

Publieke waarde van stadsprojecten in de knel

Gesprek met de directeur van de Rotterdamse rekenkamer Paul Hofstra*

Meike Bokhorst & Wouter Jan Verheul

Manische mechanismen in alle ontwikkelfasen van grote, prestigieuze stadsprojecten kunnen worden beteugeld door interne en externe tegenspraak en controle. Iemand die daar jarenlang onderzoek naar heeft gedaan, is Paul Hofstra, directeur van de Rekenkamer Rotterdam en omliggende gemeenten. Aan het einde van zijn termijn blikt hij met ons aan de hand van onderzoeksrapporten terug op de rol van gemeenten bij grootse stadsprojecten. In 2019 publiceerde de rekenkamer 'Publieke waarde in de knel', een meta-analyse van tien jaar rekenkameronderzoek. In de terugblik op de afgelopen jaren kwamen steeds vier thema's terug: problemen in de beleidsopzet, uitvoeringsproblemen, interne samenwerking en sturing, en samenwerking met andere partijen.

U schetst dat publieke waarden in de knel raken door 'bestuurlijke overmoed'. Hoe is die ontstaan?

Als econoom analyseer ik het sturingsconcept van grote organisaties zoals de gemeente Rotterdam in termen van *hard* en *soft controls*. We hebben in ons onderzoek moeten constateren dat de sturing nogal instrumenteel van aard is. Er wordt sterk gestuurd op procedures en protocollen. En er ligt een sterke nadruk op het stapelen van stenen vanuit de wederopbouwperiode. Die wijze van instrumentele sturing komt voort uit de stadsontwikkeling, maar wordt gecontinueerd in een periode waarin de stad vooral kampt met sociaaleconomische problemen. Ambitie is nooit verkeerd. Dat hoor ik ook steeds van het college en van de burgemeester in het bijzonder. Maar de project- en beleidsambities zijn vaak te hoog gegrepen. Het ontbreekt daarbij ook aan goed *risk management & control*. De gemeente wil in een dikke Ferrari rondrijden, maar met de remmen van een Renault Twingo. Wij voeren de discussie daarover ook met de ambtelijke top. Eerst was er een zekere ontkenning van het probleem. Maar men beseft nu dat de rekenkamer toch een punt heeft. De sturing kan wijzigen en de herkenning is er. Dat zijn de goede signalen. Maar deze 'can do'-, of op z'n Rotterdams: 'kendoe'-mentaliteit, zit tot in de muren van de Coolsingel. Iedereen die ervan buitenaf in komt, wordt in dat sturingsconcept opgenomen. Daarom is het ook zo moeilijk om dit te veranderen. Iedereen is sterk gericht op het boeken van resultaten,

* Dr. A.M. Bokhorst is senior onderzoeker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en is tevens verbonden aan de Universiteit Utrecht. Dr. W.J. Verheul is universitair docent en onderzoeker aan de vakgroep Management in the Built Environment van de Technische Universiteit Delft en is tevens bestuurskundig adviseur te Rotterdam.

maar onvoldoende op cultuur, processen en gedrag van de organisatie, de *soft controls*. En de gemeente toont helaas maar een beperkt lerend vermogen.

In hoeverre ziet u deze bestuurskenmerken terug bij grote, prestigieuze stadsprojecten?

Deels herken ik de mechanismen bij stadsprojecten, maar onder die projecten valt veel. Wij maken onderscheid tussen projecten die een publiek goed bewerkstelligen en waar veel publieke waarde in zit, zoals de Erasmusbrug of het Stadhuis. En de commerciële stadsprojecten, waar de gemeente eigen geld in stopt, subsidie aan geeft, de grond aankoopt, en/of procesmatig bij betrokken is. Het Schiekadeblok¹ tussen het station en het Hofplein is zo'n voorbeeld. En de Markthal, waarbij de grond van de gemeente was en de gemeente de parkeergarage ontwikkelde. Het onderscheid tussen deze puur publieke en de commerciële projecten is belangrijk. Dat zie je terug in de discussie die we op dit moment voeren met de gemeente over het nieuwe Feyenoordstadion.² Het college heeft op geen enkele wijze duidelijk gemaakt wat het publiek belang is van co-investering en risicovolle deelname. Het debat over het aandelenbelang van 40 miljoen en de mate van publiek belang moet derhalve nog gevoerd worden. Dat is ook van belang gezien de wettelijke eisen vanuit de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido). De gemeente herkende zich niet in de conclusies van de rekenkamer. Maar die defensieve houding ten aanzien van het rapport is gestaakt naar aanleiding van het debat in de raadscommissie, die vond dat de rekenkamer wel degelijk een punt had. Na veel gemor is het college daarin meegegaan.

U stelt dat er veel politiek-bestuurlijk wensdenken is. In hoeverre ziet u in de ideeën- en besluitvormingsfase dat de gemeente bestuurlijke mantra's blijft herhalen zonder stevige onderbouwing? Zoals het idee dat een stadion dient als vliegwiel van de ontwikkeling van Rotterdam-Zuid, zonder uitgewerkte strategie te maken hoe die aanjangende werking plaatsvindt.

Het college gaf in eerste instantie aan dat zonder het stadion de ontwikkeling van Feyenoord City niet van de grond komt. Het college heeft die redenering later moeten inslikken. Er is genoeg vraag op de woningmarkt, dus die ontwikkeling hangt niet van het stadion af. Het blijkt heel moeilijk om het ontwikkelingseffect van het stadion vast te stellen. De burgemeester wijst vaak ter vergelijking naar de Erasmusbrug, maar dat is een publiek goed. Dat is iets anders dan een stadion. Bij een publiek goed zoals een brug of een metrolijn ben je bovendien bereid om eerder kostenoverschrijdingen te accepteren, omdat de realisatie anders niet tot stand komt. Maar een stadion is een commercieel project. De belangen zijn groot en daar hebben bestuurders zich aan verbonden. Als het college eenmaal een standpunt heeft ingenomen, dan stappen ze daar niet makkelijk meer vanaf.

Waarom presenteert het bestuur geen scenario-analyse of plan B of C? Waarom is er maar één weg?

1 <https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/voor-het-blok-gezet/>

2 <https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/feyenoord-city/>

Meike Bokhorst & Wouter Jan Verheul

Dat heeft met ingegraven posities te maken. De gemeente is mede ingestapt om de externe financiers te overtuigen dat het veilig is. Dat heeft niks met het publieke belang te maken, maar met gebrek aan financiers. Het is een stadion van bijna 500 miljoen, dat is nogal een bedrag.

Waar is de besluitvorming op gebaseerd? In hoeverre ziet u opportunistische beïnvloeding van vooronderzoeken?

Het Schiekadeblok en het Warmtebedrijf³ zijn commerciële projecten met een stevige betrokkenheid van de gemeente. Er was duidelijk sprake van planningsoptimisme. Daar werden kosten en risico's onderschat en opbrengsten overschat. Dat leidt tot forse kostenoverschrijdingen.

Gebeuren die kostenonderschatting en opbrengstoverschatting bewust, of is het naïviteit?

Het is geen naïviteit. Signalen dat er iets aan de hand is, worden vanaf de werkvloer al in een vroege fase aangegeven. De ambtenaren op projectniveau hebben bij het Schiekadeblok al vroeg gesignaleerd dat het mis zou gaan. Die signalen werden vervolgens systematisch weggehouden bij de bestuurders.

Een ander mechanisme bij grote projecten zoals het Schiekadeblok is het organiseren van een web van verstrikking waardoor je er niet meer uit kan. Gebeurt zoiets bewust?

Ik weet niet of het bewust gebeurt. Belangen gaan langdurig dezelfde kant op en partijen klampen zich aan elkaar vast. Ze zijn ervan overtuigd dat ze het goede doen. De verantwoordelijke wethouder gaf steeds aan dat het goed ging. Hij was ervan overtuigd dat de ontwikkeling van het Schiekadeblok het beste voor de stad was.⁴ De signalen dat er iets niet goed ging, waren er wel, maar werden soms systematisch weggefilterd. We hebben als rekenkamer ook onderzoek gedaan naar bestuurlijke druk. In dat kader hebben we geconstateerd dat in de organisatie kritisch getoonzette informatie soms werd weggefilterd.

Is dat georganiseerd in de systemen of zit dat in de cultuur?

Het zit in de gebrekkig georganiseerde tegenspraak. Signalen zijn er wel, maar worden tegengehouden. Dat heeft te maken met cultuur en gedrag. Van bovenaf wordt gezegd: 'Als dit niet doorgaat, dan gaat het mis met de stad.' Als informatie spanning gaat opleveren met de ambitie, dan sneuvelt de informatie.

Gebeurt dat bij de ambtelijke top of bij de politiek verantwoordelijken?

De bestuurlijke druk zit bij de ambtelijke top. De ambtenaren gaan soms denken voor hun bestuurders. Op basis van het vermeende beeld van wat de bestuurders willen, gaan ze de organisatie aansturen.

3 <https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/warmte-zonder-leiding/>

4 <https://www.ad.nl/rotterdam/ex-sterwethouder-adriaan-visser-jongens-zullen-we-stoppen-over-de-fouten~aca2400c/>

In hoeverre ziet u verbetering sinds het verschijnen van het rapport over bestuurlijke druk?

Verbetering gaat erg traag, want dat hangt vaak op personen. Er zijn veel representanten van de harde, instrumentele aanpak vertrokken. Er zijn nu wel clusterdirecteuren met een andersoortige achtergrond, die meer rekening houden met gedrag en cultuur. Voordat die cultuur is aangepast, gaat er echter veel tijd overheen.

Welke mechanismen van bestuurlijke druk spelen er nog meer in de uitvoeringsfase van projecten? Bij Waterfront speelden ook problemen met betalingsprocessen. Komt dat vaker voor?

Bij ons onderzoek naar inkoop en aanbesteding heeft de rekenkamer ook gekeken naar betalingsachterstanden. Die achterstanden moesten terug van 90 naar 30 dagen. Medewerkers werden daar onder meer op afgerekend en gingen makkelijker tot betalen over. Dan wordt er dus betaald, ook al denken ze dat er misschien wat mis is. We hebben de hele *modus operandi* met betrekking tot de betalingen beschreven.⁵ Die liep een-op-een met de inkoop en betalingswijze van Waterfront. Het week nogal af van de werkwijze op papier. Er werd niet gekeken of het werk feitelijk was uitgevoerd. Als degene die het fiat moest geven voor de rekening vroeg naar ontbrekende prestatieverklaringen, dan werd er druk uitgeoefend om toch tot betaling over te gaan zonder die verklaringen. Als het misgaat, wordt er naar de papieren werkelijkheid gewezen. Er is te veel vertrouwen dat het op papier wel goed is geregeld. Dat is gebaseerd op een rationeel mensbeeld dat noch binnen, noch buiten de gemeentelijke organisatie bestaat. Ook bij de jeugdzorg en het sociaal domein was dat de werkwijze. Het kostte veel energie om de gemeente daarop te wijzen. Eerst wilden ze daar niet in meegaan. Ze begrepen onvoldoende het verschil in succesperceptie tussen het systeem en de leefwereld. Pas later is de gemeente meegegaan in dat onderscheid.

Hoe kijkt u aan tegen de weerbaarheid van de organisatie? Is ze goed toegerust om met complexe uitvoeringsprocessen om te gaan?

De dienst Stedelijke Ontwikkeling is wel geprofessionaliseerd. Maar het architecten- en vastgoedbureau is na de crisis van 2007 behoorlijk uitgedund, met grote gevolgen. Daardoor ontbreekt kennis om goed om te gaan met commerciële partijen. En loopt men achter de feiten aan.

Commerciële partijen kunnen vijftien jaar vooruitdenken. Politici en ook ambtenaren wisselen steeds van functie. En de capaciteit van de organisatie is gekrompen. Kunnen ze complexe projecten en langetermijnopgaven nog wel aan, dan wel goed tegenwicht bieden tegen malafide partijen?

Veel expertise is verdwenen en moet weer worden opgebouwd. We hebben als rekenkamer veel kritiek gehad op de grote formatiebezuinigingen uit 2010. Als

5 <https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/kwetsbaar-vertrouwen/>

Meike Bokhorst & Wouter Jan Verheul

een college aan de bak moet, moet dat binnen de bestaande begroting. Dat lukt alleen door prioriteit en posterioriteit te stellen binnen het budget. Politieke partijen beschermen uiteraard de eigen prioriteiten. Maar rond formatie en bedrijfsvoering van de ambtelijke organisatie staat geen hek, dus dan wordt daar bezuinigd. Iedereen wil meer doen met minder. Dan krijg je uitwassen, zoals in 2010 toen er circa 3000 ambtenaren moesten verdwijnen.

Het wisselen van politici zul je altijd hebben. Ik maak mij wel zorgen over de ambtelijke expertise binnen de dienst Stedelijke Ontwikkeling. Ambtenaren wisselen vaak en worden soms weggekocht door de grote commerciële bedrijven. Ook gaat het vaak om niet-reële ambities van de politiek. Dat zie ik ook in omliggende gemeenten waar we onderzoek doen. We deden bijvoorbeeld onderzoek naar bedrijfsterreinen in Lansingerland.⁶ Daaruit bleek dat de uitgangspunten voor de ontwikkeling van grote bedrijfsterreinen niet realistisch waren. Ze bleven te lang geloven in luchtkastelen. Ze maakten wel kosten, maar de baten bleven uit.

Is het risico groter bij bovengemeentelijke samenwerkingsprojecten zonder veel democratische controle van de gemeenteraad?

Geringe democratische controle is een probleem. Zeker binnen gemeenschappelijke regelingen is er een monistisch systeem waarbij wethouders andere wethouders controleren. Kleine gemeenten kunnen tegenkracht moeilijker organiseren. Grotere gemeenten die tegenkracht wel kunnen organiseren, doen dat vaak ook niet. Gemeenteraden kunnen door gebrek aan tijd en informatie vaak te weinig kritische vragen stellen. Sommige raden zijn wel veel dualistischer dan andere, afhankelijk van de collegesamenstelling. Het gaat bijvoorbeeld nu in Rotterdam veel moeizamer en ingewikkelder dan tien jaar terug. Bij de verkiezingen komt het dualisme weer een beetje los, maar na de formatie is het vaak meteen weer verdwenen. Daar komen we als rekenkamer vaak niet doorheen. Maar soms is het dualisme goed zichtbaar. Er is nu bijvoorbeeld op grond van (opnieuw) integriteitssignalen een breed raadsverzoek ingediend bij de rekenkamer, om een onderzoek uit te voeren naar de integriteit van de gemeente Rotterdam.⁷

Gaat het bij die integriteitkwesities om echte boeven, of ook om naïevelingen en jovialen?

Alle drie de categorieën spelen een rol. Ik weet niet wat de verhouding is. De categorie bestuurders die met ondernemers meeloopt in de business clubs en skyboxen, is minder geworden. De huidige burgemeester ziet daar buitengewoon streng op toe en maakt daar echt een punt van. Er zijn zeker mensen die er opportunistisch in zitten. Wij doen geen fraudeonderzoek, maar kijken wel naar de cultuur en het gedrag. Bij de Hoekse Lijn zagen ambtenaren al vroeg dat de kosten niet in de hand te houden waren. Dan zie je dat ambtenaren dat niet willens en wetens

6 <https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/opzet-woonvisie-lansingerland/>

7 <https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2021/01/R.O.21.02-RR-21.005-verzoek-rekenkameronderzoek-naar-integriteit-raad.pdf>

maskeren, maar echt denken dat ze het nog wel kunnen oplossen. Wanneer een probleem eenmaal is gemeld, moet het immers ook naar de gemeenteraad, met alle gevolgen van dien. Negatieve informatie die afbreuk doet aan de ambities, wordt echter vaak al in de ambtelijke middenlagen weggefilterd. De lijnen binnen de organisatie zijn heel lang, dus als elke laag wat informatie weglaat, blijft er aan de top weinig over.

In de gebruiks- en evaluatiefase van projecten zien we vaak een reframing van winst en verlies. Natuurlijk wordt erkend dat er kostenoverschrijding is, of dat er fouten zijn gemaakt, maar er is toch iets moois voor de stad ontstaan, is dan de redenering. Ook individueel verwijtbaar gedrag wordt zo gerechtvaardigd door de bestuurders in kwestie. Herkenbaar?

Ja, maar bestuurders komen er nu minder makkelijk mee weg. Met de verbouwing van het Boijmans en de nieuwbouw van het Feyenoord Stadion stelt de gemeenteraad hele strakke financiële grenzen. Bij Boijmans zie je dus ook dat het college het nu behoorlijk voor zijn kiezen krijgt bij dreigende kostenoverschrijdingen.⁸ Zelfrechtvaardiging komt als mechanisme bij projecten veel voor omdat betrokkenen ook oprecht denken dat hun plan het beste voor de stad is.

Hoe staat het met het lerend vermogen van de gemeente?

De meta-analyse 'Publieke waarde in de knel' biedt een bevestiging van het feit dat deze gemeente niet altijd leert van haar fouten. Het probleem met het lerend vermogen zit op een dieper niveau, de gedragskant. Met de VNG hebben we het afgelopen jaar een groot congres georganiseerd over hoe we het leervermogen tussen en binnen gemeenten kunnen vergroten. De herkenbaarheid van dit leerprobleem bij andere gemeenten is groot.

Dat klinkt dan toch nog enigszins als een positieve eindnoot ...

Zeker, maar ik stop er niet voor niets na twaalf jaar mee, want het werk is af en toe weinig bemoedigend. Ik heb niet alle hoop verloren, maar ik blijf wel kritisch op het ambtelijk en bestuurlijk handelen. Die vervallen toch wel vaak in dezelfde fouten. Een bestuurder die het goede voorbeeld geeft, is mooi meegenomen, maar daar moet je niet te veel van afhankelijk zijn. Je moet een goed werkend corrigerend systeem van *checks and balances* hebben, maar dat is in een politieke omgeving uiteraard heel lastig te realiseren.

8 <https://www.boijmans.nl/nieuws/gemeente-rotterdam-hanteert-kapmes-in-budget-museum-boijmans-van-beuningen>