



Risicomanagement in de gemeente Papendrecht

Rekenkamercommissie gemeente Papendrecht

Papendrecht, oktober 2014

Inhoudsopgave

1.	Bestuurlijke Nota	3
1.1.	Probleemstelling, normen en aanpak van het onderzoek	3
1.2.	Conclusies en aanbevelingen	3
1.3.	Reactie College B&W	8
1.4.	Nawoord Rekenkamercommissie	11
2.	Nota van Bevindingen	12
2.1	Aanleiding voor dit onderzoek	12
2.2	Doelstelling voor dit onderzoek	12
2.3	Opzet en aanpak van het onderzoek	12
2.4	Leeswijzer	13
3.	Kaders en richtlijnen voor een risicomanagementsysteem	14
3.1	Inleiding en onderzoeksvraag – norm – toetsstenen	14
3.2	Integraal samenhangend risicomanagementsysteem: pragmatische invulling	15
3.2.1	Kaders en richtlijnen voldoen aan de minimale wettelijke eisen	15
3.2.2	Kaderstelling beperkt tot de financiële verordening en de verplichte paragrafen	16
3.2.3	Er is geen integraal en samenhangend systeem van risicomanagement	18
3.2.4	Geen vaste methodiek voor risicomanagement binnen de Drechtsteden	20
3.2.5	Geen samenvattend totaal overzicht van risico's	21
4	Rollen, informatievoorziening en besluitvorming	22
4.1	Inleiding en onderzoeksvraag – norm – toetsstenen	22
4.2	Geen bestuurlijke afspraken over verantwoordelijkheden Raad bij kaderstellende en controlerende rol	23
4.3	Geen inhoudelijke bestuurlijke afspraken over informatievoorziening aan de Raad	24
4.4	Raad kan kaderstellende en controlerende rol gedeeltelijk waarmaken	25
5	Werking in de praktijk	27
5.1	Onderzoeksvraag – norm – toetsstenen	27
5.2	Informatievoorziening en besluitvorming per fase in het project	28
5.3	Aandacht voor risicobeheersing per fase in het project	32
A.	Bijlage beschrijving procesverloop casestudies	35
1.	Theater De Willem	35
2.	Sportcentrum	42
B.	Bijlage normenkader 'risicomanagement in Papendrecht'	53
C.	Bijlage informatiebronnen	66

1. Bestuurlijke Nota

1.1. Probleemstelling, normen en aanpak van het onderzoek

Probleemstelling

Het onderzoek richt zich op de wijze waarop de gemeente Papendrecht inzicht heeft in risico's en omgaat met risicobeheersing, op welke wijze de bestuurlijke besluitvorming en informatievoorziening daarover is georganiseerd en werkt in de praktijk. Inzichten uit dit onderzoek dienen ter ondersteuning van de kaderstellende en controlerende rol van de Raad en worden aangevuld met suggesties voor verdere verbetering. De centrale vraag voor het onderzoek luidt:

'in welke mate is er sprake van een integraal, werkend en effectief systeem van risicomanagement en op welke onderdelen is verbetering, aanvulling of aanpassing van de maatregelen nodig?'

De vraagstelling is uitgewerkt in deelvragen waarvoor per deelvraag toetsstenen en normen zijn opgenomen. De deelvragen zijn:

1. Is er sprake van een integraal samenhangend risicomanagementsysteem in Papendrecht?
2. Zijn rollen, informatievoorziening en besluitvorming inzake risico's effectief georganiseerd?
3. Hoe werkt het in de praktijk?

Voor de werking in de praktijk heeft de Rekenkamercommissie 2 projecten geselecteerd: het afgeronde project Theater de Willem en het nieuw te bouwen Sportcentrum. Grote projecten zijn letterlijk en figuurlijk gezichtsbepalend voor een gemeente en zijn vaak complexe projecten. Bestuurlijke, financiële, technische, ruimtelijke, juridische en andere risico's moeten goed in beeld zijn gebracht en beheerst worden.

Normen

Bij het formuleren van normen zijn er drie niveaus gehanteerd. In de eerste plaats de (minimale) wettelijke eisen, in de tweede plaats de eigen normen die de gemeente Papendrecht zelf heeft vastgesteld voor risicomanagement en in de derde plaats normen die zijn afgeleid van algemene eisen van een integraal risicomanagementsysteem. In onze conclusies en aanbevelingen ziet u deze drie niveaus terugkomen. De normen voor bestuurlijke besluitvorming en informatievoorziening zijn afgeleid van de wettelijke eisen voor actieve en passieve informatieplicht. Verder is als norm gehanteerd dat rollen en verantwoordelijkheden helder zijn, voor zowel de Raad, het College als de ambtelijke organisatie. Kaders en bestuurlijke afspraken zijn vertaald in richtlijnen, zodat de Raad op belangrijke (beslis)momenten informatie krijgt over risico's om zijn kaderstellende en controlerende rol waar te maken. Analyse van de uitkomsten is afgezet tegen de mate waarin de gemeente Papendrecht bereid is risico's te lopen en daar beheersmaatregelen voor wil treffen.

Aanpak van het onderzoek

Analyse van P&C-documenten en beleidsstukken alsmede analyse van Collegevoorstellen en Raadsbesluiten inzake risicomanagement in het algemeen en bij de twee projecten in het bijzonder vormen een belangrijke bron voor dit onderzoek. Evenals de behandelingen daarvan in commissie- en Raadsvergaderingen. Daarnaast zijn interviews gehouden met bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen.

De bevindingen, waarop hoor en wederhoor is toegepast, zijn opgenomen in de overige hoofdstukken en bijlagen van het rapport. Op basis hiervan heeft de Rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen geformuleerd. De reactie van het College van B&W is in dit hoofdstuk opgenomen.

1.2. Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamercommissie concludeert dat de gemeente Papendrecht voldoet aan de wettelijke eisen die gesteld worden aan risicomanagement (a). De gemeente voldoet niet aan de eigen eisen voor risicomanagement en voor bestuurlijke besluitvorming en informatievoorziening (b). De conclusie op het niveau van integraal risicomanagement (c) is dat het risicobewustzijn en de cultuur in Papendrecht voldoende bouwstenen en perspectief bieden voor verdere ontwikkeling. Deze conclusies, waar aanbevelingen aan verbonden zijn, worden hieronder toegelicht

a. De gemeente Papendrecht voldoet aan de wettelijke eisen voor risicomanagement

De gemeente Papendrecht voldoet aan de kaders en richtlijnen voor risicomanagement zoals die onder andere in het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn opgenomen. In de begroting en jaarstukken is informatie opgenomen in verschillende (verplichte) paragrafen. Hierin wordt onder meer aandacht besteed aan:

- het weerstandsvermogen en een inventarisatie risico's en beleid over weerstandscapaciteit,
- de beleidsvoornemens ten aanzien van risicobeheer van de financieringsportefeuille,
- de uitgangspunten over reserves voor grondzaken en daarmee samenhangende risico's,
- reserves en voorzieningen ter dekking van de risico's waarvoor deze zijn gevormd.

Hierdoor is er een overzicht van risico's samenhangend met grondexploitaties, erfpachtgronden, deelnemingen, Noordoever transformatiezone en afgegeven gemeentegaranties. Deze risico's worden in de verplichte paragrafen niet expliciet gemaakt, maar verdiepende specificaties zijn bij de ambtelijke organisatie aanwezig. De risico's, die niet zijn ingedeeld naar type risico (zoals bestuurlijk, financieel, juridisch etc.), worden in de huidige systematiek direct verwerkt in de programmabegroting en komen niet meer expliciet terug in de paragraaf weerstandsvermogen. Risico's als rijks-bezuinigingen of de decentralisaties in het sociale domein zijn impliciet verwerkt in de programma's van de begroting.

Wijzigingen in het BBV die verwerkt moeten worden in de begroting en jaarrekening 2014 vergen meer expliciete aandacht voor inzicht in risicobeheersing. Dit inzicht kan worden vergroot door in de paragraaf weerstandsvermogen inhoudelijker in te gaan op mogelijke ontwikkelingen (scenario's) en welke (beleidsmatige) opties er zijn om de financiële consequenties zo goed mogelijk te beheersen. Ook zal het belang van de informatie over en het inzicht in de (financiële) risico's van verbonden partijen toenemen. Met de aanstaande decentralisaties in het sociale domein, die naar verwachting grotendeels in gemeenschappelijke regelingen zullen worden georganiseerd, zal het belang van inzicht in (financiële en bestuurlijke) risico's alleen maar groter worden.

1. De wijzigingen in het BBV over te nemen in de programmabegroting en jaarstukken.
2. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement tevens de significante risico's te benoemen die reeds zijn verwerkt in de begroting, zodat de Raad de verwerking en beheersing van risico's beter kan volgen.

b. De gemeente Papendrecht voldoet niet aan de eigen eisen voor risicomanagement voor bestuurlijke besluitvorming en informatievoorziening

De kaderstelling vanuit de Raad ten aanzien van risicomanagement is grotendeels beperkt tot de financiële verordening en de wettelijke verplichte paragrafen in de begroting. De recent vastgestelde Nota Grondbeleid vormt hierop een uitzondering, omdat hierin zowel (theoretische) aandacht is voor risicomanagement als voor de kaderstellende rol van en de informatievoorziening aan de Raad.

De door de Raad opgedragen uitwerking van regels en afspraken rondom risicomanagement in verschillende beleidsnota's is niet in alle gevallen gebeurd. Zo ontbreken onder andere de Nota's Weerstandsvermogen en Verbonden Partijen, terwijl Raad en College juist op basis van deze nota's met elkaar in discussie kunnen gaan over uitgangspunten, risicoprofiel en mate van risicobereidheid. Het is daarom onduidelijk of er dezelfde perceptie over risico's is en daarmee het juiste niveau van risicobeheersing. Dit komt onder andere naar voren bij de behandeling van de jaarrekening 2010, waarbij in de discussie over het risicoprofiel door de Raad wordt gesteld dat op abstracte wijze op hoofdlijnen wordt gestuurd.

De pragmatische insteek van het College zorgt ervoor dat de Raad via de P&C-documenten wordt geïnformeerd over risico's en de beheersing daarvan, maar een expliciete risicostrategie ontbreekt. Hierdoor zijn er geen vaste spelregels als het gaat over het opnemen van een risicoparagraaf in (Raads)besluiten of nota's. De informatievoorziening aan de Raad over risico's is mede daardoor afhankelijk van de politieke gevoeligheid van een onderwerp, de persoonlijke invulling en per geval verschillend (incident-gedreven).

De Rekenkamercommissie beveelt daarom Raad en College aan om:

3. De kaderstelling door de Raad inzake risico(beheersing) en daarbij behorende spelregels duidelijk te krijgen door:
 - a. de mate van risicobereidheid van de gemeente Papendrecht te bespreken en te bepalen,
 - b. spelregels te bespreken en te bepalen in een door de Raad vast te stellen kader zoals de Nota Weerstandsvermogen,
 - c. invulling en uitvoering te geven aan het (nu nog) theoretische hoofdstuk risicomangement in de Nota Grondbeleid, afhankelijk van de risicobereidheid,
 - d. deze kaders verder uit te werken in een samenhangend risicomangementsysteem (zie aanbeveling 7).

Het ontbreken van een eigen nota Verbonden Partijen voor Papendrecht verdient, naast het belang van de discussie over bestuurlijke en financiële risico's, apart aandacht. Met een pragmatische aanpak, namelijk het belang en risicoprofiel per verbonden partij in de begroting en jaarstukken, informeert het College de Raad. Er zou geen behoefte zijn aan een aparte nota, ware het niet dat de Raad in 2011 het College heeft gevraagd de Raad actief te informeren over de implementatie van alle aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. Hieronder valt ook de aanbeveling 'om in het overleg tussen Raad en College duidelijke keuzes te maken in de verbonden partijen die op deze wijze meer aandacht krijgen'. Het College heeft de Raad niet actief geïnformeerd over zijn keuze om geen Nota Verbonden Partijen voor Papendrecht op te stellen noch gevolg gegeven aan de (door het College ondersteunde) motie.

Ook in meer algemene zin speelt het gebrek aan (of de uitvoering van) vastgestelde bestuurlijke afspraken over informatievoorziening de verhoudingen tussen Raad en College parten: uit de praktijk van twee grote projecten blijkt dat er onduidelijkheden zijn over verantwoordelijkheden en bevoegdheden ('wie is waarvan') hetgeen leidt tot discussies en lange besluitvormingstrajecten. De oorzaak voert terug tot een in 2008 gestarte discussie om effectief de veranderingen in wetgeving en in de regierol van de gemeente te kunnen oppakken. Dit heeft onder andere geleid tot een Raadsbesluit (021/2008) dat te beschouwen is als bestuurlijke afspraken. Aan de hierin beschreven stappen en uitgangspunten, die richtinggevend moesten zijn voor de besluitvorming door de Raad bij belangrijke, gevoelige of financieel ingrijpende onderwerpen, is echter geen gevolg gegeven. Het is overigens zowel het College als de Raad zelf aan te rekenen dat er weinig werk is gemaakt van het stellen van kaders rond de besluitvorming en informatievoorziening en het uitvoeren daarvan.

De Rekenkamercommissie beveelt daarom Raad en College aan om:

4. De kaderstellende en controlerende rol van de Raad en spelregels rondom bestuurlijke besluitvorming en informatievoorziening te verduidelijken door te bespreken in hoeverre de in 2008 vastgestelde bestuurlijke afspraken nog van toepassing zijn in de huidige situatie en welke aanpassingen eventueel nodig zijn.

Risicobeheersing en bestuurlijke informatievoorziening in de praktijk

Het BBV schrijft voor dat in iedere projectfase duidelijk is voor wie welke informatie over risico's in het project beschikbaar moet zijn en welk besluit in die fase genomen wordt. De risico's bij de in het onderzoek betrokken projecten (Theater De Willem en het Sportcentrum) worden beheerst door het 'keurslijf' van de PPS-aanbestedingsvorm (Design&Build) die als het ware in de plaats treedt van een risicomangementsysteem.

De risico's in beide projecten zijn bij het Sportcentrum fasegewijs onderkend en bij Theater De Willem nadat de opdracht tot uitvoering van het project was gegeven. Tijdens het jaar uitstel van de verbouwing bij Theater De Willem zijn de belangrijkste risico's en (technische) problemen naar voren gekomen, waarvoor maatregelen zijn genomen en oplossingen zijn bedacht. De risico's die zich hebben gemanifesteerd bij het Sportcentrum hadden tevoren niet onderkend kunnen worden. Ondanks uitgebreid onderzoek naar de stabiliteit van de bodem, bleken zich in een later stadium problemen voor te doen. Naast de gekozen aanbestedingsvorm heeft de keuze om een bouw/projectteam in te stellen een positieve invloed gehad op het onderkennen en beheersen van

risico's op juridisch, financieel, (plannings)technisch/ruimtelijk en organisatorisch gebied in beide projecten.

Als het gaat om de rollen en verantwoordelijkheden ('welk besluit in welke fase'), geldt voor beide projecten dat het voor de Raad niet altijd duidelijk is welke inbreng in welk stadium nog mogelijk is. Onduidelijkheden over en het ontbreken van financiële plaatjes in de eerste fase van beide projecten leidden tot ongenoegen bij de Raad. Ook speelt het gebrek aan bestuurlijke afspraken een rol, zoals bijvoorbeeld bij het Sportcentrum. Terwijl de Raad in 2007 in de veronderstelling verkeert te kunnen besluiten over het Programma van Eisen voor de aanbesteding van het Sportcentrum, blijkt in 2009 dat de Raad in commissieverband betrokken blijft, maar niet meer aan zet is. Ook bij Theater De Willem zijn er tussen College en Raad in de 20 jaar tussen idee en oplevering verschillen van mening en onduidelijkheden over verdeling van bevoegdheden geweest.

Projectmatig werken biedt een systematische aanpak per fase als het gaat om als inzicht in en beheersing van risico's. Hiermee wordt sinds 2013 in Papendrecht geëxperimenteerd. Het is nog niet formeel ingevoerd, waardoor 'beslismomenten' (go/no go van de Raad) niet formeel geregeld zijn. Ook zijn er geen afspraken over bestuurlijke informatievoorziening *tijdens* de uitvoering van een groot project – als de aanbesteding eenmaal in gang is gezet, dan staat de Raad op afstand. Omdat de periode tussen aanbesteding en afronding van dergelijke projecten vaak een traject van lange adem is en één of meer Raadsperiodes bestrijken, betekent het dat de Raad in een periode waarin veel veranderingen kunnen optreden afhankelijk is van hetgeen het College aan informatie wil verstrekken.

De Rekenkamercommissie beveelt daarom Raad en College aan om:

5. Duidelijke afspraken te maken over besluitvorming en informatievoorziening over (risico's bij) grote projecten door:
 - a. duidelijke beslismomenten in een project te markeren en duidelijk te zijn over de bevoegdhedenverdeling bij een project, zeker bij PPS-projecten,
 - b. de Raad aan het begin van een groot project te laten vaststellen op welke momenten (meer toegesneden) informatie over risico's nodig is ook tijdens de uitvoering.

c. De gemeente Papendrecht beschikt over belangrijke bouwstenen voor verdere ontwikkeling van risicomangement en bestuurlijke informatievoorziening

Naast wettelijke en eigen eisen van de gemeente Papendrecht is het onderzoek ingegaan op de aanwezigheid van een samenhangend en integraal systeem om risico's te inventariseren en te beheersen. Door een dergelijk systeem kunnen op elk gebied en integraal de belangrijkste risico's vooraf worden geïdentificeerd en beoordeeld en kunnen in samenhang (beheers- of aanvullende) maatregelen genomen worden. Veel gemeenten en andere (overheids)organisaties maken hier gebruik van om 'in control' te zijn en te blijven en het bestuur en andere belangrijke stakeholders gericht van de juiste informatie te voorzien.

In Papendrecht is er geen integraal en samenhangend systeem als zodanig om alle risico's in kaart te brengen en te beheersen. Zoals hiervoor vermeld zijn risico's impliciet in de begroting verwerkt en expliciet in de paragraaf weerstandsvermogen. Hierdoor wordt op praktische informele wijze invulling gegeven aan risicomangement. Papendrecht beschikt over een aantal belangrijke bouwstenen, maar is daarin nog niet volledig. Het ontbreekt logischerwijs dan ook aan samenhang en integraliteit. Belangrijker nog is dat er geen samenvattend overzicht van alle risico's aanwezig is.

De belangrijkste bouwstenen en bevindingen worden hieronder kort toegelicht:

- *Risicomangementstrategie is niet expliciet gemaakt*

Mede door het ontbreken van een Nota Weerstandsvermogen is de risicomangementstrategie niet expliciet gemaakt. Hoewel er geen vaste spelregels zijn voor het opnemen van een risicoparagraaf in besluiten en nota's, is het in de praktijk in Papendrecht gebruikelijk om – voor zover de financiële risico's bij bestuursvoorstellen niet eenduidig zijn – een post onvoorzien op te nemen. De cultuur in Papendrecht wordt getypeerd als 'behoedzaam en degelijk' waardoor de financiële risico's bij de ambtelijke organisatie in beeld zijn. Omdat er geen regels zijn betreft het vaak een persoonlijke en geen integrale, systematische inschatting van risico's. De politieke gevoeligheid van een project

bepaalt als het ware de aandacht voor risico's – terwijl omgekeerd juist logischer zou zijn: de risico's bepalen de bestuurlijke en politieke aandacht voor een onderwerp.

- *risicomanagementproces is niet vastgelegd in een procesbeschrijving*

Processen om risico's te identificeren en te beheersen zijn niet samengevat in één proces, maar verweven in bestaande processen. Een vast stramien om risico's te beheersen en er over te rapporteren ontbreekt dan ook. De in de programmabegroting 2014 opgenomen wijze waarop met risico's wordt omgegaan betreft uitsluitend financiële risico's of risico's met financiële consequenties.

- *overlegstructuur geeft invulling aan risicomanagement*

Binnen de gemeente Papendrecht zorgt de overlegstructuur en het integraal managerschap voor invulling van risicomanagement. In overleggen tussen bestuurders en de ambtelijke top komen bestuurlijke, politieke en financiële risico's nadrukkelijk aan de orde. De concerncontroller adviseert over de belangrijkste adviesnota's en geeft waar nodig kritisch tegengeluid. Verdere verankering van risicomanagement gebeurt door training en opleiding op dit gebied. Ook in het overleg tussen de leden van de Raad in de Begeleidingscommissie Accountant en de accountant is er aandacht voor risico's in belangrijke dossiers en grote projecten. De BCA-leden rapporteren hierover mondeling aan de Raad of commissie en gemeentebrede risico's worden op deze manier gemeentebreed opgepakt.

- *risicobewustzijn is aanwezig en de noodzaak daartoe wordt onderkend*

De pragmatische invulling van risicomanagement kenmerkt zich bovendien door het bewust omgaan met risico's en door er op alle niveaus binnen de organisatie over te spreken. Door het ontbreken van duidelijke kaders is deze dialoog wel afhankelijk van persoonlijke inschatting, referentiekader en politieke antenne.

De in 2008 gestarte organisatieontwikkeling zou verschillen in opvatting en invulling van rollen, verantwoordelijkheden en de relatie opdrachtnemer-opdrachtgever moeten verhelderen. Gebrek aan visie en onduidelijkheden zouden leiden tot individueel gedrag. De Raad heeft bij de Voorjaarsnota 2008 een aantal richtinggevende uitgangspunten op het gebied van regie, aansturing en afspraken vastgesteld, maar deze hebben nog niet geleid tot wezenlijke verandering.

Risicomanagement in de samenwerking binnen Drechtsteden

In Drechtstedenverband wordt aandacht besteed aan risico's zoals het risicoprofiel, weerstandscapaciteit en risico's in de grondexploitatie. In deze samenwerking heeft Papendrecht vanaf 2013 de interne controle op rechtmatigheid, die voorheen was uitbesteed, in eigen hand.

De Rekenkamercommissie beveelt Raad en College aan, in samenhang met aanbeveling 3,om:

6. Bespreek op welk niveau een integrale oplossing het meest effectief is, zoals:
 - a. bespreek of harmonisatie van risicomanagement in Drechtstedenverband nodig, wenselijk en mogelijk is,
 - b. bespreek op welke wijze de Raad over risicomanagement – ook indien dit in Drechtstedenverband wordt georganiseerd – wordt betrokken en geïnformeerd.
7. Zorg voor een integraal en samenhangend risicomanagementsysteem (ongeacht niveau)
 - a. waarin alle belangrijke aspecten die nu nog ontbreken terugkomen en waarin de al aanwezige aspecten (beter) organisatorisch verankerd worden,
 - b. waarin de verschillende verantwoordelijkheden met betrekking tot risicomanagement duidelijk zijn belegd en expliciet onderdeel uitmaken van het takenpakket van diverse functies,
 - c. waarin de informatievoorziening richting bestuur via een vast stramien verloopt en waarin duidelijke afspraken zijn opgenomen over toegang tot het bestuur.
8. Inventariseer en besluit of de in 2008 geformuleerde uitgangspunten voor de organisatieontwikkeling nog relevant en opportuun zijn in de huidige situatie en bespreek dit met de Raad. Geef voor de relevante onderdelen opdracht tot uitvoering van het in 2008 genomen Raadsbesluit en informeer de Raad over de voortgang.

1.3. **Reactie College B&W**

Op 25 september 2014 ontving de Rekenkamercommissie de bestuurlijke reactie van het college op de conceptrapportage in een brief gedateerd 25 september 2014, welke reactie hieronder integraal wordt weergegeven:

“Aan de Rekenkamercommissie Papendrecht

Door tussenkomst van de secretaris,
de heer Bergmans

r	datum:	25 september 2014
	behandeld door:	M.G.J. Smit
	ons kenmerk:	1277524
	doorkiesnummer:	078-7706231
	onderwerp:	Risicomanagement binnen de gemeente Papendrecht

Geachte Rekenkamercommissie,

Onderstaand geven wij onze reactie op de conceptrapportage ‘Risicomanagement in de gemeente Papendrecht’ die is voorgelegd ten behoeve van het bestuurlijke hoor en wederhoor. Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van de conceptrapportage. Graag maken wij gebruik van de gelegenheid te reageren, in het bijzonder op de geformuleerde aanbevelingen.

In algemene zin onderschrijven wij het belang van risicobewustzijn en risicomanagement voor onze gemeente. Wij denken met u dat dit op onderdelen verbetering behoeft. De focus van ons is daarbij vooral primair gericht op houding en gedrag en minder op de systeemkant, waar uw primaire onderzoeksvraag met name op gericht lijkt.

Allereerst reageren wij op de aanbevelingen uit het rapport (via de schuin gedrukte tekst). Het betreft de volgende aanbevelingen en reacties:

1. Neem de wijzigingen in het BBV over in de programmabegroting en jaarstukken.

Wij zullen in de jaarstukken meer aandacht besteden aan de verbonden partijen zoals u dat aangeeft en tevens het informatiegehalte van de paragraaf weerstandsvermogen in overleg met de accountant vergroten.

2. Benoem in de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement tevens de significante risico's die reeds zijn verwerkt in de begroting, zodat de Raad de verwerking en beheersing van risico's beter kan volgen.

In de paragraaf weerstandsvermogen gaan wij meer inhoudelijk in op mogelijke ontwikkelingen (scenario's).

3. Maak de kaderstelling door de Raad inzake risico(beheersing) en daarbij behorende spelregels duidelijk te krijgen door:
 - de mate van risicobereidheid van de gemeente Papendrecht te bespreken en te bepalen;
 - spelregels te bespreken en te bepalen in een door de Raad vast te stellen kader zoals de Nota Weerstandvermogen;
 - invulling en uitvoering te geven aan het (nu nog) theoretische hoofdstuk risicomanagement in de Nota Grondbeleid, afhankelijk van de risicobereidheid;
 - deze kaders verder uit te werken in een samenhangend risicomanagement-systeem.

Wij wensen geen aparte nota weerstandsvermogen, maar zullen een kader omtrent risicobeheersing formuleren en bespreken, waarin aandacht wordt besteed aan de verschillende aspecten daarvan en de wijze waarop dat in documenten vorm wordt gegeven.

4. De kaderstellende en controlerende rol van de Raad en spelregels rondom bestuurlijke besluitvorming en informatievoorziening te verduidelijken door te bespreken in hoeverre de in 2008 vastgelegde bestuurlijke afspraken nog van toepassing zijn in de huidige situatie en welke aanpassingen eventueel nodig zijn.

In het licht bezien van de kaderstelling zoals bij punt drie besproken zal ook de bestuurlijke besluitvorming en informatievoorziening gelieerd aan risicobeheersing aandacht krijgen.

5. Duidelijke afspraken te maken over besluitvorming en informatievoorziening over (risico's bij) grote projecten door:
 - duidelijke beslismomenten in een project te markeren en duidelijk te zijn over de bevoegdhedenverdeling bij een project, zeker bij PPS-projecten;
 - de Raad aan het begin van een groot project te laten vaststellen op welke momenten (meer toegesneden) informatie over risico's nodig is ook tijdens de uitvoering.

Bij de kaderstelling, genoemd bij punt 3, zal ook aandacht worden besteed aan specifieke afspraken bij (grote) projecten.

6. Bespreek op welk niveau een integrale oplossing het meest effectief is, zoals:
 - bespreek of harmonisatie van risicomanagement in Drechtstedenverband nodig, wenselijk en mogelijk is;
 - bespreek op welke wijze de Raad over risicomanagement – ook indien dit in Drechtstedenverband wordt georganiseerd – wordt betrokken en geïnformeerd.

Bij regionale projecten wordt in samenhang gezocht naar beheersing van risico's. Dit is een expliciet onderdeel van de projectaanpak (bijvoorbeeld bij de decentralisaties).

7. Zorg voor een integraal en samenhangend risicomanagementsysteem (ongeacht niveau):
 - waarin alle belangrijke aspecten die nu nog ontbreken terugkomen en waarin de al aanwezige aspecten (beter) organisatorisch verankerd worden;
 - waarin de verschillende verantwoordelijkheden met betrekking tot risicomanagement duidelijk zijn belegd en expliciet onderdeel uitmaken van het takenpakket van diverse functies;
 - waarin de informatievoorziening richting bestuur via een vast stramien verloopt en waarin duidelijke afspraken zijn opgenomen over toegang tot het bestuur.

Naar onze mening gaat bij risicobeheersing om houding en gedrag. Dit past ook bij de sfeer en werkwijze van de gemeente, zoals de raad die kent en voelt. Wij zijn van mening dat via de kaderstelling en het ook op projectmatig gebied vastleggen van de wijze waarop de risicobeheersing is georganiseerd daaraan voldoende aandacht wordt besteed. Een integraal en samenhangend risicomanagementsysteem, zoals u dat aanbeveelt, vinden wij een te zware insteek daar waar houding en gedrag meer bepalend zijn voor de feitelijke risicobeheersing. Wij zijn content met uw invalshoek dat in onze organisatie sprake is van een pragmatisch werkend systeem. In veel functies is risicobeheersing onderdeel van het formuleren van beleid of de projectmatige aanpak. Wij werken ook met een generiek regionaal functieboek, waardoor het specifiek opnemen van verantwoordelijkheden, anders dan al in algemene zin opgenomen, niet opportuun is.

8. Inventariseer en besluit of de in 2008 geformuleerde uitgangspunten voor de organisatieontwikkeling nog relevant en opportuun zijn in de huidige situatie en bespreek dit met de Raad. Geef voor de relevante onderdelen opdracht tot uitvoering van het in 2008 genomen raadsbesluit en informeer de Raad over de voortgang.

Dit onderdeel achten wij minder relevant voor de vraagstelling aangezien de organisatieontwikkeling sinds 2008 niet heeft stilgestaan doordat sindsdien op meerdere terreinen visies zijn ontwikkeld en uitgangspunten zijn geformuleerd en aangepast. Mede in het licht van het coalitieakkoord zal dit overigens gedurende de huidige collegeperiode nog verder vorm krijgen.

Wij zijn het met u eens dat in een tijd waarin de beheersing van risico's steeds meer belang krijgt ook onze gemeente moet werken aan een samenhangend systeem van risicomanagement, zoals u dat benoemt. Dat neemt echter niet weg dat wij al op veel onderdelen met risico-inschattingen, risicobeheersing en risicomanagement gericht op financiële risico's bezig zijn. Dat doen wij door een defensief financieel beleid te voeren (we gaan vaak uit van pessimistische scenario's ten aanzien van verwachte inkomsten en uitgaven), door ons te houden aan de wettelijke eisen voor risicomanagement en in bijzondere gevallen – vaak bij projecten – specifiek aandacht te besteden aan de risicoparagraaf.

Daarnaast is overigens een deel van de opmerkingen die u maakt, bijvoorbeeld ten aanzien van verbonden partijen, reeds opgepakt. Zo zijn voor de Jaarrekening 2013 nadere eisen gesteld aan de paragraaf verbonden partijen die voor een groot deel tegemoet komen aan de opmerkingen die u heeft gemaakt over hetgeen ontbreekt ten aanzien van de verbonden partijen (maatschappelijk belang deelneming, financiële voorwaarden voor deelname, rollen en verantwoordelijkheden).

Verder is het college bezig met een traject om het proces rondom de P&C-cyclus en de inhoud van de P&C-documenten door te ontwikkelen. De laatste jaren zijn al aanzienlijke verbeteringen in de presentatie van de P&C-documenten doorgevoerd, waaraan ook in het rapport van de rekenkamercommissie wordt gerefereerd. Dit geldt voor de lay-out, de inhoud en de financiële informatie. Veel van de door de rekenkamercommissie gemaakte opmerkingen en aanbevelingen kunnen wij een plaats geven in dit verbeteringsproces. Via een brief is ingegaan op de werking en evaluatie van de P&C-cyclus en is de raad gevraagd met nadere ideeën te komen. Keuzes ten aanzien van verbeteringen in het P&C-proces en de P&C-documenten zullen waar mogelijk samen met de gemeenteraad worden gemaakt.

Wij zijn zeer content met uw deelconclusie dat het risicobewustzijn aanwezig is en de noodzaak daartoe wordt onderkend. Wij zijn zelf ook van mening dat houding en gedrag duiden op de aanwezigheid van een voldoende mate van risicobewustzijn.

Kortom, wij zullen uw aanbevelingen zoals aangegeven oppakken en met name een plek geven in het kader van de verdere doorontwikkeling van de P&C-cyclus. Daaruit blijkt alvast onze intentie om met name in de vaste documenten vanuit de P&C-cyclus te streven naar verbetering van risicomanagement.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Papendrecht,

de plv. secretaris,

de burgemeester,

M. Boogmans

C.J.M. de Bruin

1.4. Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie Papendrecht heeft met instemming kennis genomen van het feit dat het college van burgemeester en wethouders de bevindingen en aanbevelingen uit het onderzoek onderschrijft en waardeert het dat dit aanleiding is voor concrete maatregelen tot verbetering.

Wij verzoeken wel aandacht te blijven schenken aan de noodzakelijke samenhang, ook met het oog op regionale en decentralisatieprojecten en om de systeemmaatregelen en cultuuraspecten op elkaar aan te laten sluiten.

2. Nota van Bevindingen

2.1 Aanleiding voor dit onderzoek

Risicomanagement is een landelijk regelmatig terugkerend thema. Bij elke overheidsorganisatie of – orgaan wordt regelmatig de vraag gesteld of de organisatie voldoende zicht heeft op zijn risico's en of de organisatie deze risico's op een efficiënte en effectieve manier beheerst. Met andere woorden 'zijn we in control?' In het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (het BBV) wordt expliciet aandacht gevraagd voor risicomanagement in de vorm van een verplichte paragraaf weerstandsvermogen in begroting en jaarrekening.

De gemeente Papendrecht besteedt in afzonderlijke P&C-rapportages aandacht aan risico's. De Rekenkamercommissie vraagt zich af of er een sprake is van een systematische aanpak van risicomanagement (in kaart brengen, identificeren, beheersen) binnen de gemeente of dat de aanpak en beheersing van risico's versnipperd plaatsvindt (product- en dossierniveau) en geen cyclische aanpak kent (eenmalige analyses). Gezien de maatschappelijke relevantie, actualiteit, proportionaliteit van de gemeentelijke belangen en doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid en – uitgaven, acht de Rekenkamercommissie de vraagstelling naar de aanwezigheid van een systematische aanpak relevant genoeg voor een 'eigen onderzoek'.

2.2 Doelstelling voor dit onderzoek

Het onderzoek heeft als doel inzicht te bieden

- in hoeverre er sprake is van een integraal en samenhangend systeem van risicomanagement,
- in de wijze waarop de interactie en informatievoorziening tussen de Raad, het College en de organisatie er toe bijdragen dat de Raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan invullen.

Daarnaast heeft het onderzoek tot doel inzicht te bieden in de 'witte vlekken' van het systeem om praktische aanbevelingen op te leveren voor verdere ontwikkeling van risicomanagement.

De **vraagstelling** luidt:

'in welke mate is er sprake van een integraal, werkend en effectief systeem van risicomanagement en op welke onderdelen is verbetering, aanvulling of aanpassing van de maatregelen nodig?'

De vraagstelling is uitgewerkt in deelvragen waarvoor per deelvraag uitgangspunten en normen zijn opgenomen. Deze zijn aangevuld met toetsstenen, die afkomstig zijn van de hierna volgende eisen en aanvullende bepalingen. De deelvragen gaan over een samenhangend **systeem** van risicomanagement, de rollen en informatie die daarbij past en de praktijk aan de hand van twee projecten.

Dit betekent dat het onderzoek niet inhoudelijk in kan gaan op alle risico's die de gemeente loopt. Zo zijn er bijvoorbeeld risico's rond deelname aan verbonden partijen, maar daarop ligt in dit onderzoek geen specifieke focus. In een algemeen en samenhangend systeem van risicomanagement krijgen dergelijke risico's wel een plaats en gaat het onderzoek na of het systeem borgt dat alle risico's inzichtelijk zijn. Verder merken wij op dat de financiële en bestuurlijke risico's rond samenwerking in verbonden partijen al eerder onderwerp van onderzoek van de rekenkamercommissie was.

2.3 Opzet en aanpak van het onderzoek

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen:

4. Is er sprake van een integraal samenhangend risicomanagementsysteem in Papendrecht?
5. Zijn rollen, informatievoorziening en besluitvorming inzake risico's effectief georganiseerd?
6. Hoe werkt het in de praktijk bij 2 projecten (Sportcentrum en Theater De Willem)?

Elke onderzoeksvraag is geoperationaliseerd in toetsstenen die zijn afgeleid van de normen die in dit onderzoek worden gehanteerd. Deze uitwerking is opgenomen aan het begin van elk hoofdstuk en in bijlage B *samengevat*. De bevindingen zijn vergeleken met de wettelijk eisen die volgen uit de gemeentewet en het BBV, met aanvullende eigen eisen uit de Financiële Verordening van

Papendrecht en met het Business Risk Management Framework van PwC. In bijlage B zijn deze uitgangspunten, (wettelijke) eisen in 'Normenkader risicomanagement in Papendrecht opgenomen'. In ieder hoofdstuk worden onderzoeksvraag-norm-toetssteen weergegeven.

Aanpak van het onderzoek

In dit onderzoek is de volgende aanpak gehanteerd:

1. algemeen deel, waarin vragen 1 en 2 beantwoord worden door aan de hand van een documentstudie en interviews te onderzoeken of aan de wettelijk eisen wordt voldaan voor:
 - a. aan de wettelijk en aanvullende (eigen) eisen wordt voldaan voor het (beleid, systeem en richtlijnen voor) risicomanagement,
 - b. aan de voorwaarden voor een 'theoretisch model risicomanagement' (het Business Risk Management Framework van PwC) op de aspecten 'strategie, proces, structuur en cultuur',
 - c. aan de wettelijk en aanvullende (eigen) eisen wordt voldaan voor de (organisatie van de) rolverdeling, besluitvorming en informatievoorziening inzake risico's in het kader van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.
2. werking in de praktijk aan de hand van 2 projecten die door de Rekenkamercommissie zijn voorgesteld (vraag 3).

Voor het beantwoorden van de vraag naar de werkwijze in de praktijk zijn twee projecten onderzocht, namelijk het afgeronde project Theater de Willem en het nieuw te bouwen Sportcentrum. Grote projecten zijn letterlijk en figuurlijk gezichtsbepalend voor een gemeente. Het zijn vaak ook complexe projecten. Bestuurlijke, financiële, technische, ruimtelijke, juridische en andere risico's moeten goed in beeld zijn gebracht en beheerst worden.

De vooronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat er tussen de wettelijke eisen en de aanvullende eigen eisen op het gebied van risicomanagement van de gemeente Papendrecht geen licht zit. Analyse van de uitkomsten onder 1b. zijn afgezet tegen de mate waarin de gemeente Papendrecht bereid is risico's te lopen en daar beheersmaatregelen voor wil treffen.

2.4 Leeswijzer

De hieropvolgende hoofdstukken bevatten bevindingen inzake het systeem van risicomanagement (hoofdstuk 3), de rollen tussen Raad en College en de bestuurlijke informatievoorziening en – besluitvorming over risico's (hoofdstuk 4). In het laatste hoofdstuk (5) komt de praktijk van twee grote projecten aan bod (besluitvorming en informatievoorziening per fase van het project en de aandacht voor risicobeheersing). In de bijlage (A) is meer informatie opgenomen over het procesverloop van beide projecten. De verantwoording over het onderzoek is opgenomen in bijlage B (Normenkader) en bijlage C (informatiebronnen).

De nota van bevindingen is aangeboden voor ambtelijk hoor en wederhoor.

3. Kaders en richtlijnen voor een risicomanagementsysteem

3.1 Inleiding en onderzoeksvraag – norm – toetsstenen

In het BBV zijn de wettelijke bepalingen opgenomen waaraan de begroting, begrotingswijzigingen, meerjarenraming, jaarverslag en jaarrekening van de gemeente moeten voldoen. De begroting moet de Raad ondersteunen in zijn kaderstellende rol. Ook de controlerende functie diende versterkt te worden. Dit heeft geleid tot twee belangrijke principes bij de begroting en de jaarstukken die ten grondslag liggen aan de comptabiliteitsvoorschriften:

- Iedere doelgroep heeft zijn eigen informatie en documenten;
- De Raad stelt uitgangspunten van de beheersaspecten vast.

Dit betekent dat de informatie en documenten voor de Raad meer specifiek moeten worden afgestemd op de rol en positie van de Raad.

De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk centraal staat is voorzien van een aantal normen, die zijn uitgewerkt in toetsstenen. De bevindingen staan samengevat in de laatste kolom en worden in de volgende paragrafen nader toegelicht.

Onderzoeksvraag	Normen	Toetsstenen	Bevindingen
1. Is er sprake van een integraal samenhangend risicomanagementsysteem in Papendrecht?	1.1 De vastgestelde kaders en richtlijnen voor risicomanagement voldoen aan de wettelijke eisen.	Wettelijke eisen zoals samengevat in het kader wettelijke eisen en in het kader gemeentelijke verordening	De kaders en richtlijnen in de vorm van de financiële verordening, de programmabegroting en de jaarstukken voldoen aan de minimale wettelijke eisen
	1.2 Er is sprake van eigen kaderstelling vanuit de Raad en richtlijnen vanuit B&W aan de ambtelijke organisatie om invulling te kunnen geven aan de verschillende onderdelen van risicomanagement.	Beleid en richtlijnen zijn vastgesteld	De kaderstelling ten aanzien van risicomanagement vanuit de Raad richting het College is beperkt tot de verplichte paragrafen in de begroting. Zo ontbreken de volgende nota's: <ul style="list-style-type: none"> • Nota weerstandsvermogen • Nota lokale heffingen • Nota bedrijfsvoering • Nota verbonden partijen
	1.3 risicomanagement is een integraal werkend en actief systeem dat past bij de gemeente Papendrecht.	De Raad heeft strategische (beleids)uitspraken gedaan over welke risico's de gemeente bereid is te lopen in het kader van risicomanagement. Het risicomanagement is daarop aangepast. De investering en capaciteit en middelen past bij de maat en schaal van de gemeente.	De risicomanagementstrategie van de gemeente Papendrecht is niet expliciet gemaakt via bijvoorbeeld een nota weerstandsvermogen. Het risicomanagementproces is niet expliciet vastgelegd in een procesbeschrijving. De wijze waarop met risico's wordt omgegaan staat beschreven in de paragraaf weerstandsvermogen in de programmabegroting.
		In het risicomanagementsysteem komen de	Via de overlegstructuur binnen de gemeente Papendrecht wordt invullingen gegeven aan

<p>1.4 Er is sprake van risico-bewustzijn en de noodzaak daartoe wordt onderkend.</p>	<p>volgende aspecten aan de orde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • strategie • proces • structuur • cultuur <p>oordeel van respondenten, ondersteund door documenten/ rapportages.</p>	<p>risicomanagement. Binnen de organisatie is niet één functie expliciet verantwoordelijk voor het beheersen van risico's maar is risicomanagement een onderdeel van de integraalmanager. De concerncontroller beoordeelt belangrijke adviesnota's en geeft waar nodig een kritisch tegengeluid.</p> <p>Het risicobewustzijn binnen Papendrecht wordt getypeerd als behoedzaam en gedegen.</p> <p>Er is geen sprake van een uniform en eenduidig evaluatieproces van grote projecten.</p>
<p>1.5 De gemeente Papendrecht heeft daardoor een overzicht van alle risico's die de uitvoering van het gemeentelijk beleid kunnen frustreren (art. 11 lid 2 BBV).</p>	<p>Vaststellen of er een overzicht is van risico's.</p> <ul style="list-style-type: none"> • het overzicht geeft een integraal beeld (financiële risico's, juridische, bestuurlijke, technische etc.). • vaststellen of door het systeem en inbedding ervan in de bedrijfsvoering alle risico's in beeld kunnen komen. 	<p>In de huidige systematiek zijn risico's direct verwerkt in de programmabegroting en komen deze niet meer expliciet terug in de paragraaf weerstandsvermogen. Verdiepende specificaties van de risico's zijn binnen de ambtelijke organisatie aanwezig.</p> <p>Er is geen samenvattend overzicht van alle risico's aanwezig.</p>

3.2 **Integraal samenhangend risicomanagementsysteem: pragmatische invulling**

3.2.1 *Kaders en richtlijnen voldoen aan de minimale wettelijke eisen*

De door de Raad gestelde kaders voldoen aan de wettelijke eisen, namelijk

- De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en de jaarstukken bevat ten minste een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, een inventarisatie van de risico's en het beleid over de weerstandscapaciteit en de risico's. De paragraaf betreffende de financiering in de begroting en de jaarstukken bevat in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.
- De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste de beleidsuitgangspunten over de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.
- Voorzieningen worden in de jaarrekening gevormd wegens op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van de voorzieningen toegelicht.

Met ingang van 1 juli 2013 zijn er wijzigingen in het BBV van kracht. Hoewel deze wijzigingen nog niet van toepassing zijn op de jaarrekening 2013 dienen deze wel verwerkt te worden in de begroting 2014, begrotingswijzigingen en jaarrekening 2014. De wijzigingen zien voornamelijk toe op tekstuele wijzigingen, echter zijn er ook enkele inhoudelijke wijzigingen die nadrukkelijke aandacht vragen voor de jaarrekening 2014.

BBV vraagt nadrukkelijker aandacht voor risicobeheersing

Het BBV kent een toegenomen aandacht voor risicobeheersing en de wijze waarop hier inzicht in wordt gegeven. Dit inzicht kan worden vergroot door in de paragraaf weerstandsvermogen inhoudelijker in te gaan op mogelijke ontwikkelingen (scenario's) en welke (beleidsmatige) opties er zijn om de financiële consequenties zo goed mogelijk te beheersen.

Het belang van de paragraaf Verbonden Partijen neemt toe

Vanwege de verwachte schrapping van de verplichte goedkeuring door de minister van BZK voor het deelnemen in privaatrechtelijke rechtsvormen neemt het belang van het geboden inzicht in de paragraaf verbonden partijen toe. Het is daarom noodzakelijk dat in de paragraaf verbonden partijen de meeste actuele (financiële) informatie van deze partijen is opgenomen.

3.2.2 Kaderstelling beperkt tot de financiële verordening en de verplichte paragrafen

De gemeenteraad van Papendrecht geeft via de financiële verordening en de verplichte paragrafen in de programmabegroting en de jaarstukken invulling aan risicomangement en voldoet daarmee aan de wettelijke vereisten.

Bij de behandeling van de jaarrekening 2010 is er in de Raad¹ aandacht gevraagd voor het risicoprofiel van de gemeente en de paragraaf weerstandsvermogen. Eén fractie is van mening dat momenteel op abstracte wijze in hoofdlijnen wordt gestuurd. De wethouder zegt hierover 'dat het college gaat werken aan verantwoording afleggen in de jaarrekening en zegt toe dat de begroting 2012 er wellicht een begin van kan zijn'.

In het verslag van de auditcommissie Drechttraad² wordt aandacht besteed aan de paragraaf Weerstandsvermogen Drechtsteden-gemeenten en aan de risico's zoals risicoprofiel, samenstelling weerstandscapaciteit en risico's in de grondexploitatie. Uit 'de paragraaf weerstandsvermogen nader beschouwd' blijkt dat voor Papendrecht het volgende is opgenomen:

- Totaal aantal risico's: 6
- Aantal risico's in paragraaf beschreven: geen
- Risico's gekwantificeerd: ja
- Impact (financieel): geschat bedrag
- Kans: ?
- Berekenen risico: eigen methode
- Beheersmaatregelen opgenomen: nee
- Kaderstelling raad opgenomen: nee

In de Financiële Verordening van de gemeente Papendrecht is het college opgedragen een nadere vertaling van de regels en afspraken rondom de invulling van risicomangement te verwerken in beleidsnota's. Deze beleidsnota's zijn niet allemaal aanwezig³ in Papendrecht. Zo ontbreken de volgende nota's:

- Nota weerstandsvermogen
- Nota lokale heffingen
- Nota bedrijfsvoering
- Nota verbonden partijen

De nota onderhoud kapitaalgoederen bestaat niet in Papendrecht, maar is onderverdeeld in de nota 'integraal beheer openbare ruimte' (IBOR), de nota 'rioleringsplan' en de nota 'huisvesting onderwijs'. Ook is er geen registratie inzake 'Resultaten op controle en verbeterplannen'. De raad wordt over deze zaken geïnformeerd in de paragrafen in de P&C producten.

In de nota weerstandsvermogen en risicomangement zou worden in gegaan op het risicomangement, het opvangen van risico's door verzekeringen, het treffen van voorzieningen, het

¹ Verslag vergadering raad 2011, vaststellen jaarrekening 2010, agendapunt 7, p. 3 e.v.

² Auditcommissie Drechttraad, Paragraaf weerstandsvermogen, concept-jaarrekeningen 2012 Drechtsteden gemeenten, 14 mei 2013.

³ Informatie van de ambtelijke organisatie, e-mail van 31 juli 2013.

vormen van weerstandsvermogen of anderszins. Tevens zou hierin ook de gewenste weerstandscapaciteit bepaald worden. Met het ontbreken van deze kaderstelling wordt op dit moment door de gemeente Papendrecht op een pragmatische manier om gegaan. Het College informeert de Raad via de P&C documenten over de status van risico's en de beheersing hiervan. Daarnaast vindt er in de Begeleidingscommissie Accountants (BCA) overleg plaats over de risico's ten aanzien van majeure dossiers. De Raadsleden uit de BCA rapporteren mondeling aan de Raad of commissies over wat in de BCA is besproken.

Verbonden partijen

Het ontbreken van verplichte nota 'verbonden partijen' verdient enige aandacht in het licht van eerder Rekenkameronderzoek en de (door het College overgenomen) motie om de Raad eens per jaar een overzicht te bieden van de doorwerking in de praktijk van de door de Raad ondersteunde aanbevelingen van Rekenkamerrapporten.

In 2006 heeft de Rekenkamercommissie Papendrecht een quick-scan⁴ naar Verbonden Partijen gepubliceerd, dat in maart 2007⁵ in de gemeenteraad is behandeld. Eén van de aanbevelingen (7) uit het rapport luidt:

"7. Papendrecht neemt deel aan een groot aantal verbonden partijen, waarvoor veel moet gebeuren. De aandacht moet daarom worden verdeeld. Bij de verdeling van deze aandacht over de verbonden partijen zijn nu geen expliciete keuzes gemaakt. In de praktijk worden deze keuzes impliciet wel gemaakt en eisen sommige partijen meer tijd en aandacht dan anderen. Voor deze partijen worden dan meer vergaderingen georganiseerd en ontstaat er een meer uitvoerige informatiestroom. Drechtwerk is daarvan in de afgelopen maanden een goed voorbeeld. Aanbevolen wordt in overleg tussen Raad en College duidelijke keuzes te maken in de verbonden partijen die op deze wijze meer aandacht krijgen. In de paragraaf verbonden partijen dienen op basis van de gepresenteerde bestuurlijke en financiële risico's deze keuzes vastgelegd te worden."

In de vergadering van 12 mei 2011 heeft de gemeenteraad van Papendrecht een motie aangenomen waarin het College voor alle onderzoeksrapporten van de Rekenkamer wordt verzocht de gemeenteraad actief te informeren over de implementatie van de door de Raad (ook in het verleden) gesteunde aanbevelingen. In diezelfde vergadering merkt wethouder Nieuwstraten⁶ namens het College op dat, als de raad de aanbevelingen overneemt, het uiteraard ook geldt voor het College. Hij zegt toe dat het College dat herkenbaar zal doen bij de stukken in het kader van de Planning & Control-cyclus, die aan de raad wordt aangeboden.

Ook in de Managementletter 2012 wordt door de accountant aandacht gevraagd voor risico's en monitoring rondom verbonden partijen. De gemeente heeft de procedures voor de bestuurlijke advisering binnen de GR Drechtsteden aangepast en vastgelegd. Over het feit dat de portefeuillehouder alleen een mondelinge toelichting in de commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken op meevallers en risico's op voor- en nadelen GRD/SCD en SDD heeft gegeven, adviseert de accountant keuzes en uitgangspunten toe te lichten in de jaarstukken, zodat dit voor college en raad voldoende inzichtelijk is. Via de stoplichtmethode is in de paragraaf verbonden partijen in de programma-begroting aangegeven hoe er wordt gedacht over de risico's met betrekking tot de verbonden partijen.

Het College heeft de Raad voor zover is na te gaan niet actief schriftelijk geïnformeerd over de keuze geen Nota Verbonden Partijen voor Papendrecht op te stellen.

In de verplichte paragraaf Verbonden partijen in de programmabegroting en de jaarstukken staat het belang en risicoprofiel per verbonden partij beschreven. Er ontbreekt echter een nota verbonden partijen met daarin de kaders voor het beleid met betrekking tot deelnemingen en vooral de voorwaarden en uitgangspunten waaronder het maatschappelijk belang die een deelneming zou

⁴ Quickscan Verbonden Partijen gemeente Papendrecht, 1 november 2006.

⁵ Verslag vergadering gemeenteraad en raadsvoorstel, 8 maart 2007.

⁶ Verslag vergadering gemeenteraad, 12 mei 2011.

moeten dienen, de financiële voorwaarden voor deelname, rollen en verantwoordelijkheden en het voorkomen van ongewenste combinaties zoals de gemeente als bestuurder en subsidieverstrekker.

Het was niet mogelijk vast te stellen op welke andere wijze de Raad is geïnformeerd over de keuzes en argumenten om geen Nota Verbonden Partijen op te stellen. Hierdoor heeft er geen gesprek tussen Raad en College kunnen plaatsvinden over de keuzes van het College en heeft de Raad haar kaderstellende rol op de voorwaarden en uitgangspunten rondom verbonden partijen niet kunnen invullen.

3.2.3 Er is geen integraal en samenhangend systeem van risicomanagement

Er is geen integraal systeem om alle risico's in kaart te brengen en te beheersen. De risico's zijn impliciet verwerkt in de programmabegroting en waarnodig expliciet opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen in de programmabegroting en in de jaarstukken. Daarmee wordt op een praktische informele wijze invulling gegeven aan risicomanagement. Uit diverse interviews komt naar voren dat risicomanagement 'vooral tussen de oren zit' en als behoedzaam en gedegen wordt getypeerd. Het behoedzaam omgaan met de middelen van Papendrecht blijkt ook uit de financiële resultaten over de jaren 2008 tot en met 2013. Gemiddeld houdt Papendrecht tussen de €300.000 en €600.000 per jaar over.

Daarnaast wordt er bij grote projecten (bijvoorbeeld het sportcentrum) en de grondexploitatie expliciet stil gestaan bij risico's en de beheersing hiervan. Dit wordt onder andere besproken in de Begeleidings Commissie Accountant (BCA).

Risicomanagementstrategie niet expliciet gemaakt

De risicomanagementstrategie van de gemeente Papendrecht is niet expliciet gemaakt via bijvoorbeeld een nota weerstandsvermogen. Door het ontbreken van de nota weerstandsvermogen en risicomanagement is de risicomanagementstrategie van de gemeente Papendrecht niet expliciet gemaakt. Hierdoor zijn er geen vaste spelregels als het gaat over het opnemen van een risicoparagraaf in besluiten of nota's. Het is gebruikelijk om, voor zover financiële risico's bij bestuursvoorstellen niet eenduidig zijn, een post onvoorzien in het besluit op te nemen. In de huidige overlegstructuur is het de BCA die aandachtspunten meegeeft aan de accountant en het college.

Volgens ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen⁷ kan de sfeer in Papendrecht worden getypeerd als 'voorzichtig, behoedzaam en degelijk'. Financiële risico's zijn doorgaans zeker in beeld bij de organisatie – als het gaat om risicobewustzijn binnen het College is de benadering, naast algemene aandacht voor financiën, meer politiek dan bestuurlijk⁸. Door de afwezigheid van regels dwingt dit tot een stramen van persoonlijk inschatten van risico's. De politieke gevoeligheid van een project bepaalt de aandacht voor risico's. In de vrijwel alle bestudeerde documenten (P&C-documenten, beleidsdocumenten en projectdocumenten) worden risico's niet als zodanig expliciet benoemd: er is geen kopje 'risico's'. In de Nota grondbeleid is een aparte paragraaf 'risicomanagement' opgenomen, die een theoretische beschrijving van het ideaalbeeld betreft. Een concrete invulling of vertaling daarvan heeft (nog) niet plaatsgevonden.

Risicomanagementproces is niet vastgelegd in een procesbeschrijving

Het risicomanagementproces is niet afzonderlijk vastgelegd in een procesbeschrijving maar verweven in bestaande processen. Dit maakt dat er geen afzonderlijk gestructureerd format binnen de organisatie aanwezig is hoe risico's te documenteren en te beheersen en te rapporteren. Wel is er in de het format voor adviesnota's en raadsvoorstellen een kopje opgenomen met kanttekeningen en een kopje financiële consequenties. Hierin worden veelal de risico's met betrekking tot het advies of voorstel in opgenomen.

De wijze waarop met risico's wordt omgegaan staat beschreven in de paragraaf weerstandsvermogen in de programmabegroting 2014. De volgende lijn wordt daarbij gevolgd:

⁷ Bron: interviews met wethouder Financiën, concerncontroller, gemeentesecretaris.

⁸ Bron: interview met de burgemeester.

1. Kan het risico opgevangen worden binnen de bestaande budgetten dan wel is budgetbijstelling vanuit behoedzaamheid wenselijk?
2. Is het noodzakelijk dan wel wenselijk een voorziening te treffen?
3. Is het wenselijk binnen het weerstandsvermogen rekening te houden met een specifiek risico?
4. Waar geen specifiek risico is geduid neemt Papendrecht behoedzaamheidshalve een percentage van de bijdrage van Papendrecht in een project of verbonden partij. Daarbij wordt aangesloten bij gangbare risicomanagement modellen (Risman, Naris, Deloitte) gebaseerd op het principe 'kans maal impact'.

De huisaccountant heeft een aantal malen aandacht gevraagd voor de risico's rondom verbonden partijen. In de Managementletter 2010⁹ wijst de accountant er op dat de gemeente geen procedures en richtlijnen voor het periodiek toezicht en monitoring op de activiteiten van verbonden partijen. De P&C-cyclus van de verbonden partijen sluit niet aan op die van de gemeente. De financiële resultaten van drie belangrijke verbonden partijen in regioverband waren de laatste jaren niet stabiel en de gemeente is achteraf met negatieve resultaten geconfronteerd. Het advies is om de ambtelijke en bestuurlijke governance aan te scherpen, waarbij het opstellen van een 'Nota verbonden partijen' een goede start is. Op basis van een risicoanalyse kan de gemeente per verbonden partij nadrukkelijk kaders stellen. Ook is het van belang het ambtelijk en bestuurlijk toezicht te formaliseren en uit te werken.

Overlegstructuur geeft invulling aan risicomanagement

Via de overlegstructuur binnen de gemeente Papendrecht wordt invullingen gegeven aan risicomanagement. Binnen de organisatie is niet één functie expliciet verantwoordelijk voor het beheersen van risico's maar is risicomanagement een onderdeel van de het integraal managerschap. In de bilaterale overleggen met de wethouders en de algemeen directeur worden bestuursvoorstellen besproken waarbij nadrukkelijk aandacht is voor bestuurlijke, politieke en financiële risico's. De concerncontroller beoordeelt belangrijke adviesnota's en geeft waar nodig een kritisch tegengeluid.

In de BCA wordt volgens de (schriftelijke) beantwoording van BCA-leden en de accountant vrij gedetailleerd gesproken over de risico's gekoppeld aan belangrijke dossiers en grote projecten. De notulen zijn echter op hoofdlijnen. Raadsleden uit de BCA rapporteren mondeling aan de Raad of commissie over wat in de BCA is besproken. Gemeentebrede risico's worden op deze manier gemeentebreed opgepakt.

Verdere verankering van risicomanagement in de ambtelijke organisatie wordt ingegeven door middel van training en opleiding. Recentelijk zijn de trainingen opdrachtgericht werken afgerond en staat de training risicomanagement gepland.

Vanaf 2013 heeft Papendrecht in samenwerking met de Drechtsteden de interne controle op rechtmatigheid in eigen hand. Daarvoor werd de interne controle uitbesteed. Via het regionaal audit team worden over en weer controles uitgevoerd en de uitkomsten gebundeld. De uitkomsten ten aanzien van Papendrecht worden besproken in het managementteam.

Risicobewustzijn aanwezig en noodzaak daartoe onderkend

Uit de interviews en documentstudie blijkt dat er een pragmatische invulling is gegeven aan risicomanagement binnen de gemeente Papendrecht. Er wordt bewust omgegaan met risico's door er op alle niveaus binnen de organisatie over te spreken. Door het ontbreken van duidelijke kaders is de dialoog binnen de organisatie wel afhankelijk van het persoonlijke referentie kader en de politieke voelsprietten. Een gemeenschappelijke risicomanagementtaal zou medewerkers in staat stellen om op een gelijkwaardig niveau met elkaar de dialoog te kunnen voeren.

Er is geen sprake van een uniform en eenduidig evaluatieproces van grote projecten.

Kritische massa als basis voor het risicobewustzijn

⁹ Managementletter 2010, 28 februari 2011, p. 11 Deloitte.

Het in juli 2013 vastgestelde integriteitsbeleid¹⁰ stelt dat zaken bespreekbaar moeten zijn. Tien jaar eerder¹¹ heeft de gemeente gedragscodes opgesteld, waarin onder andere het dilemma tussen 'ambtelijk advies' en (andere) 'bestuurlijke keuzes' wordt aangekaart en waarin respect en professionaliteit van bestuurder en ambtenaar leidend zijn om recht te doen aan de verantwoordelijkheid van beiden.

In 2008 is een organisatieontwikkelingstraject gestart¹² om effectief de veranderingen in wet- en regelgeving en in de regierol van de gemeente te kunnen oppakken. Factoren die daarbij een rol speelden waren onder andere verschillen in opvatting en invulling van rollen en verantwoordelijkheden en de relatie opdrachtnemer-opdrachtgever. Ook zouden gebrek aan visie en onduidelijkheid leiden tot individueel gedrag.

Als richtinggevende uitgangspunten voor de organisatieontwikkeling zijn onder andere benoemd:

- College is besturend orgaan met duidelijke afspraken over ambtelijke uitvoering en verantwoordelijkheidstoedeling, tot uitdrukking komend in opdrachtgever-opdrachtnemerschap;
- Stevige regie- en opdrachtgeversrollen tot uitdrukking komend in heldere verantwoordingspatronen met voldoende tijd en aandacht voor het Papendrechts belang en strategische keuzen en scenario's;
- Er is voldoende evenwicht (checks en balances) in de organisatie aanwezig – geen eigen winkeltjes maar natuurlijke noodzaak tot samenwerking;
- Een platte organisatie met noodzaak tot samenwerking en voldoende kritisch vermogen om eenzijdig vakgericht denken en doen te voorkomen.

In het gesprek met burgemeester¹³ is desgevraagd het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt bevestigd; de burgemeester ervaart niet dat de bovenstaande punten zijn gerealiseerd of verbeterd.

Uit de in 2011 vastgestelde visie op HRM staat dat de cultuurverandering tot stand moet komen door een omslag te maken van reactief handelen naar pro-actief handelen. 'Ontdek, zie en benoem verbeterpunten en durf ze op de agenda te zetten. Wacht vooral niet tot verbeterpunten grote problemen zijn geworden. Durf als leidinggevende en medewerker dus ook de confrontatie op de inhoud aan. Soms lijkt het of onze organisatie door een berustende, bijna lethargische en reactieve houding kan worden gekenschetst'¹⁴. Met de invoering van E-HRM wordt voorgesteld om binnen een workflow toepassing werkprocessen te verankeren in een digitale oplossing, waardoor wettelijke risico's kunnen worden gereduceerd.

Als het gaat om kritische massa mede in relatie tot de omvang van de organisatie (meerdere functies in één persoon verenigd) zijn er kritische momenten en checks&balances¹⁵ georganiseerd door onder andere de inrichting van project-driehoeksoverleg (portefeuillehouder, gemeentesecretaris, projectleider), door op een intern advies een externe opinie te vragen (bij grote projecten) en door rekening te houden met 'dubbelfuncties'. Daarnaast geeft de concerncontroller aan kritisch tegengeluid te geven op de belangrijke adviesnota's en raadsvoorstellen.

3.2.4 Geen vaste methodiek voor risicomanagement binnen de Drechtsteden

In de samenwerking tussen de Drechtsteden komt risicomanagement aan de orde, waarbij overigens opgemerkt dient te worden dat elke individuele gemeenten zelf verantwoordelijk is en blijft voor de

¹⁰ Integriteitsbeleid gemeente Papendrecht, 13 juli 2013. Uit de ambtelijke reactie (14 januari 2014) op de Nota van Bevindingen blijkt dat er sprake is van nieuw vastgesteld beleid en gedragscode. Deze informatie is niet meer in het onderzoek betrokken.

¹¹ In 2003 zijn de gedragscodes voor de gemeenteraad, voor de burgemeester en voor het College van B&W vastgesteld.

¹² Organiseontwikkeling Papendrecht, bijlage bij de Voorjaarsnota 2008

¹³ Bron: interview met de burgemeester.

¹⁴ Visie op HRM, p. 5 concept College-MT 3 mei 2011. Onduidelijk is wanneer de nota definitief is vastgesteld.

¹⁵ Bron: interviews met concerncontroller, senioradviseur, gemeentesecretaris, projectleider Sportcentrum.

invulling en inschatting van zijn eigen risico's. Uit de Nota van Inlichtingen die bij de aanbesteding van de accountantsdiensten Drechtsteden¹⁶ blijkt dat in 2012 in Papendrecht geen vaste methodiek van risicomangement wordt toegepast en er geen aparte risico-analyses zijn. Als verklaring geeft de gemeente dat 'door het hanteren van strakke begrotingsregels er een solide basis is ontstaan en dat alle begrotingsjaren positief sluiten. Dit is mede het gevolg van een degelijk tot behoudend financieel beleid'.

Uit de bevindingen van de auditcommissie Drechttraad¹⁷ inzake het weerstandsvermogen van de Drechtsteden-gemeenten blijkt dat er geen integraal risicomangementsysteem in Drechtsteden verband is georganiseerd. Ook wordt geconstateerd dat de informatiedichtheid over en het aantal geïdentificeerde risico sterk verschilt per gemeente en dat iedere gemeente een eigen systematiek hanteert. Op ambtelijk niveau zijn wel afspraken gemaakt over het hanteren van eenzelfde methode en systemen.

3.2.5 Geen samenvattend totaal overzicht van risico's

De veronderstelling is dat, door de aanwezigheid van een integraal en samenhangend systeem van risicomangement, de gemeente Papendrecht een overzicht heeft van alle risico's. Uitkomsten en bevindingen van voorgaande paragrafen laten zien dat er geen integraal en samenhangend systeem van risicomangement is.

Er is in de verplichte paragrafen in de programmabegroting en jaarstukken een overzicht van risico's samenhangend met:

- Grondexploitatie
- Erfpachtsgronden
- Deelnemingen
- Noordoevers transformatiezone
- Afgegeven gemeentegaranties

Deze risico's worden in de verplichte paragrafen niet specifiek gemaakt. Verdiepende specificaties van de risico's zijn binnen de ambtelijke organisatie aanwezig. Er wordt geen classificatie in de zin van bestuurlijke, financiële, reputatie of bedrijfsvoeringsrisico's meegegeven aan de geïntariseerde risico's.

In de huidige systematiek zijn risico's direct verwerkt in de programmabegroting en komen deze niet meer expliciet terug in de paragraaf weerstandsvermogen. Veel voorkomende risico's zoals de Rijksbezuinigingen en de gevolgen van de decentralisaties zijn impliciet verwerkt in de programma's in de programmabegroting (pagina 78, programmabegroting 2013). In de paragraaf weerstandsvermogen in de programmabegroting 2014 is de herijking van het gemeente fonds en decentralisaties als nieuw risico geïntroduceerd.

Er is geen samenvattend overzicht van alle risico's aanwezig.

¹⁶ Nota van Inlichtingen 1, 12 januari 2012, aanbesteding accountantsdiensten Drechtsteden 100065 GRD.

¹⁷ Paragraaf Weerstandsvermogen, (concept)jaarrekeningen 2012 Drechtsteden-gemeenten, 14 mei 2013

4 Rollen, informatievoorziening en besluitvorming

4.1 Inleiding en onderzoeksvraag – norm – toetsstenen

Met de wet Dualisering gemeentebestuur is naast de reeds bestaande “passieve informatieplicht” ook de zogenaamde ‘actieve informatieplicht’ van het College richting de Raad formeel geregeld. Artikel 169¹⁸ van de Gemeentewet schrijft voor dat het College en elk van zijn leden afzonderlijk aan de Raad verantwoording schuldig zijn over het door het College gevoerde bestuur. Zij geven de Raad alle inlichtingen die de Raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Artikel 180¹⁹ Gemeentewet houdt de informatieplicht van de burgemeester in.

De actieve informatieplicht versterkt de controlerende rol van de Raad. Zonder informatie kan het College niet worden gecontroleerd en vervolgens indien nodig ter verantwoording worden geroepen. In de toelichting op het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur staat over de reden van de actieve informatieplicht het volgende: “ Voorwaarde voor de uitoefening van een goede controle is dat Raadsleden tijdig en volledig worden geïnformeerd door het College en de burgemeester”.

De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk centraal staat is voorzien van een aantal normen, die zijn uitgewerkt in toetsstenen. De bevindingen staan samengevat in de laatste kolom en worden in de volgende paragrafen nader toegelicht.

Onderzoeksvraag	Normen	Toetsstenen	Bevindingen
2.Zijn rollen, informatievoorziening en besluitvorming inzake risico's effectief georganiseerd?	2.1 De gemeente Papendrecht heeft duidelijk vastgesteld welke verantwoordelijkheden bij de kaderstellende en controlerende rol van de Raad horen en welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de uitvoerende rol (B&W en organisatie) horen.	Er zijn bestuurlijke afspraken tussen Raad en College en deze zijn ambtelijk vertaald in een richtlijn die er samen voor zorgen dat: <ul style="list-style-type: none"> • duidelijk is welke bestuurlijke afspraken er tussen Raad en B&W zijn over de informatievoorziening bij lopende c.q. toekomstige risico's. 	Er zijn geen bestuurlijke afspraken tussen Raad en College; er is ook geen richtlijn. Er zijn geen afspraken over bestuurlijke informatievoorziening over risico's en hierover heeft geen discussie plaats-gevonden tussen Raad en College.
	2.2 Er is adequate (tijdig, juist, begrijpelijk) informatie voor de Raad beschikbaar om een gedegen afweging te kunnen maken over lopende c.q. toekomstige risico's (art. 169Gw jo.art.9 BBV)	<ul style="list-style-type: none"> • duidelijk is op welke momenten van besluitvorming de Raad bij risico's betrokken moet worden. • duidelijk is voor de ambtelijke organisatie hoe om te gaan met risico's in het licht van bestuurlijke besluitvorming en -informatievoorziening. 	De Raad wordt geïnformeerd op cruciale momenten/projecten en waar nodig om besluiten gevraagd. Niet de aard of omvang van risico's, maar de politieke gevoeligheid van een project bepaalt de mate en frequentie van (bestuurlijke) informatievoorziening aan de Raad.

¹⁸ Artikel 169 Gw: Lid 1: Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de Raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur. 169 lid 2: zij geven de Raad alle inlichtingen die de Raad voor de uitvoering van zijn taak nodig heeft.

¹⁹ Artikel 180 Gw: Lid 1: De burgemeester is aan de Raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur. Lid 2: Hij geeft de Raad alle inlichtingen die de Raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

2.3 Deze informatie biedt de Raad de mogelijkheid zijn verantwoordelijkheid in de kaderstellende en controlerende rol waar te maken.

- blijkt uit rapportages en uit de wijze waarop de Raad hierover besluiten neemt.

Dit biedt de Raad deels de mogelijkheid zijn kaderstellende en controlerende rol waar te maken.

4.2 Geen bestuurlijke afspraken over verantwoordelijkheden Raad bij kaderstellende en controlerende rol

De gemeente Papendrecht heeft in algemene zin niet vastgesteld welke (aanvullende) verantwoordelijkheden bij de kaderstellende en controlerende rol van de Raad horen, anders dan in wet- en regelgeving zijn vastgelegd.

Voor het grondbeleid²⁰ is dit begin 2013 wel gebeurd en is op initiatief van de controlerend accountant²¹ een meer concrete kaderstellende rol aan de Raad toebedeeld. In het voorstel aan de raad valt te lezen: 'Onderdelen van de nota Grondbeleid gemeente Papendrecht 2012 betreffen de kaderstelling door en informatievoorziening van de gemeenteraad. Aspecten die in de huidige economische tijd extra aandacht vragen en van belang zijn in relatie tot de voortgang en de ontwikkelingen rond projecten'.

Bij de behandeling van de Nota Grondbeleid²² in de Raad, waarin het voorstel wordt geamendeerd (invoeging 'alerte en waakzame houding') en met 18 stemmen voor en 3 stemmen tegen wordt aangenomen, komt de kaderstelling door de raad aan bod. Gevraagd wordt naar een kader, instrument waarmee de Raad kan werken en komende voorstellen kan toetsen en controleren of het College doet wat afgesproken is.

De uitgangspunten zijn dat de Raad op voorstel van het College (voorzien van een risico-inschatting) besluit over de ontwikkeling van een locatie. Eens per jaar wordt de raad geïnformeerd over de resultaten, risico's en prognoses in de grondexploitatie bij de jaarrekening en legt het College verantwoording af over het gevoerde grondbeleid. De controlerend accountant merkt daarover in 2012²³ op dat deze actualisatie in voorgaande jaren ook bij de begroting plaatsvond en geeft het College in overweging om 'gezien de geschetste risicovolle situaties op basis van risico-analyses risicovolle projecten meer dan één keer per jaar te actualiseren'.

In de Nota Grondbeleid zijn geen bestuurlijke afspraken opgenomen over het markeren van beslismomenten/overgang van bevoegdheden en op welke momenten de raad over welke risico's geïnformeerd moet worden. Over dit 'grijze gebied' tussen uitgangspunten en marges van het

²⁰ Nota Grondbeleid, vastgesteld 21 maart 2013.

²¹ Managementletter 2010, 28 februari 2011, p. 7 Deloitte.

²² Verslag vergadering raad, 21 maart, agendapunt 8, p. 3 e.v.

²³ Managementletter 2011, 20 februari 2012, p. 8 Deloitte.

mandaat van het College wordt opgemerkt²⁴ dat de financiële verordening een kader biedt voor de actieve informatieplicht en dat de commissie(s) veelvuldig worden geïnformeerd.

Ook is in algemene zin niet vastgesteld welke taken, verantwoordelijkheden bij de uitvoerende rol (B&W en ambtelijke organisatie) horen. Ook in de Nota grondbeleid is dit niet expliciet gemaakt, anders dan de hiervoor genoemde jaarlijkse verantwoording. Er zijn geen (algemene) bestuurlijke afspraken tussen Raad en College²⁵; het College heeft mandaat en neemt binnen dat mandaat de Raad periodiek mee in het proces. De 'afspraken informatievoorziening P&C-cyclus 2013'²⁶ betreffen de logistieke planning van de informatievoorziening aan het College en behandeling van P&C-stukken in de commissies en in de Raad en momenten waarop (technische) vragen kunnen worden gesteld.

Omdat er geen formele bestuurlijke afspraken zijn, ontbreekt logischerwijs een vertaling hiervan in een richtlijn. Samen met de bestuurlijke afspraken zou een dergelijke richtlijn er voor moeten zorgen, datvoor College en ambtelijke organisatie duidelijk is welke bestuurlijk afspraken er zijn over informatievoorziening aan de Raad over lopende c.q. toekomstige risico's.

4.3 Geen inhoudelijke bestuurlijke afspraken over informatievoorziening aan de Raad

Bestuurlijke afspraken tussen Raad en College en de vertaling richting ambtelijke organisatie zouden er voor moeten zorgen er voor dat:

- voor zowel College als ambtelijke organisatie duidelijk is op welke momenten van besluitvorming de Raad bij risico's betrokken moet worden,
- voor de ambtelijke organisatie duidelijk is hoe om te gaan met risico's in het licht van bestuurlijke informatievoorziening en –besluitvorming.

Hiervoor is al aangegeven dat er, naast de spelregels volgens de financiële verordening weinig tot geen bestuurlijk vastgestelde kaders en afspraken zijn als het gaat om de bestuurlijke informatievoorziening (welke informatie welk orgaan op welk moment zouden moeten hebben om te komen tot een gedegen besluit). Uit diverse interviews²⁷ komt naar voren dat op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau er duidelijke (informele) afspraken zijn: de Raad wordt geïnformeerd op cruciale momenten en waar nodig om besluiten gevraagd. Niet de aard of omvang van risico's, maar de politieke gevoeligheid op dat moment van een project bepaalt de mate en frequentie van (bestuurlijke) informatievoorziening aan de Raad.

De Begeleidingscommissie Accountant (BCA) is het gremium waarin (financiële) kaderstelling en budgetrecht van de Raad besproken wordt en aan een extra structuurlaag (meer formele regels en aparte nota's zoals Nota Weerstandsvermogen) isvolgens betrokkenen²⁸ geen behoefte. Dit zou dat weinig toevoegen aan de pragmatische, organisch gegroeide praktijk waarin eerder de voorkeur wordt gegeven aan 'strak en minder'; ook zouden er op dit moment geen signalen van de Raad, de BCA of de accountant dat College en organisatie tekort schieten in presentatie.

Bij de behandeling van de begroting 2012²⁹ vraagt één fractie informatie over de grootste risicofactoren. 'De opbouw van de begroting is aanzienlijk verbeterd [...] Het College zet hiermee een belangrijke stap naar de best mogelijke controleerbare informatie. [...] Wat we daarnaast vooral nodig hebben is informatie over de grootst mogelijke risicofactoren bij budgetoverschrijdingen. Dan denken we vooral aan uitgaven door de verbonden partijen, zoals de GRD en ZHZ, maar ook bijvoorbeeld aan de kosten van ICT-projecten. [...] Om te kunnen sturen is het nodig op tijd, juiste concrete en begrijpelijke informatie te krijgen'. Bij de beantwoording gaat het College niet in op deze vraag.

²⁴ Bron: verslag interview concerncontroller en senior adviseur.

²⁵ Bron: interview wethouder Financiën.

²⁶ 'afspraken informatievoorziening P&C-cyclus 2013', excelbestand toegestuurd op 2 augustus 2013.

²⁷ Bron: interviews met wethouder Financiën en wethouder Ruimtelijke Ordening, concerncontroller, gemeentesecretaris, projectleiders.

²⁸ Bron: interviews wethouder Financiën, gemeentesecretaris.

²⁹ Verslag vergadering Raad, 3 november 2011, agendapunt 3, p. 8 e.v.

Zoals hiervoor aangegeven heeft het College de toezegging om de Raad periodiek te informeren over de implementatie van aanbevelingen uit Rekenkameronderzoek nog niet gestand gedaan, terwijl uit bovenstaande vraag wel blijkt dat er behoefte aan is. In hoofdstuk 3 is al aangegeven dat in de BCA volgens de (schriftelijke) beantwoording van BCA-leden en de accountant vrij gedetailleerd gesproken over de risico's gekoppeld aan belangrijke dossiers en grote projecten. Raadsleden uit de BCA rapporteren mondeling aan de Raad of commissie over wat in de BCA is besproken.

4.4 Raad kan kaderstellende en controlerende rol gedeeltelijk waarmaken

Het in hoofdstuk 3 genoemde organisatie-ontwikkelingstraject dat in 2008 is gestart kent een vervolg met de notitie 'Papendrecht & Partners', die begin 2009 door de Raad³⁰ is vastgesteld. Het Raadsbesluit houdt onder andere in dat de in de notitie beschreven stappen en uitgangspunten 'richtinggevend zijn voor de besluitvorming door de Raad bij belangrijke, gevoelige of financieel ingrijpende beleidsonderwerpen'.

De aanleiding³¹ hiervoor was dat bij de start van het nieuwe College is nagedacht over de invulling van rollen van zowel het College als de Raad. Beide waren en zijn eigenlijk nog steeds zoekende naar de invulling van hun rol. Als het gaat om risicomanagement geeft de burgemeester aan dat zijns inziens de Raad van mening is dat het College er onvoldoende in is geslaagd om de processtappen helder te maken, duidelijk te maken wanneer de Raad in beeld is en om de Raad te betrekken door middel van besluitvorming. Dit zou met deze processtappen³² verhelderd kunnen worden. Elke stap in het proces wordt afgerond met een duidelijk beslismoment, waarin de Raad de ruimte krijgt haar kaderstellende rol waar te maken en waarbij voor de uitvoeringsfase gesteld wordt dat 'ook de Raad dient goed geïnformeerd te worden over de uitvoering van het beleid'.

Hoewel deze notitie door de Raad is vastgesteld, hebben achtereenvolgende Colleges en ambtelijke organisatie hier niet altijd met enthousiasme uitvoering aan gegeven vanwege het feit dat deze stappen en protocollen als te uitgebreid ervaren werden en het proces tot besluitvorming als te lang. Het helder maken van processtappen en het betrekken in besluitvormende zin van de Raad is nog te weinig usance in Papendrecht dit zou van zowel het College als de ambtelijke organisatie meer aandacht en urgentie kunnen krijgen³³. Of de Raad gevraagd heeft om uitvoering te geven aan dit Raadsbesluit is onbekend.

Uit interviews met bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen³⁴ blijkt dat er zijn geen bestuurlijke afspraken tussen Raad en College anders dan die in wet- en regelgeving en financiële verordening zijn geformuleerd over de verdeling van taken en bevoegdheden en derolverdeling tussen beide organen. Naast de reguliere Planning & Control instrumenten zijn er dientengevolge geen inhoudelijke afspraken over de aard, omvang en frequentie van informatievoorziening over risico's, noch over de invulling van rollen. Zo zijn beslismomenten bij grote projecten niet als zodanig gedefinieerd/gemarkeerd, ook niet in de begin 2013 vastgestelde Nota Grondbeleid.

Door afwezigheid van nadere inhoudelijke kaderstellende afspraken over bestuurlijke informatievoorziening en –besluitvorming is de informatievoorziening aan de Raad afhankelijk is van de persoonlijke invulling of een project/onderwerp als 'politiek gevoelig' wordt aangemerkt. De Raad is hierdoor afhankelijk van de invulling van de Planning&Control documenten door het College. Naast enkele vragen over (informatievoorziening over) risico's, waarop geen duidelijk vervolg komt, komt als beeld naar voren dat de Raad overigens zelf weinig werk maakt van het stellen van kaders rond informatievoorziening.

³⁰ 'Papendrecht & Partners', november 2008, vastgesteld door de Raad op 29 januari 2009.

³¹ Bron: interview burgemeester.

³² In de notitie wordt via processtappen (startnotitie-nota van uitgangspunten-conceptnota-vaststelling nota-uitvoering) en duidelijke beslismomenten duidelijk op welke momenten de Raad in welke rol in beeld is.

³³ Bron: interview burgemeester.

³⁴ Interviews met wethouder Financiën en wethouder Ruimtelijke Ordening, concerncontroller, gemeentesecretaris, projectleiders. In geen van de interviews is de notitie 'Papendrecht & Partners' of afspraken daarin genoemd.

Omdat tussen Raad en College geen discussie is geweest, blijft ongewis of beide organen hetzelfde perspectief op risico's hebben en dezelfde taal spreken. Op informeel niveau zijn er afspraken en weet de ambtelijke organisatie wanneer de Raad geïnformeerd moet worden over risico's en betrokken moet worden bij besluitvorming – dit hangt vooral samen met de politieke gevoeligheid van een dossier of onderwerp. Duidelijk is dat rollen, informatievoorziening en besluitvorming inzake risico's niet effectief zijn georganiseerd.

5 Werking in de praktijk

5.1 Onderzoeksvraag – norm – toetsstenen

Aan de hand van twee door de Rekenkamercommissie voorgestelde projecten is onderzocht hoe de kaderstelling, controle en bestuurlijke informatievoorziening en – besluitvorming in de praktijk zijn weerslag krijgt. De twee projecten zijn beide grondexploitatieprojecten, te weten:

- Theater De Willem (afgerond project)
- Sportcentrum (in uitvoering)

Onderzoeksvraag	Normen	Toetsstenen	Bevindingen
3.Hoe werkt het in de praktijk bij 2 projecten (Sportcentrum en Theater De Willem)?	Voor elke projectfase is duidelijk: 3.1 welke informatie over risico's in het project beschikbaar moet zijn (art. 16eBBV) en <ul style="list-style-type: none">• voor wie en• welk besluit in die fase wordt genomen. 3.2 In verschillende projectfasen worden vastgestelde afspraken toegepast en nageleefd en er is in elke fase aandacht voor risico's en beheersing daarvan.	De bevindingen op basis van deze normen blijken uit projectdocumenten en interviews met betrokkenen in de projecten.	Bij beide projecten is het voor de Raad niet altijd duidelijk welke inbreng in welk stadium nog mogelijk is; Het gebrek aan bestuurlijke afspraken over en de onduidelijkheid omtrent de bevoegdhedenverdeling tussen Raad en College leidt tot discussie en verschillen van mening; Pragmatische aanpak leidt er toe dat risico's in beeld zijn en worden gedeeld met de raad; Gepolitiseerde verhoudingen vormden risico voor bestuurlijk besluitvorming.

Informatievoorziening inzake risico's

Naast de algemene norm dat wettelijke eisen, bestuurlijke afspraken en eigen regels uit de verordening in de praktijk moeten worden toegepast en nageleefd, is er nog een aanvulling voor de werking van risicomanagement bij twee geselecteerde projecten. In het algemeen kan de Raad besluiten tot aanwijzing van een 'groot project' indien de Raad van mening is dat meer toegesneden informatie noodzakelijk is om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen waarmaken. Criteria die daarbij een rol spelen zijn dat het om substantiële financiële gevolgen en/of uitvoeringsrisico's, belangrijke maatschappelijke gevolgen, nieuwe technologie of financieringsconstructie en een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces. In Papendrecht zijn geen bestuurlijke afspraken gemaakt over (meer toegesneden) informatie over risico's bij grote projecten. In het onderzoek wordt daarom teruggegrepen op de algemene (wettelijke) norm: 'Het College van B&W geeft de Raad alle inlichtingen die de Raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft'. In het onderzoek zal vervolgens worden nagegaan of dat ook is gebeurd.

Organisatie van informatievoorziening over risico's

Om te zorgen dat de Raad de informatie over risico's krijgt die nodig zijn om de kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken, wordt voor de werking in de praktijk bij grondexploitatieprojecten onderzocht of er informatie over risico's in elke fase van het plan- en uitvoeringsproces van een project bekend zijn (geweest) en aan de Raad zijn gemeld en hoe dit is georganiseerd.

Vereisten en uitgangspunten voor risicomanagement bij grote projecten in het algemeen zijn:

- Er heeft een risico-inventarisatie plaatsgevonden voor de start van een project,
- Deze inventarisatie heeft uitgewezen welke risico's aan het project verbonden (kunnen) zijn en
- Er zijn beheersmaatregelen voorgesteld die in werking worden gezet als het risico zich voordoet,
- Gedurende elke fase van het project dienen de risico's scherp in beeld te zijn.

5.2 Informatievoorziening en besluitvorming per fase in het project

Uit het procesverloop van beide projecten en de momenten van besluitvorming en informatievoorziening daarbij, komt naar voren dat de bevoegdhedenverdeling tussen Raad en College een terugkerend onderwerp van discussie is en dat de Raad zijn ongenoegen uit over de informatievoorziening op belangrijke momenten.

De gemeente Papendrecht heeft in de Nota Grondbeleid in maart 2013 als uitgangspunt opgenomen dat de principes van projectmatig werken van toepassing zijn. Daarbij hoort onder meer dat:

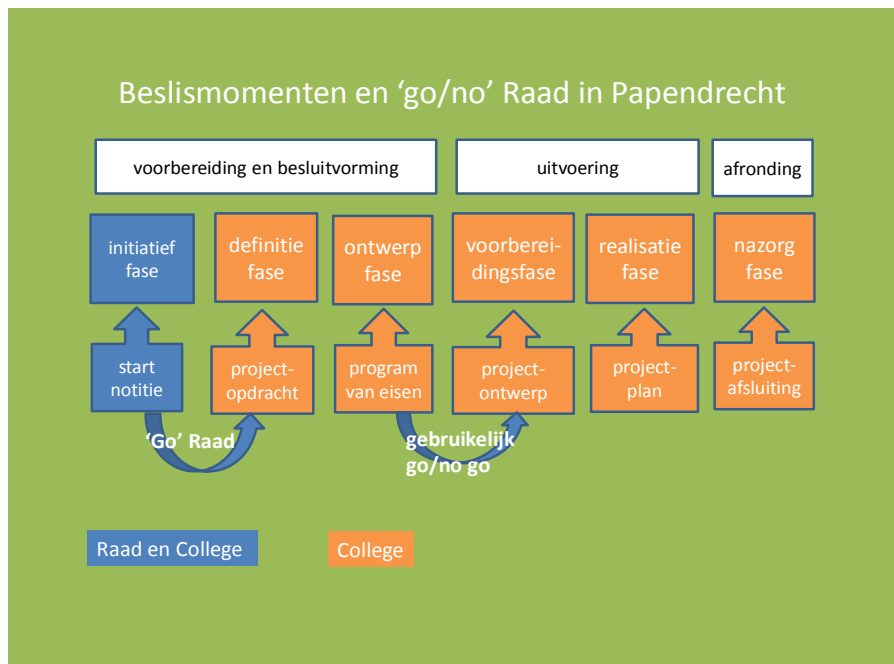
- Er een systematische voorgeschreven werkwijze/aanpak is per fase waarin aandacht voor detecteren, analyseren en beheersen van risico's is opgenomen;
- Bij de afsluiting van een fase duidelijk is op welke wijze de risico's worden beheerst en/of hoe met deze risico's in de volgende fasen van het project wordt omgegaan;
- Per fase van het project duidelijk is op welke wijze over risico's en op welke momenten over risico's wordt gerapporteerd aan de Raad.

De gemeente Papendrecht experimenteert al wel met projectmatig werken dat nog niet formeel is ingevoerd; ook hebben het College en MT begin 2013 een training gevolgd die invulling geeft aan projectmatig werken en aan 'opdrachtgever-opdrachtnemer' relaties. Een procedure als 'beslismoment' per fase bij (grote) projecten is niet formeel geregeld en is er weinig tot niets bepaald voor de overgang tussen verschillende fasen en welk orgaan bevoegd is tot welk besluit (beslismomenten en –documenten). De Nota Grondbeleid geeft hier door het hoge abstractieniveau geen concrete invulling aan. Voor beide projecten kan de Nota Grondbeleid ook niet als kader dienen omdat de besluitvorming al eerder is afgerond. In algemene zin markeert de goedkeuring van het bestemmingsplan, instemming met de financiële haalbaarheid en de vaststelling van de eerste exploitatieberekening in de MPG (meerjarenperspectief grondexploitaties) door de raad de overgang van voorbereiding naar uitvoering.

Voor beide projecten geeft de ambtelijke organisatie³⁵ aan dat de Raad altijd naar eer en geweten voorzien is van de juiste (soms vertrouwelijke) informatie op het juiste moment. Daarnaast is in beide geselecteerde projecten gekozen voor een aanbesteding en PPS-constructie die er toe heeft geleid dat de Raad al in een vroegtijdig stadium het 'go/no go' moment passeert en daarna op afstand komt te staan. De aanbestedings- en contractregels zijn in dat geval leidend. Schematisch³⁶ ziet dit er als volgt uit:

³⁵ Interviews projectleiders Theater en Sportcentrum en interview met gemeentesecretaris.

³⁶ In bijlage B is onder 3 een toelichting op uitgangspunten voor elke fase in het project opgenomen.



Werking in de praktijk bij Theater De Willem en het Sportcentrum

Theater De Willem

Het besluitvormingsproces³⁷ rondom Theater De Willem wordt gekenmerkt door een aantal verschillende raadsbesluiten en 'go' momenten in de periode 2002 – 2009, namelijk:

- 2002: besluit tot bouw nieuw theater aan de markt (€13,6 miljoen)
- 2005: besluit tot bouw nieuw theater aan de markt (€11,75 miljoen)
- 2007: besluit tot renovatie/herbouw theater op huidige locatie (€2,1 miljoen)
- 2009-2011: ophoging krediet naar €3,4 miljoen (en verlaging exploitatielasten)

In de periode 2002 – 2006 wordt de Raad op verschillende momenten naar genoegen geïnformeerd, waarbij het voorstel aan de Raad in 2004³⁸ een uitzondering vormt omdat het financieel beeld ontbreekt. De besluitvorming in die periode kenmerkt zich door verschillen van mening tussen College en Raad, omdat het College de verzoeken van de Raad naast zich neer heeft gelegd (kaderstellende rol van de Raad genegeerd) en waarbij de Raad zelf ook verdeeld is als het gaat om keuzes maken. In een vergadering van 4 termijnen wordt door één van de fractie het 'onvoldoende uitgesproken over de vele plannen en alternatieven en het zwalken van de Raad'³⁹. De discussie en verschillen van mening tussen Raad en College leiden tot een bestuurlijke crisis eind 2005⁴⁰.

Ook in de periode 2006-2010 wordt de raad op verschillende momenten geïnformeerd en betrokken bij de besluitvorming over de toekomst van het theater. Met het aantreden van het College in de nieuwe raadsperiode in 2006 blijkt in het Coalitieakkoord te zijn afgesproken dat het theater wordt gerenoveerd in plaats van nieuwbouw en dat het (eerder beloofde) referendum bij gebrek aan alternatieven wordt geschrapt, hetgeen tot onduidelijkheid over de bevoegdhedenverdeling leidt: 'kan er van uit worden gegaan dat deze Raad impliciet het voorstel heeft aangenomen, dat niet rechtstreeks door het College is gesteld, om het theater voor 1 miljoen te verbouwen?'⁴¹. Dit blijkt niet het geval te zijn – het College zal bij de Raad met een definitief voorstel komen voordat tot uitvoering

³⁷ In bijlage A1 is meer informatie opgenomen 'procesverloop Theater De Willem'.

³⁸ Verslag raadsvergadering 1 november 2004, 'compleet financieel plaatje ontbreekt' bij raadsvoorstel.

³⁹ Verslag raadsvergadering 31 maart 2005 en 11 april 2005.

⁴⁰ Verslag raadsvergadering 19 en 20 december 2005, waarin de wethouder zich op zijn positie beraadt.

⁴¹ Verslag raadsvergadering 25 januari 2007, p.7.

wordt overgegaan. Dat gebeurt in september 2007 waarbij de raad het definitieve 'go' geeft en het budget heeft gemaximeerd op €2,1 miljoen, nadat eerder was besloten tot een 'minimum+variant'⁴².

Dit moment betekent ook de overgang van (besluitvormende) bevoegdheden van de raad naar het College die de aanbestedingsprocedure gaat voeren. Uit de documenten daarover⁴³ komt naar voren dat er nog onduidelijkheden zijn over de financiële aspecten. De Raad wordt grotendeels geïnformeerd over risico's die zich voordoen in de aanbestedingsfase en rondom het project⁴⁴, zoals het feit dat de uitvoering wordt uitgesteld met één jaar omdat verzuimd was rekening te houden met de vereiste vrijstellingsprocedure.

Op een punt is de Raad niet tijdig geïnformeerd, namelijk over de overschrijding van het krediet. Eerder⁴⁵ was al duidelijk dat de investering hoger zou uitvallen dan het eerder door de Raad gemaximeerde krediet, maar dat de exploitatielasten aanzienlijk lager zouden uitkomen. Bij de behandeling van de Voorjaarsnota in de raad⁴⁶ een maand later wordt de overschrijding door de fractie PAB aangekaart: 'er zou een theater komen waarvoor door de Raad €2,17 miljoen was begroot. Echter, in deze Voorjaarsnota voert u een bedrag op van €3,17 miljoen. In onze optiek dienen deze zaken eerst in de Raad te worden besproken. U zet hier de gehele Raad min of meer voor een voldongen feit'. De wethouder 'geeft aan dat voor het theater destijds 2,1 miljoen euro was uitgetrokken en nu 3,1 miljoen en constateert dat het theater in 2005 meer dan 11 miljoen zou kosten, maar gezien de kaderstelling niet meer dan 9,5 ton mag kosten. Als gekeken worden naar het prijspeil 2006 zou 9,5 ton prijspeil 2011 geïndexeerd boven de miljoen per jaar liggen, terwijl thans de 9,5 ton niet wordt overschreden. De wethouder benadrukt te hebben kunnen bewerkstelligen dat de exploitatiekosten per jaar niet meer dan 8,5 ton plus investering zullen zijn'.

In de 2e termijn van de Raad stelt de fractie PAB wordt gesteld dat 'dat de formele procedure daarvoor moet worden aangehouden, terwijl kredietverhoging iets anders is dan exploitatiekosten en dat voor de bouw van een theater meer geld nodig kan zijn. [...] is voorstander van bespreking in de commissie om de Raad inzicht te geven in cijfers en argumenten, zodat daarover gesproken kan worden'. In de beantwoording in 2e termijn geeft de wethouder aan 'ten aanzien van het theater dat de Raad de kaders heeft aangegeven en het College binnen die kaders opereert.' De wethouder licht toe, omdat gesteld wordt dat er sprake is van een overschrijding van 1 miljoen euro, dat het investeringsbedrag wel hoger is geworden, maar er een Raadsbesluit is genomen over het feit dat niet meer dan 950.000 euro per jaar zal worden uitgegeven aan het theater. Daar is nu een ton onder gebleven, terwijl nu niet een opgeknapt theater gerealiseerd zal worden, maar een bijna geheel nieuw theater'.

Navraag over de informatievoorziening aan de Raad over deze kredietverhoging leert dat er geen documenten zijn (raadsbrieven, nota's) en dat de Raad via presentaties in de commissie, toelichting in de Raad en in de jaarstukken op de hoogte is gebracht. De kredietverhoging is in 2011 ter goedkeuring aan de Raad voorgelegd⁴⁷. Bij het Jaarverslag 2010⁴⁸ wordt gemeld dat voor de verbouwing een krediet beschikbaar is van €3,17 miljoen (overschreden met €90.000) en dat in 2009 een krediet beschikbaar is gesteld van €2,17 miljoen onder referentie van de afspraken over exploitatiekosten. Uit de Voorjaarsnota 2011⁴⁹ blijkt dat het totale krediet wordt bijgesteld tot €3,4 miljoen euro. Met vaststelling van het Jaarverslag 2010 en met de Voorjaarsnota 2011 is de Raad akkoord gegaan met bijstelling van het krediet.

Sportcentrum

⁴² Raadsbesluit 21 augustus 2007.

⁴³ Voorstellen aan College 2008 – 4573 en 2008 - 7602 (7 april resp. 29 april 2008). Op dit laatste voorstel staat: informeren raad: nee.

⁴⁴ Voorstel aan het College 2008-4573, 7 april 2007.

⁴⁵ Voorstel aan het College 2008-144449, 12 mei 2009.

⁴⁶ Verslag vergadering raad, 11 juni 2009, agendapunt 3. (Voorjaarsnota), p. 5, fractie PAB.

⁴⁷ Beantwoording per e-mail, 1 november 2013.

⁴⁸ Jaarverslag 2010, p.98

⁴⁹ Voorjaarsnota 2011, p. 42

Het besluitvormingsproces⁵⁰ rondom het Sportcentrum wordt gekenmerkt door een aantal gefaseerde besluitvormingsmomenten in de periode 2003 – 2010, namelijk:

- 2003: startnotitie toekomst (on)overdekte sportvoorzieningen
- 2004: principebesluit realisatie (on)overdekte sportvoorzieningen (haalbaarheidsonderzoek)
- 2005: besluit 'tjddpad realisatie' (kostenindicatie tussen 6 en 11 miljoen eur0)
- 2007: besluit uitvoering Plan van Aanpak fase 1
- 2007: besluit locatie en investeringsbudget (€18,25 miljoen)
- 2010: besluit realisatie nieuw sportcentrum en beschikbaar stellen krediet (€19,3 miljoen)

In de periode 2002 – 2006 wordt de Raad op verschillende momenten naar genoegen geïnformeerd, met als uitzondering het voorstel aan de Raad in 2004⁵¹ waarbij gevraagd wordt zo spoedig mogelijk een financiële onderbouwing ter beschikking te stellen. De besluitvorming in die periode kenmerkt zich door verschillen van mening tussen College en Raad: in 2003⁵² uit de Raad haar ongenoegen over de procedure tot dan toe en in 2005 leidt de vraag over inbreng van de Raad bij het programma van eisen tot een aanvaring tussen Raad en College over bevoegdheden. De Raad stelt zich bij het ontwijkend antwoord van de wethouder ('verwijzing naar de gebruikelijke normeringen') op het standpunt dat 'maatwerk mogelijk moet zijn en dat als de Raad wil afwijken van geldende normen een kaderstelling kan worden uitgesproken'.

In de nieuwe raadsperiode 2006-2010 blijven bevoegdheden een rol spelen in de verhoudingen tussen Raad en College en geeft de Raad van tijd tot tijd aan meer inzicht en informatie te willen om te kunnen komen tot een weloverwogen oordeel.

Zo blijkt dat er in 2007⁵³ nog veel onduidelijkheden te leven, ook op financieel gebied, en zegt het College toe dat het Programma van Eisen aan het eind van het traject aan de Raad wordt aangeboden met bijbehorend financieel plaatje. Over de voortgang in het plan van aanpak wordt minimaal eens per half jaar gerapporteerd. In de voortgezette vergadering blijkt echter dat in het definitieve voorstel de vaststelling door de raad van het Programma van Eisen niet is opgenomen, zodat dit met een (aangenomen) amendement als nog in het raadsvoorstel wordt ingebracht met de toevoeging dat het Programma van Eisen dient te passen binnen de vastgestelde financiële speelruimte. Ook later dat jaar, wanneer een nader onderzoek aan de orde is, komt de rol van de Raad terug. In de commissie Samenleving⁵⁴ blijkt onduidelijkheid te leven over wanneer wordt voorgesteld te besluiten en in de Raad wordt gevraagd 'hoe het College denkt om te gaan richting Raad met het Programma van Eisen'. Het College zegt toe dat 'de Raad op de hoogte wordt gesteld van de uitkomsten, het vervolg en welke besluiten genomen worden'.

In november 2009⁵⁵ waarin het 'go' besluit en het beschikbaar stellen van het krediet in de commissie aan de orde is, blijkt er verwarring en onduidelijkheid te zijn over de hoogte van het krediet (19,3 of 19,5 miljoen) en het verschil met 2007 (18,25 miljoen). Gevraagd naar de reden waarom het College de financiële kaders uit 2007 niet heeft overgenomen, komt er een ontwijkend antwoord⁵⁶ met de toezegging dat de Raad nadere informatie krijgt. Het College wil 100% zekerheid over de cijfers om de raad goed te kunnen informeren, zodat nu gevraagd wordt naar de randvoorwaarden. '...en daarna komt het hele proces van aanbesteding en zullen we u als Raad natuurlijk ook diverse keren op de hoogte houden van alle ontwikkelingen en kunt u ook uw invloed nog uitoefenen met betrekking hoe ziet zo'n sporthal er dan uit. Dan laten we precies zien hoe zo'n architect er over denkt, maar we hebben nu het principebesluit "go": we gaan een aanbesteding doen en dan is het een onomkeerbaar

⁵⁰ In bijlage A2 is meer informatie opgenomen 'procesverloop Sportcentrum'.

⁵¹ Verslag raadsvergadering 12 november 2004.

⁵² Verslag raadsvergadering 6 november 2003 ('buitengewoon onbevredigend').

⁵³ Verslag raadsvergadering 25 januari 2007 en voortgezette vergadering 29 januari 2007.

⁵⁴ Verslag commissie Samenleving 31 oktober 2007 en verslag vergadering Raad van 15 november 2007.

⁵⁵ Verslag commissie Samenleving 25 november 2009, raadsvoorstel 16 november 2009, 005/2010).

⁵⁶ 'heeft met de indexering te maken, geloof ik' antwoordt het College bij monde van de wethouder.

proces.⁵⁷ 'De commissie besluit tot uitwerking van een variant (II) die begin 2010 in de Raad⁵⁸ wordt behandeld en waarin wederom de rol en betrokkenheid van de Raad aan de orde komt. De door de Raad gevraagde toezegging dat de Raad betrokken blijft bij de financiële voortgang en belangrijke keuzes en dat de Raad zeggenschap krijgt over het definitief ontwerp, komt er niet. Wel geeft het College aan dat in commissieverband de raad betrokken wordt, maar 'dat het Definitief Ontwerp komt als de aanbesteding is geweest: de Raad is aan zet tot de aanbesteding'.

In de nieuwe raadsperiode vanaf maart 2010 waarin het project wordt aanbesteed en in uitvoering gaat blijken bestuurlijke informatievoorziening en –besluitvorming wederom te botsen, maar dan in tegenovergestelde richting. In de raadsperiodes daarvoor was er ongenoegen bij de Raad over de informatievoorziening aan en over de rol van de Raad, nu spitst het zich medio 2012 toe op een besluit onder de verantwoordelijkheid van het College dat de Raad⁵⁹ om een besluit vraagt, hetgeen niet goed valt bij de Raad. Het College wijst op de formele juistheid in het kader van de actieve informatieplicht, maar de Raad wil geen verantwoordelijkheid nemen voor het gevraagde besluit (dekking extra investeringskosten uit post onvoorzien), en één fractie 'maakt zich zorgen over de toenemende glijdende schaal van toepassing van democratische regels'. Het College geeft wat betreft de formele vraag aan dat 'het ook voor het College een zoektocht is hoe hiermee om te gaan'. Omdat er voldoende vertrouwen is dat de Raad op tijd bij cruciale beslissingen betrokken wordt, wordt een motie dienaangaande ingetrokken.

5.3 Aandacht voor risicobeheersing per fase in het project

Projectfasering en risico's

Vereisten en uitgangspunten voor risicomanagement bij grote projecten zijn:

- Er heeft een risico-inventarisatie plaatsgevonden voor de start van een project:
 - dit is bij Theater de Willem niet gebeurd (de risico-inventarisatie heeft pas plaatsgevonden nadat de opdracht tot uitvoering was gegeven, in het 'uitstel-jaar')
 - dit is wel gebeurd bij het Sportcentrum (fasegewijs)
- Deze inventarisatie heeft uitgewezen welke risico's aan het project verbonden (kunnen) zijn en
 - De (voornamelijk technische problemen en) risico's kwamen bij Theater de Willem naar voren in het 'uitstel-jaar'
 - De vooral technische risico's zijn naar voren gekomen bij het Sportcentrum
- Er zijn beheersmaatregelen voorgesteld die in werking worden gezet als het risico zich voordoet,
 - Bij Theater de Willem zijn de risico's ondervangen en beheerst voor de start van de bouw
 - Bij het Sportcentrum zijn technische risico's opgedoken die tevoren niet onderkend hadden kunnen worden (bodemproblematiek/er is onderzoek gedaan naar de stabiliteit van de bodem)
- Gedurende elke fase van het project dienen de risico's scherp in beeld te zijn
 - Tijdens de uitvoering van beide projecten zijn risico's in beeld geweest.

Zowel bij Theater de Willem als bij het Sportcentrum is een bouw- of projectteam ingesteld, waarin verschillende functies en competenties zijn samengebracht. Bij het Sportcentrum is daarnaast een 6-wekelijks 'driehoeksoverleg' ingesteld, waarin de portefeuillehouder, de gemeentesecretaris en de projectleider/directeur grote Projecten een gelijke stem hadden. In Papendrecht is het niet standaard dat er een projectorganisatie wordt opgetuigd.

De twee in het oog springende problemen die zich hebben voorgedaan zijn niet of nauwelijks met risicomanagement te ondervangen:

⁵⁷ Verslag vergadering commissie Samenleving, 25 november 2009, p. 14.

⁵⁸ 'go'-besluit, verslag raadsvergadering 27 januari 2010, agendapunt 8.

⁵⁹ Verslag raadsvergadering 28 juni 2012.

- 1) Vertraging bij het Theater De Willem door vrijstellingsprocedure. In het externe advies is dit aspect vergeten, waardoor de start van de (ver/nieuw)bouw met een jaar is vertraagd;
- 2) Bodemproblematiek bij het Sportcentrum: tevoren heeft er uitgebreid onderzoek plaatsgevonden naar de stabiliteit van de bodem – de zich later manifesterende problemen zijn in dat onderzoek niet naar voren gekomen.

Desgevraagd zijn leerpunten voor de ambtelijke organisatie naar aanleiding van deze projecten:

- Scherp te zijn op de 'opdrachtnemer-opdrachtgever relatie
- Kwaliteit bouw/projectteam is afhankelijk van competenties en bevoegdheden.

Bevindingen werking in de praktijk per project

Theater De Willem

In het project zijn de te identificeren risico's opbestuurlijk, financieel, juridisch, planning, technisch/ruimtelijk, organisatie en communicatie gebied. De risico's zijn niet geïdentificeerd door een risico-inventarisatie vooraf, maar zijn gemeld zodra ze zich voordeden of nabrobleemanalyse en zijn vervolgens voorzien van oplossingen en beheersmaatregelen. De keuze voor de PPS-variant Design & Build maakte het mogelijk om met name de financiële risico's bij de marktpartijen te leggen⁶⁰.

Tot aan de uitwerking van het bouwplan en de aanbestedingsfase in 2007 wordt er geen melding gemaakt van risico's. Eén risico (communicatie) voor draagvlak onder de bewoners, namelijk het schrappen van het eerder beloofde referendum, wordt opgelost door een klankbordgroep van betrokkenen bij het project te betrekken. Eerdere besluiten in die periode zijn gebaseerd op meerdere varianten, die door externe onderzoeksbureaus zijn opgesteld en doorgerekend. Dit is ook het geval bij het voorstel waar de Raad op 20 september 2007 een 'go' voor heeft gegeven, alleen blijkt⁶¹ dat een risico voor de planning niet is onderkend. Er is geen rekening gehouden met de vereiste vrijstellings-procedure, zodat voorgesteld wordt de planning aan te passen hetgeen leidt tot één jaar vertraging.

Risico's rondom de aanbesteding (juridisch en organisatie-risico) worden aangekaart bij het College. Het instellen van een bouwteam (dat de gedurende de uitvoering de risico's kan overzien) kan leiden tot conflict met de eigen regels (openbaar aanbesteden). Onder bepaalde voorwaarden kan en mag een één-op-één aanbesteding uitkomst bieden, hetgeen met de regionale inkoper en het regionale Juridisch Kwaliteitscentrum wordt afgestemd. De voorkeur van de ambtelijke organisatie gaat daarom uit naar een dergelijke aanbesteding (Design & Build-opdracht, met een ingebouwde bouwteamfase) en worden de risico's van een openbare aanbesteding weergegeven (kostenbeheersing, planning). Als andere risico's worden genoemd⁶² dat de PPS-constructie impliceert dat er onzekerheden zijn en 'dat deze kunnen worden ondervangen door een goede voorbereiding en onderlinge afspraken in de bouwteamfase. Overigens is ieder bouwproces een risico.' Op een later moment⁶³ in 2009 onderkent de organisatie het juridisch risico van een kort geding bij de keuze voor en het aangaan van het contract met de aannemer, dat mogelijkerwijs niet binnen de aanbestedingsregels valt.

Het jaar vertraging levert tegelijkertijd ruimte om de plannen beter door te rekenen, waardoor blijkt⁶⁴ dat de exploitatieberekening indertijd niet tegen het licht is gehouden. Hierdoor zijn er dubblures in de totale exploitatie, en blijkt dat de bouwkosten aanzienlijk zijn gestegen ten opzichte van 2006 en dat er een aantal technische problemen is, die een risico voor de exploitatielast kunnen opleveren. Duidelijk is dan dat het door de Raad beschikbaar gestelde budget niet meer toereikend is.

Sportcentrum

⁶⁰ Interviews met de projectleider Theater de Willem op 28 augustus en 23 oktober 2013.

⁶¹ Voorstel aan het College 7 november 2007, 2007-20484.

⁶² Voorstel aan het College 7 april 2008, 2008-4573.

⁶³ Voorstel aan het College 12 mei 2009, 2008-14449.

⁶⁴ Voorstel aan het College 7 april 2008, 2008-4573.

In het project zijn de te identificeren risico's op bestuurlijk, financieel, juridisch, planning, technisch/ruimtelijk, organisatie en communicatie gebied. Vanaf het begin af aan is er aandacht voor risico's en beheersing daarvan geweest, zoals de financiële haalbaarheid en de financiële risico's rondom de exploitatie. Gezien het feit dat bij dit omvangrijke en complexe project de risico's 'scope' en 'tijd' een belangrijke rol spelen, is gekozen voor een andere constructie voor afdekking van risico's voor de woningbouw door de belangrijkste risico's bij de projectontwikkelaar neer te leggen. Deze leent de vooraf geraamde opbrengst van de woningen aan de gemeente (voorfinanciering), die de lening aflost door het leveren van grond voor de woningen. Door zekerheid te krijgen op de moedermaatschappij van de projectontwikkelaar, hoeft de gemeente alleen de voortgang te bewaken en alert te zijn op betalingsmomenten.⁶⁵

In de periode 2003-2006 spelen er op het gebied van financiën, organisatie en communicatie bepaalde zaken die als mogelijk risico kunnen worden bestempeld. Het College stelt in 2003 de Raad voor om een projectorganisatie in het leven te roepen voor de gehele duur van het project. Op financieel gebied is het risico vooral gelegen in de onduidelijkheid (ambities nog niet helder) en het feit dat 'de financiële polsstok van de gemeente niet zo hoog is dat alles gehonoreerd kan worden'.⁶⁶ Het risico dat er onvoldoende draagvlak is wordt onderkend en er wordt een communicatieplan opgesteld zodat bewoners, omwonenden en bedrijven betrokken worden bij de plannen ('Meespraaktraject').

In de periode 2006-2010 komen er weinig tot geen risico's uit de documenten naar voren. Pas rondom de definitieve besluitvorming, namelijk in de vergaderingen rondom het 'go' moment, vragen raadsleden⁶⁷ naar de risico's die genomen worden met het aangaan van deze zeer langlopende financiële verplichtingen. Uit de beantwoording van het College op de vraag van de commissie⁶⁸ waarom de concept-overeenkomst met de projectontwikkelaar nog niet bij de stukken zit, geeft het College aan 'dat de laatste puntjes op de i worden gezet. Alle risico's moeten voldoende worden afgedekt in juridische, planologische, financiële en fiscale zin'.

In de daaropvolgende raadsperiode vanaf 2010, waarin de aanbesteding start, blijkt uit de brief⁶⁹ aan de Raad dat bij de beoordeling van de ingediende plannen eerst een financiële check en een solvabiliteitstoets plaatsgevonden voordat de inhoudelijke beoordeling aan bod kwam.

Gevraagd naar het risico dat zich in 2012 heeft voorgedaan (hei- en grondproblematiek) blijkt dat voorafgaand aan de gebiedsontwikkeling een uitgebreid geotechnisch onderzoek (2009) heeft plaatsgevonden, met een uitgebreid (extern) advies en aanbevelingen 'wat waar wel en niet te doen'. Op basis van dit advies zijn plannen bijgesteld. Na de gunning moest er een bouwput voor het zwembad worden gegraven, hetgeen na nader grondmechanisch onderzoek niet zonder risico was. Om de risico's van stagnatie(kosten) te voorkomen is het plan in tweeën gedeeld (buitenbad en het gebouw) en is met de aannemer een vaststellingsovereenkomst gesloten over 'wie in welke mate verantwoordelijk was voor de kosten/financiële risico'. Ook hierbij heeft de gemeente het zekere voor het onzekere genomen: in de vaststellingsovereenkomst is een minnelijk traject vastgelegd om er uit te komen, parallel daaraan een juridische procedure via de Raad voor Arbitrage om de rechten zeker te stellen en het vervolgen van de bouw om stagnatiekosten te voorkomen.

⁶⁵ Interviews projectleider Sportcentrum, 28 augustus en 23 oktober 2013.

⁶⁶ Verslag vergadering Raad 25 januari en (voortgezet) 29 januari 2007.

⁶⁷ Vergadering commissie Samenleving 25 november 2009, waarbij ook de raadsleden van de commissie Ruimte aanwezig zijn.

⁶⁸ Verslag commissie Samenleving 27 januari 2010.

⁶⁹ Raadsinformatiebrief van 25 mei 2011 over de definitieve gunning en afloop van de aanbesteding.

A. Bijlage beschrijving procesverloop casestudies

1. Theater De Willem

2002

Raadsvoorstel 21 maart 2005/onderzoeksresultaten varianten De Willem

Op 19 december 2002 **besluit de Raad met grote meerderheid** voor een theater aan de markt (vervangende nieuwbouw voor een bouw som van 13,6 miljoen euro en jaarlijkse exploitatielasten €601.000 prijspeil 2002).

2003

In de Raadsvergadering van 20 februari 2003 is uitgebreid gediscussieerd over de mogelijkheden van het alsnog te houden referendum en de suggesties uit de cie ABZ (april/mei) zijn aan het College meegegeven voor het vervolg. Deze zijn in de Raad op 28 mei 2003 aan de orde gekomen.

Vervolgens komt er in de herfst van 2003 een actie op gang om via een referendum een nieuw besluit te kunnen nemen over het al dan niet bouwen van een theater op de voorgenomen plek tegen de geraamde kosten.

2004

Raadsvoorstel 1 november 2004 061/2004 'voorstel om te kiezen voor theater aan de haven en het College te verzoeken deze ter definitieve besluitvorming uit te werken'.

Verslag vergadering Raad 1 november 2004, agendapunt 9 'theater aan de haven'

Er is in september 2003 een interactief traject gestart, waarbij in maart 2004 duidelijk werd dat er behoefte was aan de uitwerking van een aantal varianten die in november 2004 aan de Raad zijn voorgelegd.

Uit het verslag van de Raadsvergadering op 1 november 2004 komt naar voren dat het College niet het advies/verzoek van de commissie ABZ heeft gevolgd, namelijk de uitwerking van 3 varianten en een compleet financieel plaatje dat nu ontbreekt, waarover diverse fracties zeer verbolgen zijn ('bizar'). Opgemerkt⁷⁰ wordt dat 7 van de 8 fracties dit het College verzocht hebben 'onder aangeving van een duidelijke kaderstelling'. Een andere fractie vult aan 'dat de Raad graag meebeslist en eigen keuzes maakt'. Ook wordt verwezen naar de afspraak 'dat het College een faciliterende rol zal spelen in dit proces en wijst er op dat dit voorstel niet voldoet aan het advies van de commissie ABZ'. Ook blijkt dat 'er duidelijke afspraken zijn gemaakt over de te volgen procedures, er zou een werkgroep komen, die zou rapporteren. De Raad zal de varianten kiezen en het College zal deze varianten uitwerken'.

Inhoudelijk blijken fracties moeite te hebben met de financiële bandbreedte 'te hoog, 8 tot 10 miljoen euro. Eerder was gesproken van 7,5 miljoen euro'.

De wethouder gaat door het stof en zal een drietal varianten voor 2 locaties uitwerken; hij stelt tevens voor om de kosten van het onderzoek te betalen uit het krediet dat eerder is gevoteerd voor het interactieve beleidsproces. 'Er zal dan niet veel budget meer overblijven voor een het dekken van de kosten van een eventueel te houden referendum. Bij het definitieve voorstel zal worden aangegeven wat nodig is voor de mogelijke organisatie van een referendum zodat zonodig extra krediet kan worden gevoteerd'⁷¹.

Uitkomst is dat een verdere uitwerking van 6 varianten (3 varianten op 2 locaties) noodzakelijk is waarbij nadrukkelijk wordt gesteld dat 'de varianten de Raad zonder Collegeadvies zullen worden aangeboden en de Raad zelf een keuze kan maken'. De uitwerking hiervan wordt in maart 2005 aan de Raad voorgelegd.

⁷⁰ Verslag vergadering Raad, 1 november 2004, agendapunt 9 'theater aan de haven', p.6

⁷¹ Verslag vergadering Raad, 1 november 2004, agendapunt 9 'theater aan de haven', p. 8

2005

*Raadsvoorstel 21 maart 2005/voorstel 'kennisnemen van de onderzoeksresultaten met betrekking tot de varianten nieuwbouw Theater De Willem
Verslagen Raadsvergadering 31 maart 2005 (1^e en 2^e termijn) en 11 april 2005 (3^e en 4^e termijn)*

Uit het Raadsvoorstel komt naar voren dat de financiële vergelijking tussen de 6 varianten nog aan een second opinion is onderworpen (Oranjewoud); hieruit blijkt dat de investeringskosten voor varianten zonder appartementen rond de 13 – 13,5 miljoen euro liggen en de varianten met appartementen bij 12 miljoen euro. Ook blijkt dat de Raad van State op 18 augustus 2004 de door de provincie verleende goedkeuring voor de wijziging van het bestemmingsplan (onderdeel woontoren Veerweg en toneeltoren theater) vernietigd te hebben, naar aanleiding van het beroep van een bewonersgroep.

In het Raadsvoorstel van 21 maart 2005 wordt de Raad gevraagd kennis te nemen van de onderzoeksresultaten en B&W te vragen om een voorkeursvariant uit te kunnen werken op stedenbouwkundige implicaties en haalbaarheid. De discussie in de Raad wordt gevoerd in 4 termijnen (31 maart 2005 en 11 april 2005), waarbij de opvallendste punten zijn:

- 'het ongenoegen over de vele plannen en alternatieven en het zwalken van de Raad'⁷²,
- De Referendumgroep is bezorgd over de financiële haalbaarheid

De wethouder geeft aan dat bij de uitwerking van de varianten is het College expliciet gevraagd om geen mening te geven of een standpunt in te nemen, 'aangezien het een discussie is van de Raad'⁷³

In tweede termijn geeft het CDA aan dat 'gelet op de geloofwaardigheid van de politiek, de periode van brainstormen voorbij is en dat er nu een beslissing aan de orde is'. Tegelijkertijd speelt het CDA met de gedachte om nog eens onderzoek te laten doen naar het renoveren, het opnieuw opzetten van het theater en het huidige theater laten voldoen aan alle Arbo voorwaarden. Diverse fracties helpen het CDA er aan te herinneren dat de optie van revitaliseren al een keer de revue is gepasseerd en of er nieuwe (nog niet uitgewerkte) variant bij komt?

De voorzitter sluit de 2^e termijn af met het voorstel de vergadering later (11 april) voort te zetten en benadrukt dat de Raad met een standpuntbepaling moet komen. De Raad wordt gevraagd richting te bepalen hetgeen momenteel nog te veel varieert.

In de 3^e termijn van de Raadsvergadering (11 april 2005) blijkt dat er een motie en een amendement zijn ingediend, hetgeen de PvdA-fractie tot de volgende reactie brengt: ...'het amendement onaanvaardbaar is omdat het zijns inziens kiezersbedrog is; een fopspeen, bedoeld om de coalitie bij elkaar te houden'.

De wethouder (de Looff) licht toe dat een volledig theater van 10 miljoen euro niet haalbaar is terwijl er in het nieuwe amendement nieuwe elementen zijn opgenomen, die een opening bieden om naar bezuinigingen te zoeken. 'Op dit moment kan dan ook niet worden beoordeeld of het investeringsplafond wel of niet voldoende is. Na de uitwerking van het amendement zal het College de Raad in september duidelijkheid verschaffen.'

Als het amendement wordt aangenomen zal het College het als een opdracht beschouwen.

De voorzitter resumeert aan het eind van de 3^e termijn dat 'het besluit van december 2002 is geparkeerd, er een referendum verzoek ligt, een aantal varianten zullen worden uitgewerkt waar een voorkeursvariant uit komt, die vervolgens zal worden afgewogen ten aanzien van het besluit 2002 waarna er een definitieve voorkeursvariant uit moet komen, die referendabel moet zijn.'

Ook in de 4^e termijn komt de Raad er niet uit, waarop de voorzitter oproept 'te proberen nog vanavond tot besluitvorming te komen'.⁷⁴

Het College geeft aan dat (bij aanvaarding van het amendement) het College bij de uitwerking alle facetten zal meenemen. **Het amendement wordt aangenomen (13 stemmen voor/6 tegen).**

⁷² Verslag vergadering Raad 31 maart 2005, p. 6

⁷³ Verslag vergadering Raad 31 maart 2005, p. 7

⁷⁴ Verslag voortgezette vergadering Raad 11 april 2005, p. 6

Verslag commissie ABZ 6 december 2005

Uit het verslag blijkt dat de commissie de gebrekkige manier van communiceren over de plannen door het College (o.a. met omwonenden) betreurt en dat de fracties twijfels hebben over de haalbaarheid, nut en noodzaak van de door het College voorgestelde plannen.

Verslag vergadering gemeenteraad 19 en 20 december 2005 (voortgezette vergadering) inzake voorstel 'richtinggevende uitspraak te doen met betrekking tot de mogelijke realisatie van een theatercultuurhuis variant

In de vergadering wijst een aantal fracties op het in (19 december) 2002 genomen besluit inzake de 'marktvariant', dat toen tijdelijk in de koelkast is gezet om de mening van de bevolking te peilen [referendum]. Het financiële kader van deze variant was maximaal 10 miljoen aan investeringen. Deze variant is met de voorliggende voorstellen van tafel en er ligt een variant in de vorm van een amendement, waarin een (60 meter hoge) woontoren is voorzien aan het water en dat op jaar basis een half miljoen euro duurder uitvalt dan was begroot. Omdat de Raad verdeeld is en er mede daarom ook geen referendum kan worden gehouden, wordt geschorst.

Na de schorsing blijkt er een nieuw amendement te liggen, met als belangrijkste punten het plan met woontoren en als financieel kader van 11,75 miljoen euro als maximale investering, dat kan rekenen op een meerderheid (11 van de 21 zetels) in de Raad. Het College geeft aan dat 'met het amendement een richting wordt gegeven. Of het past binnen afgesproken kaders zal moeten worden berekend.'⁷⁵

De discussie spitst zich toe op de vraag of het College gehouden is het amendement uit te voeren ('realiseren') ook als blijkt dat het niet binnen de financiële bandbreedte past. De voorzitter merkt op dat 'de Raad wordt uitgenodigd op basis van bijgaande stukken een richtinggevende uitspraak te doen, omdat lang geleden besloten is dat hierin niet het College, maar de Raad het voortouw zal nemen.' De wethouder voegt er namens het College aan toe dat 'het amendement het College de opdracht zou moeten geven om de bovengrondse variant op haalbaarheid te onderzoeken. Nu moet het coût que coût uitgevoerd worden, terwijl de financiële consequenties later zullen worden bekeken'. Dat wil de wethouder niet voor zijn rekening nemen. De voorzitter wijst er op dat 'het College een probleem ziet en een voorbehoud maakt. Als de Raad tot besluitvorming overgaat betekent dat een besluit van de Raad en is niet de integriteit van het College in het geding'.

De discussie wordt op 20 december 2005 voortgezet, waarin één van de twee wethouders [A. Vogel] een verklaring wenst af te leggen inzake zijn positie op dit moment. De voorzitter doet een dringend beroep op de Raad om de discussie waardig te laten verlopen. Alle fracties spreken vervolgens het vertrouwen in de wethouder uit.

20 december 2005 besluit de Raad tot het bouwen van een nieuw theater aan de jachthaven locatie (kleinst mogelijke meerderheid, 11 stemmen voor – 10 stemmen tegen).

De Raad stelde daarbij dat

- de hoogte van de woontoren moet worden beperkt
- rekening gehouden moet worden met het historisch karakter van het dijklint
- de investering maximaal 11,75 miljoen euro mag kosten.

De discussie krijgt nog een staartje in het daaropvolgende punt in diezelfde vergadering van 20 december 2005⁷⁶ waarin gesproken wordt over een 'duurzaam ontworpen Raad na een referendumverzoek.' De gemoederen lopen hoog op en een aantal Raadsleden verlaat de zaal. Ook bij het volgend agendapunt inzake 'evaluatie dualisme' blijkt dat een eerder voorstel om de werkgroep de opdracht aan te vullen met de relatie tussen College en Raad, niet meer wordt ingebracht en dat alle fracties op dit moment het niet zinvol vinden om zitting te nemen in de werkgroep en/of een voorzitter te leveren.

⁷⁵ Verslag vergadering Raad 19 december 2005, p. 9

⁷⁶ Verslag vergadering Raad 20 december 2005, agendapunt 5, bestuurskrachtmeting Papendrecht en agendapunt 6, 'evaluatie dualisme'.

2006

Brief College van 19 december 2006 aan de gemeenteraad [9.a]

Uit deze brief blijkt dat slechts één van de drie globale ontwerpen voldoet aan de financiële randvoorwaarden zoals die zijn vastgesteld in het coalitieakkoord, zodat er feitelijk geen keuzemogelijkheid is voor de bewoners van Papendrecht. Het College heeft deze omstandigheid niet voorzien en wil in overleg met de Raad. Uit een brief van 22 december 2006 [9.b] aan collega-Raadsleden namens de fracties van PvdA, CDA, CU, SGP en GroenLinks blijkt dat het coalitieakkoord is aangepast. Het referendum vervalt en in plaats daarvan wordt 'om inhoud te geven aan de betrokkenheid vanuit de bevolking een klankbordgroep samengesteld, waarmee bezien wordt hoe het voorliggend plan (renovatie van het theater) kan worden geoptimaliseerd.

2007

Verslag vergadering Raad 25 januari 2007 inzake brief College 19 december 2006 [9.a] en brief aan collega raadsleden[9b]

De oppositie (bij monde van de VVD) is van mening dat de besluitvorming over wijziging in het coalitie-akkoord zich in de Raad had moeten afspelen en betreurt dat er niet eerst een debat over een referendum is gevoerd. Het is jammer dat er al 6 jaar allerlei onderzoeken zijn gedaan en energie is gestoken in iets dat niet noodzakelijk is. Ook wordt betwijfeld of de verbouwing het wel waard is en of dat '2,1 miljoen goed geld naar kwaad geld gooien is'. Na een discussie in 2 termijnen wijst de voorzitter er op dat het agendapunt ter kennisname van de Raad is en stelt voor af te ronden. Als punt van orde⁷⁷ wordt gevraagd of er vanuit gegaan kan worden dat 'deze Raad impliciet het voorstel heeft aangenomen, dat niet rechtstreeks door het College is gesteld, om het theater voor 1 miljoen te verbouwen'. De wethouder licht toe dat 'door een wijziging in het coalitie-akkoord een opdracht voor het College ligt om uit te voeren en het College uiteraard met het definitieve voorstel bij de Raad zal terugkomen voordat tot uitvoering wordt overgegaan'.

Memo aan College en DT[opknappen De Willem, 6 juli 2007] dat de voorgestelde aanpassingen/opknappen theater zeer zeker moet passen binnen de gestelde financiële kaders van 950.000 euro jaarlijkse exploitatielasten

Raadvoorstel en –besluit 21 augustus 2007 besluit 'minimum+-variant

Uit het Raadsvoorstel dat in de zomer van 2007 wordt ingebracht blijkt dat het totaal aan investeringslasten zal stijgen naar 2,43 miljoen, maar dat dit kan worden teruggebracht naar 2,17 miljoen. Het verschil met het eerdere door de Raad bepaalde investeringskrediet is dan 124.890 euro. De Raad heeft hiermee ingestemd en op 21 augustus 2007 ingestemd met de minimum+-variant en bijbehorend tijdpad.

Verslag vergadering commissie Samenleving 5 september 2007 inzake voorstel te besluiten tot realisatie van renovatie van Theater de Willem (conform programma van eisen), a.p. 10.

De politieke discussie wordt uitgesteld tot in de Raadsvergadering (nu enkel technische vragen) en een inspreker die namens de referendumgroep zich heeft gemeld vraagt zich af of de renovatie wel kan worden gerealiseerd tegen de genoemde kosten van 2,1 miljoen, terwijl er nog geen concreet bouwprogramma voorhanden is. Hij pleit er voor 'om kritisch de verdere (bouw)procedures te volgen en om de juiste financiële afwegingen te maken'.

Verslag Raadsvergadering 20 september 2007 (agendapunt 11) 'go' moment

De meeste fracties zijn blij dat er na 20 jaar een knoop kan worden doorgemaakt. Vragen betreffende de betrokkenheid van de klankbordgroep (die is ingesteld na het vervallen van het referendum) en of er nog eenmalige afschrijvingen zijn te verwachten. Het voorstel van het College kan rekenen op **instemming van de Raad (18 stemmen voor en 4 tegen)** waarbij de VVD woordelijk in de notulen

⁷⁷ Verslag vergadering Raad 25 januari 2007, p. 7

opgenomen wil zien: 'in alle varianten die de afgelopen 20 jaar zijn gepasseerd is dit voorstel verreweg, op afstand, het slechtste voorstel. Ook beschouwt de VVD-fractie dit voorstel als de resultante van een bijna exhibitionistische vorm van achterkamertjesbesluitvorming'.

Voorstel aan het College (7 november 2007/ 2007-20484)

Het bouwplan en planning is gebaseerd op een externe onderzoeksrapportage, waarin echter verzuimd is rekening te houden met de vereiste vrijstellingsprocedure (hoewel melding is gemaakt van het feit dat er een vrijstellingsprocedure in het geding is). Omdat de seizoensplanning en het gebruik van het theater afhankelijk is van een juiste en onwrikbare planning, en storing in de vergunnings- of vrijstellingsprocedure tot spanning leidt in eventuele afspraken voor theatergebruik, wordt voorgesteld de planning aan te passen (één jaar vertraging).

Naast toelichting op het probleem en oplossingsrichtingen, wordt tevens voorgesteld een bouwteam te vormen (architect, aannemer, adviseurs) die wel vooraf geselecteerd moeten worden , zodat het College wordt voorgesteld middels een meervoudige onderhandse aanbesteding de aannemer en adviseurs te contracteren.

In ditzelfde voorstel⁷⁸ aan het College wordt tevens een toelichting gegeven op de aanbestedingswetgeving en de voorkeur van de ambtelijke organisatie om de uitvoering in een bouwteam uit te werken. Dit impliceert dat vooraf architect, aannemer en adviseurs moeten worden geselecteerd (meervoudige onderhandse aanbesteding). Echter het inkoopbeleid van de gemeente is dat openbaar moet worden aanbesteed. In het voorstel aan het College worden argumenten aangedragen waarom van dit beleid mag worden afgeweken (verwachte voordelen onderhands groter dan bij openbaar aanbesteden) die grotendeels te maken hebben met de ervaring/kennis van het proces en deelname aan het bouwteam.

Kostenbeheersing is van belang, omdat het budget gemaximeerd is en planning is van belang gezien de reserveringen voor het seizoengebonden theatergebruik. Risico's bij een openbare aanbesteding zijn dat een andere aannemer wordt geselecteerd (op basis van lagere prijs), waarbij het risico is dat deze (nieuwe) aannemer zich kan beroepen op meerwerk; een ander risico is een hogere inschrijving die buiten het beschikbare budget valt – op zich is de gemeente dan niet verplicht tot gunning over te gaan, maar dan moet de procedure opnieuw worden opgezet, hetgeen gezien de planning ongewenst is.

voorstel College aan Raad: 17 december 2007

Het College schrijft op 17 december 2007 aan de Raad dat 'uw Raad op 20 september 2007 heeft ingestemd met de renovatie en gedeeltelijke uitbreiding van Theater de Willem'. In het aan de Raad voorgelegde voorstel was ook een planning opgenomen met betrekking tot de uitvoering.

Bij de nadere uitwerking is vastgesteld dat voor deze renovatie en uitbreiding een vrijstellingsprocedures van het huidig bestemmingsplan niet kan worden vermeden en daarom moet worden doorlopen. Omdat hierdoor de werkzaamheden zich zouden uitstrekken over 2 theaterseizoenen (hetgeen uit oogpunt van programmering onwenselijk is voor het theater) wordt voorgesteld een nieuwe planning te hanteren (deze wordt voorgelegd aan de Raad) en zou de afronding zijn voorzien in mei 2010.

2008

voorstel 2008-4573/7 april 2008 aan het College en bijlage

In het voorstel wordt aangekaart dat de beschikbaar gekomen tijd (door opschorten van de planning) ruimte geeft om het plan beter door te nemen en voor te bereiden en dat daarbij tegelijkertijd een aantal belangrijke elementen onduidelijk zijn:

- 1) de exploitatieberekening is indertijd niet tegen het licht gehouden, waarbij het vermoeden bestaat dat er in de totale exploitatie doublures zijn. Dit zou betekenen dat de nieuwe exploitatie gunstiger kan uitkomen (moet nog worden doorgelicht)

⁷⁸ voorstel aan het College van 7 november 2007.

- 2) de bouwkosten zijn sinds het besluit van 2006 (minimum+variant die nu wordt gerealiseerd) gestegen, waardoor er bezuinigd dient te worden binnen het uitvoeringsplan (kosten zijn met 6,1% gestegen en verwachting is dat deze nog met gemiddeld 6% stijgen tot maart 2010).
- 3) Inventarisatie van achterblijvende problemen: vochtig klimaat door grondwater, niet meegenomen ARBO-eisen, hoogte van de zaal, opstelling stoelen etc. Hierdoor blijft de exploitatielast hoog.

Een tweede spoor is gestart om de totale kwaliteitsslag van het theatergebouw te vergroten (meer waar voor het zelfde geld) – dit is haalbaar met ander plan van aanpak binnen het door de Raad beschikbaar gestelde budget. De nieuwe aanpak behelst de Design& Build methode, waardoor een uitgebreide renovatie veel voordelen heeft ten opzichte van het oude plan en de gesignaleerde problemen uitsluit. Er ontstaat ook meer ruimte in het tijdpad.

Onder het kopje 'bestuurlijke aspecten'⁷⁹ wordt gesteld dat met het nieuwe plan niet afgeweken wordt van eerdere bestuurlijke afspraken, omdat het geen afbreuk doet aan de opdracht. De juridische en financiële aspecten zijn bestuurlijk van belang, waarbij dan duidelijk is dat, door gestegen kosten sinds 2006 van ca. 1,5 ton (ex BTW), het beschikbare budget van 2,1 miljoen niet meer toereikend is.

Als risico's worden nog in het voorstel⁸⁰ aan het College genoemd dat de PPS-constructie in de D&B methode impliceert dat er onzekerheden zijn. Gesteld wordt 'dat deze kunnen worden ondervangen door een goede voorbereiding en onderlinge afspraken. Overigens is ieder bouwproces een risico.'

Nota fase twee theater De Willem [2008-7602/ 29 april 2008] voorstel aan College

Op 6 mei 2008 heeft het College besloten om het eerdere besluit (8 april 2008) verder uit te (laten) werken, hetgeen betekent het maken van een definitief ontwerp en bouwkostenbegroting. Op basis van die gegevens kan een principe besluit worden genomen en opdracht tot realisatie worden gegeven. Deze zijn nu nog niet voorhanden (ruimtelijke en financiële aspecten dienen helder te worden), en het College heeft om meer duidelijkheid gevraagd.

In het voorstel staat⁸¹ dat 'de fasering biedt ruimte aan ontsappingsclausules. Hoewel 'turn-key' inhoudt dat er opdracht wordt gegeven om een bestaand concept te realiseren, is hier gekozen voor meerdere beslistmomenten. De intentieovereenkomst kadert de ontwerpfase af en is de opmaat voor het realisatiecontract. Bij onvoldoende helderheid wordt geen vervolgoopdracht verstrekt en wordt van verdere opdrachten afgezien.

Op het voorstel⁸² staat: Raad: 'nee'

2009

Nota ontwerp theater De Willem [voorstel aan College 2008-14449/12 mei 2009]

Het College besluit conform het voorstel op 19 mei 2009, waaronder akkoord met de financiële randvoorwaarden voor de realisatie van het theater, de opdrachtverlening en publiciteit daarover en de Raad hierover te informeren. Wat betreft de financiële voorwaarden blijkt dat de investeringen hoger zijn dan het eerder (in 2006) door de Raad gestelde kader, maar dat de exploitatielasten verlaagd kunnen worden naar 850.000 euro (in 2006 vastgesteld op 950.000 euro).

Ook gaat het College akkoord met het voorstel 'tot het aangaan van een contract met Systabo voor de realisatie van het ontwerp', waarover een persbericht zal worden gepubliceerd om het risico dat dit niet binnen de aanbestedingsregels valt (en de gemeente een kort geding krijgt) zo klein mogelijk te houden.

Verslag vergadering Raad 11 juni 2009 agendapunt 3 Voorjaarsnota

PAB dient een aantal moties in [. 5] vanwege hoge extra uitgaven.

⁷⁹ Nota 7 april 2008 theater De Willem, 2008- 4573

⁸⁰ voorstel 2008-4573 aan het College, p. 7

⁸¹ Voorstel aan College, 2008-7602, ad 6. 'Juridische aspecten'

⁸² Voorstel aan College, 2008-7602, p. 1 (voorblad)

“ Er is 7 miljoen euro, waarvan een aanzienlijk deel van Papendrecht, verdampt door nonchalant treasurebeheer (in de wind slaan van waarschuwingen).

Verder zou er een theater komen waarvoor door de Raad 2.170.000 euro was begroot. Echter, in deze Voorjaarsnota voert u een bedrag op van (krediet na VJN 09) 3.170.000 euro. In onze optiek dienen deze zaken eerst in de Raad te worden besproken. U zet hier de gehele Raad voor een min of meer voldongen feit. Wederom zadelt u het volgend bestuur op met een financieel risico. Dit College met een wethouder die enkele jaren geleden nog een bestuurscrisis veroorzaakte door zijn functie beschikbaar te stellen omdat hij niet verantwoordelijk wilde zijn voor een duur theater, overschrijdt hier zijn door de Raad toegezegd budget met 1 miljoen euro. Hoe de extra kapitaalslasten worden opgevangen door een besparing in de exploitatie, daar geeft u geen uitleg over.”

Ook de SGP⁸³ wijst op ten aanzien van het theater 'op het risico, dat uiteindelijk het gewenste niveau niet kan worden vastgehouden. De vraag die bij onze fractie rijst is dan: wat doen we eraan en wat doen we met het risico. Ik zou voor de Programmabegroting 2010 aan het College willen meegeven dat als het kwaliteitsniveau lager is dan nu, dat niet acceptabel is. [...] Daarom zal onze fractie bij de Programmabegroting geen vage teksten willen zien, maar meer inzicht willen in de omvang van genoemde risico's en de kosten die nodig zijn om die risico's uit te sluiten, zodat we kunnen kiezen tussen de verschillende uitgavenposten.'

In de beantwoording namens het College gaat de wethouder (Vogel) in⁸⁴ op bovenstaande vragen en opmerkingen: de wethouder 'geeft aan dat voor het theater destijds 2,1 miljoen euro was uitgetrokken en nu 3,1 miljoen en constateert dat het theater in 2005 meer dan 11 miljoen zou kosten, maar gezien de kaderstelling niet meer dan 9,5 ton mag kosten. Als gekeken worden naar het prijspeil 2006 zou 9,5 ton prijspeil 2011 geïndexeerd boven de miljoen per jaar liggen, terwijl thans de 9,5 ton niet wordt overschreden. Hij benadrukt te hebben kunnen bewerkstelligen dat de exploitatiekosten per jaar niet meer dan 8,5 ton plus investering zullen zijn'.

In de 2^e termijn van de Raad geeft de PABfractie⁸⁵ aan dat 'de fractie van mening is dat de formele procedure daarvoor moet worden aangehouden, terwijl kredietverhoging iets anders is dan exploitatiekosten en dat voor de bouw van een theater meer geld nodig kan zijn. [...] is voorstander van bespreking in de commissie om de Raad inzicht te geven in cijfers en argumenten, zodat daarover gesproken kan worden'.

In de beantwoording in 2^e termijn geeft de wethouder⁸⁶ aan 'ten aanzien van het theater dat de Raad de kaders heeft aangegeven en het College binnen die kaders opereert.'

PAB zegt, bij interruptie dat er sprake is van een overschrijding van 1 miljoen euro.

De wethouder⁸⁷ licht toe dat het investeringsbedrag wel hoger is geworden, maar er een besluit is genomen over het feit dat niet meer dan 950.000 euro per jaar zal worden uitgegeven aan het theater. Daar is nu een ton onder gebleven, terwijl nu niet een opgeknapt theater gerealiseerd zal worden, maar een bijna geheel nieuw theater'.

2010

In september 2010 opent het nieuwe theater de deuren. Wethouder Reuwer⁸⁸ complimenteert de directeur van het theater en de ambtenaren 'omdat alles binnen het toch al zeer beperkte budget van twee miljoen euro is gedaan. [...] Wethouder Reuwer 'is blij dat de politieke soap nu definitief is afgelopen. Het heeft inderdaad 25 jaar geduurd.'

⁸³ Verslag Raadsvergadering 11 juni 2009, p. 17

⁸⁴ Verslag Raadsvergadering 11 juni 2009, p. 19

⁸⁵ Verslag Raadsvergadering 11 juni 2009, p. 21

⁸⁶ Verslag Raadsvergadering 11 juni 2009, p. 23

⁸⁷ Verslag Raadsvergadering 11 juni 2009, p. 23 - 24

⁸⁸ www.rijnmond.nl/nieuws/16-09-2010/nieuw-papendrechts-theater-de-willem-klaar

Navraag over de informatievoorziening aan de Raad over deze kredietverhoging leert dat er geen documenten zijn (raadsbrieven, nota's) en dat de Raad via presentaties in de commissie, toelichting in de Raad en in de jaarstukken op de hoogte is gebracht. De kredietverhoging is in 2011 ter goedkeuring aan de Raad voorgelegd⁸⁹. Bij het Jaarverslag 2010⁹⁰ wordt gemeld dat voor de verbouwing een krediet beschikbaar is van €3,17 miljoen (overschreden met €90.000) en dat in 2009 een krediet beschikbaar is gesteld van €2,17 miljoen onder referentie van de afspraken over exploitatiekosten. Uit de Voorjaarsnota 2011⁹¹ blijkt dat het totale krediet wordt bijgesteld €3,4 miljoen euro. Met vaststelling van het Jaarverslag 2010 en met de Voorjaarsnota 2011 is de Raad akkoord gegaan met bijstelling van het krediet.

2. Sportcentrum

2003

*Raadsvoorstel en Raadsbesluit Startnotitie Toekomst overdekte sportvoorzieningen
Notulen Raadsvergadering 6 november 2003, agendapunt 17.*

De gemeente Papendrecht staat voor de vraag welke (sport)voorzieningen in stand gehouden moeten worden of moeten worden uitgebreid (eventueel na renovatie) en waar nieuwbouw te plegen. De afgelopen jaren is voorzien in de kosten voor het hoogst noodzakelijke onderhoud en de huidige begroting is niet toereikend voor het opvangen van kosten die gepaard gaan met externe ontwikkelingen. Een complex vraagstuk met maatschappelijke, ruimtelijke, sporttechnische, juridische en financiële aspecten, zoals die eerder in rapporten zijn beschreven – zo blijkt uit het Collegevoorstel⁹².

'Deze startnotitie is een ferme doorstart in een vraagstuk met geschiedenis. In de notitie wordt gepoogd een duidelijke geprioriteerde aanpak te beschrijven, waardoor College en Raad gezamenlijk een heldere koers uitzetten in een Plan van Aanpak, inclusief planning, kosten en besluitvormingstraject'.

Wat betreft de afbakening staat in het Collegevoorstel te lezen dat 'het vraagstuk rond de sportfaciliteiten in Papendrecht de laatste jaren tot een Gordiaanse knoop is geworden. Door samenhang der dingen bleek het tot nu toe niet mogelijk deze te ontwarren, laat staan door te hakken.'

Wat betreft de beheersvorm wil de gemeente Papendrecht nadenken over het beheer. De meeste sportvoorzieningen zijn in eigendom van en beheer bij de gemeente, die veilige, toekomstvaste en beheersbare voorzieningen wil. De vraag is of deze verantwoordelijkheid voor beheer, onderhoud en exploitatie ook zo moet blijven en hoe dat bij toekomstige voorzieningen geregeld zal worden. Naast gemeentelijk beheer kan gedacht worden aan interne of externe verzelfstandiging of privatisering. Efficiency, beheersbaarheid en kostenbeheersing zijn hierbij kritische succesfactoren.

Het Collegevoorstel heeft als uitgangspunt een sluitende bekostiging; de kosten die gepaard gaan met deze grote inhaalslag (aanbod aan overdekte faciliteiten in één keer in samenhang aanpassen) worden maar ten dele gedekt door de begroting. Dat betekent dat 'we niet kunnen putten uit een gemeentelijke reserve, maar telkens vooraf een sluitend bekostigingsplaatje moeten hebben'.

Het College stelt voor, gezien de betrokkenheid van alle gemeentelijke organisatie-onderdelen die niet onder te brengen zijn bij een afdeling of sector, om voor de duur van het gehele proces een projectorganisatie in het leven te roepen die is samengesteld uit vakdeskundigen uit verschillende disciplines, die afhankelijk van de fase of activiteit aan het team worden toegevoegd. In de startnotitie wordt voorgesteld dat het College een definitieve oplossing formuleert aangaande de sporthallen en het zwembad.

⁸⁹ Beantwoording per e-mail van G. de Bruin, 1 november 2013.

⁹⁰ Jaarverslag 2010, p.98

⁹¹ Voorjaarsnota 2011, p. 42

⁹² Raadsvoorstel, 27 oktober 2003, nummer 166, Raadsvergadering 6 november 2003, agendapunt 17.

De Raad wordt gevraagd om kennis te nemen van en in te stemmen met de startnotitie in zijn vergadering van 6 november 2003. Een aantal fracties spreekt zijn ontevredenheid uit over de procedure tot nu toe, zoals die door het College is gevolgd. ['buitengewoon onbevredigend' en 'weinig inhoudelijk'] en zijn verbaasd over het lange uitblijven van de notitie. Ook blijkt de klankbordgroep Sport gepasseerd te zijn bij het maken van de notitie.

Het College geeft aan de opmerkingen ter harte te nemen, maar benadrukt het streven in oktober 2004 met een gedegen voorstel te willen komen. In tweede termijn geeft een aantal fracties kwaliteit/zorgvuldigheid de voorkeur en een aantal andere de planning.

De Raad stemt in met de startnotitie met 15 stemmen voor en 2 tegen.

2004

Raadsvoorstel 13 september 2004, no. 55/2004 en –besluit inzake Principebesluit met betrekking tot zwembad de Hooght

Notulen Raadsvergadering 23 september 2004 en 12 november 2004

De Raad wordt gevraagd in principe te besluiten tot vervangende nieuwbouw van zwembad de Hooght op een centrale locatie binnen Papendrecht of grootschalige renovatie van het huidige zwembad, met handhaving van het huidige ambitieniveau. Alvorens een definitief besluit te nemen wordt de Raad gevraagd het College op te dragen een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren. Dit haalbaarheids-onderzoek (€25.000) dient inzicht te verschaffen in de kosten van vervangende nieuwbouw en de daarbij behorende exploitatie-opzet.

De in de startnotitie geformuleerde vertrekpunten dienen tevens als basis voor het haalbaarheidsonderzoek. De opdracht aan het College behelst 1) vermindering van de exploitatielasten en 2) het verschaffen van inzicht in investeringen en exploitatielasten. Bij het voorstel is een aantal (financiële) bijlagen gevoegd, waarin staat dat met een groot aantal aannames gewerkt moet worden, zoals rentelasten, prijsstijgingen etc. In de Raadsvergadering van 23 september 2004 pleit een aantal fracties om het besluit over de haalbaarheid in relatie tot andere (sport en culturele) voorzieningen, zoals het Theater in samenhang te nemen – een totaalplaatje. Het College wijst op de besluitvorming bij de startnotitie waarin bepaalde keuzes zijn gemaakt – nu gaat het om de locatie van het zwembad. Het College zegt dat de vele onderzoeken waaraan wordt gerefereerd ook worden afgemaakt en dat, zodra de rapportage is afgerond, deze aan de Raad zal worden aangeboden. Het streven is in het late najaar (van 2004) met conclusies te komen en aan de Raad voor te leggen. Op de vraag of de combinatie zwembad/sporthal ook wordt onderzocht, antwoordt het College dat alle combinaties in het onderzoek worden meegenomen.

De Raad besluit conform voorstel van B&W.

Uit de notulen van de Raadsvergadering van 12 november 2004, waarin de notitie 'Realisatie (on)overdekte sportvoorzieningen' aan de orde is, blijkt dat verschillende fracties er aan hechten dat – voordat een definitieve keuze wordt gemaakt - het ambitieniveau en samenhang vast te stellen. Wel wordt gevraagd al kaderstellende uitgangspunten vast te stellen voor de verschillende locaties. Eén fractie mist de financiële onderbouwing en vraagt deze zo spoedig mogelijk ter beschikking te stellen.

De Raad besluit conform voorstel van B&W.

2005

Raadsvoorstel en –besluit 'vaststellen tijdpad realisatie (on)overdekte sportvoorzieningen' 21 maart 2005

Verslag vergadering commissie Samenleving 16 maart 2005

Verslag vergadering Raad 31 maart 2005

Op basis van de kaderstellende uitgangspunten voor de realisatie die de Raad in de vergadering van 2004 heeft vastgesteld moeten prioriteiten worden aangebracht voor die sportvoorzieningen waarbij actie dan wel besluitvorming door de gemeente is gewenst. Het College heeft de Raad een prioriteitenlijst voorgelegd inclusief tijdpad en een indicatie van de kosten. Wat betreft dit laatste staat

vermeld 'NB: de bedragen in de kolom 'kostenindicatie' van bijlage 1 zijn zeer ruwe schattingen. Het eventueel beschikbaar stellen van kredieten voor de realisering van de in bijlage 1 genoemde prioriteiten zal op termijn separaat aan u worden voorgelegd.'

Volgens bijlage 1 wordt in november 2005 voorzien: rapportage, programma van eisen, stichtings- en exploitatiekosten, ruimtelijke en juridische mogelijkheden (geclusterde) nieuwbouw sporthallen/renovatie zwembad op locatie Lange Tiendweg. De kosten(indicatie) lopen uiteen van minimaal 6 miljoen euro tot maximaal 11 miljoen euro.

Het advies van de commissie samenleving⁹³ is positief, maar blijktens de notulen 'geven de aanwezige fracties schoorvoetend een positief advies aan de Raad om het tijdpad vast te stellen met de dringende oproep meer vaart achter rapportages en realisering te zetten. Er wordt wel erg veel tijd uitgetrokken voor dit project'.

In de Raadsvergadering⁹⁴ wordt gevraagd naar het tijdpad, met name wanneer de Raad en/of de fracties een inbreng kunnen leveren. Het antwoord van het College 'dat het programma van eisen een praktische invulling van feiten is dat globaal aan de Raad zal worden aangeboden als onderdeel van rapportage en besluitvorming' is blijkens een vervolgvraag niet bevredigend. Benadrukt wordt dat 'ten aanzien van het Programma van Eisen inbreng van de Raad mogelijk moet zijn en vraagt op welk moment dat mogelijk is?' Het College 'verwijst naar de gebruikelijke normeringen', waarop uit de Raad wordt opgemerkt 'dat maatwerk mogelijk moet zijn' en 'dat als de Raad wil afwijken van geldende normen een kaderstelling kan worden uitgesproken'.

De Raad besluit conform voorstel van B&W, met inbegrip van het mondelinge amendement van het College

2007

Raadsvoorstel en – besluit inzake het realiseren van een nieuw binnen- en buitenzwembad met ligweide plus 2 sporthallen en aanvullende voorzieningen [25 januari 2007]

Vergadering commissie samenleving 10 januari 2007 [a.p. 7 'nadere procedurevoorstel met betrekking tot het sportcentrum aan de Lange Tiendweg]

Verslag van de Raadsvergadering van 25 januari 2007 (voortgezette vergadering 29 januari 2007) agendapunt 8 'voorstel tot bevestiging van het besluit tot de realisatie van een sportcentrum aan de Lange Tiendweg'.

In het voorstel geeft het College een korte historische schets vanaf 2004 over het proces en de besluitvorming door de Raad tot dan toe. Ook staat er dat 'het uitgevoerde haalbaarheidsonderzoek in september 2005 leidde tot het besluit van het College om te kiezen voor nieuwbouw van het zwembad, de sporthallen en additionele voorzieningen en deze te laten realiseren in een publiek-private samenwerking. Deze PPS-constructie is in 2006 nader bestudeerd en is vervolgens een plan van aanpak gemaakt voor de realisatie van de plannen. Nu in januari 2007 markeren we het moment dat we daadwerkelijk de uitvoering ter hand nemen'.

Volgens het Collegevoorstel hebben Raad en College daarmee definitieve stappen gezet in de ontwikkeling van nieuwe, hoogwaardige sportfaciliteiten midden in de gemeente. Daarnaast wordt ook een communicatieplan (het 'Meespraaktraject') aangeboden om de bewoners, omwonenden en bedrijven te betrekken bij de plannen en om te laten zien op welke creatieve en gestructureerde wijze het College de dialoog gaat voeren, 'te beginnen in het traject om op een zorgvuldige manier te komen tot een programma van eisen'.

Wat betreft de besluitvorming heeft het College het voornemen om op korte termijn te starten met de definitiefase voor het sportcentrum aan de hand van een extern opgesteld Plan van Aanpak. Voorgesteld wordt om het proces op basis van het Plan van Aanpak (fase1) uit te voeren. 'Het programma van eisen met de daaruit voortvloeiende financiële consequenties zullen we u ter

⁹³ Verslag vergadering 16 maart 2005 Commissie Samenleving

⁹⁴ Verslag vergadering Raad 31 maart 2005, agendapunt 23

besluitvorming voorleggen. Deze zal vergezeld gaan van een evaluerend verslag over het gelopen communicatietraject dat we u ter kennisneming zullen toesturen'.

In de vergadering van de commissie Samenleving van 10 januari 2007 komt de rol van de Raad een aantal malen aan de orde. Gevraagd wordt waarom het projectplan en de twee plannen van aanpak niet eerder beschikbaar waren voor de Raad. Ook wordt gevraagd wat de rol van de Raad verder zou kunnen zijn, nu in het PvA fase 1 een rol voor de Raad wordt genoemd in de definitiefase en bij de afronding daarvan in het Programma van Eisen. Een andere fractie benadrukt de rol van de Raad, die uiteindelijk het Programma van Eisen vaststelt. Wat betreft de financiële onderbouwing wordt opgemerkt dat er informatie ontbreekt (pag. 17 in het PvA 'financiële uitgangspunten') en verzoekt een andere fractie om toe te voegen 'dat de financiële kaders van het project worden vastgesteld bij de Voorjaarsnota'.

Het College geeft aan dat voor de exploitatie getracht wordt om een publiek-private samenwerking te realiseren, waarbij voor- en nadelen moeten worden afgewogen, terwijl het in de omgeving moet passen (architectonisch gezien) – dit is ook opgenomen in het lijstje met eisen. Het Programma van Eisen zal aan het eind van het traject aan de Raad worden aangeboden met bijbehorend financieel plaatje. 'De Raad krijgt via het Programma van Eisen de kans om een en ander te realiseren'. Niet duidelijk is of voor het College bij de Voorjaarsnota al bekend is wat het precies gaat kosten (hangt af van PvE). Over de voortgang wordt minimaal eens per half jaar gerapporteerd.

In de tweede termijn wordt nogmaals de rol van de Raad benadrukt: 'De Raad zal wel kaders moeten stellen, maar onnodige kaders moeten worden voorkomen. Als de varianten bekend zijn zal de Raad betrokken worden bij keuzes en afwegingen.' Dit wordt bevestigd door het College dat aangeeft 'de rol van de Raad is kaderstellend en als gekozen wordt voor één van de varianten met bijbehorende financiën is het aan het College om die uit te werken'. Hierop wordt nog door een fractie opgemerkt dat 'het Programma van Eisen geen duidelijk financieel plaatje hierbij kan schetsen, omdat de kaders in het PvE gesteld worden en financiële kaders kunnen zijn waar diverse varianten uit kunnen voortkomen met meer of minder financiële consequenties die in het PvE passen'.

In de daarop volgende Raadsvergadering van 29 januari 2007 [voortgezette vergadering van 25 januari 2007] komt de rol van de Raad wederom aan de orde, omdat in het gevraagde besluit de uiteindelijke vaststelling van het PvE door de Raad niet is opgenomen. In een amendement wordt aangegeven dat 'de Raad neemt in overweging

- dat het van belang is het besluit duidelijk te formuleren: in dit geval waar het gaat om de vaststelling van het Programma van Eisen door de Raad;
- dat het gewenst is om te geven dat het programma van eisen zal dienen te passen binnen de vastgestelde financiële speelruimte.
- Als financieel kader geldt maximaal hetgeen daarover is opgenomen in het projectplan sportcluster gemeente Papendrecht pagina 17 en 18.' → wordt gewijzigd in 'hetgeen daarover is opgenomen in de begroting 2007'.

Alle fracties steunen het plan en zijn positief over de wijze waarop het College bewoners en andere betrokkenen willen informeren en bij de uitwerking willen betrekken. Het College geeft ten aanzien van het in het amendement verwoorde financiële kader aan dat 'het aangeven van financiële ruimte van belang is opdat duidelijk is dat de financiële polsstok van de gemeente niet zo hoog is dat alles gehonoreerd kan worden'. Het College is voorstander van het duidelijk aangeven van een financieel kader. Gezien de verouderde gegevens op pagina 17 en 18 stelt het College voor om uit te gaan van hetgeen in de begroting 2007 is opgenomen (maximaal). Het amendement wordt daarop aangepast en met 18 stemmen voor en 3 tegen aangenomen.

De Raad heeft het door het amendement gewijzigde voorstel aangenomen.

Raadsvoorstel en –besluit inzake het vaststellen sportfuncties sportcentrum Lange Tiendweg, 9 oktober 2007

Vergadering commissie Samenleving 31 oktober 2007

Vergadering Raad 15 november 2007

Het College vraagt de Raad om vast te stellen dat

- De definitieve locatie van het sportcentrum aan het gebied bij de Lange Tiendweg komt;
- Alternatief 1 van de Rapportage definitiefase sportcentrum voldoet aan het inhoudelijk ambitieniveau en de financiële randvoorwaarden die de gemeenteraad heeft gesteld;
- Vaststellen dat het investeringsbudget (inclusief BTW-problematiek) voor het sportcentrum in overeenstemming met besluitvorming in de gemeenteraad €18.250.000 bedraagt;
- Het tekort in de grondexploitatie van €500.000 te dekken uit de reserve stedelijke vernieuwing;
- In te stemmen met het besluit van het College nader onderzoek te doen naar een gebiedsontwikkeling die als beoogd resultaat heeft een hoger kwaliteitsniveau met betrekking tot de sportfuncties;
- over dit onderzoek te rapporteren aan de Raad in de eerste helft 2008.

In het Collegevoorstel wordt verslag gedaan van de communicatie met belanghebbenden (het 'Meespraaktraject') waarbij gebruikers van de sportvoorzieningen, omwonenden, inwoners en adviesorganisaties de mogelijkheid is geboden suggesties te doen. Op basis van de aangedragen ideeën, de wettelijke eisen en het Raadsvoorstel van 25 januari 2007 zijn er 3 alternatieven beschikbaar.

Voor de ontwikkeling van het plangebied zijn er goede mogelijkheden om extra middelen te genereren voor een hoger kwaliteitsniveau met betrekking tot de sportfuncties. Over de totale ontwikkeling is het College in gesprek met een projectontwikkelaar. Gesteld wordt dat er in een dergelijke gebiedsontwikkeling extra kostendragers zijn, die de extra kosten voor een hoger kwaliteitsniveau kunnen dekken. Het College stelt voor een vervolgonderzoek te doen en vraagt daarvoor extra tijd. Mocht het onderzoek niets opleveren, dan kan op basis van alternatief 1 en bijbehorend budget verder worden gewerkt aan de realisatie van het sportcentrum.

In de commissie Samenleving van 31 oktober 2007 blijkt dat de commissieleden de plannen om te komen tot een sportcluster ondersteunen, maar zich afvragen wat er gaat gebeuren als uit het voorgestelde nader onderzoek naar een integrale gebiedsontwikkeling zou blijken dat een meer luxe optie voor de sportfuncties niet haalbaar is: zit men dan toch vast aan het nu voorgestelde besluit van 18,25 miljoen? Is er dan geen andere weg meer? Het is de commissie niet duidelijk wanneer wordt voorgesteld te besluiten over de in het sportcentrum op te nemen sportfuncties.

Het College zegt toe de opmerkingen mee te nemen en wellicht met een aanvulling te komen voor de Raadsvergadering van 15 november 2007. In de Raadsvergadering van 15 november 2007 blijken alle fracties positief over het Meespraaktraject en constateren zij een grote betrokkenheid van de Papendrechtse bevolking.

Een groot aantal fracties is het niet eens met de stelling van het College dat alternatief 1 voldoet aan het inhoudelijk ambitieniveau. Het College gaat in op de rol van de marktpartij en geeft aan dat 'uiteraard de regels van openbare aanbesteding gevolgd worden'. Het College staat positief tegenover de ingediende amendementen en zegt toe bereid te zijn de drie alternatieven door te rekenen op investerings- en exploitatiekosten en deze preciezer op een rijtje te zetten en dat in een vervolgtraject ook een doorrekening van exploitatie- en investeringskosten gegeven zal worden. Daarmee komt het College tegemoet aan de amendementen (aanpassing Raadsbesluit en toezeggingen) en zal het Collegevoorstel daarop worden aangepast.

In de tweede termijn wordt gevraagd hoe het College richting Raad denkt om te gaan met het Programma van Eisen (PvE). Voor wat betreft de financiële kaders wordt opgemerkt dat 'voor een ieder duidelijk is dat het plan binnen de financiële kaders zal blijven'. Het College zegt toe 'de Raad mee te nemen ten aanzien van het vervolgtraject. In de eerste helft van 2008 zal het onderzoek worden afgerond en zal de Raad op de hoogte worden gesteld van de uitkomsten, het vervolg en welke besluiten genomen zullen worden'. Het College benadrukt dat toegezegd is dat de exploitatie- en investeringskosten apart zullen worden onderzocht en dat daarin de afweging kan worden gemaakt dat met hoge investeringskosten de exploitatiekosten lager zouden kunnen zijn, zodat winst kan worden behaald hetgeen inzichtelijk zal worden gemaakt.'

De Raad besluit conform het (gewijzigde) Collegevoorstel.

2008

Brief aan de Raad van 25 augustus 2008 inzake sportfuncties sportcentrum Lange Tiendweg

In de brief van het College wordt de besluitvorming van 15 november 2007 puntsgewijs aangehaald (waaronder het nader onderzoek, doorrekening van kosten op de drie varianten teneinde de Raad in staat te stellen een zorgvuldig afgewogen keuze te maken en definitief besluit te nemen). Het College meldt dat bij de Voorjaarsnota 2008 aan de Raad is gerapporteerd dat de variantenstudie binnen de trajecten nog niet is afgerond. Wel is op dat moment duidelijk dat de financiële mogelijkheden van de verschillende varianten gelijk zijn. Bij die gelegenheid is een basisvariant als uitgangspunt genomen. Op basis van voortschrijdende inzichten blijken de jaarlasten voor de basisvariant structureel lager te zijn dan de in de begroting opgenomen bedragen. Dat betekent dat er een extra financiële ruimte van €163.000 per jaar beschikbaar is voor sportfuncties. Het College heeft voorstellen gedaan voor besteding van die middelen (groter recreatie buitenbad, etc).

De gemeenteraad heeft ingestemd met de bestemming van de financiële ruimte voor het sportcentrum maar wilde zich niet vastleggen op de besteding van de middelen, zoals door het College werd voorgesteld. Er bestond behoefte aan nader overleg, mede aan de hand van de beoordeling door het College van het advies van de SportadviesRaad (SAR).

2009/2010 uitwerking varianten / opmaat voor het 'go' besluit

Raadvoorstel en – besluit 'instemmen met de gebiedsontwikkeling in verband met de realisatie van een nieuw sportcentrum aan de Lange Tiendweg' (voorstel 16 november 2009, nummer 005/2010, voor raadsvergadering van 11 februari 2010)

Verslag vergadering commissie Samenleving 25 november 2009 (bij agendapunt 6. Ontwikkeling sportcentrum Papendrecht zijn ook de Raadsleden van de commissie Ruimte aanwezig)

In het voorstel vraagt het College de Raad om in te stemmen en het eigenlijke 'go' besluit te nemen met de voorgestelde gebiedsontwikkeling traject II, dat als financiële consequenties heeft een maximaal investeringsbudget van € 19.300.000 en een maximaal exploitatieresultaat 2014 € 1.939.00 per jaar.

Met de gebiedsontwikkeling volgens traject II wordt een tweetal doelen bereikt. Het totale gebied krijgt een hoge kwaliteit in stedenbouwkundige invulling en ten tweede worden vanuit de invulling met woningen extra financiële opbrengsten binnen de grondexploitatie gegenereerd. Aan de orde is nu het besluit tot het reserveren van de benodigde financiële middelen en planologische ruimte om de verplaatsing van Interval te kunnen realiseren.

De samenwerking met de projectontwikkelaar (Van der Vorm) is een vereiste voor de gebiedsontwikkeling omdat deze alleen mogelijk is in samenwerking met Vorm Ontwikkeling. Deze is namelijk eigenaar van het Golden Tulip Hotel met de daarbij behorende grond. Het voorliggende traject II is in goede samenwerking tot stand gekomen en op transparante wijze is de grondexploitatie opgezet, hetgeen een positief saldo oplevert. De voorwaarde van het College is steeds geweest dat het positieve saldo vanuit de grondexploitatie door Vorm Ontwikkeling moet worden gegarandeerd en vastgelegd in een overeenkomst. Deze overeenkomst is een belangrijke onderlegger bij het voorstel.

Het College meldt ook: 'volgens de prognose kan een aanbestedingswinst worden behaald van ten minste 5%. Op basis hiervan hebben wij een financiële taakstelling opgenomen van €1.000.000 op de geraamde bouwkosten van het sportcentrum'.

Uit het verslag van de Commissie Samenleving⁹⁵ valt op te maken dat er een toelichting aan de commissie wordt gegeven over de sportfuncties en op de stedenbouwkundige ontwikkelingen, waarbij gesteld wordt dat het sportcentrum Europees moet worden aanbesteed. Dat moet door de Raad worden vastgesteld. Het gaat een aantal jaren duren voor het hele gebied ontwikkeld is, maar nu moeten al beleidslijnen worden vastgelegd om de ontwikkeling in goede banen te leiden. Over het algemeen is de commissie positief over het gevolgde inspraak- en communicatietraject. In de commissie worden de volgende opmerkingen gemaakt c.q. vragen gesteld:

⁹⁵ Verslag vergadering commissie Samenleving 25 november 2009

De VVD-fractie geeft aan goed geïnformeerd een besluit te willen nemen, wil kritisch zijn en vindt dat de hele Raad ook kritisch moet zijn om tot een weloverwogen oordeel te komen. Met de folder is de fractie niet voldoende geïnformeerd, omdat deze duidelijk naar een bepaald traject (II) toeschrijft. Ook de andere fracties willen de zaak kritisch volgen.

Eén fractie geeft aan dat deze 'het uitgangspunt deelt dat het substantiële positieve saldo op de grondexploitatie uiteindelijk moet leiden tot een voordeel voor de gemeente en dat het goed moet worden vastgelegd in een overeenkomst met Van der Vorm waar geen speld tussen is te krijgen'.

Ook wordt gevraagd of het College wil aangeven hoe het nu verder gaat als de commissie hier ja tegen zegt? Gedacht werd dat er al in december een besluit zou worden genomen, maar nu wordt dat februari. Gevraagd wordt om toelichting hierop en op vervolgtraject. Ook wordt gevraagd naar de relatie met de onlangs vastgestelde Structuurvisie, omdat in de ogen van een fractie de stedenbouwkundige structuur ontbreekt.

Wat betreft het financiële deel wordt gevraagd naar de omvang van het aanzienlijk positieve resultaat en wordt gevraagd naar de omvang van het investeringsbudget. Blijkbaar wekt de tekst van het voorstel verwarring: bij punt 4 is dit 19,5 miljoen en bij punt 10 is het 19,3 miljoen, maar in het Raadsbesluit van 2007 was het 18.250.000. Hoe is het verschil te verklaren?

Tenslotte wordt gevraagd naar de organisatie: hoe gaat de projectorganisatie er uit zien en wat zijn de ideeën over de te verwachten juridische structuur bij zo'n ontwikkeling om het belang van de gemeente en het belang van Van der Vorm te waarborgen?

Het College geeft in eerste termijn antwoord op de (eerder gestelde schriftelijke) vragen van de VVD die betrekking hebben op de financiële kaders ('waarom zijn kaders uit 2007 niet overgenomen?') waarop geen concreet antwoord komt ('hebben te maken met de indexering geloof ik' volgens wethouder Vogel) en waarbij wordt toegezegd dat de Raad er nadere informatie over krijgt. Ook wordt ingegaan op het verschil tussen de varianten, waarbij blijkt dat traject I een tekort in de grondexploitatie vertoont (kunnen minder huizen worden gebouwd) van zo'n 7,5 ton. Traject II (voorkeursvariant College) heeft dat niet. Op de vraag of het positieve resultaat van traject II ook met cijfers toegelicht kan worden antwoordt de wethouder 'dat we er voor gekozen hebben om dat te doen wanneer we voor die 200% gaan als het contract met Van der Vorm helemaal dubbel gechecked is'⁹⁶.

Als het gaat om alternatieven voor nieuwbouw en andere keuzeopties wordt gevraagd of in deze onzekere tijd de financiële positie van de gemeente en de risico's die genomen worden met het aangaan van deze zeer langlopende financiële verplichtingen het College ook de nulvariant heeft overwogen. Het College geeft aan bij monde van wethouder Vogel 'ik denk dat we echt onomkeer bezig zijn'.

Over de PPS wordt gevraagd of ook voor de Raad inzichtelijk kan worden gemaakt dat de samenwerking met Van der Vorm op transparante wijze is opgezet. Het College antwoordt dat er nog geen financiële cijfers zijn bijgevoegd omdat 'ik er niet een 100% goed gevoel bij had dat ik u op de juiste manier zou informeren'. Daarom hebben we ervoor gekozen vandaag eerst over de randvoorwaarden uw advies te vragen. Graag uw eerste advies, daarna in januari een tweede ronde waarbij alles echt helemaal duidelijk is en alle in's en out's kunnen we dan ook melden en dan zullen we er in februari hopelijk een klap op geven'⁹⁷.

Over de bestuurlijke besluitvorming ('hoe nu verder') geeft het College als antwoord: 'Als u eenmaal heeft gezegd: we geven dit krediet en in principe gaan we dit er voor doen. Die aparte discussie over Interval (NB jeugdhonk/MFC) komt nog en daarna komt het hele proces van aanbesteding en zullen we u als Raad natuurlijk ook diverse keren op de hoogte houden van alle ontwikkelingen en kunt u ook uw invloed nog uitoefenen met betrekking hoe ziet zo'n sporthal er dan uit. Dan laten we precies

⁹⁶ Verslag vergadering commissie Samenleving, 25 november 2009, p. 12, 'alternatieven'.

⁹⁷ Verslag vergadering commissie Samenleving, 25 november 2009, p. 13.

zien hoe zo'n architect er over denkt, maar we hebben nu het principebesluit "go": we gaan een aanbesteding doen en dan is het een onomkeerbaar proces.⁹⁸

Voor wat betreft de projectorganisatie geeft het College aan dat er 'op dit moment een soort stuurgroep is en ik neem aan dat het in de toekomst ook zo zal zijn dat we een stuurgroep en een projectgroep hebben.'

In de tweede termijn wordt nog opgemerkt dat 'de uitwerking van de financiën en ook de constructie met Van der Vorm van groot belang is om de keuze goed te kunnen maken.' Over dat laatste merkt een andere fractie op dat 'de juridische constructie nog niet beantwoord is. We hebben in het verleden wel eens gesproken over publiekprivate samenwerking: is dat nog steeds een optie?' Het College geeft als antwoord op die vraag 'de juridische constructie, laten we daar volgende keer maar eens op terugkomen.'⁹⁹

De voorzitter vraagt naar het standpunt van de fracties omtrent de variant. Niet alle fracties hebben al een duidelijk beeld (wel dat renovatie niet meer van toepassing is) en één fractie geeft aan 'dat niet wist dat we nu al een uitspraak zouden doen'. **In meerderheid komt de commissie tot het advies voor variant 2.** Dat betekent voor het College dat die variant verder kan worden uitgewerkt. Voorstel terug in de commissie Samenleving 27 januari 2010.

2010 'go' besluit - Raad

*Raadvoorstel en – besluit 'instemmen met de gebiedsontwikkeling in verband met de realisatie van een nieuw sportcentrum aan de Lange Tiendweg' (voorstel 16 november 2009, nummer 005/2010)
Verslag vergadering commissie Samenleving 27 januari 2010 (agendapunt 8)
Verslag vergadering Raad 11 februari 2010 (agendapunt 9)*

De commissie vergadert op **27 januari 2010** opnieuw over het voorstel tot instemming met de voorgestelde gebiedsontwikkeling volgens traject II in verband met de realisatie van een nieuw sportcentrum aan de Lange Tiendweg.

Uit het verslag blijkt dat de overeenkomst met de projectontwikkelaar (Van der Vorm) niet bij de stukken is gevoegd. Het College geeft daarop desgevraagd aan dat 'met betrekking tot de samenwerkingsovereenkomst de laatste puntjes op de i worden gezet. Alle risico's moeten voldoende worden afgedekt in juridische, planologische, financiële en fiscale zin.' Toegezegd wordt dat de Raad nog voor de vergadering van 11 februari ('go' besluit) een integrale versie vertrouwelijk ter inzage krijgen. Als de overeenkomst dan nog niet rond is, wil het College desnoods een extra commissie/Raadsvergadering organiseren om tot besluitvorming te komen, omdat het College het belangrijk vindt dat dit nog gebeurt in deze Raadsperiode [NB: verkiezingen zijn in maart 2011]. Als de overeenkomst tijdig komt, vindt een meerderheid in de commissie een extra vergadering om over de financiële details en de overeenkomst te praten niet nodig. Daarnaast zegt het College toe dat de definitieve planvorming vooraf aan de Raad zal worden voorgelegd.

In de daaropvolgende Raadsvergadering van 11 februari 2010 blijkt dat de overeenkomst met de projectontwikkelaar aanwezig is. Gevraagd wordt naar de rol en betrokkenheid van de Raad in het verdere traject. Gevraagd wordt om een toezegging dat de Raad betrokken blijft bij de inhoudelijke en financiële voortgang en belangrijke keuzes en dat de Raad zeggenschap krijgt over het Definitief Ontwerp. Het College geeft aan dat in commissieverband de Raad zal worden betrokken in een traject dat uiteindelijk leidt tot aanbesteding. In tweede termijn geeft het College aan op de vraag of de Raad het Definitief Ontwerp kan accorderen dat 'het definitief ontwerp komt als de aanbesteding is geweest: de Raad is aan zet tot het moment van aanbesteding'.

Wat betreft de financiële kant van de zaak wordt een aantal malen in 1^e en 2^e termijn gevraagd naar 'het negatieve exploitatieresultaat, mocht 1,5 miljoen niet gerealiseerd worden en of het verlies op de

⁹⁸ Verslag vergadering commissie Samenleving, 25 november 2009, p. 14,

⁹⁹ Verslag vergadering commissie Samenleving, 25 november 2009, p. 18 en 19.

grondexploitatie dan 0,5 miljoen is? Het College geeft aan dat 'inzake de grondexploitatie, is dat in het contract bedongen en blijft de grondexploitatie op dat bedrag'.¹⁰⁰

Ten aanzien van de (al getekende) overeenkomst met de projectontwikkelaar vraagt de Raad of instemming van de Raad een ontbindende voorwaarde is in het contract. Hierop antwoordt het College dat 'de Raad het hoogste orgaan is en het contract pas geldig is als de Raad hiertoe besloten heeft'.

De Raad besluit conform het College voorstel.

Uit de Najaarsnota 2010 [p.3] blijkt dat in mei de Europese aanbestedingsprocedure is gestart.

2011

Brief B&W aan de Raad van 25 mei 2011 (definitieve gunning bouw sportcentrum, bezwaartermijn verlopen, geen bezwaren ingediend)

Brief B&W aan de Raad van 16 juni 2011: informatie over verloop en uitkomst aanbesteding (voorafgaand aan informatieve Raadsvergadering van 28 juni 2011)

Verslag van de Raadsvergadering van 28 juni 2011

Voorjaarsnota 2011/ C. Voortgang Sportcentrum Papendrecht

Het College licht in de informatieve brief van 16 juni 2011 toe dat de aanbesteding is verlopen via een niet-openbare Europese aanbestedingsprocedure in twee fasen: een selectiefase en een gunningsfase. In de selectiefase zijn geïnteresseerde partijen in staat gesteld zich aan te melden voor de gunningsfase van de aanbesteding. Op basis van het programma van eisen moesten partijen met een planontwerp komen, dat binnen het vaste bouwbudget van 16,9 miljoen euro zou blijven. Uit de brief komt naar voren dat eerst een financiële controle en een solvabiliteitstoets is uitgevoerd en vervolgens de inhoudelijke en kwalitatieve beoordeling heeft plaatsgevonden.

In de vergadering licht het College toe dat 'vandaag de handtekeningen zijn gezet onder de overeenkomst met Pellikaan, terwijl in 2012 een bouwvergunning moet worden afgegeven. Nu ligt een bestemmingsplanprocedure voor en is het College voornemens om het in december van dit jaar voor te leggen aan de gemeenteraad en in het voorjaar 2012 de definitieve bouwvergunning waarna de eerste paal de grond in kan'. Gevraagd naar beheersing van de kosten, benadrukt de wethouder dat '16,9 miljoen het hele sportcentrum betreft inclusief de zwembaden en de dubbele hal waar geen euro bij komt'.

Raadsvoorstel en –besluit 8 december 2011 'bijstelling fasering investering sportcentrum'

Uit het voorstel, dat in de voortgezette vergadering van 12 december 2011 zonder beraadslaging en conform voorstel is aangenomen, blijkt dat 'de realisatie van het sportcentrum voorspoedig verloopt. Momenteel is het project in de fase tussen voorlopig en definitief ontwerp. Er worden kosten gemaakt, zoals de 1^e termijn van de aannemer'. Het College stelt voor om het investeringskrediet op de fasering van het sportcentrum aan te passen. In het investeringsprogramma is voor het sportcentrum 19,3 miljoen opgenomen (10 mio in 2012 en 9,3 mio in 2013, programmabegroting 2011). Voorgesteld wordt om €400.000 naar voren te halen van 2012 naar 2011. In de Programmabegroting 2012 is budget beschikbaar om de rentelasten van deze gewijzigde fasering op te vangen.

2012

Raadsvoorstel en – besluit vergadering 28 juni 2012 'extra investering kwaliteit sportcentrum'

Verslag van de Raadsvergadering van 28 juni 2012, agendapunt 14

Verslag commissie Samenleving 14 juni 2012, agendapunt 9

In het voorstel van het College [15 mei 2012, nummer 44/2012] wordt de Raad gevraagd in te stemmen met een pakket aan extra investeringen van in totaal € 293.000 ten laste van de post onvoorzien, krediet sportcentrum, om de kwaliteit van het sportcentrum verder te verbeteren. Het gaat om nieuwe zaken, die in het proces van voorlopig ontwerp naar definitief ontwerp naar voren zijn gekomen en waarvan de aannemer terecht heeft opgemerkt dat dit niet was geëist in het PvE en daarmee niet budgetair was voorzien.

¹⁰⁰ Verslag vergadering Raad 11 februari 2010, agendapunt 9, p.7.

Vanuit de commissie wordt gemeld dat aanwending van de post Onvoorzien binnen het reeds verleende budget voor investeringen in het nieuwe Sportcentrum Papendrecht valt en een verantwoordelijkheid van het College is. Wethouder Koppenol geeft aan de informatieplicht in de richting van de Raad essentieel te vinden. Op suggestie van de voorzitter wordt de Raad nog nader op schrift geïnformeerd, waarna de Raad kan beslissen; de stukken gaan aldus doende door als bespreekstuk. In de daaropvolgende vergadering van de Raad van 28 juni 2012 blijkt dat dit (nadere informatie op schrift) niet is gebeurd en blijft de vraag onder wiens verantwoordelijkheid dit valt (Raad of College) een heikel punt.

In de eerste termijn worden vragen gesteld/opmerkingen gemaakt over:

- dat door de Raad in 2010 expliciet is afgesproken dat de financiële kaders voor het centrum maximaal 16.9 miljoen zou zijn en de constructie van aanbestedingen was zodanig opgesteld dat ook het meerwerk uit dit bedrag gefinancierd zou moeten worden. De Raad heeft deze kaders bewust gesteld: het zou niet meer mogen kosten dan het afgesproken bedrag;
- hoe groot de post onvoorzien is en welke kosten nog meer worden verwacht ten laste van de post onvoorzien;
- of de wethouder kan uitleggen waarom dit voorstel wordt ingediend, aangezien de verantwoordelijkheid bij het College ligt en de Raad die niet kan overnemen en niet kan inschatten hoeveel er uit de pot onvoorzien wordt besteed. De VVD merkt op dat het bouwteam over zaken gedurende het bouwproces beslissingen moet nemen en voert aan in de veronderstelling te zijn dat het voorstel zou worden teruggetrokken, maar omdat het nu toch is ingediend wijst de VVD er op dat de wethouder investeren en exploiteren door elkaar haalt. Derhalve heeft de VVD-fractie er behoefte aan, zoals eerder aangekondigd, een motie in te dienen, immers 'van de Raad wordt een beslissing gevraagd terwijl het niet de bevoegdheid van de Raad is en verwijst naar de afspraak dat de Raad een Raadsinformatiebrief tegemoet kon zien.'
- De fractie van |GroenLinks heeft er geen behoefte aan hierover een besluit te nemen en vraagt het College het besluit in te trekken.

Het College wijst ten aanzien van de formele juistheid van het gevraagde besluit op de actieve informatieplicht van het College en dat het de tussenfase betreft van voorlopig naar definitief ontwerp en onvoorzien kansen kunnen worden tegengekomen. De wethouder benadrukt dat het College "gemiste kansen" wil voorkomen en daarom aan de Raad voorlegt 293.000,- euro uit de post onvoorzien te bestemmen. De wethouder benadrukt dat het verdedigbaar is, omdat gewerkt wordt met een Europese aanbestedingsconstructie om zo min mogelijk risico's te lopen. Derhalve houdt het College vast aan de vraag om met het voorstel in te stemmen.

Ook in de tweede termijn blijft het punt van actieve informatieplicht versus verantwoordelijkheid voor het besluit een rol spelen. Alle fracties maken hier opmerkingen over, doch een aantal vinden de transparantie ook positief en benadrukken de inhoudelijke kant van het voorstel.

De VVD merkt op dat hetgeen nu voorligt een keuze is om aan te besteden op een vast bedrag, terwijl de verantwoordelijkheid voor de post onvoorzien bij het College ligt en de Raad een controlerende functie heeft en de verantwoordelijkheid hiervoor niet kan overnemen. De motie moet voorkomen dat de Raad, op het moment dat het complex gebouwd is, in een positie komt dat de deskundigen zeggen dat het te voorzien was. De VVD-fractie is inhoudelijk niet tegen uitvoering van de voorgestelde maatregel is, maar zegt niet in te kunnen schatten of het de beste maatregel is, die op dit moment genomen moeten worden. De VVD-fractie hecht er waarde aan inzicht te krijgen in de exploitatie, omdat bij een nieuwbouwbad de prijs wellicht behoorlijk wordt aangepast. Vandaar de motie: de VVD-fractie kan momenteel niet inschatten of deze beslissing genomen kan worden en vindt het de verantwoordelijkheid van het College. Wat de VVD-fractie betreft mag de wethouder deze zaken mag uitvoeren en heeft daar geen toestemming voor nodig, terwijl is toegezegd dat iedere onvoorzien omstandigheid aan de Raad zal worden gemeld.

GroenLinks benadrukt dat de fractie GL voor een actieve informatierol is en waardeert het dat het College de Raad hierin meeneemt, maar wijst op het principiële punt dat niet de Raad hierover hoort te besluiten, maar het College en maakt zich zorgen over de toenemende glijdende schaal van toepassing van democratische regels. De CU-fractie merkt op dat het College weliswaar de verantwoordelijkheid en bevoegdheid heeft om het uit te voeren, maar heeft van het College begrepen

dat het een majeure wijziging betreft en de Raad de mogelijkheid wordt geboden om daarop 'nee' te zeggen. De CU-fractie benadrukt er nog niet van overtuigd te zijn dat het in formele zin (niet) mag.

Het College licht toe dat het voor het College ook een zoektocht is hoe hiermee om te gaan en dat dit de worsteling was tijdens de commissievergadering. De wethouder heeft er geen moeite mee, ook als het procedureel niet vereist is, excuses te maken ook vanuit het College, maar benadrukt het majeure project en het goed op koers blijven met dit project.

D'66 stelt voor dat, als er nieuwe posten komen die op de post onvoorzien betrekking hebben, de Raad per Raadsinformatie - brief wordt geïnformeerd en het altijd nog kan worden geagendeerd, waarop het College dit toezegt. Ten aanzien van de motie stelt de wethouder dat, hoe begrijpelijk de motie ook is het om de denkrichting op de exploitatie van het sportcentrum gaat en daarop kan de Raad het College en de wethouder aanspreken. De wethouder acht de motie overbodig en ontraadt de motie en zegt toe in de tweede helft van dit jaar met een tussenrapportage te komen.

De VOORZITTER stelt voor om allereerst tot besluitvorming over het amendement over te gaan en constateert daarop dat het amendement unaniem (22 stemmen vóór, 0 tegen) wordt aangenomen. Het geamendeerde voorstel wordt (aldus) eveneens unaniem aangenomen (22 stemmen vóór, 0 tegen). De VVD fractie heeft er voldoende vertrouwen in dat de Raad op tijd bij cruciale beslissingen betrokken zal worden en trekt de motie (motie I) in. **De Raad besluit unaniem conform het geamendeerde voorstel.**

B. Bijlage normenkader 'risicomanagement in Papendrecht'

Wettelijke eisen

Het normenkader is gebaseerd op vigerende wetgeving op het gebied van:

1. Informatieverstrekking door de gemeente (o.a. Wet openbaarheid van bestuur; passieve informatieplicht gemeente, gemeentewet)
2. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Raad (art. 169, derde lid en art. 180 derde lid, Gemeentewet; informatierecht Raad en 'passieve informatieplicht' College en burgemeester)
3. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het College van B&W (o.a. art.169, tweede lid, Gemeentewet inzake 'actieve informatieplicht' College)
4. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de burgemeester (art. 180, tweede lid, Gemeentewet inzake 'actieve informatieplicht' burgemeester)
5. Financiële verantwoording door gemeenten (Besluit Begroting en Verantwoording en de Gemeentewet, o.a. art. 212)

Wettelijk kader: kaderstellen en controlerende rol van de Raad

Grondwet

Ook met de invoering van het duale stelsel geldt in het lokale bestuur nog steeds het grondwettelijke primaat van de Raad, gebaseerd op artikel 25 van de Grondwet: "aan het hoofd van de gemeente staat de Raad". Dit impliceert dat de Raad eindverantwoordelijk is voor alles wat er binnen de gemeentelijke huishouding gebeurt.

Gemeentewet

Risicomanagement wordt niet expliciet in de gemeentewet genoemd, wel is er een aantal algemene principes die ook voor risicomanagement gelden. In dit onderzoek zijn als kapstok algemene bepalingen inzake risicomanagement en informatievoorziening aan de Raad betrokken. Meer specifieke eisen zoals die bijvoorbeeld in de Wet Fido worden gesteld ten aanzien van (financiële) risico's worden buiten beschouwing gelaten. Omdat bij de selectie van projecten enkele grondexploitatie-projecten zijn gekozen, zijn als kapstok enkele bepalingen opgenomen die betrekking hebben op risico's in de grondexploitatie.

Rolverdeling Raad - College

De invoering van het duale stelsel heeft geleid tot ontvlechting van de rollen van Raad en College van B&W. Onder meer is nu het College het bevoegde gezag voor de ambtelijke organisatie en bevoegd tot het nemen van rechtspositionele besluiten.

Artikel 160 Gemeentewet

"Het College is in ieder geval bevoegd:

- a) Het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de Raad of de burgemeester hiermee is belast;
- b) Beslissingen van de Raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de Raad of de burgemeester hiermee is belast;
- c) Regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie;
- d) Ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan."

Budgetrecht

Bij de invoering van het duale stelsel is één van de belangrijkste rechten van de Raad onveranderd gebleven, namelijk het budgetrecht. Dit is geregeld in artikel 189, lid 1 van de gemeentewet en luidt als volgt:

“ Voor alle taken en activiteiten brengt de Raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.”

Actieve informatieplicht

Via de wet Dualisering gemeentebestuur is naast de reeds bestaande “passieve informatieplicht” ook de zogenaamde ‘actieve informatieplicht’ van het College richting de Raad formeel geregeld. Artikel 169¹⁰¹ van de Gemeentewet schrijft voor dat het College en elk van zijn leden afzonderlijk aan de Raad verantwoording schuldig zijn over het door het College gevoerde bestuur. Zij geven de Raad alle inlichtingen die de Raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Artikel 180¹⁰² Gemeentewet houdt de informatieplicht van de burgemeester in.

De actieve informatieplicht versterkt de controlerende rol van de Raad. Zonder informatie kan het College niet worden gecontroleerd en vervolgens indien nodig ter verantwoording worden geroepen. In de toelichting op het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur staat over de reden van de actieve informatieplicht het volgende: “ Voorwaarde voor de uitoefening van een goede controle is dat Raadsleden tijdig en volledig worden geïnformeerd door het College en de burgemeester”. Naast de bevoegdheden die in de gemeentewet artikel 169, vierde lid, worden genoemd, heeft de actieve informatieplicht ook betrekking op de overige bestuursbevoegdheden die aan het College gedelegeerd zijn en de taken die het College toebehoren.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

In het BBV zijn de wettelijke bepalingen opgenomen waaraan de begroting, begrotingswijzigingen, meerjarenraming , jaarverslag en jaarrekening van de gemeente moeten voldoen. De begroting moet de Raad ondersteunen in zijn kaderstellende rol. Ook de controlerende functie diende versterkt te worden. Dit heeft geleid tot twee belangrijke principes bij de begroting en de jaarstukken die ten grondslag liggen aan de comptabiliteitsvoorschriften:

- Iedere doelgroep heeft zijn eigen informatie en documenten;
- De Raad stelt uitgangspunten van de beheersaspecten vast.

Dit betekent dat de informatie en documenten voor de Raad meer specifiek moeten worden afgestemd op de rol en positie van de Raad. Vanuit de duale rollen van Raad en College is gekozen voor een begrotingsopzet met een duidelijke beleidsmatige insteek (wat willen we bereiken?).

Door middel van de “programmabegroting” kan de Raad haar beleids- en financiële kaders zodanig presenteren, dat controle achteraf op een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige wijze van de beleidsuitvoering mogelijk is. Ook is geregeld dat in de jaarstukken verantwoording wordt afgelegd over al hetgeen in de begroting is opgenomen¹⁰³.

Het BBV schrijft voor dat in de paragrafen uit de begroting de beleidslijnen vastgelegd moeten worden met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten (artikel 9)¹⁰⁴. Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan worden gebundeld in een kort overzicht. De paragrafen geven de Raad de mogelijkheid om ‘op afstand’ kaders te stellen voor het beheer van de gemeentelijke huishouding.

¹⁰¹ Artikel 169 Gw: Lid 1: Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de Raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur. 169 lid 2: zij geven de Raad alle inlichtingen die de Raad voor de uitvoering van zijn taak nodig heeft.

¹⁰² Artikel 180 Gw: Lid 1: De burgemeester is aan de Raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur. Lid 2: Hij geeft de Raad alle inlichtingen die de Raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

¹⁰³ Artikel 26 BBV: Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.

¹⁰⁴ Artikel 9 BBV lid 1: In de begroting worden in de afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.

Paragraaf Bedrijfsvoering

De paragraaf bedrijfsvoering bevat informatie ten aanzien van de doelmatigheid van de inzet van ondermeer het personeel. Het BBV schrijft voor dat de bedrijfsvoeringparagraaf ten minste inzicht geeft in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van bedrijfsvoering (artikel 14)¹⁰⁵. De toelichting op dit onderdeel van de BBV onderstreept het belang ervan:

“...de bedrijfsvoering is meer en meer van belang voor het verwezenlijken van de programma's en in verband daarmee voor een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend beheer en beleid.”

Risicomanagement

Naast algemene wettelijke normen die ingaan op de informatievoorziening en rolverdeling tussen Raad en College, is er ook een aantal wettelijke eisen die meer toegespitst zijn op risicomanagement.

In begroting en de programmaverantwoording is de gemeente via de paragrafen verplicht een beschrijving op te nemen van een inventarisatie van de risico's die de gemeente loopt en hoe de gemeente met deze risico's omgaat.

Voor op de balansdatum bestaande risico's die redelijkerwijs zijn in te schatten dient een voorziening te worden getroffen. Deze voorzieningen dienen vervolgens te worden toegelicht in de programmarekening.

In bijlage A hebben wij de relevante artikelen uit het BBV voor u op een rij gezet.

Wettelijk voorschriften

Vanuit de beschreven wet- en regelgeving zijn de volgende wettelijke voorschriften te onderkennen, die in de hierop volgende paragrafen worden aangevuld:

Voor risicomanagement:

- De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en de jaarstukken bevat ten minste een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, een inventarisatie van de risico's en het beleid over de weerstandscapaciteit en de risico's. De paragraaf betreffende de financiering in de begroting en de jaarstukken bevat in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille.
- De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste de beleidsuitgangspunten over de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.
- Voorzieningen worden in de jaarrekening gevormd wegens op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van de voorzieningen toegelicht.

Voor bestuurlijke informatievoorziening:

- Het College en elk van zijn leden afzonderlijk zijn verantwoordig schuldig aan de Raad over het door het College gevoerde bestuur;
- Het College en elk van zijn leden geven de Raad alle inlichtingen die de Raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

¹⁰⁵ Artikel 14 BBV: De paragraaf betreffende de bedrijfsvoering geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

Gemeentelijke verordeningen – de Financiële Verordening als kapstok

Een belangrijk recht van de Raad is om verordeningen vast te stellen. Hierin kan zij de kaders aangeven, waarbinnen het College haar taken en bevoegdheden uitoefent en welke mede de basis vormen voor de controle van het College door de Raad. Hoewel het BBV algemene regels aangeeft ten aanzien van de financiële functie, zal elke gemeente deze regels in verordeningen moeten vertalen naar de eigen situatie en inzichten.

De Financiële verordening gemeente Papendrecht geldt als kapstok voor een integraal en samenhangend systeem van risicomanagement. Uit deze verordening blijken de volgende vereisten ten aanzien van een integraal en samenhangend systeem van risicomanagement:

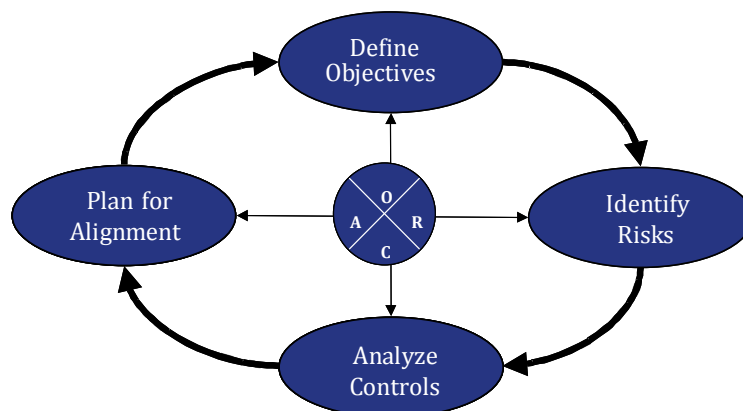
- Het College draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking, en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het College maatregelen tot herstel. De resultaten van de toets en het plan van verbetering worden ter kennisgeving aan de Raad aangeboden.
- Het College informeert de Raad door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste drie maanden en de eerste zeven maanden van het lopende boekjaar.
 - a. De tussenrapportages worden aan de Raad aangeboden op de volgende tijdstippen:
 - b. de driemaands rapportage ofwel zomernota vóór 1 juli van het lopende begrotingsjaar;
 - c. de zevenmaand rapportage ofwel najaarsnota vóór 1 november van het lopende begrotingsjaar;De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
- Het College informeert in ieder geval vooraf de Raad en neemt pas een besluit, nadat de Raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het College te brengen voor zover het betreft niet bij begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen inzake:
 1. investeringen groter dan € 100.000
 2. aankoop en verkoop van onroerende zaken groter dan € 1.000.000
 3. Het College informeert vooraf de Raad en neemt pas een besluit nadat de Raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het College te brengen indien het College nieuwe meerjarige verplichtingen aangaat waarvan de jaarlijkse lasten groter zijn dan € 20.000; voor eenmalige verplichtingen geldt een maximale limiet van € 50.000. De verplichtingen worden gefinancierd ten laste van de post voor onvoorziene uitgaven; de begroting wordt per begrotingswijziging bijgesteld.
- Het College draagt bij de uitoefening van de financieringsfunctie zorg voor het beheersen van de risico's verbonden aan de financieringsfunctie zoals renterisico's, koersrisico's en kredietrisico's.
- Voor de kasgeldlimiet en de renterisiconorm gelden de wettelijke waarden. Het College informeert de Raad indien de kasgeldlimiet of de renterisiconorm dreigen te worden overschreden.
- Het College stelt regels op ter uitvoering van het gestelde onder het eerste tot en met derde lid en legt deze regels alsmede de regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening vast in een besluit financieringsstatuut. Het College zendt het besluit financieringsstatuut ter goedkeuring aan de Raad.
- Het College biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomanagement aan. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens het gewenste weerstandscapaciteit bepaald. De Raad stelt de nota vast binnen 2 maanden nadat de nota is aangeboden.
- Het College geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Het College brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's genoemd in de nota bedoeld in het eerste lid.

- Het College geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.
- Bij de begroting en de jaarstukken doet het College in de paragraaf financiering in ieder geval verslag van:
 - a. de kasgeldlimiet;
 - b. de renterisico norm;
 - c. de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende drie jaar;
 - d. de rentevisie en de rentekosten en renteopbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie.
- In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

Aanvulling normenkader onderzoek Papendrecht

Business Risk Management Framework

PwC heeft een Business Risk Management Framework (BRMF) ontwikkeld. Dit raamwerk beschrijft een ideaaltypisch en compleet risicomanagement systeem, waarbij onze ORCA-methodologie een centrale rol speelt.



Het risico-denken volgens ORCA is een iteratief proces dat begint met het vaststellen van de doelstellingen van de organisatie- en/of het betreffende proces of project (objectives) en de waarde bepalende factoren voor de organisatie.

De volgende stap is het bepalen van de risico's (risks) waaraan de organisatie bloot staat. In onze visie zijn risico's alle mogelijke gebeurtenissen, factoren en omstandigheden die van invloed zijn op het behalen van de doelstellingen of de waarde van de onderneming. Deze brede visie biedt ruimte om risico's vanuit verschillende invalshoeken te bekijken: niet alleen de vervelende gebeurtenissen die voorkomen moeten worden (downside), maar ook de kansen die benut kunnen worden (upside).

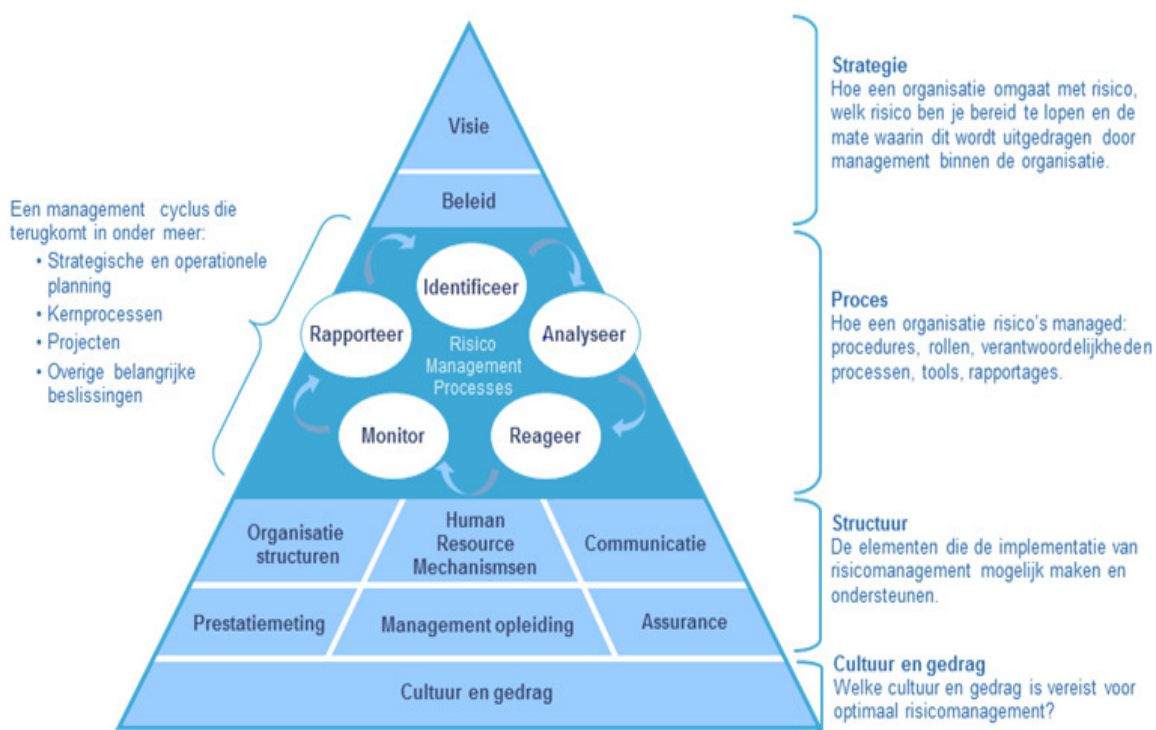
Op basis van de geïnventariseerde risico's worden vervolgens de aanwezige beheersmaatregelen (controls) in kaart gebracht en beoordeeld. Daarbij gaat het erom zowel situaties van te weinig control als situaties van te veel control te identificeren.

De laatste stap in het proces wordt gevormd door het formuleren van acties die nodig zijn om de beheersorganisatie aan te passen en daarmee het behalen van de doelstellingen veilig te stellen.

Belangrijk aandachtspunt bij deze laatste stap is de juiste balans (alignment) te vinden tussen de verschillende elementen.

Om dit proces te laten werken heeft PwC het eerdergenoemde Business Risk Management Framework (BRMF) ontwikkeld, gebaseerd op algemeen geaccepteerde internationale standaarden zoals COSO, ERM, ISO, AS NZS, Turnbull en door PwC wereldwijd geïdentificeerde good practices.

Onderstaande figuur is een grafische weergave van het BRMF.



Zoals uit de bovenstaande figuur is af te leiden, bestaat een risicomanagement systeem uit vier hoofdonderdelen:

Een risicomanagementstrategie: de risicomanagementstrategie beschrijft hoe een organisatie omgaat met risico. De mate van risico die zij accepteert (risicotolerantie) is hierin een belangrijk onderdeel. Een ander belangrijk element van de risicomanagementstrategie is de mate van 'commitment' die men heeft en uitspreekt bij risicomanagement.

Een risicomanagementproces: de systematische toepassing van beleid en procedures bij het identificeren, analyseren, managen, monitoren en rapporteren van risico's.

Een risicomanagementstructuur: de risicomanagementstructuur beschrijft welke zaken in de organisatie moeten worden geregeld om de juiste randvoorwaarden te scheppen voor de goede werking van het risicomanagementproces.

Een risicomanagementcultuur: een cultuur waarin op consistente wijze risicobewust besluiten worden genomen. In een risicobewuste cultuur is risico, afspraken maken over het managen van risico en het elkaar aanspreken hier op expliciet onderdeel van de prestatie dialoog. Een essentieel onderdeel is een gemeenschappelijke risicomanagementtaal. Risicomanagementbeleid, risicobereidheid, een risicomodel en een standaard proces dragen bij aan een gemeenschappelijke risicomanagementtaal.

Voor een structurele implementatie van risicomanagement is het noodzakelijk om aan alle elementen - in onderlinge samenhang- uit het risicomanagementraamwerk invulling te geven.

Toetsstenen op basis van het Business Risk Management Framework

Ten behoeve van het onderzoek naar een integraal samenhangend risicomanagement systeem voor de gemeente Papendrecht hebben wij de vier hoofdonderdelen uit het BRMF hieronder verder uitgewerkt in toetsstenen en kenmerken:

Strategie

- Er is een risicomanagementstrategie (risicovol/risicomijdend) vastgelegd binnen de gemeente.
- Risicomanagement is een onderdeel van het integraal management en geen doel op zich.
- De Raad wordt betrokken bij de risicomanagementstrategie bijvoorbeeld middels workshops of informatiebijeenkomsten).
- De risicomanagementstrategie is een afgeleide van de besturingsfilosofie.
- Vanuit de Raad is er kaderstelling voor risicomanagement waarbinnen het College mag opereren. Dit kader is gecommuniceerd naar het College en op de naleving wordt gecontroleerd.
- Conform het BBV is in de programmabegroting en jaarrekening een paragraaf weerstandsvermogen opgenomen. Hiervoor is een checklist of standaardformaat opgesteld, dat bijvoorbeeld beschikbaar is middels internet of mailing en het verzoek hiervan gebruik te maken.
- In alle nota's en verordeningen wordt specifiek aandacht besteed aan risico's. Hiervoor is een checklist of standaardformaat opgesteld, dat bijvoorbeeld beschikbaar is middels internet of mailing en het verzoek hiervan gebruik te maken.
- Er worden duidelijke prioriteiten aan het risicomanagementproces gesteld door de Raad. Dit wordt bijvoorbeeld gecommuniceerd via intranet, mailing of een vergadering.

Proces

- Het risicomanagementproces is vastgelegd in een procesbeschrijving.
- Het draagvlak van het P&C-proces is getoetst middels gebruikerstesten, praktijkervaring en jaarlijkse evaluaties.
- Het risicomanagementproces is binnen de gehele gemeente gecommuniceerd, bijvoorbeeld door de procesbeschrijvingen toegankelijk te maken op uw intranet, en door workshops en roadshows te organiseren
- Er is voldoende support (helpdesk) aanwezig ten aanzien van het risicomanagementproces.
- Er staat een sanctie op het niet naleven van het risicomanagementproces, bijvoorbeeld een negatieve aantekening in de beoordeling van de betrokken medewerker.
- Op basis van uitgevoerde risicoanalyses is voor risico's een 'beheersplan' beschikbaar (accepteren of mitigeren d.m.v. verzekering of interne beheersingsmaatregelen).
- Risico's worden gestructureerd gedocumenteerd door middel van een intern opgesteld format. Dit format is bijvoorbeeld beschikbaar middels intranet of mailing en het verzoek hiervan gebruik te maken.
- Elk Raads- en Collegevoorstel kent een verplichte paragraaf 'risico's'. Hiervoor is een checklist of standaardformaat opgesteld, dat beschikbaar is middels bijvoorbeeld internet of mailing en het verzoek hiervan gebruik te maken.
- De risico-inventarisatie vormt de input voor de weerstandscapaciteit in de paragraaf weerstandsvermogen. Hiervoor is een checklist of standaardformaat opgesteld, dat bijvoorbeeld beschikbaar is middels internet of mailing en het verzoek hiervan gebruik te maken.
- In de tussentijdse rapportages (management- en bestuursrapportages) is de actuele status rondom de belangrijkste risico's opgenomen. Hiervoor is een checklist of standaardformaat opgesteld, dat beschikbaar is middels internet of mailing en het verzoek hiervan gebruik te maken.

Structuur

- Binnen de organisatie is een medewerker verantwoordelijk voor de naleving van wettelijke richtlijnen/eisen. Denk hierbij ook aan een mogelijke invulling via de concern controller, hoofd bedrijfsbureau of hoofd bedrijfsvoering.
- Binnen de gemeente zijn de geïnventariseerde risico's op 'strategisch' niveau (van invloed op de realisatie van de belangrijkste gemeentelijke doelstellingen) toegekend aan proceseigenaren.

- De taken en verantwoordelijkheden van functionarissen ten aanzien van risicomanagement zijn vastgelegd in bijvoorbeeld functieomschrijvingen.
- Gemeentebrede risico's worden gemeentebreed opgepakt, bijvoorbeeld in afstemmingsvergaderingen.
- Er vindt gestructureerd overleg plaats over risico's, door bijvoorbeeld een checklist op te stellen en te communiceren naar de medewerkers met te behandelen punten tijdens overleg.
- Managers binnen de gemeente zijn getraind in risicomanagement, bijvoorbeeld via een jaarlijks terugkerende leergang in de vorm van workshops of cursussen.
- In de functieprofielen is het analyseren, beheersen en managen van risico's, behorende bij de activiteiten van de functie, benoemd.
- Het personeel beschikt over de benodigde ervaring ten behoeve van het analyseren van risico's. Waar nodig wordt de mogelijkheid geboden om ervaring op te doen of bij te scholen.
- In de beoordelingsgesprekken van betrokken medewerkers wordt expliciet stilgestaan bij het managen van projecten en risico's.
- De talenten en kennis van de medewerkers die te maken hebben met risicomanagement worden geïnventariseerd en hier wordt gebruik van gemaakt in de uitvoering van risicomanagement.

Cultuur

- De risicomanagementstrategie wordt uitgedragen door zowel management als bestuur, bijvoorbeeld tijdens interne besprekingen en/of projectbesprekingen.
- Het bewustzijn ten aanzien van de naleving van de interne beheersmaatregelen is verankerd tot op het laagste niveau, bijvoorbeeld met behulp van (verplichte) interne cursussen.
- Collega's weten wat er speelt bij hun directe collega's qua risico's, door deze bijvoorbeeld door te nemen tijdens teambesprekingen.
- Binnen de organisatie wordt gestimuleerd elkaar aan te spreken indien niet gehandeld wordt binnen de kaders van het risicomanagementbeleid, bijvoorbeeld door de gedragscode naar de werknemers te communiceren.
- Leidinggevendenden vragen op informele momenten (bijvoorbeeld bij het koffiezetautomaat) welke risico's binnen de organisatie hun medewerkers zien.
- Er is een gemeenschappelijke risicomanagementtaal waardoor medewerkers op een gelijkwaardig niveau met elkaar de dialoog kunnen voeren.
- Door middel van de evaluatie van gedurende en na afloop van grote projecten wordt er lering getrokken uit de opgedane ervaring. De leerpunten worden breed gedeeld binnen de organisatie en gebruikt om bestaande processen te verbeteren.

Samenhang met onderzoeksvraag 'werking in de praktijk' bij 2 projecten

Naast de algemene norm dat wettelijke eisen, bestuurlijke afspraken en eigen regels uit de verordening in de praktijk moeten worden toegepast en nageleefd, is en nog een aanvulling voor de werking van risicomanagement bij 2 geselecteerde (grondexploitatie) projecten.

Informatievoorziening inzake risico's

De Raad kan besluiten tot aanwijzing van een 'groot project' indien hij van mening is dat meer toegesneden informatie noodzakelijk is om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen waarmaken. Criteria die daarbij een rol spelen zijn dat het om substantiële financiële gevolgen en/of uitvoeringsrisico's, belangrijke maatschappelijke gevolgen, nieuwe technologie of financieringsconstructie en een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

In het kader van dit onderzoek betekent dat, indien bovenstaande van toepassing is, er bestuurlijke afspraken worden gemaakt over de momenten waarop de Raad geïnformeerd wil worden en over welke risico's. Dit is een uitvloeisel/nadere concretisering van de (wettelijke) norm: 'Het College van B&W geeft de Raad alle inlichtingen die de Raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft'. In het onderzoek zal vervolgens worden nagegaan of dat ook is gebeurd. Zijn er geen expliciete bestuurlijke afspraken voor (één van) deze projecten gemaakt over de informatievoorziening inzake risico's, dan wordt teruggegrepen op de algemene norm inzake actieve informatieplicht en op uitgangspunten zoals die in de Nota Grondbeleid en het Financieringsstatuut zijn geformuleerd.

Organisatie van informatievoorziening over risico's

Om te zorgen dat de Raad de informatie over risico's krijgt die hij nodig heeft om de kaderstellende en controlerende rol waar te kunnen maken, wordt voor de werking in de praktijk bij grondexploitatieprojecten onderzocht of er informatie over risico's in elke fase van het plan- en uitvoeringsproces van een project bekend zijn (geweest) en aan de Raad zijn gemeld en hoe dit is georganiseerd.

De gemeente Papendrecht heeft in de Nota Grondbeleid als uitgangspunt dat de principes van projectmatig werken van toepassing zijn. Dat betekent dat onderzocht wordt of:

- Er een systematische voorgeschreven werkwijze/aanpak is per fase (bij voorkeur een handboek/projectprotocol) waarin aandacht voor detecteren, analyseren en beheersen van risico's is opgenomen;
- Bij de afsluiting van een fase duidelijk is op welke wijze de risico's worden beheerst en/of hoe met deze risico's in de volgende fasen van het project wordt omgegaan;
- Per fase van het project duidelijk is op welke wijze over risico's (bij voorkeur via formats) en op welke momenten over risico's wordt gerapporteerd aan de Raad.

Projectfasering en risico's

Grote projecten kennen een fasering en elke fase kent zijn eigen dynamiek, vraagstukken en risico's. Iedere overgang naar een nieuwe fase biedt de mogelijkheid om de voortgang te controleren en de beslissing te nemen om door te gaan zoals gepland of bij te sturen (of zelfs tussentijds te beëindigen).

Vereisten en uitgangspunten voor risicomangement bij grote projecten zijn:

- Er heeft een risico-inventarisatie plaatsgevonden voor de start van een project,
- Deze inventarisatie heeft uitgewezen welke risico's aan het project verbonden (kunnen) zijn en
- Er zijn beheersmaatregelen voorgesteld die in werking worden gezet als het risico zich voordoet,
- Gedurende elke fase van het project dienen de risico's scherp in beeld te zijn.

Modelmatige weergave 'fasering grote projecten'



Bovenstaand model en de uitwerking is een algemeen geaccepteerde norm als het gaat om grote projecten in de grondexploitatie; de fasering, beslismomenten en scheiding van rollen zoals hieronder weergegeven wordt zowel door Rekenkamers als door gemeentelijke organisaties gehanteerd om risico's in het complexe proces van 'idee tot realisatie' bij een groot (ruimtelijk) project inzichtelijk te maken en duidelijk te markeren op welke momenten welke informatie nodig is voor een effectieve besluitvorming en wiens verantwoordelijkheid (Raad of College) dat betreft. In dit onderzoek betreft het informatievoorziening en de besluitvorming over risico's in de geselecteerde projecten.

Initiatiefase

In de initiatiefase gaat het om het vaststellen van een analyse van het probleem en nut & noodzaak van het project als oplossing daarvan. Van belang is dat risico's op het gebied van planning, financiën, kwaliteit, informatie, organisatie en communicatie al als aandachtspunten in beeld zijn.

Definitiefase

In deze fase worden alternatieven gewogen om te kunnen besluiten welk alternatief het beste voldoet om de doelstelling van het project te bereiken. De contouren van het project in termen van (financiële) haalbaarheid en planning worden zichtbaar en ook de risico's.

Ontwerpfase

In de ontwerpfase wordt het 'wat' dat door de Raad is vastgesteld vertaald naar het 'hoe' en uitgewerkt in een programma van eisen. Alle kritische succesfactoren en risico's worden hierin meegenomen en verder uitgewerkt. Het eindresultaat inclusief planning, werkwijze en begroting wordt voorgelegd aan de Raad in de vorm van een projectplan, die het definitieve 'go' geeft en daarmee toestemming voor uitvoering van het project.

Uitvoeringfase

Na het 'go' van de Raad om het project te gaan uitvoeren binnen de gestelde kaders, start de uitvoering van het project en staat de Raad op afstand. Alleen indien het project buiten deze kaders dreigt te komen, de beheersmaatregelen voor de risico's niet afdoende zijn of nieuwe risico's naar voren zijn gekomen, komt de Raad weer in beeld en dient er besluitvorming plaats te vinden over doorgaan, wijzigen of stoppen met het project.

Samenvatting onderzoeksvragen en (aanvullende) normen en toetsstenen

In onderstaande tabel zijn de onderzoeksvragen nogmaals opgenomen. Op basis van de bovenstaande wettelijke eisen en vereisten voor risicomanagement is per onderzoeksvraag een samenvatting van de belangrijkste uitgangspunten en normen opgenomen. De onderzoeksbevindingen worden afgezet tegen de normen door gebruik te maken van toetsstenen om transparant tot een oordeel te kunnen komen.

Onderzoeksvraag	Normen	Toetsstenen
1. Is er sprake van een integraal samenhangend risicomanagementsysteem in Papendrecht?	1.1 De vastgestelde kaders en richtlijnen voor risicomanagement voldoen aan de wettelijke eisen.	Wettelijke eisen zoals samengevat in het kader wettelijke eisen en in het kader gemeentelijke verordening
	1.2 Er is sprake van eigen kaderstelling vanuit de Raad en richtlijnen vanuit B&W aan de ambtelijke organisatie om invulling te kunnen geven aan de verschillende onderdelen van risicomanagement.	Beleid en richtlijnen zijn vastgesteld
	1.3 risicomanagement is een integraal werkend en actief systeem dat past bij de gemeente Papendrecht.	De Raad heeft strategische (beleids)uitspraken gedaan over welke risico's de gemeente bereid is te lopen in het kader van risicomanagement. Het risicomanagement is daarop aangepast. De investering en capaciteit en middelen past bij de maat en schaal van de gemeente. In het risicomanagement-systeem komen de volgende aspecten aan de orde (zie o.a. voor uitwerking § 5.1.1.): -strategie -proces -structuur -cultuur

	<p>1.4 Er is sprake van risicobewustzijn en de noodzaak daartoe wordt onderkend.</p> <p>1.5 De gemeente Papendrecht heeft daardoor een overzicht van alle risico's die de uitvoering van het gemeentelijk beleid kunnen frustreren (art. 11 lid 2 BBV).</p>	<p>oordeel van respondenten, ondersteund door documenten/rapportages.</p> <p>vaststellen of er een overzicht is van risico's.</p> <ul style="list-style-type: none"> - het overzicht geeft een integraal beeld (financiële risico's, juridische, bestuurlijke, technische etc.). - vaststellen of door het systeem en inbedding ervan in de bedrijfsvoering alle risico's in beeld kunnen komen.
<p>2.Zijn rollen, informatie-voorziening en besluitvorming inzake risico's effectief georganiseerd?</p>	<p>2.1 De gemeente Papendrecht heeft duidelijk vastgesteld welke verantwoordelijkheden bij de kaderstellende en controlerende rol van de Raad horen en welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de uitvoerende rol (B&W en organisatie) horen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn bestuurlijke afspraken tussen Raad en College en deze zijn ambtelijk vertaald in een richtlijn die er samen voor zorgen dat: - duidelijk is welke bestuurlijke afspraken er tussen Raad en B&W zijn over de informatievoorziening bij lopende c.q. toekomstige risico's.
	<p>2.2 Er is adequate (tijdig, juist, begrijpelijk) informatie voor de Raad beschikbaar om een gedegen afweging te kunnen maken over lopende c.q. toekomstige risico's (art. 169Gw jo.art.9 BBV)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - duidelijk is op welke momenten van besluitvorming de Raad bij risico's betrokken moet worden. - duidelijk is voor de ambtelijke organisatie hoe om te gaan met risico's in het licht van bestuurlijke besluitvorming en - informatievoorziening.
	<p>2.3 Deze informatie biedt de Raad de mogelijkheid zijn verantwoordelijkheid in de kaderstellende en controlerende rol waar te maken.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - blijkt uit rapportages en uit de wijze waarop de Raad hierover besluiten neemt.
<p>3.Hoe werkt het in de praktijk bij 2 projecten (Sportcentrum en Theater De Willem)?</p>	<p>Voor elke projectfase is duidelijk:</p> <p>3.1 welke informatie over risico's in het project beschikbaar moet zijn (art. 16eBBV) en</p> <ul style="list-style-type: none"> - voor wie en - welk besluit in die fase wordt genomen. <p>3.2 In verschillende projectfasen worden vastgestelde afspraken toegepast en nageleefd en er is in elke fase aandacht voor risico's en beheersing daarvan.</p>	<p>De bevindingen op basis van deze normen blijken uit projectdocumenten en interviews met betrokkenen in de projecten.</p>

C. Bijlage informatiebronnen

Documenten algemeen gemeente Papendrecht

- Coalitieakkoord gemeente Papendrecht 2010-2014 (15 april 2010)
- Visie op HRM (mei?) 2011
- Integriteitsbeleid gemeente Papendrecht (13 juli 2013)
- Voorstel en besluiten (28 mei 2003) tot het vaststellen van gedragscodes voor de gemeenteraad en voor college van B&W [nieuwe versie is nog onderhanden]
- Organisatieontwikkeling Papendrecht (bijlage bij Voorjaarsnota 2008)
- 'Papendrecht en partners' , november 2008 (raadsbesluit 29 januari 2009)

- Programmabegroting 2011
- Voorjaarsnota 2011
- Najaarsnota 2011
- Jaarstukken 2011

- Programmabegroting 2012
- Perspectiefnota 2012 (zomernota 2013)
- Eerste en Tweede Concernrapportage 2012
- Jaarstukken 2012

- Programmabegroting 2013
- Perspectiefnota 2014
- Eerste Concernrapportage 2013
- Eerste marap, afdeling Beheer en Uitvoering (april 2013)

- Raadsbesluiten inzake P&C-documenten en jaarstukken

- Structuur visie Papendrecht 2020 (2 juli 2009)
- Evaluatiebericht over de Structuurvisie (4 april 2011)
- Voortgangsrapportage over de Structuurvisie (16 januari 2013)
- Informatiebrief over de Regionale Structuurvisie (20 maart 2013)

- Nota grondbeleid Papendrecht 2013 (maart 2013)
- Meerjarenperspectief grondexploitaties (VERTOUWELIJK 2013)
- Nota reserves en voorziening (artikel 12 financiële verordening)
- Besluit financieringsstatuut (artikel 14 lid 4 financiële verordening)
- Nota verstrekkingen subsidies (artikel 23 financiële verordening)

Een integrale Nota onderhoud kapitaalgoederen (artikel 18 financiële verordening) is niet beschikbaar in Papendrecht, onderdelen daarvan zijn opgenomen in:

- Nota onderhoud openbare ruimte en gebouwen (artikel 18 financiële verordening)
- Nota rioleringsplan (artikel 18 financiële verordening)
- Nota huisvesting onderwijs (artikel 18 financiële verordening)

- Controleplan en Controleverslag accountant over 2010, 2011 en 2012
- Managementletters Accountant 2010, 2011, 2012
- Audit rechtmatigheid [datum/bron?]
- Resultaten en Verslag uitgevoerde IC 2012 (april 2013)
- Brief Werkgroep P&C documenten van 10 februari 2012 en brief B&W daaromtrent van 16 april 2012
- Verslagen Begeleidingscommissie Accountant 2011, 2012 en 2013
- Nota van Inlichtingen 1, 12 januari 2012 Aanbesteding Accountantsdiensten Drechtsteden
- Paragraaf Weerstandsvermogen, (concept) jaarrekeningen 2012 Drechtsteden gemeenten, Auditcommissie Drechtstraad, 14 mei 2013

Documenten project Theater De Willem

- Raadsvoorstel en –besluit ‘variant theater aan de haven uitwerken’ 1 november 2004
- Raadsvoorstel en –besluit ‘onderzoeksresultaten varianten nieuwbouw’ 21 maart 2005
- Brief College aan de Raad van 19 december 2006 (geen referendum)
- Memo aan College en directieteam ‘opknappen De Willem’ 6 juli 2007
- Raadsvoorstel en –besluit ‘renovatie theater De Willem’ 14 augustus 2007
- Raadsinformatiebrief College 7 november 2007 (uitstel planning)
- Raadsinformatiebrief College 17 december 2007 (uitstel ivm vrijstellingsprocedure)
- Voorstel aan het College 7 april 2008 en 29 april 2008 (fase 2 theater) + bijlagen
- Raadsinformatiebrief College 4 november 2008 (voortgang renovatie/verbouwing)
- Nota ontwerp theater De Willem (collegevoorstel 12 mei 2009)
- Voorjaarsnota 2009 en programmabegroting 2010

Verslagen vergaderingen gemeenteraad en commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken

Documenten project Sportcentrum

- Raadsvoorstel en –besluit ‘Startnotitie Toekomst overdekte sportvoorzieningen 6 november 2003
- Raadsvoorstel en –besluit ‘Principebesluit zwembad de Hooght’ 13 september 2004
- Raadsvoorstel en –besluit ‘tijdpad realisatie (on)overdekte sportvoorzieningen’ 21 maart 2005
- Raadsvoorstel en –besluit ‘realiseren nieuw zwembad, sporthallen, voorzieningen’ 25 januari 2007
- Raadsvoorstel en –besluit ‘vaststellen sportfuncties sportcentrum’ 9 oktober 2007
- Raadsinformatiebrief 25 augustus 2008
- Raadsvoorstel en –besluit ‘beschikbaarstelling krediet’, 11 februari 2010.
- Brief inzake aanbesteding en gunning Bouw Sportcentrum, 15 juni 2011
- Raadsvoorstel en –besluit inzake het naar voren halen van een investeringsdeel ten behoeve van het Sportcentrum, 8 december 2011
- Raadsvoorstel en –besluit ten behoeve van het extra krediet Sportcentrum, 28 juni 2012

Verslagen vergaderingen gemeenteraad en commissie Samenleving

Documenten wel opgevraagd, niet aanwezig bij de gemeente

Op basis van de financiële verordening Papendrecht zijn de volgende documenten opgevraagd:

- Visie op risicomanagement en visie op planning & control [naar aanleiding van startbijeenkomst: advies/notulen werkgroep]
- Beschrijving hoe risicomanagement in de organisatie is belegd, bijvoorbeeld functieduiding compliance officer of (extra) taakbeschrijving controller
- Resultaten op controle en verbeterplannen registratie bezittingen, activa en vermogen (artikel 15 lid 3 financiële verordening)
- Nota lokale heffingen (artikel 16 financiële verordening)
- Nota weerstandsvermogen en risicomanagement (artikel 17 financiële verordening)
- Nota bedrijfsvoering (artikel 20 financiële verordening)
- Nota verbonden partijen (artikel 21 financiële verordening)

Interviews

De heer R. G.Beek	gemeente Papendrecht, gemeentesecretaris/algemeen directeur
Mevrouw E. Goutziers	gemeente Papendrecht, concerncontroller
De heer S. Brouwer	gemeente Papendrecht, senior adviseur/projectcontroller en planeconoom
De heer T. Lotman	gemeente Papendrecht, projectleider Sportcentrum
De heer G.J. de Bruijn	gemeente Papendrecht, projectleider Theater De Willem

De heer C.J.M. de Bruin	Burgemeester gemeente Papendrecht
De heer A. de Graaf	Raadslid en lid Begeleidingscommissie Accountant (BCA) in Papendrecht
De heer M. C. Hoogland	Raadslid en lid Begeleidingscommissie Accountant (BCA) in Papendrecht
De heer R. T. Korteland	Wethouder gemeente Papendrecht
De heer C. Koppenol	Wethouder gemeente Papendrecht
De heer W. Kalkman	controlerend accountant gemeente Papendrecht