

1 reactie dagelijks bestuur en nawoord rekenkamer

1-1 reactie dagelijks bestuur

In de deelraadsvergadering van 17 januari 2013 hebben wij de deelraad toegezegd gedetailleerd te zullen reageren op elk van de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer zoals deze zijn verwoord in het rapport 'Theater maken'. Bijgaand treft u deze reactie, met de kanttekening dat wij met onze oorspronkelijke globale reactie aan u niet hebben beoogd de inhoudelijke gevolgtrekkingen op specifieke feiten te negeren. Dat wij niet hebben voldaan aan de bepalingen in de verordening Rekenkamer Rotterdam in deze, is te wijten aan onze onervarenheid met de behandeling van rekenkamerrapporten. De voorschriften voor de wijze van reageren waren ons helaas niet bekend en wij spreken onze excuses uit voor de onvrede die dit heeft veroorzaakt.

Alvorens in te gaan op elk van de conclusies hechten wij er als bestuurlijk verantwoordelijk orgaan waarde aan te benadrukken dat we tevreden zijn over de uitkomst van de gekozen oplossingsrichting voor de beheersing van de grote financiële risico's die aan het beoogde Cultuurhuis bleken te kleven. Wel willen we nogmaals onze grote teleurstelling uitspreken en onze oprechte excuses aanbieden richting de Hoogvlietse bevolking over het feit dat ondanks al onze gezamenlijke inspanningen van de afgelopen 13 jaren de gemeenschap zijn cultuurzaal in het centrum van Hoogvliet uiteindelijk niet krijgt.

Reactie per hoofdconclusie¹

(1) Het dagelijks bestuur heeft zich bij de ontwikkeling van het Cultuurhuis te veel en te lang laten leiden door de ambitie om daarin een theaterfunctie te huisvesten. Hierdoor heeft het dagelijks bestuur (te) optimistische uitgangspunten gehanteerd en ging daarbij voorbij aan de risico's en de mogelijke consequenties hiervan. Dit heeft uiteindelijk tot gevolg gehad dat vrijwel alle risico's, investerings- en exploitatiekosten bij de deelgemeente zijn komen te liggen.

Wij onderschrijven deze conclusie grotendeels. Tien jaar lang heeft het dagelijks bestuur zich laten leiden door onze gezamenlijke ambitie in het centrum van Hoogvliet een Cultuurhuis met theaterfunctie te huisvesten. Het dagelijks bestuur heeft de risico's en consequenties lange tijd als beheersbaar gekwalificeerd tot dat in de loop van 2010 bleek dat deze door de gekozen ontwikkelrichting groter waren dan tot dan toe voorzien. Met een door een kwalificeerde externe partij als sluitend gepresenteerde businesscase meenden wij de risico's beheersbaar te hebben gekregen, totdat uit een second opinion bleek dat dit niet het geval bleek.

¹ De reactie van het db is integraal overgenomen. Voor de duidelijkheid en aansluiting met het rapport van de rekenkamer heeft de rekenkamer de nummers van de hoofdconclusies toegevoegd.

(2) De deelraad ging keer op keer mee in de ambitie van het dagelijks bestuur om een Cultuurhuis met theaterfunctie te ontwikkelen. Dit ondanks door de deelraad zelf gesignaleerde risico's en aan de deelraad aangeleverde informatie over problemen. Hierdoor heeft de deelraad de bestuurlijke ambitie niet gecorrigeerd.

Het was niet slechts de ambitie van het dagelijks bestuur, maar een ambitie die gedurende meer dan drie bestuursperioden door een meerderheid van het deelgemeentebestuur in verschillende samenstellingen werd gedeeld. Het zelfcorrigerende vermogen van het deelgemeentebestuur heeft hier onder geleden.

(3) Het dagelijks bestuur heeft de deelraad op cruciale momenten in de besluitvorming voor de ontwikkeling van het Cultuurhuis niet tijdig, onjuist en/of onvolledig geïnformeerd. De deelraad heeft dit in enkele gevallen wel gesignaleerd maar heeft daar vervolgens niet naar gehandeld. De deelraad heeft daardoor zijn kader stellende en controlerende rol op deze momenten niet goed kunnen vervullen.

Wij onderschrijven deze conclusie. Over wat de cruciale momenten waren is tijdens de inhoudelijke behandeling van het rapport uitgebreid van gedachten gewisseld. Wij verwijzen naar de verslaglegging van de deelraadsvergadering van 17 januari 2013.

(4) De organisatie van de deelgemeente was onvoldoende toegerust voor het zelfstandig ontwikkelen van het Cultuurhuis. Het ontbrak aan de kennis, deskundigheid en werkprocessen om het project adequaat te kunnen managen. Hierdoor is de (vastgoed)ontwikkeling van het Cultuurhuis onvoldoende professioneel aangepakt en uitgevoerd (door met name de deelgemeente) en zag de deelgemeente zich medio 2011 geconfronteerd met mogelijk grote (structurele) financiële consequenties die de draagkracht van de deelgemeente te boven gingen.

Wij delen uw conclusie dat de ambtelijke organisatie van de deelgemeente onvoldoende was en is toegerust voor het ontwikkelen van het Cultuurhuis. Vastgoedontwikkeling is geen kerntaak van de deelgemeente, maar van het SO (voorheen OBR). Dat het project onvoldoende professioneel is aangepakt en uitgevoerd is het gevolg van een onheldere rolverdeling en onvoldoende samenwerking tussen de verschillende ambtelijke organisatieonderdelen van de gemeente en de deelgemeente. Deze rolverdeling en samenwerking is vanaf begin 2011 aanzienlijk verbeterd.

(5) Hoewel de ontwikkeling van het Cultuurhuis gestopt is, werken besluiten die in dat kader zijn genomen door in de huidige ontwikkeling van het alternatieve 'Ons Huis' plan zonder theaterfunctie. Alhoewel het 'Ons Huis' plan zorgt voor een minder grote financiële belasting voor de deelgemeente, is er nog wel sprake van financiële risico's voor de deelgemeente waarvan de omvang nog niet precies valt te voorspellen. Wel zijn de risico's beter beheersbaar, omdat duidelijk is om welke risico's het gaat en hoe groot de maximale financiële gevolgen zullen zijn.

Wij delen uw conclusie dat besluiten uit het verleden doorwerken in het project Ons Huis. De risico's waarvan nog steeds sprake is in dit alternatieve project, zijn inderdaad dankzij de gezamenlijke inzet van SO en de deelgemeente beter beheersbaar. In de risicoparagraaf van de meerjarenbegroting zijn deze opgenomen. De meerjarenbegroting vindt u terug op de deelgemeentelijke website.

Op pagina 109 van de meerjarenbegroting ziet u op productnummer 5512: “Huren gebouw” in de kolommen vanaf “raming 2014” een jaarlijks huurbedrag staan van € 333.256,-. In dit bedrag is de volledige huurgarantie op de commerciële ruimtes inbegrepen. Er is daarbij nog geen rekening gehouden met een opbrengst als gevolg van de mogelijke verhuur van desbetreffende ruimtes”.

(6) Het college was mede-initiatiefnemer van de herontwikkeling van het Stadsplein als deelplan van de herstructurering van het Stadshart in Hoogvliet. Het Cultuurhuis is een onderdeel van het Stadsplein project en daarmee was het college ook mede initiator van, en medeverantwoordelijk voor het Cultuurhuis. Het college heeft in de praktijk nauwelijks tot geen regie gevoerd op de ontwikkeling van het Cultuurhuis maar heeft de verantwoordelijkheid hiervoor bij de deelgemeente gelegd c.q. gelaten. Hiermee kreeg en nam de deelgemeente een taak waarvoor de deelgemeente onvoldoende geëquipeerd is. Het college heeft de deelgemeente vervolgens onvoldoende ondersteund en gecorrigeerd bij de ontwikkeling van het Cultuurhuis.

Wij delen uw conclusie dat het college mede-initiatiefnemer was van de herontwikkeling van het stadsplein als deelplan van de herstructurering van het stadshart in Hoogvliet en daarmee medeverantwoordelijk was voor het Cultuurhuis als onderdeel van het stadsplein project, zij het dat u zich in uw conclusie beperkt tot de waargenomen verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van de gemeente naar de deelgemeente. Het deelgemeentebestuur had geen mandaat voor de ontwikkeling van het Cultuurhuis project. De bevoegdheid lag sec bij het college en niet alleen omdat zij mede-initiatiefnemer was. De geëigende weg voor het college zou in onze optiek moeten zijn geweest een ter besluitvorming voorgelegde initiatief van het deelgemeentebestuur voor een Cultuurhuis in Hoogvliet te steunen en het toenmalige OBR middels een collegebesluit op te dragen deze conform de gangbare Rotterdamse projectopzet te realiseren.

(7) College en dagelijks bestuur hebben verzuimd bindende afspraken en heldere uitgangspunten tijdig en adequaat vast te leggen. Hierdoor bleef onduidelijkheid bestaan over de verdeling van kosten en risico's, en rollen en verantwoordelijkheden tussen alle betrokken partijen. Mede omdat duidelijkheid hierover ontbrak kon het gebeuren dat de rol van de deelgemeente verschoof van gebruiker via huurder naar ontwikkelaar en exploitant van het Cultuurhuis.

Wij zouden uw conclusie met de kennis van nu willen aanscherpen: doordat de hiervoor door ons verwoorde geëigende weg niet is bewandeld door het college en het deelgemeentebestuur ontstond er onhelderheid over de specifieke bevoegdheden. Hierdoor ontstond tevens onduidelijkheid over de verdeling van kosten en risico's, en rollen en verantwoordelijkheden tussen alle betrokken partijen. Mede omdat duidelijkheid hierover ontbrak kon het gebeuren dat de rol van de deelgemeente verschoof van gebruiker via huurder naar ontwikkelaar en exploitant van het Cultuurhuis.

(8) Voor de ontwikkeling van het Cultuurhuis was de deelgemeente medeafhankelijk van OBR gebiedsontwikkeling, OBR vastgoed en de bibliotheek Rotterdam. Een onvoldoende samenwerking en verschillende belangen van de partijen hebben (mede)bijgedragen aan de problemen die zijn ontstaan bij de realisatie van het Cultuurhuis.

Wij onderschrijven deze conclusie onder verwijzing naar de hiervoor verwoorde toelichting.

Reactie op de aanbevelingen

Aanbeveling 1

Uw kaderstellende en controlerende rol zodanig in te vullen dat uw deelraad, in overeenstemming met de duale verhoudingen, als tegenkracht fungeert voor het dagelijks bestuur en bijdraagt aan realistische uitgangspunten en ambities bij de formulering en uitvoering van beleid.

Het DB onderschrijft deze aanbeveling.

Aanbeveling 2

Het DB op te dragen: bij de formulering en uitvoering van beleid zorg te dragen voor voldoende expertise en daarbij gebruik te maken van de mogelijkheden die het concern daartoe biedt: ondersteuning door diensten die deze expertise voorhanden hebben en in de praktijk veel toepassen.

De inschakeling van de stedelijke clusters voor de formulering en uitvoering van beleid is inmiddels de gangbare praktijk.

Aanbeveling 3

Het DB op te dragen: gelet op de beperkte prikkels die er voor Leyten/SOR zijn om huurders te vinden voor de ruimten waarvoor het dagelijks bestuur een huurgarantie heeft afgegeven, zelf ook initiatieven te ontplooiën om huurders voor deze ruimten te vinden.

Het DB zal zeker initiatieven ontplooiën om huurders te vinden voor de ruimten waarvoor het een huurgarantie heeft afgegeven.

Aanbeveling 4

Het DB op te dragen: een voorziening te vormen voor de risico's die samenhangen met de afgegeven huurgarantie.

Een voorziening is niet nodig, omdat er voor wat betreft de afgegeven huurgarantie geen risico's zijn: de kosten van de huur zijn meegenomen in de meerjarenbegroting (pagina 109 product 5512).

Aanbevelingen 5 en 6

Deze zijn door u, n.a.v. de reactie van het college daarop, ingetrokken.

Aanbeveling 7

Aan de gemeenteraad en de deelraad: Het college/db op te dragen om bij projecten waar sprake is van meerdere partijen, publiek en/of privaat, afspraken tijdig, volledig en specifiek vast te leggen, zodat rollen, verantwoordelijkheden en te leveren prestaties/producten ten aanzien van het te realiseren project helder zijn.

Voor wat betreft het opstarten van nieuwe projecten waar sprake is van meerdere partijen, is de gangbare praktijk inmiddels dat wordt gewerkt op basis van het

Meerjaren Perspectief Rotterdams Vastgoed (MPRV) en de Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken (RSPW) waarin voornoemde criteria zijn vastgelegd.

1-2 nawoord naar aanleiding van reactie dagelijks bestuur

De rekenkamer bedankt het dagelijks bestuur (db) voor zijn inhoudelijke reactie op de conclusies en aanbevelingen. Met tevredenheid stelt de rekenkamer vast dat het db feitelijk alle conclusies van de rekenkamer onderschrijft. Ook de aanbevelingen worden overwegend onderschreven door het db. Met betrekking tot enkele conclusies en aanbevelingen is de reactie van het db desondanks aanleiding voor de rekenkamer om enkele opmerkingen en kanttekeningen te maken.

In zijn reactie op de eerste hoofdconclusie onderkent het db dat het zich heeft laten leiden door de ambitie om in het centrum van Hoogvliet een Cultuurhuis met theaterfunctie te realiseren. Verder blijkt uit die reactie dat het db zich bewust was van de risico's maar die, tot begin 2011, beheersbaar achtte. Of het db deze risicoafweging steeds bewust heeft gemaakt, is niet gebleken uit het onderzoek. Voor de onderkende risico's heeft het db oplossingen gezocht. Deze brachten, zoals uit het onderzoek blijkt, nieuwe en grotere risico's met zich mee. Het is de vraag of het db zich bij zijn besluitvorming ook voldoende bewust was van die risico's.

Het db geeft in zijn reactie op hoofdconclusie 6 aan dat het geen mandaat had voor de ontwikkeling van het project maar dat de bevoegdheid daarvoor bij het college lag. Het college had daarom opdrachtgever voor het OBR moeten zijn. Het db komt op basis hiervan tot een aanscherping van de conclusie van de rekenkamer die in de kern het volgende inhoudt. Doordat het college de hierboven beschreven weg niet heeft bewandeld:

- is de in hoofdconclusie 7 genoemde onhelderheid ontstaan over bevoegdheden, rollen, verantwoordelijkheden en de verdeling van kosten en risico's;
- kon de rol van de deelgemeente verschuiven van huurder naar ontwikkelaar en exploitant van het Cultuurhuis.

De rekenkamer ziet in de argumenten van het db bij hoofdconclusie 6 geen aanleiding haar conclusie aan te passen. Uit het onderzoek is niet gebleken dat het db de rolverdeling al dan niet in overeenstemming achtte met zijn mandaat. Het heeft steeds zelf de initiatieven genomen die hebben geleid tot besluiten die een verschuiving in rollen tot gevolg hadden.

Uit de reactie van het db op de aanbevelingen 2 en 4 blijkt dat er in de meerjarenbegroting een jaarlijks huurbedrag is opgenomen ter hoogte van de door de deelgemeente afgegeven huurgarantie. De in aanbeveling 4 bedoelde voorziening is daarom, zoals het db opmerkt, niet nodig. Deze aanbeveling trekt de rekenkamer daarom in. De rekenkamer hecht er overigens aan hierbij op te merken dat haar onderzoek betrekking had op de periode tot en met de zomer 2012. De meerjarenbegroting waarop het db doelt was op dat moment nog niet bekend.

Het db geeft bij aanbeveling 2 en 7 aan dat inschakeling van de stedelijke clusters voor de formulering en uitvoering van beleid en het tijdig, volledig en specifiek vastleggen afspraken inmiddels de gangbare praktijk is. Het doet de rekenkamer genoegen dat deze aanbevelingen worden onderschreven en (kennelijk) opgevolgd. De rekenkamer

vindt het echter wel belangrijk om te benadrukken dat het hier permanente punten van aandacht betreft. Om die reden handhaaft zij deze aanbevelingen.