

Rapport

Raadsonderzoek kanaal Almelo - De Haandrik

Lysias Advies Soesterweg 310D | 3812BH Amersfoort
033 464 70 70 | info@lysiasadvies.nl | www.lysiasadvies.nl
IBAN: NL18 ABNA 0574 2170 53 | **KVK:** 30166304 | **BTW:** NL809282471B01

Inhoudsopgave

Voorwoord **3**

Samenvatting **4**

1. Introductie **6**

1.1 Achtergrond en aanleiding 6
1.2 Doel van het onderzoek 7
1.3 De onderzoeksvragen 8
1.4 Onderzoeksverantwoording 8
1.5 Leeswijzer 9

2. Reconstructie besluitvorming opwaardering kanaal **10**

2.1 Vooraf 10
2.2 Gefaseerde opwaardering van het kanaal naar 600 ton 10
2.3 Voorbereiden besluitvorming en besluit opwaardering naar 700 ton 12
2.4 Relevante aspecten na het besluit tot opwaardering in november 2009 16

3. Conclusies **22**

3.1 Vooraf 22
3.2 Conclusies 22

4. Aanbevelingen **27**

Bijlage1 : Beantwoording van de onderzoeksvragen **31**

Bijlage 2: onderzoeksprotocol **34**

Bijlage 3: geraadpleegde documenten **42**

Bijlage 4: gesprekspartners **45**

Bijlage 5: bestuurlijke reactie (p.m.)
Bijlage 6: nawoord door de onderzoekscommissie (p.m.)

Voorwoord

In 2009 hebben de Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel besloten om het kanaal Almelo – De Haandrik op te waarderen naar een capaciteit van 700 ton. Tijdens en na de werkzaamheden voor deze opwaardering, zijn er honderden schademeldingen geweest door bewoners en ondernemers rondom het kanaal. Inmiddels zijn we meer dan tien jaar verder, bestaat er sinds 2020 een schaderegeling, maar zijn nog steeds niet alle bestaande problemen opgelost. Bovendien blijken nieuwe problemen met de oevers en damwanden te vragen om nieuwe werkzaamheden bij het kanaal.

De ontwikkelingen in het pijnlijke dossier van kanaal Almelo – De Haandrik en de wens om als gemeente adequaat te handelen bij andere actuele opgaven in het gebied, waren voor de gemeenteraad van Twenterand redenen om een raadsonderzoek uit te voeren naar de lessen die het gemeentebestuur kan trekken uit deze casus. De unanieme steun voor het raadsonderzoek heeft tot dit rapport geleid.

Dit rapport heeft als doel om te leren van de besluitvorming tot uitvoering van de opwaardering van het kanaal Almelo – De Haandrik. In lijn met de onderzoeksvragen richt de reconstructie zich op de aanloop naar en de periode rond het besluit van de Gedeputeerde Staten in 2009 om het kanaal op te waarderen tot 700 ton. We richten ons daarbij op bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid en besluitvorming.

Het onderzoek richt zich niet op de schadeclaims, de vele (technische) onderzoeken naar de oorzaken van de schade en de (nog actuele) afhandeling van schadeclaims. Deze zaken zijn voor veel betrokkenen juist dé belangrijkste en pijnlijkste onderdelen van dit dossier en gesprekspartners waren het er unaniem over eens dat de ontstane problemen zo snel mogelijk moeten worden opgelost. De pijn werd met name duidelijk tijdens gesprekken die we met gedupeerden voerden. We zijn onder de indruk van de heftige verhalen die (voormalige en huidige) omwonenden met ons deelden en willen hen hartelijk bedanken voor hun openhartigheid. De opwaardering van het kanaal heeft geleid tot persoonlijke drama's, waarvan de effecten vandaag de dag nog gevoeld worden.
Hoewel deze emoties zeer beperkt aan bod komen in dit rapport, willen we onderstrepen dat de schades een diepgaande impact hebben gehad op omwonende families en hun vertrouwen in de overheid ernstig hebben geschaad.

We spreken de wens uit dat dit rapport lezers – waaronder het gemeentebestuur van Twenterand – helpt naar voren te kijken: om als gemeente grip te houden bij projecten, ook als de gemeente zelf niet in de lead is. En om vooraf scherp te kijken naar risico's voor de omgeving en omwonenden, het kritische gesprek te voeren over welke risico's acceptabel zijn en welke maatregelen getroffen kunnen worden om risico's te verminderen en schades te voorkomen. Opdat het college van B&W, de gemeenteraad en de ambtenaren van gemeente Twenterand de lessen van deze casus waardevol benutten bij actuele en toekomstige projecten die plaatsvinden in Twenterand.

Samenvatting

Op 10 november 2009 hebben de Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel besloten om het kanaal Almelo – De Haandrik geschikt te maken voor verlengde Kempenaars met een maximaal laadvermogen van 700 ton en opdracht gegeven om deze opwaardering uit te voeren. De uitvoeringswerkzaamheden hebben plaatsgevonden van september 2011 tot en met medio 2016. Tijdens en na de uitvoering van deze werkzaamheden zijn honderden schadeclaims ingediend van omwonenden die aan hebben gegeven dat er schade aan hun woningen en percelen is opgetreden. De afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar de oorzaak van de schades en naar de afhandeling van de schademeldingen. In al die jaren is nauwelijks of geen aandacht geweest voor de vraag wat er geleerd kan worden van de besluitvorming over de opwaardering en hoe deze lessen kunnen worden gebruikt voor besluitvorming bij toekomstige grootschalige projecten.

In gemeente Twenterand heeft de gemeenteraad unaniem een voorstel gesteund om onderzoek te doen naar de besluitvorming rond de opwaardering, waarin de leervraag centraal staat. Dat heeft geleid tot de instelling van de tijdelijke onderzoekscommissie Leereffecten kanaal Almelo – De Haandrik. Deze onderzoekscommissie heeft dit rapport gerealiseerd, ter beantwoording van de hoofdvraag: “Welke lessen kan de gemeente Twenterand trekken voor toekomstige projecten over het verloop van het project kanaal Almelo - De Haandrik. De lessen hebben betrekking op de rol, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de informatiepositie van raad, college en ambtelijke organisatie.” De nadruk van het onderzoek lag op de periode 1996-2011, aangezien in deze periode besluitvorming is voorbereid en besluiten zijn genomen over de verdieping van het kanaal.

Over de context van dit besluit hebben we tien conclusies getrokken. We constateren dat de opwaardering vooral economisch gemotiveerd was en werd gemaakt in een tijd waar enerzijds sprake was van economische malaise en anderzijds optimisme bestond over de potentie van vervoer over water. De beleidsmatige oorsprong van dit besluit stamt al van rond de eeuwwisseling en er zijn diverse vergezichten geschetst voor opwaardering van het kanaal. Er was ten tijde van het besluit weinig tot geen weerstand voor de opwaardering van het kanaal, mede door het feit dat de opwaardering deels gezien werd als regulier onderhoudsproject. Verder constateren we dat de analyse van risico’s geen rol hebben gespeeld in het besluitvormingsproces.

Over de rol van gemeente Twenterand en de rol van omwonenden concluderen we dat zowel de gemeente als inwoners op geen enkele manier betrokken zijn geweest bij het proces rond de voorbereiding voor besluitvorming van de opwaardering, de voorbereiding van de uitvoering en de feitelijkje uitvoering van de werkzaamheden zelf. Daarnaast is gemeente Twenterand niet betrokken geweest bij het monitoren van de voortgang van de werkzaamheden. Wel speelde de gemeente Twenterand een rol als vergunningverlener, die de gemeente heeft ingevuld door te toetsen op de vereiste Wabo-aspecten. De gemeente heeft de provincie niet bewogen om bewoners en gemeente actief te betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van de werkzaamheden.

De gemeente is niet in staat gesteld om de gemeentelijke rol goed in te vullen, maar heeft zichzelf ook niet in positie gebracht om invloed uit te oefenen op de besluitvorming rond de opwaardering van het kanaal.

Als we terugkijken op het gehele besluitvormingsproces, is het helder dat alle partijen –elk vanuit hun eigen betrokkenheid en positie – hebben onderschat welk effect de opwaardering op de omgeving had.

Naar aanleiding van dit onderzoek hebben we een aantal aanbevelingen voor de gemeenteraad van Twenterand geformuleerd. Hierbij hebben we ons met name gericht op de rol die gemeente Twenterand kan innemen bij andere gebiedsopgaven waar de gemeente Twenterand (en de inwoners) belanghebbende zijn, maar niet de regie voert. Twee van deze lessen gaan over het inregelen van structureel overzicht op gebiedsopgaven en het maken van afspraken tussen raad en college om dit overzicht te behouden en de raad in positie te zetten om actief (bij) te dragen aan het debat en bij te kunnen sturen. Een andere les gaat over de zaken waar de raad scherp op moet acteren bij complexe gebiedsopgaven. Daarnaast raden we aan dat de gemeenteraad van Twenterand in contact blijft met andere overheden (betrokken gemeenteraden en Provinciale Staten) en andere – voor de opgave relevante partijen –bij gemeentegrens-overstijgende gebiedsopgaven Tenslotte gaan we in op de rol die de gemeenteraad heeft in het afwegen van belangen van inwoners en ondernemers en het maatschappelijk belang.

1. Introductie

1.1 Achtergrond en aanleiding

Het kanaal[1]

Het kanaal Almelo - De Haandrik is gegraven in het midden van de 19e eeuw, met als doel de Overijsselse Kanalen van water te voorzien. Het graafwerk ten behoeve van het oorspronkelijke kanaal was in 1856 gereed. Oorspronkelijk is het kanaal een zijtak van het Overijssels kanaal deze twee zijn ter hoogte van Vroomshoop met elkaar verbonden. Het kanaal Almelo – De Haandrik begint bij de sluis bij Aadorp en loopt door tot aan de sluis bij De Haandrik. Via het Twentekanaal is er een verbinding met de grote rivieren van Nederland en de zeehavens in het westen. Bij Daarlerveen is er een aansluiting op het in 1971 gesloten Veenkanaal en bij Vroomshoop op het in 1964 gesloten Overijssels Kanaal. Bij de Haandrik mondt het kanaal uit in de Overijsselse Vecht en sluit via een dubbel sluizencomplex aan op het Coevorden-Vechtkanaal. De totale lengte van het kanaal is 32 kilometer.

Op 1 juli 1994 nam de provincie Overijssel het feitelijk onderhoud van het kanaal Almelo – De Haandrik over van het Rijk. Op 1 juli 1995 werd het formele beheer van het kanaal Almelo - De Haandrik van het Rijk overgedragen aan de provincie Overijssel.

Sindsdien is het kanaal door de provincie in meerdere stappen opgewaardeerd om grotere schepen te kunnen accommoderen. Zo is het kanaal in de jaren 2007 en 2008 geschikt gemaakt voor schepen die tot 600 ton kunnen vervoeren. In november 2009 besloten de Gedeputeerde Staten (GS) vervolgens het kanaal geschikt te maken voor schepen die tot 700 ton kunnen vervoeren. In september 2011 werd het formele startsein gegeven voor de werkzaamheden, die tot medio 2016 zouden duren.

Tijdens en na de werkzaamheden zijn er veel (meer dan 400) schademeldingen geweest van bewoners en ondernemers rondom het kanaal. Bewoners en ondernemers meldden dat huizen en panden langs het kanaal scheuren vertoonden, verzakten en/of last hadden van wateroverlast. Het merendeel van de schademeldingen (ongeveer 240) [is] ingediend door bewoners van de gemeente Twenterand. Deze schade had en heeft grote impact op de inwoners van het gebied. In onderstaande afbeelding is aangegeven hoe het kanaal (gemarkeerd met blauw) dwars door de gehele lengte van de gemeente loopt.

[1] Deze passage over het kanaal is overgenomen uit het rapport van Deltares (2020).



Figuur 1: Kanaal Almelo - De Haandrik in de gemeente Twenterand

De afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken naar de oorzaak van de schades en naar de afhandeling van de schademeldingen uitgevoerd. In al die jaren is nauwelijks of geen aandacht geweest voor de vraag wat er geleerd kan worden van de besluitvorming over de opwaardering en hoe deze lessen kunnen worden gebruikt voor besluitvorming bij toekomstige grootschalige projecten.

De gemeenteraad van Twenterand besloot, naar aanleiding van een voorstel van de fracties van PvdA-GroenLinks en GemeenteBelangen Twenterand, tot het uitvoeren van een raadsonderzoek naar de leereffecten van deze casus. Op 17 oktober 2023 hebben alle fracties zich tijdens het raadsdebat voor dit voorstel uitgesproken.

Op 28 mei 2024 heeft de gemeenteraad de tijdelijke verordening onderzoekscommissie Leereffecten kanaal Almelo – De Haandrik vastgesteld. De ingestelde onderzoekscommissie is samengesteld uit leden van de raadsfracties van de gemeente Twenterand. De onderzoekscommissie is ondersteund door de ambtelijk secretaris en door adviseurs van Lysias Advies.

1.2 Doel van het onderzoek

Het onderzoek heeft als doel te leren van de besluitvorming rond de uitvoering van het project kanaal Almelo – De Haandrik voor toekomstige projecten die nu en in de toekomst uitgevoerd gaan worden in Twenterand. Daarbij ligt de nadruk van het onderzoek op de besluitvormingsperiode 1996 – 2011, aangezien in deze periode de besluitvorming is voorbereid en besluiten over de verdieping van het kanaal zijn genomen. De periode tussen 2011 en 2016 is voor dit onderzoek alleen relevant voor zover nog aanvullende besluiten zijn genomen gedurende de uitvoering van de werkzaamheden aan het kanaal.

1.3 De onderzoeksvragen

De raad heeft bij het instellen van de onderzoekscommissie de volgende hoofdvraag vastgesteld: **Welke lessen kan de gemeente Twenterand trekken voor toekomstige projecten over het verloop van het project kanaal Almelo - De Haandrik? De lessen hebben betrekking op de rol, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de informatiepositie van raad, college en ambtelijke organisatie.**

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in onderstaande deelvragen.

1. Wat zijn de bepalende momenten van besluitvorming geweest rond het project kanaal Almelo - De Haandrik en op basis van welke afwegingen zijn besluiten genomen? Daarbij gaat het primair om de periode 1996 – 2011.
2. Welk tijdspad kan hieraan gekoppeld worden?
3. Welke partijen speelden welke rol in het besluitvormingsproces?
4. Op welke momenten, op welke wijze en vanuit welke rol en verantwoordelijkheid is de gemeente Twenterand (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) betrokken geweest bij het project kanaal Almelo - De Haandrik?
5. Hoe heeft de gemeente Twenterand deze (ambtelijke, bestuurlijke en politieke) betrokkenheid vormgegeven?
6. Over welke informatie beschikte de gemeente Twenterand (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) op de momenten (bij punt 4)?
7. Was deze informatie adequaat (volledig, juist en tijdig) om de gemeentelijke rol goed in te kunnen vullen?
8. Was voor de betrokken partijen duidelijk welke rol(len) de gemeente Twenterand had in het project?
9. Was de gemeente Twenterand bij alle voor de gemeente relevante besluitvormingsmomenten betrokken?
10. Welke rol heeft de gemeente Twenterand gehad bij het definiëren van projectrisico's, zoals omgevingsrisico's?
11. Is de gemeente Twenterand – alle feiten en omstandigheden wegend – in staat gesteld om de gemeentelijke rol goed in te vullen?
12. Heeft de gemeente Twenterand – alle feiten en omstandigheden wegend – zichzelf in de positie gesteld om de gemeentelijke rol goed in te vullen?

1.4 Onderzoeksverantwoording

Scope van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de aanloop naar en besluitvorming over de opwaardering van het kanaal Almelo – De Haandrik naar 700 ton. De nadruk ligt op de periode tussen 1996 en 2011, aangezien in deze periode besluitvorming is voorbereid en besluiten over de verdieping van het kanaal zijn genomen. De periode vanaf 2011 is enkel relevant voor zover aanvullende besluiten zijn genomen tijdens de uitvoering van de werkzaamheden aan het kanaal.

Looptijd van het onderzoek en beperkte beschikbaarheid van bronnen en gesprekspartners

Begin juni 2024 heeft de onderzoekscommissie het onderzoeksprotocol (bijlage 2) vastgesteld, waarna de onderzoekers met het onderzoek konden starten. Destijds was het streven om begin november het rapport op te leveren. Tijdens het onderzoek bleek het niet eenvoudig te zijn om relevante documenten uit het verleden op te sporen, zowel bij de provincie Overijssel als bij gemeente Twenterand. Veel – ook openbare – informatie bleek lastig vindbaar. Ook het contacteren van gesprekspartners kostte meer tijd dan verwacht.

Het onderzoek heeft meer tijd gekost door deze aanlever- en contactproblemen bij het documentonderzoek en de interviews. Het definitieve rapport is in januari 2025 opgeleverd.

Begeleiding van het onderzoek

De gemeenteraad van Twenterand heeft via een tijdelijke verordening een onderzoekscommissie ingesteld voor dit onderzoek. Alle raadsfracties zijn in deze onderzoekscommissie vertegenwoordigd. De commissie werd ondersteund door een ambtelijk secretaris van de griffie. De onderzoekscommissie heeft Lysias Advies opdracht gegeven het onderzoek onder hun verantwoordelijkheid uit te voeren.

Werkwijze

Het onderzoek is vormgegeven in vier fasen: de start (1), de dossieranalyse en reconstructie (2), verdieping en verduidelijking (3) en de rapportage en afronding (4). De eerste fase is benut om het onderzoeksproces gereed te maken, het protocol vast te stellen en afspraken te maken over het samenspel tussen de onderzoekscommissie en de onderzoekers van Lysias. Het onderzoeksprotocol is voorafgaand aan de onderzoekswerkzaamheden gedeeld met provincie Overijssel, het waterschap en gemeenten Hellendoorn, Ommen en Hardenberg.

Fase 2 werd gekenmerkt door documentonderzoek en enkele verkennende gesprekken. In fase 3 heeft het merendeel van de interviews plaatsgevonden en hebben we aanvullende documenten geanalyseerd. De laatste fase is benut om het rapport uit te werken.

Voor zorgvuldige gespreksvoering hebben we bij de gespreksronde een interviewprotocol gehanteerd. Gesprekspartners hebben voorafgaand aan het interview een uitnodiging en een gespreksleidraad ontvangen. Van de interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die voor juistheid aan de gesprekspartners zijn voorgelegd. Enkel met toestemming van de gesprekspartners zijn verslagen gefinaliseerd. De onderzoekscommissie heeft de vastgestelde verslagen ingezien. Om de vertrouwelijkheid in de gesprekken te borgen hebben we in dit rapport geen citaten gebruikt en zijn de verslagen geen onderdeel van dit rapport. In de bijlage zijn de functies van de geïnterviewden weergegeven.

Het rapport is voor bestuurlijke wederhoor gedeeld met het college. Die reactie is bij dit rapport gevoegd, evenals een nawoord van de onderzoekscommissie. Op 10 februari 2025 presenteren de onderzoekscommissie en onderzoekers het rapport aan de gemeenteraad van Twenterand.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk vindt u de reconstructie over de aanloop naar- en besluitvorming rond de opwaardering naar het kanaal. In hoofdstuk 3 verbinden we conclusies aan de reconstructie. Vervolgens volgt hoofdstuk 4, waarin we lessen formuleren voor het gemeentebestuur van Twenterand. Tot slot zijn er nog enkele bijlagen bij dit rapport: de beantwoording van de onderzoeksvragen, het onderzoeksprotocol, de lijst met geraadpleegde bronnen en een overzicht van onze gesprekspartners. Dat overzicht is geanonimiseerd; we duiden onze gesprekspartners met de betrokkenheid die zij hebben of hadden bij dit dossier.

2. Reconstructie besluitvorming opwaardering kanaal

2.1 Vooraf

In dit hoofdstuk maken we een reconstructie van de belangrijkste gebeurtenissen rond de besluitvorming tot opwaardering. De primaire focus van het onderzoek ligt op de periode voorafgaand aan het besluit van Gedeputeerde Staten in 2009 over de opwaardering van het kanaal naar 700 ton. Maar ook de periodes voor en na het besluit tot opwaardering naar 700 ton kunnen mogelijk relevant zijn. Derhalve maken we in de reconstructie onderscheid in drie delen.

- Deel 1 beslaat de periode tussen 1996 tot en met 2006. Deel 1 start met de uitkomsten van het onderzoek van de stuurgroep Brokx-nat (1988) en eindigt met de opwaardering tot 600 ton in 2006.
- Deel 2 beslaat de periode tussen 2007 tot en met het besluit tot opwaardering in november 2009.
- Deel 3 beslaat de periode vanaf het besluit in november 2009, voor zover dat relevant is voor zicht op de besluitvorming rond de opwaardering van het kanaal naar 700 ton.

2.2 Gefaseerde opwaardering van het kanaal naar 600 ton

Decentralisatie waterstaatwerken

In 1988 stelt de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Stuurgroep 'Decentralisatie Beheer van Natte Waterstaatswerken' (Stuurgroep Brokx-nat) in. Doel van het instellen van deze commissie is om het politiek en bestuurlijk gewenste proces van decentralisatie van waterstaatwerken een impuls te geven. Het eindrapport van de commissie verschijnt in februari 1991. Het eindrapport van de stuurgroep bevat een indicatieve lijst van waterstaatswerken die volgens de uitgangspunten niet tot 'essentieel Rijksbeheer behoorden en dus in principe voor overdracht in aanmerking kwamen. Het kanaal Almelo – De Haandrik is één van deze waterstaatwerken.

Op 1 juli 1994 neemt de provincie Overijssel het feitelijk onderhoud van het kanaal Almelo – De Haandrik over van het Rijk. Op 1 juli 1995 wordt het formele beheer van het kanaal Almelo - De Haandrik van het rijk overgedragen aan de provincie Overijssel. Het kanaal is dan nog bevaarbaar voor schepen tot 250 ton.

Stapsgewijze opwaardering

In de periode voorafgaand aan de opwaardering van het kanaal tot 700 ton in 2009, is het kanaal in stappen opgewaardeerd tot 600 ton. Het is lastig om de exacte data van de besluitvorming over deze fasegewijze opwaardering te achterhalen. Veel documenten zijn onvindbaar of spreken elkaar deels tegen als het gaat om exacte data. Onderstaand is op hoofdlijnen de stapsgewijze opwaardering geschetst.

Opwaardering naar 400 ton

Gesprekspartners geven aan dat er al voor de eeuwwisseling sprake was van een brede gedeelde ambitie om kanaal Almelo – De Haandrik op te waarderen. Deze ambities waren gebaseerd op een gedeeld beeld dat een opgewaardeerd kanaal zou leiden tot meer bedrijvigheid rond het kanaal en tot een betere ontsluiting van containervervoer naar en van Duitsland. De provincies Overijssel en Drenthe en de aan het kanaal grenzende gemeenten—waaronder Vriezenveen (later Twenterand) en Hardenberg—deelden deze ambities onder andere met elkaar tijdens overleggen van het Overleg Platform Almelo – Coevorden ('OPAC'), dat rond de eeuwwisseling enkele

jaren actief was. Er was in die tijd weinig tot geen bestuurlijke weerstand tegen de opwaardering, aldus diverse gesprekspartners.

In 1998 verschijnt een rapport van een provinciale werkgroep over mogelijke verbeteringen aan het kanaal Almelo-Coevorden. In dat rapport wordt de huidige stand van zaken van het kanaal als volgt geschetst:
'… het vaarweggedeelte Almelo- de Haandrik is momenteel bevaarbaar voor ± 2/3 beladen 400-tons schepen. Op 16 januari 1990 is een gezamenlijke aanmelding in het lopend ISP-programma van de provincies Overijssel en Drenthe gedaan door het geschikt maken van deze vaarweg voor volledig beladen 400-tons schepen. De werkzaamheden hiervoor zijn momenteel in uitvoering. De planning is dat uiterlijk 1 oktober 1998 deze werkzaamheden zijn afgerond. De provincie Overijssel heeft de toenmalige gemeente Vriezenveen[2] ingelicht over het besluit en de werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd voor de opwaardering van het kanaal tot 400 ton.'

Onderdeel van de werkzaamheden betreft de aanleg van een zwaaikom en een natuurvriendelijke oever. De provincie verzoekt de medewerking van gemeente Vriezenveen bij het realiseren daarvan. De gemeente Vriezenveen neemt hierover in april 2000 een voorbereidingsbesluit. In 2002 maken twee inwoners van de gemeente bezwaar tegen de vergunningverlening door de gemeente voor het aanleggen van een zwaaikom en een natuurvriendelijke oever. Deze bouwplannen waren deels geprojecteerd op de grond van beide bezwaarmakers. In mei 2002 benadrukt het College van B&W van Vriezenveen dat het algemeen belang van de opwaardering opweegt tegen individuele belangen van twee bezwaarmakers. In de brief aan de bezwaarmakers schrijft het College van B&W:

'Op rijksniveau is in het Rijksvaarwegenplan de opwaardering van het kanaal benoemd met als doelstelling het transport per water te stimuleren. Door de provincie is dit in het streekplan 2000+ uitgewerkt. De provincie draagt zorg voor het vaarwegennet, inclusief voorzieningen, dat is afgestemd op de groeiende behoefte aan goederenvervoer (en recreatietoervaart) over water en bevordert een veilige en vlotte afwikkeling van scheepvaartverkeer. In het streekplan is het kanaal in het streefbeeld categorisering vaarwegen aangemerkt als een vaarweg beroepsvaart klasse IIA 800/1000 ton. Momenteel behoort de vaarweg tot een klasse I (tot 400 ton)… Er zijn momenteel een tweetal factoren die een verdere intensivering van het transport over water in de weg staan. In de eerste plaats is dit dat het kanaal enkel geschikt is voor schepen met een beperkt tonnage. Op de tweede plaats zijn er in het traject onvoldoende keermogelijkheden voor schepen. In de huidige situatie moet doorgevaren worden tot Vroomshoop en kan daar in de kanaalsplitsing gezwaaid worden. Om het gebruik per water te kunnen stimuleren dienen goede faciliteiten aanwezig te zijn. Voor het industrieterrein Weitzelpoort III behoort hier een zwaaikom bij. Hiermee kan aan het gehele gebied een economische impuls worden gegeven…'.

Meerdere gesprekspartners hebben aangegeven dat er bij de provincie voor het jaar 2000 al gesproken werd over verdere opwaardering van het kanaal. Uit diverse stukken van gesprekspartners blijkt dat al in 1997 in Provinciale Staten wordt gesproken over een plan om het kanaal bevaarbaar te maken voor schepen van 800 ton en het

[2] Op 1 januari 2001 fuseerden de gemeenten Den Ham en Vriezenveen onder de naam Vriezenveen. Op 1 juni 2002 werd de naam van de gemeente gewijzigd in de gemeente Twenterand.

verkrijgen van de daarvoor benodigde financiële dekking. Provinciale Staten hebben in maart 1997 ingestemd met de uitbouw van de vaarweg voor 800 tons scheepvaart, mits de financiering daarvan rond komt. In 1999 spreken Provinciale Staten van provincie Overijssel ook over een mogelijke opwaardering naar 1.000 ton. Later dat jaar wordt in Provinciale Staten benadrukt dat provincie Overijssel als einddoel opwaardering naar 800 ton formuleert en het meerjarig groot onderhoud voorlopig op die maat wordt uitgevoerd. Volgens verslagen van de commissie 'Werk voor Iedereen en Bereikbaar Overijssel' uit 1999 wordt aangegeven dat het kanaal in de praktijk bevaarbaar is voor schepen tot 1.000 ton als de opwaardering naar 800 ton gerealiseerd wordt. Het blijft in die tijd echter bij plannen, echt concreet worden die plannen in deze periode niet, met name omdat de financiering op dat moment niet rondkomt.

Verdere planvorming opwaardering kanaal

In 2003 verschijnt in opdracht van de provincie Overijssel de 'Verbeteringsstrategie vaarweg Almelo-Coevorden'. De provincie geeft aan dat de vaarweg op middellange termijn (2003 tot en met 2010) geschikt wordt gemaakt voor 600 tons schepen. Zodra de vaarweg vijf jaar operationeel is voor 600 tons schepen, vindt een beoordelingsmoment plaats. Het is op dat moment namelijk de bedoeling dat het kanaal op de lange termijn (2011 tot en met 2020) verder verruimd wordt en geschikt wordt voor 800 tons schepen. Bij het beoordelingsmoment wordt gekeken of er nog steeds nut en noodzaak is voor de verruiming naar 800 ton. Op 11 maart besluiten Gedeputeerde Staten tot vaststelling van de verbeterstrategie vaarweg Almelo-Coevorden. Daarbij wordt aangetekend dat er wordt ingestemd met de inhoudelijke strategie, los van de financiele gevolgen.

Opwaardering naar 600 ton

Tussen 2003 en 2005 wordt het kanaal geschikt gemaakt voor schepen tot 600 ton. Daarvoor wordt een brug vervangen, een zwaaikom aangelegd en worden damwanden aangepast. Ook vinden baggerwerkzaamheden plaats.

Brede ambitie om verder op te waarderen

In deze periode was sprake van een ambitie tot een mogelijke opwaardering naar 800 ton. Vanuit het bestuur van de provincie is rond 2004 nog geopperd het kanaal op te waarderen tot 1.000 ton. Daar ging een streep doorheen omdat de financiering van deze opwaardering niet rondkwam.

2.3 Voorbereiden besluitvorming en besluit opwaardering naar 700 ton

Provinciale ambities voor de bevaarbaarheid van het kanaal

In het provinciale coalitieakkoord 2007-2011 en in de Omgevingsvisie geeft de provincie Overijssel aan dat zij milieuvriendelijke vormen van vervoer, zoals vervoer over water, wil stimuleren. Een van de maatregelen waar de provincie aan werkt, is het verbeteren van de bevaarbaarheid van het kanaal Almelo - De Haandrik. In de Omgevingsvisie specificeert de provincie deze ambitie.

Uit de omgevingsvisie:
'… Voor het goederenvervoer over de weg (tonkilometers) wordt in 2020 een groei van 75% verwacht ten opzichte van 1999. Wij willen het aandeel van goederenvervoer over water en spoor vergroten om de congestie op de hoofdinfrastructuur voor

autoverkeer te beperken en het leefmilieu in stedelijk gebied te verbeteren (geluid, lucht). Het streven is een aandeel van minimaal 30% in 2020 over water en spoor, over de weg dus maximaal 70 procent in 2020...'.

In het Plan-Milieueffectrapport van 2008 wordt dan ook opgenomen bij de MER-plichtige uitspraken: "Verdieping Kanaal Almelo-Coevorden[3] van 600 naar 1000 ton en versterken en bundelen containeroverslag Kampen, Hengelo en Coevorden." Een verkenning van deze opwaardering staat gepland voor 2009.

Nadere verkenning verdere opwaardering

In 2008 geeft de provincie opdracht om een netwerkanalyse vaarwegen en een netwerkanalyse binnenhavens te maken. Aanleiding voor deze netwerkanalyses is de beleidsbrief van het ministerie van Verkeer en Waterstaat "Varen voor een vitale economie" en in de landelijke markt- en capaciteitsanalyse vaarwegen(LMCA).

In september 2008 worden deze netwerkanalyses opgeleverd. Uit de analyses komt naar voren dat, sinds 2007, de vraag naar vervoer met grotere schepen richting Coevorden is toegenomen. En aantal bedrijven heeft aangegeven geïnteresseerd te zijn in containervervoer over het kanaal. In het rapport wordt aangegeven dat het kanaal Almelo – De Haandrik een knelpunt vormt en dat een verkenning naar opwaardering van het kanaal Almelo – De Haandrik naar 1.000 ton past bij het streven om goederenvervoer over water te stimuleren. Verder wordt in het rapport geconcludeerd dat een verkenning naar verdere opwaardering van het kanaal op korte termijn noodzakelijk is. De herijking op nut en noodzaak van verdere opwaardering van het kanaal die bij de opwaardering tot 600 ton in 2005 was voorzien in 2010, zou hiermee eerder plaatsvinden. Uit de rapporten wordt niet duidelijk op welke wijze de gemeente Twenterand is betrokken bij de analyse en het formuleren van conclusies.

In het voorjaar van 2009 vindt na de netwerkanalyses een verdere verkenning van de mogelijk opwaardering van kanaal Almelo – De Haandrik plaats. In april 2009 verschijnt een extern rapport waarbij de maatschappelijke kosten en baten in kaart zijn gebracht (een quick scan MBKA). In de analyse zijn drie mogelijke varianten onderzocht:

1. Variant 1: opwaardering voor verlengde Kempenaars met een laadvermogen van 700 ton (SEMT klasse II)
2. variant 2: opwaardering voor containervaart van max 32 TEU (SEMT klasse II+)
3. variant 3: opwaardering voor Dortmund-Eens schepen met een laadvermogen van 1.000 ton (SEMT klasse III).

Binnen de varianten wordt nog een onderverdeling gemaakt in twee subvarianten: A) enkelstrooksprofiel (éénrichtingsverkeer waarbij wachtplaatsen/passeervoorzieningen noodzakelijk zijn) en B) krapprofiel (passeren kan bij beperkte intensiteit).

Bij elke variant zijn vervoerkundige effecten, economische effecten en kosten en baten in beeld gebracht. Eén variant (1A: enkelstrooks en laadvermogen 700 ton) heeft een positieve uitkomst, de overige varianten scoren negatief. Uit het rapport valt niet af te leiden of de gemeente Twenterand betrokken is geweest bij het opstellen van dit rapport. Uit gesprekken met betrokkenen uit deze periode lijkt het echter onwaarschijnlijk dat de gemeente input heeft geleverd voor dit rapport.

[3] Daarmee doelt de provincie op kanaal Almelo – De Haandrik.

Op basis van de conclusies van de MKBA besluiten Gedeputeerde Staten op 12 mei 2009 variant 1A verder uit te werken in een plan van aanpak.

Een plan van aanpak voor de opwaardering naar 700 ton

Tussen mei en oktober 2009 werkt provincie Overijssel aan een plan van aanpak voor een opwaardering van het kanaal naar 700 ton. Het plan van aanpak krijgt de naam 'Een vaarweg met potentie: een toekomstgerichte combinatie van onderhoud en investering.' In het plan van aanpak wordt de opwaardering nader onderzocht, in combinatie met regulier beheer en onderhoud. De opwaardering zelf houdt in dat het kanaal wordt verdiept, dat wachtplaatsen worden aangelegd en dat bruggen worden vervangen. Het plan bestaat vooral uit (technische) beschrijvingen. Achtereenvolgens gaat de provincie in op de opdracht, het doel van de opwaardering, de beschrijving van de bestaande situatie, het vaarwegprofiel, kunstwerken, financiën en de resultaten van een proefvaart koppelverband. In het plan wordt niet ingegaan op omgevingsmanagement.

In dezelfde periode in 2009 brengt provincie Overijssel een *Overijsselse Standaard voor projectmatig en programmatisch werken* uit. Dit is een intern ambtelijk document dat ingaat op de manier waarop de provincie projecten en programma's uitvoert en hoe de rollen binnen de organisatie belegd zijn. Over de rollen van externe partijen (zoals een gemeente) wordt zeer beperkt gesproken:

- De bestuurlijk opdrachtgever maakt met ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer afspraken over wederzijdse verwachtingen, waaronder de rol van de bestuurlijk opdrachtgever richting externe partijen;
- De opdrachtgever is onder andere verantwoordelijk voor bestuurlijke relaties binnen het project of programma;
- De opdrachtnemer werkt uit op welke wijze hij/zij invulling geeft aan de opdracht en besteedt onder meer aandacht aan communicatie;
- In het kader van projectbeheersing wordt aandacht besteed aan onder andere 'organisatie.' Hier maken deel van uit de rollen van personen en organisaties en het onderhandelen tussen betrokken partijen in het project;
- In het kader van projectbeheersing wordt ook aandacht besteed aan 'informatie'. Hierbij wordt ook gesproken over externe communicatie. In projectplannen moet worden opgenomen welke informatie bij wie, wanneer terecht moet komen op welke manier. In de projectverantwoording moet informatie opgenomen staan over een (externe) communicatiestrategie;

Een onderdeel van implementatieplannen is de projectcontext/omgeving. Dat wordt verder niet verder uitgewerkt in de standaard voor programmatisch werken.

Besluitvorming in de Gedeputeerde Staten

In voorbereiding op de bespreking in de Gedeputeerde Staten vindt eind oktober 2009 een portefeuillehoudersoverleg plaats over het plan van aanpak. Uit de ambtelijke voorbereiding blijkt dat er € 18,9 miljoen nodig is voor de opwaardering in combinatie met de geplande beheer- en onderhoudswerkzaamheden. Uit een proefvaart blijkt ook dat koppelvaart onder voorwaarden kan worden toegestaan . Dit wil zeggen dat twee aan elkaar gekoppelde schepen op het kanaal worden toegestaan, zodat meer containers vervoerd kunnen worden. De portefeuillehouder krijgt als advies mee om akkoord te gaan met de opwaardering naar 700 ton, waarbij nadrukkelijk wordt gewezen op marktontwikkelingen die opwaardering naar 700 ton nodig maken. Bedrijven langs en gebruikers van het kanaal willen het kanaal namelijk beter benutten en er is vraag naar vervoer via verlengde kempenaars. Voor de dekking van de kosten wordt voorgesteld om de benodigde investering ten laste te brengen van de

Bestemmingsreserve waterwegen en koppelvaart onder voorwaarden toe te staan. Ook wordt meegegeven dat stakeholders na het besluit van Gedeputeerde Staten geïnformeerd dienen te worden.

Het plan van aanpak voor de opwaardering wordt op 10 november 2009 besproken in de Gedeputeerde Staten. De Gedeputeerde Staten besluiten het kanaal conform variant 1A van het plan van aanpak vóór 1 januari 2014 geschikt te maken voor verlengde Kempenaars met een maximaal laadvermogen van 700 ton en maximale afmetingen van 63 x 6,6 x 2,6 meter. Over de financiering van deze opwaardering wordt ook besloten. De Gedeputeerde Staten stellen een budget van € 18,9 miljoen beschikbaar: zij gaan akkoord met het voorstel om € 1,8 miljoen te gebruiken van de IOO gelden *B5 Quick Wins Binnenhavens* en € 17,1[4] miljoen van het *Bestemmingsreserve Waterwegen*. Van de *Bestemmingsreserve Waterwegen* is € 11,7 miljoen bedoeld voor regulier beheer en onderhoud. Koppelvaart wordt onder voorwaarden toegestaan, zo besluiten de Gedeputeerde Staten. Met de besluiten geven de Gedeputeerde Staten opdracht aan de eenheid Wegen en Kanalen van de provincie om het plan van aanpak uit te voeren.

In 2021 schrijft de Rekenkamer Oost Nederland in de bestuurlijke nota *'Risico's Kanaliseren, aandacht voor risico's bij werkzaamheden aan het kanaal Almelo - De Haandrik'* dat al bij de start van het project helder was dat het budget krap was. De provincie heeft aanbestedingen opgedeeld om zo scherp mogelijke aanbiedingen te krijgen, waardoor de werkzaamheden in acht percelen werden uitgevoerd door verschillende opdrachtnemers. De Rekenkamer noemt deze strategie een 'niet voor de hand liggende keuze', vanwege het kleine projectteam van de provincie dat de rol had om te sturen op al deze onderdelen[5].

Tevens concludeert de Rekenkamer Oost Nederland dat de focus bij besluitvorming in GS lag op de bijdrage die het opgewaardeerde kanaal kon leveren aan het goederenverkeer over water (de zogeheten modal shift). Risico's maakten geen onderdeel uit van de afwegingen, aldus de Rekenkamer[6].

De betrokkenheid van gemeente Twenterand bij de besluitvorming

Na het besluit van de Gedeputeerde staten worden de Provinciale Staten dezelfde dag per brief op de hoogte gebracht. Op 11 november 2009 volgt een persbericht. In het persbericht wordt benoemd dat de aanpassingen op de vaarroute belangrijk zijn voor de economische ontwikkeling van het gebied, voor het milieu en voor de bereikbaarheid van Overijssel. De gedeputeerde noemt de ontwikkelingen rond het kanaal Almelo – De Haandrik het resultaat van een goede samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en scheepvaart.

We hebben in alle college- en raadsstukken gezocht of er op enig moment bestuurlijk of politiek aandacht is besteed aan de opwaardering: dit was niet het geval. We concluderen op basis daarvan dat het gemeentebestuur van Twenterand (college en raad) in de aanloop naar de besluitvorming niet actief betrokken of geïnformeerd is door de provincie. Het was bestuurlijk ook geen issue. Tussen 2006 en 2010 hebben het College van B&W en de gemeenteraad slechts tweemaal kort gesproken over het kanaal. In beide gevallen ging dat niet om de opwaardering of ambities voor het kanaal.

[4] In de perspectiefnota van 2010 besluiten de Provinciale Staten € 17,1 miljoen beschikbaar te stellen voor het opwaarderen van het kanaal, het vervangen van bruggen en regulier onderhoud.
[5] Zie paragraaf 2.2 van de bestuurlijke nota.
[6] Zie paragraaf 2.3 van de bestuurlijke nota.

Alle gesprekspartners die vanuit Twenterand bestuurlijk betrokken waren, zijn duidelijk over de betrokkenheid van gemeente Twenterand bij de besluitvorming over de opwaardering: die was nihil. Meerdere portefeuillehouders geven aan dat zij in de periode voorafgaand aan het besluit tot opwaardering niet geïnformeerd zijn over het ophanden zijnde besluit vanuit de provincie. Het persbericht op 11 november 2009 was het eerste moment dat het gemeentebestuur is geïnformeerd. Volgens alle gesprekspartners die we gesproken hebben in Twenterand, zijn bewoners langs het kanaal ook niet actief betrokken of actief geïnformeerd in aanloop naar de besluitvorming tot opwaardering in 2009[7]. Voor zover we hebben kunnen nagaan leidde dat in die tijd overigens niet tot grote onrust onder inwoners.

2.4 Relevante aspecten na het besluit tot opwaardering in november 2009

Risico's bij de opwaardering

Bijna een jaar na het besluit door Gedeputeerde Staten, organiseert de provincie Overijssel in september 2010, oktober 2010 en januari 2011 drie risicosessies ter voorbereiding op de opwaardering. Bij de risicosessies zijn leden van het projectteam en projectmedewerkers van de provincie aanwezig. De risicosessie wordt begeleid door adviseurs van Royal Haskoning. De gemeente Twenterand en bewoners rond het kanaal waren niet uitgenodigd bij deze risicosessies.

Bij de risicosessies is gekeken naar risico's vanuit drie invalshoeken:

- Bruggen (59 risico's)
- wachtplaatsen (56 risico's)
- baggeren (56 risico's)

De risicosessies hebben geleid tot een risicoanalyse die circa 170 risico's telt, waarvan geen enkel risico als 'groot' werd aangeduid en 20 risico's de score 'middelgroot' kregen. Alle andere risico's werden als 'klein' bestempeld. Deze scores zijn gebaseerd op een weging van de kans van optreden en de gevolgen daarvan in tijd en geld.

In de top-20 risico's staan twee risico's die (deels) betrekking hebben de omgeving van het kanaal:

- Op plaats 8 staat het risico (bij risico's rond baggeren) dat beschoeiing bezwijkt door inzakken van het onderwatertalud. In de toelichting op dit risico is gewezen op het mogelijk verzakken van de weg en de kans dat er minder aanlegmogelijkheden zijn voor schepen. Als beheersmaatregelen worden aangegeven dat er onderzoek moet plaatsvinden en berekeningen moeten worden uitgevoerd over (de sterkte van) het onderwatertalud en de damwanden. Dit risico wordt geduid als middelgroot. De kans op optreden wordt geschat op 'reëel'/25%.
- Op plaats 13 staat het risico (bij risico's rond bruggen) van onvoldoende draagvlak bij stakeholders doordat zij onvoldoende worden geïnformeerd en er een gebrek is aan communicatiecapaciteit. Dat kan leiden tot minder draagvlak, tegenwerking en vertraging. Als beheersmaatregelen worden genoemd dat de taakverdeling goed moet worden vastgelegd, er goede overlegstructuren moeten zijn en er een integraal planproces moet zijn. Dit

[7] Dat geldt overigens niet voor het onderdeel kunstwerken (bruggen). Daarover zijn wel gesprekken gevoerd met inwoners en zijn informatiebijeenkomsten georganiseerd. Zie ook verder in het rapport.

risico wordt geduid als middelgroot. De kans op optreden wordt geschat op 'reëel'/25%. Hoewel dit risico (draagvlak) is gerubriceerd onder de risico's rond bruggen, komt het ook terug bij risico's rond wachtplaatsen en risico's rond baggeren. In alle drie de categorieën staat het risico hoog in de respectieve lijst met risico's en krijgt het de status 'middelgroot.'

Verder wordt nog een aantal risico's genoemd rond baggerwerkzaamheden (in relatie tot de omgeving):

- Kans op bezwijken van boordvoorzieningen bij baggeren (klein risico)
- Verkeerde aannames cq. verborgen gebreken door onzorgvuldige voorbereiding en niet de juiste deskundigheid betrokken in de voorfase (klein risico).
- Te weinig controle/monitoring op de werkzaamheden aannemer (klein risico).
- Beschikbare kundige capaciteit binnen de provincie voor dit (type) project (klein risico).
- Kweltoename, waardoor vernatting nabijgelegen percelen (klein risico)

Zoals in de bovenstaande opsomming te lezen is, hebben enkele risico's mogelijk betrekking op schade aan objecten van derden. Als beheersmaatregelen voor die risico's wordt aangegeven dat goed onderzoek moet worden verricht en dat eisen worden opgenomen in de vraagspecificatie voor het verrichten van een nulmeting. De omgang met stakeholders zoals gemeenten komt nergens in de risicoanalyse aan bod, behoudens bij het verstrekken van de noodzakelijke omgevingsvergunningen.

Uit de analyse van de risico's in het risicorapport trekken we dezelfde conclusie als de Rekenkamer Oost-Nederland in het rapport uit 2021 (zie tekstkader), namelijk dat er onvoldoende is doorgeredeneerd naar de impact van de (omgevings)risico's. Daarnaast zijn stakeholders (inwoners, ondernemers, gemeenten) niet betrokken bij de risicosessies.

In 2021 constateerde de Rekenkamer Oost Nederland in de bestuurlijke nota *'Risico's Kanaliseren, aandacht voor risico's bij werkzaamheden aan het kanaal Almelo - De Haandrik'* dat er bij de risicoanalyse 'niet voldoende' is doorgeredeneerd naar de impact van risico's voor de omgeving. Volgens de Rekenkamer Oost Nederland zijn opdrachtnemers bovendien enkele afspraken over het beheersen van risico's niet nagekomen en heeft de provincie de naleving van deze afspraken niet afgedwongen. Dat blijkt onder andere uit het niet aanleveren van een nieuwe risicomatrix bij de baggerwerkzaamheden ondanks herhaalde verzoeken vanuit de gemeente, en uit het uitblijven van een verschillenanalyse tussen voor- en na-opnames van panden[8].
Naast de risicosessies heeft Royal Haskoning trillingsmetingen en een verkennend en aanvullend kwelonderzoek uitgevoerd. De Rekenkamer Oost Nederland geeft hierover aan dat trillingsmetingen zijn uitgevoerd maar dat er niet naar is gehandeld, terwijl de trillingen de norm hebben overschreden en dat dit … schade zal hebben veroorzaakt bij een deel van de nabijgelegen panden. Het kwelonderzoek en daaruit volgende monitoringsplan van Royal Haskoning bleek achteraf niet uitgebreid genoeg om kwel te detecteren in het gebied waar watervoerlast werd gemeld. De monitoringspunten lagen te ver uit elkaar en de tijdreeksanalyse voor de peilbuizen gaf geen betrouwbare uitkomst.[8]

Werkzaamheden voor de opwaardering

[8] Zie paragraaf 2.3 van de bestuurlijke nota van de rekenkamer Oost Nederland.

Vanaf het najaar van 2011 tot medio 2016 vinden de werkzaamheden aan het kanaal plaats voor de opwaardering naar 700 ton. Volgens de oorspronkelijke planning zou de opwaardering in 2014 gereed zijn, maar die planning loopt uit vanwege onder andere een geschil over het gebruik van een depot en door de noodzaak tot een nieuwe aanbesteding. De werkzaamheden bestaan uit het uitbaggeren van het kanaal, het realiseren van dertien wachtplaatsen, het vervangen van een deel van de boordvoorzieningen en het vervangen van vijf bruggen. In deze periode is door de provincie een aantal inloopavonden georganiseerd en een bijeenkomst met plaatselijke belangenverenigingen. De nadruk van deze bijeenkomsten lag volgens betrokkenen vooral op de realisatie van de kunstwerken (bruggen).

Uit een nieuwsbrief over de werkzaamheden van november 2010 blijkt dat ook dan nog het plan is om in de toekomst het kanaal verder op te waarderen. De projectleider schrijft dan in die nieuwsbrief:

Op dit moment kunnen alleen schepen tot 600 ton door het kanaal en dat kan net uit. Daar ligt ook de aanleiding van het project. Bij het vervoer van grondstoffen van Rotterdam naar Coevorden heeft het bedrijfsleven steeds meer hinder van het verkeer op de weg waarop ze de politiek gevraagd hebben het vervoer over water makkelijker en rendabeler te maken… "We gaan daarom het kanaal stapsgewijs opwaarderen. In 2005 hebben we het kanaal geschikt gemaakt voor schepen van 600 ton. Nu doen we dat voor schepen van 700 ton en uiteindelijk hopen we zelfs schepen van 1.000 ton door het kanaal te kunnen laten varen."

Verstrekken omgevingsvergunning

Op 20 april 2011 ontvangt de gemeente Twenterand een aanvraag voor de omgevingsvergunning om het kanaal op te waarderen naar 700 ton. De aanvraag betreft baggerwerkzaamheden, de aanleg van wachtplaatsen en de vervanging van een aantal bruggen. Op 26 april reageert een medewerker van de afdeling Dienstverlening op de aanvraag met een procesbericht: behandeling zal binnen de standaardtermijn plaatsvinden. Op 12 mei 2011 volgt het besluit over de aanvraag: de omgevingsvergunning wordt verleend. Het College van B&W heeft het besluit op 20 mei gepubliceerd. We hebben in de archieven van de gemeente geen bezwaren tegen het besluit aangetroffen.

Bij de beoordeling van de aanvraag heeft gemeente Twenterand getoetst op Wabo-aspecten, specifiek op de toetsingsaspecten die benoemd zijn in artikel 2.10 van de Wabo. Uit de toets bleek:

- Dat het aannemelijk is dat het bouwwerk voldoet aan het bouwbesluit;
- Dat het aannemelijk is dat het bouwwerk voldoet aan de bouwverordening van gemeente Twenterand (2010);
- Dat het onderhavige werk geen monument is;
- Dat het bouwplan gelegen is in een gebied waar de welstandsnota niet van toepassing is;
- Dat het bouwwerk in overeenstemming is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Vroomshoop Woongebied', 'Kleine Kernen Geerdijk' en 'Vriezenveen Woongebied en Bedrijven', geprojecteerd met de bestemming 'water.'

Concluderend waren er, vanuit het toetsingskader van de Wabo, geen redenen om de omgevingsvergunning te weigeren. We hebben in de archieven van de gemeente Twenterand niet kunnen terugvinden of de gemeente Twenterand op aanvullende zaken heeft getoetst, zoals omgevingsrisico's, maar dat lijkt onwaarschijnlijk.

Circa een maand later, op 22 juni 2011, ontvangt gemeente Twenterand nog een tweede aanvraag voor een omgevingsvergunning. Deze is ook gericht op de boordvoorzieningen van kanaal Almelo – De Haandrik en ook hier wordt omschreven dat het kanaal geschikt gemaakt wordt voor 700 tons scheepvaart, maar deze aanvraag heeft betrekking op het aanbrengen van een damwand. Op 27 juni 2011 verleent de gemeente ook deze omgevingsvergunning. De besluitvormingsprocedure is uitgevoerd overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.7 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en beoordeeld t.a.v. artikel 2.10. Daarnaast heeft de gemeente de aanvraag getoetst aan het Besluit omgevingsrecht en de Ministeriële regeling omgevingsrecht. Uit de bijlage met afwegingen blijken dezelfde conclusies die in april/mei ook werden getrokken. Op 7 juli heeft het College van B&W het besluit gepubliceerd.[9]

We constateren dat de gemeente Twenterand in twee weken heeft besloten over de eerste aanvraag en binnen een week heeft besloten over de tweede aanvraag. Voor een regulier proces kan de gemeente acht weken de tijd nemen en er is ruimte voor een verlenging van zes weken.

Op 1 juli 2016 is de feitelijke opwaardering gerealiseerd en wordt het kanaal vrijgegeven voor schepen tot 700 ton.

Schadeclaims en de afhandeling daarvan

Naarmate de tijd verstrijkt neemt het aantal schademeldingen toe. Tijdens de werkzaamheden voor de opwaardering komen zo'n 40 schademeldingen binnen bij de provincie. Vanaf 2018 neemt het aantal meldingen sterk toe en halverwege 2021 zijn er in totaal meer dan 400 schademeldingen gedaan. De schades richten zich met name op een gebied van circa acht kilometer langs het kanaal in de plaats Vroomshoop, gelegen in Twenterand.

Naar aanleiding van de schademeldingen worden allerlei onderzoeken opgestart naar schadeoorzaken. Provinciale Staten besluiten op 1 juli en 28 oktober 2020 tot regelingen voor de aanpak voor schades aan panden langs het kanaal, in de praktijk leiden deze regelingen tot onrust en uitsluitsel van duidelijkheid voor sommige pandeigenaren.

In 2021 laat gemeente Twenterand CRUX Engineering een handhavingsonderzoek uitvoeren. Dit onderzoek is bedoeld om de ingediende stukken bij de vergunningsaanvraag in 2011 te beoordelen t.a.v. het geotechnisch ontwerp, en om te toetsen of destijds binnen de kaders van de afgegeven vergunning in 2011 is gebouwd. De nadruk bij dit onderzoek ligt op het deeltraject dat binnen gemeentegrenzen valt. CRUX Engineering concludeert in september 2021 dat op onderdelen in afwijking van de verleende vergunning van 2011 is gebouwd (bijvoorbeeld dat *klapankers* in plaats van *leeuwankers* zijn toegepast en dat damwanden gelijk of langer zijn dan volgt uit aangeleverde ontwerp. CRUX concludeert ook dat de 'as-built' situatie (weergave van de nieuwe situatie na de uitvoeringswerkzaamheden) als vergelijkbare en/of gelijkwaardige oplossing kan worden gezien ten aanzien van het ontwerp.

[9] We kunnen niet uitsluiten dat er naast deze twee omgevingsvergunningen nog andere omgevingsvergunningen zijn aangevraagd en zijn behandeld. Die hebben we echter niet aangetroffen in het archief van de gemeente.

Naar aanleiding van het rapport van CRUX Engineering volgen handhavingsverzoeken en bezwaarschriften. In juli 2022 geeft gemeente Twenterand dan alsnog een omgevingsvergunning af voor de werkzaamheden die in 2011/2012 zijn uitgevoerd. In een bericht op de gemeentewebsite wordt toegelicht dat de uitgevoerde werkzaamheden niet overeenkwamen met de omgevingsvergunning die was verleend. 'Er zijn namelijk afwijkende ankers en damwanden gebruikt, zowel qua soort als qua lengte.' Dat blijkt ook uit provinciaal onderzoek. Een onafhankelijke bezwarencommissie heeft tijdens het behandelen van de bezwaren het advies voorgelegd aan het college om 'oude' en 'nieuwe' gegevens te vergelijken en de mogelijkheid van 'legalisatie' te toetsen en niet tot handhaving over te gaan. Het college heeft dat advies overgenomen en uit het rapport van CRUX blijkt dat de gemeente op basis van de 'nieuwe' gegevens de vergunning ook kon verlenen. Dat leidde tot een nieuwe aanvraag omgevingsvergunning van de provincie. Over het besluit om die vergunning af te geven schrijft de gemeente:

"Een gemeente kan een dergelijke vergunning niet weigeren. Weigeren is alleen mogelijk als de constructie niet voldoet aan de eisen die de wetgever stelt. Onderzoek van CRUX Engineering B.V. heeft aangetoond dat de bouwwerkzaamheden voldoen aan de wet- en regelgeving. De gemeente Twenterand heeft besloten het advies van CRUX Engineering B.V. over te nemen en de omgevingsvergunning te verlenen. De bouwwerkzaamheden zijn hiermee gelegaliseerd, wat betekent dat ze wettelijk goedgekeurd zijn.

Met u is de gemeente Twenterand van mening dat het dossier pijnlijk inzichtelijk heeft gemaakt dat niemand foutloos is. Er is echter na 11 jaar geen alternatief. Terug naar de vergunde situatie van vóór 2011 betekent immers dat het bestaande gesloopt moet worden en er opnieuw gebouwd moet worden omdat de oude oeverconstructie van voor 2011 niet meer voldeed. Positief is dat de daadwerkelijk gerealiseerde oeverconstructie en wachtplaatsen voldoen."

Op 19 april 2023 nemen de Provinciale Staten unaniem een motie aan om een onafhankelijk bemiddelaar aan te stellen en mevrouw Keijzer de opdracht te geven om een beeld te vormen van de huidige situatie van omwonenden en ondernemers i.r.t. de provincie en andere overheden en daarover te rapporteren en met aanbevelingen te komen om het vertrouwen in de provincie te herstellen en de schades op korte termijn te herstellen of te compenseren.

Mevrouw Keijzer levert haar rapport 'Wat rechtmatig is, is niet altijd ook rechtvaardig' in september 2023 op. Onderdeel van haar aanbevelingen is het aanstellen van een bestuurlijk kopstuk van buiten de provincie. Deze persoon dient beschikbaar te zijn voor de mensen en spreekt bestuurders aan als situaties vastlopen of als procedures versneld kunnen worden. In 2024 stelt de provincie Overijssel de heer Slob aan voor deze taak.

De laatste ontwikkelingen bij het kanaal

Op 27 september 2024 deelt de provincie Overijssel dat de oeverconstructies langs het kanaal voor grote delen niet voldoen aan de normen en dat onderhoud nodig is om de oeverconstructies aan te pakken. Deze grote nieuwe onderhoudsopgave maakt dat de provincie de toekomstfunctie van het kanaal opnieuw wil vaststellen. Dit bericht leidt tot onrust bij inwoners en op de eigen website meldt de provincie dat zij erkent dat 'communicatie beter had gemoeten gezien deze gevoelde emoties.'

In alle gesprek met gedupeerden is de emotionele last van dit dossier aan de orde gekomen. Gedupeerden hebben aangegeven dat zij nog steeds veel stress en onrust ervaren en dat de afhandeling van schade te lang duurt. Zij delen

dat de problematiek rond het kanaal tot gezondheidsproblemen heeft geleid, tot echtscheidingen, tot verslechterde relaties tussen bewoners en tot noodzakelijke verhuizingen vanwege (mentale en fysieke) gezondheidsoverwegingen.

De nieuwe onderhoudsopgave en de discussie over de toekomstfunctie van het kanaal vraagt – zeker in het licht van alle schadegevallen – om een zorgvuldig traject naar de bewoners rond het kanaal en een goede afstemming over processtappen en communicatie tussen de provincie en gemeente Twenterand.

3. Conclusies

3.1 Vooraf

De onderzoekscommissie heeft de besluitvorming rond de opwaardering van kanaal Almelo – De Haandrik onderzocht, inclusief de aanloop daarnaartoe en de periode daaropvolgend. In het voorgaande hoofdstuk hebben we de relevante gebeurtenissen chronologisch beschreven en op diverse plekken ook verwezen naar de beleving van onze gesprekspartners en naar conclusies die in andere rapporten zijn getrokken, waaronder die van de Rekenkamer Oost Nederland.

Het doel van dit onderzoek is om te leren van de casus opwaardering kanaal Almelo – De Haandrik en die lessen te benutten bij actuele en toekomstige opgaven die in de fysieke omgeving van gemeente Twenterand spelen. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkelingen in en rondom het Hammerflier, waar een opgave ligt om de drinkwaterwinning te verdrievoudigen. Daarbij is Vitens belanghebbende, is de provincie regisseur/bestuurlijk trekker en is Twenterand betrokken omdat 90% van het betreffende grondgebied in de gemeente Twenterand ligt. Ook actueel zijn de gesprekken over het verbeteren van de veiligheid van de N36 tussen Ommen en Almelo en de toekomstige elektrificatie van het spoor. In november 2024 deelde de verantwoordelijk portefeuillehouder van Twenterand nog dat de gemeenten Twenterand, Almelo en Hardenberg samen optrekken richting Den Haag om budget vrij te maken om de N36 verkeersveiliger te maken. Want ook bij dit project geldt: het betreft (ten dele) Twenterands grondgebied, maar de status van Rijksweg maakt dat Twenterand niet in de lead is om maatregelen te treffen voor de verkeersveiligheid.

In dit hoofdstuk formuleren we de conclusies die we baseren op de reconstructie. We starten met conclusies die te maken hebben met de context van het opwaarderingsbesluit. Vervolgens formuleren we conclusies over de betrokkenheid van gemeente Twenterand en omwonenden. We eindigen de conclusies over de rol en positie van de gemeente in casus over de opwaardering van het kanaal Almelo – De Haandrik.

3.2 Conclusies

Op basis van de reconstructie en de gesprekken die we hebben gevoerd met betrokkenen komen we tot tien conclusies.

1. **De opwaardering van kanaal Almelo – de Haandrik naar 700 ton was vooral economisch gemotiveerd. Het besluit werd gemaakt in een tijd dat het slecht ging met de Nederlandse economie en in een tijd waarbij vervoer over water als belangrijk alternatief opkwam voor vervoer over weg.**

In 2009 bevond de Nederlandse economische zich in een diepe crisis en kromp de economie met 3,9 procent, de grootste jaarlijkse krimp ooit door het CBS gemeten. De werkloosheid was hoog en een recordaantal bedrijven ging failliet. Er werden forse overheidsuitgaven gedaan om de economie te stimuleren en het vertrouwen in de economie terug te winnen. Het was in deze context dat de provincie Overijssel besloot het kanaal Almelo – De Haandrik op te waarderen naar 700 ton.

In deze periode kwam vervoer over water ook als belangrijk alternatief op voor vervoer over de weg. De provincie Overijssel omschreef in haar omgevingsvisie dat zij het aandeel goederenvervoer over water wilde vergroten om congestie te beperken en het leefmilieu te verbeteren. Die ambitie verwoorde de provincie ook in het provinciale coalitieakkoord 2007-2011. Niet enkel uit stukken maar ook uit gesprekken blijkt deze tendens: voormalige bestuurders onderstrepen dat veel verwacht werd van vervoer over water als alternatief voor vervoer over de weg.

2. De opwaardering van kanaal Almelo – De Haandrik vindt zijn beleidsmatige oorsprong in diverse beleidsplannen van rond de eeuwwisseling. De ambitie om op te waarderen varieerde van 700 tot 1.000 ton in de loop van de tijd.

Het besluit tot de opwaardering van het kanaal werd door Gedeputeerde Staten genomen in het najaar van 2009, maar al jaren eerder spraken bestuurders de ambitie uit om het kanaal op te waarderen. Die ambities gingen bovendien regelmatig verder dan 700 ton, soms tot 1.000 ton. Al rond de eeuwwisseling werd in het Rijksvaarwegenplan kwam de opwaardering van het kanaal aan de orde vanuit de doelstelling om het transport per water te stimuleren. In het streekplan 2000+ van de provincie Overijssel (december 2000) is het kanaal aangemerkt als een vaarweg beroepsvaart klasse IIA 800/1000 ton. In de Verbeterstrategie vaarweg Almelo-Coevorden van 2003 stond beschreven dat het kanaal op lange termijn geschikt wordt gemaakt voor 800 tons schepen. En in het Plan-Milieueffectrapport van 2008 is beschreven dat het kanaal Almelo-Coevorden zou worden opgewaardeerd naar 1000 ton.

Er is geen duidelijke lijn te ontdekken in de mate van opwaardering van het kanaal. De ambitie varieerde van 700 tot 1.000 ton en werd regelmatig bijgesteld. Ook na opwaardering van het kanaal naar 700 ton in 2009, bleef steeds het perspectief van verdere opwaardering als streefbeeld bestaan. Dat blijkt zowel uit de gevoerde gesprekken als uit de nieuwsbrief van november 2010, waarin de ambitie te lezen is om het kanaal op langere termijn nog verder op te waarderen naar 1.000 ton.

3. Er was in de periode voorafgaand aan het besluit tot opwaardering brede consensus over de wens om het kanaal op te waarderen.

We constateren dat bestuurders van de gemeente, de provincie en het Rijk voorstander waren van de opwaardering van het kanaal. We hebben geen signalen ontvangen van ambtelijke weerstand tegen de opwaardering van het kanaal; zowel niet bij de gemeente Twenterand als bij de provincie. In tegendeel: ook ambtelijk zien we vooral signalen van steun voor deze opwaardering in de periode voorafgaand aan het besluit in 2009. Ondersteunende indicaties daarvoor zien we in het feit dat de risicosessies van provincie Overijssel en Royal Haskoning pas plaatsvonden na het besluit tot opwaardering, en in de wijze waarop de gemeente Twenterand de omgevingsvergunningaanvragen in een kort tijdsbestek (marginaal) heeft getoetst en goedgekeurd.

Overigens merken we op dat de Provinciale Staten van Overijssel geen rol hebben gespeeld bij het nemen van het besluit. Het is een besluit van Gedeputeerde Staten geweest, aangezien de benodigde budgetten voor de

opwaardering reeds waren geborgd in de meerjarenbegroting van de provincie. De Provinciale Staten zijn op de dag van besluitvorming door Gedeputeerde Staten geïnformeerd over het besluit.

Ook komt uit gesprekken met omwonenden het beeld naar voren dat omwonenden voorafgaand aan de werkzaamheden geen weerstand hadden tegen het besluit om het kanaal op te waarderen. Die weerstand ontstond pas toen de eerste schadegevallen zichtbaar werden en de eerste schadeclaims werden ingediend. Hierbij tekenen we wel aan dat omwonenden niet betrokken zijn geweest bij het besluitvormingsproces rond de opwaardering. De participatie van omwonenden heeft zich beperkt tot een participatietraject voor de vormgeving van de nieuwe bruggen.

4. De opwaardering van het kanaal werd (deels) gezien als regulier onderhoud. Het is onduidelijk wat het effect daarvan is geweest voor de aanpak en participatie.

In 1999 spreken de Provinciale Staten uit dat het meerjarig groot onderhoud voor het kanaal Almelo – De Haandrik voorlopig op de maat van 800 ton wordt uitgevoerd. In de zomer van 2009 werkt provincie Overijssel een plan van aanpak dat getiteld is 'een toekomstgerichte combinatie van onderhoud en investering.' Meer dan 60% van het budget dat Gedeputeerde Staten dat najaar vrijmaakt voor de opwaardering was bestemd voor regulier beheer en onderhoud. De provincie verantwoordt de werkzaamheden aan het kanaal in de jaarverslagen onder het meerjarenprogramma groot onderhoud.

We hebben getracht om te achterhalen wat de betekenis is geweest van het feit dat de opwaardering vooral werd benaderd als regulier onderhoud op de wijze waarop de werkzaamheden zijn uitgevoerd. Een aantal gesprekspartners heeft aangegeven dat de gekozen aanpak anders (robuuster) zou zijn geweest als de werkzaamheden waren benaderd als opwaardering en niet als regulier onderhoud, en dat dit ook gevolgen zou hebben gehad voor de wijze waarop de omgeving zou zijn betrokken bij de planvorming en aanpak. We hebben dit niet eenduidig vast kunnen stellen in dit onderzoek.

5. In de aanloop naar besluitvorming over de opwaardering van het kanaal naar 700 ton hebben risico's geen rol gespeeld.

Dat risico's geen rol hebben gespeeld blijkt uit verschillende zaken. Ten eerste werd de risicoanalyse gedaan nádat Gedeputeerde Staten besloten om het kanaal op te waarderen. Ten tweede waren bij de risicosessies enkel medewerkers van de provincie en het externe bureau aanwezig. De betreffende gemeenten, omwonenden, andere experts of tegendenker of 'kritische vriend' van buitenaf waren niet betrokken bij de risicosessies.

Het moment van de risicosessies (na de besluitvorming) en de uitkomsten van de risicosessies (geen 'rode vlaggen') geven een duidelijk beeld dat de risicosessies bedoeld waren om *na* het besluit het project te beheersen. De risicosessies waren dus niet bedoeld om het besluit te onderbouwen.

In de risicosessies zijn wel een aantal omgevingsrisico's geïdentificeerd (bij bruggen, wachtplaatsen en baggeren). Bij deze risico's zijn diverse mitigerende maatregelen genoemd, zoals het uitvoeren van aanvullend onderzoek. Voor zover wij hebben kunnen nagaan zijn deze aanvullende onderzoeken om omgevingsrisico's te verminderen, niet uitgevoerd. Daarnaast constateren we dat in de risicoanalyse weinig is doorgeredeneerd naar de impact van risico's. Deze conclusie is in lijn met de conclusie van de rekenkamer Oost Nederland in het rapport uit 2021.

6. **De gemeente Twenterand is op geen enkele wijze betrokken geweest bij het proces rond de voorbereiding voor besluitvorming tot opwaardering en bij het monitoren van de voortgang van de werkzaamheden. Dat geldt voor de raad, voor het college van B&W, en voor de ambtelijke organisatie.**

De gemeenteraad en het college van Twenterand hebben in de periode voorafgaand aan het besluit in 2009 niet gesproken over de opwaardering van het kanaal Almelo – De Haandrik naar 700 ton. Meerdere gesprekspartners die betrokken waren tijdens deze periode hebben bevestigd dat het gemeentebestuur geen rol had bij het proces rond de voorbereiding voor besluitvorming. De geïnterviewde portefeuillehouders uit die periode hebben bovendien aangegeven dat zij zich niet herinneren vooraf geïnformeerd te zijn over het besluit voordat de provincie een persbericht uitstuurde. Het gemeentebestuur was overigens wel betrokken bij eerdere gesprekken over de ambities om het kanaal op te waarderen naar 400 ton rond de eeuwwisseling.

Buiten het behandelen van de aanvragen voor de omgevingsvergunningen, hebben we geen aanwijzingen gevonden dat de ambtelijke organisatie van gemeente Twenterand betrokken was bij de besluitvorming rond of monitoring van de opwaardering.

7. **Inwoners van Twenterand zijn wel betrokken bij het proces rond de voorbereiding van vervanging van bruggen, maar niet bij het proces van de voorbereiding rond de besluitvorming tot opwaardering van het kanaal zelf.**

Uit ons documentonderzoek en uit de gespreksronde blijkt dat omwonenden niet actief betrokken of geïnformeerd zijn in aanloop naar de besluitvorming tot opwaardering naar 700 ton. Dat leidde destijds overigens niet tot onrust, zo begrijpen we uit diverse gesprekken, waaronder gesprekken met gedupeerden. Dit is aannemelijk vanwege het ontbreken van signalen over enige onrust.

Ook tijdens de uitvoering van de werkzaamheden zijn omwonenden beperkt betrokken geweest. Enkele keren is een nieuwsbrief gepubliceerd over de werkzaamheden aan het kanaal waarin ook de verhalen van omwonenden aandacht kregen. Ook werden inwoners betrokken bij de realisatie van de nieuwe bruggen. In het onderzoek hebben we geen aanwijzingen gevonden van actieve participatie door omwonenden. Ook in de verschillende plannen van de provincie hebben we daarover niets aangetroffen.

8. **De gemeente Twenterand heeft bij het verlenen van omgevingsvergunningen voor de werkzaamheden marginaal getoetst op Wabo-aspecten en de vergunningen in kort tijdsbestek verleend. Mogelijke omgevingsrisico's zijn niet betrokken in deze toetsing.**

In 2011 heeft provincie Overijssel in elk geval tweemaal een aanvraag omgevingsvergunning ingediend: eenmaal voor baggerwerkzaamheden, de aanleg van wachtplaatsen en de vervanging van bruggen (april 2011) en eenmaal voor het aanbrengen van een damwand (juni 2011). Voor het beoordelen van de aanvraag staat in beginsel een termijn van 8 weken na het ontvangen van een aanvraag. De gemeente Twenterand heeft de aanvragen ruim binnen de afhandeltermijn afgehandeld (eerste aanvraag in 22 dagen en de tweede aanvraag in 5 dagen).

In reactie op beide aanvragen heeft het ambtelijk apparaat van gemeente Twenterand schriftelijk aan de provincie laten weten dat de aanvraag was goedgekeurd en daar bijlagen met toelichting aan toegevoegd. Uit die toelichting blijkt dat gemeente Twenterand een marginale toets heeft uitgevoerd op Wabo-aspecten. De gemeente heeft niet getoetst op andere aspecten, zoals omgevingsrisico's (dat is ook geen toetsingsaspect bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning). Ook hebben we uit de beschikbare documenten niet kunnen opmaken of de gemeente gedurende de werkzaamheden heeft getoetst of de werkzaamheden zijn uitgevoerd binnen de gestelde vergunningsvoorwaarden.

9. **Alle partijen hebben vanuit hun eigen betrokkenheid en positie onderschat wat het effect van opwaarderen was voor de omgeving.**

Gesprekspartners van de gemeente, de provincie en omwonenden geven aan dat zij vooraf niet hebben voorzien wat de mogelijke effecten van de opwaardering voor de omgeving zouden zijn. Er was sprake van onderschatting van de risico's. Dit blijkt uit de stukken die zijn bestudeerd. Zo blijkt uit de uitgevoerde risicoanalyse dat er weinig aandacht was voor de mogelijke omgevingseffecten van de opwaardering en is de risicoanalyse uitgevoerd na het besluit. Ook de gemeente heeft zich niet actief ingezet om mogelijke omgevingsrisico's voorafgaand aan het besluit of in de voorbereiding van de uitvoering te duiden en te agenderen bij de provincie. Er was weinig aandacht voor bij alle betrokken overheidspartijen voorafgaand aan het besluit, de uitwerking in plannen en de uitvoering van de werkzaamheden. Dat leidde ertoe dat ook Provinciale Staten en de gemeenteraad van Twenterand niet of nauwelijks een rol hebben gespeeld bij het in beeld krijgen en monitoren van mogelijke risico's door de werkzaamheden.

De provincie heeft de risico's van de opwaardering onderschat. De gemeente Twenterand heeft ambtelijk en bestuurlijk vrijwel geen aandacht gehad voor de risico's rond de opwaardering. Ook voor omwonenden geldt dat pas tijdens en na de uitvoering van de werkzaamheden de aard en omvang van de schade zichtbaar werd. Van omwonenden kan en mag niet worden verwacht dat zij over technische of procesmatige kennis beschikken om vroegtijdig aan de bel te trekken. Bewoners moeten er op kunnen vertrouwen dat overheden bij dergelijke projecten risico's goed in beeld hebben en duidelijk en transparante afwegingen maken, waarbij de belangen van zittende bewoners goed worden meegewogen.

Met de wijsheid achteraf is het eenvoudig om een oordeel te vellen over gemiste signalen uit het verleden. Tijdens dit onderzoek hebben we onszelf en onze gesprekspartners meermaals 'wat als'-vragen gesteld. Wat als de gemeente en omwonenden een actievere rollen had gespeeld bij de besluitvorming? Wat als de risicosessies voorafgaand aan het besluit van Gedeputeerde Staten hadden plaatsgevonden in plaats van achteraf en als andere of meer partijen hadden deelgenomen? Wat als meer mensen zich in de tijd van de slechte economische conjunctuur kritischer hadden opgesteld toen aannames en analyses gemaakt werden over de potentie van vervoer over water bij het kanaal? Voorafgaand aan de werkzaamheden constateren we, zoals al vermeld, dat er weinig tot geen weerstand was tegen dit project.

10. **De gemeente Twenterand heeft niet de positie gekregen, maar zichzelf ook niet in een positie gebracht om invloed uit te oefenen op de besluitvorming voor de opwaardering van het kanaal.**

De provincie Overijssel was als opdrachtgever verantwoordelijk voor de uitvoering van de werkzaamheden rond de opwaardering van het kanaal. De gemeente Twenterand had geen formele rol in de (aanloop naar het) besluit en in de uitvoering en aansturing van het project. Vanuit de provincie is de gemeente niet betrokken bij de besluitvorming en is de gemeente ook nauwelijks geïnformeerd ten tijde van de planvorming en uitvoering van de werkzaamheden.

Dat laat onverlet dat de gemeente Twenterand ook zelf een verantwoordelijkheid heeft om zichzelf in positie te brengen invloed uit te oefenen op zaken die invloed hebben op de gemeente of diens inwoners. Dat onder andere in de Omgevingsvisie van provincie Overijssel wordt verwezen naar de ambities voor het kanaal heeft niet geleid tot reacties binnen gemeente Twenterand. Dat geldt ook voor het persbericht dat provincie Overijssel 11 november 2009 uitdeed naar aanleiding van het besluit van Gedeputeerde Staten om het kanaal verder op te waarderen. De gemeenteraad mag verwachten dat het college (door middel van de inzet van het ambtelijk apparaat) hen informeert over grote ontwikkelingen op een dergelijk dossier. Kennelijk was dit dossier politiek-bestuurlijk niet alleen bij de provincie geen hot issue; ook en wellicht nog meer gold dat voor de gemeente Twenterand.

4. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies uit het vorige hoofdstuk formuleren we een aantal aanbevelingen voor de gemeente Twenterand die behulpzaam kunnen zijn voor de gemeente Twenterand in de sturing van huidige en toekomstige opgaven op het gemeentelijk grondgebied.

1. **Om als gemeenteraad van Twenterand effectief te kunnen sturen, dient de gemeenteraad structureel inzicht te hebben in de belangrijkste gebiedsopgaven in Twenterand waar andere partijen in de lead zijn.**

Het begint met weten welke opgaven nu en in de toekomst spelen. Het is van belang dat de gemeenteraad zicht heeft op belangrijke gebiedsopgaven nu en in de nabije toekomst op het grondgebied van de gemeente Twenterand waar de gemeente zelf niet de regisserende partij is.

Het is vaak lastig om als raad overzicht te houden en inzicht te hebben in deze opgaven. Vaak zijn het langlopende projecten, waar soms gedurende lange tijd geen ontwikkelingen zijn die relevant lijken voor de raad en zich mede daardoor deels buiten het zicht van de raad afspelen. Dat geldt zeker in de beginfasen van een gebiedsopgave, waar oordeelsvorming en kaderstelling nog niet aan de orde is. Juist in die vroege fase is het voor de raad van belang dat er zicht is op het type opgave, samenhang met andere doelen, de rol van de gemeente en andere partijen en eventuele kansen en risico's. Het zorgt er ook voor dat de raad aandacht kan vragen voor het borgen van (verschillende) belangen in het proces. Zicht aan de voorkant voorkomt dat de raad te laat in positie komt om een goede rol te spelen in het stellen van kaders en het controleren van de uitvoering binnen die kaders. En het voorkomt ook dat de raad corrigerend moet optreden als er afslagen zijn genomen in een opgave waar de raad met terugwerkende kracht vraagtekens bij heeft.

2. **Om structureel overzicht te verkrijgen kan de gemeenteraad gebiedsopgaven benoemen die voor de raad prioritair zijn. Voor deze opgaven is het wenselijk dat de raad afspraken met het college van B&W maakt over de informatievoorziening richting de raad en over de rol die de raad in elke fase van het project speelt.**

De raad is aan zet om te bepalen welke gebiedsopgaven (waar de gemeente niet zelf regie voert) voor de raad prioritaire opgaven zijn. De raad kan in overleg met het college afspraken maken over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over fasering, voortgang, risico's en beheersmaatregelen, rollen en positie, relevante momenten voor de raad (bijvoorbeeld bij belangrijke richtinggevende ontwikkelingen en besluiten) en mogelijke politiek-bestuurlijke dilemma's. Daarbij kan gedacht worden aan periodieke updates (bijvoorbeeld halfjaarlijks), waarin het college de raad informeert over relevante ontwikkelingen of bijvoorbeeld themabijeenkomsten over ontwikkelingen rond prioritaire gebiedsopgaven.

Ten aanzien van de informatiepositie geldt dat sprake is van een wisselwerking. De raad mag van het college verwachten dat het college de raad adequaat informeert. Maar ook omgekeerd mag van de raad verwacht worden dat de raad zelfbewust het college bevraagt om een goede informatiepositie te verkrijgen.

3. **De gemeenteraad moet zich vergewissen dat bij complexe gebiedsopgaven sprake is van een goede set van '*checks and balances*, van transparante belangenafwegingen en besluitvorming, van een gedegen participatietraject en van duidelijke spelregels rond monitoring en het afhandelen van mogelijke risico's die tot negatieve gevolgen leiden in het gebied. Het college heeft de primaire verantwoordelijkheid om hierop te sturen en de raad dient in positie te zijn om het college kritisch te bevragen, met hen mee te denken en eventuele aanvullende kaders te stellen.**

De raad is bij uitstek het orgaan in de gemeente waar een integrale belangenafweging plaatsvindt. Daarvoor is het nodig dat de raad beschikt over alle relevante aspecten die nodig zijn voor die belangenafweging. Zijn de risico's goed in beeld en is duidelijk hoe risico's kunnen worden weggenomen of verminderd? Is sprake van een heldere nulmeting? Is het duidelijk wie waarover gaat, welke rol de gemeente heeft en wanneer gebiedsopgaven zich in een cruciale fase bevindt? Zijn er verschillende scenario's en varianten en wat zijn de voor- en nadelen van deze

scenario's? Worden omwonenden op een passende manier betrokken op de juiste momenten? Is er vóór de start van werkzaamheden een faciliteit (bijvoorbeeld in de vorm van een centraal loket) ingericht waar omwonenden terecht kunnen als zij vragen of klachten hebben? Liggen er duidelijke procedures klaar in geval van klachten en het melden van schades? De raad kan daarbij (aanvullende) kaders stellen.

Daarbij moet worden bedacht dat het college als dagelijks bestuur van de gemeente natuurlijk de primaire verantwoordelijkheid heeft om hierop te sturen. Het is wel van belang dat de raad tijdig over voldoende informatie beschikt om het college daar kritisch op te kunnen bevragen en mee te kunnen denken met het college. Dat doet de raad vanuit de kaderstellende en controlerende taak. De raad moet in staat gesteld worden om eigenstandig een oordeel te kunnen vormen. Daarover kan de raad afspraken maken met het college over de inzet van instrumenten.

Een ander aandachtspunt bij deze aanbeveling is de schaarste van kundige capaciteit. Voor ingewikkelde gebiedsopgaven is het belangrijk om voldoende kennis en kunde in huis te hebben van zowel de technische kant als de procedurele kant van een gebiedsopgave om de gemeentelijke rol in de gebiedsopgave in te kunnen vullen. Het is daarbij een misvatting dat dit niet geldt voor projecten waar veel draagvlak voor is. Dat blijkt wel uit deze casus.

4. **Niet elke gebiedsopgave beperkt zich tot het grondgebied van Twenterand. Bij opgaven die de gemeentegrenzen overstijgen is het van belang dat de gemeenteraad van Twenterand in contact blijft met andere betrokken overheden (gemeenteraden van andere gemeenten en met Provinciale Staten) en met andere partijen die zijn betrokken bij de gebiedsopgave.**

Het is van belang dat de gemeenteraad zich ervan bewust is dat bij gebiedsopgaven ook andere gemeenteraden en Provinciale Staten een relevante rol spelen. Wij hebben in gesprekken gemerkt dat er nog een wereld te winnen is in het begrijpen en begrip hebben voor elkaars rol in gebiedsopgaven. Er zijn over en weer veel beelden over elkaars optreden, maar die beelden worden niet met elkaar gedeeld.

Het is aan te raden dat het gemeentebestuur in nauw contact staat met het provinciebestuur op een aantal dossiers. Het zou goed zijn om periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) een bijeenkomst (werkbezoek of informatiebijeenkomst) te organiseren met bijvoorbeeld (een deel van) Provinciale Staten om met elkaar het gesprek aan te gaan over belangrijke gebiedsopgaven en daarin ook begrip te krijgen voor ieders rol en politie. Elkaar actiever opzoeken kan bijdragen aan begrip voor elkaars rol en standpunten en de-escalerend werken als zich problemen of knelpunten voordoen. Het college of de griffie kunnen een rol spelen bij het organiseren van dergelijke oplopen.

5. **Complexe gebiedsopgaven vragen van de gemeenteraad een goede afweging tussen het algemeen maatschappelijk belang en belangen van individuen of groepen van individuen die mogelijk negatieve gevolgen ondervinden van keuzes.**

Bij complexe gebiedsopgaven is vrijwel altijd sprake van verschillende belangen. Zo is in de waterwinningsopgave sprake van een maatschappelijk belang om voldoende drinkwater beschikbaar te hebben voor alle huishoudens in de provincie. Daar staat tegenover dat er groepen zijn die direct nadeel of schade ondervinden van

drinkwaterwinning. Hoe je die belangen weegt is een complexe opgave en vaak ook onderwerp van het politieke debat. De raad heeft daarin een belangrijke rol om op basis van alle belangen en argumenten op transparante wijze te komen tot oordeelsvorming en het college aan te spreken op het behartigen van belangen in het samenspel met andere partijen die een rol hebben in deze opgaven. Voor de raad is het ook van belang om het college kaders en uitgangspunten mee te geven in de onderhandelingen met deze partners.

Bijlage1 : Beantwoording van de onderzoeksvragen

Sommige onderzoeksvragen sluiten naadloos op elkaar aan en hebben we daarom gezamenlijk beantwoord.

1. **Wat zijn de bepalende momenten van besluitvorming geweest rond het project kanaal Almelo - De Haandrik en op basis van welke afwegingen zijn besluiten genomen? Daarbij gaat het primair om de periode 1996 – 2011.**
2. **Welk tijdspad kan hieraan gekoppeld worden?**

In 1995 heeft provincie Overijssel formeel het beheer overgenomen van het kanaal van de Rijksoverheid. Provincie Overijssel heeft daarmee de positie verkregen om diverse opwaarderingen te realiseren. Rond de eeuwwisseling hebben Rijk, provincie en gemeente Twenterand meermaals verwezen naar ambities om de vaarweg op termijn op te waarderen naar een vaarweg beroepsklasse IIA 800/1000 ton. Enkele jaren later heeft de provincie deze ambitie opnieuw bevestigd in het provinciale coalitieakkoord van 2007-2011 (februari 2007) en de omgevingsvisie (oktober 2008). Het daadwerkelijke besluit tot de opwaardering is door Gedeputeerde Staten genomen op 10 november 2009.

De meest prominente afwegingen in deze periode van besluitvorming waren gedeeld optimisme over de kansen van vervoer over water, een wens van diverse gemeenten om de bedrijvigheid rond het kanaal te verbeteren en de gedachte dat sowieso aan het kanaal gewerkt moest worden vanwege noodzakelijk regulier onderhoud.

3. **Welke partijen speelden welke rol in het besluitvormingsproces?**

De provincie Overijssel was initiatiefnemer van de opwaardering en was tijdens het besluitvormingsproces in de lead. De provincie heeft enkele externe partijen een rol gegeven bij het afwegingsproces voorafgaand aan het besluit van november 2009, met name Ecorys, en trad richting deze externe partijen zelf op als opdrachtgever.

We hebben geen signalen ontvangen dat andere overheidspartijen of belanghebbenden in de omgeving van het kanaal grote rollen hebben gespeeld in aanloop naar het besluit van november 2009. Wel constateren we dat gemeenten Hardenberg, Hellendoorn, Almelo, Coevoerden en Twenterand, provincie Drenthe en omliggende bedrijven tijdens hun contacten met de provincie hun eigen belangen hebben behartigd. We hebben geen aanwijzingen dat deze belangenbehartiging verder ging dan logischerwijs verwacht mag worden.

4. **Op welke momenten, op welke wijze en vanuit welke rol en verantwoordelijkheid is de gemeente Twenterand (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) betrokken geweest bij het project kanaal Almelo - De Haandrik?**
5. **Hoe heeft de gemeente Twenterand deze (ambtelijke, bestuurlijke en politieke) betrokkenheid vormgegeven?**

6. **Over welke informatie beschikte de gemeente Twenterand (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) op de momenten (bij punt 4)?**
7. **Was deze informatie adequaat (volledig, juist en tijdig) om de gemeentelijke rol goed in te kunnen vullen?**

In aanloop naar het provinciale besluit van 10 november 2009 om het kanaal op te waarderen is de gemeente Twenterand niet betrokken geweest—zowel ambtelijk als bestuurlijk. We hebben geen aanwijzingen dat de gemeente over informatie beschikte die niet openbaar was (bijvoorbeeld het persbericht dat provincie Overijssel op 11 november uitdeed). We hebben ook geen aanwijzingen dat de gemeente om informatie heeft gevraagd.

In het tweede kwartaal van 2011 speelde gemeente Twenterand een rol als vergunningverlener, deze betrokkenheid was ambtelijk. In mei en juni 2011 heeft de gemeente omgevingsvergunningen verleend aan de provincie om het kanaal op te waarderen (door baggerwerkzaamheden, de aanleg van wachtplaatsen en de vervanging van bruggen en het aanbrengen van een damwand). Bij het invullen van de rol als vergunningverlener beschikte de gemeente over de vereiste informatie die zoals gebruikelijk gedeeld wordt bij een aanvraag omgevingsvergunning. De gemeente heeft niet gevraagd om aanvullende informatie. Bij het toetsen van de aanvragen heeft de gemeente marginaal getoetst op de Wabo-aspecten.

Gemeente Twenterand kreeg een grotere rol in dit dossier toen de schadeclaims vanaf 2018 sterk toenamen, maar dit onderzoek heeft zich niet gericht op de afhandeling van deze schadeclaims.

8. **Was voor de betrokken partijen duidelijk welke rol(len) de gemeente Twenterand had in het project?**

Het was voor betrokken partijen niet duidelijk welke rol(len) gemeente Twenterand speelde in het besluitvormingsproces rond de opwaardering van het kanaal. Dat was ook niet mogelijk, want de gemeente had geen rol in dit proces.

9. **Was de gemeente Twenterand bij alle voor de gemeente relevante besluitvormingsmomenten betrokken?**
10. **Welke rol heeft de gemeente Twenterand gehad bij het definiëren van projectrisico's, zoals omgevingsrisico's?**

De gemeente was niet betrokken bij de voorbereiding op de besluitvorming.. Het zou logisch zijn geweest als gemeente Twenterand in 2008 of 2009 betrokken zou zijn geweest bij de onderzoeken die toetsten of ambities voor de opwaardering van het kanaal rendabel en wenselijk waren. Idealiter had de gemeente ook een rol gespeeld bij de risicosessies en hadden deze risicosessies plaatsgevonden vóórdat de Gedeputeerde Staten in november 2009 besloten tot de opwaardering. In het gelopen proces had gemeente Twenterand geen enkele rol bij het definiëren van projectrisico's.

11. **Is de gemeente Twenterand – alle feiten en omstandigheden wegend – in staat gesteld om de gemeentelijke rol goed in te vullen?**
12. **Heeft de gemeente Twenterand – alle feiten en omstandigheden wegend – zichzelf in de positie gesteld om de gemeentelijke rol goed in te vullen?**

De gemeente Twenterand is niet goed in staat gesteld om de gemeentelijke rol goed in te vullen bij de besluitvorming over het opwaarderen van kanaal Almelo – De Haandrik naar 700 ton. De gemeente heeft zichzelf ook niet in deze positie gesteld.

Bijlage 2: Onderzoeksprotocol

Onderzoekscommissie Leereffecten Kanaal Almelo – De Haandrik

Gemeente Twenterand, 18 juni 2024

Aanleiding en inhoud

Op 28 mei 2024 heeft de gemeenteraad van Twenterand de tijdelijke verordening onderzoekscommissie Leereffecten kanaal Almelo – De Haandrik vastgesteld. De onderzoekscommissie heeft de taak gekregen uitvoering te geven aan het raadsonderzoek dat is ingesteld om lessen te trekken uit de casus Kanaal Almelo – De Haandrik, om in de toekomst bij grootschalige projecten bij de start van het proces de goede informatie te hebben om goede besluiten te kunnen nemen.

De aanleiding voor het raadsonderzoek was het voorstel van de fracties van PvdA-GroenLinks en Gemeente Belangen Twenterand om onderzoek te doen naar de leereffecten uit deze casus. Op 17 oktober 2023 hebben alle fracties tijdens het raadsdebat zich voor dit voorstel uitgesproken.

De tijdelijke onderzoekscommissie is ingesteld op basis van artikel 84 Gemeentewet.

Op 29 mei 2024 heeft de onderzoekscommissie over dit onderzoeksprotocol gesproken. Het definitieve onderzoeksprotocol is vastgesteld op 3 juni 2024 en daarna ter informatie aangeboden aan raad, college en ambtelijke top (gemeentesecretaris).

In het onderzoeksprotocol komen de volgende onderwerpen aan de orde:

A. Doel van het onderzoek en de onderzoeksvraag
B. Samenstelling commissie en rolverdeling met de adviseurs
C. Werkwijze op hoofdlijnen van de commissie
D. Plan van aanpak en planning
E. Documentenstudie
F. Interviews
G. Betrokkenheid van gedupeerden
H. Rapportage
I. Bespreking in de gemeenteraad
J. Communicatie en vertrouwelijkheid
K. Beschikbaarheid van het onderzoeksdossier

Elk van deze onderwerpen worden in het vervolg van dit plan uitgeschreven.

Het onderzoeksprotocol

Doel van het onderzoek en de onderzoeksvraag

Doel van het raadsonderzoek

Het onderzoek heeft als doel te leren van de besluitvorming tot uitvoering van het project kanaal Almelo – De Haandrik voor toekomstige projecten die mogelijk uitgevoerd gaan worden in Twenterand (bijvoorbeeld waterwinning, spoor, N36). Daarbij ligt de nadruk van het onderzoek op de periode 1996 – 2011, aangezien in deze periode besluitvorming is voorbereid en besluiten zijn genomen over de verdieping van het kanaal. De periode tussen 2011 en 2016 is alleen relevant voor zover er nog aanvullende besluiten zijn genomen gedurende de uitvoering van de werkzaamheden aan het kanaal.

Onderzoeksvraag

De raad heeft bij het instellen van de onderzoekscommissie de volgende hoofdvraag vastgesteld:

Welke lessen kan de gemeente Twenterand trekken voor toekomstige projecten over het verloop van het project kanaal Almelo - De Haandrik? De lessen hebben betrekking op de rol, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de informatiepositie van raad, college en ambtelijke organisatie.

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in onderstaande deelvragen.

1. *Wat zijn de bepalende momenten van besluitvorming geweest rond het project kanaal Almelo - De Haandrik en op basis van welke afwegingen zijn besluiten genomen? Daarbij gaat het primair om de periode 1996 – 2011.*
2. *Welk tijdspad kan hieraan gekoppeld worden?*
3. *Welke partijen speelden welke rol in het besluitvormingsproces?*
4. *Op welke momenten, op welke wijze en vanuit welke rol en verantwoordelijkheid is de gemeente Twenterand (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) betrokken geweest bij het project kanaal Almelo - De Haandrik?*
5. *Hoe heeft de gemeente Twenterand deze (ambtelijke, bestuurlijke en politieke) betrokkenheid vormgegeven?*
6. *Over welke informatie beschikte de gemeente Twenterand (ambtelijk, bestuurlijk en politiek) op de momenten (bij punt 4)?*
7. *Was deze informatie adequaat (volledig, juist en tijdig) om de gemeentelijke rol goed in te kunnen vullen?*
8. *Was voor de betrokken partijen duidelijk welke rol(len) de gemeente Twenterand had in het project?*
9. *Was de gemeente Twenterand bij alle voor de gemeente relevante besluitvormingsmomenten betrokken?*
10. *Welke rol heeft de gemeente Twenterand gehad bij het definiëren van projectrisico's, zoals omgevingsrisico's?*
11. *Is de gemeente Twenterand – alle feiten en omstandigheden wegend – in staat gesteld om de gemeentelijke rol goed in te vullen?*
12. *Heeft de gemeente Twenterand – alle feiten en omstandigheden wegend – zichzelf in de positie gesteld om de gemeentelijke rol goed in te vullen?*

Het onderzoek is primair gericht op leren voor toekomstige projecten.

Samenstelling onderzoekscommissie en rolverdeling met de adviseurs

De onderzoekscommissie is als volgt samengesteld

- S.M. Reusken (voorzitter)
- M.J.A. Elzinga (vicevoorzitter)
- H. Hospers
- M. Bossers
- F. Spijker-Schutte
- H.R.G. Kobes

De voorzitter maakt deel uit van de onderzoekscommissie en is het eerste formele aanspreekpunt voor de adviseurs. De commissie wordt ondersteund door de ambtelijk secretaris (griffier a.i.). De ambtelijk secretaris is liaison voor vragen aan de ambtelijke organisatie.

De onderzoekscommissie heeft Lysias Advies B.V. opdracht gegeven het onderzoek uit te voeren. Het adviesteam van Lysias bestaat uit:

- Clemens Sengers (projectleider)
- Lobke van Meijel

Carla de Rie vervult voor het adviesteam de rol van supervisor vanuit Lysias Advies.

De onderzoekscommissie houdt zelf regie op het onderzoek en heeft Lysias gevraagd het onderzoek onder hun verantwoordelijkheid uit te voeren. De onderzoekscommissie wenst nauw betrokken te zijn bij die uitvoering, en Lysias de ruimte bieden om op basis van haar expertise het onderzoek uit te voeren. Over het samenspel tussen onderzoekscommissie en Lysias zijn de volgende afspraken gemaakt:

- De onderzoekscommissie stelt een eerste tijdlijn op met belangrijke mijlpalen. Deze tijdlijn vormt de basis voor de reconstructie.
- Lysias voert de documentstudie uit en maakt een eerste reconstructie van het besluitvormingsproces die wordt besproken met de onderzoekscommissie. De onderzoekscommissie heeft toegang tot alle documenten die Lysias bestudeert.
- De onderzoekscommissie en Lysias stellen gezamenlijk de lijst met te interviewen personen vast. Lysias bereidt alle interviews voor en in overleg met de onderzoekscommissie wordt besloten wie welke personen interviewt. Te allen tijde is een onderzoeker van Lysias aanwezig bij de interviews.
- Lysias stelt het romprapport op en bespreekt dat met de onderzoekscommissie. Indien gewenst kunnen leden van de onderzoekscommissie meewerken aan het rapport. De onderzoekscommissie besluit wanneer het romprapport ter feitelijke toetsing kan worden voorgelegd aan betrokkenen bij de gemeente en kan besluiten het rapport voor een bredere feitencheck bij medeoverheden neer te leggen. Lysias en de onderzoekscommissie werken conclusies en aanbevelingen tijdens een werksessie uit.
- Alle communicatie via de voorzitter van de onderzoekscommissie loopt.

Het resultaat van het onderzoek (het onderzoeksrapport) is een rapport van de onderzoekscommissie.

Werkwijze op hoofdlijnen van de commissie

De bijeenkomsten van de onderzoekscommissie zijn besloten. De adviseurs van Lysias zijn bij de vergaderingen van de onderzoekscommissie aanwezig. De ambtelijk secretaris verzorgt in overleg met de voorzitter de agenda. Er wordt een verslag gemaakt van de vergaderingen door de ambtelijke secretaris.

Vergaderingen gaan door als ten minste de helft van de leden aanwezig is. Er wordt bij afwezigheid van een van de leden geen vervanger gestuurd.

Draagvlak binnen de commissie over de uitkomsten van het onderzoek is belangrijk; daarom wordt gestreefd naar unanieme besluitvorming.

Plan van aanpak en planning

Onderstaand zijn de fasen van het plan van aanpak op hoofdlijnen weergegeven.

1. Start (week 22)
    - Startbijeenkomsten met onderzoekscommissie, ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen en eventueel provincie en waterschap
    - Vaststellen onderzoeksvragen, -aanpak en -protocol
    - Informeren raad, college en ambtelijke organisatie

2. Dossieranalyse en reconstructie (week 22 t/m week 28)
    - Verzamelen en ordenen documentatie
    - Analyse en duiding beschikbaar materiaal
    - Verkennende gesprekken met verslagen voor eigen gebruik
    - Werksessie om reconstructie te verdiepen en te verduidelijken

3. Verdieping en verduidelijking (week 29 t/m week 40)
    - Verdiepende documentanalyse
    - Verdiepende gesprekken met verslagen die gesprekspartners accorderen
    - Afronding feitenreconstructie
    - Overzicht rode draden en patronen die een eerste antwoord geven op onderzoeksvragen

4. Rapportage en afronding (week 40 t/m week 44)
    - Rapport uitwerken en laten toetsen op feitelijke juistheid
    - Wederhoor bij college en ruimte voor nawoord van onderzoekscommissie
    - Toelichting rapport in de raad

De planning op hoofdlijnen is als volgt:

Weeknummer	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44
Start																							
Dossieranalyse en reconstructie																							
Verdieping en verduidelijking																							
Rapportage en afronding																							

Documentenstudie

De studie van relevante documenten wordt uitgevoerd door de adviseurs van Lysias en wordt besproken met de onderzoekscommissie. Waar nodig krijgt Lysias ondersteuning van een archiefmedewerker.

Tijdens het onderzoek zal behoefte ontstaan aan raadpleging van aanvullende documenten. Medewerking van het ambtelijk apparaat is noodzakelijk om de informatie tijdig te kunnen inzien en bestuderen. Daarover zijn met de organisatie goede afspraken gemaakt. Eerste informatievragen van de adviseurs of de leden van de commissie lopen via de ambtelijk secretaris. Informatie van een mede-overheid wordt altijd schriftelijk door de voorzitter van de onderzoekscommissie gevraagd.

De opgevraagde documenten die van belang zijn voor het onderzoek worden door de adviseurs van Lysias opgeslagen in de beveiligde ICT-omgeving bij Lysias. De onderzoekscommissie heeft toegang tot deze achtergronddocumenten en de vastgestelde gespreksverslagen. De feitenreconstructie die Lysias maakt wordt periodiek besproken met leden van de onderzoekscommissie.

Interviews

De interviews vormen een belangrijk onderdeel van het onderzoek. Twee soorten interviews vinden plaats tijdens dit onderzoek. Verkennende interviews maken deel uit van fase 2, de dossieranalyse en reconstructie. Lysias voert deze interviews uit. Verkennende interviews hebben een informeel karakter en verslagen van die interviews zijn voor eigen gebruik. De gesprekspartner hoeft het verslag niet vast te stellen.

De verdiepende interviews in fase 3 (verdieping en verduidelijking) verrijken de beelden die zijn ontstaan na de fase van verkennende interviews en de documentstudie.

Bij de verdiepende interviews hecht de onderzoekscommissie aan een zeer zorgvuldige procedure, waarbij het vooral van belang is dat geïnterviewden in vertrouwelijkheid in staat worden gesteld om te vertellen wat nodig is voor het onderzoek. Daartoe hanteren we een interviewprotocol. Het interviewprotocol ziet er als volgt uit:

- Het secretariaat van Lysias plant de afspraken in overleg met de adviseurs van Lysias. De ambtelijk secretaris zorgt voor een locatie waar de interviews in vertrouwelijkheid kunnen plaatsvinden.

- Ten minste vijf werkdagen voor het interview ontvangen de te interviewen personen vanuit Lysias de uitnodiging. In de uitnodiging wordt het doel van het interview en de interviewprocedure en procedure rond verslaglegging geschetst en ontvangen te interviewen personen tevens een gespreksleidraad met onderwerpen die aan de orde komen in het interview.
- De interviews zijn niet openbaar.
- Alleen de geïnterviewde, de adviseurs van Lysias en mogelijk een lid van de onderzoekscommissie zijn bij het gesprek aanwezig. Als een lid van de onderzoekscommissie aansluit, dan wordt Lysias vertegenwoordigd door één van de adviseurs.
- Het verslag is een weergave van het besprokene op hoofdlijnen en gaat over hetgeen de adviseurs relevant achten voor het onderzoek.
- Het interviewverslag wordt gemaakt door de adviseurs van Lysias.
- De interviews worden tevens opgenomen door Lysias na toestemming door geïnterviewden. De opnamen zijn alleen voor intern gebruik door de adviseurs van Lysias en worden na het onderzoek vernietigd.
- De geïnterviewden krijgen binnen 5 werkdagen het verslag van het interview voorgelegd per mail.
- Onjuistheden in het verslag worden door de geïnterviewde zichtbaar gecorrigeerd (bijvoorbeeld met behulp van 'wijzigingen bijhouden' of het invoegen van opmerkingen).
- Alleen het door de geïnterviewde gecorrigeerde verslag wordt gebruikt voor de oordeelsvorming door de adviseurs.
- De door geïnterviewden geaccordeerde interviewverslagen worden ter beschikking gesteld aan de leden van de onderzoekscommissie voor oordeelsvorming.
- De interviewverslagen maken geen deel uit van het aan de gemeente over te dragen onderzoeksdossier.

Betrokkenheid van gedupeerden

De onderzoekscommissie nodigt een afvaardiging van gedupeerden uit om hun dossiers te delen met de adviseurs van Lysias. Dit onderzoek richt zich niet op de schadeafhandelingen, maar gedupeerden hebben mogelijk wel inzichten die kunnen helpen om lessen te trekken uit deze casus voor toekomstige projecten van gemeente Twenterand. Daarom ontstaat tijdens het onderzoek mogelijk de wens om enkele gedupeerden te interviewen. Deze interviews worden dan behandeld als verkennende interviews (alleen verslagen voor eigen gebruik).

Rapportage

In weken 40 t/m 44 werken Lysias en de onderzoekscommissie het onderzoeksrapport uit, dat ingaat op de hoofdvraag en deelvragen van het onderzoek. Het rapport geeft tenminste antwoord op de gestelde onderzoeksvragen. Lysias is de primaire penvoerder voor het rapport. De onderzoekscommissie heeft in de beveiligde ICT-omgeving van Lysias toegang tot conceptversies van het rapport.

Het romprapport (zonder conclusies en aanbevelingen) wordt voor toetsing op feitelijke juistheid voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente. De onderzoekscommissie en Lysias bepalen tijdens het onderzoek of de feitencheck ook bij provincie en waterschap willen uitvoeren.

Na vaststelling van het romprapport formuleren onderzoekscommissie en Lysias samen conclusies die traceerbaar en uitlegbaar zijn met verwijzing naar de gehanteerde norm (zie paragraaf E voor toelichting op het toetsingskader). Zij formuleren ook samen aanbevelingen. Na akkoord van de onderzoekscommissie gaat het rapport voor bestuurlijke wederhoor naar het college. De bestuurlijke reactie wordt als bijlage bij het rapport gevoegd. De onderzoekscommissie formuleert eventueel zelf een nawoord en is verantwoordelijk voor publicatie en het schrijven van een oplegnotitie voor bespreking in de raad.
Na afronding van het onderzoek wordt het rapport openbaar. Alle geïnterviewden worden door de onderzoekscommissie geïnformeerd voorafgaand aan openbaarmaking.

Oplevering van het rapport wordt verwacht in week 44 (eind oktober 2024). De onderzoekscommissie bepaalt zelf hoe wordt gecommuniceerd over het rapport na openbaarmaking.

Bespreking in de gemeenteraad

De onderzoekscommissie biedt het onderzoeksrapport aan de voorzitter van de raad aan. De adviseurs van Lysias zijn desgewenst beschikbaar om de onderzoekscommissie te ondersteunen bij de toelichting van het rapport in de raad.

De raad bepaalt zelf het moment en de wijze waarop het onderzoeksrapport wordt besproken in de raad.

Communicatie en vertrouwelijkheid

Vertrouwelijkheid en geheimhouding zijn belangrijk gedurende het gehele proces. De adviseurs van Lysias verplichten zich tot vertrouwelijkheid en geheimhouding door middel van de eigen gedrags- en beroepsregels.

De commissieleden verplichten zich tot geheimhouding gedurende het onderzoek. Na afronding van het onderzoek en decharge van de commissie verplichten de (ex)leden van de onderzoekscommissie zich tot een zorgvuldige omgang met de onderzoeksinformatie.

Er is gedurende het onderzoek sprake van éénhoofdige woordvoering vanuit de commissie. De voorzitter van de commissie is de enige die communiceert met de buitenwacht en stemt dat in voorkomende gevallen af met de leden van de onderzoekscommissie. De overige leden doen dat niet en verwijzen slechts door naar de voorzitter.

De commissie kiest ervoor om de raad, als opdrachtgever van de onderzoekscommissie, op de hoogte te brengen van dit onderzoeksprotocol. Aangezien het ook van belang is dat het college, de ambtelijke organisatie en provincie en waterschap op de hoogte zijn, worden tegelijkertijd de gemeentesecretaris, het college, het college van Gedeputeerde Staten en het dagelijks bestuur van het waterschap geïnformeerd (ter kennisname). Na deze eerste uiting zal de onderzoekscommissie pas weer naar buiten treden met informatie bij het aanbieden van het onderzoeksrapport van de begeleidingscommissie.

Beschikbaarheid van het onderzoeksdossier

Het onderzoeksdossier is openbaar toegankelijk nadat de onderzoekscommissie het definitieve onderzoeksrapport aan de raad heeft toegezonden.

Ten aanzien van de informatiebronnen wordt zoveel mogelijk openheid betracht na afloop van het onderzoek. De insteek is 'openheid, tenzij...'. Indien de onderzoekscommissie van mening is dat bij bepaalde documenten openheid niet gewenst is, dan zal zij voor dat document beargumenteerd afwijken van de algemene lijn.

Een uitzondering moet worden gemaakt ten aanzien van geheime en vertrouwelijke stukken die zijn gebruikt in de oordeelsvorming. Deze stukken zijn op voorhand al geheim en zullen als zodanig geen deel uitmaken van het onderzoeksdossier. Onderzoeksbevindingen kunnen nooit gebaseerd zijn op slechts geheime of vertrouwelijke bronnen. Vastgestelde interviewverslagen maken geen deel uit van het onderzoeksdossier.

Nadat de onderzoekscommissie het onderzoeksrapport heeft verstuurd naar de raad zijn het onderzoeksdossier en bijlagen bij het onderzoeksrapport in te zien op een nader te bepalen locatie.

Dit onderzoeksprotocol is vastgesteld door de onderzoekscommissie Leereffecten Kanaal Almelo – De Haandrik.

Twenterand, 18 juni 2024

S.M. Reusken,

voorzitter Onderzoekscommissie Leereffecten Kanaal Almelo – De Haandrik

Bijlage 3: geraadpleegde documenten

Gemeente Twenterand

- Gemeente Twenterand. *Agenda's, binnengekomen stukken en notulen van vergaderingen van de gemeenteraad tussen 2006 en 2012.*
- Gemeente Twenterand. *Agenda's, binnengekomen stukken en notulen van vergaderingen van het college van B&W tussen 2006 en 2012.*
- Gemeente Twenterand. *Diverse documenten over het bestemmingsplan van het buitengebied.* 1996-1997, 2001-2007.
- Gemeente Twenterand. *Ruimen van munitie in kanaal Almelo – De Haandrik.* 1998-1999.
- Gemeente Twenterand. *Diverse documenten over voorzieningen aan waterwegen.* 2001-2005.
- Gemeente Twenterand. *Diverse documenten over voorzieningen aan waterwegen.* Vanaf 2006.
- Gemeente Twenterand. *Diverse documenten over verkeersmaatregelen.* 2007.
- Gemeente Twenterand. *Diverse documenten over milieuhygiëne, bodemverontreiniging en -sanering.* 2011.
- Gemeente Twenterand. *Besluit Omgevingsvergunning opwaardering kanaal Almelo-De Haandrik: baggerwerkzaamheden, aanleg wachtplaatsen en vervanging van bruggen.* Verstuurd op 12 mei 2011 naar provincie Overijssel. *Inclusief bijlagen met uitkomsten toetsing.*
- Gemeente Twenterand. *Besluit Omgevingsvergunning boordvoorziening kanaal AdH.* Verstuurd op 27 juni 2011 naar provincie Overijssel. *Inclusief bijlagen met uitkomsten toetsing.*
- Gemeente Twenterand. *Verleende omgevingsvergunningen: Kanaal Almelo-De Haandrik, het vervangen van de boordvoorziening.* Gepubliceerd in Gemeentecontact op 7 juli 2011.
- Gemeente Twenterand. *Omgevingsvergunning voor bouwwerkzaamheden 2011.* 7 juli 2022.
- Gemeente Twenterand. *Participatiebeleid Twenterand.* November 2022.
- Gemeente Twenterand. *Schriftelijke vragen over Hammerflier, fractie GBT.* Juni 2024.

Provincie Overijssel

- Provincie Overijssel. *Agenda's en verslagen Provinciale Staten.* 1998, 1999, 2002.
- Provincie Overijssel. *Vaarweg Almelo-Coevorden, Verbeteringsstudie.* Februari 1998.
- Provincie Overijssel. *Verslagen commissie Werk voor iedereen en bereikbaar Overijssel.* 1999, 2000.
- Provincie Overijssel. *Verbeterstrategie vaarweg Almelo – Coevorden: uitwerking beheers- en onderhoudsmaatregelen.* Maart 2003.
- Provincie Overijssel. *Overijsselse Standaard voor Projectmatig en Programmatisch werken.* September 2009.
- Provincie Overijssel. *Een vaarweg met potentie: Plan van Aanpak 700 ton, een toekomstgerichte combinatie van onderhoud en investering.* Oktober 2009.
- Provincie Overijssel. *GS-Nota: Plan van Aanpak kanaal Almelo – De Haandrik 700 ton.* 29 oktober 2009.
- Provincie Overijssel. *Besluit opwaardering kanaal Almelo – De Haandrik 700 ton.* 11 november 2009.
- Provincie Overijssel. *Brief aan PS besluit opwaardering kanaal Almelo – De Haandrik.* 2009.
- Provincie Overijssel. *Persbericht: Provincie Overijssel maakt kanaal Almelo-De Haandrik geschikt voor schepen van 700 ton. Koppelvaart onder voorwaarden toegestaan.* 11 november 2009.

- Provincie Overijssel. *Plan van aanpak opwaardering KADH.* Maart 2010.
- Provincie Overijssel. *Opdrachtverlening uitvoering van het Plan van Aanpak; kanaal Almelo – De Haandrik 700 ton, kenmerk 2009/0171939 conform Variant 1A ten aanzien van de IIO-bijdrage van €1.801.700,--.* Mei 2010.
- Provincie Overijssel. *Projectopdracht Kanaal Almelo – De Haandrik, opwaardering naar 700 ton.* 2010.
- Provincie Overijssel. *Nieuwbrief Kanaal Almelo-De Haandrik Nr. 1.* November 2010.
- Provincie Overijssel. *Verkennend kwelonderzoek kanaal Almelo – De Haandrik. Upgraden kanaal Almelo-De Haandrik tot 700 tons schepen.* November 2010.
- Provincie Overijssel. *Aanvraag omgevingsvergunning opwaardering kanaal Almelo-De Haandrik: baggerwerkzaamheden, aanleg wachtplaatsen en vervanging van bruggen.* Ingediend bij gemeente Twenterand op 20 april 2011.
- Provincie Overijssel. *Aanvraag omgevingsvergunning: boordvoorziening kanaal AdH.* Ingediend bij gemeente Twenterand op 22 juni 2011.
- Provincie Overijssel. *Startnotitie maatschappelijk verantwoorde drinkwaterwinning in het Hammerflier.* Oktober 2024.

Overige bronnen

- Ecorys. *Eindrapport Quick Scan MKBA* kanaal Almelo – De Haandrik. 2009.
- Ecorys. *Eindrapport Netwerkanalyse binnenhavens Oost-Nederland, deelrapport Overijssel.* September 2008.
- Ecorys. *Netwerkanalyse Vaarwegen Overijssel.* September 2008.
- CRUX Engineering. *Eerste beoordeling – Handhaving afgegeven vergunning 2011 t.b.v. damwandwerkzaamheden Almelo – De Haandrik.* 2 september 2021.
- Deltares. *Gebiedsbreed schade onderzoek aan panden KADH.* Maart 2020.
- Deltares. *Advies naar aanleiding van schadeonderzoek.* Mei 2020.
- Deltares. *Verdiepend schade-onderzoek KADH, definitief eindrapport: piping, veen schadeoorzaken, effect, kanaalpeil.* September 2021.
- Geodan Next. Plan-Milieueffectrapport Omgevingsvisie Overijssel. 2008.
- I&O Research. *Onderzoek schade-afhandeling omwonenden KADH.* Maart 2023.
- Keijzer, M. *Wat rechtmatig is, is niet altijd ook rechtvaardig.* September 2023.
- Kunst & Cultuur Overijssel, Het Oversticht. *Mijn leven is het kanaal.* September 2010.
- Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. *Over intenties en inferenties: een lerende evaluatie van de schadeafhandeling rond KADH.* Mei 2024.
- Reformatisch Dagblad. *Overijssel wil snel een beter verkeersnet: Provincie diept kanaal Almelo – De Haandrik uit.* 15 februari 1994.
- Rekenkamer Oost-Nederland. *Risico's kanaliseren: aandacht voor risico's bij werkzaamheden aan kanaal Almelo – De Haandrik.* September 2021.
- Royal HaskoningDHV. *Regionale Keringen Kanaal Almelo-De Haandrik, Toetsing op Veiligheid op overstroming. Definitief rapport inclusief bijlagen.* 2008.
- Royal HaskoningDHV en Provincie Overijssel. *Risicoanalyse upgrading kanaal Almelo – De Haandrik tot 700 ton.* Januari 2011.
- Royal HaskoningDHV. *Report MSheet 8.2, design of sheet pilings, developed by Deltares.* Mei 2011.

- Van Baars, S. *Een spoor van vernieling: Onafhankelijk Onderzoek Funderingsschade rondom Kanaal Almelo-De Haandrik.* Januari 2020.
- Van Baars, S. *De Onderste Steen: Schadeoorzaken rondom Kanaal Almelo-De Haandrik.* Februari 2020.
- Van Baars, S. *Piping bij Kanaal Almelo-De Haandrik.* Maart 2021.
- Van Baars, S. *Oorzaak verzakkingen Kanaal Almelo – De Haandrik.* April 2024.
- Van Heteren. *Project ManagementPlan.* 2011.

Bijlage 4: gesprekspartners

- Voormalig wethouders bij gemeente Twenterand, die tussen 2005 en 2010 de portefeuille verkeer en vervoer/mobiliteit in hun portefeuille hadden;
- De huidige wethouder van gemeente Twenterand met de portefeuille kanaal Almelo De Haandrik;
- Voormalig wethouder gemeente Hardenberg die tussen 2006 en 2018 de portefeuilles verkeer en vervoer en water had;
- Voormalig gedeputeerde van provincie Overijssel die tussen 2003 en 2011 portefeuillehouder was voor kanaal Almelo – De Haandrik;
- De huidige gedeputeerde van provincie Overijssel met de portefeuille water en mobiliteit;
- Diverse omwonenden met een directe relatie tot de werkzaamheden rond de opwaardering van kanaal Almelo De Haandrik, waaronder ook omwonenden die rollen hebben vervuld bij Stichting Kant nog Wal;
- Vergunningverlener bij gemeente Twenterand, die sinds 1998 bij de gemeente werkt;
- Programma-adviseur Ruimte bij gemeente Twenterand, die tussen 2018 en 2021 projecttrekker is geweest voor kanaal Almelo – De Haandrik.

Bijlage 5: bestuurlijke reactie

p.m.

Bijlage 6: nawoord door de onderzoekscommissie

p.m.