

Stroomlijnen

Onderwerp

Eindadvies evaluatie CSM-dossier

Datum

25 juni 2021

Documentnummer

Aan

Kirsten ten Cate
Marcel van Bijnen

Kopie aan

-

van

Renate Werkhoven
Inge Butzelaar
Henkse Glaudemans
Silvia Derks

Telefoon

06-18303321

Email

sderks@brabant.nl

Managementsamenvatting

Het besluitvormingsproces rondom de gezamenlijke aankoop door de gemeente Breda en de provincie Noord-Brabant van het CSM-terrein in Breda, gaf aanleiding tot een evaluatie. Doel daarvan was het ophalen van leerpunten voor complexe projecten met parallelle besluitvorming door meerdere overheden.

Op basis van 18 gesprekken met betrokken ambtenaren en bestuurders op provinciaal en gemeentelijk niveau zijn per 'doelgroep' (ambtelijke organisatie, griffie, GS en PS) tips geformuleerd. In essentie komen deze op het volgende neer.

Het aan de voorkant en met bestuurlijke sensitiviteit zorgvuldig stroomlijnen van de besluitvormingsprocessen van de betrokken overheden met voldoende tijd en ruimte voor het gesprek en met de daarbij behorende transparantie in de informatievoorziening (inclusief heldere afspraken over de omgang met - geheime – documenten).

1. Inleiding

De gemeente Breda en de provincie Brabant kopen samen (fifty-fifty) het 26 hectare grote terrein van de voormalige suikerfabriek CSM voor 21,9 miljoen euro van eigenaar Corbion. Door de grond te kopen kunnen beide overheden ervoor zorgen dat het gebied dusdanig ontwikkeld wordt dat zowel voor de gemeente Breda als voor de provincie verschillende maatschappelijk opgaven en ambities tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden.

Kritische signalen tijdens het besluitvormingsproces gaven aanleiding tot deze beknopte evaluatie met als doel:

Ophalen van leerpunten voor complexe projecten met parallelle besluitvorming door meerdere overheden.

Er worden momenteel meer evaluaties uitgevoerd rondom specifieke dossiers, elk met een eigen accent. In de evaluatie van het CSM-dossier ligt het accent op leerpunten voor parallelle besluitvorming door provincie en een overheidspartner.

2. Het besluitvormingsproces 'aankoop CSM-terrein' in vogelvlucht

De gemeente Breda wil al jaren het voormalige CSM-terrein ontwikkelen tot een hoogwaardig woonwerkterrein. Het gebied heeft immers veel potentie en ligt strategisch tegen het centrum aan. Begin 2018 sluiten provincie en de gemeente Breda een samenwerkingsovereenkomst rond complexe transformatie-opgaves in Breda, zoals die rond het CSM-terrein.

Eind 2020 raakten de onderhandelingen in een stroomversnelling en ontstond de mogelijkheid om het CSM-terrein te kopen en er daadwerkelijk mee aan de slag te gaan. De gemeente Breda en de provincie trekken hierin samen op. Enerzijds omdat Breda deze transformatie financieel niet alleen kan dragen en anderzijds omdat de provincie hier kansen ziet voor het realiseren van haar ambities.

Eind 2020 (Breda) en begin 2021 (provincie) worden afzonderlijke besluiten door gemeenteraad en Provinciale Staten genomen om het terrein samen te kopen.

Daarmee is het project overigens nog lang niet ten einde. De ontwikkeling van het terrein gaat immers nu pas beginnen. De gemeenteraad van Breda en Provinciale Staten van Noord-Brabant zullen zich de komende jaren nog vaker buigen over dossiers voortvloeiend uit de ontwikkeling van het voormalig CSM-terrein.

In bijlage 1 is een chronologisch overzicht opgenomen van het (besluitvormings)proces.

3. Aanleiding voor de evaluatie: irritatie over het proces en de informatievoorziening

De besluitvorming door PS verliep in twee stappen. Tijdens de themabijeenkomst (en voorafgaand daaraan in de agendavergadering) van december 2020 voelde (in ieder geval een deel van) PS zich overvallen over de aankoop en de informatievoorziening rondom de aankoop van het CSM-terrein.

Het Statenvoorstel 06/21 (overleggen aanvullende stukken mede aankoop CSM-terrein en bekrachtigen geheimhouding) en het Statenvoorstel 88/20 (mede-aankoop CSM-terrein) zijn op 22 januari 2021 besproken. Op deze 22 januari werd door PS besloten tot de (mede) koop van het terrein. Tegen het voorstel stemden de fracties van 50PLUS, ChristenUnie-SGP, GroenLinks, PVV en Partij voor de Dieren.

Bij een aantal Statenleden ontstond irritatie gedurende het besluitvormingsproces op basis van de volgende ervaringen:

- Raadsleden van Breda bleken over meer (geheime) informatie te beschikken dan Statenleden (n.a.v. informele contacten tussen raadsleden en Statenleden);
- Er was onduidelijkheid over de geheimhouding van documenten en de verschillende manier van het hiermee omgaan tussen Breda en provincie;
- Bij de agendavergadering ontstond irritatie dat het in de bedoeling van GS lag om het voorstel zonder themabijeenkomst ter

Datum

25 juni 2021

Documentnummer

besluitvorming naar de Staten te sturen. Statenleden ervoeren tijdsdruk en waren van mening dat er hierdoor geen zorgvuldige besluitvorming kon plaatsvinden. De agendavergadering besloot vervolgens unaniem tot een oordeelsvormende bijeenkomst voorafgaand aan de besluitvorming;

- De oordeelsvormende bijeenkomst bood niet op alle (soms zeer gedetailleerde) vragen van Statenleden antwoord (o.a. over risico's en grondsanering), waardoor Statenleden zich onvoldoende geïnformeerd voelden;
- De besluitvorming in Breda doorliep andere stappen en andere besluitvormingsmomenten dan de provincie;
- De beoogde koop was eind december, met een mogelijke uitloop tot eind januari. Deze deadlines waren niet voor iedereen scherp.

Datum

25 juni 2021

Documentnummer

Niet alle Statenleden ergerden zich overigens in even sterke mate aan deze punten. Het algemene beeld is wel dat deze punten hebben geleid tot irritatie, wantrouwen en vragen over de kwaliteit van de dossiers, hetgeen vervolgens de discussie rondom het dossier heeft beïnvloed.

Ook de coronacrisis, waardoor er minder informele contacten en bijpraatmomenten waren, heeft invloed gehad.

4. De opzet van de evaluatie

Met deze evaluatie wil de provinciale ambtelijke organisatie en het dagelijks bestuur leerpunten ophalen om deze in toekomstige dossiers toe te kunnen passen. Verzocht werd om een kort en bondig advies met leerpunten voor de verschillende gremia binnen de provincie. Dus deze evaluatie betreft geen feitelijke en complete weergave van het totale proces rondom de aankoop van het CSM-dossier (geen feitenrelaas), maar concrete aanknopingspunten om vergelijkbare processen in de toekomst beter te kunnen doen.

Er is met in totaal achttien betrokkenen, op ambtelijk en bestuurlijk niveau binnen de provincie en de gemeente Breda, gesproken over hun ervaringen, opvattingen en tips. Daarmee is vanuit verschillende perspectieven gekeken naar het proces en konden 'rode draden' worden opgehaald die hebben geleid tot dit advies.

5. Leerpunten/tips uit het CSM-dossier

In alle gesprekken kwam de volgende essentie van een goed (besluitvormings)proces, op verschillende manieren verwoord, naar voren:

De essentie: Het aan de voorkant met bestuurlijke sensitiviteit zorgvuldig stroomlijnen van de besluitvormingsprocessen van de betrokken overheden, met voldoende tijd en ruimte voor het gesprek en met de daarbij behorende transparantie in de informatievoorziening (inclusief heldere afspraken over de omgang met - geheime - documenten).

Het lijkt een open deur, en dat is het ook. Het gaat om het bewust en vooral vóóraf nadenken over het proces, de informatievoorziening en de benodigde afstemming en stroomlijning. De kundigheid van betrokken

ambtenaren wordt daarbij niet in twijfel getrokken. Maar blijkbaar zijn er altijd omstandigheden of toevalligheden die ervoor zorgen dat dit toch onvoldoende (zorgvuldig) gebeurt. En bij complexe projecten, zeker als besluitvorming onder tijdsdruk moet plaatsvinden, wordt dat eerder zichtbaar en heeft het eerder effect op (de ervaren kwaliteit van) de dossiers en het besluitvormingsproces.

Daarom is het toch belangrijk om deze open deur expliciet te maken en daar lering uit te trekken.

Datum

25 juni 2021

Documentnummer

We hebben de tips n.a.v. deze evaluatie ingedeeld naar de 4 belangrijkste gremia binnen de provincie met ieder een eigen rol in het proces:

- a) de provinciale ambtelijke organisatie
- b) de griffie
- c) het College van Gedeputeerde Staten
- d) Provinciale Staten

De meeste tips zijn weliswaar geformuleerd voor de provinciale ambtelijke organisatie, maar deze hebben direct hun weerslag op en worden in samenwerking opgepakt met de griffie, GS en PS. Feit is immers dat een project start vanuit de ambtelijke organisatie, uiteraard op basis van het bestuursakkoord, en opgewerkt wordt tot een besluit door Provinciale Staten.

De tips zijn soms zeer concreet, soms meer overwegingen. Dit is mede het resultaat en weerslag van de gevoerde gesprekken.

Complexe projecten

De evaluatie is gericht op het ophalen van leerpunten voor complexe projecten à la de aankoop van het CSM-terrein. Er wordt in dit advies overigens geen definitie van complexe projecten gegeven. Die definitie zal immers nooit sluitend zijn en daarnaast is er een grote variatie. Omdat in de praktijk vaak al duidelijk is dat het om een complex project gaat, is het ook niet nodig om zo'n definitie te formuleren.

Er bestaat bijvoorbeeld geen enkele twijfel over het feit dat binnenstedelijk transformaties of projecten als EIK XL en Pivot-park en ook gemeentelijke herindelingen in de aard complex zijn, bijzondere milieuvergunningen en publiek-private aankopen. Bijna alle respondenten voor deze evaluatie noemden dit soort projecten op voorhand complex.

Belangrijk is wel dat betreffende programmanagers, projectleiders en bestuurders zich daarvan bewust zijn en de tips uit deze evaluatie ter harte nemen. Een specifieke checklist of handreiking lijkt op dit moment echter geen toegevoegde waarde te hebben, het gaan om bewustwording van het belang om bij complexe projecten extra zorgvuldig te zijn in het procesontwerp aan de voorkant.

a) Tips voor de provinciale ambtelijke organisatie

I Intern proces

1. Bij complexe projecten zijn vaak meerdere programma's betrokken. Het is dan belangrijk om afspraken te maken over de (integrale) sturing op het project en de projectorganisatie over de programma's heen gedurende het project.
2. Begin vroeg met het ontwerpen van het (interne) proces en benoem alle factoren die belangrijk zijn voor dat proces. Een 'startgesprek' met alle adviseurs kan daarbij ondersteunend zijn;
3. Heb daarbij niet alleen oog voor de juridisch-technische kant van het dossier, maar ook voor de politiek-bestuurlijke kant;
4. Maak iemand binnen het projectteam, al dan niet een speciaal daarvoor aangestelde procesmanager of projectsecretaris, verantwoordelijk voor de organisatie en kwaliteit van het totale proces (procesregie). Projectleider blijft uiteraard verantwoordelijk;
5. Het continue oog voor het belang van een adequaat gevulde en up-to-date langetermijnplanning voor GS en PS;
6. Een goede (financiële) risicoanalyse is essentieel om te kunnen sturen op de risico's en maatregelen hierop te kunnen nemen;
7. Binnen het programma Infrastructurele Projecten worden vaak complexe, risicovolle projecten gemanaged. Goed om van de ervaringen en werkwijzen te leren;
8. Leg afspraken, bijvoorbeeld gemaakt tijdens afstemmingsoverleggen tussen en binnen overheden, eenduidig vast;
9. Hoewel integrale advisering het uitgangspunt is, blijkt in de praktijk dat de advisering bij complexe projecten niet altijd integraal kán zijn. Specialistische adviseurs kunnen, gezien de omvang en complexiteit van het dossier, vaak niet het geheel overzien en ook nog bestuurlijk sensitief zijn of qua informatievoorziening het totaalbeeld hebben. Dat noodzaakt een overkoepelende blik en het niet klakkeloos over (kunnen) nemen van de gegeven adviezen. Uiteraard altijd in overleg met de betreffende adviseurs. En: inhoud en bedrijfsvoering zijn twee verschillende werelden.

Datum

25 juni 2021

Documentnummer

II Informatievoorziening en communicatie

1. Algemeen: informeer álle betrokkenen op alle niveaus zo vroeg en mogelijk en zo vaak als nodig in het proces. Beter te veel communicatie/informatie dan te weinig!
2. Zorg voor duidelijkheid in de informatievoorziening:
 - a. Zorg dat raadsleden en Statenleden over exact dezelfde informatie/documenten kunnen beschikken. Daar mag geen licht tussen zitten;
 - b. Over de wijze waarop wordt omgegaan met (mogelijk) geheime documenten moet vanaf het begin duidelijkheid zijn. Elke overheid kent daarin haar eigen mores en daarover moet één gezamenlijk werkwijze voor het betreffende dossier worden afgesproken. Dat betekent soms dat een overheid haar werkwijze moet aanpassen aan die van de ander;
 - c. Uitgangspunt van de provincie is al sinds jaar en dag dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat documenten geheim verklaard moeten worden. Mocht het toch noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld in

- afstemming met een gemeente), dan is het belangrijk hierover (vooraf) vertrouwelijke afstemming te zoeken met het presidium.
- d. Maak tijdens het besluitvormingsproces duidelijk welke informatie minimaal noodzakelijk is voor de besluitvorming en welke informatie aanvullend beschikbaar is (en maak afspraken over de toegankelijkheid daarvan: digitaal beschikbaar, in te zien, onderdeel van het dossier of juist niet e.d.).
3. Zorg voor zo kort mogelijke lijntjes tussen verantwoordelijke ambtenaren en betrokken adviseurs (bijvoorbeeld via een app-groep). Daarmee blijven alle betrokkenen eenvoudig op de hoogte en is het mogelijk om (ongevraagd) te adviseren als daar aanleiding toe is. De projectleider en programmamanager zijn en blijven (eind)verantwoordelijk voor de gemaakte keuzes en de kwaliteit van het dossier.
 4. Schep duidelijkheid richting PS over de werkwijze de meerjarenprogrammering van het Ontwikkelbedrijf en actualiseer zo nodig, in overleg met GS en PS, de werkwijze.

Datum

25 juni 2021

Documentnummer

III Bestuurlijk proces PS

1. Overleg zo vroeg mogelijk in het proces al actief met de griffie over het te volgende bestuurlijke proces, over de informatievoorziening naar de Staten en over eventuele risico's. Denk daarbij ook na over gezamenlijke momenten (werkbezoeken, vergaderingen) met de andere overheid;
2. Overleg daarnaast periodiek met de griffie: hou elkaar op de hoogte van de ontwikkelingen rondom het dossier (zie ook punt a).1.5.);
3. Zorg bij vergelijkbare processen voor vergelijkbare PS voorstellen. Dan is het ook herkenbaar voor GS en PS. Maak hierover, indien gewenst, afspraken met de griffie.
4. Neem de tijd die nodig is voor een goede besluitvorming.... Laat je niet opjagen.
5. Volg bij complexe en ingrijpende dossiers sowieso het BOB-model en organiseer, zo nodig, meerdere (beeldvormende) informatiebijeenkomsten voor Provinciale Staten. Uiteraard in overleg met de agendavergadering. Maak actief gebruik van de mogelijkheid om (bestuurlijk) aan te sluiten om eventueel een nadere toelichting te geven. Let daartoe op tijd, liefst voorafgaand aan het eindelijke voorstel, een verzoek voor aan de agendavergadering zodat hiermee in de planning alvast rekening gehouden kan worden;
6. Wees bestuurlijk sensitief. Benader het proces niet alleen zakelijk/procedureel, maar verplaats je in de bestuurders (raadsleden, wethouders, Statenleden, Gedeputeerden).

IV Proces met andere overheden

1. Processen tijdig en goed uitlijnen en afstemmen en hierover expliciet communiceren
 - a. Tussen gemeente en provincie
 - b. Transparantie over en toegang tot documenten (per overheid), afstemming over de informatie die gedeeld wordt en de status van documenten (geheim/openbaar)
 - c. Zorg voor duidelijkheid over mijlpalen en (harde en zachte) deadlines
 - d. Denk na over gezamenlijke momenten/werkbezoeken

- e. Afstemming over besluitvorming en communicatie (o.a. persberichten) hierover
2. Zorg dat er op alle niveaus contact en uitwisseling is (griffie, ambtelijk, colleges, raden/staten)

Datum

25 juni 2021

Documentnummer

b) Advies voor de Griffie

1. Bij complexe dossiers met samenwerkende overheden kan er meer gestuurd worden op gezamenlijke momenten tussen PS en gemeenteraad. De griffies kunnen hierover actief met elkaar in overleg treden;
2. Zo vroeg mogelijk in het proces al meedenken over duidelijke informatievoorziening naar de Staten, risico's etc.
3. Zo nodig de agendavergadering nadrukkelijker wijzen op het belang van meer beeldvormende bijeenkomsten of andere momenten die mogelijk nodig zijn bij een complex dossier;
4. Agendavergadering/overzichtsvergadering nog beter benutten voor advisering aan de Staten met de Staten;
5. Eventueel actief adviseren om rondom geheime en vertrouwelijke zaken iets extra's te organiseren (zoals een specifieke commissie), conform het memo van het Presidium (2019) dat hierover is opgesteld.

c) Advies voor GS

1. Geef zo vroeg mogelijk in het proces duidelijkheid over eventuele geheime documenten (GS verklaart iets geheim, PS moet dat besluit bekrachtigen). Het uitgangspunt van de Staten is 'openbaar tenzij'. In de samenwerking met andere gemeenten is het soms wenselijk om de werkwijze van de gemeente over te nemen. Dit vraagt om een expliciet besluit/afweging. Zie ook het advies onder a).II.2.
2. Bepaal hoe GS en PS samen kunnen optrekken rondom een dossier vanuit ieders rol. Immers, GS en PS hebben allebei belang bij het dossier omdat hiermee uitvoering wordt gegeven aan het bestuursakkoord. Kritische, vragenstellende Statenleden kunnen helpen het dossier kwalitatief te verbeteren.
3. Maak gebruik van de reguliere instrumenten en bijeenkomsten om PS te informeren/betrekken, maar biedt zo nodig een extra (informatie)bijeenkomst aan PS.
4. Neem de tijd nemen voor het bespreken en doorgronden van complexe dossiers (ook in beleidsoverleggen of andere bijeenkomsten).
5. Benut het presidium om in gesprek te gaan over het dossier en de behandeling daarvan door/in PS.

d) Advies voor PS

1. Bepaal als PS gezamenlijk (bijvoorbeeld in de overzichtsvergadering) welke complexe dossiers eraan komen en welke voorbereidende activiteiten daarvoor wenselijk zijn. Spreek ook verwachtingen naar elkaar uit over die voorbereiding (bijvoorbeeld qua technische vragen e.d.). De langetermijnplanning van GS is hiervoor een hulpmiddel;
2. Bepaal wat PS nodig hebben om tot goede besluitvorming te kunnen komen en reflecteer vervolgens op het aanbod van GS daaromtrent.
3. Blijf bij je rol als PS en stuur op hoofdlijnen (hou daarmee ook rekening bij het stellen van vragen e.d.).

4. Gebruik de instrumenten om de benodigde (aanvullende) informatie te verkrijgen om een goed besluit te kunnen nemen. Bijvoorbeeld door het (tijdig) stellen van technische vragen.
5. Benut de rol van de voorzitter van (thema)bijeenkomsten om hierop te sturen/toelichten: goed concluderen of er voldoende info is voor besluitvorming (nieuwe stijl). De nieuwe werkwijze gaat hierbij helpen.

Datum

25 juni 2021

Documentnummer

Bijlage 1: chronologie besluitvorming

In cursief: besluitvorming in de gemeente Breda

13 maart 2018 Besluiten GS en college Breda over
'samenwerkingsovereenkomst'
complexe transformatieopgaves

Datum

25 juni 2021

Documentnummer

26 februari 2019 Besluit GS over 'Allonge op de samenwerkingsovereenkomst'

3 november 2020 Besluit GS over mede-aankoop CSM-terrein

4 november 2020 Raadsbrief aan de Raad over voorgenomen aankoop

*5 november 2020 Raadsbesluit: bekrachtiging geheimhouding aankoop
CSM-terrein*

12 november 2020 Uitzetten technische vragenronde PS

16 november 2020 Agendavergadering PS over Statenvoorstel
(behandeladvies AV: organiseer een
oordeelsvormende themabijeenkomst voor behandeling in PS)

3 december 2020 Beeldvormende raadsbijeenkomst aankoop CSM-terrein

4 december 2020 Themabijeenkomst PS Ruimte over mede-aankoop CSM-
terrein
(geen inhoudelijke behandeling)

*10 december 2020 Raadsbesluit: bekrachtiging geheimhouding
staatssteunadvies
Oordeelsvormende raadsbijeenkomst aankoop CSM-terrein*

15 december 2020 GS-besluit over geheimhouding stukken

17 december 2020 Raadsbesluit aankoop CSM-terrein

12 januari 2021 GS-besluit over wijziging ontwerpbesluit o.a. over opleggen
geheimhouding

18 januari 2021 Agendavergadering PS over Memo Gedeputeerde Ronnes
over CSM-terrein

22 januari 2021 PS-behandeling gewijzigd Statenvoorstel 06/21, incl.
bekrachtigen geheimhouding

16 maart 2021 GS-besluit tot een beknopte evaluatie 'Leren van het CSM-
dossier'