

EXPLOITATIE ONDERWIJS- EN CULTUURCENTRUM DEN HAAG

Onderzoeksopzet

19 december 2017 - RIS 298781

1 AANLEIDING, PROBLEMSCHETS

In november 2014 heeft de gemeenteraad van Den Haag besloten tot de ontwikkeling van een nieuw te bouwen Onderwijs- en Cultuurcentrum (OCC) op het Spuiplein. Het OCC wordt gerealiseerd ter vervanging van het theatercomplex van het Nederlands Dans Theater (NDT) en het Residentie Orkest (RO) uit 1987 op dezelfde locatie. De nieuwbouw wordt tevens de huisvesting voor het Koninklijk Conservatorium, dat sinds 1980 gehuisvest is aan de Juliana van Stolberglaan en de stichting Dans en Muziek Centrum (DMC). De laatste zal functioneren als hoofdhuurder en exploitant van het OCC.

Het besluit voor de ontwikkeling van het OCC is vastgelegd in het raadsbesluit 'Kaders en Kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier'.¹ Met het vaststellen heeft de gemeenteraad zowel financieel als inhoudelijk bepaald waaraan de ontwikkeling moet voldoen. Het raadsbesluit betreft de volgende kaders:

- **Stedenbouwkundige kaders**, welke dienen ter beoordeling van de gebouwen die in het gebied worden gerealiseerd en voor de inrichting van de openbare ruimte;
- **Kaders met betrekking tot de exploitatie van het OCC**, waarin is vastgelegd hoe de eigendomsverhoudingen zullen zijn en op welke wijze het gebouw gebruikt zal worden;
- **Kaders bij de aanbestedingsstrategie**, waarin is opgenomen dat er zowel een gebiedsvisie wordt gevraagd aan marktpartijen als een bieding voor het ontwerpen, bouwen en onderhouden van het OCC en waarin toetsingscriteria worden genoemd voor de beoordeling van biedingen;
- **Financiële kaders**, waarin een onderbouwing van de bouwkosten en de 'all-in' realisatiekosten zijn vastgelegd op € 176,6 miljoen.² Ook zijn hierin de kaders voor de grondexploitatie vastgelegd, waaronder het verschuiven van een deel van het gebied uit een oudere grondexploitatie Wijnhaven (ontwikkeling Wijnhavenkwartier) naar de grondexploitatie voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier.

Aan het vaststellen van deze kaders liggen onder meer de volgende stukken ten grondslag:

- Het eerder door de raad genomen besluit voor de ontwikkeling van een gebouw met dezelfde functie (Spuiforum, RIS 260021 d.d. 4 juli 2013).
- Het programma van eisen, waarin de toekomstige gebruikers hebben aangegeven welk bouwprogramma gerealiseerd moet worden.

¹ 2014 RV 94 RIS 276520 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier. 'Met dit voorstel wordt de gemeenteraad gevraagd in te stemmen met de kaders van de gebiedsontwikkeling Spuikwartier' (p.2).

² Dit betreft het bedrag dat beschikbaar is gesteld voor de bouwsom. In het raadsbesluit is als kredietbedrag opgenomen € 177,4 miljoen. Het verschil van € 0,8 miljoen heeft betrekking op het realiseren van 900 extra fietsparkeerplekken als onderdeel van de ontwikkeling.

- (Onder-) huurovereenkomsten tussen de gemeente en het DMC en tussen het DMC en de overige drie gebruikers (NDT, RO, KC).³
- Een exploitatieplan voor het OCC, door het DMC opgesteld en openbaar gemaakt in 2013, waarin opgenomen is de exploitatie door de stichting DMC van het gebouw, vanaf het moment van ingebruikname in 2019.

Naast deze door de gemeenteraad specifiek voor dit project vastgestelde kaders, zijn verschillende kaders uit wet- en regelgeving van toepassing. Zie hiervoor Hoofdstuk 2.

1.1 Grip rapportages

De gemeenteraad wordt door het college geïnformeerd over de voortgang van de ontwikkeling van het OCC via kwartaalrapportages en GRIP (Grip op grote projecten) rapportages die onderdeel uitmaken van de begrotings- en verantwoordingscyclus. De GRIP rapportages zijn door het college ingevoerd naar aanleiding van het rekenkameronderzoek Grip op Grote projecten (2010).⁴ In de GRIP-rapportages is de status van het project op de onderdelen maatschappelijke effecten, voortgang, grondexploitatie of investeringsproject en risicobeheersing opgenomen. Het doel van de GRIP rapportages is om bij te dragen aan de integrale sturing op, en verantwoording over grote ruimtelijke projecten. Belangrijke voorwaarden daarbij zijn transparantie in informatievoorziening aan de gemeenteraad en een goed werkend instrumentarium voor risicobeheersing. Het college moet de gemeenteraad tijdig en volledig informeren over de voortgang en risico's opdat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol goed kan vervullen.

Bij de ontwikkeling van het OCC spelen drie 'exploitaties' een rol, die op specifieke onderdelen van het project van toepassing zijn:⁵

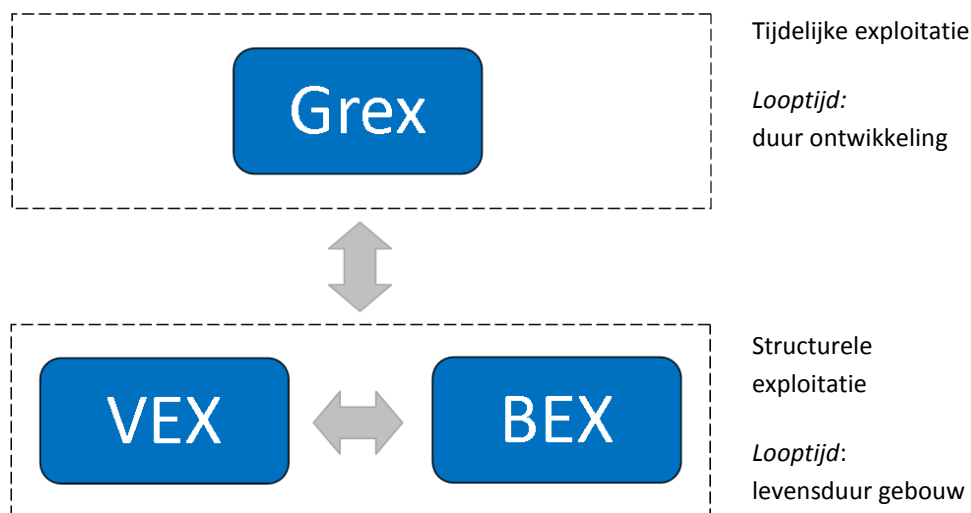
- **De Grondexploitatie Spuikwartier (GREX):** dit is het financiële kader, inclusief planning, waar binnen uitgangspunten voor de aankoop, bewerking en verkoop van grond en voor de inrichting van de openbare ruimte zijn vastgelegd. Deze exploitatie kent een beperkte duur; bij oplevering van het project wordt de grondexploitatie namelijk afgesloten. Alle kosten zijn op dat moment gemaakt en alle baten zijn genomen. Verwachte einddatum is 2021. De grondexploitatie is door de gemeenteraad vastgesteld in het kader van het eerder genoemde raadsbesluit. En deze wordt jaarlijks herzien in het kader van de P&C cyclus.
- **De Vastgoed exploitatie (VEX):** Dit is het financiële kader, inclusief planning, waarin de gebouwgebonden kosten (eigenaarslasten) en inkomsten daaruit zijn opgenomen en een eventuele onrendabele top zichtbaar wordt gemaakt. Het betreft een exploitatie met een looptijd voor de duur van het gebruik van het gebouw. De vastgoedexploitatie is een interne gemeentelijke exploitatie, waarop de gemeentelijke nota vastgoed van toepassing is.

³ In het onderzoek worden ook de allonges op deze overeenkomsten betrokken.

⁴ Grip op Grote projecten, Onderzoek naar sturing en controle van grote projecten, Rekenkamer Den Haag, januari 2010.

⁵ Conform toelichting Wethouder J. Wijsmuller in de vergadering van de commissie Ruimte op 7 december 2017 (vanaf 2:49:35).

- **De Bedrijfsexploitatie (BEX):** Dit is de exploitatie van het OCC, zoals opgenomen in het (voorlopige) bedrijfsplan van de stichting Dans en Muziek Centrum (DMC), waarin opgenomen baten en lasten voor programmering, huisvesting (huurdersdeel) en bedrijfsvoering. Een bedrijfsexploitatie is van toepassing zolang een gebouw gebruikt wordt en heeft daarmee een structureel karakter. Het voorlopige bedrijfsplan is door het DMC als concept opgesteld en richt zich voorlopig alleen op het eerste volledige jaar van exploitatie; 2021. Dit plan is ter kennisneming verstrekt aan de gemeenteraad.



Figuur 1. Het samenspel van drie exploitaties die van toepassing zijn op het OCC.

2 WET- EN REGELGEVING

Naast het hierboven aangehaalde kader dat door de raad specifiek voor dit project is vastgesteld (Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, zie Hoofdstuk 1), is sprake van algemene wet- en regelgeving waaraan ook dit project moet voldoen. Te denken valt daarbij aan onder meer:⁶

- Wet op de ruimtelijke ordening (Wro), waarin bepalingen zijn opgenomen met als doel te komen tot een goede ruimtelijke ordening. De gemeente dient onder meer een structuurvisie op te stellen voor het hele grondgebied en bestemmingsplannen waarin het gebruik van grond en regels voor de bebouwing worden vastgelegd.
- Het besluit begroting en verantwoording (BBV) waarin opgenomen is op welke wijze de gemeente de begroting en verantwoording dient in te richten, waaronder regels met betrekking tot de kapitaallasten.
- De Wet Markt en Overheid
- De (in de Wro vereiste) structuurvisie voor Den Haag
- Het geldende bestemmingsplan Spuikwartier

⁶ De opsomming is niet volledig. De rekenkamer zal bij dit onderzoek alle relevante wet- en regelgeving van de gemeente betrekken.

- De verordening beheersregels grondexploitaties en strategisch bezit.
- De verordening Financieel beheer, waarin de financiële huishouding van de gemeente is vastgelegd en onder meer regels voor begroting en verantwoording en voor grondexploitaties zijn opgenomen.⁷
- Nota Vastgoed 2013, waarin uitgangspunten zijn opgenomen voor het beheer en de exploitatie van gemeentelijk vastgoed (waaronder gebouwen met een culturele functie).

3 RELEVANTIE

Met de ontwikkeling van het OCC heeft de gemeente de ambitie een open en toegankelijk cultuurcentrum te realiseren dat met het Spuiplein het culturele hart van Den Haag zal vormen. Het gebouw zelf moet een kwalitatief hoogstaand en duurzaam onderwijs- en cultuurcomplex worden, dat door een marktpartij binnen een gegeven plafondbedrag wordt ontwikkeld.⁸ De gemeente gaat hiervoor een financiële verantwoordelijkheid aan, zowel voor een beperkte periode als structureel. Voor de korte termijn gaat het om de grondexploitatie (tot 2021). Op lange termijn betreft het de exploitatie van het OCC door de gebruiker(s) en de vastgoedexploitatie door de gemeente. De financiële omvang van het project betreft onder meer de grondexploitatie met een verwacht tekort van € 0,5 miljoen⁹ en de bouwsom voor het OCC, waarvoor de gemeenteraad € 177,4 miljoen beschikbaar heeft gesteld aan het college¹⁰. Daarnaast is op de lange termijn sprake van bijdragen van de gemeente in de vorm van cultuursubsidies aan de instellingen (NDT, RO, DMC) voor een totaalbedrag per jaar van € 8,5 miljoen¹¹ en exploitatiesubsidie(s) aan het DMC.

4 TOEGEVOEGDE WAARDE

Voor de totale financiële kaderstelling en de sturing op de realisatie en exploitatie van het gebouw zijn drie exploitaties van belang (zie hoofdstuk 1). Deze exploitaties kunnen onderling invloed op elkaar hebben. In de exploitaties worden aannames gedaan met betrekking tot baten en lasten. Ter onderbouwing van een aantal van deze aannames zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd. Zo zijn er voor de bedrijfsexploitatie (door het DMC) onderzoeken gedaan naar de haalbaarheid van de horecafuncties en bijvoorbeeld de kosten voor het gebruikersonderhoud. Met betrekking tot de grondexploitatie is onder meer onderzoek gedaan naar de marktwaarde van de grond (taxaties).

De gemeente, noch andere betrokken partijen, hebben voor zover bekend een onderzoek gedaan of uit laten voeren naar de samenhang tussen de genoemde

⁷ Voor richtlijnen met betrekking tot rente en afschrijving zijn tevens het door de raad vastgestelde Treasurystatuut en het door het college vastgestelde uitvoeringsbesluit Treasurybeheer van belang.

⁸ RIS 276520, kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 9.

⁹ Stand van zaken 31 oktober 2017, herziening Grondexploitatie Spuikwartier. Het saldo betreft de netto contante waarde.

¹⁰ zie Hoofdstuk 1 / 'Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier. Het bedrag van € 177,4 miljoen betreft € 176,6 miljoen voor de bouwkosten van het OCC en € 0,8 miljoen voor het realiseren van 900 (extra) fietsparkeerplekken als onderdeel van het project.

¹¹ Op basis van bedragen uit het Kunstenplan 2017-2020, RIS 294643, gemeente Den Haag, 28 juni 2016.

exploitaties en de daaraan gestelde (financiële) kaders. Hierdoor zijn met de huidige informatie niet alle factoren in samenhang inzichtelijk die van invloed kunnen zijn op de kosten en opbrengsten voor de exploitatie van het OCC (structureel). De rekenkamer wil met dit onderzoek de onderbouwing van de aannames in de exploitaties en de eventuele samenhang tussen de exploitaties inzichtelijk maken. Daarbij zal tevens worden gezien in hoeverre de lasten, baten en risico's die zich bij deze exploitaties, afzonderlijk of in samenhang tussen exploitaties (kunnen) voordoen in beeld zijn gebracht door het college. En in hoeverre hiervoor passende beheersmaatregelen door het college zijn getroffen.

5 DOEL EN PROBLEEMSTELLING, ONDERZOEKSVRAGEN

De rekenkamer heeft met dit onderzoek als doel de gemeenteraad te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende taak ten aanzien van de (totale) exploitatie van het OCC. Het onderzoek is gericht op de toekomstige exploitatie (en daarbij het samenspel van Grondexploitatie, Vastgoedexploitatie en Bedrijfsexploitatie) van het OCC en de mogelijkheden voor de gemeenteraad om te sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid van deze exploitatie. Daarnaast is het noodzakelijk om de raad inzicht te verschaffen in de eigen kaderstellende en controlerende rol en de wijze waarop daar door raad en college invulling aan is gegeven.

5.1 Afbakening

Dit onderzoek gaat uit van de realisatie van het OCC en de huidige kaders voor het project worden als gegeven beschouwd. Het onderzoek richt zich op de financiële gevolgen daarvan voor de gemeente. Een reconstructie van het projectverloop tot op heden, waaronder de aanbesteding, is niet het doel van het onderzoek, maar het projectverloop wordt wel inzichtelijk gemaakt voorzover dit van belang is voor de controle op de volledigheid van de kaders en de wijze waarop de raad invulling heeft kunnen geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak. Het onderzoek richt zich op de ontwikkeling van het OCC gebouw en niet op de inrichting van de buitenruimte of de ontwikkeling van gebouwen in de directe omgeving, tenzij deze onderwerpen financieel van invloed zijn op de ontwikkeling en exploitatie van het OCC.

5.2 Onderzoeksvraag

In dit onderzoek zullen de volgende vragen worden beantwoord:

1. *Zijn de lasten, baten en risico's ten aanzien van de exploitatie van het Onderwijs en Cultuurcentrum inzichtelijk en onderbouwd en in hoeverre worden de risico's beheerst?*
2. *Wat is de kwaliteit van de kaderstelling door de raad ten aanzien van de bouw en exploitatie van het Onderwijs en Cultuurcentrum en in hoeverre kon en kan de raad invulling geven aan zijn controlerende rol?*

6 AANPAK

Dit onderzoek wordt uitgevoerd door documenten te analyseren, waaronder bestuurlijke stukken, interne documenten van de gemeente en financiële- en managementinformatie. Daarnaast zullen interviews worden afgenomen bij actoren die betrokken zijn bij het OCC project. Wanneer nodig zal de rekenkamer bij de analyse gebruik maken van relevante expertise van externe deskundigen.

Ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvraag zal de rekenkamer in ieder geval de volgende zaken inzichtelijk maken:

- De kaderstelling door de gemeenteraad ten aanzien van de ontwikkeling en exploitatie van het OCC, alsmede de ontwikkeling van de besluitvorming ten aanzien van deze kaderstelling.
- De wijze waarop en de tijdigheid waarmee de raad is geïnformeerd over de ontwikkelingen in de exploitaties en de wijze waarop de gemeenteraad invulling heeft gegeven / kunnen geven aan zijn controlerende taak.¹²
- De te verwachten lasten en baten bij de ontwikkeling en exploitatie van het OCC, de wijze waarop deze zijn verwerkt in de exploitatie(s) van het OCC en de (mogelijke) onderlinge verbanden tussen de verschillende exploitaties alsmede de (mogelijke) verschuivingen die zich binnen de exploitaties en tussen de exploitaties onderling hebben voorgedaan.
- De onderbouwing van de te verwachten lasten en baten zoals die in de exploitaties zijn opgenomen.
- De wijze waarop door de gemeente is voorzien in de dekking van de (financiële) lasten met betrekking tot het OCC en de onderbouwing daarvan.
- De wijze waarop de gemeente risico's op de lasten en baten heeft geïdentificeerd, welke beheersmaatregelen bij deze risico's worden genomen en in hoeverre de gemeente rekening houdt met verschillende scenario's waarin mogelijke mee- of tegenvallers tot uiting komen.

7 PLANNING EN ORGANISATIE

Onderzoeksplan	December 2017
Organisatie van het onderzoek, inplannen interviews e.d.	Januari 2018
Uitvoeren onderzoek (selectie dossiers en dossieranalyse, documentenanalyse, interviews etc.)	Januari – maart

¹² De voorwaarden voor sturing op grote projecten zoals de raad die heeft vastgesteld in het raadsbesluit naar aanleiding van het rekenkameronderzoek 'Grip op grote projecten' zullen hierbij als norm worden gebruikt.

Opstellen feitenrapport	April - mei
Vaststellen feitenrapport voor ambtelijke controle	Mei
Ambtelijk weken wederhoor + twee weken verwerking reactie en gesprek ambtelijke organisatie	Eind mei tot eind juni
Vaststellen feitenrapport na ambtelijke controle	Juli
Vaststellen bestuurlijk rapport voor bestuurlijke reactie	Juli
Ontvangen bestuurlijke reactie	Augustus
Publicatie	Augustus/september