

‘Regeren en informeren’

Onderzoek Informatievoorziening complexe projecten

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Juni 2014

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Bevindingen	1
Conclusies	3
Aanbevelingen	4
1 Inleiding	6
1.1 Vraagstelling en afbakening	6
1.2 Onderzoeksaanpak	8
1.3 Kader	8
1.4 Leeswijzer	9
2 Regels en afspraken over informatievoorziening	10
2.1 Gemeentewet	10
2.2 Handvest	11
2.3 Overige documenten	12
2.4 Normenkader	13
2.5 Beantwoording deelvragen	16
3 Drie projecten	17
3.1 Bartenbrug	17
3.1.1 Omschrijving casus	17
3.1.2 Tijdlijn	18
3.2 Parkeergarage Hekellaan	19
3.2.1 Omschrijving casus	19
3.2.2 Tijdlijn	19
3.3 Centrumplan Rosmalen	20
3.3.1 Omschrijving casus	20
3.3.2 Tijdlijn	21
4 Informatievoorziening aan de raad	22
4.1 Passieve informatieplicht	22
4.2 Actieve informatieplicht	25
4.2.1 Instrumenten	26
4.2.2 Informatie over kosten bekostiging	30
4.2.3 Informatie over optredende problemen	31
4.3 'Geheime informatie'	31
4.4 Informatievoorziening en de normen	34
4.5 Bevindingen over de informatievoorziening	35
5 Percepties over informatievoorziening	37
5.1 Percepties van college en organisatie	37
5.1.1 Passieve informatieplicht	37
5.1.2 Actieve informatieplicht	38
5.1.3 'Geheime informatie'	41
5.2 Percepties van de raad	43
5.2.1 Passieve informatieplicht	43

5.2.2	Actieve informatieplicht	44
5.2.3	'Geheime informatie'	46
5.3	Percepties gewogen	48
5.4	Bevindingen over de oordelen ten aanzien van de informatievoorziening	50
6	Communicatie met media en belanghebbenden	51
6.1	Communicatie met de media	51
6.2	Communicatie met belanghebbenden	53
6.3	Beschouwing	57
6.4	Bevindingen over de communicatie met media en belanghebbenden	57

Bijlagen

1	Geraadpleegde bronnen
2	Lijst van geïnterviewde personen
3	Invulling basismodel informatievoorziening
4	Toetsing aan het normenkader
5	Reactie college van Burgemeester en Wethouders
6	Nawoord Rekenkamercommissie

Samenvatting

Onderzoeksvragen

De Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch heeft onderzoek gedaan naar de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van drie verschillende cases: de Bartenbrug, de bouw van de garage aan de Hekellaan (Vonk en Vlam) en de ontwikkeling van het Centrumplan Rosmalen. De centrale vragen in dit onderzoek zijn:

1. *Hoe luiden de (wettelijke) regels en afspraken voor de actieve en passieve informatieplicht binnen de gemeente 's-Hertogenbosch, en is uitvoering gegeven aan deze regels en gemaakte afspraken in de daarvoor geselecteerde cases?*
2. *Zijn in de geselecteerde cases de regels gehanteerd en afspraken nagekomen met betrekking tot de communicatie en toezeggingen richting belanghebbenden?*

Aanpak

Aan de hand van het Handvest actieve informatieplicht dat in 2004 is opgesteld en door het toenmalige college als leidraad voor zijn handelen werd genomen, en andere relevante documenten van de gemeente is een normenkader opgesteld. Hiermee toetsen we of de passieve en actieve informatievoorziening voldoet aan die gestelde normen. Het onderzoek analyseert ook de wijze van informatievoorziening. Cultuur- en houdingsaspecten worden daarbij van wezenlijk belang geacht voor de kwaliteit van de informatievoorziening. Het onderzoek is uitgevoerd door bestudering van informatie die in de afgelopen raadsperiode (2010–2014) is gewisseld en door sleutelpersonen binnen de gemeente te interviewen: raadsleden, collegeleden, vertegenwoordigers van de ambtelijke leiding en de betrokken projectleiding. Het onderzoek richt zich zowel op de feitelijke informatievoorziening als op de perceptie van de informatievoorziening bij de raad, collegeleden en ambtelijke organisatie. Passieve informatieplicht betreft mondelinge of schriftelijke beantwoording door college of de burgemeester van vragen die raadsleden schriftelijk stellen of die zij mondeling tijdens raadscommissievergaderingen of raadsvergaderingen stellen. Actieve informatievoorziening betreft het uit eigener beweging verstrekken van informatie vanuit het college aan de raad, die de deze nodig heeft voor zijn kaderstellende en controlerende rol. Het onderzoek naar de passieve en actieve informatievoorziening gaat in op:

1. compleetheid en kwaliteit van de informatie;
2. omgaan met informatie waaraan geheimhouding is opgelegd, vanwege een gemeentelijke onderhandelingspositie, een commercieel belang of een lopende juridische procedure;
3. gebruik van raadsinformatiebrieven en andere instrumenten om de raad te informeren over bijvoorbeeld het verschuiven van kaders;
4. timing van het informeren van de raad over problemen die optreden in een project.

Bevindingen

Op het vlak van de passieve informatievoorziening handelt het college over het algemeen in overeenstemming met het normenkader. Op vragen van raadsleden wordt ingegaan en het college geeft beargumenteerd aan als een vraag niet, niet volledig of niet tijdig kan worden beantwoord. Raadsleden waarderen het dat het college geen verschil maakt in beantwoording van vragen van de oppositie of van de coalitiepartijen. Open vragen worden beantwoord met een uitgebreid antwoord. Gesloten vragen worden op een bevestigende of ontkennende wijze

beantwoord. Wel vinden raadsleden deze antwoorden vaak te kort, en beleven ze dit als een afhoudende opstelling.

De praktijk van actieve informatieplicht wordt niet consequent toegepast volgens de normen. Ook wordt het Handvest actieve informatieplicht dat in 2005 is opgesteld, door college en ambtelijke organisatie niet gebruikt als leidraad voor informatievoorziening aan de raad. De raad zelf heeft de afgelopen jaren ook niet teruggegrepen op het Handvest. Er wordt bestuurlijk en ambtelijk niet gestuurd op de afspraken die in het Handvest zijn vastgelegd. Het college is bijvoorbeeld in een aantal gevallen bij het project Bartenbrug terughoudend geweest met het informeren van de raad over risico's en problemen. Bij de Hekellaan heeft het college de raad wel actief geïnformeerd over bijzondere omstandigheden, en is de communicatie en informatievoorziening expliciet georganiseerd. Bij kleine projecten die door omstandigheden complex worden, zoals bij de Bartenbrug, is dit niet het geval. In het project Centrumplan Rosmalen is de informatievoorziening in eerste instantie gericht op de positie die de gemeente heeft ingenomen als plan vaststellende overheid. De communicatie tussen college en raad is bij verandering van de positie van de gemeente begin 2014 pas beperkt op gang gekomen.

De kwaliteit van de actieve informatievoorziening wordt in meerdere gevallen door de raadsleden als onvoldoende beoordeeld. In een aantal gevallen informeert het college de raad in raadsinformatiebrieven over verschuiving van kaders zonder een expliciet besluit tot wijziging van de kaders aan de raad voor te leggen of de raad op andere wijze bij de veranderingen in de kaders te betrekken. In gevallen waarbij het om mededelingen inzake onontkoombare extra uitgaven gaat, worden deze achteraf bij de begrotingsbehandeling geformaliseerd. Deze werkwijze, die past bij de bevoegdheid van het college bij onontkoombare uitgaven, roept bij raadsleden het gevoel op dat zij voor voldongen feiten worden geplaatst en dat college en ambtelijke organisatie afhoudend zijn tegenover de raad. Het initiatief om (mededelingen over) onontkoombare budgetoverschrijdingen te bespreken in de raad, wordt aan de raadsleden overgelaten. Die besprekingen worden niet door het college geïnitieerd.

De jaarstukken, begroting en jaarverslag worden in beperkte mate gebruikt om de gemeenteraad te informeren over projecten. In de raadsdebatten over de begroting wordt nagenoeg niet over de complexe projecten gesproken. Gebleken is dat de raad meerdere malen de gelegenheid om over de kaders te spreken en om actief (bij) te sturen onbenut heeft gelaten. Enerzijds als gevolg van de wijze van informeren door het college, anderzijds is dit het gevolg van het (niet) handelen van de raad zelf.

De omgang met informatie die kwetsbaar word geacht (uit een oogpunt van openbaarheid) en daarnaast de omgang met informatie waarop geheimhouding is opgelegd (hierna ook: 'geheime informatie') dragen in belangrijke mate bij aan deze negatieve beoordeling van raadsleden. Dit geldt ook voor de wijze waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd over wijzigingen in de kaders van projecten.

Het college en de ambtelijke organisatie worstelen met het omgaan met 'geheime informatie'. Zij kiezen er voor de raad zo min mogelijk te informeren als er vraagstukken van openbaarheid naar externen kunnen spelen. En in elk geval zolang informatie in hun ogen van invloed kan zijn op onderhandelingsposities, of in geval van een commercieel belang of een juridische procedure. Alternatieve wegen worden niet bewandeld.

Het onderzoek brengt in dat verband factoren in beeld die vanuit de organisatie of het college mogelijk van invloed zijn op de wijze van informatievoorziening.

In de ambtelijke organisatie is de aandacht primair gericht op effectieve uitvoering van projecten en het behalen van resultaten voor de kernen Den Bosch en Rosmalen. Het college gaat daar grotendeels in mee, maar hecht ook aan de waarde aan het tijdig betrekken van en

adequate communicatie met de raad, media en burgers. Waar er bij de ambtelijke organisatie de wens bestaat om meer informatie op vertrouwelijke en informele wijze te delen met de raad, hechten het college en de raad belang aan de openheid en openbaarheid van informatie. Zowel door het college als door de raad wordt sporadisch 'geheime informatie' gedeeld.

In het onderzoek is afzonderlijk aandacht geschonken aan de rol van de media bij de informatievoorziening aan de raad en aan communicatie met burgers en andere belanghebbenden. Het onderzoek laat zien dat er voor de relatie met de media binnen de gemeente regels zijn opgesteld die ook worden nagevolgd. Desondanks bestaat bij een deel van de raadsleden de perceptie dat informatie in sommige gevallen eerder en uitgebreider bekend is bij de media en burgers. Deze perceptie leidt tot het gevoel dat de raad onvoldoende zijn volksvertegenwoordigende rol kan invullen.

De gemeente blijkt de communicatie met belanghebbenden zorgvuldig te organiseren. In de perceptie van raadsleden loopt die communicatie ook goed. Waar er onvrede bestaat over de communicatie met belanghebbenden betreft dit hoofdzakelijk de inhoud van de boodschap, en niet zozeer het proces of de kwaliteit van de informatie die de gemeente aan belanghebbenden verstrekt.

Conclusies

Op grond van het onderzoek naar de informatievoorziening in complexe projecten van 's-Hertogenbosch trekken wij de volgende conclusies over de informatievoorziening.

1. De beantwoording van vragen door het college aan de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch (de passieve informatievoorziening) over complexe projecten is over het algemeen van voldoende kwaliteit als het gaat om het beantwoorden van specifiek gestelde raadsvragen. Met dien verstande dat te korte beantwoording van vragen in een aantal gevallen heeft geleid tot de beleving van raadsleden dat er sprake is van een afhoudende opstelling. In een aantal gevallen geeft het college aan dat een antwoord op vragen van raadsleden slechts beperkt mogelijk is, in verband met strijdigheid met het openbaar belang. De onderbouwing hiervan is meestal beperkt en het college informeert de raad later, of niet.
2. De actieve informatievoorziening aan de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch is in meerdere gevallen onvoldoende gebleken om de kaderstellende en controlerende rol goed in te vullen. De raad wordt onvoldoende in stelling gebracht. De belangrijkste oorzaak hiervan is ten eerste een organisatiecultuur waarbinnen het krijgen van een scherp omlijnd beeld over hoe en wanneer de raad in stelling te brengen geen prioriteit heeft. De tweede oorzaak is de omgang van het college en de organisatie met dossiers waar men met externe openbaarheid worstelt en het omgaan met informatie als het college daaraan geheimhouding oplegt aan raadsleden. Het college kan de raad eerder informeren en betrekken bij onvoorziene ontwikkelingen in een project en wijziging van de kaders aan de orde stellen. Wijzigingen in de context en collegebesluiten over aanpassing van eerder genomen raadsbesluiten worden meerdere keren aan de gemeenteraad 'medegedeeld' zonder dat de raad door het college in positie wordt gebracht om zelf een besluit te nemen.
3. Er is geen evenwichtige balans tussen het effectief inzetten van publieke middelen en de mogelijkheden om het politieke proces transparant te faciliteren. De ambtelijke organisatie is primair gericht op het effectief uitvoeren van projecten en realiseren van werken in de leefomgeving. Binnen een deel van de organisatie bestaat de cultuur dat men pas met informatie over gerezen problemen binnen een project naar buiten wil treden, als daarbij ook al de oplossingen of oplossingsrichtingen kunnen worden aangereikt. De cultuur en houding die hieraan ten grondslag ligt belemmert het tot stand komen van gedeeld begrip,

en maakt dat zaken verschillend worden geïnterpreteerd, en dus ook verschillend gepercipieerd. Dit leidt tot een gebrek aan vertrouwen richting de ambtelijke organisatie en het college als het gaat om het informeren van de gemeenteraad. Dit is schadelijk voor de samenwerking tussen raad, college en organisatie en voor de kwaliteit van het politieke proces

4. De raad zelf maakt onvoldoende gebruik van zijn recht om informatie die beschikbaar is te agenderen en te bespreken met het college. De raad benut zelf zijn mogelijkheden om de kaderstellende en controlerende rol in te vullen onvoldoende. De raad mist ook ervaring met het omgaan met geheime informatie in het raadsdomein.
5. Dat het handvest slechts een papieren werkelijkheid is, is een gevolg van de beschreven cultuur van pas communiceren als de oplossing gelijktijdig kan worden voorgelegd. Het vergt een cultuuromslag om dit te veranderen.
6. De informatieverstrekking van het college en de organisatie aan de media en belanghebbenden voldoet aan de normen en interne werkafspraken. De snelheid van digitale informatievoorziening en circulatie ligt tegenwoordig echter zo hoog, dat bij raadsleden de beleving bestaat dat burgers en de media in sommige gevallen beter op de hoogte zijn van nieuwe ontwikkelingen dan de raad. Dit gaat in de beleving van raadsleden ten koste van de invulling van de volksvertegenwoordigende rol.
7. De meningen van college en ambtelijke organisatie lopen uiteen met betrekking tot het hanteren van de actieve informatieplicht. Men is het eens over het soms te uitvoerende karakter van raadsvragen.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek bevelen wij de raad aan:

1. Het initiatief te nemen om het Handvest actieve informatieplicht richtsnoer voor het handelen te laten zijn. Dit vergt een cultuuromslag in het denken binnen de gemeentelijke organisatie over de wijze van communiceren met de raad. Het veranderen van de wijze van denken zoals die binnen de organisatie is ingeslepen is een proces dat niet vanzelf gaat, en tijd en aandacht vergt. Vraag het college om een plan van aanpak hiertoe op te stellen met meetpunten en meetmomenten.
2. Vast te houden aan de geldende wettelijk-juridische regelingen en aan de Bossche regelgeving over informatieplicht en over geheimhouding en opheffing daarvan.
3. Het college te verzoeken minimaal één keer per jaar te rapporteren over de voortgang van complexe projecten, op basis waarvan de raad zo nodig een standpunt in kan nemen wanneer de ontwikkelingen hierom vragen. Besteed in de rapportages aandacht aan de stand van zaken en inhoudelijke ontwikkelingen van complexe projecten, ongeacht het wel of niet optreden van afwijkingen van de gestelde kaders. Maak met het college de afspraak dat een aparte rapportage wordt opgesteld, die eventueel als bijlage bij de jaarstukken kan worden opgenomen. De bestuursmonitor Werk in Uitvoering kan hierbij als basis dienen. In de rapportage dient duidelijk te zijn hoe een complex project zich ontwikkelt in de loop der tijd en hoe dit zich verhoudt tot de oorspronkelijke planning. Regel dat de rapportage in een jaarlijks te beleggen informatiebijeenkomst wordt besproken tussen raad en college. Maar indien tussentijdse onvoorziene ontwikkelingen in een complex project dit vragen, moet niet worden gewacht met de informatievoorziening door het college.
4. De kwaliteit van vragen stellen aan het college te doen verbeteren. Voorzie vragen van een uitleg en context, stel open vragen en nodig het college en organisatie ook in te gaan op de 'geest' van de vraag. Spreek het college aan op de verantwoordelijkheid en het belang om

de raad goed te informeren en roep het college op de beantwoording van vragen niet te beperken tot een letterlijke beantwoording van de vraag.

5. Neem als raad vaker het initiatief onderwerpen inhoudelijk te agenderen indien deze raken aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad.
6. Een jaar na vaststelling van dit rapport en het bijbehorende raadsvoorstel de opvolging van de aanbevelingen te evalueren. Leg deze evaluatie vast in de agenda van de raad voor 2015.

1 Inleiding

De Rekenkamercommissie van 's-Hertogenbosch heeft onderzoek uitgevoerd naar de regels, afspraken en uitvoering van de actieve en passieve informatieplicht en naar communicatie met belanghebbenden rond complexe projecten in de gemeente. Een aanleiding voor het onderzoek vormde de informatievoorziening rond de aanleg van de Bartenbrug en de reacties daarop vanuit de gemeenteraad. Als Rekenkamercommissie hebben wij ons niet willen beperken tot de gang van zaken rond de Bartenbrug en heeft de vraagstelling verbreed. Wij hebben er voor gekozen om onderzoeksvragen te beantwoorden aan de hand van onderzoek naar drie actuele projecten:

- Aanleg van de Bartenbrug.
- Bouw van de parkeergarage Hekellaan als onderdeel van het project Stadswalzone.
- Planvorming Centrumplan Rosmalen.

In dit hoofdstuk presenteren we de vraagstelling van het onderzoek, de onderzoeksaanpak en het analysekader.

1.1 Vraagstelling en afbakening

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Hoe luiden de (wettelijke) regels en afspraken rondom de actieve en passieve informatieplicht binnen de gemeente 's-Hertogenbosch, en is uitvoering gegeven aan deze regels en gemaakte afspraken in de daarvoor geselecteerde cases?
 - 1.1. Hoe luiden de regels en afspraken rondom de actieve en passieve informatieplicht in 's-Hertogenbosch?
 - 1.2. Welk normenkader kan van de regels en afspraken worden afgeleid voor de beoordeling de uitvoering van de informatieplicht bij complexe projecten?
 - 1.3. Welke informatie heeft het college aan de raad verstrekt over de geselecteerde projecten?
 - 1.4. Wat is de kwaliteit van de informatie die het college aan de raad heeft verstrekt over de geselecteerde projecten? Hoe beoordelen raadsleden die kwaliteit?
 - 1.5. Op welke momenten tijdens de projecten, heeft het college aan de raad informatie verstrekt? Hoe beoordelen raadsleden de timing van de informatieverstrekking?
 - 1.6. Hoe verhoudt de informatievoorziening aan de raad zich tot de berichtgeving over de projecten in de media?
2. Zijn in de geselecteerde cases de regels gehanteerd en afspraken nagekomen met betrekking tot de communicatie en toezeggingen richting belanghebbenden?
 - 2.1. Welke informatie is tijdens de projecten aan de belanghebbenden verstrekt door de gemeente?
 - 2.2. Op welke momenten in het project is aan belanghebbenden informatie verstrekt door de gemeente?
3. Welke aanbevelingen zijn er voor eventuele verbetering van de huidige situatie?

Afbakening

Het onderzoek richt zich primair op informatievoorziening door het college en de ambtelijke organisatie naar de gemeenteraad en naar burgers bij complexe projecten. De drie projecten zijn projecten met uiteenlopende kenmerken. De Bartenbrug is in zijn essentie een relatief eenvoudig project, dat door de technische complicaties en door vraagstukken in de interactie tussen gemeente en opdrachtnemer(s) een complex project is geworden. Een ruimtelijk ontwikkelingsproject als Centrumplan Rosmalen is naar zijn aard een samengesteld en complex project. In dit project is ook nog sprake van afhankelijkheid van externe initiatiefnemers. Het project parkeergarage Hekellaan (of: Vonk en Vlam) maakt onderdeel uit van het integrale project Zuiderpark-Stadswalzone.

Mede vanwege de verschillen tussen de projecten is niet zozeer getracht deze met elkaar te vergelijken, maar zijn de projecten gebruikt om te illustreren op welke wijzen in de gemeente 's-Hertogenbosch invulling wordt gegeven aan de passieve en actieve informatieplicht en aan de communicatie met belanghebbenden.

Het onderzoek richt zich op drie cases. Bij casusonderzoek speelt te allen tijde het vraagstuk van representativiteit. In dit onderzoek trachten we mechanismen van de informatievoorziening tussen college en gemeenteraad in 's-Hertogenbosch inzichtelijk te krijgen, zonder te pretenderen daarmee een volledig representatief beeld voor de situatie in de gemeente te verkrijgen. Inzicht in de mechanismen kan er echter toe leiden dat op onderdelen de informatievoorziening verder wordt geoptimaliseerd, gericht op bevordering van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Het onderzoek heeft zich gericht op de beantwoording van de vragen voor de raadsperiode 2010-2014 tot 1 juni 2014. Alle drie projecten hebben een historie die verder terug gaat. Die van het Centrumplan Rosmalen zelfs tot in de jaren negentig van de vorige eeuw. Informatie uit de eerdere perioden is wel betrokken voor de beschrijving maar is niet geanalyseerd met het oog op de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Het onderzoek richt zich voorts op de informatievoorziening vanuit de gemeentelijke organisatie en het college. In het onderzoek zijn geen andere partijen betrokken, zoals burgers, bedrijven en vertegenwoordigers van de media. Percepties van deze partijen zijn in het onderzoek meegenomen, voor zover zij op schrift zijn gesteld en in bezit zijn van de gemeente of anderszins openbaar zijn (zoals berichten in de media).

Tenslotte wijzen wij er op dat dit onderzoek gaat over de informatievoorziening over projecten. Onvrede daarover bij raadsleden ligt mede ten grondslag aan dit onderzoek. Wij hebben er voor gewaakt onvrede over informatievoorziening niet te vermengen met mogelijke onvrede over of kritiek op inhoud en effecten van de projecten zelf.

Aan dit rapport ligt onderzoek ten grondslag dat is uitgevoerd door onderzoekers van KplusV organisatieadvies uit Arnhem: dr. W.M. (Martijn) Dekker, drs. B. (Barn) Geurts en dr. H.P. (Henry) Potman.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek naar de drie projecten heeft gelopen van 20 februari tot eind april 2014. De aanpak bestaat uit twee delen. Ten eerste bestudering en analyse van schriftelijke documenten over de drie projecten. De lijst met geraadpleegde documenten is opgenomen in Bijlage 1. Ten tweede gesprekken met enkele sleutelpersonen: projectleiding, de verantwoordelijke directeuren en de betrokken portefeuillehouders. Daarnaast is een groeps gesprek gehouden met leden van de raadscommissie ROB en is met de griffier van de gemeenteraad gesproken. De korte gespreksverslagen zijn voor akkoord voorgelegd aan de geïnterviewde personen. De lijst met personen met wie is gesproken treft u in Bijlage 2.

Het conceptrapport is op 30 juni 2014 voor hoor en wederhoor voorgelegd aan het college. De reactie van het college treft u aan in bijlage 5.

1.3 Kader

Beoordelingskader

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft een handvest voor de invulling van de informatieplicht opgesteld. Het handvest geeft invulling aan de artikelen 60, 169 en 180 van de Gemeentewet. Deze artikelen regelen respectievelijk de openbaarmaking van de collegebesluitenlijst, de informatieverstrekking van het college aan de raad en de informatievoorziening van de burgemeester aan de raad. Het college en zijn leden geven de raad de inlichtingen die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn kaderstellende en controlerende taak. De raad en raadsleden hebben drie rollen:

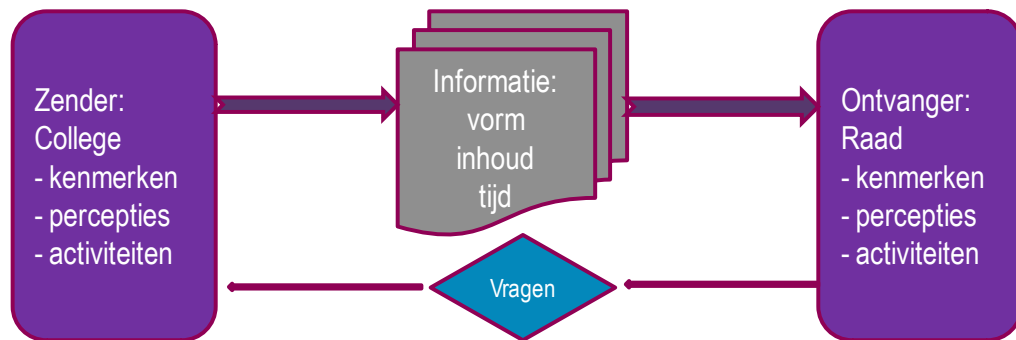
- Volksvertegenwoordigende rol (op grond van artikel 7 van de Gemeentewet).
- Kaderstellende rol (inhoud, financieel, regels).
- Controlerende rol.

Het Handvest wordt besproken in hoofdstuk 2 van dit rapport. Het is samen met enkele andere documenten de basis voor het normenkader aan de hand waarvan we de informatievoorziening rond de projecten hebben beoordeeld.

De beoordeling van de rechtmatigheid staat centraal in de beantwoording van het tweede deel van de eerste onderzoeksvraag: geven het college en de gemeentelijke organisatie uitvoering aan de regels en gemaakte afspraken die in het Handvest en enkele andere documenten zijn vastgelegd?

Analysekader

Voor de verdere analyse van de informatievoorziening is een kader gebruikt. Dat is gebaseerd op het basismodel van communicatie: zender, boodschap, ontvanger. Het model biedt de mogelijkheid om politiek-bestuurlijke factoren in het onderzoek te betrekken. Daarmee wordt de bestuurskundige context, met de duale verhouding tussen college en raad, van de uitvoering van de informatieplicht in het onderzoek betrokken.



Figuur 1. Model informatievoorziening college – raad

In Bijlage 3 zijn de onderdelen van dit model ingevuld voor de drie cases.

Bovenstaande weergave van de informatievoorziening mag niet leiden tot de opvatting dat informatievoorziening aan de hand van een mechanistisch beschreven relatie tussen twee partijen kan worden geanalyseerd. Communicatie speelt zich bijna altijd af tussen meer dan twee partijen. De perceptie van twee partijen over elkaars handelingsperspectieven verandert vaak pas door de inbreng van derden.

Bij het onderdeel kenmerken zijn cultuur- en houdingsaspecten van wezenlijk belang voor de kwaliteit van de communicatie. Is het oogmerk van communicatie bijvoorbeeld gericht op strategisch handelen dan wel het bereiken van gedeeld begrip? Is er sprake van een op leren gerichte cultuur dan kenmerken oplossingen zich vaak door perspectiefwijzigingen. Leren betreft dan het veranderen van het kader zelf, de 'achtergrond' waartegen zaken, relaties, ideeën etc. worden geïnterpreteerd. Ook houdingsaspecten beïnvloeden de wisselwerking tussen partijen, en daarmee de perceptie op elkaars handelen. Is de houding gericht op het overtuigen van anderen of is ze gericht op het begrijpen van zaken?

1.4 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk begint met het beantwoorden van de eerste deelvragen. Het gaat in op de regels voor de passieve en actieve informatieplicht die zijn af te leiden uit de Gemeentewet en uit het Handvest dat de gemeente 's-Hertogenbosch naar aanleiding daarvan heeft opgesteld. Daaraan gekoppeld zijn normen toegevoegd die zijn af te leiden uit de regels en afspraken. Het hoofdstuk mondt uit in een normenkader waartegen de praktijk in de drie projecten wordt afgezet.

In het derde hoofdstuk schetsen we kort de projecten waarvan de uitvoering van de informatieplicht is onderzocht. Het hoofdstuk bevat kort de historie en kenmerken van de projecten die alle drie een verschillend karakter hebben.

In hoofdstuk 4 beschrijven en analyseren we de feitelijke informatievoorziening door het college aan de raad. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op welke informatie is verstrekt, wat de kwaliteit van deze informatie is en wat de timing van deze informatie is.

In het vijfde hoofdstuk gaan we in op de percepties van college en raad bij de informatievoorziening.

In hoofdstuk zes gaan we daarna in op de communicatie met de media en belanghebbenden tijdens grote projecten.

2 Regels en afspraken over informatievoorziening

In dit hoofdstuk geven we de regels en afspraken voor actieve en passieve informatieplicht in de gemeente. De informatievoorziening van het college aan de raad kent een wettelijk kader en er zijn aanvullend afspraken gemaakt. Achtereenvolgens geven we de regels van de Gemeentewet 2002 en de regels uit het 'Handvest actieve informatieplicht' dat in de gemeente is opgesteld. Daarnaast zijn er regels af te leiden uit documenten die de werkwijze van de gemeenteraad regelen. Ook zijn er raadsuitspraken over informatievoorziening. Zo heeft de toenmalige gemeenteraad richtinggevende uitspraken gedaan naar aanleiding van het onderzoek naar de gang van zaken rond de bouw van de parkeergarage onder het stadskantoor uit 2005 gemeente.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

- 1.1 Hoe luiden de regels en afspraken rondom de actieve en passieve informatieplicht in 's-Hertogenbosch?
- 1.2 Welk normenkader kan van de regels en afspraken worden afgeleid voor de beoordeling de uitvoering van de informatieplicht bij complexe projecten?

2.1 Gemeentewet

De Gemeentewet van 2002 regelt in de artikelen 155, 169 lid 3 en 4 en 180 lid 3 de passieve informatieplicht. De passieve informatieplicht behelst dat het college of de burgemeester de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen verstrekt. Het gaat hier met andere woorden om beantwoording van de vragen die raadsleden schriftelijk stellen of die zij mondeling tijdens raadscommissievergaderingen of raadsvergaderingen stellen. Artikel 155 tweede lid regelt dat een of meer raadsleden de raad kunnen vragen om een interpellatiedebat met het college over een onderwerp.

De actieve informatieplicht behelst dat het college uit eigener beweging de raad al die informatie verschaft die hij nodig heeft voor zijn kaderstellende en controlerende taak, en wordt in de Gemeentewet geregeld in de artikelen 60 derde lid (over openbaarheid van collegebesluiten), 169 tweede lid en artikel 180 derde lid.

Als er sprake is van strijd met het openbaar belang kan het college (bij hoge uitzondering) de informatieverstrekking aan de raad geheel of gedeeltelijk achterwege laten. De bepalingen in de Gemeentewet hierover zijn namelijk van restrictieve aard. De Memorie van Toelichting van de Gemeentewet zegt hierover: "Met opzet is het verstrekken van de informatie over besluiten van het college niet afhankelijk gesteld van het in het geding zijn van belangen, genoemd in artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur, maar, evenals het geval is bij de regeling met betrekking tot het vragen van inlichtingen door de raad, van de vraag of het openbaar belang zich daartegen verzet. Het college zal slechts in hoge uitzondering beroep hierop mogen doen. Dat is redelijk, omdat het in dit geval evenals bij het vragen om inlichtingen niet gaat om belangstellende burgers maar om door de bevolking gekozen volksvertegenwoordigers die verantwoordelijkheid voor het bestuur dragen. Daarbij komt dat aan raadsleden stukken ter

vertrouwelijke kennisneming kunnen worden toegezonden, terwijl voorts aan raadsleden geheimhouding kan worden opgelegd. (...) Het uitgangspunt bij de beantwoording van de vraag of in een bepaald geval gevraagde inlichtingen met een beroep op het openbaar belang moeten worden geweigerd, dient te zijn dat slechts indien zeer zwaarwegende belangen in het geding zijn niet voldaan behoeft te worden aan de plicht de raad, het hoogste algemeen vertegenwoordigende orgaan in de gemeente, te informeren. In welke gevallen van dermate zwaarwegende belangen sprake zal zijn, valt in abstracto niet aan te geven.”¹

Kortom, de gemeenteraad heeft recht op alle informatie; het college kan namelijk altijd geheimhouding opleggen wanneer men denkt dat informatie kwetsbaar kan zijn. Een enkele uitzondering gezien het openbaar belang daargelaten.

De passieve informatieplicht werd ook al in de eerdere versies van de Gemeentewet geregeld. De actieve informatieplicht is in 2002 geïntroduceerd en zij is gekoppeld aan de kaderstellende en controlerende taak die de gemeenteraad in de Gemeentewet heeft gekregen. Het college kreeg daarin de (beleids-) voorbereidende en uitvoerende taak. De formulering in de Gemeentewet laat voor zowel passieve als actieve informatieplicht ruimte voor uitwerking en interpretatie. Diverse gemeenten hebben er voor gekozen nadere regels te stellen voor de actieve informatieplicht. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft in 2004 een Handvest opgesteld. Voor de passieve informatieplicht is dit niet gebeurd. De regelgeving wordt daartoe kennelijk als toereikend en duidelijk gezien.

2.2 Handvest

Het Handvest actieve informatieplicht uit 2004 is een samenstel van afspraken tussen raad en college over de invulling van de actieve informatieplicht. Het handvest is destijds niet door de raad vastgesteld. Wel heeft het toenmalige college in zijn vergadering van 2 november 2004 besloten het Handvest als leidraad te hanteren voor de passieve en actieve informatieplicht.² In het overleg tussen college en Presidium is het handvest als werkafpraak vastgelegd. Het handvest is niet rechtens afdwingbaar. Indien de afspraken niet worden nagekomen, kan dit alleen politiek worden gesanctioneerd. Alleen de regel over het verstrekken van de besluitenlijst is wettelijk geregeld in artikel 60 en is aldus juridisch afdwingbaar.

Het Handvest bevat:

- I. Algemene uitgangspunten voor de informatievoorziening:
 1. Alle informatie, bondig geleverd, tijdig, zo nodig met een oplegnotitie bijgevoegd en in geval van een onderhandelingspositie waarin de gemeente zich bevindt, toch zo veel mogelijk op hoofdlijnen.
 2. In elk geval wanneer sprake is van:
 - een politiek-maatschappelijk relevant vraagstuk;
 - een complex vraagstuk waar veel actoren bij betrokken zijn of andere beleidsvelden worden geraakt;
 - een bestuurlijk risico vanwege een conflict, een integriteitvraagstuk of financiële belangen in het geding.
- II. Regels voor verstrekken van informatie over de collegebesluiten;

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19403, nr. 3 (Memorie van Toelichting). Nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten (Gemeentewet).

² Zie de raadsbreed gedragen motie van 10 september 2013.

III. Regels voor de actieve informatieplicht:

- informatie over voor de raad relevante beleidsmatige, procesmatige en financiële ontwikkelingen;
- informatie over onderwerpen op de termijnagenda van de raad;
- informatie over Europese, landelijke en provinciale ontwikkelingen en ontwikkelingen bij of over maatschappelijke organisaties die relevant zijn voor de kaderstellende taak en opgenomen worden in de kadernota, en fases in de beleidscyclus van aangewezen dossiers uit de kadernota.

IV. Het laatste uitgangspunt van het Handvest is, dat het na een jaar wordt geëvalueerd.

Volgens een raadsbreed gedragen motie van 10 september 2013, heeft het toenmalige college in zijn vergadering van 2 november 2004 besloten het Handvest als leid raad te hanteren voor de passieve en actieve informatieplicht.

2.3 Overige documenten

Er zijn nog andere documenten waarin de informatievoorziening van het college en vanuit de ambtelijke organisatie aan de gemeenteraad aan de orde komt.

Commissiestatuut 2010

Het commissiestatuut 2010 regelt in artikel 6 dat het college de commissie informatie verschaft over alle tot het werkterrein van de commissie behorende zaken in het belang van goede democratische besluitvorming en controle.

Artikel 18 van dat statuut regelt de informatievoorziening tijdens een informatiebijeenkomst. Een dergelijke bijeenkomst is niet openbaar. Zij kan op verzoek van de commissie of op uitnodiging van het college worden georganiseerd.

Verordening ambtelijke bijstand 2010

De verordening regelt in artikel 2 dat verzoeken om informatie of advies van de raad of leden van de raad worden gericht aan de griffier. Deze draagt zorg voor het verstrekken van informatie en kan daarbij de ondersteuning van de ambtelijke organisatie van de gemeente inroepen.

De verordening regelt verder de stappen die moeten en kunnen worden gezet indien het college besluit een verzoek om advies of bijstand niet te honoreren en indien de raad of raadsleden niet tevreden zijn over de behandeling van de verzoeken om informatie.

Uitspraken van de raad over informatievoorziening

Naar aanleiding van een onderzoek naar de gang van zaken bij de parkeergarage onder het stadskantoor in 2005 heeft de raad een aantal besluiten genomen die tekorten die in de informatievoorziening zijn geconstateerd in de toekomst moeten voorkomen.³ De raad heeft onder meer uitgesproken om:

1. een eenduidige verplichting bij het college neer te leggen om de raad te informeren over risicovolle projecten en ingrijpende wijzigingen in de risicoprofielen van lopen projecten;
2. een paragraaf 'projectrisico's' op te nemen in de Programmabegroting en een 'Voortgangsrapportage projecten' in het Jaarverslag;

³ raadsvoorstel Onderzoek parkeergarage stadskantoor, raadsvergadering 4 oktober 2005. Zie ook de raadsbrede Motie Verbeteren actieve informatieplicht van 10 september 2013.

3. bij complexe projecten expliciet een communicatietraject te formuleren gericht op zowel informeren van de raad als informeren van belanghebbenden om de transparantie van de projecten te vergroten;
4. te komen tot een meer alerte opstelling van de raad om zo een goede invulling van de controlerende rol van de raad te bevorderen.

Besturingsfilosofie van het college

Op 29 maart 2005 heeft het toenmalige college een besturingsfilosofie vastgesteld. Daarin wordt ook ingegaan op informatievoorziening. Aangegeven wordt dat de raad als hoogste orgaan van de gemeente voor de controle van het college onder meer als instrumenten heeft: recht op informatie, recht van interpellatie, recht van vragen. Expliciet stelt het college "Wij verschaffen, actief en passief, de raad alle informatie die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn bevoegdheden."

Verder wordt over de relatie tussen college en organisatie gesteld dat de organisatie de besluiten voorbereidt en alle informatie geeft die nodig is om een zorgvuldig besluit te nemen. Bij de spelregels is opgenomen dat de rondvraag op de B&W-agenda is bedoeld voor informatie-uitwisseling en voor verzoeken aan de organisatie om over te definiëren stukken te adviseren.

Tenslotte wordt aangegeven dat een ambtelijk advies aan het college onder meer als element bevat een advies over de betrokkenheid van de raad bij een onderwerp: "... ter vaststelling, ter controle, ter discussie, of ter informatie."

Bedrijfsconcept

Aan de besturingsfilosofie van het college heeft de leiding van de ambtelijke organisatie een bedrijfsconcept gekoppeld (23 augustus 2005).

De enige passage in dit document over informatievoorziening heeft betrekking op de uitspraak dat: "(e)en goed samenspel met het college (informatie, overleg, oog voor bestuurlijke aspecten) ... bij de ondernemende ambtenaar (hoort)."⁴

2.4 Normenkader

De regels en afspraken die in de vorige paragraaf zijn genoemd hebben we gehanteerd als vertrekpunt voor het opstellen van het normenkader voor het onderzoek. De normen hebben betrekking op zowel de passieve als de actieve informatieplicht. Het normenkader wordt gebruikt om te toetsen of en in welke mate het college bij de projecten heeft voldaan aan de informatieplicht. Bijlage 4 bevat het normenkader met daaraan toegevoegd de regels en afspraken waarop de normen zijn gebaseerd. Hieronder treft u het kader.

	Norm	Toelichting of uitwerking Norm
I	Passieve informatieplicht	
1	College geeft antwoord op alle vragen die door de raad over de projecten gesteld worden binnen daarvoor afgesproken termijnen	Raadsleden stellen mondeling vragen via Interpellatie Raadsleden stellen schriftelijke vragen Raadsleden vragen schriftelijk om inlichtingen Raadsleden stellen vragen tijdens het vragenhalfuurtje

⁴ Besturingsfilosofie Bedrijfsconcept 2005, p. 29.

2	Indien een vraag niet of niet volledig beantwoord kan worden, licht het college dit expliciet toe. <ul style="list-style-type: none"> - 'Geheim' vergt collegebesluit. - Vertrouwelijke informatie wordt voorzien van de aanduiding 'Vertrouwelijk'.⁵ - Strijd met openbaar belang wordt gemotiveerd. Restrictief te interpreteren (zie paragraaf 2.1) 	Indien B&W een stuk als vertrouwelijk hebben aangemerkt mag van het stuk geen kopie worden gemaakt. Indien een stuk als 'geheim' is aangemerkt is dat stuk voor raadsleden bij de griffie ter inzage.
la Actieve opstelling van de gemeenteraad		
3	De raad besteedt bij de kaderstelling voor projecten expliciet aandacht aan de communicatie over het project tussen college, ambtelijke organisatie en de raad.	Controle door raad is niet alleen achteraf, maar kan zich ook uitstrekken tot voorgenomen handelingen van het college.
4	De raad stelt bij de behandeling van de begroting en het jaarverslag vragen over de voortgang van complexe projecten, in elk geval: <ul style="list-style-type: none"> - Over de risico's naar aanleiding van de Programmabegroting. - Over de voortgang naar aanleiding van het Jaarverslag. De raad stelt ook op andere momenten in een begrotingsjaar vragen over de voortgang en resultaten van projecten.	Raadsleden kunnen via de griffie informatie opvragen bij de ambtelijke organisatie. Persoonlijke beleidsopvattingen van individuele beleidsambtenaren hoeven niet aan raadsleden te worden verstrekt.
5	Raadsleden reageren indien zij niet tevreden zijn met behandeling van verzoeken om informatie.	Raadsleden geven bij de griffier of het raadspresidium aan dat zij niet tevreden zijn met de behandeling van een verzoek om inlichtingen.

⁵ In dit verband wordt ook de term 'Geheim' gehanteerd die meer juridische waarborg biedt.

	Norm	Toelichting of uitwerking
II	Algemene uitgangspunten Actieve informatieplicht in projecten	
6	Het college voorziet op eigen initiatief de raad van alle informatie die de raad voor zijn kaderstellende en controlerende taak nodig heeft en is daarin volledig, onder meer: <ul style="list-style-type: none"> - Knelpunten in inhoud en/of voortgang. - Mogelijke risico's en risicoprofielen die ontstaan en de wijze waarop met de risico's wordt omgegaan. - Financiële informatie over de projecten. - (Bijgestelde) perspectieven (inhoudelijke resultaten, termijnen) van de projecten. 	Het college verschaft de raadscommissie informatie over alle tot het werkterrein van de commissie behorende zaken in het belang van goede democratische besluitvorming en controle. De commissie kan zich door het college in een niet openbare informatiebijeenkomst laten informeren over een onderwerp dat tot het werkterrein van de commissie behoort.
7	Het college informeert de raad tijdig	Het college informeert de raad tijdig
8	De informatie is bondig, op hoofdlijnen en overzichtelijk ingedeeld.	Het college informeert de raad op korte, bondige wijze en op hoofdlijnen.
9	Bij omvangrijke informatie (van meer dan 5 pagina's) wordt een oplegnotitie of samenvatting toegevoegd.	
10	Indien een belang van derden of een onderhandelingspositie van de gemeente in de projecten in het geding is, wordt dit door het college gemotiveerd en toegelicht en informeert het de raad toch zo mogelijk op hoofdlijnen.	
Ila	Actieve informatieplicht bij bijzondere omstandigheden in de projecten	
11	Het college informeert de raad over het project indien: <ul style="list-style-type: none"> - Politieke vraagstukken en belangen in het geding zijn. - Het onderwerp leeft in de samenleving - Er een aspect in het geding is dat de kaderstellende rol van de raad raakt. - Er media-aandacht voor bestaat 	Het een politiek keuzevraagstuk betreft Het onderwerp leeft in de samenleving; De raad over het onderwerp gaat of wil gaan; Voor het onderwerp media-aandacht bestaat.
12	Het college informeert de raad over een project indien een politiek-bestuurlijk risico in het geding is: <ul style="list-style-type: none"> - Conflict met andere overheid. - Financieel belang van gemeente in het geding. - Mogelijkheid van integriteit. 	Er sprake is van een bestuurlijk risico doordat: <ul style="list-style-type: none"> het een conflict betreft met een andere overheid het mogelijk de integriteit van het bestuur kan aantasten financiële belangen van de gemeente in het geding zijn

IIb Relevantie voor kaderstellende en controlerende taak gemeenteraad	
13	Het college informeert de raad bij ontwikkelingen in uitvoering en in projecten die van invloed zijn op de (inhoudelijke en/of financiële) kaders die de raad heeft gesteld.
	Het college informeert de raad over al die ontwikkelingen die voor de raad van belang zijn ten behoeve van zijn kaderstellende taak.
Norm	Toelichting of uitwerking
III	Besluitenlijst van het college
14	Besluitenlijsten van het college worden raadsleden tijdig ter beschikking gesteld: binnen 3 werkdagen na de B&W-vergadering.
15	Aan de besluitenlijst ten grondslag liggende collegevoorstellen zijn (al dan niet vertrouwelijk) toegankelijk voor raadsleden.

Tabel 1. Normenkader rekenkameronderzoek

2.5 Beantwoording deelvragen

Beantwoording deelvraag 1.1: Hoe luiden de regels en afspraken rondom de actieve en passieve informatieplicht in 's-Hertogenbosch?

De basis voor de regels en afspraken rondom de passieve en actieve informatieplicht wordt gevormd door de gemeentewet. Daarnaast is er in 's-Hertogenbosch lokale regelgeving met afspraken over de informatievoorziening. Dit betreft onder andere het commissiestatuut 2010, de besturingsfilosofie van het college en het Handvest actieve informatieplicht, aangevuld met uitspraken van de raad over informatievoorziening in het kader van eerdere onderzoeken.

Beantwoording deelvraag 1.2: Welk normenkader kan van de regels en afspraken worden afgeleid voor de beoordeling de uitvoering van de informatieplicht bij complexe projecten? In paragraaf 2.4 is het normenkader weergegeven dat de rekenkamercommissie op basis van bovenstaande wet- en regelgeving heeft opgesteld. Het normenkader bevat enerzijds normen die wettelijk afdwingbaar zijn en anderzijds normen die gebaseerd zijn op de praktijk en de regelgeving in 's-Hertogenbosch.

3 Drie projecten

Voor het onderzoek naar informatievoorziening zijn drie casus geselecteerd voor nadere bestudering:

1. Aanleg Bartenbrug.
2. Ontwikkeling Centrumplan Rosmalen.
3. Bouw Parkeergarage Hekellaan (Vonk en Vlam).

Deze casus worden gebruikt om inzicht te krijgen in de informatievoorziening over projecten. De casus zijn beschreven tot 1 juni 2014. Het onderzoek is niet bedoeld om de drie projecten als zodanig te onderzoeken en te beoordelen.

Vooraf was de veronderstelling dat hiermee voorbeelden zouden worden onderzocht van projecten waarbij de informatievoorziening goed loopt en projecten waarbij de informatievoorziening de nodige problemen kent c.q. heeft gekend. Het gaat in elk geval om drie heel verschillende projecten: zowel qua scope, plantechiek, uitvoering als historie. Vergelijking als zodanig is daarom niet aan de orde. De projecten illustreren verschillende wijzen van handelen van de gemeente.

In dit hoofdstuk is per casus een korte toelichting opgenomen over het karakter van de casus en de verhouding tot het onderzoek. Daarnaast zijn via een tijdlijn per casus enkele belangrijke momenten van het project weergegeven. In de tijdlijn zijn zowel ontwikkelingen in het project als belangrijke momenten voor de informatievoorziening opgenomen. De tijdlijnen zijn in ieder geval niet als volledig en uitputtend bedoeld.

3.1 Bartenbrug

3.1.1 Omschrijving casus

Het project Bartenbrug betreft de vervanging van een brug over de Aa tussen het Hinthamereinde en de Graafseweg. De aanleg van een brug is in principe geen complex project voor een gemeente met de omvang van 's-Hertogenbosch. Informatievoorziening aan de gemeenteraad en communicatie met burgers en belanghebbenden is normaal gesproken geen specifiek aandachtspunt bij een dergelijk project en verloopt via reguliere (werk)afspraken. De problemen bij de aanleg van de Bartenbrug sinds 2011 hebben het project echter tot een complex project gemaakt, waarbij zorgvuldige informatie en communicatie met zowel raad als belanghebbenden van groot belang zijn geworden.

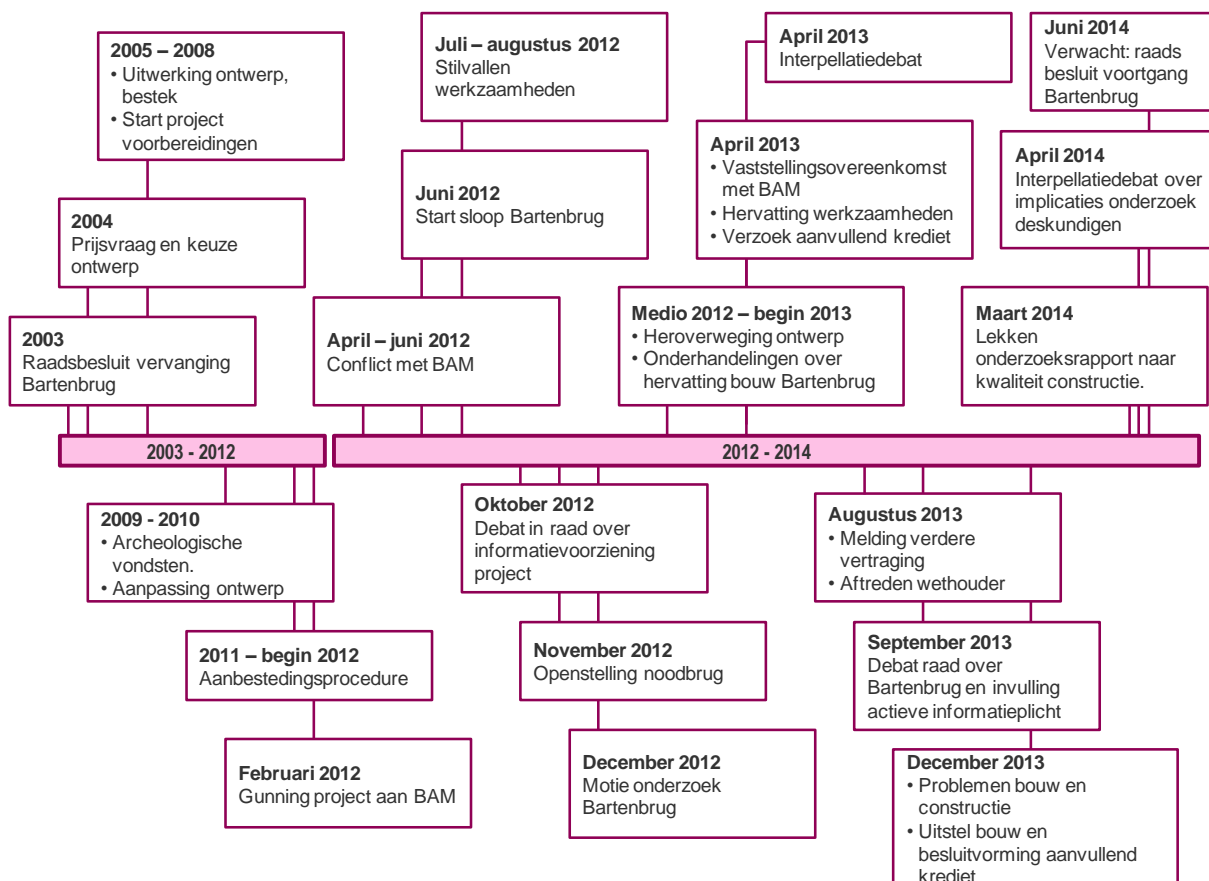
De gemeenteraad heeft gedurende het project meermaals te kennen gegeven de informatievoorziening vanuit het college onvoldoende te vinden en ontevreden te zijn over de invulling van de actieve informatieplicht door het college. De casus is hierdoor een belangrijke aanleiding geweest voor dit rekenkameronderzoek.

3.1.2 Tijdlijn

In 2013 heeft de gemeente een evaluatie van het project Bartenbrug uitgevoerd.⁶ In deze evaluatie komen de belangrijkste fasen en stappen in het project aan bod. In de evaluatie staan de ontwikkeling van het project, de gemeentelijke organisatie en de sturing op het project centraal.

De informatievoorziening aan de gemeenteraad en belanghebbenden komt in de projectevaluatie van de gemeente niet aan bod. De projectevaluatie is in dit rekenkameronderzoek gebruikt als basis voor de reconstructie van het project Bartenbrug. In aanvulling daarop hebben we de informatievoorziening aan de gemeenteraad en de communicatie met belanghebbenden in kaart gebracht.

In de tijdlijn in figuur 2 is een aantal belangrijke momenten van het project Bartenbrug weergegeven. De projectevaluatie van de gemeente biedt een overzicht tot eind 2012. Sindsdien is nog een aantal belangrijke gebeurtenissen gepasseerd. Deze zijn eveneens in de tijdlijn opgenomen.



Figuur 2. – Tijdlijn project Bartenbrug

⁶ Projectevaluatie Bartenbrug, directie Stadsbedrijven, gemeente 's Hertogenbosch, april 2013

3.2 Parkeergarage Hekellaan

3.2.1 Omschrijving casus

Het project Parkeergarage Hekellaan maakt onderdeel uit van het Ontwikkelingsplan Vestingwerken "Versterkt Den Bosch". Dit plan is in 1999 vastgesteld.

Als onderdeel van het overkoepelende project "Versterkt Den Bosch" is voor de "Zuiderpark-Stadswalzone" een bestemmingsplan opgesteld. In dit bestemmingplan is het mogelijk gemaakt een ondergrondse parkeergarage onder de gracht aan te leggen met een ingang aan de Hekellaan. Aanleg van deze parkeergarage was voor Den Bosch van belang ter compensatie van eerder weggevalen parkeerruimte in de binnenstad.

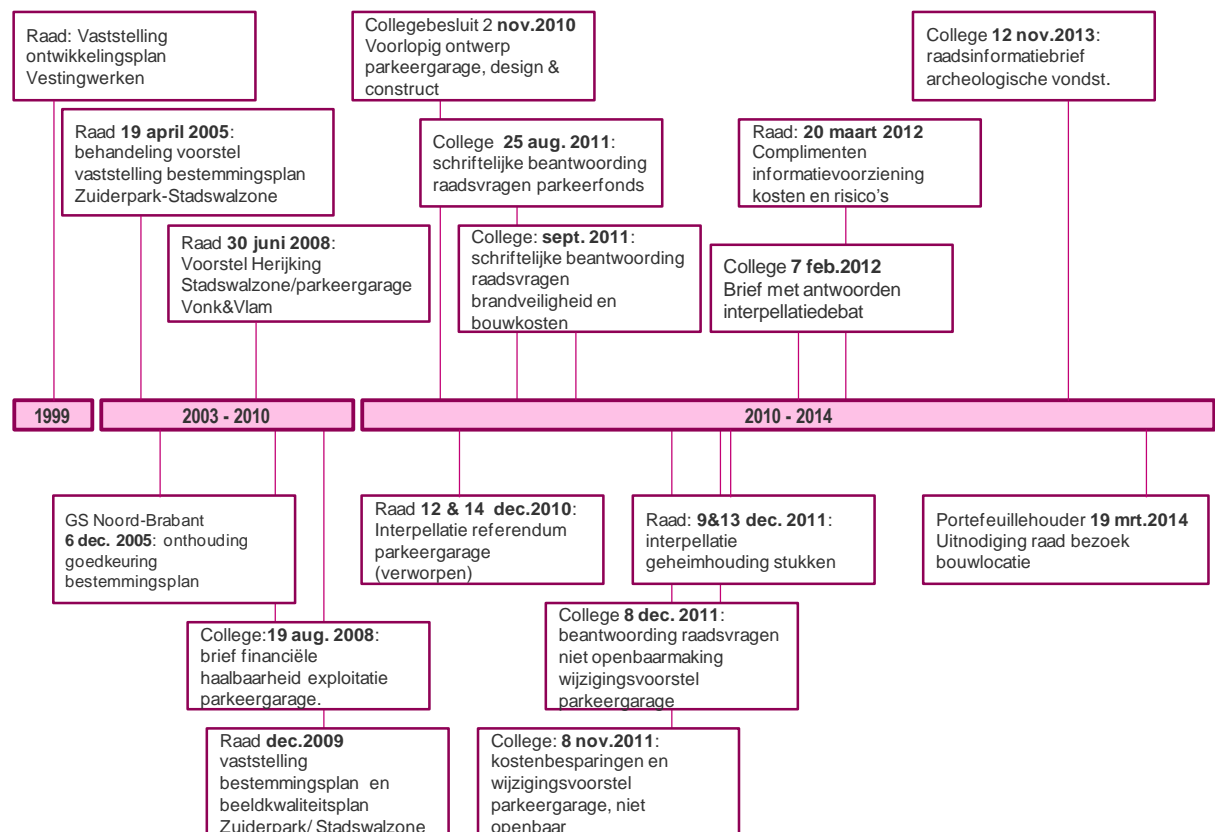
Voor de aanleg van de parkeergarage is een aanbesteding uitgezet. In het voortraject rondom het bestemmingsplan waren er al reacties binnengekomen van omwonenden. Een goede communicatie met belanghebbenden was van groot belang voor een succesvol verloop van het project. Als onderdeel van het projectplan heeft de gemeente daarom een communicatieplan opgesteld. Zij heeft communicatie met belanghebbenden ook tot aandachtspunt in de aanbesteding gemaakt. De aannemer die de aanbesteding heeft gewonnen, heeft vervolgens in een eigen communicatieplan uiteengezet hoe er tijdens de uitvoering van het project met belanghebbenden gecommuniceerd zal worden.

In de aanloop naar het uitzetten van de aanbesteding is het ontwerp van de parkeergarage gewijzigd. Omdat dit aanbestedinggevoelige informatie betrof, heeft het college de raad hier in eerste instantie niet inhoudelijk van op de hoogte gesteld. Hierover is nadien tussen raad en college discussie geweest. Zowel de communicatie met omwonenden, als de wijze waarop met 'geheime' informatie is omgegaan maken deze casus interessant voor bestudering in dit onderzoek.

3.2.2 Tijdlijn

Om een chronologisch overzicht te schetsen van de informatievoorziening in het project hebben we de belangrijkste ontwikkelingen in het project Hekellaan aan de hand van documentenstudie gereconstrueerd. Hiervoor zijn verschillende documenten geraadpleegd zoals raadsstukken, collegebesluiten en mediaberichten.

In de tijdlijn in figuur 3 is een aantal belangrijke momenten van het project Hekellaan weergegeven. Bij het reconstrueren van deze tijdlijn hebben we niet getracht compleet te zijn, maar hebben wij de focus gelegd op de belangrijkste informatiemomenten tijdens het project. De afgelopen collegeperiode is daarbij het meest uitgebreid in de tijdlijn opgenomen.



Figuur 3. – Tijdlijn project Hekellaan

3.3 Centrumplan Rosmalen

3.3.1 Omschrijving casus

Het project Centrumplan Rosmalen betreft een ontwikkelingsplan voor het centrum van de kern Rosmalen. De eerste plannen voor herontwikkeling van het centrum van Rosmalen dateren nog van voor de gemeentelijke fusie van Rosmalen en 's-Hertogenbosch in 1996. Na de fusie is de planontwikkeling voortgezet door gemeente 's-Hertogenbosch. Bij de ontwikkeling van het centrum van Rosmalen heeft de gemeente gekozen voor een faciliterende rol waarin de gemeente zich richt op het vaststellen van een structuurvisie en een bestemmingsplan die ontwikkeling van het centrum mogelijk maken. Daarnaast heeft de gemeente met een aantal commerciële partners een intentieovereenkomst getekend om de projectontwikkeling te realiseren. De gemeente heeft er voor gekozen om niet zelf te investeren door het aankopen van onroerend goed. De investering en ontwikkeling van het project waren daarom afhankelijk van twee partners die ook de intentieovereenkomst hebben ondertekend: Foruminvest en Kleine Meierij.

Het project heeft sinds de start in 2000 een lange doorlooptijd gekend en is nog niet afgerond. Deze doorlooptijd is mede het gevolg van weerstand onder de omwonenden over de initiële stedenbouwkundige plannen. Dit heeft geleid tot bijstelling van de plannen naar een lager ambitieniveau. Dat sloot beter aan bij de wensen van belanghebbenden. Daarnaast heeft ook

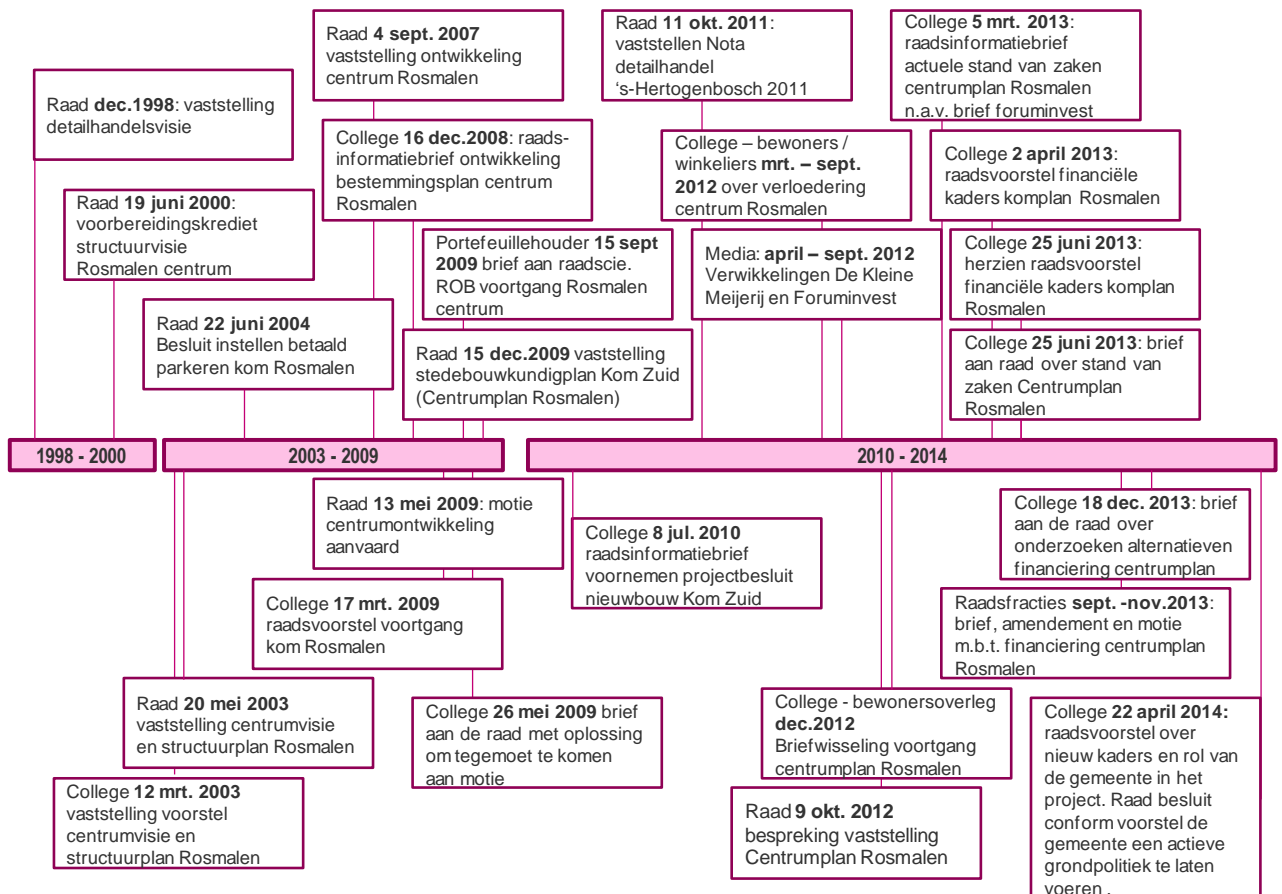
de economische crisis het project parten gespeeld. Hierdoor was het voor de marktpartijen na 2009 lastig om de exploitatie van het plan rond te krijgen. Corporatie Kleine Meijerij is in 2012 uit het project gestapt.

De lange doorlooptijd en ook de initiële weerstand onder bewoners maken bestudering van de informatievoorziening in deze casus voor dit onderzoek interessant.

3.3.2 Tijdlijn

Ook voor de casus Centrumplan Rosmalen is een overzicht in de tijd gemaakt van de belangrijkste besluitvorming- en informatiemomenten. Deze reconstructie is wederom gebaseerd op bestudering van raadsstukken, collegebesluiten, mediaberichten et cetera.

In de tijdlijn in figuur 4 zijn de belangrijkste informatiemomenten in het project Centrumplan Rosmalen weergegeven. Ook hier gaat het niet om een uitputtend beeld, maar om een overzicht op hoofdlijnen waaruit de procesgang in de tijd helder naar voren komt.



Figuur 4. – Tijdlijn project Centrumplan Rosmalen

4 Informatievoorziening aan de raad

In dit hoofdstuk staat de feitelijke informatievoorziening vanuit het college en de ambtelijke organisatie aan de gemeenteraad centraal. Er wordt ingegaan op de volgende vragen:

- Deelvraag 1.3: welke informatie heeft het college aan de raad verstrekt over de geselecteerde projecten?
- Deelvraag 1.4 wat is de kwaliteit van de informatie die het college aan de raad heeft verstrekt over de geselecteerde projecten?
- Deelvraag 1.5: op welke momenten tijdens de projecten, heeft het college aan de raad informatie verstrekt?

De perceptie en beoordeling van de kwaliteit en timing van de informatie door de raadsleden komen in hoofdstuk 5 aan bod.

Achtereenvolgens gaan we in op de passieve informatieplicht (paragraaf 4.1) en de actieve informatieplicht (paragraaf 4.2). Ook een onderwerp is de informatievoorziening rond onderhandelingen en in geval van lopende juridische procedures. Daaraan is gekoppeld het vraagstuk van opleggen van geheimhouding en de wijze waarop het college en de ambtelijke organisatie daarmee omgaan. Dit onderwerp heeft zowel betrekking op de actieve als passieve informatieplicht. We besteden daarom een aparte paragraaf aan dit onderwerp (paragraaf 4.3).

4.1 Passieve informatieplicht

Algemeen

Bij passieve informatieplicht gaat het om vragen vanuit de raad en antwoorden vanuit het college – daarbij ondersteund door de gemeentelijke organisatie. De passieve informatieplicht is vastgelegd in de Gemeentewet en houdt in dat het college verplicht is informatie te verschaffen op verzoek van de raadsleden, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang (restrictief te hanteren, zie paragraaf 2.1). In de praktijk betekent dit dat het college geacht wordt antwoord te geven op de vragen die de gemeenteraad zowel mondeling als schriftelijk aan het college stelt.

In 's-Hertogenbosch maakt de gemeenteraad regelmatig gebruik van het recht om schriftelijke vragen te stellen. Het college van 's-Hertogenbosch voorziet de schriftelijke vragen altijd van een antwoord. Hiernaast maakt de gemeenteraad regelmatig gebruik van het recht een interpellatiedebat aan te vragen, mondelinge vragen te stellen aan het college tijdens het vragenhalfuurtje van de raadsvergadering en tijdens de rondvraag in commissievergaderingen. Het college van 's-Hertogenbosch gaat in op de vragen die de raad aan het college stelt. Indien het college meent dat het verstrekken van een antwoord in strijd is met het openbaar belang, meldt het college dit (zie verderop in de paragraaf).

De gemeenteraad heeft ook nog de mogelijkheid het college te verzoeken een informatiebijeenkomst over een specifiek onderwerp te beleggen. Dit is in het geval van de drie casus projecten niet voorgekomen.

Wel heeft het college op eigen initiatief informatiebijeenkomsten georganiseerd, onder andere over projectsturing en de bestuursmonitor.⁷

⁷ Raadsinformatiebijeenkomst d.d. 31 oktober 2013, onderwerp: projectsturing en de bestuursmonitor.

Het college geeft antwoord op alle schriftelijke vragen die door de raad over de projecten worden gesteld binnen de afgesproken termijnen. Wanneer het college niet in staat is om binnen de gestelde termijn een antwoord te geven, meldt het college dit aan de gemeenteraad. De besluitenlijsten van het college zijn binnen 3 werkdagen na de vergadering van B&W te raadplegen op internet.

Casus projecten

Hieronder geven we een feitelijke beschrijving van de vorm en de inhoud van de informatie die het college en de ambtelijke organisatie aan de gemeenteraad verstrekken over de drie casus projecten.

Bartenbrug

De gemeenteraad heeft over de casus Bartenbrug tot op heden vijf keer schriftelijke vragen gesteld, vijf interpellatiedebatten gevoerd, en met regelmaat mondelinge vragen gesteld tijdens het vragenhalfuurtje van de raadsvergadering en bij de rondvraag van commissievergaderingen. De raad ging actief belangstelling tonen voor het project op het moment dat er problemen ontstonden als gevolg van de uitkomst van de aanbestedingsprocedure medio 2011. Het college reageert op alle gestelde vragen. In een enkel geval laat het college weten geen antwoord te kunnen geven op gestelde vragen in verband met een strijdigheid met het openbaar belang (zie verderop).

In juli 2011 stelt de fractie Rosmalens Belang naar aanleiding van het collegevoorstel om het budget voor de Bartenbrug te verhogen, schriftelijk de vraag of het college bereid is een alternatief plan aan de raad voor te leggen zodat binnen de vastgestelde financiële kaders gebleven kan worden en de raad zelf kan beslissen in hoeverre een kostenstijging onontkoombaar is. Het college antwoordt hierop ontkennend, en stelt dat het ontwerp niet ter discussie staat en een spoedige realisatie van het geldende ontwerp gewenst is. Het college 'beslist' hiermee voor de raad dat een budgettaire verhoging onontkoombaar is en stelt de gemeenteraad niet in staat de kaderstellende rol in te vullen.

Alle schriftelijke vragen die over het project Bartenbrug zijn gesteld, zijn beantwoord door het college. Niet alle vragen zijn binnen de gestelde termijn beantwoord, maar volgens de raadsleden meldt het college een vertraging van de beantwoording.⁸ Mondelinge vragen worden ook volledig beantwoord door het college.

In september 2013 verzoekt het college de raad een interpellatiedebat over de Bartenbrug uit te stellen omwille van het openbaar belang. Het college kiest er daarmee voor beantwoording van vragen van de raad uit te stellen. Het college kiest niet voor een alternatieve handelingswijze, bijvoorbeeld informatie op hoofdlijnen (zoals in het Handvest wordt aangereikt) of informatie over het proces van handelen. Uiteindelijk vindt het interpellatiedebat doorgang, en verstrekt het college antwoorden aan de raad op hoofdlijnen.

Hekellaan

Het project Stadwalzone / Hekellaan is actief door de raad gevolgd. Zo heeft de raad twee maal een verzoek om interpellatie ingediend, drie maal schriftelijk verzocht om aanvullende

⁸ Schriftelijke vragen van de fractie Rosmalen d.d. 1 juli 2011 zijn bijvoorbeeld beantwoord door het college op 23 augustus 2011.

informatie en één maal per motie verzocht om het verstrekken van informatie door het college.

De schriftelijke informatieverzoeken betroffen de exploitatie van de parkeergarage, de brandveiligheid van de garage, en de bouwkosten. In alle gevallen heeft het college hier schriftelijk op geantwoord.⁹ Daarnaast is er vanuit de raad dus twee maal om interpellatie verzocht. In het eerste geval werd interpellatie aangevraagd over het uitschrijven van een referendum. De raad heeft dit interpellatiedebat niet gevoerd omdat de raad niet kan besluiten over referenda.¹⁰ Het tweede debat is wel gevoerd. Dit debat ging over verstrekking van commercieel vertrouwelijke informatie (zie de paragraaf 'geheime informatie'.). Daarnaast zijn er twee moties met informatieverzoeken ingediend. Beide moties hadden betrekking op de risico's en kostenberekeningen voor het project.¹¹ De raad is uiteindelijk conform beide moties geïnformeerd.¹²

Ook in het geval van het project Hekellaan voorziet het college de raad van juiste informatie die op een heldere wijze is weergegeven. In de brieven die het college de raad stuurt in reactie op schriftelijke vragen geeft het college volledig antwoord en is er in duidelijke bewoordingen antwoord gegeven op de vragen van de raadsleden. Alleen ten aanzien van vragen die betrekking hadden op besluitvorming over aanpassing van het ontwerpplan en die door het college als commercieel gevoelig werden bestempeld, hebben raadsleden langer moeten wachten. We komen daarop in de volgende paragraaf terug.

Centrumplan Rosmalen

De gemeenteraad heeft wat betreft het project Centrumplan Rosmalen een beperkt aantal malen gebruik gemaakt van zijn bevoegdheden om het college vragen te stellen. In de periode van 1999 tot 2014 zijn er drie informatieverzoeken vanuit de raad geweest.

Tijdens de vergadering van commissie ROB op 15 september 2009 doen de commissieleden het verzoek aan de wethouder de commissie nader te informeren over het proces en de planning van het project. In reactie zegt de wethouder toe aan dit verzoek tegemoet te zullen komen.¹³ Op 21 september 2010 stelt de fractie van Trots op NL vragen naar aanleiding van de raadsinformatiebrief over de project-besluitprocedure.

Het college geeft schriftelijk antwoord op deze vragen.¹⁴ Vervolgens vragen de fracties van VVD, PvdA, CDA en Rosmalens Belang via een motie nadere informatie over alternatieve financieringsmogelijkheden voor het Centrumplan Rosmalen.¹⁵

In reactie op deze motie bericht het college de raad per brief dat hij samen met de projectpartner Forum Rosmalen BV en een extern adviseur onderzoekt welke scenario's er

⁹ college van B&W, brief aan de fractie van Bosch Belang betreffende Uw vragen ex. art. 39 RvO inzake Parkeerbonds, 18 oktober 2011; college van B&W, brief aan gemeenteraadsfractie PvdA betreffende Uw vragen ex. art. 39 RvO inzake brandveiligheid van parkeergarages; college van B&W, brief aan fractie Leefbaar 's - Hertogenbosch en Rosmalen betreffende Uw vragen ex. art. 39 RvO inzake de doorrekening van de bouwkosten betreffende de parkeergarage in de Hekellaan, 27 september 2011

¹⁰ Notulen gemeenteraadsvergadering 14 december 2010

¹¹ Motie van D66, motie 11 betreffende aanbesteding parkeergarage Hekellaan, 8 november 2011; Fracties Bosch Belang, Stadspartij Knillis, Leefbaar 's-Hertogenbosch en Rosmalen, 14-3-2012

¹² Verslag raadsvergadering, 20-3-2012.

¹³ Brief Wethouder G. J. Snijders aan commissie ROB betreffende informatie inzake proces Rosmalen Centrum, 15 september 2009.

¹⁴ B&W voorstel betreffende vragen ex. art. 39 RvO van fractie Trots op Nederland inzake raadsinformatiebrief Projectbesluitprocedure Kom Zuid (Centrum Rosmalen), 21 september 2010.

¹⁵ Motie Financieringsalternatieven Centrumplan Rosmalen, Agendanummer 5 motie 7, 12 november 2013.

mogelijk zijn om het project te financieren.¹⁶ Ten tijde van dit rekenkameronderzoek waren de resultaten van de financieringsscenario's nog niet aan de raad toegezonden.

In geval van het project Centrumplan Rosmalen worden door de gemeenteraad weinig vragen gesteld over inhoud en planning van het project. De vragen die door de raad worden gesteld, worden door het college echter volledig en in duidelijke bewoording beantwoord.

Beschouwing

In de drie onderzochte projecten heeft de raad in reactie op de gestelde vragen over het algemeen tijdig informatie ontvangen. In zowel de projecten Hekellaan als centrumplan Rosmalen beantwoordt het college vragen over het algemeen binnen twee weken en een aantal keren zelfs binnen een week. De beantwoording van schriftelijke vragen door het college is compleet en de antwoorden hebben betrekking op de gestelde vragen. Alle vragen komen in de beantwoording aan bod. Wanneer er gesloten vragen zijn gesteld, (vragen die met ja of nee zijn te beantwoorden) volgt vaak kort antwoord: bevestiging of ontkenning van de suggestie in de vraag.

Het college antwoordt ook volledig op vragen die mondeling gesteld worden tijdens het vragenhalfuurtje van de raadsvergadering, tijdens interpellaties, bij de rondvraag in commissievergaderingen of tijdens andere debatten tussen raad en college. De beantwoording heeft daarbij betrekking op alle gestelde vragen.

In een aantal gevallen geeft het college aan dat een antwoord slechts beperkt mogelijk is, in verband met strijdigheid met het openbaar belang. De motivatie die het college hiervoor geeft, betreft de juridische positie of het financiële belang van de gemeente. De onderbouwing van de strijdigheid met het openbaar belang is meestal beperkt. Waar het Handvest actieve informatieplicht stelt dat in een dergelijk geval het college de raad zoveel mogelijk op hoofdlijnen dient te informeren, kiest het college in 's-Hertogenbosch er vaker voor de raad niet of pas later te informeren.

4.2 Actieve informatieplicht

Actieve informatieplicht behelst informatie die het college aan de raad uit eigen beweging ter beschikking stelt zodat deze zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitvoeren.

In deze paragraaf gaan we in op de instrumenten die het college heeft voor invulling van de actieve informatie plicht. Daarnaast zijn in dit onderzoek onderwerpen naar voren gekomen die een belangrijke rol spelen bij de invulling van de actieve informatieplicht.

Die onderwerpen zijn:

- informatievoorziening inzake kosten en bekostiging van projecten;
- informatievoorziening bij het optreden van problemen in projecten;
- informatievoorziening bij publieke en media aandacht rond projecten.

¹⁶ Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad betreffende Centrumplan Rosmalen, 18 december 2013.

4.2.1 Instrumenten

Algemeen

Het college heeft diverse instrumenten tot zijn beschikking om de raad te informeren. De belangrijkste zijn:

- informatiebulletin (wekelijks);
- raadsbrieven;
- raadsinformatiebrieven;
- raadsvoorstellen (inclusief bijlagen / stukken ter onderbouwing);
- jaarstukken (begrotingen, rapportages, jaarverslagen);
- besluitenlijsten B&W.
- mondelinge mededelingen tijdens raads- en commissievergaderingen.

De verschillen tussen deze instrumenten en het specifieke gebruik van de instrumenten staan toegelicht in de Raadsraad, een naslagwerk voor raadsleden. Daarnaast bestaan er voor de organisatie van 's-Hertogenbosch diverse interne werkdocumenten waarin de instrumenten en het gebruik ervan staan toegelicht. In 's-Hertogenbosch is het de praktijk dat het college de meeste (deel)informatie aan de gemeenteraad verstrekt via informatiebulletins, raadsbrieven en raadsinformatiebrieven. De raad ontvangt via deze instrumenten informatie over wijzigingen in de scope van plannen, over vertragingen in de projecten en over besluiten van het college om het budget van een project aan te passen. Het gaat daarbij in sommige gevallen ook over zaken die een verantwoordelijkheid van de gemeenteraad zijn, zoals het budgetrecht. De raadsinformatiebrieven (Rib's) worden als ingekomen stukken op de raadagenda geplaatst. Het gevolg van deze manier waarop het college de raad informeert is dat het college in sommige gevallen op impliciete wijze instemming van de gemeenteraad vraagt. Indien de gemeenteraad niet reageert op de informatie in de Rib's en deze niet agendeert en bespreekt, handelt het college in sommige gevallen alsof er sprake is van instemming met de inhoud van de Rib.

Uit het onderzoek blijkt dat het college de gemeenteraad op hoofdlijnen, bondig en overzichtelijk informeert over de ontwikkeling van de drie projecten. De informatie is eenduidig, duidelijk en begrijpelijk geformuleerd, enkele uitzonderingen daargelaten. Wanneer er grote(re) hoeveelheden informatie aan de raad wordt verstrekt, is deze voorzien van een oplegnotitie met een samenvatting. Het college informeert de raad wanneer er sprake is van een nieuwe / volgende planfase. Verder informeert het college de raad wanneer er reuring ontstaat over de projecten of wanneer er media aandacht voor de projecten bestaat of kan bestaan.

Op basis van het onderzoek uit 2005 naar de parkeergarage onder het stadskantoor, heeft de gemeenteraad bepleit dat in de jaarstukken begroting en jaarverslag aandacht wordt besteed aan de grotere projecten. In de jaarstukken die zijn onderzocht is slechts beperkt informatie te vinden over de complexe projecten. Er is geen apart overzicht van (complexe) projecten in de jaarstukken beschikbaar. Ook zijn de risico's van de projecten niet in een apart overzicht opgenomen.

De besluitenlijsten van het college van B&W zijn openbaar. De vergaderstukken van het college worden niet openbaar verstrekt aan derden, maar zijn wel op aanvraag in te zien.

Bartenbrug

In het project Bartenbrug informeert het college de raad primair over de kaders van het project: de inhoudelijke kaders (ontwerp, kwaliteit, ambitieniveau), de financiële kaders (benodigd budget, beschikbaar stellen kredieten, afwijkingen van budget) en de planning (start bouw, oplevering brug, in gebruik nemen brug). Het college deelt in eerste instantie geen of weinig informatie met de gemeenteraad over de uitvoering van het project, zoals bijvoorbeeld over het verloop van het uitwerken van het ontwerp, het aanbestedingsproces, of de problemen met BAM bij aanvang van de bouw van het project.

Bij het project Bartenbrug komt het meerdere keren voor dat het college wijzigingen in de planning van het project, het budget en afwegingen om de scope van het project te veranderen aan de raad meedeelt via informatiebulletins of raadsinformatiebrieven. In juni 2011 blijkt dat de eerste aanbestedingsronde voor de aanleg van de Bartenbrug is mislukt. De biedingen passen niet binnen het door de raad vastgestelde budget. Om realisatie van het vastgestelde ontwerp mogelijk te maken, dient het budget verhoogd te worden. Het college besluit de overschrijding van het budget als onontkoombaar nieuw beleid bij de begroting van 2012 te betrekken. De raad wordt hierover geïnformeerd via het informatiebulletin.¹⁷ Daardoor wordt het kader via informatievoorziening van het college aan de raad bijgesteld. Er is in feite sprake van bijstelling van het financieel kader zonder dat daaraan een besluit van de raad ten grondslag ligt. De raad wordt geïnformeerd en de bijstelling wordt achteraf gesanctioneerd (bij de besluitvorming over de begroting 2012). Of er op het moment dat de benodigde bijstelling van het kader in de raad speelt hierover moet worden gesproken, wordt overgelaten aan de opmerkzaamheid en het initiatief vanuit de raad.

In september 2012 informeert het college de gemeenteraad door een informatiebulletin over het stilvallen van de werkzaamheden aan de Bartenbrug.¹⁸ Het college maakt melding van de problemen met de aannemer en uitstel van de opleveringsdatum. In het interpellatiedebat dat volgt op de mededelingen van het college zegt het college toe de raad uitgebreider te informeren via een raadsinformatiebrief. Anderhalve maand later ontvangt de raad de toegezegde informatiebrief. De raadsbrief is kort en bevat geen andere informatie dan die welke het college in het interpellatiedebat heeft verstrekt.

In april 2013 informeert het college de raad in een raadsinformatiebrief over het interne onderzoek naar de problemen bij de Bartenbrug, de onderhandelingen met de aannemer, de hervatting van de werkzaamheden, de nieuwe planning en de verder oplopende kosten. Alternatieven voor het ontwerp van de Bartenbrug zijn in kaart gebracht door het college en door het college als niet haalbaar beoordeeld. Het college besluit om die reden het huidige ontwerp door te zetten en de extra kosten als onontkoombaar mee te nemen bij de actualisatie van de begroting 2013. De extra kosten bedragen in totaal € 1.371.000. Het financiële kader wordt op deze wijze bijgesteld en achteraf geformaliseerd. Er is geen sprake van een apart raadsvoorstel. Het college laat het initiatief tot bespreking bij de raad en initieert dit niet zelf. Door te kiezen voor informatievoorziening via het instrument van raadsinformatiebrief brengt het college de raad niet actief in de positie van kadersteller en controleur.

¹⁷ B&W voorstel reg.nr. 11.0633, 21 juni 2011, Uitstel bouw Bartenbrug.

¹⁸ Informatiebulletin, Mededelingen aan de raad, Week 2012-36, 7 september 2012.

In mei 2014 informeert het college de raad in een raadsinformatiebrief over het onderzoek van deskundigen naar de technische problemen bij de bouw van de Bartenbrug.¹⁹

In de brief meldt het college dat een alternatief ontwerp geen optie is, omdat de kosten op basis van een eerste inschatting ruimschoots hoger zullen liggen en de bouw van een alternatieve brug nog meer tijd zal vergen. Het college heeft om die reden besloten de bouw van het huidige ontwerp voort te zetten.

In de brief wordt geen inzicht gegeven in de meerkosten als gevolg van de problemen. Wel meldt het college dat er een raadsvoorstel in de maak is voor de aanvraag van extra krediet voor de aanvullende werkzaamheden en de verdere afbouw.

De jaarstukken bevatten geen apart overzicht van de voortgang van complexe projecten. Bij de behandeling van de begrotingen en jaarrekeningen in de periode 2010 tot heden stelt de gemeenteraad geen vragen over het project Bartenbrug, behalve een verzoek om goed geïnformeerd te blijven. De verhoging van het budget voor de Bartenbrug bij de begroting 2012 en de actualisatie van de begroting 2013 zijn geen aanleiding voor de raad om vragen te stellen of discussie te voeren. In oktober 2013 informeert het college de raad over de voortgang van een aantal complexe projecten middels de Bestuursmonitor Werk in Uitvoering.²⁰ Deze monitor biedt een overzicht van de actuele stand van zaken van een aantal projecten.

De informatie die het college verstrekt over het project Bartenbrug is over het algemeen eenduidig en helder. Wanneer documenten lang zijn, worden deze voorzien van een samenvatting. Een enkele keer komt het voor dat in de documenten zeer technische informatie aan de raad wordt verstrekt, waaronder in mei 2014 bij de informatieverstrekking aan de gemeenteraad over een rapport van externe deskundigen.²¹

Hekellaan

Bij het project Hekellaan heeft het college de raad meermalen geïnformeerd over ontwikkelingen in het project. Deze informatievoorziening verliep via brieven en informatiebulletins aan de raad. Een voorbeeld hiervan is de informatievoorziening over de archeologische vondst op de bouwlocatie. Raadsleden zijn direct geïnformeerd over de implicaties van de vondst voor financiën en planning.²² Daarnaast heeft het college de raad uitgenodigd voor een excursie ter plaatse.²³ In de raadsinformatiebrieven die het college de raad heeft gestuurd over het project Hekellaan geeft het college duidelijke informatie over de nieuwe ontwikkelingen in het project.

De raad ontvangt geen afschriften van het bouwnieuws. Deze nieuwsbrieven zijn vooral bedoeld voor omwonenden en de eigen organisatie.

In één geval heeft het college in het verleden verzuimd de raad te informeren. In september 2002 heeft het college het voorontwerp bestemmingplan "Zuiderpark-Stadswalzone" voor commentaar naar diverse instanties gestuurd. Daarbij is het college vergeten het stuk ook aan

¹⁹ Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Bespreking Bartenbrug', raadsinformatiebrief, 27 mei 2014,

²⁰ Bestuursmonitor Werk in Uitvoering, gemeente 's-Hertogenbosch, conceptversie, 22 oktober 2013.

²¹ Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Bespreking Bartenbrug', raadsinformatiebrief, 27 mei 2014, inclusief bijlage 1 (onderzoek maakbaarheid DO-2, deskundigenonderzoek Bartenbrug) en bijlage 2 (samenvatting deskundigenonderzoek Bartenbrug).

²² B&W voorstel 12-11-2013.

²³ Brief van portefeuillehouder aan raad 19-3-2014.

de raadscommissie voor te leggen. In maart 2004 heeft het college hiervoor in een brief zijn verontschuldigen aangeboden.²⁴

Afgezien van de discussie over vertrouwelijke informatie is dit het enige moment waarop de raad informatie had moeten ontvangen van het college, terwijl dit niet is gebeurd.

De informatievoorziening over het project via de jaarstukken geeft de raad een beperkt beeld van het project. Grote afwijkingen en de belangrijkste mijlpalen worden wel genoemd, maar er wordt geen inzicht gegeven in de ontwikkelingen per project en de stand van zaken ten opzichte van de gestelde kaders. Hierdoor bieden de jaarstukken geen doorlopend inzicht in de voortgang van het project. Overigens heeft de raad geen vragen gesteld over, of commentaar gehad op, de beperkte informatievoorziening over projecten in de jaarstukken.

Centrumplan Rosmalen

Sinds begin deze eeuw heeft het college de raad van tijd tot tijd actief geïnformeerd over het Centrumplan Rosmalen. Deze informatievoorziening heeft plaatsgevonden middels zes raadsinformatiebrieven, voornamelijk in de latere fase van het project. Zo is de raad eind mei 2009 geïnformeerd over de planontwikkeling voor het centrum van Rosmalen en de planning en procedure rondom vaststelling van het bestemmingsplan.²⁵ Begin juni 2010 wordt de raad vervolgens via een brief geïnformeerd over het voornemen van het college om een projectbesluit vast te stellen over de centrumontwikkeling in Rosmalen.²⁶ Op 26 juni 2012 en 6 maart 2013 volgen raadsinformatiebrieven waarin de actuele stand van zaken wordt toegelicht. In de brief van 6 maart 2013 wordt de raad bijvoorbeeld geïnformeerd over de ontbinding van de afspraken tussen projectpartners Foruminvest en De Kleine Meierij.²⁷ Opvallend punt hierbij is dat Foruminvest twee dagen later een persbericht uitbrengt waarin inhoudelijke informatie wordt gegeven die in de brief aan de raad ontbreekt. Op 25 juni 2013 ontvangt de raad een brief van het college waarin de bijgestelde plannen uiteen worden gezet.²⁸

Op 25 september 2012 stuurt Foruminvest een brief aan het college waarin zij het college bericht over de terugtrekkingsovereenkomst met woningstichting De Kleine Meierij.²⁹ Deze informatie lijkt niet te zijn doorgestuurd naar de gemeenteraad.³⁰

De gemeente neemt in de loop van het project een andere positie in. Van overheid die 'aan de kant staat' en die zich beperkt tot het vaststellen van wettelijke ruimtelijke plannen, wordt zij een actieve speler. Hierover wordt geen informatie verstrekt die de gemeenteraad uitnodigt om actief een debat te voeren over de kaders die hij het college meegeeft waarin het college die andere rol kan gaan spelen (zie tevens paragraaf 4.2.3).

De informatievoorziening aan de raad over het project Centrumplan Rosmalen is duidelijk en correct. De rapportage over het project in de jaarstukken is net als bij de Hekellaan en de Bartenbrug beperkt. Ook hier geldt dat belangrijke afwijkingen wel kort in de jaarrekening worden gemeld, maar dat er niet structureel over de voortgang van het project wordt

²⁴ raadsvoorstel betreffende Vaststelling bestemmingsplan "Zuiderpark-Stadswalzone", reg. nr. 05.00.40, 9 maart 2005, in de raad op 19 april 2005, p. 4.

²⁵ B&W, Brief aan gemeenteraad betreffende 'herontwikkeling centrum Rosmalen, motie gemeenteraad 13 mei 2009 (agenda nr. 16)' 26 mei 2009.

²⁶ Raadsinformatiebrief betreffende projectbesluit procedure Kom Zuid (Rosmalen Centrum), reg. nr. 10.719, 6 juli 2010.

²⁷ Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad betreffende het Centrumplan Rosmalen, 5 maart 2013.

²⁸ Brief van college van B&W aan de gemeenteraad betreffende Centrumplan Rosmalen, 25 juni 2013.

²⁹ Foruminvest, Brief aan college van B&W betreffende Centrumplan Kom Rosmalen, 25 september 2012.

³⁰ De rekenkamercommissie heeft geen stukken ontvangen waaruit blijkt dat deze informatie is doorgestuurd.

gerapporteerd. De geboden informatie in de jaarstukken is, hoewel summier, inhoudelijk correct en helder verwoord.

4.2.2 Informatie over kosten bekostiging

Zoals ook in de vorige subparagraaf aangegeven gebruikt het college raadsinformatiebrieven om de raad te informeren over kostenontwikkelingen en noodzakelijke wijzigingen in de budgetten. Verhogingen van budgetten worden meerdere keren medegedeeld aan de gemeenteraad middels informatiebulletins of raadsinformatiebrieven, waarbij de besluitvorming over de financiële consequenties op een ander / later moment wordt gedaan. Dit speelt pregnant bij de casus van de Bartenbrug.

In het project Bartenbrug is sinds 2010 vier keer sprake geweest van een verhoging van het budget. De wijze waarop het college de raad bij deze budgetverhogingen betreft, verschilt en biedt voor de raad weinig aanknopingspunten om zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen. In juni 2011 blijkt uit de eerste aanbestedingsronde dat het budget ontoereikend is. Het college neemt het besluit € 1,1 miljoen bij de begroting van 2012 te betrekken als onontkoombaar beleid. De raad wordt via een informatiebulletin op de hoogte gebracht. Bij de begrotingsbehandeling stelt de raad geen vragen over de Bartenbrug. Na het goedkeuren van de begroting gaat het college verder met de aanbesteding.

In april 2013 is de interne evaluatie van het project gereed en wordt de vaststellingsovereenkomst met BAM getekend. Conclusie is dat het investeringskrediet met €950.000 wordt overschreden en dat er daarnaast nog sprake is van € 421.000 aan andere extra kosten. Het college besluit deze overschrijding als onontkoombaar mee te nemen bij de actualisatie van de begroting van 2013. De raad wordt middels een raadsinformatiebrief op de hoogte gesteld. De kosten zijn deels gemaakt om een aantal alternatieve plannen te onderzoeken en het ontwerp van de brug (opnieuw) verder uit te werken. Op het moment dat de raad op de hoogte wordt gebracht van de kostenoverschrijding zijn de meeste kosten al gemaakt.

Er is ook een voorbeeld van een vraag van het college om een expliciet besluit door de raad. In oktober 2013 legt het college een voorstel aan de raad voor een extra krediet van € 0,8 miljoen beschikbaar te stellen voor de afbouw van de Bartenbrug.³¹ Het college benoemt het extra krediet als een onoverkomelijke overschrijding, maar wil gezien de bijzondere omstandigheden de raad een expliciet besluit laten nemen. De motivatie van het college is dat er sprake is van een uitzonderlijke situatie en dat het voorstel daarom wordt voorgelegd. Waarom de situatie nu uitzonderlijker is dan in 2011 en voorjaar 2013 wordt niet vermeld.

In mei 2014 meldt het college in een raadsinformatiebrief dat de technische problemen bij de bouw van de Bartenbrug tot meerkosten zullen leiden (zie ook de vorige paragraaf). In de brief meldt het college dat een raadsvoorstel in voorbereiding is voor de aanvraag van extra krediet voor de verdere afbouw. De kosten worden niet onoverkomelijk genoemd, maar het college meldt wel dat de uitwerking en bouw van een alternatief ontwerp van de brug financieel ruimschoots duurder zal zijn dan de afbouw van het huidige ontwerp.

³¹ raadsvoorstel Bartenbrug, reg.nr. 3448917, 22 oktober 2013.

4.2.3 Informatie over optredende problemen

Bij projecten waar zich problemen voordoen, wordt op verschillende wijzen gehandeld door college en organisatie. Bij de Bartenbrug heeft zich een aantal problemen bij de voorbereiding en de constructie voorgedaan.

De wijze waarop daarop is gereageerd op het vlak van informatievoorziening is voor medio 2013 en nadien verschillend. Dit hangt onder meer samen met de wisseling van de bestuurlijke en ambtelijke aansturing van het project. Voordien is een aantal keer sprake van niet tijdig en volledig informeren van de raad. Er is onder meer laat gecommuniceerd over het meningsverschil dat is ontstaan met de aannemer over de opdracht. Het interne rapport over de Bartenbrug bevat verschillende voorbeelden over plannings- en kostenrisico's en vraagstukken die men ambtelijk tracht op te lossen zonder daarover met de politiek te communiceren.³² Communicatie over problemen wordt verschoven tot dat oplossingen zijn gevonden.

College, organisatie en raad worden een aantal keren verrast door berichten in de pers. Het college reageert, nadat vanuit de raad is gewezen op de berichtgeving in de pers.

Na de zomer van 2013 verandert de wijze van handelen en wordt de gemeenteraad tijdig geïnformeerd. Als eind november 2013 scheuren ontstaan in de constructie van delen van de brug, worden gemeenteraad en belanghebbenden geïnformeerd binnen een week nadat de gemeentelijke organisatie op de hoogte is van de problemen. De besluitvorming over een aanvullend krediet voor de bouw van de Bartenbrug wordt uitgesteld. En in maart 2014 lekt de inhoud van een concept onderzoeksrapport van deskundigen naar de pers. Het college informeert de gemeenteraad nog voordat de pers hierover kan publiceren. Na de publicatie informeert het college de raad en belanghebbenden uitgebreider.

Bij het project Hekellaan stuurt men informatie over de archeologische vondst en lekkage in de garage in aanbouw direct aan de raad en aan de pers.

Wat opvalt in het project Centrumplan Rosmalen is dat de raad na het stilvallen van het initiatief van de betrokken samenwerkingspartners geen nieuwe voorstellen van het college ontvangt. Het betreft hier een vrij lange periode (eind 2009 tot voorjaar 2013) waarin het college de raad informeert binnen de gestelde kaders, maar de raad geen verzoek voorlegt om de gestelde kaders aan te passen. Binnen de kaders is er geen sprake van een probleem, maar door vast te houden aan de faciliterende rol van de gemeente laat de gemeente het initiatief aan marktpartijen. Bij het stilvallen van het initiatief legt het college de raad geen verzoek tot het vaststellen van nieuwe kaders voor. In het voorjaar van 2013 komt het college met een voorstel voor wijziging van de financiering en uiteindelijk legt het college in april 2014 aan de raad een voorstel voor waarin de rol van de gemeente in het project wordt herzien.

4.3 'Geheime informatie'

Algemeen

In 's-Hertogenbosch wordt slechts weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om aan informatie geheimhouding op te leggen voor de raad.

³² Projectevaluatie Bartenbrug, directie Stadsbedrijven, gemeente 's Hertogenbosch, april 2013

In de drie onderzochte casus is slechts enkele malen gebruik gemaakt van de mogelijkheid stukken met op legging van geheimhouding ter inzage te leggen voor raadsleden of in de Bossche praktijk gebruikelijke werkvorm om de raad te informeren, namelijk een informatiebijeenkomst: niet openbaar, geen geheime informatie, samen tussen raadsleden, collegeleden en ambtenaren. College en organisatie kiezen er liever voor om de raad en belanghebbenden niet te informeren. Men wacht met informatie tot aan het einde van een onderhandelingsproces of een aanbestedingsprocedure. Wel wordt wanneer de raad dit expliciet eist informatie onder geheimhouding verstrekt aan de raadsleden.

De raad heeft het college een aantal malen gevraagd informatie toch openbaar te maken op momenten dat er sprake was van een commercieel belang of een onderhandelingspositie. Het college geeft regelmatig te kennen dat informatie niet of nog niet gedeeld kan worden met de gemeenteraad, omdat dit strijdig is met het openbaar belang. Dit betreft enerzijds de situatie dat de gemeente in onderhandeling is met externe partijen, en anderzijds kwesties waarbij informatie de juridische positie van de gemeente kan schaden. De motivering om de raad niet te informeren heeft de rekenkamercommissie beperkt aangetroffen in documenten.

Er wordt in de betreffende gevallen door college en organisatie niet voor gekozen informatie op hoofdlijnen of alleen informatie over proces of procedure te verstrekken. Ook wordt niet gecommuniceerd over bijvoorbeeld verschillende scenario's of onderhandelingsruimte.

Bartenbrug

Bij het project Bartenbrug is het één keer voorgekomen dat stukken niet openbaar zijn verspreid en alleen ter inzage zijn gelegd voor de gemeenteraad. Dit is gebeurd in juni 2013, waarbij het college na vragen vanuit de gemeenteraad de vaststellingsovereenkomst met BAM ter inzage heeft gelegd.

De vaststellingsovereenkomst met BAM wordt op verzoek van de raad met oplegging van geheimhouding ter inzage gelegd. Naar aanleiding hiervan hebben raadsleden vragen gesteld aan het college, waaruit bleek dat er onduidelijkheid was over de overeenkomst en risico's die in dit document stonden. Het feit dat het college dit document alleen op verzoek ter inzage heeft gelegd, en dat er niet over gesproken kon worden, heeft bijgedragen aan de beleving van de raadsleden dat het college de gemeenteraad onvoldoende en niet tijdig genoeg informeerde.

Bij het project Bartenbrug doet in de zomer van 2012 en het voorjaar van 2013 de situatie zich voor dat het college in onderhandeling is met de aannemer over de aanpak van de problemen. Daarbij doet zich de situatie voor dat de gemeente in juridische procedures met externe partijen betrokken is. Een aantal malen brengt het college in raadsdebatten naar voren dat informatie niet gedeeld kan worden met de raad of niet eerder met de raad gedeeld had kunnen worden, vanwege de onderhandelingen of de juridische positie van de gemeente.³³ Het meest expliciet komt dit naar voren in een brief van het college aan de raad in september 2013, waarin het college reageert op het verzoek van een aantal partijen om een interpellatiedebat te houden.³⁴ Het college stelt daarin dat een publiek debat in deze fase niet in het belang is van de gemeente 's-Hertogenbosch. Het interpellatiedebat vindt uiteindelijk wel doorgang op de

³³ raadsvergadering 11 december 2012, reactie college op motie om onderzoek door de Rekenkamercommissie uit te laten voeren; raadsvergadering 23 april 2013, agendapunt III.19, wethouder Schouten geeft aan de raad maximaal geïnformeerd te hebben, zonder de onderhandelingspositie van de gemeente in gevaar te brengen;

³⁴ Brief college aan de gemeenteraad, 5 september 2013, Bartenbrug. De status van dit document is niet duidelijk; het is niet aangegeven of het om een raadsbrief gaat of om een raadsinformatiebrief.

raadsvergadering van 10 september 2013. Het college erkent in dit debat dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad beter kan en beter had moeten.

Als in de zomer van 2012 de bouw van de Bartenbrug is stilgevallen, kiest het college ervoor de raad pas na de zomer te informeren. Ook bij de vertraging in de zomer van 2013 krijgt de gemeenteraad pas in het najaar meer informatie van het college.

Het college motiveert het beperkt verstrekken van informatie met een verwijzing naar de onderhandelings- en juridische positie van de gemeente, zo blijkt uit de documenten. In beide gevallen leidt dit tot vragen vanuit de gemeenteraad over de invulling van de actieve informatieplicht door het college.

Hekellaan

In de casus Hekellaan heeft zich één situatie voorgedaan waarin het college heeft besloten bepaalde informatie in eerste instantie niet, en later onder geheimhouding te verstrekken. Op 8 november 2011 heeft het college besloten tot een bijstelling van het ontwerp van de parkeergarage. Deze aanpassing bevatte commercieel gevoelige informatie. Het college heeft daarom besloten de raad hier niet direct over te informeren, maar pas na afloop van de aanbesteding, in de eerste helft van 2012.³⁵

De projectorganisatie had het college geadviseerd in een B&W besluit kostenbesparingen door te voeren in het ontwerp van de parkeergarage. In het collegevoorstel stelt de organisatie dat er voor 7,9 miljoen aan besparingen moeten worden doorgevoerd. Volgens de organisatie betreft dit commercieel gevoelige informatie. Het voorstel van de ambtelijke organisatie is de raad daarom op dit punt niet te informeren, maar dat pas in maart 2012 te doen als de aanbesteding is afgerond.³⁶

In eerste instantie neemt het college dit advies over. Wanneer op 29 november 2011 drie fracties verzoeken de 'geheime informatie' te ontvangen reageert het college dan ook met een brief waarin wordt gesteld dat de betreffende informatie commercieel gevoelig is en dat de raad daar op dit moment niet over geïnformeerd kan worden, maar dat het project binnen de gestelde kaders blijft.

Omdat het college in zijn reactie de informatie nog niet beschikbaar stelde, vroegen vier fracties een interpellatiedebat aan.³⁷ In het hier opvolgende interpellatiedebat heeft het college begrip gevraagd voor zijn opstelling. Ook geeft het college aan dat het project nog steeds plaats vindt binnen de gestelde kaders en dat wijziging van die kaders niet aan de orde is. Het college geeft echter nog geen rechtstreeks antwoord op het verzoek om informatie.³⁸ Op 7 februari 2012 komt het college vervolgens met een uitgebreide informatiebrief waarin op verschillende onderwerpen van het interpellatiedebat wordt ingegaan. Tevens besluit het college de betreffende stukken onder geheimhouding ter inzage te leggen. De raadsleden hebben daardoor wel kennis kunnen nemen van de stukken.

³⁵ B&W voorstel betreffende Wijzigingsvoorstel parkeergarage Vonk en Vlam, reg. nr. 11.1052, 8 november 2011.

³⁶ B&W voorstel betreffende Wijzigingsvoorstel parkeergarage Vonk en Vlam, reg. nr. 11.1052, 8 november 2011.

³⁷ Fracties van vier partijen, raadsvragen 9-12-2011.

³⁸ Verslag raadsvergadering, 13-12-2011.

In het raadsdebat op 20 maart 2012 geven raadsleden uiteindelijk aan tevreden te zijn met de informatieverstrekking rondom de exploitatierisico's van de parkeergarage.³⁹

Centrumplan Rosmalen

Ook in geval van het centrumplan Rosmalen is er in een enkel geval sprake geweest van het verstrekken van informatie onder geheimhouding. Het gaat hier om de periode vanaf het najaar 2013 tot in het voorjaar van 2014, waarin de onderhandelingen met Foruminvest liepen. Het betreft conceptadviezen over de mogelijke gemeentelijke Financiële bijdrage aan ontwikkeling van het centrumplan Rosmalen in relatie tot de Europese regelgeving omtrent staatssteun. Het college oordeelde dat deze informatie de positie van de gemeente in de onderhandelingen met Foruminvest zou schaden, en besloot daarom in eerste instantie deze gegevens niet aan de raad toe te zenden. Later is deze informatie op verzoek van de raad onder voorwaarde van geheimhouding ter inzage gelegd. Behoudens deze geheime stukken is de raad tijdelijk niet over de onderhandelingen geïnformeerd. Wel is meegedeeld dat de raad onmiddellijk na afloop van de onderhandelingen op de hoogte zou worden gesteld van de uitkomst van de onderhandelingen. De opgelegde geheimhouding is nog niet opgeheven.

4.4 Informatievoorziening en de normen

In Bijlage 4 is het normenkader opgenomen. De centrale vraag van dit onderzoek betreft de wijze van informatievoorziening in de relatie tot de regels die daarvoor zijn geformuleerd in de Gemeentewet en in documenten van de gemeente. In deze paragraaf gaan we in op de praktijk van informatievoorziening in relatie tot de normen.

Passieve informatieplicht

Op het vlak van de passieve informatievoorziening handelt het college in overeenstemming met de normen die daarvoor bestaan. Op vragen wordt ingegaan en het college geeft beargumenteerd aan als een vraag niet, niet volledig of niet tijdig kan worden beantwoord. Open gestelde vragen worden beantwoord met een uitgebreid antwoord. Gesloten gestelde vragen worden dienovereenkomstig op een bevestigende of ontkennende wijze beantwoord.

De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch heeft regelmatig vragen gesteld over de projecten. Toen de aanleg van de Bartenbrug nog een regulier uitvoeringsproject leek, was er weinig belangstelling vanuit de raad. Dit veranderde toen er problemen rezen. De raad heeft wat betreft het Centrumplan Rosmalen in perioden dat initiatiefnemers geen vorderingen maakt hier ook niet naar gevraagd. Dit veranderde toen vanuit de gemeenschap werd gewezen op verloedering van de fysieke leefomgeving en er een roep ontstond om de plannen door te zetten.

Als raadsleden niet tevreden zijn met beantwoording van vragen, dan reageren zij daar op. Een aantal malen is naar aanleiding van het niet verstrekken van informatie een interpellatiedebat aangevraagd.

Actieve informatieplicht

Op het vlak van actieve informatieplicht wijkt de praktijk op een aantal punten af van de normen (zie hoofdstuk 2). Het college is in een aantal gevallen bij het project Bartenbrug

³⁹ Verslag raadsvergadering 20-03-2012.

terughoudend geweest met het informeren van de raad over risico's en problemen. De informatie die wel wordt verstrekt voldoet aan de kwaliteitscriteria die daaraan zijn te stellen. Bij de Hekellaan heeft het college actief geïnformeerd in de bijzondere omstandigheden die zich daar eind 2013 hebben voorgedaan.

Geheimhouding in verband met onderhandelingsposities, commerciële belangen en juridische procedures speelt in alle drie de projecten een rol. Het college kiest er voor om tijdens de procedures geen informatie te verschaffen en informatie pas na afloop van processen en procedures te verschaffen.

Er wordt niet gekozen voor informatievoorziening op een wijze en met een inhoud die tegemoetkomt aan de positie waarin de gemeente zich bevindt in relatie tot andere partijen.

De informatievoorziening in het kader van de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad laat zien dat raadsinformatiebrieven worden gebruikt om verschuivingen in de kaders te melden aan de raad, waarbij de raad de mogelijkheid heeft hierover in de gemeenteraad debat te voeren. Hiervan wordt echter weinig gebruik gemaakt. Daardoor verschuiven kaders c.q. ontwikkelen kaders zich, zonder dat er expliciete besluitvorming door de raad aan ten grondslag ligt.

In geval van het project Rosmalen heeft de gemeente geen uitvoerende rol. Het initiatief tot planvorming ligt bij een ontwikkelingsmaatschappij en een woningbouwcorporatie. De gemeente speelt haar formele rol in het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening. De informatievoorziening aan de raad is daarop afgestemd. Voor zover er relevante ontwikkelingen waren, zoals de uittreding van woningstichting De Kleine Meierij uit het project, is de gemeenteraad tijdig geïnformeerd over deze ontwikkelingen.

Wat in de casus Centrumplan Rosmalen echter opvalt, is dat zowel raad als college zich afwachtend opstellen.

Na het stilvallen van het initiatief van marktpartijen legt het college geen nieuw voorstel aan de raad voor om de rol van de gemeente te herzien en zelf initiatief te nemen om het project te realiseren. Ook de raad zelf stelt geen nieuwe kaders voor. Hierdoor blijft het project langere tijd stilliggen. Hoewel het college binnen de kaders correct heeft geïnformeerd, is de timing van de informatievoorziening op een hoger abstractieniveau minder accuraat geweest.

Het college informeert de raad binnen de gestelde termijnen over besluitvorming van het college ten aanzien van de casus projecten. Besluitenlijsten van het college zijn openbaar en de resultaten worden aan de raad gecommuniceerd. Ook over de aanvang van een nieuwe fase van het project informeert het college de raad tijdig. Het college heeft de raad ook altijd geïnformeerd over ontwikkelingen in de casus projecten waar reuring over ontstond of media aandacht voor bestond of kon bestaan.

4.5 Bevindingen over de informatievoorziening

In deze paragraaf is een gedeeltelijke beantwoording van de deelvragen 1.3 tot en met 1.5 opgenomen. De beoordeling van de kwaliteit en timing van de informatie door de raadsleden komt in hoofdstuk 5 aan bod.

Deelvraag 1.3: welke informatie heeft het college aan de raad verstrekt over de geselecteerde projecten?

De informatie die het college aan de raad verstrekt over de geselecteerde projecten is afhankelijk van het type en de omvang van het project. Het project Bartenbrug was in eerste instantie een eenvoudig project, waarbij de betrokkenheid van college en raad beperkt was. Pas op het moment dat de problemen zich voordeden werd de informatievoorziening aan raad en college belangrijker. Tot medio 2013 is beperkt informatie verstrekt over de risico's en de (financiële) problemen. Vanaf medio is de informatievoorziening uitgebreid. Bij het project Hekellaan zijn vanaf aanvang van het project duidelijke afspraken gemaakt over de informatievoorziening en de communicatie. De raad is continu op de hoogte gehouden van actuele ontwikkelingen.

Bij het centrumplan Rosmalen sloot de informatievoorziening aan bij de rol op afstand van de gemeente. Bij het wijzigen van de rol van de gemeente is de informatievoorziening richting de raad in eerste instantie achter gebleven.

Deelvraag 1.4: wat is de kwaliteit van de informatie die het college aan de raad heeft verstrekt over de geselecteerde projecten?

De kwaliteit van de informatie die het college aan de raad heeft verstrekt verschilt. De informatie is over het algemeen bondig, op hoofdlijnen en overzichtelijk.

Omvangrijke of gecompliceerde informatie wordt voorzien van een toelichting. De beantwoording van vragen is compleet en zakelijk, maar in sommige gevallen niet in 'de geest van de vraag'. De wijze waarop de raad wordt geïnformeerd en wordt betrokken bij een project is in meerdere gevallen van onvoldoende kwaliteit voor de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Het college vraagt in meerdere gevallen impliciet goedkeuring van de raad, zonder aan de raad een expliciet raadsvoorstel voor te leggen. Indien de raad hier niet op reageert, gaat het college verder met de ontwikkeling van een project.

Deelvraag 1.5: op welke momenten tijdens de projecten, heeft het college aan de raad informatie verstrekt?

De beantwoording van vragen van de gemeenteraad over de projecten is tijdig. Wanneer er vertraging optreedt in de beantwoording, maakt het college hier melding van.

Wanneer informatie de onderhandelingspositie of belangen van de gemeente raakt, zijn het college en de organisatie terughoudend met het informeren van de raad. In veel gevallen van dergelijke 'geheime' informatie informeert het college de raad helemaal niet.

De actieve informatievoorziening verschilt verder per project. In het project Bartenbrug is de informatievoorziening tot medio 2013 meerdere malen niet tijdig en wordt de raad pas over (financiële) risico's geïnformeerd wanneer deze zich voordoen. Na medio 2013 verbetert de informatievoorziening en informeert het college de raad meer over risico's en ook over ontwikkelingen wanneer er nog geen zicht is op een oplossing. In het project Hekellaan is de informatievoorziening vanaf het begin tijdig. Het college informeert de raad over actuele ontwikkelingen. Bij het project Rosmalen is de informatievoorziening over het algemeen tijdig geweest. Wel heeft het college de raad pas laat betrokken bij de veranderende rol van de gemeente ten opzicht van het project.

5 Percepties over informatievoorziening

In dit hoofdstuk gaat we in op de percepties van de informatievoorziening bij grote projecten van het college, de organisatie en de gemeenteraad. Hoe beleven vertegenwoordigers van het college en de gemeentelijke organisatie en hoe beleven gemeenteraadsleden de kwaliteit en de timing van de informatievoorziening aan de raad?

In dit hoofdstuk komt het tweede deel aan bod van de deelvragen 1.5 en 1.6:

- Hoe beoordelen raadsleden de kwaliteit van de informatievoorziening?
- Hoe beoordelen raadsleden de timing van de informatievoorziening?

Daarnaast bevat dit hoofdstuk de percepties van de actoren, zoals in het basismodel aangeduid: percepties van wederzijdse activiteiten in het kader van de actieve en passieve informatieplicht. Deze zijn, tenzij anders is vermeld, gebaseerd op gesprekken in het kader van dit onderzoek.

In paragraaf 5.1 staat de perceptie van collegeleden en de organisatie op de informatievoorziening aan de raad centraal, in paragraaf 5.2 de perceptie van de raad. We presenteren de informatie uit het onderzoek volgens het onderscheid in passieve en actieve informatie en gaan afzonderlijk in op geheimhouding.

5.1 Percepties van college en organisatie

5.1.1 Passieve informatieplicht

Algemeen

Het college stelt zich op het standpunt dat de raad recht heeft op alle informatie. Collegeleden vinden het wel belangrijk dat de raad zich beperkt tot de hoofdlijnen. In de beleving van vertegenwoordigers van de organisatie en collegeleden stellen raadsleden vaak te gedetailleerde vragen. Maar als de raad detailvragen stelt, dan moet hij ook daar antwoord op krijgen. Ook is het stellen van de vraag volgens sommige geïnterviewden soms belangrijker dan de inhoud van de vraag. Vragen worden hen niet alleen gesteld om informatie te verwerven ten behoeve van een betere begripsvorming, maar ook met strategisch handelen als oogmerk.⁴⁰

Daarnaast hebben de vragen te vaak een gesloten karakter. In een situatie waar het algemeen belang in het geding is, bijvoorbeeld door een onderhandelingspositie van de gemeente, commerciële belangen of een juridische procedure, leiden gedetailleerde vragen ertoe dat het soms niet mogelijk is een antwoord te geven, zo is in interviews aangegeven. De organisatie kiest ervoor gesloten vragen kort en zakelijk te beantwoorden, met bijvoorbeeld: 'ja', 'nee', 'correct'. Het college neemt dit doorgaans over.

Vertegenwoordigers van de organisatie vinden dat raadsleden de neiging hebben te veel op de uitvoering en het proces te focussen, en te weinig op de kaders en de inhoud. In de debatten die dan volgen staat de informatievoorziening centraal en niet een discussie over inhoud, budget, ontwerp of planning.

⁴⁰ In onderzoek van KplusV naar de Middenboulevard in Zandvoort is geconstateerd, dat in toenemende mate raadsleden politiek bedrijven via het stellen van vragen aan het college. KplusV, Evaluatie project Middenboulevard, 2012.

De schriftelijke en de mondelinge vragen die zijn gesteld over het project Bartenbrug zijn volgens collegeleden en vertegenwoordigers van de organisatie goed en tijdig beantwoord. Eén keer is een interpellatie ontraden, omdat het college van mening was dat onvoldoende informatie beschikbaar was en een openbaar debat lastig zou kunnen zijn voor de lopende onderhandelingen met de aannemer.

In de perceptie van collegeleden en van ambtelijke vertegenwoordigers heeft de raad ook bij de andere twee projecten op al zijn vragen van het college antwoord gekregen, behoudens het vraagstuk van 'geheime informatie' (zie verderop).

5.1.2 Actieve informatieplicht

Algemeen

Op het punt van de actieve informatieplicht lopen de percepties van ambtelijke vertegenwoordigers en bestuurders uiteen. Binnen de ambtelijke organisatie wordt primair vanuit het belang van adequate uitvoering en te bereiken resultaat geredeneerd als het gaat om het verstrekken van informatie. Als er tijdens een project problemen worden geconstateerd, dan richt men zich op het zoeken naar oplossingen voor deze problemen. Nadat één of meerdere oplossingen gevonden zijn, wordt vanuit de ambtelijke organisatie voorgesteld de raad te informeren en waar nodig een besluit te laten nemen.

Leden van het college die zijn geïnterviewd, willen in eerdere stadia met de raad communiceren. Dit resulteert er in dat zij niet louter oplossingsgerichte informatie willen verstrekken. Voor het college is het van belang de raad al in een vroeg stadium deelgenoot te maken van de vraagstukken om van daaruit aan gedeeld begrip te werken. Bestuurders zijn ook alert op de inhoud die wordt verstrekt in berichten aan de raad en aan de pers. Daarop oefenen zij direct hun invloed uit.

Voor bestuurders is het vroegtijdig betrekken van de raad niet alleen een principe van democratische waarde. Het is ook van belang om in de raad voldoende en consequent draagvlak te vinden voor het gevoerde beleid. Het standpunt van bestuurders daarbij is dat de raad altijd geïnformeerd moet worden over afwijkingen van het project als die politiek-bestuurlijk van belang zijn, zelfs als de afwijkingen nog binnen de gestelde kaders vallen.

Bestuurders willen zelf afwegen en besluiten over het wel of niet informeren van de raad over een vraagstuk en dit niet aan de ambtelijke organisatie overlaten.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt er op gewezen dat de raad over zijn eigen agenda gaat. De raad kan zelf ook informatie agenderen. De organisatie informeert de raad uitgebreid via raadsbrieven, raadsinformatiebrieven en bulletins, maar laat het aan de raad om een onderwerp te agenderen zelfs als het gaat om bevoegdheden als het budgetrecht van de raad zelf. raadsinformatiebrieven (Rib's) staan op de raadsagenda als ingekomen stuk. De ene keer staat er een enkele Rib genoemd, de andere keer kunnen dit er wel tien zijn. Raadsleden kunnen de inhoud ervan expliciet aan de orde stellen in de raadsvergadering. Daarmee kan een raadsinformatiebrief een zelfde functie vervullen als een regulier agendapunt, zij het dat het initiatief tot bespreking van raadsleden moet komen. Een geïnterviewde (ambtelijk functionaris) gaf in dit onderzoek aan dat een raadsinformatiebrief praktisch hetzelfde is als een raadsvoorstel. Dit veronderstelt dat Rib's net zo intensief gelezen en bestudeerd worden

als raadsvoorstellen, wat volgens meerdere geïnterviewden niet het geval is. Het geen onderscheid zien tussen raadsvoorstel en raadsinformatiebrief illustreert het ontbreken van een scherp omljnd beeld over hoe en wanneer de raad in stelling te brengen. En klaarblijkelijk heeft dit ook geen prioriteit.

Ambtelijk is ook aangegeven dat de organisatie niet scherp voor ogen heeft in welke gevallen een informatie-instrument moet worden toegepast: raadsbrief, informatiebulletin of raadsinformatiebrief. Men vindt het onderscheid niet duidelijk. Het is in de organisatie ook niet vindbaar beschreven volgens sommige geïnterviewden. Uit het onderzoek van de rekenkamercommissie blijkt dat de instrumenten zijn beschreven in verschillende (werk)documenten. Het gaat hierbij om:

- Raadsraad, een handboek en naslagwerk voor raadsleden, ook verspreid en beschikbaar onder ambtenaren. Bevat uitgebreide informatie over de verschillende instrumenten voor het informeren van de raad, de status en het gebruik.
- Handreiking bij opstellen van raadsvoorstellen, een handreiking voor ambtenaren of, hoe en wanneer raadsvoorstellen opgesteld dienen te worden.
- Handboek procedures, een intern werkdocument, beschikbaar op intranet, waarvan de status onduidelijk is. Het bevat richtlijnen voor het informeren van college en de raad.

In deze documenten staan de verschillen tussen de instrumenten voor het informeren van raad en college toegelicht. De rekenkamercommissie constateert hiermee dat de verschillende instrumenten wel duidelijk staan beschreven, maar dat in de praktijk het onderscheid onvoldoende duidelijk is.

Handvest

In het onderzoek is expliciet nagegaan in hoeverre het handvest voor actieve informatieplicht wordt gevolgd bij de informatievoorziening (zowel de actieve als bij de reactie op raadsvragen). Het Handvest actieve informatieplicht is naar de mening van diverse geïnterviewden een 'dood document'. Het ligt in de kast en speelt geen rol bij de informatievoorziening. In de motie van raadsleden die aan dit onderzoek ten grondslag ligt, wordt het Handvest expliciet genoemd.⁴¹

Dat was voor diverse personen de eerste keer dat zij van het bestaan vernamen of zich het bestaan weer realiseerden. Het Handvest vertegenwoordigt daarmee eerder een papieren werkelijkheid, dan de daadwerkelijke praktijk van informatie voorziening. Dat het handvest slechts een papieren werkelijkheid is, is een gevolg van de beschreven cultuur van pas communiceren als de oplossing gelijktijdig kan worden voorgelegd. Het vergt een cultuuromslag om dit te veranderen.

Bij afwegingen om de raad te informeren doet binnen organisatie, college en raad doorgaans niemand een beroep op het Handvest. Er is in interviews op gewezen dat in het Handvest ook de regel is opgenomen dat het Handvest jaarlijks geëvalueerd zou worden.

Dat is tot op heden niet gebeurd. Dit wordt gezien als een illustratie van het feit dat het Handvest ook bij de raad niet erg op het netvlies stond.

De rekenkamercommissie constateert dat het Handvest is opgesteld in afspraak tussen college en raad. De raad heeft het Handvest niet vastgesteld.

Bartenbrug

In de beleving van bestuurders is het niet altijd mogelijk geweest de raad rond de Bartenbrug volledig en tijdig te informeren. In de periodes dat het college volop in onderhandeling was met de aannemer, was het niet mogelijk volledig open te zijn over het onderhandelingsproces.

⁴¹ Motie Verbetering actieve informatieplicht, gemeenteraad 's-Hertogenbosch 10 september 2013.

Het college heeft er een aantal keer bewust voor gekozen de raad niet te informeren en pas te informeren als er meer duidelijkheid over de uitkomsten van de onderhandelingen en over mogelijke oplossingen voor de problemen was.

Het college geeft zelf aan dat de actieve informatievoorziening tot de zomer van 2013 niet goed genoeg is geweest. De raad had op sommige momenten beter geïnformeerd kunnen worden, bijvoorbeeld over de status van de vaststellingsovereenkomst.⁴² Na het vertrek van de toenmalige verantwoordelijke portefeuillehouder in de zomer van 2013 verandert de houding van het college ten opzichte van de informatievoorziening en wordt de raad meer dan voorheen geïnformeerd over actuele ontwikkelingen, problemen en processen.

In de beleving van de ambtelijke organisatie was het project Bartenbrug normaal gesproken een project geweest waar het college en de raad niet bij betrokken waren geweest. De ontstane problemen brachten hier verandering in. De vragen van de raad over de informatieverstrekking focussen naar de mening van een aantal geïnterviewden te veel op het proces en te weinig op de inhoud. Over de inhoudelijke kaders van de brug heeft geen discussie plaats gevonden.

In de perceptie van bestuurders en de ambtenaren was de Wet van Murphy op het project Bartenbrug van toepassing. Risico's die vooraf als klein ingeschat waren, bleken achteraf tot grote vertraging en hogere kosten te leiden. Daardoor werden achteraf gezien onjuiste verwachtingen gewekt en werd de noodzaak van adequate communicatie onderschat. Ook ontstonden er onvermijdbare kosten.

Uit de interne evaluatie van de Dienst Stadswerken blijkt dat er in 2012 fouten zijn gemaakt in de interne informatievoorziening van de ambtelijke organisatie. Het conflict met BAM over de opleverdata en de aanvullende ontwerpactiviteiten speelde al een paar maanden voordat het directieniveau werd ingeschakeld. BAM geeft namelijk in april aan dat de planning niet haalbaar is. Begin juli wordt door de projectleiding pas opgeschaald naar het directieniveau. Het college was daardoor ook pas vanaf die tijd op de hoogte van de problemen in de uitvoering.⁴³

Zoals eerder al enkele malen vermeld is de opvatting van de ambtelijke organisatie dat men bij een vraagstuk dat zich aandient eerst de feiten moet kennen en een oplossing voor het vraagstuk uitwerken, alvorens er mee naar buiten te treden en de politiek hierover te informeren. Communicatief handelen gericht op gedeelde begripsvorming is nauwelijks aan de orde als de opvatting wordt gehuldigd om eerst te kijken of bij een vraagstuk een oplossing kan worden geleverd om geen politieke discussie te krijgen over een vraagstuk wat wellicht geen vraagstuk van kaderstelling en controle is. De cultuur en houding die hieraan ten grondslag ligt belemmert tot stand komen van gedeeld begrip, en maakt dat zaken verschillend worden geïnterpreteerd, en dus ook verschillend gepercipieerd.

Hekellaan

Het college en de ambtelijke organisatie hebben tijdens het project Parkeergarage Hekellaan gehandeld vanuit de algemene overtuiging dat de raad direct over relevante ontwikkelingen in het project geïnformeerd moet worden. Toen zich recentelijk bij de Hekellaan twee problemen

⁴² Bron: notulen raadsvergadering d.d. 10 september 2013, agendapunt IV.14

⁴³ Projectevaluatie Bartenbrug, april 2013, pp. 17-18

voordeden, namelijk de archeologische vondst van resten van een Neanderthalernederzetting en een lekkage bij de zogenaamde wokkel in de bouwput, heeft men vanuit de projectorganisatie na intern overleg zo spoedig mogelijk de politiek geïnformeerd en persberichten uitgebracht. Daarbij was er in eerste instantie geen zicht op de omvang van het vraagstuk, de kosten die er mee gepaard zouden gaan of de consequenties voor de voortgang.

Centrumplan Rosmalen

In het project Centrumplan Rosmalen heeft het college zich op het standpunt gesteld de raad alleen proactief te informeren over ontwikkelingen die direct voor het project en voor de rol van de raad relevant waren. Dat wil zeggen ontwikkelingen die direct betrekking hadden op de bestaande kaders voor het project. Concreet ging het daarbij om afspraken gemaakt met de marktpartijen die als projectpartner verantwoordelijk waren voor de inhoudelijke realisatie van het project. Informatie van een hoger abstractieniveau, zoals informatie over de economische crisis en mogelijke consequenties daarvan voor de realisatie van het project door de projectpartners, is door het college niet actief aan de raad verstrekt. Ook heeft het college niet de kans benut de raad, op basis van deze informatie, om nieuwe kaders te verzoeken om het project voort te zetten nadat het initiatief van marktpartijen stil kwam te liggen.

5.1.3 'Geheime informatie'

Algemeen

Wat betreft opleggen van geheimhouding van informatie in verband met onderhandeling, commerciële belangen of juridische procedures bestaat er een verschil in de perceptie van bestuurders en van ambtenaren. Vanuit de uitvoering gedacht let de ambtelijke organisatie scherp op de strategische waarde van bepaalde informatie voor onderhandelingen met marktpartijen. Indien het commerciële belang van de gemeente geschaad kan worden door informatie openbaar te maken, dan stelt de ambtelijke organisatie zich op het standpunt dat de informatie beter geheim gehouden kan worden. Men maakt geen onderscheid tussen openbaarheid van informatie aan externen en het informatieverkeer naar de raad en de raadsleden. Hoe de raad hierover geïnformeerd moet worden, vindt men wel een 'worstelpunt'. Men neigt er toe in die gevallen de raad niet te informeren in plaats van keuzes te maken over informatie die wel of niet of op een bepaalde wijze wordt verstrekt.

Bestuurders staan op het standpunt dat alle informatie voor de raad toegankelijk moet zijn. Daarbij constateren zij wel de moeilijkheid met informatievoorziening over commercieel vertrouwelijke informatie. Bij juridische procedures moet ook volgens hen grote terughoudendheid worden betracht. De geïnterviewde college leden hebben aangegeven dat de raad hierover vertrouwelijk kan worden geïnformeerd. In de praktijk worstelt ook het college met de wijze waarop 'geheime informatie' aan de raad kan worden verstrekt, zo geven de geïnterviewden aan.

Vanuit de ambtelijke organisatie bestaat de wens de raad op informele wijze te informeren en bij projecten te betrekken, zonder dat sprake is van 'geheime informatie' in juridische zin. Dit biedt de mogelijkheid de raad beter te informeren en betrokken te houden bij vroege stadia van ontwikkelprocessen en zelfs bij onderhandelingsprocessen. Op deze wijze wordt volgens vertegenwoordigers van de organisatie het algemeen belang niet geschaad en wordt wel gewerkt aan draagvlak voor beleid.

Daarnaast kan het volgens een aantal geïnterviewden de mogelijkheid bieden om, in beslotenheid, maar onderling open, de discussie te voeren met de raad over bijvoorbeeld scenario's en toekomstontwikkelingen.

Dit sluit aan bij de beleving van sommige geïnterviewden dat er als gevolg van de economische crisis minder ruimte is voor de politiek om kaders te stellen. Waar voorheen de gemeente over ruime budgetten voor grote projecten kon beschikken, en onder marktpartijen de concurrentie groot was om projecten voor de gemeente uit te voeren, is de situatie als gevolg van de crisis sterk veranderd. Voorheen kon de politiek eisen en randvoorwaarden stellen aan de kwaliteit van een project. Die mogelijkheid is er nu veel minder. Er zijn minder marktpartijen geïnteresseerd in complexe bouwprojecten, en er is veel minder budget bij de gemeente om hoge ambities ten aanzien van de bouwkwaliteit te realiseren. Dit leidt ertoe dat de politiek meer volgend is aan marktpartijen en zelf minder kaders kan stellen. Om de raad toch voldoende bij de plan- en besluitvorming van complexe projecten te betrekken, zien sommigen van de ambtelijke organisatie het als een optie de raad op informele en vertrouwelijke wijze te informeren over onderhandelingen met marktpartijen en/of vrijblijvend met de raad discussie te voeren over mogelijke scenario's voor de ontwikkeling van complexe projecten.

Het vertrouwelijk delen van informatie en meer informele vormen van overleg roept volgens de organisatie echter weerstand op bij zowel het college als de gemeenteraad. Zowel het college als de raad geven de voorkeur aan formele procedures en openbaarheid van informatie. Opleggen van geheimhouding aan informatie en besloten bijeenkomsten moeten volgens college en raad tot een minimum worden beperkt. De griffie steunt de raadsleden in hun wensen hieromtrent. Zij houdt verzoeken vanuit de organisatie voor informeel, geheim of vertrouwelijk overleg af en wijst op enkel de mogelijkheid van de keuze uit openbaar of niet openbaar en zo nodig geheimhouding.

Beeld van de casus projecten

In het project Bartenbrug is de raad niet vertrouwelijk geïnformeerd. Slechts één keer is een stuk met oplegging van geheimhouding ter inzage gelegd. Het ging hier om de vaststellingsovereenkomst met BAM.

Het was de beleving van college en organisatie dat er in de zomer van 2013 geen reden was om de raad vertrouwelijk over de vaststellingsovereenkomst of de onderhandelingen te informeren, omdat er geen grote risico's waren. Op het moment dat de risico's zich toch voordeden en de gevolgen veel groter bleken te zijn dan vooraf ingeschat, ontstond het beeld bij de raad dat het college de raad niet zou willen informeren of informatie achter zou houden. Dit is naar de mening van bestuurders en vertegenwoordigers van de organisatie niet aan de orde geweest. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven lijkt de Wet van Murphy van toepassing op het project Bartenbrug volgens sommige geïnterviewden. Daarbij zijn op zichzelf verdedigbare keuzes inzake informatievoorziening achterhaald door de feiten en tegenslagen, aldus de geïnterviewden.

Deze worsteling van het college met niet openbare informatie en het verschil in opstelling tussen college en ambtelijke organisatie zijn in de informatievoorziening in de casus Hekellaan duidelijk terug te zien in de gang van zaken over bijstelling van de omvang van het plan (aantal parkeerplaatsen). In hoofdstuk 4 is tevens het interpellatiedebat over een collegebesluit van 8 november 2011 over kostenbesparing genoemd. Aan dat besluit heeft het college geheimhouding opgelegd.

Uit dit debat blijkt dat het college informatie in eerste instantie vanwege commerciële gevoeligheid niet met de raad wil delen, terwijl de raad hier expliciet om vraagt. Uiteindelijk stelt het college een aantal maanden later de gevraagde informatie alsnog ter inzage beschikbaar.

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, is er ook in het project centrumplan Rosmalen in een enkel geval informatie onder geheimhouding aan de raad verstrekt. Dit heeft echter pas na discussie in de raad plaatsgevonden. Ook is de raad tijdens de looptijd van de onderhandelingen met Foruminvest in 2013-2014 tijdelijk niet geïnformeerd. Deze wijze waarop met geheime informatie is omgegaan illustreert in deze casus de algemene opstelling van de ambtelijke organisatie. Namelijk informatie over het verloop van de onderhandelingen kan niet openbaar gemaakt worden met het oog op de onderhandelingspositie van de gemeente. Het college huldigde in eerste instantie dezelfde opvatting.

5.2 Percepties van de raad

De percepties en opvattingen die in deze paragraaf aan de orde komen, zijn gebaseerd op een groepsgesprek met raadsleden van de Commissie ROB.⁴⁴

5.2.1 Passieve informatieplicht

Algemeen

Volgens de raadsleden worden schriftelijke vragen binnen de gestelde termijnen beantwoord. Als de beantwoording later wordt, dan wordt dit ook gemeld door de organisatie en het college. Raadsleden wordt daarbij expliciet gevraagd of zij kunnen instemmen met latere beantwoording van de vragen. Schriftelijke vragen worden in de beleving van de raad zeer letterlijk (niet in de geest van de vraag) en waar mogelijk kort beantwoord. Zij vinden de antwoorden vaak te kort en beleven dit als een afhoudende opstelling van de organisatie en het college. In sommige gevallen leidt dit daarom een korte beantwoording tot een interpellatie door de raad, om alsnog achter de gewenste antwoorden te komen. Bij de casus die centraal staan in het onderzoek van de rekenkamercommissie is de beantwoording volgens de raadsleden doorgaans wel uitgebreider vanwege de complexiteit en de aandacht voor de projecten. Er wordt op gewezen dat het college geen verschil maakt in beantwoording van vragen van de oppositie of van de coalitiepartijen. Dit wordt gewaardeerd.

Bij de raadsleden bestaat de indruk dat de gemeentelijke organisatie de raad als lastig ervaart. Er lijkt volgens sommige raadsleden een cultuur te zijn bij de organisatie om informatie bij de raad weg te houden. De ambtelijke organisatie schiet snel in de verdediging als de raad om informatie vraagt, zo is de indruk bij sommige raadsleden. Hierbij is er een verschil in verzoeken om informatie via de formele schriftelijke weg, of via het direct benaderen van ambtenaren. Raadsleden kunnen zonder beperking ambtenaren rechtstreeks benaderen met mondelinge vragen. In de beleving van de raadsleden worden zij dan goed bediend. De ambtenaren weten daarbij scherp te onderscheiden welke vragen bestuurlijk relevant zijn en welke meer feitelijk en technisch van aard. Op de feitelijke en technische vragen krijgen de raadsleden over het algemeen een antwoord dat tevreden stelt. Raadsleden zijn meer ontevreden over de antwoorden die zij krijgen via de weg van schriftelijke vragen aan het college en antwoorden

⁴⁴ De belangrijkste bron van deze paragraaf betreft een groepsgesprek dat de rekenkamercommissie heeft gehouden met een afvaardiging uit de gemeenteraad op 26 maart 2014. Een overzicht van de deelnemers staat in bijlage 2.

die vanuit de organisatie via de ambtelijke top en het college worden verstrekt. Daar ervaren raadsleden weerstand tegenover raad en raadsleden.

Beeld uit de casus projecten

De aandacht van de gemeenteraad voor de casus Bartenbrug ontstond nadat het budget bijgesteld moest worden ten tijde van de aanbestedingen. Bij vragen van de raad over (financiële) risico's van het project heeft de raad weinig uitleg gekregen. Later bleek een aantal keer dat onverwachts risico's optraden waar de raad niet van op de hoogte was gesteld. Het optreden van deze risico's leidde tot een stijging in de kosten. Als gevolg hiervan vraagt een aantal raadsleden nu standaard aan het eind van schriftelijke vragen of er nog meer informatie beschikbaar is.

In de casus Hekellaan is de raad tevreden over de informatievoorziening door het college. Met uitzondering van de commercieel vertrouwelijke informatie beantwoordt het college de gestelde vragen snel en volledig. Ook bij het project Centrumplan Rosmalen is de raad over het algemeen tevreden over de antwoorden die door het college worden gegeven.

5.2.2 Actieve informatieplicht

Algemeen

Het college informeert de raad uitgebreid via informatiebulletins, raadsbrieven en raadsinformatiebrieven (Rib's). Het college handelt in de beleving van de geïnterviewde raadsleden alsof met een raadsbrief de raad voldoende is meegenomen in de ontwikkeling van een project en het besluitvormingsproces, zodat het college verder kan met een project. Via dergelijke raadsinformatie meldt het college op enig moment dat de plannen, bijvoorbeeld van het centrumplan Rosmalen, gaan veranderen. Enige tijd later meldt het college dat er extra budget benodigd is, maar dat dit bij de begroting geregeld gaat worden. En vervolgens bij het vaststellen van de begroting is er nog maar zeer beperkt ruimte en (spreek)tijd om een inhoudelijke discussie over de gewijzigde plannen te voeren. In de tussentijd legt het college geen raadsvoorstel of discussienotitie aan de raad voor. Dit vindt men geen acceptabele wijze van handelen.

Raadsinformatiebrieven

Raadsleden geven aan dat zij het idee hebben via Rib's geconfronteerd te worden met het inhoudelijk verschuiven door het college van de kaders die de raad geacht wordt te stellen. Weliswaar kunnen de Rib's worden besproken in de raadsvergaderingen, maar deze wijze van handelen werkt een evenwichtige beraadslaging en besluitvorming over kaders tegen. Raadsleden lezen in verschillende mate de brieven en bereiden zich in verschillende mate voor op bespreking van de brieven in de raad. Wat dat betreft hebben Rib's toch echt een andere status dan raadsvoorstellen vinden raadsleden. Er is immers een evident verschil tussen besluitvorming en louter informeren. Ze worden door raadsleden ook anders behandeld. Over het algemeen lijken het college en de gemeentelijke organisatie zich volgens raadsleden soms ook vrijheden te permitteren in de omgang met de kaders die door de raad zijn gesteld en de informatie die door het college daarover wordt verstrekt.

Tijdigheid van informatievoorziening

Verschillende raadsleden geven aan dat de raad naar hun mening niet tijdig wordt geïnformeerd. De raad wordt volgens raadsleden pas geïnformeerd als de complete

kostenoverschrijding in beeld is bij problemen bij een project, terwijl de aanloop daar naartoe al langer bekend (en soms ook zichtbaar) is. De neiging is er bij het college en de gemeentelijke organisatie om de raad pas te informeren als de oplossing er is.

Daarnaast is het de beleving bij sommige raadsleden dat de raad de stukken soms zo laat ontvangt in een planproces, dat er weinig ruimte meer is voor de raad om kaders te stellen.

In het verleden werden persberichten eerder verstuurd aan de media, dan dat de raad werd geïnformeerd. Het college heeft dit veranderd, en informeert de raad nu in principe een uur voor de pers.

Het tempo waarop de (digitale) informatie zich verspreid via websites van de lokale media en vooral ook via de sociale media ligt zo hoog, dat raadsleden in sommige gevallen later kennis nemen dan burgers van de informatie die het college aan de pers heeft verstrekt. Dat maakt het in de beleving van raadsleden lastig de volksvertegenwoordigende rol goed in te vullen. De lokale media in 's-Hertogenbosch zijn verder goed op de hoogte van de casus projecten en berichten frequent over actuele ontwikkelingen. Dit versterkt bij sommige raadsleden het gevoel dat de raad onvoldoende en niet tijdig wordt geïnformeerd.

Dictum van raadsvoorstellen

Een apart onderwerp dat door raadsleden naar voren is gebracht, is het gebruik van het dictum in raadsvoorstellen. Er wordt op gewezen dat het dictum niet altijd volledig steunt op de achterliggende informatie. Een dictum gaat soms verder dan de informatie die er onder ligt. Of in andere gevallen is volledige kennis van alle achterliggende informatie vereist om de strekking van het dictum te kunnen duiden. Daarbij kan het voorkomen dat het dictum van een raadsvoorstel teruggrijpt op informatie die in andere documenten en eerder is verstrekt dan in het raadsvoorstel, zonder dat in het raadsvoorstel expliciet naar die informatie wordt verwezen.⁴⁵

Beeld uit de casus projecten

Bij het project Bartenbrug was de actieve informatievoorziening volgens alle geïnterviewde raadsleden niet goed. Bij de Bartenbrug was het college regelmatig niet in *the lead*. Raad en media waren veel proactiever met het zoeken naar informatie dan het college, menen raadsleden. Het college holde achter de feiten aan. Sinds bestuurlijk en ambtelijk de aansturing en controle van het dossier is versterkt, sinds september 2013, is zowel de beheersing van het project als de informatievoorziening aan de raad veel beter volgens de raadsleden.

Bij de Hekellaan is de informatievoorziening volgens de geïnterviewde raadsleden goed. Bij dat project is de urgentie en het politieke gevoel bij de wethouder aanwezig. Het college informeert de raad proactief en brengt de raad ook op de hoogte van (tussentijdse) problemen.

Bij het Centrumplan Rosmalen had de informatievoorziening volgens de meeste raadsleden met name tijdiger gekund. Bij het Centrumplan Rosmalen was al eind 2012 duidelijk dat de ontwikkeling van het project stagneerde. Het college informeerde de raad echter pas over de stagnatie in maart 2013, omdat er voor maart 2013 veel eerder in het proces een deadline was gesteld. De raad wordt in zijn beleving onvoldoende betrokken bij het planvormingsproces.

⁴⁵ De rekenkamercommissie wijst erop dat hier de perceptie van de raadsleden is weergegeven. De rekenkamercommissie heeft geen uitgebreid onderzoek verricht naar het dictum van raadsvoorstellen in de casus onderzoeken. Het feit dat raadsleden dit echter zo ervaren, vindt de rekenkamercommissie vermeldenswaard.

Ter illustratie: in de besluitvorming over het Centrumplan Rosmalen tijdens de raadsvergadering van 22 april 2014 wordt de raad gevraagd in te stemmen met een aantal aanpassingen in de kaders die het gevolg zijn van de gewijzigde rol van de gemeente. Zo wil het college een actieve grondpolitiek gaan voeren om het project uit te kunnen voeren. Met partner ForumInvest heeft de gemeente op dat moment al onderhandelingen gevoerd over aankoop van de grond. Het raadsvoorstel tot wijziging van de kaders komt daarmee pas laat in het traject van het project aan de orde. Een voorstel tot wijziging van de kaders had in principe al eind 2012 aan de raad voorgelegd kunnen worden, toen duidelijk werd dat de voortgang van het project stagneerde. Tevens vormt het voorstel het sluitstuk van een onderhandelingsproces. Het heeft daardoor geen gelegenheid geboden aan de raad om actief kaders (bij) te stellen.

Raadsleden zijn zelf op zoek gegaan naar informatie bij Foruminvest en met het bedrijf in gesprek gegaan, omdat zij ontevreden waren over de informatievoorziening door het college. Zij zijn van mening dat zij daar informatie hebben gekregen die zij van het college hadden moeten krijgen.

De positie van de gemeente tegenover Foruminvest heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld. Eerst stond de gemeente aan de zijlijn en speelde zij haar formele WRO-rol. Inmiddels is de gemeente een partij die onderhandelt met Foruminvest. Vanuit de organisatie wordt er op gewezen dat het contact van raadsleden met het bedrijf impact heeft op de onderhandelingspositie van de gemeente.

Op 25 juni 2013 heeft het college een raadsinformatiebrief gestuurd over het centrumplan Rosmalen. In de brief staat informatie over het betaald parkeren, maar dit komt verder niet terug in het dictum van het raadsbesluit dat later op de informatiebrief volgt. De raad wordt daarmee op het verkeerde been gezet, vinden raadsleden.

Daarnaast wordt de gemeenteraad volgens sommige raadsleden door het college ook nog weleens voor het blok gezet, door de mededeling 'Als u nu niet instemt, dan vallen allerlei plannen in het water.'

5.2.3 'Geheime informatie'

Hoewel wordt opgemerkt dat het aantal documenten met het stempel 'geheim' in 's-Hertogenbosch beperkt is en het aantal besloten bijeenkomsten beperkt, is er in de huidige raadsperiode volgens een aantal geïnterviewde raadsleden meer 'geheime informatie' bijgekomen. De percepties hierover lopen echter uiteen. Een breder gedeelte perceptie onder raadsleden is dat het college de laatste tijd vaker met de boodschap dat er nog onderhandelingen gaande zijn, waardoor er geen informatie aan de raad verstrekt kan worden. Het komt menigmaal voor dat als gevolg van onderhandelingen plannen inhoudelijk ingrijpend wijzigen volgens raadsleden. Het college betreft volgens een aantal raadsleden de raad er pas bij als er een onderhandelingsresultaat ligt, ook al wijkt dat af van de oorspronkelijk door de raad gestelde kaders. De raad wordt niet in staat gesteld voorafgaand aan de onderhandelingen een discussie te voeren over scenario's of over mogelijke wijzigingen van de kaders.

Een aantal raadsleden geeft aan dat als informatie opgelegde geheimhouding ter inzage beschikbaar is of er een besloten bijeenkomst is, zij niet gaan kijken of niet deelnemen aan de bijeenkomst. De gemeenteraad houdt besloten bijeenkomsten ook zoveel mogelijk af. Een

belangrijke motivatie voor het niet bekijken van 'geheime informatie' is, dat raadsleden 'geheime informatie' niet kunnen gebruiken in een openbaar debat en dat het 'lekker' van de informatie een strafbaar feit oplevert. Door niet deel te nemen aan een overleg waar aan de informatie geheimhouding is opgelegd, kan iemand zich ook niet vergissen en per ongeluk een strafbaar feit begaan.

Volgens sommige raadsleden blijkt soms dat gehele documenten geheim worden verklaard, terwijl de geheimhouding slechts korte passages betreft. Het college zou volgens raadsleden een verklaring van geheimhouding moeten toelichten en een termijn voor opheffing van de geheimhouding erbij moeten geven. Dat gebeurt nu niet of onvoldoende.

Beeld uit de casus projecten

Zoals in hoofdstuk 4 aangegeven, is het bij het project Bartenbrug een keer voorgekomen dat stukken niet openbaar zijn verspreid en alleen ter inzage zijn gelegd voor de gemeenteraad. Dit is gebeurd in juni 2013. Het college heeft na vragen vanuit de gemeenteraad de vaststellingsovereenkomst met BAM ter inzage gelegd. Vanuit de raad zijn er geen signalen gekomen dat men ontevreden is over de wijze waarop in deze situatie gevoelige documenten beschikbaar zijn gesteld.

Ook bij de Hekellaan is geheimhouding van informatie en besluitvorming door het college aan de orde geweest, waaronder in het interpellatiedebat in november 2011. Raadsleden hebben thans de perceptie die toen ook in het interpellatiedebat is verwoord: geheimhouding was niet nodig geweest. Het college is te lichtvaardig overgegaan tot het stempel 'geheim'. Niet alle onderdelen van een dossier hoeven 'geheim' te zijn. Het college had er voor kunnen kiezen de betreffende besluitvorming alleen geheim te houden voor de specifiek commercieel gevoelige onderdelen van de informatie, vinden raadsleden. Uiteindelijk is de raad in het debat van 20 maart 2012 volledig geïnformeerd en was de raad tevreden over deze informatievoorziening.

Ook voor het Centrumplan Rosmalen geldt dat het college destijds volgens raadsleden onnodig informatie als geheim heeft behandeld en niet met de raad heeft gedeeld. Dit gold bijvoorbeeld voor de invoering van betaald parkeren. Gaandeweg de onderhandelingen in 2013 en 2014 is het voorstel voor de invoering van betaald parkeren uit de plannen gehaald. Daarnaast is het bouwprogramma (aantal woningen en verhouding met commercieel) ingrijpend gewijzigd. Dat betekent een afwijking van de kaders die eerder gesteld zijn door de gemeenteraad. De raad is voorafgaand aan de onderhandelingen of tijdens de onderhandelingen niet geïnformeerd. Het college heeft de raad pas over de gewijzigde kaders geïnformeerd toen de onderhandelingen waren afgerond en de raad geen keuze meer had of invloed kon uitoefenen.

Bij het Centrumplan Rosmalen is bij de begroting van 2014 een reservering gemaakt voor het project, maar de onderbouwing daarvoor (een rapport over grondexploitaties) is destijds niet aan de raad verstrekt. Nu, in maart 2014, is dat rapport wel aan de raad verstrekt. In de tussentijd heeft het college diverse besluiten genomen en stappen gezet in het licht van deze reservering. Deze werkwijze leidt er volgens raadsleden toe dat er eerst budget wordt gereserveerd, en pas daarna de inhoudelijke discussie gevoerd wordt over de bestemming van de reserve. Dat achten raadsleden niet de juiste weg. Raadsleden wisten bij de begroting niet goed waarvoor men gelden reserveerde. Ook was het niet goed mogelijk om tijdens de begrotingsbehandeling uitgebreid over een project als dit te spreken, gelet op de relatief

beperkte spreektijd die tijdens raadsdebatten over de begroting beschikbaar is voor alle onderwerpen die in de begroting aan bod komen.

5.3 Percepties gewogen

De percepties van raadsleden over de informatievoorziening zijn een belangrijke basis geweest voor het oppakken van dit rekenkameronderzoek. Het normenkader gaat over de feitelijke informatievoorziening. In het vorige hoofdstuk gaven wij aan dat in grote lijnen de gemeentelijke organisatie en het college de raad van informatie voorzien conform de normen en regels die daarvoor zijn gesteld. Daarmee is echter niet alles gezegd over de informatievoorziening. De geformuleerde percepties geven wel zicht op de wijze en mate van informatievoorziening. In de ambtelijke organisatie wordt primair ingezet op het informeren van de gemeenteraad indien dat ook bijdraagt aan het doel van een project en aan het goed verlopen van een project. Dit past bij wat wordt waargenomen bij een deel van het ambtelijk handelen rond informatievoorziening: pas informatie verstrekken over een probleem als aangegeven kan worden wat de oplossing is. Alleen bij het bestuur en bij een deel van de organisatie heeft informatievoorziening ook een aanvullende waarde: politieke draagvlakvorming en democratische legitimering. Bestuurders hebben wel graag een oplossing bij de hand, maar zijn eerder geneigd de raad te informeren dan dat dit vanuit de ambtelijke organisatie wordt aanbevolen.

De casus Hekellaan wijkt enigszins af van het hierboven geschetste beeld. Bij twee incidenten bij de Hekellaan is snel informatie verschaft, terwijl oplossingen of de volledige consequenties nog niet in beeld waren.

Raadsleden formuleren expliciet dat zij vinden dat zij moeilijk de rol van volksvertegenwoordiger kunnen vervullen als zij niet voldoende informatie over projecten en over incidenten hebben. Zij vinden het lastig om vragen van burgers niet te kunnen beantwoorden. Ze hebben er moeite mee als zij niet meer weten dan burgers weten op grond van bijvoorbeeld berichten in de media. Raadsleden willen meer informatie krijgen dan zij nodig hebben voor hun kaderstellende en controlerende taak, omdat zij vragen van burgers willen beantwoorden, ook al gaat het daarbij over details. Raadsleden kiezen er niet voor te volstaan met verwijzing van burgers die hen vragen stellen naar de gemeentelijke organisatie of het college. Zij willen zelf antwoorden kunnen geven. In gesprekken geven raadsleden aan 'dorpscultuur' in de kernen van 's-Hertogenbosch hierbij een rol speelt.

Uit de gesprekken komt ook naar voren dat raadsleden beleven dat de media eerder geïnformeerd zijn dan zij. Behoudens informatielekken, blijkt dit in de praktijk niet het geval. Feitelijk wordt eerst informatie verzonden naar raadsleden, voordat de pers wordt ingelicht. In de praktijk nemen raadsleden informatie veelal pas tot zich nadat de pers er al op in heeft gespeeld. De nieuwe media met journalistieke websites en twitterberichten draagt daaraan bij.

Met raadsinformatiebrieven beogen college en organisatie raadsleden te informeren over de uitvoering van de door de raad genomen besluiten en vastgestelde kaders. Ze worden ook gebruikt om ontwikkelingen in gestelde kaders aan te geven. Dit wordt door raadsleden niet altijd zo opgepakt. Raadsinformatiebrieven worden niet altijd intensief gelezen. Ook wordt informatie die relevant is voor kaderstelling niet altijd ter bespreking geagendeerd. Uit het onderzoek blijkt dat de raad meerdere malen de gelegenheid om over de kaders te spreken

onbenut laat. Enerzijds is dit een gevolg van de wijze van informeren door het college, anderzijds is dit het gevolg van het (niet) handelen van de raad zelf. De raad laat hierdoor meerdere keren de gelegenheid voorbij gaan, om actief (bij) te sturen op projecten. Vanuit de ambtelijke organisatie en het college wordt er namelijk van uitgegaan dat indien de raad een kaderstellend onderwerp niet agendeert, het betreffende onderwerp of project kan worden voortgezet zoals in de Rib beschreven. Men hanteert hierbij eigenstandig als het ware een 'piepsysteem'. Communicatief handelen gericht op gedeelde begripsvorming is nauwelijks aan de orde als de opvatting wordt gehuldigd om eerst te kijken of bij een vraagstuk een oplossing kan worden geleverd. Raadsleden voelen zich hierdoor soms achteraf overvallen als het college en de gemeentelijke organisatie vervolgstappen zetten in een project. De hieraan ten grondslag liggende cultuur en houding maken dat zaken verschillend worden geïnterpreteerd, en dus ook verschillend gepercipieerd. Het geen onderscheid zien tussen raadsvoorstel (besluit) en raadsinformatiebrief (informatie) illustreert het ontbreken van een scherp omlijnd beeld over hoe en wanneer de raad in stelling te brengen. En klaarblijkelijk heeft dit ook geen prioriteit.

Zoals we ook al in het vorige hoofdstuk aangeven lenen jaarstukken zich beperkt voor informatie over projecten, in afwijking van de raadsuitspraken uit 2005 naar aanleiding van het onderzoek naar de parkeergarage onder het stadskantoor. Uit de raadsverslagen blijkt dat raadsleden de gelegenheid ook niet te baat nemen om er over te spreken. In de interviews blijkt dat men vindt dat de spreektijd bij begrotingsbehandeling te beperkt is om op projecten in te gaan. Als in algemene zin over voortgang en vraagstukken van projecten zou moeten worden gesproken, dan zou dat bij een andere gelegenheid moeten gebeuren, zo blijkt uit de gesprekken.

Tenslotte noemen we de informatievoorziening bij het Centrumplan Rosmalen. Tot het vertrek van de Kleine Meierij als partner in het project had de gemeente de rol van autoriteit op het vlak van de ruimtelijke ordening (vaststelling bestemmingsplan). De informatievoorziening was daar ook aan gekoppeld. De gemeente informeerde niet over meer dan de formele planvorming. Burgers wendden zich tot raadsleden om hun opvattingen en wensen kenbaar te maken. Raadsleden waren enerzijds gebonden aan de rol van de gemeente en hebben in de loop der jaren ook terughoudendheid betracht en niet vaak geïnformeerd bij het college. Maar zij wilden als volksvertegenwoordigers meer kunnen doen. Die informatie verwachtten zij van het college. Het alternatief was dat zij als raadsleden zelf informatie betrokken bij de projectontwikkelaars. Dat hebben enkele raadsleden een keer gedaan. Daarmee stapten zij uit hun rol als leden van het gemeentelijk orgaan dat de raad nu eenmaal is.

Met de rolverandering van de gemeente ten opzichte van het project sinds 2011 is ook de informatievoorziening veranderd. Informatie betreft sindsdien niet alleen meer informatie over een project van externe partijen, maar ook informatie die betrekking heeft op de rol van de gemeente zelf in het project, bijvoorbeeld bij de onderhandeling tussen gemeente en ontwikkelaar. De kaders die in eerste instantie werden vastgesteld voor de initiatiefnemers en waarbinnen de initiatiefnemers zich moesten bewegen, werden kaders die konden worden ingezet in de onderhandeling tussen gemeente en ontwikkelaar. Over deze verandering is in de raad niet gesproken met het college.

Verder moet over het Centrumplan Rosmalen worden opgemerkt dat zowel het college als de raad langere tijd hebben nagelaten duidelijke nieuwe kaders te stellen om daarmee de rol van de gemeente nieuw in te vullen. Hoewel er vanuit belanghebbenden gaandeweg na 2009 meer

en meer bezorgde signalen kwamen over de voortgang van het project, lijkt er bij college en raad geen directe urgentie te zijn geweest een andere rolinvulling gestalte te geven.

5.4 Bevindingen over de oordelen ten aanzien van de informatievoorziening

In deze paragraaf komt het tweede deel aan bod van de deelvragen 1.5 en 1.6.

Deelvraag 1.5: hoe beoordelen raadsleden de kwaliteit van de informatievoorziening?

Meerdere raadsleden beoordelen de kwaliteit van de informatievoorziening van het college en de organisatie over complexe projecten als onvoldoende. De informatie is in de beleving van de raadsleden in meerdere gevallen niet tijdig, incompleet en stelt de raad onvoldoende in staat de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol in te vullen. De perceptie van de raadsleden is in belangrijke mate gevormd door de wijze van en het verloop van de informatievoorziening over het project Bartenbrug. De beleving bestaat bij de raadsleden dat de raad zelf hard moet trekken om informatie te krijgen van het college. Sinds medio 2013 is de informatievoorziening echter verbeterd, en zijn raadsleden meer tevreden over de kwaliteit van de informatie. Bij het project Hekellaan zijn de raadsleden over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de informatievoorziening.

Bij het centrumplan Rosmalen is de raad ontevreden over de wijze waarop het college is omgegaan met 'geheime informatie' en de wijze waarop de raad pas in een laat stadium is betrokken bij wijzigingen in de context en de kaders van het project.

Deelvraag 1.6: hoe beoordelen raadsleden de timing van de informatievoorziening?

De beoordeling van de kwaliteit van de informatievoorziening door raadsleden hangt nauw samen met het moment van informeren. In het project Bartenbrug is de raad in zijn beleving meerdere malen te laat geïnformeerd en betrokken, net als bij het project centrumplan Rosmalen. Daarnaast bestaat de indruk bij meerdere raadsleden dat de media en burgers in sommige gevallen beter en sneller geïnformeerd zijn over actuele ontwikkelingen in projecten dan de raadsleden. Een belangrijke reden hiervoor is de hoge snelheid waarmee digitale informatie zich verspreidt.

Het lekken van informatie naar de pers over het project Bartenbrug heeft de perceptie van raadsleden versterkt dat de media (en burgers) sneller op de hoogte zijn van nieuwe ontwikkelingen dan raadsleden.

6 Communicatie met media en belanghebbenden

In dit hoofdstuk gaan we in op de communicatie vanuit de gemeente met de media en belanghebbenden. De volgende onderzoeksvragen komen aan bod:

- Deelvraag 1.6: hoe verhoudt de informatievoorziening aan de raad zich tot de berichtgeving over de projecten in de media?
- Deelvraag 2.1. Welke informatie is tijdens de projecten aan de belanghebbenden verstrekt door de gemeente?
- Deelvraag 2.2. Op welke momenten in het project is aan belanghebbenden informatie verstrekt door de gemeente?

In de vorige twee hoofdstukken over de informatievoorziening van het college en de organisatie aan de raad hebben wij een onderscheid gemaakt tussen de feitelijke informatievoorziening in hoofdstuk 4 en de percepties bij raadsleden, bestuurders en vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie in hoofdstuk 5. In dit zesde hoofdstuk behandelen we beide: feitelijke informatie en percepties van betrokkenen.

6.1 Communicatie met de media

Algemeen

Voor communicatie met de media zijn er in Den Bosch heldere procedures. Informatie over formele besluiten en belangrijke ontwikkelingen gaat altijd als eerste naar de raad, en dezelfde dag naar belanghebbenden en de pers. Contacten met de pers lopen altijd via de communicatieadviseur uit de betreffende regiegroep en vanuit deze communicatieadviseur via de communicatieafdeling. Inhoudelijk betrokken medewerkers nemen zelf geen contact op met de pers.

Over het algemeen verlopen de contacten met de pers goed, menen betrokken op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Persberichten vanuit de gemeente worden door de regionale media veelvuldig opgepakt. De pers ontvangt ook altijd afschriften van raadsinformatiebrieven en edities van nieuwsbrieven over grote bouwprojecten. Ook worden de afgesproken procedures voor communicatie met de pers conform interne afspraken gevolgd. Alleen bij het project Bartenbrug was een aantal maal sprake van lekken van informatie naar de media. Daardoor kwamen berichten over ontwikkelingen in het project in de pers voordat de raad daarvoor was geïnformeerd. Dit heeft geleid tot activiteiten van de ambtelijke organisatie en het college om de 'schade' van informatieachterstand bij de raadsleden te beperken.

De lokale media volgen de complexe bouwprojecten op de voet en reageren snel op nieuwe ontwikkelingen. Ook blijkt dat de media, vooral het Brabants Dagblad zelf actief op zoek gaan naar nieuwe informatie.

Bartenbrug

Zoals aangegeven was de Bartenbrug een enkelvoudig uitvoeringsproject. Daarvoor is vooraf geen communicatiestrategie opgesteld. Er is een aantal keer informatie over het project bij de pers terecht gekomen, voordat deze informatie bij raadsleden bekend was.

Tijdens de interpellatie van de raad op 10 september 2013 refereert de wethouder hier ook aan.⁴⁶ De laatste keer in maart 2014 betrof informatie over een concept onderzoeksrapport, dat nog ter aanvulling en bespreking bij het college lag.⁴⁷ Het Brabants Dagblad heeft van de inhoud van dit rapport kennis kunnen nemen en erover gepubliceerd vóórdat het rapport was vastgesteld door het college en aan de raad verstrekt kon worden.

Mede als gevolg hiervan bestaat bij sommige raadsleden de perceptie dat de media soms beter geïnformeerd zijn dan de gemeenteraad en dat de zij door de informatieachterstand vooral hun volksvertegenwoordigende rol onvoldoende in kunnen vullen. Deze beleving van raadsleden wordt versterkt doordat de lokale media veelvuldig over het dossier Bartenbrug berichten en actief op zoek gaan naar nieuwe informatie. Dit leidt er in sommige gevallen toe dat raadsleden nieuws eerder uit de krant vernemen, dan dat zij hun stukken hebben kunnen raadplegen.

Hekellaan

De houding van de media is ten opzichte van sommige projecten kritisch. Zo zijn de media in de casus Hekellaan kritisch geweest over de exploitatie van de parkeergarage. De media hebben de discussie in de raad hierover opgepikt. Vanaf het moment dat de aanbesteding rond was, is de kritiek van de media, net als in de raad, afgenomen. In het communicatieplan dat voor de uitvoering van de bouw van de garage is opgesteld worden de media als doelgroep genoemd.⁴⁸

In de casus Hekellaan is er, conform de algemene richtlijnen en de opgestelde communicatieplannen, vanuit de afdeling communicatie met de media gecommuniceerd. Zo zijn de media direct na de ontdekking van resten van een Neanderthalernederzetting op de hoogte gesteld van de archeologische vondst.⁴⁹ Er hebben zich in het dossier Hekellaan geen situaties voorgedaan waarbij de media eerder dan de raad geïnformeerd waren of waarin de raad deze indruk heeft gehad.

Centrumplan Rosmalen

Ook het Centrumplan Rosmalen heeft enige kritische aandacht van de media gekregen. Zo publiceerde het Brabants dagblad in augustus 2010 een artikel waarin het de gevolgen voor gedupeerde bewoners onder de loep nam.⁵⁰ Voor het al dan niet doorgaan van het project is in de media eveneens aandacht geweest.⁵¹

De informatievoorziening over het project aan de media is minder gestructureerd opgepakt dan in de casus Hekellaan. Zo is de communicatieparagraaf in de projectnotitie summier en wordt de media hier niet als een aparte doelgroep onderscheiden en wordt er niet aangegeven op welke wijze en met welke frequentie met de media wordt gecommuniceerd. Ook wordt er niet beschreven hoe afstemming met de projectpartners plaatsvindt over communicatie met de media. Een gezamenlijk communicatieplan met de projectpartners is niet opgesteld.⁵²

⁴⁶ Vergadering van de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch op 10 september 2013, agendapunt IV.14

⁴⁷ Publicaties in Brabants Dagblad d.d. 17 en 18 maart 2014

⁴⁸ Gemeentelijk communicatieplan, pp. 7-8; Heijmans Integrale projecten B.V., Communicatieplan: Realisatie parkeergarage Vonk & Vlam, 8 februari 2013, p. 6.

⁴⁹ raadsinformatiebrief, B&W voorstel 12-11-2013.

⁵⁰ Brabants Dagblad 'Dikke kans op een verhuizing', 28 augustus 2010.

⁵¹ Brabants Dagblad, 'Hoop voor Centrumplan Rosmalen', 17 juli 2012; Brabants Dagblad, 'Klein Stapje vooruit met Centrumplan', 22 september 2012.

⁵² Projectnotitie, p. 20.

Er is een moment aanwijsbaar waarin de informatievoorziening van de gemeente en projectpartner Foruminvest niet synchroon loopt. Op 5 maart 2013 wordt de gemeenteraad via een raadsinformatiebrief op de hoogte gesteld van de actuele stand van zaken met betrekking tot het Centrumplan. In deze brief meldt het college de ontbinding van de afspraken tussen Foruminvest en de Kleine Meierij en aanpassing van de plannen. In de brief wordt over de stedenbouwkundige inhoud van de nieuwe plannen niets gezegd. Ook wordt er geen melding gemaakt van aankomende persberichten van Foruminvest B.V.⁵³ Op 7 maart publiceert Foruminvest echter een persbericht over de gewijzigde plannen. In dit persbericht wordt wel inhoudelijk ingegaan op de plannen, waarbij onder andere het kleinere aantal vierkante meters en het lagere aantal woningen wordt genoemd. In maart 2013 ging de gemeente nog uit van een faciliterende rol en lag de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de plannen bij Foruminvest. In het persbericht van ForumInvest wordt de suggestie gewekt dat afstemming met de gemeente heeft plaatsgevonden.⁵⁴ Vanuit de ambtelijke organisatie is in de interviews aangegeven dat de inhoud van het plan op 5 maart nog niet bij de gemeente bekend was. Er lijkt daarom geen inhoudelijke afstemming te zijn geweest tussen ForumInvest en de gemeente. De raad heeft vervolgens de inhoud van het gewijzigde plan als eerste via dit persbericht van ForumInvest kunnen vernemen. De raad heeft geen vragen gesteld over de afstemming tussen gemeente en Foruminvest op dit punt.

Overigens loopt de informatievoorziening vanuit de gemeente en Foruminvest eind juni van 2013 weer synchroon, wanneer de gemeente met een raadsinformatiebrief komt. Een dag later volgt een persbericht van Foruminvest dat inhoudelijk in lijn is met de raadsinformatiebrief van de dag tevoren.⁵⁵

6.2 Communicatie met belanghebbenden

Algemeen

De opzet en invulling van de communicatie met belanghebbenden is afhankelijk van de schaal van het project. Een belangrijk onderscheid hierbij is het onderscheid tussen integrale ontwikkelingsprojecten en enkelvoudige civieltechnische (zoals een brug) of cultuurtechnische projecten (zoals aanleg van een groenstrook). De enkelvoudige projecten worden doorgaans vanuit een onderdeel van de lijnorganisatie aangestuurd (bijvoorbeeld een afdeling). Voor de integrale projecten worden meestal aparte projectstructuren opgezet. Dat heeft te maken met het gegeven dat bij integrale projecten doorgaans verschillende onderdelen van het gemeentelijk werkterrein zijn betrokken en verschillende belanghebbenden in beeld zijn en worden betrokken. Er worden planprocedures gevolgd en integrale plannen opgesteld. Voor dit type projecten wordt er altijd een communicatieplan (of ten minste een communicatieparagraaf in het projectplan) voor de communicatie met belanghebbenden opgesteld. Ook is de afdeling communicatie doorgaans vertegenwoordigd in de projectstructuur. Voor kleinschaliger en enkelvoudige projecten wordt er geen apart communicatieplan opgesteld.

⁵³ Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad betreffende het Centrumplan Rosmalen, 5 maart 2013.

⁵⁴ ForumInvest, Persbericht Amsterdam, 07 maart 2013.

⁵⁵ Brief van college van B&W aan de gemeenteraad betreffende Centrumplan Rosmalen, 25 juni 2013; Foruminvest, Persbericht Amsterdam, 26 juni 2013.

In zowel grote als kleine en zowel complexe als eenvoudige projecten is de projectleider verantwoordelijk voor de communicatie met belanghebbenden. De projectleider kan hierin zelf keuzes maken. Voor integrale projecten wordt de projectleider daarin ondersteund door een aan het project toegewezen communicatiemedewerker. De afdeling Communicatie speelt, tenzij de projectleider daarom verzoekt, in principe geen actieve rol bij het bepalen van de communicatiestrategie. Wel kunnen in grote projecten vanuit de afdeling Communicatie gevraagd en ongevraagd adviezen geven worden over de communicatiestrategie. De afdeling ondersteunt voorts in vrijwel alle projecten bij het organiseren van bijeenkomsten met belanghebbenden.

In projecten in 's-Hertogenbosch wordt expliciet rechtstreeks met belanghebbenden in een project gecommuniceerd. Plannen en procedures op dit vlak worden gevolgd. In de drie projecten die hier zijn onderzocht, heeft op verschillende manieren in de fase van planvorming afstemming met belanghebbenden plaatsgevonden, onder andere middels de instelling van klankbordgroepen, het versturen van nieuwsbrieven, directe mailings, informatiebijeenkomsten en soms direct contact. Op zienswijzen is door de gemeente gereageerd. Die inbreng van belanghebbenden heeft bijvoorbeeld bij Centrumplan Rosmalen invloed gehad op de planvorming door gemeente en initiatiefnemer.

De onvrede die bij de projecten Bartenbrug en Centrumplan Rosmalen naar voren is gekomen in de media, in reacties naar raadsleden en in brieven aan de gemeente heeft vooral betrekking op de gang van zaken van de projecten zelf, zoals het (tijdelijk) stilvallen van ontwikkelingen en/of werkzaamheden. Deze onvrede betreft niet de informatievoorziening, communicatie of afstemming met de belanghebbenden zelf.

Bartenbrug

Bij het project Bartenbrug is in de fase van planvorming van het project geen apart communicatieplan opgesteld. Het project was in eerste instantie een eenvoudig en geen complex project. Voor de aanleg van de Bartenbrug en de herinrichting van de openbare ruimte in de omgeving is in 2010 een klankbordgroep in het leven geroepen, waarin vertegenwoordigers van bewoners, bedrijven en andere belanghebbenden deelnamen. Na het ontstaan van problemen met de bouw is in november 2012 alsnog de afdeling communicatie betrokken bij het project en is de communicatie en afstemming met belanghebbenden expliciet punt van aandacht geworden.

Belanghebbenden zijn gedurende het project op verschillende manieren op de hoogte gebracht over de stand van zaken van het project Bartenbrug. De nadruk in de communicatie vanuit de gemeente aan belanghebbenden ligt op praktische informatie over de realisatie van de bouw en oplevering van de brug. Verder zijn belanghebbenden geïnformeerd over het gereed komen van het definitief ontwerp, de start van bouw, de opleverdata en de vertragingen die daarin zijn opgetreden. In het najaar van 2013 zijn ondernemers en andere belanghebbenden geïnformeerd over de omgang met schadeclaims en nadeelcompensatie.

Doordat de gemeente tot eind 2013 met een zekere stelligheid deadlines heeft gecommuniceerd, heeft het niet inlossen van de opgeroepen verwachtingen tot teleurstelling en ontevredenheid geleid. Ondernemers maken zich zorgen over de inkomstenderving, de

toegankelijkheid van de straat en de stad en het ongemak dat dit voor hen (en voor de bewoners) oplevert.

Het publiekelijk communiceren van deadlines heeft de druk op het project vergroot. De sloop van de brug is bijvoorbeeld doorgezet ondanks onduidelijkheden over de uitwerking, omdat de gemeente en de aannemer anders de publiekelijk gecommuniceerde planning niet zouden kunnen realiseren.

Hekellaan

Voor het project parkeergarage Hekellaan is een communicatiestructuur opgetuigd. Het project maakt deel uit van het overkoepelende project Vestingwerken. Voor dit project bestond er al een communicatieplan. Dit plan was onderdeel van de aanpak om grote projecten te ontwikkelen in samenspraak met belanghebbenden. Omdat het project Zuiderpark / parkeergarage Hekellaan onderdeel uitmaakte van het project Vestingwerken is deze communicatieve aanpak hier ook van toepassing.

Als onderdeel van de communicatiestructuur zijn er voor de parkeergarage twee communicatieplannen opgezet: een gemeentelijk communicatieplan en een communicatieplan opgesteld door de aannemer. Het communicatieplan van de aannemer heeft specifiek betrekking op de uitvoeringsfase.⁵⁶ In zowel dit communicatieplan als dat van de gemeente worden verschillende doelgroepen geïdentificeerd alsook passende communicatiemiddelen om deze doelgroepen te bereiken.

Het gemeentelijke communicatieplan beschrijft onder andere dat er een begeleidingsgroep moet worden ingesteld en dat er een informatiebijeenkomst moet worden georganiseerd. Ook noemt het communicatieplan het opstellen van een nieuwsbrief en het verstrekken van informatie via de website.⁵⁷ In het communicatieplan van de projectontwikkelaar komen deze communicatiemiddelen ook terug. Daarnaast maakt dit plan melding van de noodzaak om met de meest betrokken belanghebbenden zes maal per jaar tevens persoonlijk contact te onderhouden en noemt het plan nog diverse andere communicatiemiddelen zoals een calamiteitentelefoon, wekelijks inloopspreekuur en excursies.⁵⁸ Uit de interviews, documenten en de gemeentelijke website blijkt dat er op deze wijze inderdaad regelmatig contact is met belanghebbenden.

De gedegen communicatie over het project draagt bij aan management van verwachtingen bij belanghebbenden. Initieel waren er veel bezwaren vanuit belanghebbenden tegen het bestemmingsplan. Er zijn in 2009 46 zienswijzen ingediend tegen het ontwerpbestemmingsplan.⁵⁹ Ook is er door belanghebbenden beroep bij de Raad van State aangetekend tegen het bestemmingsplan.⁶⁰ Na goedkeuring van de plannen door de raad van State richten de belangengroepen zich vooral op overlast tijdens de uitvoering. De omwonenden is toegezegd dat hinder tijdens het project zoveel mogelijk wordt voorkomen. Dat is ook onderdeel geweest van het programma van eisen van de aanbesteding.

⁵⁶ Heijmans Integrale projecten B.V., Communicatieplan: Realisatie parkeergarage Vonk & Vlam, 8 februari 2013.

⁵⁷ Gemeentelijk communicatieplan, pp. 3-5.

⁵⁸ Heijmans Integrale projecten B.V., Communicatieplan: Realisatie parkeergarage Vonk & Vlam, 8 februari 2013, p. 6-7, en pp. 16-18.

⁵⁹ raadsvoorstel betreffende Vaststelling bestemmingsplan Zuiderpark-Stadswalzone en beeldkwaliteitsplan Stadswalzone, reg. nr. 09.10772, december 2009, p. 1.

⁶⁰ B&W voorstel, betreffende bestemmingsplan Zuiderpark-Stadswalzone, reg. nr. 10.530, 25 mei 2010, p. 2.

Aan deze toezegging wordt door goede communicatie en het nemen van overlastverminderende maatregelen gevolg gegeven. Het resultaat is dat de weerstand tegen het project en het aantal klachten is verminderd volgens geïnterviewden.

Centrumplan Rosmalen

De communicatie rondom het centrumplan Rosmalen is anders opgezet dan voor het project Hekellaan. Hoewel ook voor dit project geldt dat het een integraal project is, dateert het project van tien jaar voor de Hekellaan en heeft de gemeente in dit proces een andere rol gehad. De private projectpartners zijn in dit project verantwoordelijk voor het communicatieplan.⁶¹ Vanuit de gemeente is daarom geen apart communicatieplan opgesteld. Wel is er een korte communicatieparagraaf opgenomen in de projectnotitie.

Tijdens het project is er op verschillende manieren gecommuniceerd met belanghebbenden. Zo is er aan het begin van het project een klankbordgroep opgezet waarin onder andere wijkraden en de winkeliersvereniging zitting hadden.⁶² Deze klankbordgroep is in 2005 echter stopgezet omdat er op dat moment geen ontwikkelingen waren waarover kon worden gesproken. In de projectnotitie staat verder dat voor de voorlichting over het project aangesloten zou worden bij de beslissingsmomenten. In lijn met dit uitgangspunt zijn er bij belangrijke beslissingsmomenten, zoals de presentatie van het stedenbouwkundig plan, informatieavonden georganiseerd waarvoor belanghebbenden zijn uitgenodigd.⁶³ Daarnaast zijn in het kader van de inspraakprocedure twee inspraakavonden gehouden.⁶⁴ Verder zijn burgers geïnformeerd via het wijkgericht werken, onder andere door een gesprek met omwonenden en verspreiding van het informatiebulletin over de KOM van Rosmalen begin oktober 2009. Verschillende platforms van belanghebbenden hebben per brief contact opgenomen met het college. Het college heeft hierop schriftelijk geantwoord en in een enkel geval ook de gelegenheid geboden om in een gesprek een toelichting te geven.⁶⁵

Het Centrumplan Rosmalen heeft bij belanghebbenden veel stof doen opwaaien. De reacties van belanghebbenden op de eerste versie van het plan waren dat het plan veel te grootschalig was. Er werd gesproken van "Manhattan in de Dorpsstraat". Op basis van de vele inspraakreacties zijn de plannen van de gemeente en de ontwikkelaar grondig aangepast. Hiermee is aan veel van de belangrijke eisen van belanghebbenden tegemoet gekomen. Nadat in 2009 een herzien plan werd gepresenteerd is de opinie onder belanghebbenden dan ook omgeslagen.

Na deze positieve houding ontstond vervolgens langzaamaan ongeduld over uitvoering van het plan. Belanghebbenden stonden nu achter het plan en wilden dat het plan voorspoedig uitgevoerd zou worden. Er werden door verschillende platforms brieven gestuurd aan het college met informatieverzoeken en het verzoek het plan toch voortvarend op te pakken. In reactie op de brieven van verschillende platforms uit de Rosmalense gemeenschap heeft het college aangegeven de zorgen van belanghebbenden te delen en heeft het daarbij telkens benadrukt dat de voorwaarden aanwezig waren waaronder het project uitgevoerd zou kunnen worden.

Daarbij werd gesuggereerd dat de initiatiefnemer voortvarend over zou gaan tot aanvraag van vergunningen, waardoor de ontwikkeling zijn beslag zou krijgen.

⁶¹ Projectnotitie, p. 14.

⁶² Projectnotitie, p. 10.

⁶³ Brief Wethouder G. J. Snijders aan commissie ROB betreffende informatie inzake proces Rosmalen Centrum, 15 september 2009.

⁶⁴ Centrumvisie Rosmalen, 12 maart 2003.

⁶⁵ Zie de bronnenlijst voor de weergave van alle brieven van bewoners en de schriftelijke reacties van het college.

Dat was een te rooskleurige voorstelling van zaken en heeft tot verwachtingen bij burgers geleid dat realisatie van het plan ieder moment zou kunnen beginnen.⁶⁶ Die verwachtingen zijn niet bewaarheid. Het college heeft bijvoorbeeld geen aandacht besteed aan de economische situatie en de implicaties hiervan voor vastgoed- en projectontwikkeling.

6.3 Beschouwing

Over contacten tussen de gemeente en de media zijn intern afspraken gemaakt. Die worden ook uitgevoerd. Contacten lopen via de afdeling Communicatie of communicatiemedewerkers die zijn verbonden aan de projectorganisatie. Het informeren van de media verloopt conform de afspraken die daarvoor bestaan. De raad krijgt eerder dan de media de beschikking over informatie over de projecten. Dit betekent in de praktijk echter niet dat raadsleden ook daadwerkelijk eerder en beter geïnformeerd zijn dan burgers en de media.

Raadsleden nemen doorgaans buiten kantooruren kennis van tijdens een werkdag geproduceerde informatie. Media hebben de berichten vaak al eerder opgepakt en verspreid. Gevolg is dat bij een deel van de raad de perceptie bestaat dat de media tijdiger en uitgebreider geïnformeerd worden dan de raad.

De vermeende lekken in de informatie bij Bartenbrug vormen een apart geval. College en organisatie kunnen in dat geval onvermijdelijk alleen maar reactief optreden.

Het betrekken van belanghebbende burgers en bedrijven bij projecten krijgt binnen de organisatie veel aandacht. Dit wordt door raadsleden ook als zodanig gewaardeerd. De onvrede bij burgers en bedrijven die in de projecten naar voren komt, gaat niet over de informatievoorziening maar over sommige inhoudelijke ontwikkelingen in de projecten zelf. Die vallen buiten de scope van dit onderzoek.

6.4 Bevindingen over de communicatie met media en belanghebbenden

Deelvraag 1.6: hoe verhoudt de informatievoorziening aan de raad zich tot de berichtgeving over de projecten in de media?

De informatievoorziening aan de media verloopt conform de interne werkafspraken. De gemeenteraad ontvangt informatie over de casus projecten eerder dan de media. De informatie die de raad ontvangt is gelijk aan of uitgebreider dan de informatie die de media ontvangen. Als gevolg van de hoge snelheid waarmee digitale informatie wordt verspreid en de actieve berichtgeving van vooral de lokale media over de projecten bestaat bij een deel van de raad desondanks de perceptie dat de media soms beter geïnformeerd zijn dan de raad. Belangrijker is echter dat raadsleden de achterstand in informatie ervaren als een belemmering voor het vervullen van zijn volksvertegenwoordigende rol.

Deelvraag 2.1: welke informatie is tijdens de projecten aan de belanghebbenden verstrekt door de gemeente?

Voor de complexe projecten bestaan aparte communicatieplannen voor de communicatie met belanghebbenden. In de praktijk werkt de gemeente conform deze plannen. Belanghebbenden

⁶⁶ Dit blijkt onder andere uit de vele brieven die bewoners gestuurd hebben aan de gemeente. Zie de bronnenlijst voor een overzicht.

zijn op verschillende manieren geïnformeerd over ontwikkelingen in de projecten, onder andere via nieuwsbrieven, informatiebijeenkomsten, rechtstreekse gesprekken en een klankbordgroep.

Het college gaat uitgebreid in op reacties en zienswijzen van belanghebbenden. Waar er ontevredenheid bestaat over de communicatie bij belanghebbenden betreft dit de inhoud van informatie en niet het proces van de informatievoorziening.

Deelvraag 2.2: op welke momenten in het project is aan belanghebbenden informatie verstrekt door de gemeente?

Bij alle drie de casusprojecten zijn belanghebbenden vanaf het begin van de planvorming betrokken bij de ontwikkelingen in de projecten. Via klankbordgroepen en inspraakprocedures zijn belanghebbenden in staat gesteld te reageren op de plannen van de gemeente en invloed uit te oefenen op de planprocedures. De reacties van belanghebbenden hebben in meerdere gevallen geleid tot aanpassing van de plannen. In het project centrumplan Rosmalen hebben de vele reacties van belanghebbenden over het uitblijven van nieuwe informatie en ontwikkelingen met steun van de gemeenteraad geleid tot een meer actieve rol van de gemeente ten opzichte van het project en de private partijen.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Dr. ir. G.B.C. Backus, voorzitter
Dr. ir. P.J.M.M. Krumm MPA
Mevr. drs. Y.J. Bouwman-Bakker
Drs. P.W.M. de Gouw
Dr. E.A.M.J. Verkaar
Mevr. mr. M.A.B. van der Sloot
A.M. Rotman
Drs. H.W.M. Wouters, secretaris

Tel: 073-615 9770
Mail: rekenkamer@s-hertogenbosch.nl
Web: www.s-hertogenbosch.nl/rekenkamercommissie

Bijlage 1

Geraadpleegde bronnen

Algemeen

- Besturingsfilosofie. College van burgemeester en wethouders, 's-Hertogenbosch, 29 maart 2005.
- Bestuursmonitor Werk in Uitvoering, gemeente 's-Hertogenbosch, conceptversie, 22 oktober 2013.
- Bedrijfsconcept. Gemeentesecretaris 's-Hertogenbosch, 23 augustus 2005.
- Beleidsnotitie van het presidium over communicatie gemeenteraad 2010, raadspresidium 's-Hertogenbosch, 8 oktober 2010.
- Commissiestatuut 2010, vastgesteld in de gemeenteraad van 14-12-2010.
- Handboek procedures, gemeente 's-Hertogenbosch, bron: intranet. Status, opsteller en datum vaststelling onbekend.
- Handreiking Wet openbaarheid van bestuur (WOB), interne notitie opgesteld door de Afdeling Bestuursondersteuning, 's-Hertogenbosch, september 2005
- Handreiking actieve en passieve informatieplicht (aug. 2007). Gemeente Roermond, augustus 2007.
- Handreiking bij opstellen raadsvoorstellen, intern werkdocument gemeente 's-Hertogenbosch. Status, opsteller en datum vaststelling onbekend.
- Handvest Actieve informatieplicht. Vastgesteld in het overleg Presidium- college als werkafpraak. 's-Hertogenbosch, 2004.
- Herziening Reglement van Orde en Commissiestatuut,
- Jaarverslag en rekening gemeente 's-Hertogenbosch 2011 en 2012
- Motie Verbetering actieve informatieplicht, gemeenteraad 's-Hertogenbosch 10 september 2013.
- Passieve informatieplicht. Vastgesteld door raadspresidium, 's-Hertogenbosch, 21 maart 2012.
- Raadsraad, eindversie 2010.
- Raadsvoorstel Onderzoek parkeergarage stadskantoor, 's-Hertogenbosch 4 oktober 2005.
- Raadsvoorstel vaststelling reglement van orde en commissiestatuut, 's-Hertogenbosch, 14 december 2010.
- Reglement van orde gemeenteraad 2010, 's-Hertogenbosch, 11 oktober 2010. In werking getreden op 12-10-2010.
- Verordening op de ambtelijke bijstand, vastgesteld in raad 's-Hertogenbosch van 13-7-2010. In werking getreden op 26-7-2010.
- Werkplan gemeenteraad 2010-2014. Vastgesteld in gemeenteraad van 's-Hertogenbosch van 14 december 2010.

Project Bartenbrug

- BAM infra, 'Bartenbrug te 's Hertogenbosch', brief, 15 oktober 2013.
- BAM Infra, 'Bartenbrug te 's Hertogenbosch', brief, 15 oktober 2013.
- Brabants Dagblad, diverse artikelen over het project Bartenbrug, periode 2006 – 1 juni 2014.
- Fractie Rosmalens Belang, schriftelijke Vragen ex art 39 RvO, 1 juli 2011; inclusief beantwoording vragen, reg.nr. 11.0791, 23 augustus 2011.

- Gemeente 's-Hertogenbosch, 'Aanleg Bartenbrug wordt hervat', persbericht, 17 april 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, 'Actieplan Bartenbrug', 6 oktober 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, afdeling bestuursondersteuning, e-mailbericht wethouder Snijders inzake Bartenbrug, 16 maart 2014. Gemeente 's-Hertogenbosch, 'Bartenbrug open in juni 2014, Stijging van kosten door meerwerk meerwerk', persbericht, 22 oktober 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, 'Bartenbrug', brief aan belanghebbenden, kenmerk SB/R&B 11RB0295 – 3448738 – 3448743, 22 oktober 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, 'Bartenbrug', brief, kenmerk SB/R&B 11RB0295 – 3448738 – 3448743, 22 oktober 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, begrotingen 2010 t/m 2014.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Overzicht bestuurlijke besluitvorming en informatievoorziening Bartenbrug', bijlage bij B&W voorstel 'Vervolgstappen realisatie Bartenbrug', 16 april 2013. Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Bartenbrug', raadsbrief, 5 september 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Kwaliteitsprogramma Projectsturing', brief, kenmerk SB/DIR, 22 oktober 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Vervolgstappen realisatie Bartenbrug', voorstel B&W, reg.nr. 154740, 16 april 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Vervolgstappen realisatie Bartenbrug', raadsinformatiebrief, reg.nr.131219, 16 april 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Bartenbrug', raadsbrief, 23 november 2012.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Bespreking Bartenbrug', raadsinformatiebrief, 23 december 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Bespreking Bartenbrug', raadsinformatiebrief, 27 mei 2014, inclusief bijlage 1 (onderzoek maakbaarheid DO-2, deskundigenonderzoek Bartenbrug) en bijlage 2 (samenvatting deskundigenonderzoek Bartenbrug)
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Deskundigenrapport Bartenbrug', raadsinformatiebrief, 20 mei 2014.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, diverse besluitenlijsten, periode 2010 – april 2014.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Informatie project Bartenbrug', raadsinformatiebrief, 19 maart 2014. Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Informatiebulletin, Mededelingen aan de raad, week 2012-36', 7 september 2012. Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Inpassing Bartenbrug in relatie tot het onlangs opgegraven Ravelijn', voorstel B&W, reg.nr. 10.0024 B&W voorstel, 2 februari 2010.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Kwaliteitsprogramma Projectsturing', raadsbrief, 22 oktober 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Nieuwe problemen Bartenbrug', raadsbrief, 9 december 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, ' raadsvoorstel Bartenbrug', reg.nr. 3448917, commissie ROB, 22 oktober 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, ' raadsvoorstel Bartenbrug', reg.nr. 3448917, 22 oktober 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Specifieke beleidsregels voor nadeelcompensatie Bartenbrug', collegevoorstel, reg.nr. 3702249, 4 februari 2014. Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Stand van zaken Bartenbrug', raadsinformatiebrief, 21 januari 2014.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Uitstel bouw Bartenbrug', voorstel B&W, reg.nr.11063, 21 juni 2011.

- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Vervolgstappen naar aanleiding motie 'Verbeteren actieve informatieplicht', raadsbrief, 1 oktober 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, college B&W, 'Voortgang Bartenbrug en omgeving', voorstel B&W, reg.nr.10.1028, 19 oktober 2010.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, directie Stadsbedrijven, 'Projectevaluatie Bartenbrug', april 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, diverse afsprakenlijsten afstemoverleg Bartenbrug 2013 – 2014.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Interpellatieverzoek', fracties LH&R, Stadspartij Knillis, Bosch Belang, SP, D66, Bossche Groenen, 13 augustus 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Interpellatie Bartenbrug', verslag vergadering gemeenteraad op 23 en 24 april 2013, agendapunt 19, 24 april 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Interpellatieverzoek Bartenbrug', fracties Bosch Belang, Leefbaar 's Hertogenbosch en Rosmalen, Stadspartij Knillis, 18 maart 2014. Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Interpellatie Bartenbrug', agendanummer IV.22, 23 april 2014. Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Motie 1 Verbeteren actieve informatieplicht', vergadering gemeenteraad 's-Hertogenbosch, Agendanummer 14, 10 september 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Motie schadeclaims en afwikkeling', verslag vergadering gemeenteraad, 12 november 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Motie vreemd aan de orde van de dag, Onderzoek Bartenbrug', raadsvergadering 11 december 2012, agendanummer 19, reg.nr.12.1105, 11 december 2012.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Verslag commissie ROB, 26 november 2013, agendapunt'.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Verslag commissievergadering ROB d.d. 27 november 2012, agendapunt 4', 27 november 2012. Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Verslag raadsvergadering 9 oktober 2012, agendapunt 20', 9 oktober 2012. Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Verslag vergadering gemeenteraad 10 december 2013'.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Verslag vergadering van de gemeenteraad van 's Hertogenbosch, d.d. 29 augustus 2013'.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Verslag vergadering van de gemeenteraad van 's Hertogenbosch, d.d. 10 september 2013'.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Vragen ex artikel 39, Bartenbrug komt het er nog van?' fracties LH&R, Stadspartij Knillis, Bosch Belang, 10 april 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Vragen ex artikel 39, Realisering nieuwe Bartenbrug', fracties LH&R, Stadspartij Knillis en Bosch Belang, 5 augustus 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Vragen ex artikel 39, Vervolgstappen realisatie Bartenbrug', 30 mei 2013; inclusief beantwoording d.d. 25 juni 2013.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, gemeenteraad, 'Vragen fractie VVD tbv rondvraag raadscommissie ROB d.d. 11 februari 2014'. Gemeente 's-Hertogenbosch, 'Notitie communicatie Bartenbrug', 28 februari 2014
- Gemeente 's-Hertogenbosch, 'Voortgang van de Bartenbrug en omgeving', persbericht, 20 oktober 2013. Klankbordgroep Hinthamereinde, verslagen van alle overleggen uit de periode 2010 – 2012.
- Omroep Brabant, website, diverse artikelen (www.omroepbrabant.nl).

Project Parkeergarage Hekellaan.

- Amendement betreffende laantje Bastion Baselaar, agenda nr. 9., 30 juni 2008.

- Bijlage 1: Inhoudelijke afwijkingen op programmaniveau, jaarrekening 2011.
- Bijlage 1: Inhoudelijke afwijkingen op programmaniveau, jaarrekening 2012.
- Bijlage 1: Inhoudelijke afwijkingen op programmaniveau, jaarrekening 2013.
- Bijlage 1: Rapportage inhoudelijke afwijkingen op programmaniveau, Jaarrekening 2010.
- Bosch Belang, Aanvraag interpellatie gemeenteraadsvergadering 14 december 2010 t.b.v. debat over referendum over parkeergarage Hekellaan, 12 december 2010.
- Bouwnieuws Zuiderpark-Stadswalzone, maart 2014.
- Brief Bosch Belang aan college van B&W inzake Parkeerbonds, 25 augustus 2011.
- Brief van college van B&W aan gemeenteraad betreffende Gevoeligheidsanalyse exploitatie Parkeergarage Stadswalzone (Vonk & Vlam garage), 19 augustus 2008.
- B&W voorstel, betreffende bestemmingsplan Zuiderpark-Stadswalzone, reg. nr. 10.530, 25 mei 2010.
- B&W voorstel, betreffende Vervolgtraject van het ontwerpproces en vrijgeven voorbereidingsbudget plan Zuiderpark-Stadswalzone, reg. nr. 10.1052, 2 november 2010.
- B&W voorstel, 2 oktober 2012.
- B&W voorstel, 12 november 2013.
- College van B&W, brief aan de fractie van Bosch Belang betreffende Uw vragen ex. art. 39 RvO inzake Parkeerbonds, 18 oktober 2011.
- College van B&W, brief aan fractie Leefbaar 's-Hertogenbosch en Rosmalen betreffende Uw vragen ex. art. 39 RvO inzake de doorrekening van de bouwkosten betreffende de parkeergarage in de Hekellaan, 27 september 2011.
- College van B&W, brief aan gemeenteraadsfractie PvdA betreffende Uw vragen ex. art. 39 RvO inzake brandveiligheid van parkeergarages.
- Doorrekening Hekellaan LHR SK en BB.
- Fakton definitief 2-9-08.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, Communicatieplan Zuiderpark-Stadswalzone, Februari 2012.
- Heijmans Integrale projecten B.V., Communicatieplan: Realisatie parkeergarage Vonk & Vlam, 8 februari 2013.
- Initiatief uitgaand 3760681-Bezoek bouw parkeergarage Vonk & Vlam door leden van de commissie ROB.
- Jaarverslag 2009, 30 maart 2010.
- Jaarverslag 2010, 5 april 2011.
- Masterplan tennisrugby, 2012.
- Motie behoud bomen, betreffende herijking uitgangspunten Stadswalzone/parkeergarage vonk en vlamterrein, agenda nummer 9, 30 juni 2008.
- Motie De Bossche Groenen, 20 maart 2012.
- Motie Groen Links, 19 april 2005.
- Notulen gemeenteraadsvergadering 14 december 2010.
- Overeenkomst over nieuwe accommodatie Bossche Tennis Club "De Pettelaer", 28 mei 2008.
- PvdA fractie, Brief aan college van B&W betreffende vragen art. 39 conform reglement van orde over brandveiligheid parkeergarages, 29 augustus 2011.
- Raadsinformatiebrief, 7 december 2012.
- Raadsvoorstel betreffende herijking van uitgangspunten Stadswalzone/parkeergarage vonk&vlam terrein, reg nr. 08.0539, 27 mei 2008.
- Raadsvoorstel betreffende Managementrapportage 2010, BW002, 29-11-2020, in de raad op 14-12-2010.
- Raadsvoorstel betreffende Managementrapportage 2011, BW002, 11.1019, 28-11-2011.
- Raadsvoorstel betreffende managementrapportage 2012, reg. nr. 96992, 26 november 2012.

- Raadsvoorstel betreffende Managementrapportage 2013, reg. nr. 3472747, 25 november 2013.
- Raadsvoorstel betreffende Vaststelling bestemmingsplan "Zuiderpark-Stadswalzone", reg. nr. 05.00.40, 9 maart 2005, in de raad op 19 april 2005.
- Raadsvoorstel betreffende Vaststelling bestemmingsplan Zuiderpark-Stadswalzone en beeldkwaliteitsplan Stadswalzone, reg. nr. 09.10772, december 2009.
- Toelichting wethouder Oskam, 12 december 2013.

Project Centrumplan Rosmalen.

- Ambtelijke organisatie, Overzicht besluitvorming gemeenteraad 2000-2013, 12 februari 2014.
- Ambtelijke organisatie, Overzicht informatie aan de raad met inhoudelijke informatie 2000-2013, 12 februari 2014.
- Brabants Dagblad 'Dikke kans op een verhuizing', 28 augustus 2010.
- Brabants Dagblad, 'Hoop voor Centrumplan Rosmalen', 17 juli 2012.
- Brabants Dagblad, 'Plan "Landje van Buis" op de wip', 18 april 2012.
- Brief Bewonersradenoverleg Rosmalen aan college van B&W betreffende zorgpunten vanuit het bewonersradenoverleg Rosmalen van 19-03-2012, 28 maart 2012.
- Brief van bewonersradenoverleg aan college inzake Kom Rosmalen, 22 november 2012.
- Brief van CMR aan wethouder Snijders, 5 juli 2012.
- Brief van Wethouder Snijders aan Bewonersradenoverleg Rosmalen betreffende Zorgpunten vanuit het bewonersradenoverleg Rosmalen van 19-03-2012, 12 april 2012.
- Brief van Mevr. Rebergen-Klerks aan college van B&W betreffende het Centrumplan Rosmalen, 24 juni 2012.
- Brief van het college van B&W aan Bestuur Centrummanagement Rosmalen betreffende Reactie n.a.v. status Centrumplan Rosmalen, 18 september 2012.
- Brief van Wethouder Snijders aan Bewonersradenoverleg Rosmalen betreffende Zorgpunten vanuit het bewonersradenoverleg Rosmalen van 19-03-2012, 25 april 2012.
- Brief van college van B&W aan Bewonersradenoverleg Rosmalen betreffende reactie n.a.v. status Centrumplan Rosmalen, 11 december 2012.
- Brief van het college van B&W aan Bewonersradenoverleg Rosmalen betreffende reactie n.a.v. status van Centrumplan Rosmalen, 19 december 2012.
- Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad betreffende het Centrumplan Rosmalen, 5 maart 2013.
- Brief van college van B&W aan de gemeenteraad betreffende Centrumplan Rosmalen, 25 juni 2013.
- Brief van het college van B&W aan de gemeenteraad betreffende Centrumplan Rosmalen, 18 december 2013.
- Brief Wethouder G. J. Snijders aan commissie ROB betreffende informatie inzake proces Rosmalen Centrum, 15 september 2009.
- Brief wethouder Snijders aan mevr. Rebergen-Klerks betreffende Zorg over Dorpsstraat en de bouw van Kom Zuid, 3 juli 2012.
- B&W Voorstel betreffende Financiële kaders voor haalbaarheid Komplan Rosmalen, reg. nr.153462, 2 april 2013.
- B&W Voorstel betreffende Financiële kaders voor haalbaarheid Komplan Rosmalen, reg. nr. 1503880, 25 juni 2013.
- B&W Voorstel betreffende ruimtelijke en financiële kaders Kom Rosmalen, reg. nr. 3758417, 25 maart 2014.
- B&W-voorstel Onderwerp: Voortgang Kom Rosmalen en economische haalbaarheid, 17 maart 2009.

- B&W, Brief aan gemeenteraad betreffende 'herontwikkeling centrum Rosmalen, motie gemeenteraad 13 mei 2009 (agenda nr. 16)' 26 mei 2009.
- B&W voorstel betreffende vragen ex. art. 39 RvO van fractie Trots op Nederland inzake raadsinformatiebrief Projectbesluitprocedure Kom Zuid (Centrum Rosmalen), 21 september 2010.
- Centrumvisie Rosmalen, 12 maart 2003.
- Definitief Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch, 2011.
- Definitief RAADSVoorstel Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch 2011.
- Foruminvest, Brief aan college van B&W betreffende Centrumplan Kom Rosmalen, 25 september 2012.
- Foruminvest, Persbericht Amsterdam, 07 maart 2013.
- Foruminvest, Persbericht Amsterdam, 26 juni 2013.
- Gemeenteraadsfractie Rosmalens Belang, Motie vreemd aan de orde van de dag betreffende voortgang Centrumplan Rosmalen, 22 januari 2013.
- Gemeenteraadsfracties van Rosmalens Belang, VVD, PvdA en CDA, Amendement Agendanummer 5, Amendement 3 Centrumplan: Rosmalen naar Structuurfonds, 12 november 2013.
- Gemeenteraadsfracties van GroenLinks, de Bossche Groenen, SP, gemeenteraadsvergadering, Motie: Ruimtelijke en financiële kaders kom Rosmalen - Plan van aanpak kwaliteitsverbetering hele centrum van Rosmalen, agendanummer 19, motie 1, 22 april 2014.
- Fractie D66, Motie: Ruimtelijke en financiële kaders Kom Rosmalen, agendanummer 19, motie 2, 22 april 2014.
- Fractie van VVD, Motie: Verklaring van geen bedenkingen Kom Rosmalen, Agendanummer 19, motie 3, 22 april 2014.
- Kom Zuid - Centrumplan Rosmalen, 29 september 2009.
- Lijst van wijzigingen bestemmingsplan Rosmalen Centrum.
- Motie Financieringsalternatieven Centrumplan Rosmalen, Agendanummer 5 motie 7, 12 november 2013.
- Nota inspraak Conceptnota Detailhandel 's-Hertogenbosch 2011.
- Nota zienswijzen ontwerpbestemmingsplan Rosmalen Centrum.
- Notulen raadsvergadering, 13 mei 2009.
- Open brief aan gemeenteraad en college van bestuur betreffende invoering betaald parkeren centrum Rosmalen, 15 september 2013.
- Paul Masselink, Stadspartij Knillis en Hanneke van Doremalen, Leefbaar 's-Hertogenbosch&Rosmalen, Brief aan de leden van de commissie ROB, 's-Hertogenbosch, 17 juni 2009.
- Projectnotitie, Ontwikkeling Kom Rosmalen, 3 juni 2001.
- Persbericht aanpak centrumplan Rosmalen.
- Persbericht: Projectbesluit voor Kom Zuid in centrum Rosmalen, 25 mei 2011.
- Persbericht: Start RO-procedure plan centrum Rosmalen, 19 juni 2010.
- Raadsinformatiebrief betreffende projectbesluit procedure Kom Zuid (Rosmalen Centrum), reg. nr. 10.719, 6 juli 2010.
- Raadsvoorstel Nota Detailhandel 's-Hertogenbosch 2011, 11 oktober 2011.
- Raadsvoorstel Invoering betaald parkeren kom Rosmalen, 5 december 2004.
- Raadsvoorstel betreffende Ruimtelijke en financiële kaders Kom Rosmalen.
- Raadsvoorstel betreffende Ruimtelijke en financiële kaders Kom Rosmalen Bijlage 1 Tekening.
- Raadsvoorstel betreffende vaststelling bestemmingsplan Rosmalen Centrum.
- Reactie aan de gemeenteraad inzake stedenbouwkundig plan Kom Zuid (Centrumplan Rosmalen), raadsvoorstel 09.1199, geen datum.

- Second opinion binnenstad 's-Hertogenbosch H. Gianotten, maart 2011.
- Structuurvisie Detailhandel 's-Hertogenbosch WPM.
- Winkelatlas 's-Hertogenbosch WPM, 2010.

Bijlage 2

Lijst van geïnterviewde personen

Raadsleden

- Dhr. S. van Creij (Rosmalens Belang)
- Dhr. P. van Doremalen (GroenLinks)
- Dhr. B. van Herpen (Leefbaar 's Hertogenbosch en Rosmalen)
- Mevr. J. Lensen van den Wildenberg (Stadspartij Knillis)
- Dhr. M. van Miltenburg (D66)
- Mevr. H. van Ommeren (PvdA)
- mevr. M. Pieterse-Vermeulen (PvdA)
- Dhr. G. Schermers (VVD)

Collegeleden

- Dhr. J.W.F. Hoskam, wethouder (collegeperiode 2010-2014)
- Dhr. G.J. Snijders, wethouder (collegeperiode 2010-2014)

Ambtenaren

- Dhr. H. van Cleef, (extern ingehuurd) projectmanager Zuiderpark-Stadswalzone
- Dhr. R. Dekens, Senior Projectmanager SO/PRO
- Mevr. A. Krop is hoofd afdeling Realisatie en Beheer.
- Dhr. W. van der Made, sectordirecteur Stadsontwikkeling, opdrachtgever project Centrumplan Rosmalen; vanaf september 2013 opdrachtgever voor het project Bartenbrug.
- Dhr. M. Nooijens, directeur Stadbedrijven, tot september 2013 opdrachtgever project Bartenbrug; opdrachtgever project Parkeergarage Hekellaan.
- Dhr. I. Scheffers, projectmanager Zuiderpark-Stadswalzone tot 1 maart 2010
- Dhr. P. de Vet is interim manager, werkzaam voor de Stout Groep, interim projectmanager van het project Bartenbrug.

Bijlage 3

Invulling basismodel Informatievoorziening

In onderstaande tabel hebben we de afzonderlijke elementen van het model informatievoorziening ingevuld. Er zijn ook elementen uit de regels en afspraken in opgenomen (bijv. actief vragen stellen in het kader van de passieve informatieplicht).

Zender: College	Kenmerken <ul style="list-style-type: none"> - Structuur: (interne) regels en afspraken, bestuurlijk ambtelijke relaties - Cultuur: transparantie, openheid - Proactieve opstelling (in houding en gedrag)
	Perceptie <ul style="list-style-type: none"> - Van ontwikkelingen in projecten en de noodzaak tot informatieverstrekking - Van rollen, rechten, plichten en verantwoordelijkheden van college en raad in duale stelsel - Van de ontvanger (raad, raadsleden) <ul style="list-style-type: none"> - Deskundigheid en informatieniveau - Wijze van omgaan met informatie
	Activiteiten <ul style="list-style-type: none"> - Handelingen ter verstrekking van informatie - Reactie op vragen vanuit raad - Reactie op mediaberichten en proactieve opstelling tegenover media
Informatie (de boodschap)	Kwaliteit van de informatie: <ul style="list-style-type: none"> - Inhoud <ul style="list-style-type: none"> - Juiste informatie - Volledige informatie - Eenduidig geformuleerd - Duidelijk geformuleerd - Vorm <ul style="list-style-type: none"> - Beknopt / bondig op hoofdlijnen - Leesbaar - Tijd <ul style="list-style-type: none"> - Tijdig met oog op de raadsleding en besluitvorming - Passend bij de projectfasen: definitie-, ontwerp-, voorbereiding-, realisatie- en nazorgfase - Aansluitend op ontwikkelingen in projecten - Aansluitend op beslismomenten (bijvoorbeeld P&C-cyclus)
Ontvanger	Kenmerken <ul style="list-style-type: none"> - Cultuur: nieuwsgierig, kritisch - Proactieve opstelling (houding en gedrag) - Belangstelling voor het onderwerp - Deskundigheid / informatieniveau

Perceptie	
-	Van rollen, rechten, plichten en verantwoordelijkheden van college en raad in duale stelsel
-	Van de zender (college): geloofwaardigheid, Openheid
-	Van de boodschap: kwaliteit, bruikbaarheid
Activiteiten	
-	Actief vragen stellen
-	Gebruik van informatie bij de raadsleding en beslissingen bij kaderstelling en controle
Vragen	Vragen die de raad en raadsleden stellen over de voortgang, inhoud en resultaten van de projecten

Tabel 2. Elementen van het Basismodel informatievoorziening college – raad

Bijlage 4

Toetsing aan het normenkader

In deze bijlage scoren we ieder van de bestudeerde casus projecten afzonderlijk aan de hand van het normenkader. De mogelijke beoordelingen die we hierbij hanteren zijn: Niet voldaan, beperkt voldaan, deels voldaan, grotendeels voldaan, voldaan.

Wij merken hierbij op dat het Handvest, waarop een groot deel van het normenkader is gebaseerd, niet door de gemeenteraad is vastgesteld. Het toenmalige college heeft in 2004 wel besloten het Handvest als leidraad te hanteren bij de informatievoorziening aan de raad en het is als werkafpraak tussen Presidium en college vastgesteld.

De *cursief gedrukte normen* kennen geen specifieke basis in een regel of concrete afspraak in 's-Hertogenbosch. Op grond van deze norm is dan ook niet direct een conclusie te trekken met betrekking tot rechtmatig handelen van het college. Onverkort gelden echter de regels uit de gemeentewet.

Casus Bartenburg

	Norm *	Oordeel
	Passieve informatieplicht	
1	College geeft antwoord op alle vragen die door de raad over de projecten gesteld worden binnen daarvoor afgesproken termijnen.	Voldaan. Het college geeft antwoord op alle vragen die door de raad over het project worden gesteld binnen de afgesproken termijnen.
2	<i>Antwoord sluit aan op de vraag.</i> <i>Antwoord refereert aan de vraag en de eventuele onderdelen van de vraag.</i>	Voldaan. De beantwoording heeft betrekking op de vragen. Alle vragen komen in de beantwoording aan bod. Beleving van raadsleden is dat antwoorden soms kort zijn, letterlijk en niet in de geest van de vraag.
3	Indien een vraag niet of niet volledig beantwoord kan worden, licht het college dit expliciet toe. - 'Geheim' vergt collegebesluit. - Vertrouwelijke informatie wordt voorzien van de aanduiding 'Vertrouwelijk'. - Strijd met openbaar belang wordt gemotiveerd. - Restrictief te interpreteren (zie paragraaf 2.1)	Deels voldaan. Het college meldt vertraging van de beantwoording van schriftelijke vragen tijdig aan de raadsleden. 'geheime informatie' wordt onder vermelding van geheim ter inzage gelegd bij de griffier. In het project Bartenbrug en het Centrumplan Rosmalen komt dit beperkt voor. Geheimhouding wordt niet opgeheven. Het college geeft in sommige situaties beperkt antwoord op vragen van de raad, waarbij de motivering de juridische positie van de gemeente is. Ook wordt de raad soms pas geïnformeerd als onderhandelingen met andere partijen zijn afgerond. Het college laat hier mogelijkheden om de raad tussentijds en op hoofdlijnen te informeren onbenut.
	Norm	Oordeel
1a	Actieve opstelling van de gemeenteraad	
4	De raad besteedt bij de kaderstelling voor projecten expliciet aandacht aan de communicatie over het project tussen college, ambtelijke organisatie en de raad. - <i>De raad vraagt het college om afspraken over de</i>	Niet van toepassing. Het project Bartenbrug werd bij aanvang noch door het college, noch door de raad als complex project beoordeeld. Hierdoor is bij de kaderstelling geen expliciete aandacht aan de communicatie besteed. Bij het ontstaan van de problemen stelt de raad de communicatie over het project herhaaldelijk aan de orde.

	<p><i>momenten en de wijzen waarop het college de raad informeert over de inhoud en de voortgang van een project.</i></p> <p><i>De raad eist bij de kaderstelling een communicatieparagraaf in het projectplan van een complex project.</i></p>	
5	<p>De raad stelt bij de behandeling van de begroting en het jaarverslag vragen over de voortgang van complexe projecten, in elk geval:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Over de risico's naar aanleiding van de Programmabegroting. - Over de voortgang naar aanleiding van het Jaarverslag. <p>De raad stelt ook op andere momenten in een begrotingsjaar vragen over de voortgang en resultaten van projecten.</p>	<p>Niet voldaan. De raad heeft bij de behandeling van de jaarstukken de kwestie Bartenbrug niet of nauwelijks aan de orde gesteld. De enige opmerkingen betreffen het verzoek om goed geïnformeerd te blijven en de nadeelcompensatieregeling (begroting 2014)</p> <p>In de jaarstukken, de managementrapportages en de stukken over beleidsmatige afwijkingen komt de Bartenbrug aan de orde.</p>
6	Raadsleden reageren indien zij niet tevreden zijn met behandeling van verzoeken om informatie.	<p>Voldaan. Indien raadsleden niet tevreden zijn over de informatievoorziening stellen zij dit aan de orde middels mondeling vragen in commissie- en raadsvergaderingen en middels interpellatiedebatten.</p>
	Norm	Oordeel
II	Algemene uitgangspunten Actieve informatieplicht in projecten	
7	<p>Het college voorziet op eigen initiatief de raad van alle informatie die de raad voor zijn kaderstellende en controlerende taak nodig heeft en is daarin volledig, onder meer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Voortgang van de projecten in relatie tot de planning en de projectfasering.</i> - <i>Inhoudelijke ontwikkelingen.</i> - <i>Keuzes in de verschillende planfasen.</i> - <i>Selectie van opdrachtnemer(s).</i> - <i>Knelpunten in inhoud en/of voortgang.</i> - <i>Mogelijke risico's en risicoprofielen die ontstaan en de wijze waarop met de risico's wordt omgegaan.</i> - <i>Financiële informatie over de projecten.</i> - <i>(Bijgestelde) perspectieven (inhoudelijke resultaten, termijnen) van de projecten.</i> 	<p>Deels voldaan. Het college informeert de gemeenteraad op hoofdlijnen over de ontwikkeling van het project. Bij het ontstaan van problemen in het project is de informatievoorziening echter niet tijdig en niet compleet. De raad wordt onvoldoende op de hoogte gebracht van financiële en planningsrisico's van het project, of pas de hoogte gebracht als deze risico's zich hebben voorgedaan.</p> <p>Het college betreft de raad onvoldoende bij inhoudelijke en financiële afwegingen ten aanzien van het project. De raad krijgt geen alternatieven voorgelegd, verhogingen van het budget worden in 2011 en 2013 niet middels een apart raadsvoorstel aan de raad voorgelegd, maar meegenomen bij de (actualisatie van de) begroting.</p> <p>Kanttekening: er is met regelmaat sprake geweest bij de gemeentelijke organisatie van een onderschatting van de risico's. Indien de risico's niet bekend zijn, kan de raad daar ook niet over geïnformeerd worden.</p>
8	<i>Het college informeert de raad over een vraagstuk in een project ook al is de oplossing nog niet voorhanden.</i>	<p>Tot september 2013: niet voldaan. Het college informeert de raad pas als een oplossing voorhanden is. De raad wordt niet tijdig geïnformeerd over problemen in de uitvoering en de gevolgen daarvan voor het budget, de inhoudelijke kaders en de planning.</p> <p>Vanaf september 2013: voldaan. De raad wordt van alle ontwikkelingen tijdig op de hoogte gebracht, ook als er geen oplossing voorhanden is.</p>
9	<p>Het college informeert de raad tijdig:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Zo spoedig mogelijk na een besluit over of een voorval in een project.</i> - <i>Volgens afgesproken termijnen.</i> 	<p>Deels voldaan. Het college informeert de raad tijdig over besluitvorming van het college ten aanzien van het project. Besluitenlijsten van het college zijn openbaar en de resultaten worden aan de raad gecommuniceerd. Ook over de aanvang van een nieuwe fase van het project informeert het college de raad</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Over specifieke ontwikkelingen in een project. - In uiterste geval minimaal 2 dagen vóór een bijeenkomst van de raad; - Bij calamiteiten in een project terstond. - Gekoppeld aan de fasen van een project. 	<p>tijdig.</p> <p>Tot september 2013 heeft het college de raad niet tijdig geïnformeerd over calamiteiten of specifieke ontwikkelingen (zie hierboven). Vanaf september 2013 informeert het college de raad wel tijdig.</p>
--	---

10	De informatie is bondig, op hoofdlijnen en overzichtelijk ingedeeld. <i>De informatie is eenduidig, duidelijk en begrijpelijk geformuleerd.</i>	Grotendeels voldaan. Het college informeert de raad op hoofdlijnen, bondig en overzichtelijk. De informatie is eenduidig, duidelijk en begrijpelijk geformuleerd.
11	Bij omvangrijke informatie (van meer dan 5 pagina's) wordt een oplegnotitie of samenvatting toegevoegd.	Voldaan. Dit heeft zich een enkele keer voorgedaan bij het project, namelijk bij de publicatie van het interne evaluatie rapport. De stukken voorzagen daarbij in een oplegnotitie.
12	Indien een belang van derden of een onderhandelingspositie van de gemeente in de projecten in het geding is, wordt dit door het college gemotiveerd en toegelicht en informeert het de raad toch zo mogelijk op hoofdlijnen.	Deels voldaan. Het college meldt het aan de raad wanneer bepaalde informatie niet verstrekt kan worden indien het openbaar belang in het geding is. De motivering van het strijdig zijn met het openbaar belang is onvoldoende. Tot september 2013 heeft het college de raad geïnformeerd wanneer onderhandelingen waren afgerond. Na september 2013 geeft het college meer openheid van zaken.
Norm		Oordeel
Ila	Actieve informatieplicht bij bijzondere omstandigheden in de projecten	
13	Het college informeert de raad over het project indien: <ul style="list-style-type: none"> - Politieke vraagstukken en belangen in het geding zijn. - Er reuring bij burgers gaat ontstaan over het project. - Er een aspect in het geding is dat de kaderstellende rol van de raad raakt. - Er media-aandacht voor bestaat <i>of kan gaan ontstaan.</i> 	Deels voldaan. Het college heeft de raad altijd geïnformeerd over ontwikkelingen in het project Bartenbrug waar reuring over ontstond of media aandacht voor bestond of kon bestaan. Tot september 2013 was deze informatievoorziening echter niet tijdig. De actieve houding van de lokale media leidde er meermaals toe dat informatie over het project, al dan niet via lekken, eerder of uitgebreider bij de media bekend was, dan bij raadsleden. Het college informeert de raad onvoldoende wanneer de kaderstellende rol van de raad in het geding is. De problemen bij het project hebben meermaals geleid tot wijzigingen in de kaders (inhoud, budget en planning). Het college heeft de raad daarbij onvoldoende in staat gesteld eigenstandig een afweging / keuze te maken. Verhoging van het budget zijn tot oktober 2013 als onontkoombaar aan de raad gepresenteerd en niet middels een apart raadsvoorstel aan de raad voorgelegd.
14	Het college informeert de raad over een project indien een politiek-bestuurlijk risico in het geding is: <ul style="list-style-type: none"> - Conflict met andere overheid. - <i>Conflict met private of maatschappelijke organisatie.</i> - <i>Conflict met overige belanghebbenden.</i> - Financieel belang van gemeente in het geding. - Mogelijkheid van integriteit. 	Deels voldaan. Het college heeft de raad geïnformeerd over een conflict met de provincie over de vervoerder, over de conflicten met BAM en de financiële consequenties voor de gemeente hiervan. De informatievoorziening hierover is echter tot september 2013 niet tijdig geweest.

	Norm	Oordeel
IIb	Relevantie voor kaderstellende en controlerende taak gemeenteraad	
15	Het college informeert de raad bij ontwikkelingen in uitvoering en in projecten die van invloed zijn of kunnen worden, op de (inhoudelijke en/of financiële) kaders die de raad heeft gesteld.	Deels voldaan. (=oordeel norm 13) Het college informeert de raad onvoldoende wanneer de kaderstellende en controlerende rol van de raad in het geding is. De problemen bij het project hebben meermaals geleid tot wijzigingen in de kaders (inhoud, budget en planning). Het college heeft de raad daarbij onvoldoende in staat gesteld eigenstandig een afweging / keuze te maken. Verhoging van het budget zijn tot oktober 2013 als onontkoombaar aan de raad gepresenteerd en niet middels een apart raadsvoorstel aan de raad voorgelegd.
	Norm	Oordeel
III	Besluitenlijst van het college	
16	Besluitenlijsten van het college worden raadsleden tijdig ter beschikking gesteld: binnen 3 werkdagen na de B&W-vergadering.	Voldaan. De besluitenlijsten zijn binnen 3 werkdagen na de B&W vergadering te raadplegen op internet.
17	Aan de besluitenlijst ten grondslag liggende collegevoorstellen zijn (al dan niet vertrouwelijk) toegankelijk voor raadsleden.	Niet voldaan. De raad ontvangt alleen de raadsvoorstellen en raadsinformatiebrieven die in de vergaderingen van B&W aan de orde komen. De andere stukken zijn niet openbaar en niet ter inzage voor de raad.

Casus Centrumplan Rosmalen

	Norm *	Oordeel
I	Passieve informatieplicht	
1	college geeft antwoord op alle vragen die door de raad over de projecten gesteld worden binnen daarvoor afgesproken termijnen.	Voldaan. Het college geeft antwoord op alle vragen die door de raad over het project worden gesteld binnen de afgesproken termijnen.
2	<i>Antwoord sluit aan op de vraag. Antwoord refereert aan de vraag en de eventuele onderdelen van de vraag.</i>	Voldaan. De beantwoording heeft betrekking op de vragen. Alle vragen komen in de beantwoording aan bod. In het algemeen is de beleving van raadsleden dat antwoorden soms kort zijn, letterlijk en niet in de geest van de vraag.
3	Indien een vraag niet of niet volledig beantwoord kan worden, licht het college dit expliciet toe. - Vertrouwelijke informatie wordt voorzien van de aanduiding 'Vertrouwelijk'. ⁶⁷ - Strijd met openbaar belang wordt gemotiveerd.	Grotendeels voldaan. Het college meldt vertraging van de beantwoording van schriftelijke vragen tijdig aan de raadsleden. Tijdens lopende onderhandelingen met marktpartijen, waarbij commerciële belangen van de gemeente gemoeid zijn, wordt de raad tijdelijk niet geïnformeerd. De raad is hier vooraf van op de hoogte gesteld en wordt in dat geval direct na de onderhandelingen geïnformeerd op het verloop en de uitkomst van de onderhandelingen.

⁶⁷ In dit verband wordt ook de term 'Geheim' gehanteerd die meer juridische waarborg biedt.

	Norm	Oordeel
Ia	Actieve opstelling van de gemeenteraad	
4	<p>De raad besteedt bij de kaderstelling voor projecten expliciet aandacht aan de communicatie over het project tussen college, ambtelijke organisatie en de raad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>De raad vraagt het college om afspraken over de momenten en de wijzen waarop het college de raad informeert over de inhoud en de voortgang van een project.</i> - <i>De raad eist bij de kaderstelling een communicatieparagraaf in het projectplan van een complex project.</i> 	<p>Niet voldaan. Er zijn voor het project Centrumplan Rosmalen geen expliciete afspraken gemaakt over de informatievoorziening van college aan de raad. Er zijn daarom geen aanvullende afspraken gemaakt over de momenten en wijzen waarop het college de raad informeert. Wel is er in het projectplan een communicatieparagraaf opgenomen.</p>
5	<p>De raad stelt bij de behandeling van de begroting en het jaarverslag vragen over de voortgang van complexe projecten, in elk geval:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Over de risico's naar aanleiding van de Programmabegroting. - Over de voortgang naar aanleiding van het Jaarverslag. <p>De raad stelt ook op andere momenten in een begrotingsjaar vragen over de voortgang en resultaten van projecten.</p>	<p>Beperkt voldaan. De raad heeft bij de behandeling van de jaarstukken het project Centrumplan Rosmalen slechts zijdelings aan de orde gesteld. Er zijn vanuit de raad alleen vragen gesteld over het betaald parkeren beleid in het centrum van Rosmalen.</p> <p>In de jaarstukken, de managementrapportages en de stukken over beleidsmatige afwijkingen komt het centrumplan Rosmalen ook slechts zeer beperkt aan bod (jaarrekening 2010, 2012, 2013). Dit heeft te maken met de beperkte (Faciliterende) rol die de gemeente in het project gekozen heeft.</p>
6	<p>raadsleden reageren indien zij niet tevreden zijn met behandeling van verzoeken om informatie.</p>	<p>Voldaan. Over het algemeen stellen raadsleden, wanneer zij niet tevreden zijn over de informatievoorziening, dit aan de orde middels mondeling vragen in commissie- en raadsvergaderingen en middels interpellatiedebatten. Dit is bijvoorbeeld gebeurd tijdens commissievergaderingen en ook door middel van een verzoek om een hoorzitting.</p>
	Norm	Oordeel
II	Algemene uitgangspunten Actieve informatieplicht in projecten	
7	<p>Het college voorziet op eigen initiatief de raad van alle informatie die de raad voor zijn kaderstellende en controlerende taak nodig heeft en is daarin volledig, onder meer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Voortgang van de projecten in relatie tot de planning en de projectfasering.</i> - <i>Inhoudelijke ontwikkelingen.</i> - <i>Keuzes in de verschillende planfasen:</i> - <i>Selectie van opdrachtnemer(s).</i> - <i>Knelpunten in inhoud en/of voortgang.</i> - <i>Mogelijke risico's en risicoprofielen die ontstaan en de wijze waarop met de risico's wordt omgegaan.</i> - <i>Financiële informatie over de projecten.</i> - <i>(Bijgestelde) perspectieven (inhoudelijke resultaten, termijnen) van de projecten.</i> 	<p>Deels voldaan. Het college informeert de gemeenteraad op hoofdlijnen over de ontwikkeling van het project. Ook informeert het college de raad over problemen met de voortgang van het project. De feitelijke informatievoorziening over ontwikkelingen in het project is daarmee in orde. De informatievoorziening over het <i>achterblijven van ontwikkelingen</i> is echter pas vrij laat bekend gemaakt. Dit heeft betrekking op de inschatting van de financiële haalbaarheid van het project. Omdat het initiatief bij marktpartijen lag is het college hierin volgend geweest. Met een proactieve houding van het college had de raad hier eerder op de hoogte kunnen worden gesteld van de financiële problemen met het project. Doordat het college de raad niet vroegtijdig op de hoogte heeft gesteld en geen opties heeft voorgelegd, is de raad niet in stelling gebracht om de gekozen rol van de gemeente te herzien en zelf aanvullende financiële middelen voor het project ter beschikking te stellen.</p>

8	<i>Het college informeert de raad over een vraagstuk in een project ook al is de oplossing nog niet voorhanden.</i>	Voldaan. Het college heeft de raad geïnformeerd over de problemen met de financiële haalbaarheid van het project, voordat hiervoor een oplossing gevonden was.
9	Het college informeert de raad tijdig: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Zo spoedig mogelijk na een besluit over of een voorval in een project.</i> - <i>Volgens afgesproken termijnen.</i> - <i>Over specifieke ontwikkelingen in een project.</i> - <i>In uiterste geval minimaal 2 dagen vóór een bijeenkomst van de raad;</i> - <i>Bij calamiteiten in een project terstond.</i> - <i>Gekoppeld aan de fasen van een project.</i> 	Voldaan. Het college informeert de raad tijdig over besluitvorming van het college ten aanzien van het project. Besluitenlijsten van het college zijn openbaar en de resultaten worden aan de raad gecommuniceerd. Ook over de aanvang van een nieuwe fase van het project informeert het college de raad tijdig.
10	De informatie is bondig, op hoofdlijnen en overzichtelijk ingedeeld. <i>De informatie is eenduidig, duidelijk en begrijpelijk geformuleerd.</i>	Voldaan. Het college informeert de raad op hoofdlijnen, bondig en overzichtelijk. De informatie is eenduidig, duidelijk en begrijpelijk geformuleerd.
11	Bij omvangrijke informatie (van meer dan 5 pagina's) wordt een oplegnotitie of samenvatting toegevoegd.	Voldaan. De raad heeft de raad tijdens het project een aantal malen per brief geïnformeerd over het verloop van het project. Hierbij werd altijd een samenvatting van het historisch overzicht van het project meegegeven.
12	Indien een belang van derden of een onderhandelingspositie van de gemeente in de projecten in het geding is, wordt dit door het college gemotiveerd en toegelicht en informeert het de raad toch zo mogelijk op hoofdlijnen.	Deels voldaan. Het college meldt het aan de raad wanneer bepaalde informatie niet verstrekt kan worden indien het openbaar belang in het geding is. Dit is gebeurd tijdens de recente onderhandelingen met Foruminvest. De raad is gedurende de onderhandelingen echter niet op hoofdlijnen geïnformeerd.
Norm		Oordeel
IIa	Actieve informatieplicht bij bijzondere omstandigheden in de projecten	
13	Het college informeert de raad over het project indien: <ul style="list-style-type: none"> - Politieke vraagstukken en belangen in het geding zijn. - Er reuring bij burgers gaat ontstaan over het project. - Er een aspect in het geding is dat de kaderstellende rol van de raad raakt. - Er media-aandacht voor bestaat <i>of kan gaan ontstaan.</i> 	Deels voldaan. Het college heeft de raad periodiek geïnformeerd over de voortgang van het project. Het college heeft de raad echter niet specifiek geïnformeerd over de zorg die vanaf 2009 in de Rosmalense samenleving ontstond over de voortgang van het project.
14	Het college informeert de raad over een project indien een politiek-bestuurlijk risico in het geding is: <ul style="list-style-type: none"> - Conflict met andere overheid. - <i>Conflict met private of maatschappelijke organisatie.</i> - <i>Conflict met overige belanghebbenden.</i> - Financieel belang van gemeente in het geding. 	Voldaan. Het college heeft de raad geïnformeerd over het uitreden van één van de samenwerkingspartners en over de onderhandelingen met de resterende marktpartij. Ook is de raad geïnformeerd over de weerstand die bij omwonenden bestond over de originele stedenbouwkundige plannen.

-	Mogelijkheid van integriteit.	
---	-------------------------------	--

	Norm	Oordeel
IIb	Relevantie voor kaderstellende en controlerende taak gemeenteraad	
15	Het college informeert de raad bij ontwikkelingen in uitvoering en in projecten die van invloed zijn of kunnen worden, op de (inhoudelijke en/of financiële) kaders die de raad heeft gesteld.	Deels voldaan. Het college informeert de raad onvoldoende wanneer de kaderstellende en controlerende rol van de raad in het geding is. De feitelijke informatievoorziening is daarbij wel in orde, maar de raad wordt onvoldoende meegenomen in de risico's bij de projectontwikkeling, en de keuzes die de raad daarin zelf kan maken. Zodoende wordt de raad onvoldoende in stelling gebracht om zijn kaderstellende rol te vervullen.
	Norm	Oordeel
III	Besluitenlijst van het college	
16	Besluitenlijsten van het college worden raadsleden tijdig ter beschikking gesteld: binnen 3 werkdagen na de B&W-vergadering.	Voldaan. De besluitenlijsten zijn binnen 3 werkdagen na de B&W vergadering te raadplegen op internet.
17	Aan de besluitenlijst ten grondslag liggende collegevoorstellen zijn (al dan niet vertrouwelijk) toegankelijk voor raadsleden.	Niet voldaan. De raad ontvangt alleen de raadsvoorstellen en raadsinformatiebrieven die in de vergaderingen van B&W aan de orde komen. De andere stukken zijn niet openbaar en niet ter inzage voor de raad.

Casus Hekellaan

	Norm *	Oordeel
I	Passieve informatieplicht	
1	college geeft antwoord op alle vragen die door de raad over de projecten gesteld worden binnen daarvoor afgesproken termijnen.	Voldaan. Het college geeft antwoord op alle vragen die door de raad over het project worden gesteld binnen de afgesproken termijnen.
2	<i>Antwoord sluit aan op de vraag. Antwoord refereert aan de vraag en de eventuele onderdelen van de vraag.</i>	Voldaan. De beantwoording heeft betrekking op de vragen. Alle vragen komen in de beantwoording aan bod. In het algemeen is de beleving van raadsleden dat antwoorden soms kort zijn, letterlijk en niet in de geest van de vraag.
3	Indien een vraag niet of niet volledig beantwoord kan worden, licht het college dit expliciet toe. - Vertrouwelijke informatie wordt voorzien van de aanduiding 'Vertrouwelijk'. ⁶⁸ - Strijd met openbaar belang wordt gemotiveerd	Deels voldaan. In de casus Hekellaan is er tussen raad en college discussie geweest over bijstelling van het ontwerp van de parkeergarage. Het college had hierover een besluit genomen en de raad was vanwege de commerciële gevoeligheid niet geïnformeerd over de inhoud van dit besluit. In eerste instantie was de raad hier niet voldoende over geïnformeerd. In schriftelijke vragen en daaropvolgend interpellatiedebat heeft het college de raad echter alsnog voldoende geïnformeerd.

⁶⁸ In dit verband wordt ook de term 'Geheim' gehanteerd die meer juridische waarborg biedt.

	Norm	Oordeel
Ia	Actieve opstelling van de gemeenteraad	
4	<p>De raad besteedt bij de kaderstelling voor projecten expliciet aandacht aan de communicatie over het project tussen college, ambtelijke organisatie en de raad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>De raad vraagt het college om afspraken over de momenten en de wijzen waarop het college de raad informeert over de inhoud en de voortgang van een project.</i> - <i>De raad eist bij de kaderstelling een communicatieparagraaf in het projectplan van een complex project.</i> 	<p>Niet voldaan. Er zijn voor het project Hekellaan geen expliciete afspraken gemaakt over de informatievoorziening van college aan de raad. Er zijn daarom geen aanvullende afspraken gemaakt over de momenten en wijzen waarop het college de raad informeert. Wel is er in het projectplan een communicatieparagraaf opgenomen.</p>
5	<p>De raad stelt bij de behandeling van de begroting en het jaarverslag vragen over de voortgang van complexe projecten, in elk geval:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Over de risico's naar aanleiding van de Programmabegroting. - Over de voortgang naar aanleiding van het Jaarverslag. <p>De raad stelt ook op andere momenten in een begrotingsjaar vragen over de voortgang en resultaten van projecten.</p>	<p>Beperkt voldaan. De raad is via jaarstukken slechts beperkt geïnformeerd; Grote afwijkingen en de belangrijkste mijlpalen worden wel genoemd, maar er wordt geen inzicht gegeven in de ontwikkelingen per project en de stand van zaken ten opzichte van de gestelde kaders.</p> <p>De raad heeft bij de behandeling van de jaarstukken het project Hekellaan slechts beperkt aan de orde gesteld. Wel heeft de raad meermaals op andere momenten in het jaar vragen gesteld over de voortgang en mogelijke aanpassingen in het project.</p>
6	<p>raadsleden reageren indien zij niet tevreden zijn met behandeling van verzoeken om informatie.</p>	<p>Voldaan. Indien raadsleden niet tevreden zijn over de informatievoorziening stellen zij dit aan de orde middels mondeling vragen in commissie- en raadsvergaderingen en middels interpellatiedebatten. Dit is bijvoorbeeld gebeurd over de informatievoorziening over de bijstelling van het ontwerp van de parkeergarage.</p>
	Norm	Oordeel
II	Algemene uitgangspunten Actieve informatieplicht in projecten	
7	<p>Het college voorziet op eigen initiatief de raad van alle informatie die de raad voor zijn kaderstellende en controlerende taak nodig heeft en is daarin volledig, onder meer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Voortgang van de projecten in relatie tot de planning en de projectfasering.</i> - <i>Inhoudelijke ontwikkelingen.</i> - <i>Keuzes in de verschillende planfasen:</i> - <i>Selectie van opdrachtnemer(s).</i> - <i>Knelpunten in inhoud en/of voortgang.</i> - <i>Mogelijke risico's en risicoprofielen die ontstaan en de wijze waarop met de risico's wordt omgegaan.</i> - <i>Financiële informatie over de projecten.</i> - <i>(Bijgestelde) perspectieven (inhoudelijke resultaten, termijnen) van de projecten.</i> 	<p>Deels voldaan. Het college informeert de gemeenteraad op hoofdlijnen over de ontwikkeling van het project. Ook informeert het college de raad over problemen met de voortgang van het project. Alleen over aanbestedingsgevoelige informatie is de raad door het college niet op eigen initiatief geïnformeerd omdat het college oordeelde dat deze informatie niet openbaar mocht worden. Het college heeft nagelaten de raad hier op eigen initiatief in het geheim over te informeren.</p>

8	<i>Het college informeert de raad over een vraagstuk in een project ook al is de oplossing nog niet voorhanden.</i>	Voldaan. Het college heeft de raad geïnformeerd over de (mogelijke) problemen met lekkage en de archeologische vondst, voordat duidelijk was wat de consequenties hiervan waren. hiervoor een oplossing gevonden was.
9	Het college informeert de raad tijdig: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Zo spoedig mogelijk na een besluit over of een voorval in een project.</i> - <i>Volgens afgesproken termijnen.</i> - <i>Over specifieke ontwikkelingen in een project.</i> - <i>In uiterste geval minimaal 2 dagen vóór een bijeenkomst van de raad;</i> - <i>Bij calamiteiten in een project terstond.</i> - <i>Gekoppeld aan de fasen van een project.</i> 	Voldaan. Het college informeert de raad tijdig over besluitvorming van het college ten aanzien van het project. Besluitenlijsten van het college zijn openbaar en de resultaten worden aan de raad gecommuniceerd. Ook over de aanvang van een nieuwe fase van het project informeert het college de raad tijdig.
10	De informatie is bondig, op hoofdlijnen en overzichtelijk ingedeeld. <i>De informatie is eenduidig, duidelijk en begrijpelijk geformuleerd.</i>	Voldaan. Het college informeert de raad op hoofdlijnen, bondig en overzichtelijk. De informatie is eenduidig, duidelijk en begrijpelijk geformuleerd.
11	Bij omvangrijke informatie (<i>van meer dan 5 pagina's</i>) wordt een oplegnotitie of samenvatting toegevoegd.	Voldaan. Het college heeft de raad tijdens het project een aantal malen per brief geïnformeerd over het verloop van het project. Hierbij werd altijd een samenvatting van het historisch overzicht van het project meegegeven.
12	Indien een belang van derden of een onderhandelingspositie van de gemeente in de projecten in het geding is, wordt dit door het college gemotiveerd en toegelicht en informeert het de raad toch zo mogelijk op hoofdlijnen.	Deels voldaan: Het college meldt het aan de raad wanneer bepaalde informatie niet verstrekt kan worden indien het openbaar belang in het geding is. Dit is gebeurd bij het bijstellen van het ontwerp van de parkeergarage in november 2011. In eerste instantie besloot het college de raad niet te informeren over de inhoud van de bijstelling omdat het commercieel gevoelige informatie betrof. Na vragen van de raad heeft het college de stukken onder geheimhouding ter inzage gelegd.
Norm		Oordeel
IIa	Actieve informatieplicht bij bijzondere omstandigheden in de projecten	
13	Het college informeert de raad over het project indien: <ul style="list-style-type: none"> - Politieke vraagstukken en belangen in het geding zijn. - Er reuring bij burgers gaat ontstaan over het project. - Er een aspect in het geding is dat de kaderstellende rol van de raad raakt. - Er media-aandacht voor bestaat <i>of kan gaan ontstaan.</i> 	Voldaan. Het college heeft de raad periodiek geïnformeerd over de voortgang van het project. Ook is de raad geïnformeerd over de archeologische vondst en over de lekkage in de bouwput. De raad is daarmee goed op de hoogte gehouden van ontwikkelingen met een politieke dimensie of waarvoor media aandacht kan bestaan.
14	Het college informeert de raad over een project indien een politiek-bestuurlijk risico in het geding is: <ul style="list-style-type: none"> - Conflict met andere overheid. 	Voldaan. Het college heeft de raad periodiek geïnformeerd over de voortgang van het project. Conflicten met andere partijen hebben geen rol gespeeld in de latere fase van dit project. Wel is de raad goed geïnformeerd over de lekkage in de bouwput en de archeologische

<ul style="list-style-type: none"> - <i>Conflict met private of maatschappelijke organisatie.</i> - <i>Conflict met overige belanghebbenden.</i> - Financieel belang van gemeente in het geding. - Mogelijkheid van integriteit. 	vondst; ontwikkelingen die vertraging en mogelijk financiële risico's met zich meebrachten.
--	---

	Norm	Oordeel
IIb	Relevantie voor kaderstellende en controlerende taak gemeenteraad	
15	Het college informeert de raad bij ontwikkelingen in uitvoering en in projecten die van invloed zijn of kunnen worden, op de (inhoudelijke en/of financiële) kaders die de raad heeft gesteld.	Deels voldaan. Het college geeft de raad niet precies aan wanneer de kaderstellende en controlerende rol van de raad in het geding is. De feitelijke informatievoorziening is daarbij wel in orde. De raad wordt op deze wijze in beperkte mate meegenomen in de risico's bij de projectontwikkeling, en de keuzes die de raad daarin zelf kan maken.
	Norm	Oordeel
III	Besluitenlijst van het college	
16	Besluitenlijsten van het college worden raadsleden tijdig ter beschikking gesteld: binnen 3 werkdagen na de B&W-vergadering.	Voldaan. De besluitenlijsten zijn binnen 3 werkdagen na de B&W vergadering te raadplegen op internet.
17	Aan de besluitenlijst ten grondslag liggende collegevoorstellen zijn (al dan niet vertrouwelijk) toegankelijk voor raadsleden.	Niet voldaan. De raad ontvangt alleen de raadsvoorstellen en raadsinformatiebrieven die in de vergaderingen van B&W aan de orde komen. De andere stukken zijn niet openbaar en niet ter inzage voor de raad.

Bijlage 5

Reactie college van burgemeester en wethouders

Rekenkamercommissie
t.a.v. de heer dr. ir. G.B.C. Backus
Postbus 12345
5200 GZ 's-Hertogenbosch

Uw brief van : 30 juni 2014
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : BZ/BO
Datum : 2 september 2014

Ref. : Wehrung
Tel. : 073-6159570
Fax :
E-mail : m.wehrung
@s-hertogenbosch.nl

Onderwerp : Reactie op rapport “*Regeren en informeren: Onderzoek Informatievoorziening complexe projecten*”

Geachte heer Backus,

Op 30 juni jl. bood u ons het rapport ‘*Regeren en informeren: Onderzoek Informatievoorziening complexe projecten*’ aan. In deze brief geven wij onze reactie op dit onderzoek.

Allereerst spreken wij onze waardering uit voor uw keuze van onderzoek: informatievoorziening is een wezenlijk onderdeel van de inrichting en besturing van onze gemeente. Voor alle betrokkenen is de beschikbaarheid van juiste, volledige en betrouwbare informatie van cruciaal belang. Dat geldt zowel voor de interne gemeentelijke betrokkenen als ook voor de burger en andere externe netwerkpartijen.

Het is bovendien een actueel onderwerp. Informatievoorziening zal immers ook naar de toekomst toe van essentieel belang blijven. Door alle (social) media, *big data* en nieuwe technieken leven we nu eenmaal in een dynamisch en boeiend informatie-tijdperk.

Hieronder gaan we in op uw aanbevelingen. Hoewel het een casus-onderzoek betreft hebt u toch een aantal wezenlijke, algemene aanbevelingen geformuleerd. Zelf geeft u aan dat het altijd moeilijk is om op basis van cases generieke en representatieve conclusies te trekken. Dit geldt zeker ten aanzien van deze drie complexe cases met een meerjarige doorlooptijd.

Aanbeveling 1 en 2

Actualisering van de oude afspraken

We onderschrijven van harte uw aanbeveling om de afspraken met de gemeenteraad over informatievoorziening nog eens goed onder de loep te nemen. Een dergelijke actualisering van de oude afspraken dient wat ons betreft in coproductie tussen college en raad vorm te krijgen.

In 2002 is het dualisme ingevoerd. Dat heeft er destijds toe geleid dat we samen met de raad afspraken hebben gemaakt. Hier is onder andere het Handvest actieve informatieplicht uit voortgekomen. We zijn nu twaalf jaar, en vele ontwikkelingen, verder: een goed moment om de oude afspraken nog eens te bekijken en waar nodig aan de huidige tijd aan te passen.

Zoals u zelf ook schrijft verloopt de informatievoorziening snel en verspreidt informatie zich wijd. Daarnaast kenmerkt het zich door meer indirectere vormen. Zo uiten burgers klachten nu soms eerder via twitter dan een rechtstreeks telefoontje naar de gemeente. Bovendien zal het scala aan mogelijkheden voor informatievoorziening alleen maar verder toenemen.

Dit alles geldt uiteraard niet alleen voor de burger, maar natuurlijk ook voor ons als gemeente: gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie. Het biedt ons allen nieuwe overwegingen en kansen. Deze nieuwe ontwikkelingen zullen we dan ook meteen in de actualisering samen uitdenken en uitwerken.

We hebben overigens met de raad al een start gemaakt met deze actualisering. Met een delegatie van de gemeenteraad hebben we al uitgebreid van gedachten gewisseld over informatievoorziening. We zullen dit onderwerp met de nieuwe raad verder uitwerken.

Hierbij denken we onder meer aan de volgende onderwerpen:

- moment van informatieverstrekking in een lopend (complex) project;
- wijze van informatieverstrekking in een lopend (complex) project;
- jaarlijkse rapportages over complexe projecten;
- informatiebijeenkomsten;
- omgang met onvoorziene omstandigheden;
- omgaan met geheime informatie;
- omgaan met nieuwe social media.

We vinden het van groot belang om met de (nieuwe) raad het hele palet aan informatie-mogelijkheden te bezien: zowel de formele als de informele mogelijkheden voor informatie-uitwisseling. Tijdige en adequate onderlinge informatieverstrekking dient het uitgangspunt te zijn. Met oog voor elkaars (duale) taken en bevoegdheden.

Organisatiecultuur

In dit verlengde speelt uiteraard ook de *cultuur* binnen de organisatie een rol: hoe gaat een organisatie in de praktijk om met bestaande afspraken of normen m.b.t. informatievoorziening? Met name in de conclusies van het rapport gaat u expliciet in op deze organisatiecultuur.

In de afgelopen maanden zijn diverse maatregelen genomen. Wij hebben hierover ook met een delegatie van de gemeenteraad gesproken.

Hier geldt natuurlijk de nuancering dat het lastig is algemene uitspraken te doen op basis van drie cases. Zeker als het gaat over zo iets generieks als de organisatiecultuur of de werkwijze binnen onze gemeentelijke organisatie. Desalniettemin spreekt u zich hier toch behoorlijk ferm over uit. Zo geeft u onder meer aan dat het een cultuur betreft waarin:

- a. informatieverstrekking pas plaatsvindt nadat alle oplossingsrichtingen zijn gevonden;
- b. het in stelling brengen van de gemeenteraad geen prioriteit heeft;
- c. de meningen van college en ambtelijke organisatie soms uiteen lopen met betrekking tot het hanteren van de actieve informatieplicht.

Ad a). Wij onderschrijven dat de informatieverstrekking binnen de drie onderzochte cases niet altijd optimaal is verlopen. We hebben dat ook al eerder, samen met de raad, geconcludeerd. Wij worstelen met name met die situaties, waar niet alle informatie voorhanden is om u compleet te informeren. We zullen een goede balans moeten zoeken tussen enerzijds zorgvuldigheid en gedegen probleemanalyses en anderzijds transparantie en adequate informatieverstrekking. Deze elementen zullen we bij de actualisering van de afspraken dus zeker ook meenemen.

Bij twee van de drie onderzochte cases hebben in dit verlengde enkele specifieke complicerende factoren een rol gespeeld. Te weten bij de cases Bartenbrug en Kom Rosmalen. Bij deze projecten met derde partijen en onvoorziene problemen is het niet altijd eenvoudig geweest om zelfs maar alleen de vraag goed in beeld te krijgen. Ook de rol en de informatie van de externe partijen spelen daarbij een belangrijke rol. Doordat verantwoordelijkheden lang onduidelijk waren ontstond in die twee projecten een situatie waarbij de rol (en het belang) van de gemeente tegengesteld was aan die van de externe partijen. Dit raakt de integraliteit, en daarmee de

realisatie, van het project. De problematiek is niet (zoals bij het project Hekellaan) te isoleren, zonder de uitvoering van het project aan te tasten. Openbaarheid van informatie wordt dan een extra complicerende factor. Ook vragen externe partijen ons soms om specifieke informatie op een bepaald moment niet openbaar te maken. Uiteraard dienen wij als overlegpartij een dergelijk verzoek in onze afwegingen te betrekken.

Ad b). We hebben begrip voor dit geschetste gevoel. Hier moeten en willen we dan ook aan werken. De bestaande volgorde in informatieverstrekking (eerst college dan gemeenteraad) blijft hierbij uiteraard wel ongewijzigd. Ook het 'in stelling brengen van de raad' zal wat ons betreft een cruciaal gespreksonderwerp met de gemeenteraad zijn.

Ad c). U concludeert uit uw cases-onderzoek dat de meningen van college en ambtelijke organisatie over de informatievertrekking soms uiteen lopen. Uiteraard hebben we in het voortraject van een project vaker te maken met verschillende invalshoeken. Dat zien wij beslist niet als een probleem. Het verbetert volgens ons juist de kwaliteit van het besluitvormingsproces. Uiteindelijk nemen wij de bestuurlijke besluiten en beslissen wij over de wijze waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd. Wij zijn het dan ook met uw rekenkamercommissie eens dat dit aspect van de informatievertrekking een belangrijk onderwerp is. We zullen dit intern intensief blijven bespreken en monitoren.

Aanbeveling 3

Rapportage over complexe projecten

We onderschrijven uw aanbeveling. Sterker nog, de eerste stappen hiertoe zijn reeds gezet. De bestuursmonitor Werk in Uitvoering is in ontwikkeling. In overleg met de gemeenteraad zullen we de wijze van rapporteren de komende jaren nader uitwerken.

Aanbeveling 4 en 5

Verbetering vraagstelling en inhoudelijke agendering onderwerpen door raad

Dit zijn raadsaangelegenheden.

Aanbeveling 6

Evaluatie aanbevelingen in 2015

Dit is een raadsaangelegenheid. We kunnen ons goed voorstellen dat een eventuele evaluatie onderdeel uitmaakt van de geactualiseerde afspraken tussen raad en college. Of dit al meteen haalbaar zal zijn in 2015 is voor ons wel een vraag.

We zien af van een afzonderlijke brief aan de raad

Tot zover onze reactie op uw rapport. We willen u tot slot laten weten dat we ervan afzien nog een afzonderlijke brief aan de gemeenteraad te schrijven over dit onderzoek. We zijn van mening dat uw rapport, gecombineerd met onze reactie, voldoende duidelijkheid verschaft.

Tot slot

We gaan graag met de gemeenteraad in dialoog om dit onderwerp gezamenlijk uit te werken. We zullen uw adviezen en aanbevelingen hierbij verder betrekken.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,

De secretaris,

De burgemeester,

mr. drs. I.A.M. Woestenberg

mr. dr. A.G.J.M. Rombouts

Bijlage 6

Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van het college op het rapport 'Regeren en Informeren' onderzoek informatievoorziening complexe projecten. Het verheugt ons dat het college de meeste conclusies en aanbevelingen deelt en er mee aan de slag gaat. Toch constateren wij ook dat er een verschil zit tussen de probleemanalyse en conclusies van de Rekenkamercommissie en de reactie van het college.

Uit de reactie van het college spreekt de opvatting dat er vooral sprake is van het onvoldoende vastliggen van afspraken. Het in samenwerking tussen raad en college herijken van deze afspraken is in de ogen van het college daarom de belangrijkste opgave. De Rekenkamercommissie ziet daarentegen het probleem veel minder in het onvoldoende zijn van de afspraken, maar concludeert juist dat door de heersende cultuur in de organisatie de afspraken onvoldoende worden nageleefd. Het college gaat in zijn reactie grotendeels voorbij aan de aanbeveling van de Rekenkamercommissie op dit punt. Wij benadrukken hierbij nogmaals dat een organisatietraject onder leiding van het college waarin deze cultuur bespreekbaar wordt gemaakt, in onze ogen essentieel is voor het daadwerkelijk verbeteren van de informatievoorziening bij complexe en problematische projecten.

De door het college voorgestelde herijking van de afspraken over informatievoorziening lijkt de Rekenkamercommissie op zich een prima idee. Wij zijn wel van mening dat de gemeenteraad in dit proces het voortouw dient te nemen, zoals de raad in zijn motie van september 2013 ook heeft vastgelegd. Het is immers aan de gemeenteraad om helder te maken welke informatie hij op welk moment nodig heeft om zijn toezichthoudende taak naar behoren uit te kunnen voeren. Het college kan vanuit de eigen positie met onvoldoende afstand naar het probleem kijken om deze rol van de gemeenteraad over te nemen.

Het college geeft op meerdere plaatsen in de brief aan dat wij zelf van mening zouden zijn dat op basis van 3 casussen moeilijk generieke en representatieve conclusies te trekken zouden zijn. Hiermee misverstaat het college hetgeen wij in het rapport hebben gesteld. Vanzelfsprekend pretendeert de Rekenkamercommissie niet dat op basis van het onderzoek van drie casussen kan worden vastgesteld hoe 'de gemeente' in ieder willekeurig project opereert, er al van uitgaande dat dit altijd hetzelfde is. Het onderzoek laat echter wel degelijk patronen zien die kenmerkend zijn voor die gevallen waarin projecten onderweg met problemen worden geconfronteerd en/of afwijken van de vooraf gestelde kaders. In het rapport noemen we dit het inzicht krijgen in mechanismen om hiermee de informatievoorziening aan de raad verder te optimaliseren.

Tot ons genoegen hebben we tenslotte uit de brief van het college begrepen dat er al druk wordt gewerkt aan de rapportage over complexe projecten. Het zou mooi zijn als de oude raad hier nog zijn mening over kan geven, bijvoorbeeld bij de begrotingsbehandeling.

De Rekenkamercommissie ziet verder in de reactie van het college geen aanleiding om de conclusies en aanbevelingen in het rapport aan te passen.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, 4 september 2014