



Besluitvorming De Machinerie

Externe evaluatie van de rol van Gemeenteraad en College

BLUEYARD

2024-12-20

Inhoudsopgave

1. Opdracht	3
1.1. <i>Werkwijze</i>	3
2. Besluitvorming De Machinerie	3
3. Bestuurlijk handelen college	4
3.1. <i>Analyse stukken</i>	4
3.2. <i>Principes uit het bestuursrecht</i>	5
3.2.1. Zorgvuldigheid	5
3.2.2. Evenredigheid	6
3.2.3. Motivering	6
3.2.4. Gelijkheid	6
3.3. <i>Vuistregels voor publiek-private samenwerking (PPS)</i>	6
3.3.1. Realisme in financiële en operationele haalbaarheid	7
3.3.2. Flexibiliteit om in te spelen op veranderende omstandigheden	8
3.3.3. Sterke en continue publieke ondersteuning	9
4. Rol gemeenteraad	10
4.1. <i>Controlerende rol</i>	10
4.1.1. Financiën De Machinerie	11
4.1.2. Informatie en tijdige besluitvorming	11
4.2. <i>Beleidsvormende rol</i>	12
5. Conclusies	12

1. Opdracht

De afdeling Culturele Zaken van de gemeente Utrecht heeft Blueyard gevraagd het bestuurlijke handelen door het college van B&W richting de raad en vice versa bij de ontwikkeling van De Machinerie te evalueren. Bij dit onafhankelijk onderzoek moeten ook de financiën vanuit de gemeente voor de Machinerie betrokken worden inclusief de rol van het gemeentebestuur daarin. Hierin speelt de vraag welk financieel mandaat het college had gedurende de verschillende fases van het project, de verdeling van bevoegdheden hierin tussen college en raad, en of hierin juist gehandeld is.

1.1. Werkwijze

Dit onderzoek is voornamelijk gebaseerd op deskresearch. Alle openbare en door de gemeente beschikbaar gestelde documenten met betrekking tot De Machinerie zijn bestudeerd en geanalyseerd, mede tegen het licht van de bestuursrechtelijke verhouding tussen college van B&W en gemeenteraad. Transcripties van interviews in het kader van het eerdere evaluatieonderzoek zijn bestudeerd, alsmede de banden van raads- en commissievergaderingen. Daarnaast is een beperkt aantal mensen gesproken (de wethouder, de concerndirecteur bij de gemeente en een medewerker die destijds betrokken was bij de griffie).

Het onderzoek is uitgevoerd door Ingrid van Engelshoven en Nicolien Luttels.

2. Besluitvorming De Machinerie

Het project De Machinerie is al geëvalueerd¹. Het evaluatierapport van 8 juni 2023 bevat conclusies en aanbevelingen, bijvoorbeeld als het gaat om de verdeling van verantwoordelijkheden en het vermijden van belangenconflicten. In dat rapport wordt ook ingegaan op de rol van de gemeenteraad en de gemeente, zowel ambtelijk als politiek. Ons is gevraagd enkel in te gaan op het bestuurlijk handelen en het handelen van de raad. Daarin zit een zekere overlap met het eerder verschenen rapport. We geven hier geen nieuwe tijdlijn. Wel is het goed om te

¹ Evaluatie de Machinerie, Projectmanagementbureau gemeente Utrecht, 8 juni 2023

bezien hoe het project De Machinerie paste in bredere ontwikkelingen in de gemeente Utrecht.

In 2012 is er een Ontwikkelingsvisie op het Werkspoorgebied² neergelegd. Daarbij lag het accent op cultuur en economie. In 2017 werd vastgesteld dat Utrecht behoefte heeft aan extra ruimte voor werkruimtes en ateliers in de creatieve sector, wat leidde tot een werkplan voor Huisvesting Creatieve Sector. In 2018 werd ook de Sectoranalyse film- en beeldcultuur gepresenteerd. De ontwikkeling van De Machinerie, hoewel een initiatief van private partijen, paste naadloos in deze uitgezette lijnen. In die zin was het ook consequent en logisch dat het college bereid was te investeren in De Machinerie. Daarmee konden een aantal beleidswensen worden gerealiseerd door middel van een investering die aanzienlijk lager was dan wanneer de gemeente deze ontwikkeling zelf had moeten oppakken.

3. Bestuurlijk handelen college

3.1. Analyse stukken

Op basis van de openbare stukken over De Machinerie en de evaluatie uit 2023 komt het beeld naar voren dat enerzijds De Machinerie paste in een langjarig en consistent beleid rondom het Werkspoorgebied en de film-en beeldcultuur in Utrecht maar anderzijds ook dat het project vanaf het begin kampte met behoorlijk uitdagingen, met name rondom financiën en governance. Om de risico's goed in beeld te krijgen en daarvoor mitigerende maatregelen te kunnen nemen zijn diverse second opinions gevraagd. Naar aanleiding daarvan is het voorstel ook bijgesteld.

Opmerkelijk daarbij is dat alle voorstellen alleen vanuit culturele zaken en de wethouder cultuur kwamen. Uiteraard was investering in De Machinerie een investering in cultureel vastgoed, maar het was ook een belangrijk onderdeel van de ontwikkeling van het Werkspoorgebied. Bovendien had culturele zaken geen ervaring met een PPS-constructie. Het breder leggen van de verantwoordelijkheid, zowel bestuurlijk als ambtelijk, had de blik op het project kunnen verbreden. Niet alleen vanuit de ontwikkeling van het Werkspoorgebied, maar ook vanuit het beleid om voorzieningen meer over de stad te spreiden. Bovendien had meer betrokkenheid vanuit Ruimtelijke Ontwikkeling ook behulpzaam kunnen zijn om tijdig de benodigde vergunningen los te krijgen. Uit de beschikbaar gestelde

² Ontwikkelingsvisie Werkspoorgebied, de transformatie van een bedrijventerrein, gemeente Utrecht, maart 2012

documenten maken we op dat door de partners ook gevraagd is om betrokkenheid vanuit Ruimtelijke Ontwikkeling.

3.2. Principes uit het bestuursrecht

Wij hebben het handelen van het college bekeken aan de hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (ABBB), zoals vastgelegd in het bestuursrecht.

Meer specifiek hebben we gekeken naar het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

3.2.1. Zorgvuldigheid

De Machinerie was een complex samenwerkingsproject en de eerste culturele PPS-constructie voor de gemeente Utrecht. Dat vraagt om een goede risicoanalyse aan de voorkant.

Juridische risico's

Ten aanzien van de juridische risico's heeft de gemeente bij de start van het project een juridisch memorandum opgesteld waarin de juridische risico's van het project aan de orde komen. Daarbij ging het vooral om de risico's ten aanzien van staatssteun. Op dat punt is – op verzoek van de gemeenteraad – ook nog een second opinion gevraagd aan AKD. Deze second opinion geeft duidelijk aan onder welke voorwaarden er sprake is van geoorloofde staatssteun. Hiermee waren de juridische risico's duidelijk in beeld. Uit het verdere verloop van het project is ook gebleken dat deze risico's goed gemitigeerd konden worden.

Financiële risico's

De businesscase voor De Machinerie was uitgewerkt door Synarchis. Die businesscase – en de inhoudelijke plannen van de samenwerkende partijen – zijn beoordeeld door een onafhankelijke adviescommissie. Vervolgens zijn er second opinions uitgevoerd op de bouwkostenraming (door Royal Haskoning DHV) en op de business case en de risicoanalyse van de gemeente (door Twynstra Gudde). De aanbevelingen uit deze second opinions werden verwerkt in het raadsvoorstel.

Door het stopzetten van het project, voordat aan de voorwaarden voor de investeringssubsidie was voldaan, is die niet ter beschikking gesteld. Gedurende het traject zijn er wel kosten gemaakt, ook door de gemeente. Over het beschikbaar stellen van die middelen voor bijvoorbeeld de kwartiermaker, een werkbudget, een verbinder is de raad steeds geïnformeerd. Hierbij was duidelijk gecommuniceerd dat deze middelen (geheel of gedeeltelijk) uitgegeven zouden worden, ook als het project niet gerealiseerd kon worden.

Onze indruk is dat het college in algemene zin zorgvuldig heeft gehandeld, bijvoorbeeld door het vragen van second opinions op verschillende onderdelen, door het tijdig informeren van de gemeenteraad. Er zijn wel momenten geweest waarop discussie ontstond over die informatievoorziening. Daar komen we in paragraaf 4.1.2. op terug.

3.2.2. Evenredigheid

Hierbij gaat het om de vraag of de financiële en juridische risico's die de gemeente aanging in balans waren met het publieke belang dat bij het project in het geding was. Het publieke belang van De Machinerie was gelegen in de ontwikkeling van het Werkspoorgebied en het versterken van het profiel van Utrecht als stad van film- en beeldcultuur, en het beter spreiden van voorzieningen over de stad. Deze ambities waren vastgelegd in beleidsdocumenten. Met de ontwikkeling van De Machinerie deed zich een unieke kans voor. Door dit particulier initiatief kon de gemeente Utrecht met een relatief bescheiden bijdrage, geholpen door een investeerder die bereid was meer te investeren dan de gemeente, haar eigen ambities realiseren. Daarmee kan men zeggen dat er sprak was van evenredigheid.

3.2.3. Motivering

Het besluit om te investeren in De Machinerie was gemotiveerd vanuit bredere culturele en stedelijke doelen van de gemeente Utrecht. De potentie van het project om film- en beeldcultuur te versterken werd duidelijk erkend. Tegelijkertijd is de motivering mogelijk onvoldoende geweest op het vlak van financiële risico's en exploitatiezekerheid, zoals ook blijkt uit kritische opmerkingen van de adviescommissie en gemeentelijke stukken. De adviescommissie cultuur was positief maar wees wel op zakelijke risico's. In latere jaren bleek dat de exploitatiebegroting als ambitieus en risicovol werd beoordeeld (bijvoorbeeld door Twynstra Gudde in 2021). Dit wijst erop dat de risico's rondom exploitatie al in 2019 verder uitgewerkt hadden kunnen worden, bijvoorbeeld met:

- Scenario's voor tegenvallende inkomsten.
- Mogelijke stijgingen van operationele kosten.

Hoewel de bouwkostenstijging in latere jaren (bijvoorbeeld door inflatie en materiaal schaarste) niet volledig te voorspellen was, zijn projectbudgetten in het algemeen kwetsbaar voor zulke fluctuaties. Dit had in 2019 met gevoeligheidsanalyses verder verkend kunnen worden. Ook is weinig aandacht besteed aan het feit dat er bij Culturele Zaken geen ervaring was met PPS en hoe daarmee om werd gegaan.

3.2.4. Gelijkheid

Hierbij gaat het om de vraag of bepaalde partijen zijn bevoordeeld. Om die vraag te beantwoorden is een staatssteuntoets uitgevoerd waarover de raad ten behoeve van de besluitvorming over het project geïnformeerd is. In de raad werd wel betoogd dat 't Hoogt werd bevoordeeld ten opzichte van een andere ondernemer in de filmsector. Het besluit om subsidie te verstrekken aan 't Hoogt paste echter in het cultuurbeleid van de gemeente Utrecht, zoals vastgesteld door de raad. De subsidieaanvraag was getoetst door de adviescommissie cultuur.

3.3. Vuistregels voor publiek-private samenwerking (PPS)

De ontwikkeling van cultureel vastgoed via PPS was nieuw voor de gemeente Utrecht. Uit de evaluatie (p.31 e.v.) blijkt ook dat daar elders in het land niet veel ervaring mee bestond.

De ontwikkeling van De Machinerie maakte onderdeel uit van visie op het Werkspoorgebied en was dus onderdeel van een grotere gebiedsontwikkeling. Daarom was het wellicht logisch geweest om aan het team dat van de kant van de gemeente verantwoordelijk was voor De Machinerie ook expertise vanuit ruimtelijke ordening en economie toe te voegen, zoals dat bijvoorbeeld wel bij het Berlijnplein gebeurde, waar ook een bredere bestuurlijke stuurgroep bij betrokken is.

PPS is inmiddels wel een door gemeenten meer gebruikte samenwerkingsvorm voor stedelijke ontwikkeling. Op basis van studies en opgedane ervaringen zijn door verschillende instanties ook vuistregels en richtlijnen ontwikkeld rondom PPS voor gemeenten³. Deze richtlijnen helpen gemeenten en andere decentrale overheden om effectieve PPS-structuren te realiseren die maatschappelijk waarde toevoegen en democratische controle garanderen. Hoewel deze richtlijnen in 2019 nog niet op deze manier bestonden, bouwden ze wel voort op eerdere adviezen van bijvoorbeeld VNG, PIANOo en BZK.

De gemeente Utrecht pionierde hier. Uit de stukken hebben wij niet kunnen destilleren of de gemeente gebruik gemaakt heeft van dergelijke vuistregels en richtlijnen. Dat geldt zowel voor de vormgeving van de samenwerking als bij de interne organisatie en besluitvorming.

Daarbij gaat het onder meer om:

- Duidelijke doelstellingen en gedeelde visie
- Betrokkenheid van alle relevante stakeholders
- Realisme in financiële en operationele haalbaarheid
- Gelijkwaardige risicoverdeling
- Duidelijke governance en verantwoordelijkheden
- Flexibiliteit om in te spelen op externe veranderingen
- Sterke en continue publieke ondersteuning
- Zorgvuldige selectie van partijen
- Transparantie in financiën en beslissingen
- Duurzaamheid en lange-termijn-visie.

3.3.1. Realisme in financiële en operationele haalbaarheid

In het raadsvoorstel uit 2019 werd de investeringsbijdrage aan De Machinerie aan nogal wat voorwaarden gebonden. Pas als aan al die voorwaarden voldaan was, mocht de bijdrage worden overgemaakt. Uit de evaluatie blijkt dat al die voorwaarden de voortgang van het project in de weg hebben gezeten en tot moeilijk doorbreekbare patstellingen hebben geleid. De raad stelde enerzijds strakke financiële kaders, waarin weinig onzekerheidsmarges waren ingebouwd, en tegelijkertijd extra eisen (bijvoorbeeld duurzaamheid, samenwerken met de

³ Handreiking Publiek-Private Samenwerking in Gemeenten van de Rijksoverheid <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-19a1e07eee3279daec7c7917fd60f36997ddco2d/pdf>;

wijk). In het debat is wel gewezen op het feit dat dat lastig met elkaar verenigbaar was, maar dat leidde niet tot een ander wensenlijstje.

3.3.2. Flexibiliteit om in te spelen op veranderende omstandigheden

Flexibiliteit was er niet als het gaat om de financiële kaders. De raad nam bij de besluitvorming in 2019 over de investering in De Machinerie een motie aan die het college geen financiële speelruimte liet om in te spelen op veranderende omstandigheden (M 2019/492 Kostenoverschrijdingen de Machinerie? Dan versobering!). Alle tegenvallers moesten binnen het budget worden opgevangen. Dat gaf minder speelruimte dan de normale begrotingsregels die de gemeente Utrecht hanteert. Opmerkelijk was dat van de zijde van het college hier geen enkel gewag werd gemaakt van de noodzaak in te kunnen spelen (ook in financiële zin) op die veranderende omstandigheden, terwijl dat eenvoudig had gekund door voor te stellen om hier gewoon de geldende begrotingsregels te volgen. Zeker omdat de raad nog extra wensen (bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid) stelde, waarvan men wist dat die binnen de bestaande krappe financiële kaders moeilijk te realiseren zouden zijn. Het college was zich bewust van de krapte van de financiële kaders. Niet voor niets waren second opinions gevraagd op de bouwkostenraming, werden deze bijgesteld en werden er mitigerende maatregelen genomen.

In een latere fase, toen bleek dat er sprake was van sterk veranderde omstandigheden (corona, energiecrisis), heeft dit de mogelijkheden om tot oplossingen te komen voor de tekorten aanzienlijk ingeperkt. Dit terwijl wellicht een overzichtelijke extra investering van de zijde van de gemeente ertoe had kunnen leiden dat het project doorgang had kunnen vinden. Dit speelde bijvoorbeeld in augustus en september 2022. De Stichting De Machinerie legde toen een nieuw voorstel op tafel om het hoofd te bieden aan de ontstane onzekerheden over de haalbaarheid van het traject. Die nieuwe koers week echter zodanig af van de door de raad gestelde kaders, dat dit een gang naar de raad noodzakelijk maakte. Daar is van af gezien. De vraag of het college bereid zou zijn haar steun te verlenen aan een herzien plan wat rekening hield met de sterk gestegen kosten, is echter niet expliciet aan wethouder of college voorgelegd. Er is dus ook niet geprobeerd de krappe kaders, die door voornamelijk exogene factoren niet haalbaar bleken, door de raad bijgesteld te krijgen. Dit met uitzondering van de verleende steun vanuit de coronamiddelen.

Toen in oktober 2022 het besluit tot stoppen van de De Machinerie aan de wethouder werd voorgelegd was door de partners dat besluit al genomen.

Het meest in het oog springende in dit project is dat het te maken kreeg met sterk veranderde externe omstandigheden (corona, energiecrises met sterke stijgende prijzen tot gevolg) terwijl de kaders nauwelijks manoeuvreerruimte boden, bijvoorbeeld ten aanzien van de hoogte van de investering. Hieruit zijn lessen te trekken bijvoorbeeld als het gaat om het hanteren van onzekerheidsmarges bij projecten maar ook bestuurlijk de ruimte te nemen om terug te komen op eerder aangenomen moties, bijvoorbeeld bij sterk gewijzigde omstandigheden. Toen de

motie “Kostenoverschrijding Machinerie? dan versobering!” werd aangenomen waren immers noch corona, noch de oorlog in Oekraïne die leidde tot sterk stijgende prijzen, te voorzien.

3.3.3. Sterke en continue publieke ondersteuning

Aan zowel de zijde van het college als van de raad had de ondersteuning voor De Machinerie sterker kunnen zijn, temeer daar de tegenkrachten zich frequent publiekelijk manifesteerden en veel gehoor kregen bij de oppositie in de raad. Van de zijde van het college had de verantwoordelijkheid verbreed kunnen worden naar stedelijke ontwikkeling, waardoor zichtbaar was geworden dat er vanuit het college brede steun was.

Uit de stukken blijkt dat er ambtelijk en bestuurlijk grote terughoudendheid was terug te gaan naar de raad (overigens zonder dat dit leidde tot tekortschietende informatievoorziening aan de raad) bijvoorbeeld toen bleek dat de financiën niet toereikend waren om de plannen op een goede manier te realiseren. Het college had er op die momenten ook voor kunnen kiezen om stevig voor het plan te gaan staan, vanuit de betekenis die het kon hebben voor de stad.

Opmerkelijk is in dit opzicht ook dat De Machinerie in 2022 ten tijde van de collegeonderhandelingen niet op tafel heeft gelegen. Terwijl daar wel degelijk aanleiding toe was. Bekend was dat binnen de eerder gestelde financiële kaders het moeilijk was het project van de grond te krijgen. En gelet op de eerdere discussies in de raad was dit een goed moment geweest om nieuw commitment te vragen van een meerderheid in de raad en het nieuwe college als geheel (mede)eigenaar van het project te maken.

In het overdrachtdossier voor de wethouder wordt weliswaar gewezen op de krappe financiële kaders en de kostenstijgingen maar wordt nog niet gewaarschuwd dat het project mogelijk niet binnen deze kaders te realiseren is. De gesprekken met de partners werden gevoerd in de stuurgroep. Daarbij moet wel in ogenschouw genomen worden dat tegelijkertijd verschillende directiewisselingen bij de Machinerie en 't Hoogt speelden. Het gesprek over al dan niet te krappe financiële kaders werd daarom op dat moment niet gevoerd. Het was ook op dat moment ook nog niet duidelijk dat het project mogelijk niet binnen de kaders gerealiseerd zou kunnen worden. Meer bestuurlijke bemoeienis met de stuurgroep had niet alleen een teken van steun kunnen zijn, maar had ook wellicht daar de besluitvorming kunnen versnellen.

De toen net aangetreden wethouder werd in het najaar van 2022 betrokken toen de partners al besloten hadden het plan niet door te willen zetten.

4. Rol gemeenteraad

Wij hebben de rol van de gemeenteraad geanalyseerd op basis van brieven, moties en de verslagen van raads- en commissiedebatten. Ook is een medewerker van de griffie geïnterviewd. De nadruk ligt daarbij op de controlerende en beleidsvormende rol van de gemeenteraad.

4.1. Controlerende rol

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het kritisch controleren van het college van B&W. Daarbij bewaakt de gemeenteraad haar budgetrecht. Opvallend in de wijze waarop de raad het project besprak waren de smalle blik en de discussie over de positie van 't Hoogt.

Terugkijkend naar alle commissie- en raadsdebatten over De Machinerie valt op dat er vooral gesproken werd over de financiën en de governance, maar zelden over de bredere betekenis die De Machinerie kon hebben voor de ontwikkeling van het Werkspoorgebied, de profilering van Utrecht als stad van film- en beeldcultuur en de spreiding van voorzieningen over de stad. Dat met een behoorlijke private investering en een overzichtelijke gemeentelijke investering⁴ grotere beleidsdoelen dichterbij gebracht konden worden bleven onderbelicht. Terwijl het ook tot de controlerende taak van de raad gerekend kan worden of het college stappen zetten om strategische doelen van de gemeente dichterbij te brengen.

Opmerkelijk daarbij was de wijze waarop de discussie over 't Hoogt werd gevoerd. Herhaaldelijk is de wenselijkheid van de subsidie aan deze instelling ter discussie gesteld. Begin oktober 2019 waren echter de Uitgangspunten Cultuurnota 2021-2024 vastgesteld. Op basis van die uitgangspunten heeft de adviescommissie cultuur positief geadviseerd over de subsidie aan 't Hoogt. Weliswaar voordat in het voorjaar van 2020 de integrale afweging zou plaatsvinden, maar dat was niet ongebruikelijk als voor een instelling eerdere besluitvorming nodig was. Bovendien was bij de besluitvorming over de Cultuurnota besloten dat de toekenning van de subsidies een collegebevoegdheid was. De wijze waarop de raad vervolgens steeds terugkwam op de (on)wenselijkheid van subsidie aan 't Hoogt en daarmee op haar positie binnen De Machinerie is moeilijk te rijmen met de kaders en procesgang waarmee de raad eerder had ingestemd. Dat daarbij de belangen van een Utrechtse ondernemer met meerdere bioscopen in de stad een rol speelde bleek duidelijk uit verschillende bijdragen in debatten. Die discussie vertroebelde de discussie of het college zich hield aan de eerder met de raad afgesproken kaders.

⁴ Vergelijk bijvoorbeeld met de investering van de gemeente Maastricht in Lumière of van de gemeente Arnhem in Focus. Deze filmhuizen waren ook belangrijke schakels in een stedelijke ontwikkeling.

4.1.1. Financiën De Machinerie

Raadsleden hebben in de commissievergaderingen en raadsdebatten over De Machinerie herhaaldelijk vragen gesteld over de financiële risico's van het project, de betrokkenheid van private partners en de haalbaarheid van het project. Daarin was de raad alert.

Bij het besluit over de bijdrage aan de ontwikkeling van De Machinerie in 2019 (voorstel_11765) werd motie M492 aangenomen waarbij de Raad uitsprak dat kostenoverschrijdingen bij het project moesten leiden tot versoberingen. Dus binnen het project moesten worden opgevangen. Daarmee werd een duidelijk maximum gesteld aan de gemeentelijke bijdrage en dus het financieel risico van de gemeente gemaximeerd. Daarmee vulde de raad haar kaderstellende rol in. Aan een dergelijk maximum zitten bij complexe en innovatieve projecten als De Machinerie ook risico's. De vraag is in hoeverre alle kosten in een vroeg stadium goed in te schatten zijn. En al te veel versoberingen kunnen leiden tot een te groot verlies aan kwaliteit. Als de kosten stijgen en de gemeente niet bereid is het plafond te verhogen, kan dat leiden tot concessies die de publieke waarde van het project aantasten, bijvoorbeeld omdat er minder ruimte is voor culturele voorzieningen of een groter aandeel commerciële exploitatie. Deze nadelen en risico's van een dergelijk strak kader kwamen weinig aan bod.

4.1.2. Informatie en tijdige besluitvorming

Na de besluitvorming over het investeringskrediet in 2019 wenste de raad intensief betrokken te blijven bij het proces. Op welke onderdelen de raad informatievoorziening over de verdere uitwerking essentieel vond, werd niet expliciet gemaakt. Dat had zeker bij een project dat gevoelig lag, en waar politieke verdeeldheid over bestond, bij kunnen dragen aan een zuivere procesgang. Bovendien kan zo onnodige vertraging worden voorkomen. Het was ook te beargumenteren geweest dat De Machinerie voldeed aan de criteria van de Beheersverordening risicovolle projecten (bestuurlijk en organisatorisch complex, substantiële gemeentelijke bevoegdheden, eerste culturele PPS).

In 2020 ontstond discussie of de raad tijdig was geïnformeerd over de overgang van de coöperatieve vereniging naar de stichtingsvorm. In het raadsbesluit was expliciet benoemd dat vóór de investeringssubsidie zou worden verstrekt, duidelijk moest zijn dat door de coöperatieve vereniging aan de voorwaarden van goed bestuur zou zijn voldaan. Uit de stukken noch uit het debat bleek dat de coöperatieve vereniging de enige denkbare rechtsvorm moest zijn. Het ging vooral om de voorwaarde van goed bestuur. De gemeente had niet de intentie te sturen op de exacte rechtsvorm (dat had bij aanvang ook al een stichting kunnen zijn) en de raad heeft nooit uitgesproken dat het alleen in die rechtsvorm mocht. Het ging vooral om de eis van goed bestuur. Wellicht ware het om die reden beter geweest in het raadsbesluit expliciet ruimte te laten, en een raadsbesluit zo in te richten dat daar alleen zaken instaan waarvan het ook de bedoeling is dat de raad daarop stuurt.

De kwartiermaker had goede redenen om voor een andere rechtsvorm te kiezen. Daar was ook advies over ingewonnen. Dat deze beslissing van de kwartiermaker ambtelijk als een uitwerking van het raadsbesluit werd gezien, is navolgbaar.

Dat de raad niet over alle stappen, die pasten binnen de gestelde kaders, meteen werd geïnformeerd kan ook wel begrepen worden tegen het licht van het gepolitiseerde debat over De Machinerie, waarbij eerdere besluiten weer ter discussie werden gesteld en tegen het licht van het tempoverlies dat zou ontstaan door een debatten in de raad. Tempoverlies betekende immers ook kostenstijging.

4.2. Beleidsvormende rol

De gemeenteraad geeft ook richting aan de beleidsvorming. Daar heeft de raad in het geval van De Machinerie gelegenheid toe gehad. De visie op het Werkspoorkwartier werd door raad vastgesteld op 5 juli 2017. Deze visie richtte zich op het ontwikkelen van het gebied als een "creatieve hotspot" en een werklocatie met een nadruk op de creatieve sector. In de daaropvolgende jaren werd het gebied verder ontwikkeld, met steeds meer nadruk op duurzame en circulaire initiatieven. In 2021 werd de visie herzien. Ook daar was de raad bij betrokken. De Machinerie paste in deze visie.

De raad was ook betrokken bij het beleid om de film-en beeldcultuur te versterken. Die ambitie werd in tal van beleidsdocumenten genoemd en uitgewerkt. Onder meer in de Cultuurnota 2017-2020. In deze nota werd nadruk gelegd op het versterken van de culturele infrastructuur, waaronder film en beeldcultuur. De gemeente steunde onder andere een filmhuis, filmfestivals en initiatieven voor filmeducatie.

Daarnaast was er bijvoorbeeld de nota Filmbeleid 2015-2020 gericht op het bevorderen van de filmsector in Utrecht. Dit beleid omvatte maatregelen ter ondersteuning van een filmhuis zoals 't Hooft, filmfestivals zoals het Nederlands Film Festival (NFF), en initiatieven gericht op de ontwikkeling van filmproducties in de regio. Het beleid richtte zich op zowel de ondersteuning van de filmsector als het vergroten van de toegankelijkheid van film voor een breed publiek.

De ontwikkeling van De Machinerie paste in dit beleid, dat in samenspraak met de raad tot stand is gekomen.

5. Conclusies

Op basis van beschikbaar gestelde stukken en enkele interviews hebben we gekeken naar het bestuurlijk handelen van het college richting de raad en vice versa. Zoals ook al bij de eerdere evaluatie is vastgesteld, concluderen we dat er

geen echte fouten zijn gemaakt. Wij hebben dan ook vooral gekeken waar het beter had gekund.

We concludeerden dat zowel het college als de raad in onze ogen zorgvuldig hebben gehandeld. Wel had meer stilgestaan kunnen worden bij het feit dat het hier ging om een PPS, waarmee Culturele Zaken geen ervaring had. De ontwikkeling van De Machinerie paste niet alleen in het cultuurbeleid, maar was ook een bijdrage aan de stedelijke ontwikkeling van het Werkspoorgebied. Zowel ambtelijk als bestuurlijk had men baat kunnen hebben bij meer samenwerking met stedelijke ontwikkeling. Een complexe PPS als deze vraagt om stevige en continue publieke ondersteuning. Toen het besluit in 2019 eenmaal genomen was, had zowel bestuurlijk als vanuit de raad die steun nadrukkelijker gegeven kunnen worden. Raadsleden hadden elkaar ook meer kunnen wijzen op consistentie in de besluitvorming.

Het financiële kader zoals neergelegd in het voorstel was toen krap maar niet onrealistisch. De raad scherpste dat aan, in afwijking van de begrotingsregels. Die wens werd zonder veel tegengas geacommodeerd. Het college en de raad hadden scherper de discussie kunnen voeren over de wenselijkheid van dat strakke kader. Het heeft ons verbaasd dat nauwelijks is geprobeerd die kaders op te rekken, terwijl de omstandigheden dat wel hadden kunnen rechtvaardigen.

Kort samengevat zetten we de belangrijkste conclusies op een rij:

1. Een project realiseren als PPS is echt anders dan als gemeente zelf culturele infrastructuur tot stand brengen. Vraag is of er bij Culturele Zaken voldoende expertise aanwezig was.
2. Culturele Zaken had meer kunnen samenwerken met andere afdelingen. Daarmee had niet alleen kennis, maar ook extra bestuurlijk commitment binnengehaald kunnen worden.
3. In de raad had men elkaar meer kunnen aanspreken op eerder vastgestelde beleidslijnen en procedurele afspraken.
4. Van de zijde van het college had scherper gewezen kunnen worden op de onwenselijkheid van al te strakke kaders. De motie daarover werd in onze ogen te gemakkelijke geaccepteerd.
5. Er is nooit echt geprobeerd om extra financiële ruimte te krijgen, terwijl daar gelet op de omstandigheden wel argumenten voor waren die op het moment dat de motie werd aangenomen niet te voorzien waren.
6. Een argument waarom men liever ook niet terug wilde naar de raad was het tijdsverlies. Uit de stukken maakten wij op dat het soms tot zes maanden duurde voor een voorstel vanuit het college leidde tot besluitvorming in de raad. Terwijl manoeuvreerruimte nodig is om in een dergelijk project voortgang te blijven boeken.

Voor de toekomst hebben we een aantal aanbevelingen:

- Werk vanuit Culturele Zaken meer samen binnen het stadhuis. Dat zorgt voor een bredere blik, brengt expertise aan tafel en dat het grotere plaatje in beeld blijft.
- Spreek elkaar in de raad aan als teruggekomen wordt op eerder genomen besluiten.
- Moties zijn geen amendementen. Durf eerder aangenomen moties opnieuw ter discussie te stellen als de context substantieel wijzigt.
- Voorkom dat de wijze waarop onderwerpen in de raad geagendeerd worden leiden tot onnodige vertraging