

## **Raadsvergadering 27 juni 2013**

### **Voorstel B 7**

**Heinkenszand, 14 juni 2013**

**Onderwerp:**

**voorstel tot het nemen van een beslissing op de reactie van het college naar aanleiding van het onderzoeksrapport verbouw gemeentehuis Borsele**  
(portefeuillehouder burgemeester Gelok)

**Geachte raad,**

#### **Inleiding**

De raad is geconfronteerd met een overschrijding van de kosten van de verbouwing van het gemeentehuis. Vanuit de raad is (unaniem) het verzoek gekomen onderzoek te doen naar de achtergronden en oorzaken van deze kostenoverschrijding. Dit heeft geresulteerd in de rapportage verbouw gemeentehuis Borsele, zoals deze 11 juni jl aan de voorzitter van de raad is aangeboden.

#### **Invalshoeken rapportage**

Deze rapportage kent de volgende invalshoeken:

\* Invalshoek 1: besluitvormingsproces (de kaders)

Het besluitvormingsproces (de kaders) voorafgaand aan de keuze voor verbouwing: welke keuzes zijn er gemaakt ten aanzien van de verbouw van het gemeentehuis en op grond waarvan en door wie zijn die keuzes gemaakt?

\* Invalshoek 2: financiële onderbouwing en aanbesteding

De financiële onderbouwing van het besluit: hoe is de financiële onderbouwing van het voorstel tot stand gekomen?

\* Invalshoek 3: bestuurlijke aansturing en projectbeheersing

De kwaliteit van de bestuurlijke aansturing en projectbeheersing: hoe is de budgetbewaking en projectorganisatie georganiseerd?

\* Invalshoek 4: kwaliteit van informatievoorziening

De kwaliteit van de informatie(voorziening): wie wist wat op welk moment en hoe is de beschikbare informatie gedeeld (van externen via organisatie en college naar raad) en was die informatie voldoende om

#### **Conclusies rapportage**

In de rapportage verbouw gemeentehuis zijn de volgende conclusies getrokken:

##### Conclusie 1: Valse start leidt tot problemen

De onderzoekscommissie concludeert dat deze valse start te wijten is aan drie tekortkomingen: het heeft ontbroken aan een Programma van Eisen, aan een betrouwbare kostenraming en aan een goed ingerichte projectorganisatie. Minder prozaïsch gesteld: een aantal seinen stond op oranje en de voorbereiding van de uitvoering van de renovatie had onder deze omstandigheden niet van start mogen gaan. In 2011 zijn de plannen voor een sobere renovatie in onvoldoende mate gemarkeerd als de start van een nieuwe fase. De doorgevoerde bezuiniging op het renovatiebudget leidt niet tot het opstellen van een nieuw of herzien Programma van Eisen, waarin duidelijk omschreven staat wat de gemeente gerealiseerd wil hebben. Dat had wel moeten gebeuren. Een Programma van Eisen, voorzien van een deugdelijke financiële onderbouwing, had namelijk disciplinerend gewerkt

in het proces van het opstellen van een voorlopig ontwerp tot aan het bestek. Betrokkenen hadden door het programma telkens kunnen teruggrijpen op de gemaakte afspraken over de gestelde eisen.

Op basis van het Programma van Eisen had bovendien een meer fijnmazige raming moeten worden opgesteld dan nu voorlag. Te lang is in de tweede helft van 2011 en begin 2012 onduidelijk gebleven wat er nu precies gerealiseerd zou worden, en tegen welke prijs.

De projectorganisatie (ambtelijk en bestuurlijk projectverantwoordelijken) had moeten voorkomen dat eind 2011 aan de gemeenteraad wordt toegezegd dat het beschikbaar te stellen bedrag van plusminus 2,8 miljoen euro taakstellend is en dat voor dat bedrag zowel alle voorziene exterieur- als interieurwerkzaamheden kunnen worden uitgevoerd. Op datzelfde moment was namelijk duidelijk was dat de planvormingsfase tot aan de bestekfase nog moest worden afgerond. Op het moment dat de gemeenteraad het kredietvoorstel aannam, kon dus nog niet worden vastgesteld dat het gevoteerde bedrag voldoende was om alle voorgenomen werkzaamheden te realiseren.

#### Conclusie 2: in de voorbereiding op de renovatie heeft het college de gemeenteraad onvoldoende betrokken en onvoldoende geïnformeerd

Het ontbreken van een Programma van Eisen is er mede debet aan geweest dat dat het college de gemeenteraad niet heeft betrokken bij het opstellen van wensen en uitgangspunten ten aanzien van het te renoveren gemeentehuis. Dat is onbegrijpelijk gezien het (gezichtsbepalende) belang dat een gemeentehuis in de gemeenschap vervult. Het college had de gemeenteraad moeten betrekken zodat college en gemeenteraad vanuit opvattingen over bijvoorbeeld het gewenste dienstverleningsconcept of op grond van opvattingen over goed werkgeverschap in 2011 gezamenlijk de tijd hadden gehad om te komen tot heldere doelstellingen die een vertaling hadden moeten vinden in een Programma van Eisen.

Het is de raad te verwijten dat hij op het moment dat de gemeenteraad wel betrokken wordt en gevraagd wordt krediet beschikbaar te stellen, genoeg neemt met de toezegging dat voor het te voteren bedrag alles kan worden gerealiseerd, zonder hierbij om de noodzakelijke onderbouwing te vragen.

#### Conclusie 3: Gemeenteraad ten onterechte niet betrokken na mislukken aanbesteding in zomer 2012

Als in de zomer van 2012 duidelijk wordt dat de geoffreerde prijzen hoger zijn dan geraamd, wordt besloten niet tot gunning over te gaan, maar tot een best and final offer. De commissie constateert dat dit besluit, ondanks het feit dat het op dat moment zomervakantie is, binnen een zeer kort tijdsbestek wordt genomen. Ook constateert de commissie dat hierover geen op schrift gesteld besluit van het college wordt gevraagd, het college besluit hier mondeling toe.

De commissie stelt bovendien vast dat de gemeenteraad slechts op de hoogte is gesteld van het feit dat niet wordt overgegaan tot gunning, maar tot een best and final offer. Ten onrechte wordt de gemeenteraad op dat moment niet (vertrouwelijk) betrokken bij de keuzes die op dat moment moeten worden gemaakt. In plaats van de raad drie maanden later te confronteren met een verzoek tot aanvullend krediet, had de raad in de zomer van 2012 de keuze voorgelegd moeten worden tussen sturen op een budget dat taakstellend is (wat schrappen van werkzaamheden had betekend) of sturen op een minimaal aantal werkzaamheden dat verricht had moeten worden (met een aanvullend krediet tot gevolg).

De argumentatie om de gemeenteraad in 2012 niet te betrekken in het keuzeproces is discutabel. Dat vertrouwelijk informeren van de gemeenteraad een te groot risico betekende voor het procesverloop, leert dat er op dit punt en in dit dossier onvoldoende vertrouwen heeft bestaan tussen college en raad. Wat geldt ten aanzien van de inhoud geldt ook ten aanzien van de strategie: de gemeenteraad had betrokken moeten worden bij de strategische keuze die uiteindelijk een politieke keuze was.

Het is niet goed te begrijpen, en ook te verwijten, dat de gemeenteraad geen redenen heeft gezien om vragen te stellen, om inzicht, onderbouwing, risico's en verantwoording te vragen. De gemeenteraad heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid voor rechtmatige en doelmatige besluitvormingsprocessen. Zijn rolinvulling is bepalend voor een juiste verhouding tussen vertrouwen geven en wantrouwen organiseren, die haar doorwerking ook zal hebben in de ambtelijke organisatie.

#### Conclusie 4: Besluitvormingsprocessen onvoldoende transparant en navolgbaar

De onderzoekscommissie concludeert dat dit dossier leert dat de besluitvorming veelal op informele, niet op schrift gestelde, wijze heeft plaatsgevonden. Daardoor is doorgaans niet vast te stellen wie (welke bestuursorgaan en welke functionaris binnen de ambtelijke organisatie) een besluit neemt, of daarover adviseert, en op grond waarvan. Dit betekent dat besluitvormingsprocessen onvoldoende navolgbaar zijn. Dat is een verantwoordelijkheid van het college en van de gemeenteraad. De ambtelijke organisatie heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid voor het realiseren van een transparant en navolgbaar proces van beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en bestuurlijke advisering. Het onderzochte dossier leert dat onvoldoende navolgbare en transparante besluitvorming leidt tot:

Onvoldoende (organisatie van) tegenspraak. De controller en de afdeling financiën zijn niet betrokken. Te veel ruimte voor ambtelijk betrokkenen om besluiten te nemen die onvoldoende bewust en in onvoldoende mate met bewust georganiseerde bestuurlijke input worden genomen.

De commissie gelooft dat de informele bestuurscultuur en werkwijze de gemeente Borsele veel goeds heeft gebracht: doorpakken, durven ondernemen en samenwerken in vertrouwen. Zij stelt evenwel dat deze mentaliteit en cultuur alleen waardevol is als zij ook begrensd is. Er moet een juiste balans zijn tussen vertrouwen geven (genoegen nemen met toezeggingen en elkaar op het woord geloven) en wantrouwen organiseren (vragen om onderbouwing en afdwingen van inzicht in risico's). In het herstellen van die balans en tegelijk behouden wat van waarde is, ziet de onderzoekscommissie voor de gemeenteraad, het college en de ambtelijk betrokkenen een belangrijke opgave.

Naar aanleiding van het bovenstaande wordt voorgesteld:

1. de gevraagde reactie van het college op het onderzoeksrapport te betrekken bij dit agendapunt en te vernemen welke consequenties het college aan het rapport verbindt.
2. in de toekomst onder andere te voorkomen dat:
  - \* zonder een programma van eisen wordt gewerkt
  - \* er zonder een reële en tijdige kostenraming wordt gewerkt
  - \* er wordt gewerkt met een slecht ingerichte projectorganisatie
  - \* de raad te laat en onvolledig wordt betrokken ondermeer t.a.v. van uitgangspunten die ten grondslag liggen aan projecten
3. verzoekt het college het initiatief te nemen om in gezamenlijkheid te komen tot verbetering van het onderling vertrouwen.

4. verzoekt het college met een concreet plan van aanpak te komen omtrent het bovenstaande.

**Besluit:**

Een beslissing te nemen op de reactie van het college naar aanleiding van het onderzoeksrapport verbouw gemeentehuis Borsele.

**Bijlage(n)**

De rapportage verbouw gemeentehuis Borsele.

Hoogachtend,

CDA	M. van de Plasse - Nagelkerke
D66	de heer L. de Putter
LPB	de heer B. Kooiker
PvdA	de heer A. Witkam
SGP/CU	de heer K. Weststrate
VVD	de heer R. Boekholt