



ORIËNTEREND ONDERZOEK

A-THEATER

EEN TUSSENSTAND OVER DE FINANCIËN
EN DE PROJECTOPZET

januari 2006

Voorwoord

Hierbij bieden wij u aan het rapport over het oriënterend onderzoek naar het A-theater op de locatie Zuidsingel. Als rekenkamer zijn wij altijd achteraf aan zet. In dit rapport kijken we terug op slechts twee onderwerpen uit dit omvangrijke dossier, daarom heet het ook een oriënterend onderzoek:

1. dit rapport kijkt terug naar de financiële realisatie over de afgelopen periode van het strategisch project A-theater tot 1 december 2005;
2. daarnaast blikken we terug over de opvolging van de aanbevelingen uit ons rapport over het stationsgebied.

Bijlage 4 van dit rapport bevindt zich in de gesloten trommel. Vanwege de daarin opgenomen informatie met een vertrouwelijk karakter en de daaromtrent lopende juridische procedure hebben wij voor deze oplossing gekozen. Wij gaan er van uit dat u als raadslid uiteraard deze informatie ook als zondanig zult gebruiken.

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Voorwoord | 2 |
| Samenvatting | 4 |
| 1. Inleiding | 6 |
| 1.1 Doelstelling | 6 |
| 1.2 Aanleiding | 6 |
| 1.3 Inhoud rapport | 6 |
| 1.4 Vertrouwelijkheid..... | 6 |
| 2. De financiën | 7 |
| 2.1 Het Krediet..... | 7 |
| 2.2 Afboeking van "het verlies" | 7 |
| 2.3 De stand op 1 december 2005 en de nabije verwachting..... | 7 |
| 2.4 Toelichting op het financiële overzicht..... | 8 |
| 2.5 Verzekering en aansprakelijkheidstelling door de gemeente..... | 10 |
| 2.6 Resumé financiën..... | 11 |
| 3 Toetsing aanbevelingen "Stationsgebied, ambities en risico's" | 12 |
| 3.1 Het doel van het A-theater | 12 |
| 3.2 Project- en risicomangement | 13 |
| 3.3 Archivering | 14 |
| 3.4 Contracten met derden | 14 |
| 3.5 Resumé toetsing aanbevelingen stationsgebied | 14 |
| 4. Conclusies en aanbevelingen | 15 |
| 4.1 Conclusies | 15 |
| 4.2 Aanbevelingen..... | 17 |
| Bijlage 1 Melding oriënterend onderzoek aan de raad | 19 |
| Bijlage 2 Overzicht van gebruikte documentatie en gesprekken..... | 20 |
| Bijlage 3 Openstaande vragen | 21 |
| Bijlage 4 Vertrouwelijk (trommelstuk) | 22 |

Samenvatting

Van half oktober tot 1 december 2005 heeft de rekenkamer Middelburg een oriënterend onderzoek uitgevoerd naar het A-theater. De aanleiding hiervoor is het (financiële) belang van het onderwerp voor de gemeente Middelburg en de *follow up* en nazorg van de aanbevelingen uit ons rapport over het stationsgebied.

Het doel van dit oriënterend onderzoek is dan ook tweeledig: (1), Inzicht verkrijgen in alle uitgaven en kosten die direct of indirect veroorzaakt zijn door dit strategisch project, beoordelen of deze juist en volledig zijn geboekt en de raad volledig, juist en tijdig is geïnformeerd en (2) beoordelen of de aanbevelingen uit het rapport stationsgebied zijn toegepast op het project A-theater (vanaf april 2005).

Het strategisch project A-theater bestaat uit twee deelprojecten en daarmee ook twee dekkredieten, één voor de parkeergarage ter grootte van 11 miljoen EURO en één voor het theaterdeel ter grootte van 22,2 miljoen EURO.

Na het stopzetten van de werkzaamheden sinds de calamiteit met de bouwput op 3 maart 2005, besluit de raad op 5 september 2005 definitief af te zien van verdere bouw van het theater op de locatie Zuidsingel. De investeringen in het theaterdeel, dus niet van de parkeergarage, moeten volgens de comptabiliteitsregels in 1 keer worden afgeboekt. Voor het (te verwachten) "verlies" van 8,3 miljoen EURO is dekking in het programma van 2005 en 2006 gevonden.

Op 1 december 2005 blijkt 12,6 miljoen EURO uitgegeven aan de bouwput en de gevolgen hiervan (inclusief parkeergarage). Dit bedrag zal hoogstwaarschijnlijk oplopen tot 14,2 miljoen EURO, voor nog te betalen kosten. Er bestaat een risico dat dit bedrag hoger wordt, omdat een schadeclaim is ingediend door Sprangers. Omdat dit vraagstuk thans onderwerp van een juridische procedure is, is enige vertrouwelijke informatie over deze claim opgenomen in de vertrouwelijke bijlage 4. Ook de kosten voor beheer, toezicht en rente van geïnvesteerd vermogen gaan door zolang de status-quo gehandhaafd blijft. Het risico dat het (te verwachten) verlies van 8,3 miljoen euro op het theaterdeel groter wordt achten wij dan ook aanwezig.

Een ander risico dat de gemeente loopt, betreft de (afbouw van) de parkeergarage. Inmiddels is 5,5 miljoen euro (binnen de bovengenoemde 12,6) geïnvesteerd, maar of dit ook de economische waarde vertegenwoordigt is onduidelijk. Dit zal mede afhangen van de bestemming van de opbouw, eventuele verkoop en/of exploitatieafspraken.

Wij zijn van mening dat wij alle uitgaven en kosten, direct of indirect veroorzaakt tot 1 december 2005 voldoende inzichtelijk hebben gekregen. Er zijn geen uitgaven gedaan waarvoor geen krediet ter beschikking is gesteld. De volledigheid van de uitgaven is derhalve op een goede wijze verifieerbaar.

Met betrekking tot de juistheid van de uitgaven hebben wij wel een opmerking. In het bovenvermelde bedrag van 12,6 miljoen euro zit een bedrag van 1,7 miljoen euro (wat mogelijk oploopt tot 2,3 miljoen euro) dat niet ten laste is gebracht van het project, maar van het grondbedrijf. Het betreft hier de aankoop van woningen tegen marktwaarde (als ware er geen schade). De economische waarde van de wo-

ningen zal geringer zijn en ook bij eventuele sloop en en/of doorverkoop is de kans groot dat de gemeente een fors verlies moet incasseren op het betaalde bedrag.

De informatievoorziening naar de raad is vanaf april 2005 voor zover wij hebben kunnen vaststellen voldoende geweest, op twee punten na. Ten eerste is de rapportage over de uitgaven aan het project A-theater niet volledig, de uitgaven voor de aangekochte woningen drukken op het grondbedrijf en worden zodoende buiten de projectadministratie gehouden. Ten tweede blijkt de raad niet (ook niet via de gesloten trommel) geïnformeerd te zijn over de omvang van de bij de gemeente ingediende claims en ook niet over het verwachte risico dat deze daadwerkelijk tot betaling leiden. In een dergelijk dossier achten wij het van belang dat de besluitvormers weten welke risico's zij lopen en dus op de hoogte moeten zijn alle relevante informatie.

Het sinds april 2005 navolging geven aan de, door de raad overgenomen, aanbevelingen uit het rapport "Stationsgebied", is redelijk opgepakt. De vier van belang zijnde aanbevelingen betreffen: zorg voor concrete doelen, goed project- en risicomanagement inclusief contractbeheer met derden en adequate archivering.

Een oordeel geven over de te realiseren (beleids)doelen van het strategisch project A-theater is momenteel niet mogelijk, omdat er geen vastgesteld beleid bestaat.

Per 1 november 2005 is het strategisch project opgedeeld over drie "nieuwe" projecten. De opzet hiervan is overeenkomstig de aanbevelingen en kan leiden tot een beheerste projectuitvoering en een beter contractbeheer. Enige onduidelijkheid bestaat nog over de status van de drie projecten. Zijn deze nu strategisch of niet?

De archivering is verbeterd, maar het kan nog beter. Het blijkt toch dat een aantal betrokkenen niet weet waar relevante stukken zijn en wie hiervoor verantwoordelijk is.

Zodoende komen wij tot vier aanbevelingen:

1. **Informatievoorziening.** Zorg voor juiste en volledige informatievoorziening aan de raad. In dit geval de hoogte van de claims, de risicoanalyse hierover en het inzichtelijk rapporteren over alle kosten die veroorzaakt zijn/worden door het project.
2. **Richting.** Er moet snel duidelijkheid komen over het beleid dat de gemeente wil voeren m.b.t. het (A)theater en de locatiekeuze. Geef daarnaast aan of de drie nieuwe projecten strategisch van aard zijn of niet.
3. **Archivering.** zorg voor een goede archivering en zorg dat alle relevante betrokkenen weten wie hierin welke rol speelt en dat (belangrijke) stukken altijd traceerbaar zijn.
4. **Verder onderzoek.** Verder onderzoek naar het project A-theater, waarvoor verschillende instrumenten ter beschikking staan, is vooral in het belang van het leervermogen van de totale organisatie: raad, college en ambtelijk apparaat.

1. Inleiding

In een brief van 13 oktober 2005 (zie bijlage 1) heeft de Middelburgse Rekenkamer de raad op de hoogte gesteld van het voornemen om een oriënterend onderzoek te verrichten naar het strategisch project A-Theater. In de periode half oktober tot 1 december 2005 heeft de rekenkamer Middelburg een oriënterend onderzoek uitgevoerd naar het strategisch project A-theater aan de Zuidsingel.

1.1 Doelstelling

Het doel van dit oriënterend onderzoek is tweeledig:

1. Inzicht verkrijgen in alle uitgaven en kosten die direct of indirect veroorzaakt zijn door dit strategisch project, beoordelen of deze juist en volledig zijn geboekt en de raad volledig, juist en tijdig is geïnformeerd;
2. Beoordelen of de aanbevelingen uit het rapport stationsgebied zijn toegepast op het project A-theater (vanaf april 2005);

1.2 Aanleiding

Conform de verordening, het visiedocument en het onderzoekprogramma 2005 kan de rekenkamer oriënterende onderzoeken starten naar onderwerpen waarvan de rekenkamer meent, op grond van belangwekkende signalen, een korte verkenning te moeten uitvoeren. Op basis van de bevindingen uit het oriënterend onderzoek bepaald de rekenkamer of en zo ja hoe vervolgonderzoek nodig is.

De aanleiding voor een oriënterend onderzoek naar het A-theater aan de Zuidsingel is tweeledig:

1. Het (financiële) belang van het onderwerp voor de gemeente Middelburg is groot en derhalve de moeite waard om te toetsen of de financiële gegevensverwerking en informatievoorziening juist en volledig is geweest.
2. Als follow up en nazorg van de aanbevelingen uit ons rapport over het stationsgebied, het betreft vooral de inrichting van de projectstructuur en het risicomanagement (m.n. de aanbevelingen 1, 3, 4 en 5);

1.3 Inhoud rapport

In dit rapport komen achtereenvolgens aan bod:

- Hoofdstuk 2, de financiën: een overzicht van de kredieten, verplichtingen en de gerealiseerde en nog te verwachten (in)directe uitgaven vanaf januari 2001 tot 1 december 2005 ;
- Hoofdstuk 3, de stand van zaken m.b.t. onze (door de raad overgenomen) aanbevelingen uit het rapport stationsgebied (vanaf april 2005), i.c.:
 - De concrete doelen van het project;
 - Project- en risicomanagement;
 - Archivering;
 - Contracten met derden;
- Hoofdstuk 4, de conclusies en aanbevelingen.

1.4 Vertrouwelijkheid

Dit rapport heeft 1 vertrouwelijke bijlage, bijlage 4. In deze bijlage wordt ingegaan op de claims die de gemeente heeft ontvangen van partijen waarmee verplichtingen zijn aangegaan en die vanwege de beslissing om te stoppen tot vermeende schade leiden van de opdrachtnemers. Zolang deze claims nog in behandeling zijn achten wij het niet juist deze in de openbaarheid te brengen. Deze bijlage ligt als trommelstuk ter inzage.

2. De financiën

2.1 Het Krediet

In juni 2001 is door de gemeenteraad van Middelburg een krediet van 31,8 miljoen EURO verstrekt aan het college voor de bouw van een A-theater, inclusief de daarvoor aan te leggen parkeergarage aan de Zuidsingel. In januari 2005 is het krediet verhoogd tot 33,2 miljoen Euro. Het strategisch project A-theater bestaat sinds het begin uit twee deelprojecten en daarmee ook twee deelkredieten, één voor de parkeergarage ter grootte van 11 miljoen EURO en één voor het theater ter grootte van 22,2 miljoen EURO.

2.2 Afboeking van “het verlies”

Op 3 maart 2005 heeft het college besloten, gezien de technische staat van de bouwput, de werkzaamheden aldaar tijdelijk te stoppen. Op 5 september 2005 besluit de raad definitief af te zien van verdere bouw van het theater op deze locatie. De investeringen in het theaterdeel, dus niet van de parkeergarage, moeten volgens de comptabiliteitsregels in 1 keer worden afgeboekt. Voor het “verlies” van 8,3 miljoen EURO werd financiële dekking gezocht en gevonden¹.

2.3 De stand op 1 december 2005 en de nabije verwachting

Wat is nu tot op heden uitgegeven aan dit strategisch project? Op 1 december 2005 is 12,6 miljoen EURO aan uitgaven gerealiseerd voor dit strategische project. De uitgaven betreffen het theater, de parkeergarage, de planschade, de calamiteit van 3 maart 2005, de vervolgonderzoeken die daarna plaatsvonden en de aankoop van woningen in de omgeving.

Met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid komt daar nog minimaal 1,6 miljoen EURO bij, zodat de uitgaven tenminste het bedrag van 14,2 miljoen EURO bereiken. Dit bedrag van 14,2 miljoen EURO is exclusief mogelijk te betalen claims en exclusief mogelijk te ontvangen bedragen vanuit de CAR-verzekering en aansprakelijkheidstellingen door de gemeente.

Per saldo betekent dit dat de uitgaven aan het stilleven, zoals weergegeven op de omslag van dit rapport minimaal 14,2 miljoen EURO bedraagt. Het risico dat dit bedrag nog hoger wordt is aanwezig. Hoeveel hoger, hangt af van de onderhandelingen over de betalingen aan claims en ontvangsten uit aansprakelijkheid en verzekering.

Inmiddels is één claim ingediend bij gemeente en is door de gemeente een aantal partijen aansprakelijk gesteld. Vanwege het vertrouwelijke karakter van deze gegevens is de informatie hierover opgenomen in een vertrouwelijke bijlage. Bijlage 4, welke u aantreft in de gesloten trommel.

De onderstaande tabel en de bijbehorende toelichting geven meer inzicht in de verdeling van de uitgaven.

¹ Raadstukken 05-147 en 05-114

gen in de Koningstraat en de Korte Noordstraat. De aangevraagde kredieten zijn buiten het krediet van het A-theater gehouden en ondergebracht bij het grondbedrijf. Het in 2004 aangekochte pand aan de Koningstraat 16 (170 KEURO), wat eerder op het budget van het A-theater in rekening was gebracht (onder de post planschade), is in 2005 ook gefinancierd uit dit krediet. En dus weer aan het krediet van het A-theater is toegevoegd. Op 8 november 2005 was van de 2,45 miljoen EURO 1,7 miljoen EURO betaald. De gemeente verwacht nog zeker 600.000 EURO te realiseren voor de aankoop van de resterende woningen.

De woningen zijn/worden aangekocht tegen marktwaarde (als ware er geen schade aan het pand). Verkoop van de aangekochte woningen in de huidige staat licht niet voor de hand. De eventuele sloopkosten worden geschat op 10.000 euro per woning. Wat daarna resteert is een aantal vierkante meters bouwgrond tegen de huidige grondprijs (ca. 300 euro per vierkante meter). Wellicht dat bij verkoop aan een projectontwikkelaar daar nog een iets hogere verkoopprijs uit kan komen. De betreffende bewoners zijn dan wel schadeloos gesteld, maar voor de gemeente kan dit dus een forse aderlating worden. Een aantal woningen (3 tot 4) zal moeten worden hersteld en t.z.t. tegen marktwaarde worden verkocht².

Ad 4 & 5 Calamiteit/onderzoek. In het raadsvoorstel 05-114 worden de kosten van na de calamiteit gedekt door een krediet ter beschikking te stellen van 852.000 EURO uit de reserve van de strategische projecten. Op 1 december 2005 bedragen de gerealiseerde uitgaven 255.000 EURO voor de calamiteit van 3 en 4 maart 2005 en 528.000 EURO voor de kosten van verder onderzoek en het interim-management door Toornend & Partners. Een totaalbedrag derhalve van 783.000 EURO. De verwachting is dat het volledige krediet wordt aangewend.

Ad 6 Schades. In raadsvoorstel 05-114 is 600.000 EURO beschikbaar gesteld voor de afhandeling van schades aan de woningen. De onderbouwing hiervan was een ervaringscijfer van gemiddeld 10.000 euro per woning en men ging uit van 60 woningen. Op 1 december 2005 had nog geen schade-uitkering plaats gevonden.

Ad 7 Afboeking In voorstel 05-147 worden de kosten van de eenmalige afboeking van het theaterdeel gefinancierd via een krediet vanuit verschillende bronnen voor een bedrag van 6,8 miljoen EURO. Van dit bedrag komt maximaal 1,2 miljoen EURO ten laste van het krediet voor het A-theater. 4,6 miljoen EURO is inmiddels betaald, zodat nog 2,2 miljoen EURO resteert. Of dit voldoende is, zal nog moeten blijken.

De financiering vanuit andere bronnen, dan het strategisch project A-theater, betekenen een verarming van andere programma's voor de komende periode. Het project A-theater wordt in dit voorstel definitief gesplitst in een parkeergarage en een theater. Onduidelijk is of het parkeergaragedeelte nu wel of niet valt onder de status van de strategische projecten. De raad heeft hier geen expliciete uitspraak over gedaan.

De kosten van de parkeergarage worden gefinancierd uit het deelkrediet wat hiervoor bestemd was. In januari 2005 is dit vastgesteld op 11 miljoen EURO. Hiervan is 5,5 miljoen EURO uitgegeven en derhalve blijft nog 5,5 miljoen EURO over voor de afbouw. Omdat in deze fase onzeker is wat de bestemming van de bouwput wordt, is de economische waarde op dit moment niet vast te stellen. Afhankelijk van de be-

² Reactie uit het wederhoor van het college.

sluitvorming over de toekomst van de bouwput kunnen de gedane uitgaven al dan niet deels of volledig terugverdiend worden door de verkoop aan een projectontwikkelaar of door exploitatie van de bestemming.

Voor het theaterdeel blijft dan nog 21 miljoen EURO over(zie 1): zijnde 33,2 minus 11 voor de parkeergarage, minus maximaal 1,2 miljoen voor de dekking van het "verlies". Dit gefixeerde bedrag van 21 MEURO komt overeen met het in het raadsvoorstel 05-147 genoemde bedrag.

Sinds 5 september ligt het werk aan de bouwput stil en zoals het zich laat aanzien is voor maart 2006 nog geen beslissing te verwachten over een eventuele hervatting van werkzaamheden. Hoewel de situatie is gestabiliseerd gaan de kosten voor beheer, toezicht en rente van geïnvesteerd vermogen echter gewoon door.

Ad 8 & 9 Vervolgonderzoek. In de raadsvoorstellen 05-191 en 05-192 zijn voorbereidingskredieten gevraagd voor vooronderzoek naar de parkeergarage en het mogelijk realiseren van woningen op de Zuidsingel, ter grootte van 205.000 EURO en het doen van onderzoek naar de stedenbouwkundige randvoorwaarden, het programma van eisen en de exploitatiemogelijkheden voor een nieuw te bouwen A-theater op de locatie Molenwater voor een bedrag van 120.000 EURO. Totaal dus 325.000 EURO. De verwachting is dat dit krediet volledig wordt benut.

Ad 10 Totaal betaald + te verwachten uitgaven. Dit alles bij elkaar opgesteld betekent een daadwerkelijke uitgaven per 1 december van 12,6 miljoen EURO (afgerond) en een nog te verwachte betaling van 1,6 miljoen EURO (afgerond).

Ad 11 Claims. Inmiddels in naast de schadeclaims van de omwonenden 1 schadeclaim ontvangen van de aannemer Sprangers. In de maanden voorafgaand aan het raadsbesluit om niet verder te gaan op de locatie Zuidsingel hebben aannemer Sprangers en de gemeente zich beraden over de ontstane situatie. Pas na het besluit van de gemeenteraad om af te zien van de bouw van een theater aan de Zuidsingel is er van de zijde van Sprangers een schadeclaim ontvangen. Deze claim is thans onderwerp van een juridische procedure.

De (hoogte van deze) claim van Sprangers niet is gemeld aan de raad (in gesloten trommel). Uiteraard is er altijd onderhandelingsruimte en is een risicoschatting over de uitkomst te verdedigen. Echter de raad is niet (vertrouwelijk) geïnformeerd over de hoogte van de claim en ook niet over de argumenten van de gedane aannames van over de te verwachte risico's en mogelijke uitkomsten. In een later stadium is een extra claim van Sprangers ontvangen en ook deze is niet aan de raad gemeld. Zie verder de vertrouwelijke bijlage 4 voor de details.

2.5 Verzekering en aansprakelijkheidstelling door de gemeente.

Schades door de sloop vallen onder de CAR verzekering. Centraal Beheer heeft gesteld dat de schade door de sloop niet onder de dekking van de verzekering valt, maar dat ze wel uitbetalen en dit direct of indirect verhalen op Vermeulen(sloper). Deze schade is inmiddels door Centraal Beheer vergoed³. Naar wij hebben begrepen is er over deze problematiek veel telefonisch geregeld. Over de vergoeding van de kosten van de calamiteiten 24/12 2004 en 03/03 2005, bestaat onzekerheid of deze door Centraal Beheer worden vergoed. Welke schade verder gedekt wordt

³ Uit het wederhoor van het college.

door de verzekering of te verhalen valt via TBI is nog niet helder. Vandaar dat we over de vermeende inkomsten niets concreet kunnen melden.

De gemeente heeft inmiddels een aantal partijen aansprakelijk gesteld voor de geleden schade (zie bijlage 4).

2.6 Resumé financiën

Hoewel dit de feitelijke weergave is van de (verwachte) uitgaven voor de put en alle gevolgschade is het boekhoudkundig niet helemaal zo, dat de conclusie luidt dat nog maar de helft van het budget over is voor de bouw van een nieuw theater. Sterker, het oorspronkelijke deelkrediet van 22 miljoen voor het theater (excl. garage) is feitelijk nog in tact (minus een korting van maximaal 1,2 miljoen euro ter afdekking van het verlies), omdat andere financiering is gevonden voor de gedane uitgaven. De woningen op het grondbedrijf en de afboeking van het verlies op ander programma's.

Kortom, het theaterbudget is nog in tact, maar het heeft inmiddels wel 12,6 miljoen EURO gekost (de investering in de garage inbegrepen), het stijgt nagenoeg zeker tot 14,2 miljoen EURO en draagt een risico van verdere stijging na de nog eventueel te betalen claims. Daarnaast is dit ten koste gegaan van andere programma's die nu niet meer of pas later uitgevoerd kunnen worden. Dit laatste is echter een bewuste keuze geweest van de raad.

Tegenover deze uitgaven staat nog een aantal ontvangsten, waarvan de omvang onzeker is. De ontvangsten gemoeid met de afwikkeling van aansprakelijkheden, de verzekering en een andere bestemming voor de parkeerkelder zijn momenteel niet in te schatten. De gedane investering in de parkeergarage is niet zonder risico. Het is absoluut onzeker of de gedane investering van inmiddels 5,5 miljoen EURO en de eventueel nog te realiseren investering (waarvoor dus nog 5,5 miljoen EURO krediet beschikbaar is), rendabel zullen blijken.

De toerekening van de aangekochte woningen drukt niet op het projectbudget, maar op het grondbedrijf. Het grondbedrijf zal hierop naar alle waarschijnlijkheid een aanzienlijk tekort moeten boeken. Boekhoudkundig kan dit, maar voor de transparantie is het wenselijk om alle kosten (en mogelijke opbrengsten) als gevolg van dit project inzichtelijk te houden.

Per saldo concluderen wij dat het risico dat het (te verwachten) verlies van 8,3 miljoen euro groter wordt, aanzienlijk is.

Tot slot. Alle uitgaven die hebben plaatsgevonden zijn rechtmatig, in die zin dat kredieten zijn verstrekt door de gemeenteraad.

3 Toetsing aanbevelingen “Stationsgebied, ambities en risico’s”

In het rapport “Stationsgebied, ambities en risico’s” is een aantal aanbevelingen gedaan, welke zijn overgenomen door de raad. In dit oriënterend onderzoek naar het A-theater is beoordeeld hoe de door de raad overgenomen aanbevelingen door het college en de raad zijn ingevuld in dit project. Uiteraard gaan onze bevindingen in dit kader niet verder terug dan april 2005, het moment van de raadsbeslissing om de aanbevelingen over te nemen. Omdat aanbeveling 2 in dit kader geen betekenis heeft, is deze niet verder onderzocht. Hieronder een citaat uit het rapport.

Aanbevelingen uit het rapport Stationsgebied, Ambities en risico's januari 2005

1. **Concrete doelen.** *Het bestuur dient aan te geven wat de meetbare beleidseffecten zijn van de beleidsdoelen van de strategische projecten, opdat in de toekomst getoetst kan worden of de producten van het beleid ook daadwerkelijk de gewenste ambitie of het resultaat opleveren.*
2. **Geleidelijkheid.** *De gestarte projecten kunnen niet meer 'getemporeerd' worden, maar daar waar mogelijk, en zeker in de toekomst, dient een 'resource scan' uitgevoerd te worden. Er moet hierbij gekeken worden of personele capaciteit en knowhow aanwezig zijn om (meerdere) projecten (tegelijk) te kunnen starten.*
3. **Project- en risicomanagement.** *Zorg voor een heldere projectstructuur. Dit betekent:*
 - *duidelijkheid over wie is waarvoor verantwoordelijk;*
 - *professioneel risicomanagement (een risicoanalyse met beheersmaatregelen);*
 - *tijdige betrokkenheid van alle relevante partijen;*
 - *een heldere rapportagestructuur qua inhoud en tijdigheid, waar de raad, het college en de projectverantwoordelijken op kunnen sturen en waarover op een transparante wijze verantwoording kan worden afgelegd.*
4. **Archivering.** *De trommelstukken worden na de raadsvergadering met de raadsvoorstellen en notulen rechtstreeks aangeboden bij het centraal archief en op uniforme wijze. De archivering moet zo zijn ingericht dat een reconstructie van de belangrijke feiten mogelijk is.*
5. *De Rekenkamer wil ten aanzien van de rechtmatigheid van **contracten met derden** aanbevelen het structureel betrekken van juridisch controllers in projecten en het op orde brengen van contractbeheer.*

3.1 Het doel van het A-theater

Wat is er over geschreven. In de kwaliteitsatlas Middelburg 2030 deed BVR de aanbeveling een theater te realiseren dat de Middelburgse schaal overstijgt. “Ook past volgens het gemeentebestuur een nieuwe schouwburg bij het nieuwe imago van Middelburg. Omdat Middelburg van oudsher de culturele hoofdstad van Zeeland is en er altijd veel aandacht is besteed aan het culturele klimaat van de stad, was het toenmalige gemeentebestuur van mening dat ook grote culturele producten gehuisvest moeten kunnen worden en was dus een volwaardige schouwburg nastrevenswaardig”.

In december 1999 presenteerde de stuurgroep Walchers podiumbeleid de nota “het Walchers theateraanbod”. Voor zover het een nieuwe schouwburg in Middelburg betrof werden de volgende aanbevelingen gedaan:

- bouw een nieuw regionaal A-theater met grote en kleine zaal;
- situeer die bij voorkeur nabij het stadscentrum;
- streef naar een accommodatie die in beginsel geschikt is voor de programmering van het volledige landelijk muziek- en theateraanbod, m.u.v. mega-producties.
- voeg als extra dimensie een filmhuis toe ter (noodzakelijke) vervanging van het huidige Schuttershoftheater;
- benut het nieuwe theatercomplex voor commerciële activiteiten, waarmee niet alleen in een duidelijke behoefte wordt voorzien, maar ook de exploitatie gunstig wordt beïnvloedt;

- ga uit van een verzorgingsgebied van 170.000 inwoners.

In een vervolgonderzoek door Drijver & Partners werd het aantal bezoeker geraamd op bijna 120.000 per jaar (18.750 in de kleine zaal, 79.000 in de grote zaal en bijna 22.000 in de filmzaal).

Op 25 juni 2001 besloot de gemeenteraad definitief tot de bouw van een nieuw regionaal A-theater op de locatie van de Generaal-majoor Berghuijskazerne aan de Zuidsingel. De grote zaal van dit theater moet plaats bieden aan 850 stoelen, een kleinere zaal met 250 stoelen en een filmzaal met 100 stoelen. Tevens stemde de raad in met het realiseren van een parkeervoorziening (garage) voor 400 auto's. Voor de bouw van het theater werd 45.418.000 gulden krediet beschikbaar gesteld en voor de parkeergarage 21.840.000 gulden (resp. 20,6 miljoen en 9,9 miljoen euro).

In maart 2002 (na de gemeenteraadsverkiezingen) werd in het raadsprogramma opgenomen dat onder bepaalde voorwaarden zou worden verdergegaan met de locatie "Berghuijskazerne". Die voorwaarden hielden in, dat er binnen drie maanden een quick scan /second opinion zou moeten komen, waaruit zou moeten blijken dat de raming binnen de marges van het budget zou blijven, met een speling van 5%. In juni 2002 werd de quick scan behandeld en kreeg het college de opdracht om een ondergrondse parkeergarage te realiseren binnen het bestaande budget, twee lagen onder het A-theater en een parkeervoorziening ter plaatste met een totaal van minimaal 360 parkeerplaatsten. Na juni 2002 is de locatiekeuze meerdere keren ter sprake gekomen, maar moties en amendementen om te stoppen op de Zuidsingel behaalden tot 5 september 2005 nooit een meerderheid.

De huidige situatie. Momenteel is dus zowel de locatie als het ambitieniveau van het vastgestelde beleid onzeker. Het beleid wàs helder, de doelen SMART genoeg, echter het besluit van 5 september 2005 om te stoppen op de Zuidsingel en de heropende discussie over het ambitieniveau leidt tot de conclusie dat momenteel geen helder beleidsdoel bestaat over dit strategische project en de raad zich zal moeten buigen over de nieuwe ambities en locatie. In het vooruitzicht van de verkiezingen van maart 2006 is het onzeker welk theaterbeleid in het raadsprogramma beschreven gaat worden. Zeker is wel dat de discussie niet is verstomd en dat al dan niet een theater met A-status en een breed gedragen locatiekeuze, nog even op zich laat wachten.

3.2 Project- en risicomanagement

In de periode na de calamiteit van 3 maart 2005 is veel gebeurd in de samenstelling van de projectorganisatie. Per 8 maart 2005 werd Dhr. Blüm van Toornend & Partners aangesteld als interim-manager van het project. Voor dit onderzoek gaat het te ver om alle stappen van toen tot nu te beschrijven. In grote lijnen zijn wij van mening dat de aandacht voor verantwoordelijkheden, risico's (zowel technisch als organisatorisch) als betrokkenheid van alle relevante partijen goed is opgepakt. Per november 2005 is het strategisch project gesplitst in drie nieuwe projectorganisaties (1. Zuidsingel, 2. Afhandeling oude project (Zuidsingel) en 3. A-theater Molenwater). Deze nieuwe opzet is helder in z'n afbakening en ook de samenstelling van de projectgroepen lijkt te voldoen aan een vertegenwoordiging van alle belangrijke disciplines.

3.3 Archivering

In het Stadskantoor is sinds medio 2005 een aparte kamer ingericht, in de wandelgangen "het advocatenkamertje" genoemd, waarin een groot deel van het dossier A-theater wordt bewaard. De dossiers zijn geordend en up to date. Voor een aantal betrokkenen is het niet altijd duidelijk waar belangrijke dossiers zijn of zouden moeten zijn. Op dit moment is de dossierstructuur m.b.t. verantwoordelijkheden en locatie van de stukken niet altijd even helder. Dhr. Blüm (Toornend & Partners) heeft (gelukkig) belangrijke stukken die niet aanwezig of niet bekend zijn bij gemeenteamtbe-naren.

Op dit gebied moeten wij constateren dat de registratie van belangrijke stukken te kort schiet. Zeker in een dergelijk project is volledigheid en juistheid van alle relevante dossierstukken een primaire basisvoorwaarde. Niet alleen voor het achterhalen van de auditrail en het afleggen van verantwoording, maar vooral ook voor de ontvangen claims en het aansprakelijk stellen van partijen door de gemeente zelf. In de juridische afhandeling mag het niet zo zijn dat dossiers onvolledig of onjuist blijken.

3.4 Contracten met derden

In onze aanbevelingen geven wij aan dat vooral de juridische en de financiële control een belangrijk aandachtspunt is bij dergelijke grote projecten. In paragraaf 3.2 hebben wij aangegeven dat alle disciplines in de nieuwe projectstructuur zijn vertegenwoordigd. Dit is dan ook in overeenstemming met onze aanbeveling.

3.5 Resumé toetsing aanbevelingen stationsgebied

- Het effect en het doel van het A-theater was SMART genoeg. De beslissing van 5 september om te stoppen op de Zuidsingel heeft dit echter weer teniet gedaan. Voor een definitief oordeel over deze aanbeveling (zijn de beleidseffecten concreet genoeg?), moeten we dus wachten tot besluitvorming over dit project in 2006.
- Het project- en risicomangement lijkt onder leiding (lees regie) van Toornend & Partners sterk verbeterd.
- De archivering is beter dan bij het stationsgebied, echter de volledigheid en het kennen van de locatie van de dossiers en het aanwijzen van dossierverantwoordelijken behoeft nog verbetering.
- Door meer aandacht voor juridische en financiële control in de projectstructuur ontstaat een basis voor betere contractbeheersing. In de opzet van de nieuwe projectstructuur is deze aandacht aanwezig.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Terug naar de doelstelling van dit rapport. Hierin hebben wij aangegeven twee vragen te willen beantwoorden. Deze vragen bevatten de volgende elementen:

- Inzicht verkrijgen in alle uitgaven en kosten die direct of indirect veroorzaakt zijn door dit strategisch project;
- beoordelen of deze juist en volledig zijn geboekt;
- de raad volledig, juist en tijdig is geïnformeerd;
- en beoordelen of de aanbevelingen uit het rapport stationsgebied zijn toegepast op het project A-theater (vanaf april 2005).

We zullen deze vragen achtereenvolgens beantwoorden. We sluiten de conclusies af met de een antwoord op de vraag over vervolgonderzoek.

Inzicht in alle uitgaven en kosten. Wij zijn van mening dat wij alle uitgaven en kosten, direct of indirect veroorzaakt tot 1 december 2005 voldoende inzichtelijk hebben gekregen. Er zijn geen uitgaven gedaan waarvoor geen krediet ter beschikking is gesteld. Daarnaast hebben wij inzicht gekregen in de nog redelijkerwijs te verwachten uitgaven. Op 1 december 2005 is 12,6 miljoen EURO uitgegeven aan de bouwput en de gevolgen hiervan. Dit bedrag zal hoogstwaarschijnlijk nog oplopen tot 14,2 miljoen EURO voor nog te betalen kosten. Daarnaast wordt een aanzienlijk risico gelopen over het mogelijk betalen van ingediende claims. Mogelijke ontvangsten uit aansprakelijkheid en verzekering zijn nog niet in te schatten.

Daarnaast wordt een risico gelopen op de (afbouw van) de parkeergarage. Inmiddels is 5,5 miljoen euro geïnvesteerd, maar of dit ook de economische waarde vertegenwoordigt is onduidelijk. Dit zal mede afhangen van de bestemming van de opbouw en eventuele exploitatie.

Beoordelen of deze juist en volledig zijn geboekt. Alle gedane uitgaven zijn terug te vinden in de boekhouding van de gemeente. Echter de omgevingschade, de aankoop van woningen (1,7 miljoen euro en waarschijnlijk oplopend tot 2,3 miljoen euro) is onder gebracht bij het grondbedrijf en is niet ten laste gebracht van het krediet voor het A-theater. In de informatievoorziening over de werkelijke kosten van een dergelijk strategisch project is het volgens het toerekeningsprincipe gebruikelijk om alle kosten ontstaan door de investering eenduidig inzichtelijk te maken en te houden voor de degenen die toezicht of controle uitoefenen. Derhalve concluderen wij dat de uitgaven wel volledig en juist zijn geboekt. Maar dat door het uitgeven van gelden via het grondbedrijf de volledigheid van de kosten niet inzichtelijk blijft.

Volledige, juiste en tijdige informatie naar de raad. De informatievoorziening naar de raad is vanaf april 2005 voor zover wij hebben kunnen vaststellen voldoende geweest op twee punten na.

Op grond van het vorige punt (juiste en volledige boeking uitgaven) zijn wij van mening dat in de informatievoorziening naar de raad alle toewijsbare kosten aan het project verantwoord moeten worden. Voor wat betreft de aankoop van woningen is dit niet verantwoord in de projectrapportage, omdat de kosten niet zijn toegewezen aan het strategisch project A-theater.

Wij vinden daarnaast dat de raad op de hoogte gesteld had moeten worden van de werkelijke omvang van de door de gemeente ontvangen schadeclaims. In het geval van Sprangers is de gemeenteraad niet (volledig) geïnformeerd over de hoogte van de ingediende claim. Hoewel de uitkomst van de toekenning van een claim altijd onzeker is, is het wenselijk om uit het oogpunt van voorzichtigheid en zorgvuldigheid de raad in kennis te stellen van de hoogte van de claim. Wel is in raadsvoorstel 05-147 in de gesloten trommel een verdeling gegeven van het gevoterde krediet, maar niet met de werkelijke claimbedragen of een risico-analyse over het geraamde bedrag. Wij zijn van mening dat in een dergelijk dossier als het A-theater de raad volledig en tijdig op de hoogte moet zijn van de risico's die zij loopt. Dit voorkomt verrassingen achteraf en het is nodig voor de kwaliteit van de verdere besluitvorming in dit project. Ook als wordt ingeschat dat het geclaimde bedrag onrealistisch is. Immers, de basis voor goede besluitvorming ligt in de kwaliteit van de informatie die aanwezig is bij de besluitvormers.

Aanbevelingen uit het rapport stationsgebied. De vier aanbevelingen waren: zorg voor concrete meetbare beleidseffecten en doelstellingen; zorg voor goed project- en risicomanagement; zorg voor een goede archivering en een goed contractbeheer met derden. Hieronder de conclusies op deze vier aanbevelingen.

Het effect en het doel van het A-theater was SMART genoeg. De beslissing van 5 september om te stoppen op de Zuidsingel heeft dit echter weer teniet gedaan. Voor een definitief oordeel over deze aanbeveling (zijn de beleidseffecten concreet genoeg?), moeten we dus wachten tot besluitvorming over dit project in 2006.

Het project- en risicomanagement lijkt onder leiding (lees regie) van Toornend & Partners sterk verbeterd. In de nieuwe projectopzet zijn voldoende waarborgen ingebracht om multidisciplinair deze nieuwe deelprojecten qua structuur vorm te geven. Eén vraag is voor ons nog onbeantwoord. Zijn de drie "nieuwe" projecten strategisch of niet? Wij zijn van mening dat de raad daar geen uitspraak over heeft gedaan.

De archivering is beter dan bij het stationsgebied, echter de volledigheid en het kennen van de locatie van de dossiers en het aanwijzen van dossierverantwoordelijken behoeft nog verbetering.

Door meer aandacht voor **juridische en financiële control** in de projectstructuur ontstaat een basis voor betere contractbeheersing. In de opzet van de nieuwe projectstructuur is deze aandacht aanwezig.

Verder onderzoek? Zoals in de inleiding vermeld is één van de doelstellingen van het oriënterend onderzoek, het bepalen of verder onderzoek noodzakelijk of wenselijk is. In het oriënterende onderzoek zijn bij ons regelmatig vragen naar boven gekomen, waar wij vanwege het oriënterende karakter geen verder onderzoek naar hebben gedaan. Een aantal van deze vragen hebben wij opgenomen in bijlage 3. Voor alle duidelijkheid stellen wij dat deze vragen niet ontkennend of negatief beantwoord hoeven worden. Wij stellen ze, omdat ze in het kader van dit (oriënterend) onderzoek niet binnen de centrale vraag paste. De beantwoording van deze, niet gelimiteerde, vragenset, zal afhankelijk van het antwoord wel kunnen bijdragen aan het leervermogen van de organisatie. Van zowel raad, college als ambtenaren.

4.2 Aanbevelingen

Op grond van bovenstaande conclusies komen wij tot vier aanbevelingen.

Volledige en juiste informatievoorzienig. Als het gaat om strategische projecten dient de raad te allen tijde te beschikken over alle relevante (vertrouwelijke) informatie. In dit geval betekent het dus informatie over de hoogte van de ingediende claims, de eventuele risicoraming over de verwachte hoogte van de betaling van de claim en volledig inzicht in alle kosten aanwijsbaar veroorzaakt door het project. Ook een risicoraming (binnen een eventuele bandbreedte) van de mogelijke ontvangsten uit aansprakelijkheidstelling en verzekeringsuitkering behoort hiertoe.

Duidelijke richting. De Middelburgse gemeenteraad moet snel duidelijkheid scheppen naar het college en de burgers over het beleid dat zij wil voeren m.b.t. het theater. Wel of geen theater met A-status en op welke locatie. Dit vastgestelde beleid dient vervolgens consistent uitgevoerd te worden. Momenteel is het project opgegaan in drie nieuwe projecten. De raad dient aan te geven welke hiervan de status "strategisch project" verdienen. De houdbaarheid hiervan is echter onzeker geworden door het vragen van een burgeradvies over vijf opties tijdens de raadsverkiezingen op 7 maart a.s.

Archivering. Hoewel we zien dat de archivering verbeterd is, blijft het nog steeds een punt van zorg. Onze aanbeveling uit het rapport Stationsgebied is dan ook nog steeds van kracht: zorg voor een goede archivering en zorg dat alle relevante betrokkenen weten wie hierin welke rol speelt en dat (belangrijke) stukken altijd traceerbaar zijn. De huidige projectstructuur laat zien dat dit punt reeds in opzet is opgepakt.

Verder onderzoek. Verder onderzoek naar de het project A-theater, waarvoor verschillende instrumenten ter beschikking staan, kan inzichten opleveren die vooral in het belang van het leervermogen van de totale organisatie zijn: raad, college en ambtelijk apparaat.

5 Wederhoor

Op 28 december 2005 hebben wij het conceptrapport voor wederhoor aangeboden aan het college.

Op 25 januari hebben wij van het college een inhoudelijke reactie ontvangen. Een deel van deze reacties, vooral nadere details en meer recente gegevens, hebben wij verwerkt in het rapport.

Bijlage 1 Melding oriënterend onderzoek aan de raad



REKENKAMER

MIDDELBURG

oriënterend onderzoek a-theater Zuidsingel

Onderwerp
Datum
Van
Aan

melding oriënterend onderzoek project A-theater Zuidsingel
13 oktober 2005
Walter van Wijngaarden
Gemeenteraad Middelburg

Oriënterend onderzoek

De rekenkamer Middelburg voert een oriënterend onderzoek uit naar het project A-theater aan de Zuidsingel over de periode 2001 (start van het project) tot november 2005.

De oriëntatie richt zich op de financiën en het risicomanagement. De volgende vragen staan hierbij centraal:

- Wat is de omvang van de uitgaven/kosten vanaf de voorbereidingen tot op dit moment, direct of indirect veroorzaakt met de bouw van het A-theater op de locatie Zuid Singel;
- Hoe is het risicomanagement geregeld vanaf de voorbereidingen tot op dit moment.

Doelstelling

Het doel van dit oriënterend onderzoek is tweeledig:

1. Beoordelen of de aanbevelingen uit het rapport stationsgebied zijn toegepast op het project A-theater;
2. het inzichtelijk maken van alle uitgaven en kosten die direct of indirect veroorzaakt zijn door dit project en beoordelen of deze juist en volledig zijn geboekt en ter beschikking zijn gesteld aan de raad.

Aanleiding

Conform het visiedocument en het onderzoekprogramma 2005 kan de rekenkamer oriënterende onderzoeken starten naar onderwerpen waarvan de rekenkamer meent dat zij de moeite waard zijn voor een korte verkenning. Op basis van de bevindingen uit het oriënterend onderzoek bepaald de rekenkamer of en zo ja hoe vervolgonderzoek nodig is.

De aanleiding voor een oriënterend onderzoek naar het A-theater aan de Zuidsingel is tweeledig:

1. als follow up en nazorg over de aanbevelingen uit ons rapport over het stationsgebied, het betreft vooral de inrichting van de projectstructuur en het risicomanagement;
2. het (financiële) belang van het onderwerp voor de gemeente Middelburg is groot en derhalve de moeite waard om te toetsen of de gegevensverwerking en informatievoorziening juist en volledig is geweest.

Bijlage 2 Overzicht van gebruikte documentatie en gesprekken

Documentatie:

- Een versoberd A-theater, Toornend & Partners, 16 augustus 2005-11-20, referentie 2005.142/N2132B/Bm/Dt
- Plan van aanpak schade afhandeling belendingen (concept), Toornend & Partners, 15 augustus 2005, referentie 2005.142/N2276/Gt
- Vervolgtraject oktober 2005, Toornend & Partners, 13 oktober 2005, referentie 2005.142/N3193/Bm/Dt
- Financiële overzichten van de afdeling Plannig & Control m.b.t. het strategisch project A-theater
- Raadstukken m.b.t. Atheater 2005

Oriënterende gesprekken gevoerd met:

- Dhr N. Meijer, projectcontroller, afdeling Planning en Control, 13-10-2005, 28-10-2005
- Dhr G.P.M. Blüm, Interim-manager, Toornend & Partners, 10-11-2005
- Dhr R. Griep, , 16 november 2005
- Dhr J.W. De Wolf, juridisch medewerker, 1 december 2005

Bijlage 3 Openstaande vragen

De volgende selectie van vragen dient ons inziens beantwoord te worden om te leren voor toekomstige/huidige vergelijkbare projecten en situaties.

Openstaande vragen:

- Het aanbestedingsbeleid en de aanbesteding zelf;
- Het voldoen aan de Europese aanbestedingsvoorwaarden;
- Het opknippen van het project in afzonderlijke delen en aanbestedingen;
- De projectleiding vanuit de kant van de wethouder, de ambtenaar en de externe partner;
- De communicatie met Sprangers en andere derde partijen;
- Professioneel opdrachtgeverschap vanuit de gemeente, zakelijke en verifieerbare afspraken;
- De relatie met A tot Z en de vergoeding van haar kosten door de gemeente;
- De betrokkenheid van de specialistische ambtenaren;
- Het toezicht door de gemeente op de bouwdirectie;
- De communicatie met de belanghebbenden;
- De afspraken over de (CAR)verzekering;
- Het steeds weer ter discussie stellen van geaccordeerd beleid en de toezichthoudende rol van de gemeenteraad;
- De structuur van Projectorganisatie tijdens het gehele project.

Bijlage 4 Vertrouwelijk (trommelstuk)

In deze bijlage wordt ingegaan op de claims die de gemeente heeft ontvangen van partijen waarmee verplichtingen zijn aangegaan en die vanwege de beslissing om te stoppen tot vermeende schade leiden van de opdrachtnemers. Zolang deze claims nog in behandeling zijn achten wij het niet juist deze in de openbaarheid te brengen. Daarom is dit in een vertrouwelijke bijlage opgenomen en als trommelstuk ter inzage gelegd.

Vertrouwelijk