



Trots op de toren

Een onderzoek naar de ontwikkeling van de Poldertoren in Noordoostpolder

Rekenkamercommissie Noordoostpolder

Dit rapport is een product van de rekenkamercommissie Noordoostpolder. De commissie kent de volgende samenstelling:

- Dhr. Dr. G.H. Hagelstein (extern voorzitter)
- Mevr. Dr. E. Fogl (extern lid)
- Dhr. G.J. Put (extern lid)
- Mevr. M.T.B. Droog – Smit (intern lid)
- Mevr. Drs. S. Werkman (intern lid)
- Mevr. S.J. Schrijver (intern lid)

De rekenkamercommissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris via het bureau Necker van Naem, mevr. B. Duvivier.

Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met het bureau Twynstra Gudde.

Onderzoekers:

- Wicher Schönau
- Edmée Stoffele-Dickmann
- Jeroen Tazelaar

Eerder verschenen de onderzoeken:

- Handhaving op orde. Een onderzoek naar het handhavingsbeleid van de gemeente Noordoostpolder en de uitvoering daarvan. (augustus 2012)
- Op goede grond(en). Een onderzoek naar het grondbeleid van de gemeente Noordoostpolder. (april 2012)
- Quickscan Doorwerking doordacht. Een onderzoek naar de doorwerking van rekenkameraanbevelingen in de gemeente Noordoostpolder. (september 2011)
- Juridische kwaliteit gewogen. Een onderzoek naar de juridische kwaliteitszorg in de gemeente Noordoostpolder. (september 2010)
- Emmeloord Centrum centraal. Onderzoek naar de financiële beheersing van het centrumplan Emmeloord. (september 2009)
- Beheer op (polder)peil. Een onderzoek naar beheer en onderhoud van de openbare ruimte in Noordoostpolder. (augustus 2009)
- Groot worden in Noordoostpolder. Evaluatie van het jeugdbeleid. (oktober 2008)
- De onderzoeker onderzocht. Vier jaar rekenkamercommissie Noordoostpolder. (juni 2008)
- In goede banen geleid? Onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Noordoostpolder. (december 2007)
- Van goed naar beter: onderzoek naar de stand van zaken van de kwaliteit van dienstverlening. (mei 2007)
- Projectmatig werken in Noordoostpolder: In control? (december 2006)
- Inkoopbeleid van de gemeente Noordoostpolder doorgelicht: Vasthouden en doorpakken voor een goed inkoopresultaat. (september 2006)
- Niet voor NOP: een onderzoek naar de kostendekkendheid van leges in Noordoostpolder. (september 2005)

Trots op de toren

Een onderzoek naar de ontwikkeling van de Poldertoren in Noordoostpolder

Rekenkamercommissie Noordoostpolder

Voorwoord

De Poldertoren is een markant gebouw in de Noordoostpolder. Een symbool van de oorsprong van het leven in de polder en een ‘landmark’ voor veel bewoners, toeristen en passanten. Vanaf de toren kun je de hele gemeente overzien.

Toen de oorspronkelijke functie als watertoren kwam te vervallen heeft het gemeentebestuur de toren aangekocht. Met de kennis van nu zouden we zeggen: dat was een impulsaankoop. De toren mocht immers niet verloren gaan vanwege het symbolisch karakter voor de poldergeschiedenis.

Een aantal jaren verder blijkt het niet de meest gelukkige aankoop te zijn geweest. Zowel in ontwikkeling, renovatie als beheer en onderhoud zijn zaken niet goed gegaan. Ook op de ambtelijke aansturing en de besluitvorming door het gemeentebestuur valt het een en ander aan te merken.

In dit onderzoek is de rekenkamercommissie nagegaan hoe het zover heeft kunnen komen. Ons inziens vallen uit onze beschrijving lessen te trekken op diverse fronten. Dat betreft de organisatie van projecten, de aansturing en voorbereiding van de besluitvorming door het College en de informatievoorziening vanuit de organisatie aan College en raad. Inmiddels zijn diverse verbeteringen in gang gezet. Uiteindelijk zal de exploitatie van de Poldertoren nog meer gemeentelijke middelen vragen. Het is binnenkort aan de gemeenteraad om te bepalen of het in stand houden van de Poldertoren de moeite waard is. De raad doet er daarbij verstandig aan diverse scenario’s voor de toekomst van de Poldertoren tegen elkaar af te wegen.

Wij hebben bij dit onderzoek gemerkt dat de Poldertoren een onderwerp is waarbij uiteenlopende emoties een rol spelen. Wij hebben daar zoveel als mogelijk rekening mee gehouden in onze rapportage. Ik wil alle betrokkenen die aan dit onderzoek hebben meegewerkt van harte bedanken voor hun medewerking. Vooral een compliment en woord van dank aan de ambtelijke organisatie die er aan heeft bijgedragen dat de afronding van dit onderzoek volgens planning kon worden afgerond. Dit compliment komt ook toe aan de onderzoekers van Twynstra Gudde voor hun uitstekende ondersteuning bij dit onderzoek.

Namens de rekenkamercommissie,

Dr. Gerrit H. Hagelstein

voorzitter

Samenvatting

Inleiding

Naar aanleiding van een aangenomen motie in de gemeenteraad heeft de rekenkamercommissie een onderzoek uitgevoerd naar de herontwikkeling en exploitatie van de Poldertoren. Sinds de aankoop van de Poldertoren door de gemeente in 2005 is binnen het project Emmeloord Centrum uitwerking gegeven aan de herontwikkeling en exploitatie. Hiertoe is de gemeente een samenwerking aangegaan met projectontwikkelaar Provast, waarvan de Ontwikkelings- en Realisatieovereenkomst (ORO) van oktober 2007 het resultaat is. Onder aansturing van Provast hebben onder meer de uitvoeringswerkzaamheden plaatsgevonden.

In mei 2009 wordt de herontwikkelde Poldertoren feestelijk geopend en in exploitatie genomen. Na opening treden echter bouwkundige knelpunten op, zoals vochtdoorslag door de gevel, waardoor huurders zich beklagen bij de gemeente. In 2011 buigt de gemeenteraad zich opnieuw over het dossier Poldertoren, mede omdat de exploitatie sterk onder druk staat. De raad besluit om het college zowel een commercieel scenario als het scenario verkoop van de Poldertoren te laten uitwerken. In juni 2012 wordt de raad opnieuw geïnformeerd over de stand van zaken. Nu besluit zij tot het ‘doorexpliteren’ van de Poldertoren, indien wordt voldaan aan een zestal randvoorwaarden. In het eerste kwartaal van 2013 zal het college opnieuw een besluit aan de raad voorleggen, waarbij zij verantwoordt in hoeverre aan de randvoorwaarden is voldaan.

Het doel van dit rekenkameronderzoek is om inzicht te verkrijgen in het proces van aankoop en ontwikkeling van de Poldertoren met het oogmerk hiervan te kunnen leren. Vier onderzoeksthema zijn onderscheiden:

- kaderstelling;
- inrichting van de herontwikkeling en exploitatie;
- uitvoering van de herontwikkeling en exploitatie;
- sturing.

Bevindingen – kaderstelling

Voorafgaand aan de aankoop van de Poldertoren zijn door de gemeenteraad nauwelijks kaders gesteld aan het herontwikkelingsproject alsmede de toekomstige exploitatie. De aankoop van de Poldertoren door de gemeente heeft het karakter van een impulsaankoop, hoewel hiervoor breed draagvlak in de raad bestond. Van een duidelijke (gemeentelijke) ontwikkelingsstrategie en strategie voor verwerving van de Poldertoren was tevens geen sprake. Ook voor de risicobeheersing tijdens het proces van herontwikkeling en exploitatie zijn geen expliciete kaders vastgesteld.

Het uitgangspunt van een budgetneutrale exploitatie is wel vanaf de start van de herontwikkeling uitgesproken, hoewel niet getoetst lijkt of dit realistisch was.

Bevindingen – inrichting van de herontwikkeling en exploitatie

De projectorganisatie Emmeloord Centrum heeft in samenwerking met de gemeentelijke lijnorganisatie uitwerking gegeven aan de kaders. De eigen gemeentelijke kaders, zoals de methode Projectmatig Werken, zijn echter beperkt herkenbaar. Ook was geen

methode van gestructureerd risicomanagement en een eenduidige rapportage hierover aanwezig. Daarbij is de Poldertoren niet als apart project benoemd maar ondergebracht bij het project Emmeloord Centrum. Doordat een logische en gedeelde fasering ontbrak, is de projectbesturing op cruciale momenten gehinderd.

De ORO geeft op hoofdlijnen de opdracht weer die de gemeente aan Provast heeft gegeven voor de herontwikkeling van de Poldertoren, maar legt ook de parameters van exploitatie vast. Een uitwerking van de onderlinge taken en verantwoordelijkheden uit de ORO is door de gemeente en Provast echter nauwelijks gemaakt. Mede daardoor heeft het uitgangspunt van een budgetneutrale exploitatie een sterk sturende kracht in de planvorming gekregen.

Bevindingen – uitvoering van de herontwikkeling en exploitatie

Tijdens de feitelijke uitvoering bestaat een sterke motivatie om de herontwikkeling en de exploitatie te laten slagen. In het project Emmeloord Centrum is het gemeentebestuur zwaar vertegenwoordigd in de stuurgroep, waarmee ook de Poldertoren wordt aangestuurd. Deze korte lijn naar besluitvorming in het college belemmert het functioneren van de ambtelijke advisering.

De grip vanuit de gemeentelijke organisatie op de uitvoering blijkt beperkt. Provast heeft aanvankelijk betrekkelijke vrijheid om sturing te geven aan de herontwikkeling, terwijl de overeengekomen exploitatie niet eenvoudig te realiseren valt en aanpassing hiervan nieuwe risico's introduceert.

De rekenkamercommissie neemt waar dat vanaf 2011 een duidelijke verbetering optreedt in de gemeentelijke aansturing van de Poldertoren. De overgang naar de exploitatiefase heeft dan echter al plaatsgehad en de verhouding met Provast op scherp gezet. In de lastige fase rond de oplevering van de Poldertoren (voorjaar 2009), waarbij huurders zich beklagen en bouwkundige knelpunten optreden, ontbreekt het de gemeente aan regie. Er kan niet adequaat op onvoorziene omstandigheden worden ingesprongen, omdat geen gestructureerd risicomanagement aanwezig is.

Bevindingen – sturing

De gemeenteraad heeft inzake het dossier Poldertoren in de regel tijdig informatie ontvangen. Wel bleek deze informatie complex van aard, en waren zowel het onderscheid tussen investering en exploitatie als gesignaleerde risico's lastig te herleiden. Gegeven het gebrek aan eenduidige en meetbare kaders op voorhand, is de raad gehinderd in de toetsing van de kaders. Desondanks heeft de raad – gaandeweg de herontwikkeling en exploitatie – zelf niet scherp bijgestuurd of aangepaste kaders gesteld. Het vertrouwen in de projectontwikkelaar en het bestaande politieke draagvlak voor de voorgestelde ontwikkeling zijn dan ook lange tijd groot geweest.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie doet in dit onderzoek aanbevelingen aan het college inzake de huidige gemeentelijke werkzaamheden aan de Poldertoren en voor de inrichting, uitvoering en besturing van soortgelijke complexe projecten. Tot slot geeft zij een drietal aanbevelingen aan de gemeenteraad.

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

1	Verantwoording onderzoek	1
1.1	Achtergrond	1
1.2	Vraagstelling	1
1.3	Reikwijdte	2
1.4	Onderzoeksopzet	3
2	Beschrijving van de herontwikkeling en exploitatie	4
2.1.1	Relevante gebeurtenissen	5
2.2	Herontwikkeling van de Poldertoren	5
2.2.1	De aankoop van de Poldertoren	5
2.2.2	Planvorming (1)	6
2.2.3	Samenwerkingsovereenkomst	7
2.2.4	Voorlopig Ontwerp	7
2.2.5	Aankoop blote eigendom	8
2.2.6	Planvorming (2)	8
2.2.7	Kredietaanvraag voor de herontwikkeling	9
2.2.8	Vaststellen van de ORO	10
2.2.9	Vorbereiding van de realisatie/selectie aannemer	11
2.2.10	Onderzoek naar de exploitatie	12
2.2.11	Uitvoeringswerkzaamheden (1)	12
2.2.12	Huurders voor de Poldertoren	13
2.2.13	Extra investering (1)	13
2.2.14	Oplevering van de Poldertoren (casco)	15
2.2.15	Afbouwwerkzaamheden	16
2.2.16	Extra investering (2)	17
2.2.17	Opening van de Poldertoren	17
2.3	Exploitatie van de Poldertoren	18
2.3.1	Subsidie voor het Nieuw Land Erfgoedcentrum	18
2.3.2	Problemen met de gevel (1)	19
2.3.3	Opzegging huurovereenkomst ACF B.V.	19
2.3.4	Problemen met de gevel (2)	20
2.3.5	Afronding werkzaamheden Provast	20
2.3.6	Vertrouwelijke toelichting in de raad	20
2.3.7	Scenario's voor de toekomst	21
2.3.8	Besluit over doorexploiteren van de Poldertoren	21
2.3.9	Onderzoek naar de Poldertoren	23

3	Analyse en bevindingen	24
3.1	Kaderstelling	24
3.2	Inrichting van de herontwikkeling en exploitatie	27
3.3	Uitvoering van de herontwikkeling en exploitatie	32
3.4	Sturing	36
4	Aanbevelingen	39
4.1	Aanbevelingen voor het College	39
4.2	Aanbevelingen voor de gemeenteraad	40

5 Bestuurlijke reactie

Bijlagen

1. Bestuurlijke reactie
2. Normenkader
3. Lijst van geïnterviewde personen

1 Verantwoording onderzoek

1.1 Achtergrond

Aanleiding

Op 24 mei 2012 heeft de gemeenteraad van Noordoostpolder het initiatiefvoorstel van de fracties van de PvdA en de PvvP aangenomen om de rekenkamercommissie te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de ontwikkeling en exploitatie van de Poldertoren.

In de inleiding van het initiatiefvoorstel schrijven de fracties van de PvdA en de PvvP het volgende: "Directe aanleiding is het raadsvoorstel van het college om opnieuw een klein miljoen te investeren in de Poldertoren. Dit voorstel komt na een reeks voorstellen voor ontwikkelingsplannen van de toren, waarbij het honoreren van voorstellen door toekenning van budgetten herhaaldelijk niet leidde tot de beoogde resultaten. De raad is inmiddels weliswaar bekend welke kostenposten vastzitten aan welke beleidskeuzes en probleemoplossingen, maar niet inzichtelijk is in hoeverre bij de uitvoering van het project Poldertoren adequaat verantwoordelijkheden zijn genomen. Ook is niet inzichtelijk of het project op bestuurlijk en ambtelijk niveau adequaat, dus deskundig en professioneel, is aangestuurd. Evenmin is inzichtelijk of de projectorganisatie adequaat heeft gefunctioneerd."

De rekenkamercommissie heeft besloten in te gaan op het verzoek van de gemeenteraad Noordoostpolder om onderzoek te doen naar de Poldertoren. Aan Twynstra Gudde is gevraagd de feitelijke uitvoering van het onderzoek op zich te nemen.

Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in het proces van aankoop en ontwikkeling van de Poldertoren. Vanuit diverse onderdelen van projectsturing, exploitatieplan, bouwplan, contractenpalet en risicoanalyses dient een totaalbeeld te worden verkregen. Daarbij volgt een nadere (historische) uitrol rondom de besluitvormingsprocessen inzake de Poldertoren op raads-, bestuurlijk en ambtelijk niveau en de betrokken (private) partijen.

1.2 Vraagstelling

In de opzet van het onderzoek zijn vier onderzoeksthema's onderscheiden:

- kaderstelling
- inrichting van de herontwikkeling en exploitatie
- uitvoering van de herontwikkeling en exploitatie
- sturing.

De rekenkamercommissie heeft bij aanvang van het onderzoek de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- welke kaders zijn er ten aanzien van vastgoedbeleid van de gemeente in het algemeen en specifiek voor wat betreft de Poldertoren vastgesteld door de raad?
- in welke mate worden de randvoorwaarden van beleid (risicomanagement, personele formatie, deskundigheid, financiën en informatievoorziening) goed ingevuld?
- van welke methodiek is sprake bij de aankoop en de waardering van de Poldertoren?
- wat is het historisch palet rondom de Poldertoren en welke actoren hebben hierbij een rol gespeeld inclusief bijbehorende informatiestromen dan wel het ontbreken daarvan?
- op welke wijze is het proces van aankoop, ontwikkeling en exploitatie aangestuurd?
- hoe zijn contracten met derden tot stand gekomen en welke organisatorische en juridische consequenties in brede zin zijn hieraan voor de gemeente Noordoostpolder verbonden?
- zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden transparant en adequaat ingevuld?
- hebben ambtenaren, college, raad en Provast hun rollen adequaat ingevuld als het gaat om informatieverstrekking, monitoring, sturing en bijsturing?
- welke organisatorische, juridische en financiële implicaties zijn verbonden aan het proces rondom de Poldertoren?
- zijn de onderhoudsplannen voor de Poldertoren op een adequate manier ingevuld?

Deze onderzoeksvragen zijn opgenomen in de vier onderzoeksthema's en verwerkt in het Normenkader voor dit onderzoek, zoals dit in bijlage 2 is weergegeven.

1.3 Reikwijdte

Het onderzoek naar de herontwikkeling en exploitatie van de Poldertoren betreft de periode 2005 tot heden. Incidenteel wordt verwezen naar stukken uit 2004, die voorafgaand aan de aankoop relevant zijn. Hoewel de Poldertoren nauw verbonden is met het project Emmeloord Centrum valt dit project buiten de scope van het onderzoek.

Onderstaande randvoorwaarden hebben gegolden voor dit onderzoek:

- het onderzoeksprotocol van de Rekenkamercommissie gemeente Noordoostpolder (vastgesteld 19 oktober 2011)
- de formele correspondentie met betrokkenen bij dit onderzoek heeft plaatsgevonden via de secretaris dan wel voorzitter van de rekenkamercommissie

- de onderzoekers hebben zich gebaseerd op het door de ambtelijke organisatie beschikbaar gestelde onderzoeksdoossier en gaat uit van de juistheid van deze informatie
- de onderzoekers hebben hoor en wederhoor toegepast bij de direct betrokkenen bij dit onderzoek.

1.4 Onderzoeksopzet

Het onderzoek heeft de volgende stappen doorlopen.

- Stap 1** Startbijeenkomst met de rekenkamercommissie en het onderzoeksbureau. Hierbij is de onderzoeksopzet en normenkader vastgesteld, het onderzoeksdoossier aan de onderzoekers ter beschikking gesteld en zijn gesprekken met te interviewen personen gepland.
- Stap 2** Feitenverzameling op basis van dossierstudie en interviews met direct betrokkenen. Dit heeft geleid tot een op feiten gebaseerde chronologie van de herontwikkeling en exploitatie van de Poldertoren, welke in de rekenkamercommissie is besproken.
Om een beeld te vormen hoe de besluitvorming in gemeenteraad inzake dit dossier heeft plaatsgehad, hebben de onderzoekers tijdens een informele bijeenkomst met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad gesproken.
- Stap 3** De vergelijking tussen het feitelijke verloop en het normenkader heeft geleid tot een analyse. De bevindingen hieruit vormen de beantwoording van de onderzoeksvragen. Hier zijn conclusies aan toegevoegd, zodat een concept eindrapportage gereed was. Deze rapportage is voor ambtelijk hoor en wederhoor aangeboden.
- Stap 4** Op basis van een voorstel van de onderzoekers heeft de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen voor zowel het college als de gemeenteraad opgesteld. Deze zijn als apart hoofdstuk toegevoegd aan de concept eindrapportage, welke voor bestuurlijk hoor en wederhoor is voorgelegd.

Na overleg over en de verwerking van het ambtelijke en bestuurlijke wederhoor is de definitieve rapportage aan de rekenkamercommissie opgeleverd.

2 Beschrijving van de herontwikkeling en exploitatie

Met de aankoop van de Poldertoren door de gemeente in 2005 start de herontwikkeling van de Poldertoren. Deze wordt vervolgens ondergebracht bij het project Emmeloord Centrum. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek vindt gemeentelijke besturing van de Poldertoren nog steeds plaats vanuit het project Emmeloord Centrum. De Poldertoren is sinds mei 2009 in exploitatie.



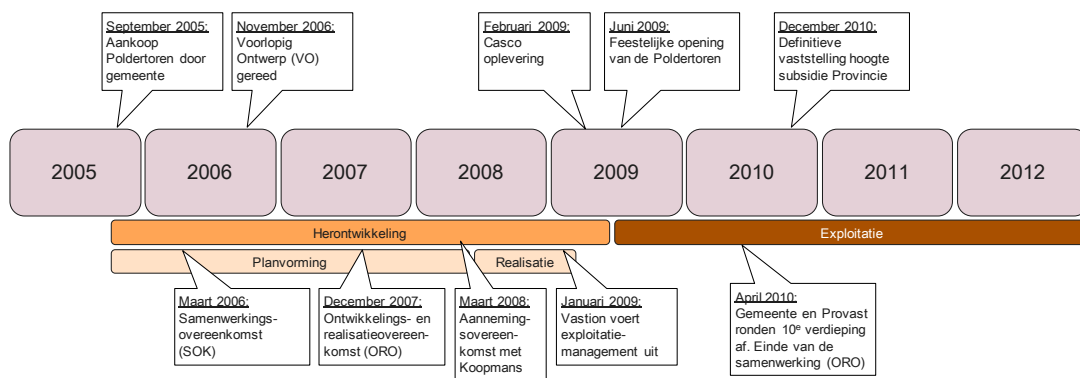
Dit hoofdstuk geeft een feitelijke en chronologische beschrijving van relevante ontwikkelingen rond de Poldertoren. Daarbij wordt het onderscheid gemaakt tussen de herontwikkeling (het investeringsproject) en de exploitatie van de Poldertoren.

Toelichting op begrippen

- Herontwikkeling: het gemeentelijk investeringsproject met als doel de aangekochte Poldertoren te herontwikkelen. De herontwikkeling bestaat uit twee fasen. In de planvormingfase wordt binnen een gegeven budget een ruimtelijk, functioneel en technisch ontwerp ontwikkeld. De tweede fase betreft de realisatiefase, waarbij uitvoerende partijen het vastgestelde plan binnen een gegeven budget en planning fysiek realiseren. Het resultaat van de herontwikkeling is een opgeleverd of gebruiksgereed gebouw.
- Exploitatie: het namens de gebouweigenaar verhuren van het vastgoedobject de Poldertoren, ten einde huurinkomsten te genereren. De exploitatie bevat spelregels voor de bedrijfsvoering, zoals de mate waarin kosten gedekt moeten worden door de inkomsten, de mate waarin reserves moeten worden aangehouden en welk huurdersprofiel is beoogd. Voor de exploitatie zijn alleen de eigenaarlasten relevant.

2.1.1 Relevante gebeurtenissen

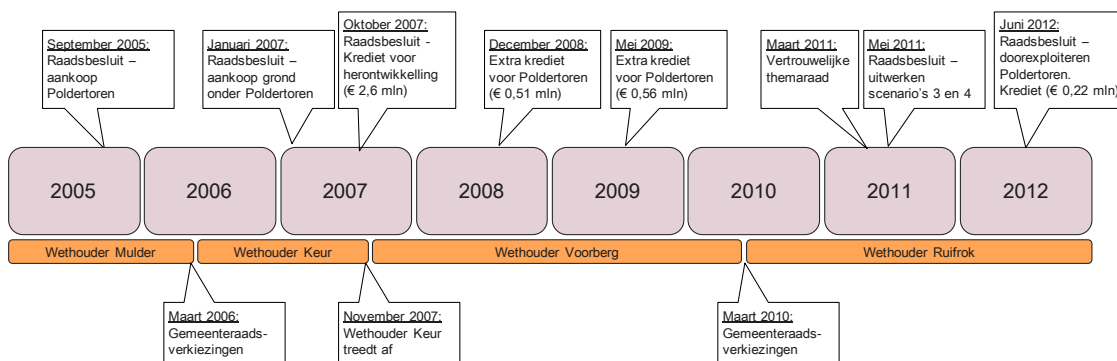
Onderstaand figuur geeft een beknopt overzicht van de meest relevante gebeurtenissen in de herontwikkeling en exploitatie van de Poldertoren.



Figuur 1. Belangrijkste gebeurtenissen in herontwikkeling en exploitatie Poldertoren

Bestuurlijke gebeurtenissen

De meest relevante bestuurlijk gebeurtenissen worden weergegeven in figuur 2. De verschillende portefeuillehouders en hun zittingsduur is tevens vermeld.



Figuur 2. Bestuurlijke gebeurtenissen in herontwikkeling en exploitatie Poldertoren

2.2 Herontwikkeling van de Poldertoren

2.2.1 De aankoop van de Poldertoren

In de zomer van 2005 vinden gesprekken plaats tussen de gemeente (inclusief het college) en waterbedrijf Vitens. De laatste is eigenaar van de Poldertoren en voornemens deze af te stoten.

Beide partijen bereiken overeenstemming over de koop. De gemeente zal voor een bedrag van € 150.000,-- de Poldertoren kopen en deze overnemen in de huidige staat van onderhoud¹.

Op 29 september 2005 besluit de gemeenteraad akkoord te gaan met de aankoop van de Poldertoren en stelt een krediet beschikbaar van € 151.250,--. Dit bedrag wordt gedekt uit het herstructureringsfonds Emmeloord Centrum (de grondexploitatie). De kosten van instandhouding van het gebouw worden geschat op € 9.000,-- per jaar, en worden gedekt door de reeds bestaande huurinkomsten van de telecomcontracten².

De motivatie van het college voor de aankoop is, dat wanneer de gemeente niet handelt een markant gebouw als de Poldertoren niet in handen van de gemeente zou komen³.

Op dat moment is nog geen invulling voor de Poldertoren bekend, maar de gemeente geeft aan, samen met Provast en de FeB/STEP⁴, voorstellen te ontwikkelen voor de toekomstige functie en gebruik van de toren. Expliciet uitgangspunt daarbij is een budgetneutrale exploitatie voor de Poldertoren.

2.2.2 Planvorming (1)

Al voor de aankoop van de Poldertoren door de gemeente bestaan er lokale initiatieven om deze voor het publiek te openen. Met de informele heropening van de Poldertoren op 12 juni 2004 heeft FeB/STEP gepoogd de Poldertoren een toeristische functie te geven⁵. Ook een ambtelijk advies aan het college over de mogelijke aankoop verschijnt al in de zomer van 2004.⁶ Ook Provast denkt in het voorjaar van 2005 mee met de gemeente over de toekomstige functie van de Poldertoren en stelt voor deze integraal mee te nemen in de planvorming van het project Emmeloord Centrum⁷.

Voor het project Emmeloord Centrum is in het najaar van 2005 een stuurgroep actief, waarin onder andere de portefeuillehouder en Provast zitting hebben. Daar is afgesproken om voor het 'deelplan' Poldertoren een ontwikkelingsplan te maken.

¹ Brief Vitens aan gemeente d.d. 06-09-2005.

² Deze € 9.000,- betreft de kosten voor opstalverzekering, OZB, dagelijks onderhoud en de erfpachtcanon. Groot onderhoud is hier geen onderdeel van. Bron: Notitie Emmeloord Centrum d.d. 31-08-2005.

³ Raadsvoorstel d.d. 06-09-2005.

⁴ FeB staat voor Federatie Bedrijfsleven Noordoostpolder, STEP staat voor Stichting Evenementen & Promotie Noordoostpolder.

⁵ Notitie Emmeloord Centrum d.d. 31-08-2005.

⁶ Nota aan college van B&W d.d. 27-07-2004.

⁷ Notitie Provast d.d. 14-04-2005.

Dit betreft de invulling van het concept, functies, exploitatie en beheer⁸. In november 2005 organiseert Provast een brainstormsessie over de toekomst van de Poldertoren. Vertegenwoordigers van diverse (maatschappelijke) organisaties zijn hierbij aanwezig en brengen ideeën in⁹.

2.2.3 *Samenwerkingsovereenkomst*

In het voorjaar van 2006 werken de gemeente en Provast een samenwerkingsovereenkomst (SOK) uit. Deze geeft de juridische kaders voor de gezamenlijke ontwikkeling van het plan Emmeloord Centrum. Provast is daarbij verantwoordelijk voor de vastgoedontwikkeling van het totale project De Deel en werkt de diverse bouw- en ontwikkelingsplannen uit in een Voorlopig Ontwerp en een Definitief Ontwerp en draagt zorg voor de realisatie. De Poldertoren is in de SOK als een onderdeel van de vastgoedontwikkeling van het totale project benoemd. Er is een specifiek artikel aan de Poldertoren gewijd, waarin staat dat de Poldertoren in eigendom van de gemeente blijft en dat Provast verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van de Poldertoren met een jaarlijks kostendekkende exploitatie. Om deze jaarlijkse exploitatie te waarborgen is een bedrag van € 150.000,-- uit de grondexploitatie bestemd als taakstellende, eenmalige bijdrage aan Provast¹⁰.

2.2.4 *Voorlopig Ontwerp*

De stuurgroep is het gremium waar Provast de stand van de planvorming weergeeft. In juli 2006 meldt zij dat er nog geen concrete resultaten zijn behaald, maar er wel een technisch onderzoek heeft plaatsgevonden¹¹. De slechte fysieke bereikbaarheid van de Poldertoren wordt als een belangrijk aandachtspunt genoemd.

De gemeenteraad wordt via de Memo Emmeloord Centrum op de hoogte gebracht van de voortgang¹². In opdracht van Provast heeft Thijs Asselbergs / Architectuurcentrale een schetsplan opgesteld waarbij elke bouwlaag van de Poldertoren een (nieuwe) functie krijgt. Provast voert gesprekken met eventuele huurders. De VVV is op dat moment al nadrukkelijk in beeld. De matige toegankelijkheid en veiligheid van het gebouw lijken oplosbaar, waardoor geen voorzieningen aan de buitenzijde van de toren nodig zijn. Op 30 november 2006 wordt het Voorlopig Ontwerp van de Poldertoren door Thijs Asselbergs en Provast gepresenteerd aan de raadscommissie.

⁸ Stuurgroepverslag d.d. 15-12-2005.

⁹ Verslag brainstormsessie d.d. 03-11-2005.

¹⁰ Samenwerkingsovereenkomst d.d. 28-03-2006 (ondertekend 29-03-2006).

¹¹ De aard en de resultaten van dit onderzoek zijn niet in het onderzoeksdossier aanwezig.

¹² Memo Emmeloord Centrum d.d. 17-10-2006.

2.2.5 *Aankoop blote eigendom*

De grond onder de Poldertoren is bij de aankoop niet in handen van de gemeente, maar van de rijksoverheid¹³. Als bekend wordt dat Domeinen deze grond wel aan de gemeente wil overdoen voor een bedrag van € 52.000,-- besluit het college de aankoop van dit blote eigendom aan de raad voor te leggen. In plaats van de bestaande erfpacht door te zetten, wordt de grond gekocht. De financieringlasten van de aankoop (rente) zijn gedekt in de vastgoedexploitatie. Het verschil met het reeds opgenomen bedrag voor de erfpachtcanon is € 530,--. Dit is gedekt uit de post onvoorziene uitgaven.

2.2.6 *Planvorming (2)*

De projectgroep is belast met de uitwerking van de verschillende deelplannen in het project Emmeloord Centrum, zo ook de Poldertoren. In de verslagen van de projectgroep komt de Poldertoren als agendapunt steeds kort aan de orde.

Het ontwerp zoals gepresenteerd aan de raad past niet in het bestaande bestemmingsplan; hiervoor is een procedure van wijziging nodig. In november 2006 schat Provast de stichtingskosten van het Voorlopig Ontwerp op circa € 2,6 mln.¹⁴.

Nu de kosten van de herontwikkeling op hoofdlijnen bekend zijn, net als een gemeentelijke inschatting van de jaarlijkse exploitatielasten en de intenties van verschillende huurders, kan een exploitatieopzet worden gemaakt. De projectleider van het project Emmeloord Centrum en Provast werken hier gezamenlijk aan. Het kost echter moeite om de exploitatie rond te krijgen, getuige de expliciete herhaling van het uitgangspunt van een budgetneutrale exploitatie door de wethouder in de stuurgroep¹⁵. Ook blijkt maanden later een taakstellende bezuiniging nodig te zijn op de bouwkosten¹⁶.

Belangrijke dragers van de exploitatie zijn de huurcontracten. Sinds de aankoop van de Poldertoren door de gemeente voert Provast namens de gemeente gesprekken met diverse partijen. In juni 2007 zijn gesprekken met Triade, de VVV en het Hof van Sonoy in de eindfase beland. Provast heeft namens de gemeente huurcontracten opgesteld en aan de partijen verstuurd¹⁷. Over de wederzijdse verplichtingen in de huurcontracten wordt nog gesproken, als het college besluit een investeringskrediet aan de raad te vragen.

¹³ Regionale directie Domeinen IJsselmeerpolders te Lelystad (vertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden).

¹⁴ Projectgroepverslag d.d. 08-11-2006.

¹⁵ Stuurgroepverslag d.d. 24-01-2007.

¹⁶ Aangezien er formeel nog geen budget was vastgesteld, is dit waarschijnlijk een resultaat van het onderzoek naar de haalbaarheid van de toekomstige exploitatie.

¹⁷ Projectgroepverslag d.d. 23-05-2007.

Parallel daaraan vindt de voorbereiding plaats van de Ontwikkelings- en Realisatieovereenkomst (ORO) - het contract tussen de gemeente en Provast waarin nadere details over de herontwikkeling en exploitatie van de Poldertoren worden vastgelegd.

2.2.7 *Kredietaanvraag voor de herontwikkeling*

De ambtelijke voorbereiding voor de kredietaanvraag vindt plaats. Allereerst is door de projectleider van Emmeloord Centrum (EC) een nota aan het college van B&W opgesteld¹⁸. In de nota zijn aan het college de uitgangspunten van de exploitatiebegroting toegelicht: een inschatting van de stichtingskosten, de jaarlijkse exploitatielasten, servicekosten, BTW-component en verwachte huuropbrengsten. Tevens is voorgesteld om met Provast een ORO te sluiten, waarbij Provast in opdracht van de gemeente de Poldertoren ontwikkelt en realiseert en zorg draagt voor:

- de verbouwing van de Poldertoren (Definitief Ontwerp, bestekken, realisatie)
- de gehele projectbegeleiding tijdens de ontwikkeling, verhuur en realisatie
- de volledige verhuur aan de verschillende gebruikers/instellingen met huurcontracten met een looptijd van 10 jaar en een totale aanvangshuurwaarde van € 134.550,--
- de oplevering van de Poldertoren 'turn key'.

Het idee is dat de gemeente in feite een verbouwde en verhuurde Poldertoren afneemt van Provast. De gemeente is echter al de eigenaar en wordt de toekomstige verhuurder van de Poldertoren. De bijbehorende risico's van leegstand en hogere exploitatielasten worden op dat moment aanvaardbaar geacht. Met dit gegeven besluit het college op 19 juni 2006 in te stemmen met de concept exploitatiebegroting, kennis te nemen van de organisatie en werkwijze inzake de exploitatie Poldertoren en Provast een maand de tijd te geven om tot nadere uitwerking en concretisering te komen en een DO, exploitatiebegroting en ORO met Provast te realiseren.

Het college wil met de Poldertoren een 'high profile' baken in de polder realiseren en vraagt functies die daaraan invulling geven. Zij noemt de komst van het sterrestaurant Hof van Sonoy hier als een voorbeeld van. Het gevraagde krediet van € 2,6 mln. behelst de stichtingskosten (bouwkosten, honoraria, leges, algemene kosten) en de rentekosten tot oplevering¹⁹.

Als bijlage bij het raadsvoorstel is de exploitatiebegroting ter inzage gelegd²⁰. Deze heeft een positief exploitatiesaldo bij een totaal jaarlijkse huurinkomsten van € 134.550,--.

¹⁸ Nota aan college van B&W d.d. 20-06-2007.

¹⁹ Raadsvoorstel d.d. 24-07-2006 (No. 14215).

²⁰ Exploitatiebegroting d.d. 20-06-2007.

Voorafgaand aan de besluitvorming in de raadsvergadering van 6 september 2007 hebben alle fracties voorbehoud gemaakt bij het beschikbaar stellen van het krediet²¹. In de raadsvergadering vindt een discussie plaats over de uitgangspunten van de ontwikkeling en exploitatie alsmede de rol van de projectontwikkelaar Provast. Tijdens de raadsvergadering besluit het college het raadsvoorstel in te trekken.

Op 4 oktober 2007 wordt de Poldertoren opnieuw in de raad behandeld. Er is een aangepast raadsvoorstel naar de raad gestuurd²². Het oorspronkelijke raadsvoorstel is als achtergrondinformatie opnieuw toegevoegd.

In deze raadsvergadering worden twee moties ingediend betreffende de informatievoorziening door de wethouder. Om die reden besluit de voorzitter de vaste vervanger van de portefeuillehouder de beantwoording van de vragen te laten doen. De inhoudelijke discussie in de raad betreft hoofdzakelijk de verlichting van de Poldertoren en de mogelijkheid om de exploitatie op afstand te plaatsen.

Het raadsvoorstel wordt – zonder hoofdelijke stemming – vastgesteld voor wat betreft het beschikbaar stellen van het krediet van € 2,6 mln. en de opdracht aan het college om binnen zes maanden de mogelijkheid te laten onderzoeken risico's uit de exploitatie geheel of gedeeltelijk op afstand te zetten.

2.2.8 *Vaststellen van de ORO*

In de eerste stuurgroep na het vaststellen van het krediet overhandigt Provast de door hen ondertekende ORO (31 oktober 2007). Gemeld is dat de gemeente een externe jurist naar het concept ORO heeft laten kijken en de interne jurist nog essentiële opmerkingen heeft²³. Desondanks is deze versie van de ORO in december 2007 door de burgemeester ondertekend.

Met het ondertekenen van de ORO geeft de gemeente opdracht aan Provast voor:

- het uitwerken van het ontwerp (tekeningen, technische omschrijving en berekeningen) tot een bouwplan
- het voor en op naam van de gemeente opdracht geven tot herontwikkeling
- het (doen) voeren van de directie en het vertegenwoordigen van de gemeente ter zake de herontwikkeling van de Poldertoren
- de coördinatie van bouw- en breekwerkzaamheden – en meer in het algemeen – de coördinatie met de feitelijke gebruikers van de Poldertoren
- het voor en op naam verhuren van (delen van) de Poldertoren.

De ORO legt ook kaders vast voor herontwikkeling én exploitatie van de Poldertoren in termen van tijd, geld, kwaliteit en risicoverdeling.

²¹ Verslag raadsvergadering d.d. 06-09-2007.

²² Raadsvoorstel d.d. 25-09-2007.

²³ Stuurgroepverslag d.d. 31-10-2007.

Zo wordt een planning overeengekomen die uitgaat van opening van de Poldertoren in december 2008. Het ontwikkelingsbudget correspondeert met de stichtingskostenraming van Provast (€ 2.520.000,--) en de exploitatieopzet met de versie die door het college in juni 2007 is vastgesteld. De kwalitatieve beschrijving van de herontwikkeling is de bijlage waarin het Voorlopig Ontwerp en de verhuurtekeningen van Thijs Asselbergs/Architectuurcentrale zijn opgenomen²⁴.

In de ORO is een artikel gewijd aan de risico's en aansprakelijkheid. Hierin staat dat de ontwikkelaar de risico's van de gemeente optimaal dient te behartigen en de aansprakelijkheid van de gemeente zo goed mogelijk dient te minimaliseren. Mocht Provast deze verplichting niet nakomen dan is zij aansprakelijk. Eventuele nadelige gevolgen voor de gemeente, zoals waardeveranderingen van de Poldertoren, blijven overigens evenwel voor rekening en risico van de gemeente.

2.2.9 *Vorbereiding van de realisatie/selectie aannemer*

Met het gereedkomen van het ontwerp dient een aannemer geselecteerd te worden. Provast voert deze selectie namens de gemeente uit. In juni 2007 verzoekt Provast de gemeente om af te zien van een openbare aanbesteding, omdat onder andere de marktomstandigheden niet gunstig zijn en het project hiervoor niet geschikt is²⁵. Op voorwaarde dat aan de aanbestedingsregels wordt voldaan, stemt het college in met een meervoudig onderhandse aanbesteding²⁶.

Op basis van bouwkundig DO en installatietechnisch bestek wordt door Provast een uitvraag gedaan. Na voorselectie zijn nog twee bouwkundige en drie installatietechnische aannemers over²⁷. De uiteindelijk geselecteerde aannemer, Koopmans Bouw BV, doet op 13 december 2007 een aanbieding voor de verbouw van de Poldertoren²⁸. Het bedrag waarvoor hij de bouwkundige werkzaamheden aanbiedt is € 1.780.000,--. Dit is € 432.000,-- boven het budget voor de bouwkundige werkzaamheden zoals benoemd in de ORO. In de projectgroep is gemeld dat de onderhandelingen met de aannemer worden gevoerd en de verwachting is dat de te contracteren bouwsom binnen het budget gebracht kan worden²⁹.

²⁴ Bijlage 3 bij ORO: Voorlopig Ontwerp d.d. 28-11-2006 en verhuurtekeningen d.d. 04-06-2007 (Thijs Asselberg / Architectuurcentrale).

²⁵ Memo aan college van B&W d.d. 25-06-2007.

²⁶ Collegebesluit d.d. 20-11-2007.

²⁷ Overleg Provast – Gemeente d.d. 12-11-2007.

²⁸ Inschrijfbegroting Koopmans d.d. 13-12-2007.

²⁹ Projectgroepverslag d.d. 31-01-2008.

Na een bezuinigingsronde wordt met Koopmans overeengekomen om ruim € 200.000 uit de aanbidding te schrappen³⁰. De installatietechnische werkzaamheden worden aan GTI Noord en Veldhuis Elektrotechniek opgedragen. De totale aanneemsom is daarmee € 2.119.565,--, circa € 200.000,-- hoger dan in de ORO is overeengekomen. Er is geen expliciet stuurgroepbesluit aange troffen waarin deze aanneemsom is vastgesteld. Met de ondertekening van de aannemingsovereenkomst door de burgemeester op 10 maart 2008, is deze opdracht aan Koopmans voor dit bedrag formeel. Ook Provast ondertekent de aannemingsovereenkomst³¹.

2.2.10 *Onderzoek naar de exploitatie*

Tegemoetkomend aan de opdracht van de raad, is bij Provast en Lexence advies ingewonnen over de mogelijkheden de exploitatie op afstand te plaatsen. Beide partijen stellen dat het exploitatiemanagement zonder al te veel problemen bij een externe partij is onder te brengen, maar dat het exploitatierisico voor de gemeente in het algemeen niet verandert. Verkoop van de Polder-toren aan een partij die alle risico's van de exploitatie op zich neemt, wordt daarmee ontraden omdat de toren geen courant vastgoedobject is³².

Het college besluit in mei 2008 over de opzet van het op afstand zetten van de exploitatie en hierover de raad te informeren³³. Specifieke keuze daarin is om het eigendom en onderhoud in handen van de gemeente te houden, maar het administratief, technisch en commercieel beheer uit te besteden.³⁴) Het cluster Gebouwen voert een selectie onder partijen die deze vormen van beheer namens de gemeente kunnen uitvoeren. Eind december 2008 is Vastion gecontracteerd om per 1 januari 2009 het administratief en technisch beheer uit te voeren^{35 36}.

2.2.11 *Uitvoeringswerkzaamheden (1)*

Op 26 maart 2008 vindt een feestelijk moment plaats om de start van de uitvoeringswerkzaamheden te markeren. In februari 2008 heeft de eerste bouwvergadering dan al plaatsgehad.

³⁰ Planoptimalisatielijst d.d. 18-02-2008.

³¹ Aannemingsovereenkomst d.d. 10-03-2008.

³² Memo aan stuurgroep d.d. 04-09-2007 (Provast) en Memorandum aan wethouder d.d. 13-03-2008 (Lexence).

³³ Collegebesluit d.d. 20-05-2008 (status onbekend).

³⁴ Nota aan college van B&W d.d. 15-05-2008.

³⁵ Opdrachtverstrekking aan Vastion d.d. 31-12-2008.

³⁶ In de uitvraag stond ook nog commercieel beheer opgenomen, in de offerte van Vastion en opdrachtverstrekking is deze vorm niet aanwezig.

Provast meldt in mei in de projectgroep dat de planning is om de Poldertoren op 1 november 2008 casco op te leveren³⁷. Nog geen maand later constateert de projectgroep dat het spannend wordt om de planning te halen. Het is namelijk de vraag of de huurders hun inrichtingswerkzaamheden tegelijk kunnen uitvoeren³⁸. Bovendien blijkt in het najaar dat huurders geen bouwvergunning hebben gekregen in verband met een niet verleende monumentenvergunning voor de binnenkant van de toren^{39 40}.

2.2.12 *Huurders voor de Poldertoren*

Met de ondertekening van de ORO is een exploitatieopzet vastgelegd. Op dat moment hebben de potentiële huurders Hof van Sonoy, Triade en de VVV al een huuraanbieding van Provast ontvangen en aangegeven onder welke voorwaarden zij een ruimte in de Poldertoren betrekken. Naar aanleiding van de raadscommissievergadering van (16) juni 2008 is de stand van de verhuur vertrouwelijk ter inzage gelegd. De geprognosticeerde huurinkomsten zijn op dat moment € 134.108,--⁴¹.

Provast meldt in september 2008 via een memo aan de stuurgroep de stand van de zaken met betrekking tot de Poldertoren⁴². Daarin staat een overzicht van de huurders en de status van de contractvorming. Provast verzoekt de stuurgroep de 'huurdersmix' vast te stellen. Het college neemt ditzelfde besluit op 23 september, waarmee ook wordt vastgelegd om de 2^e verdieping als kantoorruimte te verhuren (aan ACF B.V.). Dit besluit is expliciet gevraagd, omdat het college op 17 juni 2008 een huurdersprofiel heeft vastgesteld met bij voorkeur publiekstrekkende functies. Daarbij is, zo stelt de nota aan het college, voorbij gegaan aan de eerdere opdracht aan Provast om zonder enige beperkingen, weliswaar met instemming van de eigenaar van het gebouw, de ruimte volgens het bij de ORO behorende exploitatieoverzicht te verhuren⁴³. Hiermee komt het eerdere collegebesluit over het huurdersprofiel te vervallen.

2.2.13 *Extra investering (1)*

Met de vastgestelde huurdersmix zijn in september 2009 de verwachte huurinkomsten hoger dan de prognose uit de ORO. Dit biedt de mogelijkheid om binnen de exploitatieopzet € 250.000,-- extra te investeren.

³⁷ Projectgroepverslag d.d. 14-05-2008.

³⁸ Projectgroepverslag d.d. 26-06-2008.

³⁹ Projectgroepverslag d.d. 03-09-2008.

⁴⁰ De onderzoekers hebben niet kunnen achterhalen welke partij verantwoordelijk was voor de aanvraag van deze vergunning.

⁴¹ Poldertoren Emmeloord verhuurstand (bijlage bij e-mail projectleider d.d. 19-06-2008).

⁴² Memo aan de stuurgroep d.d. 11-09-2008 (Provast).

⁴³ Nota aan B&W d.d. 18-09-2008 (No. 16109).

Een bestemming is daarvoor gevonden; er zijn drie verzoeken voor een extra investering in het casco binnengekomen: voor de VVV, Hof van Sonoy en de gemeentelijke (trouw)zaal, de '10e verdieping'⁴⁴. Een bezoek van het college aan de Poldertoren legt de verschillende verwachtingen over de kwaliteit van de afwerking van de Poldertoren bloot. In de stuurgroep wordt gemeld dat het college verbaasd heeft dat het wel erg casco is. Provast houdt echter vast aan de bestaande afspraken met de gemeente en de huurders en stelt dat dit overeenkomt met de afgesproken casco-oplevering.

In oktober 2008 is een raadsvoorstel voorbereid om extra krediet te vragen, hoofdzakelijk voor de investering in het 'casco plus'. In de eerste nota aan B&W is gemeld dat de keuze voor het huurdersprofiel financiële consequenties heeft voor de investering en de exploitatie. Er zijn twee varianten voorgelegd, waarbij de voorkeursvariant uitgaat van de ambities die de gemeente beoogt met het centrum en in het bijzonder de Poldertoren. Dit houdt een gewijzigd huurdersprofiel in, maar ook een benodigde investering van € 799.850,--, verdeeld in de posten bouwkundig en installatie, inrichting Poldertoren en BTW-component in totale stichtingskosten⁴⁵.

Het college besluit op 18 november 2008 voor een lager bedrag een krediet aan de raad te vragen⁴⁶. In het voorstel dat uiteindelijk naar de raad gaat, is het bedrag nog lager. Een krediet van € 510.513,-- wordt gevraagd, bestaande uit de hoofdposten:

- financiële bijdrage aan VVV en stichting Nieuwland (€ 86.546,--) voor de eenmalige kosten die beide organisaties moeten maken ten behoeve van de inrichting en verhuizing in de Poldertoren. Dit bedrag wordt gedekt uit de reserve beleidsplan;
- bouwkundige aanpassingen en installaties (€ 396.748,--) voor de casco plus voorzieningen voor de kelder, begane grond (VVV), 1^e verdieping (stichting Nieuwland), 4^e verdieping (installatieruimte) en 5^e verdieping (gemeente). Dekking moet plaatsvinden binnen de vastgoedexploitatie van de Poldertoren, maar wordt gerealiseerd door de extra toeristenbelasting (ten gevolge van een verhoging) als inkomsten mee te nemen;
- kosten voor BTW die in de stichtingskosten moeten worden meegenomen omdat niet bekend is of de huurder van de kelder kan opteren voor BTW-belaste verhuur (€ 27.219,--)⁴⁷.

De gemeenteraad keurt op 18 december 2008 het aanvullende krediet voor de Poldertoren goed.

⁴⁴ Memo aan de stuurgroep d.d. 11-09-2008.

⁴⁵ Nota aan B&W d.d. 09-10-2008 (No. 17345).

⁴⁶ Collegebesluit d.d. 18-11-2008 (No.19607).

⁴⁷ De nota aan B&W d.d.09-10-2008 ging nog uit van een BTW nadeel van € 296.556,--.

In het raadsvoorstel is ook een paragraaf gewijd aan de exploitatieopzet. Deze is op een aantal onderdelen gewijzigd. Meest relevant zijn de hogere huurinkomsten (dan in de ORO voorzien) en de subsidiebijdrage voor stichting Nieuwland (€ 29.500,--).

2.2.14 Oplevering van de Poldertoren (casco)

De projectorganisatie laat in oktober 2008 aan de raad weten dat de bouwkundige oplevering van de Poldertoren op 1 december 2008 gepland staat⁴⁸. Begin december is via hetzelfde kanaal gemeld dat de verbouwing van de Poldertoren meer voeten in aarde heeft dan verwacht en de oplevering is uitgesteld, tot teleurstelling van de nieuwe huurders⁴⁹.

Op 26 november en 3 december 2008 vinden bouwkundige opnamen plaats in de Poldertoren ten behoeve van ingebruikname en terbeschikkingstelling aan huurders van specifieke ruimten. In januari en februari 2009 vinden de opnamen plaats van de gehele Poldertoren (inclusief restpunten van de ingebruikgenomen ruimten). Het resultaat hiervan is een proces verbaal van oplevering (bouwkundige werkzaamheden), inclusief een opleverlijst van bouwkundige werkzaamheden en een lijst met nagekomen punten door de gemeente⁵⁰. Dit proces verbaal wordt ondertekend door Provast en de aannemer. Dit document is niet ondertekend door een vertegenwoordiger van de gemeente (cluster Gebouwen). Eind februari 2009 vindt ook de oplevering plaats van de werktuigbouwkundige werkzaamheden (GTI). Dit proces verbaal van oplevering is wel ondertekend door de gemeente⁵¹.

De discussie over de oplevering en de verwerking van de restpunten zet de verhouding tussen de gemeente en Provast op scherp, zeker nu huurders klachten uiten. In de stuurgroep is vastgesteld dat duidelijke afspraken nodig zijn met de beheerder (Vastion) over het casco en het casco plus⁵². Ondertussen vindt onder aansturing van Provast de verbouwing van de toiletgroep plaats, doch wordt deze in opdracht van de gemeente uitgevoerd.

Ondertussen is door Provast een plan gemaakt voor de inrichting van de '10^e verdieping'. Van de gemeente ontvangt Provast de opdracht om voor € 70.000,-- de inrichting van deze ruimte te verzorgen, met het doel deze werkzaamheden af te ronden voor de opening van de Poldertoren op 20 juni 2009⁵³.

⁴⁸ Memo Emmeloord Centrum (28) d.d. 29-10-2008.

⁴⁹ Memo Emmeloord centrum (29) d.d. 04-12-2008.

⁵⁰ Proces verbaal van oplevering d.d. 18-02-2009 inclusief twee bijlagen.

⁵¹ Proces verbaal van oplevering d.d. 25-02-2009, inclusief een bijlage.

⁵² Projectgroepverslag d.d. 08-04-2009.

⁵³ Opdrachtverstrekking aan Provast d.d. 13-05-2009.

De overschrijding van het budget die deze kosten teweegbrengt, zou terug te verdienen zijn door zaalhuur te innen, zo wordt besproken in de projectgroep⁵⁴.

2.2.15 *Afbouwwerkzaamheden*

Met het krediet voor de afbouw beschikbaar, besluit het college in februari 2009 om een deel van de uitvoeringswerkzaamheden te laten uitvoeren door de aannemers die de Poldertoren in eerste instantie hebben verbouwd⁵⁵. Het cluster Gebouwen heeft hierin een leidende rol: zij doet de bouwaanvraag, heeft contact met de huurders (VVV, stichting Nieuwland, ACF B.V.) over de specificaties en voert de bouwbegeleiding uit namens de gemeente.

Onder leiding van de gemeente vindt in de periode van mei 2008 tot juni 2009 gestructureerd huurdersoverleg plaats. Tijdens de eerste bijeenkomsten is de verantwoordelijk wethouder voorzitter van de vergadering, vanaf 1 januari 2009 neemt Vastion deze rol waar. De gebouweigenaar (cluster Gebouwen), Provast en de huurders zijn vertegenwoordigd. Terugkerende agendapunten in het huurdersoverleg zijn de oplevering van het casco, de oplevering van het casco plus, de status van het huurcontract met stichting Nieuwland (t.b.v. het Nieuwland Erfgoed Centrum in de Poldertoren) en de uitvoering van de terreininrichting.

In maart 2009 vinden diverse werkzaamheden in de Poldertoren tegelijk plaats. Het huurdersoverleg spreekt van een chaos. Inhoudelijke knelpunten als de moeilijke beheersbaarheid van de toegangscontrole en lekkages komen aan het licht.

Omdat het tekenen van het huurcontract met stichting Nieuwland afhankelijk is van de gemeentelijke toezeggingen voor de subsidie, is pas in april duidelijk dat het Nieuwland Erfgoed Centrum zich definitief zal vestigen in de Poldertoren⁵⁶. De wethouder voert de gesprekken met stichting Nieuwland over de komst naar de Poldertoren en de benodigde subsidie.

Er treedt vertraging op in zowel de oplevering van het casco als de oplevering van de gebruiksgereede Poldertoren (casco plus). De terreininrichting laat door de vertraagde verhuizing van het CWI ook langer op zich wachten⁵⁷. Mede hierdoor wordt op voorstel van de wethouder besloten de huurpenningen pas per 1 mei 2009 te innen.

⁵⁴ Projectgroepverslag d.d. 08-04-2009.

⁵⁵ Notitie A. Verhagen d.d. 21-11-2011.

⁵⁶ Overleg huurders Poldertoren d.d. 08-04-2009.

⁵⁷ Overleg huurders Poldertoren d.d. 04-03-2009.

2.2.16 *Extra investering (2)*

Voor de inrichting van de Poldertoren dient de gemeente eind 2008 een subsidieaanvraag in bij de provincie Flevoland⁵⁸. De aanvraag betreft een bedrag van € 930.8822,--, voornamelijk bedoeld voor de afbouw en inrichting van specifieke ruimten in de Poldertoren. Op 1 mei 2009 laten Gedeputeerde Staten weten 50% van het aangevraagde subsidiebedrag te zullen uitkeren.

De verwachte uitkering van de subsidie geeft in april 2009 aanleiding voor het college om de raad te informeren en een krediet van € 561.750,-- aan te vragen⁵⁹. Dit extra benodigde budget is als volgt opgebouwd:

- veiligheidsvoorzieningen en aanvullende bouwkundige voorzieningen (€ 94.000,--)
- extra investering in voegwerk en raampartijen zuidwestzijde (€ 120.000,--)
- inrichting plein (€186.000,--), inrichting museum Nieuwland Erfgoed Centrum en figurenomloop (€ 121.000,--)
- overige kosten en onvoorzien (€ 40.750,--).

Dekking vindt plaats uit het subsidiebedrag en de vastgoedexploitatie. Een deel van het subsidiebedrag wordt echter ingezet om de – in 2008 verhoogde – toeristenbelasting neerwaarts bij te stellen, zodat het resterende bedrag (€ 189.213,--) binnen de vastgoedexploitatie opgevangen is. De gemeenteraad stemt op 28 mei 2009 unaniem in met het krediet⁶⁰.

2.2.17 *Opening van de Poldertoren*

De feestelijke opening van de Poldertoren vindt plaats op 20 juni 2009. Op die datum is de Poldertoren exact 50 jaar oud.

In de maanden na de opening van de Poldertoren is in de stuurgroep respectievelijk projectgroep nauwelijks gesproken over de Poldertoren. Eén van de onderdelen die nog opgeleverd moet worden is de 10^e verdieping. In de stuurgroep van 17 februari 2010 is gemeld dat de oplevering hiervan op korte termijn zal geschieden.

De dag voor de stuurgroep, op 16 februari, vindt een bijeenkomst plaats waar de afronding van het project Poldertoren is besproken. Aanwezig zijn de gemeente (cluster Gebouwen), Provast en de aannemer.

⁵⁸ Subsidie in kader van Plattelands Ontwikkeling Programma (POP2).

⁵⁹ Raadsvoorstel d.d. 28-04-2009 (No. 9478).

⁶⁰ Verslag raadsvergadering d.d. 28-05-2009.

Belangrijk onderwerp is de lopende discussie tussen de gemeente en Koopmans over het meer- en minderwerk⁶¹. De impasse heeft erin geresulteerd dat de gemeente niet voornemens is de laatste onderhoudstermijn (ad € 27.703) aan Koopmans te voldoen. Tijdens deze bijeenkomst is een verrekening van de kosten overeengekomen, waarna de gemeente een bedrag van € 24.031,-- aan Koopmans dient te voldoen⁶². Provast meldt dat met deze afrekening en de overdracht van de garantiedocumenten het project wat hen betreft is afgerond⁶³. In de stuurgroep is gemeld dat op de financiële kant een klap is gegeven⁶⁴.

2.3 Exploitatie van de Poldertoren

Met de inhuizing van de diverse huurders en de afgesproken termijn van 1 mei 2009 vanaf wanneer huurpenningen geïnd zullen worden, start de exploitatiefase. Vastion is namens de gemeente verantwoordelijk voor het technisch en administratief beheer.

2.3.1 Subsidie voor het Nieuw Land Erfgoedcentrum

In april 2009 vraagt de stichting Nieuwland bij de gemeente een subsidie aan voor de inrichting van het Nieuwland Erfgoed Centrum (investeringssubsidie) en een budgetsubsidie om de jaarlijkse kosten voor huisvesting in de Poldertoren te dekken⁶⁵. Het college besluit om deze investeringssubsidie (ad € 69.000,--) toe te kennen, evenals de structurele activiteitsubsidie om de huisvestingskosten (huur, servicekosten, schoonmaakkosten, energiekosten, belasting etc.) op te vangen⁶⁶. Afrekening vindt plaats op basis van werkelijk gemaakte kosten.

In de vastgestelde exploitatieopzet (raadsbesluit eind december 2008) is reeds een bedrag van € 29.500,-- opgenomen als subsidie voor het Nieuwland Erfgoed Centrum. Met het collegebesluit is deze inkomstenpost formeel gemaakt. Weliswaar met de opmerking dat, indien deze subsidiebijdrage onvoldoende blijkt te zijn, het tekort binnen de totale vastgoedexploitatie van de Poldertoren wordt opgevangen⁶⁷.

⁶¹ In deze discussie zijn de gemeente en Koopmans de contractpartijen en behartigt Provast formeel het belang van de gemeente. Desondanks leidt deze situatie ook tot discussie tussen de gemeente en Provast.

⁶² Verslag bijeenkomst afronding Poldertoren d.d. 16-02-2010.

⁶³ E-mail J. Thomas aan P. Smitsaert d.d. 18-03-2010.

⁶⁴ Stuurgroepverslag d.d. 17-02-2010.

⁶⁵ Brief subsidiebesluit aan NLE d.d. 15-12-2009.

⁶⁶ Collegebesluit d.d. 15-12-2009 (No. 24112).

⁶⁷ Nota aan B&W d.d. 14-11-2009.

2.3.2 *Problemen met de gevel (1)*

Al tijdens de uitvoeringsfase onder leiding van Provast zijn de gevels onderzocht om de oorzaak van de vochtdoorslag te vinden. Koopmans biedt een offerte aan om de problemen te verhelpen, maar de gemeente besluit deze opdracht niet te verstrekken. Pas op 4 augustus 2009 geeft de gemeente de opdracht om het voegwerk te herstellen aan Geurtsen/Robuflex. De werkzaamheden zijn echter stilgelegd wegens complicaties⁶⁸. Bovendien meldt het cluster Gebouwen, in wiens opdracht de herstelwerkzaamheden plaatsvinden, dat voor volledige uitvoering een extra krediet benodigd is van € 75.000,--. Het college vraagt in een wijziging van de programmabegroting 2009 een krediet van € 75.000,-- voor uitvoering van extra voeg- en reparatiewerkzaamheden, om de gebreken aan de gehele gevel te herstellen en alle gevels te hydrofoberen. De dekking hiervan vindt plaats binnen de vastgoedexploitatie⁶⁹.

2.3.3 *Opzegging huurovereenkomst ACF B.V.*

ACF B.V. heeft in oktober 2008 een huurovereenkomst getekend, maar de gehuurde ruimte niet in gebruik genomen. In november 2009 richt het bedrijf zich tot de gemeente (in de persoon van de burgemeester) met het verzoek om een betalingsregeling overeen te komen⁷⁰. Ondanks bemiddeling van de burgemeester, zegt ACF B.V. haar huurcontract per direct op⁷¹. Zij baseert zich daarbij op de ontbindende voorwaarden in haar huurovereenkomst. De gemeente is echter van mening dat deze clause niet van toepassing is en wijst dit verzoek per brief af⁷². Hoewel ACF B.V. diverse malen haar huurverplichting voldoet, blijft Vastion geconfronteerd worden met achterstallige huur en discussie over de oplevering⁷³. Een juridische toets concludeert dat – gegeven de bewuste bepaling over de ontbinding van het huurcontract als de bebouwing op de Deel niet volgens het ontwikkelingsplan/de SOK zal worden gerealiseerd – de gemeente ACF B.V. niet tot het einde van het huurcontract (2019) aan haar contract kan houden⁷⁴. Aangezien het contract met ACF B.V. een huurprijsgarantie van bijna € 200.000,-- garandeerde, leidt opzegging van het huurcontract tot een tekort in de exploitatie van de Poldertoren, zo vermeldt de nota. Over de huurachterstand en de wens van ACF B.V. tot beëindiging van het huurcontract vindt een gesprek plaats tussen de directie van ACF B.V., de burgemeester en gemeentesecretaris⁷⁵.

⁶⁸ Notitie A. Verhagen d.d. 21-12-2011.

⁶⁹ Slotwijziging programmabegroting 2009 d.d. 10-11-2009.

⁷⁰ Brief ACF B.V. aan college van B&W d.d. 09-11-2009.

⁷¹ Brief ACF B.V. aan het college van B&W d.d. 04-12-2009.

⁷² Brief van het college van B&W aan ACF BV d.d. 10-12-2009.

⁷³ Brief Vastion aan gemeente d.d. 22-06-2010.

⁷⁴ Nota aan B&W d.d. 30-07-2010 (No. 14424).

⁷⁵ Brief van college van B&W aan ACF B.V. d.d. 10-12-2010.

In haar schrijven van 19 januari 2011 meldt het college van B&W dat zij alsnog heeft besloten de huurovereenkomst met ACF B.V. met terugwerkende kracht per 1 januari 2011 te ontbinden⁷⁶.

2.3.4 *Problemen met de gevel (2)*

Vastion, de beheerder van de Poldertoren namens de gemeente, ontvangt in het weekend van 23 oktober 2010, klachten van huurders over lekkages. Hij maakt hiervan foto's en deelt die met de projectleider Poldertoren. Diverse bouwkundige werkzaamheden vinden plaats, maar uit de opdrachtverstrekkingen in het dossier is niet af te leiden wanneer welke werkzaamheden hebben plaatsgevonden.

2.3.5 *Afronding werkzaamheden Provast*

In september en november 2010 vindt meermaals discussie plaats in de stuurgroep over de oplevering van de 10^e verdieping. De interne huurder – de gemeente zelf – kan zich niet vinden in de staat waarin deze ruimte verkeert⁷⁷. Dat het resultaat niet voldoet aan de gestelde verwachtingen van de inrichting, wordt op 7 januari 2011 door de directeur Projecten per brief nogmaals bevestigd⁷⁸. Omdat de gemeente verwacht zelf aanzienlijke investeringen in de ruimte te moeten doen, stelt zij voor de laatste betalingstermijn van Provast hiervoor te benutten. In de briefwisseling tussen de gemeente en Provast is dit voorstel nader ingevuld en overeengekomen. De gemeente constateert dat hiermee de kwestie in goed overleg is afgerond en de samenwerking tussen Provast en de gemeente voor wat betreft de Poldertoren is beëindigd⁷⁹.

2.3.6 *Vertrouwelijke toelichting in de raad*

Met de Poldertoren meer dan anderhalf jaar in gebruik, ziet het college zich genoodzaakt, gezien de vele gebeurtenissen met de Poldertoren sinds de opening, de raad over de voortgang te informeren. In de vertrouwelijke themaraad op 14 maart 2011 is een korte terugblik gegeven op de herontwikkeling, en zijn de meest ingrijpende bouwkundige knelpunten en de stand van de verhuur toegelicht. De voortgangsnotitie gaat ook in op de financiële situatie⁸⁰. Geconstateerd is dat de verkregen subsidie per saldo geen financieel effect heeft.

⁷⁶ Brief 21 juli 2010 (niet ondertekend).

⁷⁷ Stuurgroepverslag d.d. 29-09-2010.

⁷⁸ Brief van gemeente (ambtelijk opdrachtgever / directeur Projecten) aan Provast d.d. 07-01-2011.

⁷⁹ Brief van Provast aan gemeente d.d. 16-02-2011 en brief van gemeente aan Provast d.d. 27-04-2011.

⁸⁰ Memo aan de raad d.d. 02-03-2011, uitgereikt in vertrouwelijke themaraad d.d. 14-03-2011 (No. 3458).

Ook laat het college weten dat in de huidige vastgoedexploitatie een aantal parameters is gehanteerd die anno maart 2011 en de markt van dat moment niet reëel en marktconform zijn. Ten slotte heeft het huidige huurdersprofiel consequenties voor de exploitatie. Met deze constatering is besluitvorming in de raad in mei 2011 aangekondigd, waarbij een herziene vastgoedexploitatie en een strategie voor de commerciële invulling van de Poldertoren zal worden gepresenteerd.

2.3.7 *Scenario's voor de toekomst*

Het collegevoorstel dat in de raad van 26 mei 2011 ter besluitvorming voorligt, steekt allereerst in op het vaststellen van de gemeentelijke ambitie voor de Poldertoren⁸¹. Het college stelt de (secundaire) ambitie voor om de Poldertoren te behouden als markant uitkijkpunt met een hoogwaardige uitstraling en kwaliteitsniveau en met een economisch sterk toegevoegde waarde. De actuele stand van de herontwikkeling Poldertoren is in bouwkundig, economisch en financieel opzicht toegelicht. Bovendien is in het raadsvoorstel een aantal oorzaken genoemd van de actuele stand. Dit zijn:

- ontbreken eenduidige en sterke ambitie;
- uniek herontwikkelingsproject;
- opdracht aan Provast;
- kwaliteitsniveau sluit niet aan bij huurniveau;
- beperkte vraag naar te huren ruimte.

De gemeente heeft een extern bureau een benchmarkonderzoek laten doen naar acht herontwikkelde watertorens. Deze benchmark is als bijlage bij het raadsvoorstel gevoegd. De resultaten van deze benchmark geven richting aan de scenario's die aan de raad worden voorgelegd: een nulscenario (1), een publiek-maatschappelijk scenario (2), een commercieel scenario (3) en verkoop (4). Elk scenario is getoetst op gewenste kwaliteit, toegevoegde economische waarde en financieel resultaat. In de beoordeling krijgen slechts de scenario's 3 en 4 een redelijke score.

Op voorstel van het college neemt de raad het besluit om deze twee scenario's uit te werken⁸².

2.3.8 *Besluit over doorexploiteren van de Poldertoren*

Voorafgaand aan het meest recente besluit van de raad inzake het dossier Poldertoren, is de raad wederom vertrouwelijk geïnformeerd tijdens een themaraad (12 maart 2012). Het raadsvoorstel is allereerst in de raadscommissie besproken op 24 mei jl.

⁸¹ Raadsvoorstel d.d. 12-04-2011 (No. 6103).

⁸² Raadsbesluit d.d. 26-05-2011 (No. 6103).

In aangepaste vorm is het raadsvoorstel in de raad van 28 juni 2012 bekrachtigd⁸³. Doel van het besluit is om het kader vast te stellen waarmee de Poldertoren tot een toekomstbestendige exploitatie kan komen.

Het raadsvoorstel geeft een terugblik op de bouwkundige ingrepen en complexe oplossing om een acceptabele waterdichtheid te realiseren waarmee een langjarige vastgoedexploitatie mogelijk is⁸⁴. De bouwkundige gebreken hebben ook tot economische schade geleid. Schade zoals misgelopen huurpenningen, hoge energielasten, ad hoc herstel van gebreken en noodzakelijke aanpassingen. De gemeente onderzoekt de juridische mogelijkheden om de schade te verhalen op de ontwikkelaar, en bevestigt dat minnelijk overleg plaatsvindt tussen partijen om een rechtsgang te voorkomen.

Om alsnog te voldoen aan het oorspronkelijke uitgangspunt – een budgetneutrale exploitatie – is een eenmalig krediet nodig van € 1.059.996,--. Dit bedrag bestaat onder meer uit projectleidingskosten, aanloopverliezen, bouwkosten en onderzoekskosten. Per direct is een krediet van € 222.500,-- nodig voor de juridische afwikkeling, de onderzoekskosten en kosten voor de projectleiding.

De raad besluit om de Poldertoren door te exploiteren, indien voldaan wordt aan de volgende randvoorwaarden:

- er een ontwikkelende bouwer is gevonden die zich meerjarig, bijvoorbeeld 10 jaar, committeert aan het groot onderhoud en het omschreven conditiebehoud voor die periode;
- onderzoek door een externe onafhankelijk deskundige (bijvoorbeeld TNO bouw) heeft aangetoond dat de gekozen bouwkundige oplossing een stabiele exploitatie op grond van de bouwkundige staat mogelijk maakt;
- er overeenstemming is met zittende huurders en er contracten zijn gesloten met nieuwe huurders waardoor 70% van de beoogde verhuuropbrengsten meerjarig (tenminste 5 jaar) zeker gesteld is. De absolute hoogte van dit percentage zal blijken bij het vaststellen van de vastgoedexploitatie. De taakstellende huuropbrengsten op basis van de huidige inschattingen zijn af te lezen in de ter inzage liggende stukken bij de griffie;
- de aanneemsom + groot onderhoudskosten samen de geraamde bedragen niet met meer dan 10% overschrijden;
- de onderhoudskosten op een redelijke wijze verdeeld kunnen worden onder de huurders;
- er vensters toegevoegd kunnen worden.

Als één van deze elementen niet wordt bewerkstelligd, verplicht het college zich het besluit te heroverwegen en een hernieuwd besluit aan de raad voor te leggen.

⁸³ Raadsbesluit d.d. 28-06-2012 (No. 9116), niet herleidbaar of dit op alle punten is vastgesteld.

⁸⁴ Raadsvoorstel d.d. 06-06-2012 (No. 9116).

Toegezegd wordt dat via de nieuwsbrief de raad periodiek geïnformeerd wordt.

Met het gevraagde krediet, in eerste instantie van € 222.500,-- voor de periode tot het raadsbesluit, zal het team Directieprojecten van de gemeente voor de jaren 2012 t/m 2015 de randvoorwaarden van de herontwikkeling monitoren. Van een overdracht van de Poldertoren naar beheer is pas sprake als een stabiele exploitatie aanwezig is. Het college is voornemens om de invulling van de randvoorwaarden in 2012 af te ronden. Als daaraan is voldaan wordt de raad een vastgoedexploitatie aangeboden. Pas wanneer deze als kader wordt vastgesteld, wordt het bouwkundig herstel uitgevoerd.

2.3.9 *Onderzoek naar de Poldertoren*

In november 2011 meldt de gemeentesecretaris aan het college dat een Plan van Aanpak is opgesteld voor een intern onderzoek naar het proces van aankoop, verbouw en exploitatie van de Poldertoren. Met besluitvorming in het directieteam is het onderzoek dan reeds gestart. Begin januari 2012 is dit vertrouwelijke onderzoek naar het college verzonden. De gemeentesecretaris stuurt het kabinetstuk 'Aanvullende informatie naar aanleiding van Intern Onderzoek Poldertoren' op 14 februari aan het college.

Op 24 mei 2012 neemt de raad het initiatiefvoorstel van de fracties van de PvdA en de PvvP aan om de rekenkamercommissie te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de Poldertoren.

3 Analyse en bevindingen

Het normenkader zoals weergegeven in bijlage 2 heeft als leidraad gediend voor de analyse. Aan de hand van de structuur van het normenkader zijn de onderzoeksvragen beantwoord. Deze zijn hieronder weergegeven. Navolgend komen vier onderzoeksthema's aan de orde:

- kaderstelling
- inrichting van de herontwikkeling en exploitatie
- uitvoering van de herontwikkeling en exploitatie
- sturing.

3.1 Kaderstelling

In dit onderzoek is gekeken naar de kaders die de gemeenteraad bij de start van de herontwikkeling van de Poldertoren heeft gesteld. In eerste instantie betreft dit het moment van aankoop van de Poldertoren door de gemeente. Vervolgens is bij de kredietaanvraag voor de herontwikkeling nadere invulling aan het initiële kader gegeven.

Voorafgaand aan de herontwikkeling en exploitatie van de Poldertoren zijn nauwelijks expliciete kaders gesteld door de raad. Ook was geen scherp gedefinieerd bestaande kader aanwezig voor soortgelijke ontwikkelingen en de wijze van risicobeheersing.

A.1 Er is geen sprake geweest van een heldere ontwikkelingsstrategie, gevolgd door een strategie voor verwerving

- A.1.1 De verwerving van de Poldertoren door de gemeente heeft het karakter van een impulsaankoop. De kans deed zich voor om de toren van Vitens te kopen, maar dit is niet ingebed in een duidelijke ontwikkelingsstrategie voor de toren na het moment van aankoop. Betrokkenen geven aan dat een 'onverklaarbare' maar breed gedragen drang bestond om de Poldertoren te verwerven, zowel in het college als in de raad. Dit is niet zozeer gemotiveerd vanuit een gewenste ontwikkeling, maar vanwege de mogelijkheid om ongewenste ontwikkelingen tegen te kunnen houden door het bezit van de toren. 'Grip' is een veelgebruikte term. De vraag of eigendom het meest geëigende middel is om dit doel te bereiken, is niet aangetroffen in de overwegingen.
- Dit is in de gevoerde gesprekken unaniem bevestigd. Een nota aan B&W vermeldt dat zowel Vitens als STEP de gemeentelijke stelling onderschrijven dat de Poldertoren niet in handen mag vallen van 'functieveranderende opportunisten'⁸⁵.

⁸⁵ Nota aan B&W d.d. 27-07-2004.

A.1.2 Vitens wenst een marktconforme prijs voor de Poldertoren te ontvangen. Op basis van een taxatierapport⁸⁶ en referentieprijzen heeft zij de verkoopwaarde bepaald. Beide partijen komen een lagere prijs overeen dan aanvankelijk gevraagd is door Vitens. De gemeente neemt de toren over in de dan actuele staat van onderhoud. Er is geen aanleiding gezien om een diepgaand bouwkundig onderzoek naar de staat van dit onderhoud uit te voeren. De kosten van groot onderhoud zijn buiten de exploitatieopzet gehouden, maar opgenomen in de programmabegroting. Er is geen beleidskader/bsliskader te herleiden op basis waarvan te beoordelen is of de gemeente een redelijke prijs heeft betaald voor de Poldertoren in relatie tot de kwaliteit van het aangekochte object.

A.1.3 Projectontwikkelaar Provast lijkt een vanzelfsprekende rol te hebben tijdens de periode van verwerving. Ook zij adviseert de gemeente de Poldertoren te kopen om grip te houden op ontwikkelingen in het gebied. Dat Provast vervolgens de opdracht krijgt om de planvorming van de Poldertoren te gaan uitvoeren, lijkt geen van de betrokkenen te hebben verbaasd. Zowel gemeente als Provast beschouwde dit als een logische stap, gegeven de bestaande contractrelatie voor het project Emmeloord Centrum, de getoonde ervaringen van de ontwikkelaar en het vertrouwen dat dat uitstraalde. De tot dan toe ontbrekende ontwikkelingsstrategie wordt met de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) wel vastgelegd: op hoofdlijnen zijn wederzijdse taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en risico's gedefinieerd.

A.2 De raad heeft bij aanvang nauwelijks expliciete kaders gesteld aan de herontwikkeling en exploitatie van de Poldertoren

A.2.1 In de raad blijkt brede steun aanwezig om de Poldertoren te verwerven. Ook hier speelt het argument dat de gemeente niet vaak de kans krijgt zo'n markant gebouw in de stad te verwerven. Hoewel er zorgen bestaan over de niet opgenomen kosten van onderhoud, zijn in het besluit geen extra voorwaarden verbonden aan de herontwikkeling. In hoeverre sprake was van tijdsdruk om dit besluit te nemen, bijvoorbeeld omdat andere partijen de Poldertoren zouden willen kopen, is tijdens het onderzoek niet vastgesteld (op basis van documenten dan wel op basis van gevoerde gesprekken).

A.2.2 Bij het voorstel tot aankoop is slechts één expliciet kader geformuleerd: de exploitatie van de Poldertoren moet budgetneutraal zijn. De consequenties van dit uitgangspunt op de inrichting van de herontwikkeling (investeringsproject) en de exploitatie zijn daarbij niet expliciet gemaakt. De rekenkamercommissie constateert dat op voorhand niet getoetst is of dit uitgangspunt voor de Poldertoren ook daadwerkelijk realiseerbaar was én of de consequentie van dit uitgangspunt door alle gremia is overzien of te over is geweest.

⁸⁶ Ten Hag bedrijfsmakelaar d.d. 05-07-2004.

A.2.3 Met het besluit een krediet van € 2,6 mln. te verstrekken in oktober 2007 heeft de raad nadere invulling gegeven aan het kader van de exploitatie. Op dat moment ligt een sluitende exploitatieopzet voor, met bijbehorende investeringskostenraming. Met de vaststelling van de exploitatie bepaalt de raad impliciet het huurdersprofiel om deze exploitatie te realiseren, maar ook andere parameters zoals het risico op leegstand. Hoewel in de raad vragen zijn gesteld over deze parameters, stelt de rekenkamercommissie zich de vraag of de raad zich bewust is geweest van de mogelijke consequenties (risico's) in deze exploitatieopzet.

A.3 Door de raad gestelde kaders aan risicobeheersing zijn summier of ontbreken

A.3.1 Bij aanvang van het project in 2005, zijnde het besluit over de aankoop van de Poldertoren, zijn geen – anders dan de wettelijke – kaders gesteld aan informatievoorziening door het college aan de raad. De periodieke memo's van het project Emmeloord Centrum aan de raad verschijnen op dat moment nog niet. Ook bij de tussentijdse aanscherping van de kaders (zoals bij het besluit over het investeringskrediet), is geen concreet besluit genomen over de informatievoorziening. Anderzijds is, waar het zorgvuldigheid in de informatievoorziening aangaat, met de moties betreffende het functioneren van de wethouder een krachtig signaal gegeven aan het college om beter geïnformeerd te worden.

A.3.2 Door het project Emmeloord Centrum zijn periodieke memo's aan de raad gestuurd, waarin de Poldertoren meestal is behandeld. Met zekere regelmaat maar met beperkte diepgang is de raad op de hoogte gehouden van de voortgang. Het middel van de vertrouwelijke themaraad over dit onderwerp is ten minste tweemaal ingezet om de raad te informeren. De rekenkamercommissie heeft niet eenduidig kunnen vaststellen in hoeverre dit voldoende is geweest danwel (openbare) verslagen van deze bijeenkomsten niet voorhanden zijn gebleken.

A.3.3 Door de raad zijn geen expliciete kaders gesteld voor de risicobeheersing van de herontwikkeling en de exploitatie van de Poldertoren. Dit betekent overigens niet dat in de raad niet inhoudelijk over risico's is gesproken. Het betekent wel dat de raad, op basis van de verstrekte informatie, geen gestructureerde en volledige risico-inschatting heeft kunnen maken. Het uitgangspunt van een budgetneutrale exploitatie kan als een beheersmaatregel gezien worden om het exploitatierisico te beperken. Ook de opdracht aan het college om te onderzoeken of de exploitatie in het geheel of gedeeltelijk op afstand kon worden geplaatst, was gemotiveerd vanuit een risicoafweging. Deze maatregelen zijn ad hoc tot stand gekomen, zoals uit de gevoerde gesprekken is gebleken en niet volgens een zekere gemeentelijke/beleidsmatige structuur voor risicobeheersing.

Ook zijn er geen eisen gesteld aan de gestructureerde allocatie van alle gemeentelijke risico's bij dit project. Daarbij lag de nadruk veeleer op de exploitatie dan op het investeringsproject.

3.2 Inrichting van de herontwikkeling en exploitatie

Met de aankoop van de Poldertoren en het kader van budgetneutrale exploitatie was het aan de projectorganisatie in samenwerking met de gemeentelijke lijnorganisatie om invulling te geven aan deze kaders. In de analyse en bevindingen is een onderscheid gemaakt tussen de herontwikkeling- (bestaande uit de planvorming en realisatie) en de exploitatiefase.

De kaders van raad zijn door zowel de projectorganisatie als de ambtelijke organisatie slechts op hoofdlijnen vertaald naar een investeringsproject (de herontwikkeling) en een exploitatieopzet. Het contract met de ontwikkelaar, de ORO, is daarbij het juridisch kader. Van een professionele projectopzet in termen van projectmatig werken, financiële governance en risicobeheersing echter geen sprake.

B.1 De gemeentelijke kaders voor uitvoering van projecten zijn beperkt herkenbaar in de herontwikkeling van de Poldertoren

- B.1.1 De gemeente beschikt over een Handboek Projectmatig Werken (versie 2.2, juli 2005). Daarin zijn diverse procedures voor het initiëren, inrichten, aansturen, ondersteunen en beëindigen van een gemeentelijk project beschreven. Dit handboek maakt onderscheid tussen een bestuurlijk en majeur project. Voor de Poldertoren is dit onderscheid niet terug te vinden in de documentatie, noch wordt aantoonbaar gebruik gemaakt van deze bekend veronderstelde procedures.
- B.1.2 Bij de opzet van de herontwikkeling ontbreekt een projectplan voor het investeringsproject; de herontwikkeling van de Poldertoren tot en met oplevering (planvorming en realisatie). In een projectplan is normaliter het projectresultaat in termen van tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie vastgelegd. Daarmee is de 'projectopdracht' van de opdrachtgever, zijnde het college van B&W gemandateerd in de stuurgroep, aan de opdrachtnemer (de projectleider) bekend. Voor de Poldertoren is dit cruciale document, het projectplan, in de beginfasen niet aanwezig. Pas in juni 2011 wordt – op basis van het raadsbesluit van 26 mei van dat jaar – een projectplan Poldertoren vastgesteld. Dit is qua structuur en volledigheid het document dat de rekenkamercommissie bij aanvang van de herontwikkeling had verwacht.

- B.2 Met het afsluiten van de ORO is de opdracht aan de ontwikkelaar Provast vastgelegd, maar is geen verdere verdieping gegeven aan de uitgangspunten**
- B.2.1 Met de rol die Provast in de SOK krijgt toebedeeld is het deze partij die invulling geeft aan de kaders voor de herontwikkeling, specifiek het investeringsproject. Onder haar leiding is een ontwerp voor de Poldertoren getekend, is een kosteninschatting gemaakt en zijn de parameters van de exploitatieopzet voorgesteld. De resultaten hiervan, zijnde het Voorlopig Ontwerp en verhuurtekeningen, de stichtingskostenraming, een planning en de exploitatieopzet zijn vastgelegd met de ondertekening van de ORO. Inhoudelijke sturing hierop en besluitvorming vanuit de gemeente is in de stuurgroep- en projectgroepverslagen grotendeels afwezig.
- B.2.2 De ORO legt de afspraken tussen de gemeente en Provast inzake de herontwikkeling van de Poldertoren onderling vast. De afspraken en bijbehorende verantwoordelijkheden die de gemeente als opdrachtgever jegens andere partijen zoals de huurders heeft, is (zoals gebruikelijk) niet vastgelegd in de ORO. De verantwoordelijkheden van de gemeente – in de rol van opdrachtgever van de herontwikkeling en als eigenaar – die buiten de scope van de ORO liggen, zijn niet gestructureerd gedocumenteerd en gedeeld met betrokkenen. Hierdoor is ruimte ontstaan voor verschillende verwachtingen over de rol van de gemeente.
- B.2.3 Provast en gemeente hebben niet vastgelegd op welke wijze nadere invulling wordt gegeven aan de afspraken uit de ORO (en onderliggende documenten): operationalisering en concretisering ontbreekt. Op sommige onderdelen heeft wel verdieping plaatsgevonden, op andere niet. Zo is bijvoorbeeld wel een installatietechnisch bestek opgesteld, maar geen bouwkundig bestek. Een verdere aanscherping van de stichtingskostenraming of een detailplanning is ook niet aangetroffen in het dossier, terwijl deze wel verwacht had mogen worden.
- B.2.4 Ook voor de uitwerking van de overige afspraken die als verantwoordelijkheid van de gemeente mag worden beschouwd, ontbreekt het kader. Provast heeft weliswaar een inhoudelijk sturende rol in het benaderen van huurders en biedt deze een huurcontract aan, het is de gemeente die contracthouder is. De onduidelijkheid over de nadere invulling van het casco en de afbouw (casco plus), de rol van Provast en de gemeente hierin, openbaart zich in het huurdersoverleg. Wat echter de status van dit overleg is en welke partij welke verantwoordelijkheid hierin kent, is niet geformaliseerd.

B.3 Het uitgangspunt van een budgetneutrale exploitatie heeft een grote uitwerking op de invulling van andere uitgangspunten

- B.3.1 Het oorspronkelijke uitgangspunt - een budgetneutrale exploitatie - is door de projectorganisatie (de gemeente in samenwerking met Provast) uitgewerkt in een exploitatieopzet. Deze is in oktober 2007 vastgesteld door de raad⁸⁷. De financiële uitgangspunten, in termen van verwacht exploitatiesaldo, benodigde reserve, rendementsverwachting en risico's zijn in de exploitatieopzet opgenomen. Ook heeft de toekomstige eigenaar, het cluster Gebouwen, een inschatting gemaakt voor de kosten voor beheer en onderhoud.
- B.3.2 Met het vaststellen van de exploitatieopzet is het financiële kader voor het investeringsproject, zijnde de stichtingskostenraming, vastgelegd. Omdat de kosten van de investering als kapitaallasten zijn opgenomen in de exploitatieopzet is sprake van een directe koppeling. Wanneer het budget van de bouwwerkzaamheden overschreden wordt, heeft dit onherroepelijk consequenties voor de exploitatieopzet. Bij extra kredieten die later verstrekt worden is geen logica te ontdekken in welke investeringen wel en welke niet in de kapitaallasten doorslaan. Bovendien is onduidelijk of hier gemeentelijke procedures voor bestaan.
- B.3.3 De exploitatieopzet gaat uit van een minimaal niveau aan inkomsten. Gekozen is om deze primair door de huurinkomsten te realiseren, hetgeen bepaalde huurniveaus veronderstelt. In de ORO is Provast verantwoordelijk om namens de gemeente deze benodigde inkomsten te waarborgen. In een later stadium zijn ook subsidie-inkomsten toegevoegd aan de exploitatie. De term budgetneutraal betekent op dit moment in ieder geval niet meer: een volledig uit huurinkomsten gedragen exploitatie
- B.3.4 Aan het organisatorische kader voor de exploitatiefase geeft het college aanvankelijk geen invulling. Dit draagt eraan bij dat bij tijdens behandeling van het raadsvoorstel (in september en oktober 2007) een discussie ontstaat over zowel de verantwoordelijkheid van Provast als over de mogelijkheden de exploitatie op afstand te zetten. De gemeente laat vervolgens met hulp van Provast en Lexence dit laatste aspect onderzoeken⁸⁸. Een expliciete terugkoppeling naar de raad is niet teruggevonden in het dossier, maar voor de raad was het, zoals uit de gevoerde gesprekken is gebleken, kennelijk duidelijk dat het exploitatiemanagement uitbesteed zou worden en dat de gemeente de eigenaarrol zou behouden.

⁸⁷ De status van dit besluit is discutabel, omdat het geen formeel besluitpunt betrof maar een verwijzing naar het eerdere (ingetrokken) raadsvoorstel dat als bijlage in bezit van de raadsleden is. In het raadsvoorstel wordt deze bijlage als achtergrondinformatie aangeduid.

⁸⁸ Ook over de risico's voor de gemeente die uit de ORO voortvloeien is in opdracht van de projectleider Emmeloord Centrum extern advies ingewonnen. Hieraan wordt geen herleidbare (ambtelijke) opvolging gegeven.

B.4 De herontwikkeling van de Poldertoren is niet als apart project ingericht maar heeft zich ontwikkeld als onderdeel van het project Emmeloord Centrum

B.4.1 Op het moment dat de gemeente de Poldertoren verwerft, is de projectorganisatie Emmeloord Centrum reeds actief. De betrokkenheid van dezelfde gemeentelijke functionarissen en projectontwikkelaar Provast bij de eerste planvorming van de Poldertoren, maken de stuurgroep en projectgroep Emmeloord Centrum de logische plaats van besluitvorming. Met de vaststelling van de SOK is de herontwikkeling van de Poldertoren een formeel onderdeel van het project Emmeloord Centrum, zo ook van diens projectorganisatie. Aan de financiële afspraken tussen gemeente en Provast voor de Poldertoren wordt in de SOK een aparte paragraaf gewijd, hoofdzakelijk ingegeven vanuit het feit dat de gemeente de gebouweigenaar is en blijft.

B.4.2 Door de Poldertoren onder te brengen bij het project Emmeloord Centrum, is ook de projectorganisatie een onderdeel hiervan. De heersende afspraken tussen de projectorganisatie en de gemeentelijke lijnorganisatie zijn daarmee impliciet overgenomen. Een formele afweging over de inzet van ambtenaren en/of externe partijen, de beschikbaarheid van kennis, kunde en middelen uit de lijnorganisatie voor de herontwikkeling en exploitatie van de Poldertoren specifiek is door de rekenkamercommissie niet aangetroffen. Dat de projectorganisatie hier hinder van ondervindt is duidelijk, getuige de memo van Provast aan de stuurgroep waarbij gevraagd wordt een fundamentele afweging te maken tussen besturing vanuit de projectorganisatie (met een volwaardig projectbureau) of besturing van de gemeentelijke lijnorganisatie.

B.5 Het ontbreken van een logische en gedeelde fasering heeft op cruciale momenten de projectbesturing belemmerd.

B.5.1 Een project kent een begin- en eindpunt en is verdeeld in fasen van logische werkverdeling. Aan een heldere fasering heeft het bij de herontwikkeling en exploitatie van de Poldertoren ontbroken. De noodzakelijkheid hiervan mag niet onderschat worden, gegeven het feit dat dit traject in haar opzet een investeringsproject én een exploitatiefase kent⁸⁹. De ORO legt de betrokkenheid van Provast als ontwikkelaar vast tot en met het moment van oplevering (einde realisatiefase). Ook de inspanningsverplichting van Provast om een bepaalde huursom te realiseren (inkomsten in de exploitatie) geldt tot het moment van oplevering. Over de exploitatiefase legt de ORO, zoals gebruikelijk, niets vast.

⁸⁹ De termen herontwikkeling, project, investering en exploitatie worden in de verschillende documenten van het dossier gebruikt, zonder dat hier een gedeelde en concrete verdieping aan is gegeven.

- B.5.2 De herontwikkeling vindt als investeringsproject plaats onder verantwoordelijkheid en aansturing van de eenheid Ontwikkeling. Van een gedegen voorbereiding en vastgesteld plan van de gemeentelijke organisatie om de Poldertoren na oplevering over te dragen aan het cluster Gebouwen (beheer) is geen sprake. Tot op de dag van vandaag is de herontwikkelde Poldertoren niet afgenomen door het cluster Gebouwen (beheer) en valt dit organiek en financieel onder het project Emmeloord Centrum.
- B.5.3 Het ontbreken van een helder einde aan de realisatiefase doet scherpe discussies ontstaan tussen de gemeente (Ontwikkeling respectievelijk Gebouwen/Beheer), de ontwikkelaar en de huurders. Omdat slechts op hoofdlijnen is gedefinieerd welke eindresultaat bij oplevering van de Poldertoren gereed is, ontstaat ruimte voor interpretaties en lopen verwachtingen uiteen. De discussie over de casco oplevering en het casco plus is hier exemplarisch voor. De oorzaken van de verschillen in verwachting zijn voor de rekenkamercommissie moeilijk te herleiden vanwege het ontbreken van documentatie hierover en omdat uit de gevoerde gesprekken geen eenduidig beeld is ontstaan. Feit is wel dat dit in de realisatiefase pas tot scherpe discussies leidt. Op dat moment zijn partijen immers gedwongen terug te grijpen naar de contractuele overeenkomsten, terwijl ondertussen de druk op tijdige openstelling van de Poldertoren op de projectorganisatie toeneemt.
- De onduidelijkheid over specifiek de afbouwfase heeft geresulteerd in beperkte informatievoorziening naar de raad, waarin nauwelijks het beeld gehaald kon worden wanneer de Poldertoren nu echt gereed zou zijn en aan welke kwaliteitscriteria deze dan zou voldoen.

B.6 Het heeft ontbroken aan gestructureerd risicomanagement en aan een eenduidige rapportage hierover

- B.6.1 Er is in het projectdossier geen integrale risicoanalyse aangetroffen voor de herontwikkeling en exploitatie van de Poldertoren. In de raadsvoorstellen zijn slechts incidenteel risico's genoemd en dan altijd in directe relatie tot de specifieke inhoud van het raadsvoorstel (ad hoc). Hierdoor is niet af te leiden wat de som is van alle risico's die een geslaagde herontwikkeling van de Poldertoren bedreigen⁹⁰. De vraag is daarmee of de opdrachtgever het werkelijke risicoprofiel van de herontwikkeling en exploitatie heeft kunnen beoordelen.
- B.6.2 Het sluiten van de ORO met Provast had voor de gemeente tot doel verschillende risico's te beleggen bij deze projectontwikkelaar. Wat de resterende risico's waren voor de gemeente is intern onderzocht. Bureau Laanbroek Schoeman levert in april 2008 een rapportage op aan de projectleider Emmeloord Centrum, waaruit blijkt dat de gemeente met de ORO nog steeds risico's

⁹⁰ Met grootste risico's wordt bedoeld de risico's waarvan de kans van optreden maal de gevolgen van het risico relatief het hoogste scoren.

loopt die zij verwacht had te kunnen beleggen bij Provast. Nergens in het dossier of uit de gevoerde gesprekken blijkt dat ambtelijk opvolging is gegeven aan de conclusies uit dit rapport. De toenmalig ambtelijk opdrachtgever en wethouder geven in de interviews aan dit rapport niet te kennen. Gelet op de inhoud van dit rapport, verbaast de rekenkamercommissie zich over het feit dat het document niet gedeeld lijkt met de top van de gemeentelijke organisatie.

3.3 Uitvoering van de herontwikkeling en exploitatie

Het is primair de projectorganisatie, ondersteund door de gemeentelijke lijnorganisatie, die vormgeven aan de uitvoering van de herontwikkeling en exploitatie. Tijdens de herontwikkeling heeft de gemeente door middel van de ORO een groot deel van (uitvoerings)verantwoordelijkheid overgedragen, in de exploitatiefase draagt de gemeente nog steeds de eindverantwoordelijkheid als gebouweigenaar en exploitatie, en is een marktpartij aangetrokken voor het technisch en administratief beheer.

In de feitelijke uitvoering is een sterke motivatie aanwezig om de herontwikkeling en exploitatie te laten slagen. Doordat de (project)inrichting gebreken kent, blijkt de herontwikkelingsopgave echter lastig te besturen door de gemeente. Op cruciale momenten ontbreekt de regie. Risicomanagement en contractmanagement vindt incidenteel plaats.

C.1 Er was een sterke, bestuurlijk gedreven, motivatie om de herontwikkeling en exploitatie te laten slagen

- C.1.1 Sinds het moment dat de kans zich voordoet om de Poldertoren te kopen, bestaat een bestuurlijke drive om de herontwikkeling te laten slagen. De symboolfunctie van de Poldertoren speelt daarin mee, maar ook politieke context van het project Emmeloord Centrum. Dat thema heeft, zoals uit de gevoerde gesprekken naar voren is gekomen, de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 gedomineerd en partijen in de raad tot scherpe standpunten gedwongen.
- In de coalitievorming van 2006 en 2007 heeft het project Emmeloord Centrum – en daarmee de Poldertoren – een belangrijke rol gespeeld waardoor de coalitiepartijen zich verbonden aan steun voor de centrumontwikkeling.
- C.1.2 De stuurgroep Emmeloord Centrum kent bij aanvang een zware bestuurlijke afvaardiging. Drie wethouders hebben zitting in de stuurgroep. Vanwege de politieke gevoeligheid van het project Emmeloord Centrum is deze directe betrokkenheid gewenst, tevens is de werkwijze met projectwethouders nog relatief nieuw voor het college. Zo krijgt ook de Poldertoren te maken met grote bestuurlijke aandacht. Diverse betrokkenen bevestigen dat de werkelijke besluiten niet langer in de stuurgroep vallen, maar meegenomen worden naar de collegevergadering.

De formele aanhaking van de ambtelijke organisatie in het project - via de stuurgroep waarin de ambtelijk opdrachtgever zit - verzwakt hierdoor. Afstemming tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie verloopt via andere kanalen dan de formele projectgremia, namelijk hoofdzakelijk via bilaterale gesprekken of informele overlegmomenten.

- C.1.3 De wil om het project te laten slagen wordt gedragen door een loyale ambtelijke organisatie. Maar het gebrek aan een goed functionerende projectstructuur maakt dat ambtelijke advisering onvoldoende is ingebed. Ambtelijk-bestuurlijke informatie-uitwisseling vindt daardoor ad hoc of veelal informeel plaats. In de interviews wordt de ambtelijke organisatie gekarakteriseerd als loyaal en hiërarchie respecterend. Dit maakt haar kwetsbaar als besluitvorming buiten formele lijnen onder druk moet plaatsvinden. Dat er diverse malen zowel bestuurlijke druk op (delen van) de ambtelijke organisatie is uitgeoefend als ook dat meermaals juist geen gebruik is gemaakt van ambtelijke ondersteuning en advisering, is een gedeeld beeld.

C.2 De geringe projectmatige aanpak van de gemeente staat derden toe de herontwikkeling(sopgave) vergaand te beïnvloeden.

- C.2.1 De vanzelfsprekende betrokkenheid van Provast bij de eerste planvorming en de geringe ervaring van de gemeente met zowel grote projecten als projectontwikkelaars, gaf Provast een sterke positie. Ook inhoudelijk wordt Provast toegestaan de aanvankelijk ruime kaders voor herontwikkeling en exploitatie in te vullen. Pas in de maanden voor oplevering wordt duidelijk dat een verschil van inzicht bestaat over de verwachte afwerking van de Poldertoren, mede veroorzaakt door de summier kaderstelling bij de start van de herontwikkeling. Op dat moment is de druk op het project dusdanig groot dat voortgang geboden is, waardoor de relatie tussen beide partijen snel verslechtert.
- C.2.2 De ambtelijke betrokkenheid is bij aanvang beperkt en versnipperd. Diverse externen bezetten sleutelfuncties in de projectorganisatie Emmeloord Centrum. Een eenduidig gemeentelijk aanspreekpunt voor de Poldertoren is er niet. Wanneer de bestuurlijke aandacht voor de herontwikkeling vermindert, dreigt de Poldertoren een ‘weeskind’ te worden. Tevens is de druk op de projectleider Emmeloord Centrum groot, waardoor het beeld ontstaat dat hij de Poldertoren ‘erbij doet’. In de functie van projectleider vinden vanaf begin 2010 bovendien vele wisselingen plaats. De rekenkamercommissie neemt een duidelijk verbeterde grip van de ambtelijke organisatie op het project waar vanaf begin 2011. Dat een (beschreven en) meer professionele projectstructuur hieraan bijdraagt, bevestigen diverse geïnterviewden.
- C.2.3 Afspraken binnen het project wordt slechts op hoofdlijnen vastgelegd. Alleen van de stuurgroep en projectgroep zijn structurele verslagen in het dossier aangetroffen. Desondanks ontbreken hierin de status van de verslagen, persoonsgebonden acties, ingekomen stukken en expliciete besluiten.

Van overlegorganen op uitvoerend niveau zijn sporadische verslagen gemaakt of geen onderdeel van het projectdossier. Door deze geringe 'projecthygiëne' is veel ruimte voor interpretatie ontstaan over gemaakte afspraken en zijn belangrijke overwegingen of adviezen behorend bij besluiten niet gedocumenteerd.

C.3 Er is geen regie gevoerd op de overgang van de herontwikkeling- naar de exploitatiefase.

- C.3.1 De rekenkamercommissie heeft reeds geconstateerd dat het ontbreken van een formele faseovergang van de herontwikkeling- naar exploitatiefase de (project)inrichting kwetsbaar maakte. De ORO met Provast liep af bij oplevering, maar voor de gemeente als gebouweigenaar ging hooguit een nieuwe fase in. De discussie over de casco-oplevering en het casco plus zette de verhouding tussen de gemeente en Provast op scherp. Het grootste deel van deze afspraken is zowel niet op voorhand overeengekomen als ook niet via de projectstructuur vastgelegd. Dit laat inhoudelijke discussie op detailniveau tussen contractpartners voortduren.
- C.3.2 Hoewel Provast de eerste huurders zoekt en huurcontracten opstelt, is de gemeente eindverantwoordelijk voor het sluiten van contracten met de diverse huurders. Voor de exploitatiefase is Vastion gecontracteerd om het administratief en technisch beheer uit te voeren. Als zich echter problemen voordoen met huurders en deze door Provast of Vastion niet op te lossen blijken, is er geen eenduidig en functionerend escalatieniveau aanwezig. Verschillende ambtenaren en bestuurders voeren overleg met huurders wanneer deze zich melden met klachten over de Poldertoren. In het geval van de huurder ACF B.V. moet de burgemeester in eigen persoon optreden als bemiddelaar, daar een gevoelige situatie optreedt omdat de huurder tevens raadslid is. De gemeentelijke organisatie maakt zich kwetsbaar door geen adequate regie op het contractmanagement te voeren. Naast het ontbreken van één aanspreekpunt voor huurders, zijn ook de werkelijke afspraken met verschillende huurders moeilijk te vergelijken.
- C.3.3 Bouwkundige knelpunten blijven zich voordoen. Na oplevering laat de gebouweigenaar, het cluster Gebouwen, de herstelwerkzaamheden uitvoeren. Dit wordt door de gemeente opgepakt om aan de diverse bezwaren van de huurders tegemoet te komen. Door deze werkzaamheden verzwakt de gemeente haar juridische positie als zij later de ontwikkelaar alsnog (deels) aanspreekelijk wil stellen. Het ontbreken van een duidelijk opleverprotocol heeft de afspraken tussen gemeente en Provast bij oplevering niet alleen onhelder gemaakt, het bemoeilijkt ook de interne overdracht van de Poldertoren naar het cluster Gebouwen (beheer). Deze overdracht heeft dan ook tot op heden niet plaatsgevonden, terwijl de exploitatiefase feitelijk op 1 mei 2009 is ingegaan.

Daarmee blijft de Poldertoren onderdeel van project Emmeloord Centrum en niet gepositioneerd in de gemeentelijke organisatie waar deze verwacht zou mogen worden, namelijk onder het cluster Gebouwen (beheer). Hoewel deze afwijkende positionering beargumenteerd is in het laatste raadsvoorstel, acht de rekenkamercommissie het vanuit financieel governance wenselijk deze situatie niet veel langer te laten voortbestaan.

C.4 De contractueel overeengekomen uitgangspunten blijken lastig te realiseren; maar aanpassing leidt tot een hoger risicoprofiel en complexe informatievoorziening

- C.4.1 De exploitatieopzet blijkt een dominant sturingsmechanisme in het project. Aanvankelijk houden Provast en gemeente sterk vast aan dit uitgangspunt, omdat dit overeen is gekomen in de ORO. De overige kaders, zoals het beschikbare investeringsbudget en de planning, zijn eveneens vastgelegd in de ORO. De financiële tegemoetkoming voor Provast van € 150.000,-- is alleen verschuldigd bij het realiseren van huurinkomsten bij oplevering. Op het moment dat het college in juni 2008 het huurdersprofiel aanpast, wordt dit maanden later teruggedraaid met de verwijzing naar de oorspronkelijke afspraak met Provast in de ORO.
- C.4.2 In de informatievoorziening naar de raad wordt de exploitatieopzet tweemaal aantoonbaar en herleidbaar bijgesteld. Dit is in december 2008 wanneer van hoger dan verwachte huurinkomsten sprake is en extra inkomsten uit toeristenbelasting en subsidie voor stichting Nieuwland worden opgenomen. Daarmee wordt een deel van de hogere investeringskosten opgevangen. Ook in juni 2009 besluit de raad een extra krediet toe te kennen als de subsidie van de provincie Flevoland verleend is. Zo zijn gaandeweg meerdere inkomstenbronnen ingebracht in de exploitatie, om de stijgende kapitaallasten (ten gevolge van de hogere investering) te dekken. Het risicoprofiel van de exploitatie is hiermee verhoogd zonder dat hier expliciet bestuurlijke aandacht voor is geweest: de vaste lasten stijgen, waarmee de afhankelijkheid van diverse vaste of variabele inkomsten ook groter wordt.
- C.4.3 Door de opeenvolgende tegenvallers en benodigde kredieten, is het steeds lastiger voor het college om een volledig en begrijpelijk beeld te schetsen van de financiële situatie. Om de raad te informeren is tweemaal een vertrouwelijke themaraad georganiseerd en zijn vele documenten ter inzage gelegd.
- C.4.4 In het raadsvoorstel van juni 2012 is een exposé gegeven van de financiële situatie met betrekking tot de Poldertoren. Door achterblijvende inkomsten en gestegen uitgaven heeft de vastgoedexploitatie een tekort. Dan is zichtbaar dat een eenmalige investering van meer dan € 1 mln. gedaan moet worden om het oorspronkelijke uitgangspunten – een budgetneutrale exploitatie – te realiseren.

Door een reeks randvoorwaarden te benoemen, tracht het college kaders te scheppen waarbinnen de oorspronkelijke gedachte van een herontwikkelde Poldertoren nog uitvoerbaar is.

Het zal moeten blijken of deze randvoorwaarden haalbaar zijn, maar hiermee is in ieder geval, voor het eerst, een kader vastgesteld, op het juiste detailniveau.

C.5 Door ontbreken van gestructureerd risicomanagement, kon de projectorganisatie niet effectief inspringen op onvoorziene gebeurtenissen

- C.5.1 De herontwikkeling van de Poldertoren heeft, zoals ieder complex project, te maken met onvoorziene gebeurtenissen. Het middel risicomanagement kan ingezet worden om tijdig risico's te signaleren en beheersmaatregelen te formuleren en ten uitvoer te brengen indien risicovolle gebeurtenissen zich voordoen. Binnen de projectorganisatie is geen werkwijze voor het gestructureerd uitvoeren van risicomanagement voor de Poldertoren vastgelegd⁹¹. Met een gebrek aan het totaaloverzicht van relevante risico's en de impact indien de gebeurtenissen zich voordoen, kan geen volkomen afweging worden gemaakt welke risico's te beheersen en op welke manier. Wanneer actief risico's worden geïdentificeerd en beheersmaatregelen worden getroffen, is dit de werkwijze van individuele projectleden geweest. De rekenkamercommissie kan niet vaststellen of beheersmaatregelen het gevraagde effect hebben gehad, en of deze daarmee adequaat zijn geweest.

- C.5.2 Onvoorziene omstandigheden worden normaliter opgevangen door een zekere financiële reserve in de investeringsraming c.q. vastgoedexploitatie aan te houden. Hier bestaan ervaringsgetallen (percentages) voor. Door de stichtingskostenraming van de Provast integraal over te nemen in het raadsvoorstel, zijn de overige kosten van de totaalinvestering (zoals apparaatkosten, historische kosten, reserve/onvoorziën) buiten de kredietaanvraag van € 2,6 mln. gebleven. Deze kosten hebben zich later wel geopenbaard, maar konden niet binnen de investering opgevangen worden. In dit onderzoek is het niet vast te stellen geweest welke reserve de initiële exploitatieopzet bevatte naast de voorziening voor leegstand, de post onvoorziën in de exploitatiekosten en het (positief) exploitatiesaldo. Mochten die posten de enige reserve zijn geweest, dan constateert de rekenkamercommissie dat het risicoprofiel van de exploitatie al bij aanvang hoog was.

3.4 Sturing

Het is de raad die kaders stelt, en die uiteindelijk toetst of de gewenste ontwikkelingen binnen de kaders zijn gerealiseerd. Voor haar controlerende taak is de raad afhankelijk van de informatievoorziening en voorstellen van het college.

⁹¹ In recente voortgangsmemo's aan de raad wordt wel gesproken over risicoanalyses die in het kader van het project Emmeloord Centrum worden uitgevoerd. Mogelijk is de Poldertoren daar een onderdeel van, maar deze zijn geen onderdeel van het dossier.

Afhankelijk van de kwaliteit van de informatie en het beoordelingsvermogen van de raadsleden kan dan ook bijsturing plaatsvinden.

Op basis van de informatievoorziening van het college is de raad voldoende in staat geweest haar controlerende taak uit te oefenen. De complexiteit van de informatie heeft raadsleden wellicht gehinderd in de oordeelvorming en tussentijdse toetsing, mede door het ontbreken van duidelijke kaders, daardoor bemoeilijkt. Van actieve bijsturing door de raad zelf, is nauwelijks sprake geweest.

D.1 De raad ontving in de regel tijdig informatie, maar bij belangrijke besluitvormingsmomenten was informatie complex en gevolgen niet altijd expliciet gemaakt.

- D.1.1 Op regelmatige basis heeft de raad informatie ontvangen vanuit het project Emmeloord Centrum. Toch bevatten deze periodieke memo's slechts informatie op hoofdlijnen. De raadsstukken zijn, zoals verwacht, aanzienlijk gedetailleerder in hun beschrijving van de stand van de herontwikkeling en exploitatie. Gaandeweg het proces wordt de informatie aan de raad almaar omvangrijker, omdat aannamen en ontwikkelingen uit het verleden worden toegelicht, aangevuld met de consequenties daarvan op dat moment. Naast deze actieve informatievoorziening richting de raad, heeft het college meermaals (technische) vragen van raadsleden beantwoord.
- D.1.2 In de informatievoorziening is niet structureel een onderscheid aangebracht in (de kaders voor) de investering en de exploitatie. De onderlinge afhankelijkheden zijn ook niet als zodanig benoemd. Voor de raad werd het daardoor steeds moeilijker om te beoordelen of voldaan was aan het oorspronkelijke uitgangspunt van een budgetneutrale exploitatie.
- D.1.3 Risico's zijn ad hoc, op hoofdlijnen en zelden in een aparte risicoparagraaf aan de raad gemeld. In raadsvoorstellen zijn risico's, indien gemeld, te vinden bij de 'kanttekeningen'. De rekenkamercommissie betwijfelt of de raad hierdoor in staat was zich een goed beeld te vormen van de gevolgen van aanwezige risico's. In dat licht is het goed voorstelbaar dat raadsleden zich thans afvragen of de besluitvorming voldragen is geweest.

D.2 De raad heeft onvoldoende tussentijds getoetst of aan de gestelde kaders voldaan was.

- D.2.1 De controlerende taak van de raad is ernstig gehinderd door het ontbreken van eenduidige, meetbare kaders. Deze hadden gesteld moeten worden bij de start van de herontwikkeling. Hoewel de Poldertoren ontwikkeling kritisch gevolgd werd, heeft de raad tot aan de raadsvergadering van mei 2012 - welke de aanleiding vormde voor dit rekenkameronderzoek - zelf geen tussentijdse herijking van de kaders geïnitieerd.

D.2.2 Door het ontbreken van een gedeelde fasering, hebben zich geen natuurlijke momenten voor besluitvorming voorgedaan. Rapportages aan de raad vonden ofwel periodiek plaats, ofwel wanneer zich problemen voordeden. In het dossier zijn geen gestructureerde fase-documenten aangetroffen, waarmee de projectorganisatie verantwoording aflegt over tussentijdse behaalde resultaten. De aanwezigheid van deze documenten en logische faseovergangen – zoals de oplevering van de Poldertoren en de start van de exploitatiefase is – had informatieverstrekking door het college vergemakkelijkt alsmede de raad beter in staat was gesteld tussentijds te toetsen.

D.3 Er is geen sprake geweest van scherpe bijsturing door de raad. De wil om door te gaan met het oorspronkelijk idee bleef overeind.

D.3.1 Ten tijde van het initiële kaderstellende raadsbesluit, bij de aankoop van de Poldertoren, was het politieke draagvlak voor deze beslissing groot. De rekenkamercommissie constateert dat de wil om de Poldertoren te herontwikkelen nauwelijks verminderd is. Tegenslagen hebben het project wel in een ander daglicht geplaatst en extra kredietaanvragen tot gevolg gehad, maar deze bleken in de raad geen aanleiding om de herontwikkeling fundamenteel te heroverwegen.

D.3.2 Het meest geëigende moment om het oorspronkelijke kader aan te scherpen was de kredietaanvraag over de investering van € 2,6 mln. De toen actuele situatie rond het functioneren van de portefeuillehouder, heeft ervoor gezorgd dat het gevraagde besluit rommelig tot stand kwam. Wel zijn toen belangrijke uitgangspunten voor de ORO overeengekomen, waarmee het juridische kader voor de afspraak met Provast werd vastgelegd. Dit laatste heeft eraan bijgedragen dat bij latere wensen om de kaders toch aan te passen, voorzichtig werd gehandeld: vanuit het college zijn dan ook geen voornemens gemeld om de ORO aan te passen of ontbinden.

D.3.3 Het aanvankelijke vertrouwen in Provast dat zij als professionele ontwikkelaar de herontwikkeling en exploitatie tot een goed einde zou brengen, heeft tot gevolg gehad dat er weinig behoefte bij het college en de raad bestond om bij te sturen. Pas toen zich tegenvallers voordeden, namen het college en de raad maatregelen. Het ontbreken van een terugvaloptie op dat moment, betekende wel dat aanvullend krediet benodigd was om het overeengekomen plan te realiseren.

4 Aanbevelingen

4.1 Aanbevelingen voor het College

1. Draag de Poldertoren over aan beheer

Plaats de exploitatie van de Poldertoren bij het cluster Gebouwen (heden: cluster ingenieursbureau.)

2. Verbeter waar mogelijk de contractrelatie met de projectontwikkelaar

Evalueer intern de contractvorming met Provast inzake de Poldertoren. Trek hieruit lessen en bestendig deze in de lopende contractrelatie met Provast voor het project Emmeloord Centrum.

In het algemeen: stel vooraf eenduidige taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vast voor de beoogde contractpartijen. En concretiseer deze afspraken in opvolgende projectfasen.

3. Leg technische voorwaarden concreet vast vóór commerciële invulling

Richt de inspanningen op de technisch knelpunten van de Poldertoren en stel een acceptabel niveau vast, voordat de commerciële haalbaarheid van de exploitatie wordt vastgelegd.

4. Zorg voor integrale advisering over risico's

Gebruik risicomanagement als middel om de integrale ambtelijke advisering te organiseren. Maak de beheersing van risico's zichtbaar in de Planning & Control-cyclus, zodat de directie de rapportage hierover naar het college kan waarborgen en n maak dit concreet in de raadsvoorstellen.

5. Zorg voor verdergaande professionalisering van het projectmanagement

Zet de ingezette lijn van professionalisering van het gemeentelijk projectmanagement door. Concrete voorbeelden die de 'hygiëne' van projecten kunnen verbeteren zijn: een actueel en volledig digitaal projectarchief, betere verslaglegging en een professionele budgetadministratie.

6. Stuur op benodigde capaciteit en continuïteit

Beperk de kwetsbaarheid van een project ten gevolge van personele wisselingen in de project- en lijnorganisatie. Stel een volledig en eenduidig projectplan vast en draag zorg voor adequate overdracht. Maak een realistische inschatting van de benodigde interne - en eventuele externe - in de tijd capaciteit.

7. Stimuleer groei van projectcultuur

Onderken het verschil van de cultuur in een (externe) projectorganisatie en de bestaande cultuur van de gemeentelijke organisatie. Wees ervan bewust hoe een bestuurlijke – en/of door derden geformuleerde – ambitie zich verhoudt tot een cultuur waarin elementen zoals de gevoeligheid voor hiërarchie en loyaliteit sterk aanwezig zijn.

8. Zorg voor heldere projectrelaties

Zorg voor duidelijkheid als het gaat om de aansturing van het project in de relatie tussen College en ambtelijke organisatie, de relatie tussen directie en ambtelijke organisatie en de relatie tussen de project- en de lijnorganisatie. Leg beter vast wat taken en verantwoordelijkheden zijn en zie erop toe dat deze worden nageleefd.

9. Zorg voor volledige en actuele informatie

Zorg ervoor dat de gemeenteraad, als besluitvormend orgaan, via volledige en actuele informatievoorziening, deze positie kan waarmaken en inhoud geven.

4.2 Aanbevelingen voor de gemeenteraad

1. Stel financiële kaders tijdig vast

Stel met het besluit over het doorexploiteren van de Poldertoren tevens het financiële kader hiervoor vast. Vraag bij begrippen zoals ‘een toekomstbestendige exploitatie’ beter door, waardoor deze begrippen toetsbaar worden.

2. Bepaal de wijze van informatieverstrekking

Leg concrete afspraken vast over resultaten, planning, mijlpalen en de wijze waarop de raad daarover, waar nodig aanvullend op de gemeenterechtelijke systematiek, geïnformeerd wil worden.

3. Stel de ontwikkelingsstrategie vast vóór verwerving

Stel bij complexe ruimtelijke opgaven op voorhand een ontwikkelingsstrategie vast, die past binnen het gemeentelijk (vastgoed)beleid. Verken daarbij over welke instrumenten de gemeente beschikt en waar marktpartijen van toegevoegde waarde zijn. Check of de beoogde verwervingsstrategie past in de ontwikkeling en of de fasering logisch is.

Vraag, waar nodig en gewenst, om alternatieven waaruit een keuze kan worden gemaakt.

5 Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie Gemeente Noordoostpolder

De heer G. Hagelstein
Postbus 907
3800 AX AMERSFOORT

Uw brief van
5 november 2012

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2012016643-PEC-u

Datum
13 november 2012

Onderwerp
bestuurlijk wederhoor
Onderzoek Poldertoren

Bijlagen

Inlichtingen
dhr. J.L. Weever, (0527) 63 35 41

Geachte heer Hagelstein,

Naar aanleiding van uw verzoek om bestuurlijk wederhoor inzake het rekenkameronderzoek naar de Poldertoren geven wij u hierbij graag een reactie op uw conclusies en aanbevelingen.

Algemene reactie

Wij constateren dat er, sinds het rekenkameronderzoek naar het dossier Emmeloord centrum (2009) conform uw aanbevelingen van toen, een opgaande lijn is waar te nemen in de kwaliteit van de ambtelijke organisatie op het terrein projectmatig werken en risicomanagement. Door een (beschreven en) meer professionele projectstructuur constateert u een duidelijk verbeterde grip op het project en als college herkennen wij die ook bij andere projecten.

Ook bestuurlijk zijn er recent verbeteringen waar te nemen, al heeft u in uw rapport geen expliciete kritiek op de volledigheid van de informatievoorziening aan de raad in het dossier Poldertoren. Als college streven wij er naar de gemeenteraad adequaat en begrijpelijk te informeren en te betrekken. Zo heeft de gemeenteraad – op basis van ons raadsvoorstel van juni 2012 - een kader vastgesteld waarbinnen de oorspronkelijke gedachte van een herontwikkelde Poldertoren nog uitvoerbaar is.

Ten aanzien van uw rapportage valt het ons op dat deze de nadruk legt op de periode vanaf 2005, ondanks het feit dat in 2004 al ambtelijke adviezen zijn gegeven inzake de aankoop van de toren. Verder laat uw rapportage soms in het midden op basis waarvan, met welke belangenafweging en door wiens beslissing een bepaalde stap is genomen. Wij realiseren ons dat u voor het analyseren daarvan afhankelijk bent van de aanwezigheid van stukken, maar het is evident dat nu achteraf niet altijd een scherpe waarneming mogelijk is van belangen die zijn afgewogen en welk gremium dat heeft kunnen doen.

Tot slot, het rapport wekt de suggestie dat de wijze van samenwerking met de projectontwikkelaar een zeer bijzondere was. Dit is echter niet het geval. Een dergelijke contractuele relatie is niet ongewoon. De keuze voor deze manier van werken is destijds ook bewust gemaakt. Provast bracht als gerenommeerde partij expertise in die binnen de gemeente op dat moment niet aanwezig was. Daarbij werd de Poldertoren als belangrijk onderdeel van het centrumproject beschouwd. De keuze voor Provast was daarom niet onlogisch, maar het betrof wel een relatief nieuwe werkwijze voor onze gemeente die ook nieuwe onbekende risico's met zich meebracht.

Reactie op enkele aanbevelingen

1. Draag de Poldertoren over aan beheer

Het is een bewuste keuze om de Poldertoren nog niet in beheer over te dragen aan het gemeentelijk ingenieursbureau, maar dit pas te doen als er sprake is van een stabiele exploitatie.

Momenteel wordt er projectmatig gewerkt aan het invullen van de door de gemeenteraad gestelde randvoorwaarden. Vanwege het dynamische en risicovolle karakter is het project ondergebracht onder de werkeenheid Directieprojecten.

Het is de bestuurlijke intentie om de Poldertoren zo snel mogelijk na het bouwkundig herstel (mocht hiertoe door de raad besloten worden) over te dragen aan het ingenieursbureau.

2. Verbeter waar mogelijk de contractrelatie met de projectontwikkelaar

Recent is een nadere Allonge op de Samenwerkingsovereenkomst met projectontwikkelaar Provast afgesloten. Hierin zijn expliciete afspraken gemaakt met als doel het risicoprofiel te verlagen en betere beheersbaarheid voor de aanstaande fase van het project mogelijk te maken.

Het college is dan ook van mening dat eerdere rekenkamerrapporten al tot implementatie van deze aanbeveling hebben geleid, met name vanuit het oogpunt van risicomanagement bij projecten. Dit geldt ook voor uw aanbevelingen 4 tot en met 8, die overigens blijvend aandacht vragen blijkt uit een recente interne evaluatie van projectmatig werken.

3. Leg technische voorwaarden concreet vast vóór commerciële invulling

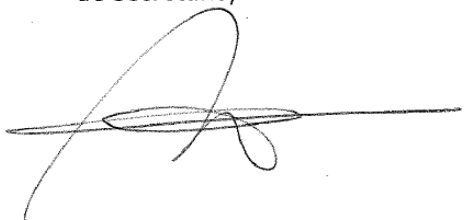
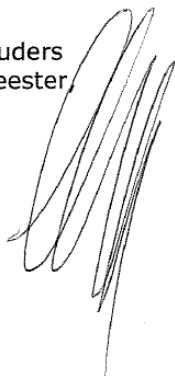
Vanwege de verliesgevende situatie lopen deze zaken in de huidige projectfase parallel aan elkaar. Het is ons doel de toren weer zo snel mogelijk in exploitatie te hebben, waarbij echter inderdaad de technische haalbaarheid de eerst noodzakelijke randvoorwaarde is.

9. Zorg voor volledige en actuele informatie

Vanwege uw conclusie dat de raad voldoende informatie heeft gekregen om haar controlerende taak uit te voeren verrast deze aanbeveling ons enigszins. Het is wel een blijvende uitdaging om de gemeenteraad op maat en adequaat te voorzien van informatie (dus niet te veel of te complex) en ook de interne informatievoorziening (binnen de ambtelijke organisatie) vraagt aandacht zoals uit eerder intern onderzoek bleek.

Tot slot danken wij u voor uw conclusies en bevindingen en voor de mogelijkheid daar tijdig op te reageren. Wij zien het gesprek met de raad over uw rapportage met belangstelling tegemoet en zijn in het bijzonder geïnteresseerd in de wijze waarop de gemeenteraad wil omgaan met de aan haar gedane aanbevelingen.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders
de secretaris, de burgemeester,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'A' followed by a horizontal line.A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping, vertical, wavy lines.

Bijlagen

Normenkader

A. Kaderstelling:

- De gemeenteraad stelt kaders in termen van tijd, geld en kwaliteit voor de herontwikkeling van specifieke vastgoedobjecten
- De gemeenteraad stelt kaders in termen van tijd en kwaliteit voor de exploitatie van specifieke vastgoedobjecten
- De gemeenteraad stelt kaders over de (aanvullende) informatievoorziening en risicoafdekking
- De gemeente hanteert algemene kaders voor vastgoedontwikkeling (vastgoedbeleid, projectmatige aanpak)
- De gemeente stelt op voorhand een ontwikkeling- en verwervingsstrategie vast
- De gemeente hanteert algemene kaders voor vastgoedexploitatie (vastgoedbeleid, huurbeleid, inkoopbeleid, spelregels voor beheer)

B. Inrichting van de herontwikkeling en exploitatie:

- Het project wordt geplaatst en uitgevoerd in zijn context
- Op basis van gemeentelijk beleid voor ontwikkelingsopgaven zijn randvoorwaarden ten aanzien van personele formatie en personele deskundigheid geformuleerd
- De vastgestelde kaders van de herontwikkeling zijn inhoudelijk uitgewerkt tot een herkenbare (project)planning, een gedegen investeringsopzet, een eenduidige kwaliteitsspecificatie en een goed functionerende projectorganisatie
- De randvoorwaarden voor de exploitatie worden op voorhand vastgelegd
- De exploitatieopzet is helder van structuur en de gehanteerde parameters zijn eenduidig vastgelegd
- Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken interne en externe partijen zijn vastgelegd
- Bij uitvoering van ontwikkelwerkzaamheden door derden worden contractuele rechten en plichten eenduidig vastgelegd en bewaakt
- De belangrijkste risico's voor de ontwikkeling worden in beeld gebracht en maatregelen worden uitgevoerd om deze risico's te beheersen.

C. Uitvoering van de herontwikkeling en exploitatie

- De communicatie tussen betrokken interne- en externe partijen is tevoren overeen gekomen, frequent en transparant
- Wijziging van de projectuitgangspunten worden logisch onderbouwd en hierover wordt verantwoording afgelegd.
- De beleidskaders zijn uitgewerkt zodat een professionele uitvoering van de exploitatie kan plaatsvinden en helder geformuleerde prestaties worden gerealiseerd

- Wijziging in de exploitatieopzet worden logisch onderbouwd en hierover wordt verantwoording afgelegd.

D. Sturing

- De gemeenteraad wordt in staat gesteld zich een goed beeld te vormen van de voortgang en de risico's van de ontwikkeling
- In de (bij)sturing van het project vullen het college en de gemeenteraad hun geëigende rol in
- De gemeenteraad toetst tussentijds en bij afronding of aan de gestelde kaders is voldaan.

Lijst van geïnterviewde personen

Onderstaande personen zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek. Elk van hen heeft het verslag van het gesprek met de onderzoekers goedgekeurd.

Naam	Betrokkenheid bij Poldertoren
dhr. W. Ridder van Rappard	burgemeester (voormalig)
dhr. W. Ruifrok	wethouder (huidig)
dhr. L. Voorberg	wethouder (voormalig), raadslid (huidig)
dhr. W. Keur	wethouder (voormalig), raadslid (huidig)
dhr. I. Valk	directeur publieksdiensten en directeur projecten (huidig)
dhr. S. Kastelein	manager eenheid Ontwikkeling en directeur (voormalig)
dhr. R. Groote Bromhaar	projectmanager voor o.a. Emmeloord Centrum (huidig)
dhr. J. Weever	projectleider Poldertoren (huidig)
dhr. R. Stigt	manager cluster FPC (huidig)
dhr. H. de Jong & dhr. J. Thomas	managing partner respectievelijk vastgoed-ontwikkelaar Provast (huidig)

Op maandag 10 september 2012 hebben de onderzoekers een gesprek gevoerd over de Poldertoren met een afvaardiging van de gemeenteraad van Noord-oostpolder. Van dit gesprek is geen verslag gemaakt.

De volgende personen hebben eveneens een uitnodiging ontvangen voor een interview, maar hebben door omstandigheden niet kunnen of willen meewerken aan dit onderzoek:

- dhr. Van Boven (vm. gemeentesecretaris)
- dhr. De Droog (vm. projectleider Emmeloord Centrum)
- dhr. Verhagen (vm. medewerker cluster Gebouwen).