

ontwerpvoorstel aan de raad



Opgesteld door	Dienst Raadsorganen Rekenkamer
Kenmerk	09.054099
Vergadering	Commissie
Vergaderdatum	30 juni 2009

Informatievoorziening project Stationsgebied

De rekenkamer stelt de gemeenteraad voor het volgende te besluiten:

- 1 Het college op te dragen een éénmalige integrale verantwoordingsrapportage op te stellen met:
 - a) een overzicht van de inhoudelijke ontwikkeling van het project Stationsgebied sinds de vaststelling van het Masterplan (inclusief een actueel beoogd eindbeeld);
 - b) een terugkoppeling naar de inhoudelijke doelstellingen van het Masterplan en de randvoorwaarden waarbinnen het project Stationsgebied zich verder kan ontwikkelen (luchtkwaliteit; externe veiligheid);
 - c) zonodig met een overzicht van maatregelen om de doelstellingen te halen en binnen de randvoorwaarden voor de verdere ontwikkeling van het project Stationsgebied te blijven
 - d) de kansen en bedreigingen op de langere termijn (fase 2) voor het, binnen de randvoorwaarden, halen van de doelstellingen van het project Stationsgebied.
- 2 Het college op te dragen de informatie over het project Stationsgebied voor de raad overzichtelijk te maken en te houden, door:
 - a) een overzicht van de in het verleden genomen besluiten op te stellen en voor de raad bij te houden;
 - b) de raad geen hele documenten (bestuursrapportages; deelplannen en nota's) te laten vaststellen, maar alleen de inhoudelijke beslispunten daaruit (de afwijkingen van het kader);
 - c) de rapportages aan de raad (bestuurs- en voortgangsrapportages) beter te structureren.
- 3 Als raad zelf na te gaan hoe de inhoudelijke rol van de gemeenteraad bij het project Stationsgebied versterkt kan worden, bijvoorbeeld door de beïnvloedingsmogelijkheden van de raad in de verkennende fase van deelplanontwikkeling te vergroten.

N.B. Besluitpunten 1,2 en 3 zijn referendabel.

De rekenkamer,
secretaris,

voorzitter,

drs. F.V. Roijackers

mr. W.R. de Boer

ontwerpvoorstel aan de raad



Gemeente Utrecht

Opgesteld door	Dienst Raadsorganen Rekenkamer
Kenmerk	09.054099
Vergadering	Commissie
Vergaderdatum	30 juni 2009

Conclusie commissie Stad en Ruimte:

datum: 30 jun 2009

status:

samenvatting

Opgesteld door	Dienst Raadsorganen Rekenkamer
Kenmerk	09.054099
Vergadering	Commissie
Vergaderdatum	30 juni 2009



Informatievoorziening project Stationsgebied

Raadsvoorstel:

- 1 Het college op te dragen een éénmalige integrale verantwoordingsrapportage op te stellen met:
 - a) een overzicht van de inhoudelijke ontwikkeling van het project Stationsgebied sinds de vaststelling van het Masterplan (inclusief een actueel beoogd eindbeeld);
 - b) een terugkoppeling naar de inhoudelijke doelstellingen van het Masterplan en de randvoorwaarden waarbinnen het project Stationsgebied zich verder kan ontwikkelen (luchtkwaliteit; externe veiligheid);
 - c) zonodig met een overzicht van maatregelen om de doelstellingen te halen en binnen de randvoorwaarden voor de verdere ontwikkeling van het project Stationsgebied te blijven
 - d) de kansen en bedreigingen op de langere termijn (fase 2) voor het, binnen de randvoorwaarden, halen van de doelstellingen van het project Stationsgebied.
- 2 Het college op te dragen de informatie over het project Stationsgebied voor de raad overzichtelijk te maken en te houden, door:
 - a) een overzicht van de in het verleden genomen besluiten op te stellen en voor de raad bij te houden;
 - b) de raad geen hele documenten (bestuursrapportages; deelplannen en nota's) te laten vaststellen, maar alleen de inhoudelijke beslispunten daaruit (de afwijkingen van het kader);
 - c) de rapportages aan de raad (bestuurs- en voortgangsrapportages) beter te structureren.
- 3 Als raad zelf na te gaan hoe de inhoudelijke rol van de gemeenteraad bij het project Stationsgebied versterkt kan worden, bijvoorbeeld door de beïnvloedingsmogelijkheden van de raad in de verkennende fase van deelplanontwikkeling te vergroten.

N.B. Besluitpunten 1,2 en 3 zijn referendabel.

Argumenten

- 1.1 Een terugkoppeling naar de uitgangspunten van het Masterplan

samenvatting

Opgesteld door	Dienst Raadsorganen Rekenkamer
Kenmerk	09.054099
Vergadering	Commissie
Vergaderdatum	30 juni 2009



Stationsgebied en de randvoorwaarden 'luchtkwaliteit' en 'externe veiligheid' voor de herstructurering van het Stationsgebied is van belang, omdat de ontwikkelingsrichting van het project Stationsgebied een afwijking van het Masterplan inhoudt. Een expliciete afweging van de voor- en nadelen van de ontwikkelingsrichting van het project Stationsgebied als geheel ontbreekt tot op heden.

- 1.2 De verantwoordingsrapportage kan dienen als 'overdrachtdossier' voor de nieuwe raad, na de verkiezingen van maart 2010.
- 2.1 Een overzicht van de besluiten die de raad nam over het project Stationsgebied en een meer systematische opzet van de bestuurs- en voortgangsrapportages draagt bij aan de overzichtelijkheid van het project Stationsgebied en helpt de gemeenteraad om zijn controlerende rol te vervullen.
- 2.2 Door de lange looptijd van het project Stationsgebied en een besluitvormingshistorie van inmiddels zes à zeven jaar, is een helder overzicht van de besluitvorming een noodzakelijk hulpmiddel voor de volgende raad om grip te krijgen op het project Stationsgebied.
- 3.1 De huidige afspraken over de informatievoorziening over het project Stationsgebied aan de gemeenteraad bieden de gemeenteraad weinig gelegenheid om invloed uit te oefenen op de inhoud van de deelplannen. Meer invloed van de raad aan de 'voorkant', bij de ontwikkeling van deelplannen, zou de inhoudelijke rol van de raad bij het project Stationsgebied kunnen versterken.

Opgesteld door	Dienst Raadsorganen Rekenkamer
Kenmerk	09.054099
Vergadering	Commissie
Vergaderdatum	30 juni 2009

Informatievoorziening project Stationsgebied

Context

Onderzoek Rekenkamer

De Rekenkamer voerde van februari tot december 2008 een onderzoek uit naar de informatievoorziening aan de gemeenteraad over het project Stationsgebied. Met het onderzoek wil de Rekenkamer waar mogelijk een bijdrage leveren aan een verbetering van de informatievoorziening aan de raad over het project Stationsgebied en eventueel over vergelijkbare grote projecten in de toekomst. De problemstelling luidde als volgt:

Is de informatie aan de raad over het project Stationsgebied bruikbaar voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen? Welke verbeteringen zijn mogelijk in de informatievoorziening aan de raad?

De bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer zijn vastgelegd in haar rapport 'Project Stationsgebied. Een onderzoek naar de informatievoorziening aan de gemeenteraad van Utrecht'.

Aanleiding voor het onderzoek

De suggestie aan de Rekenkamer om onderzoek te doen naar het project Stationsgebied kwam uit de Utrechtse gemeenteraad. Omdat het financiële en maatschappelijke belang van het project Stationsgebied groot is voor de gemeente Utrecht, besloot de Rekenkamer de suggestie op te pakken. Bij een bespreking met de commissie Stedelijke Ontwikkeling (juli 2007) werd duidelijk dat raadsleden naar hun eigen gevoel onvoldoende overzicht hebben over en grip hebben op het project Stationsgebied. Wij besloten daarom het onderzoek te richten op de informatievoorziening aan de raad, vanuit de gedachte dat de raad over alle relevante informatie moet beschikken om zijn kaderstellende en controlerende rol optimaal te kunnen vervullen.

Aanpak van het onderzoek

Om het project Stationsgebied te beschrijven bestudeerden wij plandocumenten en rapportages en hielden wij interviews bij de Projectorganisatie Stationsgebied (POS). Over de vereisten waar de informatie voor de gemeenteraad qua inhoud en vorm aan moet voldoen hebben we interviews gehouden met externe deskundigen, raadsleden, medewerkers van de POS en de wethouder. Door interviews met

toelichting

Opgesteld door	Dienst Raadsorganen Rekenkamer
Kenmerk	09.054099
Vergadering	Commissie
Vergaderdatum	30 juni 2009



raadsleden en een analyse van de belangrijkste documenten zijn we nagegaan in hoeverre de verstrekte informatie aan de vereisten voldoet. We keken daarbij ook naar verklaringen voor ontoereikende informatievoorziening. Deze geven immers de richting aan van de verbeterslag die nodig is. In het onderzoek hebben wij de informatie beoordeeld die de raad sinds de definitieve vaststelling van het Masterplan in november 2004 kreeg.

Expertpanel

In oktober 2008 hebben wij de voorlopige bevindingen van ons onderzoek besproken met een expertpanel. Het doel was om onze bevindingen en conclusies aan te scherpen door deze te onderwerpen aan een kritische toets door deskundigen. Bovendien benutten wij de expertmeeting om te komen tot realistische aanbevelingen aan de gemeenteraad van Utrecht.

Wederhoor

Van half januari tot half mei 2009 heeft achtereenvolgens de ambtelijk en bestuurlijk wederhoor plaatsgevonden. De ambtelijke reactie heeft geleid tot correcties in het onderzoeksrapport. Vervolgens hebben wij een bestuurlijk hoofdrapport opgesteld, met conclusies en aanbevelingen. De bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders is in het hoofdrapport opgenomen, met een nawoord van de Rekenkamer.

Argumenten

- 1.1 Een terugkoppeling naar de uitgangspunten van het Masterplan Stationsgebied en de randvoorwaarden 'luchtkwaliteit' en 'externe veiligheid' voor de herstructurering van het Stationsgebied is van belang, omdat de ontwikkelingsrichting van het project Stationsgebied een afwijking van het Masterplan inhoudt. Een expliciete afweging van de voor- en nadelen van de ontwikkelingsrichting van het project Stationsgebied als geheel ontbreekt tot op heden.*

Sinds de vaststelling in 2004 is het Masterplan Stationsgebied is uitgewerkt in deelplannen, die de goedkeuring kregen van de gemeenteraad. De deelplannen wijken op cruciale onderdelen af van het Masterplan en van het beoogde eindbeeld van het Stationsgebied. De aard van de afwijkingen van het Masterplan houdt een risico in voor de mate waarin de hoofddoelstellingen 'leefbaarheid' en 'bereikbaarheid' van het project Stationsgebied worden bereikt. Bovendien heeft de aard van de afwijking mogelijk gevolgen voor de luchtkwaliteit en de externe veiligheid; dit zijn randvoorwaarden waarbinnen de herstructurering van het Stationsgebied moet plaatsvinden. De Rekenkamer staat op het standpunt dat bij afwijking van het Masterplan

toelichting

Opgesteld door	Dienst Raadsorganen Rekenkamer
Kenmerk	09.054099
Vergadering	Commissie
Vergaderdatum	30 juni 2009



een terugkoppeling moet plaatsvinden naar de maatschappelijke doelstellingen (economische vitaliteit van de stad; bereikbaarheid; leefbaarheid): in hoeverre worden deze nog gehaald en zo niet, wat kan de gemeente doen om dit te compenseren?

Ook moet de afwijking van het Masterplan worden afgezet tegen de randvoorwaarden voor de herstructurering van het Stationsgebied. Met name de normen voor luchtkwaliteit en externe veiligheid zijn in dit kader van belang. Door de ontwikkelingsrichting van het project Stationsgebied sinds vaststelling van het Masterplan (vooral: méér kantoren en daardoor meer verkeer en mensen in het Stationsgebied) komen de luchtkwaliteit en externe veiligheid mogelijk onder druk te staan.

Er is tot nu toe geen integraal overzicht opgesteld van hoe het project Stationsgebied zich heeft ontwikkeld, afgezet tegen de hoofdoelstellingen, het beoogde eindbeeld en de randvoorwaarden luchtkwaliteit en externe veiligheid. Een expliciete afweging van de voor- en nadelen van de ontwikkelingsrichting van het project Stationsgebied als geheel ontbreekt tot op heden. De Rekenkamer beveelt aan dit, vijf jaar na vaststelling van het Masterplan, nu wel te doen. In deze eenmalige rapportage zou het college ook aandacht moeten besteden aan fase 2 van het project Stationsgebied. Wat zijn de kansen en bedreigingen voor het halen van de doelstellingen van het project Stationsgebied op de langere termijn, binnen de randvoorwaarden?

1.2 De verantwoordingsrapportage kan dienen als 'overdrachtdossier' voor de nieuwe raad, na de verkiezingen van maart 2010.

De verantwoordingsrapportage is een goed middel om de nieuwe raad voor te bereiden op zijn kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot het project Stationsgebied.

2.1 Een overzicht van de besluiten die de raad nam over het project Stationsgebied en een meer systematische opzet van de bestuurs- en voortgangsrapportages draagt bij aan de overzichtelijkheid van het project Stationsgebied en helpt de gemeenteraad om zijn controlerende rol te vervullen.

Het kader van besluiten dat de raad nam over het project Stationsgebied is moeilijk te overzien. Het kader wordt gevormd door veel verschillende documenten, waarin informatie op hoog detailniveau staat naast informatie over hoofdlijnen. Het kader is op onderdelen intern strijdig. Dit wordt mede veroorzaakt door de praktijk om documenten (bijvoorbeeld bestuursrapportages) als geheel vast te stellen en niet de concrete beslispunten (afwijkingen van het kader). Hierdoor is het niet duidelijk wat de

toelichting

Opgesteld door	Dienst Raadsorganen Rekenkamer
Kenmerk	09.054099
Vergadering	Commissie
Vergaderdatum	30 juni 2009



gemeenteraad precies heeft besloten. Dit bemoeilijkt de controle door de raad.

Een meer systematische opzet van de bestuursrapportages en voortgangsrapportages zou bijdragen aan de overzichtelijkheid van het project Stationsgebied voor de raad. Wij constateren dat de raad veel – en over het algemeen relevante en bruikbare – informatie krijgt van het college over de beheersing van het project Stationsgebied, maar ook de inhoudelijke informatievoorziening over het project Stationsgebied beperkt is. Bovendien wisselt de structuur van de informatie steeds en veranderen de deelplannen wel eens van naam.

De deelplannen komen niet steeds allemaal aan de orde in de verantwoordingsinformatie, terwijl dit wel de overzichtelijkheid zou bevorderen.

Het college zou per deelplan verantwoording af moeten leggen over de inhoud van het plan ("wat komt er te staan?"), de planning, de financiën, en de risico's. Het college zou daarbij moeten terugkoppelen naar de doelstellingen per deelplan (inhoud, planning, financiën) en de hoofddoelstellingen van het project Stationsgebied (economie, leefbaarheid, bereikbaarheid en duurzaamheid).

2.2 Door de lange looptijd van het project Stationsgebied en een besluitvormingshistorie van inmiddels zes à zeven jaar, is een helder overzicht van de besluitvorming een noodzakelijk hulpmiddel voor de volgende raad om grip te krijgen op het project Stationsgebied.

Zie argument 1.2

3.1 De huidige afspraken over de informatievoorziening over het project Stationsgebied aan de gemeenteraad bieden de gemeenteraad weinig gelegenheid om invloed uit te oefenen op de inhoud van de deelplannen. Meer invloed van de raad aan de 'voorkant', bij de ontwikkeling van deelplannen, zou de inhoudelijke rol van de raad bij het project Stationsgebied kunnen versterken.

Het college biedt de raad weinig gelegenheid om invloed uit te oefenen op de deelplannen. Veel komt tot stand in onderhandeling tussen het college en de private partners (publiek-private samenwerking) of 'achter de schermen' van de POS (publiek project). Bij publiek-private projecten heeft dit als reden dat grotere inhoudelijke betrokkenheid van de gemeenteraad de onderhandelingen met de private partners mogelijk nog ingewikkelder maakt. Aan de andere kant is de inhoudelijke betrokkenheid van de raad nu erg beperkt, ook bij de projecten van de gemeente zelf (openbare ruimte,

toelichting

Opgesteld door	Dienst Raadsorganen Rekenkamer
Kenmerk	09.054099
Vergadering	Commissie
Vergaderdatum	30 juni 2009



Muziekpaleis, Bibliotheek). Meer invloed van de raad aan de 'voorkant' van de ontwikkeling van deelplannen zou de inhoudelijke rol van de raad kunnen versterken. Als de raad vroeg in de deelplanontwikkeling kan kiezen uit uiteenlopende, goed doordachte mogelijkheden, zou dit er toe bij kunnen dragen dat de raad niet meer in een (te) laat stadium met moeilijk in te passen wensen komt. Dit kan de kans vergroten op grotere samenhang binnen en tussen de deelplannen en op realisering van de gekozen visie.

De raad zou enkele centrale deelplannen kunnen aanwijzen waarbij het in de ontwikkelfase nauw betrokken wil worden, bijvoorbeeld Westplein; Smakkelaarsveld; Catharijnesingel; Sijpensteijnkwartier.

Dat dit geen ongebruikelijke rol van de raad is blijkt uit een in omvang vergelijkbaar groot project, namelijk het project Zuidas in Amsterdam. Daarbij neemt de gemeenteraad per deelplan een startbesluit, op basis van meerdere visies of scenario's (bron: bijeenkomst met experts d.d. 23 Oktober 2008 van de Rekenkamer). En ook in Utrecht, bij andere gemeentelijke gebiedsontwikkelingsprojecten, is de betrokkenheid van de raad in de voorfase vaak groter dan bij de deelplannen van het project Stationsgebied.

Bijlagen voor de raad en/of raadscommissie

- Het rapport 'Project Stationsgebied. Informatievoorziening aan de gemeenteraad' van de Rekenkamer is u reeds toegezonden.

raadsbesluit



Opgesteld door	Dienst Raadsorganen Rekenkamer
Kenmerk	09.054099
Vergadering	Commissie
Vergaderdatum	30 juni 2009

Informatievoorziening project Stationsgebied

Besluit

- 1 Het college op te dragen een éénmalige integrale verantwoordingsrapportage op te stellen met:
 - a) een overzicht van de inhoudelijke ontwikkeling van het project Stationsgebied sinds de vaststelling van het Masterplan (inclusief een actueel beoogd eindbeeld);
 - b) een terugkoppeling naar de inhoudelijke doelstellingen van het Masterplan en de randvoorwaarden waarbinnen het project Stationsgebied zich verder kan ontwikkelen (luchtkwaliteit; externe veiligheid);
 - c) zonodig met een overzicht van maatregelen om de doelstellingen te halen en binnen de randvoorwaarden voor de verdere ontwikkeling van het project Stationsgebied te blijven
 - d) de kansen en bedreigingen op de langere termijn (fase 2) voor het, binnen de randvoorwaarden, halen van de doelstellingen van het project Stationsgebied.
- 2 Het college op te dragen de informatie over het project Stationsgebied voor de raad overzichtelijk te maken en te houden, door:
 - a) een overzicht van de in het verleden genomen besluiten op te stellen en voor de raad bij te houden;
 - b) de raad geen hele documenten (bestuursrapportages; deelplannen en nota's) te laten vaststellen, maar alleen de inhoudelijke beslispunten daaruit (de afwijkingen van het kader);
 - c) de rapportages aan de raad (bestuurs- en voortgangsrapportages) beter te structureren.
- 3 Als raad zelf na te gaan hoe de inhoudelijke rol van de gemeenteraad bij het project Stationsgebied versterkt kan worden, bijvoorbeeld door de beïnvloedingsmogelijkheden van de raad in de verkennende fase van deelplanontwikkeling te vergroten.

N.B. Besluitpunten 1,2 en 3 zijn referendabel.

Aldus besloten in de vergadering van de raad, gehouden op

De griffier,

De burgemeester,