

Aan:
Gemeenteraad Leiderdorp,
College van burgemeester en wethouders

Betreft:
Aanbieding rapport Rekenkameronderzoek Sterrentuin

Leiderdorp, 23 februari 2015

Geachte leden van de raad, geachte leden van het College,

Hierbij bieden wij u het rapport *De Sterrentuin - De bouw van een sociaal cultureel centrum: van euforie tot teleurstelling* aan. Het onderzoek is in de loop van 2014 uitgevoerd door Necker van Naem. De hoofdconclusie van het onderzoek luidt als volgt:

Planvorming en besluitvorming over de Sterrentuin hebben het karakter van een enthousiast 'wensdenken', waarbij haalbaarheid en risico's onvoldoende aandacht krijgen. In combinatie met het ontbreken van een functionerende projectstructuur en van adequate bestuurlijke regie op verschillende onderdelen resulteert dit in een Sociaal Cultureel Centrum dat niet aan de verwachtingen voldoet en door betrokken partijen als teleurstellend wordt ervaren.

De hoofdconclusie valt in elf deelconclusies uiteen en leidt tot zeven aanbevelingen. De belangrijkste daarvan zijn te zorgen voor een duidelijke projectstructuur, expliciete risicoanalyse en beheer, en een proactieve instelling van de raad waar het gaat om het bepalen van haar informatiebehoefte bij grote projecten zoals De Sterrentuin.

Graag willen wij u vragen voor de publicatie en openbaarmaking van de inhoud van dit rapport het volgende embargo aan te houden:

EMBARGO

EINDIGT OP 27 FEBRUARI 2015, 9.00 UUR

Met de periode van het embargo willen wij voorkomen dat u vragen over de inhoud van het rapport krijgt terwijl u zich nog niet op een reactie heeft kunnen voorbereiden.

Na afloop van het embargo kunnen de stukken in het RIS bij de raadsstukken worden gezet.

De presentatie van de uitkomsten van het onderzoek vindt plaats op maandag 9 maart 2015 vanaf 21.15 uur.

Ten slotte willen wij de medewerkers binnen de gemeente Leiderdorp van harte bedanken die zich hebben ingezet voor de tot stand koming van dit rapport.

Hoogachtend,
namens de Rekenkamer Leiderdorp,



Irene Gerrits

De Sterrentuin

De bouw van een sociaal cultureel centrum:
van euforie tot teleurstelling

Rekenkamer Leiderdorp

Rekenkamer Leiderdorp

Mevr. Joherlia van Veldhuizen
Secretaris rekenkamer

Postbus 35
2350 AA Leiderdorp

T. 06 – 441 389 15
E. Rekenkamer@Leiderdorp.nl



Necker van Naem b.v.

Postadres
Postbus 85203
3508 AE Utrecht

T. 030-233 44 29
F. 030-262 34 38

Onderzoekers:

drs. C. (Coen) Cransveld MBA
J. (Jan) Karens MSc
drs. J.H.W. (Hans) Oostendorp

Contactpersoon:

Jan Karens
T. 06 - 497 858 21
E. jan.karens@necker.nl

Kenmerk:

RO 14199

Datum:

17-02-2015

Inhoudsopgave

1 Conclusies en aanbevelingen	1
1.1 / Hoofdboodschap	1
1.2 / Conclusies	1
1.3 / Aanbevelingen	5
2 Onderzoeksverantwoording	8
2.1 / Aanleiding	8
2.2 / Doelstelling en vraagstelling	8
2.3 / Onderzoeksverantwoording	9
3 Analyse	11
3.1 / Informatievoorziening	11
3.2 / Risicobeheer, regie en projectmanagement	14
4 Feitenreconstructie	23
4.1 / Inleiding	23
4.2 / Feitenreconstructie van 2001 tot en met 2004	24
4.3 / Feitenreconstructie vanaf 2005 tot de opening in 2008	32
4.4 / Feitenreconstructie vanaf de opening	39
5 Bijlage	43
5.1 / Bronnen	43

1 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de centrale boodschap, de conclusies en aanbevelingen. Deze zijn opgesteld aan de hand van de analyse die in hoofdstuk 3 is weergegeven en de feitenreconstructie in hoofdstuk 4.

1.1 / Hoofdboodschap

Planvorming en besluitvorming over de Sterrentuin hebben het karakter van een enthousiast ‘wensdenken’, waarbij haalbaarheid en risico’s onvoldoende aandacht krijgen. In combinatie met het ontbreken van een functionerende projectstructuur en van adequate bestuurlijke regie op verschillende onderdelen resulteert dit in een Sociaal Cultureel Centrum dat niet aan de verwachtingen voldoet en door betrokken partijen als teleurstellend wordt ervaren.

1.2 / Conclusies

Rommelige besluitvorming

De aanloop naar de besluitvorming over Sociaal Cultureel Centrum (SCC) De Sterrentuin in 2004 wordt als ‘rommelig’ getypeerd: er zijn discussies in verschillende commissies en veel documenten met beperkte onderlinge samenhang. De raad vindt de informatievoorziening en de raadsvoorstellen op dat moment ‘rafelig’ en uit de beraadslaging blijkt dat dit bij de raad tot irritaties leidt. Het college belooft verbetering. In 2005 wordt er een nieuw voorstel voorgelegd. Het gaat om het Programma van Eisen en het Plan van Aanpak op basis waarvan tot de bouw van het SCC wordt besloten.

Enthousiasme over de plannen

Uiteindelijk is er binnen de breedte van de gemeentelijke organisatie groot enthousiasme en een breed gedragen ‘positief gevoel’ over het project. De artist’s impressions spreken bij alle betrokkenen tot de verbeelding en het atrium roept bij de raad veel enthousiasme op. Er zal een gebouw met ‘reuring’ ontstaan waar verschillende culturele instellingen met elkaar kunnen samenwerken. Een breed draagvlak bij de raad blijkt uit het feit dat slechts één fractie niet instemt met het besluit tot realisatie.

Centrumplan is drijvende kracht

Voor het college is een belangrijke drijfveer voor realisatie dat het plan goed past binnen de ambities van het Centrumplan Leiderdorp. Het SCC wordt gezien als een puzzelstukje in het Centrumplan. Het gebouw kan een belangrijke versterking van het centrum betekenen. Er is veel aan gelegen dat het gebouw ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De aannames in het Plan van Aanpak en het Programma van Eisen worden bij gewijzigde inzichten of omstandigheden echter niet bijgesteld: nergens is een vertaling gemaakt naar de betekenis van deze veranderingen voor exploitatie en beheer. De gehanteerde aannames zijn gericht op een wensbeeld, maar gaandeweg niet afgestemd op de werkelijke situatie. Ook zijn voorafgaand aan de bouw afspraken met gebruikers over beheer en exploitatie onvoldoende uitgekristalliseerd. De risico’s daarvan worden niet onderkend en belegd.

Samenwerking van de instellingen ontbreekt

Gemeenschappelijke huisvesting, met onder meer een tot de verbeelding sprekend atrium, dat de samenwerking tussen de instellingen zal bevorderen, vormt in de besluitvorming een belangrijke, zo niet doorslaggevende factor. Op het moment van het besluit is er echter geen enkele aanleiding om aan te nemen dat de instellingen ook daadwerkelijk gaan samenwerken. Het college wil het SCC graag realiseren omdat er toezeggingen zijn gedaan aan culturele instellingen waarvan men vindt dat ze nagekomen moeten worden. De gebruikerswensen lopen echter uiteen en sommige instellingen moeten tegen hun zin verhuizen. Bovendien blijkt uit de stukken niet hoe het college de samenwerking tussen de culturele instellingen bevordert of wil bevorderen.

Geen functionerende projectstructuur

Bij de realisatie van het SCC is er geen sprake van een adequate projectstructuur: er zijn geen kaders voor projectmatig werken zoals een duidelijke projectopdracht, een evenwichtig samengesteld projectteam, structureel projectoverleg en verantwoordingsrichtlijnen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer met bijbehorende projectrapportages. Als de ambtelijke organisatie geen kaders heeft voor projectmatig werken kan zij daar ook niet door zichzelf of door anderen op worden beoordeeld. Het ontbreken van kaders voor projectmatig werken is opmerkelijk gelet op de omvang van het project.

Door het ontbreken van dergelijke kaders ontstaat er in de praktijk een werkwijze waarin goede wil wordt getoond door de personen die erbij betrokken zijn, maar waarin voor een project als De Sterrentuin essentiële onderdelen niet functioneren. In de praktijk is binnen de ambtelijke organisatie geen sprake van 'checks en balances'. Er wordt geen structurele verantwoording afgelegd, niet tussen projectmedewerkers en evenmin in de richting van lijnorganisatie of bestuur. De externe projectleider voor de realisatie van het gebouw De Sterrentuin overlegt vaak één op één met de wethouder, waarbij afspraken worden gemaakt die niet worden vastgelegd of teruggekoppeld aan andere projectmedewerkers. Ook is er in dit project geen sprake van een duidelijk opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Daarbij is de ambtelijke organisatie onvoldoende kritisch. Aanvankelijk wordt op basis van aannames toegerekend naar een gewenst resultaat. Dan vinden er belangrijke functionele wijzigingen plaats. Zo worden functies verwijderd die een belangrijke drager zijn voor de oorspronkelijke exploitatieopzet van het SCC. Van dergelijke wijzigingen is er geen terugkoppeling naar de oorspronkelijke 'case'.

Een deugdelijk projectdossier voor De Sterrentuin ontbreekt. Verschillende zaken zijn niet traceerbaar of met zeer veel moeite boven tafel gekomen. Dit geldt ook voor het raadsarchief. De besluitvorming in dit project is moeilijk te traceren. Dit is niet alleen problematisch voor een reconstructie achteraf, maar nog veel belangrijker voor effectieve en efficiënte bewaking en sturing van een project gaande de rit. Goede processturing impliceert helder vastgelegde doelstellingen en afspraken waarop kan worden teruggegrepen. De staat van het projectdossier is illustratief voor de staat van het project. In een ambtelijke evaluatie van het project (zie verder paragraaf 4.4) zijn verschillende van de bovenstaande punten door de ambtelijke organisatie benoemd als leer- en ontwikkelpunten.

Bestuurlijke regie niet adequaat

De bestuurlijke regie op het project is op verschillende onderdelen niet aanwezig. Zo versmalt de bestuurlijke aandacht gaandeweg tot de realisatie van een fysiek gebouw waarbij de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen uit het oog worden verloren. Er is nauwelijks sprake van sturing op het tot stand brengen van samenwerking tussen de gebruikers en van een adequaat beheer van het gebouw. Dit wordt bij de gebruikers zelf neergelegd, maar als die op deze twee punten nauwelijks zichtbaar progressie boeken, wordt er bestuurlijk geen inzet op gepleegd. Complicerende factor daarbij is dat er in de loop der jaren maar liefst vijf portefeuillehouders verantwoordelijk zijn voor het project, met ieder een eigen ambitie en stijl.

Risico's onderbelicht

Op alle niveaus (college, ambtelijke organisatie, raad) wordt onvoldoende aandacht besteed aan risico's. Er is geen sprake van bewustwording en afweging van risico's en het treffen van passende beheersmaatregelen. De belangrijkste projectrisico's zijn nauwelijks onderkend en benoemd:

- / Zicht op de werkelijke kosten van beheer en exploitatie
- / Afspraken over beheer en exploitatie van het gebouw
- / Risico's rondom eigenaarschap van het pand
- / Overeenkomsten met de gebruikers

Het ontbreken van een reëel zicht op de werkelijke kosten van beheer en exploitatie bij de besluitvorming over het gebouw is een groot financieel risico. In de exploitatieopzet wordt op basis van aannames gerekend naar een gewenst resultaat. Daarbij wordt de gebruikers toegezegd dat zij niet meer huurlasten hoeven te betalen. Daardoor moet de gemeente per saldo fors meer huisvestingssubsidie aan de instellingen gaan betalen, een kostenstijging, die vooraf niet was voorzien.

Ook zijn er rondom beheer en exploitatie van het gebouw open einden bij besluitvorming en aanbesteding. Het beeld bij het college is dat beheer en exploitatie gaandeweg zullen uitkristalliseren, terwijl de gemeente wel eigenaar van het pand zou worden. Dit heeft het college niet als risico onderkend. Ook de raad is op dit punt onvoldoende kritisch geweest. Het heeft veel tijd en energie gekost om met de gebruikers over het beheer tot sluitende afspraken te komen, omdat de wederzijdse beelden over wie daarvoor de verantwoordelijkheid heeft (zeer) uiteen lopen. De gebruikers zijn van mening dat de gemeente ervoor kiest een nieuw SCC te bouwen, en dat daarmee de verantwoordelijkheid voor exploitatie en beheer van het gebouw ook bij de gemeente ligt.

Bij de keuze voor het eigenaarschap van het pand heeft geen afweging plaatsgevonden van verschillende opties en bijbehorende risico's. Er is gekozen voor eigenaarschap van het pand om meer grip te houden op de inhoud. Er is toegeschreven naar de koopoptie. Andere mogelijke constructies zijn niet echt afgewogen.

Risicovol is ook dat er pas in de loop van 2008 formele overeenkomsten worden gesloten met de gebruikers, terwijl het slagen van het project mede van hen afhankelijk is. Partners van de gemeente mogen een professionele manier van werken verwachten. Daarbij horen formele overeenkomsten waarin afspraken en verwachtingen vooraf 'zwart op wit' staan.

Informatievoorziening beperkt en soms onvolledig

De informatievoorziening is om twee redenen beperkt en onvolledig. Ten eerste is de informatie rondom de besluitvorming in 2005 met diverse risicovolle open einden omgeven. Daarmee is de informatie om het besluit te kunnen nemen in feite onvolledig. Ten tweede wordt de raad over een aantal cruciale onderdelen beperkt of niet geïnformeerd.

Na besluitvorming door de raad in 2005 over de bouw van het SCC wordt de raad slechts in beperkte mate geïnformeerd. Ambtelijke organisatie en college beargumenteren dat de ontwikkeling van het SCC binnen het door de raad gestelde bouwbudget blijft, waardoor er geen aanleiding is om de raad opnieuw te betrekken. Er wordt geen periodieke voortgangsrapportage verstrekt. Over het verloop van de bouw en de problemen rondom het maken van afspraken over beheer van het gebouw en de inhoudelijke samenwerking tussen instellingen wordt de raad pas in 2009 geïnformeerd, terwijl die knelpunten er al enkele jaren zijn. Over het aanbestedingsvoordeel wordt de raad ook niet geïnformeerd. Als dit aanbestedingsvoordeel grotendeels wordt ingezet om diverse functionele wijzigingen te financieren zou de raad daar op zijn minst

van in kennis gesteld moeten worden. Over de vertraging in de bouw is de raad in de jaarstukken wel geïnformeerd. Maar ook daar is alleen op hoofdlijnen over de financiële voortgang verantwoording afgelegd.

Aanbestedingsvoordeel grotendeels 'opgegeten' door functionele wijzigingen

'Het gebouw dat is gerealiseerd is niet ontworpen en wat ontworpen is, is niet gerealiseerd'. Deze uitspraak van een van de gebruikers is typerend voor het bouwproces en het uiteindelijke resultaat. De verschillende wijzigingen aan de binnenzijde van het gebouw, door het toevoegen of aanpassen van functies, worden pragmatisch uitgevoerd en onvoldoende gerelateerd aan het gebouw en zijn functionaliteit als geheel. Daardoor verslechtert de functionaliteit van het gebouw en ontstaan er na de opening veel (kleine) knelpunten in het pand. Er is veel geld nodig om deze problemen aan te pakken. Voorbeelden daarvan zijn het verplaatsen van deuren en het aanleggen van verwarming in het atrium. Over de functionaliteit van het atrium wordt vooraf onvoldoende nagedacht. Dit blijkt onder meer uit de discussie die bij de oplevering ontstaat over de veiligheidsvoorschriften. Deze zijn zeer beperkend voor het gebruik van het atrium als ruimte waar de culturele instellingen voor de benodigde reuring moeten kunnen zorgen. De functionele verslechtingen beperken de flexibele inzet van het gebouw, en dat was nu juist een van de belangrijke oogmerken van een cultureel centrum met diverse gebruikers.

De na de ontwerpfase doorgevoerde wijzigingen en de oplossingen voor de knelpunten worden gefinancierd uit het behaalde aanbestedingsvoordeel. Waarschijnlijk is het gerealiseerde gebouw duurder dan nodig door de vele functionele wijzigingen die ondoordacht en niet in samenhang zijn doorgevoerd. Feitelijk is er door het toevoegen en wijzigen van functies sprake van scopewijzigingen. Het is daarom opmerkelijk dat dit zonder transparante (ambtelijke en bestuurlijke) afweging en informering van de raad gebeurt.

Financiële onderbouwing toegeschreven naar gewenst resultaat

Als de raad in 2005 een besluit neemt om het SCC te gaan realiseren is de financiële onderbouwing niet op alle punten realistisch (er is geen uitsluitel over beheer) en is er gebruik gemaakt van diverse aannames. Functionele wijzigingen later in het traject, zijn niet gerelateerd aan de aannames waarop de financiële onderbouwing is gebaseerd. Daarnaast is de financiële informatievoorziening aan de raad warrig en soms niet correct. Er wordt niet eenduidig omgegaan met investeringslasten en exploitatiekosten. Het financiële kader waarbinnen kosten verantwoord zijn, wordt niet eenduidig toegepast. Zo zijn er kosten die feitelijk tot de exploitatie van het gebouw behoren ten laste van de grondexploitatie gebracht omdat anders de exploitatie van het gebouw niet meer past binnen de kaders die de raad gesteld heeft. Ook wordt er vrij omgesprongen met investeringslasten (structurele lasten) en eenmalige lasten. Zo worden historische kosten de ene keer als éénmalige lasten beschouwd en de andere keer als investeringslasten. Ook is moeilijk vast te stellen wat feitelijk tot de grondexploitatie behoort en wat niet.

De gemeente lijkt vanaf het begin voornemens te zijn geweest om eigenaar te worden van het SCC. Het vermoeden bestaat dat er kostentechnisch gestuurd is naar een wenselijke uitkomst, namelijk koop. Dit blijkt ook uit de wijze waarop het Bruto Aanvangsrendement (BAR) berekend is. De berekening van de BAR is te beïnvloeden door meer of minder kosten mee te nemen. In de stukken is het niet transparant welke kosten (en waarom) meegenomen zijn. Er wordt een BAR gepresenteerd die niet onderbouwd is en waarbij met een ander dan het verwachte exploitatiebudget gerekend is. Als in de berekening voor een eenduidige kostentoerekening en het juiste exploitatiebudget wordt gekozen, leidt dit tot een hogere BAR. Dat heeft tot gevolg dat huren zeker een optie is die aan de raad voorgelegd had moeten worden.

Teleurstellend resultaat

Uiteindelijk mondt het ontwikkelingsproces uit in een voor bijna alle betrokkenen teleurstellend resultaat. Het gerealiseerde gebouw bezit niet de beoogde functionaliteit, waardoor verschillende culturele instellingen meer en beter met elkaar zouden kunnen samenwerken. Het atrium heeft geen aantrekkelijk uitstraling en nodigt niet uit tot samenwerking. Het gebouw oogt niet als toegankelijk. Bezoekers moeten zoeken naar de ingang. Het zal waarschijnlijk veel inspanning vergen om het gebouw alsnog aan de doelstellingen te laten voldoen. Er zijn zelfs geluiden dat het met dit gebouw überhaupt niet zal lukken om de gestelde doelstellingen te halen en dat het gebouw daarom als mislukt moet worden beschouwd.

1.3 / Aanbevelingen

Een adequate projectuitvoering vraagt om een goed samenspel tussen college, ambtelijke organisatie en de raad. Het is het college dat de bestuurlijke keuzes maakt over een project en de uitvoering aanstuurt. De ambtelijke organisatie dient zorg te dragen voor een goede uitvoering die conform de bestuurlijke en politieke keuzes verloopt. Het is aan de raad om conform de bevoegdheidsverdeling kaders te stellen, controle uit te oefenen, sturing te geven en afhankelijk van het soort project, belangrijke inhoudelijke keuzes te maken. Rondom de verschillende verantwoordelijkheden bij projecten formuleren wij een zevental aanbevelingen voor toekomstige (bouw)projecten.

Aanbeveling 1: Draag zorg voor een duidelijke projectstructuur

Een goede projectuitvoering start bij de vormgeving van de structuur. Het college bevelen wij dan ook aan om voorafgaand aan de start zorg te dragen voor een duidelijke inrichting van een project. Dit vraagt ten eerste om een helder projectplan, waarin rollen, taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen op zowel ambtelijk als bestuurlijk vlak, duidelijk zijn geschetst. Concreet kan daarbij aan de volgende zaken worden gedacht:

- / Een handboek projectmatig werken
- / Kaders voor risicobeheersing
- / Beschrijving van ambtelijke (projectrollen), verhouding project- en lijnorganisatie en bestuurlijke aansturing
- / Een adequaat en up-to-date projectdossier

Daarnaast moeten er duidelijke kaders worden gesteld aan de ambtelijke projectstructuur. De projectinrichting dient tevens periodiek te worden geëvalueerd. Op die manier kan worden geborgd dat verschillende betrokkenen in de praktijk de rol vervullen waarvoor zij zijn aangesteld en wordt voorkomen dat afspraken vervagen en rollen impliciet veranderen zonder dat er consensus bestaat over de wenselijkheid van die veranderingen.

Aanbeveling 2: Bepaal als raad uw informatiebehoefte in de uitvoering van projecten

Het college heeft op basis van haar actieve informatieplicht een zelfstandige taak om de raad actief te informeren over ontwikkelingen die van belang zijn. Desalniettemin is het van belang om als raad ook zelf expliciet uit te spreken op welk moment en waarover u wilt worden geïnformeerd en dit met het college vast te leggen. Op die manier zijn er duidelijke afspraken en kan worden voorkomen dat er achteraf het gevoel bestaat dat de raad niet goed op de hoogte is gehouden van ontwikkelingen in een dossier. Uiteraard is het daarbij van belang dat u als raad stuurt op hoofdlijnen. Projectmanagement in de lokale democratie betekent

ook dat de raad aan het college en de ambtelijke organisatie het vertrouwen geeft om projecten uit te voeren en niet bij elk detail betrokken wil zijn. Een goede samenwerking komt van twee kanten.

Aanbeveling 3: Draag zorg voor duidelijke financiële kaders en benoem risico's

Zorg voor duidelijke financiële kaders. Het moet absoluut helder zijn welke kosten tot investeringen gerekend worden en welke niet. Dit geldt ook voor de dekking. Het moet van begin af aan duidelijk zijn welk deel van de dekking uit bijvoorbeeld zoals in dit geval de grondexploitatie voortvloeit en welk deel uit de gemeentelijke begroting. Verschuivingen daartussen dienen vooraf aan de raad voorgelegd te worden. Dergelijke verschuivingen hebben immers direct invloed, in casu op de hoogte van de huurprijzen in het pand. Omvangrijke bouwprojecten worden gekenmerkt door risico's. Zorg voor een goede en constante, actuele risico-inventarisatie. Benoem risico-eigenaren en laat deze zorgdragen voor afdoende beheersingsmaatregelen ter dekking, vermijding of afkoop van deze risico's. Op het moment dat het aanbestedingsvoordeel benut wordt om scopewijzigingen te financieren moet daarover een transparante afweging plaatsvinden die gedeeld wordt met de raad.

Aanbeveling 4: Houd balans tussen de inzet van intern betrokkenen en externe inhuur

De externe projectleider van de bouw heeft veel zaken één op één met de wethouder geregeld zonder dat daar ambtenaren bij betrokken waren. Van belang is om als organisatie bij de uitvoering van projecten de balans te bewaren tussen de inzet van intern en extern betrokkenen. Er moet worden voorkomen dat projectorganisaties als 'eilanden' gaan opereren. In de projectuitvoering dient in ieder geval een brug te worden geslagen tussen de project- en lijnorganisatie. Op die manier kan zicht worden gehouden op de uitvoering van een project en kunnen checks en balances functioneren.

Aanbeveling 5: Durf risico's in de projectuitvoering en handelswijze van bestuurders te benoemen

Een projectorganisatie is er bij gebaat dat medewerkers commitment tonen en zich volop inzetten voor de uitvoering van een project. De uitvoering van grote projecten brengt tegelijk inherent een risico van tunnelvisie en wensdenken met zich mee: de (bestuurlijke) wens om een project te realiseren is dan zo groot dat er te weinig oog is voor de risico's die onvermijdelijk optreden bij de uitvoering van grote projecten. Bij de realisering van het SCC is zichtbaar dat de scope van de bestuurders gaandeweg is versmald tot de realisatie van een fysiek gebouw waarbij andere risicovolle onderdelen bestuurlijk uit het oog zijn verloren. Het kan daarbij zowel gaan om risico's in termen van de haalbaarheid van een project als om risico's inzake de handelswijze van bestuurders. Beide soorten risico's vragen om alertheid van ambtenaren én het lef om een bestuurder op die risico's te wijzen. Van de bestuurder mag verwacht worden dat hij de ambtenaar uitnodigt en uitdaagt om risico's te signaleren en te benoemen.

Aanbeveling 6: Draag zorg voor ambtelijke en bestuurlijke overdrachtsmomenten

Vooraf op bestuurlijk vlak, maar ook op ambtelijk vlak hebben zich in Leiderdorp verschillende wisselingen voorgedaan. Bij dergelijke wisselingen kan de continuïteit van een project in gevaar komen. Van belang is om momenten van overdracht in te plannen, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Op die manier kan worden geborgd dat de uitvoering van een project, waar dat mogelijk is, in een bestendige lijn wordt voortgezet. Een goede projectorganisatie en een dito projectdossier zijn hierbij van essentieel belang.

Aanbeveling 7: Zorg voor multifunctionaliteit in gemeentelijke gebouwen met diverse gebruikers

Houd bij nieuw te bouwen objecten rekening met wijzigingen in wensen van gebruikers van het gebouw en van wijzigingen in gebruikers zelf. Bouw daarom zodanig dat het gebouw over de nodige flexibiliteit beschikt om aan deze wijzigingen gemakkelijker tegemoet te kunnen komen.

2 Onderzoeksverantwoording

2.1 / Aanleiding

Hoewel het Sociaal Cultureel Centrum de Sterrentuin in het najaar van 2008 is geopend, trekt de realisatie van het SCC nog altijd veel aandacht. Bij veel partijen binnen en buiten de gemeente leeft de gedachte dat De Sterrentuin niet is geworden wat was beoogd: een levendig en multifunctioneel gebouw waarin verschillende culturele organisaties elkaar versterken. Aanleiding voor dit onderzoek is dat de raad graag meer wil weten over de procesgang die heeft geleid tot dit, voor velen onbevredigende, resultaat. Daarnaast is het onderzoek nuttig om als gemeentelijke organisatie (raad, college en ambtelijke organisatie) van de procesgang te leren voor toekomstige gemeentelijke projecten.

Dit onderzoek gaat over de besluitvorming en over de realisatie van Sociaal Cultureel Centrum De Sterrentuin. De besluitvorming over de bouw van De Sterrentuin vindt plaats in juni 2005. In het najaar van 2008 gaat in het SCC, na een bouwperiode van circa 2,5 jaar, de bibliotheek open. Dit is een versnelde opening en in de beginfase is er sprake van veel ongemakken en kinderziektes in het pand. De Sterrentuin haalt hierdoor veelvuldig de lokale publiciteit. In maart 2011 neemt de raad de motie Evaluatie subsidiebeleid aan. In deze motie uit de raad zijn zorgen over de toekomstbestendigheid van SCC De Sterrentuin. Het college krijgt de opdracht om (aanvullend) beleid te ontwikkelen. Dit betreft het accommodatiebeleid en het kader eigendommenbeleid dat door de ambtelijke organisatie wordt ontwikkeld. Daarnaast voert onderzoeksbureau ICS–adviseurs in opdracht van het college een onderzoek uit naar de optimalisatie van het beheer en de exploitatie van De Sterrentuin. Later volgt in 2015 nog de nota welzijnsaccommodatiebeleid waarin nieuw beleid wordt neergelegd. Het is de bedoeling dat voorstellen voor verbetering van de exploitatie van De Sterrentuin hier deel van uit maken.

2.2 / Doelstelling en vraagstelling

Met de feitenreconstructie wordt de procesgang in het dossier duidelijk en krijgt de raad zicht op de momenten van kaderstellen en controleren. Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- / Inzicht te geven in en een oordeel te vellen over de manier waarop het proces van informatievoorziening en risicobeheer was ingericht rondom de Sterrentuin.
- / Inzicht te geven in en een oordeel te vellen over de mate waarin de raad de mogelijkheid heeft gehad om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol bij de exploitatie van de Sterrentuin.
- / Aanbevelingen te formuleren naar aanleiding van het onderzoek van dit dossier voor soortgelijke projecten in de toekomst.

De centrale vraag op basis van deze doelstelling is:

Op welke wijze zijn de voorwaarden en afspraken rondom exploitatie en beheer van de Sterrentuin tot stand gekomen, in welke mate was de informatievoorziening aan de raad afdoende om aan zijn rollen van kaderstellen en controleren inhoud te geven en in welke mate was er aandacht voor risicobeheersing?

Om dit onderzoek vorm te geven, zijn op basis van de centrale vraag deelvragen geformuleerd. Deze zijn onderverdeeld in de lijnen *informatievoorziening* en *risicobeheer* (waaronder *regie* en *projectmanagement*). In hoofdstuk 3 treft u het normenkader aan dat aangeeft op welke wijze deze deelvragen worden beantwoord.

Informatievoorziening

- 1 Welke besluiten (kaderstellend en controlerend) heeft de raad genomen ten aanzien van de exploitatie en het beheer van De Sterrentuin en op basis van welke informatie heeft de raad besluiten genomen?
- 2 In welke mate zijn de criteria juistheid, volledigheid, duidelijkheid en tijdigheid van toepassing op de informatievoorziening aan de raad?

Risicobeheer, regie en projectmanagement

- 3 Heeft de gemeente een risicoanalyse uitgevoerd over de exploitatie en het beheer van de Sterrentuin en zo ja welke risico's zijn benoemd?
- 4 Welke beheersmaatregelen heeft de gemeente genomen voor (eventueel in de risicoanalyse benoemde) onderscheiden risico's?
- 5 Zijn er voorwaarden gesteld aan de gebruikers van De Sterrentuin over het beheer en de exploitatie en zo ja welke voorwaarden en afspraken en waar volgen deze uit?
- 6 Op welke wijze zijn deze voorwaarden/afspraken bewaakt door de gemeente?
- 7 Op welke wijze is invulling gegeven aan ambtelijk projectmanagement en bestuurlijke regie?

Afbakening

Voor de (door)ontwikkeling van De Sterrentuin heeft het college ICS–adviseurs een onderzoeksopdracht gegeven. Het voorliggende rekenkameronderzoek heeft een andere doelstelling, namelijk uit de feitenreconstructie lering trekken voor projecten die de gemeente in de toekomst gaat uitvoeren.

2.3 / Onderzoeksverantwoording

Documentenanalyse en interviews

In dit onderzoek zijn twee onderzoeksmethoden toegepast. Er is een documentenanalyse uitgevoerd van het beschikbaar gestelde dossier, dat na een eerste analyse op aanvraag van de onderzoekers is aangevuld met ontbrekende documenten. De feitenreconstructie is vooral op de documentenanalyse gebaseerd. Daarnaast zijn interviews gehouden met ambtenaren, portefeuillehouder en gebruikers (zie 5.1 bronnen). Samen met de gereconstrueerde feiten en het oordeel van de onderzoekers vormt hun inbreng de basis voor de analyse. Daar waar het projectdossier onvolledig of onduidelijk was, hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van informatie waarover de geïnterviewden het eens waren.

Onderzoeksperiode

De afbakening voor het maken van een reconstructie rondom risicobeheer en informatievoorziening is vanaf de eerste besluitvorming/planvorming (najaar 2001) tot en met de motie van maart 2011. Op basis van de reconstructie van deze periode krijgt de raad een antwoord op de vraag 'waarom bestaat er nog steeds een breed onbehagen over De Sterrentuin?' en krijgt de raad aan de hand van aanbevelingen verbeterpunten voor het omgaan met vergelijkbare projecten.

Wederhoorprocedure

In dit onderzoek is een ambtelijke wederhoorprocedure toegepast. De ambtelijke wederhoorprocedure vond plaats nadat de feitenreconstructie gereed was gekomen (november 2014). Daarnaast zijn van de interviews gespreksnotities opgesteld die ter goedkeuring aan de geïnterviewden zijn voorgelegd.

Benaming project

De Sterrentuin en Sociaal Cultureel Centrum (SCC) zijn synoniem. Bij de start werd vooral gesproken over SCC, later is de benaming van het project De Sterrentuin geworden. In dit onderzoek worden de benamingen door elkaar gebruikt, waarbij aansluiting is gezocht bij de benaming op dat betreffende moment in de verschillende documenten. Er wordt exact hetzelfde mee bedoeld.

3 Analyse

De in dit hoofdstuk beschreven analyse is opgesteld naar aanleiding van de gesprekken met geïnterviewden en de feiten zoals die zijn samengebracht in de feitenreconstructie. De analysepunten die zijn uitgewerkt worden ondersteund door de gesprekken met betrokkenen van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Als dat niet het geval is wordt dat expliciet aangegeven. Leidraad voor deze analyse vormt het voor dit onderzoek gehanteerde normenkader.

3.1 / Informatievoorziening

In deze paragraaf wordt een analyse gegeven bij de volgende vragen en normen:

Vragen	Normen
2 In welke mate zijn de criteria juistheid, volledigheid, duidelijkheid en tijdigheid van toepassing op de informatievoorziening aan de raad?	<ul style="list-style-type: none"> / De informatie die de raad ter beschikking heeft gekregen bevat geen onjuistheden. / De informatie die de raad ter beschikking heeft gekregen is duidelijk en overzichtelijk. / Alle voor de raad relevante informatie is verstrekt¹. / In de informatie die de raad heeft ontvangen (jaarstukken) zijn minimaal eventuele knelpunten, dreigende budget- en termijnoverschrijdingen benoemd. / De raad is frequent op de hoogte gebracht, in elk geval bij de jaarstukken. / De raad is tijdig op de hoogte gebracht op het moment dat belangrijke en actuele issues zich voordeden.

2001-2005: Lange aanloop naar besluit

De besluitvorming door de raad over de bouw en ontwikkeling van De Sterrentuin liet lang op zich wachten. In november 2001 stelt de raad een stedenbouwkundig plan vast voor het SCC De Sterrentuin. Vervolgens besluit hij in februari 2002 tot de sloop van de Muzenhof. Omdat er geen tijdelijke huisvesting wordt gerealiseerd voor BplusC (bibliotheek) wordt besloten het SCC met voorrang te ontwikkelen. Deze twee gebeurtenissen maken duidelijk dat de raad instemt met de intentie van het college om het SCC te gaan ontwikkelen. Het duurt vervolgens lang voordat de raad besluit over het Programma van Eisen (PvE) en het Plan van Aanpak (PvA). Dit besluit, waarmee er een 'go' is voor ontwikkeling en realisatie, wordt pas op 4 juni 2005 genomen, ruim drie jaar later.

Tussen februari 2002 en maart 2004 zijn er rondom het SCC geen ontwikkelingen. Vanaf maart 2004 wordt er door het college toegewerkt naar een besluit over financiële en inhoudelijke kaders voor het SCC door de raad. Dit verloopt moeizaam. Daarvoor is een tweetal factoren aan te wijzen:

- / De discussie wordt gevoerd aan de hand van twee raadsvoorstellen met diverse bijlagen. De onderzoekers constateren dat het in deze documenten aan duidelijkheid en samenhang ontbreekt. Deze constatering hebben destijds ook verschillende raadsleden gedaan en de wethouder heeft toegegeven dat de stukken 'rafelig' waren.

¹ Deze norm is beoordeeld aan de hand van het beschikbaar gestelde dossier.

- / De besluitvorming over het dossier is opgeknipt in verschillende commissies. Onderdelen van het projectdossier worden in verschillende commissies besproken waardoor niet voor alle raadsleden het totaalbeeld helder is.

2004-2005: Onduidelijke voorstellen en een besluit met open einden

Op 28 oktober 2004 verzoekt de raad om een nieuw PvE en PvA omdat ze op basis van deze stukken geen besluit kan nemen. De raad spreekt zich wel uit om verder te gaan. De basis voor het besluit vindt de raad onduidelijk en niet transparant. Opvallend is dat de argumentatie in deze stukken om tot de ontwikkeling van het SCC te besluiten vooral gebaseerd is op gewekte verwachtingen bij gebruikers. Die vormen een heel belangrijk argument om tot een positief besluit over te gaan. Daarnaast is er vanuit de negatieve kant geredeneerd: 'wat als het SCC er niet komt'. Positieve argumentatie: 'wat levert het SCC aan voordelen op', is spaarzaam. Hoewel de portefeuillehouder verbetering belooft, wordt uiteindelijk op basis van een nieuw voorstel in juni 2005 besloten. Geïnterviewden geven echter aan dat toezeggingen en beloften aan culturele instellingen ook daarna nog een rol hebben gespeeld. Ook geven zij aan dat het raadsvoorstel dat ten grondslag lag aan het raadsbesluit aannames bevatte die later in de tijd, door wijzigingen en bijstellingen, onvoldoende zijn aangescherpt. Daarnaast constateren de onderzoekers de volgende open einden in de stukken waar op het moment van besluitvorming nog geen antwoord op is geformuleerd:

- / Verschillende (financiële) risico's zijn niet afgedekt;
- / Onvoldoende zicht en visie op de inhoudelijke samenwerking tussen culturele instellingen;
- / Geen reëel zicht op de werkelijke kosten van beheer en exploitatie.

In paragraaf 3.2 zijn deze open einden als risico's verder uitgewerkt.

2005-2009: Te weinig aandacht in de raad

In de periode van juni 2005 tot en met het voorjaar van 2009 is er in de raad beperkte aandacht geweest voor het SCC-dossier. In het dossier zijn slechts enkele momenten genoemd:

- / In 2006 is een second opinion uitgevoerd op de exploitatielast van het nieuwe SCC in relatie tot de huidige huisvestingslasten. Dit document heeft voor de raad ter inzage gelegen in de Raadskamer. Uit het dossier blijkt niet dat er in de raad over deze second opinion is gesproken.
- / In februari 2009 stelt de VVD-fractie vragen over de exploitatiedekking in relatie tot de vrijvallende exploitatiekosten van de Muzenhof.
- / Op 13 juli 2009 zegt het college de raad toe dat zij over de (financiële) situatie wordt geïnformeerd. Op 11 november ontvangt hij een brief met toelichting op de opening en de aanwezig kinderziektes in het gebouw.

Naast deze momenten is de raad jaarlijks wel in de jaarstukken geïnformeerd, maar dat is zeer op hoofdlijnen en binnen de verschillende financiële begrotingsprogramma's. Het verloop van de bouw en de samenwerking tussen de instellingen komt in de jaarstukken niet of nauwelijks aan bod. De belangrijkste verklaring voor het onvoldoende communiceren met de raad in deze periode is de concentratie van de ambtelijke en bestuurlijke aandacht op de bouw van het fysieke gebouw, zoals geïnterviewden aangeven. Omdat, voor wat betreft het gebouw, er binnen het gestelde budget werd gebleven, was het volgens geïnterviewden niet nodig om de raad om aanvullende middelen te vragen of over het budget te informeren. In het algemeen is volgens geïnterviewden de raad weinig geïnformeerd; de financiële voortgang was op orde en men zag geen aanleiding om de raad intensiever te betrekken. De onderzoekers constateren echter dat de raad over diverse andere onderwerpen niet is geïnformeerd:

- / Het verloop van de aanbesteding en het aanbestedingsresultaat met bijbehorend een aanbestedingsvoordeel;
- / Het verloop van de bouw en de functionele en fysieke aanpassingen aan het gebouw die gaandeweg zijn uitgevoerd;
- / De ontwikkeling van inhoudelijke samenwerking tussen de culturele instellingen, een belangrijke doelstelling en drager van het SCC.

De samengevatte normbeoordeling is opgenomen in navolgende tabel.

Informatievoorziening		
Deelvraag	Normen	Beoordeling
2 In welke mate zijn de criteria juistheid, volledigheid, duidelijkheid en tijdigheid van toepassing op de informatievoorziening aan de raad?	<ul style="list-style-type: none"> / De informatie die de raad ter beschikking heeft gekregen bevat geen onjuistheden. / De informatie die de raad ter beschikking heeft gekregen is duidelijk en overzichtelijk. / Alle voor de raad relevante informatie is verstrekt. 	<p>De informatie die de raad heeft ontvangen is feitelijk juist maar wel is geconstateerd dat er sprake is van aannames die later in de tijd niet zijn bijgesteld op basis van actuele inzichten. (zie ook paragraaf 4.3 en 3.2).</p> <p>De informatie die de raad heeft ontvangen was aanvankelijk onsamenhangend en onduidelijk. (zie ook paragraaf 4.2) Als de raad in 2005 een besluit neemt, zijn de onderliggende stukken aanmerkelijk verbeterd, maar ook dan zijn er nog open einden en zijn er risico's onbenoemd die aan de aannames die worden gedaan verbonden zijn (zie ook paragraaf 3.2).</p> <p>De raad is te beperkt geïnformeerd. Rondom de aanbesteding en het resultaat daarvan is de raad niet geïnformeerd. Bovendien is niet naar de raad gecommuniceerd dat de samenwerking tussen instellingen en de inrichting van het beheer niet goed van de grond kwamen.</p>

	/ In de informatie die de raad heeft ontvangen (jaarstukken) zijn minimaal eventuele knelpunten, dreigende budget- en termijnoverschrijdingen benoemd.	Over aanwezige knelpunten is de raad niet geïnformeerd (zie voorgaande norm). Van budgetoverschrijdingen was bij de bouw geen sprake. Rondom de vertraging van de afronding van de bouw is de raad in de jaarstukken geïnformeerd.
	/ De raad is frequent op de hoogte gebracht, in elk geval bij de jaarstukken.	De raad is op de hoogte gebracht in de jaarstukken over de (financiële) voortgang van het SCC. Zie verder voorgaande normen.
	/ De raad is tijdig op de hoogte gebracht op het moment dat belangrijke en actuele issues zich voordeden.	De informatievoorziening tussen het besluit in juni 2005 en de opening van het gebouw wordt als summier getypeerd door onderzoekers en geïnterviewden. In het dossier zijn belangrijke en actuele issues aanwezig die aan de raad niet kenbaar zijn gemaakt (vb. aanwending aanbestedingsvoordeel, knelpunten in de samenwerking tussen instellingen)

3.2 / Risicobeheer, regie en projectmanagement

In deze paragraaf wordt een analyse gegeven bij de volgende vragen en normen:

Vragen	Normen
3 Heeft de gemeente een risicoanalyse uitgevoerd over de exploitatie en het beheer van De Sterrentuin, zo ja welke risico's zijn benoemd, en welke beheermaatregelen zijn genomen?	/ Er is een risicoanalyse uitgevoerd over de exploitatie en het beheer van De Sterrentuin. / Voor aanwezige risico's zijn beheermaatregelen geformuleerd.
4 Op welke wijze is in de praktijk invulling gegeven aan risicobeheer?	/ Binnen het college is aandacht geweest voor risico's en de beheersing daarvan. / De raad is op de hoogte gesteld van de aanwezige risico's en de wijze waarop met risico's wordt omgegaan.

	/ In de uitvoering zijn risico's meegewogen en zo nodig vertaald naar (financiële) beheersmaatregelen.
5 Zijn er tijdig voorwaarden gesteld aan de gebruikers van De Sterrentuin over het beheer en de exploitatie en zo ja welke voorwaarden en afspraken en waar volgen deze uit?	/ Per gebruiker zijn voorwaarden en afspraken vastgelegd in een overeenkomst.
6 Op welke wijze zijn deze voorwaarden/afspraken bewaakt door de gemeente?	<ul style="list-style-type: none"> / De gemeente hanteert een vastomlijnd protocol bij het toezien op de naleving van de contracten. / Het protocol/de werkwijze is voldoende specifiek (belegd, frequentie bepaald, etc.) / Er heeft in de praktijk daadwerkelijk bewaking van voorwaarden en afspraken plaats gevonden. ✗ Bij het niet naleven van afspraken is door de gemeente adequaat opgetreden.
7 Op welke wijze is invulling gegeven aan ambtelijk projectmanagement en bestuurlijke regie?	<ul style="list-style-type: none"> / Er zijn door de gemeente richtlijnen opgesteld omtrent projectmatig werken. / De projectstructuur is ingericht conform de richtlijnen voor projectmatig werken. / Er is sprake van bestuurlijke regie op het dossier.

Focus op de “buitenkant”

De ontwikkeling en bouw van het SCC stond niet op zichzelf, maar maakte deel uit van een ambitieus Centrumplan voor Leiderdorp. Er was veel aan gelegen om een cluster van culturele instellingen naar het nieuwe centrum te krijgen. De realisatie van het fysieke gebouw in relatie tot andere (nieuwe) gebouwen en een nieuwe inrichting van de openbare ruimte was passend bij de ambitie van het Centrumplan en verklaart waarom de fysieke bouw bestuurlijk en ambtelijk de meeste aandacht kreeg. Geïnterviewden geven daarbij wel aan dat de gemeente ‘zich blindgestaard heeft op de buitenkant’ maar de ‘binnenkant’ onvoldoende aandacht heeft gekregen (zie ook verderop in dit rapport de alinea ‘de ontwikkeling van het SCC mist een ambtelijke projectstructuur’). Geïnterviewden hebben aangegeven dat er druk voelbaar was in het dossier. Doordat verschillende instellingen één op één over zouden gaan en er geen tijdelijke huisvesting was voorzien, moest het pand op tijd klaar zijn. Deze druk is ook te verklaren vanuit de ambities die de gemeente had voor het nieuwe centrum, waar het SCC een belangrijke schakel in vormde.

Onvoldoende visie op samenwerking van de instellingen

Geïnterviewden hebben aangegeven dat het besluit door de raad met veel enthousiasme is genomen. De ‘artist’s impressions’ leidden tot veel enthousiasme: een gebouw met een prachtig atrium waarin culturele instellingen met elkaar kunnen samenwerken. Deze samenwerking was een belangrijk doel, het moest een gebouw met ‘reuring’ worden waar instellingen samenwerkten met een ‘maatschappelijke ondernemerszin’. De meerwaarde van het huisvesten van culturele instellingen in één gebouw is verantwoord in de vorm van samenwerking tussen instellingen. Opmerkelijk genoeg was samenwerking bij de besluitvorming nog ver te zoeken. Slechts enkele instellingen konden goed met elkaar door één deur. De wensen en eisen die instellingen aangaven voor het programma van eisen vertoonden veel fricties en tegenstrijdigheden. Hierin werd duidelijk dat potentiële gebruikers eigen wensen en vereisten communiceerden en niet nadachten over

het toekomstige gebouw dat zij gezamenlijk nodig hadden. De gedachte was dat als instellingen bij elkaar worden gezet, ze vanzelf de inhoudelijke samenwerking zouden oppakken en organiseren. Het is zeer de vraag hoe reëel deze gedachte was. Er waren geen signalen dat er al sprake was van samenwerking gezien de fricties tussen wensen en eisen. Evenmin was er een duidelijke visie van de gemeente die de culturele instellingen in gezamenlijkheid verder zouden kunnen uitwerken. In 2007 wordt daar tussen de gemeente en de gebruikers over gediscussieerd, waarbij de gemeente van mening is dat zij wel een duidelijke visie heeft, maar dat wordt door de gebruikers ontkend. Dit terwijl de samenwerking een belangrijke drager was voor het realiseren van het SCC en een 'gebouw met reuring' tot één van de hoofddoelstellingen was uitgegroeid. Daarbij komt dat het beeld van de gemeente was dat de instellingen zeer bereid waren om gezamenlijk nieuwe huisvesting te betrekken. Dit beeld wordt door de gebruikers zelf echter genuanceerd. Er zijn culturele instellingen tegen hun zin naar De Sterrentuin verplaatst.

Geen adequate bestuurlijke regie

Aanvankelijk werd op doelen rondom het fysieke gebouw en de samenwerking van gebruikers nog in samenhang gestuurd, maar geïnterviewden geven aan dat gaandeweg de culturele visie steeds meer is losgelaten. Geïnterviewden geven daarbij aan dat vanaf 2006 de gedachte werd: 'als je instellingen bij elkaar zet gaan ze vanzelf samenwerken' en 'wij (de gemeente) realiseren een gebouw, dan moeten de instellingen maar gaan samenwerken'.

De bestuurlijke aandacht was vooral gericht op de fysieke realisatie van het gebouw. Geïnterviewden geven aan dat het achteraf naïef gedacht is dat instellingen 'vanzelf gaan samenwerken'. Ook vanuit de gebruikers is aangegeven hoe moeilijk het is om culturele instellingen met elkaar te laten samenwerken, juist ook omdat het voor een groot deel gaat om instellingen met vrijwilligers.

Naast het gebrek aan bestuurlijke regie op de samenwerking tussen culturele instellingen wordt door geïnterviewden ook een gebrek aan bestuurlijke regie op de beheerkwestie van het pand ervaren. De gedachte was dat enkele grote spelers dat wel zouden gaan oppakken, ook daarvan is de verantwoordelijkheid altijd bij de gebruikers gelegd die daar zelf anders over dachten. Het college had wel aandacht voor het project als zodanig, maar daarbij kreeg vooral de fysieke bouw aandacht. Deze voortgang van de bouw werd besproken aan de colleegetafel.

Een factor die een complicerende rol heeft gespeeld, zijn de vele wisselingen van projectwethouders. Toen het besluit in juni 2005 werd genomen was wethouder McGillavry projectverantwoordelijke. Tot 2011 is deze verantwoordelijkheid respectievelijk ingevuld door wethouder Molkenboer, Glasbeek, Van Wassenaar en Maat. Alle geïnterviewden geven aan dat deze wisselingen het project over de gehele doorlooptijd geen goed hebben gedaan door verschillende ambities met het project, verschillende partijpolitieke visies en verschillende persoonlijkheden.

Geen functionerende ambtelijke projectstructuur

De projectleider was extern ingehuurd. Gelet op zijn expertise en opdracht was hij ingehuurd om het fysieke gebouw te realiseren. Naast de projectleider waren verschillende ambtenaren met verschillende onderdelen van het project belast, maar er was geen sprake van een projectteam of projectstructuur. Eén van de betrokken ambtenaren zat bijvoorbeeld het gebruikersoverleg voor, maar er was geen structurele afstemming met de projectleider. Geïnterviewden geven aan dat de projectleider veel overleg voerde met de

projectwethouder zonder dat er andere ambtenaren bij betrokken waren. De interne afstemming was daardoor onvoldoende geborgd. Bovendien zijn gemaakte stappen onvoldoende vastgelegd. Geïnterviewden geven aan dat het projectdossier van De Sterrentuin niet volledig is, iets waar de onderzoekers ook bij het uitvoeren van dit onderzoek tegenaan gelopen zijn. Verslagen of notities van gemaakte keuzes in het project zijn nauwelijks aangetroffen.

De specifieke aandacht voor de realisatie van een fysiek gebouw is reeds genoemd. Deze lijkt echter vooral financieel van aard te zijn: de bouw binnen het vastgestelde budget realiseren. Het gebouw als zodanig had veel kinderziektes bij de oplevering en kent volgens geïnterviewden een slechte functionaliteit. Eén van de gebruikers verwoordde dit als volgt: *'het gebouw dat is gebouwd is niet ontworpen, het gebouw dat is ontworpen is niet gebouwd'*. Daarnaast blijkt volgens geïnterviewden dat er fouten zijn gemaakt in het bestek en dat het uiteindelijke resultaat onvoldoende aansluit bij de behoeften van gebruikers. Interne wijzigingen en aanpassingen zijn onvoldoende doordacht en pragmatisch doorgevoerd, zonder dat de relatie is gelegd met het oorspronkelijk beoogde gebouw. Dit komt onder andere ook tot uiting in de verschillende 'kinderziektes' en gebruikersongemakken. Voorbeelden zijn functionele aanpassingen van het atrium (verwarming en beveiliging), een klimaatregeling in het gebouw en aanpassingen van deuren met een verkeerde draairichting.

Uiteindelijk een slechte functionaliteit van het gebouw

Na het besluit van 2005, waarbij er sprake was van een kostendekkende exploitatie, zijn er nog verschillende wijzigingen opgetreden. Zo is na het besluit de Muziekschool uitgetreden en zijn de stichting MOL (Muziekonderwijs Leiderdorp), theater de Toverlei en het MEC nog toegetreden. Het Pluspunt (zorgvoorziening) is uit het gebouw gehaald omdat de exploitatie van het gebouw te duur zou zijn voor deze functie. Geïnterviewden geven aan dat met het in- en uitvoegen van functies er onvoldoende teruggeredeneerd is naar het gebouwontwerp (culturele instellingen rondom een atrium) en dat de financiële betekenis van het vertrek van de functies op de exploitatie niet is doorgerekend. Het toevoegen van nieuwe functies is pragmatisch opgepakt. Zo wordt er een theaterzaal ingevoegd op verzoek van de Toverlei en zijn er verschillende aanpassingen nodig als stichting MOL toch in het pand komt.

In de omgang met wensen en eisen zijn twee verschillende beelden aanwezig. De gemeente heeft de indruk dat de instellingen veel te veel ruimte hebben gekregen om hun eigen wensen m.b.t. de huisvesting aan de gemeente kenbaar te maken. In een ambtelijke evaluatie in 2011 wordt gesteld dat individuele instellingen veel invloed hebben kunnen uitoefenen op de inrichting en gebruik van het gebouw, waardoor het gebouw niet is geworden wat was beoogd. De gebruikers waren vooral druk om hun eigen huisvesting geregeld te krijgen. Fysieke ingrepen zijn nodig om het gebouw geschikt te maken. De gebruikers hebben echter een ander beeld. Zij geven aan dat de gemeente niet teruggekomen is op de geïnventariseerde wensen en eisen tot het moment dat de gebruikers in het bijna opgeleverde pand mochten kijken. Toen bleken verschillende wensen niet gehonoreerd te zijn, zonder dat daar over was gecommuniceerd. Simpele wensen, zoals voldoende stopcontacten, waren niet meegenomen. Geïnterviewden geven aan dat tussen besluit tot bouw (juni 2005) en de oplevering (medio 2008) er in het gebruikersoverleg vooral gesproken is over beheer van het gebouw.

Aanbestedingsvoordeel geen onderwerp van gesprek

Door geïnterviewden is duidelijk gemaakt dat er bij de bouw van het SCC sprake was van een aanbestedingsvoordeel. De meest gunstige aanbieder kon veel vierkante meter leveren voor een relatief laag bedrag. De aanbesteding bleef daarmee onder het vastgestelde budget door de raad. Een verklaring

voor deze gunstige prijs is de relatie met de woningbouw boven het pand. Geïnterviewden geven aan dat de verkoop van woningen in het project een aanzienlijke bijdrage heeft geleverd aan de realisatie van het SCC.

Vooraf en ook tijdens de bouw is niet gesproken over de bestemming van het aanbestedingsresultaat, evenmin is de raad daarover geïnformeerd. In de praktijk blijkt dat extra kosten, tegenvallers en meerwerk zijn betaald uit het aanbestedingsvoordeel. Ook de functionele aanpassingen, de zogenaamde scopewijzigingen die tijdens de bouw speelden, zijn hieruit betaald. Aan het einde van de rit is het gebouw binnen het vastgestelde budget gerealiseerd, maar daarbij heeft men wel het aanbestedingsvoordeel moeten aanwenden. Geïnterviewden geven aan dat de bouwer redelijk gemakkelijk akkoord ging met de voorgestelde wijzigingen, met name ook omdat zijn woningen een goede verkooppotentie hadden.

Bij het aanbestedingsvoordeel en de wijze waarop daarmee is omgegaan maken de onderzoekers nog de volgende opmerkingen:

- / In deze wijze van werken was een zeker risico aanwezig. Als er namelijk geen aanbestedingsvoordeel was behaald was het budget ruimschoots overschreden of was er niet aan de (aanvullende) wensen van de gebruikers tegemoet gekomen.
- / Het gebouw was achteraf veel duurder dan nodig, het aanbestedingsvoordeel is opgebruikt aan wijzigingen en bijstellingen achteraf en het oplossen van de zogenaamde 'kinderziektes'. De gemeente en/of de culturele instellingen hebben op deze wijze niet geprofiteerd van dit voordeel. Hoewel het een feit is dat het gebouw binnen budget is gerealiseerd, laat dit maar één kant van de medaille zien.

Risico's niet afgedekt en onderbelicht

In het dossier is geen risicoanalyse uitgevoerd. Geïnterviewden geven ook aan dat er te weinig aandacht is geweest voor de verschillende risico's en de wijze waarop deze risico's zouden worden beheerst. Het gaat met name om de volgende risico's, die hieronder uitgewerkt zullen worden:

- / Zicht op de werkelijke kosten van beheer en exploitatie.
- / Afspraken over beheer en exploitatie van het gebouw
- / Risico's rondom eigenaarschap van het pand
- / Overeenkomsten met de gebruikers

Zicht op de werkelijke kosten van beheer en exploitatie

Uitgangspunt is dat de gebruikers niet meer kwijt mogen zijn aan huurlasten dan in de oude situatie, zo blijkt uit de exploitatiebegroting. Dit wordt door alle geïnterviewden bevestigd, maar is als kader niet als zodanig in het dossier aangetroffen. Volgens geïnterviewden zijn de toenmalige huurlasten echter vertaald naar een gebouw met heel andere exploitatielasten. De onderzoekers stellen dat de toenmalige exploitatiebegroting geen rekening houdt met het verschil in kosten voor de toekomstige gebruikers, afgezet tegen de kosten die ze nu maken voor hun huisvesting. Geïnterviewden geven aan dat er geen reëel zicht was op de werkelijke kosten van beheer en exploitatie en dat de verbinding met de toenmalige kostenstructuur onvoldoende is gelegd. Er is volgens hen gerekend naar een gewenst resultaat om het SCC te kunnen realiseren.

Uiteindelijk blijkt dat de huurlasten voor de verschillende gebruikers flink zijn toegenomen. Sommige instellingen 'betalen' ongeveer drie keer zoveel huur aan de gemeente als in de oude situatie. Daarbij moet opgemerkt worden dat dit een kostenstijging voor de gemeente betreft omdat tot op heden wordt voldaan

aan de toezegging dat instellingen kostenneutraal zouden overgaan. De gemeente betaalt per saldo meer huisvestingssubsidie aan de instellingen. Dit risico is vooraf niet voorzien en/of onderkend.

Afspraken over beheer en exploitatie van het gebouw

Bij de besluitvorming over het gebouw is volgens geïnterviewden te weinig aandacht geweest voor het beheer en exploitatie van het gebouw. Geïnterviewden geven aan dat er eigenlijk niet goed nagedacht is aan de voorkant over hoe het gebouw te exploiteren en te beheren is. Dit blijkt enerzijds uit bovenstaande: er was geen reëel zicht op de werkelijke exploitatiekosten. Maar het komt anderzijds ook tot uiting in het feit dat beheer van het gebouw niet aan de voorkant is geregeld. Het beeld van het college was dat beheer en exploitatie gaandeweg verder uitgekristalliseerd zouden worden. Het college heeft dit niet als risico onderkend en passende beheersmaatregelen genomen. De raad is op dit punt onvoldoende kritisch geweest.

Uiteindelijk is er tot de opening van het gebouw in 2008, met name in 2007, tussen de gemeente en gebruikers (stuurgroep SCC) veel discussie gevoerd over het beheer van het gebouw. Net als de samenwerking, die de instellingen zelf moesten oppakken, heeft de gemeente ook altijd het standpunt uitgedragen dat de instellingen het beheer zelf moesten organiseren. De gemeente zou daarvoor geld beschikbaar stellen. De gebruikers hebben deze taak altijd naar de gemeente teruggespeeld omdat het gebouw gemeentelijk eigendom zou worden. Uiteindelijk heeft de gemeente deze taken wel contractueel geregeld met één van de gebruikers, stichting Sociaal Cultureel Werk, maar daar is veel discussie en gesprek voor nodig geweest. Het heeft onvoldoende aandacht gekregen voorafgaand aan de planvorming, ook niet in het gebouwwontwerp. Zo ervaren de gebruikers het als een gemis dat er geen (werk)ruimte voor een beheerder is. Als eigenaar van een pand loop je risico's als over beheer geen goede afspraken zijn gemaakt.

Risico's rondom eigenaarschap van het pand

Er is volgens geïnterviewden nooit een fundamentele discussie gevoerd over het eigenaarschap. Bij het raadsbesluit in juni 2005 was dit volgens geïnterviewden impliciet een gegeven. Geïnterviewden geven aan dat de gemeente eigenaar zou worden van het gebouw om grip te kunnen houden op de inhoud, een argument dat later in de tijd geen rol meer lijkt te spelen, omdat het oppakken van samenwerken bij de culturele instellingen wordt neergelegd. In het PvA en PvE in 2005 is wel over een huuroptie gesproken, maar daarbij constateren de onderzoekers dat de berekening is toegeschreven naar de koopoptie. Van een echte afweging van alternatieven is dan ook geen sprake geweest. Geïnterviewden geven aan dat de bouwer hierin ook een belang had, hij wilde het pand graag na realisatie verkopen, in verband met BTW compensatie. Uiteindelijk is een deel van de commerciële ruimten nog in zijn bezit.

Overeenkomsten met de gebruikers

Geïnterviewden geven aan dat er lange tijd geen formele overeenkomsten waren met (potentiële) gebruikers. In de loop van 2008 worden huurcontracten met de instellingen afgesloten. Daarvoor is er wel een intentieovereenkomst ondertekend door de gebruikers, die overigens geen deel uitmaakt van het dossier. Bij het besluit van de raad en de start van de bouw waren er nog geen zwart-witafspraken gemaakt tussen gemeente en de gebruikers. Geïnterviewden geven aan dat de afhankelijkheidsrelatie van de instellingen tot de gemeente geen aanleiding gaf om de vestiging in De Sterrentuin contractueel te regelen. Hier is echter wel degelijk een risico in te onderkennen omdat het PvA en PvE en de onderliggende

financiële onderbouwing gebaseerd is op een bepaalde samenstelling van gebruikers. Ook is aangegeven dat het vertrek van dragende functies in de exploitatie van het SCC, de exploitatie onder druk heeft gezet. Op het moment dat de calculatie is gemaakt, was er in de richting van de instellingen nog niets 'zwart op wit' gezet.

De samengevatte normbeoordeling is opgenomen in navolgende tabel.

Risicobeheer		
Deelvraag	Normen	Beoordeling
3 Heeft de gemeente een risicoanalyse uitgevoerd over de exploitatie en het beheer van De Sterrentuin, zo ja welke risico's zijn benoemd, en welke beheermaatregelen zijn genomen?	<p>/ Er is een risicoanalyse uitgevoerd over de exploitatie en het beheer van De Sterrentuin.</p> <p>/ Voor aanwezige risico's zijn beheermaatregelen geformuleerd</p>	<p>Er is geen risicoanalyse uitgevoerd.</p> <p>In het project waren er bij het besluit niet als zodanig onderkende risico's. Beheermaatregelen t.b.v. risico's zijn onvoldoende aan de voorkant genomen, dit heeft gevolgen gehad voor de realisatie van het SCC.</p>
4 Op welke wijze is in de praktijk invulling gegeven aan risicobeheer?	<p>/ Binnen het college is aandacht geweest voor risico's en de beheersing daarvan.</p> <p>/ De raad is op de hoogte gesteld van de aanwezige risico's en de wijze waarop met risico's wordt omgegaan.</p> <p>/ In de uitvoering zijn risico's meegewogen en zo nodig vertaald naar (financiële) beheersmaatregelen.</p>	<p>Geïnterviewden geven aan dat er binnen het college onvoldoende aandacht was voor de risico's. Dit blijkt ook uit het feit dat er geen risicoanalyse is uitgevoerd, noch risico's als zodanig zijn benoemd (zie ook paragraaf 4.3).</p> <p>Risico's hebben geen rol gespeeld in de informatievoorziening naar de raad (zie ook paragraaf 3.1)</p> <p>In lijn met het gebrek aan bestuurlijke aandacht voor risico's is ook ambtelijk onvoldoende aandacht besteed aan risicobeheer.</p>
5 Zijn er tijdig voorwaarden gesteld aan de	/ Per gebruiker zijn	In 2008 is een

<p>gebruikers van De Sterrentuin over het beheer en de exploitatie en zo ja welke voorwaarden en afspraken en waar volgen deze uit?</p>	<p>voorwaarden en afspraken vastgelegd in een overeenkomst.</p>	<p>huurovereenkomst gesloten waarin is vastgelegd dat het beheer bij de verhuurder ligt. In de aanloop is, zo zeggen geïnterviewden, een intentieovereenkomst getekend, maar deze is niet aangetroffen in het dossier. Feit is dat er bij het 'go'-besluit in 2005 en bij de start van de bouw nog geen voorwaarden waren gesteld (zie ook paragraaf 4.3).</p>
<p>6 Op welke wijze zijn deze voorwaarden/afspraken bewaakt door de gemeente?</p>	<ul style="list-style-type: none"> / De gemeente hanteert een vastomlijnd protocol bij het toezien op de naleving van de contracten. / Het protocol/de werkwijze is voldoende specifiek (belegd, frequentie bepaald, etc.) / Er heeft in de praktijk daadwerkelijk bewaking van voorwaarden en afspraken plaats gevonden. / Bij het niet naleven van afspraken is door de gemeente adequaat opgetreden. 	<p>Niet toetsbaar omdat voorwaarden en afspraken pas na realisatie van het gebouw zwart-op-wit zijn gezet.</p>
<p>Regie en projectmanagement</p>		
<p>6 Op welke wijze is invulling gegeven aan ambtelijk projectmanagement en bestuurlijke regie?</p>	<ul style="list-style-type: none"> / Er zijn door de gemeente richtlijnen opgesteld omtrent projectmatig werken. / De projectstructuur is ingericht conform de richtlijnen voor projectmatig werken. 	<p>Bij de realisatie van De Sterrentuin is niet gewerkt conform kaders projectmatig werken. Deze hanteert de gemeente niet. Evenmin is sprake geweest van een projectstructuur passend bij een project met deze omvang. Dit vertaalt zich in beperkte afstemming tussen betrokken</p>

	<p>/ Er is sprake van bestuurlijke regie op het dossier.</p>	<p>medewerkers en een onvolledig en gedeeltelijk niet traceerbaar projectdossier.</p> <p>Aanvankelijk, rondom de besluitvorming in 2005, worden zowel de inhoudelijke ambities als de realisatie van het gebouw in samenhang meegenomen. Als de realisatie van start gaat, wordt al snel de focus gelegd op de realisatie van het gebouw. Daarbij worden inhoudelijke ambities en de samenwerking tussen instellingen bij de gebruikers zelf neergelegd, zonder een duidelijke uit te werken visie van de gemeente. Omdat beheer en exploitatie aan de voorkant niet uitgekristalliseerd zijn, moet daar in de realisatie overeenstemming over komen. Ook hier is geen bestuurlijke regie zichtbaar, een stelling die door geïnterviewden wordt bevestigd.</p>
--	--	--

4 Feitenreconstructie

4.1 / Inleiding

Tijdslijn met belangrijkste gebeurtenissen

Navolgende tijdslijn bevat de belangrijkste momenten in de gekozen onderzoeksperiode en gegevens de onderzoeksvraagstelling. Het geeft de lezer houvast bij het lezen van dit hoofdstuk waarin de feiten rondom De Sterrentuin uit het beschikbare dossier zijn verzameld.



Er zijn geluiden dat SCC De Sterrentuin niet voldoet en mislukt is

Sociaal Cultureel Centrum (SCC) De Sterrentuin is gehuisvest in het recent gerealiseerde bedrijfsverzamelgebouw met woningen aan het begin van de Van Diepeningenlaan, tegenover winkelcentrum Santhorst. De officiële opening van deze multifunctionele accommodatie (MFA) was op 29 augustus 2009 en de bibliotheek (BplusC) nam eind 2008 als eerste haar intrek. Verschillende maatschappelijke organisaties maken momenteel gebruik van de voorziening. Het gedeelte van het complex waarin het Sociaal Cultureel Centrum is gehuisvest, is in eigendom van de gemeente (binnen een Verenigingvan-Eigenaars-constructie) en wordt deels door de gemeente beheerd en geëxploiteerd en deels door Sociaal Cultureel Werk Leiderdorp.² De Stichting Sociaal Cultureel Werk voert beheertaken uit in opdracht van de gemeente.³

De raad heeft in maart 2011 zijn zorgen geuit over de structurele exploitatielasten op de lange termijn. Er is toen bij motie opgeroepen om exploitatie-/accommodatiebeleid op te stellen. Later volgt een onderzoek naar beheer en exploitatie door ICS adviseurs, waarin verbetervoorstellen worden gedaan voor De Sterrentuin. In maart 2014 verschijnt een artikel in het Leidsch Dagblad. Gebruikers van De Sterrentuin schrijven dat er verbouwd moet worden wil De Sterrentuin ooit weer de functie krijgen die de gemeente Leiderdorp voor ogen had.⁴ Het gemeentebestuur schrijft het volgende op in het coalitieakkoord: *‘Wij beschouwen de opzet van het sociaal-cultureel centrum De Sterrentuin als mislukt: het maatschappelijk rendement blijft ver achter bij de verwachtingen en het financieel rendement is niet goed. Beide zullen moeten verbeteren. Wij zetten in op een uitgewerkte nieuwe business case per 2016.’*⁵

Dit hoofdstuk benoemt de feiten die richtinggevend zijn geweest voor de bouw en de exploitatie van De Sterrentuin. Daarbij wordt antwoord gegeven op deelvraag 1:

‘Welke besluiten (kaderstellend en controlerend) heeft de raad genomen ten aanzien van de exploitatie en het beheer van de Sterrentuin en op basis van welke informatie heeft de raad besluiten genomen’

4.2 / Feitenreconstructie van 2001 tot en met 2004

De raad neemt besluiten over het bouwen van een SCC vanaf 2001⁶

De gemeenteraad stelt in 2001 het Masterplan Centrumplan vast waar het SCC onderdeel van uitmaakt.⁷ Daaropvolgend neemt de raad in november 2001 een besluit over de stedenbouwkundige invulling van het SCC. Hij stelt het Stedenbouwkundige plan van Jo Coenen & Co architecten vast.⁸ Daarnaast besluit de

² ICS adviseurs, optimalisatie beheer en exploitatie De Sterrentuin, 14 november 2012, p. 3.

³ Op 21 mei 2013 ontvangt de Stichting de opdrachtbrief voor het beheer over 2013. De omvang van de opdracht bedraagt € 15.652,- exclusief BTW.

⁴ Leidsch Dagblad, 16 april 2014.

⁵ Coalitieakkoord 2014-2018, college Leiderdorp, p. 6

⁶ Feitelijk heeft de raad zich hiermee al vroegtijdig uitgesproken voor de bouw van het SCC, waarna het tot 2005 duurt voordat een plan van aanpak en programma van eisen worden vastgesteld.

⁷ Collegevoorstel ontwikkeling project Sociaal Cultureel Centrum, 25 mei 2004, p. 3.

⁸ Collegevoorstel ontwikkeling project Sociaal Cultureel Centrum, 25 mei 2004, p. 3.

raad in februari 2002 om het SCC met voorrang te gaan ontwikkelen.⁹ Daarbij wordt ook besloten tot de sloop van de Muzenhof en om geen tijdelijke huisvesting te realiseren voor BplusC.

In het masterplan staan de volgende kaders voor het SCC:

- / Inpassing van onder meer de bibliotheek met een internetcafé, ruimten voor muziekonderwijs en functies van de Sjelter;
- / Vestiging van een dienstencentrum c.q. servicehof onder de woontorens.
- / Het bestaande gebouw, waarin de Rabobank nu nog is gevestigd, deels handhaven en hergebruiken. Ingeval Rabobank niet kan worden verplaatst dan bibliotheek elders vestigen.¹⁰

De raad spreekt herhaaldelijk over inhoudelijke en financiële kaders en stemt nog niet in.

De beraadslaging over het SCC in het voorjaar verloopt rommelig. De stukken zijn 'rafelig' en vertonen weinig samenhang. Er stapelen zich verschillende voorstellen op met bijbehorende bijlagen. Daarnaast is op basis van het dossier niet te traceren wanneer er in 2004, na lang beraad, besloten is het college te verzoeken met een nieuw voorstel te komen.

In deze paragraaf wordt eerst de procesgang in 2004 geschetst. Daarna volgt een beschrijving van de inhoudelijke beraadslaging zoals die in het dossier is aangetroffen. Vervolgens worden de verschillende voorstellen en bijlagen beschreven die aan de beraadslaging en het verzoek tot een nieuw voorstel ten grondslag liggen.

De procesgang

Uit het dossier blijkt dat de raad op 1 april, 24 mei, 2 juni, 15 juni en 24 augustus 2004 spreekt over de inhoudelijke en financiële kaders afwisselend in de commissies 2 en 3. In de commissievergadering van commissie 2 van 24 augustus 2004 wordt besloten dat de besluitvorming over het SCC gaat plaatsvinden in de raadsvergadering van 11 oktober 2004 of in de daaropvolgende Begrotingsraad¹¹. Vervolgens is het dossier onduidelijk over de daadwerkelijke datum van besluitvorming. De datum van 23 oktober 2004 is in plaats van de voorgenomen datum van 11 oktober 2004 uit het dossier af te leiden als besluitvormingsmoment. Op basis van notulen of stukken is besluitvorming op 23 oktober niet te bevestigen, evenmin blijkt besluitvorming op 11 oktober 2004. De ambtelijke organisatie geeft aan dat de raad in de begrotingsbehandeling op 28 en 29 oktober 2004 heeft besloten om de plannen bij te stellen en een nieuw Programma van Eisen en Plan van Aanpak te laten opstellen. Dat is niet uit het dossier gebleken. In deze vergadering keurt de raad voornoemde voorstellen en bijlagen in feite af, maar spreekt de raad zich wel uit om 'verder te gaan' met het SCC door om een nieuw Programma van Eisen en Plan van aanpak te verzoeken.

De inhoudelijke beraadslaging

In het dossier is een verslag aangetroffen van de commissievergadering van commissie 3 op 1 april 2004. Uit het verslag blijkt dat er tussen college en raad een discussie is gevoerd over de informatievoorziening. Verschillende fracties vinden deze op dit moment verbeterd. De raad is kritisch over de onderbouwing van

⁹ Collegevoorstel ontwikkeling project Sociaal Cultureel Centrum, 25 mei 2004, p. 3.

¹⁰ Inhoudelijk visie SCC, 6 februari 2004, p. 1

¹¹ Notulen vergadering commissie 2 24 augustus 2003, raad Leiderdorp, p. 4.

het SCC door zich af te vragen of het rapport van Drijver & Partner uit 2002 nog wel actueel is voor besluitvorming en er blijkt uit het verslag behoefte aan scherpere informatie over de financiële kant van het SCC. Ook wijst de CDA-fractie erop dat door de behandeling van het SCC-dossier in verschillende commissies, het gevaar bestaat *'dat men het complete beeld kwijtraakt'*.¹²

In de commissievergadering van commissie 2 op 24 augustus 2004 wordt uitvoerig gesproken over het SCC. Alle fracties zijn kritisch en er leven veel onduidelijkheden over de lasten voor de instellingen en de gemeente en wie nu daadwerkelijk de gebruikers worden van het pand. De gebruikers en ambtenaren geven aan dat dit op dat moment nog niet 'zwart op wit stond.' Daarnaast vragen diverse fracties zich af of een dergelijk duur project wel past in een tijd waarin er bezuinigd moet worden. Voorafgaand aan de vergadering is er een inspreker van de seniorenraad aanwezig die zijn zorgen uit over de onduidelijkheid betreffende wat het de gebruikers van het pand nu gaat kosten. Daarnaast is er onduidelijkheid over het informatiecentrum dat met verschillende namen wordt aangeduid; servicecentrum, marktplein en zorgloket.¹³ De VVD-fractie pleit ervoor om de ontwikkeling van het SCC te verbinden aan de komende bezuinigingen. Zij zal niet instemmen met het voorstel, omdat zij nog niet overtuigd is dat het verwachte exploitatietekort in de toekomst geen negatieve consequenties voor de gebruikers zal hebben.¹⁴ Bij de fractie van BBL is er verwarring over het feit of de muziekschool nu wel of niet deel gaat uitmaken van het complex. Zij vindt de informatie niet transparant. Over de 17 argumenten in de notitie over de mogelijke gevolgen van het afblazen van het SCC stelt de fractie: *"de toonzetting over de mogelijke gevolgen van het afblazen van het SCC getuigt van weinig goede smaak"*.¹⁵ De CDA-fractie uit haar ongenoegen over de tegenstrijdigheden in de stukken, met name het aantal vierkante meters van de bibliotheek dat steeds anders uitpakt. De fractie stelt dat zij de behandeling van het onderwerp *'grillig'* vindt.¹⁶ D66 spreekt over een *"onoverzichtelijk en schuivend geheel"*. De verschijningsvorm van het dossier is *'rafelig'* en voor D66 is een aantal zaken niet duidelijk. De fractie stelt dat *"in het besluit verwezen wordt naar een verzameling stukken dat als uitgangspunt dient. Dat is geen goede voorbereiding van besluitvorming"*. Dat het dossier rafelig is wordt door de wethouder MacGillavry erkend. Hij belooft verbetering voor de komende vergaderingen.¹⁷ Alleen de PvdA-fractie pleit voor een volgende stap (en daarmee voor een besluit), omdat veel openstaande punten dan kunnen worden uitgewerkt.¹⁸ De voorzitter sluit af met te benoemen dat op 11 oktober of tijdens de Begrotingsraad de besluitvorming zal plaatsvinden.¹⁹ Voor de besluitvorming op 11 oktober is door de wethouder toegezegd dat er reparatiewerk wordt verricht in de vorm van ordening en duiding van stukken.²⁰

In de Begrotingsraad (28 en 29 oktober 2004) dient de VVD-fractie een motie in, die steun krijgt van de fracties BBL en D66. In de motie wordt de overweging gemaakt dat de financiële positie van Leiderdorp het niet toestaat dat het SCC wordt gebouwd en dat reeds bij oplevering een groot exploitatietekort ontstaat dat eerder toeneemt dan afneemt.²¹ De motie wordt echter niet aangenomen.²² In deze vergadering wordt

¹² Notulen vergadering commissie 3 1 april 2004, raad Leiderdorp, p. 10

¹³ Notulen vergadering commissie 2 24 augustus 2003, raad Leiderdorp, p. 1.

¹⁴ Notulen vergadering commissie 2 24 augustus 2003, raad Leiderdorp, p. 1.

¹⁵ Notulen vergadering commissie 2 24 augustus 2003, raad Leiderdorp, p. 2.

¹⁶ Notulen vergadering commissie 2 24 augustus 2003, raad Leiderdorp, p. 2.

¹⁷ Notulen vergadering commissie 2 24 augustus 2003, raad Leiderdorp, p. 3.

¹⁸ Notulen vergadering commissie 2 24 augustus 2003, raad Leiderdorp, p. 3.

¹⁹ Notulen vergadering commissie 2 24 augustus 2003, raad Leiderdorp, p. 4.

²⁰ Notulen vergadering commissie 2 24 augustus 2003, raad Leiderdorp, p. 4.

²¹ Motie 5, 28/29 oktober 2004

zonder steun van de VVD-fractie wel een andere motie aangenomen, waarin de raad besluit dat bij het opstellen van de begroting 2006 en de meerjarenbegroting 2007-2009 rekening moet worden gehouden met geschatte jaarlijkse extra lasten van onder andere € 190.000. Dit voor de realisatie van een sober Sociaal-cultureel centrum.²³ Uit de berekeningswijze, die bij de motie is gevoegd, blijkt dat uit deze toename van de jaarlijkse exploitatielasten ook de extra kosten voor de huur van Pluspunt²⁴ van 353 m² betaald moeten worden.²⁵

De documenten waarover is beraadslaagd

Uiteindelijk verzoekt de raad na veel beraadslaging om een nieuw Programma van Eisen en Plan van Aanpak. Verschillende voorstellen met bijbehorende bijlagen zijn echter voorafgaande aan dit besluit besproken. De samenhang tussen de documenten is voor de onderzoekers niet altijd duidelijk. Een observatie die ook door raadsleden zelf wordt gedaan, blijkt uit de commissievergadering van 24 augustus 2004.²⁶ Gelet op de samenhang in de besluitvorming vinden de onderzoekers het ook opmerkelijk dat de bespreking in verschillende commissies (2 en 3) heeft plaatsgevonden. De beraadslaging over het SCC in het voorjaar van 2004 wordt gedaan aan de hand van de volgende voorstellen met diverse bijlagen:

- / Voorstel 'Visie inhoudelijk en functioneel kader Sociaal Cultureel Centrum', 8 maart 2004 (1); Dit voorstel is op 19 april 2004 aangehouden maar verdwijnt niet van tafel. Vanaf mei is daar een tweede voorstel met bijlagen aan toegevoegd²⁷.
- / Voorstel 'Ontwikkeling project Sociaal Cultureel Centrum' (2), 25 mei 2004. Voor de commissievergadering van augustus 2004 is aan de voorstellen en bijlagen een conceptraadsbesluit toegevoegd.
- / Conceptbesluit SCC 6 september 2004 met discussiewijzer (3).

Voorstel 'Visie inhoudelijk en functioneel kader Sociaal Cultureel Centrum' (1)

Uit dit voorstel blijkt dat het rapport van Drijver en Partners (2 oktober 2002) de basis legt voor het inhoudelijke en functionele kader van het SCC. De in dit rapport beschreven visie is in nauwe samenspraak met de toekomstige gebruikers van het SCC opgesteld. De planontwikkeling heeft "*tot een versterking van de onderlinge samenwerking tussen gebruikers geleid*". De raad wordt voorgesteld om de in het raadsvoorstel geschetste visie, gebaseerd op het rapport van Drijver & Partners (2 oktober 2002) vast te stellen.²⁸ Bij het voorstel zit een inventarisatie van mogelijke samenwerkingen binnen het SCC. Uit het voorstel blijkt verder dat de gebruikers, die op dat moment hadden deelgenomen aan het gebruikersoverleg Sociaal Cultureel Centrum, nog is gevraagd "*hoe zij aankijken tegen het SCC*". Uit de aan het voorstel toegevoegde reacties van gebruikers, blijkt dat dit heel verschillend is. Uit de reacties blijkt ook dat er

²² Moties 28/29 oktober 2004

²³ Motie 9, 28/29 oktober 2004

²⁴ Het Pluspunt is een zorgvoorziening die aanvankelijk in het centrum gevestigd zou worden maar uiteindelijk niet in het centrum terecht gekomen is.

²⁵ Programma van eisen en plan van aanpak SCC 20 mei 2005, p. 12.

²⁶ Zie navolgende subparagraaf; De raad is kritisch en er zijn veel onduidelijkheden.

²⁷ Beide collegevoorstellen uit het dossier zijn voorzien van een stempel waaruit blijkt dat dit tenminste in commissieverband op 24 augustus is besproken. In het conceptbesluit van 6 september 2004 worden ook de data genoemd van 1 en 15 juni 2004.

²⁸ Collegevoorstel Visie inhoudelijk en functioneel kader Sociaal Cultureel Centrum, 10 maart 2004, p. 1.

uiteenlopende wensen zijn voor de functionele inrichting van het gebouw. Ook vragen sommige gebruikers zich af “*waarom het SCC nu kennelijk weer ter discussie staat.*”²⁹

Bijlage bij het voorstel: rapport Drijver & Partners

Drijver & Partners heeft opdracht gekregen om het sociaal-cultureel cluster, zoals dat een uitkomst was van een workshop medio 2001, verder te ontwikkelen op basis van de wensen en behoeften van betrokken instellingen.³⁰ Voor deze opdracht aan Drijver & Partners is de raad om schriftelijk akkoord gevraagd.³¹ Een document waaruit dit akkoord blijkt is door de onderzoekers niet in het dossier aangetroffen. In het rapport van Drijver & Partners wordt een inventarisatie van de wensen en behoeften van de instellingen weergegeven, een typering van de instellingen, haar activiteiten en het karakter van die activiteiten. Ook wordt weergegeven hoeveel vierkante meters de betreffende organisatie momenteel gebruikt en het aantal vierkante meters waar in het SCC behoefte aan zou zijn. De wensen en behoeften van de betrokken instellingen worden vervolgens door Drijver & Partners verzameld en vormen de basis voor het Programma van Ruimten. Ambities van de gemeente worden herhaald en er wordt ingegaan op de functie en inrichtingsmogelijkheden (backoffice, frontoffice) van het centrale loket. Dit alles is omgezet naar een ruimtelijk programma dat wordt weergegeven, inclusief beschrijving van de belangrijkste functionele kenmerken. Daarnaast wordt in het rapport een voorstel gedaan voor een passende beheerstructuur. Dit advies, omkleed met argumenten, luidt als volgt: “*Op grond van de confrontatie tussen de mogelijke beheersvormen en de door ons gehanteerde toetsingscriteria, adviseren wij voor het beheer en de exploitatie van het sociaal-cultureel cluster te opteren voor externe uitbesteding in combinatie met een beperkte vorm van individueel beheer.*”³² Het Programma van Ruimten is vertaald naar een globaal Programma van Eisen SCC. De belangrijkste uitgangspunten³³ zijn:

- / Situering op de hoek van de Laan van Ouderzorg en Van Diepeningenlaan;
- / Het loket dient een centrale functie te vervullen in het SCC in de vorm van een frontoffice. De centrale hal moet voldoende plaats bieden aan het loket en de wachruimte;
- / In het cluster dient voor alle zich daar te vestigen instellingen en bezoekers één horecagelegenheid aanwezig te zijn;
- / In de tentoonstellingsruimte zal een permanente tentoonstelling worden opgesteld;
- / Het jongerencentrum dient een eigen entree te krijgen;
- / Van belang is dat andere onderdelen van het cluster de uitstraling en het functioneren van de bibliotheek niet aantasten, maar deze juist versterken;
- / Spreekruimten nabij lift of hoofdingang situeren, zodat deze goed bereikbaar zijn voor oudere bezoekers;
- / De multifunctionele ruimten dienen naast of bij elkaar te worden geplaatst;
- / De toegang van het SCC bevindt zich op de begane grond. De entree dient goed zichtbaar te zijn vanaf de straatzijde.

²⁹ Collegevoorstel Visie inhoudelijk en functioneel kader Sociaal Cultureel Centrum, 10 maart 2004, p. 12.

³⁰ Planontwikkeling sociaal-cultureel cluster gemeente Leiderdorp, Drijver & Partners, 2 oktober 2002, p.1.

³¹ Bijlage II bij Uitvoering project Sociaal Cultureel Centrum, p. 11

³² Planontwikkeling sociaal-cultureel cluster gemeente Leiderdorp, Drijver & Partners, 2 oktober 2002, p. 32.

³³ Inhoudelijke visie SCC, 6 februari 2004, p. 8

Voorstel 'Ontwikkeling project Sociaal Cultureel Centrum' (2)

Aan dit voorstel van 25 mei 2004 liggen drie stukken ten grondslag. Een document 'Inhoudelijke visie Sociaal Cultureel Centrum' van 6 februari 2004, 'Uitvoering project Sociaal Cultureel Centrum' van 8 maart 2004 en een exploitatiebegroting. Uit het voorstel blijkt dat het college in april 2002 heeft besloten dat de bibliotheek wordt geïntegreerd in het SCC. Daarnaast heeft het college op 8 oktober 2002 ingestemd met het 'Programma van Ruimte D&P'. Ook heeft het college in april 2003 besloten dat de Rabobank gehandhaafd wordt, waarna het stedenbouwkundige ontwerp is aangepast. De raad heeft het Programma van Ruimte ter kennisname ontvangen. Op 13 juni 2003 is de raad middels een voortgangsrapportage Centrumplan geïnformeerd.³⁴

In het voorstel wordt gesteld dat alvorens de ontwerpfase wordt ingegaan, de raad zich dient te conformeren aan het document 'Uitvoering project Sociaal Cultureel Centrum' en de programmatische uitgangspunten, zoals geformuleerd in het rapport van Drijver en Partners (2 oktober 2002).³⁵

Bijlage: Inhoudelijke visie Sociaal Cultureel Centrum

In de notitie 'Inhoudelijke visie Sociaal Cultureel Centrum' van 6 februari 2004 wordt beargumenteerd dat het SCC zijn basis vindt in verschillende door de raad vastgestelde beleidsdocumenten: het Masterplan Centrumplan, het collegeprogramma, de toekomstvisie Leiderdorp 2015, de modernisering AWBZ, inrichting van het zorgloket, Wijkgericht werken en beleidsplan Sociaal Cultureel Werk. Concluderend wordt daarover opgeschreven: *'Het SCC heeft vooral een lokale functie door een centraal informatieloket te willen zijn voor alle inwoners van Leiderdorp. Conform het zorgloket moet het een loket zijn dat iedereen weet te vinden. Tegelijkertijd staat het SCC in het Centrum van Leiderdorp, waar op dit moment nog weinig buurtgerichte welzijnsactiviteiten plaatsvinden. Het SCC zal daarom tevens voor de buurt een belangrijke functie vervullen op het terrein van ontmoeting, recreatie en educatie. In navolging van de Toekomstvisie Leiderdorp 2015 is het SCC de plek voor de samenkomst van mensen. Dit kan tevens een belangrijke bijdrage leveren aan de sociale cohesie in het centrum. Tenslotte draagt het SCC bij tot een verbetering van de infrastructuur op het terrein van welzijn en zorg'*³⁶.

In een workshop medio 2001, een workshop waaraan ook in het rapport van Drijver & Partners wordt gerefereerd, zijn door relevante instanties verschillende functies genoemd voor het te ontwikkelen dienstencentrum: informatiefunctie, verbindingfunctie en een sociale functie. Omdat het dienstencentrum het SCC versterkt, wordt er in tegenstelling tot wat in het Masterplan staat, voor gekozen om het dienstencentrum³⁷ in het SCC te integreren. In het najaar van 2002 wordt in overleg met toekomstige gebruikers door Drijver & Partners gewerkt aan het Programma van Ruimten dat door het college is vastgesteld op 17 december 2002. Op dit moment is ook het gebruikersoverleg geïnstalleerd waarmee regelmatig overleg plaatsvindt over inhoudelijke samenwerking, gebruik van gemeenschappelijke ruimten en de inrichting van de facilitaire organisatie en de frontoffice. In de notitie staat dat *'Het concept van een centraal loket in het SCC impliceert een zodanige bundeling van dienstverlening dat klanten met al hun vragen op het gebied van wonen, welzijn, cultuur en zorg bij één aanspreekpunt terecht kunnen'*.³⁸ De onderzoekers constateren op basis hiervan dat de integraliteit en samenhang van het SCC belangrijke

³⁴ Uitvoering project Sociaal Cultureel Centrum p. 2.

³⁵ Uitvoering project Sociaal Cultureel Centrum p. 2.

³⁶ Inhoudelijk visie SCC, 6 februari 2004, p. 3-4

³⁷ In het dossier wordt soms gesproken over dienstencentrum. Het is in het onderzoek niet duidelijk geworden wat daarmee wordt bedoeld.

³⁸ Inhoudelijk visie SCC, 6 februari 2004, p. 7

randvoorwaarden waren. De functie dienstencentrum met een centraal loket wordt uiteindelijk niet in De Sterrentuin gerealiseerd.

Bijlage: Uitvoering project Sociaal Cultureel Centrum

De bijlage verwijst naar het raadsvoorstel van 8 maart 2004, hier getiteld als 'Uitvoering project Sociaal Cultureel Centrum'. Er wordt een procesbeschrijving gegeven van de weg naar dit voorstel toe en duidelijk gemaakt dat de raad, alvorens de ontwerpfase in te gaan, zich dient te conformeren aan de geschetste visie en de programmatische uitgangspunten van het rapport van Drijver & Partners.³⁹ In het document 'Uitvoering project SCC' wordt een aantal argumenten voor het SCC gegeven. Het is zowel op Leiderdorp als geheel als ook op de buurt Centrum gericht. Het biedt informatie, ontmoeting en verbinding. Draagvlak voor dit voorstel wordt verondersteld omdat alle partijen het rapport van Drijver & Partners hebben geaccordeerd, met uitzondering van de Streekmuziekschool.⁴⁰ Deze Streekmuziekschool is uiteindelijk door de gemeente opgeheven. Daarvoor in de plaats is stichting MOL (muziekonderwijs Leiderdorp) medio 2006 in het gebouw ingevoegd.

In de bijlage wordt de verdere communicatie geschetst. Kanttekeningen bij dit voorstel worden slechts summier genoemd en behelzen:

1. dat er op voorhand in dit voorstel geen rekening gehouden is met de ontwikkelingen aangaande de Muziekschool. Het raadsvoorstel dat op dat moment nog genomen dient te worden over de toekomst van de Muziekschool zal meegenomen worden in de verdere uitwerking van het SCC⁴¹;
2. hogere subsidies. Dit tweede punt kent verder geen toelichting. In de laatste paragraaf worden de kosten toegelicht.⁴²

Bijlage: Exploitatiebegroting

In de Exploitatiebegroting wordt gebruikgemaakt van uitgangspunten zoals vastgestelde investeringskosten en het feit dat algemene ruimten in het SCC niet verhuurd kunnen worden. Deze uitgangspunten zijn bepalend voor de kostprijsberekening (en dus het huurtarief). Daarnaast constateren de onderzoekers dat Drijver eigen uitgangspunten hanteert ten aanzien van indexering, energieverbruik, onderhoudskosten en opbrengst uit commerciële activiteiten (€ 10.000). Drijver adviseert in de exploitatiebegroting om deze kosten door een gespecialiseerd bureau nader te laten inspecteren. Uit het dossier is niet op te maken of dit ook daadwerkelijk is gebeurd.

Waar de exploitatiebegroting volgens de onderzoekers geen rekening mee houdt, is het verschil in kosten voor de toekomstige gebruikers afgezet tegen de kosten die ze nu maken voor hun huisvesting. Het door de raad vastgestelde uitgangspunt is namelijk dat de gebruikers niet meer kwijt mogen zijn aan huurlasten dan in de oude situatie, zo blijkt uit de exploitatiebegroting. Een uitgangspunt dat door geïnterviewden wordt bevestigd, maar niet als besluit uit het dossier te herleiden is. Er is een huurtarief berekend voor de permanente huur en er wordt een tarief voorgesteld voor incidentele huur (per uur/dagdeel). In hoeverre deze tarieven afwijken van de tarieven die toekomstige gebruikers nu hanteren is in het kader van de exploitatiebegroting niet onderzocht. Evenmin is de bereidheid van de nieuwe gebruikers om deze tarieven te betalen onderzocht. Wel staat in de begroting de waarschuwing voor een substantieel hogere huurprijs voor huurders van het SCC en het feit dat ze deze stijging niet kunnen doorberekenen aan hun klanten. Er wordt dan ook gewaarschuwd dat aanvullende subsidie noodzakelijk is om vraaguitval te voorkomen.

³⁹ Uitvoering project Sociaal Cultureel Centrum p. 2.

⁴⁰ Uitvoering project Sociaal Cultureel Centrum p. 7 en 8.

⁴¹ Uitvoering project Sociaal Cultureel Centrum p. 8.

⁴² Uitvoering project Sociaal Cultureel Centrum p. 8.

Uiteindelijk is er sprake van een substantieel hogere huurprijs waarvoor de gemeente aanvullende huisvestingssubsidie verstrekt.

De exploitatiebegroting is op het punt van de verantwoordelijkheid voor het beheer wat de onderzoekers betreft onduidelijk. Enerzijds lijkt het erop dat de gemeente het beheer en de exploitatie voor haar rekening neemt.⁴³ Anderzijds wordt expliciet het uitgangspunt ingenomen dat exploitatie en beheer aan één professionele marktpartij is uitbesteed.⁴⁴ Elders wordt gesproken over 'zelfbeheer' door gebruikers. Er is niet beschreven waar dit 'zelfbeheer' uit bestaat. Het lijkt erop dat de exploitatiebegroting de verantwoordelijkheid van het beheer nog in het midden laat, maar daarmee geeft de exploitatiebegroting geen echte duidelijkheid over de kosten voor exploitatie en beheer. Gelet op het feit dat de exploitatiebegroting voorlag voor besluitvorming vinden de onderzoekers dit wel redelijkerwijs te verwachten.

De exploitatiebegroting sluit (licht) positief onder de voorwaarden dat de gemeente € 270.000 exploitatiesubsidie bijdraagt én voor (max.) € 230.000 de huisvestingslasten compenseert. De onderzoekers constateren dat daar nog kosten voor management en risico bijkomen in geval van uitbesteding van management en beheer aan een professionele partij, naast inventaris- en inrichtingskosten en verhuiskosten.

Conceptbesluit SCC 6 september 2004

In de raadsvergadering van 6 september 2004 ligt bij de raad op basis van de collegevoorstellen, die hierboven zijn besproken, en de achterliggende stukken, het volgende besluit ter tafel:⁴⁵

- / te besluiten dat op basis van de huidige uitgangspunten voldoende inzichtelijk is wat de financiële consequenties qua investerings- en exploitatielasten zijn van het project Sociaal Cultureel Centrum;
- / de definitiefase⁴⁶ af te sluiten en de ontwerpfase (Voorlopig Ontwerp) te starten, nadat uw raad heeft besloten het project doorgang te laten vinden;
- / in september 2004 te besluiten een krediet voor dit ontwerp beschikbaar te stellen van € 200.000 ten laste van de bouwexploitatie SCC.

In het raadsvoorstel wordt aan de hand van 17 punten beargumenteerd waarom de raad niet meer van de ontwikkeling van het SCC zou moeten afzien. Deze redeneerlijn is niet vanuit de voordelen die het SCC zou opleveren. De belangrijkste redenen daarbij zijn het feit dat de SCC al is opgenomen in het Masterplan Centrumplan in 2001, dat de positieve relatie die de afgelopen jaren is opgebouwd met potentiële gebruikers ernstig wordt geschaad, dat de gemeente zich als een 'bijzonder onbetrouwbare partner' opstelt omdat er verwachtingen zijn gewekt bij gebruikers en dat er tot op heden aanzienlijke plankosten mee gemoeid zijn.⁴⁷ Bij afzien zijn de plankosten op dat moment € 490.000.⁴⁸

Bijlage bij besluit: discussiewijzer

Bij het concept raadsbesluit van 6 september is door het college nog een discussiewijzer gevoegd. Deze bestaat niet zozeer uit inhoudelijke argumenten om het SCC aan te gaan, maar geeft vooral inzicht in het

⁴³ Exploitatiebegroting Drijver & Partners, 30 maart 2004, p. 8.

⁴⁴ Exploitatiebegroting Drijver & Partners, 30 maart 2004, p. 10.

⁴⁵ Raadsbesluit 6 september 2004 Sociaal Cultureel Centrum.

⁴⁶ De definitiefase is specificatie van randvoorwaarden (stedenbouwkundig, enz.) functionele eisen (programma van eisen) en operationele eisen (gebruikerseisen e.d.).

⁴⁷ Voorstel 'Ontwikkeling project Sociaal Cultureel Centrum, 25 mei 2004, p. 2.

⁴⁸ Voorstel 'Ontwikkeling project Sociaal Cultureel Centrum, 25 mei 2004, p. 7.

proces tot nu toe. Ook wordt weergegeven welke vraagpunten nog openstaan na een gesprek tussen VVD, voorzitter van commissie 2 en de griffier. Deze vraagpunten zijn verschillend van aard: zo zijn er vragen over wat het alternatief is als de muziekschool afvalt, of het besluit over de uitbreiding van het aantal vierkante meter voor de bibliotheek vaststaat en of het mogelijk is een gebouw te ontwerpen dat van binnen flexibel is in te delen bij veranderende omstandigheden. Aangegeven wordt dat deze vraagpunten werkenderwijs in de ontwerpfase dienen te worden meegenomen.

4.3 / Feitenreconstructie vanaf 2005 tot de opening in 2008

Op verzoek van de raad een nieuw Programma van Eisen en Plan van Aanpak

Op 20 mei 2005 wordt er op basis van het verzoek van de raad om de plannen voor het SCC bij te stellen (najaar 2004) een nieuw Programma van Eisen en een Plan van Aanpak opgesteld. Op dat moment beoogt de gemeente met het SCC huisvesting te bieden aan een aantal sociaal-culturele instellingen, zodat de onderlinge samenwerking wordt gestimuleerd. Daarnaast komen er nog nader te bepalen commerciële functies in het gebouw.

De beoogde sociaal-culturele instellingen zijn op dat moment:

- / Openbare Bibliotheek
- / Stichting Vluchtelingenwerk Rijnade
- / Stichting Oudheidskamer Leiderdorp
- / Stichting Sociaal Cultureel Werk Leiderdorp
- / Stichting Kinderkring
- / Stichting Speel-o-theek de Grabbelton
- / Leiderdorpse Volksuniversiteit.

Daarnaast zijn er oriënterende gesprekken gaande met andere mogelijke gebruikers zoals de Kunstkring en het Kamerorkest Leiderdorp.⁴⁹ Uit het document blijkt dat gebruikers de behoefte hebben aangegeven aan harde gemeentelijke uitspraken ten aanzien van hun toekomstige huisvesting, alvorens zij actieve medewerking willen verlenen aan het proces om te komen tot een SCC. “*Een impasse dient altijd voorkomen te worden*”,⁵⁰ zo stelt het college.

Parallel aan de besluitvorming binnen de gemeente zal met toekomstige gebruikers in het ontwerpteam overleg worden gevoerd over de volgende onderwerpen:

- / de wijze waarop de toekomstige samenwerking gestalte krijgt;
- / de nadere ruimtelijke en functionele invulling van het SCC;
- / uitwerking van de gezamenlijke ruimten;
- / opstellen Technisch Programma van Eisen.

In het Programma van Eisen wordt uitgesproken dat de verwachting is dat er geen grote wijzigingen zullen volgen en dat dit Programma van Eisen als redelijk ‘hard’ kan worden beschouwd. Alleen de definities van de gezamenlijke ruimten moet nog in het ontwerpteam worden bepaald. Op dat moment wordt ernaar gestreefd om het SCC eind 2007 op te leveren.⁵¹ De gebruikers geven aan dat de gezamenlijke ruimten, die oorspronkelijk wel waren beoogd, nauwelijks van de grond gekomen zijn.

⁴⁹ Programma van eisen en plan van aanpak SCC 20 mei 2005, p. 3.

⁵⁰ Programma van eisen en plan van aanpak SCC 20 mei 2005, p. 3.

⁵¹ Programma van eisen en plan van aanpak SCC 20 mei 2005, p. 4.

SCC en commerciële ruimten moeten samenhang vertonen

Als uitgangspunt in het nieuwe Programma van Eisen (PvE) wordt een verdeling van 40% voor het SCC en 60% voor commerciële functies gehanteerd.⁵² Belangrijke architectonische voorwaarde is dat de ingang goed zichtbaar is vanaf de straatzijde.⁵³ In het PvE zijn functionele eisen opgenomen voor het SCC in metrages en aantal ruimten per culturele instelling. Daarnaast is een aantal uitgangspunten voor de commerciële voorzieningen opgenomen. Gedacht wordt aan kleinschalige kantoorvoorzieningen en dag-horeca. Uitgangspunt is dat de commerciële functies niet strijdig zijn met de functies van de niet-commerciële gebruikers (SCC). Daarnaast moet er een aantoonbare relatie bestaan met de gebruikers van het SCC en de omliggende gebruikers.⁵⁴

In het programma van eisen wordt ervan uitgegaan dat de huidige kapitaallasten van de huidige contracten benut kunnen worden voor de realisatie van een nieuw SCC. De vrijval van huur levert € 124.813 op, waardoor het exploitatiebudget opgeteld op € 314.813 uitkomt (190.000+124.813). In het PvE is ook het Pluspunt opgenomen, terwijl het Pluspunt geen deel uitmaakt van het SCC.⁵⁵ Daardoor stijgt de te betalen huurlast voor de gemeente met € 26.721 ten laste van het exploitatiebudget. Om die reden is het exploitatiebudget voor een nieuw SCC afgerond € 288.813 (314.813-26.000).

Vervolgens wordt inzicht gegeven in de investeringen en kosten die nodig zijn voor de ontwikkeling van het SCC. Ze zijn in navolgende figuren weergegeven.

Figuur 1; posten die niet als investering voor het SCC gezien worden en als eenmalige last gelden

Kostensoort	Bedrag in €
Leegstandskosten	60.000
Verhuiskosten	50.000
Historische kosten groot SCC	100.000
Totale eenmalige kosten	210.000

Figuur 2; de investeringen die gedaan worden voor het SCC

Kostensoort	Bedrag in €
Stichtingskosten	4.315.000
Inrichtingskosten	420.000
Inbrengwaarden	675.000
Kosten 2005 klein SCC	60.000
Begeleidingskosten gemeente	210.000
Grondopbrengst commerciële functies	- 875.000
Totale investeringskosten SCC	4.805.000

⁵² Programma van eisen en plan van aanpak SCC 20 mei 2005, p. 9.

⁵³ Programma van eisen en plan van aanpak SCC 20 mei 2005, p. 5.

⁵⁴ Programma van eisen en plan van aanpak SCC 20 mei 2005, p. 10.

⁵⁵ Programma van eisen en plan van aanpak SCC 20 mei 2005, p. 12.

Het PvE gaat uit van een commerciële opbrengst van € 875.000 (zie figuur 2). Dit is de waarde van de gronduitgifte van € 675.000 plus een extra opbrengst van € 200.000 door commerciële partijen. Daarbij wordt in de grondexploitatie rekening gehouden met een bijdrage vanuit het SCC van € 675.000, bestaande uit een inbreng van € 175.000 door de gemeente om het SCC te bouwen en € 500.000 door commerciële partijen. In de kostensfeer is het PvE wat de onderzoekers betreft niet eenduidig in de behandeling en toewijzing van kosten. Sommige kosten worden ten laste van de grondexploitatie gebracht, anderen ten laste van de stichtingsexploitatie. Het al dan niet toewijzen van kosten aan de stichtingsexploitatie is uiteindelijk van invloed op de hoogte van de huurprijzen. Te veel kosten toewijzen aan de stichtingsexploitatie leidt dan tot huurprijzen die niet (meer) concurrerend zijn. Het toewijzen van kosten aan de grondexploitatie kan dan gezien worden als een verkapt huurverlaging die de gemeente dan voor haar rekening neemt. Wat de consequenties daarvan zijn voor de voorgestelde grondexploitatieopbrengst, wordt uit het dossier niet duidelijk.

Nadat de kosten in beeld gebracht zijn, worden twee voorstellen voorgelegd. In de eerste variant blijft de gemeente eigenaar van de grond en bouwt het SCC zelf. In de tweede variant verkoopt de gemeente de grond en huurt ruimte in het SCC. Ook in deze twee varianten is de kostentoe wijzing volgens de onderzoekers niet eenduidig. In beide gevallen blijft de gemeente bijvoorbeeld met leegstandskosten zitten. Toch worden die kosten in de tweede variant, 'gemeente huurt', wel meegenomen en in de eerste, 'gemeente koopt', niet. Ook het exploitatiebudget in de huurvariant is onduidelijk. Hier wordt gerekend met een budget van € 297.000, terwijl dit eerder in het voorstel een bedrag van € 288.000 was.⁵⁶ Geïnterviewden geven aan dat eigendom van de gemeente, door aankoop na ontwikkeling, nooit echt een punt van discussie is geweest.

De uiteindelijke keuze voor één van beide varianten wordt gebaseerd op het Bruto Aanvangsrendement (BAR). Gesteld wordt dat er minimaal een BAR van 7 a 8% gerealiseerd moet worden wil het voor commerciële partijen aantrekkelijk zijn om het SCC te bouwen (en voor de gemeente om te huren). Door meer of minder kosten aan een variant toe te rekenen zal de BAR lager of hoger uitvallen. Het is dus uitermate belangrijk om transparant te zijn in de berekening van de BAR. Deze rekensom wordt echter niet gemaakt, terwijl dat wel verwacht zou mogen worden. Het valt de onderzoekers op dat zonder onderbouwing geconcludeerd wordt dat de BAR lager is dan 6% en dat daarmee de tweede optie, waarin de gemeente ruimte voor het SCC huurt, niet voldoet.⁵⁷

De onderzoekers vinden dat de berekening van de BAR in het PvE niet navolgbaar is opgesteld. Als kosten eenduidig toegerekend worden en als met een exploitatiebudget van € 288.000 gerekend wordt, valt de BAR substantieel hoger uit. Bovendien wordt nu variant 1 (gemeente als eigenaar) aan de raad voorgesteld én wordt de raad gevraagd het exploitatiebudget met € 15.000 te verhogen. Deze uitgangspunten worden niet in variant 2 (gemeente als huurder) betrokken, waardoor deze lager uitvalt en daardoor niet aan de raad voorgelegd wordt.

Een marktpartij realiseert het SCC waarna de gemeente eigenaar wordt

Het college stelt dat, gelet op de financiële kaders, het niet mogelijk is om het gebouw te laten realiseren door een marktpartij en het vervolgens te huren. In het dossier wordt dit verder niet beargumenteerd. De

⁵⁶ Programma van eisen en plan van aanpak SCC 20 mei 2005, p. 14-16.

⁵⁷ Programma van eisen en plan van aanpak SCC 20 mei 2005, p. 16.

gemeente kiest ervoor om een marktpartij het SCC te laten realiseren, waarna de gemeente eigenaar wordt. Gelet op de risico's van afzet van commercieel vastgoed is het voor de gemeente uiterst raadzaam om het afzetrisico van de commerciële ruimten bij een externe partij te leggen. Uiteindelijk zijn de commerciële ruimten in eigendom gebleven bij de ontwikkelaar. Uitgangspunt voor de verdere planvoorbereiding is dat de gemeente en de toekomstige gebruikers van de voorzieningen inspraak hebben op het ontwerp. In samenwerking tussen architect, gebruikers en gemeente moet het ontwerp tot stand gebracht worden.⁵⁸

Het Plan van Aanpak schetst dat een marktpartij wordt ingeschakeld voor het totale werk, uitgaande van een turn-key-oplevering van het SCC en de commerciële ruimten. Hiervoor wordt een aanbesteding georganiseerd. Na realisatie wordt een VVE opgericht, waarmee de gemeente eigenaar wordt van een deel van het SCC. De gemeente verhuurt de ruimten vervolgens weer aan de gebruikers van het SCC. De commerciële ruimten zijn in het bezit van de andere leden van de VVE.⁵⁹ Met een ontwikkelaar zal na het aanbestedingstraject een samenwerkingsovereenkomst worden gesloten.

De eerste fase is het voorlopig ontwerp, waarin aan de hand van randvoorwaarden en uitgangspunten een ontwerp wordt uitgewerkt samen met de gemeente en toekomstige gebruikers. Dit leidt tot een voorlopig ontwerp waarin alle wensen en eisen optimaal tot hun recht komen. De gemeente heeft de bevoegdheid om te beoordelen of het ontwerp voldoet, waarna over wordt gegaan op de fase van definitief ontwerp.⁶⁰ In het Plan van Aanpak is aangegeven dat, gelet op de doorlooptijd van de besluitvorming bij de gemeente, de kredietaanvraag voor de raad wordt opgesteld op basis van het voorlopig ontwerp.

Als uitgangspunt voor het beheer van De Sterrentuin staat in het Plan van Aanpak: *“Voor het beheer van het SCC zal onder verantwoordelijkheid van de gemeente een facilitaire organisatie opgericht moeten worden. Deze organisatie draagt er zorg voor dat de gebruikers van het gebouw de beheerlusten en -lasten evenwichtig kunnen verdelen. De gemeente verhuurt delen van het gebouw aan de verschillende sociaal-culturele instellingen, waarbij één van de gebruikers als hoofdhuurder opereert. Het ligt voor de hand dat de hoofdhuurder tevens verantwoordelijk is voor het beheer van de gemeenschappelijke ruimte in het sociale cluster. Daarnaast is de VVE van het totale complex verantwoordelijk voor het onderhoud”*.⁶¹

De raad neemt een besluit, de VVD-fractie stelt de meeste vragen

De raad stemt in met het Programma van Eisen en het Plan van Aanpak op 4 juni 2005.⁶² Daarbij stelt hij een uitvoerings- inclusief voorbereidingskrediet ter beschikking van € 4.970.000 voor de verdere ontwikkeling van het SCC. Verder wordt besloten:

- / het benodigde exploitatiebudget voor het SCC met ingang van het begrotingsjaar 2008 te verhogen met € 205.000 per jaar;
- / de historische kosten (€ 100.000) voor een groot SCC plus de verhuis- en inrichtingskosten (€ 110.000) als eenmalige kosten op te nemen in de begroting van 2007;
- / een risicodragende ontwikkelende partij te selecteren, die de realisatie en de exploitatie van het totale complex inclusief de commerciële ruimten voor haar rekening neemt;

⁵⁸ Programma van eisen en plan van aanpak SCC 20 mei 2005, p. 20.

⁵⁹ Programma van eisen en plan van aanpak SCC 20 mei 2005, p. 20.

⁶⁰ Concept Programma van eisen en plan van aanpak SCC 20 mei 2005, p. 21.

⁶¹ Concept Programma van eisen en plan van aanpak SCC 20 mei 2005, p. 22.

⁶² Raadsbesluit 4 juni 2005, Programma van eisen en Plan van Aanpak.

/ akkoord te gaan met de streefplanning, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de nieuwbouwplanning van de WoZoCo; oplevering SCC eind 2007.

Uit het verslag van de vergadering blijkt dat er door een aantal partijen vragen worden gesteld.⁶³ Met name de VVD is het niet eens met het voorstel. Zo is hen ter ore gekomen dat de basisbibliotheek meer vierkante meters nodig heeft en verwacht. De wethouder geeft aan dat de basisbibliotheek het zal doen met het nu toegezegde aantal vierkante meters en subsidiebedrag. Verder heeft de VVD financiële kanttekeningen. In de begrotingsbehandeling is besloten tot een exploitatiekostenverhoging van 190.000 euro. Volgens de VVD zijn er tussen het moment van dat besluit en het moment van het behandelen van het voorliggende voorstel nieuwe bedragen op tafel gekomen die niet in de berekening van het bedrag van 190.000 euro zijn meegenomen. Dit zijn nieuwe bedragen die erbij komen, omdat van te lage subsidiebedragen is uitgegaan. Zaken rondom deze bedragen dienen eerst verder uitgezocht te worden alvorens te besluiten, aldus de VVD. Met de aantekening dat de BBL-fractie tegen punt 3 van het besluit stemt en de aantekening dat de VVD-fractie tegen het voorstel stemt, wordt het voorstel aangenomen.⁶⁴

Second opinion op de exploitatie, omdat de huurders geen financieel nadeel mogen ondervinden

De coalitie die het college vormde in 2006 heeft in haar bestuursakkoord opgenomen dat voorafgaand aan de behandeling van de perspectiefnota 2007, zij een second opinion over de exploitatielast van het SCC aan de raad voorlegt. Geïnterviewden geven aan dat deze second opinion van week 41 tot en met 46 ter inzage gelegen heeft in de Raadskamer. De vergelijking tussen de huidige huisvestingslasten en de berekende exploitatielasten van het nieuwe Sociaal Cultureel Centrum laat zien dat er een tekort is van € 9.311, omdat er vanaf 2004 geen budget meer is gereserveerd voor groot onderhoud voor de Muzenhof en er dus geen groot onderhoud heeft plaatsgevonden. De verwachting is dat het tekort kan worden gedekt door inkomsten uit incidentele verhuur van de ruimten. Op basis van de second opinion constateert het college dat er voor het tekort geen extra middelen beschikbaar hoeven te worden gesteld.⁶⁵

Naast het tekort is er op dit moment in de tijd sprake van twee risico's:

- / De verwachte beheerkosten bedragen € 22.000. Als bijdrage in deze kosten is jaarlijks € 15.000 beschikbaar. Het restant van € 7.000 wordt gerealiseerd uit incidentele verhuur van ruimten.
- / Uitgangspunt in de exploitatiekostenberekening is het uitgangspunt dat schoonmaak in zijn geheel wordt uitbesteed. Als deze werkzaamheden in het SCC, die twee instellingen nu nog in eigen beheer hebben, worden uitbesteed geeft dit jaarlijks € 4.059 aan extra lasten.⁶⁶

Met deze stijging van schoonmaakkosten is in de exploitatieopzet geen rekening gehouden. Het is een risico dat niet begrote kosten via extra (commerciële) huurinkomsten goedge maakt moeten worden. Evenmin hebben de onderzoekers een onderbouwing aangetroffen hoe tot de € 7.000 huurinkomsten is gekomen.

In de second opinion van Nibag worden de kapitaallasten buiten beschouwing gelaten omdat "*de bouwkosten al bekend zijn en de financiële dekking hiervoor toereikend is*". Er wordt dus uitsluitend op de exploitatielast ingezoomd, waarbij de exploitatie opgesplitst wordt in een deel kosten die huurders zelf maken en een deel kosten die de gemeente doorberekent als gebouweigenaar. Nibag concludeert verder dat de huurderslasten € 8.327 euro lager uitvallen. Wat het rapport niet vermeld, is dat daardoor ook de

⁶³ Zaken als: kent het gebouw 3 of 4 verdiepingen en kan de gemeente tegelijkertijd grondeigenaar als lid van VVE zijn. Deze zaken worden opgehelderd door de wethouder.

⁶⁴ Notulen raadsvergadering 4 juni 2005 .

⁶⁵ Collegevoorstel 'Second opinion exploitatiekosten Sociaal Cultureel Centrum', 5 oktober 2006.

⁶⁶ Collegevoorstel 'Second opinion exploitatiekosten Sociaal Cultureel Centrum', 5 oktober 2006, p. 3.

subsidielast voor de gemeente met dit bedrag lager wordt, waardoor er nog eens € 8.300 exploitatievoordeel ontstaat. De onderzoekers zouden verwachten dat dit expliciet gemeld werd. Het rapport laat de inkomsten uit incidentele verhuur buiten beschouwing, maar rekent op minstens € 7.000 ter dekking van beheerskosten. Daarnaast geeft het rapport aan dat er ook een mogelijkheid bestaat dat de inkomsten hoger uitvallen dan geraamd. Dit wordt echter niet nader geduid. Nibag houdt rekening met exploitatiekosten per vierkante meter van € 154 - € 160. Daarvan is 62% kapitaallast. Hiermee komt Nibag op eenzelfde bedrag aan kapitaallasten per vierkante meter als Drijver twee jaar eerder.

Begin 2006 is een aanbesteding georganiseerd, waarbij vier marktpartijen een plan mochten indienen en een financiële aanbieding mochten doen. Na de aanbesteding is het Programma van Eisen iets aangepast, te weten een uitbreiding met het Milieu Educatie Centrum.⁶⁷ Geïnterviewden geven aan dat later nog Pluspunt uit het gebouw is gehaald en dat de stichting MOL en theater de Toverlei zijn ingevoegd.

Stuurgroep SCC en gemeente hebben verschillende gedachten bij de inrichting van beheer

Op 19 januari 2007 stuurt de voorzitter van de stuurgroep SCC een brief naar de wethouder, waarin de stuurgroep aangeeft dat het een visie mist van de gemeente. Doordat een visie ontbreekt, ziet de stuurgroep van SCC geen kans om tot beheerkeuzes te komen. De gemeente acht haar visie wel degelijk duidelijk genoeg.⁶⁸ Verder is er discussie over wie het beheer moet voeren. De gemeente wil dit vanuit haar visie op instellingen als maatschappelijke ondernemers bij de instellingen neerleggen, maar die vinden dat de gemeente het beheer op zich moet nemen. In deze discussie stuurt het college op 5 maart 2007 een brief aan de stuurgroep, waarin het aangeeft dat de gemeente wel verantwoordelijk is voor de exploitatie van het gebouw, maar geen directe bemoeienis heeft met de programmatische invulling van het SCC. Tevens wijst het college erop dat zij voorstander is van maatschappelijke ondernemerszin en daagt daarbij *“de toekomstige huurders uit om samen met de gemeente een beheerplan te ontwikkelen”*.⁶⁹ In de brief van 5 maart 2007 geeft het college aan dat *“de gezamenlijke huisvesting de gebruikers de mogelijkheid biedt om nauwer samen te werken. Het is daarom aan de gebruikers om aan het Sociaal Cultureel Centrum een inhoudelijke invulling te geven.”*⁷⁰

In de reactie van de stuurgroep staat dat de gemeente Leiderdorp ervoor kiest om een nieuw SCC te bouwen en dat daarmee de verantwoordelijkheid voor exploitatie en beheer van het gebouw volgens de stuurgroep bij de gemeente ligt. De stuurgroep erkent dat een *‘zekere gemeenschappelijkheid’* door een groot aantal huurders als belangrijk punt wordt gezien, maar dat kan geen doel op zich zijn. De stuurgroep vindt dat de gemeente geen eisen kan stellen aan maatschappelijke ondernemerszin, omdat de gebruikers gebonden zijn aan de statuten en louter met vrijwilligers werken. *“De meerwaarde van de samenwerking zal geleid op de goede verstandhouding van de stuurgroepleden op organische wijze zich verder ontwikkelen.”*⁷¹

In een ambtelijk memo dat toegevoegd is aan de brief van de stuurgroep wordt het college erop gewezen dat er voor het beheer op jaarbasis door de raad een budget van € 15.000 is gereserveerd. Verder is schriftelijk toegevoegd dat de gebruikers vinden dat de gemeente voor een belangrijk deel verantwoordelijk is voor het beheer omdat het een gemeentelijk gebouw betreft.⁷²

⁶⁷ GIG, april 2009, p. 44.

⁶⁸ Briefwisseling voorzitter stuurgroep SCC en wethouder gemeente Leiderdorp, 19 januari 2007 (14).

⁶⁹ Brief stuurgroep SCC aan college van B&W, 19 maart 2007, p.1 (15).

⁷⁰ Brief college van B&W aan de stuurgroep, 5 maart 2007, p. 1

⁷¹ Brief stuurgroep SCC aan college van B&W, 19 maart 2007, p.1 (15).

⁷² Ambtelijke notitie bij brief van de stuurgroep, 19 maart 2007.

De stuurgroep doet een voorstel voor het beheer en gaat gesprek aan met de gemeente

De stuurgroep komt op 1 juni 2007 met een voorstel voor het beheer, waarin wensen zijn geïnventariseerd en taken bij de gemeente zijn ondergebracht.

Onder de noemer van de vijf thema's 'verantwoordelijkheden en algemene zaken', 'huisvesting', 'facilitair', 'verhuur' en 'projecten' legt de stuurgroep van een aantal concrete zaken de vraag op tafel of de gemeente, alle huurders of individuele huurders de verantwoordelijken, uitvoerenden, adviserenden of toetsenden zijn. Deze zaken zijn bijvoorbeeld het sleutelbeheer, schoonmaak van de gemeenschappelijke ruimtes en een gezamenlijke internetsite die nu nog niet zijn belegd.

Op dit voorstel geeft het college op 6 augustus 2007 een reactie. Daarin worden alle concrete zaken onder de vijf thema's herhaald en onder elke zaak wordt een reactie gegeven. Niet bij alle punten wordt duidelijk in hoeverre de gemeente het voorstel van de adviesgroep overneemt. Zo is punt 6 van het thema huisvesting "*Telefonische bereikbaarheid en centrale – Qua herkenbaarheid en uitstraling is een algemeen nummer gewenst met de optie voor individuele nummers van de huurders. Mogelijk kan het SCW tijdens kantooruren faciliteren*". De stuurgroep ziet hier de huurders als verantwoordelijke en voor de gemeente en individuele huurders een uitvoerende taak. De reactie van het college is "*Iedere gebruiker krijgt zijn eigen telefoonlijn met eigen nummer. Doorschakeling is mogelijk.*" Onduidelijk blijft of er een algemeen nummer komt of niet. Op veel punten wordt een aanpassing door de gemeente gedaan. Voorbeeld hiervan is punt 2 van het thema facilitair: "*Schoonmaak individuele ruimten – valt in de huurprijs, dus via beheerder*" (verantwoordelijke en uitvoerende gemeente, individuele huurders toetsen). Antwoord van de gemeente hierop is: "*De gemeente biedt de schoonmaak als basisdienst aan. De kosten hiervan worden verrekend in de servicekosten. Deze kosten maken onderdeel uit van de huur. Voor extra schoonmaakdiensten dient huurder bij te betalen.*" Van een aantal zaken wordt duidelijk niet het advies van de stuurgroep overgenomen. Voorbeeld hiervan is punt 4 onder het thema projecten. Dit punt luidt: "*Huisstijl: een gezamenlijke huisstijl aanhouden kost geld*". De stuurgroep ziet hier de gemeente als verantwoordelijke en uitvoerende, de huurders gezamenlijk als verantwoordelijke en adviserend. De gemeentelijke reactie op dit punt is "*De gemeente heeft hier geen verantwoordelijkheid en stelt hiervoor ook geen middelen beschikbaar.*" De gemeentelijke reactie wordt afgesloten met een uitnodiging aan de stuurgroep om op 26 september 2007 de visie van het college op (het beheer van) het SCC nader te bespreken. Van dit overleg is geen notitie of verslag aangetroffen in het dossier, waardoor het onduidelijk blijft wat tussen de gemeente en de gebruikers is afgesproken.

In de huurcontracten met de instellingen, die in de loop van 2008 worden afgesloten is het volgende geregeld rondom het beheer. In de contracten is de volgende clause opgenomen:

/ totdat verhuurder anders mededeelt, treedt als beheerder op **verhuurder**.

Uit het huurreglement blijkt dat de verhuurder (de gemeente) voor het beheer een externe partij in de arm heeft genomen en dit toch niet bij de instellingen heeft gelegd. Later is met een contract met Stichting Cultureel Werk het beheer geregeld.⁷³ Over zaken rondom beheer wordt minimaal één jaarlijks overleg gevoerd binnen de beheergroep die uit huurders bestaat.⁷⁴

⁷³ Op 21 mei 2013 ontvangt de Stichting de opdrachtbrief voor het beheer over 2013. De omvang van de opdracht bedraagt € 15.652,- exclusief BTW.

⁷⁴ Huurreglement SCC Leiderdorp.

4.4 / Feitenreconstructie vanaf de opening

Vanaf 2010 is de verwachting een overschot op de exploitatie, maar risico's zijn niet afgedekt

In oktober 2008 wordt in het college gesproken over de huurprijzen voor het Sociaal Cultureel Centrum (SCC). Het college stelt de marktconforme huurprijs vast op € 134 per m². De exploitatie van het SCC levert op dat moment een tekort op van € 6.608 in de begroting. Vanaf 2010 zal dit tekort een overschot worden, omdat de huurprijzen jaarlijks worden geïndexeerd en de kapitaallasten voor de inventaris dalen. Dit is het tekort dat in de second opinion, die in september 2006 is uitgevoerd, is voorzien. Dit tekort wordt gedekt uit extra huurinkomsten. Om de hogere huurlasten te compenseren wordt € 255.000 door middel van een korting of subsidie aan de huurders beschikbaar gesteld. Hiermee, stelt het college, wordt voldaan aan het uitgangspunt van de raad bij besluitvorming over het SCC dat de huisvestingslasten voor de instellingen niet hoger mogen zijn dan de toenmalige exploitatiekosten.⁷⁵

In de bijlage bij het voorstel wordt verwezen naar het beslispunt van de raad juni 2005, waarin is besloten dat het benodigde exploitatiebudget voor het SCC met ingang van het begrotingsjaar 2008 wordt verhoogd naar € 205.000. In de bijlage wordt uitgelegd waar die verhoging uit bestaat:

- / € 190.000 extra middelen ter subsidiering;
- / € 15.000 middelen voor beheerkosten.

Door een positief exploitatiebudget van de Muzenhof komt het totaal beschikbare budget voor de huurstijging op € 255.000, waarmee nog een tekort resteert van € 6.608 in de begroting.⁷⁶ De onderzoekers constateren dat het college ervoor kiest om subsidies voor instellingen en middelen voor beheer samen te nemen in één exploitatiebudget.

Uitgangspunt is kostendekkende huurtarieven. In het voorstel is gesteld dat de berekende prijzen inderdaad kostendekkend zijn, mits er voor € 7.000,- aan extra huurinkomsten wordt gerealiseerd. Of dat lukt en zo ja hoe, wordt in het voorstel niet aangegeven. Wel wordt gesteld dat na een aanloopperiode de exploitatie een overschot oplevert. Verder valt de onderzoekers op dat de term 'huurprijs' niet eenduidig wordt gehanteerd. De onderzoekers verwachten hier een onderscheid tussen huurprijs (€ 134), servicekosten (€ 32) en opslag voor niet verrekenbare btw (14%). In het voorstel staat dat de huurprijs is opgebouwd uit kapitaallasten, onderhoud en servicekosten. Dat wekt volgens de onderzoekers de suggestie dat in de prijs van € 134 euro óók de btw en servicekosten meegenomen zijn. Uit de bijlage blijkt dat dit niet het geval is en dat deze bedragen bovenop de huurprijs ad € 134 geteld dienen te worden.

In het voorstel is geen 'totaalplaatje' gegeven. De onderzoekers vinden het voorstel fragmentarisch opgebouwd uit vaste huurders, dagdeel-huurders en gesubsidieerde huurders. Er wordt geen indicatie of overzicht van de totale huuropbrengsten gegeven. Daarmee wordt in deze begroting niet aangetoond dat de exploitatie rendabel is. Dat maakt het voor de raad lastig om te controleren of te sturen. Overigens kunnen de onderzoekers uit het voorstel niet afleiden hoe de commerciële verhuurprijs berekend is. De commerciële huurprijs in de markt ligt tussen de € 135 en € 170. Voor het SCC wordt een commerciële huurprijs van € 170 gehanteerd voor de benedenverdieping en € 150 voor de bovenverdieping. Dat is respectievelijk € 36 en € 15 boven de kostendekkende huurprijs, exclusief servicekosten en btw.

In het voorstel zijn wat de onderzoekers betreft verschillende risico's te benoemen. Zo geeft het voorstel geen inzicht in eventuele meerkosten, terwijl de oplevering nog niet plaatsgevonden heeft. Tevens vinden de onderzoekers niet terug hoe bijvoorbeeld eventuele meerkosten de huurprijs beïnvloeden en of dit reeds is

⁷⁵ Collegevoorstel exploitatie SCC, 2 oktober 2008, p. 1.

⁷⁶ Collegevoorstel exploitatie SCC, 2 oktober 2008, bijlage.

afgedekt. Ook moet de dekking van het Milieu Educatief Centrum (MEC) gevonden worden in het exploitatieoverschot. De onderzoekers vinden dit een risico in geval er geen overschot tot stand komt. Deze constructie wordt niet als zodanig aan de raad voorgelegd, maar blijkt uit een bijlage. Ander risico is het feit dat er op het moment van behandeling van het raadsvoorstel nog géén huurcontracten getekend zijn. Er wordt geen alternatief scenario of terugvalscenario gepresenteerd. De vraag wat er gebeurt als een of meerdere huurders zich terugtrekken wordt niet beantwoordt, terwijl dit een financieel risico met zich meebrengt. De onderzoekers zouden verwachten dat dit punt expliciet gemaakt zou zijn. Tot slot schept het voorstel geen duidelijkheid over wie nu het beheer/de exploitatie gaat doen en of dat van invloed is op huurprijzen terwijl de onderzoekers dat op dit moment wel zouden verwachten.

Onvoorziene akoestische maatregelen die de multifunctionaliteit moeten vergroten

In 2006 werd gaandeweg besloten om voor toneelvereniging Toverlei een theaterruimte in te richten. In de loop van 2007 kwam de vraag hernieuwd op of deze ruimte geschikt kon worden gemaakt voor (mede-) gebruik door MOL.⁷⁷ De stuurgroep heeft ingestemd met de toetreding van MOL (Muziekschool Leiderdorp) tot het SCC. Om overlast te beperken zijn een aantal akoestische maatregelen nodig van ongeveer € 72.000. In het collegevoorstel worden de argumenten benoemd om dit meerwerk uit te laten voeren; het verbetert de multifunctionaliteit en daarmee de verhuurbaarheid waardoor de exploitatie (bijna) kostendekkend is. Bovendien past het meerwerk binnen het bouwbudget van SCC.⁷⁸

Verheldering aan de raad over de exploitatiedekking

Naar aanleiding van een vraag van de VVD-fractie, in de raadsvergadering van 2 februari 2009, stuurt het college een toelichtende notitie naar de raad. De vraag was of de vrijvallende exploitatiekosten van Muzenhof gerekend mogen worden onder de bestaande exploitatiekosten van de gebruikers. Deze worden namelijk gebruikt om de exploitatiekosten van SCC te dekken. Het college antwoordt dat zij de vrijvallende exploitatiekosten inderdaad ziet als bestaande kosten van gebruikers. De huren van de gebruikers van de Muzenhof waren echter nooit kostendekkend, waarbij de gemeente jaarlijks € 50.000 bijdroeg. Deze indirecte subsidie wordt nu transparant gemaakt door deze onder te brengen in de subsidie van de gebruikers.⁷⁹

Het SCC maakt een slechte start, waarover de raad wordt geïnformeerd

Op 13 juli 2009 is de raad toegezegd dat zij over de (financiële) situatie van de Sterrentuin zou worden geïnformeerd. Op 11 november ontvangt de raad een brief, waarin wordt gesteld *dat "buiten discussie staat dat er ons inziens (red. het college) een prachtig gebouw verzezen is dat een waardevolle functie toevoegt aan het centrum van Leiderdorp"*. Gemeld wordt dat de opening enigszins geforceerd vervroegd was en de openstelling van een gedeelte van het gebouw heeft geleid tot ergernis over de kwaliteit van de oplevering, zoals een slechte toegankelijkheid en niet functionerende alarmsystemen. Veel 'kinderziektes' zijn inmiddels verholpen, maar er zijn nog resterende punten.⁸⁰

⁷⁷ GIG, april 2009, p. 44.

⁷⁸ Collegevoorstel meerwerk SCC t.b.v. MOL, 5 november 2008.

⁷⁹ Notitie dekking Sociaal Cultureel Centrum, 2 maart 2009, p.1.

⁸⁰ Brief aan de raad, informatie bouw en exploitatie SCC, 11 november 2009, p. 1.

De raad wordt ook geïnformeerd over een discussie rondom het gebruik van het atrium en de eisen van de brandweer daarbij. Het college meldt dat zij besloten heeft een sprinklerinstallatie aan te leggen (kosten ongeveer € 110.000) waarvoor een raadsvoorstel wordt opgesteld als het bouwbudget onvoldoende blijkt te zijn. Op dit moment wordt er met de aannemer onderhandeld over de boetes voor latere oplevering en “enige compensatie voor veel kinderziektes”⁸¹ Het financiële eindplaatje van de bouw is niet bekend, maar er is nu sprake van een licht overschot wat bij aanleg van een sprinklerinstallatie kan omslaan naar een klein tekort (circa € 50.000).⁸² Uiteindelijk blijkt uit het dossier dat de sprinklerinstallatie niet is aangelegd, omdat er onder voorwaarden gebruik kan worden gemaakt van het huidige atrium met een acceptabel risicoprofiel.⁸³ Naast de kinderziektes en de discussie over het Atrium spelen er ook nog de volgende zaken:

- / grondoverdracht van oude Rabobankterrein;
- / de overdracht van 6 parkeerplaatsen bij het gebouw aan de gemeente en het regelen van een gebruiksrecht;
- / het vestigen van een gebruiksrecht voor terras en containerruimte, waarbij de bewoners een financiële claim ingediend hebben.

Daarnaast heeft de VvE van appartementen boven het SCC geklaagd dat er niet conform overeenkomst is gebouwd. Het college heeft medio 2007 ingestemd met een wijziging van de bouwvergunning. Bewoners claimen het voordeel dat de bouwer hier vermoedelijk van heeft gehad.⁸⁴

In de brief wordt vermeld dat de raad op 2 maart 2009 een notitie van het college heeft ontvangen over de dekking in de begroting van het voor de exploitatie van het SCC beschikbare budget. Deze notitie hebben de onderzoekers niet aangetroffen in het dossier. Het college stelt nu dat de totale exploitatielasten binnen de in 2006 door de raad meegegeven kaders blijft.⁸⁵ Onduidelijk is voor de onderzoekers naar welke kaders wordt verwezen aangezien de raad een kaderstellend besluit nam op 5 juni 2005.

Verder stelt het college dat De Sterrentuin aanleiding heeft gegeven om de projectstructuur bij thans in ontwikkeling zijnde nieuwbouwprojecten anders en beter neer te zetten. Daarnaast worden verschillende medewerkers geschoold.⁸⁶

Uit de GIG-rapportage van april 2010 blijkt dat verschillende kinderziektes in april 2010 nog niet zijn opgelost.⁸⁷

De huren gaan in 2010 omhoog ten nadele van de instellingen

De huur voor de instellingen in het SCC gaat omhoog door stijging van de huurprijs en de servicekosten.⁸⁸ Aangegeven wordt dat de subsidies deze huurstijging niet (geheel) volgen. Met name voor de huurders Leiderdorps museum, Toverlei en de Kinderkring vormt dit een probleem. In het memo wordt aangegeven dat de raad schriftelijk wordt geïnformeerd . Uit het beschikbare dossier is door de onderzoekers niet af te leiden of dit daadwerkelijk is gebeurd.

⁸¹ Brief aan de raad, informatie bouw en exploitatie SCC, 11 november 2009, p. 1.

⁸² Brief aan de raad, informatie bouw en exploitatie SCC, 11 november 2009, p. 2.

⁸³ Brief aan de raad, Atrium Sterrentuin, 21 december 2010.

⁸⁴ Collegevoorstel oplevering SCC, 5 november 2009, p. 3.

⁸⁵ Brief aan de raad, informatie bouw en exploitatie SCC, 11 november 2009, p. 2.

⁸⁶ Brief aan de raad, informatie bouw en exploitatie SCC, 11 november 2009, p. 2.

⁸⁷ GIG, april 2010, p. 35.

⁸⁸ Memo huur 2010 SCC de Sterrentuin, 12 januari 2010, p. 1.

Voorgesteld wordt om dit probleem voor 2010 op te lossen waarbij in de zomernota voorgesteld wordt voor deze huurders het verschil tussen de huisvestingskosten en de subsidies te compenseren.⁸⁹ Geïnterviewden geven aan dat deze werkwijze ook in de daarop volgende jaren is gecontinueerd.

Veel leerpunten bij de totstandkoming van SCC blijkt uit een ambtelijke evaluatie

In september 2011 wordt er een ambtelijke evaluatienotitie opgesteld, die ook ter kennisname gaat naar de raad. In de evaluatie worden de volgende (leer)punten aangestipt :

- / Gedurende de bouwperiode hebben er nog veel wisselingen plaatsgevonden van huurders van het SCC, ook op initiatief van de gemeente. Zo zijn Toverlei en MEC ingevoegd en is MOL eerst eruit gehaald en later weer erin gekomen. Dit had gevolgen voor de inrichting/indeling die tot ondoordachte wijzigingen leidde. Hierdoor is uiteindelijk bij het ontwerp onvoldoende rekening gehouden met beheer en exploitatie.⁹⁰
- / De huurders hadden veel inspraak gedurende de bouwfase en deze partijen kwamen gedurende het bouwproces herhaaldelijk met aanvullende eisen die tot meerkosten hebben geleid. Van de gemeente hebben zij die ruimte gekregen.
- / Ambtelijke besluitvorming, bij onder andere meerkosten in het project, was niet altijd goed vastgelegd. Ook op het terrein van procesmanagement worden verbeterpunten benoemd. Naar aanleiding hiervan hebben diverse ambtenaren de training 'Projectmatig realiseren' gevolgd.
- / Bij de oplevering was het beheer van het gebouw nog niet goed geregeld. De gemeente had ingezet op zelfbeheer, het was de bedoeling dat gebruikers/huurders dit onderling zouden regelen. Tijdens de bouw meldden de huurders echter dat zij geen enkele verantwoordelijkheid voor het beheer wilden dragen. Het leerpunt dat de ambtelijke organisatie formuleert is dat de verantwoordelijkheden al voor de start van de aanbesteding moeten worden geregeld.
- / De rol- en taakverdeling moet binnen de organisatie helder worden gemaakt. Er is regelmatig overleg nodig tussen bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever en de projectleider en de afspraken moeten schriftelijk worden vastgelegd.

De raad wordt in de jaarstukken op hoofdlijnen geïnformeerd

Vanaf het moment dat de raad besluit om het SCC te realiseren (5 juni 2005) is jaarlijks de vertaling gemaakt naar de programmabegroting. Tot 2008 worden in de jaarstukken geen noemenswaardige punten genoemd. In het jaarverslag van 2008 wordt melding gemaakt van het feit dat de bibliotheek, die sinds november 2008 naar De Sterrentuin is verhuisd, *"fungeert als de belangrijkste animator van samenwerking"*.⁹¹ Ook wordt de raad in dit jaarverslag geïnformeerd over beheerproblemen. *"In 2008 is gebleken dat het beheer van het SCC als gevolg van het multifunctionele karakter van het gebouw niet afdoende is georganiseerd. Teneinde beheerproblemen te voorkomen is een start gemaakt met de ontwikkeling van een beheermodel. Verwachting is dat dit beheermodel in 2009 zal worden geïmplementeerd."*⁹² Wat de onderzoekers betreft is dit een merkwaardige constatering. Het multifunctionele karakter was reeds in 2005 bekend en ook toen was er nog geen uitsluitel over beheer.

⁸⁹ Memo huur 2010 SCC de Sterrentuin, 12 januari 2010, p. 1.

⁹⁰ In het jaarverslag van Leiderdorp van 2008 wordt een iets andere reden genoemd. Het feit dat beheer niet afdoende is georganiseerd wordt geweten aan het multifunctionele karakter. Om beheerproblemen te voorkomen wordt een beheermodel, naar verwachting in 2009, geïmplementeerd. (jaarverslag 2008, p. 68)

⁹¹ Jaarverslag 2008, gemeente Leiderdorp, p. 22

⁹² Jaarverslag 2008, gemeente Leiderdorp, p. 68

5 Bijlage

5.1 / Bronnen

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van dataverzameling door middel van een analyse van relevante documenten en interviews. In de rapportage zijn verwijzingen opgenomen naar de bestudeerde documenten. Hieronder volgt een overzicht van de personen met wie in een interview is gesproken.

Geïnterviewde personen

Naam	Functie	Datum
Dhr. Jeff Gardeniers	Wethouder financiën van 2006-2010, raadslid van 2002-2006 en van 2010-2014	11 december 2014
Dhr. Jurjen Teuben en dhr. Rob van deLoo	Respectievelijk beleidsmedewerker accommodaties en projectleider Centrumplan	11 december 2014
Dhr. Jos Gerrese, mevr. Marij Schols en dhr. Emil Broesterhuizen	Respectievelijk directeur Leiderdorps Museum, manager BplusC en voorzitter Leiderdorpse Volksuniversiteit	11 december 2014