

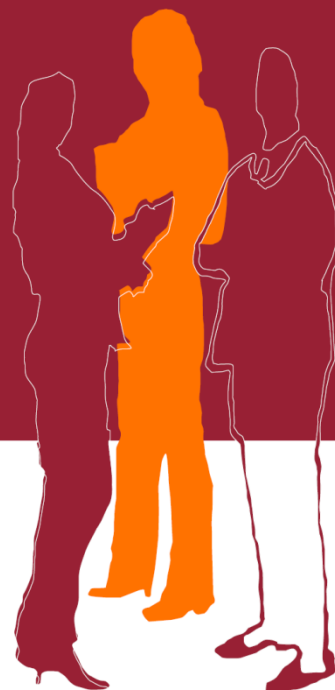
Twynstra Gudde

In opdracht van de rekenkamercommissie De Waddeneilanden



Onderzoek naar De Promenade (Schiermonnikoog)

Rekenkamercommissie De Waddeneilanden



Rapport

6 juli 2015

ir. W.F. Schönau MMC
J. Voets MSc.

Voorwoord

Medio 2014 heeft de gemeenteraad van Schiermonnikoog de rekenkamercommissie gevraagd om onderzoek te doen naar het project De Promenade. De rekenkamercommissie heeft daarop een concept-onderzoeksdoelstelling geformuleerd en afgestemd met de fractievoorzitters van de gemeenteraad.

In nauwe samenwerking met de rekenkamercommissie heeft Twynstra Gudde vervolgens het onderzoek uitgevoerd. De eindverantwoordelijkheid voor dit onderzoek ligt bij de rekenkamercommissie.

Tijdens dit onderzoek zijn diverse interviews gehouden met (voormalige) externe betrokkenen, bestuurders en oud-bestuurders en ambtenaren. Die individuele en groepsgesprekken hebben in een open sfeer plaatsgevonden en hebben bij kunnen dragen aan deze uitgebreide terugblik. Wij willen alle personen bij deze hartelijk bedanken voor hun inbreng in deze gesprekken. In het bijzonder bedankt de commissie de onderzoekers Wicher Schönau en Jelle Voets van Twynstra Gudde, voor hun goede, zorgvuldige inzet en de prettige samenwerking.

Wij hopen dat ons rapport inzicht verschaft in de besluitvorming en de wijze waarop de ambtelijke organisatie, het college en de raad hun verantwoordelijkheden hebben ingevuld bij het project De Promenade. Door deze blik op het verleden zijn leerpunten naar voren gekomen voor (grote) projecten waar de gemeente Schiermonnikoog in de toekomst bij betrokken kan zijn. Het college van B&W heeft in zijn bestuurlijke reactie aangegeven de aanbevelingen van de rekenkamercommissie te onderschrijven. Het is positief te lezen dat het college vooruitlopend op de behandeling van het rapport een screening gaat uitvoeren van lopende projecten op financiële, inhoudelijke, politieke of juridische risico's. Het is nu aan de raad om dit 'momentum' te benutten en kaders te stellen voor (grote) projecten.

De rekenkamercommissie De Waddeneilanden

drs. Remco Admiraal, voorzitter
drs. Esther Fogl,
dr. Jolanda van Leeuwen

ambtelijk secretaris: Ria Dijkstra

rekenkamercommissie@dewaddeneilanden.nl

Samenvatting

Op verzoek van de gemeenteraad van Schiermonnikoog heeft de rekenkamercommissie De Waddeneilanden een onderzoek uitgevoerd naar het project De Promenade. Centraal in dit onderzoek staat de vraag hoe het project door het college van B&W en de ambtelijke organisatie is aangestuurd en beheerst, wat de rol van het oude en nieuwe stichtingsbestuur hierbij was en op welke manier en momenten de raad daarin betrokken is. Hoewel het project De Promenade een lange voorgeschiedenis kent, beperkt dit onderzoek zich tot de periode 2006 – 2014.

Chronologisch feitenrelaas

Het eerste deel van dit onderzoek bestaat uit een feitelijke weergave van de gebeurtenissen die betrekking hebben op de planvorming van het bezoekerscentrum Nieuwe Stijl, later de Promenade genoemd.

In februari 2006 besluit de raad van Schiermonnikoog een financiële bijdrage te leveren voor het Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl. Op dat moment hebben de initiatiefnemers al vergaande (ontwerp)plannen gemaakt en is een projectbeschrijving beschikbaar om financiering, hoofdzakelijk subsidies, te verwerven. Op basis van die informatie stelt de raad het kader voor het project vast. Omdat het project nauwe samenhang heeft met de huisvestingbehoefte van de hulpverleningsdiensten, wordt de raad in mei 2007 gevraagd hierover een integraal besluit te nemen. De gemeentelijke bijdrage voor de Promenade (dan nog Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl) is dan reeds vastgesteld, maar er worden aanvullende financiële voorwaarden aan verbonden en meer informatie verstrekt over de projectaansturing (toelichting projectorganisatie). In het najaar van 2007 wordt een stichting opgericht die het expliciete doel heeft om de Promenade te ontwikkelen en exploiteren. De leden van het bestuur van stichting De Promenade werken de jaren daarna hard aan de inhoudelijke planvorming, het verkrijgen van benodigde vergunningen, overleg met de verschillende participanten en de financiering en exploitatieopzet van De Promenade.

In 2011 laat burgemeester Swart bij zijn vertrek een verantwoordingsdocument na aan de raad. Hierin wordt door het college uitgebreid stilgestaan bij de historie van het project en trekt zij een aantal conclusies. Om verschillende redenen is het enthousiasme voor het project tanende en in de raad worden kritische vragen gesteld, onder meer over de toekomstige exploitatie. In dezelfde periode is succesvol bezwaar aangetekend tegen het verlenen van de bouwvergunning, hetgeen een aanpassing van het bestemmingsplan nodig maakt en van grote invloed is op de onderlinge relatie tussen stichtingsbestuur en college van B&W. Bovendien leidt tot vertraging in de planvorming.

Aan het aftreden van het stichtingsbestuur, formeel op 1 oktober 2013, gaat een lange periode vooraf van intensief overleg tussen college en stichting De Promenade. Terugkerende thema's in dit Bestuurlijk Overleg zijn het afkalvende draagvlak voor het project en het achterblijvende inzicht in de financiële administratie. Wanneer een interim bestuur aantreedt bij De Promenade en een projectleider wordt aangesteld, worden verschillende aanpassingen in het project voorgesteld. De raad wordt in januari 2014 uitgebreid geïnformeerd over de stand van het project, inclusief een verzoek tot aanvullende financiering. Dit resulteert in het raadsvoorstel getiteld Go of No-go De Promenade (maart 2014). Het college acht het echter niet opportuun dit voorstel aan de raad voor te leggen, aangezien in dezelfde maand gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden. In een nieuwe samenstelling neemt de raad in mei 2014 een ander raadsvoorstel aan: het besluit wordt genomen om niet garant te staan voor de aanvullende financiering en in te stemmen met de consequentie dat de Promenade niet doorgaat

en de gevolgen hiervan te aanvaarden. Naar aanleiding hiervan besluit het stichtingsbestuur af te zien van de bouw van de Promenade en over te gaan tot ontbinding van de stichting. In het jaar daarna wordt met de belangrijkste financiers van het project overeenstemming bereikt over het 'vaststellingsverzoek' van de stichting, een afrekening van de verstrekte subsidies tot op dat moment.

Bevindingen – beleid en doelen van de Promenade

De raad stelt in 2006 en 2007 de belangrijkste kaders voor het project De Promenade vast. Gegeven het feit dat De Promenade een particulier initiatief is, is het niet vreemd dat de raad vooral financiële voorwaarden verbindt aan de gemeentelijke bijdrage. De doelstellingen van De Promenade zoals in diverse documenten vervat worden door het stoppen van het project echter niet gehaald.

Het is aan het college om invulling te geven aan de randvoorwaarden van beleid, zoals risicomanagement, financiën, subsidies en informatiemanagement. Voor de relevante raadsbesluiten over de Promenade (2006 en 2007) is deze uitwerking in termen van financiële spelregels, verantwoordingsinformatie en risicomanagement nauwelijks aanwezig. Ook zijn op deze aspecten geen formele afspraken overeengekomen met het stichtingsbestuur.

Betrokken actoren

De wijze waarop verschillende partijen bij het project De Promenade betrokken zijn is hoofdzakelijk informeel van aard. Het ontbreken aan een projectorganisatie is een belangrijke oorzaak dat de rol en zeggenschap in het project voor andere partijen dan die de stichting hebben opgericht, niet is vastgelegd. Hierdoor was ook geen eenduidige basis aanwezig om de actoren gestructureerd te informeren.

Bevindingen – aansturing en beheersing tot besluitvorming in de praktijk

De aansturing van het project De Promenade en het verkrijgen en behouden van draagvlak hiervoor is primair de verantwoordelijkheid van stichting De Promenade. Het college biedt het stichtingsbestuur hierin aanvankelijk veel ruimte, hoewel zij zich toenemend zorgen begint te maken over het draagvlak. Daarbij verandert door verschillende omstandigheden de onderlinge relatie en wenst het college meer grip en inzicht in de projectbeheersing. Hiervoor ontbreken op dat moment de formele instrumenten.

Voor een project van deze omvang is opvallend weinig vastgelegd over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de opdrachtgever en projectuitvoerders. Hoewel in essentie de verantwoordelijkheden van stichtingsbestuur en gemeente in de projectbesturing en –beheersing gescheiden zijn, is door het informele karakter veel ruimte ontstaan voor wederzijdse beïnvloeding. Deze ontwikkeling en het ontbreken van een heldere projectorganisatie met vastgelegde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft het zicht van de raad op de sturing van project belemmerd.

Aanloopkosten

Onder verantwoordelijkheid van het stichtingsbestuur zijn de aanloopkosten opgelopen tot een ongebruikelijk hoog niveau. Op het moment dat het college hier werkelijk inzicht in krijgt, staat zij voor een voldongen feit: de kosten zijn dan al gemaakt. Ruim een jaar daarvoor zijn in de raad al vragen gesteld over dit aspect en het college heeft deze vragen beantwoord, maar op basis van het inzicht in de financiële administratie dat bureau Accon biedt (november 2013), had het college een diepere analyse aan de raad mogen presenteren.

Twynstra Gudde

Overeenkomsten met derden

De voor het project relevante overeenkomsten zijn aangegaan door stichting De Promenade. Risico's die hieruit voortvloeien zijn primair voor de stichting zelf, maar bij het niet doorgaan van het project en/of liquidatie van de stichting lopen de financiers het risico dat de doelstellingen gekoppeld aan de bijdragen niet gerealiseerd worden. Hoewel correspondentie laat zien dat een financiële afwikkeling van het project nagenoeg is afgerond, kan een finaal oordeel over de (juridische) consequenties voor de gemeente op dit moment nog niet worden gegeven.

Invulling controlerende rol door gemeenteraad

Over het algemeen heeft de raad, gezien de gestelde kaders, de verantwoordelijkheid van de gemeente in het project De Promenade en informatieafhankelijkheid van het college in dezen, zijn taak als controleur van het college kunnen invullen. Van bijsturing op basis van informatie, door het college aangedragen of door de raad zelf vergaard, is geen sprake geweest.

Leerpunten

De rekenkamercommissie doet een aantal aanbevelingen aan het college respectievelijk de raad voor het proces rondom beleidsvorming en ontwikkeling van nieuwe projecten en plannen op Schiermonnikoog.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Verantwoording onderzoek	1
1.1 Doel van het onderzoek	1
1.2 Centrale vraagstelling	1
1.3 Onderzoeksvragen	1
1.4 Reikwijdte	2
1.4.1 Afbakening – het project De Promenade	2
1.5 Onderzoeksopzet	2
1.6 Leeswijzer	3
2. Chronologisch feitenrelaas (reconstructie)	4
2.1 Voorgeschiedenis: periode tot februari 2006	4
2.2 Onderzoekperiode 2006 – 2014	4
2.3 Recente gebeurtenissen: periode na mei 2014	17
3. Bevindingen	19
3.1 Het project De Promenade. Beleid en doelen.	19
3.1.1 Voortraject: Aansturing en beheersing tot besluitvorming in de praktijk	24
3.1.2 Leerpunten	31
4. Conclusies en aanbevelingen	32
4.1 Beantwoording hoofdvraag	32
4.2 Aanbevelingen	32
4.2.1 Aanbevelingen voor de raad	32
4.2.2 Aanbevelingen voor het college van B&W	33
1. Gebruikte bronnen	
2. Geïnterviewde personen	
3. Bestuurlijk wederhoor	

1. Verantwoording onderzoek

1.1 Doel van het onderzoek

De Rekenkamercommissie heeft een verzoek van de raad van Schiermonnikoog gekregen om onderzoek te doen naar het project De Promenade. Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in het proces van planvorming tot de besluitvorming, de informatievoorziening en de wijze waarop de ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad hun verantwoordelijkheden en rollen in dit project hebben ingevuld of hadden kunnen invullen.

Het totaalbeeld van het onderzoek bevat de volgende invalshoeken:

- Kaderstelling en controle vanuit de gemeenteraad;
- Projectmanagement, projectsturing vanuit de gemeente naar de stichting.

Met een chronologisch feitenrelaas van de planvorming en besluitvormingsprocessen inzake De Promenade op bestuurlijk en ambtelijk niveau en bij de betrokken partijen moet inzichtelijk gemaakt worden welke leerpunten er zijn.

1.2 Centrale vraagstelling

Centraal in de vraag van de raad van Schiermonnikoog is de wens om 'breed' op basis van feiten het proces van planvorming in beeld te brengen. Centraal in dit onderzoek staat ook het vertrekpunt van de rekenkamercommissie, terugkijken om van te leren. De hoofdvraag van het onderzoek is:

“Hoe is het project De Promenade door het college en ambtelijke organisatie aangestuurd en beheerst, wat was de rol van het oude en het nieuwe stichtingsbestuur daarbij en op welke manier en momenten is de raad daarin betrokken?”

1.3 Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd voor dit onderzoek. Zij vormen de leidraad voor de analyse.

Nr.	Onderzoeksvraag
Het project De Promenade. Beleid en doelen	
1.	Welke doelen heeft de raad ten aanzien van De Promenade, vastgoed en subsidies vastgesteld (vanuit haar kaderstellende rol)? En hoe zijn die tot stand gekomen?
2.	Hoe zijn randvoorwaarden van beleid op gebied van risicomanagement, financiën, subsidies en informatiemanagement ingevuld?
3.	Wat is het historisch palet rondom De promenade en welke actoren hebben hierbij een rol gespeeld? Welke (actieve) informatiestromen horen daarbij dan wel ontbreken daarbij?
Voortraject: Aansturing en beheersing tot besluitvorming in de praktijk	
4.	Op welke wijze is het proces aangestuurd en hoe is de raad hierover geïnformeerd? Belangrijk is ook in hoeverre het draagvlak in de gemeenschap voor dit project hierbij is betrokken.
5.	Zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden transparant en adequaat ingevuld?
6.	Hoe zijn de aanloopkosten beheerst en hoe zijn die voor de raad in beeld gebracht?

7. Hoe zijn de overeenkomsten met derden tot stand gekomen en welke juridische consequenties zijn hieraan voor de gemeente en provincie verbonden?
8. Op welke wijze heeft de gemeenteraad bij het project De Promenade invulling gegeven aan haar controlerende rol?

Leerpunten

9. Welke leerpunten kunnen worden aanbevolen voor het proces rondom beleidsvorming en ontwikkeling van nieuwe projecten en plannen?
-

1.4 Reikwijdte

1.4.1 Afbakening – het project De Promenade

Het project De Promenade, de eerste jaren Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl geheten, kent een bewogen en lange ontstaansgeschiedenis. De scope van dit onderzoek is beperkt tot de periode 2006 – 2014. Februari 2006 markeert namelijk het moment waarop de gemeenteraad van Schiermonnikoog door besluitvorming formeel betrokken raakt bij het project en kaders formuleert. Het raadsbesluit van april 2014 om niet garant te staan voor aanvullende financiering betekent in de praktijk een einde van het project De Promenade.

Dit onderzoek richt zich primair op het handelen van de gemeente Schiermonnikoog in het project De Promenade. Gezien haar grote rol in het project wordt de betrokkenheid van het stichtingsbestuur ook geduid, zij het in het licht van de gemeentelijke sturing en beheersing van het project. Het onderzoek beoogt derhalve geen oordeel te geven over het functioneren van (individuele leden van) het bestuur van stichting De Promenade.

Onderzoeksdossier

Het 'onderzoeksdossier' betreft de documenten die uit het gemeentelijke archief door de gemeente Schiermonnikoog ter beschikking zijn gesteld. Aanvankelijk heeft de gemeentelijke organisatie zelf een dossier overhandigd. Na een startgesprek tussen onderzoekers en een vertegenwoordiger van de ambtelijke organisatie over het onderzoeksdossier zijn op verzoek nogmaals specifieke documenten aangeleverd. Na separaat telefonisch overleg met leden van het voormalige stichtingsbestuur De Promenade is ook hen verzocht specifieke documenten aan te leveren. Deze werkwijze is gekozen om snel en gericht de juiste informatie op tafel te krijgen, in plaats van het streven naar volledigheid. Aspecten van het project De Promenade die te maken hebben met de uitvoeringsverantwoordelijkheid van stichting De Promenade, zoals de inhoudelijke planvorming, zijn minder uitvoerig onderzocht.

Door zowel gemeente als stichtingsbestuur is alle medewerking verleend om documenten aan te leveren.

1.5 Onderzoeksopzet

Het onderzoek heeft de volgende fasen doorlopen.

Fase 1. Startbijeenkomst

Voorafgaand aan de eerste bijeenkomst met de rekenkamercommissie en het onderzoeksbureau is de onderzoeksopzet en het normenkader vastgesteld. In de startbijeenkomst met vertegenwoordiger van rekenkamercommissie en ambtelijke vertegenwoordiger van de gemeente zijn afspraken gemaakt over de wijze van aanleveren van het onderzoeksdossier. Tevens is in gezamenlijkheid een grove tijdlijn opgesteld.

Fase 2. Feitenverzameling op basis van dossierstudie en interviews

Op basis van het aangeleverde onderzoeksdossier is een concept feitenrelaas opgesteld voor het project De Promenade. De hieruit voort gekomen 'betekenisvolle momenten' hebben samen met de onderzoeksvragen het kader voor interviews met de betrokkenen gevormd.

Begin april zijn de individuele interviews uitgevoerd, grotendeels op Schiermonnikoog. Met leden van het oude en nieuwe bestuur van stichting De Promenade is in verschillende samenstelling gesproken. Tevens heeft een tweetal inventariserende gesprekken plaatsgevonden: enerzijds een vertegenwoordiging van de gemeenteraad, anderzijds met verschillende partijen die als deelnemer/participant in de Promenade waren aangemerkt.

Alle verslagen van de individuele interviews zijn voor wederhoor voorgelegd en geaccordeerd. De verslagen van de inventariserende gesprekken zijn ter kennisgeving aan de deelnemers gestuurd.

Fase 3. Rapportagefase

Gedurende deze fase is een concept rapportage opgesteld. Het chronologisch feitenrelaas en de beantwoording van de onderzoeksvragen (analyse) vormen hiervan de kern. Het conceptrapport is besproken met de rekenkamercommissie en vervolgens voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor wederhoor.

Fase 4. Publicatiefase

De ambtelijke reactie op de conceptrapportage heeft op onderdelen aanleiding gevormd om de concept rapportage aan te passen, waarbij per opmerking een motivatie is gegeven. Aan de rapportage zijn vervolgens de conclusies en aanbevelingen toegevoegd, waarna deze definitief is gemaakt.

1.6 Leeswijzer

In het chronologisch feitenrelaas (hoofdstuk 2) worden enkele 'betekenisvolle momenten' geduid. Dit zijn gebeurtenissen in het procesverloop die van grote invloed zijn geweest op het eindresultaat en bepalend waren voor de aansturing en beheersing van het project door gemeente en stichting De Promenade.

In hoofdstuk 3 worden vervolgens de onderzoeksvragen voorzien van een antwoord. Dit hoofdstuk vormt hiermee een analyse van de bevindingen zoals geformuleerd in de reconstructie.

Teneinde van dit onderzoek te leren voor nieuwe en bestaande projecten worden in hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

In bijlagen is een lijst van gebruikte bronnen, een lijst van geïnterviewde personen en de bestuurlijke reactie opgenomen.

2. Chronologisch feitenrelaas (reconstructie)

2.1 Voorgeschiedenis: periode tot februari 2006

Het project De Promenade vindt zijn oorsprong ruim vóór het jaar 2006. Rond de eeuwwisseling lijkt er behoefte op Schiermonnikoog te ontstaan aan een vernieuwend toeristisch product. Het rapport 'Van der Bunt' brengt met marktonderzoek de potentie van het eiland in kaart en in 2000 verschijnt het document *Toekomstvisie voor het bezoekerscentrum en partners*¹. Hoewel de toekomstvisie een initiatief is van het bezoekerscentrum, is de gemeente nauw betrokken: het college van B&W heeft een rol in de totstandkoming ervan en in augustus 2001 wordt een informatiebijeenkomst georganiseerd voor de raadscommissie².

Tussen 2002 – 2006 vindt nadere inhoudelijke planvorming plaats, waarbij zowel bevolking als gemeenteraad betrokken worden via informatiebijeenkomsten. Zo kunnen in november 2003 de inwoners een presentatie bijwonen over het vastgestelde Masterplan en bijbehorend Programma van Eisen. Beide inhoudelijke plannen zijn vervolgens separaat aan de gemeenteraad gepresenteerd. Vanaf 2004 werkt de gemeente zelf aan een hernieuwd Structuurplan, waarin een ruimtelijke reservering voor een multifunctionele voorziening aan de Torenstreek opgenomen is. In de opiniërende raadsvergadering die op 17 augustus 2004 plaatsvindt over het Structuurplan, wordt ook verhuizing van de hulpverleningsdiensten naar de Knuppeldam voorgesteld. Omdat de gemeente een oplossing zoekt voor de huisvestingsproblematiek van de hulpverleningsdiensten, komen beide plannen hier samen. Zij is ook degene die het onderzoek van Arcadis (2004) naar verschillende locatievarianten laat uitvoeren.

In de vergadering waarin de raad besluit over het Structuurplan (oktober 2004) wordt hij ook geïnformeerd over de indiening van de aanvraag KOMPAS-project door het Bezoekerscentrum. Hoewel het ingediende plan niet gehonoreerd wordt, verstrekt de provincie Fryslân niet lang daarna in het kader van het Frysk Ynvestearringsfûns Lânlik Gebiet (FYLG) een 'aanmoedigingspremie'³ van € 227.000 om verdere voorbereidingen te treffen voor het Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl⁴.

2.2 Onderzoekperiode 2006 – 2014

Vooruitlopend op de eerste besluitvorming wordt eind december 2005 de raad geïnformeerd over de stand van zaken van het project Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl. Enkele maanden daarvoor heeft de raad gesproken over een notitie die de gedragslijn en werkwijze van het college inzake de verhuizing van de hulpverleningsdiensten beschrijft.

Besluitvorming in de raad (februari 2006)

Bij het raadsvoorstel over het Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl dat in februari 2006 aan de raad wordt gestuurd, worden de belangrijkste documenten uit zojuist beschreven periode van voor 2006 ter inzage

¹) In het document *Verantwoording Totstandkoming Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl* (2011) duidt het college het rapport Van der Bunt als het 'vertrekpunt' van het Project de Promenade.

²) Het bestuur van het bezoekerscentrum kent op dat moment een vertegenwoordiging van de organisaties VVV, Natuurmonumenten, de gemeente Schiermonnikoog en 'de bevolking'. (bron: Projectbeschrijving Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl)

³) De Promenade chronologisch 2013-2015. Document opgesteld door de ambtelijke organisatie van de gemeente Schiermonnikoog. Hierin wordt gesproken over een 'aanmoedigingspremie' aangaande de bijdrage vanuit FYLG.

⁴) Dagtekening FYLG d.d. 31-07-2007 (Bron: controleverklaring Accon)

gelegd⁵. Als bijlage bij het raadsvoorstel wordt de projectbeschrijving Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl verstuurd⁶. Hierin wordt het doel van het project toegelicht: "Met een Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl, naar het Zweedse model van een Kulturhus, waarin diverse culturele, historische, educatieve voorzieningen en faciliteiten zijn samengebracht, kan de gewenste kwaliteitsverhoging van de publieksvoorzieningen worden gerealiseerd en voor de toekomst veiliggesteld. Het doel is dat hiermee een grotere groep eilanders wordt bereikt, het seizoen wordt verlengd en extra bezoekers worden aangetrokken."

In de projectbeschrijving worden de vigerende beleidskaders op de verschillende bestuurlijke niveaus (Rijk-, regionaal, provinciaal en gemeentelijk niveau) weergegeven en de wijze waarop het bezoekerscentrum hieraan kan bijdragen. Ten aanzien van het gemeentelijk beleidskader wordt verwezen naar het in oktober 2004 vastgestelde Structuurplan, waarin rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van het Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl, alsmede het Meerjaren Recreatie en het Beheer- en Inrichtingsplan 1999-2008 waarin met name kwaliteitsverbetering en instandhouding van een aantrekkelijk recreatiemilieu centraal staat.

Het raadsvoorstel bevat ook kwantitatieve informatie, zoals een concept exploitatiebegroting voor de nieuwe voorziening. Deze is opgesteld door Weusthuis P&A en besproken met de gemeentelijke accountant (Deloitte), welke verzocht is om een 'double check' uit te voeren. De accountant meldt echter dat het op dat moment nog niet mogelijk is om de double check naar de realiteit van de veronderstelling en/of aannamen van de genoemde begroting uit te voeren, omdat geen nadere onderbouwing van de realiteit van de financiële begroting kon worden overlegd⁷. Gegeven die conclusie stelt het college in het raadsvoorstel dat om risico's af te dekken de gemeentelijke accountant bij het vervolgtraject betrokken zal blijven.

Naast een exploitatieraming, die een positief resultaat van € 37.000 laat zien, bevat de projectbeschrijving ook een investeringsraming en een overzicht van de wijze waarop het project gefinancierd zal worden. Onderstaande twee tabellen geven dit beeld weer.

Tabel 1. Investeringskosten

Kostencomponenten	Kosten (€)
Bouwkosten	
- verbouw, incl. sloopkosten, aanpassing VVV kantoor	1.449.000
- nieuwbouw	1.518.000
Buiteninrichting	100.000
Binneninrichting	1.050.000
Planvoorbereiding, directievoering, overig onvoorzien	84.500
BTW (19%)	798.285
Totaal, incl. BTW	4.999.785
Totaal (afgerond)	5.000.000

⁵) De toekomst tegemoet in dertien zetten, ontwikkelingsvisie Schiermonnikoog (november 2001), Programma van Eisen voor het Bezoekerscentrum nieuwe stijl Schiermonnikoog (november 2003), Ontwerp masterplan Bezoekerscentrum nieuwe stijl (november 2003), De Promenade, VVV-rapport (augustus 2004) en Brochure de Promenade (augustus 2005).

⁶) De projectbeschrijving wordt in het raadsvoorstel aangemerkt als de subsidieaanvraag

⁷) Deloitte. 'double check' financiële begroting Promenade. 13/02/06

Tabel 2. Financiering

Bijdrage van / subsidiegever	Bijdrage (€)
Gemeente Schiermonnikoog	500.000
Natuurmonumenten	200.000
VVV	50.000
Stichting Dorpshuis	100.000
Bibliotheek	50.000
Bedrijfsleven	50.000
Stichting Willem Horsman	50.000
Provincie Fryslân	1.700.000
Rijk (ministerie LNV/Nationaal Park)	200.000
Overige sponsors/fondsen	300.000
Totaal	3.200.000
Externe financiering voor initiatiefnemers	1.800.000

De gemeenteraad wordt gevraagd tot het leveren van een bijdrage van € 500.000. Wat de status is van de overige subsidieaanvragen en bijdragen van derden wordt ook aangegeven in het raadsvoorstel. Omdat op dat moment de benodigde financiering nog niet sluit op € 5 mln. is er sprake van een externe financieringsbehoefte. De kosten van deze lening van € 1,8 mln. zijn verdisconteerd in de concept exploitatieopzet als kosten voor rente & afschrijving van € 110.500.⁸

Op 21 februari 2006 neemt de raad het volgende besluit:


De raad van Schiermonnikoog;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 9 februari 2006;

B E S L U I T:

om, onder voorbehoud dat de benodigde subsidies worden toegekend en voldoende afdekking van de financiële risico's, een bedrag van 500.000 euro als gemeentelijke bijdrage beschikbaar te stellen en op te nemen in de investeringslijst 2007. De kapitaallasten worden verwerkt in de meerjarenbegroting.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 21 februari 2006,

 , voorzitter (L.K. Swart).

 , griffier (S.T. van der Zwaag).

⁸⁾ Gebaseerd op een lening met een looptijd van 30 jaar en een rentepercentage van 4,5% (annuïtair)

Betekenisvol moment I – Besluit tot gemeentelijke bijdrage

Het raadsbesluit van februari 2006 bevat kaders die raad stelt aan de aansturing en beheersing van het project en het uiteindelijke procesverloop en de resultaten hiervan significant zal beïnvloeden. Het moment is betekenisvol omdat de raadsbehandeling plaatsvindt onder tijdsdruk, zoals ook benoemd wordt in het raadsvoorstel. De reden hiervoor is een deadline: de uiterlijke indieningsdatum van 1 maart 2006 voor een subsidievoorstel bij de provincie Fryslân, waarvoor de projectbeschrijving als aanvraag dient.

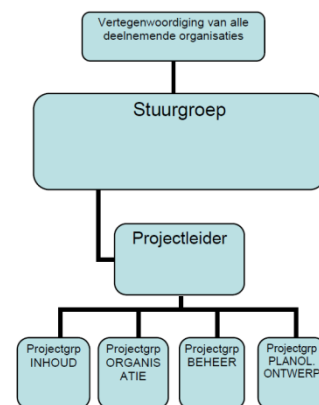
Daarbij wordt het besluit van de raad om € 500.000 beschikbaar te stellen als gemeentelijke bijdrage en op te nemen in de investeringslijst 2007 niet voorzien van een (subsidie)beschikking waarin eisen zijn geformuleerd over bijvoorbeeld de periodieke verantwoording.

Tenslotte wordt in het raadsvoorstel inzicht geboden in de voorbereidingskosten en de post onvoorzien. Beide zijn onderdeel van de post 'planvoorbereiding, directievoering, overig onvoorzien' (totaal € 84.500), hetgeen 2% van de totale investeringsom bedraagt. Nog voor de bouw van de Promenade kan beginnen blijkt dit budget te zijn overschreden.

Stappen in de planvorming (2006-2007)

In de periode na besluitvorming in de raad worden significante resultaten geboekt met het bij elkaar krijgen van de financiering voor het project. De toezegging om definitief enkele subsidiebedragen toe te kennen van de provincie Fryslân op basis van de ingediende projectaanvraag in november 2006 geldt hierbij als een belangrijke mijlpaal: het gaat om een bedrag van € 1,7 mln⁹. Hierop volgend ontvangen de initiatiefnemers van het project toezeggingen van het Ministerie van LNV en het Nationaal Park, de VVV, Natuurmonumenten, Bibliotheek en de Stichting Willem Horsman. Dit biedt de stichting Bezoekerscentrum Schiermonnikoog voldoende basis om een nieuwe stichting, specifiek voor het project De Promenade zoals het op dat moment heet, op te richten.

Op 5 oktober 2006 besluiten de samenwerkende organisaties Bezoekerscentrum, VVV, Dorpshuis, Bibliotheek, St. Willem Horsman, 't Heer & Feer, vrijwilligerscollectief en Nationaal Park om voor de realisering van het project te gaan werken met een projectorganisatie die gelijktijdig de organisatievorm van een stichting in oprichting zal krijgen¹⁰. De beoogde projectorganisatie, zoals geschetst in het raadsvoorstel van mei 2007 is in figuur 1 weergegeven. De nieuwe projectorganisatie zal, na afronding van de besluitvorming een projectleider aanstellen om de realisering van de plannen en de planning ter hand te nemen. Binnen deze structuur is ook een stuurgroep voorzien bestaande uit vertegenwoordigers van het bezoekerscentrum, VVV, Gemeente en de bibliotheek.



'Herbevestiging' en aanpassing van raadsbesluit (mei 2007)

In het raadsvoorstel van mei 2007 worden de hierboven aangevoerde aspecten van het Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl opgesomd, maar de hoofdmoot van de beslispunten voor de raad betreft de verhuizing van de hulpverleningsdiensten.¹¹ Er is een zestal locatievarianten inclusief de voor- en nadelen beschreven, waarbij de voorkeur van het college uitgaat naar de locatie 'natuurmonumenten knuppeldam'.

Het terrein aan de Knuppeldam is op dat moment eigendom van de Staat der Nederlanden. De Staat heeft dit terrein in beheer uitgegeven aan Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer heeft op haar beurt het terrein in erfpacht uitgegeven aan Natuurmonumenten voor het bedrag van € 1 per jaar. De voorkeursvariant van het college gaat ervan uit dat de erfpacht van het terrein overgaat van Natuurmonumenten naar de gemeente, voor de duur van 80 jaar, tegen hetzelfde symbolische bedrag.

⁹) Raadsvoorstel Inzake huisvesting hulpdiensten-bezoekerscentrum 2007 d.d. 15-05-2007.

¹⁰) Idem

¹¹) Idem

Hierbij geldt de uitzondering dat op het moment dat de brandweergarage niet opgenomen zou worden in het plan voor het Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl, Natuurmonumenten een marktconforme vergoeding krijgt voor de beschikbaar gestelde grond. Als tegenprestatie brengt de gemeente de oude brandweergarage voor eveneens € 1 per jaar in het plan voor het nieuwe bezoekerscentrum in.

Het tweede besluitpunt van de raad betreft enkele nieuwe voorwaarden aan de reeds eerder toegezegde bijdrage van €500.000. Bij het opnieuw bevestigen van dit bedrag wordt vermeld dat:

- het bezoekerscentrum Nieuwe Stijl als plan volledig gerealiseerd moet worden
- aan de deelnemende instanties een gelijkblijvende subsidieverstrekking plaatsvindt
- en een gelijkblijvende exploitatiebijdrage aan de orde is.

Het idee hierbij is om de nieuw op te richten (exploitatie)stichting van De Promenade een gedegen basis mee te geven in de eerste jaren. Uiteindelijk wordt op 15 mei 2007 onderstaand besluit aangenomen:

De raad van Schiermonnikoog;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 3 mei 2007 over het bezoekerscentrum nieuwe stijl en de huisvesting hulpverleningsdiensten;

B E S L U I T:

1. in te stemmen met het voorstel bezoekerscentrum nieuwe stijl en de brandweergarage in te brengen in het plan voor 1 euro per jaar;
2. De gemeentelijke bijdrage van 500.000 euro voor de ontwikkeling en de realisatie van het bezoekerscentrum nieuwe stijl opnieuw te bevestigen onder voorwaarde van volledige realisatie van het plan en gelijkblijvende subsidieverstrekking aan de deelnemende instanties en een gelijkblijvende exploitatiebijdrage.
3. ten gevolge van bovenstaande in te stemmen met de locatie voor de brandweer, Ondersteuningspeleton, de ambulances en de GHOR op het terrein van Natuurmonumenten aan de Knuppeldam;
4. in te stemmen met de voorgestelde erfpachtconstructie met Natuurmonumenten en de voorgestelde eigendomsverhoudingen, waarbij het UMCG het deel dat door Ambulance en GHOR in eigendom verwerft, onder voorwaarde dat de gemeente bij verandering van het gebruik, onder nader vast te stellen voorwaarden, recht van eerste koop heeft;
5. in te stemmen met verhoging van het bouwbudget van de brandweergarage met 479.600 euro tot een bedrag van totaal 800.000 euro en de hieruit extra voortvloeiende kapitaallasten van € 3.700 (€ 31.500 - € 27.800) in 2008. Voor 2009 leidt het tot een extra kapitaallast van € 22.800 (€ 50.600 - € 27.800). Deze extra kapitaallast neemt vervolgens jaarlijks met € 900 af.
6. Eenmalig afboeken in 2008 van de restantboekwaarde van het "gebouw rampenbestrijding" groot € 33.700 ten laste van de algemene reserve.
7. in te stemmen met het budget ad € 11.535 voor huisvesting GHOR aan het UMCG en de financiële consequenties van € 6.700 euro in de begroting 2008 verwerken
8. in te stemmen met de voorgestelde projectorganisatie, waarbij het UMCG als bouwheer optreedt
9. het college opdracht geven om binnen de in dit voorstel opgenomen randvoorwaarden zo spoedig mogelijk de huisvesting van de hulpverleningsdiensten te realiseren.

Dit besluitpunt 2 is door middels een – door de voltallige raad aangenomen amendement - tot stand gekomen¹².

Betekenisvol moment II – Herbevestiging gemeentelijke bijdrage

De besluitvorming in de raad over het Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl in mei 2007 bevat een aanscherping van de kaders voor het project, vooral in financiële zin. Daarnaast geeft het raadsvoorstel meer informatie op welke wijze het project ingericht wordt. Allereerst biedt het raadsvoorstel een uitgebreide beschrijving van de beoogde projectorganisatie en de bijbehorende juridische entiteit, een stichting. Ook wordt het belang van een professionele projectorganisatie benadrukt, onder meer op basis van eerdere ervaringen zoals het bouwtraject van het gemeentehuis en het politiebureau. Dit komt tot uitdrukking in aanvullende voorwaarden gesteld aan het bouwheerschap voor de projectorganisatie *Knuppeldam*, wat gedelegeerd wordt aan het Universitair Medisch Centrum Groningen (UMCG). Voor de projectorganisatie van de Promenade worden geen extra voorwaarden vastgelegd.

¹²⁾ Beantwoording vragen Ons Belang omtrent de ontwikkelingen rond het project 'De Promenade' d.d. 15-05-2014

Oprichting Stichting de Promenade (november 2007)

Om uitvoering te geven aan de projectbeschrijving wordt op 29 november 2007 Stichting de Promenade opgericht. Naast het voornemen een nieuwe (project)organisatie op te richten voor het project en toekomstige exploitatie, zijn subsidiegerelateerde redenen doorslaggevend in de keuze voor de stichtingsvorm. Immers, er kan bij het Waddenfonds pas een subsidieaanvraag ingediend worden op het moment dat er sprake is van een zelfstandige juridische entiteit, in dit geval dus een stichting. De oprichtingsakte is dan ook onderdeel geweest van de ingediende subsidieaanvraag voor het Waddenfonds.

Statutair gezien betreft De Promenade een stichting met individuele leden zonder ruggespraak en kent deze een algemeen en een dagelijks bestuur¹³. Dit laatste gremium wordt gevormd door een voorzitter, secretaris en een penningmeester. Stichting Bezoekerscentrum Schiermonnikoog, de VVV en de gemeente zijn gerechtigd ieder één bestuurslid te benoemen, die tevens het dagelijks bestuur vormen. Het doel van de stichting, verwoord in de oprichtingsakte, luidt als volgt: "het vormen en in stand houden van een samenwerkingsverband van Schiermonnikooger organisaties, werkzaam op het gebied van cultuur, natuur en erfgoed ten behoeve van eilandbewoners en gasten (en voorts al hetgeen met een en andere rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruime zins des woords"¹⁴

Om dit doel te realiseren ziet de stichting voor zichzelf de volgende taken:

- het verwerven van middelen ten behoeve van de realisatie van "De Promenade"
- het ontwikkelen van een inhoudelijk programma en een marketing concept voor "de Promenade"
- het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden tussen de in "de Promenade" participerende organisaties, dit met inachtneming van de eigen statutaire verantwoordelijkheid van die organisaties
- het ontwikkelen en bevorderen van voorlichting en educatie op het gebied van natuur, cultuur en nautische geschiedenis op Schiermonnikoog
- het faciliteren van de participerende organisaties
- het zorgdragen voor een samenhangende en sluitende exploitatie
- de zorg voor de aan de exploitatie ten dienste staande gebouwen en gronden.

Na oprichting bestaat het stichtingsbestuur in eerste instantie uit een tweetal personen: de heer Altena namens het Bezoekerscentrum en de heer Van der Boor namens de VVV. Enkele maanden later treedt de heer Dijs toe tot het stichtingsbestuur waarmee ook de gemeente Schiermonnikoog haar 'vertegenwoordiger' in het stichtingsbestuur heeft.

Het bestuur geeft geen concrete invulling aan het voornemen uit het raadsvoorstel van mei 2007 om een projectleider aan te stellen die 'de realisering van de plannen en de planning ter hand' zal nemen¹⁵. Zij acht op dat moment een projectleider niet noodzakelijk gezien de aard van de werkzaamheden, namelijk het binnenhalen van de benodigde subsidiegelden en de nauwe betrokkenheid van de bestuursleden hierbij. De inspanningen op dat vlak betalen zich uit, want in de loop van 2008 zeggen zowel de provincie Fryslân als het Waddenfonds een aanzienlijke subsidiebijdrage toe. Hiermee is de benodigde financiering nagenoeg rond en overtreft dit de inschatting die ten tijde van het raadsvoorstel van 2006 was gepresenteerd.

¹³) Tijdhof, Daverschot en de Jong Posthuma Notarissen. Notariële akte oprichting stichting de Promenade.

¹⁴) Idem

¹⁵) Raadsvoorstel inzake huisvesting hulpdiensten-bezoekerscentrum d.d. 15-05-2007

Betekenisvol moment III – Oprichting stichting de Promenade

De oprichting van stichting de Promenade is van betekenis voor het project, omdat deze entiteit hiermee formeel verantwoordelijk wordt voor de ontwikkeling en (toekomstige) exploitatie van de Promenade. Hoewel de keuze voor een stichting als rechtsvorm goed verklaarbaar is, wordt geen expliciet toezichtarrangement ingesteld. Hierdoor ontbreekt een formeel escalatieniveau. Aanvullend daarop komt de aan raad gepresenteerde projectorganisatie niet van de grond. Hierdoor bezit de gemeente geen positie en bevoegdheden in de besluitvormingstructuur van het project zelf.

Na het voorspoedige verloop van het bijeenbrengen van projectfinanciering verschuift de aandacht van het stichtingsbestuur naar de inhoudelijke planvorming. Op 19 augustus 2008 geeft de stichting een toelichting aan de raad over stand van zaken van het project op de thema's planologie, inhoud, organisatie en financiën.

Aanpassing bestemmingsplan (november 2008)

Om het plan voor de Promenade uit te voeren is een aanpassing van het bestemmingplan benodigd. Namens de stichting dient architectenbureau Croonen in april 2008 een tekening van het nieuwe Promenadegebouw in bij de gemeente.¹⁶ Deze wordt vervolgens door stedenbouwkundig bureau Vijn in opdracht van de gemeente opgenomen en verwerkt in het voorontwerp bestemmingsplan (juni 2008). Het ontwerp bestemmingsplan wordt in september 2008 ter visie gelegd.

Samenwerkingsovereenkomst (juli 2009)

Het stichtingsbestuur ziet aanleiding om een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan met de betrokken partijen. Hiermee verklaren de verschillende partijen "bereid te zijn met meerdere partners samenwerking te zoeken die het concept van 'De Promenade' versterken".¹⁷ In aanwezigheid van het college wordt op 17 juli 2009 de samenwerkingsovereenkomst getekend door de partijen: VVV, het Bezoekerscentrum, Openbare Bibliotheken Noord Oost Fryslân, Jonas in de Walvis, Quadrant en Willem Horsman. Uiteindelijk zal de Cultuurhistorische vereniging 't Heer en Feer op 6 januari 2010, nadat enkele voorwaarden rondom specifieke eisen en wensen zijn vervuld, eveneens de overeenkomst tekenen. Het bestuur van het Dorpshuis ondertekent de overeenkomst niet¹⁸.

Indiening bouwaanvraag (2009)

Het stichtingsbestuur is verantwoordelijk voor het verkrijgen van de juiste vergunningen voor de nieuwbouw, zo ook een bouwvergunning. In de voorbereidingen van deze 'bouwaanvraag' hebben stichtingsbestuur en gemeente inhoudelijk overleg¹⁹. Zo geeft de architect op 26 november 2009 in de voormalige brandweerkazerne een toelichting op het ontwerp van de Promenade aan het college van B&W en enkele ambtenaren. Ook vindt in december 2009 overleg plaats tussen gemeente en het stichtingsbestuur met haar adviseurs over verschillende aspecten van de bouwaanvraagprocedure. Hierin komt een 'lichte overschrijding' van het bestemmingsplan aan de orde, waarvoor het college gevraagd wordt ontheffing te verlenen²⁰.

In februari 2010 dient stichting De Promenade de formele bouwaanvraag (fase 1) in. Bij de nadere inhoudelijke toetsing blijkt dat de onderduinse expositieruimte in feite geen kelder is omdat deze boven

¹⁶) Feitenrelaas procedure bestemmingsplan en bouwplan promenade

¹⁷) Samenwerkingsovereenkomst Stichting de Promenade en Cultuurhistorische Vereniging 't Heer en Feer.

¹⁸) Het dorpshuis geeft aan dat haar bezwaren tegen samenwerking lagen in het mogelijke verlies van identiteit wenste en zelfstandigheid (inclusief eigendom vastgoed)

¹⁹) De bouwaanvraag is een andere benaming voor de bouwvergunning. Tegenwoordig is dit onderdeel van de Omgevingsvergunning. In dit onderzoek worden bouwaanvraag en bouwvergunning als termen gehanteerd.

²⁰) Verslag Afstemmingsoverleg infra, openbare ruimte en vergunningen d.d. 10-12-2009

het talud uitsteekt. De gemeente moet constateren dat hiermee het plan niet aan het bestemmingsplan voldoet en dit ook niet met een binnenplanse ontheffing kan worden verholpen²¹. Op deze wijze kan geen bouwvergunning worden verstrekt en dit betekent vertraging. Niet is vastgesteld hoe de raad over deze vertraging is geïnformeerd.

Betekenisvol moment IV – Procedure bouwaanvraag

Het proces van onderling overleg over de bouwaanvraag en de wijze waarop dit niet het verwachte resultaat oplevert, beïnvloedt de onderlinge verhoudingen. Op dat moment stopt de voortgang van het project: de feitelijke bouwwerkzaamheden moeten worden uitgesteld. Partijen onderkennen achteraf dat hierdoor de geloofwaardigheid van en draagvlak voor het project afneemt.

In de nasleep ontstaat een discussie tussen gemeente en stichtingsbestuur over de verantwoordelijkheid voor de 'fouten' in de gevolgde procedure en de onderlinge verdeling van de negatieve effecten, zoals de kosten van de (juridische) advisering. Zo meldt het stichtingsbestuur dat zij het niet leveren van een bijdrage door de gemeente aan de gemaakte kosten 'een onterechte benadering vindt'²². De gemeente stelt zich op het standpunt dat de raad de gemeentelijke bijdrage aan de Promenade heeft gemaximeerd.

Deze periode betekent ook een rolverschuiving voor de gemeente. Daar waar zij aanvankelijk het initiatief voor de Promenade bij het stichtingsbestuur laat, kan zij in deze procedure geen volgende rol hebben, omdat juridische procedures volgen. Hierin wordt de gemeente als vergunningverlener partij en de gedaagde partij. Maar voor de planinhoudelijke informatie is zij sterk afhankelijk van het stichtingsbestuur.

Tussentijdse verantwoording (maart 2011)

In het voorjaar van 2011 vertrekt burgemeester Swart. Door velen wordt hij gezien als een van de belangrijkste pleitbezorgers van het project De Promenade. Aan de raad laat hij – mede onderschreven door de rest van het college - een brief c.q. verantwoordingsdocument achter, waarin de historie van het project wordt uiteengezet, de huidige stand van zaken wordt beschreven en een aantal conclusies wordt weergegeven²³:

- De realisatie van het project de Promenade betekent een uitdrukkelijke kwaliteitsverbetering en zekerheid over het voortbestaan van deze voorzieningen in de toekomst
- Met de realisatie van het project de Promenade zijn en kunnen verschillende wensen en behoeften op het eiland worden gerealiseerd (zoals depot en expositieruimte eilander voorwerpen, publiek toegankelijk maken reddingsboot Willem Horsman, verruiming openingstijden verschillende voorzieningen, realisatie Sterrenwacht e.a.)
- Het college heeft vanaf 2006 tot heden binnen de kaders van de raad geopereerd;
- Er is een maximaal bedrag aan subsidiegelden gegenereerd (zie opdracht 2006)
- De beoogde nevendoelelstelling, vernoemd in de raadsbesluiten van 2006 en 2007, is gehaald, namelijk realisatie van de hulpverleningsdienstgebouwen aan de Knuppeldam
- De door de gemeente toegekende exploitatiebijdragen blijven op het huidige niveau
- Overeenkomstig het besluit van 2006 en het latere amendement in 2007 vindt volledige realisatie van het plan plaats
- Het financiële risico is bij de realisatie van het project voor de gemeente uitdrukkelijk begrensd en de consequenties verantwoord in het de gemeentelijke meerjarenbegroting
- Het financiële risico is voor de gemeente bij het niet doorgaan van het project, door het ontbreken van subsidiegelden groot, bij handhaving van minimaal gelijkblijvende voorzieningen.

²¹) Feitenrelaas procedure bestemmingsplan en bouwplan Promenade

²²) Briefwisseling stichtingsbestuur – college van B&W (meerdere data)

²³) Verantwoording totstandkoming Bezoekerscentrum nieuwe stijl d.d. 24-03-2011.

Kort na het aantreden van de waarnemend burgemeester Zijlstra wordt het bestuurlijk overleg tussen het stichtingsbestuur en het college geformaliseerd en in frequentie opgevoerd. Op 3 mei 2011 vindt het eerste overleg plaats onder zijn leiding. Beide partijen treffen elkaar vervolgens maandelijks en van het overleg wordt vanaf dat moment een verslag opgesteld. De thema's die gedurende deze bestuurlijke overlegmomenten aan de orde komen zijn, naast de procedure rondom de bouwaanvraag en vergunningen, het draagvlak voor het project op het eiland en de stand van zaken op financieel gebied. Het draagvlak voor het project de Promenade komt met grote regelmaat ter sprake. Al vanaf medio 2011 dringt het college aan op een frequent terugkerend overlegmoment waarbij alle betrokken organisaties kunnen aansluiten. De gemeente maakt zich namelijk zorgen over de 'agressieve wijze' waarop er over het project door enkele spraakmakers uit de gemeenschap van Schiermonnikoog een zogenaamde 'anti-stemming' wordt gecreëerd²⁴. Deze zorg wordt door burgemeester in de raadsvergadering van 15 juni 2011 met de raad gedeeld. Het college geeft aan dat het stichtingsbestuur wordt ingelicht over het gebrek aan communicatie tussen het bestuur en de bevolking. De volgende passage uit het verslag van het bestuurlijk overleg van 11 oktober 2011 illustreert de opgave van beide partijen: "Omdat het hierbij om een ingewikkeld proces gaat met veel voetangels en klemmen waarbij op de schaal van Schiermonnikoog veel organisaties en personen zijn betrokken, streeft het stichtingsbestuur uiterste zorgvuldigheid na en dat verdraagt zich vaak moeilijk met een open communicatie. Met name heeft het stichtingsbestuur in de communicatie last van een aantal personen die een direct belang hebben en behoren tot de categorie "kalkoenen", die niet voor het kerstdiner dienen te worden uitgenodigd en zich zowel openlijk als onderhuids roeren (...). De zorg over de communicatie en de effecten daarvan wordt door zowel het stichtingsbestuur en het college gedeeld. De intensivering van het onderling contact dient er, naast het bijdragen aan behoud van draagvlak voor het project mede aan bij te dragen dat er eenduidig naar buiten wordt gereageerd op vragen en opmerkingen."

De genoemde intensivering van het contact leidt niet tot verbetering van de situatie. Zo verschijnt er in februari 2012 een brief aan het stichtingsbestuur, die het college heeft verstuurd omdat zij het gevoel heeft het "momentum" kwijt te raken en waarin zij tevens haar ongeduld en bezorgdheid uit over de voortgang van het proces²⁵. Dit zet de onderlinge relatie op scherp: het stichtingsbestuur vindt de brief niet gepast en ziet deze als een uiting van een opdracht van de gemeente aan de opdrachtnemer terwijl het stichtingsbestuur deze relatie anders ziet. Een volgende briefwisseling behandelt onder andere de rol van de gemeentelijke vertegenwoordiger in het stichtingsbestuur: de gemeente wenst dat deze met een steviger mandaat kan opereren in de bestuursvergaderingen²⁶. Maar van een expliciet 'mandaat' is conform de stichtingstatuten geen sprake noch van andere afspraken hierover.

Uit de verslagen en overige correspondentie tussen beide partijen ontstaat het beeld van een onderlinge relatie die in de maanden hierna verslechtert. Voornamelijk over het niet nakomen van afspraken over de door de stichting te organiseren participantenbijeenkomsten en transparantie van de financiële administratie vallen harde woorden aan het adres van de stichting. In de maanden mei en juni 2013 volgt een briefwisseling, waarin het college spreekt van een 'impasse in de bestuurlijke relatie'²⁷.

Nieuwe vragen over de exploitatie (maart 2011)

In het voorjaar van 2011 wordt de exploitatie van de Promenade een actueel onderwerp van discussie. De raad wordt hier op 17 maart vertrouwelijk over geïnformeerd. Getuige onder meer de open brief van de fractie van DS'10 blijken er na deze raadsbijeenkomst nog vragen te leveren. De brief vermeldt: "(...) pas op 17 maart 2011 (is) er in een besloten raadsvergadering een geactualiseerde exploitatieopzet (...) gepresenteerd. De basis hiervan was de nog door de accountant na te rekenen opzet uit 2005.

²⁴) Bestuurlijk overleg stichtingsbestuur en college van B&W d.d. 11-10-2011

²⁵) Bestuurlijk overleg stichtingsbestuur en college van B&W d.d. 13-03-2012

²⁶) Briefwisseling stichtingsbestuur – college van B&W. Financiële verantwoording, exploitatiestichting en rol gemeentelijk vertegenwoordiger d.d. 02-05-2013

²⁷) Briefwisseling bestuur stichting de Promenade en het college van B&W. mei 2013 – juni 2013

Waarom deze laatste als uitgangspunt is genomen ontgaat ons ten enenmale. We zijn inmiddels 5 jaar en een crisis verder (...) Gezien bovenstaande geschetste gang van zaken zijn wij van mening met het oog op de belangrijkheid en mogelijke consequenties in de toekomst, dat alsnog een onderzoek dient plaats te vinden naar de realiteit van de investeringsopzet en exploitatieprognose e.e.a. in combinatie met de door de subsidiënten gestelde voorwaarden”.

De brief leidt tot aanvullend cijfermateriaal van het stichtingsbestuur en een voortgangsbericht aan de raad (mei 2011). Hierin wordt verwezen naar de eerste exploitatieopzet daterend uit 2006. De nieuwe exploitatieopzet is nog steeds gebaseerd op de uitgangspunten uit de Projectbeschrijving (auteur: Weusthuis P&A, 2006), maar aangepast aan actuele inzichten.

Het college verstrekt, in het licht van de toezegging uit 2006 om de gemeentelijke accountant te betrekken, opdracht aan PwC om een externe check uit te voeren op de exploitatieopzet. Over het resultaat daarvan - het document 'beschrijving opdracht onderzoek exploitatie De Promenade' - is op de besluitenlijst van de raad te lezen dat wordt opgemerkt dat vragen die er omtrent de exploitatie leven onvoldoende worden beantwoord²⁸. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de rapportage geen beoordeling van de exploitatie bevat. PwC stelt: "Wij doen verslag van de feitelijke bevindingen (...). Dit betekent dat wij op het in de Exploitatieopzet VVV-Bezoekerscentrum-Promenade 2012 opgenomen cijfermateriaal en toelichtingen daarop geen accountantscontrole hebben toegepast en dat evenmin door ons een beoordelingsopdracht is uitgevoerd. U kunt aan deze rapportage daarom geen zekerheid ontleen over het in de Exploitatieopzet VVV-Bezoekerscentrum-Promenade 2012 opgenomen cijfermateriaal en de toelichtingen daarop²⁹". College en gemeenteraad geven geen zichtbare vervolgactie aan het onderzoek van de accountant.

Bezwaar tegen het aangepaste bestemmingsplan (2012)

Bij de gemeente hebben zich bezwaarmakers tegen het aangepaste bestemmingsplan gemeld. De juridische procedures die hieruit volgen, leiden uiteindelijk tot de Raad van State die in april 2012 de bezwaren in behandeling neemt.³⁰ De gemeenteraad stelt op 27 november 2012 het bestemmingsplan 'Schiermonnikoog - dorp - herziening 2010' vast, naar aanleiding van uitspraak van de Raad van State in september van dat jaar. Hierna wordt in mei 2013 het bestemmingsplan onherroepelijk, waarmee de bouwvergunning alsnog kan worden verstrekt.

NB. Het verloop van de genoemde procedures is uit het onderzoeksdossier niet in detail op te maken. Voor de uitvoerbaarheid van dit onderzoek is besloten hier niet dieper op in te gaan, maar het effect van de procedures op het project De Promenade en de relatie tussen gemeente en stichtingsbestuur hiervan te beschouwen.

Gevraagd inzicht in de financiële administratie (oktober 2012)

In het bestuurlijk overleg van 30 oktober 2012 wordt afgesproken dat het stichtingsbestuur op 1 december 2012 het college inzicht zal geven in de stand van de aanloopkosten. Raadsragen vormen hier de aanleiding voor (Ons Belang in raadsvergadering 16 oktober 2012), waarop het college terplekke meldt dat De Promenade inmiddels €500.000 heeft uitgegeven, maar dat de gemeente echter geen voorschotten heeft uitbetaald. "Mocht het mis gaan dan staat de gemeente voor 10% van dit bedrag 'aan de lat.'³¹

Tot dat moment heeft de gemeente geen formele informatieverzoeken over de financiële (project)administratie gedaan aan het stichtingsbestuur. Ook ontvangt zij geen voortgangsrapportages zoals andere financiers, zoals de provincie Fryslân en het Waddenfonds, die wel verlangen. Maar ook voor deze partijen blijft, nadat deze voortgangsrapportages de eerste periode na de subsidiebeschik-

²⁸) Besluitenlijst raad d.d. 20-09-2011

²⁹) Rapport van feitelijke bevindingen. PwC d.d. 22-06-2011.

³⁰) Verslag overleg college - stichtingsbestuur d.d. 13-03-2012

³¹) Besluitenlijst d.d. 16-10-2012

king worden verstrekt, de periodieke informatie achter. De mate waarin het stichtingsbestuur deze verantwoordingsverplichting jegens genoemde partijen uitvoert, valt buiten de scope van dit onderzoek.

Als na de afspraak van eind oktober door het stichtingsbestuur geen schriftelijke informatie kan worden geboden in de stand van de aanloopkosten, loopt de discussie over het uitblijven van gedegen inzicht in de financiële administratie hoog op tussen gemeente en stichtingsbestuur. Zo spreekt de stichting in een brief aan de gemeente van een 'motie van wantrouwen'.³²

Wanneer blijkt dat de aanloopkosten wederom hoger uitvallen, ziet de burgemeester zich genoodzaakt om het seniorenconvent vertrouwelijk te informeren. Hij moet zich hierbij nog steeds op mondelinge informatie van het stichtingsbestuur baseren. Wel is inmiddels accountantsbureau Accon ingeschakeld om de financiële administratie te onderzoeken. Natuurmonumenten speelt naast de gemeente een actieve rol in het besluit om Accon in te schakelen en in de begeleidende werkzaamheden.

Uit het rapport van Accon van november 2013 blijkt dat de stand van de voorbereidingskosten € 981.000 bedraagt (optelsom van advieskosten bouw en inrichting en ontwikkelkosten bouw en inrichting). Dit is een significant hoger bedrag dan de in het raadsvoorstel van 2006 geraamde voorbereidingskosten van € 84.500. De totaal ontvangen subsidie bedraagt op dat moment €1.44 miljoen, waarvan een groot aandeel specifieke investeringssubsidies.

Betekenisvol moment V - Vragen over aanloopkosten

Doordat het college vragen uit de raad ontvangt over de voorbereidingskosten, moet zij in overleg hierover met het stichtingsbestuur. Het feit dat dit inzicht niet snel geboden kan worden en bij nader inzien hogere uitgaven dan verwacht laat zien, zet de dan al moeizame relatie verder onder druk. Bovendien is niet duidelijk welke kosten en opbrengsten aan de stichting respectievelijk het investeringsproject De Promenade worden toegerekend. Ook is niet vastgelegd welke kosten onder de noemen 'voorbereidingskosten' geadministreerd dienen te worden. En dan speelt ook nog de lopende discussie tussen stichtingsbestuur en gemeente over de kostenverdeling van (juridische) advies in het kader van planologische procedures.

Bestuursleden stichting de Promenade treden af (oktober 2013)

Het stichtingsbestuur van de Promenade treedt af per 1 oktober 2013. Concreet geldt dit voor twee bestuursleden, één van de leden heeft zich een aantal maanden daarvoor al teruggetrokken. Hoewel een aantal van de hiervoor genoemde gebeurtenissen van invloed is op het terugtreden, leggen de bestuursleden hiervoor geen gezamenlijke verklaring af.³³

Het college en Natuurmonumenten maken het aftreden van het stichtingsbestuur van dichtbij mee. De gemeente trekt het initiatief tot het instellen van een interim bestuur naar zich toe en vindt de heer Kalden hiervoor beschikbaar. Natuurmonumenten heeft in de persoon van de heer Koster de gebeurtenissen van die zomer nauwgezet gevolgd en draagt deze financieel directeur voor als bestuurslid. Beide organisaties ondersteunen het idee om met twee bestuurders door te gaan; de VVV maakt geen gebruik van haar statutaire recht om een bestuurslid voor te dragen.

³²) Brief van stichtingsbestuur aan het college van B&W. Deze uitspraak is bevestigd in interviews.

³³) Zo licht bestuurslid Van der Boor zijn eigen terugtreden per brief van 01-09-2013 toe.

Betekenisvol moment VI – Aftreden stichtingsbestuur de Promenade

Het moment dat het stichtingsbestuur van bestuursleden wisselt, markeert een belangrijk moment in het project De Promenade. Er komt een einde aan een periode van grote spanning tussen het stichtingsbestuur en het college. Tevens kan vooruit worden gekeken: hoe realistisch is het nog om dit project De Promenade af te ronden? De inspanningen van de aangestelde projectleider in samenwerking met de diverse betrokken partijen kleuren de periode tot aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2014.

Inhoudelijke planaanpassingen

De nieuwe bestuursleden van de Promenade vinden het essentieel om per direct een projectleider aan te stellen. Hiervoor wordt de heer Koning bereid gevonden³⁴. Deze krijgt de opdracht om te onderzoeken of realisatie en duurzame exploitatie (nog) mogelijk is³⁵. Aanvullend verzoekt het college het interim-bestuur om weer draagvlak te creëren bij de participanten en bij de bevolking³⁶.

De eerste prioriteit van het interim bestuur is het in kaart brengen van de situatie, om zodoende te komen tot een 'hernieuwd project' binnen de gestelde (financiële) kaders. Het stichtingsbestuur heeft een aantal vragen geformuleerd aangaande de stichtingskostenraming (opbouw en inzicht bouwkosten per bouwdeel, optimalisaties), de gebouwgebonden exploitatielasten (optimalisaties) en de reeds uitgevoerde onderhandse aanbesteding (prijsvorming en local return). Adviesbureau Draaijer+partners levert hiervoor een rapportage aan waarin geconcludeerd wordt dat besparen op de bouwkosten beperkt mogelijk lijkt. En 'doordat de exploitatie in de eerdere planvorming beperkt aandacht heeft gehad, zijn hier nog een aantal belangrijke slagen te winnen'.³⁷

Stichting de Promenade probeert om de participanten opnieuw te enthousiasmeren voor het project. Zo werkt een aantal vrijwilligersorganisaties actief mee binnen werkgroepen aan het inhoudelijke concept. Op 6 januari 2014 vindt een bijeenkomst met de dragende partijen en overige participanten plaats, waarbij voornamelijk aandacht wordt besteed aan de toekomstige exploitatie van de Promenade en de beoogde samenwerking tussen de betrokken partijen.

De gemeenteraad spreekt op 16 januari 2014 vertrouwelijk over de Promenade. Daarin wordt een plan van aanpak voor de bouw en realisatie, en de concept exploitatieopzet en –begroting gepresenteerd. Hierbij komt ook een financieringsverzoek van de stichting aan de gemeente aan de orde. Deze bijeenkomst leidt uiteindelijk tot een hernieuwd plan van aanpak.

Raadvoorstel Go of No-go de Promenade (maart 2014)

De aanpassing van de plannen vindt uiteindelijk zijn beslag in het raadsvoorstel getiteld 'Go of No-go de Promenade' voor de raadsvergadering van 4 maart 2014. Hieronder het geformuleerde advies aan de raad:

³⁴) De heer Koning is aanvankelijk door gemeente benaderd om zitting te nemen in het interim stichtingsbestuur. Hij verkiest de constructie waarbij hij als projectleider namens de stichting optreedt.

³⁵) Raadsvoorstel Go of No-go de Promenade d.d. 20-02-2014

³⁶) Idem

³⁷) Draaijer+partners d.d. 01-11-2013

Advies

- Op basis van sluitende geactualiseerde samenwerkingsovereenkomsten met deelnemende partijen over te gaan tot een bundeling van verleende subsidies in de Promenade en te bevorderen dat andere relevante subsidies in De Promenade worden ondergebracht;
- Akkoord te gaan met de gestelde voorwaarden van het bestuur van stichting Dorpshuis en voor wat betreft de eisen over erfpacht en subsidiegarantie de reactie van het college te steunen;
- Akkoord te gaan met een eenmalige afschrijving van € 33.500 inzake de boekwaarde van de grond van de voormalige brandweerkazerne;
- Een lening te verstrekken voor een bedrag van maximaal € 713.000 voor de financiering en realisatie van De Promenade.

De gevraagde lening betreft een verzoek van het stichtingsbestuur om de cofinanciering sluitend te houden, de niet subsidiabele kosten te financieren en een deel eigen vermogen te verwerven om eventuele tegenvallers in de opstart van de exploitatie op eigen kracht te kunnen afdekken. De totale financieringsbehoefte van € 713.000 is als volgt opgebouwd³⁸:

- Niet subsidieabele kosten tot nu toe ad € 273.000
- Lening investeringsbegroting en onzekere investeringsbijdragen ad € 282.000
- Noodzakelijke projectkosten tot aan oplevering ad € 158.000.

Tegenover de te verstrekken lening dan wel garantstelling door de gemeente Schiermonnikoog staat de waarde van de gebouwen als onderpand, die bij oplevering naar schatting € 2,3 mln. bedraagt. Een tweetal banken heeft reeds toegezegd dat dit afdoende is om een dergelijke lening te verstrekken.

Het raadsvoorstel bevat ook een paragraaf waarin de risico's, zowel financieel als inhoudelijk, worden besproken bij het niet doorgaan van de Promenade. Een minimum en een maximum scenario wordt onderscheiden. Concluderend wordt gesteld dat "het eiland een groot afbreukrisico loopt bij het niet doorgaan van de Promenade. In het geval van het maximumscenario geldt dat het een financiële ramp is voor ons eiland". Aanvullend hierop wordt gemeld dat het niet laten doorgaan van de Promenade niet vrijblijvend is. Immers staat de gemeente en haar gemeenschap dan voor een grote uitdaging om met een verslechterde financiële positie en zonder extern geld het voorzieningenniveau op een aanvaardbaar peil te houden³⁹.

Na overleg met het seniorenconvent besluit het college om het genoemde raadsvoorstel in maart 2014 niet aan de raad voor te leggen. De reden die betrokken bestuurders hiervoor opgeven is dat zij het besluit er niet doorheen willen drukken, zo vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen. De Promenade is inmiddels een belangrijk onderwerp in de verkiezingscampagne.

Besluitvorming over de Promenade na de verkiezingen (2014)

In de eerste (constituerende) vergadering na de verkiezingen wordt het eerdere raadsvoorstel niet ingebracht voor besluitvorming, naar verluidt om het nieuwe college de ruimte te geven om een 'light variant' van de Promenade te verkennen. Zowel stichting de Promenade als Natuurmonumenten geven het college de ruimte om het bouwplan aan te passen, hoewel het stichtingsbestuur opmerkt dat zij geen voorstander is van de zogenaamde Promenade Light⁴⁰.

Op 6 mei 2014 reageert Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân op de door het college verstuurde brief aangaande de mogelijke aanpassingen in het bouwplan. Hierin laat Gedeputeerde Staten weten dat zij niet willen meewerken aan een ander plan dan waarvoor subsidie is verleend. Dit wordt bevestigd in een brief waarin de provincie de redenen voor deze beslissing toelicht⁴¹.

³⁸) Verzoek tot financiële ondersteuning stichtingsbestuur de Promenade d.d. 09-02-2014

³⁹) Idem

⁴⁰) Brief d.d. 01-05-2014 waarin de stichting haar reactie formuleert t.a.v. 'Promenade Light'.

⁴¹) Brief d.d. 08-05-2014 waarin GS van de provincie Fryslân haar reactie formuleert op de 'Promenade Light'

Omdat de lening van € 713.000 een punt van discussie in de raad is, wordt gewerkt aan het bijstellen van de risico's voor de gemeente. Zo doet Natuurmonumenten op 31 maart 2014 een geste door het college te melden dat zij garant wil staan voor 50% van de lening. Dit betekent dat de gemeente voor de overige 50% een garantstelling dient af te geven met als onderpand de waarde van de (nieuw te realiseren) Promenadegebouw. Tevens heeft Natuurmonumenten reeds de intentie uitgesproken om bij een eventueel failliet van stichting de Promenade de gebouwen over te nemen van de gemeente Schiermonnikoog.

Op 22 mei volgt een open brief namens de SOV (Schiermonnikogter Ondernemers Verbond) aan het college. Hierin roept zij de gemeente met klem op om de Promenade door te laten gaan⁴². Een "zeer groot deel van ondernemend Schiermonnikoog ziet een toekomstige Promenade namelijk als een toegevoegde waarde in het palet van attracties die op Schiermonnikoog wordt aangeboden". De SOV zet dit argument kracht bij door aan te geven dat zij garant willen staan voor de rentelasten over het restant van de lening, na vergoeding van 50% van de restlening door Natuurmonumenten aan de Gemeente. Dit bedrag wordt becijferd op een maximum van € 11.500 per jaar. Het voorstel van SOV is niet als zodanig in het raadsvoorstel van 27 mei 2014 opgenomen.

Wanneer een besluit over De Promenade opnieuw in de raad komt, op 27 mei 2014, blijkt er een fundamenteel ander raadsbesluit gevraagd te worden. Het college stelt de raad voor te besluiten om niet garant te staan voor de gevraagde aanvullende financiering van € 713.000 en in te stemmen met de consequentie dat de Promenade niet doorgaat en de gevolgen hiervan te aanvaarden. Binnen het college neemt de burgemeester een minderheidstandpunt in omdat hij "het financiële risico van een garantstelling te verkiezen vindt boven de gevolgen van het niet doorgaan van De Promenade."⁴³ Naast de financiële gevolgen heeft het besluit namelijk ook invloed op het imago van Schiermonnikoog, de relaties met medeoverheden en het voorzieningenniveau van het eiland⁴⁴.

Betekenisvol moment VII – Uitstel besluitvorming tot na de verkiezingen

De timing van de besluitvorming over de garantstelling voor De Promenade blijkt cruciaal voor het procesverloop. De uitkomst van de raadsvergadering in mei 2014 onderstreept het belang hiervan. Het uitstel van de besluitvorming maakt dat het project De Promenade *als geheel* inzet wordt van de gemeenteraadsverkiezingen. De uitkomst van de verkiezingen leidt ertoe dat de oorspronkelijke raadsmeerderheid voor het raadsvoorstel van maart niet langer bestaat en het nieuw te vormen college aan zet is.

2.3 Recente gebeurtenissen: periode na mei 2014

Naar aanleiding van de besluitvorming in de gemeenteraad op 27 mei 2014 concludeert het stichtingsbestuur dat hiermee de risico's van een verantwoorde exploitatie van de Promenade te groot zijn. Zij besluit daarom om af te zien van de bouw van de Promenade en over te gaan tot de ontbinding en vereffening van de stichting. Dit leidt uiteindelijk op 28 augustus 2014 tot een brief van het stichtingsbestuur aan de subsidieverstrekkers, te weten de provincie Fryslân, het Waddenfonds, de gemeente Schiermonnikoog en de Vereniging Natuurmonumenten. Deze brief bevat zowel een overzicht van de geheel ontvangen middelen en gemaakte kosten als een voorstel voor de financiële afhandeling. Op dat moment heeft het onderscheid tussen subsidiabele en niet-subsidiabele kosten door de stand van het project geen betekenis meer. Immers, de stichting zou de niet-subsidiabele kosten dragen door een lening op gunstige voorwaarden, verstrekt door de gemeente. Deze is uiteindelijk niet tot stand

⁴²) Brief SOV d.d. 22-05-2014 inzake de Promenade en het belang hiervan.

⁴³) Raadsvoorstel Garantstelling financiering De Promenade d.d. 27-05-2014

⁴⁴) Raadsvoorstel Go of No-go De Promenade d.d. 04-02-2014

gekomen en de stichting beschikt niet over eigen middelen. Onderstaand schema geeft de voorgestelde eindafrekening weer⁴⁵:

Bedragen in euro's

Financiering	Toeszegd	%	Totaal gemaakte kosten	Op voorschot uitgekeerd	%	Te verrekenen
Waddenfonds	1.799.785	36%		451.111	26%	
Provincie Fryslân	1.925.000	39%		907.000	51%	-34.818
Gemeente Schiermonnikoog	434.000	10%		30.000	2%	
Natuurmonumenten	200.000	4%		175.000	10%	
Ministerie LNV/ Nationaal park (via Provincie)	200.000	4%		200.000	11%	
VVV	50.000	1%		0	0%	
Bibliotheek	50.000	1%		0	0%	
Stichting Willem Horsman	50.000	1%		0	0%	
Lening initiatiefnemers	225.000	5%		0	0%	
Banksaldo						34.818
Totaal	4.999.785	100%	1.728.293	1.763.111	100%	0

Zoals zichtbaar resteert er na verrekening van alle kosten een beperkt bedrag. Het voorstel van het stichtingsbestuur is om dit bedrag ten gunste te laten komen aan de provincie Fryslân aangezien dit de grootste subsidieverstrekker is.

Op het voorstel vanuit het Stichtingsbestuur volgt een akkoord van zowel de gemeente Schiermonnikoog als de Vereniging Natuurmonumenten, respectievelijk op 28 augustus 2014 en 18 september 2014. De provincie Fryslân reageert op in januari 2015 op het voorstel. Gedeputeerde Staten geven aan dat zij “van mening zijn dat het besluit over het niet doorgaan van het project niet aan u als bestuur is te wijten. Deze afrekening vindt dan ook bij wijze van uitzondering plaats op basis van de gerealiseerde voorbereidingskosten.”⁴⁶ Kort hierna verstuurt de provincie nogmaals een brief aan de gemeente. Hierin constateert GS dat van de gemeentelijke toezegging van €500.000 slechts €30.000 is uitgekeerd. De rekening voor het niet doorgaan van dit project ligt derhalve vrijwel volledig bij de overige subsidieverstrekkers. Los van de financiële consequenties maakt de provincie in de brief kenbaar dat zij “de gang van zaken betreft” en dat “per saldo voor u als gemeente het risico gering zou zijn”⁴⁷.

⁴⁵) Brief d.d. 28-08-2014 van het Stichtingsbestuur aan de subsidieverstrekkers inzake een voorstel om te komen tot een eindafrekening.

⁴⁶) Brief van Gedeputeerde Staten aan het Stichtingsbestuur inzake de afwikkeling van het project De Promenade d.d. 29-01-2015

⁴⁷) Brief van Gedeputeerde Staten aan het college van B&W over de afwikkeling van het project De Promenade d.d. 03-02-2015

3. Bevindingen

Dit hoofdstuk bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen zoals door de rekenkamercommissie geformuleerd. Allereerst wordt ingegaan op het (gemeentelijk) beleid en de doelen ten aanzien van het project De Promenade, vervolgens op de wijze waarop het project in de praktijk is aangestuurd en beheerst. Tot slot komen leerpunten aan de orde.

3.1 Het project De Promenade. Beleid en doelen.

1. Welke doelen heeft de raad ten aanzien van De Promenade, vastgoed en subsidies vastgesteld (vanuit haar kaderstellende rol)? En hoe zijn die tot stand gekomen?

Kaderstelling en doelen

In de raadsvergaderingen van februari 2006 en mei 2007 heeft de raad de uitgangspunten voor het project De Promenade, op dat moment bezoekerscentrum Nieuwe Stijl, vastgesteld. De gemeentelijke bijdrage van €500.000 wordt in de tweede raadsvergadering opnieuw bevestigd, zij het met enkele aanvullende voorwaarden. Naast volledige realisatie van het dan voorliggende plan komen alleen financiële aspecten voor in het raadsbesluit, zoals de gelijkblijvende subsidie, gelijkblijvende exploitatiebijdragen en de inbreng van de oude brandweerkazerne voor €1 per jaar. Voor de inhoudelijke beleids- en projectdoelen wordt verwezen naar bijlagen van het raadsvoorstel zoals de projectbeschrijving (2006).

De belangrijkste ruimtelijke beleidskaders vormen het Structuurplan (2004) en het Bestemmingsplan. De laatste wordt aanvankelijk in 2008 in procedure gebracht, maar wordt mede door gerechtelijke procedures pas in 2013 vastgesteld in gewijzigde vorm. Dit is, in nauwe samenhang met de bouwvergunningprocedure, van grote invloed op het projectverloop: het levert een aanzienlijke vertraging op en grote spanningen tussen het stichtingsbestuur en het college⁴⁸.

Omdat de belangrijkste gebouwen die onderdeel worden van De Promenade in private handen zijn, heeft de gemeente hier geen besluiten over genomen. De oude brandweerkazerne is hierop een uitzondering op: deze wordt middels het raadsbesluit van mei 2007 'ingebracht' in het project voor €1 per jaar. Dit betreft een afspraak die samenhangt met de vestiging van de hulpverleningsdiensten aan de Knuppeldam: daar stelt Natuurmonumenten het terrein voor €1 per jaar beschikbaar. Het raadsvoorstel geeft geen toelichting wat exact bedoeld wordt met dit inbrengen van de brandweerkazerne en hoe dit de eigendomsverhoudingen beïnvloedt.

Het besluit tot gelijkblijvende subsidieverstrekking (2007) komt in onze ogen voort uit de wens om een robuuste exploitatie van De Promenade mogelijk te maken, die de eerste jaren enige zekerheid aan inkomsten heeft doordat de partijen die gemeentelijke subsidie ontvangen daarop niet direct gekort zullen worden. In 2014 wordt de raad nog voorgesteld om de subsidies te bundelen, maar dit voorstel wordt niet aan de raad voorgelegd. In beide situaties wordt niet gerefereerd aan de algemene subsi-

⁴⁸) Aanvankelijk werd in 2006 uitgegaan van start van de bouwwerkzaamheden in februari 2007 (projectbeschrijving). Doordat het finale bestemmingsplan pas in mei 2013 onherroepelijk is, zou pas vanaf dat moment gestart kunnen worden met bouwen. Gesteld moet worden dat de vertraging die samenhangt met de ruimtelijke procedures niet te 'isoleren' is zonder nadere toelichting en context.

dieverordering, noch hoe dit besluit zich verhoudt tot de bestaande subsidiecyclus met alle daaruit voortvloeiende rechten en plichten.

Totstandkoming van de doelen

Na het raadsbesluit van mei 2014 om niet garant te staan voor de aanvullende financiering concludeert het stichtingsbestuur dat de risico's rond een verantwoorde exploitatie te groot zijn. Zij besluit dan ook af te zien van de bouw van de Promenade en ziet geen mogelijkheden tot vervolg. Derhalve gaat het bestuur over tot ontbinding en vereffening van de stichting⁴⁹. De doelen zoals vervat in de plannen zullen daarmee niet worden gerealiseerd.

Resultaat van de jarenlange planvorming is echter wel een gewijzigd bestemmingsplan en de mogelijkheid voor het plan een bouwvergunning aan te vragen. Aan de Knuppeldam is in 2009 wel de nieuwe huisvesting van de hulpverleningsdiensten tot stand gekomen; door de afspraak met Natuurmonumenten over het terrein aan de Knuppeldam is stichting De Promenade wel 'huurder' van de oude brandweerkazerne.

De raad stelt in 2006 en 2007 de belangrijkste kaders voor De Promenade vast. Gegeven het feit dat De Promenade een particulier initiatief is, is het niet vreemd dat de raad vooral financiële voorwaarden verbindt aan de gemeentelijke bijdrage.

De doelstellingen van De Promenade zoals in diverse documenten vervat zijn door het niet doorgaan van het project niet gehaald.

2. Hoe zijn randvoorwaarden van beleid op gebied van risicomanagement, financiën, subsidies en informatiemanagement ingevuld?

Invulling randvoorwaarde: risicomanagement

Randvoorwaardelijk aan de ontwikkeling van de Promenade stelt de raad dat 'voldoende afdekking plaatsvindt van de financiële risico's'. Hiermee kan het college aan de slag om afspraken te maken met de initiatiefnemer en verantwoordelijke voor ontwikkeling en exploitatie van De Promenade, op dat moment het bezoekerscentrum. Hiervan is echter geen schriftelijke opvolging in het dossier te vinden. In het document dat de inhoudelijke grondslag vormt voor het besluit over de Promenade, de Projectbeschrijving, wordt niet gesproken over risico's. Dit is wellicht te verklaren uit het feit dat dit document tevens dienst doet als aanvraag voor een provinciale subsidie.

Wat de raad bedoeld heeft met financiële risico's is af te leiden uit haar besluit van mei 2007: deze hangen samen met de subsidieverstrekking en de exploitatie. Dit leidt niet tot invoering van expliciete vorm(en) van risicomanagement, aan gemeentezijde noch bij de initiatiefnemers.

Het college en het stichtingsbestuur onderhouden regelmatig bestuurlijk overleg. Dit contact is informeel van aard maar lijkt door de goede verhoudingen voor beide partijen goed te werken. Vanaf 2011 wordt de onderlinge relatie formeler van aard en worden verslagen van het bestuurlijk overleg vastgelegd. In de wijze waarop het stichtingsbestuur rapporteert aan het college over de voortgang van het project is een vast stramen herkenbaar: de aspecten inhoud, planologie, organisatie en financiën komen terugkerend aan de orde. Dit zijn thema's die vanuit de optiek van risicomanagement, hoewel geen integrale risicoanalyses zijn uitgevoerd, herkenbaar zijn. Zeker wanneer het college zich zorgen begint te maken over het draagvlak voor het project, gaat zij in het Bestuurlijk Overleg sturen op de risico's van het project die zij hierin ziet. Feit blijft echter dat het stichtingsbestuur uitvoering moet geven aan het merendeel van de gemaakte afspraken.

⁴⁹) Brief van stichtingsbestuur aan de subsidieverstrekkers inzake de afwikkeling van het project d.d. 28-08-2014.

In maart 2011 wordt in het 'verantwoordingsdocument' van burgemeester Swart aandacht besteed aan de effecten van het niet doorgaan van de Promenade⁵⁰. Dergelijke scenario's keren terug in raadsinformatie tot aan het raadsvoorstel van mei 2014 dat een bijlage bevat met financiële maar ook 'immateriële' risico's⁵¹.

De door het college in 2006 toegezegde betrokkenheid van de gemeentelijke accountant, naar aanleiding van de 'double check' van Deloitte met een teleurstellende uitkomst, wordt niet nader vormgegeven. Pas in 2011 moet de raad het college hieraan herinneren en wordt PwC de opdracht verstrekt om de exploitatiegegevens te beoordelen. Gegeven de opdrachtformulering en de uitkomst van het onderzoek krijgt de raad geen gedegen inschatting van de exploitatie en de aanwezige risico's voor de gemeente hierin. Omdat zowel college als raad genoeg neemt met deze uitkomst, wordt niet overgegaan tot bijsturing van het project. Terwijl dit bij uitstek het moment was om een groot belang van de gemeente bij dit project, namelijk het huisvesten van verschillende organisaties in de Promenade tegen acceptabele kosten, te waarborgen. Het risico ligt erin dat door kostenstijging van het bouwproject de exploitatie onder druk komt te staan en hiermee de huisvestingskosten (huur) kunnen stijgen. Vervolgrisco is dat door gemeente gesubsidieerde organisaties voor compensatie bij de gemeente aankloppen.

Invulling randvoorwaarde: financiën

Er vindt geen concrete opvolging plaats op het besluit van de raad in 2006 om € 500.000 beschikbaar te stellen voor De Promenade. Verwacht had mogen worden dat de ambtelijke organisatie het raadsbesluit in een beschikking zou omzetten en eventueel aanvullende voorwaarden van verantwoording, monitoring en bijvoorbeeld bevoorschotting zou vastleggen met het stichtingsbestuur. Hoewel over de gemeentelijke bijdrage onder tijdsdruk is besloten – gegeven de deadline bij de provincie Fryslân – en op dat het moment van het karakter van 'cofinanciering' had, heeft de gemeente zich hier de kans ontnomen om als financier sturingsmogelijkheden vast te leggen. Het college had hier ook belang bij, omdat dit haar informatiepositie richting het stichtingsbestuur zou verbeteren en daarmee haar actieve informatieplicht naar de raad kon verbeteren.

Het stichtingsbestuur was verantwoordelijk voor het binnenhalen van financiering voor De Promenade alsmede de ontwikkeling en toekomstige exploitatie hiervan. Het was ook haar verantwoordelijkheid om hiervoor een deugdelijke projectadministratie in te richten. Niet de gemeente, maar subsidiegevers zoals provincie Fryslân en het Waddenfonds hebben hier ook eisen aan gesteld om op afstand te kunnen volgen hoe het project zich financieel ontwikkelt, maar ook om zicht te houden op de realisatie van het plan conform (subsidie)aanvraag.

Wanneer het college gedurende het traject meer inzicht in de financiële administratie wenst, blijkt dit niet afdwingbaar. De oprichtingstatuten van stichting De Promenade (vanaf 2007) bieden hiervoor ook geen handvatten. De administratie van de stichting bevat ook geen harde scheiding tussen de lopende bedrijfsexploitatie en de projectkosten (een budgetadministratie)⁵². Door gebruik te maken van een deugdelijke budgetadministratie had vroegtijdig gesignaleerd kunnen worden dat deelbudgetten, zoals bijvoorbeeld de voorbereidingskosten, dreigden te overschrijden.

De raad heeft de gemeentelijke bijdrage voor De Promenade gemaximeerd op € 500.000. In het handelen van het college is dit zichtbaar: er zijn namelijk geen voorstellen gedaan om een hogere bijdrage te vragen, ondanks veranderingen in het project zoals vertraging en hogere voorbereidings-

⁵⁰) Verantwoordingsdocument over de totstandkoming van het bezoekerscentrum Nieuwe Stijl. 24-03-2011

⁵¹) Raadsvoorstel d.d. 27-05-2014

⁵²) Bij een budgetadministratie voor projecten wordt het totale investeringsbudget wordt opgedeeld in deelbudgetten, waarbij de verplichtingen zoals aangegane contracten (met adviseurs/aannemers) deze deelbudgetten niet kunnen overschrijden. Dan wordt direct de reserve aangesproken.

kosten. Uit diverse gesprekken blijkt dat zowel college als stichting ook niet concreet overwogen hebben om een extra bijdrage te vragen.

Het streven om deze bijdrage niet te overschrijden komt ook aan de orde in de discussie over de advieskosten naar aanleiding van de planologische procedures. Volgens stichting De Promenade stelt het college zich hier op het standpunt dat gemaakte kosten niet voor rekening van de gemeente zijn, gegeven het raadsbesluit.

De raad heeft veel interesse getoond voor de toekomstige exploitatie van De Promenade. Zo is in 2006 al een concept exploitatiebegroting vertrouwelijk behandeld in de raad, die echter niet leidt tot een opdracht aan het college. Ook met de toevoeging 'gelijkblijvende exploitatiebijdrage' (raadsbesluit mei 2007), kan het college in de praktijk niet veel uitrichten: stichting De Promenade is verantwoordelijk voor de exploitatie en het financiële resultaat hiervan.

Invulling randvoorwaarde: subsidies

Zoals eerder benoemd heeft de raad een besluit genomen over het gelijk blijven van de subsidies voor 5 jaar. Hoe begrijpelijk ook vanuit gemeentelijk perspectief – de gemeente heeft alle belang bij goede huisvesting voor de partijen aan wie zij subsidie verstrekt – maar dit besluit bevat open einden. Zo is niet duidelijk voor welke partijen deze regeling geldt en onder welke voorwaarden sprake is van deelname aan De Promenade. Het Dorpshuis maakt bijvoorbeeld op een gegeven moment geen onderdeel meer uit van de exploitatie van De Promenade, maar er wordt geen relatie gelegd met haar subsidie.

Gedurende de gehele planvormingfase heeft ruimte bestaan voor discussie over de subsidies van betrokken organisaties, getuige ook de wens van het stichtingsbestuur a.i. om de subsidies te bundelen (2014). Het gemeentelijk instrument van subsidie is feitelijk niet ingezet om gezamenlijkheid in samenwerking en exploitatie in de Promenade te verstrekken. Gezien het belang dat gedeputeerde Andriessen bij de totstandkoming van de plannen voor het Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl heeft gehecht aan deze gezamenlijkheid, was een meer formele inzet van het college op dit vlak legitiem geweest. Daarmee had zij de lastige opgave voor het stichtingsbestuur om de participerende partijen samen te binden wellicht kunnen verlichten.

Het is voorstelbaar dat het raadsbesluit over 5 jaar gelijkblijvende subsidies het gemeentelijke subsidiebeleid (ASV) zou doorkruisen. Over het algemeen voorziet deze in een eigen cyclus van subsidievaststelling en -evaluatie. Het is niet af te leiden of het college hierin conflicten zag met de bestaande subsidieafspraken met partijen, oftewel hoe uitvoerbaar het raadsbesluit werkelijk was.

De samenwerkingsovereenkomst getekend door partijen bevat geen afspraken over subsidies dan wel overige financiële bijdragen. Zo staat in de samenwerkingsovereenkomst tussen de stichting en Cultuur Historische Vereniging 't Heer & Feer dat "partijen in het vervolg van de planvorming van 'de Promenade', doch voor afronding van het Definitief Ontwerp, nadere afspraken omtrent de organisatie, samenwerking, dienstverlening, activiteiten, functies, financiën, exploitatie en overige noodzakelijke afspraken ten behoeve van 'de Promenade' voor zover nog niet geregeld in deze overeenkomst. Partijen leggen deze afspraken vervolgens vast in een overeenkomst"⁵³.

Invulling randvoorwaarde: informatiemanagement

Over het project De Promenade specifiek zijn raad en college geen afspraken over aanvullende informatieverstrekking bovenop geldende spelregels (zoals gemeentewet en raadsverordening) overeengekomen. Door het ontbreken van een beschikking zijn bij het leveren van de gemeentelijke bijdrage aan - op dat moment het bezoekerscentrum - geen eisen gesteld aan verantwoording hier-

⁵³) Samenwerkingsovereenkomst Stichting de Promenade en Cultuurhistorische Vereniging 't Heer en Feer d.d. 06-01-2010.

over. Ook bij het voornemen tot het instellen van een projectorganisatie en de feitelijke oprichting van stichting De Promenade (2007) maakt de gemeente geen afspraken over archivering, administratie, periodieke verantwoording en accountantscontrole. Het ontbreekt het college daarmee aan een formeel instrument om het stichtingsbestuur te controleren.

Als in een later stadium de gemeente verzoekt om aan te sluiten op de financiële verantwoording die het stichtingsbestuur met provincie Fryslân en het Waddenfonds is overeengekomen, namelijk het aanleveren van kwartaalrapportages, is dit enerzijds niet afdwingbaar en anderzijds niet uitvoerbaar omdat het stichtingsbestuur de gevraagde informatie op dat moment niet kan leveren. De facto is het college hierbij kwetsbaar geworden bij het invullen van de actieve informatieplicht richting de raad. Zij moet andere middelen vinden om aan informatie te komen. Het in 2011 ingestelde Bestuurlijk Overleg en het meermaals uitnodigen van het stichtingsbestuur in raadsvergaderingen zijn hier duidelijke pogingen toe.

Het college heeft de raadsbesluiten over De Promenade nauwelijks verder uitgewerkt in termen van financiële spelregels, verantwoordingsinformatie en risicomanagement. Ook zijn op deze aspecten geen formele afspraken overeengekomen met het stichtingsbestuur.

3. Wat is het historisch palet rondom De Promenade en welke actoren hebben hierbij een rol gespeeld? Welke (actieve) informatiestromen horen daarbij dan wel ontbreken daarbij?

Voor het historisch palet wordt verwezen naar het chronologisch feitenrelaas (hoofdstuk 2)

De rol van de belangrijkste actoren

Het project De Promenade is een particulier initiatief. Het bestuur van het bezoekerscentrum, met daarin Natuurmonumenten en de gemeente als belangrijke partijen, is vanaf het begin de drijvende kracht achter de planvorming. Uit interviews blijkt dat met name de heer Altena (bestuurslid bezoekerscentrum) en de heer Van der Boor (geen lid van bestuur bezoekerscentrum, wel van VVV) inspanningen verrichten in de planvorming en het zoeken naar financiers. Vanaf 2007 nemen beide heren zitting in het bestuur van stichting De Promenade, aangevuld met een derde bestuurslid (de heer Dijs).

Met de oprichting van stichting De Promenade in 2007 is er één partij met het expliciete doel om De Promenade te realiseren. Vanaf dat moment draagt zij de verantwoordelijkheid voor de planvorming, financiering van het project en is zij beoogd toekomstig exploitant⁵⁴). Drie partijen hebben via een recht tot benoeming van bestuurders formele invloed in het stichtingsbestuur: Natuurmonumenten, gemeente en VVV. De bibliotheek, aanvankelijk beoogd om ook zitting te nemen in de stuurgroep, heeft hierin geen rol. In 2014 is zij echter weer een 'dragende partij'.

De groep organisaties die deelneemt in De Promenade wisselt gedurende de looptijd van samenstelling. Het dossier laat geen eenduidig gebruik van de termen participanten, samenwerkende en dragende partijen zien. In het raadsvoorstel van 2007 wordt verwezen naar de 'samenwerkende organisaties' Bezoekerscentrum, VVV, Dorpshuis, stichting Willem Horsman, 't Heer & Feer, vrijwilligerscollectief, Nationaal Park die in een bijeenkomst op 5 oktober 2006 ermee hebben ingestemd om voor de realisering van het project te gaan werken met een projectorganisatie die gelijktijdig de vorm van een stichting i.o. zal krijgen. De projectorganisatie met stuurgroep treedt nooit in werking. In de maand juli 2009 wordt de samenwerkingsovereenkomst getekend door de voorzitters van zeven organisaties, niet alle eerdere partijen dus. Daarbij gebeurt dit in een sfeer van discussies over de beoogde samenwerking en vooral de voorwaarden die partijen hieraan stellen.

⁵⁴) Later zal voor de exploitatie een aparte stichting worden opgericht.

Tot slot spelen de financiers van het project een belangrijke rol. In termen van de financiële bijdragen wordt enkele keren aan de raad gemeld wat de status van aanvragen en toezeggingen van partijen is. Sommige financiers, zoals Natuurmonumenten en de bibliotheek, zijn ook inhoudelijk betrokken in het project als deelnemer/participant.

Het college onderhoudt weliswaar regulier bestuurlijk overleg met de provincie, maar uit het dossier is niet op te maken dat er formele afstemming plaatsvindt tussen Gedeputeerde Staten en het college over het project De Promenade in het bijzonder. In het licht van het achterblijvende inzicht in de financiële administratie van stichting De Promenade bij de provincie Fryslân – en het Waddenfonds dat sinds de decentralisatie bij de provincie is ondergebracht – was dit wellicht wel op zijn plaats geweest.

Actieve informatiestromen

Gezien de expliciet vastgelegde doelstellingen ligt het primaat van de informatievoorziening over het project naar haar stakeholders bij het stichtingsbestuur van De Promenade. Het eigen statuut stelt echter geen eisen aan verantwoording aan derden. Omdat ook geen projectorganisatie in werking is gesteld, zijn de partijen die beoogd waren in een stuurgroep zitting te nemen niet via die structuur geïnformeerd. Ook was geen tussen partijen overeengekomen protocol aanwezig hoe deelnemende partijen, financiers of de projectomgeving (burgers, belanghebbenden) over het project geïnformeerd zouden worden.

Op basis van de gemeentewet heeft het college een actieve informatieplicht opdat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan waarmaken. Het college moet hierbij zelf een afweging maken welke informatie interessant en noodzakelijk is zodat de raad zijn werk kan doen.⁵⁵ In het project De Promenade zijn diverse momenten aan te geven waarbij het college gebruik heeft gemaakt van de actieve informatieplicht, bijvoorbeeld in de zomer van 2013 wanneer de burgemeester besluit om de raad, i.c. het seniorenconvent, vertrouwelijk te informeren over de aanloopkosten.

De wijze waarop verschillende partijen bij het project De Promenade betrokken zijn is hoofdzakelijk informeel van aard. Het ontbreken aan een projectorganisatie is een belangrijke oorzaak dat de rol en zeggenschap in het project voor andere partijen dan die de stichting hebben opgericht, niet is vastgelegd. Hierdoor was ook geen eenduidige basis aanwezig om de actoren gestructureerd te informeren.

3.1.1 Voortraject: Aansturing en beheersing tot besluitvorming in de praktijk

4. Op welke wijze is het proces aangestuurd en hoe is de raad hierover geïnformeerd? Belangrijk is ook in hoeverre het draagvlak in de gemeenschap voor dit project hierbij is betrokken.

Aansturing van het proces

In de periode vóór 2006 wordt de raad enkele malen op de hoogte gebracht van het initiatief om het bezoekerscentrum te vernieuwen. De raad wordt door de initiatiefnemers ook buiten de raadszaal betrokken in de planvorming. Met het verzoek tot een gemeentelijke bijdrage in 2006 ontstaat een formele betrokkenheid: de raad neemt een besluit en stelt een financieel kader vast.

De planvorming kent door het Structuurplan en de locatiestudies voor de hulpverleningsdiensten een nauwe verwevenheid met de huisvestingsvraag die daar leeft. Al in de jaren negentig van de vorige eeuw blijkt namelijk dat de huisvesting van Brandweer en Ambulance aan de Torenstreek niet meer aan de eisen voldoet. Het probleem wordt in 1999 verstrekt met de stationering van een volledig

⁵⁵) Gemeentewet, artikelen 169, tweede lid en 180, tweede lid.

uitgerust team ten behoeve van de Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en waar in 2007 nog steeds geen definitieve huisvesting voor beschikbaar is.

Voor het college, in het bijzonder de burgemeester als portefeuillehouder, is het van belang om hier een integraal besluit over te nemen. Dit resulteert in het raadsvoorstel van mei 2007, waarin beide projecten worden behandeld. De rol van de gemeente in De Promenade is echter fundamenteel anders bij de hulpverleningsdiensten, waar zij als opdrachtgever optreedt. Het belang van een goede projectorganisatie wordt in dat kader benoemd, maar slechts in het voorstel van de hulpverleningsdiensten voorzien van duidelijke randvoorwaarden.

Uit de interviews komt een eenduidig beeld naar voren van de gekozen rolopvatting van de gemeente: deze is 'volgend' aan het initiatief en verantwoordelijkheid van stichting De Promenade. Eenzelfde houding openbaart zich in de (financiële) monitoring van de stichting: de gemeente verwacht dat 'grote partijen' zoals de provincie Fryslân, het Waddenfonds en Natuurmonumenten het stichtingsbestuur dicht op de huid zullen zitten, aangezien zij omvangrijke financiële bijdragen beschikbaar hebben gesteld. Pas enkele jaren na oprichting van de stichting doet de gemeente pogingen om dezelfde verantwoordingsinformatie te ontvangen als de provincie. Achteraf beschouwd was de oprichting van stichting De Promenade (2007) hét moment om de raad nader te informeren over de gevolgen hiervan op de rol van de gemeente: wat hiervan de effecten waren in termen van projectbeheersing, toezicht en risico's. Dit is als zodanig niet gebeurd.

De onderlinge relatie tussen gemeente en stichtingsbestuur wordt nooit als zodanig uitgesproken of vastgelegd. Het instellen van het bestuurlijk overleg in 2011 betekent in de praktijk wel een formalisering en vergroot de invloed van het college op de projectaansturing. Als de spanning tussen de partijen gaandeweg toeneemt verandert overleg in formele correspondentie. De onderlinge relatie wordt daarbij in mei 2013 in een briefwisseling uitgesproken en legt een verschil van rolopvatting bloot. De wijze waarop partijen discussiëren over de gemaakte advieskosten laat zien dat er geen sluitende afspraken bestaan over taken en verantwoordelijkheden.

Relevant is de perceptie van de context waarin besluitvorming in de raad in 2006 en 2007 plaatsvond. Voor de initiatiefnemers van het plan waren de eerste jaren gericht op het bijeenbrengen van financiering voor de Promenade. Veel zou nog afhangen van de hoogte van de totale financiering; het proces en de bestuurlijke inspanningen waren daarop gericht. Inhoudelijke planvorming was noodzakelijk om externe financiers inzicht te geven in het plan van De Promenade. Het college omarmt het initiatief, maar ziet voor zichzelf een beperkte rol. De huisvestingsopgave voor de hulpverleningsdiensten verdient actieve aandacht en aansturing. In mei 2007 komen die plannen bij elkaar, een moment dat de burgemeester een mijlpaal noemt.

Het indienen van de bouwaanvraag brengt gemeente en stichting De Promenade weer bij elkaar. Er vindt intensief ambtelijk en bestuurlijk overleg plaats, maar toch leidt dat tot wat men als een 'fout' kwalificeert: het plan past bij nader inzien niet binnen de kaders van het bestemmingsplan. De vertraging, de discussie over de verantwoordelijkheden en kosten van advisering zetten de relatie op scherp. En dat in een periode waar beide partij elkaar hard nodig hebben, omdat een gerechtelijke procedure over het bestemmingsplan loopt.

Draagvlak voor het project

Het verwerven en behouden van draagvlak voor het project De Promenade is een taak die door het merendeel van de betrokken partijen als een vanzelfsprekende taak van de stichting wordt gezien. In de oprichtingsakte staan voldoende verwijzingen naar deze taak, mede gelet op de zinsnede "ruimste zin des woords". Wij hebben ook niet de indruk dat het stichtingsbestuur haar verantwoordelijkheid in dezen niet zag.

De eerste fase van planvorming staat sterk in het teken van het verwerven van financiering voor het project. Het verkrijgen van draagvlak is daarbij vooral gericht op potentiële partijen die een bijdrage kunnen doen. Dit zijn institutionele partijen zoals de provincie en het Rijk (LNV), maar ook partijen op het eiland. Het succes dat de initiatiefnemers hebben met het bijeenbrengen van de financiering straalt af op de omgeving. Onder meer in de raad bestaat, ondanks enkele kanttekeningen over de grootsheid van het project, een grote mate van enthousiasme voor de ontwikkeling. Dit geldt ook voor de organisaties die op dat moment als samenwerkende partijen worden bestempeld.

In 2001 organiseren de initiatiefnemers de eerste bijeenkomsten voor betrokken partijen, burgers en raadsleden. Het informeren van actoren over de planvorming via plenaire bijeenkomsten zal de jaren daarna doorgaan. Ook de openstelling van het tijdelijke atelier van de architect in de oude brandweerkazerne is een manier om mensen te betrekken bij de planvorming. In 2012 vindt zelfs een driedaagse bijeenkomst plaats, inclusief 'deskundigenforum'.

De wijze van communicatie van het stichtingsbestuur tijdens dergelijke bijeenkomsten wordt in verschillende interviews gekarakteriseerd als louter 'zenden'. Veel ruimte voor inspraak lijkt er niet te zijn, en dit geldt ook voor de deelnemende partijen die zoeken wat hun exacte rol bij het project is. De partijen die een inhoudelijke rol in de Promenade krijgen, financier zijn of deel gaan uitmaken van de exploitatie komen zelden tot nooit in gezamenlijk verband bijeen. Het stichtingsbestuur heeft het (bestuurlijk) contact met de betrokken organisaties onderling verdeeld, in een vorm van accountmanagement. Zelf spreken zij over een 'zorgtaak' voor de betrokken organisaties. Toch lijkt het effect van deze werkwijze dat het draagvlak voor het project onder deze partijen afneemt. Het risico is bovendien dat de individuele gesprekken een onderhandelingskarakter krijgen, omdat partijen ook eisen en wensen inbrengen. Het is vervolgens aan het stichtingsbestuur om deze stapeling van eisen en wensen te vertalen in een haalbaar plan.

Het effect van vertraging in de planlogische procedures, waardoor de bouwwerkzaamheden niet kunnen starten, op draagvlak voor het project is groot. Bij zijn vertrek in 2011 ziet burgemeester Swart aanleiding om een verantwoordingsdocument op te stellen, aangezien hij waarneemt dat het draagvlak voor het project afkalft. Dit beeld wordt onderschreven door de diverse betrokken partijen. Illustratief van de beeldvorming is de wijze waarop het stichtingsbestuur aanvoelt in welke mate de partijen nog geloof hebben in het project, tijdens de openbare presentatie van twee interieurarchitecten. Uit interviews blijkt dat een groot deel van de aanwezigen, betrokken organisaties en eilanders, een voorkeur heeft voor het ene architectenbureau terwijl de stichting voor het tweede bureau kiest. Hierbij moet vermeld worden dat dit onderdeel is van een aanbestedingsprocedure, maar het is in het kader van draagvlak opvallend hoeveel belang geïnterviewden toekennen aan dit moment.

Een opleving van het draagvlak, althans onder de betrokken organisaties, vindt plaats wanneer in 2013 een projectleider onder leiding van het interim stichtingsbestuur wordt aangesteld. Zijn inspanningen en manier van opereren worden gewaardeerd en er ontstaat weer geloof in het project, te meer omdat de planlogische procedures worden afgerond. Door de hoge aanloopkosten is echter aanvullende financiering nodig, die gezocht wordt bij de gemeente. Het raadsvoorstel hierover aan de raad verschijnt kort vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. Gegeven de dynamiek acht het college – in samenspraak met het seniorenconvent – het niet opportuun dit besluit voor te leggen aan de raad. De samenloop van gevraagde besluitvorming en de verkiezingen plaatsen het draagvlak voor het project in het licht van diezelfde verkiezingen.

De aansturing van het project De Promenade en het verkrijgen en behouden van draagvlak hiervoor is primair de verantwoordelijkheid van stichting De Promenade. Het college biedt het stichtingsbestuur hierin aanvankelijk veel ruimte, hoewel zij zich toenemend zorgen begint te maken over het draagvlak. Daarbij verandert door verschillende omstandigheden de onderlinge relatie en wenst het college meer grip en inzicht in de projectbeheersing. Hiervoor ontbreken echter de formele instrumenten.

5. Zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden transparant en adequaat ingevuld?

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in relatie tot de aansturing en beheersing van het project De Promenade liggen bij stichting De Promenade. Een beoordeling van het functioneren van dit bestuur valt echter buiten de scope van het onderzoek. Derhalve wordt deze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gezien in het licht van de relatie met de gemeente. Voor een deel is dit beschreven in voorgaande paragrafen.

Voor de aansturing van het project is geen projectplan aangetroffen waarin de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de projectorganisatie beschreven staan. Dit komt mede omdat er geen formele projectorganisatie is opgezet, hoewel dit de raad wel is voorgespiegeld. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten dus worden afgeleid uit het functioneren van de staande organisaties gemeente en stichting.

Stichting De Promenade is opdrachtgever. Een groot deel van de uitvoerende taken worden daarbij door het bestuur zelf uitgevoerd, weliswaar ondersteund door diverse (specialistische) adviesbureaus. Pas in 2010 wordt een (project)medewerker aangetrokken. Deze krijgt een rol in de ontwikkeling van het inhoudelijk concept van De Promenade en marketingtaken.

Onder het nieuwe stichtingsbestuur wordt in 2013 meteen een projectleider aangesteld met een duidelijke opdracht. Op dat moment bevindt het project zich echter al in een stadium waarbij zich forse vertragingen en overschrijdingen van voorbereidingskosten hebben voorgedaan. Bovendien moet het draagvlak worden hersteld.

Ondanks het ontbreken van een formele aansturinglijn tussen college en stichting De Promenade, zijn de diverse colleges van B&W nauw betrokken geweest bij het project, mede af te leiden uit het aantal contactmomenten tussen beide partijen. De aard van de betrokkenheid van het college is echter divers, bovendien sterk afhankelijk van personen. Dit maakt het complex om deze relatie te duiden. Wij zien het ontbreken van een toezichtarrangement op de stichting desalniettemin als een cruciale weeffout in de onderlinge relatie. Statutair is geen vorm van toezicht, uit te voeren door de gemeente of een ander orgaan, voorzien. Daarnaast bestaat er geen escalatiemodel: de bestuursleden voeren bijna alle werkzaamheden zelf uit, tevens is zij opdrachtgever. Een gezonde opdrachtgever-opdrachtnemer relatie binnen de stichting, of een projectorganisatie, had kunnen voorzien in getrapte besluitvorming. Ook is geen sprake van een vastgelegd mandaat bij de drie stichtingsbestuursleden richting moederorganisaties, zoals waar de gemeente later in het proces op aandringt ten aanzien van haar 'vertegenwoordiger'.

Voor een project van deze omvang is opvallend weinig vastgelegd over de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de opdrachtgever en projectuitvoerders. Hoewel in essentie de verantwoordelijkheden van stichtingsbestuur en gemeente in de projectbesturing en -beheersing simpel zijn, is door het informele karakter veel ruimte ontstaan voor wederzijdse beïnvloeding. Deze ontwikkeling en het ontbreken van een heldere projectorganisatie met vastgelegde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft het zicht van de raad op de sturing van project belemmerd.

6. Hoe zijn de aanloopkosten beheerst en hoe zijn die voor de raad in beeld gebracht?

Voor een bouwproject met deze complexiteit is het gebruikelijk dat circa 20% van de investering bestaat uit bijkomende kosten. Dit zijn kosten die niet 'in stenen' zitten, maar bijvoorbeeld gebruikt worden voor projectbegeleiding, leges en onvoorzien. In dat licht is de onderbouwing van de investeringskosten ten tijde van het raadsbesluit niet realistisch: uitgegaan werd van 2% voor planvoorbereiding, directievoering en onvoorzien. De raad heeft op basis van deze informatie haar bijdrage vastgesteld. Wij zien deze verkeerde inschatting als één van de belangrijkste oorzaken van de overschrijding van de aanloopkosten.

Het stichtingsbestuur was verantwoordelijk voor financiële beheersing van het project, de gemeente had zoals gezegd geen voorwaarden verbonden aan de verantwoording over de kosten. Daarmee was het college echter afhankelijk van de bereidwilligheid van het stichtingsbestuur om informatie over bijvoorbeeld de aanloopkosten te ontvangen. Zeker wanneer in 2012 vragen in de raad gesteld worden over deze aanloopkosten blijken de handen van het college gebonden. Op dat moment kan het stichtingsbestuur het gevraagde inzicht niet uit een actuele of betrouwbare projectadministratie beschikbaar stellen, waardoor het college moet afgaan op mondelinge informatie van het bestuur.

Ons valt op dat wanneer het college de stand van de aanloopkosten meldt aan de raad, naar verluidt is dit tweemaal kort na elkaar gebeurd, in de raad niemand refereert aan de oorspronkelijke inschatting. Wel wordt belang gehecht aan het feit dat van de gemeentelijke bijdrage nog geen gebruik is gemaakt; deze kosten zouden pas bij start bouw benodigd zijn. Dit zegt slechts iets over het moment van uitbetalen; het is desalniettemin vanzelfsprekend dat de gemeentelijke bijdrage net zo goed als andere financiering benut zouden worden voor alle projectkosten, zo ook de kosten van planvoorbereiding.

Hoewel de raad dus weliswaar gevraagd heeft naar de stand van de aanloopkosten en hier informatie ontvangt van het college, heeft dit niet geleid tot bijsturing. Van controle door de raad was dus wel sprake, zij het niet gerelateerd aan het oorspronkelijke vertrekpunt (raadsinformatie 2006). De geleverde informatie was echter van dien aard dat geconstateerd had kunnen worden dat een kostenoverschrijding op het aspect voorbereiding te verwachten was en dit dus tot bezuinigingen op andere kosten zou leiden, gegeven het taakstellend budget c.q. de beschikbare financiering.

Het onderzoek van Accon uit november 2013 toont de stand van financiële administratie op dat moment. De aanloopkosten laten een forse overschrijding ten opzichte van de initiële inschatting zien⁵⁶. Ongeacht het te lage budget voor voorbereidingskosten bij besluitvorming in de raad (2006), zijn de uitgaven op dat moment van een omvang die niet past bij een project in deze fase. De uitvoeringsfase, waarin ook kosten voor bouwbegeleiding worden gemaakt, moet namelijk nog starten en van de investeringskosten was toen al circa 20% benut. Hoewel er verklarende omstandigheden aanwezig waren, langere doorlooptijd en kosten van de juridische procedures, zijn deze nergens weergegeven. Terwijl een analyse op basis van de gegevens van Accon zeker had kunnen plaatsvinden⁵⁷.

⁵⁶) Advieskosten bouw en inrichting en ontwikkelingskosten bouw en inrichting

⁵⁷) Stichting De Promenade heeft in haar presentatie aan de raad op 16 januari 2014 nadrukkelijk aandacht besteed aan de financiële gegevens (bron: ambtelijk wederhoor d.d. 29-06-2015)

Onder verantwoordelijkheid van het stichtingsbestuur zijn de aanloopkosten opgelopen tot een ongebruikelijk hoog niveau. Op het moment dat het college hier werkelijk inzicht in krijgt, staat zij voor een voldongen feit: de kosten zijn dan al gemaakt. Omdat de vragen in de raad over dit aspect ruim een jaar daarvoor al gesteld waren, en toen weliswaar zijn beantwoord, had het college eind 2013 een diepere analyse aan de raad mogen presenteren.

7. Hoe zijn de overeenkomsten met derden tot stand gekomen en welke juridische consequenties zijn hieraan voor de gemeente en provincie verbonden?

Gedurende de looptijd van het project de Promenade zijn er tal van overeenkomsten gesloten met derde partijen. Een deel daarvan betreft opdrachten aan onderzoeksbureaus daterend van voor 2006. Na die tijd is bijvoorbeeld de samenwerkingsovereenkomst aangegaan tussen stichting De Promenade en de participanten (2009). Echter, de overeenkomsten die vanuit het perspectief van de gemeente het grootste belang hebben, mede gezien de afloop van het project, zijn de subsidiebeschikkingen aan de stichting van de diverse financiers.

Ten tijde van de voorgenomen besluitvorming op 4 maart 2014 worden de juridische consequenties van deze overeenkomsten bij een eventueel niet doorgaan van de Promenade uiteengezet in het raadsvoorstel: "als het project niet doorgaat en de bevoorschottende partijen vorderen hun geld terug van de stichting, dan lijkt een faillissement aan de orde. De vraag die dan rijst is die naar de aansprakelijkheid en of een eventuele bestuurdersaansprakelijkheid doorwerkt richting de achterliggende partijen ("medebeleidsbepalers)". Om gevoel te krijgen bij de risico's die de gemeente loopt en omdat het college signalen heeft ontvangen dat subsidiegevers zullen trachten om op basis van artikel 2:9 BW hun bevoorschotting terug te vorderen, wint zij juridisch advies in en stelt een zogenaamd minimum en maximum scenario op. Het ingewonnen juridisch advies stelt dat bestuurdersaansprakelijkheid louter doorwerkt naar achterliggende partijen wanneer er sprake is geweest van onbehoorlijk bestuur en het ontplooiën van commerciële activiteiten. Het college van B&W trekt op basis van het juridisch advies en de scenario's de volgende conclusie in het betreffende raadsvoorstel⁵⁸:

Conclusie: groot afbreukrisico bij niet doorgaan van De Promenade

Wij hebben de risico's van het no-go scenario in een minimum en maximum variant willen weergeven. Over het maximum scenario kunnen we helder zijn: een financiële ramp voor ons eiland.

Ook over het minimum scenario zijn wij pessimistisch. Wij voorzien een slechtere financiële positie, waardoor voorzieningen zoals zwembad en bibliotheek onder druk komen te staan. Daarnaast loopt onze relatie met belangrijke bestuurlijke partners aan de wal, zoals provincie en Waddenfonds, een enorme dreun op. In het verleden hebben wij vele voorzieningen kunnen realiseren mede dankzij de steun van deze externe geldschieters.

Opvallend is dat bovenstaande inschatting van de risico's significant verschilt van de risico-inschatting opgenomen in het raadsvoorstel van 27 mei 2014. Dit raadsvoorstel is opgesteld door het inmiddels nieuw gevormde college en luidt als volgt⁵⁹:

⁵⁸) Raadsvoorstel Go of No-Go De Promenade d.d. 04-03-2014

⁵⁹) Raadsvoorstel garantstelling financiering De Promenade d.d. 27-05-2014

Financieel risico bij niet doorgaan De Promenade

Directe kosten

Voor het financieel risico van het niet doorgaan van De Promenade baseert het college zich op de "harde" directe kosten van een *no go*. Deze kosten komen neer op ruim € 220.000. Dit bedrag wijkt af van het eerdere raadsvoorstel, omdat het college zich in dit financiële overzicht beperkt tot:

- de directe kosten (herontwikkeling van het bezoekerscentrum en eventuele financiering hiervan door verkoop van de brandweerkazerne zijn niet meegenomen);
- het verstrekte gemeentelijke voorschot van € 30.000 en niet de naar rato doorbelasting van ons gemeentelijk aandeel zoals in het raadsvoorstel van 22 april jl.

Bovendien is het bedrag aan marktconforme erfpacht geactualiseerd.

Met bovenstaande veronderstellingen is het directe minimale financiële risico als volgt opgebouwd.

Financieel risico no go De Promenade	
1. Gemeentelijk voorschot voorbereidingskosten	30.000
2. Netto contante waarde marktconforme erfpacht	142.500
3. Afboeken leges	49.200
Totaal	221.700

Beide raadsvoorstellen onderkennen dus risico's bij het niet doorgaan van De Promenade. Het raadsvoorstel van 27 mei 2014 gaat echter niet in op de mogelijke juridische consequenties maar beperkt zich tot de 'harde directe kosten'. Hiermee wordt het eventuele aansprakelijkheidsvraagstuk, wat in het raadsvoorstel van 4 maart 2014 uitvoerig is behandeld, buiten beschouwing gelaten.

In de periode augustus 2014 tot en met januari 2015 blijkt dat zowel de Natuurmonumenten als de provincie Fryslân afzien van een juridische procedure en akkoord gaan met het voorstel tot afrekening opgesteld door het stichtingsbestuur. In februari 2015 heeft ook het Waddenfonds bericht akkoord te gaan met dit vaststellingsverzoek: het subsidiebedrag wordt vastgesteld op het bedrag dat de stichting tot dat moment heeft ontvangen⁶⁰. Vooruitlopend hierop lijkt de financiële afwikkeling voor de gemeente Schiermonnikoog hierbij beperkt te blijven tot een kostenpost van €30.000⁶¹.

De voor het project relevante overeenkomsten zijn aangegaan door stichting De Promenade. Risico's die hieruit voortvloeien zijn primair voor de stichting zelf, maar bij het niet doorgaan van het project en/of liquidatie van de stichting lopen de financiers het risico dat de doelstellingen gekoppeld aan de bijdragen niet gerealiseerd worden.

Hoewel correspondentie laat zien dat een financiële afwikkeling van het project nagenoeg is afgerond, kan een finaal oordeel over de (juridische) consequenties voor de gemeente op dit moment nog niet worden gegeven.

8. Op welke wijze heeft de gemeenteraad bij het project De Promenade invulling gegeven aan haar controlerende rol?

Het onderwerp De Promenade heeft op een groot aantal momenten op de agenda van raadsvergaderingen gestaan. Diverse malen heeft ook het stichtingsbestuur acte de présence gegeven in de raadzaal om vragen te beantwoorden of een presentatie te verzorgen. Daarbij zijn gedurende de looptijd van het project alle relevante aspecten van het project aan de orde gekomen. Wel zien wij een onbalans in de informatieverstrekking over de inkomsten (financiering) en uitgaven (projectinvestering) van de stichting. De eerste jaren staan in het teken van de financiering en daar wordt de raad regelmatig over geïnformeerd. Bij het raadsbesluit van 2006, het moment dat de raad een bijdrage vaststelt, is op hoofdlijnen duidelijk wat de stand van de financiering is in relatie tot de investering. Een samenhan-

⁶⁰) Brief Waddenfonds aan stichting De Promenade d.d. 20-02-2015

⁶¹) Brief stichtingsbestuur aan subsidieverstrekkers inzake afwikkeling project de Promenade d.d. 29-08-2014

gend beeld over de totale investeringskosten wordt nadien niet meer aan de raad gepresenteerd. Dit is deels verklaarbaar omdat de bouwwerkzaamheden, en de daarmee samenhangende uitgaven, nog niet gestart zijn, maar naar een prognose van de kostenontwikkeling is zover wij kunnen waarnemen ook niet gevraagd.

Vragen zijn gesteld over de aanloopkosten en de exploitatie. De discussie in de raad over de exploitatie leidt in 2011 tot het onderzoek van PwC. Maar hoewel geconstateerd wordt dat de vragen niet afdoende beantwoord zijn, vindt geen initiatief tot bijsturing van het project plaats in de raad. Over aanloopkosten is in de vorige paragrafen aandacht besteed.

Volgende op de twee besluiten die de raad heeft genomen, in 2006 respectievelijk 2007, heeft de raad ruim voldoende gebruik gemaakt van de instrumenten die tot haar beschikking staan om het college te controleren. Er zijn diverse malen, op cruciale momenten in het project, mondelinge en schriftelijke vragen gesteld over het project. Omdat het onderwerp De Promenade regelmatig terugkeert in de raad, ook op initiatief van het college en het stichtingsbestuur, heeft voldoende gelegenheid bestaan voor de raad om zijn controlerende taak uit te voeren.

Voor de kwaliteit van de informatie is het college echter voor een groot deel afhankelijk geweest van het stichtingsbestuur. Dit betreft vooral de projectinhoudelijke informatie, zoals plannings, gebouwontwerp en investeringskosten, maar ook de samenwerking tussen deelnemende partijen.

In de raadsinformatie treffen wij geen bevraging aan van het college op de aspecten van governance, projectorganisatie en risicomanagement. Het ligt voor de hand dat ook raadsleden signalen hebben gekregen dat het stichtingsbestuur in de ogen van deelnemende partijen solistisch optreedt. De vraag welke sturing het college kan geven aan het stichtingsbestuur en welke instrumenten zij hiervoor inzet, heeft geen rol van betekenis plaatsgehad in de raadsbesprekingen. Dat is in die zin opmerkelijk omdat voor alle betrokkenen duidelijk was dat een project van deze omvang voor het eiland, maar de gemeentelijke organisatie in het bijzonder, complex is.

In de aanloop naar de besluitvorming in de raad van maart 2014 zijn diverse vragen gesteld over de aanvullende financiering die het stichtingsbestuur nodig acht voor het project alsmede over de toezeggingen van andere partijen zoals Natuurmonumenten en SOV om het financiële risico voor de gemeente te verminderen. De weging van deze informatie door raadsleden staat op dat moment echter sterk onder invloed van de actuele politieke context.

Over het algemeen heeft de raad, gezien de gestelde kaders, de verantwoordelijkheid van de gemeente in het project De Promenade en informatieafhankelijkheid van het college in dezen, zijn taak als controleur van het college kunnen invullen. Van bijsturing op basis van informatie, door het college aangedragen of door de raad zelf vergaard, is geen sprake geweest.

3.1.2 Leerpunten

9. Welke leerpunten kunnen worden aanbevolen voor het proces rondom beleidsvorming en ontwikkeling van nieuwe projecten en plannen?

De leerpunten komen in het volgende hoofdstuk aan de orde in de vorm van aanbevelingen.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Beantwoording hoofdvraag

In hoofdstuk 3 (Bevindingen) is per onderzoeksvraag een antwoord weergegeven in de kaders. In samenhang leiden deze constatering tot de volgende beantwoording van de hoofdvraag.

Hoofdvraag van dit onderzoek

“Hoe is het project De Promenade door het college en ambtelijke organisatie aangestuurd en beheerst, wat was de rol van het oude en het nieuwe stichtingsbestuur daarbij en op welke manier en momenten is de raad daarin betrokken?”

Het project De Promenade - aanvankelijk Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl - is vanaf het begin een particulier initiatief geweest. Echter, de financiële omvang, de uitstraling van het project naar financiers (subsidiegevers) en betrokkenheid van door de gemeente gesubsidieerde organisaties vormen het grote belang van het project voor de gemeente Schiermonnikoog. Ondanks de zeer intensieve betrokkenheid van het college bij het project, is de cruciale besluitvorming in de raad (2006 en 2007) niet gevolgd door het instellen van formele en effectieve instrumenten om dit belang bij het project te waarborgen.

Wanneer door een reeks van gebeurtenissen het bestuur van stichting De Promenade niet in staat blijkt de benodigde voortgang in het project te boeken, is de relatie tussen het college en het stichtingsbestuur inmiddels verslechterd. In deze context blijkt het college nauwelijks in staat om haar grip op het project te vergroten en de raad tijdig te voorzien van antwoorden op gestelde vragen. De inspanningen van het interim stichtingsbestuur (aangetreden in oktober 2013) leiden tot verbetering van het draagvlak voor en geloof in het project De Promenade, maar achteraf moet worden geconstateerd dat de resultaten hiervan de historie van het project met zich meedroegen en te zeer in het licht van de gemeenteraadsverkiezingen zijn komen te staan. Doordat een raadsbesluit nodig was over aanvullende financiering heeft de raad, die zeer regelmatig is geïnformeerd over het projectverloop en derhalve haar controlerende taak heeft kunnen invullen, in mei 2014 de verantwoordelijkheid genomen over het lot van het project De Promenade en de consequenties daarvan voor de betrokken organisaties.

4.2 Aanbevelingen

4.2.1 Aanbevelingen voor de raad

R1. Stel bij grote projecten specifieke procesafspraken voor raad en college op.

Toelichting

De impact van grote bouwprojecten op Schiermonnikoog is groot. Dit betreft primair de gemeentelijke organisatie, die hierop niet is ingericht, maar ook maatschappelijke organisaties en eventuele commerciële partijen. Het verdient aanbeveling om bij de eerste behandeling van een groot project in de raad specifieke procesafspraken op te stellen. Hierin worden voor het project specifieke afspraken tussen de raad en het college vastgelegd over de gemeentelijke rolopvatting, eventuele bestuurlijke betrok-

kenheid bij deelnemende organisaties, (aanvullende) informatievoorziening en communicatie (bijvoorbeeld richting burgers). Gegeven de vaak lange doorlooptijd van grote projecten kan eventueel aandacht worden besteed aan het omgaan met wisselende coalities.

R2. Laat bij een groot project het college toelichten hoe de gemeentelijke regierol wordt ingevuld.

Toelichting

De geringe omvang van de gemeentelijke organisatie van Schiermonnikoog noopt tot het op afstand (laten) uitvoeren van taken. De raad zou bij ruimtelijke ontwikkelingen het college kunnen verzoeken om te verklaren hoe de gemeentelijke 'regierol' zich verhoudt tot de wijze van projectbesturing. Mits geen kadernota hiervoor bestaat, kan dit toegelicht worden op de aspecten Sturen, Beheersen, Toezicht en Verantwoorden. Systematisch relatiebeheer met toezichthouders of vertegenwoordigers die namens de gemeente Schiermonnikoog zitting hebben in verbonden partijen of contractpartners is bijvoorbeeld een onderwerp dat hierin nader kan worden uitgewerkt.

R3. Stel als raad bij het besluiten over de belangrijkste kaders voor een groot project ook eisen aan de informatie over de projectbeheersing.

Toelichting

De raad stelt kaders voor projecten op hoofdlijnen vast. Het is vervolgens aan het college hier, zelf of uitgevoerd door derden, opvolging aan te geven. De raad kan echter wel verzoeken periodiek geïnformeerd te worden over de projectbeheersing, in termen van risicomanagement, projectorganisatie, financiële beheersing en contractmanagement. Hierbij gaat het niet om gedetailleerde projectinformatie, maar de zichtbare toepassing van beheersingsinstrumenten door het college.

4.2.2 Aanbevelingen voor het college van B&W

C1. Formaliseer bij grote projecten met betrokkenheid van meerdere partijen de afspraken over escalatie en verantwoording.

Toelichting

Bij projecten waar een groot aantal eilander partijen of individuen betrokken is, is het vastleggen van afspraken over mogelijke (belangen)conflicten nodig. Om als gemeentebestuur effectief betrokken te zijn bij projecten moet op voorhand worden vastgesteld hoe men zal opereren in geval van dreigende conflicten. Transparantie hierover voorkomt dat het handelen van collegeleden op de gegeven situatie willekeurig overkomt.

C2. Leg het gemeentelijke risicoprofiel bij grote projecten voor aan de raad.

Toelichting

Ongeacht of de gemeente opdrachtgever is van een groot project, zal sprake zijn van risico's voor de gemeente. Stel op basis van directe en indirecte financiële betrokkenheid, maar ook inhoudelijke, politieke of juridische risico's, vast wat het gemeentelijk risicoprofiel is. Leg dit vervolgens voor aan de raad ter informatie, voorzien van passende beheersmaatregelen. Het uitvoeren van een gedegen risicoanalyse is hier een bruikbaar middel voor. Waarbij het aspect 'draagvlak voor het project' niet mag ontbreken.

C3. Stel als gemeente intern en extern strikte eisen aan de financiële projectadministratie.

Toelichting

Het hanteren van een betrouwbare financiële projectadministratie is om twee redenen essentieel. Ten eerste biedt het de mogelijkheid om snel en accuraat inzicht te bieden in gemaakte projectkosten in relatie tot het budget. Dit versterkt de positie van het college om informatie te verstrekken aan de raad. Daarnaast stellen externe financiers, zoals subsidiegevers, vaak eisen aan de financiële administratie, om na te gaan of de subsidie rechtmatig wordt besteed. Binnen deze administratie is het aanbrengen van een zorgvuldig onderscheid tussen subsidiabele en niet-subsidiabele kosten van belang. Bij gemeentelijke bijdragen (subsidies) dient hier in de beschikking expliciete aandacht voor te zijn. Net zoals bij het instellen van een projectorganisatie: daarin kan een herkenbare functie ten behoeve van financiële administratie worden gevraagd (bijvoorbeeld een budgetcontroller).

Gebruikte bronnen

- Amendement CGS en Schiermonnikoogs Belang. 27/05/2014
- Besluitenlijst raadsvergadering. 15/05/2007
- Besluitenlijst raadsvergadering. 15/06/2011
- Besluitenlijst raadsvergadering. 20/09/2011
- Besluitenlijst raadsvergadering. 18/09/2012
- Besluitenlijst raadsvergadering. 16/10/2012
- Brief SOV inzake de Promenade en het belang hiervan. 22/05/2014
- Brief van Gedeputeerde Staten aan het Stichtingsbestuur inzake de afwikkeling van het project De Promenade. 29/01/2015
- Brief van Gedeputeerde Staten aan het college van B&W over de afwikkeling van het project De Promenade. 03/02/2015
- Brief van Natuurmonumenten inzake garantstelling lening Promenade. 31/03/2014
- Brief van het College van B&W van Schiermonnikoog aan Natuurmonumenten inzake garantstelling lening Promenade. 16/04/2014
- Brief van het College van B&W van Schiermonnikoog aan Provincie inzake verkenning bandbreedte subsidievoorwaarden bouwplan en investering De Promenade. 29/04/2014
- Brief van het College van B&W van Schiermonnikoog aan Natuurmonumenten inzake raadsvoorstel Garantstelling De Promenade. 15/05/2014
- Brief van het College van B&W van Schiermonnikoog aan Provincie Fryslan inzake raadsvoorstel Garantstelling De Promenade. 15/05/2014
- Brief van het College van B&W van Schiermonnikoog aan het Stichtingsbestuur inzake raadsvoorstel Garantstelling De Promenade. 15/05/2014
- Brief van het SOV aan College van B&W inzake het belang van de Promenade. 22/05/2014
- Brief van het Stichtingsbestuur aan het college van B&W inzake de stand van zaken betreffende de voortgang project De Promenade. 31/05/2011
- Brief van het Stichtingsbestuur aan het college van B&W inzake antwoorden op vragen van raadsfracties Ons Belang en DS10. 31/05/2011
- Brief van het Stichtingsbestuur inzake onderzoek naar light-variant Promenade. 16/04/2014
- Brief van het Stichtingsbestuur aan de subsidieverstrekkers inzake een voorstel om te komen tot een eindafrekening. 28/08/2014
- Brief van het Stichtingsbestuur aan gemeente inzake exploitatieopzet Promenade. 17/03/2011
- Brief van het Stichtingsbestuur aan Gemeente, Bezoekerscentrum en de VVV inzake het aftreden van het Stichtingsbestuur. 16/09/2013
- Brief van het Stichtingsbestuur aan alle participanten inzake afwikkeling stichting en de toekomst. 05/06/2014
- Brief van 't Heer en Feer inzake deelname Promenade. 21/11/2009
- Brief verzoek tot financiële ondersteuning stichtingsbestuur de Promenade. 09/02/2014
- Brief verzoek van gemeente overleg financieel risico lening de Promenade aan Stichting. 12/05/2014
- Brief waarin de stichting haar reactie formuleert t.a.v. 'Promenade Light'. 01/05/2014
- Brief waarin GS van de provincie Fryslân haar reactie formuleert op de 'Promenade Light'. 08/05/2014
- Briefwisseling stichtingsbestuur – college van B&W. Financiële verantwoording, exploitatiestichting en rol gemeentelijk vertegenwoordiger. 05/2013 t/m 06/2013
- Brief van Waddenfonds aan stichting De Promenda inzake vaststellingsverzoek. 20/02/2015
- 'Double check' financiële begroting Promenade. Deloitte. 13/02/06
- Feitenrelaas procedure bestemmingsplan en bouwplan promenade

- Financieel overzicht Promenade per 26 november 2013. Accon AVM
- Memo aan gemeenteraad inzake voortgang Promenade. 31/05/2011
- Memo aan gemeenteraad inzake totstandkoming bezoekerscentrum nieuwe stijl. 24/03/2011
- Notariële akte oprichting stichting de Promenade. Tijdhof, Daverschot en de Jong Posthuma Notarissen.
- Notitie beantwoording vragen Ons Belang omtrent de ontwikkelingen rond het project 'De Promenade'. 15/05/2014
- Notitie Promenade Chronologisch. 06/2014
- Open brief DS10. 01/04/2011
- Open brief opgesteld door velen partijen waarin zij pleiten tot het realiseren van de Promenade. 21/04/2014.
- Projectbeschrijving Bezoekerscentrum Nieuwe Stijl. Weusthuis. 09/02/2006
- Raadsvoorstel Garantstelling financiering De Promenade. 27/05/2014
 - Bijlage I: Financiële risico's bij het niet doorgaan Promenade
 - Bijlage II: Verzoek tot financiële ondersteuning Stichtingsbestuur de Promenade
 - Bijlage III: Reactie Natuurmonumenten op medegarantstelling
 - Bijlage IV: Reactie Waddenfonds op verzoek uitstel go-no go
 - Bijlage V: Reactie van Stichting de Promenade op Promenade Light + brief aan GS
 - Bijlage VI: Reactie van Natuurmonumenten op Promenade Light
 - Bijlage VII: Brief college aan GS Provincie Fryslân inzake aanpassing bouwplan
 - Bijlage VIII: Reactie GS op brief college over aanpassing bouwplan
 - Bijlage IX: Beantwoording vragen Ons Belang over de Promenade
 - Bijlage X: Reactie van Bezoekerscentrum op Promenade Light
- Raadsvoorstel Go of No-go de Promenade. 20/02/2014
- Raadsvoorstel Inzake huisvesting hulpdiensten-bezoekerscentrum 2007.15/05/2007.
- Raadsvoorstel Voorstel tot participatie in het project Promenade, Bezoekerscentrum Nieuwe stijl. 09/02/2006
- Rapport beantwoording vragen optimalisatie en exploitatie. Draaijer+Partners. 01/11/2013
- Rapport een tussenstop in 2009 De Promenade. 2009
- Rapport van feitelijke bevindingen. PwC. 22/06/2011.
- Samenwerkingsovereenkomst Stichting de Promenade en Cultuurhistorische Vereniging 't Heer en Feer. 06/01/2010.
- Subsidieverleningsbeschikking Waddenfonds. 30/05/2008
- Verantwoordingsdocument totstandkoming Bezoekerscentrum nieuwe stijl. 24/03/2011.
- Verslag afstemmingsoverleg Gemeente Schiermonnikoog, Onix, Draaijer+Partners en Stichting de Promenade. 10/12/2009
- Verslag bestuurlijk overleg stichtingsbestuur en college van B&W. 31/05/2011
- Verslag bestuurlijk overleg stichtingsbestuur en college van B&W. 28/06/2011
- Verslag bestuurlijk overleg stichtingsbestuur en college van B&W. 11/10/2011
- Verslag bestuurlijk overleg stichtingsbestuur en college van B&W. 22/11/2011
- Verslag bestuurlijk overleg stichtingsbestuur en college van B&W. 20/12/2011
- Verslag bestuurlijk overleg stichtingsbestuur en college van B&W. 24/01/2012
- Verslag bestuurlijk overleg stichtingsbestuur en college van B&W. 13/03/2012
- Verslag bestuurlijk overleg stichtingsbestuur en college van B&W. 26/06/2012
- Verslag bestuurlijk overleg stichtingsbestuur en college van B&W. 26/07/2012
- Verslag bestuurlijk overleg stichtingsbestuur en college van B&W. 18/09/2012
- Verslag bestuurlijk overleg stichtingsbestuur en college van B&W. 30/10/2012
- Verslag bestuurlijk overleg stichtingsbestuur en college van B&W. 27/11/2012
- Verslag bestuurlijk overleg stichtingsbestuur en college van B&W. 18/12/2012
- Verslag bestuurlijk overleg stichtingsbestuur en college van B&W. 25/01/2013

- Verslag overleg Gemeenteraad en Stichting De Promenade. 16/01/2014
- Visiedocument projectleider a.i. op stand van zaken De Promenade. 30/12/2013
- Voortgangsnotitie Stichtingsbestuur aan College van B&W inzake voortgang en besluitvorming Promenade. 08/01/2014
- Voortgangsrapportage De Promenade aan College van B&W. 27/08/2009

Geïnterviewde personen

Onderstaande personen en partijen zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek. Van elk interview is een verslag gemaakt dat is toegezonden. Voor de individuele interviews geldt dat de gespreksverslagen zijn geaccordeerd door de geïnterviewde.

Individuele interviews

De heer Altena*	vm. voorzitter stichtingsbestuur De Promenade
De heer J. Bethlehem	directeur Bibliotheken Noordoost Fryslân
De heer B. Boelens	gemeentesecretaris Schiermonnikoog
De heer J. Dijkstra	wethouder Schiermonnikoog (tevens vm. raadslid)
De heer S. Dijs	vm. secretaris Stichtingsbestuur De Promenade
De heer Y. Koning*	vm. projectleider Stichting De Promenade
De heer F. Koster*	penningmeester Stichtingsbestuur De Promenade a.i.
Mevr. M. Michels	vm. (deel)projectleider Stichting De Promenade
De heer J. Stellinga	burgemeester Schiermonnikoog
De heer A. Stielstra	voorzitter Dorpshuis
De heer B. Swart	vm. burgemeester Schiermonnikoog
De heer W. van den Boor	vm. penningmeester Stichtingsbestuur De Promenade
De heer L. Wiersema	vm. wethouder Schiermonnikoog
Mevr. R. Zijlstra-Ytsma	Provincie Fryslân

Groepsinterviews

Participanten	Afvaardiging van zogenaamde 'participanten'
Gemeenteraad Schiermonnikoog	Afvaardiging gemeenteraad Schiermonnikoog

*namen gezamenlijk deel aan één individueel interview

Bestuurlijk wederhoor



Rekenkamercommissie De Waddeneilanden
T.a.v. de heer E Fogl
esther.fogl@me.com

Uw brief van: 10 juli 2015
Uw kenmerk: 24120
Ons kenmerk:
Burgerservicenummer:

Bijlage(n): -
Behandelend ambtenaar: B. Boelens

Onderwerp: Bestuurlijke reactie Onderzoek Schiermonnikoog, 19 augustus 2015
De Promenade

Verzonden: 19 AUG 2015

Geachte heer Fogl,

Ons college heeft kennis genomen van uw eindrapport over De Promenade. Wij willen van de gelegenheid gebruik maken om onze waardering uit te spreken voor de opbouw en inhoud van het rapport. De tenuer ervan is duidelijk gericht op de toekomst en daarmee op de lering die ons gemeentebestuur uit het project De Promenade kan trekken.

Wij willen één kanttekening maken bij het rapport. Ons college vindt dat onderbelicht is gebleven dat gedurende de looptijd van het project kritische kanttekeningen onvoldoende aan bod kwamen op de politiek-bestuurlijke agenda. Wij denken dat dit te maken had met het toenmalige politieke klimaat waarin van een echte dialoog tussen voorstanders en criticasters van de Promenade geen sprake was.

Ons college kan zich vinden in de aanbeveling van uw commissie. Vooruitlopend op de behandeling van het rapport in de gemeenteraad willen wij in onze organisatie een screening doen van lopende projecten op financiële, inhoudelijke, politieke of juridische risico's.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Schiermonnikoog,

de secretaris,

B. Boelens

de burgemeester,

D.J. Stellingwerf