

Gemeenteraad Hoogeveen
Postbus 20.000
7900 PA HOOGEVEEN

DATUM 16 oktober 2018
ONDERWERP Rapportage rekenkameronderzoek ijsbaan-zwembad
ONS NUMMER

Geachte leden van de gemeenteraad,

Vandaag heeft de rekenkamercommissie het onderzoeksrapport over de kunstijsbaan-zwembad openbaar gemaakt. Als college vinden we het van belang om de gemeenteraad onze eerste reactie mee te geven. Die reactie hebben wij in deze brief verwoord.

Onvolledig, ongenuanceerd en onbegrijpelijk

We kunnen de conclusies in het rekenkamerrapport niet onderschrijven. De conclusies zijn gebaseerd op een inhoudelijke analyse die op diverse onderdelen onvolledig, ongenuanceerd en onbegrijpelijk is; zowel op inhoud als op proces. In deze brief geven we een onderbouwing. In de bijlage gaan we puntsgewijs in op de conclusies en aanbevelingen.

Context

We vinden het belangrijk om eerst de context van het project te schetsen.

Ambities & doelstellingen

We werken samen aan een groot project. Dat doen we omdat we als gemeente vooruit willen, we hebben ambities. Deze ambities zijn ook door de gemeenteraad uitgesproken en vastgesteld. Deze ambities zijn zowel gericht op de regionale positie van Hoogeveen, de herontwikkeling van het Bentinckspark als ook op de realisatie van een kunstijsbaan en nieuw overdekt zwembad in Hoogeveen. Het nu voorliggende plan sluit volledig aan bij deze ambities. De positieve betrokkenheid van vele stakeholders geeft ons vertrouwen en het bevestigt ons beeld dat we werken aan een goede en unieke planontwikkeling. De gemeenteraad heeft duidelijke kaders gesteld voor het project en we werken samen, binnen de afspraken en kaders, aan de realisatie.

Werkwijze

Het is gebruikelijk om vanuit ambities kaders vast te stellen waarbinnen grote projecten als deze uitgewerkt kunnen worden. In dit project lijkt, na het besluit van 12 juli 2018 met betrekking tot de bouw van een kunstijsbaan en zwembad, een andere visie te ontstaan op de werkwijze. Dat heeft waarschijnlijk (ook) te

maken met het onderzoek van de Rekenkamercommissie. Als deze werkwijze toegepast moet worden voordat er een besluit wordt genomen over de realisatie, dan kan een dergelijk project nooit goed en tijdig opgeleverd worden. Laat staat dat we dan onze ambities kunnen realiseren.

Goede weergave van feiten

Ten aanzien van het onderzoek constateren we allereerst dat er door de onderzoekers veel werk is verzet. We kunnen ons vinden in het feitenrelaas zoals is weergegeven in hoofdstuk 2 van de rapportage. Dit geeft een genuanceerd en waarheidsgetrouw beeld van de ontwikkeling van het project in de afgelopen jaren.

Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek van de Rekenkamercommissie was in eerste instantie gericht op de periode tot 12 juli 2018. Tijdens het onderzoek is de vraag verruimd en de focus is verlegd naar de toekomst. In de analyse is dus ook informatie van na 12 juli 2018 verwerkt. Het vertroebelt bovendien het beeld omdat onoverzichtelijk is wat op 12 juli bekend was en wat hoort bij de latere ontwikkeling.

Kaderstellende rol gemeenteraad

In het onderzoeksrapport komt ook de kaderstellende rol van de gemeenteraad aan de orde. In het rapport wordt verondersteld dat bij de besluitvorming alle onderdelen - zoals aanbesteding, beheervorm en obligatielening - bekend hadden moeten zijn. Dit past niet binnen het principe van kaders stellen. Bij de besluitvorming op 12 juli 2018 heeft de gemeenteraad een duidelijk kader vastgesteld waarbinnen het project kunstijsbaan-zwembad gerealiseerd moet worden. In de besluitvorming is expliciet vermeld hoe verschillende aspecten en risico's in het project nog nader worden uitgewerkt.

Als we de voorgestelde werkwijze vanuit het rekenkamerrapport volgen, dan wordt de gemeenteraad pas aan het einde van het proces bij planontwikkelingen betrokken en is slechts een 'ja' of 'nee' mogelijk, waarmee de raad haar invloed aanzienlijk verkleint. Dit zien wij als onwenselijk.

Status project

De gemeenteraad heeft in de positieve besluitvorming op 12 juli een duidelijk kader meegegeven waarbinnen het project gerealiseerd moet worden. Het project wordt binnen de gestelde kaders uitgewerkt. We informeren de gemeenteraad gedurende de uitwerking regelmatig en bij afwijkingen van de kaders heeft de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid. Dit is de gebruikelijke werkwijze. Het Activum is een goed referentieproject dat op exact dezelfde wijze is uitgevoerd binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders.

In combinatie met de nadere uitwerking van de risico's in de verschillende deelopdrachten was er een duidelijk kader gesteld door de raad. De raad heeft hiermee ingestemd. De raad heeft benadrukt dat het project door het rekenkameronderzoek geen vertraging mag oplopen.

Onduidelijkheid ontstaat er als de Rekenkamercommissie in haar onderzoek ook vraagt naar toekomstige informatie van het project. Deze informatie was ten tijde van het onderzoek nog niet klaar. Hierdoor ontstaat onterecht de indruk dat het project onvoldoende is uitgewerkt en dat de gemeenteraad een beslissing op basis van onvoldoende informatie heeft genomen. Dat is niet het geval. In de besluitvorming en in de bijbehorende stukken is expliciet vermeld dat het project op diverse onderdelen nader uitgewerkt moet worden. De Rekenkamercommissie geeft dit zelf ook aan in paragraaf 1.3: *'Het was op voorhand duidelijk dat een aantal documenten nog in ontwikkeling was en daarmee nog niet beschikbaar voor de Rekenkamercommissie.'*

Tegenstrijdigheid

Als college hebben we gereageerd op het conceptrapport van de Rekenkamercommissie, dat ons ter hand gesteld is op 11 oktober 2018. Veel van onze opmerkingen op het conceptrapport zijn aangepast in de definitieve versie van het rekenkamerrapport. We vinden het opvallend dat de voornaamste wijzigingen, die ook betrekking hebben op de conclusies en aanbevelingen, niet zijn aangepast. We constateren dat hierdoor niet alleen een onvolledig en ongenueanceerd beeld ontstaat maar dat deze beelden in het rapport ook tegenstrijdig zijn. Deze tegenstrijdigheid lichten we met enkele voorbeelden toe.

- *Stakeholders*

In de inleiding is geschreven dat er is gesproken met alle relevante betrokken partijen. Vervolgens lezen we in bijlage 5, de second opinion naar investeringen en exploitatie: *'Er hebben (nog) geen gesprekken plaatsgevonden met de initiatiefnemers, de gemeente of andere bij het plan betrokkenen.'* Zo is bijvoorbeeld de Antea Group niet geïnterviewd terwijl deze partij een grote inhoudelijke adviesrol heeft in het project ijsbaan-zwembad. Hierdoor is er een kans onbenut gelaten om het verschil van inzicht op diverse onderdelen en cijfers te verklaren.

- *Risico's*

Ook constateren we dat in bijlage 5 veel potentiële risico's zijn beoordeeld en dat hier vermeld wordt dat hier voldoende maatregelen voor zijn getroffen en geen verdere actie vereist is. Bijvoorbeeld ten aanzien van de exploitatie, bezoekersaantallen, horeca etc. Dit staat in schril contrast met de hoofdconclusies dat ten tijde van de besluitvorming de risico's onvoldoende in beeld waren.

Ten slotte

Wij vertrouwen erop dat met onze reactie u een genuanceerder beeld heeft gekregen van de werkelijke ontwikkelingen in het project. Wij wensen u veel wijsheid toe.

Vragen

Heeft u nog vragen? Neemt u dan contact op met Nanne Kramer.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Hoogeveen

Nanne Kramer
Secretaris

Karel Loohuis
Burgemeester

Bijlage: 1

BIJLAGE 1

Conclusies & aanbevelingen

Hieronder reageren wij puntsgewijs op de conclusies en aanbevelingen in het onderzoeksrapport.

Conclusie 1a

Het college heeft de raad voorafgaand aan de besluitvorming onvoldoende geïnformeerd over risico's en het realiteitsgehalte van aannames.

De onvolledige informatievoorziening is te zien bij de subsidie, de BAM-deal, de obligatielening, de ingeschatte bouwkosten, de beheervorm, het businessplan en de lange termijn financiële gevolgen.

Reactie

Het college heeft de raad voortdurend en volgens afspraak meegenomen in de ontwikkeling van het project, de keuzes die gemaakt zijn en welke keuzes er nog gemaakt moeten worden. De verwijzing naar 'onvolledige informatievoorziening' onderschrijven wij niet. We gaan hier puntsgewijs op in:

- *Subsidie*
Op het moment van besluitvorming wist de gemeenteraad dat de subsidie van € 5 miljoen van de provincie een harde voorwaarde is om het project te realiseren.
- *BAM*
In het raadsbesluit van 31 maart 2017 staat expliciet vermeld dat het onderdeel staatssteun moet worden uitgewerkt. Aanbesteding behoort tot rechtsgebied van mededinging en staatsteun. Europese aanbesteding is het meest gangbaar in dit soort projecten, zoals al stond vermeld bij de stukken van 30 maart 2017. Echter, op dat moment zagen we een kans in het project, in een constructie die op andere plaatsen succesvol toegepast is. De risico's waren bekend en zijn gedeeld met de gemeenteraad. Met dit nadrukkelijke voorbehoud hebben we de juridische haalbaarheid onderzocht. Uiteindelijk hebben we geconcludeerd dat het risico te groot was om de beoogde samenwerking door te zetten. Eind september is hiervoor een definitief juridisch advies opgesteld. In oktober hebben wij als college de vervolgstappen bepaald en in oktober-november hebben wij op een zorgvuldige wijze met wederzijds instemmen door de BAM de samenwerking beëindigd. Uiteindelijk is de beëindiging op 30 november schriftelijk bekrachtigd aan de BAM en op 7 december is de gemeenteraad hierover vertrouwelijk geïnformeerd.
- *Obligatielening*
In het raadsbesluit van 12 juli 2018 is aangegeven dat de obligatielening nog uitgewerkt moet worden. In de besluitvorming is benadrukt dat er besloten

moet worden dat het project gerealiseerd wordt alvorens obligaties daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Na die besluitvorming kan de lening definitief worden opgezet en kan de juridische structuur, prospectus, toets door AFM etc. verder in werking gezet worden.

- *Bouwkosten*

Ten tijde van de besluitvorming is er gewerkt met de meest actuele marktprijzen voor de realisatie van dit soort voorzieningen. Daarnaast is, zoals gebruikelijk, rekening gehouden met onvoorziene uitgaven van 10%.

- *Businessplan*

Bij de besluitvorming was er een volledig businessplan met financiële doorvertaling uitgewerkt voor de combinatie ijsbaan-zwembad. Voor de kunstijsbaan was er een zeer gedetailleerd businessplan uitgewerkt met diverse second opinions.

- *Financiële gevolgen*

Alle financiële gevolgen zijn bij de besluitvorming uitgewerkt in een aparte notitie die zicht geeft op de financiële effecten.

Planning

Het college houdt vast aan het standpunt dat het tijdpad realistisch is en er pas gebouwd gaat worden na het veiligstellen van de subsidie.

Reactie

In het project is de realisatie op uiterlijk 1 januari 2020 als een realistisch scenario gezien. Het was weliswaar het meest optimale scenario, maar wel haalbaar. Door wijzigingen in de opzet van het project werd de uitdaging van het halen van deze planning steeds groter, maar nog steeds was het mogelijk. Na de besluitvorming van 12 juli 2018 is het uitwerken van diverse deelopdrachten gestart. Op basis van deze uitwerking, die medio september bekend was, is gebleken dat 1 januari 2020 niet haalbaar is.

Conclusie 1b

- *Het college heeft de raad voorafgaand aan de besluitvorming onvoldoende geïnformeerd over risico's en het realiteitsgehalte van aannames.*

Reactie

Het college heeft in de besluitvorming de raad erop gewezen dat een aantal onderdelen nog nader uitgewerkt moet worden. Voor een aantal onderdelen in het project is het een vereiste om een besluit te hebben voordat de volgende stap gemaakt kan worden. Dan gaat het bijvoorbeeld om aanbesteding, beheervorm, ruimtelijke procedure en obligatielening. Het werken met een door de raad

vastgesteld kader en het vervolgens verder uitwerken van de plannen is gebruikelijk in Hoogeveen.

Conclusie 1 c

Er is sprake van gefragmenteerde c.q. niet-integrale besluitvorming.

Reactie

In de besluitvorming is expliciet vermeld welke onderdelen nog nader uitgewerkt moesten worden en welke risico's hieraan verbonden zijn. Bij de beheervorm gaat het dan onder andere over personeel. Het plan is gericht op een kwalitatieve en zorgvuldige uitwerking. De raad heeft bewust kaders gesteld waarbinnen uitwerking plaats ging vinden. De raad is steeds goed meegenomen in de ontwikkelingen en in de stappen die nog gezet moeten worden naar de toekomst.

Projectmanagement

Het projectmanagement verloopt bij dit project echter niet volgens de interne richtlijnen en is ook niet toegesneden op de realisatie van een dergelijk omvangrijk project: een projectplan ontbreekt, verslaglegging van besluiten ontbreekt en er is geen mijlpalenplan waardoor er geen zicht is op de oplevering van deelproducten en nog te nemen college- en raadsbesluiten.

Reactie

Het projectmanagement in dit project is volgens ons zorgvuldig ingericht. De betrokkenheid van de diverse stakeholders in werkgrepen en zowel de interne als externe positieve feedback op de aanpak van dit project zijn hiervan voorbeelden. Dat de Rekenkamercommissie zich over het projectmanagement uitlaat in een conclusie, vinden wij opmerkelijk. Op pagina 18 van het onderzoeksrapport schrijft diezelfde commissie dat een volledige beoordeling van het projectmanagement buiten de scope van het onderzoek valt en dus ook niet is uitgevoerd.

Conclusie 2

Het project past binnen de inhoudelijke kaders van het Bentinckspark, maar overschrijdt de financiële kaders.

Zorgelijker is dat de gemeente geen buffers voor risico's heeft opgenomen.

Reactie

Deze conclusie bevestigt voor ons dat we transparant zijn geweest over het overschrijden van het financiële kader. De raad heeft hiermee ingestemd.

De zorg over het opnemen van buffers voor risico's in de gemeentelijke begroting delen wij niet. Dit is wat ons betreft niet noodzakelijk omdat het plan hierin voldoende voorziet, zowel in de opzet van de investeringen als in de exploitatie. Zo is in de investeringsbegroting rekening gehouden met een post van 10% onvoorzien. In bijlage 5 van het onderzoeksrapport wordt bevestigd dat op diverse financiële kengetallen geen verdere maatregelen vereist zijn.

GO-NO GO

Tot slot is er onduidelijkheid over het 'go-no go' moment voor de raad.

Reactie

De gemeenteraad heeft op 12 juli 2018 de GO gegeven voor het project. De raad heeft toen besloten de bouw van de kunstijsbaan te combineren met de bouw van een nieuw zwembad. De raad heeft hiervoor de benodigde financiën beschikbaar gesteld en het college de opdracht gegeven het plan uit te werken. Daarmee zijn de kaders duidelijk gesteld. De raad benadrukte in de besluitvorming dat het project geen vertraging mocht oplopen door het onderzoek van de Rekenkamercommissie.

In het onderzoek van de Rekenkamercommissie is ook gevraagd naar toekomstige informatie van het project. Echter, ten tijde van het onderzoek was deze informatie nog niet klaar. Hierdoor kan onterecht de indruk ontstaan zijn dat het project onvoldoende is uitgewerkt en dat de gemeenteraad een beslissing op basis van onvoldoende informatie heeft genomen. In de besluitvorming en in de bijbehorende stukken is expliciet vermeld dat het project op diverse onderdelen nog nader uitgewerkt moet worden. Dit wordt ook bevestigd in het onderzoek van de Rekenkamercommissie (paragraaf 1.3): *'Het was op voorhand duidelijk dat een aantal documenten nog in ontwikkeling was en daarmee nog niet beschikbaar voor de Rekenkamercommissie.'*

Conclusie 3

De raad heeft geen duidelijk beeld van de toekomstige kaderstellende of bijsturingsmomenten.

Reactie

In het raadsbesluit staat expliciet vermeld welke fases in het plan op hoofdlijnen worden doorlopen, waarover de raad wordt geïnformeerd en op welke momenten de raad iets moet beslissen. De raad heeft de toezegging van het college dat het project na het besluit wordt ingericht, dat diverse deelopdrachten uitgewerkt worden en dat aan de raad in het najaar een nieuwe planning met beslismomenten en mijlpalen voorgelegd wordt.

Integriteit en governance

Het meestemmen van een raadslid, tevens bestuurslid van de Stichting IJsbaan levert, op zijn minst, wel de *schijn* van belangenverstrengeling op.

Reactie

Er is breed onderzoek gedaan naar good governance in deze specifieke situatie. Op basis van jurisprudentie is gebleken dat er wettelijk geen mogelijkheid is om een raadslid het stemrecht te ontnemen maar dat het een eigen keuze is van het raadslid om zich te onttrekken aan een stemming. Hieruit is geconcludeerd dat er zorgvuldig en integer is gehandeld in de situatie.

Aanbevelingen

Scenario 1: wat zijn de gevolgen als de provinciale subsidie niet wordt toegekend;

Scenario 2: wat zijn de gevolgen als de provincie Drenthe besluit om het proces van subsidieverlening opnieuw te starten;

Scenario 3: wat als (ook) de obligatielening geen succes wordt;

Scenario 4: wat zijn de gevolgen als we noodgedwongen stoppen.

Reactie

De genoemde scenario's waren ten tijde van besluitvorming al bekend en zelfs beantwoord. Hieronder geven we deze beantwoording nogmaals:

- Scenario 1: Er ontstaat een gat van € 5 mln. in de investeringsbegroting. Hierdoor zal het project niet gerealiseerd worden en komt er geen kunstijsbaan in Drenthe. In de besluitvorming is de toezegging gedaan dat duidelijkheid over deze subsidie gegeven wordt voordat de bouw start.
- Scenario 2: Er ontstaat onzekerheid of Hoogeveen de € 5 miljoen subsidie opnieuw zal verkrijgen voor de realisatie van de kunstijsbaan Hoogeveen. Tijdsverlies is het gevolg en bij geen nieuwe toewijzing treedt de situatie van scenario 1 op.
- Scenario 3: Er ontstaat een gat in de investeringsbegroting. Volgens het genomen besluit met betrekking tot de garantstelling moet de raad dan het aanvullende krediet beschikbaar stellen. Op dat moment volgt een nieuwe afweging, afhankelijk van de hoogte van het tekort. Hierdoor is het onzeker of de realisatie van het project door zal gaan.
- Scenario 4: Geen kunstijsbaan in Drenthe en Hoogeveen heeft voorbereidingskosten gemaakt. Op het moment van schrijven bedragen de voorbereidingskosten circa € 275.000.