Samenvatting RKC-rapport Trots op de Toren, eind 2012.

Inleiding
Naar aanleiding van een aangenomen motie in de gemeenteraad heeft de rekenkamer-commissie 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 projectontwikke-laar 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 'doorexploi-teren' 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 voor-leggen, 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

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 impulsaan-koop, hoewel hiervoor breed draagvlak in de raad bestond. Van een duidelijke (ge-meentelijke) ontwikkelingsstrategie en strategie voor verwerving van de Poldertoren was tevens geen sprake. Ook voor de risicobeheersing tijdens het proces van heront-wikkeling 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 gemeentelij-ke 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 ont-brak, 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 gemeentebe-stuur 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:

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 toekomstbesten-dige 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 toege-voegde waarde zijn. Check of de beoogde verwervingstrategie past in de ontwikkeling en of de fasering logisch is. Vraag, waar nodig en gewenst, om alternatieven waaruit een keuze kan worden gemaakt.