

Interne evaluatie realisatie Cultuurhuis De Klinker



Rapport
Gemeente Oldambt

D.E. te Winkel
algemeen projectleider realisatie cultuurhuis
november 2015

INHOUD

HOOFDSTUK 1	AANLEIDING	3
HOOFDSTUK 2	VERANTWOORDING WERKWIJZE	4
HOOFDSTUK 3	SAMENVATTING EN CONCLUSIES	6
HOOFDSTUK 4	BEKNOPT HISTORIE VAN HET PROJECT	8
HOOFDSTUK 5	UITGANGSPUNTEN VERSUS REALISATIE	10
	5.1 Stedenbouwkundige, ruimtelijke, functionele en technische uitgangspunten	10
	5.2 Financiële randvoorwaarden	10
	5.3 Realisatie	11
HOOFDSTUK 6	PROJECTSTRUCTUUR	13
	6.1 Algemeen	13
	6.2 Effectiviteit projectstructuur	14
HOOFDSTUK 7	AANBESTEDING	16
	7.1 Algemeen	16
	7.2 Selectie en gunning bouwkundig aannemer	17
HOOFDSTUK 8	RISICOBEBEHEERSING	18
	8.1 Algemeen	18
	8.2 Stichtingskostenbegroting	18
	8.3 Kostenontwikkeling	19
	8.4 Budgetsturing en verantwoording	20
	8.5 Bouwproces	21
	8.6 Exploitatie- en organisatieopbouw	24
HOOFDSTUK 9	COMMUNICATIE EN BURGERPARTICIPATIE	25
HOOFDSTUK 10	EXPLOITATIE	26
	10.1 Algemeen	26
	10.2 Risico's exploitatie	26
HOOFDSTUK 11	AANBEVELINGEN	28

BIJLAGE 1	LIJST MET GEÏNTERVIEWDE EN/OF GERAADPLEEGDE PERSONEN	27
BIJLAGE 2	PRESENTATIES GEMEENTERAAD	28
BIJLAGE 3	RAADSINFORMATIEBRIEVEN	29

Hoofdstuk 1

Aanleiding

Op 24 december 2014 is Cultuurhuis De Klinker bouwkundig en installatietechnisch opgeleverd. Nadat de gebruikers hun intrek in het nieuwe gebouw hadden genomen, zijn de deuren van De Klinker op 2 maart 2015 voor het publiek opengegaan.

Met de realisatie en opening van het Cultuurhuis is een lange periode van planvorming, ontwerp, besluitvorming en bouw afgesloten. Het Cultuurhuis is voor de gemeente Oldambt een majeur project; niet alleen wat betreft de schaal van de voorzieningen en de omvang van de investering, maar vooral ook vanwege de politieke discussies die aan het tot stand komen van het Cultuurhuis ten grondslag hebben gelegen. Overal in Nederland liggen grootschalige culturele projecten onder een vergrootglas, maar in Oldambt misschien net nog iets meer.

Niet alleen de aanloop- en de besluitvormingsfase hebben turbulentie gekend; dat geldt zeker ook voor de bouwfase. Het faillissement van de (eerste) bouwkundig aannemer Simon Benus Bouw (SBB) heeft een zware wissel getrokken op het bouwproces en de gemeente Oldambt voor een aantal onverwachte uitdagingen geplaatst, niet in de laatste plaats op financieel gebied. Daarbij moesten met grote voortvarendheid keuzes worden gemaakt om het bouwproces weer zo snel als mogelijk vlot te trekken en om de schade zo veel mogelijk te beperken.

De importantie van het Cultuurhuis voor de gemeenschap van Oldambt en het verloop van het realisatieproces hebben het college doen besluiten een interne evaluatie uit te voeren. Deze interne evaluatie moet in de eerste plaats een antwoord geven op de vraag of met de realisatie van het Cultuurhuis voldaan is aan de oorspronkelijke uitgangspunten en eisen, met andere woorden: is dat wat 'besteld' is ook daadwerkelijk 'geleverd'? Een belangrijke tweede vraag is hoe het proces naar realisatie is verlopen en welke conclusies daaruit voor toekomstige gemeentelijke projecten getrokken kunnen worden. In dat opzicht staat de evaluatie geheel in het teken van het nog verder verbeteren van de kwaliteit van het openbaar bestuur en de ambtelijke organisatie.

Hoofdstuk 2

Verantwoording werkwijze

Deze rapportage is een weerslag van een (eigen) projectevaluatie, die in de periode juni tot en met augustus 2015 is uitgevoerd door de huidige algemeen projectleider Cultuurhuis in afstemming met de concerncontroller van de gemeente.

Basis voor de evaluatie zijn interviews met diverse bij de realisatie van het Cultuurhuis betrokken partijen en/of personen, zowel in- als extern. Van alle interviews is een beknopt verslag gemaakt, waarvan een conceptversie ter validering aan de betrokkenen is voorgelegd. Het is vanzelfsprekend aan het college om te bepalen hoe de inhoud van deze rapportage wordt gecommuniceerd binnen de eigen organisatie en met externen. Het project Cultuurhuis kent vele facetten die betrokken zouden kunnen worden bij een evaluatie. Wij hebben echter gemeend er goed aan te doen ons te beperken tot een aantal hoofdlijnen die met name relevant zijn voor het gemeentelijk functioneren. Deze zijn:

- a. Voldoet Cultuurhuis De Klinker aan de eerder geformuleerde uitgangspunten en eisen?
- b. Is het proces naar de uiteindelijke realisatie adequaat verlopen?
- c. En, samenhangend met b: zijn de risico's in voldoende mate beheerst?

De geschiedenis van de planvorming van het Cultuurhuis in Winschoten gaat meer dan een decennium terug. Hoewel om diverse redenen interessant, hebben we de aanloopfase naar de definitieve besluitvorming maar beperkt betrokken bij deze evaluatie. Daarmee behandelt deze rapportage primair het proces vanaf het moment dat de realisatie van het Cultuurhuis in besluitvorming in technische zin onomkeerbaar werd (Raad, 13 juli 2011). Daarbij is het wel van belang om te benadrukken dat het oordeel over het verloop van het proces altijd moet worden gezien tegen de achtergrond van de veranderingen die zich in de loop van de tijd in de gemeentelijke organisatie(s) en in de politiek-bestuurlijke constellatie hebben voorgedaan. Het project is gestart in de gemeente Winschoten. De stand van de organisatie van die gemeente was een andere dan die van de huidige gemeente Oldambt. Hetzelfde geldt voor de politiek-bestuurlijke verhoudingen en voor het economisch perspectief ten tijde van de planvorming van het Cultuurhuis.

Wij hebben moeten constateren dat de verslaglegging binnen het project en de archivering ervan niet op alle punten altijd even toegankelijk en eenduidig is. Mogelijk werden er aan het begin van het proces ook andere eisen gesteld aan administratie en registratie en/of ontbraken systemen om dat goed uit te voeren. Om die reden en vanwege het ontbreken van tijd is het in de evaluatie soms moeilijk gebleken om de zaken die naar voren kwamen te verifiëren aan de hand van stukken, verslagen en dergelijke. Daarom zullen we in deze rapportage vaak het begrip 'waarneming' gebruiken zonder dit te voorzien van een 'onomstotelijk bewijs'.

Onze rapportage is als volgt opgebouwd.

Wij beginnen met een overzicht van de belangrijkste bevindingen en conclusies die uit de evaluatie zijn voortgekomen. Vervolgens geven wij een zeer beknopte schets van de geschiedenis van het project. Daarna gaan we in een aantal afzonderlijke hoofdstukken in op de belangrijkste aandachtsgebieden van onze evaluatie: de uitgangspunten en randvoorwaarden van het project, de projectstructuur, de wijze waarop het project is aanbesteed, de financiële sturing en risicobeheersing binnen het project, de wijze waarop over het project is gecommuniceerd en de exploitatie van het Cultuurhuis. Wij sluiten vervolgens af met een aantal aanbevelingen.

De diverse brieven die lopende het proces door het college aan de gemeenteraad zijn verstrekt over de voortgang van de realisatie van het Cultuurhuis hebben wij in een bijlage bij deze rapportage opgenomen, evenals een overzicht van de raadspresentaties die hebben plaatsgevonden over dit onderwerp.

Hoofdstuk 3

Samenvatting en conclusies

Cultuurhuis De Klinker voldoet aan de eerder geformuleerde uitgangspunten en eisen wat betreft de functionaliteit, de architectonische kwaliteit en de inpassing in de omgeving. Het gebouw is zowel door de gebruikers en de bezoekers als door de professionele theaterwereld goed ontvangen.

Het proces van planvorming en realisatie is zeker vanaf 2010 sterk vastgoedgestuurd geweest. Mede hierdoor zijn er enkele keuzes gemaakt die minder in het belang zijn van de huidige exploitatie.

De organisatie van en de sturing op het project zijn niet op alle onderdelen even effectief geweest. Er is een onvoldoende evenwichtige inbreng geweest van de diverse disciplines, kennis en kritisch vermogen. Dit moet uitdrukkelijk wel worden gezien tegen de achtergrond van de stand van de toenmalige gemeentelijke organisatie in relatie tot de schaal en bijzondere aard van het project en in het licht van de politiek-bestuurlijke constellatie op dat moment.

In de aanbesteding is de zogenoemde ‘percelenregeling’ onvolledig toegepast. Dit heeft geleid tot twee onrechtmatige aanbestedingen. Ook zijn hierdoor een aantal procedures onnodig complex en tijdrovend geweest.

Het project is niet gerealiseerd binnen het daarvoor in 2010 vastgestelde budget. Dit gegeven is in belangrijke mate toe te rekenen aan het faillissement van de (eerste) bouwkundig aannemer. Daarnaast was er sprake van een aanvangsbegroting die naderhand niet geheel volledig is gebleken door zich wijzigende uitgangspunten. De totale stichtingskosten van het project worden volledig gedekt door het oorspronkelijke budget, door het extra krediet dat in april 2014 door de raad is verstrekt en door de meeropbrengsten uit de reserve Cultuurhuis als gevolg van de bouwvertraging.

Het besluit om na het faillissement van de (eerste) bouwkundige aannemer zonder een reguliere aanbestedingsprocedure een doorstart te maken onder een nieuwe aannemer, is ook achteraf een juist besluit gebleken. Het Cultuurhuis kon in relatief korte tijd worden afgebouwd tegen kosten die lager liggen dan wanneer er sprake zou zijn geweest van een reguliere aanbestedingsprocedure.

De gemeenteraad is periodiek geïnformeerd over de voortgang van het proces. De burgers werden betrokken bij de architectenselectie en bij de naamgeving van het gebouw. De communicatie binnen de eigen organisatie is echter niet op alle vlakken voldoende adequaat geweest.

Sinds het moment dat de planvorming rond het Cultuurhuis serieuze vormen aannam is niet alleen het economisch perspectief maar ook de theatersector zelf sterk veranderd. Het succes van het Cultuurhuis zal in belangrijke mate afhangen van het vermogen van de leiding van het Cultuurhuis om goed te anticiperen op de veranderende omstandigheden. De bij de planvorming Cultuurhuis beoogde integratie van de theaterexploitatie en van het muziekonderwijs is nog niet gerealiseerd. Deze situatie heeft een negatief effect op de exploitatie van het Cultuurhuis.

Hoofdstuk 4

Beknopte historie van het project

December 2009:

In het coalitieakkoord worden nut en noodzaak van het Cultuurhuis herbevestigd. Wel wordt als voorwaarde gesteld dat het plan binnen de financiële kaders moet worden gebracht zonder afbreuk te doen aan de eerder geformuleerde uitgangspunten.

1 januari 2010:

Gemeentelijke herindeling. Project Cultuurhuis gaat over naar de gemeente Oldambt.

Februari 2010:

Start van het financiële onderzoek onder de werknaam 'Cultuurhuis onder de loep'.

April 2010:

Besluitvorming in het college over de eindrapportage 'Cultuurhuis onder de loep'. Kern van het besluit is dat het plan dient te worden aangepast om het binnen de financiële kaders te kunnen brengen.

Mei 2010:

De raad verzoekt het college om uiterlijk op 1 september 2010 met voorstellen te komen tot planaanpassing en een voldoende sluitende dekking.

Juni 2010:

Start van het onderzoek naar mogelijke planaanpassingen en de daaruit voortvloeiende financiële consequenties onder de werknaam 'Een ander Cultuurhuis?'.

September 2010:

Besluitvorming in het college over de eindrapportage 'Een ander Cultuurhuis'. Kern van het besluit is dat de evenementenhal, de bibliotheek en de ondergrondse parkeergarage uit het programma van het Cultuurhuis worden gehaald. Tevens wordt besloten om het exploitatievoordeel van de genoemde reductie in te zetten voor toekomstige activiteiten op de locatie van de Tramwerkplaats.

Oktober 2010:

De raad besluit om een Cultuurhuis te bouwen zonder evenementenhal en het exploitatievoordeel (zie besluitvorming college september 2010) in te zetten voor het toevoegen van een verkleinde bibliotheek aan het programma van het Cultuurhuis. Het college zegt toe in 2011 een cultuurvisie aan de raad voor te leggen.

November 2010:

Atelier Pro krijgt de opdracht een herzien voorlopig ontwerp te maken op basis van het door de raad gekozen concept.

Maart 2011:

Het college stemt in met het Voorlopig Ontwerp (VO) van het Cultuurhuis en besluit om, op basis van het vernieuwde concept en een second opinion op de exploitatie, een (nieuw) businessplan voor de exploitatie te laten maken en de resultaten hiervan mee te nemen in het Definitief Ontwerp (DO).

Juni 2011:

Het college stemt in met het DO Cultuurhuis. Daarnaast formuleert het college een aantal randvoorwaarden en kaders met betrekking tot de definitieve besluitvorming in de raad. Dit betreft onder meer het versterken van het profiel van het Cultuurhuis met aanvullende activiteiten, zoals exposities, amateurkunst en een VVV-functie en het tot stand brengen van synergie met de Tramwerkplaats. Tevens stemt het college in met de conceptovereenkomst met SBB teneinde evenementenhal De Toekomst te realiseren.

13 juli 2011:

De raad neemt een onomkeerbaar besluit met betrekking tot de realisatie van het Cultuurhuis op basis van het DO en de geactualiseerde exploitatiebegroting. Tevens wordt besloten een investeringsbijdrage van € 0,5 miljoen beschikbaar te stellen voor de bouw van evenementenhal De Toekomst en om de startnotitie 'Cultuurvisie' uit te werken tot een langetermijnvisie voor het cultuurbeleid.

April 2012:

De gemeente sluit overeenkomsten met aannemers bouw Cultuurhuis.

21 mei 2012:

Start bouw Cultuurhuis.

Juni 2012

Besluit tot bouwtijdverlenging van 36 werkbare dagen.

November 2013:

Vertrek projectleider bouw. Algemeen projectleider neemt taken projectleider bouw over.

28 januari 2014:

Hoogste punt van het Cultuurhuis wordt bereikt.

19 maart 2014:

Rechtbank Groningen spreekt faillissement SBB uit.

30 april 2014:

De raad stemt in met extra krediet van € 3,0 miljoen voor de afbouw van het Cultuurhuis.

1 mei 2014:

Doorstart bouw Cultuurhuis onder een nieuwe aannemer: Rottinghuis.

24 december 2014:

Bouwkundige en installatietechnische oplevering Cultuurhuis.

2 maart 2015:

Openstelling Cultuurhuis voor publiek.

18 september 2015:

Officiële opening Cultuurhuis De Klinker.

Hoofdstuk 5

Uitgangspunten versus realisatie

5.1 Stedenbouwkundige, ruimtelijke, functionele en technische uitgangspunten

Twee zaken zijn bepalend geweest voor de planontwikkeling van het Cultuurhuis: de ambitie om een nieuw theater te bouwen in de plaats van de (oude) Klinker en de wens om het centrum van Winschoten een belangrijke kwaliteitsimpuls te geven. De stedenbouwkundige visie met betrekking tot het tot stand komen van het Cultuurhuis is vastgelegd in het plan Noordelijk Centrumgebied Winschoten (Zwarte Hond, 2006) en de verdere uitwerking daarvan voor het gebied noordzijde Stikkerlaan (2008). Het daaruit voortvloeiende bestemmingsplan is op 1 juli 2009 door de raad goedgekeurd.

Het eerste businessplan voor het Cultuurhuis is in 2005 door 4Advies opgesteld.

Om tot een ontwerp van het Cultuurhuis te komen, is door 4Advies een jaar later een ruimtelijk, functioneel en technisch programma van eisen opgesteld. De input van toekomstige gebruikers (voor zover die er op dat moment waren) op dit programma is naar onze waarneming beperkt geweest of niet altijd even realistisch, bijvoorbeeld in het geval van de muziekschool die met het beoogde concept van een Centrum Voor De Kunsten in het Cultuurhuis meer m² claimde dan de marktontwikkelingen toen al rechtvaardigden (denk aan teruglopende leerlingenaantallen). Aanvankelijk voorzag het plan voor het Cultuurhuis in een concept met een theater, een evenementenhal, een bibliotheek, lesruimten voor kunstonderwijs, studioruimten voor de lokale omroep en een ondergrondse parkeergarage. Uiteindelijk bleek een dergelijk concept niet te realiseren binnen de beschikbare financiële middelen en is er een DO opgesteld voor een ruimtelijk en functioneel programma zonder een evenementenhal en zonder een ondergrondse parkeergarage en met een kleiner ruimtebeslag voor de bibliotheek. In deze vorm is het gebouw ook uiteindelijk gerealiseerd. Min of meer gelijktijdig is er een plan gemaakt voor de herontwikkeling van de oude strokartonfabriek De Toekomst in Scheemda tot evenementenlocatie.

Het idee om meerdere functies onder één dak te brengen is in de planvorming steeds een uitgangspunt geweest. Hiermee werd zowel het creëren van inhoudelijke synergie als het zo efficiënt mogelijk inzetten van de beschikbare middelen en ruimte beoogd.

5.2 Financiële randvoorwaarden

Bij de definitieve besluitvorming over de realisatie in juli 2011 was het stichtingskostenbudget vastgesteld op € 19.480.000,—. Voorwaarde was een sluitende exploitatiebegroting uitgaande van een jaarlijkse gemeentelijke subsidiebijdrage van € 580.000,— (de gemeentelijke bijdrage aan de oude Klinker). In 2014 is dit bedrag op basis van een bijgestelde exploitatieraming verhoogd tot € 720.000,—. De dekking voor de investering was opgebouwd uit de reserves van gemeente Oldambt, bijdragen uit de grondexploitatie van Kloostervallei en noordelijk centrumgebied, een bijdrage vanuit de gemeenschappelijke regeling Muziekschool Oost-Groningen, een bijdrage van de Provincie Groningen en ISV-gelden. Het resterende ongedekte deel zou worden geactiveerd en worden afgeschreven.

Voor de structurele jaarlijkse kapitaalslasten (rente en afschrijving) werd in de gemeentebegroting budgetruimte gereserveerd.

5.3 Realisatie

Het Cultuurhuis voldoet met inachtneming van de tussentijdse planwijzigingen aan de eerder gestelde stedenbouwkundige, ruimtelijke, functionele en technische uitgangspunten en eisen.

Zowel de gebruikers als de bezoekers geven aan dat zij tevreden zijn over het gebouw. Ook vanuit de professionele wereld (impresariaten, gezelschappen, collega-directeuren) is er lof voor het Cultuurhuis. Er is veel waardering voor de kwaliteit van het ontwerp van Atelier Pro. Niettemin zijn er door de gebruikersgroepen wel een paar kritische kanttekeningen geplaatst. Die hebben met name betrekking op de beperkte zichtbaarheid van de hoofdentree, de beheersing van het klimaat ter plekke van de hoofdentree en in de muziekl lokalen, en de positie van het café binnen het gebouw. Verder zijn er een aantal bouwkundige en technische zaken die de gebruiker op grond van voortschrijdend inzicht graag aangepast zou zien. Een en ander wordt later in deze rapportage nog behandeld. Onder andere vanwege het faillissement van de bouwkundig aannemer en de daarmee samenhangende uitloop van de bouw tijd is het project niet binnen het oorspronkelijke budget en de oorspronkelijke tijdsplanning gerealiseerd. Op deze onderdelen komen wij later in de rapportage nog terug.

In het kader van deze evaluatie vinden wij het verder nog van belang om het volgende op te merken.

Het ontwerp proces lijkt zeker vanaf 2010 primair gericht te zijn geweest op het binnen de financiële kaders brengen van het plan, en minder op een ontwikkeling vanuit de exploitatievraag/een businessmodel met een doorkijk naar de toekomst (hoe lastig dit ook is).

Dit is overigens zeer herkenbaar vanuit referentieprojecten, maar in het geval van het Cultuurhuis ontbrak in de beginfase ook uitdrukkelijk de toekomstige hoofdgebruiker aan tafel (onder andere vanwege de afwezigheid van een theaterorganisatie) en/of was er sprake van een gebrek aan continuïteit binnen de directies en besturen van de toekomstige (mede)gebruikers.

Ons beeld is dat bij het formuleren van de eisen aan het gebouw de focus aanvankelijk vooral heeft gelegen op het ruimtelijke en functionele deel van het programma en minder op het technische deel (elektrotechnische installaties, werktuigbouwkundige installaties en theatertechnische installaties). Dit heeft ertoe geleid dat de investeringsraming een aantal malen naar boven moest worden bijgesteld. De vraag kan worden gesteld of het technisch bestek voldoende adequaat is geweest in relatie tot de functionele eisen en de complexiteit van het gebouw. Onze indruk is dat de installatietechnisch adviseur te weinig heeft gekeken naar het specifieke functioneren van een voorziening als het Cultuurhuis of anders gezegd: te weinig maatwerk heeft geleverd. Dit heeft echter eerder geleid tot een overmaat aan voorzieningen dan tot een onvolledig bestek. Een waarneming is ook dat de installatietechnisch adviseur gedurende het ontwerp- en realisatieproces zich onvoldoende proactief heeft opgesteld. Dit was de reden om lopende de bouw van het Cultuurhuis de overstap te maken naar een nieuwe adviseur. De afdeling die binnen de gemeente verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van het gemeentelijk vastgoed is niet betrokken geweest bij het ontwerp proces. Vanuit deze afdeling zijn naar onze mening terecht een aantal in de bouw gemaakte keuzes ter discussie gesteld, bijvoorbeeld het toepassen van vaste plafonds, wat onderhoud van en controle op de installaties bemoeilijkt. Dit onderwerp is overigens wel uitvoerig besproken in het bouwteam (en als 'strijd' tussen esthetiek en beheer vanuit andere projecten zeer herkenbaar).

Gelet op de ontwikkeling van het theateraanbod is de keuze om in het bouwprogramma van het Cultuurhuis een orkestbak op te nemen op z'n minst discutabel, zeker in het licht van de investering die aan dit onderdeel kan worden toegerekend. Overigens zijn hierover door de projectgroepleden en externe adviseurs ook in de planfase al kritische opmerkingen gemaakt.

Over het aantal m² dat in het plan is gereserveerd voor de bibliotheek zijn wij ook kritisch, temeer omdat op het moment van definitieve besluitvorming de veranderende opvattingen over de functie en rol van de bibliotheken al zichtbaar waren. Daarbij dient te worden aangetekend dat het aantal m² voor de bibliotheekfunctie lopende het proces al een keer naar beneden was bijgesteld. Eenzelfde kritische kanttekening is van toepassing op het ruimtebeslag van de muziekschool in relatie tot de afnemende leerlingenaantallen.

In het bouwprogramma was voor de kleine zaal een bescheiden (analoge) bioscoopfunctie meegenomen (Filmliga). Niemand kon toen echter voorzien dat de digitalisering van de filmtechniek in zeer korte tijd zo'n hoge vlucht zou nemen. Uiteindelijk is het gelukt om binnen de lopende bouw, mede dankzij aanvullende middelen van de gemeente en de provincie, deze techniek alsnog in de kleine zaal te installeren.

Hoofdstuk 6

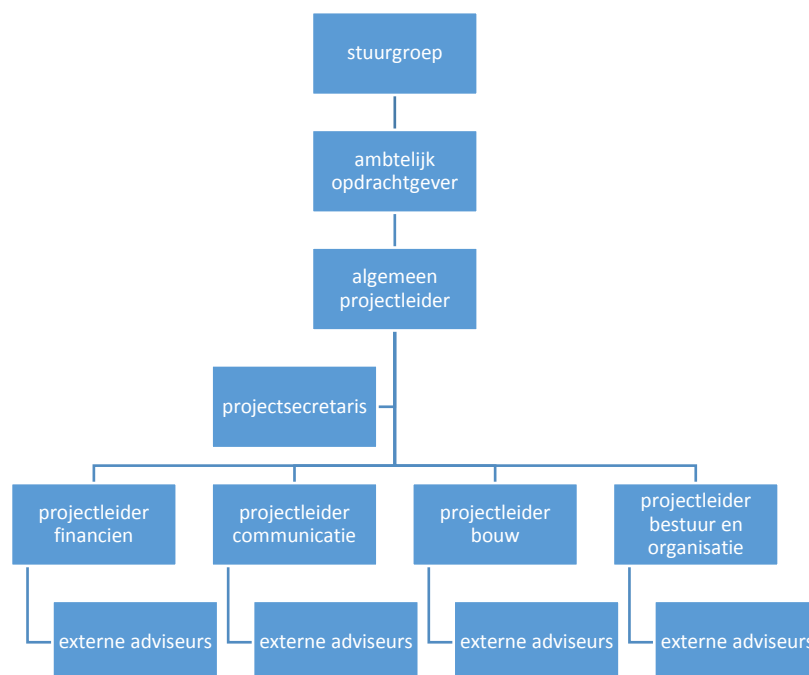
Projectstructuur

6.1 Algemeen

Het project realisatie Cultuurhuis is gestart in de voormalige gemeente Winschoten. De opzet en ontwikkeling van de projectstructuur laten zich het beste omschrijven als 'organisch' en op bepaalde onderdelen als 'ad hoc'. Als we 'projectmatig werken' beschouwen als een gestructureerde en resultaatgerichte wijze van werken gericht op vooraf gestelde doelen, die bereikt moeten worden op basis van condities die betrekking hebben op menskracht, tijd, geld, informatie en organisatie, en gekenmerkt wordt door een evenwichtige en samenhangende inbreng van alle bij het project betrokken disciplines, dan is dat maar in beperkte mate van toepassing geweest op het project Cultuurhuis, met name in de beginfase. Het project heeft lang geleund op een zeer beperkt aantal personen, in het bijzonder op de algemeen projectleider, de latere projectleider 'bouw'. Maar deze situatie was uitdrukkelijk in opdracht van het college tot stand gekomen. De toenmalige projectleider heeft met het mandaat van het college gedaan wat hij moest doen. De gemeente Winschoten kende ook geen expliciete eisen met betrekking tot de organisatie van projecten van een dergelijke omvang. Vanwege deze situatie is het project onzes inziens wel kwetsbaar geweest en kan ook de vraag worden gesteld in hoeverre deze omstandigheid een kritische beoordeling van de meer inhoudelijke kanten van het plan in de weg heeft gezeten. Tegelijkertijd durven wij te stellen dat zonder de grote inzet, vasthoudendheid en betrokkenheid van de toenmalige projectleiding het Cultuurhuis er naar alle waarschijnlijkheid niet was gekomen.

In 2009, toen het ontwerpproces reeds liep, is een tweekoppige projectleiding ingesteld, enerzijds gericht op de bouw, anderzijds gericht op organisatie, exploitatie en procesmatige aspecten.

De huidige projectstructuur met een stuurgroep, een ambtelijk opdrachtgever, een algemeen projectleider, een projectsecretaris en projectleiders op deelonderwerpen heeft in de loop van 2011 vorm gekregen. Het organogram hiervan ziet er als volgt uit.



Omdat de beoogde hoofdexploitant van het Cultuurhuis in de voorbereidingsfase en tijdens het eerste deel van de bouw niet aan tafel zat, zijn voor de vormgeving van onderdelen van de exploitatie, zoals de specifieke bedrijfsvoering van een theater en de horeca, externe adviseurs aan de projectgroep toegevoegd. Dit is maar ten dele succesvol gebleken. De externe adviseurs hadden geen directe betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor de toekomstige exploitatie van het Cultuurhuis. Daarnaast was er op een aantal punten verschil van inzicht met de toenmalige projectleiding, nog losgezien van het feit dat veel zaken waarover nog discussie was al in het ontwerp vastlagen en dus niet meer konden worden gewijzigd. Met de komst van de nieuwe algemeen projectleider, die ook de nodige theaterervaring inbracht, en met het aantreden van het toekomstige management van het Cultuurhuis is de samenwerking met deze externe adviseurs grotendeels beëindigd.

6.2 Effectiviteit projectstructuur

De voornoemde projectstructuur is niet op alle onderdelen even effectief gebleken. Dit heeft dan met name betrekking op de aspecten 'integrale projectaanpak', 'financiële sturing' en 'taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rolopvattingen'.

Integrale projectaanpak

Ons beeld is dat de focus binnen het proces in toenemende mate is komen te liggen op de ontwikkeling van het vastgoed sec en minder op andere met de bouw samenhangende aspecten, zoals de toekomstige exploitatie en het beheer. Dit is deels terug te voeren op de stringente budgettaire kaders waarbinnen het project vorm moest krijgen. De realisatie van het Cultuurhuis is grotendeels tot stand gekomen met externe partijen (projectmanagement, adviseurs). Dit is goed verklaarbaar vanwege het ontbreken van capaciteit en specialistische kennis binnen de gemeente(n), maar op sommige onderdelen is het blijkbaar ook een keuze geweest, bijvoorbeeld in het geval van de afdeling die belast is met het onderhoud en beheer van het gemeentelijk vastgoed. Deze situatie heeft in ieder geval niet bijgedragen aan een brede betrokkenheid van de gemeentelijke organisatie bij het project en er is daardoor ook kennis verloren gegaan.

Financiële sturing

Het project is naar onze mening gestart zonder een integrale en daardoor valide stichtingskostenbegroting, en zonder een goede projectadministratie. Hierdoor is de financiële sturing van en controle op het project suboptimaal geweest. Wij komen hier later in deze rapportage nog op terug.

Taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rolopvattingen

Bij het vormgeven van de huidige projectstructuur in 2011 zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de diverse organen en functionarissen binnen het project niet volledig beschreven. Dit heeft er mogelijk aan bijgedragen dat er binnen het project verschillende en soms strijdige rolopvattingen zijn ontstaan, bijvoorbeeld in de uitoefening van de functie 'algemeen projectleider' en in die van de 'projectleider bouw'. Gedurende het realisatieproces zijn er in de projectstructuur aanpassingen doorgevoerd die hebben geleid tot een meer eenduidige, integrale aansturing.

Hoofdstuk 7

Aanbesteding

7.1 Algemeen

Er is aan het begin van het traject naar realisatie van het Cultuurhuis vanuit de gemeente Winschoten geen integraal strategisch plan opgesteld voor de aanbesteding van de diverse onderdelen van het project. Inzake de selectie en gunning van de adviseurs, architect en bouwers hebben met name externe partijen geadviseerd en/of zijn deze opgetreden als penvoerder. De (eigen) afdeling Inkoop heeft in de eerste fase van het proces vooral een toetsende en adviserende rol op afroep gehad. De inkoop van de theatertechnische onderdelen van het Cultuurhuis heeft wel grotendeels onder regie van de afdeling Inkoop plaatsgevonden. Dat dit proces zo is gelopen is deels verklaarbaar. De afdeling Inkoop van de voormalige gemeente Winschoten was wat betreft capaciteit niet voldoende toegerust om bij een dergelijk grootschalig project de regie op de inkoop te nemen. De afdeling Inkoop bood toen al wel de mogelijkheid om specifieke kennis in te huren, maar dat was blijkbaar niet bekend bij de toenmalige projectleider (of de afdeling Inkoop heeft zich daarin toen onvoldoende geprofileerd). In ieder geval kunnen we vaststellen dat de afdeling Inkoop, lopende het traject Cultuurhuis (en binnen de gemeente Oldambt), zich naar een veel hoger expertiseniveau heeft ontwikkeld.

Op het project Cultuurhuis was de zogenoemde 'percelenregeling' van toepassing.

Deze regeling houdt het volgende in.

Een aanbestedende dienst kan een opdracht (lees: project) gelijktijdig in verschillende onderdelen of percelen in de markt zetten. Wanneer de gezamenlijke waarde van alle percelen boven het Europese drempelbedrag uitkomt, dient de regelgeving voor elk perceel te worden nagevolgd, met uitzondering voor die percelen waarvoor de 'percelenregeling' geldt. Bij vaststelling van de geraamde waarde mag een aanbestedende dienst de opdracht niet splitsen of speciale berekeningsmethoden toepassen om de regelgeving te ontlopen of het nuttig effect ervan teniet te doen. De 'percelenregeling' houdt in dat een aanbestedende dienst percelen waarvan de waarde minder dan € 80.000,— bedraagt voor diensten en homogene leveringen en € 1 miljoen voor werken niet hoeft aan te besteden, mits het totale bedrag van dergelijke percelen niet meer dan 20% van de totale waarde van de gehele opdracht/alle percelen omvat. De aanbestedende dienst kan de percelen rechtstreeks in overeenstemming met eigen beleidsregels (onderhands of meervoudig onderhands) aan één of meer ondernemingen gunnen.

De 'percelenregeling' is in het geval van het Cultuurhuis door de toenmalige penvoerder en adviseur ABC niet goed geïnterpreteerd (lees: niet volledig toegepast). Een en ander was wellicht te voorkomen geweest als er vooraf een integraal strategisch plan voor de inkoop zou zijn opgesteld, met voldoende input van deskundigen. Deze gang van zaken leidt tot de conclusie dat de aanbesteding van het losse interieur en van de theaterstoelen in de grote zaal als 'onrechtmatig' moet worden aangemerkt. Het is achteraf niet mogelijk om vast te stellen of een juiste toepassing van de 'percelenregeling' in financiële zin had geleid tot een ander aanbestedingsresultaat. Wel kan worden gesteld dat een aantal procedures minder complex (en tijdrovend) had kunnen plaatsvinden. Daarnaast heeft zich de situatie voorgedaan dat een aantal gunningen, die bij aanvang wel rechtmatig waren, vanwege de lange doorlooptijd van het project achteraf niet meer voldoen aan de aanbestedingseisen. Het gaat dan onder meer om de inzet van het projectmanagement (algemeen projectleider en directievoerder), de juridisch adviseur en de adviseur ICT.

Door het college is ontheffing verleend voor het inkopen van de theatertechnische adviseur, van de nieuwe theaterstoelen voor de grote zaal en voor het contracteren van de nieuwe bouwkundige aannemer.

7.2 Selectie en gunning bouwkundig aannemer

De ervaring van het faillissement van de eerste bouwkundige aannemer vraagt om een nadere beschouwing van de selectie en gunning van dit specifieke onderdeel. Een voor de hand liggende vraag is of de selectie van SBB wel adequaat is geweest, gelet op de geleverde prestatie door en de financiële ontwikkelingen bij deze onderneming in een later stadium. De selectie van de bouwkundig aannemer (en de nevenaannemers) heeft plaatsgevonden als Europese aanbesteding via een traditionele procedure op basis van een bestek en tekeningen. Naar aanleiding van eerdere ervaringen bij de bouw van de brede school Midwolda is bij de contractvorming besloten aan de uiteindelijke aannemingsovereenkomst een coördinatieovereenkomst toe te voegen die de gehele coördinatieverantwoordelijkheid voor engineering en bouw bij de hoofdaannemer legde.

De toenmalige projectleider heeft aangegeven dat bij de voorselectie sterk de nadruk is gelegd op het aanwezig zijn van voldoende voor een gebouw als het Cultuurhuis relevante referentieprojecten met tevredenheidsverklaringen.

Gesprekken met diverse andere betrokkenen geven (achteraf) het beeld dat met name de architect zich vooraf sterk heeft gemaakt voor het kwaliteitsaspect, niet alleen in bouwkundig opzicht, maar ook wat betreft de organisatie van het bouwproces, maar dat er uiteindelijk toch vooral gestuurd is op de financiële en juridische aspecten, in belangrijke mate ingegeven door de stringente budgeteisen vanuit het college. Volgens de toenmalige projectleider was deze benadering verantwoord omdat de kwaliteitseisen gedetailleerd in bestek en tekeningen waren vastgelegd in relatie tot de aanwezigheid van de coördinatieovereenkomst.

In de 'Economisch Meest Voordelige Aanbieding' is voor 90% gewicht toegekend aan de prijs en voor 10% aan duurzaamheid en aan de kwaliteit van de projectorganisatie.

De afdeling Inkoop geeft aan dat de beslissing om traditioneel aan te besteden op basis van laagste prijs al was genomen voordat zij bij de procedure werd betrokken, maar dat zij daar toen al een andere opvatting over had. In die zin was er naar de mening van de afdeling Inkoop sprake van een voldongen feit. Vanuit dit voldongen feit heeft de afdeling Inkoop verder op onderdelen geadviseerd in het project. Zowel de selectieleidraad als de concept-coördinatieovereenkomst zijn ter goedkeuring voorgelegd aan de afdeling Inkoop.

Ook had de afdeling Inkoop zitting in de beoordelings-/gunningscommissie.

Wij plaatsen in ieder geval een kritische kanttekening bij de weging van de referentieprojecten waar het gaat om de ervaring van de gekozen (eerste) bouwkundige aannemer. Deze had weliswaar ervaring met een theater (GT, Stadskanaal), maar dan slechts op één specifiek onderdeel van dat theater, namelijk een verbouwing van de toneeltoren. Van het argument dat enkele malen in de gesprekken met betrokkenen naar voren is gekomen dat indertijd de mogelijkheden om hierop strenger te selecteren beperkt waren vanwege het 'proportionaliteitsbeginsel' zijn wij niet geheel overtuigd. Die eisen waren toen minder strikt dan tegenwoordig het geval is. In ieder geval zijn betrokkenen het met elkaar eens over het feit dat met de huidige inzichten en kennis er nu ook anders zou worden gekeken naar kwaliteitseisen en referentieprojecten.

Wij willen hier nog een keer benadrukken dat de vestigingsplaats van en/of verbondenheid met de regio van de te selecteren aannemer nooit een selectie criterium is geweest.

Met inachtneming van wat hiervoor is gemeld over de toepassing van de 'percelenregeling' en over de selectie- en beoordelingscriteria, is naar onze waarneming de feitelijke selectie en gunning geheel conform de regels verlopen. SBB voldeed aan alle criteria. Geen van de betrokkenen heeft ooit het gevoel gehad dat er politieke druk is uitgeoefend.

Hoofdstuk 8

Risicobeheersing

8.1 Algemeen

Een van de belangrijkste vragen die in deze evaluatie centraal staan is in hoeverre de risico's die binnen het project Cultuurhuis hebben gespeeld in voldoende mate zijn beheerst. Die risicobeheersing heeft betrekking op meerdere onderdelen van het proces: de begroting van de stichtingskosten en van de dekkingsmiddelen die ten grondslag hebben gelegen aan het besluit om het Cultuurhuis te realiseren, de budgettering hiervan en de sturing daarop, alsmede de administratieve verantwoording, de voortgang van het bouwproces, het toezicht op de kwaliteit van het geleverde werk, en de opbouw van de exploitatie en organisatie. In de onderstaande paragrafen zullen wij de risicobeheersing per (deel)onderwerp onder de loep nemen.

8.2 Stichtingskostenbegroting

De bouwkostenraming is opgesteld door Basalt Bouwadvies. Daarnaast heeft 4Advies zich beziggehouden met opstellen van een businessplan en een programma van eisen voor het Cultuurhuis.

Wij hebben moeten vaststellen dat de begroting van de totale stichtingskosten Cultuurhuis bij aanvang van het project op een aantal onderdelen te globaal en/of niet volledig is geweest. De stichtingskostenbegroting had het karakter van een raming. Dit was ook bekend bij de toen verantwoordelijke bestuurders. Het is voor de raad steeds duidelijk geweest dat de goedgekeurde plannen nadere uitwerking behoefden en dat daaruit ook een aanpassing in de raming zou kunnen voortvloeien. Maar vanwege de stringente budgeteisen lijkt hier geen vervolg aan te zijn gegeven. Tevens werd ervan uitgegaan dat een aantal aan het bouwproces gerelateerde kosten (onder andere die van projectmanagement, administratie en communicatie) binnen de gemeentelijke organisatie volledig budgetneutraal zou verlopen. Ook was de opvatting van het college en de stuurgroep dat de toekomstige exploitant van het Cultuurhuis een aantal kosten zou dragen, overigens zonder dat daar op dat moment concrete afspraken over werden gemaakt en/of reserveringen voor werden getroffen. Het is in de planfase van een groot bouwproject gebruikelijk om te rekenen met min of meer standaardkengetallen (investeringen per m²). De stichtingskostenbegroting dient daarna wel op basis van de nadere uitwerking van het plan (zowel vastgoedtechnisch als qua exploitatieopzet) steeds te worden geactualiseerd. In het geval van het Cultuurhuis heeft dit proces naar onze mening onvoldoende aandacht gekregen. Daarbij zullen de eerdergenoemde stringente budgeteisen zeker een rol hebben gespeeld. Tevens hebben wij het beeld dat bij het opstellen van de begroting de focus vooral heeft gelegen op de bouwkosten en minder op de bijkomende kosten (plan- en ontwikkelingskosten, advieskosten, aanloopkosten exploitatie, frictiekosten et cetera).

In een vrij vroeg stadium is met volledige instemming van college en raad de post 'onvoorzien' wegbezuinigd. Ook missen wij een zichtbaar verband tussen de stichtingskostenraming en de meerjarenexploitatie-raming (kapitaalslasten, afschrijvingskosten). Samenhangend met het voorafgaande kan de vraag worden gesteld in hoeverre de (voormalige) bestuurders in de planfase voldoende realiteitszin aan de dag hebben gelegd met betrekking tot de financiële haalbaarheid van het project. In ieder geval is deze situatie aanleiding geweest voor een forse financiële herijking van het plan bij de overdracht van het project naar de (nieuwe) gemeente Oldambt.

De toenmalige projectleider, onder wiens verantwoordelijkheid de stichtingskostenraming tot stand was gekomen, heeft naar onze waarneming geprobeerd de eerdergenoemde omissies in de begroting op te lossen door budgetten/bedragen over te hevelen dan wel door binnen de vastgestelde financiële kaders nieuwe deelposten te creëren, overigens zonder een adequate inhoudelijke onderbouwing. Dit heeft onder meer geleid tot een situatie dat de posten in de geactualiseerde/bijgestelde begroting niet meer aansloten bij de oorspronkelijke budgetten. Dit heeft niet bijgedragen aan transparantie in de projectverantwoording, nog losgezien van het feit dat achteraf gebleken is dat er per saldo sprake was van een ontoereikend budget om het gehele project te realiseren. ABCNOVA heeft vanuit haar verantwoordelijkheid als directievoerder de toenmalige projectleider meerdere malen om duidelijkheid verzocht wat betreft de samenstelling van het daadwerkelijk beschikbare budget voor de bouw, onder andere door middel van een brief d.d. 5 juni 2013.

8.3 Kostenontwikkeling

De kosten voor het realiseren van het Cultuurhuis hebben zich op hoofdlijnen als volgt ontwikkeld.

Het project is gestart met een budget van € 19.480.000,— (stand per 1 januari 2011).

Vanwege problemen met de fundering (de problematiek van de zogenaamde 'trekankers') is met instemming van het college aan de bouwkundig aannemer en nevenaannemers een bouwtijdverlenging verleend van 36 dagen. Daarnaast moest er een alternatief worden gevonden voor de geplande watervoorziening van de sprinkler, die planmatig was bedacht als een bron in de vorm van een waterkelder. Ook was er sprake van een aanzienlijk hogere heffing van de leges voor de bouw dan voorzien. Het oplossen van de genoemde problemen en de deels hiermee samenhangende vertragingsschade van de bouwende partijen heeft ertoe geleid dat het budget in april 2012 is verhoogd tot € 20.275.000,—. Deze aanpassing kon worden gerealiseerd binnen de lopende dekking dan wel vanuit de meeropbrengsten reserve Cultuurhuis als gevolg van het uitlopen van de planning bouw. De raad is hierover geïnformeerd.

Met name in de periode april 2012 – november 2013 zijn de eerdergenoemde omissies in de totale stichtingskostenbegroting zo veel mogelijk gerepareerd. Het gevolg hiervan was dat het budget in november 2013 nog een keer verhoogd is tot een bedrag van € 20.860.000,—. Ook dit paste binnen de lopende dekking (zie hiervoor). De raad werd hiervan op de hoogte gesteld.

Op 19 maart 2014 werd SBB failliet verklaard. Op basis van de stand van het werk en met de inzichten die er toen waren is door ABCNOVA een calculatie gemaakt van de extra kosten die nog door de opdrachtgever zouden moeten worden gemaakt om het Cultuurhuis af te bouwen. Deze kosten werden toen begroot op € 3 miljoen. Dit bedrag is als extra krediet door de raad vanuit de algemene reserves van de gemeente (€ 2.500.000,—) en uit de reservering op het project zelf (€ 500.000,—) beschikbaar gesteld (raadsbesluit d.d. 30 april 2014). Hiermee kwam het in totaal beschikbare budget stichtingskosten uit op € 23.860.000,—.

In de afbouwfase onder de nieuwe aannemer bleek het voornoemde budget niet toereikend. Deze ontwikkeling was grotendeels toe te schrijven aan de schade die aan de gevels was ontstaan in de periode tussen het faillissement van SBB en de feitelijke opstart van de werkzaamheden van de nieuwe aannemer, en waarvan de omvang pas in een later stadium manifest werd. Tevens bleken de kosten van de inkoop van de nog resterende bouwdelen hoger uit te vallen dan direct na het faillissement van SBB kon worden voorzien. Om die reden is in november 2014 het budget nog een keer verhoogd tot € 24.525.000,— binnen de lopende dekking (zie hiervoor). Ook hierover is de raad geïnformeerd.

Het eindsaldo van de realisatie Cultuurhuis zal naar verwachting € 24.800.000,— bedragen (stand 1 september 2015). Hierin zijn nog een aantal extra voorzieningen begrepen die geen deel uitmaakten van het bestek, maar die wel om wetgevingstechnische redenen, vanwege veiligheidsaspecten of met het oog op een meer efficiënte exploitatie, zijn gerealiseerd.

Ook deze uitgaven passen nog binnen de lopende dekking (zie hiervoor).

Uitgaande van het feit dat een bedrag van € 3 miljoen aan extra kosten direct toe te rekenen is aan het faillissement van SBB, zal er naar verwachting bij het afsluiten van het project feitelijk sprake zijn van een afwijking ten opzichte van het budget per 1 januari 2011 van + € 2.320.000,—. Dit bedrag bedraagt circa 12% van het oorspronkelijke budget (2011). Als we dit afzetten tegen referentieprojecten op het gebied van cultureel-maatschappelijk vastgoed, steekt de overschrijding in het geval van het Cultuurhuis hier niet ongunstig tegen af.

Het bedrag aan extra kosten dat direct kan worden toegerekend aan het faillissement van SBB, de eerdergenoemde € 3 miljoen, is als (voorlopige) claim op de boedel van SBB bij de curator ingediend. Op het moment van het beschikbaar komen van deze rapportage was het faillissementsdossier nog niet gesloten. Tegelijkertijd is de gemeente een onderzoek gestart naar de mogelijke aansprakelijkheid van de voormalige bestuurders van SBB voor het faillissement en de daaruit voortvloeiende schade voor de gemeente. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat er op dit moment onvoldoende grond is voor de conclusie dat de voormalige bestuurders in dezen onrechtmatig hebben gehandeld.

Voor de schade die na het faillissement van SBB aan de gevels is ontstaan heeft de gemeente een beroep gedaan op de CAR-verzekering. Bij het opstellen van deze rapportage is het nog niet duidelijk of dit beroep wordt gehonoreerd.

In de navolgende tabel geven wij nog een overzicht van de kostenontwikkeling en de opbrengsten die daar tegenover staan.

Tabel 1 Ontwikkeling budget stichtingskosten (in euro's)

	01/01/2011	april 2012	november 2013	30/04/2014	november 2014	eindsaldo
Budget	19.480.000	20.275.000	20.860.000	23.860.000	24.525.000	24.800.000

8.4 Budgetsturing en verantwoording

Er is bij aanvang van het project Cultuurhuis geen integrale projectadministratie ingericht. Hiervoor is geen directe verklaring te geven. Mogelijk houdt het een en ander verband met het ontbreken van een integrale projectaanpak en/of de omstandigheden waarbinnen het project binnen de voormalige gemeente Winschoten is opgestart. Ook de soliditeit van de stichtingskostenbegroting kan hieraan debet zijn geweest (zie hiervoor). Het administratieve systeem bestond (en bestaat nog steeds) uit een stichtingskostenbegroting, uitgesplitst in diverse posten, een overzicht van uitgaven per post, een overzicht van de (resterende) verplichtingen per post, een overzicht van overeengekomen meerwerk per post en het saldo per post, doorrekenend naar een totaalsaldo van het project. Daarbij is de primaire administratie voor het onderdeel bouw- en inrichtingskosten bij de directievoerder ABCNOVA belegd. ABCNOVA treedt in feite voor deze posten op als gedelegeerd budgethouder: zij houdt de stand van het budget bij, fiatteert declaraties en voorziet de opdrachtgever van betalingsadviezen. De administratieve informatie vanuit ABCNOVA wordt door de projectleiding verwerkt in een totaaloverzicht budgetverantwoording.

De afdeling Financiën heeft in dit proces een adviserende en marginaal toetsende rol gespeeld en was in die hoedanigheid vertegenwoordigd in de projectgroep Cultuurhuis. Over de stand van het budget is de stuurgroep eerst door de projectleider 'bouw' en later door de algemeen projectleider periodiek geïnformeerd.

Door het ontbreken van een goed fundament en een eenduidige aansturing is deze structuur niet voldoende effectief geweest om snel de juiste managementinformatie te kunnen opleveren en is er naar onze mening binnen het project ook onvoldoende 'externe controle' gebaseerd op voldoende 'functiescheiding' geweest. Het administratieve proces heeft daardoor ook relatief veel tijd gekost en was kwetsbaar.

Hoewel er in de financiële administratie tussentijds een aantal verbeteringen zijn doorgevoerd die hebben bijgedragen aan meer adequate managementinformatie, moeten we vaststellen dat de administratieve structuur en verantwoording onvoldoende was voor de schaal en complexiteit van het project. Dit heeft naar onze waarneming echter niet geleid tot extra kosten.

8.5 Bouwproces

Het Cultuurhuis is niet gerealiseerd binnen de oorspronkelijke planning en het oorspronkelijke budget. Dit gegeven is in belangrijke mate toe te schrijven aan de problemen die er zijn geweest met de eerste bouwkundige aannemer en aan het uiteindelijke faillissement van deze onderneming per 19 maart 2014. Daarnaast is er sprake geweest van een door de gemeente gesanctioneerde bouwtijdverlenging van 36 werkbare dagen vanwege problemen met de fundering bij start bouw.

Om de gemeente in de rol van opdrachtgever van de bouw te vrijwaren van schadeclaims is gelijk met de gunning van het werk aan SBB een coördinatieovereenkomst tussen de bouwkundig aannemer en de nevenaannemers afgesloten. Over deze overeenkomst is gedurende het bouwproces veel juridische discussie geweest. SBB is in ernstige mate tekortgeschoten in de uitvoering van de aan haar opgedragen coördinerende taken, conform de coördinatieovereenkomst. Een dergelijke overeenkomst is zeer gebruikelijk bij een bouwwerk van deze schaalgrootte en complexiteit. SBB gaf gedurende het bouwproces herhaaldelijk een andere uitleg aan de overeenkomst dan de opdrachtgever, adviseurs en de nevenaannemers.

Mede omdat er door de aannemer zelf is gesuggereerd dat het bestaan van de coördinatieovereenkomst heeft bijgedragen aan zijn faillissement, hebben wij de genoemde overeenkomst in het kader van deze evaluatie nog een keer tegen het licht gehouden. Onze conclusie is dat er op deze overeenkomst ook achteraf niets valt af te dingen, behoudens de constatering dat het wellicht beter was geweest om de taken die voortvloeiden uit de overeenkomst ook in de overeenkomst zelf op te nemen (in plaats van te verwijzen naar het bestek). Dit had mogelijk onnodige discussie kunnen voorkomen. Tevens heeft de opdrachtgever al eerder vastgesteld dat de vorm van de overeenkomst niet adequaat was voor het doel waarvoor deze was opgesteld, namelijk de opdrachtgever vrijwaren van enige vorm van aansprakelijkheid. Jurisprudentie heeft inmiddels uitgewezen dat dit bij de vorm waarin de coördinatieovereenkomst voor de bouw van het Cultuurhuis is opgesteld niet houdbaar is. Het is de stellige indruk van de directievoerder en de voormalige projectleider 'bouw' dat SBB zich pas na de ondertekening van de coördinatieovereenkomst heeft gerealiseerd welke kosten hieruit zouden voortvloeien, kosten die niet waren begroot in de aanneemsom. De 'bescherming' die de coördinatieovereenkomst de opdrachtgever bood viel na het faillissement van SBB vanzelfsprekend grotendeels weg, omdat de nevenaannemers in de praktijk hun eventuele schade niet konden verhalen op de failliete boedel van de bouwkundig aannemer.

Het mag duidelijk zijn dat het faillissement van SBB om meerdere redenen een zware wissel heeft getrokken op het bouwproces. De vraag die vanzelfsprekend moet worden gesteld is of het faillissement te voorkomen was geweest en/of de opdrachtgever eerder had kunnen of moeten ingrijpen. Er waren immers vanaf het begin van de bouw problemen met deze aannemer.

Onze conclusie is dat de gemeente in het geval van het faillissement van SBB niets te verwijten valt. De selectie- en gunningsprocedure is correct doorlopen en SBB voldeed aan alle criteria. SBB heeft voorafgaande aan de gunning kennis kunnen nemen van de inhoud van alle contractstukken, zo ook van de coördinatieovereenkomst. Anders gezegd: men wist wat men ging tekenen. Omdat de sfeer tijdens het bouwproces al snel verslechterde en dit onder meer werd toegeschreven aan het functioneren van de toenmalige directievoerder vanuit ABCNOVA, is deze in overleg met de opdrachtgever vervangen. Overigens heeft SBB toen haar toezegging om ook zijn projectleider te vervangen niet gestand gedaan. Eind 2013 kwamen er steeds meer signalen dat SBB financiële problemen had. Maar deze werden bij navraag in het bestuurlijk overleg met de gemeente bij herhaling door de aannemer ontkend. Toen SBB zelf aangaf wel degelijk financiële problemen te hebben, heeft het college nog een aantal extra financiële faciliteiten beschikbaar gesteld, onder andere het versneld betalen van facturen en het beschikbaar stellen van een voorschot van € 0,5 miljoen om een acuut liquiditeitsprobleem van de aannemer op te lossen. Ondanks het feit dat de gemeente op dat moment nog kon beschikken over een bankgarantie, moeten wij alleen al vanwege het feit dat de aannemer geen compleet inzicht gaf in haar werkelijke financiële positie ook achteraf vaststellen dat dit een onverstandige beslissing is geweest.

Ook de vraag of de gemeente eerder had moeten ingrijpen is opportuun. Het antwoord is dat de opdrachtgever al dan niet via haar directievoerder meerdere malen de aannemer heeft aangesproken op haar handelen, ook in juridische termen, in de zin van een ingebrekestelling. Hierbij dient te worden aangetekend dat de juridisch basis voor ingrijpen in het bouwproces door de opdrachtgever beperkt is en niet zonder risico's (denk aan schadeclaims). Wel moeten we vaststellen dat er tijdens de bouw een aantal omstandigheden zijn geweest die voldoende grond vormden voor het tijdelijk en/of gedeeltelijk stopzetten van de bouw, bijvoorbeeld waar het ging om het plaatsen van de HSB-gevelelementen. Dit had wellicht de omvang van de latere schade kunnen beperken. Dit laat onverlet dat alle betrokkenen het erover eens zijn dat het de aannemer uiteindelijk niet zou zijn gelukt het werk tot een goed einde te brengen,

Direct na het faillissement is de gemeente in samenspraak met de directievoerder een onderzoek gestart naar de mogelijkheden om het Cultuurhuis zo snel mogelijk af te bouwen en de schade die uit het faillissement van SBB voortvloeide voor de gemeente zo veel mogelijk te beperken. Dit heeft geleid tot een bestuurlijk besluit om op grond van het spoedeisende belang af te zien van een reguliere aanbestedingsprocedure en de onderhandeling te starten met een aannemer die geacht werd in staat te zijn het Cultuurhuis in relatief korte tijd af te bouwen en waarin ook de neven- en onderaannemers voldoende vertrouwen hadden. Hieruit volgde de overeenkomst met Aannemingsbedrijf Rottinghuis uit Groningen. Kern van deze overeenkomst was dat de aannemer voor de uitvoering van zijn coördinerende taken een vaste vergoeding zou ontvangen en dat de resterende bouwdelen door de directievoerder in afstemming met de aannemer voor de opdrachtgever op de markt zouden worden ingekocht. De overtuiging was toen, en is overigens nog steeds, dat deze benadering aanzienlijk goedkoper zou uitvallen dan dat de aannemer op basis van een reguliere aanbestedingsprocedure zou zijn aangetrokken. Of de bouwkosten sec dan hoger zouden zijn uitgevallen is moeilijk te zeggen, maar de vertraging die zou zijn ontstaan zou per sado zeker tot een hogere totale kostenpost hebben geleid dan nu het geval is. Onder grote tijdsdruk is na het faillissement door de directievoerder in afstemming met de opdrachtgever een calculatie gemaakt die inzicht zou moeten verschaffen in het benodigde extra budget voor de afbouw na aftrek van het nog beschikbare budget na het faillissement van SBB. Dit heeft, zoals eerder beschreven in deze rapportage, geleid tot de extra kredietaanvraag bij de raad van € 3 miljoen.

Omdat dit bedrag uiteindelijk niet toereikend is gebleken, moet de vraag worden gesteld of er indertijd niet een meer nauwkeurige calculatie had kunnen worden opgesteld. Onze waarneming is dat dit op dat moment niet mogelijk was. Deze bevinding wordt overigens door andere bij het bouwproces betrokken partijen onderschreven. Een belangrijke kanttekening hierbij is wel dat de opdrachtgever van mening is dat de directievoerder op dat moment wel een vollediger beeld had moeten hebben van de omvang van de schade die direct of indirect het gevolg was van het handelen en het faillissement van SBB. Dit gold bijvoorbeeld met name voor de schade aan de gevels. Dit had wellicht niet materieel tot een andere conclusie geleid, maar het had wel bijgedragen aan een beter en tijdiger beeld van de omvang van het probleem bij de opdrachtgever. Hiermee samenhangend stellen we vast dat we uitermate tevreden zijn met de wijze waarop ABC invulling heeft gegeven aan haar opdracht om de directievoering over de bouw van het Cultuurhuis te voeren, maar dat men in de (eigen) kwaliteitscontrole, ondanks het feit dat het bouwtoezicht eind 2013 op verzoek van de directievoerder zelf is opgeschaald, is tekortgeschoten. Deze waarneming wordt onderschreven door de bouwkundig aannemer die het Cultuurhuis heeft afgebouwd. Dit leidt ook tot de conclusie dat het achteraf gezien onverstandig is geweest om niet meer scheiding aan te brengen in de functie 'directievoering' en de functie 'kwaliteitscontrole'. Vanuit alle betrokkenen en niet in de laatste plaats vanuit de opdrachtgever is er veel waardering voor de wijze waarop de nieuwe bouwkundige aannemer het Cultuurhuis heeft afgebouwd, dit op basis van zijn deskundigheid, maar ook door zich constructief op te stellen naar de andere bij de bouw betrokken partijen en door een goede communicatie. Tijdens de bouw is vochtschade ontstaan, onder andere door problemen met de gevels (zie hiervoor), maar ook eerder al door lekkages vanwege het te laat sluiten van het dak en als gevolg van bluswater vanwege een brand. Een en ander is in de bouw zo goed mogelijk opgelost. In hoeverre de genoemde schade nog een risico vormt voor de toekomst (denk bijvoorbeeld aan de gevoeligheid van E-installaties voor vocht) is nu niet vast te stellen. Er zijn gedurende het bouwproces veel problemen geweest met de elektrotechnisch installateur, Croon. Projectleiding en de overige bij de bouw betrokken aannemers zijn van mening dat deze aannemer vanaf het begin van het bouwproces weinig flexibiliteit heeft getoond en zich in het proces uitermate formeel en juridisch heeft opgesteld. Ook de afhandeling van alle restpunten na de formele oplevering is een uiterst moeizaam proces gebleken. Overigens zijn op dit moment nog steeds niet alle restpunten afgehandeld. Mede met het oog op de belangen van de toekomstige gebruikers, die de start van hun activiteiten al een aantal malen hadden moeten uitstellen, en om politieke redenen is besloten om nog voor het kersreces 2014 het gebouw bouwkundig en installatietechnisch op te leveren. Dit is ook achteraf een te rechtvaardigen besluit, zeker omdat deze deadline de noodzakelijke druk op het bouwproces heeft gezet (de overeenkomst met de nieuwe bouwkundige aannemer kende ook geen harde juridische opleverdatum). Niettemin moeten we vaststellen dat het voornoemde besluit wel een forse lijst van restpunten opleverde, waarvan de afhandeling doorgaans moeizaam is verlopen (zie ook de eerder gemaakte opmerking over de handelwijze van Croon) en die (in eerste instantie) hebben geleid tot extra advies- en begeleidingskosten aan de kant van de opdrachtgever. De projectleiding probeert deze kosten nu zo veel mogelijk te verhalen op de aannemers. Ook moeten wij in het kader van deze evaluatie vaststellen dat de gemeente er indertijd onverstandig aan heeft gedaan om voor het project Cultuurhuis niet een eigen CAR-verzekering af te sluiten maar deze via de aannemer te laten lopen (wat overigens ook niet ongebruikelijk is, want vaak is een dergelijke verzekering al verdisconteerd in de aanneemsom). De gemeente heeft hiermee wel risico's gelopen. Immers, bij een eventueel faillissement van de aannemer vallen uitkeringen uit de CAR-verzekering toe aan de failliete boedel en niet aan de opdrachtgever. Om die reden is ook direct na het faillissement van SBB door de gemeente zelf een CAR-verzekering afgesloten.

Ten slotte willen wij hier nog iets opmerken over de gang van zaken rond de herontwikkeling van De Toekomst. De plannen om van De Toekomst een evenementenlocatie te maken hingen voor een belangrijk deel samen met de keuze om de evenementenhal uit het oorspronkelijke concept van het Cultuurhuis te halen (2010). Om de nieuwe bestemming van De Toekomst mogelijk te maken droeg de gemeente een bedrag van € 500.000,— bij aan de investeringssom die SBB nodig dacht te hebben om de genoemde herontwikkeling te realiseren. Als tegenprestatie zou de gemeente De Toekomst een aantal malen 'om niet' mogen gebruiken. Hoewel er een aantal juridische zekerheden in de overeenkomst met SBB zijn opgenomen, missen wij de inhoudelijke onderbouwing van het plan, nog losgezien van het feit dat het plan naar onze waarneming slechts voorzagt in een cascoverbouwing en voorbijging aan het feit dat de ontwikkeling van een evenementenlocatie ook om substantiële investeringen vraagt wat betreft infrastructurele en technische voorzieningen, waarvan in twijfel kon worden getrokken of deze ook werkelijk gerealiseerd zouden worden. In dat opzicht lijkt de bijdrage van de gemeente te veel een 'blanco cheque' te zijn geweest. De genoemde bijdrage van € 500.000,— is inmiddels als vordering op de boedel van SBB ingediend bij de curator.

8.6 Exploitatie- en organisatieopbouw

Al eerder in deze rapportage hebben wij vastgesteld dat de vastgoedontwikkeling en de organisatie- en exploitatieontwikkeling onvoldoende met elkaar in de pas hebben gelopen, maar dat hiervoor deels wel valide oorzaken zijn aan te wijzen.

Naar onze waarneming heeft de gemeente wel voldoende inspanningen gepleegd om de toekomstige dan wel beoogde gebruikers te betrekken bij het bouwproces en bij de opbouw van de organisatie en exploitatie, onder andere via een zogenoemd 'Gebruikersoverleg' en door middel van advisering door de gemeentelijke P&O-adviseur en adviseur Financiën. Daarbij dient ook te worden aangetekend dat er, onder andere om budgettaire redenen, uitdrukkelijk voor is gekozen om de opbouw en invulling van de nieuwe organisatie van het Cultuurhuis pas aan het einde van het ontwerp- en bouwproces te laten plaatsvinden.

Hoofdstuk 9

Communicatie en burgerparticipatie

Behalve in de formele politieke besluitvormingsmomenten die de planvoorbereiding en realisatie van het Cultuurhuis hebben gekend, is de raad door het college periodiek geïnformeerd over de voortgang van het proces. Dit gebeurde in de bouwfase onder meer door middel van een raadsinformatiebrief. Daarnaast zijn er een aantal bijeenkomsten georganiseerd om de leden van de raad bij te praten over de meest recente ontwikkelingen rond het Cultuurhuis. Ten slotte werden er enkele werkbezoeken georganiseerd aan de bouwplaats. Ons beeld is dat de informatieverstrekking naar de raad adequaat is geweest. De inwoners van de gemeente Oldambt zijn over de voortgang van het project geïnformeerd, onder meer door de publicaties in het gemeenteblad. Overigens bleek de raadpleging van de burgerij wat betreft het ontwerp van het gebouw niet succesvol. Ook was er informatie over het Cultuurhuis te vinden op de site van de gemeente. Op de Dag Van De Bouw werd de bouwplaats opengesteld voor publiek. Vooruitlopend op de opening van het Cultuurhuis is er een Open Dag georganiseerd.

De burgers zijn op twee momenten actief betrokken geweest bij de besluitvorming rond het Cultuurhuis. Dat betrof het ontwerp en de naamgeving van het gebouw. Overigens bleek de raadpleging van de burgerij wat betreft het ontwerp van het gebouw niet erg succesvol. Omdat de opkomst onder de vereiste 20% bleef, konden de resultaten niet worden meegewogen in de formele besluitvorming hierover. Uiteindelijk koos de raad voor het ontwerp van Atelier Pro.

De wijze waarop de projectorganisatie Cultuurhuis gedurende het proces vorm heeft gekregen en is ingericht heeft naar onze mening onvoldoende bijgedragen aan het creëren van betrokkenheid van de (eigen) gemeentelijke organisatie bij het project (zie ook hoofdstuk 6). Pas later in het proces is ook de informatieoverdracht naar de eigen collega's op gang gekomen.

Hoofdstuk 10

Exploitatie

10.1 Algemeen

In theorie dient een uitgewerkt businessplan de basis te zijn voor culturele vastgoed-ontwikkeling. In de praktijk loopt de vastgoedontwikkeling bijna altijd vooruit op de exploitatie- en organisatieontwikkeling. Deze situatie is ook zeker van toepassing geweest op het Cultuurhuis, deels terug te voeren op het feit dat er ten tijde van de planvorming en het ontwerpproces geen theaterorganisatie in de rol van toekomstige hoofdgebruiker actief was. Onderdeel van de definitieve besluitvorming inzake de realisatie van het Cultuurhuis is het rapport 'Cultuurhuis Oldambt: Als het er niet is, dan maken wij het', Boer & Croon (februari 2011), aangevuld met het 'Exploitatiemodel Cultuurhuis Oldambt' (mei 2011) en 'Addendum Businessplan Cultuurhuis Oldambt' (van onbekende datum). Hoewel er door de auteurs van de stukken zelf wordt gesproken over een 'businessplan', is de genoemde rapportage vooral een toets van eerdere gedane aannames met betrekking tot de exploitatie, een rekenmodel voor de toekomstige exploitatie en een risicoanalyse. Het is dus uitdrukkelijk geen uitgewerkt visiedocument. De exercitie van Boer & Croon was er vooral op gericht om op hoofdlijnen vast te stellen of exploitatie mogelijk was binnen de gemeentelijke financiële kaders. Het opstellen van exploitatieramingen in de aanloop naar culturele vastgoedontwikkeling is een enigszins hachelijke onderneming, omdat er sprake is van een dynamische markt in relatie tot een doorgaans lange doorlooptijd van dergelijke projecten. Op het moment dat de exploitatie daadwerkelijk start zijn oorspronkelijke aannames met betrekking tot de markt, het programma-aanbod en technische ontwikkelingen vaak verouderd. Zeker in de periode waarin de besluitvorming over en het ontwerpen en het realiseren van het Cultuurhuis hebben plaatsgevonden is er in de theater-, bibliotheek- en kunsteducatiesector veel veranderd. Denk hierbij aan teruglopende bezoekaantallen voor theatervoorstellingen, de veranderende rol van bibliotheken, de privatiseringsslag binnen de muziekscholen en de centra voor de kunsten en het ontstaan van andere opvattingen over de rol van de overheid als subsidiënt.

Mede vanwege de hiervoor genoemde marktontwikkelingen is door de algemeen projectleider in de loop van 2013 een actualisatie uitgevoerd op de exploitatieraming van Boer & Croon. Dit heeft geleid tot een bijstelling naar beneden, met name van aantallen activiteiten, bezoekaantallen en de opbrengsten uit verhuur. Dit financiële kader is aan de Stichting Cultuurhuis De Klinker meegegeven voor het verder uitwerken van haar plannen, waarbij het de stichting vanzelfsprekend vrijstond om binnen die kaders invulling te geven aan de begroting. Vanaf 2014 is er sprake van een subsidierelatie tussen de gemeente Oldambt en de stichting.

10.2 Risico's exploitatie

Omdat de (toekomstige) exploitatie van het Cultuurhuis niet het primaire onderwerp is van deze evaluatie, volstaan we hier met een beknopte opsomming van factoren die vanuit de vastgoedontwikkeling naar onze mening nog van invloed kunnen zijn op het verloop van de exploitatie van het Cultuurhuis.

- Omdat de exploitatie- en organisatieontwikkeling feitelijk pas in de bouwfase van het Cultuurhuis is gestart, sluiten niet alle keuzes in het ontwerp aan bij de wensen en/of eisen van de gebruikers. Lopende het bouwtraject zijn er nieuwe inzichten ontstaan, wat onvermijdelijk is in de lange doorlooptijd van een dergelijk proces.

Het gaat dan onder meer om het vergroten van de zichtbaarheid van de entree, alsmede de klimaatbeheersing ter plekke van de entree, de positionering van de horecaruimten, de interne communicatiesystemen vanwege een veranderde functie en invulling van de centrale balie, en het vervangen van de huidige brandmelders in de grote theaterzaal door een meer intelligente techniek (in verband met het gebruik van theaterrook). Van de genoemde zaken kunnen het ontbreken van een goede klimaatbeheersing in de entree-ruimte en het ontbreken van 'slimme brandmelders' in de grote zaal nog wel als omissies in het bestek worden aangemerkt en/of achteraf als onwenselijke bezuinigingsmaatregelen worden gezien. Wij onderzoeken thans of het mogelijk is om deze zaken nog binnen het resterende budget op te lossen.

- Vraagtekens kunnen worden gezet bij de bedrijfseconomische haalbaarheid van een zelfstandige horecavoorziening binnen het Cultuurhuis (Koperen Kees). De huidige voorziening is in ieder geval sterk ontwerpgestuurd en niet tot stand gekomen vanuit een degelijke businesscase.
- Vraagtekens kunnen ook worden gezet bij het ruimtebeslag van de bibliotheekfunctie en die van de lokale oproep binnen het Cultuurhuis met het oog op toekomstige marktontwikkelingen (veranderende functie van de bibliotheek, onzekere toekomst lokale omroepen).
- Het ambitieniveau van het Cultuurhuis staat op gespannen voet met de huidige marktontwikkelingen (theaterdichtheid in de regio, toenemende concurrentie van vergelijkbare initiatieven, veranderingen in vraag en aanbod, teruglopende rijkssubsidies voor theatergezelschappen et cetera). Dit vraagt om visie, innovatief vermogen en een excellente financiële sturing binnen de exploitatie van het Cultuurhuis.
- Binnen het Cultuurhuis zijn functies geclusterd die alle een subsidierelatie onderhouden met de gemeente Oldambt. Beleidswijzigingen met betrekking tot één van de verbonden partijen hebben altijd effect op het geheel van de exploitatie van het Cultuurhuis. Deze balans verdient te allen tijde aandacht. In dit verband is het ook van belang dat de verbonden partijen binnen het Cultuurhuis hun samenwerkingsafspraken duidelijk formuleren en vastleggen.
- Om de continuïteit van het theateraanbod tot aan de opening van het Cultuurhuis te waarborgen is (theater) De Tramwerkplaats gerealiseerd. In de praktijk zijn de doelstellingen van De Tramwerkplaats echter diffuus gebleken: van een strikt tijdelijke theatervoorziening tot de beoogde tweede theatervoorziening in Winschoten, als 'broedplaats/kweekvijver' naast het nieuwe theater De Klinker. In ieder geval stellen wij in het kader van deze evaluatie vast dat er binnen het verzorgingsgebied geen ruimte is voor twee voorzieningen die zich bezighouden met podiumkunstvoorstellingen en dat het evenmin wenselijk is om op twee nabijgelegen locaties faciliteiten voor zogenoemde 'culturele verhuur' aan te bieden; daarvoor is de markt veel te krap.
- Met het Cultuurhuis werd ook beoogd een integratie tot stand te brengen van de theaterexploitatie en de muziekschool, teneinde te komen tot een beter op de vraag toegesneden activiteiten aanbod, het tot stand brengen van een inhoudelijke synergie tussen professionele podiumkunstvoorstellingen, amateurkunstbeoefening en kunstonderwijs, en het realiseren van bedrijfseconomische voordelen. Dat laatste is eertijds ook als exploitatievoordeel bij de besluitvorming over het Cultuurhuis meegenomen. Wij stellen vast dat de beoogde integratie vooralsnog niet tot stand is gekomen. Het ontbinden van de gemeenschappelijke regeling Muziekschool Oost-Groningen zou dit proces zeker kunnen versnellen en is op termijn ook een absolute randvoorwaarde. Dit laat onverlet dat de stichting en de muziekschool nu al stappen zouden moeten nemen om een dergelijke integratie met inachtneming van de huidige juridische structuur al zo veel mogelijk tot stand te brengen.

Hoofdstuk 11

Aanbevelingen

De evaluatie van het project Cultuurhuis leidt tot de volgende aanbevelingen.

A. Belang integrale projectaanpak

Dit is wellicht een open deur, want projectmatig werken is inmiddels een belangrijk speerpunt in de gemeentelijke organisatie van Oldambt. Anders gezegd: het is nu eigenlijk ondenkbaar dat een project van een omvang als het Cultuurhuis niet als integraal project zou worden opgepakt. De casus Cultuurhuis toont in ieder geval het belang aan van:

- een goede afstemming tussen enerzijds exploitatie- en organisatieontwikkeling en anderzijds vastgoedontwikkeling;
- de beschikbaarheid van een strategisch inkoopplan en een duidelijke regierol bij een partij die volledige kennis heeft van het gemeentelijke inkoopbeleid;
- het goed beschrijven en vaststellen van functies, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de projectorganisatie;
- het inbouwen van voldoende kritisch vermogen om de planontwikkeling periodiek te toetsen op realiteit en haalbaarheid;
- een degelijke financiële structuur met een goede functiescheiding tussen de uitvoering van de administratieve taken en de controle daarop;
- een degelijke kwaliteitscontrole op het bouwproces met een adequate functiescheiding tussen directievoering en toezicht;
- een goede afstemming tussen het ontwerpproces en het toekomstige beheer en onderhoud;
- het tijdig creëren van voldoende draagvlak en betrokkenheid bij de eigen gemeentelijke organisatie.

B. Samenhangend met A: het belang van een integrale stichtingskostenbegroting

Het is evident dat een goede integrale stichtingskostenbegroting en een gedegen risicoanalyse aan de basis dienen te liggen van besluitvorming en uitvoering. Een dergelijke stichtingskostenbegroting beweegt zich in het proces van globaal naar fijnmazig. Om die reden dient er te allen tijde een post 'onvoorzien' te worden opgenomen, waarvan de omvang per fase in het proces moet worden vastgesteld/ bijgesteld. Tevens dient de stichtingskostenbegroting aan te sluiten bij de meerjarige exploitatieraming (beheer- en onderhoudslasten, kapitaallasten) en v.v. Hiermee hangt ook samen de noodzaak van de aanwezigheid van een goede projectadministratie, op basis waarvan op elk moment de juiste managementinformatie kan worden verkregen en risico's zo veel mogelijk kunnen worden beheerst.

C. Degelijke businesscase als vertrekpunt voor vastgoedontwikkeling

De ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed begint met een heldere visie op de inhoud, de organisatie en de exploitatie binnen het vastgoed. Die visie zal vooral moeten komen van de beoogde exploitant(en) en minder van de opdrachtgever (zijnde doorgaans niet de exploitant) van de vastgoedontwikkeling of van externen. Het is dus van belang dat de beoogde exploitant(en) zo vroeg mogelijk worden aangesloten op de planontwikkeling en dat in die betrokkenheid voldoende continuïteit wordt gegarandeerd. In de loop van het proces dienen exploitatie- en organisatieontwikkeling en vastgoedontwikkeling steeds als communicerende vaten te fungeren.

- D. Kritische beschouwing van 'laagsteprijs criterium' binnen de aanbesteding noodzakelijk
Vanuit inkoopperspectief is het gunnen op laagste prijs onwenselijk. De opdrachtgever gaat bij gunning op laagste prijs voorschrijven wat, maar vooral ook hoe marktpartijen de opdracht moeten uitvoeren. Daarmee gaat de opdrachtgever op de stoel van de opdrachtnemer zitten. Hiermee wordt bereikt dat er geen ruimte wordt geboden aan marktpartijen om zich ten opzichte van elkaar te kunnen onderscheiden op het gebied van kwaliteit. Met laagste prijs worden minimumnormen door de opdrachtgever (en diens externe adviseurs) voorgeschreven. De verwachting van de opdrachtgevers is dan dat inschrijvers boven de minimumnormen zullen inschrijven, maar het tegendeel is in de meeste gevallen de realiteit. Inschrijvers zullen ten koste van de kwaliteit op elke eurocent besparen om maar een laagste prijs te kunnen indienen, om de opdracht te winnen. Het risico voor de opdrachtgever op het inboeten op kwaliteit en meerwerk in de uitvoeringsfase wordt hiermee vergroot.
- E. Kritische beschouwing van referentieprojecten binnen de aanbesteding noodzakelijk
Een complexe vastgoedontwikkeling voor specifieke functies, zoals in het geval van het Cultuurhuis, vraagt om een degelijke analyse van de eisen die aan de bouwende partijen worden gesteld en van de ervaring die zij op dat gebied hebben.

Bijlage 1

Lijst met geïnterviewde en/of geraadpleegde personen

- Jan Polkerman, Jan Smid, R&B
- Richard de Groot, Naomi van 't Hof, Inge Damen, Inkoop
- Henk Meijer
- Richard Hopman
- Frans Nuninga
- Otto Albeda
- Alberdina Pals
- Eelko Bemener, Lisette Plouvier, Atelier Pro
- Eric Zweers, Jan Roel Timmer, ABCNOVA
- Heerke van Dam, Sander de Brabander, Rottinghuis
- Henk Meijering, De Groot Installatietechniek
- Klaas van Leeuwen

Bijlage 2

Presentaties gemeenteraad

1. Op 4 juli 2011 over visie op realisatie multifunctioneel gebouw en de alternatieven
2. Op 18 april 2012 over stand van zaken realisatie Cultuurhuis
3. Op 26 september 2012 over stand van zaken realisatie Cultuurhuis
4. Op 14 november 2013 over stand van zaken realisatie Cultuurhuis
5. Op 30 april 2014 over voortgang na faillissement bouwkundig aannemer
6. Op 4 november 2014 over voortgang realisatie cultuurhuis

Bijlage 3

Raadsinformatiebrieven

Op de volgende data is de raad geïnformeerd:

1. 14-04-2012 inzake stand van zaken Cultuurhuis i.r.t. de bezuinigingen
2. 26-09-2012 inzake oprichting Stichting Cultuurhuis
3. 19-03-2014 inzake faillissement Simon Benus Bouw BV
4. 13-05-2014 inzake voortgangsrapportage
5. 03-06-2014 inzake voortgangsrapportage
6. 09-07-2014 inzake voortgangsrapportage
7. 03-09-2014 inzake voortgangsrapportage
8. 07-10-2014 inzake voortgangsrapportage
9. 27-11-2014 inzake voortgangsrapportage
10. 05-02-2015 inzake voortgangsrapportage
11. 06-06-2015 inzake voortgangsrapportage