

**Deelonderzoek Informatievoorziening
gemeenteraad, verhouding tussen
college en raad (de politieke cultuur)**

Mr. L.J. Klaassen

Groningen,
4 december 2007

Voorwoord

De deelopdracht voor een onderzoek naar de informatievoorziening aan de raad met betrekking tot het Europaparkdossier is op initiatief van de raad toegevoegd aan de door het college van burgemeester en wethouders al aangekondigde onderzoeken naar de sturing en beheersing en naar de bedrijfscultuur bij de dienst RO/EZ.

De informatievoorziening van het college aan de raad is een van de wezenlijke instrumenten in het politieke besluitvormingsproces van de gemeente en in de afgelopen jaren is bij diverse gelegenheden vastgesteld dat daarin verbetering diende te worden gebracht teneinde de raad in staat te stellen zijn werkzaamheden goed te verrichten. In het dossier Europapark is opnieuw de informatieplicht als belangrijk discussiepunt aan de orde gekomen. Het onderhavige deelonderzoek handelt met name over dit deel van de problematiek.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van dossierstudie en door interviews met een groot aantal gesprekspartners. Opvallend was de grote mate van openheid die in het algemeen in deze gesprekken werd betracht, waardoor veel relevante informatie kon worden verkregen. Ik ben daarvoor mijn gesprekspartners zeer erkentelijk. Eveneens viel op dat de bevindingen en conclusies in belangrijke mate overeen komen met die uit de andere deelonderzoeken, waar die soms via een geheel andere invalshoek aan de orde kwamen.

Een bijzonder woord van dank voor de ondersteuning die ik in dit deelonderzoek mocht ondervinden van mevrouw G. Kuper, medewerker van de griffie, die een belangrijk aandeel leverde in de verslaglegging, de analyse van het onderzoeksdossier en de redactie van het eindrapport.

Mr. L.J. Klaassen.

1 Het onderzoek

1.1 De opdracht

Het college van burgemeester en wethouders heeft in de brief aan de raad over "Maatregelen naar aanleiding van de herziene grondexploitatie en kredietoverschrijding Europapark" (d.d. 16 mei 2007, BD 07.1401239) aangekondigd een extern onderzoek te laten uitvoeren bij de dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken (RO/EZ). In het onderzoek zou expliciet de bedrijfscultuur van de dienst RO/EZ het onderwerp zijn. De gemeenteraad van Groningen heeft in het raadsdebat op 23 mei 2007 daarop een aanvulling gedaan door het aannemen van een motie, waarin werd bevestigd dat het goed is dat zo'n onderzoek wordt ingesteld, maar dat het onderzoek dient te worden uitgebreid met de vraag naar de wijze van informeren en verantwoorden van college naar de raad bij grote projecten, welke worden voorbereid en uitgevoerd door de dienst RO/EZ. De motie bepaalde verder dat gemeenteraad en college, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid, onderzoeksvragen zouden opstellen.

Het onderzoek is verdeeld in drie deelonderzoeken:

- naar de bedrijfscultuur RO/EZ
- naar de sturing en beheersing bij de dienst
- naar de politieke cultuur (specifiek de informatievoorziening en verantwoording door het college richting de raad).

1.2 De methode

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van het onderzoeksdossier, zoals dat door de gemeente is aangeleverd en waarin de relevante documenten zoveel mogelijk zijn verzameld. Ten behoeve van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de burgemeester, twee wethouders, twee oud-wethouders, een groot aantal raadsleden en oud-raadsleden, enkele leden van het AMT, de gemeentesecretaris en de griffier. In totaal is met 24 personen gesproken (bijlage 1), met enkelen is meer dan een gesprek gevoerd.

Het raadsdossier Europapark is geanalyseerd. De informatie over dit project naar de raad en/of raadscommissie is bekeken (inhoud, tijdstip, status en vorm). Spontaan werden er door gesprekspartners andere, vergelijkbare dossiers aangedragen¹. Deze zijn globaal bekeken, vooral op de informatiewaarde van de documenten die door het college c.q. de dienst werden aangedragen om de raad over de desbetreffende dossiers te informeren en op de wijze van afhandeling van de informatievraag van de raadsleden. Van de informatiestroom richting raad over het project Europapark is een chronologisch overzicht gemaakt, bijgevoegd als bijlage 2 bij dit rapport.

De onderzoeksopdracht omvat een aantal feitelijke vragen over het dossier Europapark en de informatievoorziening over dit dossier aan de raad. De beantwoording van deze vragen is te vinden in de bijlage 3. De vragen van de raad zijn zeer feitelijk en sterk gericht op de gang van zaken binnen het dossier Europapark. Tijdens de gesprekken vormde zich al snel een beeld van de context waarin deze problematiek is ontstaan en waarin de verschillende spelers in de Groningse politiek zich bewegen. De werkelijke problematiek heeft sterk te maken met de achterliggende vragen naar de cultuur en de relatie tussen de diverse spelers in de Groningse politiek-bestuurlijke context: de ambtelijke organisatie, het college en de raad. De rapportage kent daarom een tweedeling.

In het eerste deel beperkt de analyse zich tot het dossier Europapark, het tweede deel geeft een schets van de cultuur waarin de gemeentelijke politiek zich afspeelt en welke factoren bepalend zijn voor de informatievoorziening richting de raad. Het laatste deel, hoofdstuk 4 bevat de conclusies en een voorstel voor te nemen maatregelen.

2 Het dossier Europapark

2.1 Het project

Het Europapark is een complex project. Een groot industrieel bedrijventerrein moest worden getransformeerd tot een modern centrum voor wonen en werken, gecombineerd met kantoren en bovenstedelijke voorzieningen en een treinstation.

Voor het project werd tweemaal een grondexploitatie opgesteld: in 1999 en in 2004.

Het voetbalstadion De Euroborg moest de aanjager van het gebied worden: op het succes daarvan werd stevig ingezet. Oplevering moest op tijd plaatsvinden, inclusief de inrichting van de omgeving en de veiligheidsmaatregelen. Het eerste onder druk van de politiek, inclusief de raad; het laatste onder druk van de lokale driehoek: de portefeuillehouders Europapark waren niet direct betrokken bij de besluitvorming over de noodzakelijke investeringen voor de veiligheidsmaatregelen, uiteraard wel bij de implementatie en uitvoering daarvan. Een en ander speelde eind 2005. De tijdsdruk waarin dit deelproject zich bevond, veroorzaakte een onvoorziene piek in de investeringen. In de onderzoeksgesprekken werd deze uitgavenpiek door college en dienst aangevoerd als één van de belangrijke oorzaken van het tekort (ook vanwege de forse rentelasten).

In de rapportage Grondbedrijf 2005, uitgebracht in het voorjaar van 2006, was al aangekondigd dat in het najaar een herziening van de grondexploitatie zou worden gepresenteerd. In oktober 2006 werd dit nogmaals bevestigd door het college met een brief aan de raad.

2.2 De officiële informatie voor de raad en de raadscommissie

In de periode april 2005 – oktober 2006 kreeg de raad voornamelijk informatie over de stand van zaken van deelprojecten: Euroborg eindafrekening, ontwikkeling van de woningbouw en de kantoren, verplaatsing Variaski en de skivijver, skyboxen, toegankelijkheid, horeca, aankoop deel van de parkeergarage, parkeren. Met uitzondering van een vermelding in Staat P 2005, werd in deze informatie nimmer gesproken over kredietoverschrijdingen. Wel werd de raad gewezen op extra kosten o.a. tengevolge van de maatregelen bij de opening van de Euroborg en de hogere plankosten, maar deze werden niet als problemen betiteld. Als er extra kosten werden gemeld, werd gelijk in hetzelfde document ook een oplossingsrichting voor de dekking van deze kosten gegeven.

In de controlebevindingen van de accountant bij de Jaarrekening 2005 (mei 2006) kon de raad lezen dat er € 800.000,- overschrijding van het krediet was. De accountant oordeelde dat dit bij een project van een omvang als het Europapark nog binnen de passende afwijkingen was en dat er geen sprake was van onrechtmatigheid.

Eind mei 2006 kreeg de raad (commissie Ruimte en Wonen) conform afspraak de Staat P: de stand van zaken van alle RO/EZ- projecten en grondexploitaties. Ook kreeg de commissie de beschikking over de rapportage Sleutelprojecten (waaronder het Europapark) over het vierde kwartaal 2005. De Staat P is een omvangrijk en vertrouwelijk controledocument en zeer financieel-technisch van aard. Elke fractie kreeg een exemplaar. Er was een samenvatting bij de Staat P gevoegd: een tekstdocument, met in het kort de afwijkingen en risico's. Daarin werd gemeld dat de grondexploitatie Europapark zich op punten niet helemaal conform de aannames afwikkelde. Oorzaken waren de investeringen rond de opening van het stadion, de veiligheidsmaatregelen en de hogere plankosten. Aan de andere kant werden ook meevallers genoemd. De verwachte kosten waren desondanks gestegen met € 4,3 miljoen, waardoor het exploitatieresultaat per saldo met ongeveer hetzelfde bedrag zou afnemen. Bij het overzicht van kredieten werd een kredietoverschrijding van € 800.000,- genoemd voor het Europapark.

De raadscommissie Ruimte en Wonen kreeg in een besloten vergadering op 14 juni 2006 de gelegenheid vragen te stellen aan de wethouder en opmerkingen te plaatsen. Voor de raadscommissieleden waren de Staat P en de rapportage sleutelprojecten geen aanleiding om direct problemen te zien met het project Europapark.

Op 18 oktober 2006 meldde het college de raad dat een herziening van de exploitatie nog steeds in voorbereiding was. Deze mededeling was het laatste dat de raad(scommissie) via officiële documenten (openbaar en vertrouwelijk) vernam, voordat het dossier eind april 2007 een probleemdossier bleek te zijn.

In december 2006 werd met een vertrouwelijke collegenota een aantal kredietoverschrijdingen gemeld (zogenaamd € 45.000,- meldingen) aan de raadscommissie Ruimte en Wonen¹: het Europapark werd bij deze meldingen niet genoemd.

Het is niet ongebruikelijk dat een wethouder de functionele raadscommissie vertrouwelijk op de hoogte houdt van relevante ontwikkelingen door deze in beslotenheid mondeling te informeren. Bij de raadscommissie Ruimte en Wonen is dit vaak het geval. In de periode mei 2005 – april 2006 is er met de commissie in beslotenheid niet gesproken over ontwikkelingen in het Europapark- dossier, anders dan in termen van 'de grondexploitatie staat onder druk en er wordt gewerkt aan een herziening van de grondexploitatie'.

Op 17 april 2007 sprak het college van burgemeester en wethouders voor de eerste maal over de herziening van de exploitatieopzet; op 24 april 2007 nam het college een besluit en stelde het raadsvoorstel vast. In dit voorstel werd voor het eerst in een officieel document richting raad melding gemaakt van de kredietoverschrijding van ruim € 14 miljoen.

Het raadsvoorstel voor de herziening van de exploitatieopzet werd geagendeerd voor de commissie Ruimte en Wonen op 9 mei 2007. De stukken daarvoor kregen de raadsleden aan het einde van de vrijdagmiddag 27 april 2007. Het persbericht was eerder die dag direct voorafgaand aan de persconferentie aan de raadsleden gemaald.

2.3 De informele informatie

In de politiek is het niet ongebruikelijk dat tussen de verschillende organen de informatie via een informeel contact wordt uitgewisseld. Tussen coalitiepartners, tussen oppositiepartijen, tussen raadsleden onderling en tussen raadsleden en ambtenaren. Informeel overleg en informatie-uitwisseling zijn belangrijke bestanddelen van het politieke proces.

Aan informele informatie kleven nadelen: de informatie is niet officieel, meestal niet openbaar en vooral niet geverifieerd. Het heeft geen status. Als raadslid kun je er pas wat mee in de rol van volksvertegenwoordiger en controleur van het college als het de status heeft van college-informatie én als het openbaar is.

Eind 2006, begin 2007 heeft een enkel raadslid wel een signaal opgevangen dat het Europapark de portefeuillehouder Ruimtelijke ordening veel hoofdbrekens kostte, maar het vormde geen aanleiding tot verdere informele of formele vragen, ook in het vertrouwen dat als er werkelijk iets aan de hand zou zijn, de wethouder de raad daar zeker deelgenoot van zou maken.

2.4 De kredietoverschrijding

Dat er problemen waren met de grondexploitatie Europapark was daarom bij alle betrokken spelers bekend: directie van de dienst, college en raad. Vanaf mei 2006 was duidelijk dat er een nieuwe exploitatieopzet gemaakt moest worden om naar een goed eindresultaat te kunnen sturen. Op zich was dit niet verontrustend: bij een langlopend megaproject als het Europapark is een tussentijdse herziening van een exploitatieopzet te verwachten.

Rond de kredietoverschrijding was de informatie-uitwisseling minder transparant. De indruk bestaat dat niet altijd expliciet onderscheid is gemaakt tussen het tekort op de grondexploitatie en de kredietoverschrijding. In de contacten tussen de dienst en de wethouder RO gedurende de periode voorjaar 2006 – voorjaar 2007 werd wel telkens gesproken van een tekort, maar het tekort werd nimmer specifiek benoemd als een overschrijding van het beschikbare krediet.

Voor het onderzoek is in de gesprekken nadrukkelijk gevraagd wanneer de kredietoverschrijding bekend was bij de verschillende betrokkenen.

¹ De '€ 45.000,- meldingen' berusten op een afspraak van de raad met het college, voortvloeiende uit de aanbevelingen van de Rekenkamer bij het Onderzoek Grondbeleid (september 2003). In de periode mei 2006 -mei 2007 zijn er geen '€ 45.000,- meldingen' van overschrijding van kredieten bij het project Europapark geweest.

- *dienst RO/EZ*

De dienst geeft aan dat de wethouder Ruimtelijke ordening in juni 2006 bij de portefeuille-overdracht een beeld is geschetst van de afwijkingen en overschrijdingen en dat de raad dit bij brief van 4 mei 2006 ook gemeld is. Bewuste collegebrief gaat echter specifiek in op de afronding van het bouw- en ontwikkeltraject van de Euroborg. In alle onderliggende stukken bij de brief en in het uiteindelijke raadsvoorstel wordt geen melding gemaakt van een kredietoverschrijding ten gevolge van de uitgavenpiek rond de opening. Uit het onderzoek naar deze gang van zaken moet worden opgemaakt dat de betrokken medewerkers van de dienst RO/EZ gedurende lange tijd niet hebben stilgestaan bij de eigenstandige betekenis van de kredietoverschrijding in relatie tot de informatievoorziening aan college en raad.

- *wethouder Ruimtelijke ordening*

De wethouder Ruimtelijke ordening was op de hoogte van de druk op de grondexploitatieopzet, direct bij de portefeuilleoverdracht in juni 2006. In december 2006 werden de problemen acuut: er dreigde een uiteindelijk exploitatietekort van bijna € 25 miljoen. In het bestuurlijke sectoroverleg op 13 december 2006 meldde de vakdirecteur projecten RO/EZ dit aan de wethouder en gaf tegelijk aan dat dit te corrigeren was: de dienst zou met voorstellen komen. De dienst schatte in daarvoor twee tot drie maanden nodig te hebben. Bij die gelegenheid werd niet gesproken over de kredietoverschrijding die op dat moment al bij de dienst bekend was, gelet op het gestelde in Staat P 2005. De wethouder geeft aan dat pas in de gesprekkenserie van 21 maart tot 11 april 2007 het hem duidelijk werd dat er ook sprake was van een zeer forse kredietoverschrijding. De directe aanleiding voor die gesprekken was de afboeking van een tekort bij de Jaarrekening 2006.

- *wethouder Financiën*

De wethouder Financiën kreeg begin maart 2007 een signaal van de gemeenteaccountant dat bij de conceptgemeenterekening 2006 € 8 miljoen tekort Europapark zou worden afgeboekt. Zij vond dit niet acceptabel en er volgde vanaf 21 maart tot 11 april 2007 een serie gesprekken met de wethouder Ruimtelijke ordening, de gemeentesecretaris en de directie RO/EZ over de mogelijke oplossingsrichtingen. In deze gesprekken was de afboeking het punt van discussie: in hoeverre was het tekort terug te brengen, dan wel bij te sturen. Ook voor de wethouder Financiën was het tijdens deze gesprekken dat zij voor het eerst van de kredietoverschrijding hoorde.

Direct informeren van de raad is in de gesprekken niet aan de orde geweest: de focus lag op het corrigeren van de onrechtmatigheid, wat volgens de accountant mogelijk was. Uiteindelijk werd ervoor gekozen om de onrechtmatigheid toch niet te repareren, maar de kwestie gewoon maar 'op tafel te leggen'.

De dienst geeft aan dat in het afstemmingsoverleg van 14 maart 2007 het informeren van de raad over het dossier wel een thema was. Met een signalement aan het college zou de dienst dit onder de aandacht van het college hebben gebracht. Het desbetreffende signalement (van 27 maart 2007) noemt echter alleen de grondexploitatie, niet de kredietoverschrijding.

- *college van burgemeester en wethouders*

Het voltallige college vergaderde op 17 en 24 april 2007 over de herziening van de grondexploitatie. Het was de eerste keer dat het onderwerp op de collegeagenda stond. De dekking van de kredietoverschrijding werd als specifiek besluitpunt in het dictum van het conceptraadsvoorstel genoemd. De vergadering op 17 april was een eerste bespreking, op 24 april volgde de besluitvorming en werd het raadsvoorstel vastgesteld. Het collegebesluit werd op 27 april 2007 publiek gemaakt in een persconferentie.

- *burgemeester*

Tijdens de hiervoor genoemde serie gesprekken in maart/april 2007 is de burgemeester door de gemeentesecretaris op de problematiek is geattendeerd.

- *de coalitiefracties*

In het reguliere coalitieoverleg tussen portefeuillehouders en hun fractievoorzitters is de kredietoverschrijding niet aan de orde gekomen. Via informele contacten wisten de PvdA-

fractieleden en enkele leden van de Groenlinksfractie dat de wethouder RO een probleem had met het Europapark: aard en omvang waren echter niet bekend.

- *niet-coalitiefracties*

Tot de laatste week van april waren de niet-collegepartijen niet op de hoogte van de aard en omvang van de financiële problemen met het dossier Europapark, anders dan in termen van een moeizame herziening van de grondexploitatie.

- *presidium (fractievoorzitters)*

Het presidium komt wekelijks bijeen en krijgt informatie vanuit het college aan de hand van de collegenotulen van die week. Het collegeverslag van dinsdag 24 april 2007 noemde het raadsvoorstel inclusief het besluitpunt met de kredietoverschrijding. Woensdag 25 april 2007 nam het presidium kennis van het voorstel én de kredietoverschrijding bij de reguliere bespreking van de collegenotulen. De collegenotulen zijn vertrouwelijk, het collegebesluit was nog niet publicabel tot de persconferentie op vrijdag 27 april 2007.

- *raadscommissie Ruimte en Wonen*

De commissie was geïnformeerd over de vertraging bij de herziening van de grondexploitatie, de kredietoverschrijding werd niet genoemd.

Behalve een enkel gerucht over de moeizame totstandkoming van de nieuwe grondexploitatie wisten de raadsleden tot de informatieavond van 26 april 2007 niets van een kredietoverschrijding (afgezien van wat ze een jaar eerder hadden kunnen opmaken uit de Staat P 2005).

Eind april 2007 zou de raadscommissie de rapportage Grondbedrijf en de Staat P over 2006 krijgen. Beide stukken zouden worden geagendeerd voor de commissievergadering op 9 mei 2007. Begin april was afgesproken tussen de wethouder, de commissievoorzitter en de dienst RO/EZ dat kort voor de meivakantie, op donderdag 26 april 2007, een informatiebijeenkomst zou worden belegd bij de dienst, waar de commissieleden een toelichting zouden krijgen op de financiële techniek van de Staat P en de casus Europapark, dat laatste in relatie tot de herziening van de grondexploitatie.

Op 18 april 2007 ging de uitnodiging daarvoor per e-mail naar de leden van de commissie.

Bij het plannen van de bijeenkomst op 26 april was bij de commissie, de commissievoorzitter en de griffie niets bekend van de achtergrond van de problemen rond het dossier Europapark.

In de week voor 26 april 2007 werd duidelijk dat er meer speelde rond het Europapark en dreigde de informatiebijeenkomst op 26 april 2007 een politieke lading te krijgen. Het presidium achtte in de vergadering op woensdag 25 april 2007, op voorstel van burgemeester en griffier, het niet juist dat de commissie op 26 april in beslotenheid en zonder een officieel document zou discussiëren over dit probleem dossier. Wethouder en dienst kregen van het presidium de uitdrukkelijke boodschap dat deze bijeenkomst uitsluitend een technisch karakter zou mogen hebben. Bovendien wees het presidium het college erop dat de raad eerder geïnformeerd had moeten worden over de problemen met dit dossier.

Op de avond zelf kwam het dossier uitvoerig inhoudelijk aan de orde en werd het enkele van de aanwezige raadscommissieleden langzamerhand duidelijk dat er iets niet goed zat. De impact van het probleem werd de meeste raadsleden echter pas in volle omvang duidelijk toen het persbericht op vrijdagochtend werd rond gemaïld en de pers de raadsleden benaderde.

2.5 Samenvattend

Voor de raad is de kredietoverschrijding het belangrijkste probleem in het dossier Europapark, vooral het feit dat deze niet direct aan de raad gemeld is. Bij een kredietoverschrijding is het budgetrecht van de raad in het geding: een belangrijk sturing- en controle-instrument voor de raad. Het college en de dienst RO/EZ hebben in dit dossier dit recht van de raad niet voldoende onderkend.

Het delen van informatie en deelgenoot maken van cruciale ontwikkelingen in dossiers is een teken van wederzijds vertrouwen. Het dossier Europapark is op het punt van de kredietoverschrijding niet gedeeld: onvoldoende door de dienst met de wethouder en niet tijdig door de wethouders met het voltallige college en met de raad. De dienst duidde de

kredietoverschrijding als een technisch probleem, wat zich zou oplossen als de herziening van de grondexploitatie rond was en een nieuwe kredietaanvraag kon worden gedaan. De wethouder kreeg van de dienst tijdig informatie over de financiële ontwikkelingen en de voortgang van de herziening van de exploitatieopzet, maar werd niet concreet geïnformeerd over de kredietoverschrijding. Pas op 4 april 2007 werd de kredietoverschrijding concreet en als zodanig benoemd in de gesprekken tussen de portefeuillehouders, gemeentesecretaris en de dienstdirectie, maar geen moment werd daar geopperd om de raad direct deelgenoot te maken van deze informatie, niet door de ambtenaren en niet door de wethouders.

De signalen die in het voorjaar van 2006 richting de raad werden afgegeven via de sleutelrapportages en de Staat P 2005, inclusief de daar gesignaleerde kredietoverschrijding van € 800.000,-, waren door de raad niet te herkennen als een vooraankondiging van mogelijke (politieke) problemen. Het ontstaan van de forse omvang van de kredietoverschrijding viel tussen twee grote reguliere rapportages in: Staat P 2005 (behandeld in juni 2006) en Staat P 2006 (behandeld in mei 2007). De belangrijke oorzaak van de overschrijding, de uitgavenpiek bij de opening van het stadion, was eind 2005 aan de orde en vanaf januari 2006 groeide de kredietoverschrijding. Het tekort van oktober 2005, genoemd in de Staat P 2005 (€ 800.000,-) werd bij de controlebevindingen van de accountant als passend binnen de ontwikkeling van een groot project bevonden. In de schriftelijke informatie vanaf mei 2006 tot maart 2007 (zie chronologisch overzicht bijlage 2) wordt alleen ingegaan op de financiële afwikkeling van deelprojecten en de vertraging bij de herziening van de grondexploitatie, niet op de toen al bij de dienst bekende kredietoverschrijding.

Geen van de gesprekspartners heeft tijdens het onderzoek het dossier gekwalificeerd als een 'lijk in de kast'. De oorzaak van de financiële problemen ligt volgens dienst en college bij de extra investeringen eind 2005/begin 2006 samenhangend met de opening van de Euroborg. Het kredietprobleem, dat feitelijk al in de loop van 2005 was ontstaan, ontwikkelde zich vanaf dat moment in hoog tempo. Over 2006 groeide het tekort, mede door rente-effecten, en werd het krediet steeds verder overschreden.

2.6 Conclusie ten aanzien het dossier Europapark

De conclusie ten aanzien van de informatievoorziening over de kredietoverschrijding bij het Europapark moet zijn dat de dienst RO/EZ zich onvoldoende heeft gerealiseerd dat het budgetrecht van de raad hier rechtstreeks in het geding was. Daarmee heeft de dienst niet geanticipeerd op de juiste verhoudingen binnen de politieke organisatie en zijn de implicaties van de kredietoverschrijding voor de politieke verhoudingen onderschat.

Het college op zijn beurt heeft onvoldoende de politiek-bestuurlijke effecten van de kredietoverschrijding onderkend en heeft nagelaten de raad daarvan onverwijld op de hoogte te stellen. De strategie van zowel de dienst als het college om alles via de herziening van de exploitatie bij de raad te brengen is (zeker achteraf gezien) een verkeerde keuze geweest, temeer toen het gereedkomen van de herziene grondexploitatie een en ander maal bleek te worden vertraagd.

Hetzelfde geldt voor het besluit om via de (besloten) informatieavond op 26 april 2007 de raadscommissie het dossier Europapark inclusief de kwestie van de kredietoverschrijding in een "technische" bijeenkomst uit te leggen.

Op zichzelf speelt er in het dossier Europapark dus voldoende voor het ontstaan van een politiek probleem en voor een stevig debat in de raad. Niettemin moet worden opgemerkt dat, als het krediet eerder (in 2006) was aangevraagd, het zonder twijfel zou zijn beschikbaar gesteld. Met name het uitstel van de kredietaanvraag, gecombineerd met het niet informeren over de overschrijding is voor de raad in dit dossier het pijnpunt.

Het debat op 23 mei 2007 werd door alle betrokkenen als grimmig en geladen ervaren.

Politieke afrekeningen, een optelsom van eerdere affaires en onderlinge beeldvorming werden met regelmaat door gesprekspartners als verklaring genoemd voor de extra lading die het debat kreeg. De kwestie Europapark werd en wordt dus niet als op zichzelf staande kwestie ervaren, niet door de raad, niet door het college, niet door de ambtelijke organisatie. Er is sprake van een complexere context.

3 De context

3.1 Politieke traditie

Uit vrijwel alle gevoerde gesprekken komt sterk het beeld naar voren dat de Groningse politiek wordt bepaald door een jarenlang nauwelijks veranderd krachtenveld en daardoor trekken vertoont van een politieke monocultuur. Gedurende een lange reeks van jaren en tengevolge van elkaar opvolgende verkiezingsuitslagen is dat beeld ontstaan en bevestigd. De PvdA was altijd verreweg de grootste fractie in de raad en vormde naar gelang de omstandigheden in wisselende combinaties met een of meer andere partijen het college. Deze politieke cultuur kreeg de gelegenheid te gedijen en bleef in stand mede door het coalitiegedrag van alle betrokken partijen in de respectievelijke colleges. Groningen is ook een "wethoudersstad", zeker wat de portefeuille Ruimtelijke ordening betreft. De afgelopen 20-30 jaar hebben sterke, bevoegen bestuurders op deze portefeuille vaak letterlijk het gezicht van de stad bepaald. Gesteund door een ruime meerderheid in de raad, een sterke professionele dienst en met de beschikbare middelen vanuit het grondstelsel werd er gewerkt aan een forse inhaalslag, kwantitatief en kwalitatief, in de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. Met succes: de stad wordt herhaaldelijk geprezen voor de ambitieuze en hoogstaande stedenbouw en architectuur. De portefeuille Ruimtelijke ordening werd altijd bezet door de politieke leider van de grootste partij. Samen met een aantal personen op sleutelposities in de dienst leverde dat een sterke combinatie op van gelijkgestemden met politieke kracht, kwaliteit en middelen. De taakverdeling was helder. De dienst vertaalde de politieke ambities naar plannen en projecten, de wethouder hield waar nodig de dienst "uit de wind" bij de raad en bij de buitenwacht. Deze hechte samenwerking is echter door de jaren heen gaan werken als een machtsblok, waar moeilijk op in te breken of op te sturen was. Door ook als blok naar buiten te treden ontstond (tot het aantreden van de huidige portefeuillehouder Ruimtelijke ordening, die daarin een andere positie kiest) een beeld van een 'vriendengroep' die de dienst uitmaakt in de stad. Deze beeldvorming werd eerder gecultiveerd dan bestreden: de documentaire *'De grandeur van Groningen'* van Van Ditschuyzen in 2002 over de wethouder en de dienst RO/EZ werd door verschillende geïnterviewden als voorbeeld genoemd van publiciteit die gemakkelijk verkeerd kan worden uitgelegd. Voor de buitenwacht werd het moeilijk om transparantie in de besluitvorming te ontdekken: besluiten die politiek waren afgedekt door wethouder of college werden door de buitenwacht toch ervaren als besluiten van de dienst RO/EZ (b.v. kabelbaan, Pooleplein).

3.2 Eerdere kwesties

Het dossier Europapark, zoals hiervoor beschreven, raakte een wezenlijk probleem, dat al in eerdere kwesties aan de orde was gesteld door de raad, mede naar aanleiding van de rapporten van de Rekenkamercommissie over CiBoGa en het Veilingterrein en het raadsonderzoek naar het welzijnswerk. De rapporten over deze kwesties werden in het raadsdebat van 23 mei 2007 door verschillende sprekers aangehaald. Op zich was dit te verwachten: hoewel er verbetering is, zijn nog niet alle aanbevelingen van de Rekenkamercommissie uitgevoerd. Het dossier Europapark toonde nogmaals het probleem in essentie aan. Voor de raad was er in dit opzicht zeker sprake van een optelsom: voor een vierde keer binnen vier jaar moest de raad het college aanspreken op het niet adequaat informeren van de raad. Het vertrouwen van de raad was opnieuw geschonden waar het ging over de betrouwbare en tijdige informatievoorziening door het college en het ambtelijke apparaat. Het is dan ook niet verwonderlijk dat bij diverse woordvoerders vanuit de raad sprake was van een "déjà vu". Kwalificaties als 'oud zeer' en het 'vereffenen van rekeningen' zijn in deze kwestie weliswaar niet in letterlijke zin op hun plaats: een groot deel van raad en college is vernieuwd bij de verkiezingen van 2006. Er is wel sprake van een herhaald patroon en een vastgehecht beeld: ook de nieuwe raadsleden hebben het gevoel dat ze het al vaker hebben gezien.

3.3 Rolopvattingen en beelden

Binnen de organisatie van het lokale bestuur heeft elke speler een eigen rol: raad, college, wethouder en ambtelijke organisatie.

De raad stelt de kaders, controleert, is volksvertegenwoordiger en is het hoogste orgaan van de gemeente. Het college is het dagelijkse bestuur, vult het beleid nader in en voert uit. De ambtelijke organisatie ondersteunt college en raad in hun taken en is belast met de dagelijkse uitvoering.

In Groningen valt het alle spelers niet gemakkelijk om de juiste rol te pakken in het proces.

De raad komt slechts in beperkte mate toe aan kaderstelling aan het begin van het besluitvormingsproces, wil in plaats daarvan nog teveel meebesturen, komt slecht tot keuzes over waar hij politiek over wil maken en richt zich op details en uitvoering. Vijf jaar dualisme heeft nog onvoldoende geleid tot een eigenstandige rol van de raad in het politieke proces.

Ook bij het college van burgemeester en wethouders is door de jaren heen een expliciete rolopvatting ontstaan: in de politieke cultuur in de stad hebben de wethouders zich ontwikkeld tot als het ware "politieke directeuren" van de dienst: wethouders die hun eigen dienst aansturen, die één worden met de dienst en zich profileren als vakwethouder.

De dienst koestert zich daarin, weet zich beschermd, richt zich nog slechts op de eigen portefeuillehouder in plaats van op het college en wordt zodoende een autonome factor in het ruimtelijke ordeningsbeleid van de gemeente. Wethouders worden daardoor gedrongen in de rol van beschermers van hun eigen dienst en de dienst wordt een autonoom ontwikkelingsbedrijf, waar professionaliteit en beroepstrots terecht worden gekoesterd, maar die in de ogen van de raadsleden (en burgers) langzaam afglijden naar arrogantie.

De diffuse invulling van de eigen rol leidt tot glijdende opvattingen over de rol van de ander in het proces. Er ontstaat ongewild een dominante beeldvorming, die verder wordt versterkt door het eigen gedrag en optreden. De raadsleden zijn merendeels onervaren, zijn geen vakspecialist en hebben het idee dat college en dienst de raad niet zien staan als het gaat om sturing en control. In plaats van met sturing aan het begin van het besluitvormingsproces houdt de raad zich vooral bezig met controle en verantwoording achteraf. De raadsleden willen wel een zelfstandige rol in het proces, maar zien alleen mogelijkheden door mee te sturen op het gelijke kennisniveau met de wethouder en de dienst. Gevolg is een groeiende informatievraag van de zijde van de raad tot op detailniveau, waaraan vervolgens moeilijk valt te voldoen en waarvan door college en dienst het nut niet wordt ingezien.

3.4 Informatievoorziening en vertrouwen

Raadswerk wordt door sommigen wel eens gekenschetst als "georganiseerd wantrouwen", inherent aan de controlerende rol van de raad. Maar voor een goed politiek proces moet er tussen college en raad wel een basisvertrouwen zijn. In de Groningse situatie is dit basisvertrouwen fors afgekalfd. Het Europapark was voor veel gesprekspartners de spreekwoordelijke druppel die de emmer deed overlopen.

Er is een duidelijke relatie tussen de informatievraag en het vertrouwen dat er is. Naarmate het vertrouwen afbrokkelt, wordt de vraag naar (detail)informatie groter, in de veronderstelling dat deze informatie wezenlijk extra inzicht biedt. In Groningen is dit mechanisme gaande en het versterkt zichzelf voortdurend.

De oorzaak van het afnemende vertrouwen ligt bij zowel raad als college. Geen van beide partijen komt er voldoende toe de ander op het juiste niveau en op de juiste zaken te bevragen en te bedienen.

3.5 Vertrouwelijk en openbaar

In de sector ruimtelijke ordening zijn er diverse complicerende factoren. De dienst RO/EZ beweegt zich nadrukkelijk in de stad en speelt een belangrijke rol in de relatie tussen gemeentebestuur en respectievelijke de burgers, de belangenorganisaties en de marktpartijen. De materie is complex en vergt vakkennis. Er spelen grote gemeentelijke belangen: de gemeente is vaak zelf ook marktpartij in het proces. Informatie over RO-projecten kan niet direct gedeeld worden of hoogstens in vertrouwen. Mededelingen in beslotenheid tijdens de

commissievergadering zijn in een dergelijke situatie de beste vorm om informatie uit te wisselen. Met grote regelmaat houdt de wethouder in een kort besloten deel van de reguliere commissievergadering de raadsleden op de hoogte van ontwikkelingen in zijn portefeuille. Binnen de dienst RO/EZ is het echter ook gebruik geworden om de commissie in besloten bijeenkomsten bij te praten over de sector. Het initiatief ligt meestal bij de wethouder of de dienst in samenspraak met de commissievoorzitter. Deze bijeenkomsten dragen echter het risico in zich dat ze leiden tot vervaging van het politieke debat en/of de politieke verhoudingen. De informatie c.q. het probleem wordt wel opgeschaald en gedeeld, maar een raadslid kan er in het publieke debat niets mee: het is niet openbaar en er is geen collegestuk waarmee hij politiek kan opereren richting fractie, achterban of raad. Deze voorkennis van het dossier geeft het raadslid al snel het gevoel, dat hij/zij er al mee geëngageerd is. In die zin is de informele bijeenkomst op 26 april 2007, met de beste bedoelingen belegd als een technische informatiebijeenkomst, achteraf door verschillende aanwezige raadsleden geïnterpreteerd als een bijeenkomst die kennelijk gebruikt werd om politiek de kou uit de lucht te halen.

3.6 Faciliteren van de informatie: 'Minder en beter'

Dossiers als het Europapark laten zien dat het volgen van grote onderwerpen voor een raadslid lastig is: de projecten hebben een lange looptijd en de materie is complex.

In juni 2006 stelde de raad het voorstel *Minder en beter* vast: een verzameling afspraken met het college over de wijze van informeren en rapporteren. Een werkgroep uit raad, college en ambtelijke organisatie stelde vast dat de actieve informatieplicht van het college verder gaat dan alleen de financiële informatie (vaak achteraf). Om zijn rol goed te kunnen vervullen moet de raad ook inzicht krijgen in programma's, plannen en ruimtelijke ontwikkelingen. Dit gebeurt nog veel te weinig, hoewel het huidige college duidelijk op zoek is om hier een verbeterslag te maken. Zo is de rapportage Sleutelprojecten al beduidend verbeterd, evenals de presentatie van de Staat P.

Informatie voor de raad komt vanuit de organisatie: het ambtelijke apparaat werkt voor het college én de raad. De ambtelijke organisatie - diensten en griffie - moet de raad ondersteunen en faciliteren. Dat vergt naast een professionele instelling en vakinhoudelijke kennis ook inlevingsvermogen in de eigen publieke rol en de rollen van de andere spelers in het spel. Een groot aantal van de gesprekspartners is van oordeel dat het bij de dienst RO/EZ daaraan schort: de dienst is sterk gericht op (vak)inhoud en ontwikkeling, maar zou sterker mogen uitdragen dat ze voor de publieke zaak werkt.

De raadsleden zien ook een sterkere rol voor de griffie in het geleiden van de informatie naar de raad.

4 Conclusie en aanbevelingen

4.1 Conclusies bij het dossier Europapark

Bij het dossier Europapark moet de conclusie zijn dat de wijze waarop het college de raad heeft geïnformeerd niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Niet in tijd en niet naar vorm:

1

Belangrijkste pijnpunt voor de raad is het achterwege blijven van informatie over de kredietoverschrijding en de aantasting van het budgetrecht van de raad. Dit had op een eerder tijdstip, eenduidig en onverwijld aan de raad gemeld moeten worden. De keuze om de informatie over de kredietoverschrijding en het voorstel voor een nieuw krediet te koppelen aan de herziening van de grondexploitatie is geen goede geweest.

2

De dienst heeft de wethouder(s) c.q. het college niet tijdig en niet helder over de kredietoverschrijding geïnformeerd. De in Staat P 2005 daarover opgenomen informatie was als zodanig niet voldoende herkenbaar.

3

De kredietoverschrijding en de omvang daarvan waren bij de direct betrokken portefeuliehouders op 4 april 2007 bekend. Het voltallige college was op 17 april 2007 bekend met de kredietoverschrijding.

4

De keuze om de raad(scommissie) op de informatieavond van 26 april 2007 op de hoogte te stellen is geen goede geweest: een politiek geladen mededeling werd gebracht door de verkeerde boodschapper (dienst RO/EZ) en in de verkeerde setting ("technische" informatieavond bij de dienst).

5

De gekozen strategie (vorm, inhoud en tijdstip) om het slechte nieuws over het dossier Europapark bij de raad te brengen is ongelukkig gebleken en heeft de beeldvorming bij de raad over de dienst en over de informatievoorziening door het college versterkt.

6

De gebrekkige informatievoorziening (dienst naar college en college naar raad) komt voort uit een onvoldoende besef dat bepaalde informatie tijdig c.q. onmiddellijk dient te worden "opgeschaald" naar het hogere bestuurlijke niveau. Deze terughoudendheid om informatie over problemen van deze aard en op deze schaal in een eerder stadium te "delen" is in zekere zin kenmerkend voor de politieke en bestuurlijke cultuur die door de jaren heen in Groningen is ontstaan.

4.2 Conclusies achterliggende oorzaken

1

Bij raad, college en dienst RO/EZ bestaat onvoldoende zicht op en overeenstemming over de juiste wederzijdse rolinvulling in het lokale politieke en bestuurlijke proces.

2

Er is traditioneel een te nauwe verbinding tussen de wethouder Ruimtelijke ordening en de (top van) de dienst RO/EZ. Deze binding draagt niet bij aan een bestuurscultuur die gekenmerkt wordt door transparantie, het afleggen van verantwoording met voldoende "checks and balances" en het delen van informatie. Problemen in grote dossiers worden mede daardoor niet tijdig opgeschaald naar een hoger bestuurlijk niveau.

3

Bij de raad overheerst het gevoel te weinig te worden betrokken bij de sturing vooraf van het beleid op hoofdlijnen (kaderstelling) en daardoor bij het maken van beleidskeuzes op afstand te staan, mede door een gebrek aan relevante sturingsinformatie. Bij majeure ontwikkelingen, zoals het Europapark, wordt de raad vooraf weinig betrokken bij de te maken programmatische keuzes en worden er hoofdzakelijk formele besluiten aan de raad gevraagd (bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van kredieten).

4

Bij een belangrijk deel van de raad bestaat het gevoel dat het college en de dienst RO/EZ onvoldoende rekening houden met de raad als bestuursorgaan. Als reactie op deze enigszins machteloze positie concentreert de raad zich steeds meer op de controlerende taak op een gedetailleerd niveau, met als gevolg een toenemende vraag naar (detail)informatie.

4.3 Aanbevelingen

1

Herijken van de verhouding tussen de wethouder Ruimtelijke ordening en de dienst RO/EZ, waarbij wordt gewerkt aan een minder "informele" relatie. De politiek verantwoordelijke bestuurder en de ambtelijke leidinggevenden dienen zich meer te concentreren op hun formele posities, waar verantwoordelijkheden duidelijker onderscheiden worden en beter verantwoording kan worden afgelegd.

2

De structuur en de werkwijze van de onderlinge informatievoorziening en afstemming tussen de dienst RO/EZ en de portefeuillehouders (w.o. het zgn. afstemmingsoverleg) wordt heroverwogen en de verantwoordingsrelatie tussen de dienstleiding en het college van burgemeester en wethouders wordt versterkt.

3

Het college van burgemeester en wethouders richt zich bij de informatievoorziening aan de raad op die informatie die van direct belang is voor de kaderstellende en controlerende taken van de raad. Daarbij gaat het niet direct om het ontwikkelen van nieuwe instrumenten, maar vooral om de wijze waarop aan bestaande instrumenten (zie de nota *Minder en beter*) invulling wordt gegeven. Aanbevolen wordt een monitorgroep in te stellen onder leiding van een van de leden van het presidium, waarin wordt deelgenomen door vertegenwoordigers van college, bestuursdienst en griffie, die toeziet op de goede uitvoering en verdere doorontwikkeling van de informatievoorziening.

4

De raad moet kunnen uitgaan van het basisvertrouwen dat relevante politieke en bestuurlijke informatie onverwijld en zonder terughoudendheid aan de raad wordt verstrekt. In het verlengde daarvan werkt de raad aan het ombuigen van de trend dat aan het college en aan de ambtelijke organisatie steeds meer (en steeds meer gedetailleerde) gegevens worden gevraagd, die veel ambtelijke capaciteit kosten maar weinig relevante sturingsinformatie bieden. In dit kader wordt het instrument van de zogenaamde '€ 45.000,- meldingen' heroverwogen.

5

Het college betreft de raad en de verantwoordelijke raadscommissies meer en in een eerder stadium bij te maken programmatische beleidskeuzes. Het college en de ambtelijke dienst stellen zich daarbij ontvankelijker op voor beleidsinitiatieven die door of vanuit de raad worden aangedragen.

6

Voor het sleutelproject Meerstad wordt op korte termijn een bestuurlijke werkvorm ontwikkeld die voorziet in een betere sturing en beïnvloeding van de programmatische keuzes door college en raad. Voortgangs- en verantwoordingsrapportages worden zodanig ingericht dat college en raad ook daadwerkelijk invulling kunnen geven aan hun bestuurlijke en kaderstellende/controleerende rol. Op basis van de ervaringen opgedaan in dit project wordt bezien in hoeverre deze werkwijze ook breder in de bestuurlijke processen van de stad kan worden toegepast.

5 Tot slot

Het is vooral vertrouwen dat de basis moet zijn van een nieuwe bestuurlijke rolverdeling en daarop toegesneden werkwijze is er niet van vandaag op morgen. Daaraan zal moeten worden gewerkt en die zal geleidelijk moeten worden opgebouwd. Niettemin is het voor de legitimatie van het lokaal bestuur en voor het creëren van draagvlak bij de lokale samenleving voor de te nemen beslissingen van groot belang dat daarmee zichtbaar een begin wordt gemaakt.

Om herhaling van problemen als met het Europapark in de toekomst bij andere projecten te voorkomen verdient het aanbeveling met een dergelijke nieuwe werkwijze ervaring op te doen in een ander complex dossier, t.w. de ontwikkeling van Meerstad. Hier is een project aan de orde dat in de mate van complexiteit, mogelijke risico's en verwachte looptijd tenminste zoveel aandacht vraagt als het Europapark.

Ook ten aanzien van dit dossier heeft de raad tot nu toe het gevoel teveel op afstand te hebben gestaan. In de bovengenoemde aanbevelingen wordt voorgesteld voor Meerstad een bestuurlijke werkstructuur te vormen waarin een daadwerkelijke betrokkenheid van de raad vorm krijgt, zodat daarmee verder ervaring kan worden opgedaan.

Op deze wijze kan de pijnlijke ervaring die is opgedaan in het dossier Europapark mogelijk de opmaat vormen tot een positieve ontwikkeling in de bestuurlijke informatievoorziening en de politieke besluitvormingsprocessen in de stad.

Bijlage 1

Lijst van geïnterviewden

Fractievoorzitters

J. Kinds, PvdA
J. Seton, CDA
G. Spieker, Stadspartij
F. van Leeuwen, Student & Stad
David de Jong, ChristenUnie
B. de Boer, VVD
D. de Haan, GroenLinks
E. van der Wilt, D66
J. Schaaf, SP

Raadsleden (leden commissie Ruimte en Wonen)

H.-P. Klijnsma, voorzitter commissie
L. Voortman, GroenLinks
E. Eikenaar, SP
L. van Mameren, VVD
J. Vogel, CDA.
A. Prins, PvdA

Griffie

D. Vrieling, griffier

College

J. Wallage, burgemeester
K. Dekker, wethouder Financiën
F. de Vries, wethouder Ruimtelijke ordening
H. Bakker, gemeentesecretaris

Leden AMT

A. Wink, algemeen directeur RO/EZ
J. Imholz, algemeen directeur DIA

Oud-wethouders 2002-2006

W. Smink, oud wethouder Ruimtelijke ordening
K. Schuiling, oud wethouder Verkeer en Economische zaken

Bijlage 2**Documenten van het college aan de raad(scommissie) over Europapark/Euroborg**

Jaar/ Datum	Onderwerp	vorm	raad/raadscommissie
2006			
7feb06	Aankoop deel Parkeergarage Euroborg	collegebrief	ingekomen stuk raad 15feb06
7feb06	Aankoop deel Parkeergarage Euroborg	raadsvoorstel	agenda raad 15 feb06
Apr06	Controlbevindingen accountant bij jaarrekening 2005 (getrouwheid en rechtmatigheid)	rapport accountant	ter visie raad/cie Financiën & Veiligheid apr06
4mei06	Euroborg, afronding bouw en ontwikkeltraject	collegebrief	ingekomen stuk raad 31mei06
Apr06	Rapportage sleutelprojecten 4e kwartaal 2005	nota	cie Ruimte en Wonen 10mei06
Mei06	Staat P	fin.technische rapportage + nota	vertrouwelijk naar cie Ruimte en Wonen 14jun06
Jun06	Rapportage Grondbedrijf	raadsvoorstel	via cie Ruimte & Wonen naar de raad jun06
30jun06	Aanvullende informatie openbare toegankelijkheid Euroborg	collegebrief	uitgereikt aan alle raadsleden tbv raad 19jul06
9okt06	Parkeren bij Euroborg	collegebrief	ingekomen stuk raad 18okt06
18okt06	Stand van zaken Europapark	collegebrief	ingekomen stuk raad 29nov06
28nov06	Station Europapark: subsidie Spoorse Doorsnijding	collegebrief	ingekomen stuk raad 20dec06
6dec06	€ 45.000,- meldingen	nota	vertrouwelijk ter visie commissie Ruimte & Wonen dec06
2007			
23mrt07	Aanvullende informatie t.b.v. raadsvergadering o.a. over het Europapark	collegebrief	uitgereikt aan alle raadsleden tbv raad 28mrt07
17apr07	Collegebesluit Herziening grondexploitatie Europapark	notulen college	presidium 18 april
18apr07	Parkeerplaats P2 Europapark	collegebrief	ingekomen stuk raad 25apr07
18apr07	Uitnodiging voor informatieavond Staat P 2006	e-mail	aan de leden van commissie Ruimte & Wonen
24apr07	Collegebesluit Herziening grondexploitatie Europapark	notulen college	presidium 25 april
27apr07	Herziene grondexploitatie Europapark	raadsvoorstel	via commissie Ruimte & Wonen naar de raad 23mei07
16mei07	Maatregelen nav herziene grondexploitatie Europapark	collegebrief	naar raad 23 mei07

Bijlage 3

Deelopdracht 3 informatievoorziening naar de gemeenteraad (verhouding tussen het college en de raad: de politieke cultuur).

De beantwoording van de vragen.

De onderzoeksopdracht omvat een aantal feitelijke vragen over het dossier Europapark en de informatievoorziening over dit dossier aan de raad. De begeleidingscommissie, bestaande uit een vertegenwoordiging van de fractievoorzitters, heeft verzocht om een exact antwoord op deze vragen, vooral om daarmee voor alle betrokkenen en voor de raad de feiten rond het dossier goed op een rij te krijgen. De onderstaande beantwoording is afgeleid uit de met de diverse betrokkenen gevoerde gesprekken.

3A. Het ontstaan van het politieke probleem.

- a. *Op welk moment (datum) nam de wethouder voor het eerst kennis van de eerste kredietproblemen bij het dossier Europapark?*

Er moet onderscheid gemaakt worden tussen het tekort op de grondexploitatie en de kredietoverschrijding. De problemen met de grondexploitatie waren bekend, ook bij het vorige college. Bij zijn aantreden had de wethouder Ruimtelijke ordening hiervan kennis, evenals de raad. In het voorjaar van 2006 werd besloten tot het opstellen van een nieuwe grondexploitatie. Door allerlei ontwikkelingen is het moeilijk deze sluitend te maken en de nieuwe exploitatieopzet raakt in de vertraging, terwijl de uitgaven doorgaan en er bestedingen worden gedaan, die de raad niet geaccordeerd heeft. De dienst is vooral bezig met de exploitatieopzet en heeft het impliciete voornemen t.z.t. tegelijk met de herziene exploitatieopzet een nieuwe kredietaanvraag aan de raad voor te leggen. In december krijgt de wethouder de laatste update van het werk aan de exploitatieopzet: het negatieve eindresultaat op de exploitatie zou groter uitvallen en de opzet zou opnieuw worden herzien.

De kredietoverschrijding wordt (behalve de vermelding in Staat P 2005 die bij alle betrokkenen in formele zin bekend wordt verondersteld) niet expliciet genoemd.

Op 4 april 2007 wordt het voor de direct betrokken wethouders van Ruimtelijke ordening en van Financiën voor het eerst duidelijk dat er een forse kredietoverschrijding is van (inmiddels) € 14,3 miljoen.

- b. *Op welk moment nam het college kennis van het eerste kredietprobleem bij het dossier Europapark?*

Het dossier Europapark is op 17 april 2007 voor het eerst geagendeerd voor de collegevergadering, op 24 april 2007 voor besluitvorming. Bij deze besprekingen was het probleem van de kredietoverschrijding bij het voltallige college bekend.

- c. *Waarom heeft de wethouder/het college het politieke probleem niet direct onderkend, maar is gekozen om alleen het praktische (financiële) probleem op te lossen, zonder de raadscommissie direct (eind 2006) te informeren.*

Uit de gesprekken bleek dat vanaf het begin het dossier Europapark het dossier was van de portefeuillehouder Ruimtelijke ordening. Alleen op het moment dat het tekort als afboeking werd opgenomen in de conceptgemeenterekening raakte de portefeuillehouder Financiën er direct bij betrokken.

Het probleem met het dossier werd door de dienst RO/EZ gedurende het gehele proces bestempeld als een technisch probleem, en ook als zodanig behandeld. Dat gold zowel de herziening van de grondexploitatie als de kredietoverschrijding, waarvoor een nieuwe kredietaanvraag moest worden voorbereid. De gekozen strategie (eerst oplossen en dan naar de raad) was zeker ingegeven door de opvatting dat het probleem een technisch probleem was. In het college is deze strategie niet een punt van discussie geweest. Achteraf geven de betrokkenen aan dat bij dit dossier eerder opgeschaald had moeten worden, door de dienst naar de wethouder, door de wethouder naar het college en door het college naar de raad.

3B. Doel van de informatiebijeenkomst 26 april 2007 RO/EZ.

- a. *Wat waren de exacte afspraken over wat wel en wat niet aan de orde zou komen op de informatieavond?*

De Staat P verschijnt elk jaar mei. Het is een complex en vertrouwelijk document: de commissie krijgt altijd in een informele bijeenkomst een presentatie met uitleg en toelichting (op de techniek van de Staat P). De afspraak voor deze bijeenkomst bij de dienst RO/EZ was al geruime tijd van te voren gemaakt. Het doel was een puur informatieve bijeenkomst over de Staat P, met als voorbeeldcasus het project Europapark. De problemen met het dossier Europapark waren toen nog niet bekend bij de commissie. Pas na half april werd het duidelijk dat het Europapark een probleem dossier was, wellicht met forse politieke implicaties. In het presidium van 25 april 2007 werd daarom met het college de nadrukkelijke afspraak gemaakt dat de informatieavond alleen gebruikt zou worden voor een financieel-technische toelichting op de complexe Staat P en het dossier Europapark.

- b. *Waarom werd de informatieavond gebruikt om de kredietoverschrijding Europapark te melden?*

Op de avond kwam het Europapark wel aan de orde, in het kader van de technische toelichting op staat P. De wethouder was alleen het eerste deel van de avond aanwezig: zodoende werd de informatie over het probleem dossier Europapark door de dienst bij de commissie gebracht. Zelfs de ervaren raadsleden, met inzicht in de financiële techniek van Staat P hadden niet direct door dat er een majeur probleem was. De impact van de informatie werd bij een deel van de commissieleden pas duidelijk na de berichtgeving in de media de volgende dagen.

De reden om de informatieavond te gebruiken om de commissie deelgenoot te maken van het probleem dossier is onduidelijk. Enerzijds was de overweging van de dienst en de wethouder Ruimtelijke ordening was dat het niet mogelijk was een zinvolle toelichting op staat P te geven zonder iets te zeggen over de stand van zaken in het dossier Europapark en derhalve over de kredietoverschrijding. Anderzijds was het signaal van het presidium helder: de informatieavond zou uitsluitend een technisch karakter mogen hebben.

Opgemerkt moet worden dat het college zich in een tijdperk bevond: op dinsdag 24 april had het college een besluit genomen op de herziene grondexploitatie Europapark, op vrijdag 27 april was de persconferentie gepland, op die zelfde dag begon ook de meivakantie, op 9 mei was de raadscommissie. Donderdagavond 26 april was feitelijk de enige gelegenheid om de commissie nog vooraf te informeren.

3C. Publicatie rond de kwestie Europapark.

- a. *Waarom informeerde het college de raad niet met een officieel document, bij voorbeeld in de vorm van een collegebrief? Zo'n brief had op de bewuste vrijdag voorafgaand aan de persconferentie kunnen uitgaan?*

Op 27 april maakte het college bij persbericht wereldkundig dat er een groot financieel probleem was ontstaan bij het project Europapark. Een groot aantal raadsleden vernam via dit persbericht voor het eerst dat er een probleem was met het project Europapark. Naderhand volgde met de reguliere vergaderstukken voor de commissie op 9 mei het voorstel voor de herziening grondexploitatie. Inhoudelijk was er volgens het college geen aanleiding om een aanvullend document te brengen: het betrof voornamelijk een technische kwestie en de informatie in het voorstel voor herziening van de exploitatie was solide en compleet. Het college was in de veronderstelling dat dit, in combinatie met de technische informatie op de informatiebijeenkomst, voldoende was om de raad vooraf te informeren.

3D. Rapportage sleutelprojecten en Staat P.

- a. *Meerdere keren per jaar wordt de raad op de hoogte gehouden van de stand van zaken van grote, langlopende projecten. Een keer per jaar gaat deze rapportage vergezeld van de*

Staat P betreffende het grondbedrijf. Een kredietoverschrijding moet conform de spelregels Grondzaken op zo kort mogelijke termijn aan de raad gemeld worden en expliciet als bijlage worden opgenomen in de Staat P.

Waarom is de kredietoverschrijding Europapark niet conform de afspraak gemeld in de rapportage Grondbedrijf?

De reden moet volgens dienst en wethouder gezocht worden in de complexiteit van een groot project als het Europapark. Bij Staat P 2005 was het probleem nog te beheersen (€ 800.000,-). Bij Staat P 2006 lag dat anders, maar de herziening van de exploitatie was in voorbereiding en er werd druk gewerkt aan een pakket oplossingen. De kredietoverschrijding had inderdaad nadrukkelijker onder de aandacht moeten worden gebracht bij de raad (bijvoorbeeld als 45.000,- melding), maar werd bestempeld als een technische kwestie, mee te nemen bij de herziening grondexploitatie.

b. Zijn de rapportagedocumenten aangepast conform de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie? Zo ja, waarom hebben deze niet het beoogde effect met betrekking tot de inzichtelijkheid van de rapportages? Zo nee, waarom zijn de aanbevelingen niet overgenomen?

Naar oordeel van de dienst en de wethouder(s) zijn al 80-90% van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie uitgevoerd. Ook raadsleden erkennen dat er verbeteringen zijn, vooral in de rapportages van 2007 en de Staat P. Er is nu ook een tussentijdse Staat P (oktober). Het blijft echter naar zijn aard een lastig document voor niet-specialisten: dit jaar zijn de raadsleden extra begeleid bij het lezen van de sterk financieel-technische informatie.

3E. Melding budgetoverschrijding (€ 45.000,- afspraak).

a. Naar aanleiding van een rekenkameronderzoek heeft de raad met het college de eenduidige afspraak gemaakt, dat afwijkingen die € 45.000,- te boven gaan aan de raad of de functionele raadscommissie gemeld worden. Bij herhaling is deze regel niet nageleefd. Bij het Europapark zelfs meerdere malen. Waarom heeft het college zich niet aan deze afspraak gehouden?

Over het algemeen blijkt het voor de dienst het buitengewoon lastig en arbeidsintensief te zijn om deze overzichten zodanig samen te stellen dat ze ook compleet en inzichtelijk zijn. Om die reden vinden college en ambtelijke organisatie dit geen werkbare regel, ook vanwege de complexiteit van grote projecten. Het is de vraag of de informatiewaarde voor de raad opweegt tegen het hiermee gemoeide capaciteitsbeslag voor de dienst.