

Verslag van het vooronderzoek naar een eventuele raadsenquête Haderaplein, ter behandeling in de vergadering van de raad van de gemeente Haren op 26 september 2011

Inhoud

Samenvatting		Bladzijde
1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Onderzoekopdracht	5
1.3	Controlemiddelen van de raad	5
1.4	Toetsingskader	5
1.5	Scope van het onderzoek	5
1.6	Geraadpleegde bronnen	6
2	Vraagstelling	6
3.	Werkwijze	7
4.	Uitkomsten	
4.1	Verslagen van de stuurgroep	7
4.2	Besluitenlijst vergaderingen college burgemeester en wethouders	7
4.3	Overig materiaal	8
4.4	Bevindingen	8
5.	Afwegingen voorbereidingscommissie	8
6.	Conclusie	10

Bijlagen:

- 1: Tekst van het raadsbesluit van 13 december 2010
- 2: Tekst van de motie van 21 oktober 2010 en de toelichting
- 3: Controlemiddelen die de raad ter beschikking staan
- 4: Raadsvoorstel 54 van 18 oktober 2010
- 5: Tabel notulen stuurgroep
- 6: Brief van de voorbereidingscommissie aan het college gedateerd 6 april 2011 waarin de ontbrekende notulen van de stuurgroep van 18 maart 2010 worden opgevraagd

- 7: Antwoord van het college gedateerd 12 april 2011 over het ontbreken van de notulen van de stuurgroep van 18 maart 2010
- 8: Brief van de Rekenkamercommissie over de onderzoeksopzet besluitvorming grote projecten

Samenvatting

De commissie vooronderzoek raadsonderzoek heeft de opdracht gekregen, in de raadsvergadering van 21 oktober 2010, om "een voorstel uit te werken tot het al dan niet uitvoeren van een raadsonderzoek naar het door het college gevoerde bestuur rond de besluitvorming en de informatieverstrekking Haderaplein".

De commissie heeft zich vanaf februari 2011 tot september 2011 over deze opdracht gebogen en is tot de conclusie gekomen dat de raad, op basis van de werkzaamheden van de commissie, zichzelf een mening moet vormen, en zich vervolgens kan uitspreken voor of tegen een raadsonderzoek. De commissie heeft de ter beschikking staande bronnen o.a. verslagen van stuurgroep- en collegevergaderingen bestudeerd, heeft de controlemiddelen van de raad onderzocht, heeft een toetsing uitgevoerd, is tot een afweging gekomen, maar heeft bij meerderheid besloten de uiteindelijke (politieke) keuze aan de raad te laten.

De argumenten voor en tegen een raadsonderzoek in deze kwestie zijn:

Voor:

- er zijn vragen onbeantwoord gebleven
- het dossier Haderaplein legt een relatief groot beslag op de budgettaire middelen van de gemeente Haren
- de raad moet in staat zijn het handelen van bestuurders te controleren

Tegen:

- delen van een mogelijk vervolgonderzoek kunnen door de Rekenkamer gedaan worden, na afloop van het project
- een groot deel van de destijds betrokken bestuurders en ambtenaren is niet meer in functie
- de projectbeheersing in de gemeentelijke organisatie is al onderwerp van gesprek
- hoogstwaarschijnlijk zullen er geen nieuwe feiten aan het licht komen bij verhoor onder ede

Niet van dezelfde orde, maar toch de moeite waard te vermelden: een raadsonderzoek kost gemiddeld tussen de tien en vijftienduizend euro.

In het hiernavolgende verslag van de commissie vindt u uitvoeriger onze resultaten.

De commissie dankt de raad voor het in haar gestelde vertrouwen.

Haren, september 2011

1. Inleiding

Graag bieden wij u hierbij het verslag aan van de Commissie Vooronderzoek Raadsonderzoek met betrekking tot het project Raadhuisplein/Haderaplein.

De gemeenteraad van Haren heeft op 21 oktober 2010 besloten tot het doen van een vooronderzoek met als onderwerp de vraag of een raadsonderzoek kan bijdragen aan het verkrijgen van extra informatie over de gang van zaken rondom het project Raadhuisplein/Haderaplein.

De voorbereidingscommissie is ingesteld in de vergadering van de gemeenteraad van Haren op 13 december 2010. Daarin zijn de volgende raadsleden of plaatsvervangende raadscommissieleden door de gemeenteraad benoemd:

Mevrouw M.J. Bachman, mevrouw J.S. van Duinen, mevrouw V.M.E. Kerremans, mevrouw L.M. Schuiling, mevrouw M.J. Sloot en de heren P. Steenberg en R.R. Valkema.

1.1 Aanleiding

De directe aanleiding is gelegen in de mededeling van het huidige college aan de gemeenteraad van Haren, tijdens een besloten, extra bijeenkomst van de gemeenteraad van 9 juli 2010, over een brief van Draaijer & Partners (DP) gedateerd 10 februari 2010, waarvan de inhoud niet eerder met de gemeenteraad is besproken. De brief bevat informatie over te verwachten lagere opbrengsten uit de ontwikkeling van het Raadhuisplein/Haderaplein en het gevolg daarvan: een lagere dekking voor het nieuwe gemeentehuis. Verschillende fracties spraken hun bevreemding uit over het feit dat deze brief met gevoelige informatie niet eerder met de gemeenteraad is besproken en hebben hierover schriftelijke vragen gesteld. Centraal daarin stond:

- Had het college toen (februari 2010) deze informatie actief met de gemeenteraad moeten delen? Was het College op de hoogte van deze informatie?(actieve informatieplicht).
- Had het college in voldoende mate grip op de processen van een politiek gevoelig project met grote financiële risico's? (borging projectmanagement in de gemeentelijke organisatie).
- Was in de aanloop naar de definitieve besluitvorming met betrekking tot de invulling van het Haderaplein op 29 juni 2009 de haalbaarheid van de opbrengsten in voldoende mate getoetst?

Uit de beantwoording van de vragen, en in de beraadslagingen die daarop volgden in de raadscommissievergadering van 5 oktober 2010 en in de raadsvergaderingen van 18 en 21 oktober 2010, bleef het verschil in perceptie, met betrekking tot de drie bovengenoemde vragen, bij raad en college bestaan.

Dat was voor de gemeenteraad aanleiding het voornemen uit te spreken om een onderzoek in te stellen naar het door het college gevoerde bestuur rond de (besluitvorming en) informatieverstrekking aan de gemeenteraad over het Gemeentehuis/Haderaplein. De gemeenteraad was zich in die betreffende raadsvergadering bewust van het feit dat een raadsonderzoek een zwaar politiek middel is om te komen tot waarheidsvinding. Daarom stelde de raad een voorbereidingscommissie in, zie bijlage 1, met de opdracht te komen tot een definitief voorstel een raadsonderzoek uit te voeren (of juist niet) en eventuele onderzoeksvragen op te stellen. Op deze wijze heeft de gemeenteraad een moment van bezinning ingelast waarbij de ingestelde voorbereidingscommissie kan oordelen, op basis van de gegevens die de commissie ter beschikking staan, of een raadsonderzoek naar het door het college gevoerde bestuur inzake de actieve informatieplicht (ex.art. 169 en 180 gemeentewet), zinvol wordt geacht.

1.2 Onderzoeksopdracht

De gemeenteraad heeft de voorbereidingscommissie belast met de taak: 'uitwerken van een definitief voorstel om al dan niet een raadsonderzoek in te stellen conform artikel 155a, lid 1 en 2 van de Gemeentewet en de eventuele onderzoeksvragen te formuleren'. Indien de commissie adviseert tot het instellen van een raadsonderzoek, dan bevat het advies een nauwkeurige omschrijving van het onderwerp van onderzoek met een toelichting daarop, zoals geformuleerd in art 155a lid 2 GW, aangevuld met onderzoeksvragen.

De onderzoeksopdracht is te vinden in de tekst van de motie van 21 oktober 2010, zie bijlage 2.

1.3 Controlemiddelen van de raad

De raad staat een aantal controlemiddelen ter beschikking. Deze zijn in de bijlage 3 nader omschreven, en worden in hoofdstuk 5 nader uitgewerkt. De raad kan met behulp van deze controlemiddelen de discussie over al dan niet een raadsonderzoek voeren.

1.4 Toetsingskader

Een raadsonderzoek kan worden ingesteld om informatie te vergaren die van belang is om tot een oordeel te komen over het optreden van het college of de burgemeester (als afzonderlijk bestuursorgaan) bij een bestuurlijke kwestie. De aanleiding ligt in het gevoel bij de raad dat het college of de burgemeester onvoldoende, onjuiste of helemaal geen informatie heeft verstrekt over een specifiek bestuurlijke kwestie, in dit geval de informatieverstrekking rondom het raadhuisplein/Haderaplein. In de Handreiking 'Recht van onderzoek in de gemeentelijke praktijk', pagina 11 en 12, staan vragen vermeld waarmee de commissie vooronderzoek tot een antwoord kan komen op de vraag: wel of geen raadsonderzoek Haderaplein. Deze vragen worden uitgewerkt in hoofdstuk 5.

1.5 Scope van het onderzoek

De commissie vooronderzoek heeft zich de vraag gesteld wat nu precies het onderwerp van onderzoek zou moeten zijn. Uiteindelijk hebben we, gelet op de uitgangspunten van de motie, de (schriftelijke) vragen in de raad, de discussie in de commissie- en raadsvergadering, geconcludeerd dat de motie niet te smal zou moeten worden geïnterpreteerd. Het zou niet alleen moeten gaan over het feit dat de brief van Draaijer & Partners van 10 februari 2010 zo laat ter kennisneming van de raad is gebracht. Deze brief wordt door de voorbereidingscommissie gezien als aanleiding tot de opdracht aan deze commissie. Deze brief heeft geleid tot twijfel over de haalbaarheid van de opbrengsten zoals gepresenteerd in juli 2009. De voorbereidingscommissie is van mening dat een te enge opvatting kan leiden tot het niet achterhalen van de antwoorden op de door de raad gestelde vragen. Daarmee is de periode van onderzoek(scope) voor de commissie bepaald op juni 2009 tot en met juli 2010.

Voor de volledigheid geven we hieronder een overzicht van de informatie en/of voorgestelde beslissingen aan de gemeenteraad:

- 29 juni 2009: inrichting Raadhuisplein/Haderaplein waarbij een grondexploitatie wordt vastgesteld van € 7,7 miljoen.
- 10 februari 2010: een brief van Draaijer & Partners waaruit een lagere opbrengst van 2,5 miljoen wordt geraamd .

- 9 juli 2010: een vertrouwelijke raadsvergadering waarin de raad wordt geïnformeerd over het op 29 juni 2010 bekend worden van de brief van 10 februari 2010.
- 18 oktober 2010: verslag van de gang van zaken, beantwoording van vragen van fracties en een actualisatie van de grondexploitatie Raadhuisplein/Haderaplein, zie ook bijlage 4.
- 21 oktober 2010: vervolg van de raadsvergadering van 18 oktober, waarin de gewijzigde grondexploitatie wordt vastgesteld en waarin de motie “raadsonderzoek” wordt aangenomen.

1.6 Gehanteerde bronnen

Stukken voor iedereen toegankelijk:

Verslagen van commissie- en raadsvergaderingen zijn voor iedereen toegankelijk:

- Visiedocument Raadhuisplein/Haderaplein besproken in de raadscommissievergadering van 16 juni 2009 en de gemeenteraad van 29 juni 2009;
- Het verslag van de raadscommissievergadering van 16 juni 2009;
- Het verslag van de raadsvergadering van 29 juni 2009;
- Stuk Raadhuisplein/Haderaplein voor de raadscommissievergadering van 5 oktober;
- Het verslag van de raadscommissievergadering van 5 oktober 2010;
- Het verslag van de raadsvergaderingen van 18 en 21 oktober 2010;
- De gedragscode politieke ambtsdragers van 24 april 2003, zie website gemeente;
- Handreiking ‘Recht van onderzoek van de gemeenteraad’(VNG uitgeverij, den Haag 2003);
- Verslagen stuurgroep Haderaplein.

Bijlagen:

In de tekst wordt naar een aantal bijlagen verwezen.

Vertrouwelijke stukken

Deze liggen voor raadsleden ter inzage, waaronder de verslagen en correspondentie van de commissie vooronderzoek.

2. VRAAGSTELLING

De commissie moet binnen de grenzen van het besluit uit de motie ‘raadsonderzoek’ zoals vastgesteld in de raadsvergadering van 21 oktober 2010, komen met een definitief voorstel een raadsonderzoek uit te voeren (of juist niet) en de eventuele onderzoeksvragen opstellen. Tot dat doel heeft de commissie een drietal hoofdvragen geformuleerd, onder de centrale vraag:

1. Heeft het college voldaan aan de actieve informatieplicht rondom het project Haderaplein/Raadhuisplein in de periode juni 2009 tot en met juli 2010?
2. Heeft het college in de periode juni 2009 tot en met juli 2010 de beschikking gehad over relevante informatie om aan die plicht te kunnen voldoen?
3. Op welke wijze heeft het college zich ingespannen om op de hoogte te blijven van de voortgang van het project?

Bij een eventueel raadsonderzoek kunnen deze hoofdvragen uitgebreid worden met subvragen.

3. WERKWIJZE

Op 16 februari 2011 is een procedurebespreking gehouden. Mevrouw Kerremans wordt gekozen tot voorzitter. De griffie neemt de ondersteuning en de verslaglegging op zich. Er komt geen externe adviseur (uit onder meer financiële overwegingen), de commissie ziet ook af van plaatsvervangers in de commissie (de leden in de commissie zijn immers gekozen door de raad). De volgende afspraak tot vertrouwelijkheid wordt gemaakt: de commissie wil in alle rust voors en tegens, argumenten en tegenargumenten kunnen uitwisselen. Er wordt bij gewone meerderheid van stemmen beslist.

Vraagstelling:

De motie is uitgangspunt geweest. Dus heeft de voorbereidingscommissie gesproken over de interpretatie van de onderzoeksopdracht en de benadering van de vraagstelling. Vervolgens heeft de commissie de aan de gemeenteraad ter beschikking staande instrumenten beoordeeld op geschiktheid voor het krijgen van de antwoorden op de vragen rond de besluitvorming en de actieve informatieplicht van het college rondom het project Raadhuisplein/Haderaplein. De notulen en de correspondentie van de voorbereidingscommissie zijn voor de raadsleden ter inzage.

4. UITKOMSTEN VOORONDERZOEK

4.1 Verslagen van de stuurgroep:

De stuurgroep Raadhuisplein/Haderaplein komt voor het eerst bijeen op 4 november 2009. De commissie heeft de verslagen van deze stuurgroep gelezen, zie bijlage 5, en leidt daaruit het volgende af:

- Er zijn verslagen gevonden van vier bijeenkomsten, terwijl er zes bijeenkomsten waren ingepland. Te weten: 4 november, 25 november, 16 december, 20 januari, 17 februari, 18 maart. Het is onduidelijk of er op 25 nov. 2009 en op 18 maart 2010 bijeenkomsten zijn geweest. Deze waren wel gepland, maar er zijn geen agenda's en verslagen gevonden. De verslagen zijn door de commissie wel opgevraagd. Het college heeft bevestigd dat er geen verslagen zijn gemaakt. Wel geeft het college aan dat er over het onderwerp is gesproken, zie bijlagen 6 en 7.
- Er wordt in sommige verslagen melding gemaakt van beslispunten van de stuurgroep die gemeld moeten worden aan het college. Uit de besluitenlijst blijkt dat dit punt is afgewerkt, hoewel in de verslagen van het college dit niet even duidelijk wordt teruggevonden.
- Uit de verslagen blijkt geen specifieke opdracht door de stuurgroep aan Draaijer & Partners tot het geven van een second opinion met betrekking tot opbrengsten Haderaplein.
- De opdracht voor deze second opinion aan Draaijer & Partners is gegeven door de ambtelijke projectgroep.
- De indruk bestaat bij sommige commissieleden dat er naar verschillende verslagen is gekeken.

4.2 Besluitenlijst van college van B&W

De vertrouwelijke B&W besluiten van 2009 en 2010 stonden op verzoek ter beschikking van de commissie, om zicht krijgen op de wijze van communicatie tussen het college van burgemeester en wethouders en de Stuurgroep Raadhuisplein/Haderaplein. Tevens wilde de commissie op basis van de verslaglegging kunnen vaststellen of er op enig moment in B&W gesproken is over terugkoppeling van

informatie over het project Raadhuisplein/Haderaplein naar de raad. Uit de notulen is niet gebleken dat er in het College gesproken is over de brief van 10 februari van Draaijer & Partners.

4.3 Overig materiaal

De voorbereidingscommissie heeft alle raadstukken en verslagen doorgenomen. Een opsomming daarvan vindt u in hoofdstuk 1.6. Daaruit is af te leiden dat het college antwoorden heeft gegeven op de door raadsfracties gestelde vragen. Na de discussie in de raad blijven er onduidelijkheden, die resulteren in de aangenomen motie.

4.4 Bevindingen

De informatie-uitwisseling over de voortgang van het project Haderaplein tussen college en de stuurgroep is niet op alle punten in de notulen terug te vinden. Uit de verslagen van de stuurgroep Haderaplein is te lezen dat op 4 november 2009 wordt besloten de offerte voor het gunningcontract van KAW te accepteren. Op 20 januari 2010 stemt de stuurgroep in met het voorstel van de projectleider om zich ten behoeve van de aanbesteding te laten begeleiden door Draaijer & Partners. Hierover zegt de toenmalige wethouder dat er tijdens het opstellen van het document door KAW bij de projectleider de vraag rees of de onderliggende raming als gevolg van de economische crisis nog wel voldoende inzicht gaf in de onderliggende waarde van het project.

Bij de vaststelling in de gemeenteraad (29 juni 2009) van het visiedocument Raadhuisplein werd destijds door een aantal fracties twijfel geuit over de gevolgen van de economische crisis voor de financiële haalbaarheid van het plan. In het raadsvoorstel Raadhuisplein van 18 oktober 2010 schrijft het college over de tegenvallende opbrengsten het volgende: " Er is niet alleen sprake van een lagere inschatting van opbrengsten voor alle in juni 2009 gepresenteerde varianten, er is ook sprake van grote verschuivingen tussen de varianten. De verschillen tussen Draaijer en Partners (D&P) en VosHoving (VH) enerzijds en KAW/Boelens anderzijds zijn vooral te verklaren door de gewijzigde economische omstandigheden en een andere inschatting van kansen en risico's. "

Verbinden we deze constatering met de Gedragscode van de gemeente dan vindt de commissie dat er spanning zit tussen deze eisen en hetgeen we zien in de verslagen. Aangezien het een **vooronderzoek** betreft heeft de commissie besloten geen personen te horen.

5 . AFWEGINGEN VOORBEREIDINGSCOMMISSIE

De voorbereidingscommissie heeft de controlemiddelen van de raad beoordeeld.

Controlemiddelen van de raad:

1. Het vragenrecht

De raad heeft hiervan gebruik gemaakt. Verschillende fracties hebben schriftelijke vragen gesteld waarop het college antwoorden heeft gegeven.

2. Recht van Interpellatie

Niet van toepassing. Het raadsstuk was geagendeerd en tijdens de vergaderingen kon daarover gesproken worden ook door middel van interrupties.

3. Inlichtingenplicht

Hier gaat het om. Dit zou het onderwerp van een eventueel raadsonderzoek zijn.

4. Gedragscodes bestuurders

Het handelen van een bestuurder is transparant, opdat optimale verantwoording mogelijk is en de controlerende organen volledig inzicht hebben in het handelen van de bestuurder en zijn beweegredenen daarbij. Een bestuurder houdt geen informatie achter. Op een bestuurder moet men

kunnen rekenen. Hij houdt zich aan zijn afspraken. Kennis en informatie waarover hij uit hoofde van zijn functie beschikt, wendt hij aan voor het doel waarvoor die zijn gegeven.

5. De rekenkamerfunctie en rekenkamer

Een overweging is dat de rekenkamer een deel van het onderzoek zou kunnen doen, namelijk de doelmatigheid en doeltreffend van het gehele project Haderaplein-Raadhuisplein.

6. Controle en verantwoording (versterking financiële functie)

Niet van toepassing.

7. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Niet van toepassing.

8. Financiële en controleverordeningen

Niet van toepassing.

9. Planning & control

Niet van toepassing.

Uit bovenstaande komt de voorbereidingscommissie tot de conclusie dat deze controle-instrumenten van de raad geen bijdrage kunnen leveren aan het verkrijgen van antwoorden op de centrale vraag, met een uitzondering voor de rekenkamerfunctie. Uit de brief en de bijlage, zie bijlage 8, van de rekenkamercommissie aan de raad (27 juli 2011) blijkt dat er gekozen is door de rekenkamercommissie om onderzoek te doen naar het besluitvormingsproces rondom onder andere het project Haderaplein.

De afwegingen om eventueel af te zien van een raadsonderzoek, zoals vermeld in de handleiding Recht van onderzoek in de gemeentelijke praktijk zijn door de commissie besproken:

- De gewenste informatie kan op eenvoudige wijze door gebruik te maken van de andere controlemiddelen van de raad alsnog worden verkregen. *Het antwoord hierop is negatief.*
- De specialistische aard van het onderwerp leent zich beter voor ander soort onderzoek, bijvoorbeeld door de lokale rekenkamer(functie). *Ja, zie het voornemen van de rekenkamercommissie.*
- De beantwoording van de onderzoeksvraag is niet haalbaar binnen afzienbare termijn. *Voor de voorbereidingscommissie niet; bij een eventueel raadsonderzoek gelden andere termijnen.*
- De volledige beantwoording van de onderzoeksvragen is onwaarschijnlijk, omdat er veel personen betrokken zijn die niet verplicht zijn mee te werken aan het onderzoek en waarschijnlijk ook niet mee zullen werken. *Een aantal van hen is niet meer in functie.*
- De gewenste informatie is al verkregen, enkel door het dreigen met een onderzoek. *Nee.*
- De onderzoeksvraag is al beantwoord door onderzoek van andere instanties. *Nee.*
- Een onderzoek kan ongewenste gevolgen hebben voor het politieke klimaat. *Het politieke klimaat kan zowel in positieve als negatieve zin worden beïnvloed. Het is een politiek gevoelig onderwerp; de commissie is zich daarvan bewust.*

- Een onderzoek kan ongewenste media-aandacht genereren.
De voorbereidingscommissie is van mening dat dit afwegingscriterium in principe positief benaderd moet worden.
- Een onderzoek levert naar verwachting van de commissie geen andere feiten op dan die al bekend zijn bij de afsluiting van het vooronderzoek.
De commissie heeft hierover geen unaniem oordeel.
- Er kunnen geen concrete onderzoeksvragen geformuleerd worden.
De voorbereidingscommissie is van mening dat er wel onderzoeksvragen geformuleerd kunnen worden.

De conclusie die uit onze verkenningen te trekken viel, was niet eenduidig. Nee als antwoord op een aantal vragen betekent voor sommige commissieleden niet automatisch dat er dan dus een raadsonderzoek moet komen. Bovendien lijkt het voornemen van de rekenkamer misschien een alternatief voor vooral het traject voorafgaande aan “de brief”.

6. CONCLUSIE

Alles overwegende komen leden van de commissie tot verschillende conclusies. In principe zijn er vier keuzemogelijkheden:

- er komt geen raadsonderzoek
- er komt een raadsonderzoek
- er komt een raadsonderzoek naar het gedeelte besluitvorming rondom Haderaplein. De rekenkamercommissie heeft aangekondigd juist naar dat gedeelte onderzoek te willen doen.
- er komt een raadsonderzoek alleen over het gedeelte brief Draaijer en Partners.

De argumenten voor en tegen een raadsonderzoek zouden kunnen zijn:

Voor:

- Er zijn vragen onbeantwoord gebleven
- Het dossier Haderaplein legt een relatief groot beslag op de budgettaire middelen van de gemeente Haren
- De raad moet in staat zijn het handelen van bestuurders te controleren

Tegen:

- Delen van een mogelijk vervolgonderzoek kunnen door de rekenkamer gedaan worden, na afloop van het project
- Een groot deel van de destijds betrokken ambtenaren en bestuurders is niet meer in functie
- De projectbeheersing in de gemeentelijke organisatie is al onderwerp van gesprek
- Hoogstwaarschijnlijk zullen er geen nieuwe feiten aan het licht komen bij verhoor onder ede.

Deze argumenten voor en tegen een raadsonderzoek zouden tot een eenduidige uitkomst moeten leiden, echter de commissie komt niet tot een eensluidende mening. De commissie kiest er daarom voor de raad zelf een (politieke) conclusie te laten trekken op basis van onze hierboven beschreven werkzaamheden.

Haren, september 2011.

