

Tilburg, 27 april 2010

Aan de leden van de gemeenteraad  
in afschrift aan het college van B&W,

Geachte raadsleden,

Bijgaand ontvangt u het rapport '*Garage onderbouwd? Een onderzoek naar de rol van de raad en het college bij de aankoop en exploitatie van de parkeergarage Pieter Vreedeplein*'. Op 10 maart 2010 heeft de rekenkamer haar ontwerprapport voorgelegd aan het college van B&W met het verzoek om een schriftelijke reactie. Deze reactie is als bijlage opgenomen in het onderzoeksrapport.

De rekenkamer stelt voor om over haar aanbevelingen en de reactie van het college een inhoudelijke discussie te voeren in de commissie Modern Bestuur.

drs. N.W. Gouw  
Voorzitter Rekenkamer Tilburg

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

- Bijlagen:
- Raadsvoorstel Rekenkamerrapport 'Garage onderbouwd?'
  - rapport Rekenkamer Tilburg 'Garage onderbouwd?'

## **Raadsvoorstel**

*Rekenkamerrapport 'Garage onderbouwd?'*

**Bijlagen/nummer**  
**Dienst/afdeling/sector** Rekenkamer Tilburg

Aan de raad,

**Aanleiding** De rekenkamer heeft naar aanleiding van een ingediende motie bij de begrotingsbehandeling 2010 besloten een kortlopend onderzoek uit te voeren naar de rol van de raad en het college bij de aankoop en exploitatie van de parkeergarage Pieter Vreedeplein.

**Relatie met eerdere besluiten**

- Resultaten vervolgonderzoek Pieter Vreedeplein (collegebesluit februari 2010)
- Raadsmotie 040 Onderzoek Rekenkamer parkeergarage Pieter Vreedeplein (november 2009)
- Ontwikkelingen parkeergarage Pieter Vreedeplein (collegebesluit november 2009)

Bij de secretaris van de rekenkamer is een compleet overzicht op te vragen van het besluitvormingsproces m.b.t. de aankoop en exploitatie van de parkeergarage Pieter Vreedeplein(het 'feitenrelaas').

**Uitwerking voorstel** **Onderzoeksvragen**

De centrale vragen in het onderzoek van de rekenkamer waren:

*1) Heeft het college van B&W met betrekking tot de aankoop en exploitatie van de parkeergarage Pieter Vreedeplein adequaat invulling gegeven aan de voorbereiding van kaderstelling door de raad?*

*2) Heeft de raad met betrekking tot de besluitvorming over de aankoop en exploitatie van de parkeergarage Pieter Vreedeplein adequaat invulling kunnen geven en gegeven aan kaderstelling en controle?*

### **Normenkader**

Ter beantwoording van deze vragen heeft de rekenkamer een 'normenkader aankoop en exploitatie parkeergarage Pieter Vreedeplein' opgesteld. De rekenkamer heeft vervolgens de gang van zaken rondom de aankoop en exploitatie van de parkeergarage Pieter Vreedeplein getoetst aan dit normenkader. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het normenkader uitgaat van een dualistische verhouding tussen de raad en het college. De rekenkamer is zich bewust van het feit dat het project Pieter Vreedeplein en de aankoop van de parkeergarage Pieter Vreedeplein gedeeltelijk voorbereid is in het tijdperk van het monisme.

**Belangrijkste conclusies rekenkamer**

*Geen onderlinge afspraken en spelregels tussen raad en college*

- Bij de start van het project is geen procesplan gemaakt met onderlinge afspraken en spelregels tussen raad en college. Het project is al 'werkende weg' tot stand gekomen.
- Door het ontbreken van onderlinge afspraken en spelregels is de rolverdeling tussen de raad als opdrachtgever en het college als opdrachtnemer niet altijd duidelijk geweest.
- Het college nam een aantal strategische beslissingen (waaronder het principe besluit tot aankoop van de garage) zonder de raad in de gelegenheid te stellen hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

*Proces van kaderstelling en besluitvorming onvoldoende*

- Het college heeft de raad in de opeenvolgende fases van het project in onvoldoende mate heldere probleemanalyses en mogelijke alternatieve oplossingen met hun voor- en nadelen gepresenteerd ten behoeve van het proces van kaderstelling en besluitvorming door de raad.
- Ook de raad zelf is er mede debet aan dat hij zich geen goed beeld heeft kunnen vormen van mogelijke alternatieve oplossingen, immers de raad had daar bij het college op aan kunnen dringen.
- De raad is 'willens maar niet wetens' meegegaan met de voorkeur van het college. Belangrijke politieke keuzevraagstukken, zoals ten aanzien van een procesplan Pieter Vreedeplein, een integraal parkeerbeleid en de keuze voor gemeentelijke versus marktexploitatie, hebben in onvoldoende mate expliciet en herkenbaar, ten grondslag gelegen aan de kaderstelling/besluitvorming.

*Geen SMART geformuleerde beleidskaders aanwezig*

- Afgezien van de financieel-cijfermatige sturing (budget- casu quo kredietvoting) is er niet of nauwelijks sprake van resultaatgerichte sturing door de raad. Het ontbreekt aan SMART geformuleerde beleidskaders, die evalueerbaar en resultaatgericht zijn.
- Door het afschaffen van de jaarlijkse beleidsanalyses betaald parkeren zijn de sturingsmogelijkheden van de raad voor het betaald parkeren als economische activiteit beperkter geworden.

*Informatievoorziening door het college niet op alle momenten voldoende adequaat*

- De informatievoorziening door het college aan de raad was op verschillende momenten te laat, onvolledig of anderszins niet adequaat, wat de mogelijkheden voor de raad om controle uit te oefenen en te heroverwegen en eventueel bij te sturen heeft beperkt.
- De raad heeft belangstelling getoond voor het verloop - ook in financiële zin en wat betreft de risico's - van het project Pieter Vreedeplein maar dit heeft nooit geleid tot een gestructureerde informatievoorziening aan de raad.
- Het in opdracht van het college uitgevoerde ambtelijk onderzoek geeft op cruciale punten geen antwoord, namelijk waar het de vragen en onduidelijkheden betreft over de precieze gang van zaken rond de aankoop van de parkeergarage in 2002/2003 en noch over de in 2005/2006 gerezen twijfels over de bezettings- en opbrengstramingen waarop die aankoop was gebaseerd. Evenmin wordt met argumenten onderbouwd waarom de aanname uit 2002/2003 van een 'geleidelijke groei gedurende een aanlooperperiode van vier jaar' in 2009/2010 is vervangen door de aanname - op basis van acht maanden gebruik - van een 'lichte groei'.
- Ook de rekenkamer kan op basis van de bestudeerde dossiers geen sluitend antwoord op deze vragen geven.

*Intern beheersinstrumentarium onvoldoende op orde*

- Er zijn geen duidelijke afspraken aangetroffen tussen de bij het project betrokken ambtelijke disciplines in termen van rollen, taken en verantwoordelijkheden.
- Bij de aankoop van de parkeergarage is onvoldoende onafhankelijke deskundigheid ingeschakeld voor het toetsen van de haalbaarheidsberekeningen en risico's.
- Verslaglegging en dossiervorming zijn ontoereikend om achteraf een goed en volledig beeld te kunnen vormen.

**Aanbevelingen rekenkamer**

De rekenkamer komt tot de volgende aanbevelingen:

*1) Stel als raad een speciale procedure vast met daarin tenminste procesafspraken over het besluitvormingsproces en de informatievoorziening bij grote projecten.*

Met een speciale procedure dwingt de raad aan de voorkant van een groot en complex proces heldere en duidelijke procesafspraken af met het college. Dit houdt in dat voor de start van een groot project niet alleen een adequaat inhoudelijk (SMART geformuleerd) en financieel kader wordt vastgesteld (bij voorkeur via een 'startnotitie'), maar ook dat er afspraken worden gemaakt over de procesgang, rolverdeling en de informatievoorziening tijdens het project. Op zijn minst dienen de besluitvormingsmomenten helder te zijn en de procesgang bij eventuele (grote) afwijkingen van het project. Overweeg om de griffie de uitvoering van deze afspraken te laten bewaken.

*2) Betrek bij de behandeling van de collegenota 'lessen van Midi-dossier' tevens de volgende suggesties:*

- *Countervailing power/onafhankelijke control (financieel en niet-financieel) binnen het ambtelijk apparaat goed en op de juiste plaats te borgen.*
- *Al in de startfase van een groot project te werken met risicoanalyses welke uitgaan van verschillende scenario's en bandbreedtes met betrekking tot eindsaldo's aan opbrengsten.*
- *Het 'besluitvormingsprotocol voor vastgoed- en gebiedsontwikkelingen' uit te breiden met de bestuurlijke besluitvormingsmomenten en de beoogde informatievoorziening richting de raad.*
- *Ontwikkel geen nieuwe checklist ten behoeve van uw sturende en controlerende rol. Ga over tot het gebruik van een van de bestaande checklisten. Die zijn zeer goed bruikbaar en 1 op 1 over te nemen.*

Een belangrijke actielijn uit de collegenota 'lessen uit het Midi-dossier' is gericht op het beter borgen van het kritisch vermogen binnen de organisatie. De rekenkamer onderschrijft dit principe als noodzakelijke randvoorwaarde voor een goede beheersing van grote projecten. Ten behoeve van een verbeterde beheersing van grote projecten vindt de rekenkamer dat de aandacht gericht moet zijn op het organiseren en positioneren van een 'countervailing power' (onafhankelijke controle) binnen het ambtelijk apparaat.

**Reactie college en opvatting rekenkamer**

Op 10 maart 2010 heeft de rekenkamer een ontwerprapport aan het college voorgelegd voor een schriftelijke reactie. In bijgevoegd definitief rekenkamerrapport is de complete reactie als bijlage opgenomen.

## ***gemeente Tilburg***

In zijn reactie brengt het college de conclusie van haar eigen (ambtelijk) onderzoek in herinnering. *'Aan de basis van het ontstane probleem staat een rekenfout, die niet tijdig gecorrigeerd is. Het is altijd goed om procedures van de raad aan te scherpen, doch is het de vraag of daarmee deze fout voorkomen had kunnen worden'*.

De rekenkamer deelt deze opvatting niet. De rekenkamer is van mening dat een heldere procedure bijdraagt aan een deugdelijke besluitvorming waarin voorstellen en mogelijke alternatieven goed worden afgewogen op basis van tijdige en betrouwbare informatie. De rekenkamer komt daarom met een aanbeveling om een speciale procedure 'grote projecten' vast te stellen. Een dergelijke procedure helpt raadsleden om meer grip te krijgen op het (besluitvormings)proces. Het wordt raadsleden aan de voorkant van een groot project duidelijk welke informatie en wanneer ze die informatie kunnen verwachten. Wanneer de informatie niet aan de eisen voldoet zou de raad deze kunnen terugsturen en het college opdragen om de ontbrekende of betere informatie alsnog te leveren. De rekenkamer heeft in haar onderzoek een aantal vraagtekens geplaatst bij het verloop van een aantal (raads)processen. Zo plaatst zij vraagtekens bij de wijze waarop het raadsvoorstel over het krediet voor de aankoop in (juli 2003) is voorbereid. Inhoudelijk ontbrak in het raadsvoorstel o.a. een toelichting waarom ondanks de gestegen aankoopprijs van de kleiner geworden parkeergarage, die volgens eerdere berekeningen al een tekort had van meer dan € 10 miljoen, nu niet meer verliesgevend was. Ook in procedurele zin heeft de rekenkamer vraagtekens gezet o.a. bij de 'inloopbijeenkomst' waar leden van de commissie Economie onder ambtelijk toezicht vertrouwelijke gegevens mochten inzien. De rekenkamer is daarnaast van opvatting dat de raad erop moet kunnen vertrouwen dat berekeningen waarop besluitvorming is gebaseerd betrouwbaar en grondig zijn.

Volledigheidshalve wil de rekenkamer nog opmerken dat het niet gaat om enkel een 'rekenfout'. In de ambtelijke quick scan (behandeld in college van 17 november 2009) wordt geconcludeerd dat 'met name op de aannames rond de bezettingspercentages destijds een behoorlijke fout is gemaakt' en dat daarbij mogelijk meegespeeld heeft 'dat informatie een aantal keren is doorgegeven (van de parkeerbeheerder naar de projectleider naar de financieel deskundige van de gemeente naar Fakton) en dat daarmee informatie verloren is gegaan' en ook kon geconstateerd worden dat 'geen onafhankelijke derde van een afstand heeft gekeken of aannames juist waren'.

Naar aanleiding van de reactie van het college heeft de rekenkamer een eerdere aanbeveling (m.b.t. risicoanalyse t.b.v. de programmabegroting) laten vervallen.

**Samenvatting voorstel** De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

- 1) *Stel als raad een speciale procedure vast met daarin tenminste procesafspraken over het besluitvormingsproces en de informatievoorziening bij grote projecten.*
- 2) *Betrek bij de behandeling van de collegenota 'lessen van Midi-dossier' tevens de volgende suggesties:*
  - *Countervailing power/onafhankelijke control (financieel en niet-financieel) binnen het ambtelijk apparaat goed en op de juiste plaats te borgen.*
  - *Al in de startfase van een groot project te werken met risicoanalyses welke uitgaan van verschillende scenario's en bandbreedtes met betrekking tot eindsaldo's aan opbrengsten.*
  - *Het 'besluitvormingsprotocol voor vastgoed- en gebiedsontwikkelingen' uit te breiden met de bestuurlijke besluitvormingsmomenten en de beoogde informatievoorziening richting de raad.*
  - *Ontwikkel geen nieuwe checklist ten behoeve van uw sturende en controlerende rol. Ga over tot het gebruik van een van de bestaande checklisten. Die zijn zeer goed bruikbaar en 1 op 1 over te nemen.*

De Rekenkamer stelt voor over haar beide aanbevelingen en de reactie van het college een inhoudelijke discussie te voeren in de commissie Modern Bestuur.

**Datumvoorstel** Wij stellen voor dit voorstel aan de orde te stellen in de vergadering van de raadscommissie Modern Bestuur op 7 juni 2010 en de raadsvergadering van 21 maart 2010.

**Eindvoorstel** Als daartoe aanleiding is, zullen wij in het eindvoorstel ons standpunt naar aanleiding van de behandeling van dit voorstel in de raadscommissie verwoorden.

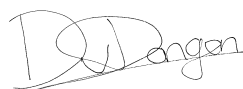
**Verwijzing naar bijlagen** Rapport 'Garage onderbouwd?' 27 april 2010 (inclusief de reactie van het college op het (ontwerp)rapport d.d. 14 april 2010).

**Verwijzing naar ontwerpbesluit(en)** Een ontwerpbesluit is bijgevoegd.

Tilburg, 27 april 2010

Rekenkamer Tilburg,  
de secretaris,  
VAN DONGEN

de voorzitter,  
GOUW



## **Raadsbesluit**

De raad van de gemeente Tilburg;

- gezien het voorstel van de Rekenkamer Tilburg;

### ***Besluit:***

Een speciale procedure vast te stellen met daarin tenminste procesafspraken over het besluitvormingsproces en de informatievoorziening bij grote projecten.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van ... ..

de griffier,

de voorzitter,

## **Raadsbesluit**

De raad van de gemeente Tilburg;

- gezien het voorstel van de Rekenkamer Tilburg;

### ***Besluit:***

Het college opdracht te geven om de aanbevelingen gedaan door de rekenkamer te betrekken bij het verbetertraject dat ingezet wordt naar aanleiding de 'Lessen van Midi-dossier'.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van ... ..

de griffier,

de voorzitter,