambtelijke organisatie geeft aan dat er een investeringskrediet van € 1 miljoen is, wat is gebruikt voor het project Drieluik Den Dolder, inclusief de tunnel. Ook de organisatie van de klankbordgroep en de aanpak van verbetering (herinrichting) centrum Den Dolder zijn hieruit betaald. Tot eind 2014 is hiervoor € 571.929 uitgegeven. Hiervan komt € 50.000, wat eerder is betaald aan Kompaan voor rentevergoeding, weer terug, omdat deze ten laste komen van de grondexploitatie Den Dolder. Het restantkrediet is daarmee € 478.070. De dekking hiervan is geregeld in het 'Reserve egalisatie investeringen maatschappelijk nut'. Over deze reserve wordt jaarlijks gerapporteerd in de jaarrekening. Daarnaast geeft de ambtelijke organisatie aan dat het projectbudget in totaal € 5.850.000 is. Hiervan is bijna € 1.700.000 uitgegeven. Het maximaal restantbudget is in mei 2015 ruim € 4.100.000.⁵⁵

Er zijn nu twee scenario's denkbaar.⁵⁶

Scenario 1: Financiering door ProRail op basis van het feit dat veiligheidsonderzoek uitwijst dat afsluiting van de spoorwegovergang voor gemotoriseerd verkeer de beste optie is en daartoe ook besloten wordt. Daarmee wordt dan voldaan aan de financieringsvoorwaarden van Pro Rail op basis van het huidige contract.

Scenario 2: ProRail brengt de kosten in rekening bij de gemeente wanneer de gemeenteraad naar aanleiding van het verkeersveiligheidsonderzoek besluit niet tot verdere uitvoering van het drieluik over te gaan. Als gevolg hiervan kunnen de kosten van de tunnel voor rekening van de gemeente komen.

Voor scenario 2 wordt binnen RIOZ (Reserve Integrale Ontwikkeling Zeist) een bedrag van € 4 miljoen apart gezet. Dit bedrag zal niet voldoende zijn, maar het restant zal dan gedekt worden uit het weerstandsvermogen waarbinnen met dit risico rekening is gehouden. Wanneer uiteindelijk scenario 1 zich voordoet, vallen de gereserveerde middelen binnen RIOZ dan weer vrij voor andere doeleinden.

⁵³ E-mail ambtelijke organisatie, 26 mei 2015

⁵⁴ E-mail ambtelijke organisatie, 18 mei 2015

⁵⁵ E-mail ambtelijke organisatie, 26 mei 2015

⁵⁶ Bijlage 8 bij 14GEMEENTERAAD0057

1.4 Invalshoek samenwerking met marktpartijen

1. Kaderstelling en controle door de gemeenteraad



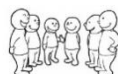
2. Uitvoering college en ambtelijke organisatie



3. Samenwerking met marktpartijen



4. Rol van burgerparticipatie



1.4.1 Inleiding

In deze paragraaf is beschreven welk contact is geweest tussen de gemeente en de marktpartijen ProRail en Kompaan voor realisatie van de langzaam verkeertunnel. Voor zowel het contact met ProRail als met Kompaan is chronologisch is weergegeven wanneer en waarom dit plaatsvond. Ook is aangegeven wat volgens ProRail de onveiligheid van de spoorwegovergang veroorzaakt.

1.4.2 Relatie gemeente Zeist met ProRail en Kompaan

ProRail is verantwoordelijk voor het spoor en de veiligheid op het spoor. In samenwerking met de gemeente Zeist, kan ProRail aanpassingen aan het spoor realiseren. Volgens ProRail verliep het contact met de ambtelijke organisatie van de gemeente Zeist goed. Tussen ProRail en de inwoners van Den Dolder was er meer wrijving. Volgens ProRail is vooral veel tijd gaan zitten in het creëren van draagvlak voor het realiseren van de plannen rondom het spoor. Hierbij ging veel aandacht uit naar het uitwerken van varianten voor de spoorwegovergang en de langzaam verkeertunnel. Daarnaast ging ook veel tijd zitten in de onderhandelingen over de grond die ProRail van Kompaan over zou nemen. In het begin zaten ProRail, de gemeente en Kompaan samen in het overleg, maar later sprak de gemeente afzonderlijk met ProRail en met Kompaan.

Kompaan is een vastgoedontwikkelaar en heeft in 2006 grond gekocht ten zuiden van het spoor bij de Tolhuislaan waar het woningen wilde gaan realiseren. De gemeente en Kompaan maakten afspraken over de invulling van dit terrein, wat invloed heeft op de realisatie van de langzaam verkeertunnel. Volgens Kompaan liep Kompaan risico's door het originele bouwplan dat al in de verkoop was, te wijzigen. Het bouwplan kon worden ingetrokken, omdat nog niet 70% van de woningen was verkocht. Kompaan vond het lastig om erop te vertrouwen dat wijziging van de bouwplannen tot een goed einde zouden worden gebracht. Kompaan moest namelijk een nieuw bestemmingsplan en een stedenbouwkundig plan aanleveren. Kompaan zegt hierover dat de gemeente steeds met opmerkingen bleef komen. Procedures werden achter elkaar afgehandeld, terwijl ze ook parallel zouden kunnen lopen volgens Kompaan. Daarnaast is Kompaan van mening dat uitgangspunten ambtelijk ter discussie werden gesteld, nadat de gemeenteraad al haar goedkeuring had gegeven over overeengekomen uitgangspunten.

Onderliggend probleem volgens Kompaan was dat Kompaan de grond gefinancierd had door een lening van de bank die onder de strikte voorwaarde van de met de gemeenteraad overeengekomen afspraken akkoord was gegaan. De bank wilde in het proces ook zijn invloed uitoefenen.

Volgens de ambtelijke organisatie heeft het lang geduurd voordat het bouwplan van Kompaan klopte en stedenbouwkundig gezien aan de eisen voldeed. Volgens de ambtelijke organisatie verliepen onderhandelingen met Kompaan moeizaam. Dit had betrekking op de onderhandelingen voor wijzigingen in de bouwplannen en ook op de onderhandelingen voor de verkoop van de grond ten behoeve van de

langzaam verkeertunnel. In de ambtelijke reactie⁵⁷ geeft de gemeente aan dat de bewering van Kompaan dat de gemeente steeds met opmerkingen en verandering van uitgangspunten bleef komen niet juist is. Aangegeven wordt dat de gemeente alles in het werk stelde om het bestemmingsplan en het stedenbouwkundig plan zo snel mogelijk te behandelen, maar dat de gewenste kwaliteit van het ontwerp achterbleef en daardoor vertraging ontstond. De uitgangspunten zijn nooit ter discussie gesteld. De gemeente onderbouwt dit door inzage in een aantal e-mails, waarin onderlinge communicatie over het plan tussen gemeentelijke medewerkers inzichtelijk is en een maning aan Kompaan om voortgang te maken met de plannen.

In 2015 heeft Lithos Bouw & Ontwikkeling de ontwikkeling van het bouwplan bij de Tolhuislaan overgenomen van Kompaan Vastgoed en is Kompaan als organisatie verder gaan afbouwen. De contactpersoon voor de ambtelijke organisatie is hierbij hetzelfde gebleven. Lithos geeft aan dat er bij Kompaan veel personele wisselingen zijn geweest en er vrijwel geen personeel meer aanwezig is van enkele jaren terug.⁵⁸

1.4.3 ProRail

In 2001 neemt ProRail contact op met de gemeente.⁵⁹ De spoorwegovergang bij Den Dolder is een van de meest onveilige van Nederland en daar moet volgens ProRail iets aan gebeuren. In januari 2004 en april 2005 zijn informatieavonden in Den Dolder georganiseerd door de gemeente en ProRail. Hier is toelichting gegeven op de onveiligheid van de spoorwegovergang.

Op 29 november 2005 houdt ProRail een openbare informatieavond voor gemeenteraadsleden en andere belangstellenden. Hier presenteren ze de uitwerking van hun oplossing, dat bestaat uit een fietstunnel onder het spoor bij de Dolderseweg en afsluiting voor gemotoriseerd verkeer. Volgens ProRail was er met name discussie tussen ProRail en de inwoners van Den Dolder over de onderbouwing van de verkeersonveiligheid en de uitwerking van de oplossing. De sfeer was volgens ProRail niet positief en voelde ProRail zich vooral aangevallen.

Als reactie op de voorstellen van inwoners uit Den Dolder geeft ProRail op 23 oktober 2007 aan dat aanpassing van spoorbomen geen verbetering levert voor de veiligheid. ProRail vraagt de gemeente dan ook om een besluit voor een onderdoorgang bij het spoor.

Op 9 januari 2008 stuurt het college een brief aan ProRail dat het de gemeenteraad wil voorstellen medewerking te verlenen aan een ongelijkvloerse kruising. Dit voorstel wordt uiteindelijk niet ingediend bij de gemeenteraad.

Op 14 mei 2008 stuurt de gemeente samen met ProRail en provincie Utrecht een brief naar het ministerie van Verkeer en Waterstaat met het verzoek om een investering van € 7 miljoen voor de drie projecten: aanleg van de langzaam verkeertunnel, afsluiting van de spoorwegovergang voor gemotoriseerd verkeer en aanleg van een kortsluitroute over de Andreas Foxlaan. Het ministerie gaat hier in juli 2008 mee akkoord.

Vanaf 2009, wanneer de klankbordgroepen in overleg gaan, is ProRail hierbij ook betrokken. Zo is de projectleider van ProRail aanwezig bij de bijeenkomsten over de langzaam verkeertunnel. ProRail geeft aan dat de locatie van de langzaam verkeertunnel hen al het meest logisch leek bij de Tolhuislaan, maar ze wilden de klankbordgroepen zelf tot dit inzicht laten komen.⁶⁰ In 2009 geeft ProRail Movares opdracht om twee varianten voor de langzaam verkeertunnel uit te tekenen, een rechte en een tunnel met een kleine kromming. Hiermee kan de gemeente met Kompaan in gesprek.

In mei 2011 bevestigt ProRail de gemaakte afspraken met de gemeente om te laten zien dat ProRail nog steeds achter de plannen staat zoals in 2008 besproken.

⁵⁷ Ambtelijke reactie 23 juni 2015 en e-mail 3 juli 2015

⁵⁸ Interview met Lithos Bouw & Ontwikkeling, 15 april 2015

⁵⁹ Hiervan is geen document gevonden, wel wordt dit bevestigd door meerdere respondenten.

⁶⁰ Interview ProRail, 30 maart 2009

Vanaf februari 2012 is de juridische afdeling van de gemeente Zeist in gesprek met ProRail over kosten, fasering, planning en risico's bij de uitvoering van de drie projecten. Dat de langzaam verkeertunnel wordt gerealiseerd, is hierbij voor ProRail een vaststaand feit.

Op 22 juli 2013 is projectovereenkomst Drieluik Den Dolder ProRail – gemeente Zeist getekend. De gemeente heeft met ProRail afgesproken dat de gemeenteraad negen maanden de tijd heeft na realisatie van de tunnel om een definitief besluit te nemen over de realisatie van de andere twee projecten: aanleg van de kortsluitroute en afsluiting van de spoorwegovergang voor gemotoriseerd verkeer.

In juli 2014 heeft ProRail de grond overgedragen gekregen van Kompaan om de langzaam verkeertunnel te realiseren.

ProRail voert in eerste helft 2015 samen met gemeente gesprekken met inwoners van Den Dolder over de uitwerking van de langzaam verkeertunnel.

1.4.4 Onveiligheid van de spoorwegovergang volgens ProRail

ProRail geeft in 2001 aan bij de gemeente Zeist dat het ministerie van Verkeer & Waterstaat de spoorwegovergang in den Dolder onveilig vindt en daar iets aan wil doen. In het onderzoeksrapport dat in opdracht van ProRail is uitgevoerd, staat dat de spoorwegovergang *“fysiek onveilig is en ongevalsactueel”*. De verwachting is een hogere treinfrequentie en het gebruik van lightrail op de lijn Utrecht-Amersfoort. De overweg is moeilijk af te schermen voor voetgangers. Het winkelgebied aan de zuidzijde genereert een verkeersstroom en het laad- en losverkeer kan bij het manoeuvreren voor gevaarlijke situaties zorgen doordat hierbij gebruik gemaakt kan worden van de spoorwegovergang. De rijwielstalling bevindt zich tussen de sporen en de combinatie met een moeilijk afsluitbare spoorwegovergang kan voor gevaarlijke situaties zorgen. Voor de overweg vinden regelmatig kop-staart botsingen plaats. De oplossing die wordt gegeven is de aanleg van een ongelijkvloerse kruising.⁶¹ Het onderzoek dat in opdracht van ProRail in 2004 is uitgevoerd, geeft twee problemen weer: de spoorwegovergang voldoet niet aan de huidige verkeersveiligheidscriteria en de te verwachten toename van railverkeer leidt tot een sterke afname van de oversteekbaarheid van de spoorwegovergang. Wanneer treinreizigers op verschillende plaatsen het spoor oversteken, zorgt dat voor een onrustig verkeersbeeld en dat kan leiden tot een verhoogd verkeersveiligheidsrisico. De objectieve verkeersveiligheid, uitgedrukt door ongevallencijfers, valt buiten de kaders van het onderzoek. De mogelijke oplossing van dit rapport is gezocht in een onderdoorgang voor langzaam verkeer. Wanneer de huidige overweg in stand wordt gehouden zal dit negatieve gevolgen hebben voor de doorstroming in Den Dolder. Ook wordt in dat geval aanbevolen de inrichting van de wegen aan beide zijden van de overweg aan te passen.⁶²

In het onderzoeksrapport dat in 2005 in opdracht van ProRail is opgesteld, staat dat de belangrijkste reden om de overweg in Den Dolder af te sluiten de verkeersveiligheid is. *“De overweg geldt momenteel als één der gevaarlijkste overwegen met diverse dodelijke ongevallen in de laatste 10 jaar. Met het wegnemen van deze gevarenbron zal de verkeersveiligheid ook elders in het centrum verbeteren.”*⁶³

Tijdens de informatiebijeenkomst van 12 april 2005 geeft ProRail aan dat de overweg gevaarlijk is door de halve overwegbomen waardoor mensen bewust of onbewust doorlopen. Het ministerie van Verkeer & Waterstaat is het niet eens met de vervanging van halve bomen door hele bomen in het geval van een eilandperron. Deze ligging van het perron tussen de sporen in zorgt ook voor onveiligheid. Indien men de trein wil halen, moet altijd het spoor worden gekruist. De drukte op het spoor neemt toe, evenals de drukte op de weg. Deze factoren zorgen voor een gevaarlijke overweg volgens ProRail.⁶⁴

⁶¹ Holland Railconsult, Studie ondertunneling overweg Den Dolder, 22 mei 2002, pagina 3 en 24.

⁶² Holland Railconsult, Verkeersonderzoek spoorovergang Den Dolder, 10 december 2004, pagina 3

⁶³ Holland Railconsult, Consequenties voor de N238 van het opheffen overweg Dolderseweg te Den Dolder, december 2005, pagina 9.

⁶⁴ Verslag informatiebijeenkomst 12 april 2005.

In juni 2005 staat in het onderzoeksrapport dat in opdracht van Movares is uitgevoerd: *“Op dit moment lijkt een nieuwe autotunnel (om fysieke en/of financiële redenen) niet haalbaar.”*⁶⁵

Het rapport van Verkeer & Waterstaat van november 2005 bevat de weergave van een methode om het veiligheidsniveau van overwegen te beoordelen. Het risico kan op twee manieren worden benaderd: historische gegevens van ongevallen en incidenten of een inventarisatie van relevante kenmerken. *Het aantal incidenten en slachtoffers is per afzonderlijke overweg zo klein dat hiermee moeilijk iets gezegd kan worden over een afzonderlijke overweg. Wel biedt dit inzicht in de veiligheid op groepen of typen van overwegen.* In deze methode tellen dodelijke slachtoffers, zwaar- en lichtgewonden en materiële schade mee in de indicatie van veiligheid. Daarnaast worden kenmerken van een spoorwegovergang door deskundigen beoordeeld en meegenomen in de berekening van mate van veiligheid. In de rangorde van onveilige overwegen op basis van ongevallen in het verleden staat de spoorwegovergang Den Dolder op de eerste plaats. Enkele kenmerken die invloed hebben op de veiligheid van de spoorwegovergang volgens dit rapport, zijn: treinfrequentie, intensiteit gemotoriseerd verkeer, type overwegbeveiliging, complexiteit van de verkeerssituatie, treinsnelheid en massa van het motorvoertuig.⁶⁶ Een ranglijst op basis van kenmerken van een gevaarlijke overweg is niet in het rapport opgenomen.

In 2007 geeft ProRail aan dat vervanging van de huidige automatische halve overwegbomen (AHOB) door automatische dubbele overwegbomen (ADOB) niet leidt tot vergroting van de veiligheid van de overweg.⁶⁷

In mei 2011 geeft ProRail aan dat overwegen die relatief lange dichtlijgtijden hebben de kans op bewust risicogedrag van weggebruikers verhogen. De spoorwegovergang in Den Dolder valt onder deze risicocategorie en zal in de toekomst alleen maar toenemen door intensivering van treinverkeer en groei van wegverkeer. De afsluiting van gemotoriseerd verkeer wordt beschouwd als effectieve veiligheidsverhogende oplossing.⁶⁸

In 2015 geeft ProRail aan dat er een lijst is van alle overwegen die worden beoordeeld op basis van lokale risico's/kenmerken. Op basis hiervan is de spoorwegovergang van Den Dolder *“meer dan gemiddeld onveilig”* en staat op nummer 2 van de lijst.⁶⁹ De lijst zelf is niet openbaar.

Discussie over het meten van (on)veiligheid met de samenleving in Den Dolder

De uitgangspunten die ProRail gebruikt om de (on)veiligheid van de spoorwegovergang te meten worden niet door alle inwoners van Den Dolder gedeeld. De Belangenvereniging Den Dolder geeft aan dat de veiligheid door de samenleving wordt bekeken en geanalyseerd vanuit het perspectief van het werkelijke aantal ongevallen. Tijdens de Ronde tafel in februari 2008 brengt de Belangenvereniging Den Dolder hierover in: *“Het aantal doden op spoorwegovergangen in Nederland bedraagt op dit moment ca 30 per jaar op ca 3000 overgangen. Hiermee is de onveiligheid op overgangen in vergelijking met ongevallen in het verkeer zeer laag. Elke dode is er natuurlijk één te veel, ook op overgangen. Als we op dit punt inzoomen op de overweg in Den Dolder dan blijken er op deze overgang sinds 1979 53 incidenten te zijn geweest. Van deze 53 incidenten waren er 36 met uitsluitend schade aan de overweginstallatie, dus b.v. een auto die de spoorbomen raakt of een vrachtauto die vanwege de smalle overgang de schilden van de stoplichten raakt. Er blijven dus 53-36=17 incidenten over waarbij personen zijn betrokken. Van deze 17 incidenten waren er 11 doden en 4 gewonden te betreuren. Van de 11 doden waren er 6 het gevolg van zelfdoding. Van de resterende 5 doden hadden 4 slachtoffers wellicht voorkomen kunnen worden indien*

⁶⁵ Studierapport Ecorys, Effecten van beperking van de spoorwegovergang op de detailhandel, juni 2005

⁶⁶ Inspectie Verkeer & Waterstaat Toezichtseenheid Rail, Bepaling risiconiveaus op overwegen, 22 november 2005

⁶⁷ Brief ProRail aan wethouder, Overweg Dolderseweg, kenmerk 07ink10858, 27 november 2007

⁶⁸ Brief ProRail aan college, Overweg Dolderseweg in Den Dolder, kenmerk 11ink04610, 20 mei 2011.

⁶⁹ E-mail ProRail aan Rekenkamercommissie, 12 mei 2015

er ADOB was geïnstalleerd, van 1 dode is uit de beschrijving van de toedracht van de ongelukken niet te achterhalen wat precies de oorzaak was. Uit deze analyse blijkt dat de veiligheid van de overgang behoorlijk vergroot kan worden door het aanbrengen van ADOB en dat de overweg reeds nu relatief veilig is.”⁷⁰

1.4.5 Kompaan

Op 15 juli 2005 stuurt het college een brief aan de toenmalige eigenaar van het bouwterrein aan de Tolhuislaan: Patist & van Ee Makelaars, om aan te geven dat een woningbouwbestemming aanvaardbaar is. Daarbij geeft de gemeente aan dat *“geen deel van het eigendom door de gemeente wordt gebruikt ten behoeve van een toekomstige voetgangers- en fietstunnel onder de spoorbaan”*. Deze brief heeft de huidige eigenaar Kompaan ontvangen bij de aankoop van de grond in september 2006.

Op 18 september 2006 heeft de gemeente het plan voor herontwikkeling van terrein vastgesteld, zonder dat hier rekening wordt gehouden met een eventuele tunnel.

Op 29 september 2006 geeft de gemeente aan toch een brug of tunnel op het terrein te willen leggen.

Kompaan gaat hiermee akkoord. Op 7 november 2006 vraagt Kompaan de gemeente of de grond nog nodig is en de gemeente verzoekt Kompaan om ruimte te creëren voor een brug.

Op 24 november 2006 geeft de gemeente aan dat de realisatie van woningen en van een voet/fietsverbinding gesplitst kan worden, zodat woningen in uitvoering kunnen worden genomen.

Movares zal in overleg treden met Kompaan over ontwerp van brug en appartementsgebouw.

Op 28 november 2006 geeft de gemeente in overleg met Kompaan aan dat er nog geen geschikte uitvoering van de brug is gevonden. Kompaan stuurt daarop op 7 december 2006 een brief dat het graag waarborgen wil dat Kompaan geen economische schade zal leiden door de procedure. Ook wil Kompaan graag bevestiging van de afspraken door het college. Deze vraag herhalen ze in een brief van 22 december 2006. Door de rekenkamer is geen reactie van het college gevonden.

Movares krijgt op 8 februari 2007 de opdracht om een brug te ontwerpen. Op 30 mei 2007 presenteert Movares de varianten van de brug.

Op 30 oktober 2007 sluit de gemeente een exploitatieovereenkomst met Kompaan met afspraken over de bouwplannen. Hierin is ook opgenomen dat een eventuele spoorkruising wordt gerealiseerd door een fietsbrug. Volgens Kompaan was dit onder de voorwaarde dat de ontwikkeling en realisatie hiervan het project van Kompaan niet financieel/economisch, technisch en planmatig negatief zou beïnvloeden.

Op 1 april 2008 geeft de gemeente aan bij Kompaan dat er in plaats van een brug een tunnel kan komen.

Op 22 april 2008 ontvangt de gemeente een brief waarin Kompaan aangeeft dat de aanleg van een tunnel (met een hoek van 90 graden) en de bouw van het appartementencomplex beide doorgang kunnen vinden. Ook zal de aanleg van een tunnel geen vertraging veroorzaken.

Op 8 september 2009 geeft Kompaan in overleg met gemeente aan dat ze bereid is tot medewerking aan realisatie van een langzaam verkeertunnel. Wel wil Kompaan de gedane investeringen vergoed krijgen. Vervolgens is er regelmatig overleg tussen Kompaan en de gemeente, waarin onder andere gesproken wordt over de varianten van de tunnel. Ook spreken Kompaan, de gemeente en ProRail over de tunnel en over de prijs van de grond voor de tunnel.

Op 9 september 2010 sluiten de gemeente en Kompaan een principeovereenkomst over de aankoop van grond voor de aanleg van een rechte tunnel. In december 2010 geeft de gemeente aan dat 20% van de bouwgrond nodig is voor de tunnel.

Bij het gemeenteraadsbesluit van 4 oktober 2011 wordt aangegeven dat er overeenstemming is tussen ProRail en Kompaan over verwerving van de benodigde grond na besluitvorming door de gemeente.

Naar aanleiding van het gemeenteraadsbesluit van 4 oktober 2011 spreekt de gemeente met Kompaan af dat Kompaan het bouwplan aanpast en naar de gemeente stuurt. Vanaf oktober 2011 hebben Kompaan en de gemeente overleg over het plan.

Op 20 november 2012 ontvangt de gemeente een voorstel voor een bouwplan met 41 woningen.

⁷⁰ Technische reactie Belangenvereniging Den Dolder 14 juli 2015, inclusief inspraakreactie Ronde Tafel Belangenvereniging Den Dolder 7 februari 2008

Op 7 december 2012 stuurt Kompaan de gemeente een brief met bevestiging van de gemaakte afspraken op 3 december over onder andere de overdracht van de grond voor de langzaamverkeertunnel. Ook staat hierin dat het nieuwe plan gaat over 41 woningen. Maar omdat de bouwvergunning voor 25 grondgebonden woningen en 51 appartementen al is verleend, geeft Kompaan aan dat wanneer de gemeente niet akkoord gaat met het nieuwe plan, Kompaan overweegt om te starten met de bouw van het appartementencomplex, aangezien dat al is goedgekeurd. De gemeente reageert hierop met een brief van 20 december 2012 dat ze niet akkoord gaat met het plan van Kompaan en er wel een wijziging van het bestemmingsplan moet komen.

Op 8 januari 2013 geeft Kompaan aan dat de gemeente geen bestuurlijke betrouwbaarheid laat zien. Kompaan geeft aan boos te zijn over de wijze waarop het college dit traject heeft aangepakt. Kompaan zal daarom een schadeclaim opstellen ter compensatie van de vertraging in het project. Het college houdt de gemeenteraad hiervan op de hoogte en noemt de brief van Kompaan een “*onverwachte impasse*”.⁷¹

Het college stuurt op 29 januari 2013 de gemeenteraad een brief met concept-afspraken die zijn vastgelegd tussen de gemeente en Kompaan onder voorbehoud van goedkeuring van de gemeenteraad, zodat de partijen verder kunnen met afspraken over overdracht van de grond. Deze afspraken gaan onder andere over de grondoverdracht en de bestemmingsplanprocedure.

12 februari 2013 besluit de gemeenteraad medewerking te verlenen aan het plan van Kompaan van 41 grondgebonden woningen. Verder neemt de gemeenteraad kennis van de gemaakte afspraken met Kompaan. Kompaan organiseert op 27 februari 2014 een bijeenkomst met bewoners. Het bespreken van de tunnel was een voorwaarde van de gemeente om een nieuwe exploitatieovereenkomst aan te gaan. In mei 2014 is de exploitatieovereenkomst tussen de gemeente en Kompaan getekend. Hierin staan afspraken over de grondoverdracht en over het bouwplan. Volgens de ambtelijke organisatie kon de overeenkomst pas worden getekend op het moment dat de afspraken over de grondoverdracht waren gemaakt. Hierdoor heeft het sluiten van de exploitatieovereenkomst vertraging opgelopen. In 2015 is Kompaan overgenomen door Lithos bouw, die verder gaat met de plannen voor het bouwterrein.

⁷¹ Bericht van college aan de gemeenteraad, behorend bij gemeenteraadsvoorstel 13rv0009 in januari 2013.

1.5 Invalshoek rol en invloed van burgerparticipatie

1. Kaderstelling en controle door de gemeenteraad



2. Uitvoering college en ambtelijke organisatie



3. Samenwerking met marktpartijen



4. Rol van burgerparticipatie



1.5.1. Inleiding

In deze paragraaf is omschreven op welke manier burgerparticipatie een rol heeft gespeeld in de verschillende fasen van het project Langzaam verkeertunnel. Het is voor de rekenkamer niet mogelijk om alle gebeurtenissen rondom burgerparticipatie na te gaan, omdat dit te omvangrijk is voor dit onderzoek. Daarom is de focus gelegd op de manier waarop de gemeente is omgegaan met burgerparticipatie. Allereerst zijn voorbeelden gegeven van beleid rondom burgerparticipatie dat eerder in de gemeenteraad is geweest. Vervolgens is per fase een beschrijving van de burgerparticipatie gegeven en daarna worden enkele groepen van georganiseerde burgers beschreven die betrokken zijn geweest bij dit project.

1.5.2 Bestaande beleidskaders burgerparticipatie

In 2005 is de Nota Participatiebeleid 2005 “Meedenken, meepraten, meedoen” vastgesteld. Hierover staat in het collegevoorstel: In Zeist hebben we jaren geleden een zeer grote stap gezet in burgerparticipatie door het wijkgericht werken in te voeren. Het enthousiasme waarmee de burgerparticipatie in de vorm van samspraak is begonnen, moet echter enigszins worden ingekaderd. Participatie is een middel en geen doel op zich. Daarnaast moet worden afgewogen wanneer interactief werken moet worden ingezet, omdat het niet altijd succesvol is.⁷²

Op 27 april 2010 stelt de gemeenteraad het evaluatierapport ‘Interactieve planvorming gemeente Zeist’ van Berenschot vast en neemt kennis van de uitwerking hiervan in de visie interactief werken gemeente Zeist: ‘Samen doen door interactie’.⁷³ In deze visie zijn drie generaties burgerinitiatief beschreven, waarbij in de eerste generatie de gemeente besluiten neemt met een top-down benadering. In de tweede generatie is er meer interactieve beleidsvorming, terwijl in de derde generatie de burger het initiatief neemt in het publieke domein waarbij de overheid faciliteert. Volgens het rapport bestaan deze drie generaties naast elkaar.

Er wordt door Berenschot een aantal aanbevelingen gedaan, waaronder:

- Maak projectspecifieke afspraken over hoe wordt omgegaan met randvoorwaarden;
- Onderbouw de randvoorwaarden;
- Bepaal de rolverdeling tussen klankbordgroep en gemeenteraad.

De gemeenteraad zegt hierover dat interactief werken een leerproces is en dat ieder interactief project daarom geëvalueerd moet worden.

⁷² Collegevoorstel 2 augustus 2005 voor gemeenteraadscommissie Bestuur 6 september 2005

⁷³ Evaluatierapport Berenschot, interactieve planvorming gemeente Zeist, 28 september 2009 en Visie interactief werken gemeente Zeist, Samen doen door interactie, 27 april 2010

Het meest recente project is een evaluatie van interactief werken die de ambtelijke organisatie in 2015 zelf is gestart. Dit naar aanleiding van een unaniem aangenomen motie van de gemeenteraad op 11 juni 2013. Door middel van visitatie wordt kwalitatief onderzoek gedaan naar de beleving van de samenleving bij interactieve trajecten. De resultaten van de evaluatie zullen naar verwachting in de tweede helft van 2015 naar de gemeenteraad worden gestuurd.

1.5.3 Burgerparticipatie en communicatie tijdens project

Tijdens de looptijd van het project Langzaam verkeertunnel zijn inwoners en belangstellenden actief door de gemeente op de hoogte gehouden van plannen door middel van openbare bijeenkomsten of inspraakavonden, soms mede georganiseerd door ProRail. Daarnaast heeft de gemeente ook brieven aan inwoners gestuurd met de stand van zaken. Er zijn klankbordgroepen geweest, waarin de gemeente een faciliterende rol heeft gehad. Er zijn mogelijkheden tot inspraak geweest tijdens gemeenteraadsvergaderingen en andere bijeenkomsten. Ook schriftelijke inspraak is aan de orde geweest en ad hoc contact met inwoners en belangenverenigingen. Hieronder is het project verdeeld in fasen, waarbij kort is aangegeven hoe de gemeente is omgegaan met burgerparticipatie. Zoals eerder gezegd, is dit overzicht niet uitputtend. Hiermee wil de rekenkamer een beeld schetsen over de omgang met burgerparticipatie in verschillende fasen van het project.

2001-2003 Oriënterende fase

Uit gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat wederzijds wantrouwen tussen gemeente en inwoners veel voorkwam in deze periode bij het uitvoeren van projecten. Wanneer de gemeente plannen had, werd getracht inwoners hiervan te overtuigen. Een respondent vanuit de ambtelijke organisatie geeft aan dat wederzijds wantrouwen veel voorkwam in deze periode. De gemeente bedacht een goede oplossing en ging dat proberen in te voeren door de inwoners te overtuigen dat dit de beste oplossing is. In deze periode vond de gemeente dat een goede manier van werken. Later veranderde dat idee en werd meer in dialoog met inwoners tot een oplossing gekomen.

2004-2008 Uitgangspunten bepalen

In januari 2004 is een informatiebijeenkomst geweest waarin het plan werd gepresenteerd voor een auto- en fietstunnel en een perrontunnel voor langzaam verkeer ter hoogte van de spoorwegovergang. Hierbij is aangegeven dat dit een dure, maar realiseerbare oplossing is. Het resultaat van het overleg in 2004 is dat gemeente en bewoners de verkeersstromen van fietsers en voetgangers willen combineren in verband met de sociale veiligheid. Er zijn naast de voorgestelde variant nog vier varianten ontwikkeld. Het gaat hierbij om gecompliceerde uitwerkingen. De variant die uiteindelijk de voorkeur heeft, is dat fietsers en voetgangers via een onderdoorgang gaan bij de Dolderseweg en het gemotoriseerde verkeer via een kortsluitroute naar de provinciale weg.⁷⁴

Ook in 2005 zijn bijeenkomsten georganiseerd door ProRail en de gemeente. Hier is aangegeven dat het ondergronds maken van het spoorwegtracé maatschappelijk onverantwoord wordt geacht door de hoge kosten en het benodigde slopen van huizen in Den Dolder. Een kortsluitroute voor autoverkeer is ook te duur. Er worden enkele varianten gepresenteerd voor ondertunneling van het spoor ter verbetering van de veiligheid.

Volgens de ambtelijke organisatie⁷⁵ was in 2005-2006 weinig draagvlak was voor een onderdoorgang bij de Dolderseweg voor auto's en fietsers. Er is te weinig geld voor een tunnel en daarom zijn er alternatieven bedacht in de vorm van een aangepaste fietsroute en een fietsbrug. Daarnaast is in 2005 een onderdoorgang voor langzaam verkeer bij de Dolderseweg geopperd, met een kortsluitroute voor gemotoriseerd verkeer. De gemeente geeft aan dat de veilige spoorwegovergang en de veilige route voor

⁷⁴ Bij de Ronde Tafel op 7 februari 2008 geven de gemeente en ProRail beide een presentatie. In deze presentaties wordt verwezen naar eerdere gebeurtenissen.

⁷⁵ Bij de Ronde Tafel op 7 februari 2008 geven de gemeente en ProRail beide een presentatie. In deze presentaties wordt verwezen naar eerdere gebeurtenissen.

de brede school samenhangen. Daarnaast is verlaging van het spoorwegtracé voorlopig niet aan de orde, maar dit staat wel op de lange termijnagenda.

In het verslag van de informatiebijeenkomst in april 2005 staat dat ongeveer de helft van de aanwezigen de overweg wil handhaven. Bijna iedereen geeft aan geen onderdoorgang te willen voor het snelverkeer, omdat dit een doodsteek voor de winkels zou zijn. Daarnaast is een tunnel onveilig. Vanuit het publiek wordt geopperd om de overweg grotendeels af te sluiten voor gemotoriseerd verkeer. Als de overweg open wordt gehouden geven de aanwezigen aan dat dit niet voor het snelverkeer hoeft, auto's moeten dan omrijden. De Andreas Foxlaan wordt hier voorgesteld door iemand uit het publiek. In de bijeenkomst van november 2005 doet ProRail een voorstel voor de uitwerking van de ongelijkvloerse kruising om de veiligheid bij de spoorwegovergang te vergroten. De opkomst bij deze bijeenkomst is groot en volgens ProRail en de ambtelijke organisatie laten de inwoners van Den Dolder hier hun onvrede over de plannen blijken. De redenen die toen zijn gegeven, kan de rekenkamer niet terugvinden in verslagen van de bijeenkomsten. Als gevolg hiervan wordt het gemeenteraadsvoorstel om een ongelijkvloerse kruising te maken bij de Dolderseweg ingetrokken en de gemeente gaat de mogelijkheden voor andere oplossingen verkennen, zoals het verlagen van het spoorwegtracé. Volgens de ambtelijke organisatie richten inwoners in 2006 zelf een werkgroep op om mee te denken met de plannen voor een verlaagd spoorwegtracé. De adviesnota die hieruit voortkomt wordt besproken op een informatieavond voor gemeenteraadscommissies eind 2006. Naar aanleiding van de inspraakavond over verkeersmaatregelen is in 2007 een klankbordgroep opgericht om hierover mee te denken. In 2007 is belangenvereniging Den Dolder opgericht. De vereniging geeft aan dat dit voortkwam uit onvrede over de bouwambities en de woningbouwvisie van de gemeente Zeist in Den Dolder. ProRail geeft aan dat de gemeente tot 2009 samen met ProRail een plan ontwikkelde voor de aanpassingen bij het spoor, wat werd voorgelegd aan de inwoners aan Den Dolder. Na 2009 werden de plannen volgens ProRail veel meer in samenspraak met de inwoners ontwikkeld.

Tijdens de Ronde Tafel van 7 februari 2008 is de dia uit figuur 9 weergegeven.



Figuur 9. Dia van de presentatie van ProRail op 7 februari 2008

Ook is tijdens de Ronde Tafel van 7 februari 2008 de top 15 van aantal dodelijke ongelukken bij spoorwegovergangen met automatische halve overwegbomen weergegeven (zie figuur 10).

Top 15 gevaarlijke ahobs 1975 – 2005

bron: ongevallenoverzicht 1975 - 2005

periode 2006 – 2007: 8 incidenten. Stijgende lijn.

Lijncode overweg	Gemeente	Straat	Botsingen met doden
093 / 008.984	DE BILT	Soestdijkseweg	23
025 / 002.058	ALMELO	Schoolstraat Violierstraat	12
011.665	ZEIST	Dolderseweg	10
017 / 049.234	HARDERWIJK	Oranjelaan Stationslaan	9
075 / 053.645	CASTRICUM	Kramersweg	8
626 / 032.115	HOORN	Het keern	8
034 / 003.853	RHEDEN	Pres.kennedylaan	7
119 / 027.765	DORDRECHT	Laan der ver.naties	7
123 / 002.706	BREDA	Oosterhoutseweg	7
123 / 009.382	GILZE EN RIJEN	Oosterhoutseweg	7
587 / 006.709	DIEMEN	Ouddiemerlaan	7
017 / 049.925	HARDERWIJK	Hoofdweg Deventerweg	6
032 / 014.418	UTRECHT	Kard.de jongweg	6
062 / 045.579	ROERMOND	Kapellerlaan	6
078 / 067.524	ZAANSTAD	Guisweg	6

Figuur 10. Dia uit presentatie gemeente en ProRail op 7 februari 2008.

2009-2012 Plannen uitwerken

In deze periode zijn drie klankbordgroepen opgericht, waarbij de deelnemers te horen kregen dat ze binnen de kaders van het gemeenteraadsbesluit van november 2008 mochten meedenken met oplossingen. De klankbordgroepen zijn in mei 2009 geformeerd uit mensen die zich na een huis-aan-huisoproep daarvoor hebben opgegeven. De omvang van de groep was ter bepaling van de groep zelf. De gemeente faciliteerde de klankbordgroepen, met als uitgangspunt de wens van de klankbordgroep. Het doel luidde: *“Te komen tot een veilige en maatschappelijk aanvaardbare oplossing voor de verkeerssituatie bij de spoorwegovergang in Den Dolder door de realisatie van drie samenhangende deelplannen in samenspraak met inwoners en ondernemers”*. De deelplannen waar dit doel betrekking op heeft en waarvoor klankbordgroepen zijn ingesteld, zijn: realisatie van de langzaam verkeertunnel, de afsluiting van de spoorwegovergang voor gemotoriseerd verkeer met daaraan gekoppeld de herinrichting van het centrum en de derde klankbordgroep hield zich bezig met de kortsluitroute via de Andreas Foxlaan. De projectleider geeft de klankbordgroep van de langzaam verkeertunnel aan dat relevante zaken zullen worden besproken in de groep, maar dat niet iedere stap van de gemeente zal worden teruggekoppeld.⁷⁶

De klankbordgroepen hebben diverse varianten voor de drie onderdelen aangegeven en vergeleken. Niet minder dan 10 varianten per onderdeel werden bekeken en getoetst. Bij die toetsing zijn ook de Rijksgebouwendienst, provincie Utrecht en andere externe belanghebbenden zoals Remia, DOSC, De Duif en Kompaan betrokken.

Over het verloop van de klankbordgroepen geeft de ambtelijke organisatie in februari 2010 aan dat niet alle deelnemers tevreden zijn over deze vorm van burgerparticipatie. Volgens de ambtelijke organisatie is door deze werkvorm het wantrouwen naar de gemeente en naar ProRail wel minder geworden, omdat men uitging van oprechte bedoelingen van de gemeente en ProRail.⁷⁷

⁷⁶ Verslag derde bijeenkomst klankbordgroep, 26 oktober 2009

⁷⁷ Intern Bericht 24 februari 2010

Eind 2010 hebben de klankbordgroepen na ongeveer vier bijeenkomsten per groep een verdeeld advies uitgebracht aan het college, de klankbordgroepen werden het namelijk niet eens over de beste varianten. Hierna heeft het college keuzes gemaakt voor voorlopige ontwerpen voor de drie deelplannen. Deze zijn vervolgens gepubliceerd voor een inspraakperiode van 28 februari tot 10 april 2011. Er zijn 662 reacties ontvangen met een standpunt over een Voorlopig Ontwerp. Deze zijn als volgt verdeeld:⁷⁸

- o Langzaam verkeertunnel: 347 reacties (52,4%)
- o Omleidingsroute autoverkeer: 121 reacties (18,3%)
- o Herinrichting centrum: 92 reacties (13,9%)
- o Alle onderdelen tegelijk: 8 reacties (1,2%)
- o Beperking spoorwegovergang: 94 reacties (14,2%)

Redenen die in 2011 tijdens de inspraakperiode op de voorlopige ontwerpen werden gegeven waarom inwoners tegen de afsluiting van de spoorwegovergang waren, zijn met name: omzetterdrijving voor ondernemers, slechtere bereikbaarheid winkels, meer sluipverkeer wat ook verkeersonveilig is en splitsing van het dorp.

Volgens ProRail waren tijdens de informatiebijeenkomst over de voorlopige ontwerpen in maart 2011 veel nieuwe mensen aanwezig die niet wisten welk traject hieraan vooraf was gegaan. Er werd felle kritiek geuit op de plannen.⁷⁹

In juni 2011 geeft het college in een brief aan de inwoners van Den Dolder aan welke varianten worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Als gevolg hiervan gaven enkele deelnemers van de klankbordgroepen aan afstand te nemen van de gekozen ontwerpen, omdat ze het gevoel hadden niet gehoord te zijn.⁸⁰

In september 2009 hebben de gemeente en ProRail een communicatieplan vastgesteld. Hierin is de rolverdeling van beide partijen vastgelegd en is de belangrijkste communicatiedoelstelling als volgt geformuleerd: Het creëren van vertrouwen en draagvlak voor de plannen door goed contact met alle betrokkenen en tweerichtingsverkeer.⁸¹ De enige verwijzing naar dit plan die de rekenkamer is tegengekomen is bij het gemeenteraadsbesluit van 4 oktober 2011. Hierin staat: "Het Communicatieplan Centrum Den Dolder van de gemeente Zeist en ProRail van september 2009 is van toepassing".⁸²

Voor de evaluatie van de klankbordgroepen in het project Drieluik Den Dolder in de periode 2009-2010, is opdracht gegeven aan Laagland advies. Dit rapport is echter door de rekenkamer niet gevonden, wel zijn verslagen van persoonlijke evaluaties van de deelnemers van de klankbordgroepen opgeslagen en een conceptrapport⁸³ dat geen formele status heeft gekregen in de zin dat het rapport door de gemeenteraad en/of het college is vastgesteld. De ambtelijke organisatie geeft aan dat er geen formele afronding van de evaluatie heeft plaatsgevonden.

2012-2015 Plannen uitvoeren

In deze periode is de ambtelijke organisatie in gesprek met Kompaan en ProRail om afspraken te maken over de woningbouw, de grondoverdracht en over de uitvoering van het drieluik. In oktober 2012 organiseert de gemeente een informatieavond waar het conceptplan voor de inrichting van het centrum wordt gepresenteerd. De rekenkamer heeft geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat er in de periode 2012-2014 is gecommuniceerd met de inwoners over de voortgang van de langzaamverkeertunnel. De gemeente geeft aan dat zij aan de Belangenvereniging Den Dolder en via de media

⁷⁸ Vastgestelde Inspraaknota Voorlopige Ontwerpen, 25 mei 2011

⁷⁹ Interview ProRail, 30 maart 2015

⁸⁰ Brief gemeente aan inwoners, kenmerk 11uit06164, 13 juli 2011

⁸¹ Communicatieplan Centrum Den Dolder, 16 september 2009

⁸² Gemeenteraadsbesluit 11gemeenteraad0066, 4 oktober 2011

⁸³ Zie ambtelijke reactie ProRail 16-06-2015

gecommuniceerd heeft dat de gemeente in onderhandeling was met ProRail en Kompaan⁸⁴. Belangenvereniging Den Dolder geeft aan die periode als een radiostilte te hebben ervaren.⁸⁵ Er is door de gemeente via de media gecommuniceerd over het bereiken van de mijlpalen; het tekenen van de overeenkomst met ProRail en Kompaan. Er is in deze periode vooral op informele wijze overleg geweest. De gemeente geeft aan dat het in deze periode ook lastig was om intensiever te communiceren omdat in deze periode de onderhandelingen met ProRail en Kompaan plaatsvonden en het moeilijk is om over de voortgang van de onderhandelingen te communiceren⁸⁶. Op 17 februari 2015 is er een bijeenkomst geweest met de gemeente, ProRail en inwoners om te praten over de langzaam verkeertunnel. Ook daarna vinden gesprekken plaats om de mening van inwoners te horen over de huidige plannen in voorbereiding op het aan te passen bestemmingsplan.

1.5.4 Georganiseerde burgers

Op 7 april 2011 sturen vier verenigingen (Belangenvereniging Den Dolder, Ondernemingsvereniging Den Dolder, Buurt- en belangenvereniging Huis ter Heide en Vereniging Bosch en Duin en omstreken) een brief naar de gemeente. Hierin staat onder andere dat het besluit om de spoorwegovergang open te laten voor langzaam verkeer ondoelmatig is, aangezien het beleid van het Ministerie van V&W is om alle gelijkvloerse spoorwegovergangen in Nederland op termijn te sluiten. De verenigingen geven aan dat afsluiting voor gemotoriseerd verkeer de veiligheid niet substantieel verbetert. De verenigingen zijn het niet eens met de stelling dat de overgang de op 2 na onveiligste van Nederland is, omdat er weinig ongelukken gebeuren. Ze concluderen dat de huidige veiligheidssituatie bij het spoor niet onaanvaardbaar is, maar er wel veiligheidsverbeteringen kunnen worden aangebracht. Verder geven de verenigingen aan dat de langzaam verkeertunnel ook gerealiseerd kan worden zonder koppeling met andere projecten.⁸⁷

De Belangenvereniging Den Dolder is in 2007 opgericht en communiceert regelmatig over haar activiteiten via de website van de vereniging en via de Stadspers. De Stadspers is een lokale krant die huis aan huis verspreid wordt in delen van de gemeente Zeist. Het verspreidingsgebied wordt tijdens verkiezingstijd aangepast aan de gemeentegrenzen. Er wordt zowel over bestuursactiviteiten, bijeenkomsten, over projecten in Den Dolder als over overleg met de gemeente gecommuniceerd. De Belangenvereniging roept inwoners regelmatig op om te reageren op stukken in projecten van Den Dolder, maar geeft aan dat er weinig respons is.⁸⁸ Rondom de gemeenteraadsverkiezingen heeft de belangenvereniging extra aandacht besteed aan projecten in Den Dolder en de mening van de gemeenteraadsfracties uit de gemeenteraad hierover.

De Belangenvereniging geeft aan dat het voor hen altijd onduidelijk is gebleven waarom ProRail de spoorwegovergang onveilig vindt. Volgens de belangenvereniging gebeuren er maar weinig (dodelijke of ernstige) ongelukken als gevolg van de spoorwegovergang. ProRail kan volgens hen niet aantonen dat de spoorwegovergang maatschappelijk onveilig is.⁸⁹

Ondernemersvereniging Den Dolder heeft 19 leden. De vereniging is tegen afsluiting van de spoorwegovergang uit commercieel belang en de tweedeling van het dorp. Op dit moment verzet de vereniging zich niet tegen de huidige plannen, maar pleit ze er wel voor dat er eerst een kortsluitroute komt voordat de spoorwegovergang wordt afgesloten. Het overleg met de gemeente heeft de vereniging als positief ervaren. Er is overleg geweest met gemeenteraadsfracties en op inspraak werd snel gereageerd door de gemeente.⁹⁰

⁸⁴ Ambtelijke reactie 23 juni 2015 en e-mail 3 juli 2015

⁸⁵ <http://www.dendolder.net/wp-content/uploads/2015/03/Stadpers-5-maart-20151.pdf>

⁸⁶ Ambtelijke reactie 23 juni 2015 en e-mail 3 juli 2015

⁸⁷ Brief van vier verenigingen aan de gemeente, als reactie op de Voorlopige Ontwerpen, 7 april 2011

⁸⁸ Interview met Belangenvereniging Den Dolder, 13 april 2015

⁸⁹ Interview met Belangenvereniging Den Dolder, 13 april 2015

⁹⁰ Interview met Ondernemersvereniging Den Dolder, 8 april 2015

Belangenvereniging Omgeving Tolhuislaan (BOT) is opgericht in 2009. De vereniging bestaat uit bewoners van de Paduaweg en de Tolhuislaan die kritisch zijn over de aanleg van de langzaamverkeertunnel bij de Tolhuislaan. Naast de betrokkenheid tijdens georganiseerde bijeenkomsten over de langzaam verkeertunnel, neemt de vereniging ook zelf initiatief voor contact met de gemeente om mee te denken met de plannen voor de langzaam verkeertunnel.⁹¹ In september 2011 is in opdracht van BOT een onderzoeksrapport gepubliceerd over de sociale (on)veiligheid van de langzaam verkeertunnel. De directeuren van de brede school en het bestuur van DOSC hebben aangegeven dit onderzoek niet te steunen.

Een vierde voorbeeld van georganiseerde burgers is de werkgroep Verdiept spoor De Bilt-Zeist, dat door burgers zelf is opgericht om mee te denken over verlaging van het spoorwegtracé. Het advies dat hieruit voort is gekomen, is meegenomen bij het gemeenteraadsbesluit van 10 april 2007. Dit besluit was dat € 10.000 uit het budget van de Veilige route brede school wordt ingezet om een verlaging van het spoorwegtracé onder de aandacht te brengen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.⁹²

⁹¹ Een voorbeeld hiervan is het overleg met de ambtelijke organisatie op 9 december 2010. Daarnaast heeft BOT ook contact gelegd met diverse wethouders, zie verslag 9 september 2010.

⁹² Gemeenteraadsbesluit 115, Verdere aanpak rond de problemen van de spoorweg in Den Dolder, 10 april 2007

B. Geïnterviewde personen, gespreksleidraad en aanwezigen dialoogsessies

1e fase onderzoek

Gemeente Zeist

Beumer, Jaap	Gemeente Zeist, stedenbouwkundig adviseur en coördinator stadslandbouw
Das, Wouter	Gemeente Zeist, projectleider langzaam verkeertunnel en voormalig projectleider verkeer
Klarenbeek, Arno	Gemeente Zeist, bestuursadviseur en voormalig adjunct-griffier
Lissenberg, Ineke	Gemeente Zeist, gemeentesecretaris
Niet van der, René	Gemeente Zeist, Teamleider juridische zaken
Wilde de, Harry	Gemeente Zeist, ambtelijk opdrachtgever grote projecten

Oud medewerkers Gemeente Zeist

Spierenburg, Bob	Gepensioneerd medewerker gemeente Zeist, voormalig projectleider
Verbeek, Jacqueline	Oud-wethouder gemeente Zeist, gedeputeerde provincie Utrecht
Vries de, Bodes	Oud-wethouder en raadslid gemeente Zeist

Marktpartijen

Hengstum van, Luuk	ProRail projectleider
Kruisweg van de, Jarno	Lithos Bouw en Ontwikkeling / Kompaan, projectleider bouwplan Overtoom terrein
Poldermans, Henk	Lithos Bouw en Ontwikkeling, directeur
Wensink, Lotte	ProRail, Projectcoördinator

Betrokken burgers en belangenverenigingen

Bontenbal, Remco	Oud-medewerker gemeente Zeist, voorzitter klankbordbijeenkomsten 2009
Kotkamp, Ed	Ondernemersvereniging Den Dolder, secretaris
Leeuwen van, Erik	Belangenvereniging Den Dolder, voorzitter
Scherphuis, Jan	Belangenvereniging Den Dolder, voormalig voorzitter
Snel, Hans	Verkeersouder, Brede School de Schilden
Zee, Rob	Belangenvereniging Den Dolder, vice-voorzitter

Gehanteerde gespreksleidraad

In het interview staan onderstaande thema's centraal. Afhankelijk van de betrokkenheid bij het project zullen sommige aspecten meer of minder van toepassing zijn.

1) Algemeen

- a) Uw rol en betrokkenheid in dit project
- b) Schriftelijke documenten die u aan de Rekenkamercommissie wilt meegeven

2) Kaderstelling in dit project

- a) Projectopdracht
- b) Belangrijkste beleidskaders en financiële kaders
- c) Kosten tot nu toe
- d) Informatievoorziening binnen gemeente
- e) Externe veranderingen waar geen rekening mee is gehouden

3) Uitvoering door het college en ambtelijke organisatie

- a) Organisatorische vorm
- b) Uitvoeringsprogramma's en beleidsdocumenten
- c) Oorzaken voor aanpassingen in de uitvoeringsprogramma's

4) Samenwerking met anderen

- a) Contact en samenwerking met Prorail en Kompaan
- b) Afspraken met Prorail en Kompaan
- c) Andere partijen (met samenwerkingsovereenkomsten?)

5) Burgerparticipatie

- a) Informatievoorziening naar de samenleving
- b) Vorm burgerparticipatie
- c) Ervaring burgerparticipatie

6) Oorzaken voor de vertraging in het project.

- a) Mogelijke oorzaken voor vertraging
- b) Wat zou de volgende keer anders moeten?

2^e fase onderzoek

Aanwezigen tijdens dialoogsessie met ambtelijke organisatie

Bunnik, Gerard	Gemeente Zeist, accountmanager kunst & cultuur
Grotens, René	Gemeente Zeist, directeur bedrijfsvoering en loco gemeentesecretaris
Janssen, Johan	Gemeente Zeist, griffier
Lissenberg, Ineke	Gemeente Zeist, gemeentesecretaris
Nieuwland, Wim	Gemeente Zeist, afdelingsmanager leefomgeving en welzijn
Vork, Dennis	Gemeente Zeist, afdelingsmanager Strategie & Bestuur en Projectenbureau
Versteeg, Kristel	Gemeente Zeist, lid GMT/Concernteam met de aandachtsgebieden: Publiekszaken, Informatievoorziening, Zeist Bruist, Organisatieadvies
Vulpen van, Dic	Gemeente Zeist, voormalig teammanager beheer openbare ruimte
Wilde de, Harry	Gemeente Zeist, ambtelijk opdrachtgever grote projecten

Aanwezigen tijdens dialoogsessie met de gemeenteraad en het college

André de la Porte, Freerk	Gemeenteraad Zeist, fractie D66
Beekman, Hetty	Gemeenteraad Zeist, fractie VVD
Beenen, Roland	Gemeente Zeist, adjunct-griffier
Breda van, Josien	Gemeenteraad Zeist, fractie D66
Camstra, Ronald	Gemeenteraad Zeist, GroenLinks
Catsburg, Wouter	Gemeenteraad Zeist, fractie CU/SGP
Duquesnoy, Pieter Wout	Gemeenteraad Zeist, fractie SP
Hout van, Estelle	Gemeenteraad Zeist, fractie Seyst.nu
Jansen, Sander	Gemeente Zeist, wethouder
Janssen, Johan	Gemeente Zeist, griffier
Janssen, Koos	Gemeente Zeist, burgemeester
Mierlo van, Peter	Gemeenteraad Zeist, fractie Seyst.nu
Otten, Peter	Gemeenteraad Zeist, fractie VVD
Schuring, Karst	Gemeenteraad Zeist, fractie PvdA
Voorden van, Vincent	Gemeenteraad Zeist, fractie CDA
Weijburg, Remco	Gemeenteraad Zeist, fractie PvdA

C. Gebruikte documenten

Bestudeerde documenten die zijn gebruikt voor dit rapport, zijn hieronder weergegeven op alfabetische volgorde.

- Aangenomen motie Spoor Bilthoven/Den Dolder, 19 december 2005
- Adviesnota voor gezamenlijke informatieavond raadscommissies Zeist en De Bilt 2 november 2006, oktober 2006
- Amendement Nieuw Beleid, 7 en 9 september 2005
- Berenschot Evaluatierapport, interactieve planvorming gemeente Zeist, 28 september 2009
- Bericht van college aan de raad, behorend bij raadsvoorstel 13rv0009 in januari 2013
- Bijlage 8 bij 14RAAD0057
- Brief ambtelijke organisatie aan Kompaan, kenmerk 08uit0262, 1 april 2008
- Brief college aan inwoners, kenmerk 07uit01588, 19 februari 2007
- Brief college aan Ontwikkelingsbedrijf Willem Arntzlaan V.O.F., kenmerk BWT/20.020419, 4 november 2003
- Brief college aan Patist & van Ee, kenmerk 18889, 15 juli 2005
- Brief college aan ProRail, kenmerk 08uit00146, 9 januari 2008
- Brief gemeente aan inwoners, kenmerk 11uit06164, 13 juli 2011
- Brief Kompaan aan college, 22 april 2008
- Brief Kompaan aan gemeente, kenmerk 06ink11554, 22 december 2006
- Brief Minister aan college, kenmerk 08in06695, 15 juli 2008
- Brief ProRail aan wethouder, Overweg Dolderseweg, kenmerk 07ink10858, 27 november 2007
- Brief van college aan de raad, kenmerk 12uit08276, 12 oktober 2012, kenmerk 13uit00825, 29 januari 2013
- Brief van college, provincie Utrecht en ProRail aan Minister van Verkeer & Waterstaat, kenmerk 08uit03908, 14 mei 2008
- Brief van medezeggenschapsraad OMS Den Dolder aan de Stichting Openbaar Onderwijs Rijn- en Heuvelland, 20 maart 2005
- Brief van Ministerie van Verkeer & Waterstaat aan het college, kenmerk 08ink06695
- Brief van vier verenigingen aan de gemeente, als reactie op de Voorlopige Ontwerpen, 7 april 2011
- Brieven ambtelijke organisatie aan raad, kenmerk 09uit08719, 16 oktober 2009, kenmerk 10uit01730, 24 februari 2010, kenmerk 10uit10114, 21 oktober 2010, kenmerk 07TIR0292, 26 november 2007
- Brieven college aan raad, 17 augustus 2011, kenmerk 11uit00930, 14 februari 2011
- Brieven ProRail aan college, kenmerk 07ink10808, 27 november 2007, kenmerk 11ink04610, 20 mei 2011
- Collegevoorstel 2 augustus 2005 voor raadscommissie Bestuur 6 september 2005
- Communicatieplan Centrum Den Dolder, 16 september 2009
- Exploitatieovereenkomst tussen gemeente Zeist en Kompaan, mei 2014
- Holland Railconsult, Consequenties voor de N238 van het opheffen overweg Dolderseweg te Den Dolder, december 2005
- Holland Railconsult, Studie ondertunneling overweg Den Dolder, 22 mei 2002
- Holland Railconsult, Verkeersonderzoek spoorovergang Den Dolder, 10 december 2004
- Inspectie Verkeer & Waterstaat Toezichtseenheid Rail, Bepaling risiconiveaus op overwegen, 22 november 2005
- Inspraaknota Voorlopige Ontwerpen, 25 mei 2011
- LBP|Sight, Toelichting op bestemmingsplan woningbouw Tolhuislaan Den Dolder, 3 februari 2015

- Motie Veilige oversteeek voor de Brede school Den Dolder, 29 mei 2006
- Notulen Motie Ontwikkelingsrichting spoor/wegkruising Den Dolder, 19 december 2005
- Raadsbesluit 115 Aanpak problemen spoorweg Den Dolder, 10 april 2007
- Raadsbesluit 115, Verdere aanpak rond de problemen van de spoorweg in Den Dolder, 10 april 2007
- Raadsbesluit 304 Spoorwegovergang Den Dolder, 11 november 2008
- Raadsbesluit 37 Veilige schoolroute Den Dolder, 10 april 2007
- Raadsbesluit 376 Voorbereidingsbesluit voormalig Overtoomterrein Den Dolder, 11 november 2008
- Raadsbesluit 66 Project Centrum Den Dolder, 4 oktober 2011
- Raadsbesluit 9 Vervolg Drieluik Den Dolder, 12 februari 2013
- Raadsvoorstel 26, 18 maart 2008 (ingetrokken)
- Raadsvoorstel coalitieakkoord 8 mei 2006
- Studierapport Ecorys, Effecten van beperking van de spoorwegovergang op de detailhandel, juni 2005
- Visie interactief werken gemeente Zeist, Samen doen door interactie, 27 april 2010
- Voorjaarsnota 2005, 14 juni 2005
- E-mails van de ambtelijke organisatie en van ProRail aan de Rekenkamercommissie
- Interne berichten van de gemeente
- Notulen van raadsvergaderingen
- Verslagen van overleg tussen Kompaan en de gemeente en ProRail
- Verslagen van bijeenkomsten van de klankbordgroepen

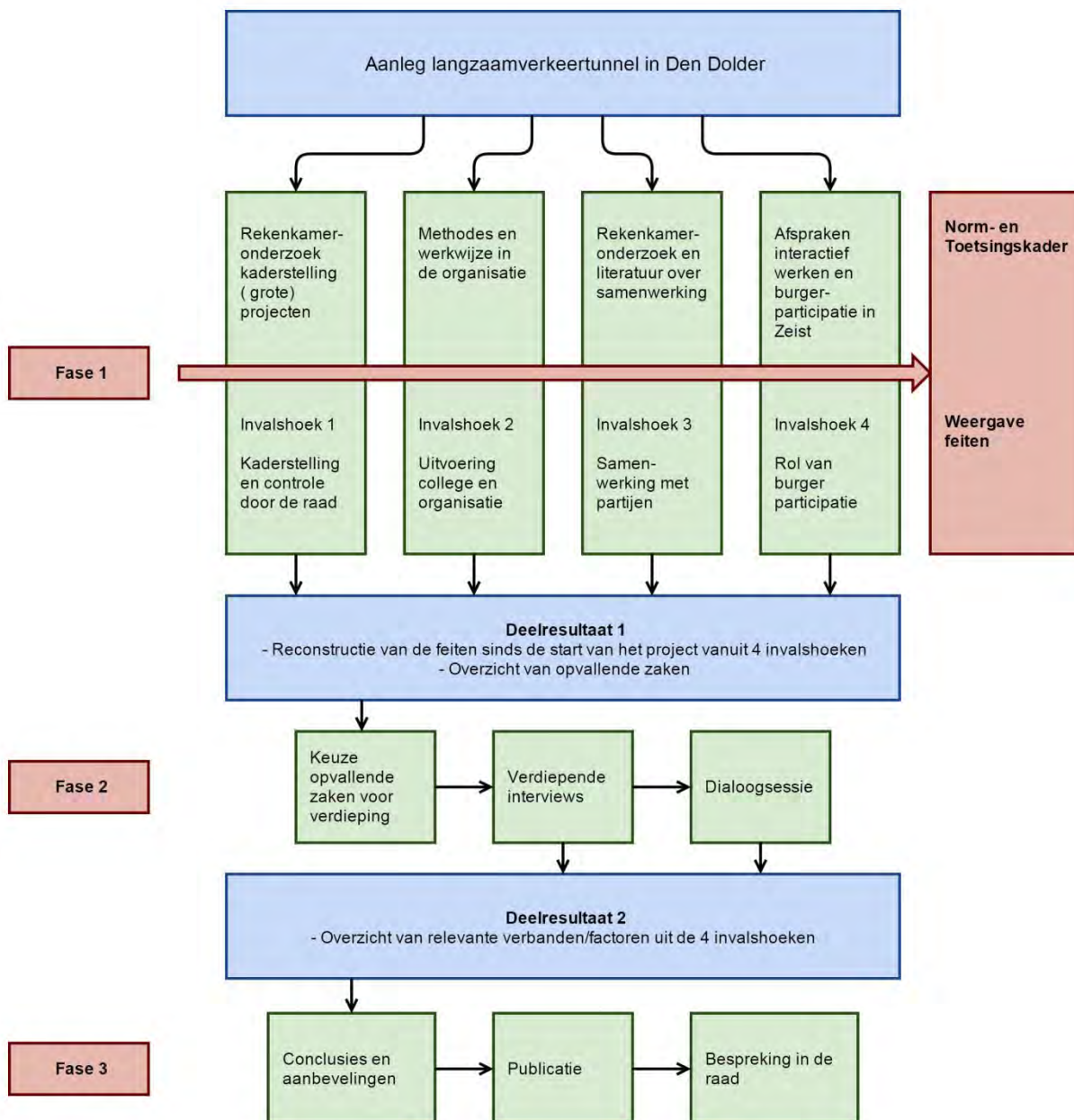
Websites

- www.dendolder.net/wp-content/uploads/2015/03/Stadpers-5-maart-20151.pdf
- www.gemeenteraad.nl/wat-houdt-de-kaderstellende-rol-van-de-raad/
- www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/vraag-en-antwoord/wat-is-een-bestemmingsplan-en-wanneer-kan-ik-bezwar-maken-tegen-een-bestemmingsplan.html
- http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/TitelIII/HoofdstukIX/Artikel156/geldigheidsdatum_23-03-2015/ (Artikel 156 van de gemeentewet)
- www.zeist.nl/organisatie-bestuur/raad/ronde-tafel/
- www.zeist.nl/organisatie-bestuur/gemeentebestuur/raad/
- www.zeist.nl/configuratie/zoeken/?id=34&L=0&q=

D. Aanpak van het onderzoek

De rekenkamer heeft onderstaand werkmodel voor het onderzoek opgesteld. Hierin is te zien dat het project is geëvalueerd aan de hand van vier invalshoeken:

1. Kaderstelling en controle door de gemeenteraad;
2. Uitvoering door het college en ambtelijke organisatie;
3. Samenwerking met marktpartijen;
4. Rol en invloed van burgerparticipatie.



Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is door de rekenkamer gesplitst in drie fasen.

Fase 1

Tijdens deze fase heeft de rekenkamer het verloop van het proces rondom de langzaam verkeertunnel tot mei 2015 in beeld gebracht aan de hand van interviews en beschikbare documentatie bij zowel de gemeente als externe betrokkenen. De reconstructie van de feiten heeft enerzijds tot doel om achteraf te analyseren welke verbanden en patronen er te herleiden zijn. Anderzijds is de reconstructie van feiten ook wenselijk omdat het project al lang loopt en complex is. Daarnaast zijn tijdens de eerste fase opvallende zaken die uit de feitenreconstructie naar voren komen, benoemd en beschreven. In bijlage A is een uitgebreid historisch overzicht opgenomen.

Fase 2

In de tweede fase van het onderzoek is een keuze gemaakt uit de opvallende zaken en observaties. Er is gekeken of de observaties in algemene zin ook van toepassing zijn op (nog lopende of nieuwe) projecten in Zeist. Daarmee is geanalyseerd in hoeverre patronen die in het tunnelonderzoek gevonden zijn ook van toepassing kunnen zijn op andere projecten in Zeist. Het leermateriaal van de tunnel is hiermee veralgemeniseerd en in een perspectief geplaatst dat voor de toekomst bruikbaar is. In bijlage E is een overzicht opgenomen van de analyse van de onderzochte projecten.

Fase 3

In de derde fase zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Interviews en documentatie

Van alle (groeps)interviews uit fase 1 en 2 zijn verslagen gemaakt die ter accordering bij de respondenten teruggelegd zijn. In bijlage B is een overzicht van de respondenten opgenomen en in bijlage C is een overzicht van bestudeerde documentatie opgenomen.

Onderzoekperiode en hoor- en wederhoor

De feitenreconstructie tijdens de eerste fase van het onderzoek heeft plaatsgevonden van februari 2015 tot en met mei 2015. De dialoogsessies tijdens de tweede fase van het onderzoek hebben plaatsgevonden van september 2016 tot en met februari 2016. De resultaten van de eerste fase zijn voor een ambtelijke hoor- en wederhoorprocedure teruggelegd bij de geïnterviewde en de gemeentesecretaris.

E. Analyse en beschrijving van de projecten

Thema	Langzaamverkeertunnel Den Dolder	Case 1: Traject Nieuwe Woonvisie	Case 2: project Woonhart Austerlitz	Case 3: Traject nieuwe Cultuurnota
1. Kaderstelling en controle door de gemeenteraad <i>Kern: rol van toezeggingen door gemeenteraad c.q. college in projecten</i>	- Gemeenteraad houdt vast aan toezegging aan de inwoners ondanks dat al snel blijkt dat financiële onderbouwing ervan onvoldoende is - Project loopt over meerdere gemeenteraadsperiodes, met wisselende steun	- Kaderstellende rol van de gemeenteraad op inhoud en proces. Inhoud: voorgelegde kaders OK, maar moesten worden aangescherpt. Proces: toepassen van het Sleutelmodel, wat een succes is geweest bij discussie over Slot Zeist - Inhoudelijk versterkte grip door de gemeenteraad en een kortere doorlooptijd. Ook een vorm om toezeggingen te kunnen toetsen op inhoud en haalbaarheid - Relativerend: let op, het blijft maar een model. Het feitelijke succes zit in de invulling door de direct betrokkenen	- Gemeenteraad heeft in het leefbaarheidsonderzoek Austerlitz oarmd dat er 35 zorgwoningen moeten komen in het plan Dorpschart. Nu blijkt dat per woning meer ruimte (m2) nodig is. Het aantal m2 uit het leefbaarheids-onderzoek is gebaseerd op gedateerde normstelling, onvoldoende toekomstgericht gedacht door de gemeente, de corporatie en door Austerlitz Zorgt - Vasthouden aan aantal van 35 met groter aantal m2 betekent loslaten kostenneutraliteit, waardoor er een financieringsprobleem ontstaat. Moet nog over gecommuniceerd worden. Maar wanneer doe je dat? Het college en enkele leden van de stuurgroep zijn geïnformeerd over de problematiek	- College van B&W heeft in een Bestuursopdracht dd. 16 12 2015 de wethouder Cultuur uitgenodigd een Cultuurvisie Zeist 2016-2020 (werktitel) te ontwikkelen en daarbij een interactief proces te hanteren - Doel van het hele interactieve proces is dat cultuur in Zeist voor iedereen zichtbaar is. En niet alleen voor de leden van culturele organisaties zelf, maar voor de hele samenleving - Advies aan wethouder: hou drie sessies om input te halen, maar laat je daar niet alleen door leiden (tunnelvisie). Zelf ook expertise toevoegen - Voorafgaand aan het proces is een gemeenteraadsinfo avond georganiseerd. Meegenomen in het proces en ook in de actuele vergezichten in de sector, om ze los te krijgen van de oude nota. De gemeenteraad is meegenomen in het proces maar heeft geen kader gesteld
2 Uitvoering college en ambtelijke organisatie	Project te lang gezien als maatregel bij een ander groot project (brede school Den Dolder). Pas later als	Gemeente kiest nadrukkelijk voor procesbenadering, gaat niet zelf inhoudelijk 'op de bok zitten'. Zeist	In eerste instantie wilde gemeente niet zelf de ontwikkelaar zijn. De Kombinatie zou die rol hebben	Procesmatige insteek vanuit de gemeente, met veel ruimte voor de betrokken partijen en

Thema	Langzaamverkeertunnel Den Dolder	Case 1: Traject Nieuwe Woonvisie	Case 2: project Woonhart Austerlitz	Case 3: Traject nieuwe Cultuurnota
Kern: regievoering door gemeente in grote complexe projecten	afzonderlijk groot project benoemd en integraal bestuurd • Rol gemeente vooral observerend, volgend en verbindend: geen eigen visie, standpunt en regie • Geen transparante verdeling van kosten tussen gemeente en derde partij, onduidelijk contract • Er zijn ambtelijke fouten gemaakt bij de financiële inschatting voor het project • Ambtelijke verkoking: onduidelijkheid over status plannen en ontwikkelingen en gebrekkige informatie-uitwisseling • Geen afspraken tussen gemeenteraad en college over voortgang en controle; persoonsafhankelijk • Terrein aan de zuidkant waar tunnel op uitmondt, moest a.g.v. crisis worden herontwikkeld. Ontwikkelaar pakte eisende rol. Deze complicatie heeft veel tijd gekost.	gelooft erg in de kracht van de samenleving, maar wil ze tegelijkertijd ook behoeden voor ideeën niet realistisch zijn. Dat kan via de toets in het Sleutelmodel • Borgen van integraliteit: bij interactief proces alle belanghebbenden betrekken. Een aselechte steekproef die zorgt dat de samenleving in den brede is betrokken. Ook 'tegenpolen' met elkaar combineren. Alle partijen aan tafel, maar aanzitten alleen is niet genoeg: ook tot inbreng bewegen. Dat voorkomt miskende belangen. Je gaat verder dan alleen maar alle partijen uit te nodigen, dat is te klassiek • Vraagstuk van integraliteit in de uitvoering speelt nog niet, is nog abstract visietraject. Dit leidt tot prestatieafspraken met de woco's en dat is dan de uitvoering • Informatieverstrekking aan de gemeenteraad via eigen deelname aan de sessies van het Sleutelmodel. En wellicht dat er nog een tussenevaluatie komt. • Sleutelmodel niet persoonsafhankelijk, wordt nu ook breder toegepast. Smaakt naar meer, succesvol geweest. Maar nog geen gemeenteraadskader	• De nieuwe Woningwet geeft aan dat corporaties die rol niet meer mogen hebben. De gemeente zal zelf de regie moeten gaan voeren. Dat kan ze letterlijk zelf doen of uitbesteden aan een andere partij (maar niet aan een corporatie, wel bv aan een projectontwikkelaar of bouwonderneming) • Kostenverdeling: gaat ook op de schop vanwege nieuwe verhoudingen. Moeten weer tegen het licht gehouden worden • Integraliteit is momenteel geborgd (onderwijs, zorg, planontwikkeling). Maar dat was in het verleden niet het geval, anders was dat met dat aantal woningen en m2 niet gebeurd • Voortgang en controle: wekelijks gesprek tussen de projectleider en de wethouder. De gemeenteraad is geïnformeerd over het concept bestemmingsplan voor het Dorpshart en krijgt daarnaast informatiebrieven	belanghebbenden • Maar wel bewust gestuurd op het voorkomen dat de drie interactieve sessies wensenlijstjes worden. Daartoe zijn experts ingezet om actuele trends en ontwikkelingen in de culturele sector te duiden. Trends werden gezien als stip aan de horizon en gingen dienen als normatieve vergezichten. Een nadrukkelijke toets in het proces derhalve, maar dan aan de voorkant • Via een RIB is de voortgang gemeld aan de gemeenteraad. Daarnaast vindt er periodiek overleg plaats met de wethouder

Thema	Langzaamverkeertunnel Den Dolder	Case 1: Traject Nieuwe Woonvisie	Case 2: project Woonhart Austerlitz	Case 3: Traject nieuwe Cultuurnota
3 Samenwerking met marktpartijen <i>Kern: afstemming en communicatie door de gemeente in complexe projecten</i>	- Het ontbreken van beslissingsbevoegdheid en regievoering heeft tot vertraging in het project geleid en tot onduidelijkheid bij de deelnemende partijen - Gebrekkige samenwerking door ongelijkwaardigheid en onduidelijke interne communicatie over grondaankoop	Corporaties als samenwerkingspartij, maar ook marktpartij. Ze zijn ook betrokken in het interactief proces en nemen deel aan de tweede sleutelbijeenkomst. Daarmee wordt getracht afstemming en communicatie te borgen	Woco, Wereldkidz, Austerlitz belang, Austerlitz Zorgt. Nu nog geen risico's in de samenwerking, maar de oplossing die wordt gezocht om het financieringsprobleem op te lossen kan wel voor nieuwe dynamiek zorgen. Actieve samenwerking in projectverband moet dit voorkomen	- Het culturele veld in en om Zeist is heel uitgebreid waardoor er in en buiten Zeist veel spelers zijn die een rol hebben. Dat vroeg om extra regie en keuzes in de aanpak en het proces - De 'traditionele' aanpak van drie informatiebijeenkomsten bood comfort aan de gevestigde partijen. De individuele culturele ondernemers kwamen minder aan bod. Ook is er een ad random steekproef gehouden, maar dat leidde toch niet tot een volragen beeld - Dat heeft geleid tot een ingreep in het proces door op locatie van die ondernemers zelf aanvullende sessies te organiseren. Dat heeft tot positief resultaat geleid en ook tot nieuwe samenwerkingsinitiatieven
4 Invloed en ontwikkeling van burgerparticipatie <i>Kern: effect en invalshoek van lobby en participatie</i>	- Lobby leidt tot deeltuitvoering van de plannen en het ter discussie stellen van onderdelen waarvan nut en noodzaak niet worden gezien: ja tegen de tunnel, nee tegen de afsluiting van de spoorwegovergang - Lobby vergt veel tijd en doorlooptijd	- Kracht en tegenkracht organiseren, dat voorkomt het prevaleren van deelbelangen. - Risico op vertraging in dit proces a.g.v. participatie voor de Woonvisie is klein, want nog een abstract proces. Hoe meer concreet, hoe meer NIMBY - Geluiden laten doorklinken, maar er ook geluiden tegenover plaatsen. Verliezer moet niet het	- Belang: komen ze op voor alle belangen van het dorp? Daarom houden we ook extra bijeenkomsten in het dorp. Kijk je naar het plan of bv puur naar een deelbelang? De ouders van schoolkinderen hebben nu een prima school, die hoeven niet zo nodig. Risico van deeltuitvoering ligt dan op de loer - Inspraak is (ook) bij dit proces een	- Zoals aangegeven, de 'traditionele' participatie viel wat tegen. Op vier thema's (diversiteit, jeugd, erfgoed, beeldende kunst) werd de aansluiting met de actualiteit gemist. Die doelgroepen waren wel uitgenodigd, maar niet gehoord - Het proces zat vast in het idee van het interactieve traject. Leuk om te doen, maar je haalt niet alles op. Daar moet je nog wat extra's voor

Thema	Langzaamverkeertunnel Den Dolder	Case 1: Traject Nieuwe Woonvisie	Case 2: project Woonhart Austerlitz	Case 3: Traject nieuwe Cultuurnota
		gevoel hebben verloren te hebben. Daarmee kun je het effect van participatie optimaal laten zijn	groot goed, waarbij het onderscheid tussen gehoord worden en gelijk krijgen niet altijd wordt gezien door participerende partijen • Austerlitz Zorgt is voorzitter van de stuurgroep	doen. Traditionele sessies nodigde onvoldoende uit om individueel input te leveren. Ook taal- en cultuurbarrière. Kunstenaars houden niet van die democratische formats..... Culture club georganiseerd in een galerie. Les: participatie in de eigen omgeving organiseren

Casusbeschrijving Dorpsplan Austerlitz

Inhoud project	In de periode 2008 tot heden heeft de gemeente in samenwerking met Austerlitz' Belang, Seyster Veste en De Combinatie de uitkomst van het leefbaarheidsonderzoek 'Leefbaarheid in de bossen' uitgewerkt. Dit traject heeft een dorpsontwikkelingsplan opgeleverd genaamd 'Dorpsplan Austerlitz 2010-2025 op hoofdlijnen'. Het gaat om een integrale en gebiedsgerichte aanpak. Het doel van het dorpsplan is het realiseren van een samenhangende aanpak tussen voorzieningen en woningbouw. Alles gericht op het verbeteren van de leefbaarheid van de kern Austerlitz.
Wie zijn erbij betrokken?	De gemeente Zeist, belangenvereniging Austerlitz' Belang, Woningcorporatie Seyster Veste en woningbouwvereniging De Combinatie. Daarnaast Austerlitz Zorgt en ontwikkelaar Van Omme en de Groot. Daarnaast ook Wereldkidz (school).
Welke kernelementen spelen een rol in het project?	Het Dorpsplan Austerlitz bestaat uit vier onderdelen: 1. Woningbouw 2. Voorzieningen: project Wonen, Welzijn en Zorgvoorzieningencircuit 3. (Brede) School ontwikkeling 4. Verkeer en openbare ruimte
Wie zijn er op ambtelijk en bestuurlijk niveau allemaal bij betrokken?	Ambtelijk projectleider Dic van Vulpen, ambtelijk opdrachtgever Harrie de Wilde, onderwijsambtenaar Marieke Vink, ambtenaar ruimtelijke ontwikkeling Albert de Bruin en wethouder Sander Janssen.
Wat is de planning van het project?	Nu ontwerp bestemmingsplan, waarvan de inspraakreacties worden verwerkt. Formeel bestemmingsplan medio 2016. Nu PvE wat meer vraagt van wat mogelijk is op de locatie. Het aantal huizen is gehandhaafd, maar ze zijn groter geworden. Daarmee creëer je aangepaste eisen (bv parkeren etc). Men wil geen extra beslag leggen op de buitenruimte, nu zoeken naar oplossingen. Start bouw in 2017. Maar BP procedure heb je niet in de greep, moet je ook niet pretenderen.
Wat is het beoogde resultaat van het project?	Het gaat om een integrale en gebiedsgerichte aanpak. Het doel van het dorpsplan is het realiseren van een samenhangende aanpak tussen voorzieningen en woningbouw. Alles gericht op het verbeteren van de leefbaarheid van de kern Austerlitz.

Casusbeschrijving Nieuwe Woonvisie

Inhoud project	Het realiseren van een nieuwe Woonvisie voor de periode 2016-2020 met daarop aansluitend prestatieafspraken met de Zeister woningcorporaties. De nieuwe Woonvisie zal op een brede interactieve wijze tot stand komen.
Wie zijn erbij betrokken?	Naast de gemeente: inwoners van Zeist, bedrijven en organisaties worden uitgenodigd om mee te denken over een aantal thema's. Daarnaast worden een aantal organisaties direct uitgenodigd (waaronder woningcorporaties en huurdersorganisaties, maar ook milieuorganisaties, en bewonersverenigingen).
Welke kernelementen spelen een rol in het project?	Er spelen een aantal ontwikkelingen die van groot belang zijn voor het domein wonen: • extramuralisering van de zorg (zowel voor ouderenzorg als GGZ) • toename van het vluchtelingenprobleem • toename van de kantorenleegstand • schaars woningaanbod en sterk groeiende vraag in de woningsector • ambitie om de uitstoot van CO2 omlaag te brengen, gebruik van energie te verminderen en woningen te verduurzamen • betaalbaarheid sociale huurwoningen die in het gedrang komt • gezamenlijke aanpak woningmarktproblematiek in U10 verband • ontwikkeling Utrechts Sciencepark • onderzoek naar fusie van De Kombinatie en De Seyster Veste • gewenstheid tot herstructurering delen Zeist Noord en Vollenhoven.
Wie zijn er op ambtelijk en bestuurlijk niveau allemaal bij betrokken?	Ambtelijk projectleider Paul Ketelaars, verder Eveline Lock en Christie Bakker namens Zeist Zorgt. Bestuurlijk wethouder Sander Jansen.
Wat is de planning van het project?	17 november : startnotitie in college 24 november : eerste sleutelbijeenkomst college en gemeenteraad rond deze startnotitie 1 december college : besluitvorming startnotitie college 8 december : besluitvorming startnotitie gemeenteraad Januari 2016 : interactief traject en uitwerking in werkgroep Februari 2016 : afronding concept Woonvisie Maart-juni 2016 : uitbrengen bod prestatieafspraken woningcorporaties in aansluiting op concept Woonvisie

	Maart 2016: tweede sleutelbijeenkomst met college, gemeenteraad en samenleving April 2016 : besluitvorming college en gemeenteraad
Wat is het beoogde resultaat van het project?	Bij de Woonvisie gaat het niet alleen om aantallen te bouwen woningen en nieuwe woonprojecten, maar vooral om de woning en de kwaliteit van de woonomgeving waar inwoners in de toekomst willen wonen. Thema's als kwaliteit, betaalbaarheid, leefbaarheid, zorg en voorzieningen zijn hierbij belangrijk.

Casusbeschrijving traject nieuwe Cultuurnota

Inhoud project	Opstellen van een nieuwe Cultuurnota op een interactieve wijze.
Wie zijn erbij betrokken?	Inwoners, ondernemers, culturele initiatieven en organisaties en hun netwerken, overheden en intermediairs.
Welke kernelementen spelen een rol in het project?	Actualiseren van het cultuurbeleid Flexibiliseren van de uitvoering. Speelruimte creëren om voldoende aansluiting te houden bij innovaties, projectmatiger opereren en nieuwe initiatieven van zowel sector, ondernemers als inwoners. Verbindingen zoeken (crossovers) met andere beleidsterreinen in thema's als cultuur en zorg, cultuur en welzijn, cultuur en innovatie, cultuur en recreatie/toerisme
Wie zijn er op ambtelijk en bestuurlijk niveau allemaal bij betrokken?	Ambtelijk projectleiders Gerard Bunnik en Inge Broekstra
Wat is de planning van het project?	Bestuursopdracht 16 december 2014 Gemeenteraadsinformatie Avond 12 maart 2015 Uitvoering Interactief Traject voorjaar en zomer 2015 Aanvullingen en correcties op het interactieve traject op thema's als diversiteit, erfgoed, beeldende kunst en jongerencultuur: najaar 2015 Interne cyclus (ambtelijk en bestuurlijk winter 2015-2016 Afronding Cultuurvisie voorjaar 2016
Wat is het beoogde resultaat van het project?	Actualisatie van het Cultuurbeleid met een compacte visie en nieuwe inhoudelijke en financiële kaders voor de periode 2016-2020.

F. Stemverhoudingen per besluit

In deze bijlage is weergegeven wat de stemverhoudingen zijn per besluit, aangaande de langzaamverkeertunnel Den Dolder. Ook is weergegeven welke moties of amendementen zijn ingediend en door welke fractie(s).

Collegeperiode 2002-2006

Coalitiepartijen: VVD, PvdA, CDA, Leefbaar Zeist

Oppositiepartijen: GroenLinks, ChristenUnie, SGP, D66, SP (Later Driemansfractie)

Uitwerking coalitieprogramma (uit beleidskader 2002-2006):

Fietsverkeerbeporderend beleid; veilige fietsroutes; bezien van mogelijkheid verlichting fietspaden naar Den Dolder en Austerlitz.

Jaar	Raadsbesluit of Motie of Amendement	Stemverhouding in de raad
2005	Amendement Nieuw Beleid bij begroting, 7 en 9 november 2005	Ingediend namens de hele raad
2005	Motie Spoor Bilthoven / Den Dolder, 19 december 2005	Ingediend door fracties: VVD, CDA, PVDA, Leefbaar Zeist, GroenLinks, Driemansfractie, D66, ChristenUnie/SGP, SP. Motie is met 28 stemmen voor aanvaard.

Collegeperiode 2006-2010

Coalitiepartijen: VVD, PvdA, GroenLinks, CDA

Oppositiepartijen: Leefbaar Zeist, Driemansfractie, ChristenUnie/SGP, D66, SP

Uitwerking coalitieprogramma (uit Coalitieakkoord 2006-2010):

Er komt snel een veilige oversteek voor de spoorwegovergang in Den Dolder. De ongelijkvloerse kruisingen met het spoor dienen met spoed gerealiseerd te worden in Den Dolder en Driebergen.

Jaar	Raadsbesluit of Motie of Amendement	Stemverhouding in de raad
	Motie veilige oversteek voor brede school Den Dolder	Ingediend door PvdA Motie is met 28 stemmen voor unaniem aanvaard.
2007	Raadsbesluit 115 Aanpak problemen spoorweg Den Dolder, 10 april 2007	Besluit is met 29 stemmen voor unaniem aanvaard.
2007	Motie aanpak problemen Verdiept Spoor	Ingediend door D66. Motie is met 29 stemmen voor unaniem aanvaard.
2007	Raadsbesluit 37 Veilige schoolroute Den Dolder, 10 april 2007	Fracties tegen: SP, Seyst.nu en Leefbaar Zeist Fracties voor: PvdA, VVD, CDA, GroenLinks, D66, ChristenUnie/SGP
2008	Geamendeerd Raadsbesluit 304 Spoorwegovergang Den Dolder, 11 november 2008	Raadsvoorstel is met 21 stemmen voor en 10 stemmen tegen aanvaard. Fracties tegen: VVD, D66, Leefbaar Zeist Fracties voor: SP, ChristenUnie/SGP, GroenLinks, PvdA, CDA, Seyst.nu.
2008	Raadsbesluit 376 Voorbereidingsbesluit voormalig Overtoomterrein Den Dolder, 11 november 2008	Raad stemt in met dit besluit. Fracties tegen: Leefbaar Zeist, D66 Fracties voor: VVD, SP, ChristenUnie/SGP, GroenLinks, PvdA, CDA, Seyst.nu De fractie van Leefbaar Zeist merkt op dat zij tegen stemmen omdat in het bestemmingsplan niet voorzien is in de aanleg van het tunneltje.

Collegeperiode 2010-2014

Coalitiepartijen: VVD, PvdA, GroenLinks, D66

Oppositiepartijen: CDA, Seyst.nu, ChristenUnie/SGP, SP, Groene Democraten Zeist, Pro Zeist.

Uitwerking coalitieprogramma (uit coalitieakkoord 2010-2014):

Spoorweg drieluik Den Dolder. De afsluiting gaat alleen door als het hele drieluik gerealiseerd wordt. Het tunneltje bij de brede school wordt als eerste gerealiseerd. Als de uitwerking door de bestaande werkgroepen laat zien dat onderdelen van het drieluik volgens het college niet passen binnen de mogelijkheden van de fysieke omgeving, of als bedrijven aantonen substantiële schade van de uitwerking te ondervinden, die redelijkerwijs niet kon worden voorzien, dan kan het college het eerder genomen besluit heroverwegen.

Jaar	Raadsbesluit of Motie of Amendement	Stemverhouding in de raad
2011	Geamendeerd raadsbesluit 66 Project Centrum Den Dolder, 4 oktober 2011	De raad stemt in met het voorstel. Fracties gedeeltelijk tegen: Groene Democraten Zeist, Seyst.nu en ProZeist met uitzondering van 2.1. CDA alleen voor de beslispunten 1 en 2.1, ChristenUnie/SGP alleen voor de punten 1 en 5a. Fracties voor: VVD, D66, PvdA, GroenLinks, SP.
2013	Raadsbesluit 9 Vervolg Drieluik Den Dolder, 12 februari 2013	De raad stemt in met het voorstel Fracties gedeeltelijk tegen: Pro Zeist, Groene Democraten Zeist, ChristenUnie/SGP tegen beslispunt 1 en 6. SP tegen beslispunt 2. CDA tegen beslispunten 1 en 2. De fracties van CDA en ChristenUnie/SGP hebben bij beslispunt 6 drie zienswijzen ingediend. Fracties voor: VVD, D66, PvdA, GroenLinks, Seyst.nu, SP

Collegeperiode 2014-2018

Coalitiepartijen: VVD, D66, Seyst.nu, CDA

Oppositiepartijen: GroenLinks, PvdA, Nieuw Democratisch Zeist, ChristenUnie/SGP, SP

Uitwerking coalitieprogramma (uit coalitieakkoord 2014-2018):

Voor ons is een spoedige aanleg van een fiets-/ voetgangerstunnel in Den Dolder van groot belang.

Jaar	Raadsbesluit of Motie of Amendement	Stemverhouding in de raad
2014-2015	Nog geen besluiten	

G. Schetsen van de tunnel in de loop der jaren

In september 2011 zijn twee varianten ingediend door D66 en BOT. Deze zijn hieronder weergegeven.

Variatie op variant B2, ingediend door D66



Variatie op variant B6, ingediend door BOT



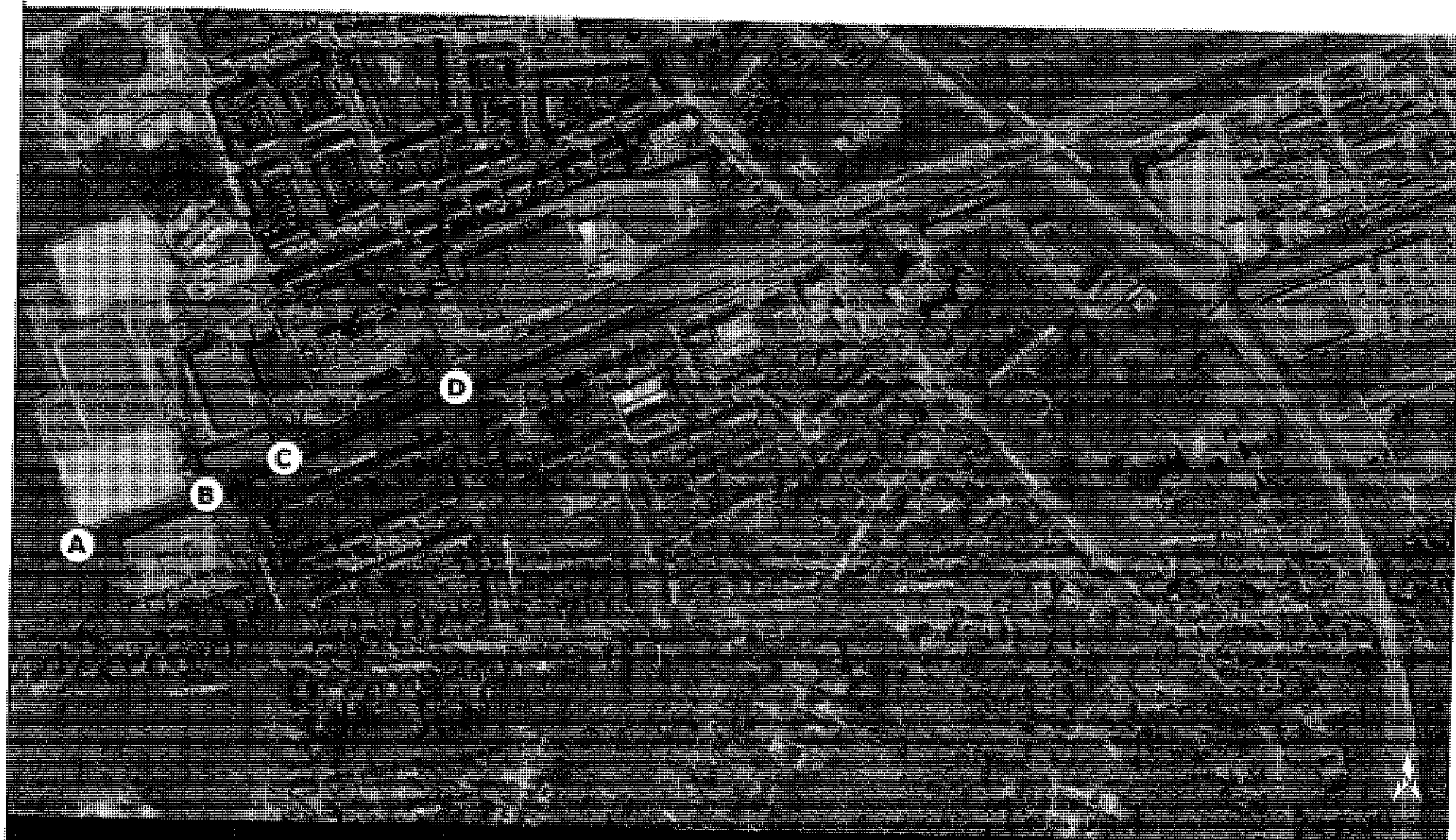
DEN DOLDER

LANGZAAMVERKEER-TUNNEL

Hoofd- en deelvarianten

Den Doker

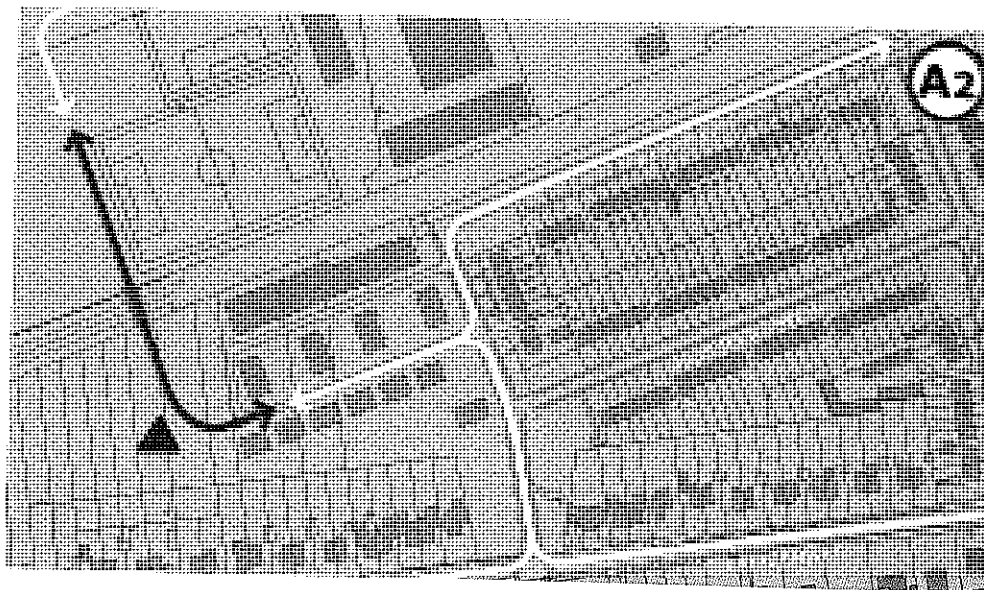
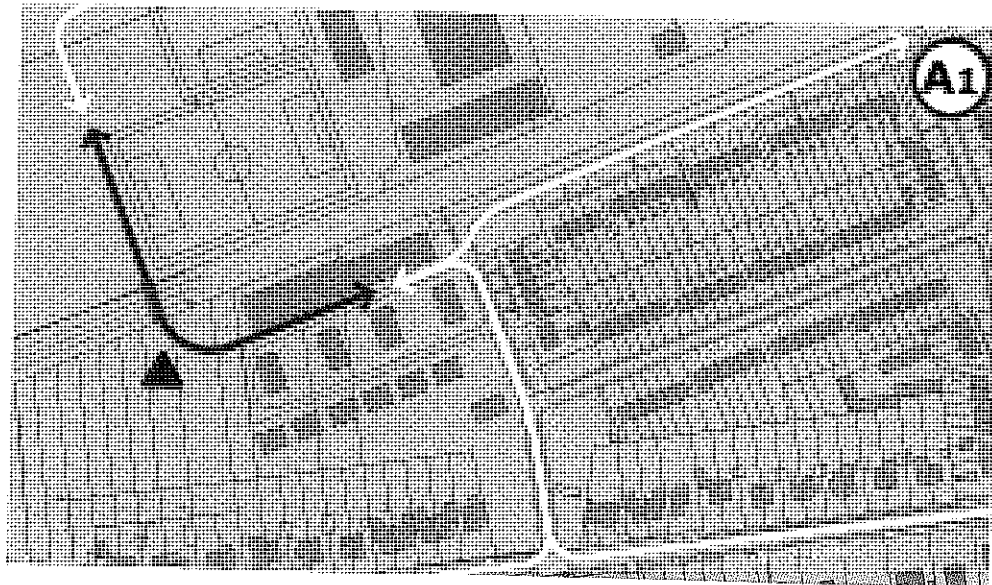
LV-TUNNEL // HOOFDVARIANTEN // schaal 1:1750



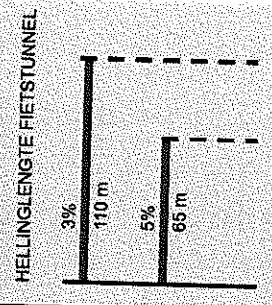
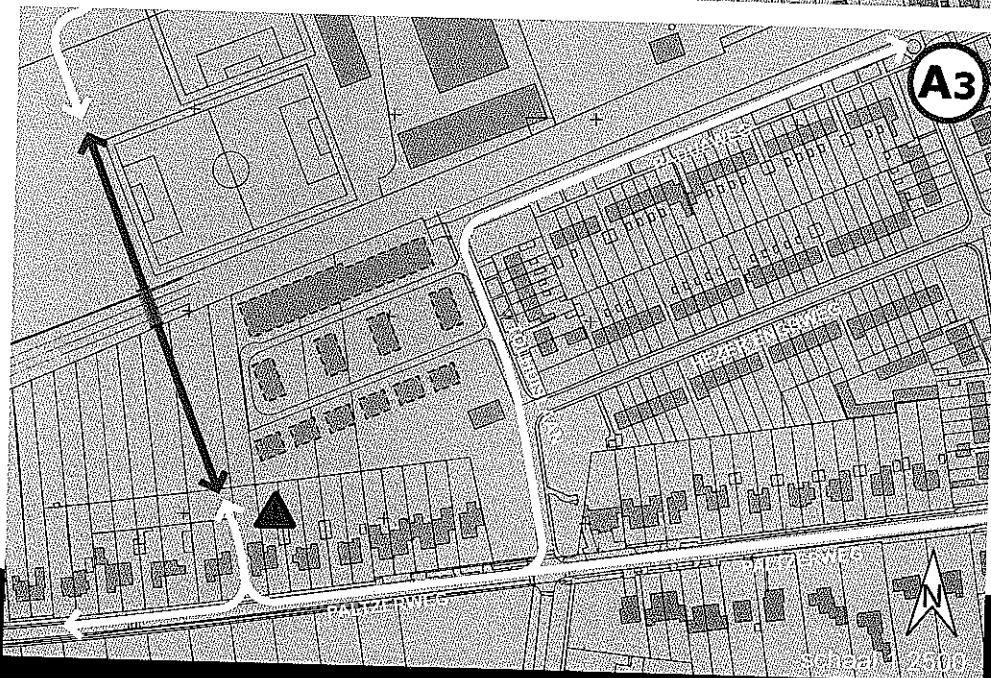
Movares

Den Dolder

LV-TUNNEL // VARIANTEN A // schaal 1:2500



LET OP!
TUNNEL OVER PARTICULIER TERREIN

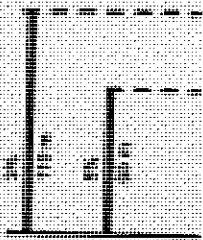


Movares

Den Dolder

LV-TUNNEL // VARIANTEN B // schaal 1:2500

VERBODEN TOEGANG TOT TUNNEL



B1

B2

LET OP!
SITUATIE TOLHUISLAAN &
ONDER BEDRIJFSGEBOUW DOOR

LET OP!
DOOR NIEUWBOUW MAGNIFIQUE

Movares

Den Dolder

LV-TUNNEL / VARIANTEN B // schaal 1:2500

HELLINGENHOUTE HELLINGBAAN



B3

B4

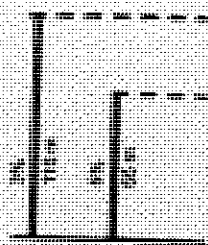
LET OP!
DOOR NIEUWBOUW MAGNETIQUE &
KORTE HELLINGBAAN

Movares

Den Dolder

LV-TUNNEL / VARIANTEN B // schaal 1:2500

VEEL LINGER OP DE FICTIEVE TUNNEL



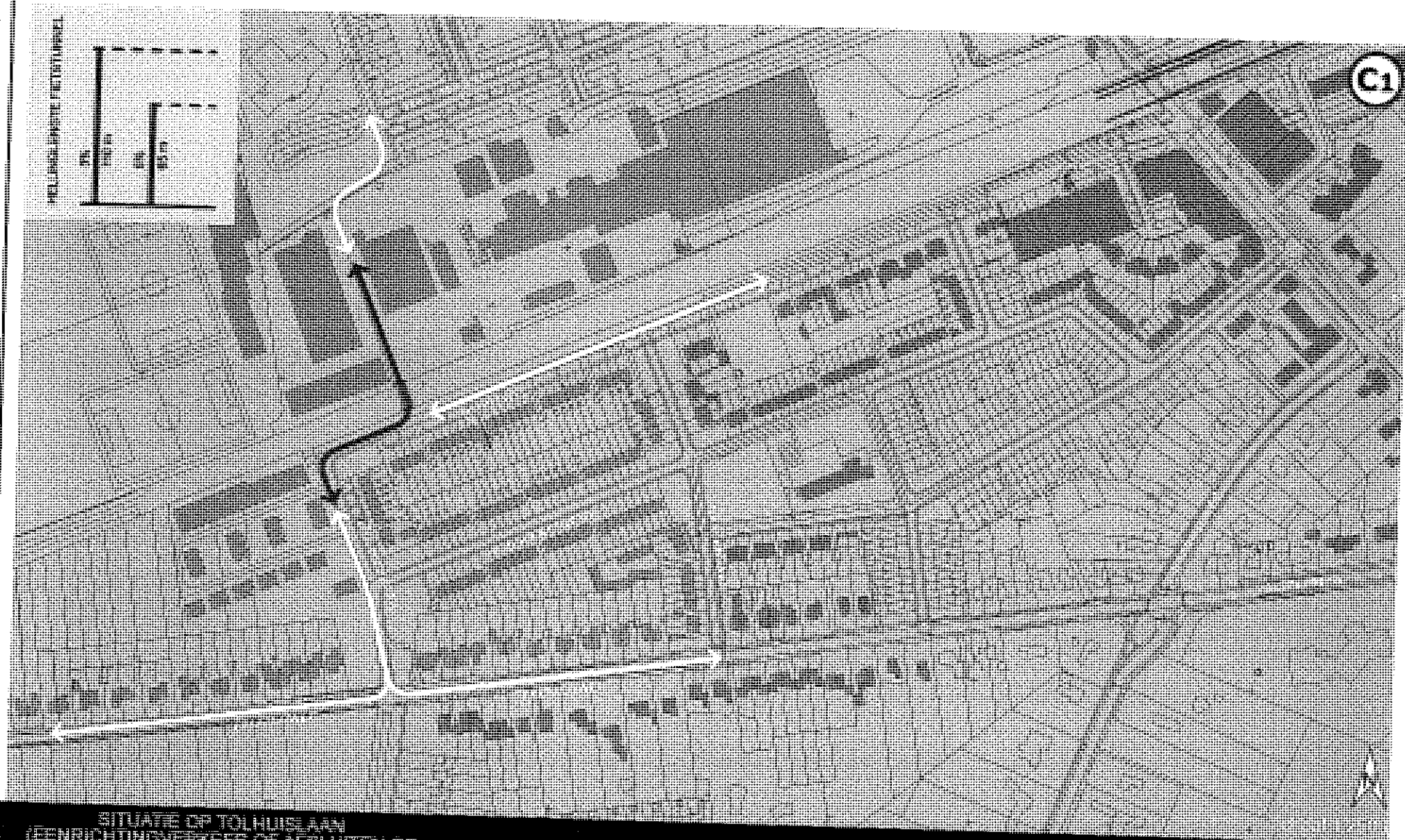
B5

B6

Movares

Den Dolder

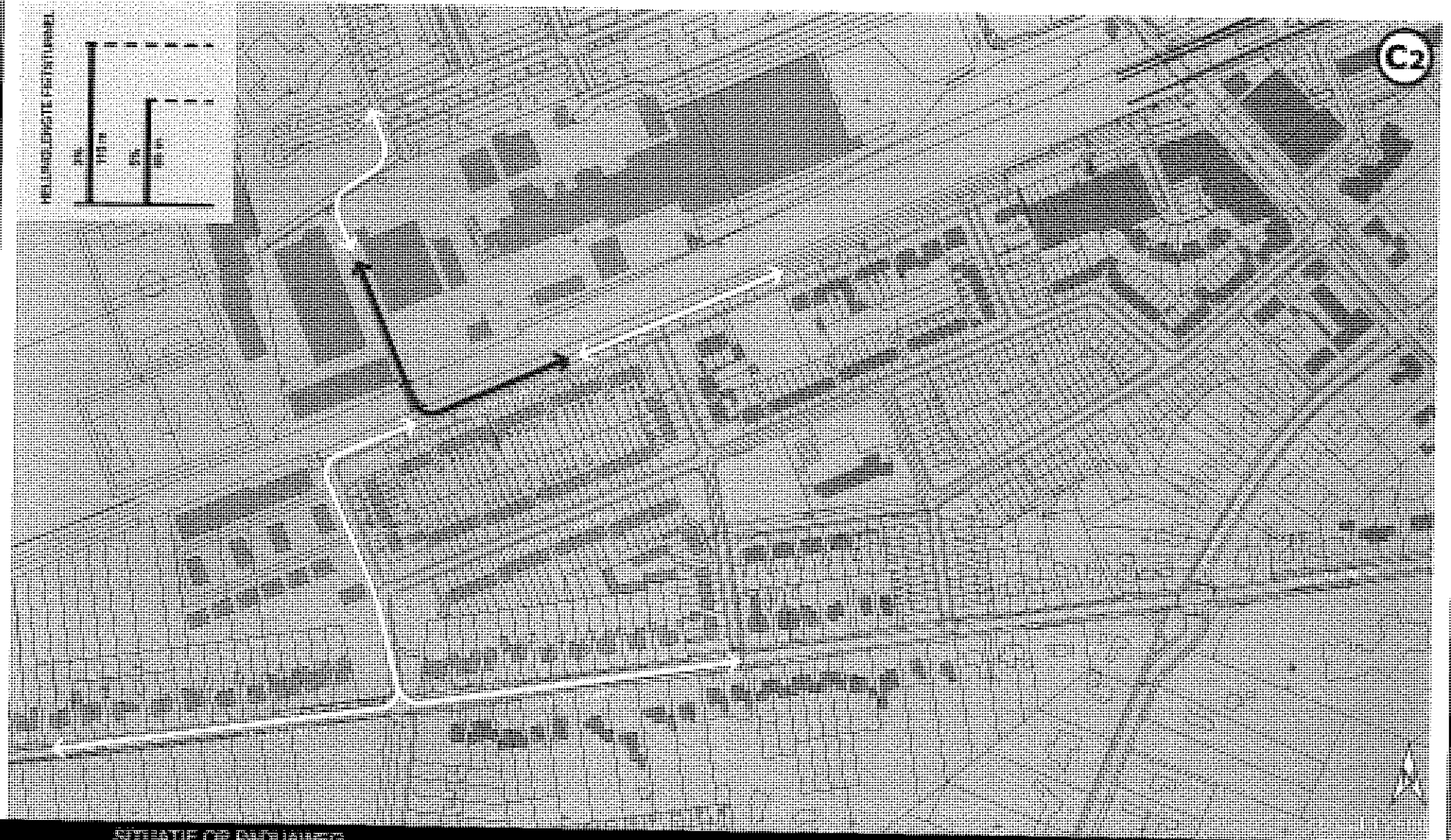
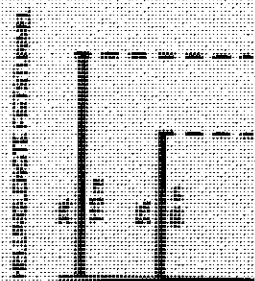
LWTUNNEL // VARIANT C1 // schaal 1:2500



Movares

[illegible]

姓名		性别		年龄		民族		籍贯		出生地		文化程度		职业		政治面貌		宗教信仰		婚姻状况		健康状况		其他	
王	李	男	女	35	28	汉族	汉族	浙江	浙江	浙江	浙江	高中	高中	教师	教师	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
张	刘	男	女	42	38	汉族	汉族	江苏	江苏	江苏	江苏	大学	大学	医生	医生	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
陈	周	男	女	30	25	汉族	汉族	广东	广东	广东	广东	高中	高中	工人	工人	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
赵	吴	男	女	45	40	汉族	汉族	湖北	湖北	湖北	湖北	大学	大学	教授	教授	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
孙	郑	男	女	32	27	汉族	汉族	四川	四川	四川	四川	高中	高中	工人	工人	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
李	王	男	女	40	35	汉族	汉族	湖南	湖南	湖南	湖南	大学	大学	医生	医生	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
张	刘	男	女	38	33	汉族	汉族	安徽	安徽	安徽	安徽	高中	高中	工人	工人	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
陈	周	男	女	48	43	汉族	汉族	江西	江西	江西	江西	大学	大学	教授	教授	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
赵	吴	男	女	36	31	汉族	汉族	福建	福建	福建	福建	高中	高中	工人	工人	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
孙	郑	男	女	44	39	汉族	汉族	广西	广西	广西	广西	大学	大学	医生	医生	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
李	王	男	女	34	29	汉族	汉族	河南	河南	河南	河南	高中	高中	工人	工人	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
张	刘	男	女	46	41	汉族	汉族	山西	山西	山西	山西	大学	大学	教授	教授	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
陈	周	男	女	37	32	汉族	汉族	山东	山东	山东	山东	高中	高中	工人	工人	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
赵	吴	男	女	49	44	汉族	汉族	河北	河北	河北	河北	大学	大学	教授	教授	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
孙	郑	男	女	39	34	汉族	汉族	陕西	陕西	陕西	陕西	高中	高中	工人	工人	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
李	王	男	女	47	42	汉族	汉族	甘肃	甘肃	甘肃	甘肃	大学	大学	教授	教授	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
张	刘	男	女	31	26	汉族	汉族	宁夏	宁夏	宁夏	宁夏	高中	高中	工人	工人	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
陈	周	男	女	50	45	汉族	汉族	青海	青海	青海	青海	大学	大学	教授	教授	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
赵	吴	男	女	41	36	汉族	汉族	内蒙古	内蒙古	内蒙古	内蒙古	高中	高中	工人	工人	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
孙	郑	男	女	43	38	汉族	汉族	新疆	新疆	新疆	新疆	大学	大学	教授	教授	党员	党员	无	无	已婚	已婚	良好	良好	无	无
李	王	男	女	33	28	汉族	汉族	吉林	吉林	吉林	吉林	高中	高中	工人	工人										

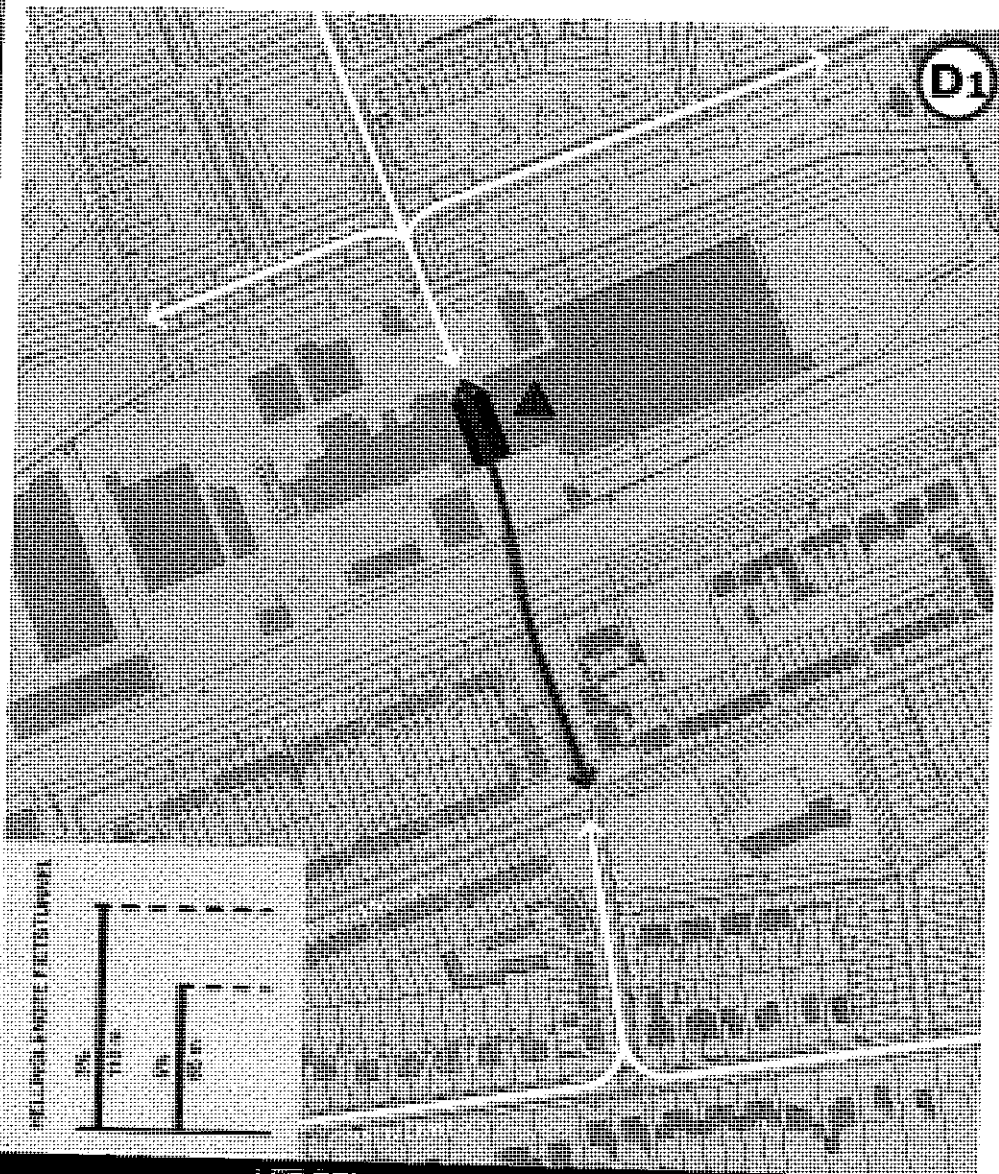


**SITUATIE OP PADLAFEG
(INRICHTINGVERKEER OF AFSLUITEN OF
GROENSTROOK VERWIJDEREN)**

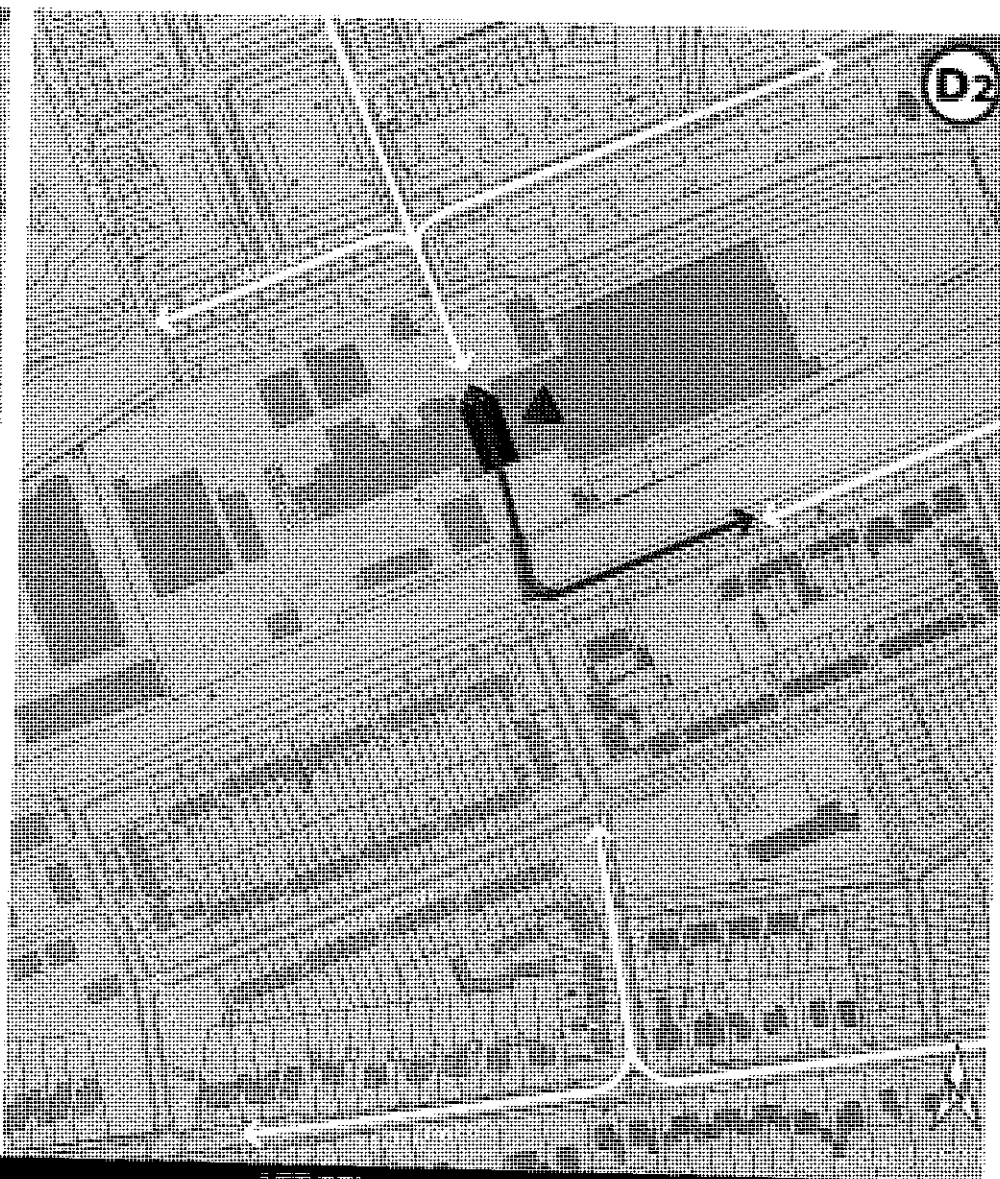
Movares

Den Dolder

LV-TUNNEL // VARIANTEN D // schaal 1:2500



LET OP!
OVER PARTICULIER TERREIN (REMA) &
DOOR GEBOUW HEEN &
SITUATIE DASSENLAAN

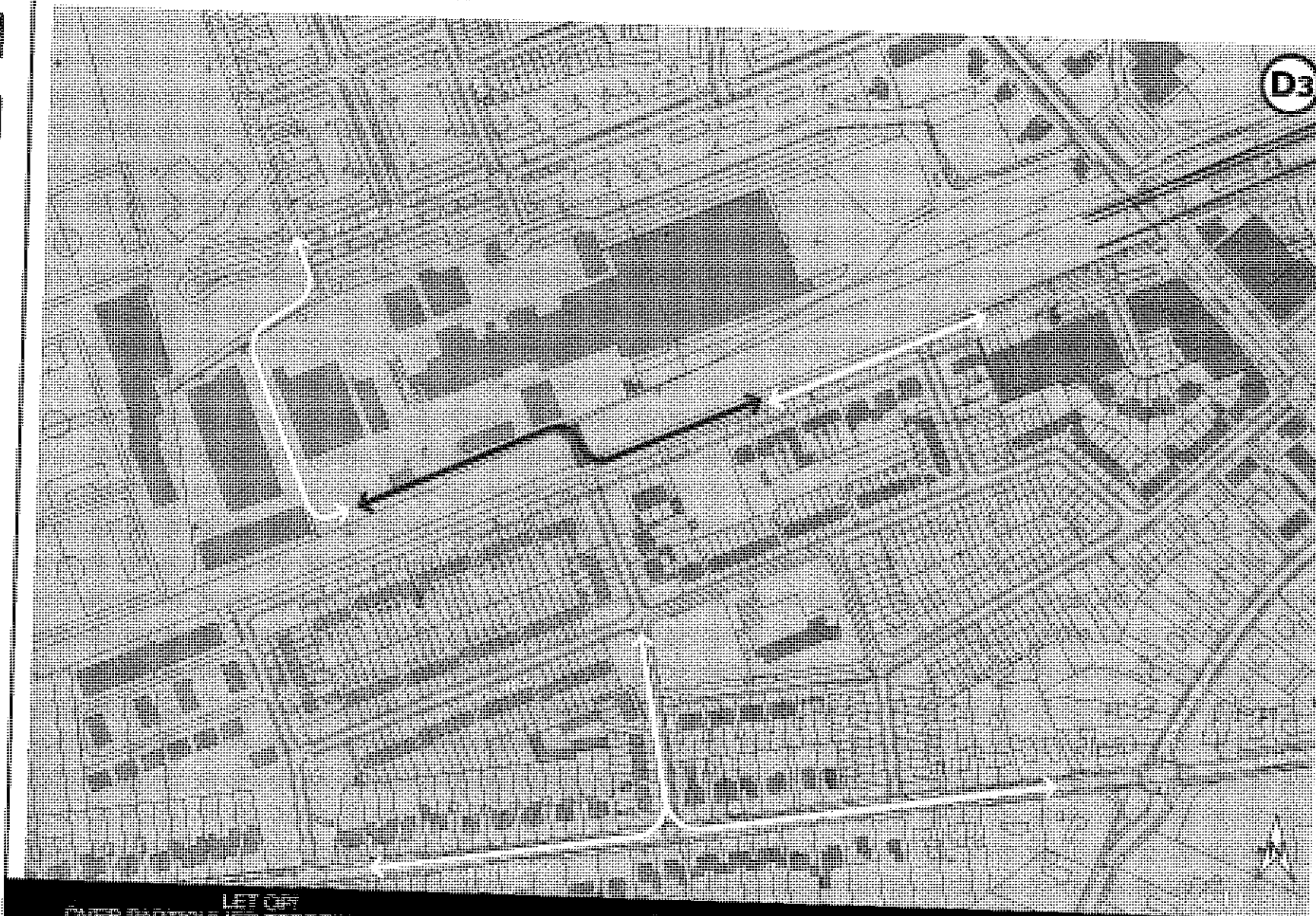


LET OP!
OVER PARTICULIER TERREIN (REMA) &
DOOR GEBOUW HEEN &
SITUATIE DASSEN- EN PADJALAAN

Movares

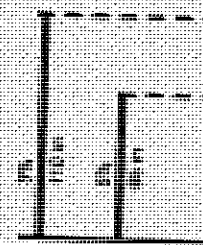
Den Dolder

LV-TUNNEL / VARIANTEN D // schaal 1:2500



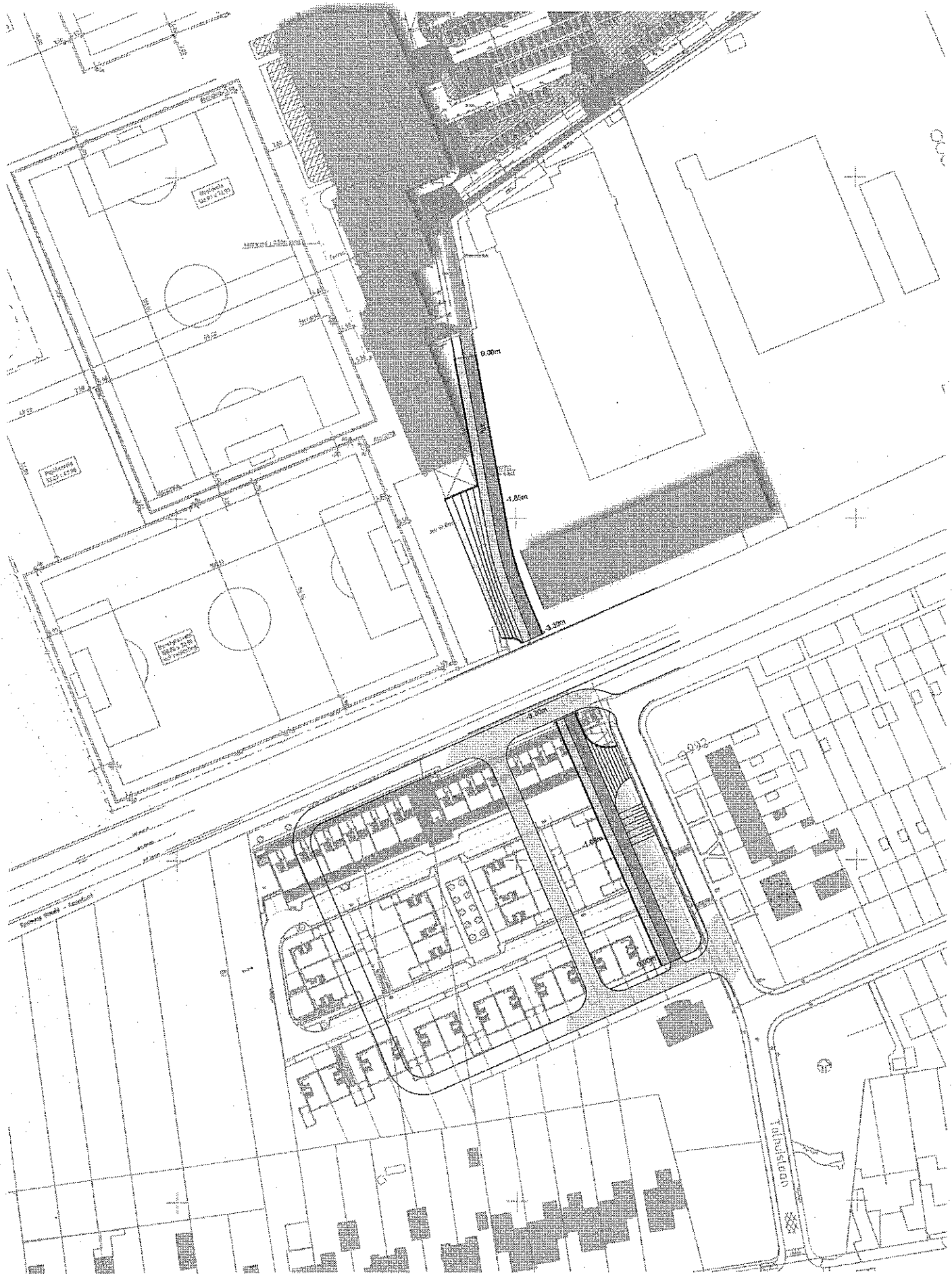
D3

HELVETIA-STRASSE / RHEINSTRASSE



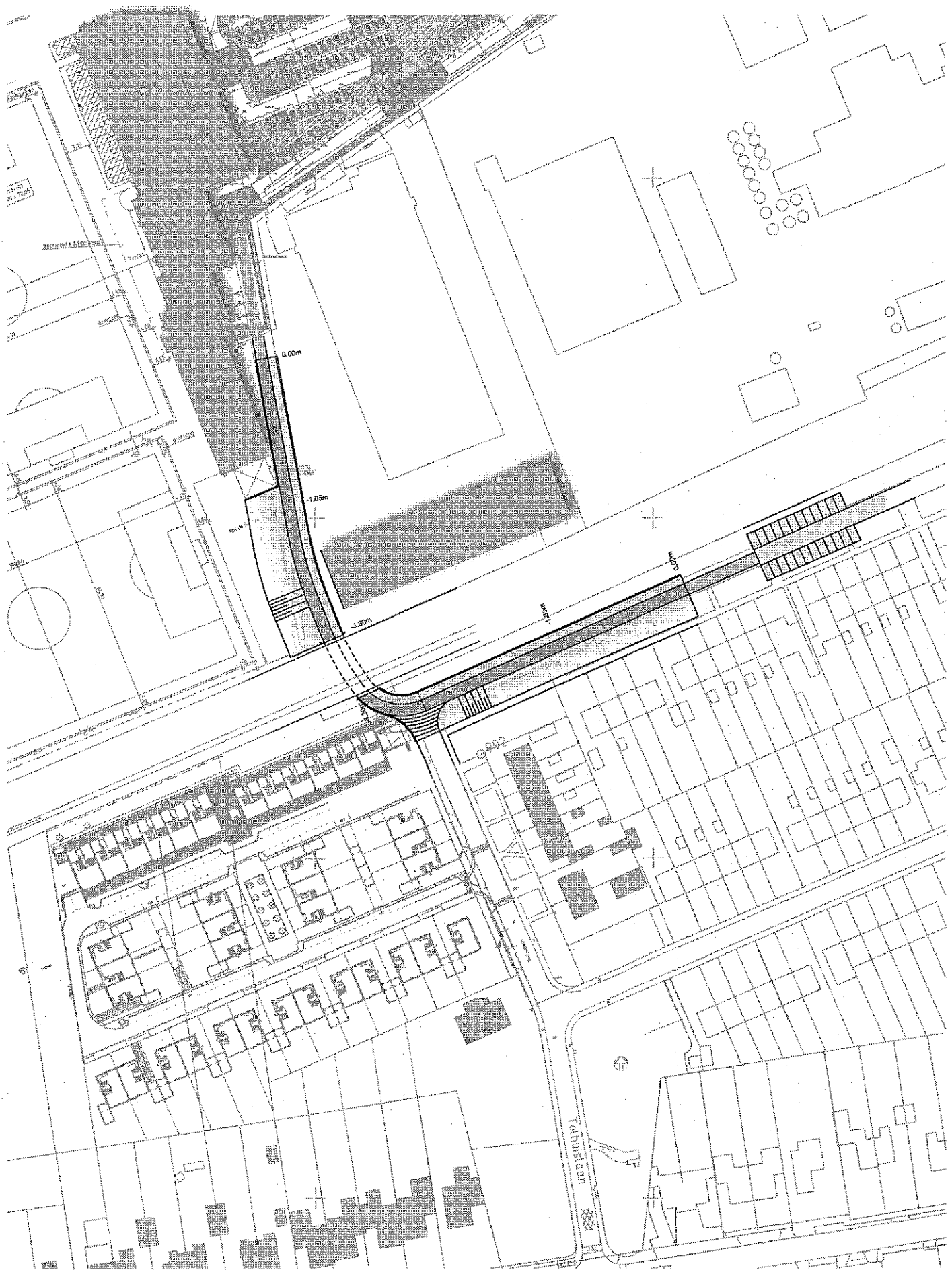
LET OP
OVER PARTICULIER TERREIN (REMA) &
SITUATIE DASSENLAAN

Movares



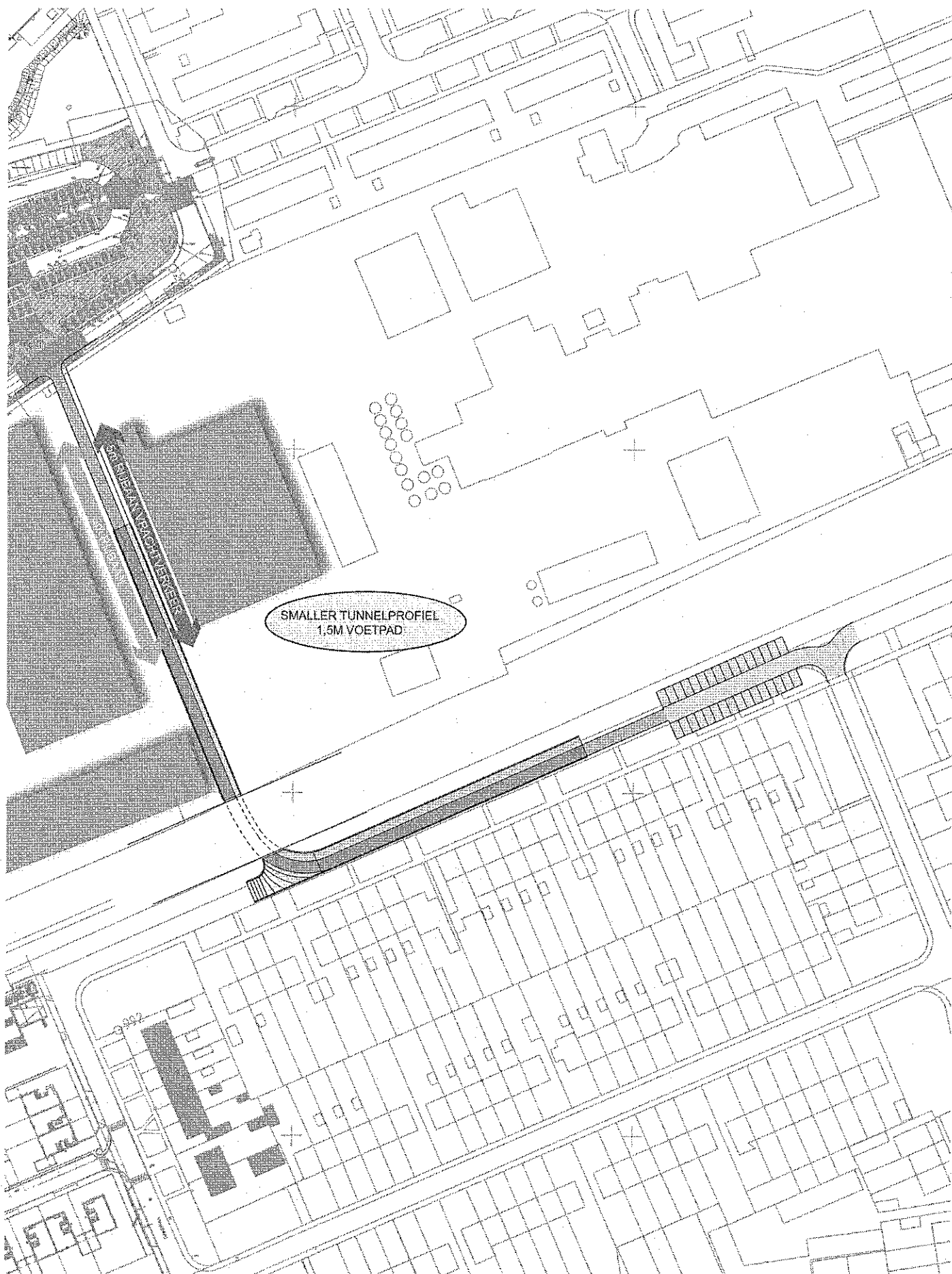
LV-TUNNEL TOLHUISLAAN
DEN DOLDER

VARIANT B2
SCHAAL 1:1000



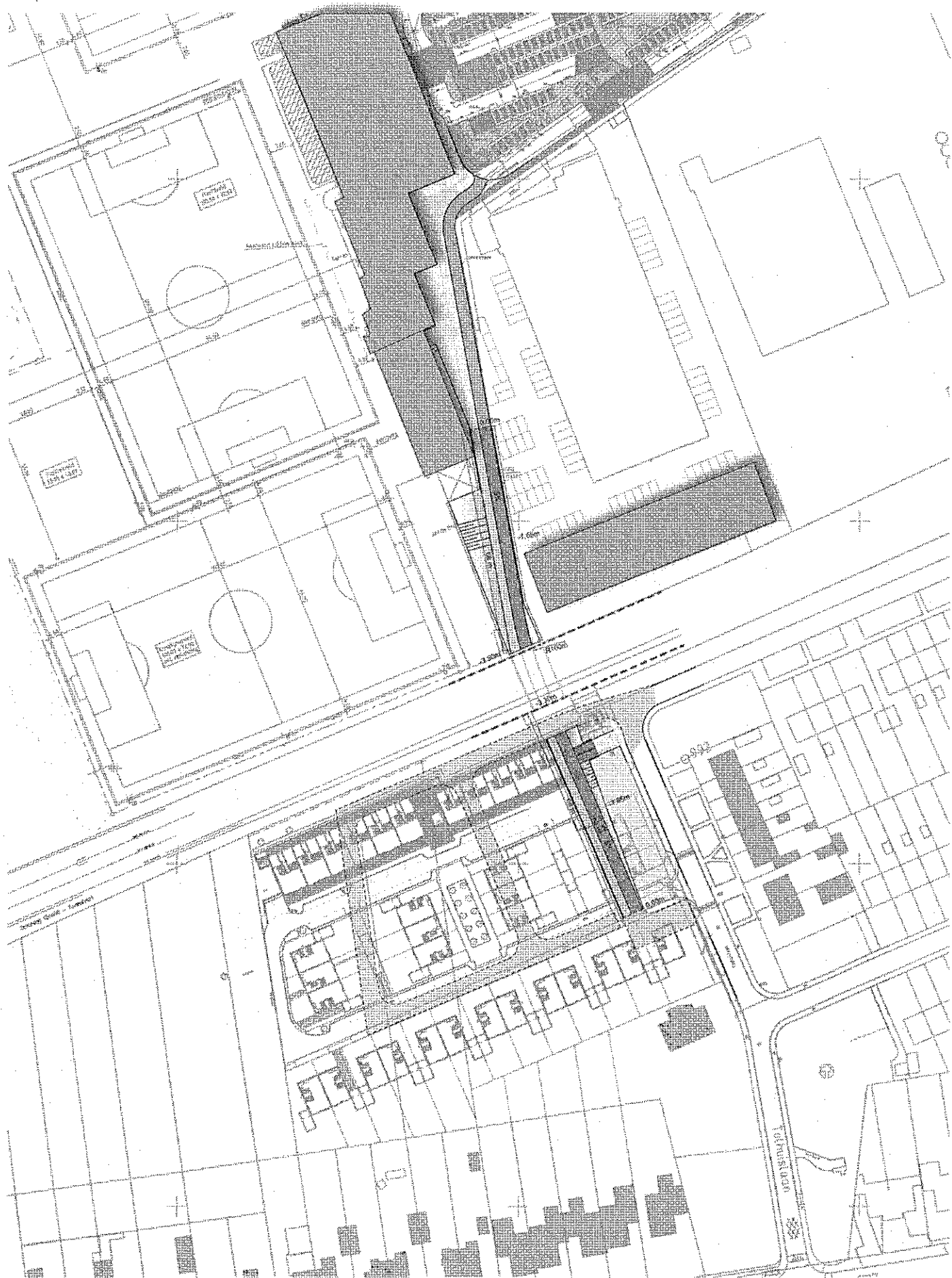
LV-TUNNEL TOLHUISLAAN
DEN DOLDER

VARIANT B6
SCHAAL 1:1000



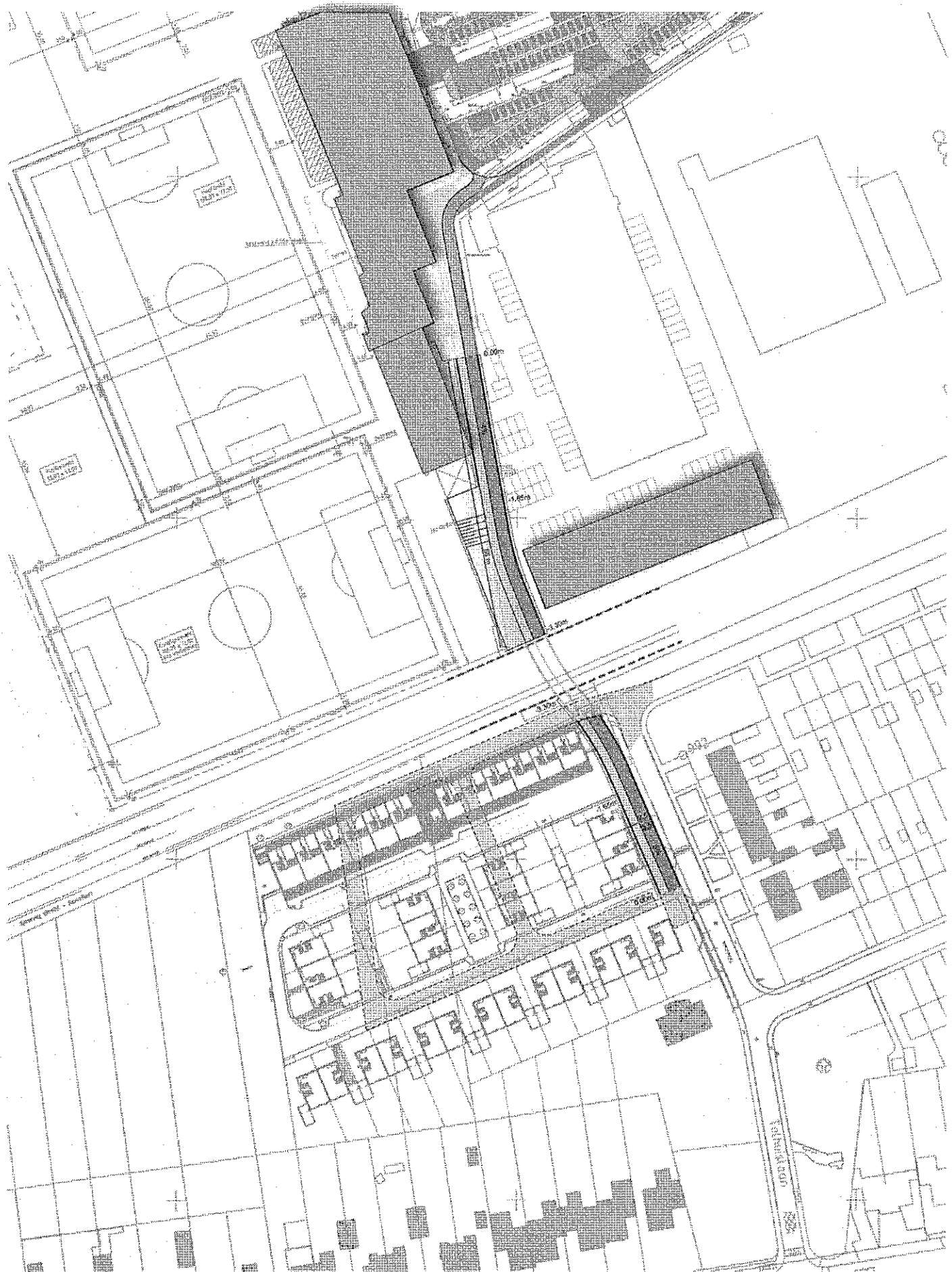
LV-TUNNEL TOLHUISLAAN
DEN DOLDER

VARIANT C2
SCHAAL 1:1000



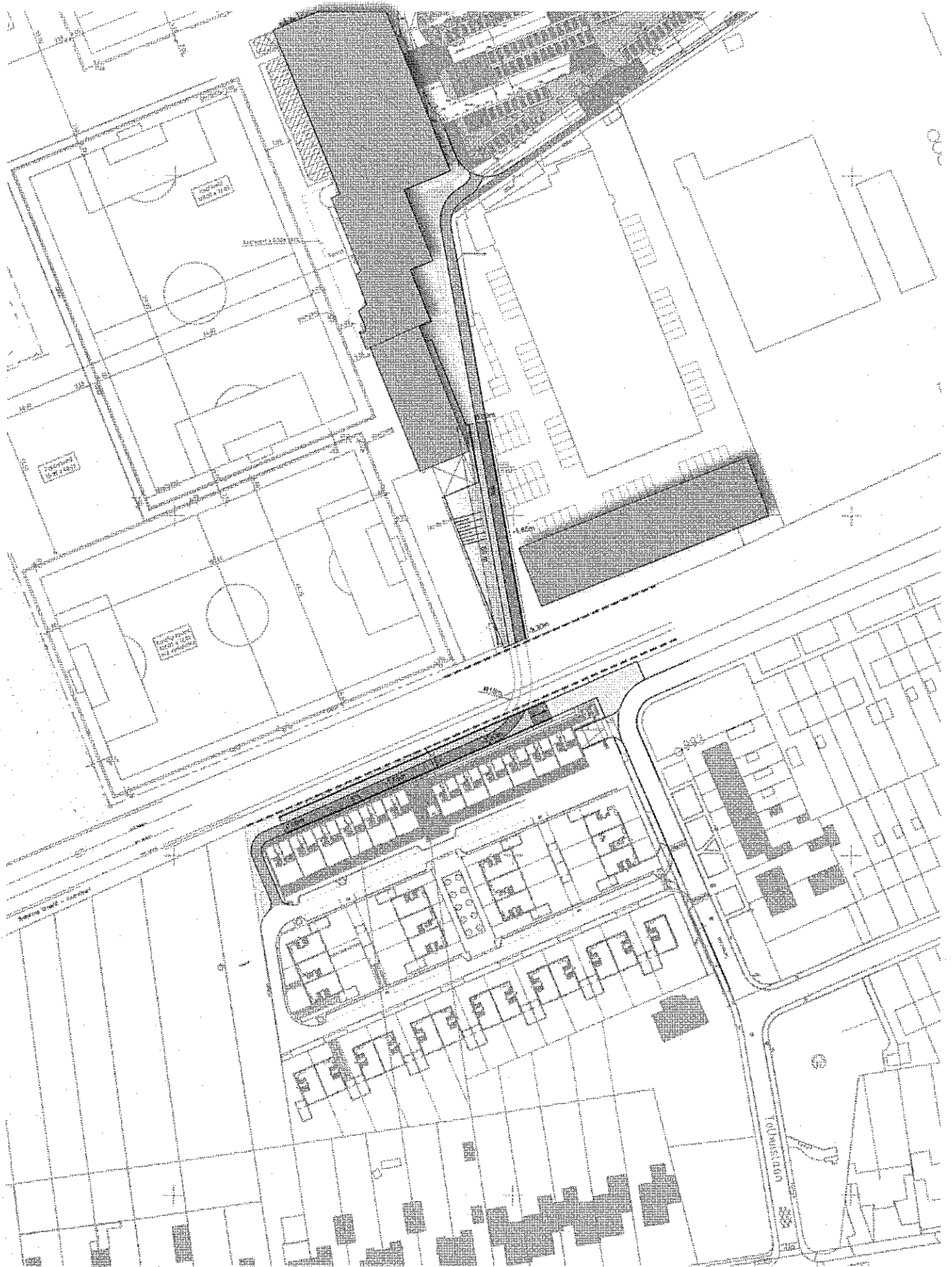
LV-TUNNEL TOLHUISLAAN
DEN DOLDER

SCHETSONTWERP VARIANT B2
SCHAAL 1:1000



LV-TUNNEL TOLHUISLAAN
DEN DOLDER

SCHETSONTWERP VARIANT B4
SCHAAL 1:1000



LV-TUNNEL TOLHUISLAAN
DEN DOLDER

SCHETSONTWERP VARIANT B6 'OMKLAP'
SCHAAL 1:1000

