



Raadsvoorstel

Jaar	stuknr. Raad	categorie/agendanr.	stuknr. B. en W.
2011	RA11.0143	A 17	n.v.t.

Onderwerp:

Rapport Rekenkamercommissie Emmen:
Tuinbouw in de gemeente Emmen “ Ontwikkeling van het Rundedal”

Portefeuillehouder: C. Bijl (dienstverlenend)

Griffie

Griffie

H.D. Werkman, telefoon (0591)68 95 01

Aan de gemeenteraad

Voorgesteld besluit

1. Met waardering kennis te nemen van het door de rekenkamercommissie Emmen aangeboden onderzoeksrapport Tuinbouw in de gemeente Emmen “ Ontwikkeling van het Rundedal” van november 2010 en de daaruit geformuleerde conclusies en aanbevelingen;
2. Het college te verzoeken de aanbevelingen van het onderzoeksrapport mee te nemen in de periodieke update van de aanbevelingen jaarrekening managementletter 2007-2011, rekening houdend met de inhoud van de behandeling in de commissievergadering van 13 januari 2010.

Samenvatting

In uitvoering van het onderzoeksprogramma 2008/2009 heeft de rekenkamercommissie Emmen onderzoek gedaan naar het tuinbouwgebied het Rundedal. Eind november 2009 is het onderzoeksrapport aangeboden aan de raad.

Het uitgevoerde onderzoek is gericht op de beantwoording van vier vragen:

- Welke doelen streeft/streefde de gemeente na met het Rundedal?
- Voor zover deze doelen niet zijn bereikt: welke oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen?
- Had de gemeente kunnen voorzien dat doelen niet bereikt zouden worden?
- Welke lering voor besluitvorming over en uitvoering van toekomstige projecten kan de gemeente trekken uit de ontwikkelingen rond het Rundedal?

Het onderzoek is opgedeeld in vijf fasen:

1. nadere analyse van het probleemgebied door een bezoek aan het gebied, interviews met vertegenwoordigers van externe betrokken partijen en archiefonderzoek
2. vaststelling definitieve onderzoeksopdracht
3. verdieping bevindingen van de eerste fase
4. vaststelling van de definitieve onderzoeksbevindingen
5. de analyse van de bevindingen en het formuleren van conclusies en aanbevelingen

Jaar	stuknr. Raad	categorie/agendanr.	stuknr. B. en W.
2011	RA11.0143	A 17	n.v.t.

In het kort luiden de conclusies (een uitgebreider overzicht van de conclusies en aanbevelingen staat onder de samenvatting):

- Ten aanzien van de vermeende voordelen van de gemeente Emmen als vestigingsplaats voor tuinbouwbedrijven is er waarschijnlijk sprake geweest van groepsdenken waardoor aannames de status van feiten kregen;
- Er zijn onvoldoende bewust grote risico's genomen bij de ontwikkeling van het Rundedal;
- Het heeft binnen de ambtelijke organisatie ontbroken aan regie op de ontwikkeling van het Rundedal waardoor aan het bereiken van strategische doelen en het beheersen van risico's onvoldoende aandacht is besteed.

De rekenkamercommissie komt in het onderzoeksrapport met de volgende aanbevelingen:

1. Stel jaarlijks de programma's expliciet vast die als 'risicovol' en 'belangrijk' worden beschouwd. Voor de begeleiding van deze selectie wordt geadviseerd om daarvoor bijvoorbeeld de externe accountant in te huren.
2. Hanteer bij de besluitvorming over en uitvoering van risicovolle en belangrijke programma's de volgende uitgangspunten:
 - te bereiken doelen en resultaten moeten zowel op het niveau van de raad als het college concreet en zoveel mogelijk meetbaar zijn vastgesteld;
 - binnen het college moet de verantwoordelijkheid voor grootschalige en belangrijke programma's eenduidig zijn belegd;
 - laat de wethouders over de onder hun verantwoordelijkheid uitgevoerde grootschalige en belangrijke programma's (ook in financiële zin) periodiek verslag uitbrengen, bevrage wethouders ook actief en eis concrete antwoorden;
 - vertaal de eenduidige bestuurlijk belegde verantwoordelijkheid ook naar de ambtelijke organisatie door één van de directeuren expliciet verantwoordelijk te maken voor een programma en de inhoudelijke rapportage daarover naar de verantwoordelijke wethouder.
3. Overweeg binnen de gemeentelijke organisatie een klein programmamanagementbureau in te richten
4. Laat een onderzoek uitvoeren waarmee de vraag kan worden beantwoord hoe nu verder te gaan met de ontwikkeling van het Rundedal.

Het onderzoeksrapport is besproken tijdens de vergadering van de commissie Bestuur, Middelen & Economie van 13 januari 2011. De commissieleden hebben hun waardering uitgesproken over de gedegen en uitgebreide rapportage van de rekenkamercommissie. De conclusies zijn helder geformuleerd maar naar de mening van de meeste commissieleden te scherp en onvoldoende gebaseerd op de historische context. Een aantal fracties vindt het ook jammer dat de eerste wethouder en projectleider niet zijn geïnterviewd. De adviezen die de rekenkamercommissie heeft geformuleerd worden als bijzonder waardevol gezien. Het college heeft intussen aan een aantal adviezen invulling gegeven

Op basis van de reacties van de fracties tijdens de behandeling van het onderzoeksrapport in de commissievergadering stelt het presidium de raad voor kennis te nemen van de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport en het college te verzoeken de aanbevelingen van het rapport mee te nemen in de periodieke update van de aanbevelingen jaarrekening managementletter 2007-2011.

Het samenvattende verslag van de bespreking van het onderzoeksrapport tijdens de commissie Bestuur, Middelen & Economie van 13 januari is als digitale bijlage bijgevoegd.

Bijlagen (digitaal op de raadssite):

- onderzoeksrapport Tuinbouw in de gemeente Emmen "Ontwikkeling van het Rundedal"
- samenvattende behandeling rapport in raadscommissie BME van 13 januari 2011

Stukken ter inzage: n.v.t.

Conclusies en aanbevelingen onderzoeksrapport RKE Tuinbouw in de gemeente Emmen “Ontwikkeling van het Rundedal”

Onjuiste vooronderstellingen en onvoldoende analyse van risico's

Vanwege de binnen de raad, het college en de ambtelijke organisatie breed gedragen overtuiging dat Emmen bijzonder aantrekkelijk was voor tuinbouwbedrijven werden de met de ontwikkeling van het Rundedal als tuinbouwgebied samenhangende risico's onvoldoende meegenomen in het besluitvormingsproces: vooronderzoeken werden niet uitgevoerd en bij de ontwikkeling van het gebied heeft de gemeente op allerlei gebieden deels onbewust meer risico genomen dan nodig was. Voorafgaande aan de besluitvorming is een oriënterend onderzoek naar het (landelijke) toekomstperspectief voor de tuinbouwsector in het algemeen en in de gemeente Emmen in het bijzonder niet uitgevoerd. Ook de veronderstelde onderscheidende voordelen van de gemeente Emmen voor de vestiging van tuinbouwbedrijven zijn niet getoetst, er is onvoldoende vooronderzoek gedaan naar de haalbaarheid van de plannen ten aanzien van het Rundedal. Tenslotte werd er niet bij stil gestaan dat de bestaande bedrijvigheid in de tuinbouwgebieden bij Erica en Klazienaveen (ook in 1999) niet bijzonder succesvol was.

Teveel naïviteit en ondernemerschap

Achteraf gezien is ten onrechte aangenomen dat een verzoek van de minister van LNV en opname van de gemeente Emmen als LOG in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, garandeerde dat de ambities van de gemeente Emmen vanuit het Rijk bestendig zou worden gesteund. Nader onderzoek en betere contacten met het Rijk hadden een realistischer beeld van de intenties van het Rijk kunnen geven. Bij de daadwerkelijke ontwikkeling van het Rundedal heeft de gemeente zelf alle benodigde gronden verworven, terwijl het gebruikelijker is om de gronden samen met andere partijen te verwerven om zo risico's te spreiden.

De realisatie van het Rundedal had wellicht meer gefaseerd kunnen worden aangepakt en er had kunnen worden gewacht met het aanleggen van wegen nadat daadwerkelijk gronden waren verkocht. Tenslotte is gestart met realisatie en exploitatie van een energiecentrale in eigen beheer, terwijl hiervoor geen enkele marktpartij kon worden gevonden. De gemeente nam hiermee een groot risico.

Onvoldoende centrale regie op de ontwikkeling van het Rundedal

Binnen de gemeentelijke organisatie heeft het ontbroken aan regie op de thema's 'tuinbouw' en 'het Rundedal'. Op bestuurlijk niveau waren twee wethouders betrokken bij de ontwikkeling van het Rundedal. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het Rundedal lag bij de wethouder Land- en Tuinbouw. Vanwege de economische belangen speelde echter ook de wethouder Economische zaken hierbij een rol.

Verder ontbrak het binnen de gemeentelijke organisatie aan centrale regie als gevolg waarvan de informatievoorziening en besluitvoorbereiding binnen de gemeentelijke organisatie niet eenduidig was geregeld. Hierdoor was er op strategisch niveau minder integraal en expliciet zicht op te bereiken doelen en risico's dan gezien de omvang van het hele project noodzakelijk was. Gevolg hiervan was dat ook de raad door het college minder dan nodig was kon worden ondersteund bij het besluitvormingsproces.

Verder is de acquisitie voor het Rundedal buitengewoon onsuccesvol geweest door onvoldoende kennis van de drijfveren van potentieel aan te trekken tuinders, niet valide 'voordelen' van het Rundedal, het niet benutten van het 'momentum' en het ontbreken van een effectieve acquisitiestrategie.

Adviezen en aanbevelingen

De Rekenkamercommissie adviseert de raad om voortaan als raad jaarlijks de programma's die als 'risicovol' en 'belangrijk' worden beschouwd expliciet vast te stellen. Voor de begeleiding van deze selectie wordt geadviseerd om daarvoor bijvoorbeeld de externe accountant in te huren.

Ook adviseert de Rekenkamercommissie om bij de besluitvorming over en uitvoering van risicovolle en belangrijke programma's de volgende uitgangspunten te hanteren:

- te bereiken doelen en resultaten moeten zowel op het niveau van de raad als het college concreet en zoveel mogelijk meetbaar zijn vastgesteld;
- binnen het college moet de verantwoordelijkheid voor grootschalige en belangrijke programma's eenduidig zijn belegd;

- laat de wethouders over de onder hun verantwoordelijkheid uitgevoerde grootschalige en belangrijke programma's (ook in financiële zin) periodiek verslag uitbrengen, bevraag wethouders ook actief en eis concrete antwoorden;
- vertaal de eenduidige bestuurlijk belegde verantwoordelijkheid ook naar de ambtelijke organisatie door één van de directeuren expliciet verantwoordelijk te maken voor een programma en de inhoudelijke rapportage daarover naar de verantwoordelijke wethouder (momenteel zijn directeuren hier veelal slechts procesmatig bij betrokken).

Verder wordt de raad in overweging gegeven om binnen de gemeentelijke organisatie een klein programmamanagementbureau in te richten dat zou kunnen voorzien in:

- bestuurlijke organisatie van de programmaportefeuille (conform voornoemde uitgangspunten);
- informatievoorziening richting wethouders over de onder hun respectievelijke verantwoordelijkheid vallende programma's.

Tenslotte adviseert de Rekenkamercommissie om een onderzoek te laten uitvoeren waarmee de vraag kan worden beantwoord hoe nu verder te gaan met de ontwikkeling van het Rundedal.

Aanleiding voor het voorstel

Uitvoering van het onderzoeksprogramma 2008/2009 van de rekenkamercommissie en de per brief van 23 november 2010 aan de raad aangeboden onderzoeksrapport Tuinbouw in de gemeente Emmen "Ontwikkeling van het Rundedal" gevolgd door een bespreking daarvan in de raadscommissie Bestuur, Middelen en Economie van 13 januari 2011.

Argumentatie/beoogd effect

Het krijgen van antwoord(en) op onderzoeksvragen. De RKE komt op basis van haar onderzoek tot de in het rapport weergegeven conclusies en aanbevelingen. De raad wordt voorgesteld kennis te nemen van het rapport en het college te verzoeken de aanbevelingen mee te nemen in de periodieke update van de aanbevelingen jaarrekening managementletter 2007-2011.

Afstemming met externe partijen/communicatie

Het rapport is geplaatst op de website van de gemeente Emmen.

Financiële consequenties/voorgestelde dekking

De kosten van het onderzoek worden gedekt uit het voor rekenkameronderzoek beschikbaar gestelde budget.

Een conceptbesluit is bijgevoegd.

Emmen, 17 oktober 2011

Het presidium,

H.D. Werkman
griffier

G.J. Horstman
voorzitter

Jaar	stuknr. Raad	categorie/agendanr.	stuknr. B. en W.
2011	RA11.0143	A 17	n.v.t.

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Emmen;

gelezen het voorstel van het Presidium 17 oktober 2011;

gehoord de raadscommissie Bestuur, Middelen en Economie van 13 januari 2011;

gelet op het bepaalde in de gemeentewet;

b e s l u i t :

1. Met waardering kennis te nemen van het door de rekenkamercommissie Emmen aangeboden onderzoeksrapport Tuinbouw in de gemeente Emmen “ Ontwikkeling van het Rundedal” van november 2010 en de daaruit geformuleerde conclusies en aanbevelingen;
2. Het college te verzoeken de aanbevelingen van het onderzoeksrapport mee te nemen in de periodieke update van de aanbevelingen jaarrekening managementletter 2007-2011, rekening houdend met de inhoud van de behandeling in de commissievergadering van 13 januari 2010.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 22 december 2011.

De griffier,

De voorzitter,

H.D. Werkman

C. Bijl