

onderzoeksopzet cultuurhuis Hoogvliet

1 inleiding

Vanuit de deelraad Hoogvliet is het verzoek gedaan aan de Rekenkamer Rotterdam om een onderzoek uit te voeren naar de besluitvorming rond het cultuurhuis in Hoogvliet. Het idee achter het cultuurhuis was dat dit een multi-functionele accommodatie zou moeten worden waarbinnen ook het kantoor van de deelgemeente een plek zou krijgen. Tijdens de deelraadvergadering van 17 november 2011 is een motie aangenomen waarin wordt verzocht om na te gaan of de Rekenkamer Rotterdam bereid is om een onderzoek te verrichten naar dit project. In de vergadering van 8 december jongstleden werd de motie afgedaan middels een brief¹ van het dagelijks bestuur waaruit bleek onder welke voorwaarden de Rekenkamer Rotterdam zich bereid verklaarde om dit onderzoek uit te voeren. Vervolgens volgde op 14 december 2011 een gesprek tussen de rekenkamer en leden van de Commissie Onderzoek van de Rekening (COR) van de deelgemeente. Op 19 december vorig jaar werd daarop met algemene stemmen door de deelraad besloten² om de rekenkamer officieel te verzoeken een onderzoek uit te voeren naar de aard, omvang en ontstaansgeschiedenis van de risico's ten aanzien van het cultuurhuis / "Ons Huis".

1-1 historie cultuurhuis Hoogvliet

Het cultuurhuis Hoogvliet is een langlopend project waarvan de eerste plannen dateren uit 1998. Het streven was om het stadshart van Hoogvliet te verlevendigen en de cultuur een impuls te geven. In deze oorspronkelijke plannen bestond het cultuurhuis uit een theaterzaal met 350 stoelen, horecagelegenheden, een bibliotheekruimte en de huisvesting van het stadsdeelkantoor. In latere plannen werd de theaterzaal teruggebracht tot 120 plaatsen. In de deelraadvergadering van 8 december 2011 zijn de plannen nogmaals aangepast. Hierdoor zal het cultuurhuis geen theaterzaal meer herbergen en met name een kantoorfunctie vervullen voor de deelgemeente, aangevuld met o.a. enkele commerciële ruimtes. Na deze aanpassing werd het project omgedoopt tot "Ons Huis".

Voor de ontwikkeling van het cultuurhuis is indertijd een prijsvraag uitgeschreven. Op basis hiervan werd een ontwikkelaar gekozen en is een PPS-constructie³ aangegaan. In 2009 is reeds begonnen met de bouw. In de deelraad en in de media is veel discussie (geweest) over het cultuurhuis. Punt van discussie hierbij is met name de aanpassingen van de plannen, de onduidelijkheid over de financiële risico's die de deelgemeente loopt en de vraag wie voor het nemen van de risico's de verantwoordelijkheid draagt. Vorig jaar is een onderzoek gedaan door het OBR om te bepalen of de financiële risico's van het project verantwoord waren.

¹ Brief Z-000317/226.

² Besluit R11.0062.

³ Een Publiek Private Samenwerking (PPS) is een samenwerkingsvorm waarbij de overheid samen met private partijen, zoals projectontwikkelaars en de toekomstige eigenaren van de woningen een ruimtelijke ontwikkeling realiseert. Welke partij welke taken en risico's op zich neemt kan binnen een PPS-constructie verschillen. Dit is afhankelijk van de onderlinge afspraken.

1-2 leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat in op het doel van het onderzoek naar het cultuurhuis. Vervolgens wordt beschreven wat de onderzoeksvraag is, hoe het onderzoek is opgezet en hoe het wordt georganiseerd.

2 doel- en vraagstelling

2-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te geven in en een oordeel te vellen over:

- de besluitvorming binnen de diensten, het bestuur van de centrale stad en de deelgemeente, in het bijzonder de afspraken die gemaakt zijn over de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen gemeente, deelgemeente en projectontwikkelaar (de PPS-constructie);
- de informatievoorziening aan het dagelijks bestuur van de deelgemeente en de deelraad.

Waar bij deze onderzoeksvragen over dienst wordt gesproken, wordt bedoeld de voormalige diensten OBR en dS+V en het huidige Cluster Stadsontwikkeling.

2-2 onderzoeksvragen

De basis van dit onderzoek is een feitenreconstructie waarbij met name in zal worden gegaan op de governance-structuur, de compliance en de informatievoorziening. Het begrip governance ziet toe op de organisatie van de overheid; de rollen die verschillende onderdelen van de overheid hebben en de verhoudingen hiertussen. Bij vragen op het gebied van de compliance is aan de orde of processen volgens de procedures en afspraken zijn verlopen.

De centrale vraag binnen de feitenreconstructie in dit onderzoek luidt:

- A. Hoe is vanaf de start van het project tot op heden, de besluitvorming binnen de diensten, het bestuur van de centrale stad en de deelgemeente verlopen?

Vervolgens komen bij de analyse van dit proces de volgende vragen aan de orde:

- B. Heeft de besluitvorming plaatsgevonden conform regelgeving en afspraken rond bevoegdheidsverdeling? (Governance structuur)
- C. Voldoen de inhoud van de besluiten, het projectdossier en de financiële onderbouwing aan de daaraan gestelde eisen? (Compliance)
- D. Zijn de deelraad en het dagelijks bestuur juist, tijdig en volledig geïnformeerd? (Informatievoorziening)

Binnen dit onderzoek komen in ieder geval de volgende deelvragen aan de orde. Achter de deelvragen is een verwijzing aangegeven naar de vragen zoals die door de Commissie Onderzoek Rekening zijn geformuleerd. V1 staat daarbij voor de eerste vraag uit de lijst.

Feitenreconstructie:

A1: Wanneer en door wie is de deelraad Hoogvliet geëngageerd aan het cultuurhuis? Op welke manier zijn er afspraken gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden, kosten en risico's tussen gemeente, deelgemeente en projectontwikkelaar (de PPS-constructie)? Wanneer is een afspraak gemaakt waardoor de deelgemeente Hoogvliet te maken zou krijgen met negatieve consequenties als de deelgemeente zou stoppen met het cultuurhuis, en was er *de facto* sprake van een "point of no return"? (V3)

A2: Kent de overeenkomst over de verkoop van de grond geheime bijlagen, die niet beschikbaar zijn gesteld aan het dagelijks bestuur? Zo ja, welke invloed hebben deze geheime bijlagen? (V4)

A3: Is er sprake geweest van een mogelijke claim van naar verluidt € 5 miljoen, van de ontwikkelaar bij het niet doorgaan van het cultuurhuis / "Ons Huis"? Welke invloed heeft deze claim op het besluitvormingsproces gehad? Wat is de relatie tussen deze claim en de verkoop van het huidige deelgemeente pand aan de ontwikkelaar Leyten? Welke voor- en nadelen waren verbonden aan de verkoop van het pand aan Leyten?(V6)

A4: Welke rol hebben de adviezen van externen (PWC, DHV) gespeeld bij de besluiten die door het dagelijks bestuur zijn genomen? (V8)

A5: Bij het onderhandelingsproces tussen (deel)gemeente en de private partijen hebben risico's een rol gespeeld. Wat was de aard, omvang en ontstaansgeschiedenis van deze risico's? Hoe waren en zijn deze risico's verdeeld en waar was deze risicoverdeling op gebaseerd? (V9)

Governance:

B1: Wat is de rol van het dagelijks bestuur geweest en wat de rol van de gemeentelijke dienst en het college? Wie was waarvoor verantwoordelijk? (V5)

B2: In welke vorm heeft de samenwerking tussen publieke en private partijen vorm gekregen?

B3: Zijn er in het verloop van het proces beslissingen genomen die in strijd waren met regelgeving en afspraken rond bevoegdheidsverdeling?(V1)

Compliance:

C1: Zijn er in het verloop van het proces beslissingen genomen die inhoudelijk in strijd zijn met eerdere besluiten en afspraken?(V1)

C2: Was er bij de diensten sprake van een adequaat projectdossier? Heeft dit invloed gehad op de besluitvorming? (V7)

C3: Is het huidige plan voor "Ons Huis" voldoende financieel onderbouwd en zijn hierbij alle impliciete en expliciete risico's voldoende benoemd en gekwantificeerd? Volgens het dagelijks bestuur kunnen ISV3 en BRG middelen ingezet worden ter financiering van het cultuurhuis. Is het zeker dat deze middelen daarvoor ingezet kunnen worden? Waar is dit van afhankelijk? Heeft het dagelijks bestuur de deelraad goed geïnformeerd over deze onzekerheid? (V10)

Informatievoorziening:

D1: Heeft het dagelijks bestuur de deelraad Hoogvliet juist, tijdig en volledig geïnformeerd? (V2)

D2: In 2011 heeft de dienst een onderzoek gedaan naar het cultuurhuis dat aanvankelijk geheim was. Waren er voldoende redenen om het aanvankelijk geheime rapport geheim te houden? (V11)

D3: Hebben de diverse betrokken partijen het dagelijks bestuur van Hoogvliet juist, tijdig en volledig geïnformeerd?

Als uit dit onderzoek naar voren komt dat er veranderingen nodig zijn om het project “Ons Huis” tot een goede afsluiting te brengen (V12), dan zullen deze bij de aanbevelingen aan de orde komen.

2-3 normen

In het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van het besluitvormingsproces en de informatievoorziening. De rekenkamer zal zich hierbij in eerste instantie baseren op bestuursrechtelijke normen zoals die onder andere zijn vastgelegd in landelijke en lokale wet- en regelgeving. Aanvullend zal de rekenkamer normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen en relevante normen die de rekenkamer in eerdere onderzoeken heeft gehanteerd. De feitenreconstructie is beschrijvend. Hieronder volgen de normen die bij de overige vragen gehanteerd worden:

Normen governance:

- De besluitvorming rond het cultuurhuis heeft plaatsgevonden conform de toen geldende bevoegdheidsverdeling zoals die is vastgelegd in nationale en lokale wet- en regelgeving (o.a. gemeentewet, deelgemeenteverordening, delegatie- en mandaatbesluiten en de Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken).
- Het proces is zo ingericht dat de deelraad en de gemeenteraad een kaderstellende en controlerende rol hebben en het dagelijks bestuur en het college een uitvoerende.
- Het proces kent een heldere en logische taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de organen van de deelgemeente, de centrale stad en de private partijen.
- Daar waar de bevoegdheden en werkvelden van deelgemeente, dagelijks bestuur, gemeenteraad, college en diensten elkaar raken is de afstemming adequaat.
 - Men informeert elkaar tijdig over de lopende ontwikkelingen (zie ook informatievoorziening).
 - Men controleert of de ontwikkelingen in lijn zijn met besluitvorming binnen de andere organen.
 - Indien de ontwikkelingen niet in lijn dreigen te zijn, treedt men tijdig in overleg om tot overeenstemming te komen.

Normen compliance:

- De beslissingen die tijdens het proces genomen zijn, inclusief de afspraken die met private partijen gemaakt zijn, zijn inhoudelijk in lijn met eerdere besluiten en afspraken.
- De diensten beschikken over een adequaat projectdossier.
 - De dienst beschikt over een handboek voor de administratieve organisatie waarin adequate standaarden staan voor het projectdossier.
 - Het dossier is conform deze standaarden ingericht.

- Dit projectdossier is zo ingericht dat op basis daarvan de belangen van de gemeente en de deelgemeente naar de private partijen toe goed behartigd kunnen worden.
- Het dossier is volledig, het bevat o.a. een overzicht van de reeds gemaakte interne en externe afspraken, verslagen van de interne en externe overleggen, indien van toepassing second opinions op informatie van de projectontwikkelaar en alle relevante documenten die tussen de interne en externe betrokkenen zijn uitgewisseld.
- Het dossier is toegankelijk.
- De financiële onderbouwing voor het huidige plan voor “Ons Huis” is adequaat.
 - De onderbouwing is actueel;
 - De uitgangspunten die bij deze onderbouwing zijn gehanteerd zijn transparant en herleidbaar;
 - De impliciete en expliciete risico's die de deelgemeente hierbij loopt zijn voldoende benoemd en gekwantificeerd.
 - Het uitgangspunt dat ISV3 en BRG middelen ingezet kunnen worden ter financiering van het cultuurhuis is voldoende onderbouwd. Als de inzet van deze middelen nog onzeker is, dan heeft het dagelijks bestuur de deelraad goed geïnformeerd over deze onzekerheid.

Normen informatievoorziening:

- Het dagelijks bestuur heeft de deelraad Hoogvliet adequaat geïnformeerd;
 - Deze informatie is juist;
 - Deze informatie is tijdig beschikbaar gesteld aan de deelraad;
 - Deze informatie is volledig; de deelraad heeft alle informatie gekregen die hij nodig heeft voor het invullen van zijn kaderstellende en controlerende rol.
- Het “geheime” rapport is alleen geheim gehouden in gevallen waarin de Gemeentewet en de Wet Openbaarheid Bestuur dit toestond.
- De dienst heeft het dagelijks bestuur van Hoogvliet adequaat geïnformeerd;
 - Deze informatie is juist;
 - Deze informatie is tijdig beschikbaar gesteld aan het dagelijks bestuur;
 - Deze informatie is volledig; het dagelijks bestuur heeft alle informatie gekregen die het nodig heeft voor het invullen van zijn rol als bestuurlijk opdrachtgever voor de deelgemeentelijke taken.

3 onderzoeksrapport

3-1 afbakening

Dit onderzoek richt zich op het cultuurhuis Hoogvliet, omdat er in de deelraad van Hoogvliet een concrete behoefte bestaat aan onderzoek naar dit bouwproject. De informatie die op deze manier verkregen wordt kan overigens ook gebruikt worden om te zien welke problemen zich voor kunnen doen bij besluitvormingsprocedures voor andere (PPS-)bouwprojecten.

Het bestuderen van de geldende wet- en regelgeving kan bovendien informatie opleveren die relevant is voor andere bouwplannen. Hierbij zal in het bijzonder gekeken worden naar de gemeentelijke wet- en regelgeving omdat de geadresseerden van dit rapport daarop de meeste invloed uit kunnen oefenen.

Dit onderzoek gaat over de inzichtelijkheid van het besluitvormingsproces bij dit bouwproject en de PPS-constructie, de afstemming en informatievoorzieningen bij deze processen en het inschatten en beoordelen van de risico's die hiermee samenhangen. Binnen deze processen bestaat het risico dat integriteitsschendingen plaatsvinden. Dit risico is geen onderdeel van dit onderzoek. Mocht de rekenkamer op (vermeende) integriteitsschendingen stuiten, dan zal zij dit melden aan het bevoegd gezag.

3-2 onderzoek

Voor dit onderzoek zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- relevante verslagen van (deel)raad, commissies, college van B en W, deelgemeentebesturen en vergaderingen waaraan vertegenwoordigers van de diensten hebben deelgenomen;
- projectdossier zoals dit op verschillende plaatsen binnen de dienst aanwezig is;
- verslagen van overleg tussen vertegenwoordigers van de gemeente en private partijen (ontwikkelaar Leyten en eigenaar Stichting Ouderenhuisvesting Rotterdam (SOR));
- correspondentie van de gemeente met private partijen (Leyten/SOR);
- afspraken en contracten tussen de betrokken publieke en private partijen (Leyten/SOR);
- het (geheime) onderzoek dat door het OBR is uitgevoerd naar de financiële risico's van dit project;
- beleidsdocumenten, plannen en besluiten die betrekking hebben op het bouwproject cultuurhuis Hoogvliet;
- nationale en lokale wet- en regelgeving die betrekking hebben op de bevoegdheidsverdeling en informatievoorziening rond dit project.

Naast het documentenonderzoek zullen gesprekken met betrokkenen en oud betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat worden geïnterviewd:

- verantwoordelijke (oud)leden van het college van B en W;
- verantwoordelijke (oud)leden van het dagelijks bestuur van de deelgemeente Hoogvliet;
- betrokken ambtenaren uit de deelgemeente Hoogvliet en van de betrokken stedelijke diensten;
- betrokken marktpartijen zoals de ontwikkelaar Leyten en eigenaar SOR, en;
- eventueel politiek (oud) betrokkenen uit de deelraad wanneer het onderzoek hier toe aanleiding geeft.

4 organisatie, planning en procedure van het onderzoek

4-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- mevrouw Evelien van Rij (projectleider);
- de heer Rutger Smit.

Daarnaast zullen één of twee extern ingehuurd deskundigen op het gebied van PPS contracten, risico's, en feitenreconstructies onderdeel uitmaken van het onderzoeksteam.

4-2 planning en procedure

De uitvoering van het onderzoek start begin 2012. De bevindingen en conclusies zullen in een conceptonderzoeksrapport worden vastgelegd. De rekenkamer stelt de betrokken diensten in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden aan deze diensten.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W en het dagelijks bestuur van de deelgemeente Hoogvliet worden voorgelegd. De reacties worden, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal voor het zomerreces 2012 aan de raad en de deelraad worden aangeboden.