Oplegnotitie

Quick Scan
"Centrumplan Brunssum. Complexe besluitvormingsprocessen trechteren."
van de Rekenkamercommissie Brunssum
Gemeenteblad 2010 nr. 94 (versie 2)

Rol van de raad
De raad krijgt dit raadsvoorstel voorgelegd om in het kader van haar controlerende taak waar nodig bij te sturen en nieuwe kaders te stellen.

Context van het raadsvoorstel
De rekenkamercommissie Brunssum ondersteunt de raad van de gemeente Brunssum bij haar controlerende taak. Zij rapporteert over haar onderzoeken aan de gemeenteraad. De auditcommissie bereidt de rapporten van de rekenkamercommissie voor ten behoeve van behandeling in de gemeenteraad. Dit raadsvoorstel wordt nú aan de raad voorgelegd naar aanleiding van de behandeling van de quickscan in de auditcommissie op 30 november 2010.

Opties van het raadsvoorstel op hoofdlijnen
De rekenkamercommissie heeft op basis van de quickscan naar de uitvoering van het Centrumplan een aantal aanbevelingen gegeven. De raad beslist per aanbeveling om de betreffende aanbeveling wel of niet over te nemen. De raadscommissie heeft geadviseerd alle aanbevelingen integraal over te nemen. Deze aanbevelingen zijn de volgende:

1. Laat het college vóór 1 juni 2011 een lijst met risico's opstellen, op basis van de eigen indeling in risico's (risicosoorten) en laat het college de actuele risico's benoemen die de voortgang in gevaar kunnen brengen en kunnen leiden tot forse financiële risico's. Denk aan: grondeigendom, ontwikkelingen Atrium Mc, de financiering het Ei, hogere tekorten Lindeplein.
2. Laat het college vóór 1 juni 2011 een risico-inventarisatie opstellen ten aanzien van de afhankelijkheid van de partner in het centrumplan. Laat de risico's ten aanzien van de voortgang identificeer en beheersen en laat de hefboom beschrijven in verband met de druk op de woningmarkt (stagnerende verkopen, verkoopprijzen onder druk etc.).
3. Laat vóór 1 juni 2011 een (worstcase) scenarioanalyse opstellen op basis van geactualiseerde variabelen en uitgangspunten (programma van wensen). Met andere woorden: laat de haalbaarheid actualiseren en indien nodig de plannen bijstellen.
4. Laat het college een uitgebreide periodieke risicorapportage opstellen en ter besluit voorleggen aan de gemeenteraad.
5. De rekenkamercommissie adviseert de startnotities en bestuursopdrachten bij omvangrijke besluiten vergezeld te laten gaan van een extern second opinion op financieel, aanbestedingstechnisch, planologisch en bestuurskundig terrein. In de second opinion moet expliciet aandacht besteed worden aan de risico's op deze terreinen.
6. Draag het college op gaande het traject met voorstellen te komen om onderdelen van de communicatie met de stakeholders (burgers, middenveld en raad) te verbeteren.

Financiële/ personele/ juridische gevolgen? Ja

Is achteraf meetbaar of de doelstellingen gehaald zijn? Niet van toepassing voor de quick scan.

Is er een tijdpad bijgevoegd? Ja. De toevoeging naar aanleiding van de behandeling in de raadscommissie bevat een termijn waarbinnen de aanbevelingen uitgevoerd dienen te worden.

Zijn er bijlagen bijgevoegd of ter inzage? Voor verdere verdieping is de quick scan als bijlage opgenomen.

Raadsvoorstel versie 2

Gemeenteblad	:	2010 nr. 94
Dienst/Afdeling	:	GRIFFIE
Nr.	:	2010/19743
Onderwerp	:	Quick scan "Centrumplan Brunssum. Complexe besluitvormingsprocessen trechteren." van de rekenkamercommissie Brunssum
Raadsverg d.d.		25-1-2011
Uiterlijke beslisdatum	:	n.v.t.

Aan de raad.

Voorstel/ambtelijk advies
Per aanbeveling van de quickscan "Centrumplan Brunssum. Complexe besluitvormingsprocessen trechteren" van de rekenkamercommissies Parkstad Limburg aan te geven of uw raad de betreffende aanbeveling overneemt en vervolgens het college op te dragen de overgenomen aanbevelingen uit te voeren.

Inleiding
Sinds 1 januari 2006 is elke gemeente in Nederland verplicht om een rekenkamer of rekenkamercommissie te hebben. De taak van de rekenkamercommissie is het ondersteunen van de gemeenteraad bij het uitvoeren van zijn controlerende functie. De rekenkamercommissie onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde bestuur. De rekenkamercommissie wordt ingesteld door de gemeenteraad maar is onafhankelijk daarvan: zij bepaalt zelf wat er onderzocht wordt en hoe. De rekenkamercommissie rapporteert over haar onderzoeken aan de gemeenteraad.

De rekenkamercommissie Brunssum heeft besloten een quick scan uit te voeren naar de besluitvorming in de gemeenteraad rond Centrumplan Brunssum. Met de voorliggende quick scan rapporteren de rekenkamercommissies Parkstad Limburg naar de raad.

Probleemstelling/Doelstelling
Er is in 2009 en begin 2010 besluitvorming geweest met betrekking tot het Masterplan. In de quick scan is men op zoek gegaan naar de verbeterpunten hierin. De probleemstelling van de quick scan bestond uit de volgende drie onderdelen:
- Een efficiënte, adequate en transparante inrichting van het besluitvormingsproces rond het centrumplan Brunssum (Bruisend Brunssum Centrum) voor de gemeenteraad.
- Tijdige en adequate inspraak en informatievoorziening voor de gemeenteraad en de burger.
- Efficiënte en adequate projectorganisatie.

Kaderstelling
Aan de hand van een normenkader heeft de rekenkamercommissie een referentiekader opgesteld ten opzichte waarvan ze de onderzoeksbevindingen toetst.
De volgende normen zijn in de quick scan gehanteerd met betrekking tot de besluitvorming en de informatievoorziening aan de stakeholders, de gemeenteraad, burgers en instellingen:
1. Succesvolle en democratische legitimatie van de besluitvorming van het centrumplan vereist fasering en betrokkenheid van de stakeholders.
2. Betrokkenheid van de stakeholders vereist een adequate informatievoorziening aan burgers en organisaties en belangenverenigingen in het maatschappelijk middenveld.
3. Besluitvorming en beraadslaging in de gemeenteraad vindt plaats in licht van zijn taakstellende en controlerende taken.
4. Informatievoorziening aan de gemeenteraad geschiedt op basis van de verordeningen met betrekking tot de actieve en passieve informatieplicht van het college en het recht van de gemeenteraad om vragen te stellen.
5. Rapportages geschieden op basis van de normen voor projectrapportages (zie bijlage 5. Normen voor projectrapportages).

Specifiek voor risicomanagement waren de volgende normen:
6. Er wordt gewerkt met een stuurgroep en een projectbegroting.
7. De stuurgroep heeft als opdracht potentiële risico's inzichtelijk te maken.
8. De stuurgroep werkt met heldere kaders.

9. Op basis van de beschikbare informatie is er voldoende inzicht in risico's.
10. Zowel voor, tijdens, als na afloop van een project wordt aandacht besteed aan risicomanagement.
11. In de financiële administratie is een aparte projectadministratie opgenomen.

Overwegingen o.a.

De bevindingen uit het onderzoek afgezet tegen het normenkader resulteerden in de volgende conclusies. De cursief gedrukte tekst geeft het kader van de betreffende conclusie aan.

1. *Succesvolle en democratische legitimatie van de besluitvorming van het centrumplan vereist fasering en betrokkenheid van de stakeholders.* De verschillende stakeholders, burgers, maatschappelijk middenveld en raad, hebben vanaf het begin veel informatie verstrekt gekregen. De rekenkamercommissie constateert dat de interactiviteit van de communicatie tussen gemeente en de stakeholders verbeterd kan worden. Tevens mist de rekenkamercommissie een expliciete uitnodiging aan de raad om in de complexe besluitvorming mee te denken. Er wordt veel informatie verstrekt, maar dat mag niet verward worden met betrokkenheid van de stakeholders.

2. *Betrokkenheid van de stakeholders vereist een adequate informatievoorziening aan burgers en organisaties en belangenverenigingen in het maatschappelijk middenveld.* De rekenkamercommissie oordeelt dat de informatievoorziening ruimschoots is en zelfs voorbeeldig voor dit soort projecten. Het interactieve deel van het proces, zoals de terugkoppeling van de inspraaksessies naar de burgers toe, verloopt niet vlekkeloos. Voor voldoende draagvlak en betrokkenheid bij dergelijke complexe en ingrijpende besluitvormingsprocessen is meer vereist dan adequate informatieverstrekking. Namelijk ook open communicatie met alle stakeholders (burgers, maatschappelijk middenveld en gemeenteraad).

3. *Besluitvorming en beraadslaging in de gemeenteraad vindt plaats in het licht van zijn taakstellende en controlerende taken.* De vorm van de bestuursopdrachten voldoet aan de daartoe gestelde normen. Door de gemeenteraad is geconstateerd dat er ruimte is voor verbetering met betrekking tot het inzichtelijk maken van de consequenties van het voorgenomen besluit. Dat kan later in het proces van deze "getrechterde" besluitvorming tot onnodige discussies in de gemeenteraad en tot vertragingen in het proces leiden. Vooruitlopend op het oppakken van verbeteringen na de verkiezingen van 2010 is de rekenkamercommissie van mening dat de besluitvorming in de gemeenteraad verbeterd kan worden door de bestuursopdrachten te voorzien van een extern financieel, planologisch en bestuurskundig second opinion. Een dergelijke check kan tunnelvisie helpen voorkomen. Ook al zijn de betrokkenen er tot nu toe in geslaagd daarvoor te waken, het Centrumplan is een langdurig proces waarin tunnelvisie kan optreden.

4. *Informatievoorziening aan de gemeenteraad op basis van de verordeningen met betrekking tot de actieve en passieve informatieplicht van het college en het recht van de gemeenteraad om vragen te stellen.* De rekenkamercommissie constateert dat de informatievoorziening naar de gemeenteraad toe goed geregeld is. Los van de opmerkingen over de communicatie met de gemeenteraad bij punt 2, zie hiervoor. Bij de gemeente Brunssum is er geen vastgelegd kader in de vorm van een protocol informatievoorziening grote projecten. Er zijn gemeenten (bijvoorbeeld Huizen) die inmiddels wel over een dergelijk protocol beschikken. De rekenkamercommissie heeft eerder geadviseerd de (concept) nota actieve en passieve informatieplicht uit te breiden met een paragraaf over grote projecten.

5. *Rapportages geschieden op basis van de normen voor projectrapportages.* De rekenkamercommissie raadt aan om intern met vaste formats te werken en afspraken te maken welke afwijkingen gerapporteerd dienen te worden (zie daarvoor in de quickscan bijlage 5, normen voor projectrapportage). De rapportages aan de raad, op basis van de projectkaarten, voldoen qua inhoud aan de daarvoor gestelde normen. De rekenkamercommissie gaat ervan uit dat de auditcommissie standaard op basis van dat format wordt geïnformeerd over de stand van zaken in de projecten. Wellicht is het goed in verband met de betrokkenheid om de projectkaarten, met de risico's maar zonder de gevoelige financiële gegevens, te agenderen in de gehele gemeenteraad.

6. *Er wordt gewerkt met een stuurgroep en een projectbegroting.* De interne structuur is volgens de rekenkamercommissie adequaat geregeld. De exploitatieresultaten van de diverse deelprojecten zijn berekend en getoetst door een extern bureau. De resultaten van de diverse deelprojecten zijn eind 2008 door de gemeenteraad vastgesteld.

7. *De stuurgroep heeft als opdracht potentiële risico's inzichtelijk te maken.* De rekenkamercommissie is van mening dat de stuurgroep in onvoldoende mate alert is op het in kaart brengen van potentiële risico's, samen met

de woningcorporatie. De 4 geprioriteerde projecten kennen hun eigen dynamiek, zijn onderling onafhankelijk maar kunnen wel stagneren, met name door toegenomen marktrisico's. De financiële risico's nemen dan toe. De kredietcrisis, de krimp, de ontwikkelingen bij woningcorporaties (stagnatie woningverkopen), in de zorgsector (financieringsproblemen van vastgoed) en de onderwijssector leiden tot sterk in omvang toenemende risico's. Daarbovenop komen nog de miljardenbezuinigingen die ongetwijfeld gevolgen hebben voor de algemene uitkering maar ook de budgetten bij de semioverheidsinstellingen fors onder druk gaan zetten. Deze ontwikkelingen zullen leiden tot herpositionerings- en financieringsvraagstukken waarbij het ambitieniveau van stakeholders wellicht bijgesteld moeten worden. De rekenkamercommissie is van mening dat binnen het project Centrumplan Brunssum een grotere alertheid op deze risico's nodig is.

8. *De stuurgroep werkt met heldere kaders.* Er is een bestuursopdracht geformuleerd en vastgesteld die de basis vormt voor de verdere uitwerking van het Centrumplan. Door de geïnterviewden wordt aangegeven dat deze kaders nog steeds actueel zijn en dat bijstelling op dit moment nog niet aan de orde is. Aangegeven wordt dat bijvoorbeeld ten aanzien van de contractuele afspraken met betrekking tot de regionale herstructureringsvisie de einduitkomsten vaststaan. Dit wordt door de rekenkamercommissie niet onderschreven, de actualiteit noopt tot scherpte, realisme en (regionaal) aanpassingsvermogen.

9. *Op basis van de beschikbare informatie is er voldoende inzicht in risico's.* De geïnterviewden zijn van mening dat er inderdaad voldoende inzicht is in de risico's. Echter (zie ook conclusie 7) op dit moment wordt er nog onvoldoende gestuurd op deze risico's. Onvoldoende duidelijk is hoe op deze financiële risico's wordt gestuurd. Het tekort van de prioritaire projecten (ad. 2,5 miljoen) wordt door de gemeente voorgefinancierd maar door stagnatie van de voortgang (renterisico) alsmede een terugloop van verkopen van (zorg) woningen kan het tekort ten aanzien van deze 4 projecten alleen maar toenemen. Regelmatig wordt gesteld dat de financiële, personele en organisatorische consequenties inzichtelijk zijn. Ten aanzien van de financiële en personele consequenties is de rekenkamercommissie van mening dat de risico's in onvoldoende mate bekend zijn. De gemeenteraad toont zich kritisch ten opzichte van de risico's die de gemeente met het Centrumplan loopt. Van de raadsleden kan niet verwacht worden dat zij voldoende toegerust zijn om alle gevolgen en risico's van dit soort complexe besluitvorming goed te kunnen inschatten. De raad moet dus goed ondersteund worden om voldoende kritisch te blijven en inzicht te krijgen in de potentiële risico's.

10. *Zowel voor, tijdens en na afloop van een project wordt aandacht besteed aan risicomanagement.* Er is inmiddels een procesbeschrijving opgesteld met betrekking tot het initiëren van een nieuw (majeur) project. In deze procesbeschrijving is voldoende aandacht voor risicomanagement in alle fasen van een project. In opzet is dit dus goed geregeld echter de werking is nog niet optimaal.

11. *In de financiële administratie is een aparte projectadministratie opgenomen.* Er wordt gewerkt met een aparte projectadministratie.

Op grond van deze conclusies heeft de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen gegeven. De raad beslist per aanbeveling om de betreffende aanbeveling wel of niet over te nemen. De raadscommissie heeft in haar vergadering van 11 januari 2011 geadviseerd alle aanbevelingen integraal over te nemen. Deze aanbevelingen zijn de volgende:
De genoemde aanbevelingen zijn de volgende:

1. Laat het college een lijst met risico's opstellen, op basis van de eigen indeling in risico's (risicosoorten) en laat het college de actuele risico's benoemen die de voortgang in gevaar kunnen brengen en kunnen leiden tot forse financiële risico's. Denk aan: grondeigendom, ontwikkelingen Atrium Mc, de financiering het Ei, hogere tekorten Lindeplein.
2. Laat het college een risico-inventarisatie opstellen ten aanzien van de afhankelijkheid van de partner in het centrumplan. Laat de risico's ten aanzien van de voortgang identificeer en beheersen en laat de hefboom beschrijven in verband met de druk op de woningmarkt (stagnerende verkopen, verkoopprijzen onder druk etc.).
3. Laat een (worstcase) scenarioanalyse opstellen op basis van geactualiseerde variabelen en uitgangspunten (programma van wensen). Met andere woorden: laat de haalbaarheid actualiseren en indien nodig de plannen bijstellen.
4. Laat het college een uitgebreide periodieke risicorapportage opstellen en ter besluit voorleggen aan de gemeenteraad.
5. De rekenkamercommissie adviseert de startnotities en bestuursopdrachten vergezeld te laten gaan van een extern second opinion op financieel, aanbestedingstechnisch, planologisch en bestuurskundig terrein. In de second opinion moet expliciet aandacht besteed worden aan de risico's op deze terreinen.
6. Draag het college op met voorstellen te komen om onderdelen van de communicatie met de stakeholders (burgers, middenveld en raad) te verbeteren.

De raadscommissie heeft bij de behandeling van dit raadsvoorstel de raad geadviseerd aan deze aanbevelingen toe te voegen dat:
- de aanbevelingen 1 tot en met 3 binnen een paar maanden uitgevoerd dienen te worden;
- met betrekking tot aanbeveling 4 in de loop van het traject een risicorapportage wordt gemaakt;
- aanbeveling 5 alleen geldt voor grote bestuursopdrachten waarbij het nuttig is een second opinion toe te voegen;
- de communicatie bij aanbeveling 6 gaandeweg het traject wordt ingevuld.

Deze toevoegingen zijn concreet uitgewerkt in het raadsbesluit opgenomen.

Uitvoering

Nadat de raad besloten heeft welke aanbevelingen worden overgenomen en het college opdraagt deze aanbevelingen uit te voeren. Het is vervolgens aan het college om naar de raad terug te koppelen hoe zij deze aanbevelingen uitvoert.

Raming van de gevolgen in geld en menskracht

Of er gevolgen in geld of menskracht zijn, hangt af van welke aanbevelingen worden overgenomen. Het overnemen van aanbeveling 1 t/m 4 en 6 houdt in dat het college bepaalde stukken opstelt. Wat betekent dat hiervoor ambtelijke ondersteuning wordt ingezet. Aanbeveling 5 betekent het uitvoeren van werkzaamheden door externen en dat heeft bepaalde gevolgen in geld.

Verdere procedure en momenten van verantwoording

Het college kan tussentijds via de auditcommissie de stand van zaken van de uitvoering van de aanbevelingen terugkoppelen.

Namens de raadscommissie,

Voorzitter H.J.S.M. Broers

Bijlage:
Quick Scan "Centrumplan Brunssum. Complexe besluitvormingsprocessen trechteren." Rekenkamercommissie Brunssum, september 2010.

Raadsbesluit **versie 2**

Gemeenteblad : 2010 nr. 94
Dienst/Afdeling : GRIFFIE
Nr. : 2010/19743

De Raad der Gemeente Brunssum;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 25-1-2011, Dienst/Cluster Griffie, nr. 2010/19743;

gelet op het bepaalde in;

Besluit:
De volgende aanbevelingen van de rekenkamercommissies Parkstad Limburg uit de quickscan "Centrumplan Brunssum. Complexe besluitvormingsprocessen trechteren" van september 2010 integraal over te nemen en het college op te dragen deze aanbevelingen uit te voeren:

1. Laat het college vóór 1 juni 2011 een lijst met risico's opstellen, op basis van de eigen indeling in risico's (risicosoorten) en laat het college de actuele risico's benoemen die de voortgang in gevaar kunnen brengen en kunnen leiden tot forse financiële risico's. Denk aan: grondeigendom, ontwikkelingen Atrium Mc, de financiering het Ei, hogere tekorten Lindeplein.
2. Laat het college vóór 1 juni 2011 een risico-inventarisatie opstellen ten aanzien van de afhankelijkheid van de partner in het centrumplan. Laat de risico's ten aanzien van de voortgang identificeer en beheersen en laat de hefboom beschrijven in verband met de druk op de woningmarkt (stagnerende verkopen, verkoopprijzen onder druk etc.).
3. Laat vóór 1 juni 2011 een (worstcase) scenarioanalyse opstellen op basis van geactualiseerde variabelen en uitgangspunten (programma van wensen). Met andere woorden: laat de haalbaarheid actualiseren en indien nodig de plannen bijstellen.
4. Laat het college een uitgebreide periodieke risicorapportage opstellen en ter besluit voorleggen aan de gemeenteraad.
5. De rekenkamercommissie adviseert de startnotities en bestuursopdrachten bij omvangrijke besluiten vergezeld te laten gaan van een extern second opinion op financieel, aanbestedingstechnisch, planologisch en bestuurskundig terrein. In de second opinion moet expliciet aandacht besteed worden aan de risico's op deze terreinen.
6. Draag het college op gaande het traject met voorstellen te komen om onderdelen van de communicatie met de stakeholders (burgers, middenveld en raad) te verbeteren.

Het besluit is als volgt geamendeerd:
7. de datum 1 juni 2011 (punt 1 t/m 3) veranderen in 31 december 2011 (of zoveel eerder als mogelijk)

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 25 JAN. 2011

De Raad voornoemd,

,voorzitter.

,griffier.