

HET ONDERWIJS- EN CULTUURCOMPLEX

Leren van een bouwproject



6 november 2020

RIS306611

Rekenkamer

Den Haag



VOORWOORD

De rekenkamer Den Haag heeft de afgelopen periode diepgaand onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van het Onderwijs- en Cultuurcentrum (OCC). Het doel van dit onderzoek was de gemeenteraad in relatie tot deze ontwikkeling te faciliteren in zijn kaderstellende en controlerende rol. De uitkomsten van het onderzoek geven reden tot zorg over de informatievoorziening tussen college en gemeenteraad. We concluderen namelijk dat de gemeenteraad onvoldoende is geïnformeerd over de kosten van de realisatie van het OCC. Als we de in 2014 en 2018 door de gemeenteraad vastgelegde kaders inzake het ter beschikking gestelde investeringskrediet leggen naast het totaal aan geraamde en gerealiseerde kosten, zien wij dat het college onvoldoende transparant is geweest en de gemeenteraad op onderdelen onjuist heeft geïnformeerd. Het college heeft de kosten steeds lager gepresenteerd dan deze in werkelijkheid waren.

Het college legt de belangrijkste conclusie die wij trekken naast zich neer. Het college erkent wel dat de informatie over de ontwikkeling en de kosten niet altijd optimaal is geweest, maar bestrijdt dat er onvoldoende invulling gegeven is aan de informatieplicht richting de gemeenteraad. Wij vinden dat een gemiste kans, omdat met de erkenning van het probleem ook een oplossing in zicht is.

Onze belangrijkste aanbeveling in het onderzoek is om in samenspraak tussen college en gemeenteraad de uitgangspunten voor het optimaal transparant verantwoording afleggen over het gevoerde bestuur nader uit te werken en periodiek te evalueren. Het verheugt ons dat het college deze aanbeveling wél omarmt.

Het onderzoek naar het OCC heeft een bijzondere inspanning gevraagd van de rekenkamer, waaronder het vorige bestuur. Voor dit onderzoek is een voor de rekenkamer ongekende hoeveelheid informatie opgevraagd en geanalyseerd. Ook wij hebben daarbij ervaren dat het verkrijgen van de juiste informatie niet eenvoudig was en veel tijd heeft gekost. Dit heeft de doorlooptijd van het onderzoek aanzienlijk belast. Voor zover we voor ons onderzoek geheime informatie hebben gebruikt, is onze analyse in het kader van het feitelijke wederhoor wel gedeeld met de ambtelijke organisatie, maar is deze niet opgenomen in dit rapport.

Ik wil hier ten slotte mijn dank uitspreken voor iedereen, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie, die heeft bijgedragen aan het tot stand komen van dit onderzoek. Daarbij wil ik in het bijzonder professor mr. C.E.C. Jansen van de Vrije Universiteit van Amsterdam bedanken voor zijn grondige analyse van de keuze en de toepassing van de gekozen geïntegreerde contractvorm.



H.A. (Manus) Twisk
voorzitter

Inhoud bestuurlijk rapport

Voorwoord	2
1. Inleiding	4
2. Uitgangspunten	8
3. Conclusies en aanbevelingen	9
4. Reactie college van burgemeester en wethouders en nawoord rekenkamer	27
Feitenrapport	39
Bijlagen	251

1. Inleiding

Dit rapport bevat conclusies en aanbevelingen van de eerste twee delen van ons onderzoek naar het Onderwijs- en Cultuurcomplex. Deze eerste twee delen richten zich op de kaderstelling voor en uitvoering van de ontwikkeling en realisatie van het OCC (deel 1) en de contractvorm en het contractmanagement bij de opdracht voor ontwikkeling en realisatie van het OCC (deel 2). In het feitenrapport, dat onderdeel uitmaakt van dit document, zijn de bevindingen van deel 1 en deel 2 van ons onderzoek opgenomen.

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

De ontwikkeling van het OCC is vastgelegd in het raadsbesluit 'Kaders en Kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' van november 2014.¹ Met het besluit heeft de gemeenteraad zowel financieel als inhoudelijk bepaald waaraan de ontwikkeling moet voldoen.

1.1 Onderzoeksvragen

De rekenkamer volgt het dossier OCC sinds maart 2016 en doet onderzoek naar het OCC sinds december 2017. De volgende onderzoeksvragen worden in dit onderzoek beantwoord:

1. Wat is de kwaliteit van de kaderstelling door de raad ten aanzien van de bouw en exploitatie van het Onderwijs en Cultuurcomplex en in hoeverre kon en kan de raad invulling geven aan zijn controlerende rol?
- 2.a. In hoeverre heeft het college het project conform de opdracht van de gemeenteraad uitgevoerd en hoe is de gemeenteraad hierover geïnformeerd?²
- 2.b. Voldoet de wijze waarop de gemeente invulling heeft gegeven aan zijn rol als opdrachtgever aan de daaraan te stellen eisen en in hoeverre is deze invulling van invloed geweest op de kostenoverschrijding die met de packagedeal is ontstaan?³

¹RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014. 'Met dit voorstel wordt de gemeenteraad gevraagd in te stemmen met de kaders van de gebiedsontwikkeling Spuikwartier' (p.2).

² Deze onderzoeksvraag is in de loop van het onderzoek toegevoegd, zie de toelichting in de tekst.

³ Deze onderzoeksvraag is in de loop van het onderzoek toegevoegd, zie de toelichting in de tekst.

3. Zijn de lasten, baten en risico's ten aanzien van de exploitatie van het Onderwijs en Cultuurcomplex inzichtelijk en onderbouwd en in hoeverre worden de risico's beheerst?⁴

De oorspronkelijke aanleiding voor ons onderzoek was het geactualiseerde bedrijfsplan van oktober 2017. De onderzoeksopzet voorzag daarom in een nadruk op de bedrijfsexploitatie van DMC en de (financiële-) risico's voor de gemeente bij die bedrijfsexploitatie (onderzoeksvraag 3).

In de loop van het onderzoek bleek het relevant om uitgebreider aandacht te besteden aan de financiële kaderstelling (onderzoeksvraag 1) en de uitvoering van het bouwproject door het college (onderzoeksvraag 2.a.). De analyse van de kaderstelling en uitvoering zijn onderdeel van deel 1 van het onderzoek.

De kaderstelling uit 2014 werd in juli 2018 gewijzigd met het vaststellen van het raadsbesluit over de packagedeal van de gemeente met de aannemer van het OCC; Cadanz. De packagedeal was voor de rekenkamer aanleiding in het onderzoek ook aandacht te besteden aan de wijze waarop het college invulling heeft gegeven aan zijn rol als opdrachtgever (onderzoeksvraag 2.b.). Hiermee werd de afbakening van het onderzoek uitgebreid en is aan het onderzoek een analyse van de aanbesteding, het contract en het contractmanagement door de gemeente toegevoegd. Prof.mr. C.E.C. Jansen van het Centre for Public Contract Law & Governance, Vrije Universiteit Amsterdam, heeft deze analyse in opdracht van de rekenkamer uitgevoerd. Deze analyse is opgenomen in deel 2 van het onderzoek.

Ten slotte hebben wij in de loop van het onderzoek besloten de analyse van de bedrijfsexploitatie op te nemen in een later te publiceren deelonderzoek. De publicatie door DMC van een herzien bedrijfsplan in oktober 2019 kwam juist op het moment dat ons feitenonderzoek voor alle onderdelen vrijwel afgerond was. We hebben daarom het besluit genomen een geactualiseerde analyse van het bedrijfsplan uit te stellen en de eerste twee delen van het onderzoek eerst af te ronden. Het voorliggend rapport betreft de eerste twee delen met de beantwoording de eerste twee onderzoeksvragen. De afronding van de analyse van het bedrijfsplan (deel 3) voeren wij na publicatie van de eerste twee delen uit (zie de weergave van de indeling van het onderzoek in onderstaande Figuur 1).

⁴ In de onderzoeksopzet was dit de eerste deelvraag. Omdat in het onderzoek uiteindelijk eerst naar de kaderstelling door de gemeenteraad en de uitvoering door het college is gekeken en de analyse van de bedrijfsexploitatie als laatste onderdeel is uitgevoerd, is de volgorde van de onderzoeksvragen hierop aangepast.



Figuur 1 Indeling van het onderzoek en onderzoeksvragen.

1.2 Proces

Op 5 november 2019 hebben wij de afgeronde onderzoeksdelen (1&2) aangeboden voor feitelijk wederhoor aan de ambtelijke organisatie. Dit wederhoor heeft uiteindelijk ruim 3 maanden geduurd (zie voor een uitgebreidere toelichting de inleiding van het feitenrapport) en de verwerking van dit wederhoor kostte eveneens ruim 3 maanden. Hierbij speelde ook een rol dat tijdens deze verwerking het raadsvoorstel 'Actualisering dekkingsbesluit Amare en verwacht bedrijfsresultaat Amare' aan de gemeenteraad werd voorgelegd.⁵ Omdat dit raakte aan onderdelen van ons onderzoek, was het nodig een aantal van de analyses in ons onderzoek te actualiseren. Daarnaast hebben wij naar aanleiding van dit raadsvoorstel een informerende brief opgesteld voor de gemeenteraad.⁶

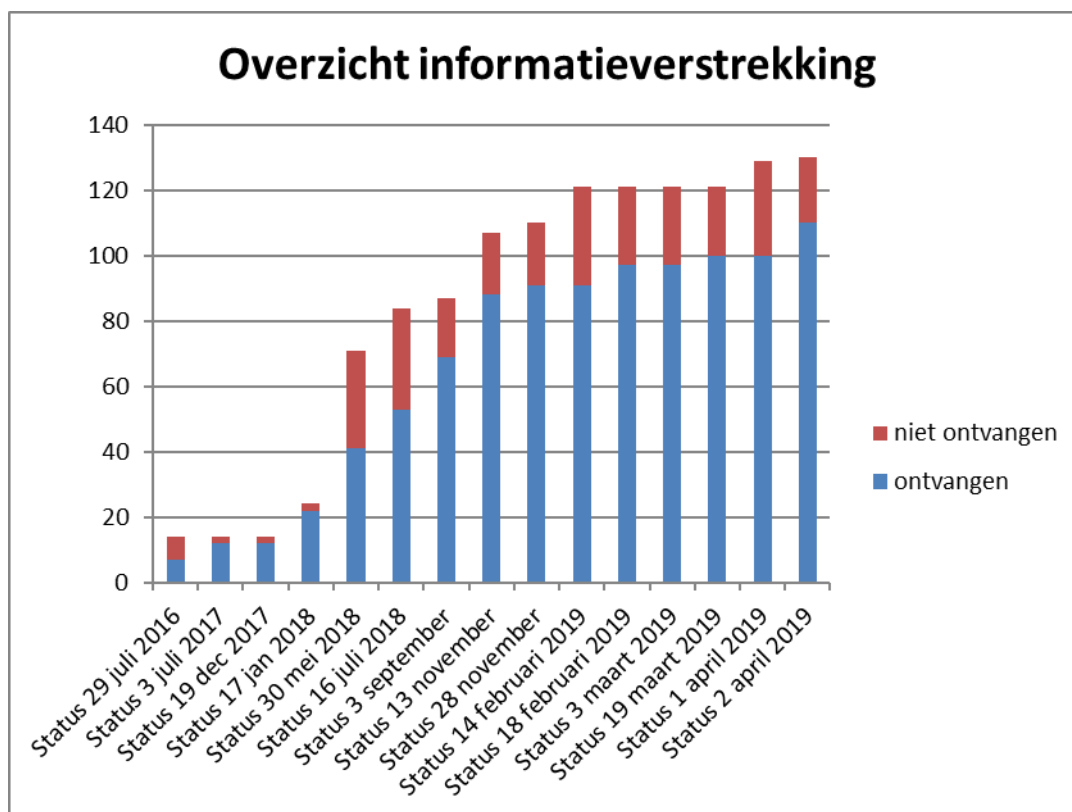
1.3 Informatieverstrekking

Een belangrijke factor voor de lange doorlooptijd van dit onderzoek is de wijze waarop wij gevraagde informatie voor dit onderzoek hebben ontvangen. Veelal ontvingen wij pas na herhaald verzoek en na enkele maanden de door ons gevraagde informatie. Dit heeft in de uitvoering van het onderzoek geleid tot vergaande vertraging. In onderstaande figuur is voor verschillende peildata weergegeven welk aantal gevraagde documenttitels (dit kan soms een veelheid aan afzonderlijke documenten betreffen) wij op dat moment wel en niet hadden ontvangen. Een aantal van de nog openstaande informatieverzoeken heeft de gemeente

⁵ RIS304964 'Actualisering dekkingsbesluit Amare en verwacht bedrijfsresultaat Amare' van 17 maart 2020.

⁶ RIS305278 Constaties van de rekenkamer bij raadsvoorstel 'Actualisering dekkingsbesluit Amare', 15 mei 2020.

gedurende het feitelijk wederhoorproces aangeleverd. Wij gaan er vanuit de relevante informatie voor onze analyse daarmee te hebben ontvangen, maar kunnen niet uitsluiten dat er relevante zaken zijn waarover de ambtelijke organisatie en/of het college geen informatie heeft kunnen of willen aanleveren.



Figuur 2 Overzicht van ontvangen en niet ontvangen informatie op diverse peildata gedurende ons onderzoek

2. Uitgangspunten

In de eerste twee delen van dit onderzoek naar het Onderwijs- en Cultuurcomplex worden de kaderstelling en realisatie van het gebouw beoordeeld. De rekenkamer hanteert bij die beoordeling een normenkader dat als bijlage bij dit onderzoeksrapport is opgenomen. De belangrijkste uitgangspunten bij de beoordeling zijn:

- Op 7 november 2014 heeft de raad de kaders vastgelegd voor de realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex. Deze kaders omvatten in ieder geval een maximaal budget voor de ontwikkeling en realisatie van het gebouw en bepalen welke prestatie voor het beschikbaar gestelde budget geleverd moet worden.
- De prestatie die volgens het raadsbesluit voor het ter beschikking gestelde budget geleverd moet worden is de ontwikkeling en realisatie van het OCC conform de beschrijving in het Programma van Eisen. Daarnaast zijn in het raadsbesluit en in de toelichting daarop zaken vastgelegd die de rekenkamer beschouwt als onlosmakelijk onderdeel van het besluit. Relevant daarbij is met name paragraaf 5 ‘Programma van eisen, prestatie-eisen, outputspecificatie’, van de toelichting bij het raadsvoorstel, waarin een opsomming is opgenomen van de zaken die gerealiseerd moeten worden met het ter beschikking gestelde investeringskrediet.
- Het ter beschikking gestelde investeringskrediet voor de ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex conform het raadsbesluit en het Programma van Eisen is € 177,4 miljoen. Hierbij inbegrepen is een bedrag van € 0,8 miljoen voor het realiseren van extra fietsparkeerplaatsen in het gebouw. De hoogte van het investeringskrediet is vastgelegd in punt VI van het besluit uit 2014.
- Op 12 juli 2018 heeft de gemeenteraad het investeringskrediet voor de ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuur Complex uitgebreid met € 33,5 miljoen tot € 210,9 miljoen. Met dit raadsbesluit is ook de opdracht op onderdelen aangepast (uitgebreid). Deze aanpassing van het inhoudelijke kader is niet uitputtend vastgelegd in het raadsbesluit, maar wel uitvoerig beschreven in een commissiebrief ‘Toelichting op de ontwerpaanpassingen Onderwijs- en Cultuurcomplex’ van 11 juli 2018. Deze beschrijving beschouwt de rekenkamer als de door de gemeenteraad vastgestelde aanpassing van de inhoudelijke kaders van 7 november 2014.
- Waar in dit rapport gesproken wordt van de ‘ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex’, betreft dit alle prestaties die conform de raadsbesluiten uit 2014 en 2018 geleverd moeten worden voor het ter beschikking gestelde investeringskrediet.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1 Hoofdconclusie:

Bij de ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex heeft het college onvoldoende invulling gegeven aan de informatieplicht richting de gemeenteraad en aan de rol van opdrachtgever. De gemeenteraad is onvoldoende in staat gesteld om zich een helder beeld te kunnen vormen van de financiële gevolgen van het raadsbesluit voor de ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex. De kosten voor de ontwikkeling en realisatie waren bij de besluitvorming over het investeringskrediet in 2014 en bij de uitbreiding daarvan in 2018 in beide gevallen hoger dan waarvoor de gemeenteraad een investeringskrediet heeft verstrekt.

3.2 Deelconclusies

Conclusie 1: De gemeenteraad is bij de besluitvorming in 2014 en gedurende het ontwerp- en bouwproces onvoldoende transparant en tijdig geïnformeerd over de geraamde en gerealiseerde kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex. De geraamde en gerealiseerde kosten zijn daarbij aan de gemeenteraad steeds lager gepresenteerd dan de werkelijke kosten.

Toelichting: De geraamde kosten voor ontwikkeling en realisatie van het OCC overstegen al tijdens de besluitvorming in 2014 het ter beschikking gestelde investeringskrediet. De totale kosten voor ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex werden in 2014 geraamd op € 193,6 mln., wat een overschrijding is van € 16,2 mln. ten opzichte van het investeringskrediet van € 177,4 mln. In de uitwerking van het ontwerp is (op onderdelen) afgeweken van het Programma van Eisen, wat voor de gemeenteraad onvoldoende (tijdig) inzichtelijk is gemaakt. De afwijkingen hebben bijgedragen aan een stijging van de kosten. Ook na het instemmen in juli 2018 met uitbreiding van het investeringskrediet tot € 210,9 mln., naar aanleiding van de packagedeal met de aannemer over meerkosten, overstijgen de geraamde kosten voor ontwikkeling en realisatie van het OCC het (uitgebreide) ter beschikking gestelde investeringskrediet. Na vaststelling van de packagedeal in juli 2018 waren de totale kosten € 223,3 mln. (gerealiseerde en geraamde nog te realiseren kosten). Daarmee is uiteindelijk een totaal van € 12,4 mln. aan kosten voor

het OCC voor de gemeenteraad niet inzichtelijk gemaakt. [Lees hier meer over de onderbouwing van deze conclusie en verwijzingen naar onderliggende bevindingen.](#)

Conclusie 2: De wijze waarop het college als opdrachtgever uitvoering heeft gegeven aan de gekozen contractvorm is op onderdelen strijdig met het uitgangspunt van die contractvorm dat de aannemer na het verlenen van de opdracht een zo groot mogelijke ontwerprijheid heeft, binnen de kaders van de opdracht. De huurders van het OCC hebben hierdoor de ruimte gekregen extra wensen in te brengen tijdens het ontwerpproces. Dit heeft bijgedragen aan de stijging van kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC.

Toelichting: De huurders van het Onderwijs- en Cultuurcomplex kregen voor het geven van goedkeuring op ontwerpvoorstellen van de aannemer meer ruimte dan in het licht van de gekozen contractvorm geëigend is. Als gevolg hiervan is het college in de loop van 2018 genoodzaakt geweest tot een afspraak te komen met de huurders en de aannemer over het honoreren van een aantal uitbreidingen van de opdracht en daarmee het accepteren van extra kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex. Het college heeft, zoals contractueel wel was afgesproken, deze kosten niet met de huurders verrekend, maar voor rekening van de gemeente genomen. [Lees hier meer over de onderbouwing van deze conclusie en verwijzingen naar onderliggende bevindingen.](#)

Conclusie 3: Er is onvoldoende aandacht voor en zicht op de structurele kosten voor de gemeente die voortkomen uit de vastgoed- en bedrijfsexploitatie voor het Onderwijs- en Cultuurcomplex. Voor de gemeenteraad is daardoor niet voldoende inzichtelijk welke bijdragen de gemeente doet en in de toekomst moet doen aan het OCC. Ook is onvoldoende inzichtelijk dat zowel de gemeente als de stichting DMC jaarlijks gaan toeleggen op de huisvestingskosten van het KC, omdat het KC deze kosten zelf niet kan dragen. Tot slot is voor de gemeenteraad niet zichtbaar dat de gemeente desondanks op de vastgoedexploitatie een overschot realiseert over de hele looptijd van 40 jaar van € 3,92 mln. gemiddeld per jaar.

Toelichting: De gemeenteraad heeft geen zicht op het totaal van, directe en indirecte, bijdragen van de gemeente aan de bedrijfsvoering van het OCC. Volgens het bedrijfsplan van DMC uit 2013 moest DMC geraamd € 0,95 mln. per jaar toeleggen op de huisvesting van het KC, terwijl het zou verdienen op de huisvesting van het RO en NDT, waar het gaat om een bedrag van geraamd € 1,76 mln. per jaar. Volgens de gegevens uit het bedrijfsplan 2022 van

DMC van januari 2020 is het tekort op de huisvesting van het KC toegenomen tot geraamd € 1,2 mln. per jaar en bedraagt het positieve resultaat op de huisvesting van NDT en RO jaarlijks € 1,4 mln. Dit ondanks een korting voor DMC van € 0,3 mln. op de aan de gemeente te betalen huur voor het KC-deel, welke is vastgesteld met het raadsbesluit 'Actualisering dekkingsbesluit Amare' van juni 2020. De gemeente zelf draagt via de vastgoedexploitatie daarnaast jaarlijks gemiddeld nog € 1,3 mln. bij aan de huisvesting van het KC. De tekorten ontstaan omdat het KC onvoldoende huur betaalt om alle huisvestingslasten te dekken. De tekorten zijn voor de gemeenteraad niet inzichtelijk, waardoor tevens niet duidelijk is welke kosten het KC wel zelf draagt en welke niet. Het ontbrak en ontbreekt in de bedrijfsplannen van het DMC onder meer aan inzicht in de lasten en baten met betrekking tot de extra culturele programmering voor het OCC ten opzichte van de situatie in de oude theaters in 2014. Dit brengt het risico met zich mee van een verder toenemend tekort op de bedrijfsexploitatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex en daarmee samenhangend extra benodigde bijdragen vanuit de gemeente aan de bedrijfsvoering. Voor de gemeenteraad was en is het ten slotte niet inzichtelijk dat het resultaat op de vastgoedexploitatie voor de gemeente leidt tot een overschot aan dekkingsmiddelen over de volle looptijd. Dit overschot ontstaat door het verschil tussen de beschikbare dekking op de begroting voor kapitaallasten en de daadwerkelijke kapitaallasten over de hele looptijd van de vastgoedexploitatie voor rente en afschrijving op de investering. Het overschot is op basis van de gegevens uit 2020 gemiddeld € 3,92 mln. per jaar. [Lees hier meer over de onderbouwing van deze conclusie en verwijzingen naar onderliggende bevindingen.](#)

3.3 Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Werk als gemeenteraad de bepalingen uit de gemeentewet met betrekking tot het afleggen van verantwoording over het gevoerde bestuur en de informatieplicht van het college aan de gemeenteraad uit in concrete regels. Evalueer na vaststelling deze regels en de naleving daarvan periodiek in samenspraak tussen college en gemeenteraad. Het doel hierbij is het gemeentebestuur concrete handvatten te geven voor de informatievoorziening aan de gemeenteraad en het college kaders te geven voor het afleggen van verantwoording over het gevoerde bestuur.

Toelichting: De gemeentewet bepaalt in artikel 169 dat het college en elk van zijn leden verantwoording verschuldigd zijn aan de raad over het gevoerde bestuur.⁷ Daartoe dienen zij de raad onder meer alle inlichtingen te geven die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. In de huidige gedragscode voor het college is in de inleiding opgenomen *'De ambtsdragers aan wie en de organen waaraan het dagelijks bestuur is opgedragen, zijn over hun bestuurlijke handelen en over hun functioneren verantwoording schuldig aan de*

⁷ Gemeentewet, art. 169.

*volksvertegenwoordigende organen. Aan het dagelijks bestuur en de bestuurders worden ook in de gedragscode bijzondere eisen gesteld om optimale openheid en controleerbaarheid mogelijk te maken’.*⁸ Deze bepaling is niet nader uitgewerkt, niet in de gedragscode en niet anderszins. Het gemeentebestuur heeft daardoor onvoldoende kaders voor het transparant maken van het bestuurlijk handelen door het dagelijks bestuur en het stimuleren van openheid en controleerbaarheid van het gemeentebestuur. Een concretere uitwerking heeft als doel deze kaders wel te scheppen en tevens handvatten te bieden voor een periodieke evaluatie daarvan door de gemeenteraad in samenspraak met het college van burgemeester en wethouders.⁹

Aanbeveling 2

Draag het college op om bij toekomstige raadsvoorstellen en -besluiten over het investeringskrediet en/of de dekking daarvan de totale investering en de wijze van bekostiging (bijvoorbeeld via een investeringskrediet of via de grondexploitatie) inzichtelijk te maken.

Aanbeveling 3

Hanteer voor het bepalen van de benodigde dekking voor de kapitaallasten die voortkomen uit de investering in het OCC de gemiddelde lasten over de hele looptijd. Herzie tevens de uitgangspunten met betrekking tot de huur voor het KC-deel met als doel inzichtelijk te maken welke kosten het KC voor zijn huisvesting zelf draagt en welke kosten bij de gemeente liggen. De huurbijdrage voor het KC-deel dient daartoe aangewend te worden voor de exploitatielasten voor dat gebouwdeel. De gemeente neemt de volledige investering in het gebouw, waaronder het KC-deel, voor zijn rekening.

Aanbeveling 4

Draag het college op te borgen dat de huuropbrengsten voor DMC tenminste gelijk zijn aan de huurafracht van DMC aan de gemeente. Hiervoor is het nodig dat de huurafspraken met DMC en waar mogelijk met de onderhuurders worden herzien, met als uitgangspunt dat DMC niet belast wordt voor de huisvesting van het KC, waarbij:

- DMC aan de gemeente een huur betaalt die exploitatielasten-dekkend is voor het niet-KC-deel van het gebouw.
- DMC aan de gemeente een huur betaalt die exploitatielasten-dekkend is voor het KC-deel van het gebouw, met dien verstande dat de gemeente een bijdrage verstrekt aan

⁸ RIS290921 Voorstel van het college inzake Gedragscode integriteit burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag 2016, p 2..

⁹ Er zijn verschillende voorbeelden van nadere uitwerking van het bepaalde in Gemeentewet art. 169, bijvoorbeeld: ‘Handvest informatievoorziening gemeenteraad’, gemeente ‘s Hertogenbosch, 4 maart 2016 en ‘Invulling actieve informatieplicht college 2018’, gemeente Enschede, 25 juni 2018.

DMC ter compensatie van de te lage huurbijdrage van het KC aan DMC. Deze bijdrage kan verrekend worden met de huur van DMC aan de gemeente.

- de betalingen van RO en NDT aan DMC voor huur- en servicelasten afgestemd worden op de daadwerkelijke lasten van DMC voor huur- en servicekosten voor deze onderhuurders.

Aanbeveling 5

Neem in de verordening financieel beheer en beleid op dat:

- Het college bij grotere investeringsprojecten de afwegingen, waaronder die ten aanzien van risico's en de beheersing daarvan, die ten grondslag liggen aan de keuze voor de contractvorm(en) voor ontwikkeling en realisatie, met de gemeenteraad deelt.
- In raadsvoorstellen voor investeringen de wijze van bekostiging duidelijk wordt gemaakt (via een activering, direct als last in de begroting, via een grondexploitatie etc.).
- Kapitaallasten ten behoeve van investeringen berekend worden als gemiddelde van de kapitaallasten over de volledige looptijd van de betreffende Vastgoedexploitatie opdat de beschikbare dekkingsmiddelen structureel gelijk zijn aan de benodigde dekkingsmiddelen voor kapitaallasten.
- Er een egalisereserve wordt ingesteld binnen het programma Financiën gekoppeld aan het Meerjarig Investeringsprogramma (MIP), waarmee het verschil tussen de fluctuerende benodigde dekking en de op de begroting beschikbare structurele dekking voor het MIP wordt geëgaliseerd.
- Dat in vastgoedexploitaties een administratief onderscheid wordt gemaakt tussen 1) de investering en de bekostiging daarvan (kapitaallasten) en 2) de exploitatielasten en de dekking daarvan, waarbij dekkingsmiddelen voor kapitaallasten op de begroting alleen aangewend mogen worden voor het resultaat op de investering (kapitaallasten). Dit om te voorkomen dat niet inzichtelijk is welke lasten door wie worden gedragen. Exploitatielasten worden in overeenstemming met het gemeentelijk vastgoedbeleid gedekt uit huurbijdragen.

Aanbeveling 6

Geef het college opdracht een plan van aanpak op te stellen voor uitwerking van aanbevelingen 1 tot en met 5 en dit binnen 6 maanden voor te leggen voor besluitvorming aan de gemeenteraad.

3.4 Conclusie 1

Conclusie 1: De gemeenteraad is bij de besluitvorming in 2014 en gedurende het ontwerp- en bouwproces onvoldoende transparant en tijdig geïnformeerd over de geraamde en gerealiseerde kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs-

en Cultuurcomplex. De geraamde en gerealiseerde kosten zijn daarbij aan de gemeenteraad steeds lager gepresenteerd dan de **werkelijke** kosten.

Toelichting: De geraamde kosten voor ontwikkeling en realisatie van het OCC overstegen al tijdens de besluitvorming in 2014 het ter beschikking gestelde investeringskrediet. De totale kosten voor ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex werden in 2014 geraamd op € 193,6 mln., wat een overschrijding is van € 16,2 mln. ten opzichte van het investeringskrediet van € 177,4 mln. In de uitwerking van het ontwerp is (op onderdelen) afgeweken van het Programma van Eisen, wat voor de gemeenteraad onvoldoende (tijdig) inzichtelijk is gemaakt. De afwijkingen hebben bijgedragen aan een stijging van de kosten. Ook na het instemmen in juli 2018 met uitbreiding van het investeringskrediet tot € 210,9 mln., naar aanleiding van de packagedeal met de aannemer over meerkosten, overstijgen de geraamde kosten voor ontwikkeling en realisatie van het OCC het (uitgebreide) ter beschikking gestelde investeringskrediet. Na vaststelling van de packagedeal in juli 2018 waren de totale kosten € 223,3 mln. (gerealiseerde en geraamde nog te realiseren kosten). Daarmee is uiteindelijk een totaal van € 12,4 mln. aan kosten voor het OCC voor de gemeenteraad niet inzichtelijk gemaakt. Lees hier meer over de onderbouwing van deze conclusie en verwijzingen naar onderliggende bevindingen.

Deze conclusie is gebaseerd op de volgende punten:

1. De geraamde realisatiekosten van het OCC overschrijden het in 2014 ter beschikking gestelde investeringskrediet;
2. In de uitwerking van het ontwerp is (op onderdelen) afgeweken van het Programma van Eisen, wat tot kostenstijging heeft geleid.
3. In de uitvoering heeft het college aanvullend middelen voor de realisatie van het gebouw aangewend en de raad daarover niet of onvolledig geïnformeerd;
4. De dekking voor het investeringskrediet was in 2014 onvolledig;
5. De geraamde kosten voor de gebiedsontwikkeling waren zowel bij het nemen van het besluit in 2014 als daarna niet inzichtelijk voor de gemeenteraad.

Hieronder worden de bovenstaande punten nader toegelicht met onderliggende bevindingen. Bij elke bevinding is een link toegevoegd naar een uitgebreide toelichting op de betreffende bevinding in het gedeelte 'Feitenrapport' van deze publicatie.

3.4.1 De realisatiekosten van het OCC overschrijden het in 2014 ter beschikking gestelde investeringskrediet.

Het college overschreed al ten tijde van de besluitvorming in 2014 het door de gemeenteraad ter beschikking gestelde onrendabele investeringskrediet voor de ontwikkeling- en realisatie van het OCC van € 177,4 mln. met € 16,2 mln. Dit bedrag bestaat uit een buiten het investeringskrediet gehouden bedrag van € 7,8 mln. voor onvoorziene kosten (risicoreservering) en € 8,4 mln. aan bouwkosten die via de grondexploitatie worden betaald. De werkelijke raming van kosten voor de ontwikkeling- en realisatie van het OCC kwam daarmee op het moment van besluitvorming op € 193,6 mln. Dit is voor de raad niet inzichtelijk gemaakt. De kosten voor de gebiedsontwikkeling waren € 9,0 mln., terwijl het college aangaf dat dit € 9,2 mln. zou zijn. De totale kosten voor het project, inclusief de gebiedsontwikkeling, werden daarmee in 2014 door het college al geraamd op € 202,6 mln. Dit is € 16 mln. meer dan de som van gebouw (€ 177,4 mln.) en gebied (€ 9,2 mln.) zoals gepresenteerd door het college. [Lees meer](#)

In het raadsvoorstel 'Kaders en kredietvoorstel gebiedsontwikkeling Spuikwartier' werd onterecht gesteld dat het OCC goedkoper zou zijn dan het oude plan 'Spuiforum' uit 2013. In de vergelijking werden bij de kosten van het plan uit 2013 de kosten voor de gebiedsontwikkeling (€ 4,2 mln.) meegeteld terwijl deze kostenpost in 2014 (toen € 9,2 mln.) niet werd meegeteld in de totale kosten. Volgens de vergelijking zou het Spuiforum € 181,6 mln. hebben gekost. Bij dit bedrag was onterecht € 0,5 mln. aan kosten opgeteld bij de oorspronkelijke som voor de realisatie van het Spuiforum van € 181,1 mln., waardoor het verschil met het nieuwe plan groter werd voorgesteld dan het in werkelijkheid was. In de vergelijking werden de 'all-in' realisatiekosten voor het OCC weergegeven als € 176,6 mln. Hierboven is aangegeven dat de daadwerkelijke kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC op dat moment geraamd werden op € 193,6 mln. [Lees meer](#)

Een bedrag van € 7,8 mln. is onterecht niet opgenomen in het ter beschikking gestelde investeringskrediet van € 177,4 mln. Dit bedrag voor een risicoreservering bij het project voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC is in strijd met de financiële regels in de Reserve Grondbedrijf en de Reserve Grote Projecten ondergebracht en niet (als onvoorzien) opgenomen in het budget voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC. Hierdoor werd het OCC goedkoper gepresenteerd dan het in werkelijkheid was. Het toevoegen van deze middelen aan de reserves was in strijd met de verordening beheersregels grondexploitaties. Tijdens de uitvoering zijn tevens mutaties in deze reserves doorgevoerd ten bate van het project OCC, waarmee € 3,5 mln. van de 'risicoreservering' is besteed. Voor een bedrag van € 2,8 mln. is dit besteed aan het afdekken van het toegenomen risicoprofiel op de grondexploitatie Spuikwartier in 2016. Die bestemming is niet in overeenstemming met het doel van de risicoreservering zoals door de raad vastgelegd met het besluit op het raadsvoorstel 'Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier'. [Lees meer](#)

Een deel van de kosten voor ontwikkeling en realisatie van het OCC, ter hoogte van € 8,4 mln., werd buiten het zicht van de gemeenteraad uit de grondexploitatie bekostigd en vormt

geen onderdeel van het door de gemeenteraad met het besluit 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' beschikbaar gestelde investeringskrediet voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC (zie ook Bevinding 6). Met de toevoeging van deze middelen aan het budget voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC heeft het college de kaders van het beschikbaar gestelde investeringskrediet overschreden. Tevens werd hierdoor het OCC goedkoper gepresenteerd dan het in werkelijkheid was. Ook heeft het college in strijd met het 'Besluit Begroting en Verantwoording' een deel van de ontwikkeling- en realisatiekosten niet geactiveerd. [Lees meer](#)

Met het raadsbesluit van 12 juli 2018, betreffende de 'packagedeal' met de aannemer van het OCC, is het door de gemeenteraad beschikbaar gestelde budget voor het gebouw niet met de door het college in datzelfde raadsvoorstel genoemde € 20 mln., maar met € 33,5 mln. uitgebreid tot in totaal € 210,9 mln. De aannemer kreeg door de packagedeal € 31 mln. extra voor de opdracht. [Lees meer](#)

Ook na besluitvorming over het raadsvoorstel 'Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier' in juli 2018, waarmee de gemeenteraad instemde met het uitbreiden van het investeringskrediet tot € 210,9 mln., resteren er nog kosten voor een bedrag van € 12,4 mln. die niet inzichtelijk zijn voor de gemeenteraad. De totale kosten voor de realisatie van het OCC zijn na het raadsbesluit van 12 juli 2018 € 223,3 mln. (€ 210,9 mln. plus € 12,4 mln.) Dat is € 45,9 mln. meer dan het oorspronkelijke investeringskrediet van € 177,4 mln. [Lees meer](#)

3.4.2 In de uitwerking van het ontwerp is (op onderdelen) afgeweken van het Programma van Eisen, wat tot kostenstijging heeft geleid¹⁰

Beoordeling norm 2 en 3. Voor de beoordeling van de wijze waarop het college uitvoering heeft gegeven aan de door de gemeenteraad vastgestelde inhoudelijke kaders hebben we een selectie gemaakt van zeventien elementen die relevant zijn voor de realisatie van het raadsbesluit. Bij vijf van de zeventien elementen was in het raadsvoorstel onvoldoende duidelijk omschreven wat beoogd werd te realiseren en één onderdeel, het ontwerpproces, kwam helemaal niet aan de orde in de kaderstellende documenten. Mede door het niet duidelijk formuleren van deze elementen in het Programma van Eisen is op deze onderdelen in het verdere ontwerpproces onduidelijkheid ontstaan over de uitvoering ervan. Het college heeft deze onduidelijkheid in de formulering van de vraagspecificatie niet hersteld. Voorbeelden hiervan zijn de alzijdigheid van het gebouw en de multifunctionaliteit van de concertzaal. In het eerste geval heeft het college meerkosten moeten maken om aan de verwachtingen van de raad te kunnen voldoen en in het tweede geval is een onderdeel van

¹⁰ In afwijking van de onderbouwing bij de andere punten, is hier gekozen voor een weergave van de beoordeling op basis van bevindingen. Dit omdat het aantal bevindingen voor dit onderwerp erg hoog is. Bij doorklikken wordt vervolgens verwezen naar de achterliggende bevindingen in het feitenrapport.

het gebouw dat door de raad werd gezien als vaststaand onderdeel van het Programma van Eisen niet gerealiseerd. De kaderstelling door de gemeenteraad was daarmee onvoldoende specifiek, meetbaar en controleerbaar om te waarborgen dat het gevraagde ook zou worden gerealiseerd. [Lees meer](#)

Beoordeling normen 4 en 5: Ondanks de toezegging van het college dat de DBM constructie waarborgt dat geen afwijkingen mogelijk zijn in tijd, kosten en kwaliteit, is uiteindelijk van al deze kaders afgeweken. In totaal is bij negen van de zeventien geanalyseerde elementen sprake van een afwijking van de kaderstelling in enige vorm. De uitwerking door het college van de door de raad gestelde kaders boden deze ruimte en/of het college heeft niet afdoende bewaakt en tijdig afgedwongen om in lijn met de gestelde kaders te werken. In de meeste gevallen is de gemeenteraad hierover tevens onvoldoende duidelijk en tijdig geïnformeerd. [Lees meer](#)

3.4.3 In de uitvoering heeft het college aanvullend middelen voor de realisatie van het gebouw aangewend en de raad daarover niet of onvolledig geïnformeerd

Het college heeft in 2015 een deel van de aan Cadanz verstrekte opdracht voor ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex, de overkapping van de expeditie, aan een derde partij vergeven voor een bedrag van € 0,5 mln., zonder deze kosten in mindering te brengen op de aanneemsom voor Cadanz. Met het aanwenden van deze extra middelen vanuit de grondexploitatie voor de realisatie van een deel van het OCC heeft het college de kaders van de gemeenteraad overschreden, welke bepalen dat het OCC gerealiseerd dient te worden met het beschikbaar gestelde investeringskrediet. Het college heeft de gemeenteraad hierover niet geïnformeerd. [Lees meer](#)

In 2016 ontstond vertraging van anderhalf jaar, als gevolg waarvan eerder al op de begroting opgenomen kapitaallasten voor de jaren 2019 en 2020 vrij zouden vallen. De € 7,5 mln. voor 2020 heeft het college in 2017 binnen het Meerjaren Investeringsprogramma (MIP) apart gehouden als risicovoorziening voor mogelijke tegenvallers in het project OCC zonder de gemeenteraad een voorstel voor te leggen voor de herbestemming van deze vrijvallende middelen. De voor het ontwikkelen en realiseren van het OCC beschikbare middelen stegen hierdoor naar € 201,6 mln. De vrijvallende kapitaallasten over 2019 zijn gebruikt om tekorten binnen het MIP te dekken. [Lees meer](#)

In de eerste helft van 2018 was het (toenmalige) college al bezig met de voorbereidingen op het overeenkomen van een pakket van ontwerpaanpassingen met de aannemer. Toen was al duidelijk dat hiermee extra kosten buiten het beschikbare budget zouden worden gemaakt én een vertraging in de oplevering zou optreden. De raad is hierover pas op 3 juli 2018 geïnformeerd. [Lees meer](#)

Het college beoogde als onderdeel van het raadsbesluit 'Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier' ('packagedeal', juli 2018) een toevoeging te doen van € 1,7 mln. aan het projectbudget voor het dekken van extra bouwrente. Deze toevoeging is wel genoemd in de

toelichting, maar niet opgenomen in het besluit (dictum). De raad heeft daardoor formeel niet ingestemd met de dekking en genoemde besteding van dit bedrag. [Lees meer](#)

3.4.4 De dekking voor het investeringskrediet was in 2014 onvolledig

Door een onjuiste weergave van kosten was er bij de besluitvorming in 2014 € 0,5 mln. tekort in de dekking voor het plan Spuikwartier. [Lees meer](#)

Naast de dekking van in totaal € 196,9 mln., zoals weergegeven in het raadsvoorstel 'Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' van november 2014, benutte het college bestaande dekkingsmiddelen ten bate van de gebiedsontwikkeling Spuikwartier voor € 5,2 mln. Voor de gemeenteraad was dit in het raadsvoorstel niet inzichtelijk. Het totaal aan voor de gebiedsontwikkeling aangewende dekkingsmiddelen was daarmee € 202,1 mln. (tegenover een totaal aan kosten van € 202,6 mln.). [Lees meer](#)

Een deel van het investeringskrediet van € 177,4 mln. voor ontwikkeling en realisatie van het OCC was ongedekt. Als onderdeel van de incidentele dekking van een deel van het investeringskrediet werd in het raadsvoorstel 'Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' een bedrag van € 15 mln. aan 'sponsorinkomsten/sparen KC/gemeente' opgenomen. Uit de afspraken over deze sponsorinkomsten tussen de gemeente en de instellingen blijkt dat er geen zekerheid was over het realiseren van deze inkomsten, maar dat alleen de intentie was afgesproken deze te realiseren. [Lees meer](#)

In de raming van de dekking uit sponsoropbrengsten zat een tekort van tot maximaal € 2,6 mln. Dit omdat € 15 mln. aan sponsoropbrengsten netto een opbrengst van € 12,4 mln. betekent als gevolg van btw-verplichting over sponsorgeld. [Lees meer](#)

3.4.5 De geraamde kosten voor de gebiedsontwikkeling waren zowel bij het nemen van het besluit in 2014 als daarna niet inzichtelijk voor de gemeenteraad.

Het college heeft in het raadsvoorstel niet toegelicht dat de bijdrage van € 9,2 mln. aan de grondexploitatie Wijnhavenkwartier ten goede kwam aan de grondexploitatie Spuikwartier. Deze relatie is voor de gemeenteraad onvoldoende inzichtelijk gemaakt. [Lees meer](#)

Het college heeft de kosten voor het afronden van het oude plan (€ 7,1 mln.) weergegeven in het raadsvoorstel 'RV94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier', maar onterecht niet meegenomen in het totaal van kosten voor de gebiedsontwikkeling. Hierdoor presenteerde het college de gebiedsontwikkeling Spuikwartier goedkoper dan deze in werkelijkheid was. [Lees meer](#)

De kosten voor de afwaardering van de oude theaters (€ 1,1 mln.) heeft het college buiten de grondexploitatie gehouden en onterecht niet opgenomen in het kostenoverzicht van de gebiedsontwikkeling in het raadsvoorstel. Hierdoor presenteerde het college de gebiedsontwikkeling Spuikwartier goedkoper dan het in werkelijkheid was. [Lees meer](#)

Bij de besluitvorming over het raadsvoorstel 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' heeft het college de gemeenteraad niet geïnformeerd

over het feit dat uit de grondexploitatie een deel van de opdracht voor de toekomstige bouwer zou worden bekostigd, ter hoogte van € 8,4 mln. Een belangrijk deel van dit bedrag was tevens niet opgenomen in het overzicht van kosten in de, vertrouwelijk aan de raad gegeven, grondexploitatie. [Lees meer](#)

De opbrengsten uit de verkoop van grond voor woningen in de commerciële ontwikkeling (de ontwikkeling naast het OCC-gebouw), zoals opgenomen in de grondexploitatie, zijn ruim 2,5 keer lager dan op basis van gemeentelijke uitgangspunten voor het berekenen van grondprijzen verwacht zou mogen worden. [Lees meer](#)

Het college heeft de grond voor de commerciële ontwikkeling binnen de gebiedsontwikkeling Spuikwartier onder de marktwaarde verkocht aan VolkerWessels. VolkerWessels betaalt voor de woningen minder dan de helft van de grondwaarde voor het woningbouwprogramma die het concern zelf raamde in het kader van de bieding voor de gebiedsvisie. Ook op basis van de grondprijzenbrief van de gemeente zou de grondwaarde voor de woningen ruim 2 keer hoger moeten zijn dan de nu gerealiseerde opbrengst. Ondanks een toename van het aantal en de totale oppervlakte van de woningen door een aanpassing van het plan in 2017 en daarmee van de grondwaarde, is de door de ontwikkelaar te betalen prijs gelijk gebleven. Het college heeft de gemeenteraad hier onjuist over geïnformeerd door te stellen dat de grondwaarde gelijk bleef. [Lees meer](#)

Het college heeft de gemeenteraad niet geïnformeerd over het in 2015 ten laste van de grondexploitatie Spuikwartier overhevelen van een deel van de opdracht voor ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs en Cultuurcomplex naar de ontwikkelaar van de commerciële ontwikkeling binnen het Spuikwartier. Dit betreft het overkappen van de expeditie van het OCC. De kosten hiervoor van € 0,5 mln. worden verrekend in de grondexploitatie met de ontvangen grondprijs voor de commerciële ontwikkeling. De ontwikkelaar van de commerciële ontwikkeling is een dochter van het concern Royal VolkerWessels N.V. Deze onderneming is tevens 100% eigenaar van de aannemer van het Onderwijs- en Cultuurcomplex. De gemeente betaalt hiermee voor één deelopdracht tweemaal en dit aan hetzelfde concern. [Lees meer](#)

Het begrip ‘weerstandsvormen’ in het Raadsvoorstel Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier is onjuist gebruikt. De term wordt structureel onjuist gebruikt en de raad komt tevens structureel niet tegemoet aan vereisten uit BBV met betrekking tot weerstandsvormen in de begrotingscyclus. [Lees meer](#)

3.5 Conclusie 2

Conclusie 2: De wijze waarop het college als opdrachtgever uitvoering heeft gegeven aan de gekozen contractvorm is op onderdelen strijdig met het uitgangspunt van die contractvorm dat de aannemer na het verlenen van de opdracht een zo groot mogelijke ontwerpvrijheid heeft, binnen de kaders van de opdracht. De huurders van het OCC

hebben hierdoor de ruimte gekregen extra wensen in te brengen tijdens het ontwerpproces. Dit heeft bijgedragen aan de stijging van kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC.

Toelichting: De huurders van het Onderwijs- en Cultuurcomplex kregen voor het geven van goedkeuring op ontwerpvoorstellen van de aannemer meer ruimte dan in het licht van de gekozen contractvorm geëigend is. Als gevolg hiervan is het college in de loop van 2018 genoodzaakt geweest tot een afspraak te komen met de huurders en de aannemer over het honoreren van een aantal uitbreidingen van de opdracht en daarmee het accepteren van extra kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex. Het college heeft, zoals contractueel wel was afgesproken, deze kosten niet met de huurders verrekend, maar voor rekening van de gemeente genomen.

Deze conclusie is gebaseerd op de volgende punten:

1. De afspraken tussen gemeente, huurders en de aannemer over inbreng van de huurders in het ontwerpproces zijn niet in overeenstemming met de gekozen contractvorm
2. De wijze van regievoering door de gemeente over het ontwerpproces liet teveel ruimte aan de instellingen bij het goedkeuren van ontwerpvoorstellen van de aannemer

Hieronder worden de bovenstaande punten nader toegelicht met onderliggende bevindingen. Bij elke bevinding is een link toegevoegd naar een uitgebreide toelichting op de betreffende bevinding in het gedeelte 'Feitenrapport' van deze publicatie.

3.5.1 De afspraken tussen gemeente, huurders en de aannemer over inbreng van de huurders in het ontwerpproces zijn niet in overeenstemming met de gekozen contractvorm

De gemeente heeft een afweging gemaakt van een aantal aspecten en randvoorwaarden waarmee zij bij de realisatie van het project naar verwachting te maken zou krijgen. Op basis van haar afweging heeft de gemeente vervolgens een keuze voor een gecombineerde contractvorm voor 'Design, Build and Maintain' (DBM) gemaakt. Die beslissing heeft zij blijkens het onderzochte dossier onderbouwd. Uit het dossier kan niet worden opgemaakt in hoeverre het college bij deze afweging alle relevante aspecten, zoals die in de Leidraad Aanbesteding Bouwopdrachten worden genoemd, heeft meegenomen. Wat daar wel uit kan worden opgemaakt, is dat de keuze voor DBM ten dele wel en ten dele niet op rationele gronden is gebaseerd. [Lees meer](#)

De mate van de door de gemeente gekozen detaillering van de eisen van de vraagspecificatie bij de aanbesteding is consistent met de keuze voor de bouworganisatievorm DBM. [Lees meer](#)

De gemeente heeft met de Instellingen afspraken gemaakt over hun betrokkenheid bij het ontwerpproces. Die afspraken zijn onvoldoende duidelijk en onvoldoende geclausuleerd. Zij roepen het risico in het leven dat de Instellingen een veel grotere invloed op het ontwerpproces kunnen opeisen dan de winnende inschrijver zou mogen verwachten op basis van de normatieve uitgangspunten en bepalingen van de Model Basisovereenkomst (MBO) met de bijbehorende Uniforme Algemene Voorwaarden – Gecombineerde Contractvorm (UAV-GC 2005) waar de gemeente zich jegens de winnende inschrijver aan moet houden. De gemeente heeft verzuimd om in deze fase goed “vooruit te denken” over hoe de met de Instellingen te maken procesafspraken zich dienen te verhouden tot de met de winnende inschrijver te maken afspraken. Die procesafspraken zijn overigens onvoldoende duidelijk en concreet om afdoende te kunnen bijdragen aan de beheersing van het risico waarvoor zij door de gemeente in het leven zijn geroepen. [Lees meer](#)

De wijze waarop de gemeente de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces van de opdrachtnemer beoogt te regelen in haar overeenkomst met de opdrachtnemer, is in strijd met het normatieve uitgangspunt dat aan de opdrachtnemer vanaf het moment van totstandkoming van de overeenkomst ontwerp vrijheid toekomt binnen de kaders van de eisen van de vraagspecificatie. De betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces van de opdrachtnemer zoals die in de door de gemeente beoogde regeling is vormgegeven, past derhalve niet bij de bouworganisatievorm ‘Design, Build and Maintain’. De gemeente wijkt met haar beslissing bovendien af van de normatieve uitgangspunten waarop de systematiek van toetsing en acceptatie van de Uniforme Algemene Voorwaarden voor deze gecombineerde contractvorm (UAV-GC 2005) is gebaseerd. [Lees meer](#)

3.5.2 De wijze van regievoering door de gemeente over het ontwerpproces liet te veel ruimte aan de instellingen bij het goedkeuren van ontwerpvoorstellen van de aannemer

De gemeente heeft tijdens de contractmanagementfase onvoldoende regie gevoerd in de voortdurende discussie over de ruimte die Instellingen hadden om binnen de kaders van de vraagspecificatie alternatieve oplossingen aan te dragen voor door de opdrachtnemer gekozen ontwerp oplossingen. De rol die de Instellingen in deze discussie in konden nemen, is strijdig met het normatieve uitgangspunt dat de gemeente zich na het sluiten van de overeenkomst terughoudend moet opstellen wat betreft het ingrijpen in de ontwerp vrijheid van de opdrachtnemer alsmede met het uitgangspunt dat zij ook overigens alleen onder strikte voorwaarden ontwerp beslissingen van de opdrachtnemer kan (laten) controleren en de acceptatie daarvan kan weigeren. De oorsprong van de discussie ligt in de onvoldoende duidelijke afspraken die de gemeente heeft gemaakt, zowel met de Instellingen zelf als met de opdrachtnemer, over de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces en over hun goedkeuringsrechten. [Lees meer](#)

De gemeente heeft tijdens de contractmanagementfase onvoldoende regie gevoerd in de discussie met betrekking tot de criteria op basis waarvan de Instellingen door de opdrachtnemer aangeleverde ontwerp producten konden beoordelen. Hierdoor bleef zowel

aan de kant van de Instellingen als aan de kant van de opdrachtnemer teveel onduidelijkheid over de te hanteren beoordelingscriteria. De oorsprong van de discussie ligt in de onvoldoende duidelijke afspraken die de gemeente heeft gemaakt, zowel met de Instellingen zelf als met de opdrachtnemer, over de goedkeuringsrechten van de Instellingen. [Lees meer](#)

De gemeente heeft tijdens de contractmanagementfase onvoldoende duidelijkheid geboden aan zowel de Instellingen als de opdrachtnemer over de procedurele kaders voor de goedkeuring en acceptatie van door de opdrachtnemer geleverde ontwerpproducten. De oorsprong van de onduidelijkheid ligt in het feit dat de gemeente heeft verzuimd zowel met de Instellingen als met de opdrachtnemer voldoende duidelijke afspraken te maken over het proces van goedkeuring en acceptatie. [Lees meer](#)

3.6 Conclusie 3

Conclusie 3: Er is onvoldoende aandacht voor en zicht op de structurele kosten voor de gemeente die voortkomen uit de vastgoed- en bedrijfsexploitatie voor het Onderwijs- en Cultuurcomplex. Voor de gemeenteraad is daardoor niet voldoende inzichtelijk welke bijdragen de gemeente doet en in de toekomst moet doen aan het OCC. Ook is onvoldoende inzichtelijk dat zowel de gemeente als de stichting DMC jaarlijks gaan toeleggen op de huisvestingskosten van het KC, omdat het KC deze kosten zelf niet kan dragen. Tot slot is voor de gemeenteraad niet zichtbaar dat de gemeente desondanks op de vastgoedexploitatie een overschot realiseert over de hele looptijd van 40 jaar van € 3,92 mln. gemiddeld per jaar.

Toelichting: De gemeenteraad heeft geen zicht op het totaal van, directe en indirecte, bijdragen van de gemeente aan de bedrijfsvoering van het OCC. Volgens het bedrijfsplan van DMC uit 2013 moest DMC geraamd € 0,95 mln. per jaar toeleggen op de huisvesting van het KC, terwijl het zou verdienen op de huisvesting van het RO en NDT, waar het gaat om een bedrag van geraamd € 1,76 mln. per jaar. Volgens de gegevens uit het bedrijfsplan 2022 van DMC van januari 2020 is het tekort op de huisvesting van het KC toegenomen tot geraamd € 1,2 mln. per jaar en bedraagt het positieve resultaat op de huisvesting van NDT en RO jaarlijks € 1,4 mln. Dit ondanks een korting voor DMC van € 0,3 mln. op de aan de gemeente te betalen huur voor het KC-deel, welke is vastgesteld met het raadsbesluit 'Actualisering dekkingsbesluit Amare' van juni 2020. De gemeente zelf draagt via de vastgoedexploitatie daarnaast jaarlijks gemiddeld nog € 1,3 mln. bij aan de huisvesting van het KC. De tekorten ontstaan omdat het KC onvoldoende huur betaalt om alle huisvestingslasten te dekken.

Deze conclusie is gebaseerd op de volgende punten:

1. De structurele kosten voor de gemeente voor huisvesting van de huurders van het OCC zijn voor de gemeenteraad niet inzichtelijk en voldoen niet aan het gemeentelijke vastgoedbeleid.
2. De bijdragen van de gemeente en DMC aan de huisvesting van het Koninklijk Conservatorium zijn niet inzichtelijk.
3. De gemeente verstrekt diverse bijdragen in de vorm van subsidies aan de huurders van het OCC, waarvan nut en noodzaak onvoldoende duidelijk zijn en waarbij de te verwachten totale subsidiebehoefte op langere termijn niet inzichtelijk is.
4. De gemeenteraad had en heeft onvoldoende zicht op de financiële consequenties voor de gemeente die voortkomen uit de bedrijfsvoering door de stichting Dans en Muziek Centrum.

Hieronder worden de bovenstaande punten nader toegelicht met de onderliggende bevinding. Bij de bevinding is een link toegevoegd naar een uitgebreide toelichting in het gedeelte 'Feitenrapport' van deze publicatie.

3.6.1 De structurele kosten voor de gemeente voor huisvesting van de huurders van het OCC zijn voor de gemeenteraad niet inzichtelijk en voldoen niet aan het gemeentelijke vastgoedbeleid

Het raadsvoorstel 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' voorzag in een volledige dekking van de kapitaallasten (welke naast de exploitatielasten onderdeel zijn van de vastgoedexploitatie), waarbij de volledige huuropbrengst van het KC aangewend werd voor de dekking van de kapitaallasten van het KC-deel van het gebouw. Als gevolg hiervan was er vanuit de huuropbrengsten van het KC geen dekking voor de exploitatielasten (zie ook Bevinding 16). Dit is strijdig met het gemeentelijke vastgoedbeleid en het raadsbesluit over de dekking van de kosten van het cultuurgebouw (RV 89/2012).

[Lees meer](#)

Op het moment van besluitvorming over 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' was er in het eerste jaar een tekort van € 0,9 mln. op de (geraamde) vastgoedexploitatie. Dit tekort ontstond omdat er voor de exploitatielasten van het KC-deel geen dekking was. De huurbijdrage van het KC werd volledig aangewend als dekking voor kapitaallasten. De verhuur van het OCC door de gemeente voldeed daarmee niet aan het gemeentelijke vastgoedbeleid. [Lees meer](#)

De beschikbare dekking van € 6,7 mln. voor het OCC vanaf 2019 is voldoende ter dekking van het tekort op de vastgoedexploitatie. Op het onderdeel van de vastgoedexploitatie dat betrekking heeft op het KC is echter in het eerste jaar van de vastgoedexploitatie een tekort van € 1,6 mln. Dit tekort bestaat uit € 0,9 mln. voor de kapitaallasten en € 0,7 mln. voor de exploitatielasten. Na besluitvorming in juli 2018 over de packagedeal en in mei 2020 over het

raadsvoorstel 'Actualisering dekkingsbesluit Amare' is dit tekort toegenomen tot € 2,7 mln. in het eerste jaar en € 1,3 mln. gemiddeld per jaar over de hele looptijd. [Lees meer](#)

Ondanks het tekort in het eerste jaar op de vastgoedexploitatie, zouden de lasten en baten zoals die ten grondslag lagen aan de besluitvorming in 2014 over de hele looptijd van 40 jaar leiden tot een dekkingoverschot van in totaal € 167 mln. Dit is het gevolg van dalende lasten en stijgende baten gedurende de looptijd. Als gevolg van wijzigingen in de Vastgoedexploitatie en de te hanteren rekenrente die per 1 januari 2019 zijn doorgevoerd (zie Bevinding 17) en rekening houdend met de uitbreiding van het investeringskrediet naar aanleiding van de packagedeal in 2018, is het overschot € 156,8 mln. [Lees meer](#)

3.6.2 De bijdragen van de gemeente en DMC aan de huisvesting van het Koninklijk Conservatorium zijn niet inzichtelijk

De gemeente en DMC leveren faciliteiten aan het KC waarvoor aan het KC niets in rekening wordt gebracht. Op basis van onderlinge afspraken kan het KC gebruikmaken van aanvullend 220 m2 in het OCC voor opslag van rekwisieten en kostuums, worden 225 fietsparkeerplaatsen voor het KC gereserveerd (van de beschikbare 1500) en worden 60 parkeerplaatsen voor het KC gereserveerd in de parkeergarage onder het OCC. De gemeente stelt daarnaast nog 600 m2 voor het KC beschikbaar aan studieruimte in de Centrale Bibliotheek (onderdeel van het Stadhuiscomplex). De gemeenteraad is van al deze toezeggingen niet op de hoogte. [Lees meer](#)

De gemeenteraad werd bij de besluitvorming over het raadsvoorstel 94 'Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' in november 2014 onjuist geïnformeerd over de kosten die DMC zou moeten maken voor de huisvesting van het KC. Volgens het bedrijfsplan van DMC, dat ter kennisname aan de gemeenteraad is voorgelegd, was de huisvesting 'budgetneutraal'. In werkelijkheid zou DMC op basis van de gegevens uit 2014 jaarlijks € 0,95 mln. toeleggen op de huisvesting van het KC van, terwijl het op de huisvesting van NDT en RO in totaal € 1,76 mln. overhield. DMC had daarnaast zelf kosten voor huur en services voor een bedrag van € 1,79 mln. Het totale tekort op huisvesting werd daarmee in 2014 voor DMC geraamd op € 0,99 mln.

[Lees meer](#)

3.6.3 De gemeente verstrekt diverse bijdragen in de vorm van subsidies aan de huurders van het Onderwijs- en Cultuurcomplex, waarvan nut en noodzaak onvoldoende duidelijk zijn en waarbij de te verwachten totale subsidiebehoefte op langere termijn niet inzichtelijk is

De gemeente heeft zonder aantoonbare noodzaak een meerjarige subsidie toegekend aan de stichting Dans- en Muziekcentrum voor een periode van 10 jaar van € 900.000 in het eerste jaar afbouwend naar € 0 in het elfde jaar. In totaal betreft dit een subsidie van € 4,5 mln. [Lees meer](#)

Het college heeft een incidentele subsidie van € 1 mln. en een structurele subsidie van € 0,125 mln. per jaar (zonder voorwaarden of termijn) aan het NDT toegezegd die direct

verband houden met de deelname van het NDT in het project OCC. Het college heeft de bedragen niet inzichtelijk gemaakt bij het overzicht van kosten voor het project OCC. [Lees meer](#)

De gemeente verstrekt op basis van het kunstenplan aan de drie culturele instellingen die (onder-)huurder worden van het OCC jaarlijks in totaal € 8,5 mln. subsidie (2017 – 2020). In deze subsidie is, ondanks een verzoek daartoe van de culturele instellingen, geen extra financiële impuls opgenomen voor aanloopkosten naar een nieuw OCC. Het college heeft de stichting DMC verzocht in 2017 in een nieuw bedrijfsplan inzichtelijk te maken wat aanloopkosten en kosten voor het eerste jaar van ingebruikname zullen zijn. In het bedrijfsplan dat DMC in 2017 heeft gepubliceerd zijn deze kosten niet opgenomen. De gemeenteraad heeft daardoor nog geen zicht op de extra kosten die nodig zijn voor het realiseren van de culturele ambities voor het OCC. [Lees meer](#)

Er is in het voorliggend onderzoek geen aanwijzing gevonden voor de noodzakelijkheid van de door de gemeente toegekende exploitatiesubsidie van € 0,9 mln. per jaar aan DMC ten tijde van de besluitvorming over die subsidie door de gemeenteraad. Het bedrijfsplan van DMC uit 2013 liet een overschot zien van € 0,3 mln. per jaar. In de gemeentelijke vastgoedexploitatie bestond weliswaar een tekort van € 0,9 mln. als gevolg van een te lage huurbijdrage van het KC aan de gemeente, maar er is in dit onderzoek geen rechtstreeks verband tussen dit tekort en de toegezegde subsidie gevonden. [Lees meer](#)

3.6.4 De gemeenteraad had en heeft onvoldoende zicht op de financiële consequenties voor de gemeente die voortkomen uit de bedrijfsvoering door de stichting Dans en Muziek Centrum

De gemeenteraad had bij het nemen van het besluit op 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' onvoldoende zicht op de financiële consequenties en risico's voor de gemeente met betrekking tot de bedrijfsexploitatie van DMC. Het bedrijfsplan van DMC dat bekend was bij de gemeenteraad, had betrekking op een destijds verouderd (Spuiforum 2013) en inmiddels aangepast plan voor het gebouw (OCC 2014). De onderbouwing en aannames in het bedrijfsplan waren daarnaast onvoldoende om tot een betrouwbaar beeld te komen van de lasten en baten en het resultaat van de bedrijfsexploitatie en daarmee van de financiële consequenties en risico's voor de gemeente. [Lees meer](#)

De dekking van de gemeentelijke bijdrage van € 2,1 mln. per jaar voor het negatieve resultaat op de bedrijfsexploitatie van DMC, zoals door het college toegezegd in 2017, was niet gegarandeerd voor 20 jaar, maar voor 10 jaar. [Lees meer](#)

Het college informeerde de raad in 2017 over een toename van het tekort ten opzichte van het oude bedrijfsplan van € 2,1 mln., terwijl het verschil met het oude bedrijfsplan € 3,4 mln. negatief is. [Lees meer](#)

In het geactualiseerde bedrijfsplan van DMC dat in januari 2020 is voorgelegd aan de gemeenteraad, verslechterde het bedrijfsresultaat ten opzichte van het bedrijfsplan uit 2013 met € 4,5 mln. tot € 4,2 mln. negatief. De gemeenteraad heeft met het raadsbesluit 'Actualisering dekkingsbesluit Amare en verwacht bedrijfsresultaat Amare' van juni 2020 ingestemd met het dekken van dit tekort door de gemeente. De nieuwe culturele ambities met betrekking tot de programmering maken hier nog geen deel van uit en vormen daarmee een reëel risico op verdere stijging van het tekort. Het resultaat voor DMC op de huisvesting van het KC is jaarlijks op basis van dit bedrijfsplan € 1,2 mln. negatief en op de huisvesting van NDT en RO jaarlijks € 1,4 mln. positief. [Lees meer](#)

4. Reactie college van burgemeester en wethouders en nawoord rekenkamer

Het college van Burgemeester en wethouders heeft op 16 juli 2020 van ons het bestuurlijk rapport Onderwijs- en Cultuurcomplex ontvangen met het verzoek hier een bestuurlijke reactie op te geven. Op 7 oktober 2020 hebben wij deze reactie ontvangen. De integrale reactie van het college is opgenomen in 0 van dit rapport. Het college reageert niet alleen op de conclusies en aanbevelingen, maar geeft ook een overzicht van de voorgeschiedenis van het project OCC en gaat in op de informatievoorziening aan de rekenkamer ten behoeve van dit onderzoek. Het college gaat daarnaast in op een aantal onderdelen van de feitelijke onderbouwing van onze conclusies. In ons nawoord beperken wij ons tot de hoofdlijnen van de reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen. Hierna volgt eerst een weergave van de hoofdlijn van de reactie van het college op de conclusies (paragraaf 4.1) en een integrale weergave van de reactie op onze aanbevelingen (paragraaf 4.2). We voorzien deze reactie vervolgens van een nawoord (paragraaf 4.3). Ten slotte gaan we in op de belangrijkste onderdelen van de reactie van het college op onze feitelijke onderbouwing (paragraaf 4.4).

4.1 Reactie college op conclusies (hoofdlijn)

De reactie van het college op onze conclusies is zeer uitgebreid en richt zich voor een belangrijk deel (van de tekst) ook op de onderbouwing van de conclusies. Zoals aangegeven gaan we in paragraaf 4.4 in op enkele hoofdlijnen van deze reactie op onze onderbouwing. Hierna volgt een overzicht van de reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen. De volledige reactie van het college is opgenomen in 0 van dit rapport.

Reactie college bij de hoofdconclusie (integraal):

'De ontwikkeling en realisatie van Amare, als onderdeel van een gebiedsontwikkeling (GREX Spuikwartier) is een project met een lange historie, waarin verscheidene raadsvoorstellen elkaar opgevolgd hebben, met daarin diverse focusveranderingen.

Terugkijkend deelt het college de conclusie van de Rekenkamer niet dat daarbij onvoldoende invulling is gegeven aan de informatieplicht richting de gemeenteraad. Er is steeds sprake geweest van correcte geraamde en gerealiseerde kosten.

Wat wel een leerpunt is, is de structurering en opzet van de verschillende raadsvoorstellen. In gevallen waar gedurende een lange periode meerdere voorstellen elkaar opvolgen kan de overzichtelijkheid worden verbeterd, waarmee de grip van de gemeenteraad op dergelijke projecten wordt vergroot.

Bij de rol van de gemeente als opdrachtgever geldt ook dat de lange historie en de focusveranderingen daarin complicerend hebben gewerkt. Voorop staat dat de gemeente als opdrachtgever steeds het uiterste heeft gedaan om de hoge ambitie waar te maken, binnen

de door de gemeenteraad vastgestelde kaders. De Rekenkamer is daarbij wel terecht kritisch op de mate waarin rolveranderingen die volgen uit focusveranderingen zijn doorgevoerd.'

[\(direct naar nawoord rekenkamer\)](#)

Reactie college bij deelconclusie 1

'Anders dan wat de Rekenkamer concludeert is het college van oordeel dat de totale kosten niet in strijd met de kaders die volgen uit rv 94 uit 2014 (RIS276520) en het aangenomen raadsvoorstel van medio 2018 (RIS300068), zoals die door de gemeenteraad zijn vastgesteld.

Daarbij beseft en erkent het college dat naarmate de tijd vorderde en raadsvoorstellen elkaar opvolgden het voor de gemeenteraad steeds moeilijker werd om te doorgronden hoe kostenposten zich precies tot elkaar verhouden. Daar had meer aandacht voor moeten zijn, zodat de gemeenteraad makkelijker de verschillende projecten, met elk hun eigen kostenposten, had kunnen blijven onderscheiden.

De toelichting daarop is als volgt:

De Rekenkamer geeft aan dat de gemeenteraad bij de besluitvorming in 2014 en gedurende het ontwerp- en bouwproces onvoldoende transparant en tijdig is geïnformeerd over de geraamde en gerealiseerde kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC / Amare (hierna 'Amare'). De geraamde en gerealiseerde kosten zouden daarbij aan de gemeenteraad steeds lager zijn gepresenteerd dan de werkelijke kosten. Het zou dan gaan om € 193,6 mln. vanaf 2014, bij een kader van € 177,4 mln. (overschrijding van € 16,2 mln.) en om € 223,3 mln. vanaf 2018, bij een kader van € 210,9 mln. (overschrijding van € 12,4 mln.). Het college herkent de kosten die de Rekenkamer noemt en die kosten zijn ook gemaakt, maar niet binnen de scope van het investeringsproject Amare en leiden ook niet tot een overschrijding van het door de gemeenteraad vastgestelde investeringskrediet. De genoemde kosten horen namelijk bij andere projecten binnen de gebiedsontwikkeling.' [Lees verder voor de uitgebreide toelichting van het college](#)

[\(direct naar nawoord rekenkamer\)](#)

Reactie college bij deelconclusie 2:

'Het college herkent de spanning tussen de beginselen van een DBM-contract en de afspraken tussen de gemeente en de instellingen, die terug te voeren zijn op de ontwikkeling van het project en focusveranderingen daarin. Over de zorgen bij de instellingen waartoe dit heeft geleid en de oplossing daarvoor is de gemeenteraad begin 2018 geïnformeerd, uiteindelijk met het raadsvoorstel van medio 2018 (RIS300068) tot gevolg. In toekomstige projecten, waarbij de gemeente enerzijds verplichtingen heeft richting gebruikers van een gebouw en anderzijds richting de aannemer / ontwikkelaar daarvan, zal het college dat aspect nog nadrukkelijker beschouwen bij de keuze voor een contractvorm. In dit project is geleerd dat DBM in dergelijke gevallen niet per se de beste keuze is.

De toelichting daarop is als volgt:

De Rekenkamer concludeert dat de wijze waarop het college uitvoering heeft gegeven aan de gekozen contractvorm (Design Build & Maintain) op onderdelen strijdig zou zijn met het uitgangspunt van die contractvorm, namelijk dat de aannemer na het verlenen van de opdracht een zo groot mogelijke ontwerpvrijheid heeft, binnen de kaders van die opdracht. Daardoor zouden de huurders van Amare ruimte hebben gekregen extra wensen in te brengen tijdens het ontwerpproces. Dat zou hebben bijgedragen aan de stijging van kosten voor de ontwikkeling en realisatie van Amare.

Het college herkent de door de Rekenkamer geconstateerde spanningen tussen de verschillende contracten (gemeente – Cadanz en gemeente – instellingen). De afspraken tussen de gemeente en de instellingen uit 2013 dateren van voor het voornemen om Amare door middel van een DBM-overeenkomst te ontwikkelen. Hoewel de precieze aanbestedings- / contractvorm toen nog niet was bepaald, waren de afspraken met de instellingen wel toegesneden op een (meer) traditionele aanpak.’ [Lees verder voor de uitgebreide toelichting van het college](#)

[\(direct naar nawoord rekenkamer\)](#)

Reactie college bij deelconclusie 3:

‘Naar het oordeel van het college is er, met diverse raadsvoorstellen, daarbij behorende bijlagen, uitgebreide besprekingen die daarover in commissies en georganiseerde werkbijeenkomsten voldoende aandacht voor en zicht geweest op structurele kosten voor de gemeente die voortkomen uit de vastgoed- en bedrijfsexploitatie.

Het college constateert wel dat de veelheid aan (met name) raadsvoorstellen, in de loop van de tijd, niet hebben bijgedragen aan een overzichtelijk overall-beeld. Zie daarvoor ook de reactie van het college op aanbeveling 2 van de Rekenkamer.

Ten aanzien van de vastgoedexploitatie geldt dat, naar het oordeel van het college, van een overschot geen sprake is. Deze is sluitend. Wel volgt uit de vastgestelde gemeentelijke systematiek van het lineair afschrijven dat gedurende de exploitatie van investeringen, zoals Amare, kapitaallastenvrijval ontstaat. Dit vormt geen surplus in de vastgoedexploitatie, maar dit voordeel wordt jaarlijks bij de begroting aan de gemeenteraad voorgelegd en binnen de gemeente herverdeeld.

De toelichting daarop is als volgt:

[...]

In zijn algemeenheid merkt het college op dat - mede op nadrukkelijk verzoek van de gemeenteraad - vanaf het begin van de ontwikkeling van Amare er volop aandacht is geweest voor zowel de toekomstige bedrijfsexploitatie als de vastgoedexploitatie. Dit komt

ook tot uiting in de diverse raadsvoorstellen die vanaf 2008 aan de gemeenteraad ter besluitvorming zijn voorgelegd. [Lees verder voor de uitgebreide toelichting van het college](#)
([direct naar nawoord rekenkamer](#))

4.2 Reactie college bij de aanbevelingen (integraal overgenomen):

‘De Rekenkamer heeft in zijn rapport zes aanbevelingen opgenomen. Die aanbevelingen helpen het college om de uitvoering van dergelijke projecten in de toekomst beter te doen. Meer specifiek onderstaand een reactie op de zes aanbevelingen.

Aanbeveling 1

Het door de Rekenkamer aangehaalde voorbeeld (van de gemeente Enschede) geeft vooral structuur aan hetgeen er aan informatie gedeeld kan worden. Binnen de gemeente Den Haag is daarover veel vastgelegd in de verordening (m.b.t. P&C, GRIP-rapportages et cetera). Indien er binnen de gemeenteraad echter de wens / behoefte bestaat om dat anders te doen en om basisafspraken daarover op papier te zetten, dan gaat het college daarover graag met de gemeenteraad in gesprek.

([direct naar nawoord rekenkamer](#))

Aanbeveling 2

Het college omarmt de aanbeveling van de Rekenkamer om bij toekomstige raadsvoorstellen over investeringskredieten en/of de dekking daarvan de totale investering en de wijze van bekostiging daarvan zoveel mogelijk inzichtelijk te maken, dat is ook altijd het uitgangspunt geweest. In het verlengde daarvan zal het college bij toekomstige ‘opvolgende’ raadsvoorstellen ook meer aandacht besteden aan de zelfstandige leesbaarheid van de raadsvoorstellen, zodat, onder meer van investeringen en de bekostiging daarvan, steeds het totaalbeeld wordt gegeven, en niet alleen de wijzigingen ten opzichte van het vorige raadsvoorstel. Mocht sprake zijn van een raadsvoorstel wat in meer projecten uiteenvalt (zoals in het onderhavige geval), dan zal dat in het totaalbeeld ook inzichtelijk gemaakt worden, onder andere ten aanzien van de onderlinge samenhang en de wijze van bekostiging van die verschillende onderdelen.

([direct naar nawoord rekenkamer](#))

Aanbeveling 3

Zoals bij de reactie op deelconclusie 3 is aangegeven, is de vastgoedexploitatie van de gemeente, als eigenaar van Amare, gebaseerd op voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de Algemene verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag 2019 (RIS300591). Het college ziet geen aanleiding de methode van kapitaallastenberekening met het lineaire afschrijven aan te passen. In de ogen van het college zou het overnemen van het door de Rekenkamer voorgestelde leiden tot een annuïtaire afschrijvingssystematiek, wat als gevolg heeft dat de totale kosten van de

investering over de gehele looptijd toenemen en daarmee de ruimte in het MIP negatief gaat beïnvloeden. Aanpassing van de regelgeving zou betekenen dat dat zou gelden voor alle nieuwe investeringen binnen de gemeente Den Haag. Het college ziet voorts geen aanleiding om de uitgangspunten met betrekking tot de huur van het KC-deel te herzien. In 2013 zijn afspraken gemaakt over de huurvergoeding aan de gemeente door DMC. Deze vergoeding vormt volledig onderdeel van de vastgoedexploitatie (deze omvat kapitaallasten en exploitatielasten) die de gemeente voert voor het integrale gebouw.

[\(direct naar nawoord rekenkamer\)](#)

Aanbeveling 4

Ten aanzien van de aanbeveling van de Rekenkamer om te borgen dat de huuropbrengsten voor DMC tenminste gelijk zijn aan de huurafracht van DMC aan de gemeente geldt dat de voorliggende (onder)huurovereenkomsten in 2013 door partijen zijn overeengekomen. De gemeente kan deze niet eenzijdig wijzigen.

[\(direct naar nawoord rekenkamer\)](#)

Aanbeveling 5

De vijfde aanbeveling van de Rekenkamer bestaat uit vijf onderdelen, die de Rekenkamer adviseert in de verordening financieel beheer en beleid op te nemen. Daarover het volgende:

- De Rekenkamer beveelt aan om afwegingen, die ten grondslag liggen aan de keuze voor een contractvorm, met de gemeenteraad te delen. Het college omarmt deze aanbeveling en zal in raadsvoorstellen hieraan meer aandacht besteden. In dat kader wijst het college overigens op het Concernbeleid Inkoop Gemeente Den Haag (RIS297952), waarin o.a. ook aangegeven is dat wordt gewerkt met een Tenderboard. Juist de Tenderboard richt zich ook op de hier bedoelde afweging.*
- De Rekenkamer beveelt aan in raadsvoorstellen voor investeringen de wijze van bekostiging duidelijk te maken (via een activering, direct als last in de begroting, via een grondexploitatie etc.). Het college ziet de meerwaarde van deze aanbeveling vooral in het licht van complexe raadsvoorstellen, waarbij opdrachtdelen in verschillende projecten tot uiting komen en de raad hier helder zicht op moet hebben. Het college zal hierover bij de actualisatie van de verordening nadere regelgeving opnemen.*
- De Rekenkamer beveelt aan om de kapitaallastensystematiek van investeringsprojecten aan te passen tot een dekkingswijze waarbij de benodigde dekkingsmiddelen structureel gelijk zijn aan de beschikbare kapitaallasten. Het college interpreteert dit als een stelselwijziging waarbij de lineaire afschrijvingsmethodiek, zoals die nu is voorgeschreven, wordt vervangen door een annuïtaire afschrijvingsmethodiek. Met een annuïtaire methodiek nemen rentelasten voor de gemeente toe (investeringen worden duurder) en neemt het risico op onvoorziene afwaarderingen toe, omdat de boekwaarde van*

investeringen over een lange periode hoog blijven. Het college is er geen voorstander van de systematiek te wijzigen.

- De Rekenkamer beveelt aan een egalisatiereserve in te stellen en deze te koppelen aan het Meerjarig Investeringsprogramma (MIP). Binnen de gemeentelijke begroting was er tot het jaar 2016 een egalisatiereserve aanwezig, voor nieuw te bouwen rendabele panden. Op aandringen van de toenmalige Rekeningencommissie is de gemeente gestopt met deze systematiek. Achterliggende gedachte was dat vanuit de hele vastgoedportefeuille bekeken de jaarlijkse dotatie en onttrekking van deze reserve elkaar in evenwicht hielden, waarmee het feitelijk nut van de reserve beperkt was. Dit evenwicht wordt niet altijd bereikt op programmaniveau. Het college neemt deze aanbeveling daarom ter harte en zal mogelijkheden en voorwaarden voor een egalisatie-instrumentarium nader onderzoeken.*
- De Rekenkamer beveelt aan om in vastgoedexploitaties een administratief onderscheid te maken tussen de investeringslasten en de dekking daarvan enerzijds en de exploitatielasten en dekking daarvan anderzijds, waarbij dekkingsmiddelen voor kapitaallasten alleen aangewend mogen worden voor de investering. Dit om te voorkomen dat niet inzichtelijk is welke lasten door wie worden gedragen. Daarover het volgende. Op administratief niveau wordt binnen gemeentelijke vastgoedexploitatie reeds een onderscheid gemaakt tussen investeringslasten en exploitatielasten en de dekking hiervan. Voor Amare benadrukt het college dat de gemeente een integrale vastgoedexploitatie voert voor het gehele complex, waarbij de volledige huurinkomsten die de gemeente ontvangt worden ingezet voor deze vastgoedexploitatie. Indien hier behoefte aan bestaat bij de gemeenteraad kan deze technische vastgoedexploitatie als geheime bijlage bij een projectrapportage worden meegestuurd om zo meer zicht hierop te geven.*

[\(direct naar nawoord rekenkamer\)](#)

Aanbeveling 6

Voor zover invulling zal worden gegeven aan aanbevelingen van de Rekenkamer is het college graag bereid daartoe een plan van aanpak te maken en aan de gemeenteraad ter besluitvorming voor te leggen, binnen een daarvoor redelijke termijn.

Tot slot nogmaals dank voor de Rekenkamer voor het uitvoerige onderzoek. Het college zal daar in dit project en in volgende projecten zijn voordeel mee doen.'

[\(direct naar nawoord rekenkamer\)](#)

4.3 Nawoord rekenkamer

Zowel de gemeenteraad als het college kunnen lessen trekken uit dit onderzoek. De belangrijkste van deze lessen is dat er behoefte is aan vergroting van de transparantie van het gevoerde bestuur door het college. Daarvoor is het herkennen en erkennen van de

huidige cultuur met betrekking tot informatievoorziening, zoals die in ons onderzoek naar voren komt, een eerste vereiste. Dat het college deze opgave in zijn reactie op onze hoofdconclusie met terughoudendheid tegemoet treedt, zien wij als een gemiste kans.

In de huidige gedragscode voor het college is in de inleiding de volgende tekst opgenomen: *‘De ambtsdragers aan wie en de organen waaraan het dagelijks bestuur is opgedragen, zijn over hun bestuurlijke handelen en over hun functioneren verantwoording schuldig aan de volksvertegenwoordigende organen. Aan het dagelijks bestuur en de bestuurders worden ook in de gedragscode bijzondere eisen gesteld om optimale openheid en controleerbaarheid mogelijk te maken’*.¹¹

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de hierboven aangehaalde ‘optimale openheid’ die noodzakelijk is om ‘de gewenste controleerbaarheid mogelijk te maken’, in het dossier Onderwijs- en Cultuurcomplex (OCC) niet voldoende is gerealiseerd. De veelheid aan bevindingen die wij hebben gedaan ten aanzien van onduidelijke, niet tijdige of zelfs onjuiste informatieverstrekking, maken daarbij duidelijk dat het hier niet om een incident gaat. Om die reden concluderen wij dat er een fundamentele verbetering nodig is van de wijze waarop het college invulling geeft aan het hierboven aangehaalde uitgangspunt gericht op het optimaal transparant informeren. We merken daarbij ook op dat ondanks het gestelde in het citaat, er geen ‘bijzondere eisen’ ten aanzien van informatieverstrekking zijn uitgewerkt in de gedragscode voor het college. Daarom bevelen we aan dit uitgangspunt aan te grijpen om met elkaar in gesprek te gaan over het onderlinge vertrouwen en de wijze waarop uiting gegeven moet worden aan de ‘bijzondere eisen’ met betrekking tot de informatieverstrekking. We bevelen tevens aan dit periodiek te evalueren. Terecht merkt het college bij onze aanbeveling op dit punt op dat er al veel afspraken zijn vastgelegd over informatievoorziening met betrekking tot grote projecten.¹² Daarmee maakt het college duidelijk dat een uitwerking van het bovenstaande uitgangspunt zich niet zou moeten richten op meer regels, maar juist op concrete uitspraken over het gedrag en de houding ten aanzien van informatieverstrekking door het college.

[\(terug naar reactie college\)](#)

Nawoord rekenkamer conclusie 1

In zijn reactie weerspreekt het college de kern van onze eerste conclusie, te weten dat het college extra middelen, buiten het ter beschikking gestelde investeringskrediet om, heeft aangewend om onderdelen van het OCC te bekostigen. Daarmee gaat het college eraan voorbij dat de bewuste onderdelen onlosmakelijk onderdeel uitmaken van het Programma

¹¹ RIS290921 Voorstel van het college inzake Gedragscode integriteit burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag 2016, p 2.

¹² Zie de reactie van het college bij aanbeveling 1.

van Eisen voor het OCC en in het raadsvoorstel uit 2014 beschreven zijn als onderdeel van het gebouw 'waarmee in de kosten rekening is gehouden'.¹³

[\(terug naar reactie college\)](#)

Nawoord rekenkamer conclusie 2

Het college onderschrijft in zijn reactie onze tweede deelconclusie. Het college merkt daarbij op dat de inbreng van de instellingen in het ontwerpproces in veel gevallen ook nuttig geweest zijn voor Candanz (de aannemer) en dat dit heeft geleid tot een beter gebouw. Daarbij laat het college onvermeld dat de aanpassingen naar aanleiding van deze inbreng hebben geleid tot hogere kosten.

[\(terug naar reactie college\)](#)

Nawoord rekenkamer conclusie 3

Het college merkt in zijn reactie op dat er veel aandacht is geweest voor de structurele kosten voor het OCC. Wij erkennen dat er vaak over is gesproken en veel informatie over is verstrekt. Uit ons onderzoek blijkt desondanks dat de nadruk teveel heeft gelegen op de investering en dat er onvoldoende duidelijkheid is gecreëerd over het totaal aan structurele kosten voor de gemeente. Het college geeft aan dat met de nadere uitwerkingen van het bedrijfsplan (in 2017 en 2019) en met het raadsvoorstel 'Actualisering dekkingsbesluit Amare en verwacht resultaat bedrijfsexploitatie Amare' (RIS304964) uit 2020 volledig inzicht is verschaft in de verwachte bedrijfsvoering van DMC. Als rekenkamer hebben we bij dat laatste raadsvoorstel een brief met een uitgebreide analyse en toelichting opgesteld waarin wij onder meer constateerden dat het op dat moment nog ontbrak aan een totaaloverzicht van alle structurele kosten voor de gemeente en meer specifiek van het totaal aan bijdragen van de gemeente aan DMC.¹⁴

[\(terug naar reactie college\)](#)

Nawoord rekenkamer aanbeveling 1

Het college omarmt onze eerste aanbeveling, maar laat het initiatief bij de gemeenteraad om dit onderwerp op te pakken. De rekenkamer beveelt aan, zoals aangegeven in ons nawoord bij de reactie op de hoofdconclusie, dat college en gemeenteraad in overleg een uitwerking maken van het uitgangspunt van optimale transparantie in het afleggen van verantwoording over het gevoerde bestuur. Beide bestuursorganen zijn verantwoordelijk voor het in de praktijk brengen van dit uitgangspunt.

[\(terug naar reactie college\)](#)

¹³ Zie ook Bevinding 1

¹⁴ RIS305278 Constatering van de rekenkamer bij raadsvoorstel 'Actualisering dekkingsbesluit Amare', Rekenkamer Den Haag, 15 mei 2020.

Nawoord rekenkamer aanbeveling 2

Het college neemt onze tweede aanbeveling over.

[\(terug naar reactie college\)](#)

Nawoord rekenkamer aanbeveling 3

Het college neemt ten onrechte aan dat wij pleiten voor een annuïtaire afschrijvingssystematiek. Die is uiteindelijk minder voordelig dan de gehanteerde lineaire afschrijvingsmethodiek en daarom ook in onze ogen uit oogpunt van een doelmatige besteding van middelen niet wenselijk. Wat de rekenkamer aanbeveelt is de dekking voor de benodigde kapitaallasten bij de huidige lineaire afschrijvingssystematiek niet meer te bepalen aan de hand van de (hoge) kapitaallasten in het eerste jaar, maar aan de hand van de gemiddelde kapitaallasten over de hele looptijd. Daarmee wordt voorkomen dat er structureel teveel dekking voor kapitaallasten op de begroting wordt opgenomen.

Het college neemt tevens onze aanbeveling met betrekking tot het afzonderlijk inzichtelijk maken van de dekking van kapitaallasten en exploitatielasten in de vastgoedexploitatie en het alleen nog toerekenen van de huurbijdrage voor het KC-deel aan exploitatielasten niet over. Het wel overnemen van deze aanbeveling zou de huurbijdrage voor het KC-deel in overeenstemming brengen met de uitgangspunten van de Vastgoednota ('exploitatielasten dekkende huur').

[\(terug naar reactie college\)](#)

Nawoord rekenkamer aanbeveling 4

Het college neemt de door ons aanbevolen herziening van uitgangspunten met betrekking tot de huurbaten en -lasten voor de stichting DMC niet over en geeft daarbij aan dat het niet mogelijk is deze eenzijdig te herzien. De rekenkamer wijst erop dat de stichting DMC er belang bij heeft inzichtelijk te maken dat zij vanuit haar bedrijfsvoering geld moet bijleggen op de huisvesting van het KC en daarmee een belang heeft voor het herzien van de huurovereenkomst met de gemeente op dit punt. Voor de gemeente is een herziening van belang, omdat daarmee inzichtelijk gemaakt wordt welke bijdragen de gemeente geeft voor het culturele programma (huisvesting culturele instellingen en culturele subsidies) en welke middelen voor bijdragen aan de huisvesting van het KC. Met een herziening kan worden geborgd dat cultuursubsidies niet aangewend worden voor de huisvestingslasten van het KC.

[\(terug naar reactie college\)](#)

Nawoord rekenkamer aanbeveling 5

Het college neemt een aantal van de onderdelen uit aanbeveling 5 over. In lijn met zijn reactie op onze 3^{de} aanbeveling, interpreteert het college het derde punt van aanbeveling 5 onjuist. Zie daarvoor ons nawoord bij de reactie van het college bij de 3^{de} aanbeveling.

De egalisatiereserve in het vierde punt van onze aanbeveling is bedoeld om fluctuaties als gevolg van het verschil tussen beschikbare dekking (structureel hetzelfde bedrag) en

benodigde dekking voor kapitaallasten (als gevolg van de lineaire afschrijving dalen deze elk jaar) over het hele meerjarig investeringsprogramma op te vangen.

Het college geeft verder aan dat een administratief onderscheid tussen investeringslasten en de dekking daarvan en de exploitatielasten en de dekking daarvan in vastgoedexploitaties al wordt gemaakt, maar dat bij het OCC gebruik gemaakt wordt van een geïntegreerde vastgoedexploitatie. Met het afzonderlijk inzichtelijk maken van dekking voor kapitaallasten en exploitatielasten binnen de vastgoedexploitatie wordt tenslotte de doelmatigheid van het gemeentelijk vastgoedbeheer inzichtelijk. In het geval van het OCC is het genoemde onderscheid daarnaast van belang om de bijdrage van de gemeente aan het KC te kunnen onderscheiden van subsidies aan de culturele instellingen in het OCC.

[\(terug naar reactie college\)](#)

Nawoord rekenkamer aanbeveling 6

Het college omarmt deze aanbeveling, maar maakt de termijn voor het voorleggen van een plan van aanpak aan de gemeenteraad onbepaald. De rekenkamer acht het, mede gezien het feit dat een deel van de aanbevelingen specifiek gericht is op het project OCC, van belang dat de door ons aanbevolen termijn van 6 maanden in acht wordt genomen.

[\(terug naar reactie college\)](#)

4.4 Nawoord bij reactie van het college op de onderbouwing van conclusies

In zijn reactie gaat het college op diverse onderdelen van de feitelijke onderbouwing van onze conclusies in. Alle aangehaalde onderdelen zijn ook in het feitelijk wederhoor aan de orde gekomen. Wanneer de feitelijk wederhoor reactie van de ambtelijke organisatie voorzien was van een verifieerbare onderbouwing, is deze door ons overgenomen. In de reactie van het college wordt geen nieuwe aanvullende onderbouwing gegeven. Wij zien dan ook geen aanleiding terug te komen op bevindingen uit ons feitenrapport.

Hoewel wij in de reactie van het college geen reden zien nog zaken in onze bevindingen aan te passen, vinden we het wel van belang de gemeenteraad op een aantal belangrijke zaken in reactie van het college op onze bevindingen toe te lichten. We gaan daarom hierna op een aantal hoofdpunten uit de reactie van het college op onze bevindingen in. We geven daarbij telkens aan wat de reactie van het college is en geven daar een nawoord op. De uitgebreide reactie van het college is te vinden in 'Bijlage 1. Bestuurlijke reactie college van b&w'. De uitgebreide onderbouwing van onze conclusies is te vinden in het feitenrapport.¹⁵ Bij elke conclusie in het bestuurlijk rapport wordt tevens naar de onderbouwing verwezen.

¹⁵ Hierbij moet worden opgemerkt dat een beperkt deel van de analyse die ten grondslag ligt aan dit onderzoek, niet openbaar gemaakt mag worden en daarom niet in het feitenrapport is opgenomen. In het kader van het feitelijk wederhoor heeft het college deze volledige analyse wel ontvangen.

Lasten of lasten en baten?

Een specifiek onderdeel van de reactie van het college willen we hier aanhalen, omdat dit een voorbeeld is voor de complexiteit van de informatie en de wijze waarop delen van informatie uit het zicht gelaten worden. [In de reactie geeft het college aan dat wij een onjuiste weergave van de kosten voortkomend uit de aanleg van de parkeergarage hebben opgenomen.](#) Wij hebben hierbij de kosten voor de verbouw van de garage vermeld. Het college merkt daarbij op dat dit onjuist is, omdat er ook opbrengsten uit de verkoop van de garage tegenover staan. Daarmee verzuimt het college te vermelden dat er daarnaast óók kosten gemaakt zijn voor de aankoop van de garage. In totaal gaat het om circa € 12 mln. kosten voor de aanschaf van de garage, ruim € 5 mln. voor de verbouw (het door ons opgenomen bedrag) en een geraamde € 15 mln. opbrengst voor de verkoop. Het college geeft aan dat de rekenkamer de opbrengsten buiten beschouwing laat, maar laat zelf een aanzienlijk deel van de lasten buiten beschouwing.

Risicovoorziening

[In zijn reactie merkt het college op dat een bedrag van € 3,5 mln. uit de risicovoorziening voor het project niet gebruikt is voor het OCC en daarom terecht geen onderdeel uitmaakte van het investeringskrediet.](#) Wij merken daarbij op dat de risicovoorziening volgens het raadsbesluit uit 2014 bedoeld was om risico's bij onderdelen van het project OCC af te dekken: *'De risicoreserve wordt, zoals eerder aangegeven, met € 3,7 mln. aangevuld tot € 7,8 mln. Hiermee worden de eventuele risico's met betrekking tot de aanbesteding en realisatie van het dans- en muziekcentrum, het Zuiderstrandtheater en de fondsenwerving opgevangen.'*¹⁶ Met betrekking tot deze risico's bij de grondexploitatie is in het raadsbesluit opgenomen dat hiermee rekening is gehouden in het weerstandsvermogen van de Reserve Grondbedrijf.¹⁷ We merken daarom op dat de besteding van € 2,8 mln. ter dekking van het toegenomen risicoprofiel op de grondexploitatie, die het college aanhaalt in zijn reactie, niet in overeenstemming is met het hierboven aangehaalde beoogde doel van de risicovoorziening.

Stadsbalkon/overkapping expeditie OCC

[Het college merkt op dat de kosten voor aanleg van het 'Stadsbalkon' geen onderdeel uitmaken van de scope van het Onderwijs- en Cultuurcomplex.](#) Het bedrag dat voor de uitvoering hiervan in 2015 in mindering is gebracht op de grondprijs voor de commerciële ontwikkeling naast het OCC, is volgens het college terecht niet uit het investeringskrediet betaald. Dit stadsbalkon betreft echter de overkapping van de expeditie van het OCC, wat

¹⁶ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p.13. Zie tevens Bevinding 8.

¹⁷ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p.13.

onderdeel is van het Programma van Eisen.¹⁸ Daarmee valt dit onderdeel wel degelijk binnen de scope van het project.

Zicht op kosten toekomstige culturele ambities

In ons onderzoek constateren wij dat de gemeenteraad geen zicht heeft op de kosten van de toekomstige extra culturele ambities van de instellingen binnen het OCC.¹⁹ [Het college geeft aan dat de gemeenteraad recent middels het nieuwe Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur wel degelijk is geïnformeerd over deze kosten.](#)²⁰ Wij merken daarbij op dat de Adviescommissie voor het Meerjaren Beleidsplan aangeeft dat de extra ambities van het OCC vragen om een extra financiële impuls. Het college verleent DMC echter eenzelfde subsidie als in de vorige kunstenplanperiode.²¹

Overschot op de vastgoedexploitatie

[Het college weersprekt onze constatering met betrekking tot het overschot op de vastgoedexploitatie \(€ 3,92 mln. per jaar gemiddeld gedurende 40 jaar\).](#) Daarbij trekt het college de discussie naar het niveau van definities of bewoordingen. Het college erkent namelijk wél dat er een structureel voordeel ontstaat als gevolg van vrijvallende kapitaallasten, wat *'jaarlijks aan de gemeenteraad wordt voorgelegd en binnen de gemeente herverdeeld'*. Het college gaat er verder aan voorbij dat bij de besluitvorming over dekking voor kapitaallasten volgens het gebruikte principe altijd een structureel hogere dekking aan de raad wordt gevraagd dan, gemiddeld over de hele looptijd, nodig is voor de betreffende investering en dat de door het college aangehaalde 'vrijval' niet in verband wordt gebracht met deze structureel te hoge dekking.

[Het college wijst er verder op dat wij de kosten voor de noodzakelijke vervanging van installaties niet mee hebben genomen in de berekening van het overschot \(van € 3,92 mln. gemiddeld per jaar\).](#) Wij benadrukken hier nogmaals dat in het raadsbesluit uit 2014 is opgenomen dat het college voor deze vervangingsinvestering een nieuw investeringskrediet bij de raad moet vragen.²² Het kan dus niet zo zijn dat de kosten voor deze investering betrokken worden bij de (berekening van) de dekking van het krediet voor de initiële investering.

¹⁸ Zie ook Bevinding 44.

¹⁹ Zie ook Bevinding 52

²⁰ RIS306137 'Meerjaren Beleidsplan Kunst en Cultuur 2021-2024'.

²¹ RIS306137 'Meerjaren Beleidsplan Kunst en Cultuur 2021-2024', p. 104-106.

²² Zie ook: RIS305278 *Constateringen van de rekenkamer bij raadsvoorstel 'Actualisering dekkingsbesluit Amare'*, Rekenkamer Den Haag, 15 mei 2020.

FEITENRAPPORT

Inhoud Feitenrapport

1.	Inleiding	43
1.1	Afbakening	43
1.2	Onderzoeksvraag	44
1.3	Aanpak van het onderzoek	45
1.4	Exploitaties	46
1.5	Leeswijzer	48
1.6	Informatie voor het onderzoek	51
1.7	Chronologie	55
	Feitenrapport - Deel 1 Bestuurlijk proces, kaderstellen en controleren	61
1.	Inleiding	62
1.1	Kaderstelling inhoudelijk	62
2.	Beoordeling en samenvatting bevindingen Financiële kaderstelling	64
2.1	Inleiding	64
2.2	Financiële kaders	64
2.3	Beoordeling financiële kaderstelling	65
2.4	Samenvatting bevindingen financiële kaderstelling	66
3.	Financiële kaderstelling: totale kosten gebied en gebouw	68
3.1	Inleiding	68
3.2	Bevindingen bij de totale kosten	68
4.	Financiële kaderstelling: kosten gebiedsontwikkeling (grondexploitatie)	78
4.1	Inleiding	78
4.2	Bevindingen bij kosten gebiedsontwikkeling	79
5.	Financiële kaderstelling: Kosten realisatie en ontwikkeling van het onderwijs en cultuurcomplex	87
5.1	Inleiding	87
5.2	Bevindingen bij kosten voor ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex	87
6.	Financiële kaderstelling: Dekking van de kosten	93
6.1	Inleiding	93
		40

6.2	Bevindingen bij de dekking	95
7.	Risico's en beheersmaatregelen	101
8.	Financiële kaderstelling: Structurele kosten en dekking daarvan	102
8.1	Inleiding	102
8.2	Vastgoedexploitatie	102
8.3	Subsidies	115
9.	Financiële kaderstelling: Bedrijfsexploitatie door de stichting Dans- en Muziekcentrum	121
9.1	Inleiding	121
9.2	Bevindingen bedrijfsexploitatie	121
10.	Beoordeling uitvoering Inhoudelijk	127
10.1	Inleiding	127
10.2	Normen	128
10.3	Samenvatting	128
10.4	Toelichting	129
10.5	Bevindingen uitvoering inhoudelijk	130
11.	Beoordeling uitvoering financieel	147
11.1	Inleiding	147
11.2	Normen	147
11.3	Beoordeling	147
11.4	Gebiedsontwikkeling	149
11.5	Ontwikkeling gebouw (vastgoedexploitatie)	154
11.6	Bedrijfsexploitatie (gevolgen voor de gemeente)	165
	Feitenrapport - Deel 2 Aanbesteding, Contract en contractmanagement	171
1.	Context, vraagstelling en methodologie	172
1.1	Context van het onderzoek	172
1.2	Uitwerking van de vraagstelling	172
1.3	Methodologie en afbakening van het onderzoek	173
2.	De voor het onderzoek relevante procesbeslissingen	174
2.1	Overzicht op hoofdlijnen	174
2.2	Vorbereidingsfase (2012 - oktober 2014)	176

2.3	Aanbesteding (9 oktober 2014 - 29 september 2015)	178
2.4	Contractmanagement (23 september 2015 - 13 juli 2018)	183
3.	Beoordelingskader	213
3.1	Overzicht	213
3.2	Aanbestedingswet 2012 en Gids Proportionaliteit	213
3.3	Leidraad Aanbesteden Bouwopdrachten 2009	216
3.4	Model Basisovereenkomst met bijbehorende UAV-GC 2005	220
4.	Beoordeling van procesbeslissingen	229
4.1	Overzicht	229
4.2	Vorbereidingsfase (2012 - oktober 2014)	229
4.3	Aanbestedingsfase (oktober 2014 - september 2015)	236
4.4	Contractmanagementfase (23 september 2015 - 13 juli 2018)	242
	Bijlagen	251
	Bijlage 1. Bestuurlijke reactie college van b&w	252
	Bijlage 2. Feitenverificatie oktober 2018	266
	Bijlage 3. Normenkader	269
	Bijlage 4. Tijdlijn kaders	270
	Bijlage 5. Bronnen Deel 1	272
	Bijlage 6. Bronnen Deel 2	282
	Bijlage 7. Colofon	287

1. Inleiding

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.²³ Het onderzoek is gericht op (het samenspel van) de Grondexploitatie(s) voor de gebiedsontwikkeling, het investeringsproject en de Vastgoedexploitatie voor het OCC en de toekomstige Bedrijfsexploitatie door DMC en de mogelijkheden voor de gemeenteraad om te sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid van deze exploitaties. Daarnaast wil de rekenkamer de raad inzicht verschaffen in zijn eigen kaderstellende en controlerende rol en de wijze waarop daar door raad en college invulling aan is gegeven.

1.1 Afbakening

Dit onderzoek bestaat uit drie delen:

Deel 1: 'Bestuurlijk proces: kaderstellen en controleren'. Een analyse van de kaderstelling door de gemeenteraad en de opvolging daarvan door het college. Dit deel van het onderzoek bestaat zowel de financiële kaderstelling en uitvoering als de inhoudelijke kaderstelling en uitvoering. Bij de financiële kaderstelling komen de kredietverlening door de raad, de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie aan de orde. Bij de inhoudelijke kaderstelling is het programma van eisen en de uitwerking daarvan in het ontwerp en de realisatie van het OCC; Naast inhoudelijke en financiële kaders, stelde de gemeenteraad ook stedenbouwkundige kaders vast voor de gebiedsontwikkeling.²⁴ Deze vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Deel 2: 'Aanbesteding, contract en contractmanagement'. Een analyse van de wijze waarop het college het bouwproject heeft aangestuurd, inclusief de keuze voor een integrale aanbesteding van het ontwerp, de bouw en het onderhoud (DBM) en het contractmanagement en;

Deel 3: 'Bedrijfsexploitatie'. Een analyse van de risico's voor de bedrijfsvoering van het OCC, vanaf het moment van oplevering, waarbij de nadruk ligt op de bedrijfsexploitatie zoals die is opgenomen in het voorlopige bedrijfsplan van de stichting Dans- en Muziekcentrum. De rekenkamer richt zich hierbij op de meest recente versie van het bedrijfsplan van DMC (zie hierna).

Het voorliggende rapport laat de resultaten zien van de eerste twee delen van het onderzoek. Het derde deel, gericht op de toekomstige bedrijfsexploitatie, volgt in een latere

²³ De formele naam van het gebouw volgens het raadsbesluit uit 2014 is 'Onderwijs- en Cultuurcomplex'. In dit onderzoek zal daarom deze naamgeving worden aangehouden, voluit of afgekort naar 'OCC'. (bron: RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, Dictum punt II).

²⁴ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, dictum punt IV: 'In te stemmen met het stedenbouwkundig beoordelingskader als basis voor de aanbesteding en wijziging van het bestemmingsplan'.

publicatie. Voor dit later te publiceren deel heeft de rekenkamer het bedrijfsplan van de stichting DMC geanalyseerd. Hierbij is de rekenkamer in eerste instantie uitgegaan van het herijkte bedrijfsplan waarover de gemeenteraad is geïnformeerd op 31 oktober 2017.²⁵ Het college kondigde op 14 mei 2019, bij de presentatie van de halfjaarrapportage over het laatste kwartaal van 2018 en het eerste van 2019, aan dat dit bedrijfsplan opnieuw herzien zal worden op basis van het afgeronde bouwplan.²⁶ Teneinde een analyse van dit meest recente bedrijfsplan te kunnen maken, hebben wij besloten dit deel van het onderzoek op een later tijdstip te publiceren. In de commissievergadering over het OCC van 5 september 2019 gaf het college aan dat een aangepast bedrijfsplan verwacht wordt voor het einde van het jaar 2019.²⁷

Het onderzoek richt zich op de ontwikkeling van het OCC 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.

In dit onderzoek onderscheiden we de ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex (OCC) en de Gebiedsontwikkeling Spuikwartier, die in overeenstemming met het raadsbesluit RV94 van november 2014 de volgende punten omvat²⁸:

- De realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex
- De grondexploitatie Spuikwartier
- Het Zuiderstrandtheater

1.2 Onderzoeksvraag

In dit onderzoek zullen de volgende vragen worden beantwoord:

1. Wat is de kwaliteit van de kaderstelling door de raad ten aanzien van de bouw en exploitatie van het Onderwijs en Cultuurcomplex en in hoeverre kon en kan de raad invulling geven aan zijn controlerende rol?

²⁵ RIS298243 Kwartaalrapportage Spuikwartier Q3 2017; Concept Voorlopig bedrijfsplan OCC 2021, Stichting Dans en Muziek Centrum, Den Haag 5 oktober 2017.

²⁶ RIS302527 Halfjaarrapportage nieuwbouw OCC – Q4 2018 & Q1 2019, 15 mei 2019, p. 8.

²⁷ https://c.connectedviews.com/05/SitePlayer/Den_Haag?session=30699, wethouder Revis, vanaf 2:21:20

²⁸ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, dictum punt V.

2.a In hoeverre heeft het college het project conform de opdracht van de gemeenteraad uitgevoerd en hoe is de gemeenteraad hierover geïnformeerd?²⁹

2.b. Voldoet de wijze waarop de gemeente invulling heeft gegeven aan zijn rol als opdrachtgever aan de daaraan te stellen eisen en in hoeverre is deze invulling van invloed geweest op de kostenoverschrijding die met de packagedeal is ontstaan?³⁰

3. Zijn de lasten, baten en risico's ten aanzien van de exploitatie van het Onderwijs en Cultuurcomplex inzichtelijk en onderbouwd en in hoeverre worden de risico's beheerst?³¹

In het voorliggende rapport is de beantwoording van vragen 1 en 2 opgenomen.

In deel 3 zal de bedrijfsexploitatie van DMC aan de orde komen, waarmee deelvraag 3 beantwoord zal worden.

1.3 Aanpak van het onderzoek

Voor deel 1 van het onderzoek naar het OCC zijn alle relevante documenten met betrekking tot de bouw van het OCC, de besluitvorming door de gemeenteraad en het college daarover en de afspraken tussen de betrokken partijen geanalyseerd. Daarnaast is in het kader van het onderzoek met alle betrokken partijen gesproken.³² Voor deel 2 van het onderzoek heeft de rekenkamer Prof.mr. C.E.C. Jansen van het Centre for Public Contract Law & Governance, Vrije Universiteit Amsterdam, gevraagd een beoordeling op te stellen van de gekozen contractvorm en de wijze waaraan het college daar uitvoering aan heeft gegeven, met inbegrip van een oordeel over de 'packagedeal' van juli 2018 in het licht van de gekozen contractvorm. Voor dit deel van het onderzoek zijn alle relevante documenten met betrekking tot de bouworganisatievorm, voor zover wij deze van de gemeente hebben ontvangen, het contract en het contractmanagement beoordeeld alsmede relevante wet- en regelgeving en best practices uit de praktijk van projectmanagement bij bouwprojecten.

De uitvoering van dit onderzoek heeft meer tijd gevraagd dan wij oorspronkelijk hadden voorzien. De oorzaak hiervan is tweeledig. Ten eerste heeft het verkrijgen van de benodigde

²⁹ Deze onderzoeksvraag is toegevoegd tijdens het onderzoek. De aanleiding hiervoor is het voorleggen van een raadsvoorstel door het college op 3 juli 2018 waarin zowel de opdracht inhoudelijk als financieel is aangepast.

³⁰ Deze onderzoeksvraag is in de loop van het onderzoek toegevoegd, zie de toelichting in de tekst.

³¹ In de onderzoeksopzet was dit de eerste deelvraag. Omdat in het onderzoek uiteindelijk eerst naar de kaderstelling door de gemeenteraad en de uitvoering door het college is gekeken en de analyse van de bedrijfsexploitatie als laatste onderdeel is uitgevoerd, is de volgorde van de onderzoeksvragen hierop aangepast.

³² Gesprekken gevoerd met de toekomstige gebruikers krijgen overwegend hun weerslag in deel 3.

informatie van de gemeente zeer veel tijd gekost. We geven een aparte toelichting op de informatievoorziening aan de rekenkamer in paragraaf 1.6.2.

Ten tweede is de scope van het onderzoek uitgebreid ten opzichte van de onderzoeksopzet. De onderzoeksopzet ging uit van een accent op de beoordeling van de bedrijfsexploitatie op de langere termijn. De grondexploitatie en de vastgoedexploitatie zouden alleen worden geanalyseerd in relatie tot de bedrijfsexploitatie. Tijdens het onderzoek bleek dat de analyse van de kaderstelling door de gemeenteraad en daarbij de (informatie over) de gehele financiële kaderstelling een grote hoeveelheid bevindingen opleverde. Het onderzoek heeft daarmee een bredere scope gekregen. In de oorspronkelijke opzet zouden de gekozen contractvorm en de aanbesteding geen onderdeel van het onderzoek zijn. Met de 'packagedeal' die de gemeente heeft gesloten met de aannemer in juli 2018 en het bijbehorende raadsbesluit, werd een bedrag van € 33,5 mln. aan het bouwbudget toegevoegd. Daardoor werd een beoordeling van de gekozen contractvorm en de wijze waarop de gemeente daar uitvoering aan heeft gegeven relevant voor het onderzoek. De packagedeal betekende immers dat de oorspronkelijke kaders zoals die in 2014 waren vastgelegd, door de gemeenteraad, werden herzien.

De verwachte publicatie van een herijkt bedrijfsplan voor het einde van 2019³³ heeft er tenslotte toe geleid dat wij de uitkomsten van het onderzoek op twee verschillende momenten zullen moeten publiceren (respectievelijk delen 1&2 en deel 3).³⁴

1.4 Exploitaties

Bij de ontwikkeling van het OCC spelen drie 'exploitaties' een belangrijke rol³⁵, die op specifieke onderdelen van het project betrekking hebben:

- De Grondexploitatie Spuikwartier (GREX): dit is het financiële kader waar binnen uitgangspunten voor de aankoop, bewerking en verkoop van grond en voor de inrichting van de openbare ruimte, inclusief planning, 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. De grondexploitatie Spuikwartier is door het college vastgesteld op 3 oktober 2014³⁶ en

³³ RIS302527 Halfjaarrapportage nieuwbouw OCC – Q4 2018 & Q1 2019, 15 mei 2019, p. 8. Hierin geeft het college aan dat er 'voor de zomer' een herijkt bedrijfsplan gepresenteerd zal worden; Tijdens de vergadering van de commissie ruimte op 5 september 2019 gaf het college aan dat het aangepaste bedrijfsplan voor het einde van 2019 in de raad besproken kan worden: https://c.connectedviews.com/05/SitePlayer/Den_Haag?session=30699, wethouder Revis, vanaf 2:21:20

³⁴ Zie ook paragraaf 1.1 Afbakening

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

³⁶ RIS276522 Projectdocument Spuikwartier, collegebesluit 3 oktober 2014 ; RIS251905 Verordening beheersregels Grondexploitaties gemeente Den Haag, 1 november 2012,

wordt jaarlijks herzien in het kader van de P&C cyclus.³⁷ De grondexploitatie was een bijlage bij het raadsbesluit van november 2014³⁸ en maakt onderdeel uit van het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO), dat jaarlijks (bij de begroting) door de gemeenteraad wordt vastgesteld.

- De Vastgoed exploitatie (VEX): Dit is het financiële kader waarin de gebouwgebonden kosten (bouwkosten en eigenaarslasten) en inkomsten (huur), inclusief planning, zijn opgenomen en een eventuele tekort 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 vastgoed³⁹ van toepassing is. Hierin is onder meer vastgelegd dat bij 'maatschappelijke verhuur' door de gemeente uitgegaan wordt van een exploitatielasten dekkende huur.⁴⁰ De financiële uitgangspunten met betrekking tot de activering van een investeringsproject zijn vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies⁴¹ en de Verordening Financieel beheer en beleid.⁴² De gemeenteraad heeft daarnaast in de begroting structureel ruimte gemaakt voor de dekking van kapitaallasten (afschrijving en rente).
- De Bedrijfsexploitatie (BEX): Dit is de exploitatie van het OCC waarin opgenomen baten en lasten voor programmering, huisvesting (huurdersdeel) en bedrijfsvoering. De bedrijfsexploitatie wordt gevoerd door de stichting Dans- en Muziekcentrum, de hoofdhuurder van het OCC. Een eventueel tekort op een bedrijfsexploitatie kan door de gemeente gedekt worden door een exploitatiesubsidie te verstrekken. Daarnaast levert de gemeente een bijdrage aan de exploitatie via de cultuursubsidies aan de onderhuurders van het OCC. Deze subsidies worden elke vier jaar door de gemeenteraad vastgesteld in het meerjaren beleidsplan Kunst en cultuur.⁴³ Een bedrijfsexploitatie is van toepassing zolang een gebouw gebruikt wordt en heeft daarmee een structureel karakter. Vooruitlopend op de ingebruikname van het gebouw zijn aannames gedaan met betrekking tot de baten en lasten, deze zijn opgenomen in verschillende versies van

³⁷ Een deel van de mogelijk wijzigingen in het saldo van een grondexploitatie bestaat uit 'autonome mutaties', waaronder prijspeilcorrecties en de toerekening van rentelasten en rentebaten. Deze mutaties zijn niet beïnvloedbaar, maar moeten wel jaarlijks worden verwerkt in de grondexploitatie (bron: RIS251905 Verordening beheersregels Grondexploitaties gemeente Den Haag, 1 november 2012, art. 1.1 begripsbepaling).

³⁸ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014.

³⁹ RIS269126 Nota vastgoed 2013, op naar effectief en efficiënt gebruik van gemeentelijk vastgoed, 20 februari 2014.

⁴⁰ RIS269126 Nota vastgoed 2013, op naar effectief en efficiënt gebruik van gemeentelijk vastgoed, 20 februari 2014 (openbaar), Dictum punt IV.

⁴¹ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, versie van 26 juli 2014, Hoofdstuk V Waardering, activeren en afschrijven.

⁴² Verordening Financieel beheer en beleid gemeente Den Haag 2014, vastgesteld 18 december 2014 met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2014 (van www.dencentrale.regelgeving.overheid.nl), art. 11.

⁴³ Bijvoorbeeld: RIS295007 Meerjaren beleidsplan Kunst en Cultuur 'Ruimte voor de spelende mens 2017-2020, 4 november 2016

voorlopige bedrijfsplannen. Bij de besluitvorming door de gemeenteraad in 2014⁴⁴ was een voorlopig bedrijfsplan (voor de raad ter kennisname) beschikbaar.⁴⁵ De stichting DMC heeft in 2017 de meest recente versie van het voorlopig bedrijfsplan opgesteld. Dit richt zich voorlopig alleen op het eerste volledige jaar van exploitatie; 2021. Ook dit plan is ter kennisneming verstrekt aan de gemeenteraad. Het college heeft in eerste instantie aangegeven dat het in de zomer van 2019 een herijkt bedrijfsplan zal opstellen, op basis van het definitieve ontwerp voor het OCC.⁴⁶ In een tussenbericht van augustus 2019 geeft het college aan dat de herziening van het bedrijfsplan meer tijd vraagt dan was voorzien en in het najaar van 2019 wordt afgerond.⁴⁷ De analyse van de bedrijfsexploitatie wordt opgenomen in Deel 3 van dit onderzoek, dat wij op een later moment uitbrengen.

1.5 Leeswijzer

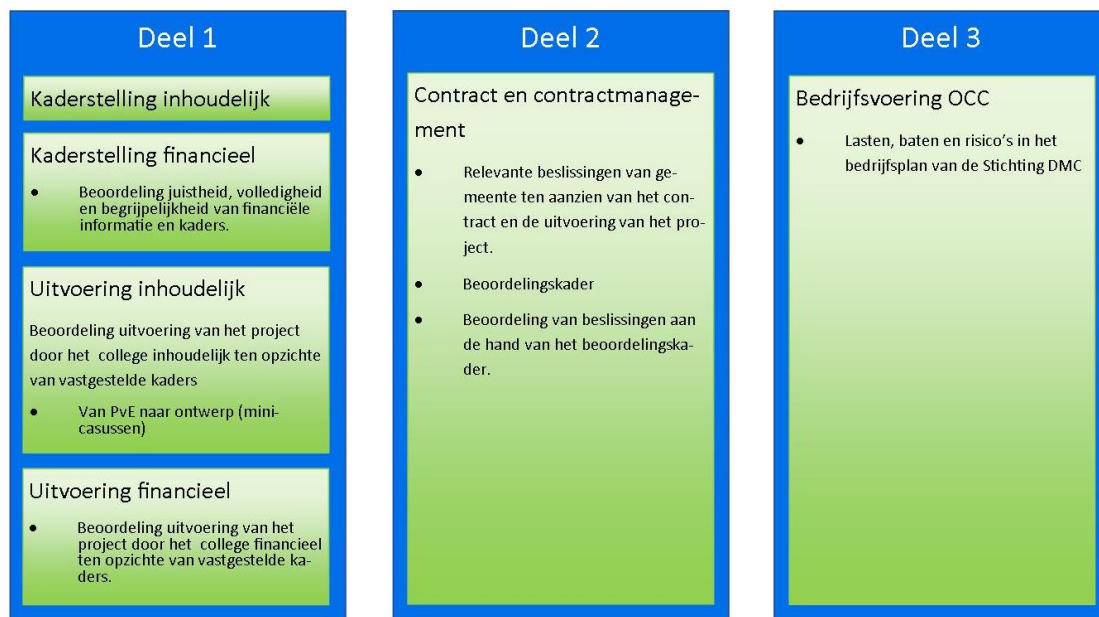
Hierna, in paragraaf 1.6, wordt nader ingegaan op de informatie die wij voor dit onderzoek hebben gebruikt. Als achtergrondinformatie bij het onderzoek wordt in paragraaf 1.7 een overzicht gegeven van de relevante mijlpalen in het project voor de realisatie van een cultuurcomplex op het Spuiplein, vanaf 2008 tot heden. Daarna volgen delen 1 en 2 van het onderzoek (zie ook Figuur 3).

⁴⁴ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014.

⁴⁵ Bij het voorstel van het college was het bedrijfsplan één van de bijlagen die ter kennisname aan de raad zijn voorgelegd.

⁴⁶ RIS302527 Halfjaarrapportage nieuwbouw OCC – Q4 2018 & Q1 2019, 15 mei 2019, p. 8.

⁴⁷ RIS299242 Tussenbericht motie 'Voorstellen tot verbeteren verdien capaciteit OCC en Spuikwartier', 22 augustus 2019 (openbaar); In de vergadering van de commissie ruimte op 5 september 2019 gaf het college aan dat er voor het einde van het jaar over het aangepaste bedrijfsplan in de commissie gesproken kan worden.
https://c.connectedviews.com/05/SitePlayer/Den_Haag?session=30699, wethouder Revis, vanaf 2:21:20



Figuur 3 Structuur en onderwerpen feitenrapport OCC, deel 3 zal op een later moment worden gepubliceerd.

1.5.1 Leeswijzer deel 1: Bestuurlijk proces, kaderstellen en uitvoeren

In Deel 1 zijn de analyse en beoordeling van de gebiedsontwikkeling Spuikwartier en de ontwikkeling van het OCC waartoe de gemeenteraad in 2014 heeft besloten en de uitvoering door het college op basis van deze kaderstelling opgenomen. Ten aanzien van de kaderstelling door de gemeenteraad maken we inzichtelijk uit welke onderdelen het door de raad vastgestelde kader bestond en in hoeverre de financiële gevolgen van het raadsbesluit⁴⁸ juist, volledig en inzichtelijk waren voor de gemeenteraad ('Kaderstelling inhoudelijk' en 'Kaderstelling financieel'). Voor alle onderdelen met betrekking tot de kaderstelling geldt dat dit een analyse betreft van de gegevens zoals die ten tijde van de besluitvorming in 2014 bekend waren, waarbij in een enkel geval een doorrekening is gemaakt voor de situatie 2018.

Voor de fase van uitvoering hebben we beoordeeld op welke wijze het college invulling heeft gegeven aan het project binnen de kaders van de gemeenteraad. Hierbij hebben we ook gekeken naar de 'packagedeal' van juli 2018 waarin een oplossing voor geschilpunten en een uitbreiding van de opdracht is overeengekomen tussen gemeente en opdrachtnemer. Voor de inhoudelijke kant van het project hebben we de wijze waarop het Programma van Eisen (het inhoudelijke kader) is uitgevoerd, geanalyseerd. Dit is gedaan aan de hand van 17 'minicassussen' die onderdeel uitmaken van de kaderstelling door de gemeenteraad. Ook hebben we beoordeeld in hoeverre het college de financiële kaders heeft gevolgd in de uitvoering

⁴⁸ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014

1.5.2 Leeswijzer deel 2: contract en contractmanagement

Deel 2 van dit onderzoek richt zich op de aanbesteding, het contract en het contractmanagement. In hoofdstuk 1 wordt eerst de context van dit deel van het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de voor dit onderzoek relevante beslissingen die de gemeente in het kader van de realisatie van de nieuwbouw heeft genomen. In hoofdstuk 3 is een beoordelingskader opgesteld op basis waarvan in hoofdstuk 4 de relevante beslissingen zoals die in hoofdstuk 2 zijn beschreven, worden beoordeeld.

1.5.3 Toelichting op beoordelingen en bevindingen

Deel 1

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen in Deel 1 zijn normen geformuleerd (zie bijlage 0 [Normenkader](#)). Op basis van deze normen beoordelen we de kaderstelling, de uitvoering door het college en de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad:

- In hoofdstuk 1 (van deel 1) geven we een beschrijving van de door de gemeenteraad en het college vastgestelde kaders voor de ontwikkeling van het OCC.
- In hoofdstukken 2 tot en met 8 (van deel 1) beoordelen we de financiële kaderstelling.
- In hoofdstuk 9 (van deel 1) 'Uitvoering inhoudelijk' beoordelen we de uitvoering door het college van de inhoudelijke kaderstelling. In de uitvoering door het college wordt tevens duidelijk in hoeverre de inhoudelijke kaderstelling toereikend is geweest.
- In hoofdstuk 10 beoordelen we de uitvoering door het college van de financiële kaderstelling.

Deel 2

In Deel 2 beoordelen we relevante beslissingen van het college ten aanzien van de aanbesteding, het contract en het contractmanagement:

- Hoofdstuk 1 (van deel 2) is inleidend en schetst de context van dit deel van het onderzoek.
- Hoofdstuk 2 (van deel 2) is een beschrijving van de relevante beslissingen van het college ten aanzien van de keuze voor ten aanzien van de aanbesteding, de contractvorm en de wijze waarop uitvoering is gegeven aan het contractmanagement.
- In hoofdstuk 3 (van deel 2) 'Beoordelingskader' is op basis van de geldende wet- en regelgeving en best practices uit het vakgebied een beoordelingskader geformuleerd.
- In hoofdstuk 4 (van deel 2) 'Beoordeling van procesbeslissingen' worden de relevante beslissingen van het college ten aanzien van aanbesteding, contract en contractmanagement beoordeeld aan de hand van het in hoofdstuk 3 opgenomen beoordelingskader.

1.6 Informatie voor het onderzoek

1.6.1 Geheim of niet

Voor het onderzoek naar de exploitaties van het OCC is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Die bronnen zijn deels openbaar (bijvoorbeeld omdat ze ter kennisname of besluitvorming zijn voorgelegd aan de gemeenteraad, of wanneer het om externe bronnen gaat) en deels niet openbaar. Wanneer bronnen niet openbaar zijn, onderscheiden we de volgende categorieën:

1. Geheimhouding opgelegd door het college: alleen het college heeft kennis van deze informatie. Wanneer het college deze informatie wil delen met de gemeenteraad, moet de gemeenteraad de geheimhouding bekrachtigen óf besluiten dat de informatie openbaar gemaakt kan worden. Stukken waarop het college geheimhouding heeft gelegd en die ter inzage zijn gegeven aan de gemeenteraad, zonder hierbij om bekrachtiging van de geheimhouding te vragen, zijn in principe niet geheim.
2. Geheimhouding bekrachtigd door de gemeenteraad: zowel het college als de gemeenteraad hebben kennis van de informatie, maar mogen die niet buiten die kring delen.
3. Aanbestedingsstukken. Op grond van de Aanbestedingswet kan informatie die vertrouwelijk door derden (ondernemingen) aan de gemeente is verstrekt in het kader van de aanbesteding, niet openbaar gemaakt worden (art. 2.57, lid 1).
4. Informatie uit bronnen die vertrouwelijk zijn, bijvoorbeeld vanwege financiële belangen van derden of van de gemeente. Deze informatie hoeft niet openbaar gemaakt te worden wanneer andere belangen zwaarder wegen. Het betreft documenten ter voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming en contractuele documenten.
5. Verslagen van overleggen. Deze kunnen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten van deelnemers aan deze overleggen. Op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, art. 11, lid 1, hoeft informatie uit deze verslagen niet openbaar gemaakt te worden.

De rekenkamer maakt geen informatie openbaar waarop geheimhouding rust (punten 1 en 2). Informatie die in het kader van de aanbesteding door derden aan de gemeente is verstrekt, wordt door de rekenkamer niet openbaar gemaakt. Dit geldt nadrukkelijk niet voor informatie die de gemeente zelf heeft opgesteld of verstrekt, tenzij hierin informatie van derden is opgenomen. Voor de overige informatie geldt dat de rekenkamer zelf afweegt in hoeverre openbaarmaking daarvan de belangen van de gemeente of derden kan schaden ofwel in hoeverre dit kan leiden tot het openbaarmaken van persoonlijke beleidsopvattingen van deelnemers aan overleggen. De rekenkamer maakt bij deze afweging gebruik van de definitie van belangen zoals die in de Wet openbaarheid van bestuur, artikelen 10 (met name lid 1 onder c en 2 onder b) en 11 (met name lid 1 en 2), zijn opgenomen.

1.6.2 Informatievoorziening

Zonder informatie kunnen wij geen onderzoek doen. De rekenkamer heeft daarom op grond van de gemeentewet het recht op alle documenten die berusten bij het gemeentebestuur die zij nodig acht voor haar onderzoekswerk.⁴⁹ Het college is op grond van dezelfde wet verplicht alle inlichtingen die de rekenkamer nodig acht, te verstrekken.⁵⁰ Deze bepalingen hebben ook betrekking op informatie waarop door het college of de gemeenteraad geheimhouding is opgelegd.⁵¹

De rekenkamer streeft naar een zo doelmatig mogelijke aanpak bij het verkrijgen van informatie. Dat betekent in de praktijk dat wij verzoeken complete dossiers of archieven ter beschikking te stellen die betrekking hebben op ons onderzoek. Dit doen we ook omdat we van tevoren nooit precies kunnen bepalen welke informatie we nodig hebben en wat er allemaal aan informatie is over een betreffend onderwerp. Het college reageert per onderzoek verschillend op onze verzoeken om informatie. We zijn in 2016 gestart met een verkenning naar dit onderwerp, waarbij we in eerste instantie vooral de ontwikkelingen op dit dossier volgden. Vanaf het begin hebben we grote terughoudendheid ondervonden bij de gemeente in het verstrekken van informatie. Dit heeft in de uitvoering van het onderzoek geleid tot vergaande vertraging en beperkt ons in onze onafhankelijkheid.⁵²

We hebben op verschillende momenten tijdens het onderzoek geïnventariseerd wat de status was van de informatie-uitvraag. In Figuur 4 is een weergave van het aantal documenten dat is uitgevraagd en ontvangen op verschillende peildata gedurende het onderzoek. Het percentage ontvangen stukken van het aantal gevraagde documenten schommelde gedurende het onderzoek tussen de 50% en de 90% (zie Figuur 5). Uiteindelijk is 85% van alle sinds de start van de verkenning uitgevraagde documenten ontvangen.⁵³

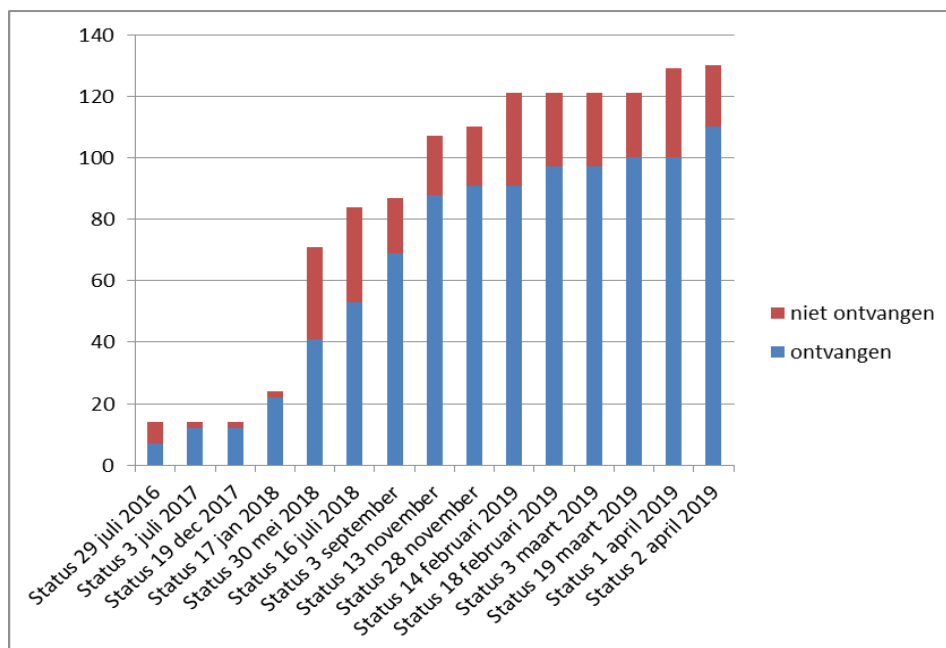
⁴⁹ Gemeentewet, artikel 183, eerste lid.

⁵⁰ Gemeentewet, artikel 183, tweede lid.

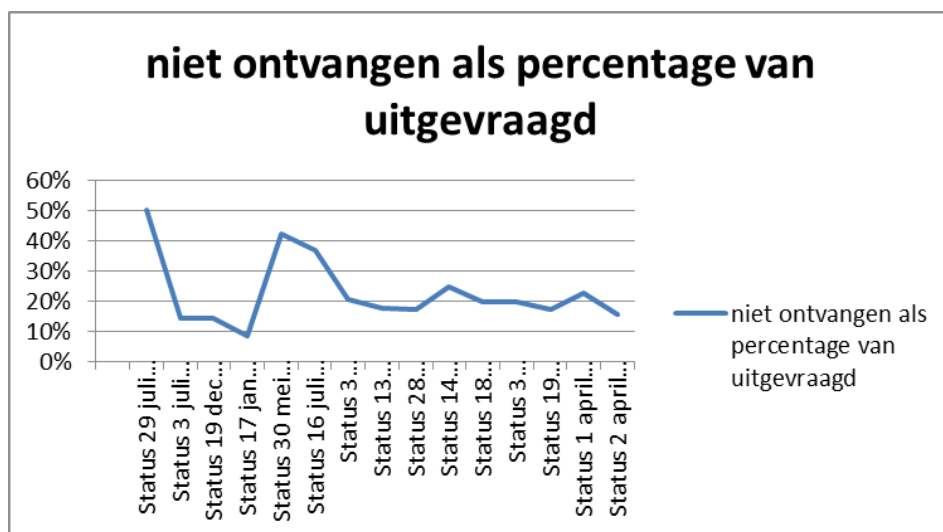
⁵¹ *Nota bene, op grond van de gemeentewet mogen gegevens die naar hun aard vertrouwelijk zijn, niet worden opgenomen in de rapporten van de rekenkamer. Gemeentewet, artikel 185, eerste lid.*

⁵² *De rekenkamer heeft daarom al verschillende malen, ook in het kader van andere onderzoeken, gevraagd directe toegang te krijgen tot digitale bestanden, schijven of mappen.*

⁵³ *De laatste documenten voor dit onderzoek zijn op 2 april 2019 ontvangen. Bij de reactie in het kader van het feitelijk wederhoor heeft de ambtelijke organisatie daarnaast nog aanvullende informatie aangeleverd. Dit is niet in het overzicht meegenomen. Zie ook de volgende voetnoot.*



Figuur 4 Status van de informatie uitvraag en levering op diverse peildata. Het blauwe deel van de staven geeft het aantal ontvangen documenten weer, het rode gedeelte het aantal niet-ontvangen documenten. Samen geven zij het op dat moment totaal aantal opgevraagde documenten weer.



Figuur 5 Ontvangen documenten als percentage van het aantal uitgevraagde documenten op verschillende peildata.

De volgende documenten zijn niet ontvangen:⁵⁴

⁵⁴ Stand van zaken 17 april 2019. In de reactie in het kader van het feitelijk wederhoor reageert de ambtelijke organisatie dat een groot deel van de niet ontvangen documenten wel degelijk ontvangen zou zijn. De rekenkamer heeft in de reactie op het feitelijk wederhoor aangegeven waarom dit onjuist is of onvolledig. Op één genoemd document na (nr. 3), wat dubbel blijkt te zijn met nr. 2, geldt dat de rekenkamer niet de specifiek gevraagde informatie heeft ontvangen.

1	Een overzicht van de lopende geschillen tussen de gemeente en Cadanz (d.d. 19 december 2017).
2	Overzicht van grondbiedingen naar aanleiding van de aanbesteding voor de gebiedsvisie en DBM voor het OCC (metrages en grondbiedingen gespecificeerd naar programma).
3	Grondprijsberekeningen bidders aanbesteding gebiedsvisie /OCC
4	Knock out criteria in de selectiefase (waaronder plafondbedragen voor grond en bouw prijs biedingen)
5	Definitieve prijsafpraak over het Maintain deel.
6	Visie op de artistieke programmering door gebruikers (voorjaar 2018)
7	Concept raadsvoorstel met betrekking tot het verstrekken van een subsidie van 9 ton aan één van de instellingen (2013).
8	Verkenning Sponsoring Sanders en Hilsman (2013)
9	Lijst met 12 (?) grote aanpassingen aan het gebouw, opgesteld door overleg gemeente - gebruikers (2018)
10	Offerte van Cadanz voor het invoegen van de beweegbare vloer (voorjaar 2018)
11	Offerte voor overige aanpassingen (verzoeken tot wijziging) optellend tot 20 - 25 mln of eventuele concept berekeningen door Cadanz met betrekking tot de wijzigingen (VTW's). Dit inclusief de bouw tijdverlenging (voorjaar 2018)
12	Verslagen van de overleggen bij de wethouder met gebruikers over aanpassingen (2018)
13	Notities die ten behoeve van de coalitieonderhandelingen in 2018 zijn opgesteld
14	Taxatierapport voor de grond prijs voor Sonate
15	Besluiten stuurgroep ophogen aanneemsom (april 2015) en vermindering deelnemende partijen in de aanbesteding (december 2014)
16	Alle verslagen van overleg tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer over de periode vanaf de dialoofase tot heden.
17	Alle verslagen van collegevergaderingen waar het plan voor een nieuw Dans- en Muziekcentrum / spuiforum / spuikwartier of alle daaraan verbonden ontwikkelingen op de agenda heeft gestaan (in welke vorm dan ook, of het besprekspunt is of hamerstuk of anderszins).
18	goedkeuringsprotocol DO, TO, UO
19	Memo Protocol Goedkeuring DO (Spuikwartier).

20	Plan van Aanpak TO Proces, waarin het bepaalde in de vraagspecificatie omtrent tussentijdse goedkeuring is uitgewerkt.
----	--

Tabel 1 Overzicht van niet ontvangen informatie

1.7 Chronologie

Op 7 november 2014 nam de gemeenteraad een definitief besluit waarmee een nieuw plan voor een onderwijs- en cultuurcomplex aan het Spuiplein gerealiseerd kon worden. Met het besluit stelde de gemeenteraad de kaders vast voor de ontwikkeling van het Onderwijs- en Cultuur Complex (inhoudelijk voor het gebouw en de gebiedsontwikkeling) en stelde een budget voor het project beschikbaar.⁵⁵

Het startpunt van het project dateert uit de collegeperiode 2006-2010. In het coalitieakkoord 'MeeDoen' formuleerde het college de ambitie om gedurende de collegeperiode 2006-2010 na te denken over de huisvesting op lange termijn van het Nederlands Danstheater en het Residentie Orkest.⁵⁶ Dit feitenrapport richt zich op het Onderwijs en Cultuur Complex en gaat daarmee uit van de besluitvorming uit 2014. Omdat een aantal aspecten van de besluitvorming en het project al voorafgaand aan de besluitvorming in 2014 waren bepaald (onder meer in raadsbesluiten) wordt in dit feitenrapport waar relevant ook de besluitvorming uit eerdere jaren betrokken bij de beoordeling. In de volgende hoofdstukken wordt de relevante kaderstelling voor het OCC nader toegelicht.

Onderstaande tijdlijn laat de ontwikkeling van beslissingen zien die sinds het coalitieakkoord 2006-2010 hebben plaatsgevonden:

2008	
mei	Raad besluit tot het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet van € 0,4 mln. ten behoeve van een haalbaarheidsonderzoek ⁵⁷
oktober	Raad besluit € 5 mln. toe te voegen aan de reeds bestaande reservering van € 5 mln. voor Grote Projecten/Spuiplein, bedoeld als 'spaarpot' voor een incidentele bijdrage aan een nieuw cultuurgebouw. ⁵⁸
2009	

⁵⁵ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014

⁵⁶ MeeDoen, Coalitieakkoord 2006-2010 PvdA, VVD, GroenLinks Den Haag, 10-05-2006 (RIS137760)

⁵⁷ RV 94, Voorbereidingskrediet Internationaal Dans- en muziekcentrum Spuiplein, 14-05-2008 (RIS153567)

⁵⁸ RV 192, Wijziging van de begroting 2009-2012 als gevolg van de septembercirculaire gemeentefonds 2008, 23-10-2008 (RIS157857)

juli	Raad stemt o.a. in met ambitie om een nieuw dans- en muziekcentrum te realiseren voor gezamenlijk gebruik door NDT, RO en KC, en verleent een voorbereidingskrediet van € 1mln. ten behoeve van de volgende fase in de planontwikkeling ⁵⁹
2010	
december	De architectenselectie wordt afgerond met het ontwerp van Neutelings Riedijk als eindresultaat ⁶⁰
2011	
maart	Raad stelt een versoberd basisplan vast als uitgangspunt voor het nieuwe dans- en muziekcentrum en draagt het college op een financieringsplan op te stellen voor het theaterdeel samen met de externe partijen ⁶¹
2012	
november	Raad stemt in met versoberd en geoptimaliseerd schetsontwerp dat voor maximaal € 181,1 mln. gerealiseerd moet worden, en besluit tot een tijdelijke gemeentelijke bijdrage aan het samenstel van de vastgoedexploitatie en de bedrijfsexploitatie van € 0,9 mln. per jaar die binnen maximaal 10 jaar moet worden afgebouwd naar € 0,- ⁶²
2013	
juni	College sluit een samenwerkingsovereenkomst met KC, NDT, RO en DMC. ⁶³
juni	College verleent het NDT een extra subsidie vanaf de opening van het nieuwe complex ter hoogte van € 125.000 per jaar ten behoeve van het internationale programma ⁶⁴
juli	Raad besluit tot het verstrekken van een onrendabel investeringskrediet van maximaal € 181,1 mln. voor de realisatie van de gezamenlijke huisvesting voor het RO, NDT, KC en DMC, en stemt in met een onrendabel

⁵⁹ RV 96, *Ontwikkelingen rond het Spuiplein: een nieuw dans- en muziekcentrum en een stedenbouwkundige visie*, 01-07-2009 (RIS164033)

⁶⁰ Collegebrief, *Aanbestedingsresultaat architectenselectie nieuwbouw dans- en muziekcentrum Spui*, 14 december 2010 (RIS177748)

⁶¹ RV 45, *Besluitvorming Dans- en Muziekcentrum Spuiplein*, 24-03-2011 (RIS178616)

⁶² RV 89, *Realisatie Spuiforum*, 8-11-2012 (RIS251767)

⁶³ Collegebesluit, *Samenwerkingsovereenkomst Gemeente Den Haag, Koninklijk Conservatorium, Nederlands Danstheater, Residentie Orkest en Stichting Dans- en Muziekcentrum*, 13-06-2013 (RIS260242)

⁶⁴ Collegebrief, *Tijdelijke huisvesting NDT op Norfolkterrein*, 13-06-2013 (RIS260083)

	investeringskrediet van € 14 mln. voor de realisatie van de tijdelijke huisvesting voor deze instellingen (het Zuiderstrand-theater) ⁶⁵
december	College stemt in met gedeeltelijke sloop en verbouwing van het Lucent Danstheater zodat het NDT het eigen 'woonhuis' tijdens de bouw van de gezamenlijke huisvesting kan blijven gebruiken en verstrekt hiervoor een eenmalige bijdrage van maximaal € 1,6 mln. ⁶⁶
december	De huurovereenkomst tussen gemeente en DMC en de onderhuurovereenkomsten tussen DMC en RO, KC en NDT zijn ondertekend ⁶⁷
2014	
april	Raad draagt het college middels een motie op om alle planvorming en (voorbereidende) werkzaamheden betreffende de bouw van het Spuiforum te staken totdat de onderhandelingen hebben geleid tot een nieuw college ⁶⁸
juni	In het nieuwe coalitieakkoord wordt besloten dat er een onderwijs- en cultuurcomplex komt. Het bestaande programma van eisen en de bestaande financiële kaders blijven uitgangspunt. Er wordt een nieuw plan gemaakt voor een integrale gebiedsontwikkeling waarbij het Spuiplein behouden blijft. ⁶⁹
oktober	Het college start een Europese aanbestedingsprocedure voor de opdracht 'Ontwikkeling (DBM) onderwijs- en cultuurcomplex (OCC). ⁷⁰ Het college herzielt de grondexploitaties Spuiforum en Wijnhavenkwartier. De voor het plangebied geïntegreerde

⁶⁵ RV 91, Kredietaanvraag Spuiforum, 18-07-2013 (RIS260021)

⁶⁶ Collegebesluit, Tijdelijke huisvesting NDT in het kader van realisatie Spuiforum, 6-12-2013 (RIS268876). De uiteindelijke bijdrage aan het NDT werd € 1 mln., zie Bevinding 21

⁶⁷ Collegebrief, Contractvorming Spuiforum en tijdelijke huisvesting NDT, 9-12-2013 (RIS268874)

⁶⁸ F.2014/1, Motie Pas op de plaats Spuiforum, 17-04-2014 (RIS271863); 'Draagt het college op alle planvorming en (voorbereidende) werkzaamheden betreffende de bouw van het Spuiforum te staken totdat de onderhandelingen hebben geleid tot een nieuw college'.

⁶⁹ Coalitieakkoord, Vertrouwen op Haagse Kracht, 25-06-2014 (RIS273442)

⁷⁰ TenderNed, kenmerk: [50218](#), 9-10-2014; Collegebesluit, Besluit tot opdrachtverlening (...) Spuikwartier te Den Haag, 15-9-2015 (RIS286109)

	grondexploitatie wordt voortgezet onder de naam 'Spuikwartier'. ⁷¹
november	Raad besluit tot een samenhangende gebiedsontwikkeling Spuikwartier waarbinnen het OCC via een integrale aanbesteding van ontwerp (Design), bouw (Build) en onderhoud (Maintain) moet worden gerealiseerd. De raad verstrekt hiertoe een onrendabel investeringskrediet van € 177,4 mln., waarmee het nieuwe plan volgens het college € 5 mln. goedkoper was dan het oorspronkelijke plan uit juli 2013 waarvoor de raad een krediet van € 181,1 mln. ter beschikking had gesteld. In Deel 1 wordt nader ingegaan op de kosten voor het OCC en de dekking daarvan. ⁷²
2015	
september	Het college draagt de opdracht voor de bouw van het OCC op aan de winnaar van de aanbesteding: consortium Boele & van Eesteren BV / Visser & Smit Bouw BV ⁷³
2016	
februari	consortium Boele & van Eesteren BV en Visser & Smit Bouw BV (beiden dochterondernemingen van VolkerWessels) richten de bouwcombinatie Cadanz VOF op ⁷⁴
oktober	De Welstandscommissie beoordeelt het ontwerp en komt niet tot een positief advies ⁷⁵
november	De Welstandscommissie beoordeelt het aangepaste ontwerp en komt wederom niet tot een positief advies ⁷⁶
december	De Welstandscommissie brengt een positief advies uit over het verdere aangepaste ontwerp voor het OCC en vervolgens verleent de gemeente de omgevingsvergunning ⁷⁷

⁷¹ Collegebesluit, Projectdocument Spuikwartier, 3-10-2014 (RIS276522); Collegebesluit, Herziening Projectdocument Wijnhavenkwartier 2014, 3-10-2014 (RIS276521)

⁷² RV 94, Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F.2014/1, 7-11-2014 (RIS276520). De som van € 181,1 minus € 177,4 is niet € 5 mln., op dit verschil wordt ingegaan in paragraaf 3.2 'Bevindingen bij de totale kosten'.

⁷³ Collegebesluit, Besluit tot opdrachtverlening (...) Spuikwartier te Den Haag, 15-9-2015 (RIS286109)

⁷⁴ Collegebesluit, Wijzigen naam/rechtspersoon de bouwcombinatie (Spuikwartier) in bouwcombinatie Cadanz VOF, 23-02-2016 (RIS292163)

⁷⁵ Collegebrief, Voortgang OCC (Spuikwartier), Bijlage 2 Welstandsadvies, 21-12-2016 (RIS296032)

⁷⁶ Collegebrief, Voortgang OCC (Spuikwartier), Bijlage 2 Welstandsadvies, 21-12-2016 (RIS296032)

⁷⁷ Collegebrief, Voortgang OCC (Spuikwartier), 21-12-2016 (RIS296032)

	De gemeente en instellingen gaan akkoord met het definitief ontwerp (DO)-ruwbouw, een tussenfase van het ontwerp ⁷⁸
2017	
februari	Het bouwterrein wordt door de gemeente aan Cadanz ter beschikking gesteld, en er wordt gestart met bouw voorbereidende werkzaamheden ⁷⁹
april	De gemeente accepteert het technisch ontwerp (TO)-onderbouw ruwbouw, een tussenfase van het ontwerp ⁸⁰
juni	De bouw van het OCC start officieel ⁸¹ De gemeente accepteert het TO-bovenbouw ruwbouw ⁸²
december	De gemeente accepteert het TO-bovenbouw afbouw, een tussenfase van het ontwerp, voorwaardelijk. Verschil van inzicht tussen gemeente en Cadanz over de status van het TO wat voor Cadanz aanleiding vormt om de bouw stil te leggen ⁸³
2018	
januari	De bouw wordt hervat nadat overleg tussen gemeente en Cadanz inzicht heeft geboden in de status van het TO ⁸⁴
maart	In de raad ontstaat onduidelijkheid over het multifunctionele karakter van de concertzaal en de mogelijke realisatie van een beweegbare vloer ⁸⁵
mei	Het college informeert dat een besluit over een eventuele scope-uitbreiding voor ontwerpaanpassingen en/of een beweegbare vloer terstond moet worden genomen gezien de voortgang van het bouwproces, maar dat zij hierover geen besluit meer zal nemen. ⁸⁶

⁷⁸ Kwartaalrapportage Spuikwartier Q1 2017, 20-04-2017 (RIS296849)

⁷⁹ Kwartaalrapportage Spuikwartier Q1 2017, 20-04-2017 (RIS296849)

⁸⁰ Kwartaalrapportage Spuikwartier Q2 2017, 7-7-2017 (RIS297518)

⁸¹ Kwartaalrapportage Spuikwartier Q2 2017, 7-7-2017 (RIS297518)

⁸² Kwartaalrapportage Spuikwartier Q3 2017, 31-10-2017 (RIS298243)

⁸³ Kwartaalrapportage Spuikwartier Q4 2017, 23-01-2018 (RIS298949)

⁸⁴ Kwartaalrapportage Spuikwartier Q4 2017, 23-01-2018 (RIS298949)

⁸⁵ Schriftelijke vraag, Antwoord van het college op de vragen van het raadslid de heer De Graaf, luidend "Extra geld nodig voor popconcert in cultuurcomplex", 29-05-2018 (RIS299405)

⁸⁶ Collegebrief, Tussenbericht OCC, 29-05-2018 (RIS299803)

	Het nieuwe college geeft in het coalitieakkoord aan dat het OCC conform de vastgestelde uitgangspunten en randvoorwaarden wordt afgerond. ⁸⁷
juli	Raad besluit om de bestaande scope van het OCC uit te breiden en ontwerpaanpassingen mogelijk te maken, en stelt hiervoor een extra investeringskrediet beschikbaar van € 33,5 mln. De beweegbare vloer maakt geen onderdeel uit van de ontwerpaanpassingen en zal niet worden gerealiseerd. Met het raadsbesluit stijgt het totale door de raad ter beschikking gestelde krediet voor de ontwikkeling van het OCC naar € 210,9 mln. (€ 177,4 mln. + € 33,5 mln.). De raad verzoekt het college middels een motie dit 'projectbudget' niet te laten toenemen.⁸⁸ Op 6 juli heeft Cadanz het TO-bovenbouw-afbouw ter acceptatie ingediend bij de gemeente. Op 13 juli 2018 wordt dit door de instellingen goedgekeurd en door de gemeente geaccepteerd.⁸⁹
november	De gewijzigde omgevingsvergunning is definitief. ⁹⁰

Tabel 2 Tijdlijn relevante besluitvorming Onderwijs- en Cultuur Complex

⁸⁷ Den Haag, Stad van Kansen en Ambities, Coalitieakkoord 2018-2022, 29-05-2018 (RIS299794)

⁸⁸; RIS300066 Toelichting bij Raadsvoorstel (bij RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier), 3 juli 2018 ; RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018 ; J3, Motie projectbudget OCC niet verder laten stijgen, 12-07-2018 (RIS300203).

⁸⁹ RIS300856 Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q2 & Q3 2018, 23 oktober 2018, p. 5.

⁹⁰ Omgevingsvergunning - Beschikking verleend regulier, Turfmarkt tussen het Spuiplein en de Turfhaven te Den Haag, 22-11-2018 (Nr. 249333): <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2018-249333.html>

FEITENRAPPORT - DEEL 1 BESTUURLIJK PROCES, KADERSTELLEN EN CONTROLEREN

1. Inleiding

In de navolgende hoofdstukken gaan we in op de kaderstelling door de gemeenteraad voor het project OCC en op de uitvoering van het project door het college binnen die kaders. Eerst wordt hieronder inzichtelijk gemaakt welke kaders de gemeenteraad heeft vastgesteld voor de bouw van het OCC (paragraaf 1.1). Daarna volgt een beoordeling van de financiële kaderstelling en een samenvatting van de bevindingen met betrekking tot de financiële kaderstelling (Hoofdstuk 2).⁹¹ In de daaropvolgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op de vergelijking die in het raadsvoorstel werd gemaakt met het eerdere plan uit 2013 voor het Spuiforum (Hoofdstuk 4), op de kosten voor de gebiedsontwikkeling (Hoofdstuk 4), de kosten voor het gebouw (Hoofdstuk 5), de dekking van de kosten voor de gebiedsontwikkeling en het gebouw (Hoofdstuk 6), de structurele kosten die voortvloeien uit de besluitvorming over de gebiedsontwikkeling en het gebouw en de dekking van die structurele kosten (Hoofdstuk 8) en tenslotte wordt ingegaan op de kosten voor de gemeente die voortkomen uit de bedrijfsexploitatie van de stichting Dans- en Muziek Centrum (DMC), de stichting die de verhuur, het beheer en de culturele exploitatie van het OCC gaat uitvoeren (Hoofdstuk 9)

1.1 Kaderstelling inhoudelijk

Gedurende het gehele project hebben zowel de raad als het college verschillende documenten vastgesteld die kaders stellen aan de ontwikkeling van het gebied Spuikwartier en het OCC-gebouw. Een overzicht van alle documenten uitgezet in de tijd is als Bijlage 4. Tijdlijn kaders' opgenomen. Met het raadsbesluit RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier uit 2014 heeft de raad ingestemd met de gebiedsontwikkeling Spuikwartier en heeft het de inhoudelijke en financiële kaders vastgesteld waarbinnen deze gebiedsontwikkeling gerealiseerd moet worden. Onderdeel van de besluitvorming is de keuze van een aanbesteding voor de realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex (OCC) middels een Design Build en Maintain (DBM) constructie. Na de gunning van de opdracht, heeft de opdrachtgever weinig ruimte meer om bij te sturen. De gemeenteraad had na het besluit voor de ontwikkeling geen rol meer in de uiteindelijke plannen. Onderdeel van het raadsbesluit was tevens dat het gebouw moet voldoen aan het 'Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex d.d. 29 september 2014' (PvE). Het Programma van eisen is net als de keuze voor een DBMcontract met het raadsbesluit RV 94 onderdeel van de kaderstelling.⁹²

⁹¹ *Naast inhoudelijke en financiële kaders, stelde de gemeenteraad ook stedenbouwkundige kaders vast voor de gebiedsontwikkeling. Deze vallen buiten de scope van dit onderzoek.*

⁹² *RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, dictum punt II: '... de bouw en het onderhoud van het onderwijs- en cultuurgebouw dat moet voldoen aan het Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex d.d. 29 september 2014'.*

Het college heeft het PvE nader uitgewerkt in een vraagspecificatie. Deze vraagspecificatie is niet vastgesteld door de gemeenteraad. De vraagspecificatie is een meer gedetailleerde uitwerking van het PvE en bevat o.a. de bouwtechnische en functionele eisen waaraan het OCC moet voldoen. Ook bevat de vraagspecificatie eisen die worden gesteld aan het ontwerp- en realisatieproces.⁹³ De marktpartijen die hebben ingeschreven op de aanbesteding baseerden hun bieding op de vraagspecificatie. Bovenop de vereisten die in de vraagspecificatie zijn vastgelegd, heeft het college in de vraagspecificatie zogenoemde 'pluspakketten' gedefinieerd. Deze pluspakketten konden door partijen die inschreven op de aanbesteding worden meegenomen, maar dit was niet verplicht.⁹⁴ De winnende inschrijving is afkomstig van de bouwcombinatie Boele & van Eesteren BV / Visser & Smit Bouw BV, later omgedoopt tot Cadanz. De inschrijving van Cadanz is volgens het college de 'beste' vertaling van de vastgestelde kaders en de uitwerkingen daarvan door het college.⁹⁵ Zowel de vraagspecificatie (zonder de pluspakketten) als de aanbidding van Cadanz zijn vervolgens onderdeel geworden van de overeenkomst tussen de gemeente en de bouwer.⁹⁶ Wanneer er sprake is van onderlinge tegenstrijdigheden tussen deze contractdocumenten geldt dat de vraagspecificatie qua gewicht hoger aangeslagen wordt dan het aanbod van de bouwer.⁹⁷

Op 12 juli 2018 heeft de gemeenteraad ingestemd met een packagedeal tussen de gemeente en Cadanz waarmee, volgens dit raadsbesluit, ontwerpaanpassingen konden worden gerealiseerd ter verbetering van de kwaliteit van het gebouw, en langlopende discussies tussen de gemeente en Cadanz werden afgehandeld.⁹⁸ De gemeenteraad heeft hiermee een gewijzigd en aanvullend kader gesteld voor de ontwikkeling van het OCC. Met het raadsbesluit is ook de financiële kaderstelling aangepast, waarmee € 33,5 mln. is toegevoegd aan het bouwkrediet.⁹⁹

⁹³ VS0.1.1 Selectieleidraad DBM OCC, 09-10-2014.

⁹⁴ VS0.1.4 Vraagspecificatie deel 0 Pluspakketten Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27-05-2015.

⁹⁵ RIS285080 Nadere informatie aanbestedingsresultaat Spuikwartier, 21 augustus 2015.

⁹⁶ Basisovereenkomst gebiedsontwikkeling Spuikwartier, ondertekeningsgerede versie, getekend 30 september 2015.

⁹⁷ RIS296078 Beantwoording technische vragen OCC (bijlage 1), 10-01-2017.

⁹⁸ RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018.

⁹⁹ Zie ook Bevinning 47.

2. Beoordeling en samenvatting bevindingen Financiële kaderstelling

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een samenvattend oordeel gegeven over de financiële kaderstelling door de gemeenteraad zoals opgenomen in het raadsbesluit 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' van november 2014. Voor deze beoordeling is een analyse gemaakt van de volgende onderdelen:

- de kosten voor de gebiedsontwikkeling en het gebouw (Hoofdstukken 4 en 5)
- de dekking van de kosten voor de gebiedsontwikkeling en het gebouw (Hoofdstuk 6)
- de structurele kosten voor het (toekomstige) eigenaarschap van het gebouw door de gemeente en de dekking daarvan (Hoofdstuk 8), waaronder de financiële gevolgen voor de gemeente van de bedrijfsexploitatie door de stichting Dans- en Muziekcentrum (Hoofdstuk 9).

De analyse van deze onderdelen en de bevindingen in hoofdstuk 3 tot en met 9 vormen de onderbouwing van de beoordeling. In de samenvatting van de bevindingen in paragraaf 2.4 wordt verwezen naar de relevante bevindingen (met hyperlinks naar die bevindingen) die in de navolgende hoofdstukken zijn opgenomen.

2.1.1 Normen

De beoordeling van de financiële kaderstelling gebeurt aan de hand van de volgende norm:

Norm 1: de gemeenteraad had bij het raadsbesluit beschikking over volledige, juiste en begrijpelijke informatie over de lasten (en baten) en risico's als gevolg van de ontwikkeling van het Onderwijs en Cultuur Complex.

2.2 Financiële kaders

Op grond van de gemeentewet, artikel 189, heeft de raad de taak om ervoor te zorgen dat er geen tekort is op de begroting. In de praktijk betekent dit dat tegenover uitgaven ook inkomsten moeten staan en dus dat er dekking moet zijn voor kredietvoorstellen.¹⁰⁰ In de gemeentelijke verordening Financieel beheer en beleid (versie geldend op 7 november 2014) is opgenomen dat investeringen voorzien moeten zijn van een dekking en dat voor investeringen vanaf € 2,5 mln. een raadsbesluit nodig is.¹⁰¹ In deze verordening is tevens

¹⁰⁰ Gemeentewet, art. 189, lid 1 en 2.

¹⁰¹ Verordening Financieel beheer en beleid gemeente Den Haag 2014, vastgesteld 18 december 2014 met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2014, art. 20.5 (van www.dencentrale.regelgeving.overheid.nl)

opgenomen dat de afschrijvingstermijn voor investeringen in gebouwen 40 jaar is en voor installaties 15 jaar.¹⁰² In de 'verordening beheersregels GREX' [grondexploitaties] is (onder meer) opgenomen dat projectendocumenten (met betrekking tot grondexploitaties) voor zover deze binnen de kaders van het ontwikkelingsprogramma (het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling, onderdeel van de begroting) vallen, door het college van burgemeester en wethouders worden vastgesteld, tenzij het project niet past binnen de door de gemeenteraad vastgestelde financiële en programmatische kaders van het ontwikkelingsprogramma.¹⁰³ Ter afdekking van eventuele negatieve plansaldo's van grondexploitaties is, op basis van de 'verordening beheersregels GREX', de voorziening negatieve plannen ingericht.¹⁰⁴ De gemeenteraad neemt (de stand en het verloop van) voorzieningen op in de begroting en jaarrekening bij de uiteenzetting van de financiële positie.¹⁰⁵ Het aanwenden van voorzieningen is een collegeverantwoordelijkheid.¹⁰⁶ Ter afdekking van risico's op grondexploitaties heeft de gemeente tenslotte de Reserve Grondbedrijf.¹⁰⁷ De stand van deze reserve wordt gerelateerd aan het totaal van de risico's op het programma van grondexploitaties en wanneer nodig in het kader van de programmabegroting aangepast.¹⁰⁸ Over onttrekkingen aan de reserves neemt de gemeenteraad een besluit.¹⁰⁹

2.3 Beoordeling financiële kaderstelling

Beoordeling norm 1. Het college heeft de gemeenteraad bij het nemen van het besluit over het Raadsvoorstel Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier in november 2014 onvolledig en deels onjuist geïnformeerd. Het college heeft de kaderstelling van de gemeenteraad in 2014 overschreden door € 16,2 mln. meer aan te wenden voor de realisatie van het OCC dan door de gemeenteraad ter beschikking was gesteld als investeringskrediet (€ 177,4 mln.). Dit betreft bouwkosten die via de grondexploitatie aan de aannemer van het OCC worden betaald (€ 8,4 mln.) en een

¹⁰² Verordening Financieel beheer en beleid gemeente Den Haag 2014, vastgesteld 18 december 2014 met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2014, art. 14.1.a. (van www.dencentrale.regelgeving.overheid.nl)

¹⁰³ RIS251905 Verordening beheersregels Grondexploitaties gemeente Den Haag, 1 november 2012 (openbaar), art. 2.1.6.

¹⁰⁴ RIS251905 Verordening beheersregels Grondexploitaties gemeente Den Haag, 1 november 2012 (openbaar), art. 5.5.

¹⁰⁵ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003 (BBV) (openbaar), art.20.

¹⁰⁶ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003 (BBV) (openbaar), art. 55.

¹⁰⁷ RIS251905 Verordening beheersregels Grondexploitaties gemeente Den Haag, 1 november 2012 (openbaar), art. 5.1.

¹⁰⁸ RIS251905 Verordening beheersregels Grondexploitaties gemeente Den Haag, 1 november 2012 (openbaar), toelichting op Hoofdstuk 5/Reserve Grondbedrijf.

¹⁰⁹ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003 (BBV) (openbaar), art. 17 en 27.

risicoreservering voor onvoorziene kosten (€ 7,8 mln.). De (informatie over de) financiële kaderstelling is daarnaast niet eenduidig opgenomen in het raadsvoorstel, waardoor het zonder aanvullende informatie onmogelijk was voor de gemeenteraad een goed overzicht te krijgen van de totale financiële consequenties van het raadsbesluit voor de ontwikkeling van het OCC en het Spuikwartier.

De onvolledigheid en deels onjuistheid heeft betrekking op de informatie over hoogte van de kosten voor de bouw van het OCC en de gebiedsontwikkeling en daarmee ook op de door het college opgevoerde vergelijking met de kosten voor het oude plan (de bouw van het Spuiforum).

2.4 Samenvatting bevindingen financiële kaderstelling

Hieronder volgt een samenvatting van de bevindingen op basis waarvan de beoordeling in paragraaf 2.3 is gedaan. De bevindingen waarnaar wordt verwezen, zijn opgenomen in de hoofdstukken 4 tot en met 9.

1. Bij besluitvorming was bij het college duidelijk dat het krediet van de gemeenteraad van € 177,4 mln. voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC met € 16,2 mln. zou worden overschreden. De totale kosten voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier waren niet € 185,6 mln., maar € 202,6 mln. Bij de besluitvorming is daarnaast onterecht aangegeven dat dit goedkoper zou zijn dan het plan voor het Spuiforum uit 2013 (Bevinding 1; Bevinding 2).
2. Een deel van de kosten voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier (inclusief realisatie OCC) was in het raadsvoorstel wel opgenomen, maar niet opgeteld bij het totaalbedrag (Bevinding 3; Bevinding 4; Bevinding 8).
3. Een deel van de kosten voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier (inclusief realisatie OCC) is buiten het zicht van de raad gehouden (Bevinding 5; Bevinding 6; Bevinding 9). Het gaat daarbij zowel om incidentele kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het gebouw als om structurele kosten voor het eigenaarschap en het exploiteren van het OCC.
4. Het raadsvoorstel is ten aanzien van een deel van de kosten, opbrengsten en dekking voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier (inclusief realisatie OCC) of de onderbouwing daarvan onvoldoende transparant (Bevinding 3; Bevinding 4; Bevinding 5; Bevinding 6; Bevinding 7; Bevinding 8; Bevinding 9; Bevinding 10; Bevinding 11; Bevinding 12; Bevinding 13).
5. Er was sprake van een tekort op de dekking van de kosten de gebiedsontwikkeling Spuikwartier (inclusief realisatie OCC) (Bevinding 10; Bevinding 12; Bevinding 13; Bevinding 15; Bevinding 16).

6. In het raadsvoorstel was een onvolledig overzicht opgenomen van de dekking van de kosten voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier (inclusief realisatie OCC). De volledig beschikbare dekking maakte (daardoor)geen onderdeel uit van het raadsbesluit (Bevinding 11).
7. Hoewel er volledige dekking was voor de kapitaallasten als gevolg van de investering in het nieuwe gebouw, was er bij aanvang een tekort op de gemeentelijke vastgoedexploitatie (kapitaallasten en eigenaarslasten) als gevolg van een te lage huuropbrengst van het KC (Bevinding 15; Bevinding 16).
8. Als gevolg van de gehanteerde methodiek van afschrijven ontstaat op de volledige looptijd van de vastgoedexploitatie (40 jaar) voor de gemeente een overschot op de dekking van de kapitaallasten van ruim € 156 mln. Dit positieve resultaat ontstaat door een toename van de baten en een afname van de lasten gedurende de looptijd (Bevinding 19).
9. Het college heeft, zonder dat daarvoor een aantoonbare noodzaak was, de gemeenteraad in laten stemmen met het verschaffen van een exploitatiebijdrage voor de stichting Dans- en Muziekcentrum van € 900.000 aflopend naar 0 in tien jaar (Bevinding 20; Bevinding 24).
10. Het college heeft aan het NDT zowel een incidentele als een structurele subsidie toegezegd zonder de raad hier vooraf over te informeren (Bevinding 21).
11. De financiële consequenties en risico's ten aanzien van de bedrijfsexploitatie, waaronder die ten aanzien van toekomstige culturele ambities, waren ten tijde van het raadsbesluit niet inzichtelijk voor de gemeenteraad (Bevinding 22; Bevinding 23; Bevinding 24; Bevinding 25).

Overigens bevinden wij naar aanleiding van de analyse van de kaderstelling door de gemeenteraad:

Het college gebruikt het begrip 'Weerstandsvermogen' onjuist en in strijd met het 'Besluit begroting en verantwoording' (Bevinding 14).

3. Financiële kaderstelling: totale kosten gebied en gebouw

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de totale kosten voor de ontwikkeling van het gebied en het gebouw in relatie tot het door de gemeenteraad ter beschikking gestelde krediet. Daarnaast wordt ingegaan op de presentatie van de kosten voor gebiedsontwikkeling en gebouw in het raadsvoorstel 'Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' van november 2014.

3.2 Bevindingen bij de totale kosten

Bevinding 1 Het college overschreed al ten tijde van de besluitvorming in 2014 het door de gemeenteraad ter beschikking gestelde onrendabele investeringskrediet voor de ontwikkeling- en realisatie van het OCC van € 177,4 mln. met € 16,2 mln. Dit bedrag bestaat uit een buiten het investeringskrediet gehouden bedrag van € 7,8 mln. voor onvoorziene kosten (risicoreservering) en € 8,4 mln. aan bouwkosten die via de grondexploitatie worden betaald. De werkelijke raming van kosten voor de ontwikkeling- en realisatie van het OCC kwam daarmee op het moment van besluitvorming op € 193,6 mln. Dit is voor de raad niet inzichtelijk gemaakt. De kosten voor de gebiedsontwikkeling waren € 9,0 mln., terwijl het college aangaf dat dit € 9,2 mln. zou zijn. De totale kosten voor het project, inclusief de gebiedsontwikkeling, werden daarmee in 2014 door het college al geraamd op € 202,6 mln. Dit is € 16 mln. meer dan de som van gebouw (€ 177,4 mln.) en gebied (€ 9,2 mln.) zoals gepresenteerd door het college.

Toelichting

Met het raadsbesluit stelde de gemeenteraad een onrendabel investeringskrediet beschikbaar voor de ontwikkeling- en realisatie van het OCC van € 177,4 mln. (€ 176,6 voor het gebouw + € 0,8 voor extra fietsparkeerplekken in het gebouw).¹¹⁰ In het raadsvoorstel werd, ten onterechte, door het college aangegeven dat de ontwikkeling en realisatie van het gebouw volledig uit dit ter beschikking gestelde bedrag zou worden bekostigd: 'de integratie van bouw, ontwerp en onderhoud in één aanbesteding daagt marktpartijen uit om, binnen een plafondbedrag, een kwalitatief hoogstaand en duurzaam onderwijs- en cultuurcomplex te ontwerpen'.¹¹¹ Ook bij de toelichting op de kosten voor het OCC werd aangegeven dat: 'de all-in realisatiekosten van het onderwijs- en cultuurgebouw € 176,6 mln.' zouden bedragen.¹¹² Daarnaast zou de gebiedsontwikkeling volgens het raadsvoorstel € 9,2 mln.

¹¹⁰ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, dictum punt IV: 'Het college een onrendabel investeringskrediet te verstrekken voor de realisatie van het onderwijs- en cultuurcomplex ter hoogte van € 177,4 mln.'

¹¹¹ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 9.

¹¹² RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 12.

kosten.¹¹³ Dit betreft het toegenomen negatieve resultaat op de grondexploitatie Wijnhavenkwartier, als gevolg van de ontwikkeling van het Spuikwartier (zie Bevinding 3).

In het raadsvoorstel van november 2014 werden verschillende bedragen niet meegeteld bij de gepresenteerde kosten voor de ontwikkeling van het gebied respectievelijk ontwikkeling en realisatie van het gebouw die daar wel onderdeel van uitmaakten. Een deel van deze kosten valt ook buiten het door de gemeenteraad ter beschikking gestelde krediet van € 177,4 mln. Het gaat deels om kosten die wel werden genoemd, maar niet werden opgeteld bij de totale kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het gebouw respectievelijk het gebied en deels om kosten die niet werden opgenomen in het raadsvoorstel. Het college van burgemeester en wethouders heeft daarmee de gemeenteraad onvoldoende transparant geïnformeerd over de totale kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC, wat niet in lijn is met de actieve informatieplicht uit de gemeentewet.¹¹⁴

In onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van alle kosten voor de gebiedsontwikkeling en de ontwikkeling en realisatie van het gebouw, waarbij is aangegeven in hoeverre deze kosten voor de gemeenteraad zichtbaar waren in het raadsvoorstel. Voor deze kosten is tevens aangegeven in hoeverre ze binnen het ter beschikking gestelde onrendabele investeringskrediet van € 177,4 mln. vallen (zie Tabel 3).

De kosten die hieronder zijn opgenomen worden elk afzonderlijk geanalyseerd in [hoofdstuk 4 \(kosten gebied\)](#) en [hoofdstuk 5 \(kosten ontwikkeling en realisatie gebouw\)](#), waarbij inzichtelijk wordt gemaakt hoe deze zijn opgebouwd en waarom ze onderdeel uitmaken van de totale kosten van de gebiedsontwikkeling Spuikwartier en ontwikkeling en realisatie van het OCC.

	Bedrag (x 1 mln.)	Opgenomen in raadsvoorstel / onderdeel investeringskrediet (alleen ontwikkeling en realisatie OCC)
Gebiedsontwikkeling		
Tekort grondexploitatie Wijnhaven II	€ 9,2	wel opgenomen
Gemaakte kosten voor het oude plan (zie Bevinding 4)	€ 7,1	wel genoemd, maar niet bij totale kosten opgeteld

¹¹³ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 12.

¹¹⁴ Gemeentewet art. 169 regelt de informatieplicht van het college aan de gemeenteraad, onder meer in het tweede lid: 'zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft'.

Afwaarderen theaters (zie Bevinding 5)	€ 1,1	niet vermeld
Kosten ten behoeve van ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex. (zie Bevinding 6 en Bevinding 9)	- € 8,4	niet vermeld
Subtotaal gebied	€ 9,0	werkelijke kosten gebiedsontwikkeling
Ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex		
Kosten realisatie en ontwikkeling conform RV94	€ 176,6	wel opgenomen en onderdeel van het ter beschikking gestelde krediet van € 177,4 mln.
Extra fietsparkeerplekken	€ 0,8	Niet opgeteld bij de 'all-in' bouwkosten van het OCC, wel onderdeel van het ter beschikking gestelde krediet van € 177,4 mln.
Risicoreservering (zie Bevinding 8)	€ 7,8	Wel genoemd in de toelichting bij het raadsvoorstel, maar geen onderdeel van het ter beschikking gestelde krediet
Kosten voor ontwikkeling en realisatie van onderdelen van het Onderwijs- en Cultuurcomplex die uit de grondexploitatie worden betaald (zie Bevinding 9)	€ 8,4	Niet genoemd en geen onderdeel van het ter beschikking gestelde krediet
Subtotaal gebouw	€ 193,6	
Werkelijke kosten gebiedsontwikkeling en gebouw	€ 202,6	

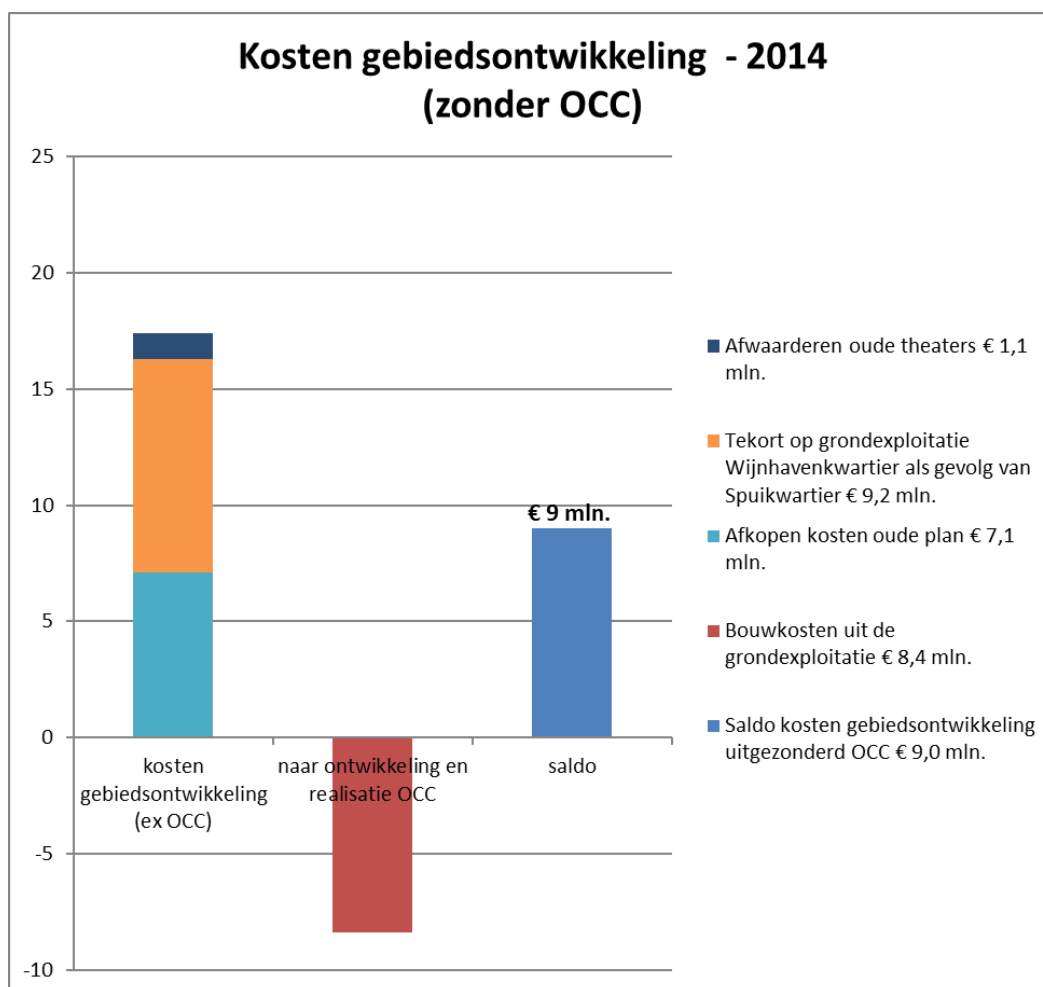
Tabel 3 Overzicht van de kosten voor gebiedsontwikkeling en ontwikkeling en realisatie van het gebouw en de mate waarin de gemeenteraad daarover in het raadsvoorstel is geïnformeerd.

De totale kosten voor het gebied waren € 9,0 mln. Dat is de som van het in het raadsvoorstel genoemde bedrag van € 9,2 mln. en de in de tabel opgenomen extra kosten minus de kosten voor ontwikkeling en realisatie van delen van het OCC van € 8,4 mln. (zie Figuur 6). De totale

kosten voor het de ontwikkeling en realisatie van het gebouw waren € 193,6 mln. (zie Figuur 7). Dit is de som van de in het raadsvoorstel weergegeven 'all-in' realisatiekosten van € 176,6 mln., de kosten voor extra fietsparkeerplekken (€ 0,8 mln.), de risicoreservering buiten het bouwbudget (€ 7,8 mln.) en de kosten die via de grondexploitatie worden betaald (€ 8,4 mln.). De overschrijding van het door de gemeenteraad ter beschikking gestelde onrendabele investeringskrediet was daarmee € 16,2 mln. (zie Tabel 4). De totale kosten als gevolg van het raadsbesluit voor het ontwikkeling en realisatie van het gebouw en de gebiedsontwikkeling samen waren op het moment van besluitvorming € 202,6 mln. (zie Figuur 8).

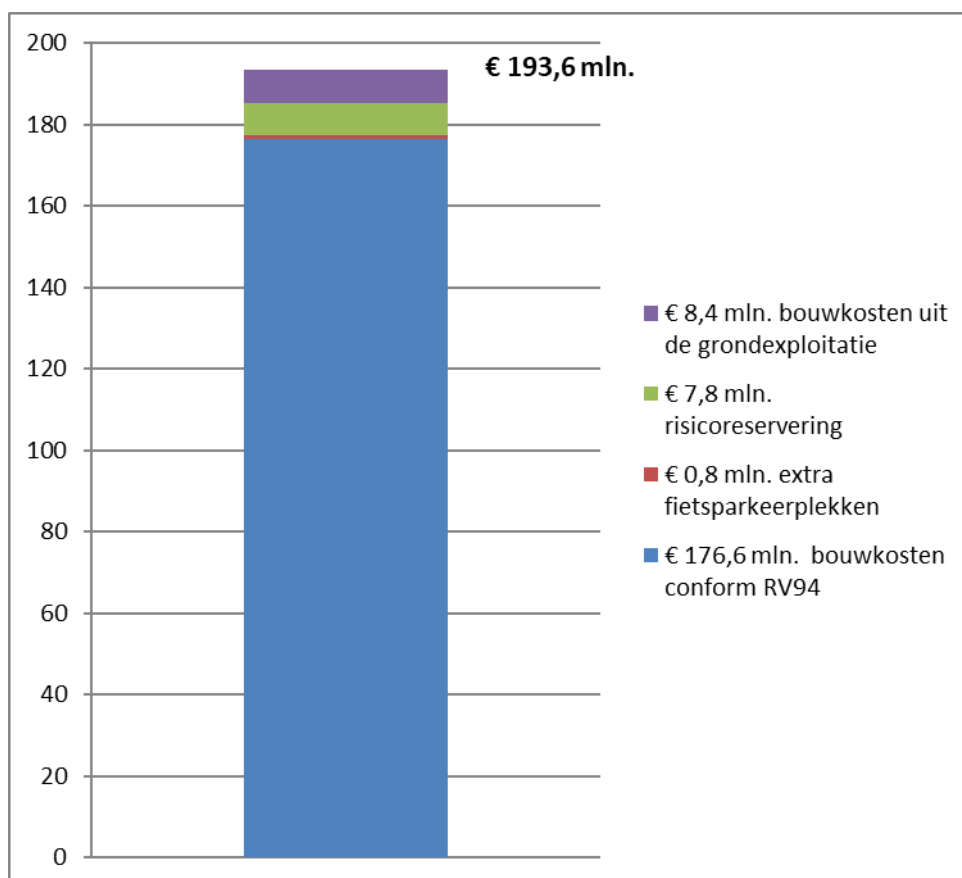
Overschrijding van het investeringskrediet		
Investeringskrediet	€ 177,40	Ter beschikking gesteld krediet voor de realisatie van het OCC
Totale bouwkosten	€ 193,60	
Verschil	€ 16,20	Overschrijding van het ter beschikking gestelde investeringskrediet

Tabel 4 Overschrijding van het door de gemeenteraad ter beschikking gestelde investeringskrediet voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC.



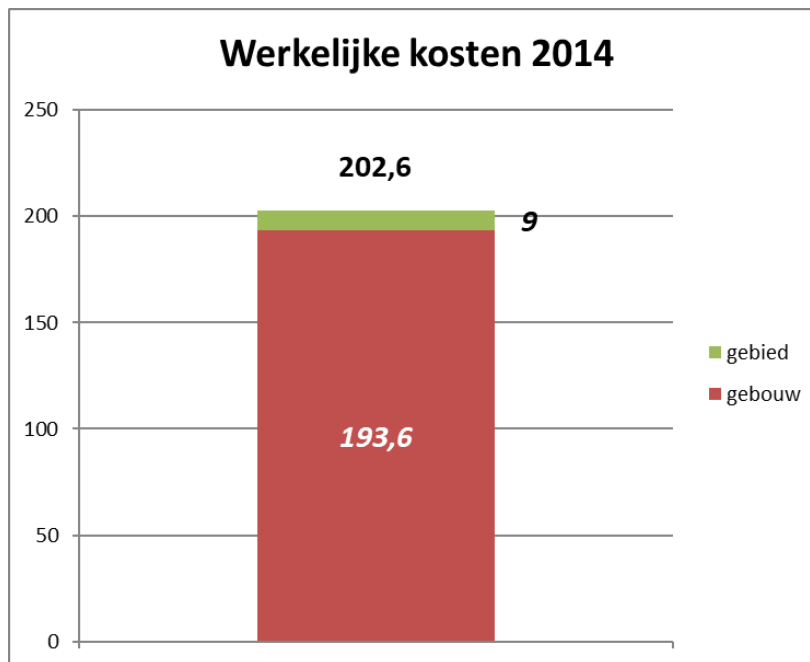
Figuur 6 *Overzicht kosten gebiedsontwikkeling. Niet meegenomen zijn de kosten voor realisatie van het OCC.*¹¹⁵

¹¹⁵ *Figuur is voor een juiste weergave van de kosten aangepast ten opzichte van oorspronkelijke versie van het rapport van 6 november 2020.*



*Figuur 7 Overzicht van de kosten voor ontwikkeling en realisatie van het OCC ten tijde van het raadsbesluit Kaders en kredietaanvraag Gebiedsontwikkeling Spuikwartier, november 2014.*¹¹⁶

¹¹⁶ *Figuur is voor een juiste weergave van de kosten aangepast ten opzichte van de oorspronkelijke versie van het rapport van 6 november 2020.*



Figuur 8 De totale kosten voor ontwikkeling en realisatie van het gebouw en de gebiedsontwikkeling als gevolg van het besluit Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier van november 2014 (bedragen in mln. euro's).

Bevinding 2 In het raadsvoorstel 'Kaders en kredietvoorstel gebiedsontwikkeling Spuikwartier' werd onterecht gesteld dat het OCC goedkoper zou zijn dan het oude plan 'Spuiforum' uit 2013. In de vergelijking werden bij de kosten van het plan uit 2013 de kosten voor de gebiedsontwikkeling (€ 4,2 mln.) meegeteld terwijl deze kostenpost in 2014 (toen € 9,2 mln.) niet werd meegeteld in de totale kosten. Volgens de vergelijking zou het Spuiforum € 181,6 mln. hebben gekost. Bij dit bedrag was onterecht € 0,5 mln. aan kosten opgeteld bij de oorspronkelijke som voor de realisatie van het Spuiforum van € 181,1 mln., waardoor het verschil met het nieuwe plan groter werd voorgesteld dan het in werkelijkheid was. In de vergelijking werden de 'all-in' realisatiekosten voor het OCC weergegeven als € 176,6 mln. Hierboven is aangegeven dat de daadwerkelijke kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC op dat moment geraamd werden op € 193,6 mln. Het OCC was daarmee € 11,3 mln. duurder dan het Spuiforum.¹¹⁷

Toelichting

Het college heeft bij de presentatie van de kosten voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier en het OCC een vergelijking voorgelegd met het oude plan Spuiforum uit 2013, waarbij door het college werd aangegeven dat het nieuwe gebouw goedkoper zou zijn: 'Op basis van deze

¹¹⁷ In de oorspronkelijke versie van 6 november 2020 stond hier abusievelijk het bedrag van € 17,2 mln. In dit verschil was echter geen rekening gehouden met een risicoreservering van € 5,4 mln. bij het plan Spuiforum en nog wel met € 0,5 mln. extra kosten voor het realiseren van de expeditie-overkapping door een derde partij. Dit laatste is echter pas in 2016 zo geregeld en kan dus in de vergelijking voor 2014 nog niet worden meegeteld. Het bedrag van € 11,2 mln. is het verschil tussen de kosten voor het Spuiforum inclusief de genoemde risicoreservering en de kosten voor het OCC zoals weergegeven in bevinding 1.

presentatie blijkt dat het mogelijk is om voor het onderwijs- en cultuurgebouw een goedkoper plan te maken'.¹¹⁸ Ook bij de toelichting op de kosten voor het OCC werd aangegeven dat 'de all-in realisatiekosten van het onderwijs- en cultuurgebouw € 176,6 mln.' zouden bedragen en dat dit '€ 5 mln. goedkoper' zou zijn dan het Spuiforum.¹¹⁹

In werkelijkheid werden de kosten voor ontwikkeling en realisatie van het OCC in 2014 hoger geraamd dan in het raadsvoorstel werd weergegeven (zie Bevinding 1) en was de vergelijking met dat plan niet juist.¹²⁰ Naast de te laag gepresenteerde kosten voor het OCC werd de vergelijking onjuist weergegeven door:

- Verschillende definities aan te houden voor het begrip 'de totale kosten' voor het plan van 2013 en dat van 2014.
- Bij de kosten voor het Spuiforum uit 2013 onterecht een bedrag van € 0,5 mln. op te tellen waardoor de kosten voor het Spuiforum 2013 hoger werden voorgesteld.

Op beide oorzaken wordt hierna ingegaan.

1) *Verschillende definities*

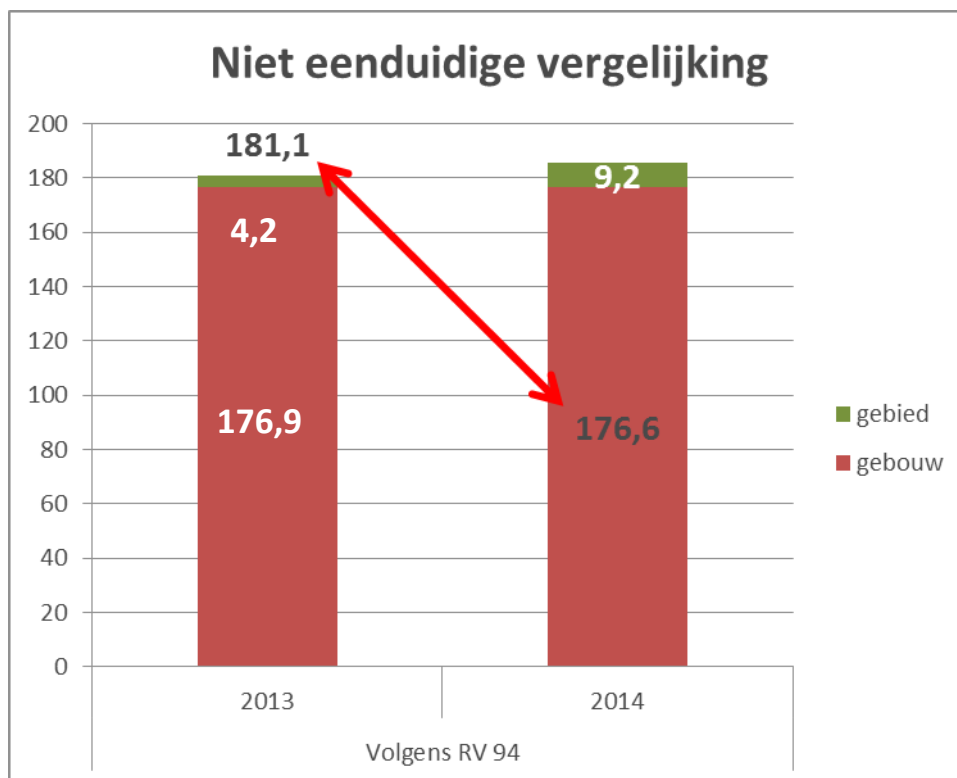
Bij de kosten voor het plan van 2014 'gebiedsontwikkeling Spuikwartier' werden de kosten voor de grondexploitatie van € 9,2 mln. afzonderlijk gepresenteerd en werd het bedrag voor ontwikkeling en realisatie van het gebouw van € 176,6 mln. het 'all-in' bedrag genoemd. Dit 'all-in bedrag' werd vergeleken met de totale kosten van het plan Spuiforum uit 2013 welke volgens het voorstel € 181,6 mln. bedroegen. Hierin waren echter de toenmalige kosten voor de grondexploitatie van € 4,2 mln. wel opgenomen.¹²¹ Daarmee werden in de vergelijking tussen de kosten voor het plan uit 2013 en de raming in het raadsvoorstel uit 2014 verschillende definities gehanteerd voor de totale realisatiekosten (zie Figuur 9).

¹¹⁸ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 11.

¹¹⁹ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 12.

¹²⁰ In dit onderzoek zijn de kosten voor het plan uit 2013 niet verder geanalyseerd. Daarom wordt hierna geen vergelijking meer gemaakt met de kosten van het plan uit 2013.

¹²¹ Hier wordt niet verder ingegaan op de vraag of kosten voor de gebiedsontwikkeling wél of niet in het projectbudget opgenomen dienen te worden. Zowel in het raadsbesluit RV94 'Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' uit 2014 als in dit onderzoek worden kosten voor het gebouw en voor de gebiedsontwikkeling afzonderlijk gepresenteerd.



Figuur 9 Verschillende definities in de vergelijking van kosten voor het plan uit 2013 en 2014. In het raadsvoorstel werden de hier zwart weergegeven bedragen met elkaar vergeleken. Voor 2013 wordt het totale bedrag (ontwikkeling en realisatie gebouw + gebiedsontwikkeling) genomen. Voor 2014 wordt als 'all-in' bedrag alleen een bedrag voor ontwikkeling en realisatie van het gebouw aangegeven en werden de kosten voor de gebiedsontwikkeling apart benoemd (bedragen in mln. euro's).

2) Onterecht toegerekende kosten aan plan Spuiforum 2013

In de vergelijking in het raadsvoorstel werd aangegeven dat het nieuwe plan € 5 mln. goedkoper zou zijn dan het oude plan, het Spuiforum.¹²² Hiervoor werden de 'all-in realisatiekosten' van het OCC van € 176,6 mln. vergeleken met een bedrag van € 181,6 mln. Het oorspronkelijke bedrag voor de ontwikkeling en realisatie van het Spuiforum, waarvoor de gemeenteraad ook dekking had gegeven, was echter € 181,1 mln.¹²³ Het verschil van € 0,5 mln. ontstond door het toerekenen aan het plan Spuiforum van de kosten voor het een jaar langer door-exploiteren (openhouden) van de bestaande theaters, wat nodig was als gevolg van het stopzetten van de oude planontwikkeling en de vertraging die daardoor was

¹²² Deze bevinding staat los van het feit dat er, zoals eerder aangegeven, verschillende kosten niet meegenomen zijn in het totaalbedrag voor de realisatie, waardoor de vergelijking in werkelijkheid sowieso niet juist was. RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 12: 'de all-in realisatiekosten van het onderwijs- en cultuurgebouw bedragen € 176,6 mln. Dat is € 5 mln. goedkoper dan het Spuiforum.'

¹²³ RIS260021 gewijzigd RV Kredietaanvraag Spuiforum, raadsbesluit 18 juli 2013, dictum punt I.

ontstaan.¹²⁴ Deze kosten ontstonden pas door de aanpassing van de plannen in 2014 en vormden in 2013 geen onderdeel van de kosten voor het plan. Het bedrag van € 0,5 mln. werd daarbij in werkelijkheid meegenomen als kostenpost in de begroting van het nieuwe plan en viel daarmee binnen het bedrag van € 176,6 mln. voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC.¹²⁵ Dit betekent dat ook feitelijk het bedrag van € 0,5 mln. voor het langer openhouden van het oude gebouw als gevolg van het stopzetten van de planvorming onderdeel was van het nieuwe plan en daarbij behorende budget van € 176,6 mln. Het is daarmee onterecht dat in de vergelijking met het oude plan deze kosten bij dat oude plan werden opgeteld (€ 181,1 mln. + € 0,5 mln.). De vergelijking die in het raadsvoorstel werd gemaakt zou daarom niet een verschil van € 5 mln., maar van € 4,5 mln. moeten laten zien (zie ook Bevinding 10).¹²⁶

¹²⁴ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014. Voetnoot bij tabel op p. 12.

¹²⁵ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014 tabel op p. 12. Hier is zichtbaar dat ook bij het budget voor de ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex, € 0,5 mln. is toegevoegd aan de oorspronkelijke € 5 mln. ten behoeve van tijdelijke huisvesting. Het bedrag maakt onderdeel uit van het totaal aan kosten dat optelt tot € 177,4 mln.

¹²⁶ Op 3 oktober 2018 heeft de rekenkamer deze bevinding alsmede de conclusie dat hiermee een tekort van € 0,5 mln. in de dekking ontstond (zie Bevinding 10), voorgelegd aan de gemeente. Op 23 oktober 2018 heeft de gemeente een reactie gegeven waarin wordt gesteld dat de gekozen opzet van de vergelijking voor de raad duidelijk was en betrokken kon worden in de oordeelsvorming over het gevraagde besluit. De volledige reactie is opgenomen als bijlage in dit feitenrapport 'feitenverificatie oktober 2018'.

4. Financiële kaderstelling: kosten gebiedsontwikkeling (grondexploitatie)

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de kosten van de gebiedsontwikkeling. De kosten voor het ontwikkeling en realisatie van het gebouw behandelen we in Hoofdstuk 5.

4.1 Inleiding

Een gebiedsontwikkeling bestaat voor de gemeente uit het aankopen, bouwrijp maken (inclusief sloop van eventueel aanwezige panden) en verkopen van grond ten behoeve van de ontwikkeling van gebouwen en/of de inrichting van de openbare ruimte. Bij een gebiedsontwikkeling voert de gemeente een grondexploitatie. In de grondexploitatie zijn de lasten en baten voor de gebiedsontwikkeling in de tijd uitgezet. Aan het einde van de looptijd resteert een saldo van alle lasten en baten die tijdens de looptijd zijn gerealiseerd. Dit saldo geeft de kosten of opbrengsten voor de gemeente uit de gebiedsontwikkeling weer.

Bij de ontwikkeling van het Spuikwartier is enerzijds de ontwikkeling van het OCC en anderzijds de commerciële ontwikkeling te onderscheiden. Voor het OCC is een grondprijs opgenomen in de grondexploitatie, maar de grond blijft in gemeentelijke eigendom. Voor de commerciële ontwikkeling (dit betreft de huidige ontwikkeling van drie woontorens naast het OCC in het Spuikwartier) wordt de grond daadwerkelijk door de gemeente verkocht aan een commerciële partij. De gemeente had de grond waar het OCC op wordt ontwikkeld al in eigendom en heeft (al een aantal jaren geleden) de grond waarop de commerciële ontwikkeling plaatsvindt gekocht van het Rijk. Naast de kosten voor de aanschaf van grond, betaalt de gemeente uit de grondexploitatie onder andere de herontwikkeling van de parkeergarages en de inrichting van de openbare ruimte.

Saldo van een grondexploitatie:

Er zijn verschillende methoden om het saldo van een grondexploitatie weer te geven. In dit rekenkameronderzoek gebruiken we twee methoden: het 'nominale saldo' en het saldo 'netto contante waarde' (NCW). Het nominale saldo is de som van de (begrootte) lasten en baten van de grondexploitatie. Het saldo NCW wordt berekend door de toekomstige uitgaven en inkomsten naar het huidige prijspeil om te rekenen.¹²⁷ In de besluitvorming ten aanzien van grondexploitaties is het saldo NCW van belang, omdat dit bedrag de financiële consequentie op de peildatum van een grondexploitatie weergeeft, dus bijvoorbeeld op het moment van besluitvorming over een grondexploitatie.

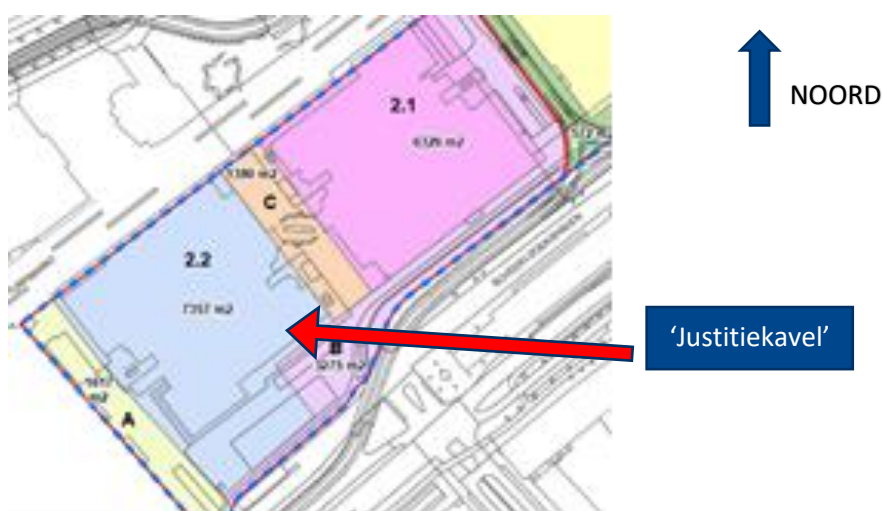
¹²⁷ RIS298629 Verordening beheersregels Grondexploitaties en strategisch bezit, gemeente Den Haag 2018, 25 januari 2018, p. 15. De waarde NCW wordt berekend door de waarde van lasten en baten te berekenen met een disconteringsvoet tot peildatum en daarvan het saldo te nemen.

4.2 Bevindingen bij kosten gebiedsontwikkeling

Bevinding 3 Het college heeft in het raadsvoorstel niet toegelicht dat de bijdrage van € 9,2 mln. aan de grondexploitatie Wijnhavenkwartier ten goede kwam aan de grondexploitatie Spuikwartier. Deze relatie is voor de gemeenteraad onvoldoende inzichtelijk gemaakt.

Justitiekavel

In dit onderzoek gebruiken we de term 'Justitiekavel' om de voormalige bebouwing van het ministerie van Justitie aan te duiden. Dit kavel is het meest Zuidwestelijke deel van de grondexploitatie Wijnhavenkwartier en daarbinnen oorspronkelijk bekend als fase 2.2. (zie Figuur 10)



Figuur 10 Duiding van het 'Justitiekavel' binnen de grondexploitatie Wijnhavenkwartier.

Toelichting

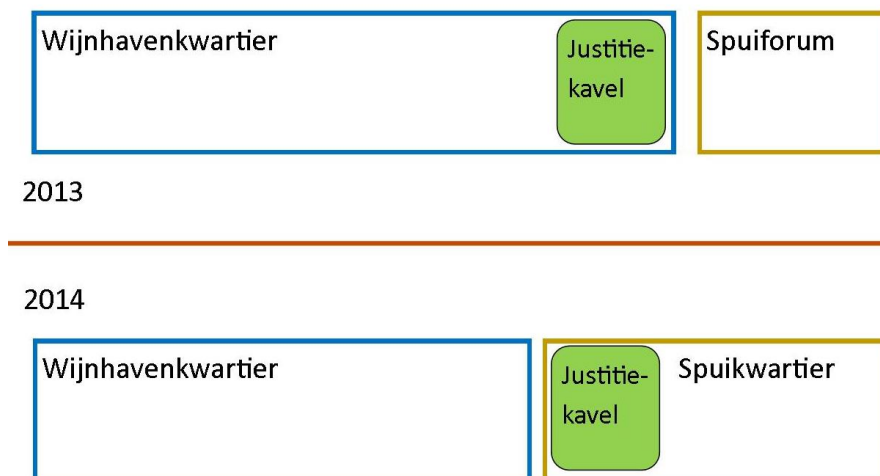
Bij het vaststellen in november 2014 van 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' besloot de gemeenteraad tot herziening van het bouwplan uit 2013 én tot het uitbreiden van de gebiedsontwikkeling van het Spuiforum, dat na de uitbreiding 'Spuikwartier' wordt genoemd.¹²⁸ In de toelichting in het raadsvoorstel had het college aangegeven dat de uitbreiding van de gebiedsontwikkeling van het Spuiforum met een commerciële ontwikkeling¹²⁹ mogelijk werd door het verkleinen van de grondexploitatie Wijnhavenkwartier.¹³⁰ Dit betrof de kavel met de voormalige huisvesting

¹²⁸ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014. Ook het eerdere plan Spuiforum bestond uit een bouwplan en een grondexploitatie. Belangrijk verschil met het oude plan is dat er in 2014 sprake was van nog een bouwproject naast het Onderwijs- en Cultuurcomplex.

¹²⁹ De commerciële ontwikkeling is de uiteindelijke ontwikkeling door Sonate van drie woontorens. Deze hebben een andere positie in het gebied dan het voormalig ministerie van Justitie.

¹³⁰ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 13.

van het ministerie van Justitie (verder Justitiekavel), dat werd toegevoegd aan de oorspronkelijke grondexploitatie Spuiforum(zie Figuur 11).



Figuur 11 Schematische weergave van de beide kavels Wijnhavenkwartier en Spuiforum/Spuikwartier in 2013 en 2014. Met het nieuwe plan in 2014 voor het Spuikwartier werd het kavel van het voormalig ministerie van Justitie uit de grondexploitatie Wijnhavenkwartier overgeheveld naar de grondexploitatie Spuikwartier.

In de inleiding van de paragraaf 'Financiën' in het raadsvoorstel 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' gaf het college aan: 'in deze financiële presentatie wordt een helder onderscheid gemaakt tussen de kosten voor de realisatie van het onderwijs- en cultuurgebouw en de gebiedsontwikkeling' en 'hiermee wordt een vergelijking met het vorige plan [Spuiforum] mogelijk'.¹³¹ Aangegeven werd daarbij dat de kosten voor 'de gebiedsontwikkeling' € 9,2 mln. waren en dat er daarvoor ten opzichte van het plan Spuiforum 'meer werd gedaan'.¹³²

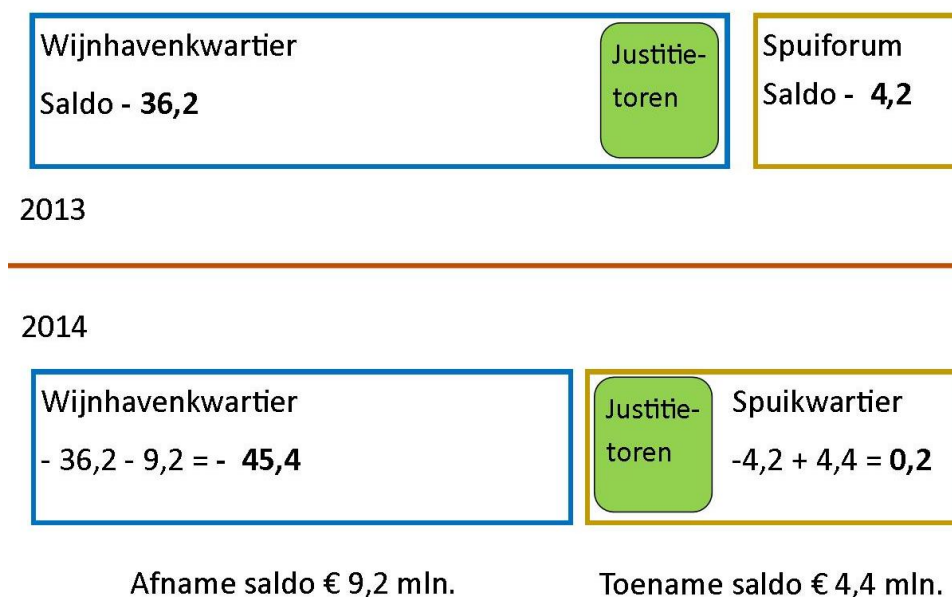
Het gevolg van de schuif van de Justitiekavel was dat het saldo NCW op de grondexploitatie Wijnhavenkwartier met € 9,2 mln. NCW verslechterde en daarmee € 45,4 mln. (NCW) negatief werd. Dit financiële voordeel werd met de schuif toegevoegd aan de grondexploitatie Spuikwartier. Naast de toevoeging van het Justitiekavel had het college ook andere wijzigingen doorgevoerd die invloed hadden op het saldo.¹³³ Het resultaat van alle wijzigingen samen was dat het saldo van de grondexploitatie Spuiforum/Spuikwartier met €

¹³¹ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 11.

¹³² RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 13.

¹³³ RIS260022 projectdocument Spuiforum, collegebesluit 11 juni 2013. De herziening van de grondexploitatie Spuiforum/Spuikwartier betrof naast het vergroten van de kavel ook een aantal inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van het oude plan. Met de herziening werd onder meer het verwerven en slopen van het restaurant en de trappartij op het Spuiplein geschrapt, een extra fietsenstalling toegevoegd aan het bouwplan en meer openbare ruimte heringericht.

4,4 mln. NCW positief veranderde en daardoor een (klein) positief resultaat had van € 0,2 mln. NCW (zie hieronder Figuur 12).¹³⁴



Figuur 12 Schematische weergave van de beide kavels Wijnhavenkwartier en Spuiforum/Spuikwartier in 2013 en 2014 met daarin weergegeven de financiële gevolgen van de wijzigingen in de grondexploitaties Wijnhavenkwartier en Spuiforum/Spuikwartier als gevolg van de besluitvorming in 2014 (bedragen x € 1 mln. Er is geen relatie tot de afmetingen van de vlakken en de daarin vermelde bedragen).

Door de verandering van het saldo van de grondexploitatie Spuiforum/Spuikwartier naar € 0,2 NCW positief verviel de bijdrage van € 4,2 mln. uit het budget voor realisatie van het Spuiforum die in 2013 nog nodig was voor de afdekking van het tekort van datzelfde bedrag op de grondexploitatie Spuiforum.¹³⁵ Het vervallen van deze bijdrage van € 4,2 mln. aan de grondexploitatie was de belangrijkste oorzaak van de lagere kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC in de vergelijking die het college had gemaakt met het oude plan voor het Spuiforum.¹³⁶ In de toelichting op het raadsvoorstel gaf het college hierbij aan: 'Het niet meer nodig zijn van een bijdrage aan de grondexploitatie Spuiforum (waarbij verwerving van het restaurant en een deel van het hotel was inbegrepen) levert een voordeel van € 4,2 mln. op'.¹³⁷ Het vervallen van het tekort op de grondexploitatie Spuiforum/Spuikwartier wordt

¹³⁴ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 13.

¹³⁵ RIS260022 projectdocument Spuiforum, collegebesluit 11 juni 2013: In de oude situatie, bij de besluitvorming in 2013 met betrekking tot het Spuiforum, was er een negatief resultaat op de Grondexploitatie Spuiforum van € 4,2 mln. (netto contante waarde).

¹³⁶ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, tabel met overzicht kosten Spuiforum en Spuikwartier, p.12, overzicht van kostenposten van de plannen 'Spuikwartier' en 'Spuiforum' en de verschillen tussen die kosten (tabel).

¹³⁷ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 12.

hierdoor alleen verbonden met het wegvallen van de noodzaak tot verwerving. Niet toegelicht werd dat het positieve effect van het toevoegen van het kavel uit de grondexploitatie Wijnhavenkwartier een positief effect had dat ruim twee keer zo groot was.

In een nadere toelichting op de kosten voor de gebiedsontwikkeling (€ 9,2 mln.) werd wel aangegeven dat het saldo van de grondexploitatie Wijnhavenkwartier met € 9,2 mln. verslechterde, maar niet dat dit een belangrijk positief effect had op het saldo van de grondexploitatie Spuikwartier.¹³⁸ Daarnaast werd in het overzicht van kosten in het raadsvoorstel, deze € 9,2 mln. opgevoerd als post 'Grondexploitatie Wijnhavenkwartier'.¹³⁹ Voor de gemeenteraad was hierdoor niet inzichtelijk dat de kosten van € 9,2 mln. ten bate van de grondexploitatie Spuikwartier waren. Ook was niet duidelijk dat zonder de toevoeging van de Justitiekavel aan de grondexploitatie Spuikwartier deze een negatief resultaat van € 9 mln. zou hebben gehad.

Bevinding 4 Het college heeft de kosten voor het afronden van het oude plan (€ 7,1 mln.) weergegeven in het raadsvoorstel 'RV94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier', maar onterecht niet meegenomen in het totaal van kosten voor de gebiedsontwikkeling. Hierdoor presenteerde het college de gebiedsontwikkeling Spuikwartier goedkoper dan deze in werkelijkheid was.

Toelichting

In het uitvoeringsbesluit beheersregels GREX 2012 is met betrekking tot de op te nemen kosten in een grondexploitatie opgenomen dat een grondexploitatie minimaal (onder ander kosten) omvat: 'een overzicht van gerealiseerde en te maken kosten voor grondverwerving, vastgoedmanagement, bouw- en woonrijp maken van terrein (transformatiekosten), bijzondere kosten (onrendabele top parkeren, archeologie, bijdragen aan derden, planschade cf. artikel 6.1 Wro), fiscaliteit en planvoorbereidingskosten'.¹⁴⁰ In het raadsvoorstel 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' ging het college afzonderlijk in op de kosten voor het oude plan, het Spuiforum: 'Het Spuikwartier is een ander plan dan het Spuiforum'.¹⁴¹ Omdat de al gemaakte kosten van € 7,1 mln. volgens de toelichting 'geen nut hebben voor het toekomstige plan' werden deze niet opgenomen in het overzicht van kosten voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier. Dat is niet in overeenstemming met de beschrijving van op te nemen kosten zoals vermeld in het hierboven aangehaalde uitvoeringsbesluit. Daarnaast vormen deze kosten onderdeel van het

¹³⁸ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 13.

¹³⁹ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 12 (Tabel).

¹⁴⁰ RIS251902 Uitvoeringsbesluit beheersregels Grondexploitaties 2012, gemeente Den Haag, 11 september 2012, art 3.1.2, derde lid.

¹⁴¹ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 14.

raadsbesluit, waarin opgenomen is dat ze worden betaald uit de vrijvallende kapitaallasten over de jaren 2017 en 2018.¹⁴² Door het niet opnemen van deze kosten als onderdeel van het totaalbedrag voor de ontwikkeling van het Spuikwartier, presenteerde het college de kosten voor deze ontwikkeling lager dan ze in werkelijkheid waren.

Bevinding 5 De kosten voor de afwaardering van de oude theaters (€ 1,1 mln.) heeft het college buiten de grondexploitatie gehouden en onterecht niet opgenomen in het kostenoverzicht van de gebiedsontwikkeling in het raadsvoorstel. Hierdoor presenteerde het college de gebiedsontwikkeling Spuikwartier goedkoper dan het in werkelijkheid was.

Toelichting

De oude theaters zijn met een inbrengwaarde van € 0 in de Grondexploitatie Spuikwartier opgenomen.¹⁴³ Dit is mogelijk gemaakt door in de begroting van OCW de theaters versneld af te waarderen, voorafgaand aan de inbreng van de theaters in de grondexploitatie. De theaters hadden een boekwaarde van € 1.109.000 per 1 januari 2016. Deze waarde is ten behoeve van de inbreng in de grondexploitatie tot € 0 afgewaardeerd. De afwaardering is gedekt door € 1,1 mln. uit de Reserve Grote Projecten te onttrekken.¹⁴⁴ Deze kosten, gemaakt ten behoeve van de planontwikkeling, gaf het college niet weer in het overzicht van de benodigde investering voor de ontwikkeling van het OCC zoals opgenomen in het raadsvoorstel 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier'.

Bevinding 6 Bij de besluitvorming over het raadsvoorstel 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' heeft het college de gemeenteraad niet geïnformeerd over het feit dat uit de grondexploitatie een deel van de opdracht voor de toekomstige bouwer zou worden bekostigd, ter hoogte van € 8,4 mln. Een belangrijk deel van dit bedrag was tevens niet opgenomen in het overzicht van kosten in de, vertrouwelijk aan de raad gegeven, grondexploitatie.

Toelichting

Buiten het door de gemeenteraad beschikbaar gestelde krediet voor realisatie van het OCC (€ 177,4 mln.¹⁴⁵) werd € 8,4 mln. vanuit de grondexploitatie aan de aanneemsom

¹⁴² RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, dictum punt VIII.

¹⁴³ Beantwoording schriftelijke vragen rekenkamer door gemeentelijke organisatie, 2 juni 2018.

¹⁴⁴ Beantwoording vragen rekenkamer door gemeente d.d. 5 april 2018: 'De afwaardering van de panden van de boekwaarde van € 1,1 mln. tot 0 euro was reeds voorzien en gedekt in de vastgestelde gemeentebegroting (dekking beschikbaar binnen de reserve activafinanciering). Vanwege de sloop in 2015 is deze afboeking versneld en voorgefinancierd uit de Reserve Grote Projecten (onderdeel Spuikwartier). Gelijktijdig is er meerjarig evenveel ruimte beschikbaar gekomen in de reserve activafinanciering. Dit wordt weer toegevoegd aan de Reserve Grote Projecten (onderdeel Spuikwartier).'

¹⁴⁵ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, dictum punt IV: Het college een onrendabel investeringskrediet te verstrekken voor de realisatie van het onderwijs- en cultuurcomplex ter hoogte van €177,4 mln'. Dit is de som van het de post 'bouwkosten OCC' uit het raadsvoorstel van € 176,6 mln. en de 'extra fietsparkeerplekken' van € 0,8 mln.

toegevoegd (zie ook paragraaf 5, Bevinding 9). Naast de opdracht voor de realisatie van het 'cultuurgebouw' bevat de opdracht aan de aannemer het realiseren van fietsparkeerplekken, de verbouw van de parkeergarage onder het OCC, de aanpassing van de toeritten ('spaghetti') naar de parkeergarage en het realiseren van 1250m² commerciële ruimten in het OCC. Deze deelopdrachten maken onderdeel uit van de totale realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex conform het raadsbesluit uit 2014 (zie paragraaf 5, Bevinding 9), maar worden betaald uit de grondexploitatie, voor een bedrag van € 8,4 mln.¹⁴⁶ De gemeenteraad is hierover in het raadsvoorstel 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' niet geïnformeerd.

Grondexploitatie Spuikwartier 2014

Ook in de grondexploitatie Spuikwartier 2014 zelf werd niet aangegeven dat hieruit een deel van de kosten voor realisatie van het OCC zou worden betaald.¹⁴⁷ Daarnaast was het overzicht van kosten in de grondexploitatie niet volledig. In het overzicht van kosten is een deel van de kostenposten opgenomen, één bedrag is echter niet zichtbaar in dit overzicht¹⁴⁸ In de toelichting bij het overzicht van opbrengsten¹⁴⁹ in dezelfde grondexploitatie werd wel het saldo van de kosten en opbrengsten voor dit onderdeel weergegeven, waarmee niet duidelijk werd wat de hoogte van de kosten was.¹⁵⁰ In de herziening van de grondexploitatie van 2016 is deze specifieke kostenpost wél inzichtelijk gemaakt in het overzicht van kosten. In het overzicht van opbrengsten in deze grondexploitatie werd niet meer het saldo getoond, maar de opbrengst. In deze grondexploitatie wordt tevens aangegeven dat het budget voor deze onderdelen van de opdracht inderdaad vanuit de grondexploitatie aan het bouwbudget worden toegevoegd. Interne documenten van de gemeente bevestigen dat dit ook in 2014, ten tijde van de besluitvorming over het Onderwijs- en Cultuurcomplex, al het geval was.

¹⁴⁶ Bronnen: Basisovereenkomst gebiedsontwikkeling Spuikwartier, ondertekeningsgerede versie, getekend 30 september 2015; interviews gemeente Den Haag; Kopie van STIKO_Spuikwartier-12-11-2014_en_fixed price bepaling.xlsx.

¹⁴⁷ Herziening grondexploitatie 2014 CE-113 Spuikwartier (voorheen CE-113 Spuiforum)(geheim op grond van artikel 55, lid 1 gemeentewet, Juncto artikel 10 lid 2 sub b WOB). De Grondexploitatie werd als geheime bijlage bij het Raadsvoorstel Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier ter kennisgeving verstrekt: RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 19 overzicht van bijlagen bij het Raadsvoorstel.

¹⁴⁸ Herziening grondexploitatie CE-113 Spuikwartier 2014, p. 17, onder 'bijzondere kosten' (geheim op grond van artikel 55, lid 1 gemeentewet, Juncto artikel 10 lid 2 sub b WOB). Deze fietsenkelder moet niet verward worden met de extra fietsparkeerplekken die expliciet in het raadsvoorstel zijn opgenomen, voor een bedrag van € 0,8 mln.

¹⁴⁹ Herziening grondexploitatie CE-113 Spuikwartier 2014, p. 18, 'Opbrengsten/uitgifte' (geheim op grond van artikel 55, lid 1 gemeentewet, Juncto artikel 10 lid 2 sub b WOB).

¹⁵⁰ Herziening grondexploitatie Spuikwartier 2016 SBK nummer: CE-113, 2 maart 2016 (geheim op grond van artikel 55, lid 1 gemeentewet, Juncto artikel 10 lid 2 sub b WOB). Op p. 16 is een overzicht van 'overige kosten' opgenomen, waaronder de genoemde bouwkosten voor de Spuigarage.

Bevinding 7 De opbrengsten uit de verkoop van grond voor woningen in de commerciële ontwikkeling (de ontwikkeling naast het OCC-gebouw), zoals opgenomen in de grondexploitatie, zijn ruim 2,5 keer lager dan op basis van gemeentelijke uitgangspunten voor het berekenen van grondprijzen verwacht zou mogen worden. De gemeente heeft alleen een eigen beoordeling van de grondwaarde opgesteld en deze niet door een onafhankelijke externe partij laten taxeren.

Toelichting

Uitgaande van de grondprijzenbrief¹⁵¹ van de gemeente (welke prijs gerekend wordt voor welk soort gebouw en functie) zou een hogere opbrengst gerealiseerd moeten worden bij de verkoop van grond voor de appartementen in de commerciële ontwikkeling dan wat in de grondexploitatie als baat is opgenomen. De prijs die de gemeente ontvangt per vierkante meter vloeroppervlak bij de appartementen zou op basis van de grondprijzenbrief € 528 per vierkante meter voor koopappartementen en € 429 per vierkante meter voor markthuuraappartementen moeten zijn (beiden ex. btw).¹⁵² Uitgaande van het aantal vierkante meters woningen zoals opgenomen in de grondexploitatie, zou dit voor de appartementen (bij een gemiddelde grondprijs van € 479 per vierkante meter¹⁵³) een opbrengst van totaal € 16,2 mln. betekenen. Dit is ongeveer 2,5 maal de grondopbrengst die in de grondexploitatie is opgenomen voor de appartementen.¹⁵⁴ Dit bedrag betreft overigens een deel van de totale geraamde grondopbrengst voor de commerciële ontwikkeling. De grondprijzenbrief geeft onvoldoende concrete informatie om de grondprijzen van de overige programmadelen (hotel, detailhandel horeca) te controleren. Volgens een nadere toelichting door de gemeente is de grondprijzenbrief indicatief en dient er voor een overeenkomst met betrekking tot verkoop van grond een taxatie te worden gedaan. De gemeente heeft deze taxatie niet aan de rekenkamer overhandigd, ondanks herhaald verzoek hierom (zie ook Bevinding 43 waar wordt geconstateerd dat ook de daadwerkelijke prijs die met de ontwikkelaar is overeengekomen, niet aansluit op de

¹⁵¹ Grondprijzenbrief 2015, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Afdeling Grondzaken, maart 2015.

¹⁵² Grondprijzenbrief 2015, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Afdeling Grondzaken, maart 2015, p. 16; OCC_BvE-VSB_150701_H2_Grondopbrengst (onderdeel bieding BvE in het kader van de aanbesteding gebiedsontwikkeling Spuikwartier), p. 2. Uitgangspunten voor deze raming zijn 33.900 vierkante meter programma wonen (conform de grondexploitatie). Bij die berekening voor de grondprijs per m2 zijn de opbrengstwaarden voor appartementen aangehouden die Boele en Van Eesteren hanteert in zijn grondwaardeberekening in het kader van de aanbesteding Spuikwartier. De raming van de investeringswaarde van huur appartementen is een afgeleide daarvan, in navolging van de berekeningsmethode uit de grondprijzenbrief 2015, p. 16. Dit leidt tot grondquotas van 24,1% (koop) en 20,7% (huur) die zijn toegepast op de opbrengstwaarde om de prijs per m2 bvo te berekenen. De berekening leidt tot een opbrengst per m2 bvo van € 528 voor de koopappartementen en € 429 voor de huuraappartementen.

¹⁵³ Voor de berekening is daarvan het gemiddelde $(a+b/2)$ genomen.

¹⁵⁴ Herziening grondexploitatie 2014 CE-113 Spuikwartier (voorheen CE-113 Spuiforum)(geheim op grond van artikel 55, lid 1 gemeentewet, Juncto artikel 10 lid 2 sub b WOB), p. 18. 'Grondopbrengsten huuraappartementen (€6,5 mln.). Voor 33.900 m2 bvo met een gemiddelde grondprijs van circa € 190 per m2 bvo.

uitgangspunten uit de grondprijzenbrief).¹⁵⁵ De gemeente heeft wel een aantal eigen beoordelingen van de grondwaarde overhandigd aan de rekenkamer.¹⁵⁶ Bij Bevinding 43 wordt nader ingegaan op de grondprijs die de ontwikkelaar van de commerciële ontwikkeling uiteindelijk daadwerkelijk heeft betaald.

¹⁵⁵ Naar aanleiding van een vraag om onderbouwing op dit onderwerp is door de gemeente aangegeven dat er een grondtaxatie moet zijn en dat de grondprijzenbrief alleen maar indicatief is (bron: interview gemeente Den Haag d.d 10 juli 2018). De rekenkamer heeft herhaaldelijk, maar tevergeefs verzocht deze taxatie te mogen ontvangen. De gemeente maakt voor de waardering van grondprijzen gebruik van interne beoordelaars.

¹⁵⁶ Spuikwartier, Voorlopige beoordeling Bieding Heijmans, 9 december 2015 (vertrouwelijk); Beoordeling Bieding Spuikwartier, woningen en commercieel programma, afdeling Grondzaken gemeente Den Haag, 26 september 2017 (vertrouwelijk)

5. Financiële kaderstelling: Kosten realisatie en ontwikkeling van het onderwijs en cultuurcomplex

5.1 Inleiding

In Bevinding 1 is aangegeven dat de werkelijke kosten voor ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex € 193,6 mln. bedroegen ten tijde van de besluitvorming in november 2014 over het raadsvoorstel 'Kaders en kredietaanvraag Gebiedsontwikkeling Spuikwartier'. Daarbij hebben we ook aangegeven dat het verschil tussen de in het raadsvoorstel opgenomen kosten voor realisatie van het gebouw (€ 176,6 mln.) en de werkelijke kosten ontstaat door kosten die ofwel niet werden meegenomen in het totaalbedrag ofwel helemaal niet zichtbaar waren voor de gemeenteraad (zie ook Tabel 3). In dit hoofdstuk komen deze niet in het bedrag van € 176,6 mln. meegenomen kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC aan de orde.

5.2 Bevindingen bij kosten voor ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex

Bevinding 8 Een bedrag van € 7,8 mln. is onterecht niet opgenomen in het ter beschikking gestelde investeringskrediet van € 177,4 mln. Dit bedrag voor een risicoreservering bij het project voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC is in strijd met de financiële regels in de Reserve Grondbedrijf en de Reserve Grote Projecten ondergebracht en niet (als onvoorzien) opgenomen in het budget voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC. Hierdoor werd het OCC goedkoper gepresenteerd dan het in werkelijkheid was. Het toevoegen van deze middelen aan de reserves was in strijd met de verordening beheersregels grondexploitaties. Tijdens de uitvoering zijn tevens mutaties in deze reserves doorgevoerd ten bate van het project OCC, waarmee € 3,5 mln. van de 'risicoreservering' is besteed. Voor een bedrag van € 2,8 mln. is dit besteed aan het afdekken van het toegenomen risicoprofiel op de grondexploitatie Spuikwartier in 2016. Die bestemming is niet in overeenstemming met het doel van de risicoreservering zoals door de raad vastgelegd met het besluit op het raadsvoorstel 'Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier'.

Toelichting

Met twee raadsbesluiten (2013 en 2014) is in totaal € 9,1 mln. aan middelen gereserveerd voor afdekking van risico's in het project Spuiforum/Spuikwartier. Dit bedrag maakt geen onderdeel uit van het ter beschikking gestelde onrendabele investeringskrediet voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC, maar is wel beschikbaar voor onvoorziene kosten. Deels zijn deze middelen ondergebracht in de Reserve Grondbedrijf en deels in de Reserve Grote Projecten. De toevoeging aan de Reserve Grondbedrijf gebeurde in 2013 met het besluit 'RV91/2013 gewijzigd RV Kredietaanvraag Spuiforum', met een bedrag van € 5,4 mln.

Dit werd bestemd als risicoreservering voor het project Spuiforum.¹⁵⁷ Hiervan was ten tijde van het besluit in 2014 al € 1,3 mln. besteed.¹⁵⁸ In 2014 werd met het besluit 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' het restant van de eerste reservering (€ 4,1 mln.) en een nieuwe reservering (€ 3,7 mln.) beschikbaar gesteld als risicoreservering voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier (totaal € 7,8 mln. risicoreservering).¹⁵⁹ Het bedrag van € 3,7 mln. werd echter niet samengevoegd aan de eerste reservering binnen de Reserve Grondbedrijf, maar opgenomen in de Reserve Grote Projecten.¹⁶⁰ In de toelichting werd aangegeven: 'Hiermee worden de eventuele risico's met betrekking tot de aanbesteding en realisatie van het dans- en muziekcentrum, het Zuiderstrandtheater en de fondsenwerving opgevangen'.¹⁶¹

De beide reserves waaraan de 'risicoreserveringen' werden toegevoegd zijn (op basis van de beheersregels en/of het instellingsbesluit) niet bedoeld voor dergelijke reserveringen. Zie daarvoor de toelichting per reserve hieronder. Normaal gesproken wordt alleen binnen het budget voor de ontwikkeling en realisatie een gebouw een post onvoorzien opgenomen. Het reserveren van een 'extra' risicoreservering buiten het budget kan tevens niet los gezien worden van het relatief lage bedrag dat binnen het budget werd opgenomen voor onvoorziene kosten. In de communicatie aan de gemeenteraad is aangegeven dat er binnen het bouwkostenbudget circa 4% beschikbaar was voor onvoorziene kosten.¹⁶² Dat is een lager percentage dan de gebruikelijk 10% voor onvoorziene kosten.¹⁶³ Normaal gesproken zou volgens de gemeente Den Haag een post onvoorzien van circa € 14 mln. tot € 15 mln. voor een project met dit budget aangehouden worden.¹⁶⁴ Tenslotte: in 2018 heeft het college bepaald dat deze aparte risicoreservering tot onduidelijkheid leidt in het onderscheid tussen grondexploitatie en kosten voor ontwikkeling en realisatie van het gebouw en is de

¹⁵⁷ RIS260021 Raadsvoorstel 91/2013 gewijzigd RV Kredietaanvraag Spuiforum, raadsbesluit 18 juli 2013, dictum punt XIII: 'de 5,4 mln. opbrengsten KC [...] te doteren aan de Reserve Grondbedrijf'.

¹⁵⁸ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 13: 'Tot slot is er sinds 2013 een risicoreservering van € 5,4 mln., waaruit inmiddels € 1,3 mln. is uitgegeven aan het bouwrijp maken en de inrichting van het parkeerterrein van het Zuiderstrandtheater'.

¹⁵⁹ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 13: 'Tot slot is er sinds 2013 een risicoreserve van € 5,4 mln., waaruit inmiddels € 1,3 mln. is uitgegeven [...]. De risicoreserve wordt met € 3,7 mln. aangevuld tot € 7,8 mln.

¹⁶⁰ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014. Dictum punt VII, eerste aandachtsstreepje: '€ 3,7 mln. te reserveren in de Reserve Grote Projecten als extra risicoreservering voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier'.

¹⁶¹ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 13.

¹⁶² Berekening percentage op basis van vertrouwelijke/geheime bronnen. Tijdens een besloten werkbijeenkomst over de nieuwe planvorming op 19 september 2014 is de raad geïnformeerd over de hoogte van de post onvoorzien, bron: 140919 Sheets DBM en Financiën / presentatie Gebiedsontwikkeling Spuikwartier Den Haag, dia 15; RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, bijlage 'financiële opbouw' (geheim op grond van artikel 55, lid 1 gemeentewet, Juncto artikel 10 lid 2 sub b, f en g WOB).

¹⁶³ Interview gemeente Den Haag / opdrachtgever OCC. 'Van de bouwkosten hou je normaal wel 10% aan'.

¹⁶⁴ Interview gemeente Den Haag / opdrachtgever OCC.

reservering op voorstel van het college door de gemeenteraad met het raadsbesluit over de 'packagedeal' toegevoegd aan het budget voor de ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex.¹⁶⁵

Uit de toelichting die het college in 2018 gaf bij het raadsvoorstel 'Onderwijs- en Cultuurcomplex' van 3 juli 2018 (het raadsvoorstel bij de packagedeal) blijkt dat een deel van de als risicoreservering bestemde middelen op dat moment besteed was.¹⁶⁶ Uit de reactie van de ambtelijke organisatie op dit feitenrapport blijkt dat dit gaat om een bedrag van € 3,5 mln. dat besteed is aan het Zuiderstrandtheater (€ 0,7 mln.) en aan het afdekken van het in 2016 toegenomen risicoprofiel van de grondexploitatie Spuikwartier (€ 2,8 mln.).¹⁶⁷ Deze laatste besteding is niet in overeenstemming met het doel waarvoor de middelen door de gemeenteraad met het raadsbesluit 'Kaders en kredietaanvraag Spuikwartier' ter beschikking werden gesteld.¹⁶⁸

Reserve Grondbedrijf

De Reserve Grondbedrijf is, conform de 'Verordening Beheersregels grondexploitaties', bedoeld om de risico's op grondexploitaties en deelnemingen af te dekken.¹⁶⁹ De reserve wordt in eerste instantie gevoed door het jaarrekening resultaat van operationele grondexploitaties met de reserve te verrekenen.¹⁷⁰ Wanneer de reserve onvoldoende is om alle risico's op grondexploitaties af te dekken, doet het college een voorstel om de reserve aan te vullen.¹⁷¹ Hiermee is de toevoeging van een risicoreservering voor een investeringsproject (bouwplan) niet in lijn met de 'Verordening Beheersregels grondexploitaties'.

¹⁶⁵ RIS300066 Toelichting bij het raadsvoorstel RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018 raadsbesluit, p. 5: 'Gebleken is dat die risicoreservering complicerend werkt in het onderscheid tussen stichtingskosten en de GREX. Om aan die onduidelijkheid een einde te maken, en daarmee volstreekte helderheid te creëren in het onderscheid tussen de stichtingskosten en de GREX, wordt de gehele resterende risicoreservering volledig beschikbaar gemaakt voor de nieuwbouw van het OCC.' De toevoeging was overigens € 4,3 mln., omdat een deel van deze reservering in juli 2018 al was uitgegeven.

¹⁶⁶ RIS300066 Toelichting bij het raadsvoorstel RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018 raadsbesluit, p. 5

¹⁶⁷ Reactie feitelijk wederhoor concept-feitenrapport Onderwijs en Cultuurcomplex, gemeente Den Haag, 14 februari 2020, bijlage 1.

¹⁶⁸ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014 (openbaar), p. 13.

¹⁶⁹ RIS251905 Verordening beheersregels Grondexploitaties gemeente Den Haag, 1 november 2012, p. 10 / H. 5: 'Reserve Grondbedrijf, deze algemene reserve is het weerstandsvermogen van het grondbedrijf'.

¹⁷⁰ RIS251905 Verordening beheersregels Grondexploitaties gemeente Den Haag, 1 november 2012, p. 10 / H. 5: 'Reserve Grondbedrijf [...] dient ter verrekening van het jaarrekeningresultaat op operationele grondexploitaties en deelnemingen'. Hier wordt de verordening uit 2012 aangehaald, omdat deze ten tijde van de besluitvorming over de risicoreserveringen geldend was. De regels met betrekking tot de Reserve Grondbedrijf zijn overigens niet (wezenlijk) veranderd.

¹⁷¹ RIS251905 Verordening beheersregels Grondexploitaties gemeente Den Haag, 1 november 2012, p. 4.

Reserve Grote Projecten

De Reserve Grote Projecten is met de begroting van 2008 ingesteld.¹⁷² In de programmabegroting 2009 wordt aangegeven: 'In de bestemmingsreserve Grote Projecten wordt gespaard voor de grote onrendabele plannen van de gemeente'.¹⁷³ Middelen uit reserve mogen volgens het Besluit Begroting en Verantwoording alleen besteed worden op basis van een raadsvoorstel of begrotingswijziging.¹⁷⁴ Omdat het bedrag niet is toegevoegd aan het ter beschikking gestelde investeringskrediet voor de realisatie van het OCC zou elke besteding van deze middelen alleen kunnen gebeuren op basis van een apart raadsbesluit. Met het raadsbesluit 'Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' uit 2014 heeft de gemeenteraad alleen besloten tot het toevoegen van deze middelen aan de Reserve Grote Projecten.¹⁷⁵

In het overzicht van mutaties met betrekking tot de reserve Grote Projecten is overigens ook niet een apart budget inzichtelijk gemaakt dat specifiek betrekking heeft op deze risicoreservering.¹⁷⁶ Dat zou betekenen dat de risicoreservering technisch gezien wel onderdeel uitmaakt van het aan het project OCC gekoppelde budget binnen de Reserve Grote Projecten en dus feitelijk onderdeel is van het projectbudget.

¹⁷² RIS157458 Programmabegroting 2009, 30 september 2008, p. 1 (DICTUM): laatste punt: 'in te stemmen met het instellen van de bestemmingsreserves': [tweede aandachtspunt]: 'Grote Projecten, Centrale Treasury (looptijd tien jaar)'.

¹⁷³ RIS157458 Programmabegroting 2009, 30 september 2008, p. 23.

¹⁷⁴ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003 (BBV), gewijzigd d.d. 26 juli 2014 (openbaar) en Nota van Toelichting bij Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, 17 januari 2003, hfst 4 'Veranderingen'. Hieruit volgt dat alleen middels een raadsbesluit onttrekkingen of dotaties aan reserves gedaan kunnen worden, deze dienen tevens in de begroting of in de jaarrekening opgenomen te worden; RIS157458 Programmabegroting 2009, 30 september 2008, p. 24.

¹⁷⁵ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, dictum punt VII, eerste aandachtsstreep: '€ 3,7 mln. te reserveren in de Reserve Grote Projecten als extra risicoreservering voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier'.

¹⁷⁶ Bijvoorbeeld RIS181195 Programmabegroting 2012 – 2015, p. 148. In de tabel wordt een sluitend overzicht gegeven van de saldo's voor de verschillende projecten binnen de reserve.

Bevinding 9 Een deel van de kosten voor ontwikkeling en realisatie van het OCC, ter hoogte van € 8,4 mln., werd buiten het zicht van de gemeenteraad uit de grondexploitatie bekostigd en vormt geen onderdeel van het door de gemeenteraad met het besluit 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' beschikbaar gestelde investeringskrediet voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC (zie ook Bevinding 6). Met de toevoeging van deze middelen aan het budget voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC heeft het college de kaders van het beschikbaar gestelde investeringskrediet overschreden. Tevens werd hierdoor het OCC goedkoper gepresenteerd dan het in werkelijkheid was. Ook heeft het college in strijd met het 'Besluit Begroting en Verantwoording' een deel van de ontwikkeling- en realisatiekosten niet geactiveerd.

Toelichting

De kosten voor de verbouw van de parkeergarages, de toeritten van de parkeergarages, fietsparkeerplekken¹⁷⁷ en de realisatie van de commerciële plint binnen het Onderwijs- en Cultuurcomplex zijn onderdeel van de opdracht aan de aannemer van het OCC¹⁷⁸, maar worden betaald uit de grondexploitatie en niet uit het door de raad beschikbaar gestelde investeringskrediet voor de ontwikkeling- en realisatie van het OCC van € 177,4 mln. Deze wijze van bekostigen van een deel van het project voor ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex is ook opgenomen in een bevinding bij de grondexploitatie (zie Bevinding 6). Het college heeft in het raadsvoorstel 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' echter expliciet aangegeven dat de bouwdelen binnen het kader van het investeringskrediet uitgevoerd zouden worden. Namelijk in de beschrijving van de opdracht voor het Onderwijs en Cultuurcomplex, zoals die in het 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' is opgenomen. Hier wordt bij het onderdeel 'Programma van eisen, prestatie-eisen en outputspecificatie' aangegeven: 'het aan te besteden werk bestaat naast het onderwijs- en cultuurcomplex verder uit de aanleg/aanpassing van de parkeergarage onder het dans- en muziekcentrum, aanpassing van ondergrondse toeritten daarvan en een fietsenstalling' en 'met alle bovengenoemde zaken is rekening gehouden in de begroting van de kosten'.¹⁷⁹ Het college heeft er nergens op gewezen dat naast het door de raad beschikbaar te stellen bedrag van € 177,4 mln. (dat is de som van kosten voor ontwikkeling en realisatie van het OCC inclusief de extra fietsparkeerplaatsen, zie hierboven) nog een bedrag aan het budget voor ontwikkeling en

¹⁷⁷ Met het raadsbesluit 94/2014 is naast deze (600) fietsparkeerplekken ook nog € 0,8 mln. beschikbaar gesteld voor 900 extra fietsparkeerplekken (zie ook hierboven). Deze vallen niet binnen de bouwdelen die uit de hier behandelde € 8,4 mln. worden betaald.

¹⁷⁸ Naast de opdracht voor de bouw van het 'cultuurgebouw' bevat de opdracht aan Cadanz het realiseren van de fietsparkeerplekken, de verbouw van de parkeergarage onder het OCC, de aanpassing van de toeritten (spaghetti), het realiseren van 1250m2 commerciële ruimten in het OCC, deze worden betaald uit de grondexploitatie en de extra fietsparkeerplekken, die worden betaald uit het programma verkeer. Bron: interviews gemeente Den Haag; Reactie feitelijk wederhoor concept-feitenrapport Onderwijs en Cultuurcomplex, gemeente Den Haag, 14 februari 2020, bijlage 1 – Demarcatie van projecten.

¹⁷⁹ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 5.

realisatie van het OCC zou worden toegevoegd. Met het besteden van deze middelen aan de opdracht voor de realisatie van het OCC heeft het college de kaders van het ter beschikking gestelde krediet overschreden. Overigens is het als onderdeel van het bouwplan opnemen van (voldoende) parkeerplaatsen door de ontwikkelaar (bij het OCC is de gemeente zelf de ontwikkelaar) een vereiste in het Haagse parkeerbeleid.¹⁸⁰ Tenslotte was het opnemen van bouwkosten voor de commerciële plint in de grondexploitatie in strijd met het 'Besluit Begroting en Verantwoording', waarin is opgenomen dat bouwkosten op de gemeentebegroting geactiveerd moeten worden.¹⁸¹

¹⁸⁰ RIS181571a 'Nota Parkeernormen Den Haag', o.a. p. iii.

¹⁸¹ Besluit Begroting en Verantwoording (versie geldend van 26-07-2014 t/m 06-02-2015), art. 59 lid 1: 'alle investeringen met een economisch nut worden geactiveerd'. En lid 2: 'investeringen hebben een economisch nut indien ze verhandelbaar zijn en/of indien ze kunnen bijdragen aan het genereren van middelen'. De investering voor de commerciële plint is sinds 2016 geactiveerd en uit de grondexploitatie gehaald, maar valt nog steeds buiten het door de gemeenteraad ter beschikking gestelde krediet.

6. Financiële kaderstelling: Dekking van de kosten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de dekking van de kosten als gevolg van het raadsbesluit 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier'.

6.1 Inleiding

Met het vaststellen van 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' stelde de gemeenteraad in totaal € 196,9 mln. beschikbaar voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier. Volgens het raadsvoorstel waren de volgende middelen beschikbaar voor het dekken van de kosten voor de gebiedsontwikkeling en realisatie van het gebouw:

Het aanwenden van het eerder door de raad vastgestelde krediet van € 181,1 mln., welke een eigen dekking kent van deels incidentele middelen (€ 61,5 mln.) en deels een investering die via structurele middelen wordt gedekt (€ 119,6 mln.), waarvoor jaarlijks € 9,4 mln. beschikbaar was voor afschrijving en rentelasten: € 7,5 mln. aan kapitaallasten opgenomen op de begroting en € 1,9 mln. huurbijdrage van het KC, zie hierboven bij paragraaf 6 en Figuur 14).¹⁸²

Incidentele middelen op de begroting van het programma Verkeer voor het realiseren van extra fietsparkeerplekken (€ 0,8 mln.).¹⁸³

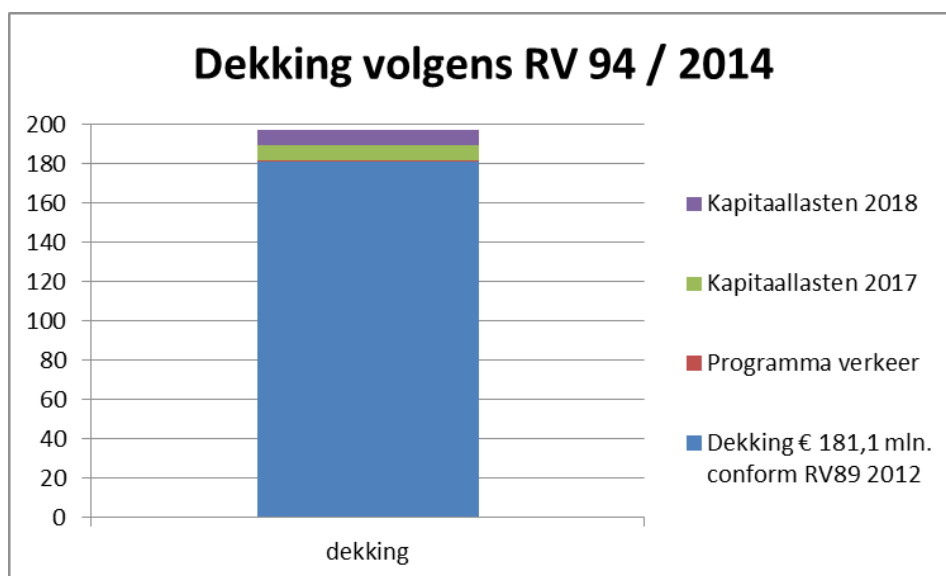
Incidentele middelen als gevolg van de vrijval van kapitaallasten over de jaren 2017 en 2018 (als gevolg van het later opleveren van het gebouw) voor een totaalbedrag van € 15 mln.¹⁸⁴

In totaal was er volgens het raadsvoorstel daarmee dekking voor een bedrag van € 196,9 mln. (zie Figuur 13).

¹⁸² RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 14. Hier wordt aangegeven dat de dekking voor dit bedrag ongewijzigd is ten opzichte van het raadsbesluit in 2012. De structurele dekking bestaat uit een bedrag van € 7,5 mln. op de gemeentebegroting en € 1,9 mln. uit huuropbrengsten voor het KC deel van het Onderwijs- en Cultuurcomplex.

¹⁸³ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 14 en dictum punt IX. Hierin wordt aangegeven dat € 0,8 mln. wordt gedekt uit het programma Verkeer en Milieu, product Verkeersmaatregelen 210.9.01.

¹⁸⁴ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 14.



Figuur 13 Dekking zoals deze volgens het 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' beschikbaar was voor de kosten als gevolg van het raadsbesluit (in mln. euro).

€ 181,1 mln.

Een belangrijk deel van de kosten voor het plan Spuikwartier uit 2014 werd gedekt uit het al in 2012 door de gemeenteraad beschikbaar gestelde krediet voor het toenmalige plan Spuiforum van € 181,1 mln.¹⁸⁵ Dit bedrag is, zoals het college dat aangaf, 'boekhoudkundig opgebouwd uit een investeringsdeel en een eenmalig/incidenteel budget' (zie Figuur 14).¹⁸⁶ Het investeringsdeel bestond bij besluitvorming uit een bedrag van € 119,6 mln. Dit bedrag zou worden geactiveerd op de balans van de gemeente en in een periode van 40 jaar afgeschreven.¹⁸⁷

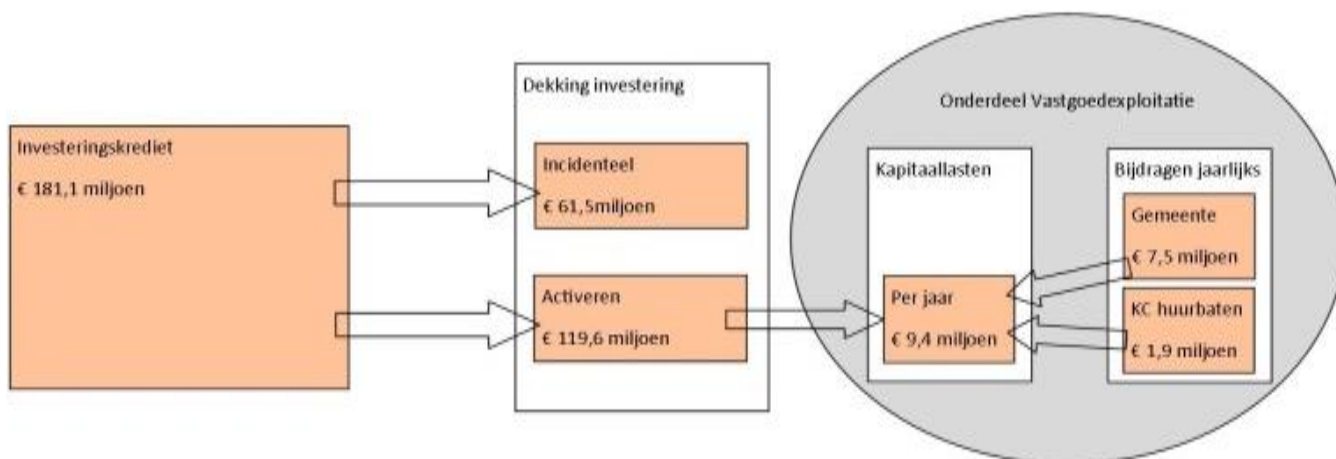
Gedurende de looptijd zijn er naast afschrijvingslasten tevens rentelasten over de boekwaarde. Het jaarlijkse bedrag aan afschrijving + rente wordt de 'kapitaallast' genoemd. De structurele dekking van deze kapitaallasten, ter hoogte van € 9,4 mln. per jaar, was ook al in het raadsbesluit uit 2012 geregeld: € 1,9 mln. bestond uit huuropbrengsten van het Koninklijk Conservatorium, één van de toekomstige gebruikers, en € 7,5 was als structurele post opgenomen op de gemeentebegroting.¹⁸⁸ De structurele lasten met betrekking tot dit investeringsdeel en de dekking daarvan zijn onderdeel van de gemeentelijke vastgoedexploitatie. In de paragraaf 8.2 wordt hier nader op ingegaan.

¹⁸⁵ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012, dictum punt IV.

¹⁸⁶ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 14.

¹⁸⁷ Het daadwerkelijk activeren van een investering gebeurt pas na oplevering van het gebouw.

¹⁸⁸ De overige huuropbrengsten worden aangewend voor het dekken van de 'exploitatiekosten' die de gemeente heeft voor het gebouw: energie, onderhoud, verzekeringen en belasting. Zie ook paragraaf 8.2.



Figuur 14 Opbouw dekking van het investeringskrediet van € 181,1 mln. ten tijde van het raadsbesluit 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier'. Een deel van het krediet (€ 119,6 mln.) zou worden geactiveerd op de balans en in een periode van 40 jaar afgeschreven. Dit vormt onderdeel van de vastgoedexploitatie door de gemeente. Deze komt aan de orde in paragraaf 8.2. Het overige deel (€ 61,5 mln.) werd in één keer betaald.

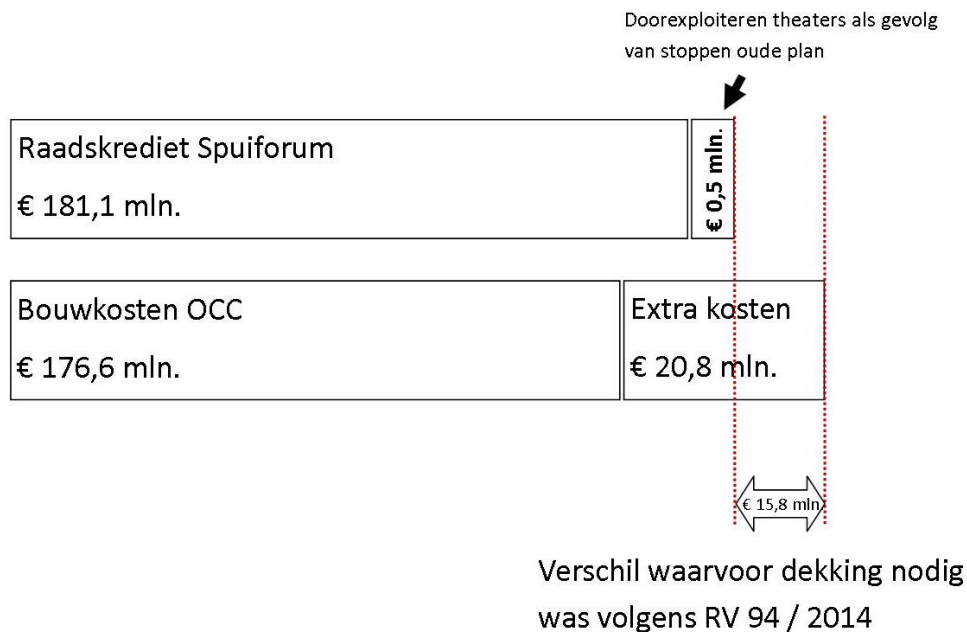
6.2 Bevindingen bij de dekking

Bevinding 10 Door een onjuiste weergave van kosten was er bij de besluitvorming in 2014 € 0,5 mln. tekort in de dekking voor het plan Spuikwartier.

Toelichting

Bij het bepalen van de benodigde extra dekking voor het plan Spuikwartier in 2014 werd niet uitgegaan van de totale kosten, maar van het verschil in kosten ten opzichte van het oud plan Spuiforum. In Bevinding 1 is aangegeven dat in de vergelijking van kosten tussen het plan Spuiforum uit 2013 en het plan Spuikwartier uit 2014 de kosten voor het Spuiforum uit 2013 € 0,5 mln. te hoog werden gepresenteerd, als gevolg van het onterecht toevoegen van een bedrag van € 0,5 mln. voor het een jaar langer doorexploiteren van de oude theaters. Omdat bij het bepalen van de benodigde dekking niet de totale kosten, maar dit onjuiste verschil als uitgangspunt werd genomen, ontstond er een tekort op de dekking van € 0,5 mln. De som van extra kosten minus het verschil tussen het oude en nieuwe plan was volgens het raadsvoorstel € 15,8 mln., in werkelijkheid was dit € 16,3 mln. (zie Figuur 15 en voor een toelichting op de hier aangehaalde extra kosten paragraaf 2.4). Omdat er met het raadsvoorstel in 2014 € 15,8 mln. extra dekking geregeld werd, ontstond een tekort van € 0,5 mln. In de ambtelijke reactie op deze bevinding in het kader van het feitelijk wederhoor op ons concept-feitenrapport, onderkent de ambtelijke organisatie dat er een tekort was op de dekking. Daarbij wordt aangegeven dat in eerste instantie de post onvoorzien verlaagd zou worden met € 0,5 mln. Uiteindelijk is echter bij de heroverweging van vrijvallende incidentele middelen in 2017, als gevolg van het activeren van een groter deel van de kosten,

dit dekkingsvraagstuk opgelost.¹⁸⁹ Ook geeft de ambtelijke organisatie hierbij aan dat de gemeenteraad hierover niet is geïnformeerd.¹⁹⁰



Figuur 15 Extra benodigde dekking zoals voorgesteld in het raadsvoorstel 94 / 2014: een bedrag van € 15,8 mln.

Bevinding 11 Naast de dekking van in totaal € 196,9 mln., zoals weergegeven in het raadsvoorstel 'Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' van november 2014, benutte het college bestaande dekkingsmiddelen ten bate van de gebiedsontwikkeling Spuikwartier voor € 5,2 mln. Voor de gemeenteraad was dit in het raadsvoorstel niet inzichtelijk. Het totaal aan voor de gebiedsontwikkeling aangewende dekkingsmiddelen was daarmee € 202,1 mln. (tegenover een totaal aan kosten van € 202,6 mln.).

Toelichting

In Bevinding 2 is duidelijk gemaakt dat de totale kosten van de gebiedsontwikkeling Spuikwartier bij besluitvorming in 2014 € 202,6 mln. waren. Naast het bedrag van € 196,9 mln. waarvoor volgens het 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling

¹⁸⁹ Op 3 oktober 2018 heeft de rekenkamer deze bevinding voorgelegd aan de gemeente. Op 23 oktober 2018 heeft de gemeente een reactie gegeven waarin wordt gesteld dat de gekozen opzet van de vergelijking tussen de kosten in 2013 en 2014 voor de raad duidelijk was en betrokken kon worden in de oordeelsvorming over het gevraagde besluit. In de reactie van de gemeente wordt ook aangegeven dat er '€ 0,5 mln. extra aan dekking is vrijgevallen'. De gemeente maakt in deze reactie niet duidelijk waar deze dekking is gevonden. De volledige reactie is opgenomen als bijlage in dit feitenrapport 'feitenverificatie oktober 2018'.

In de reactie van 14 februari 2020, van de ambtelijke organisatie in het kader van het feitelijk wederhoor wordt wel aangegeven waar dekking is gevonden: 'dit effect' is in de heroverweegbare vrije ruimte binnen de incidentele dekking [in 2017] meegenomen.

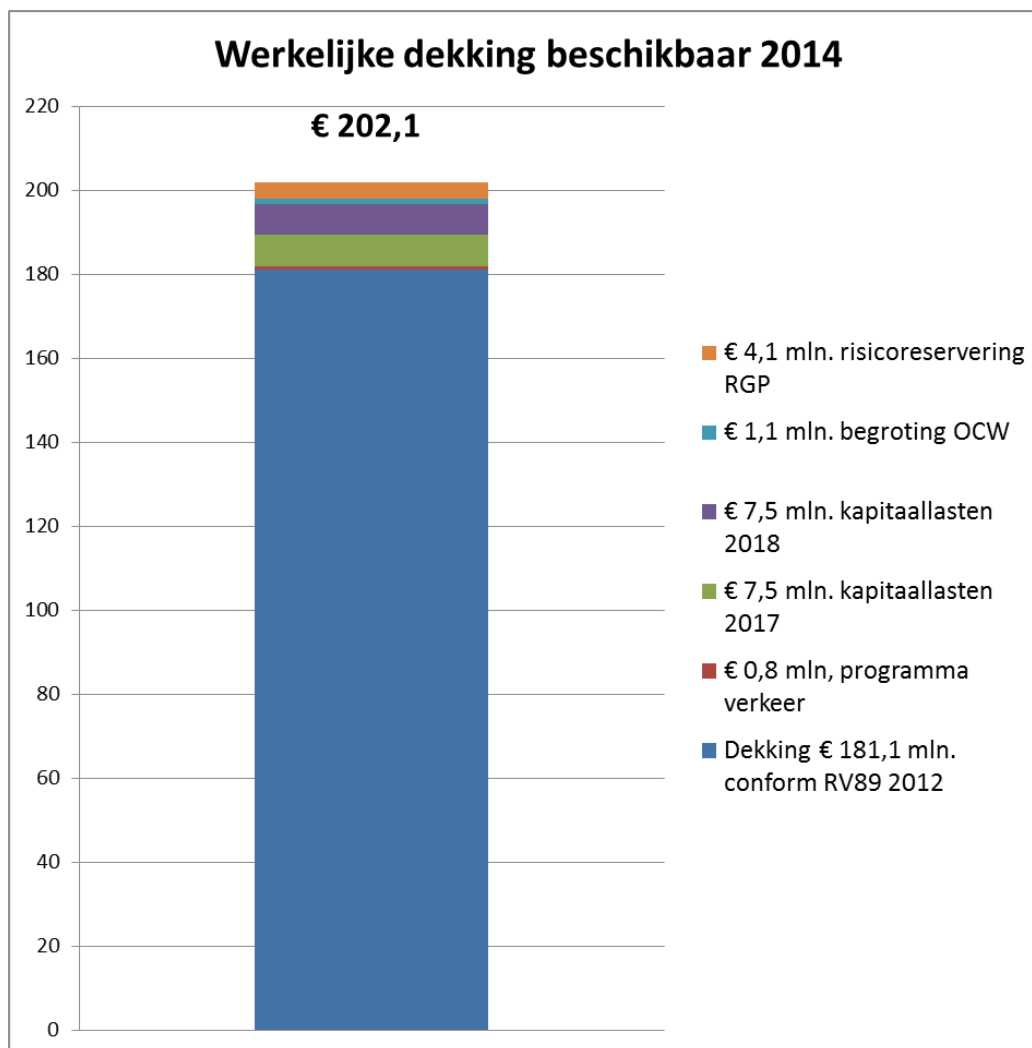
¹⁹⁰ In de reactie in het kader van feitelijk wederhoor, van 14 februari 2020, geeft de ambtelijke organisatie aan: 'N.B: Dit kleinere effect is niet apart benoemd bij de toelichting bij de Kwartaalrapportages van Q3 en Q4 van 2017.'

Spuikwartier' dekking beschikbaar was (zie hierboven bij paragraaf 6.1), wende het college voor de kosten van het project de volgende beschikbare dekkingsmiddelen aan, zonder dit inzichtelijk te maken voor de gemeenteraad:

- Een bedrag van € 1,1 mln. euro, beschikbaar binnen de begroting van de dienst OCW, voor de kosten van het afwaarderen van de oude theaters (zie ook Bevinding 5)
- Een bedrag van € 4,1 mln. binnen de Reserve Grondbedrijf (RGB) waar een deel van een eerder toegevoegde risicoreservering van € 5,4 mln. van het project Spuiforum nog beschikbaar was (zie ook Bevinding 8). Dit bedrag was beschikbaar binnen de Reserve Grondbedrijf (RGB) op basis van een afspraak met het Koninklijk Conservatorium dat het bedrag waarvoor de gemeente (te zijner tijd) het oude pand aan zou kopen, door het KC teruggestort zou worden aan de gemeente als bijdrage in de incidentele kosten voor het Onderwijs en Cultuurcomplex.¹⁹¹ Dit bedrag had het college in de toelichting op het raadsvoorstel (indirect) opgenomen, maar niet opgeteld bij het totaal aan dekkingsmiddelen.

De totaal werkelijk beschikbare dekking was daarmee € 202.1 mln. (zie Figuur 16). Dit bedrag maakt ook inzichtelijk dat er een tekort in de dekking was van € 0,5 mln.; ten opzichte van de totale kosten van € 202.6 mln. (zie ook Bevinding 10).

¹⁹¹ RIS260021 gewijzigd RV Kredietaanvraag Spuiforum, raadsbesluit 18 juli 2013, dictum punt XIII.



Figuur 16 Overzicht van alle dekkingsbronnen die beschikbaar waren ten tijde van het raadsbesluit Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier in 2014.

Bevinding 12 Een deel van het investeringskrediet van € 177,4 mln. voor ontwikkeling en realisatie van het OCC was ongedekt. Als onderdeel van de incidentele dekking van een deel van het investeringskrediet werd in het raadsvoorstel ‘Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier’ een bedrag van € 15 mln. aan ‘sponsorinkomsten/sparen KC/gemeente’ opgenomen. Uit de afspraken over deze sponsorinkomsten tussen de gemeente en de instellingen blijkt dat er geen zekerheid was over het realiseren van deze inkomsten, maar dat alleen de intentie was afgesproken deze te realiseren.

Toelichting

Zoals hierboven aangegeven bestond een deel van de dekking van het krediet van € 181,1 mln. uit incidentele middelen. Binnen het totaal van € 61,5 mln. van deze incidentele middelen was er een post die, volgens het raadsbesluit, bestond uit

'sponsorinkomsten/sparen KC/gem'¹⁹², voor een totaalbedrag van € 15 mln. Deze dekking was (zoals hiervoor beschreven) al vastgesteld met het raadsbesluit uit 2012 over de realisatie van het Spuiforum.¹⁹³ In de toelichting bij dat raadsvoorstel staat over dit bedrag opgemerkt dat uit onderzoek is gebleken dat een sponsorbijdrage van € 5 à € 12 mln. haalbaar moet zijn.¹⁹⁴ Daarnaast stond er dat 'de fondsenwervingscampagne samen met de instellingen met volle overgave zal worden voorbereid, zodra u zich als gemeenteraad heeft uitgesproken vóór dit investeringsproject en het budget beschikbaar stelt'. In beantwoording op technische vragen bij het raadsvoorstel uit 2012, gaf het college aan dat de fondsenwerving een gezamenlijke verantwoordelijkheid was van de gemeente en het KC, maar dat het risico voor de gemeente theoretisch gezien € 15 mln. was.¹⁹⁵ In de samenwerkingsovereenkomst uit 2013 tussen de gemeente en de gebruikers van het (toenmalig) Spuiforum, werd vastgelegd dat de partijen onder regie van de gemeente 'zich gezamenlijk zullen inspannen' voor het verkrijgen van het benodigde bedrag en zouden komen tot een fondsenwervingsstrategie, overigens met inachtneming van de afzonderlijke belangen van de gebruikers en hun eigen sponsorwervingsactiviteiten.¹⁹⁶ Door alle betrokken partijen wordt deze afspraak gezien als een inspanningsverplichting en niet een realisatieverplichting.¹⁹⁷

De afspraken met betrekking tot sponsoring zoals die zijn opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst van 2 december 2013 (zie hierboven) zijn nader uitgewerkt in een afsprakenbrief van de gemeente aan het KC van 13 december 2013.¹⁹⁸ In deze brief is opgenomen dat wanneer twee jaar na de huuringangsdatum deze sponsorinkomsten nog niet zijn gerealiseerd, voor het nog niet gerealiseerde gedeelte een inspanningsverplichting geldt van 1/3 voor de gemeente en 2/3 voor het KC, waarbij dat laatste deel gezien wordt als een lening van de gemeente aan het KC waarover 1% rente betaald moet worden. Het aandeel van het KC is opeisbaar 'al naar gelang er daadwerkelijke sponsorinkomsten zijn' en 'bestaan telkens uit een aflossingsdeel en een rentedeel zijnde jaarlijks maximaal 1% over

¹⁹² RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 14: overzicht dekking 'conform rv Realisatie Spuiforum, RIS251767'.

¹⁹³ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012.

¹⁹⁴ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012, p. 15.

¹⁹⁵ RIS252380 Beantwoording technische vragen Spuiforum, 6 oktober 2012, p. 21. In de beantwoording wordt alleen nog maar gesproken over sponsorinkomsten en is 'spaargeld' niet meer aan de orde.

¹⁹⁶ Samenwerkingsovereenkomst (versie 13-06-2013, 10:00) tussen de Gemeente Den Haag, het Koninklijk Conservatorium, Stichting Nederlands Dans Theater, Stichting Residentie Orkest en de Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag voor de regeling van de samenwerking voor de oprichting en het gebruik van het Spuiforum. Getekend op 13 juni 2013, art. 3.2, lid f en g.

¹⁹⁷ Interviews door de Rekenkamer.

¹⁹⁸ "Aanvulling en afwijkingen op de SOK", afsprakenbrief van de portefeuillehouders Stadsontwikkeling en Cultuur aan het Koninklijk Conservatorium, door alle partijen getekend d.d. 13 december 2013 kenmerk BENW/2013.1239.

het nog openstaande sponsorbedrag.' Dit betekent dat wanneer het KC geen sponsorinkomsten genereert, er geen bedrag opeisbaar is anders dan het rentedeel.

Ondanks de stellige uitspraak dat direct na vaststelling van het raadsbesluit in 2012 zou worden gestart met werven was er in juni 2018 nog niet gestart met fondsenwerving.¹⁹⁹

Bevinding 13 In de raming van de dekking uit sponsoropbrengsten zat een tekort van tot maximaal € 2,6 mln. Dit omdat € 15 mln. aan sponsoropbrengsten netto een opbrengst van € 12,4 mln. betekent als gevolg van btw-verplichting over sponsorgeld. Daarnaast is met noodzakelijke verwervingskosten om sponsorgelden op te halen geen rekening gehouden.

Toelichting

In de afsprakenbrief van de gemeente aan het KC van 13 december 2013 over aanvullingen en afwijkingen op de Samenwerkingsovereenkomst is opgenomen dat de partijen zich zullen inspannen voor het 'verkrijgen van € 15 mln. inclusief eventueel verschuldigde BTW' .²⁰⁰

Onder sponsorinkomsten wordt een aantal soorten bijdragen verstaan, waaronder daadwerkelijke sponsorgelden, maar ook giften en legaten. Alleen over daadwerkelijke sponsoring moet btw worden afgedragen.²⁰¹ De btw over € 15 mln. is € 2,6 mln, Wanneer er alleen sponsorgelden binnengehaald zouden worden en geen andere bijdragen, zou de netto verdienste dus uitkomen op € 12,4 mln.²⁰² Daarnaast was met noodzakelijke kosten voor het verwerven van sponsorinkomsten geen rekening gehouden.²⁰³ Ook deze kosten komen in mindering op het nettoresultaat. In de onderbouwing van de dekking in raadsvoorstel 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier', werd echter uitgegaan van een netto-opbrengst van € 15 mln. De gemeenteraad is over deze btw kwestie niet geïnformeerd en voor het verschil van ten hoogste € 2,6 mln. is geen dekking beschikbaar.

¹⁹⁹ Interview gemeente Den Haag, 13 juni 2018.

²⁰⁰ "Aanvulling en afwijkingen op de SOK", afsprakenbrief van de portefeuillehouders Stadsontwikkeling en Cultuur aan het Koninklijk Conservatorium, door alle partijen getekend d.d. 13 december 2013 kenmerk BENW/2013.1239. Overigens is in deze brief opgenomen dat wanneer twee jaar na de huuringangsdatum deze sponsorinkomsten nog niet zijn gerealiseerd, voor het nog niet gerealiseerde gedeelte een inspanningsverplichting geldt van 1/3 voor de gemeente en 2/3 voor het KC, waarbij dat laatste deel gezien wordt als een lening van de gemeente aan het KC waarover 1% rente betaald moet worden (overigens hoeft er alleen betaald te worden wanneer er daadwerkelijk sponsorinkomsten zijn)

²⁰¹ Interview gemeente Den Haag in het kader van feitelijk wederhoor, 2 april 2020.

²⁰² Interview gemeente Den Haag, 13 juni 2018.

²⁰³ Reactie feitelijk wederhoor concept-feitenrapport Onderwijs en Cultuurcomplex, gemeente Den Haag, 14 februari 2020, opmerking bij p. 65 van het concept feitenrapport.

7. Risico's en beheersmaatregelen

Bevinding 14 Het begrip 'weerstandsvermogen' in het Raadsvoorstel Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier is onjuist gebruikt. De term wordt structureel onjuist gebruikt en de raad komt tevens structureel niet tegemoet aan vereisten uit BBV met betrekking tot weerstandsvermogen in de begrotingscyclus.

Toelichting

De term 'weerstandsvermogen' die het college in het 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' van 2014 had gebruikt in het kader van het afdekken van de risico's op de grondexploitatie is feitelijk onjuist. Weerstandsvermogen is, volgens het Besluit begroting en verantwoording (BBV), de verhouding tussen middelen die beschikbaar zijn om onverwachte tegenvallers te dekken en risico's waarvoor geen voorziening is getroffen.²⁰⁴ Het weerstandsvermogen is dus niet een bedrag, maar een percentage. Het college noemt echter een bedrag in de paragraaf met betrekking tot risico's en weerstandsvermogen in het raadsvoorstel 'Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier'.²⁰⁵ Uit de verordening beheersregels Grondexploitaties blijkt dat dit onjuiste gebruik binnen de gemeente Den Haag structureel wordt toegepast.²⁰⁶ In de verordening beheersregels Grondexploitaties 2012 is in de begrippenlijst onder punt 'ah' de definitie opgenomen die in de gemeente Den Haag wordt aangehouden voor het begrip 'weerstandsvermogen': 'Dat deel van de reserve Grondbedrijf dat nodig is om risico's van de operationele grondexploitaties te kunnen opvangen'.²⁰⁷ Het betreft volgens deze definitie dus een reservering van middelen (wat volgens het BBV de 'weerstandscapaciteit' is) en niet de in het BBV bedoelde verhouding tussen middelen en risico's ('weerstandsvermogen' volgens het BBV). In de meest recente verordening grondexploitaties wordt dezelfde onjuiste definitie nog steeds gehanteerd.²⁰⁸

²⁰⁴ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003 (BBV), gewijzigd d.d. 14 april 2016. Het BBV geeft in art. 11 lid 1 aan: 'Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen: a). de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover [...] de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken; b). alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.' De gemeente houdt ook in de meerjarenbegroting en jaarrekening het verkeerde begrip aan en gaat daarmee tevens niet in op het bedoelde onder art. 11 lid 2.e. van het BBV waarin wordt aangegeven dat in de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting ingegaan moet worden op de onderlinge verhouding tussen weerstandscapaciteit (middelen) en risico's.

²⁰⁵ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014 (openbaar), p. 13.

²⁰⁶ RIS251905 Verordening beheersregels Grondexploitaties gemeente Den Haag, 1 november 2012. In de verordening is een definitie opgenomen van het begrip weerstandsvermogen die niet overeenkomt met de definitie die is opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording (zie noot 204). De verordening geeft aan dat het weerstandsvermogen 'dat deel van de reserve Grondbedrijf [is] dat nodig is om risico's [...] te kunnen opvangen'. Dit betekent dat het gaat om beschikbare middelen.

²⁰⁷ RIS251905 Verordening beheersregels Grondexploitaties gemeente Den Haag, 1 november 2012.

²⁰⁸ RIS298629 Verordening beheersregels grondexploitaties en strategisch bezit, 25 januari 2018.

8. Financiële kaderstelling: Structurele kosten en dekking daarvan

8.1 Inleiding

De structurele kosten voor het OCC bestaan in hoofdlijn uit twee onderdelen:

De gemeentelijke bijdrage aan de vastgoedexploitatie. De vastgoedexploitatie bestaat uit de kosten en opbrengsten van het eigenaarschap van het gebouw door de gemeente. Onder de kosten vallen de kapitaallasten voor het investeringsdeel van het krediet voor de bouw van het OCC (rente en afschrijving, zie ook paragraaf 6) en de eigenaarslasten (OZB, verzekering, onderhoud etc.). De baten bestaan uit de huuropbrengsten van de gebruikers van het OCC. Het tekort op de vastgoedexploitatie is gedekt door dit op te nemen in de gemeentebegroting die door de raad wordt vastgesteld.

De subsidies die de gemeente verstrekt aan DMC, RO en NDT. De belangrijkste daarvan zijn die voor de programmering en de exploitatie van het OCC. Daarnaast zijn gedurende het proces van planontwikkeling en besluitvorming nog enkele specifieke subsidies toegezegd aan betrokken partijen.

In het navolgende wordt achtereenvolgens op beide onderwerpen ingegaan.

8.2 Vastgoedexploitatie

8.2.1 Inleiding

Het uitgangspunt voor de vastgoedexploitatie van het OCC is toegelicht in het raadsvoorstel voor de realisatie van het Spuiforum uit 2012.²⁰⁹ In het raadsvoorstel heeft het college aangegeven dat de gemeente eigenaar wordt van het gebouw en een vastgoedexploitatie zal voeren vanaf de oplevering van het gebouw. Met betrekking tot de exploitatielasten is aangegeven: 'de gemeente regelt het eigenarenonderhoud van het gebouw, sluit een brandverzekering af en betaalt het eigenarendeel van de OZB. Al deze kosten worden via de huur in rekening gebracht bij de hurende instellingen'.²¹⁰ Dit betekent dat zowel voor het KC-deel als voor het overige deel van het gebouw, de exploitatielasten gedekt dienen te worden uit de huuropbrengsten van de gebruikers. In de toelichting op het raadsvoorstel uit 2012 werd daarnaast aangegeven dat het voor het KC niet haalbaar is de volledige lasten van de huisvesting (exploitatie- en kapitaallasten) in de nieuwe situatie zelf te dragen. Het KC zou daarom in totaal tweederde van de kosten voor de bouw van het KC-deel van het OCC op zich nemen en de gemeente een derde.²¹¹

²⁰⁹ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012, p. 16.

²¹⁰ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012, p. 16.

²¹¹ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012, p. 16.

In het raadsvoorstel 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier', werd niet ingegaan op de vastgoedexploitatie door de gemeente. In dit besluit is dan ook niet (her-) bevestigd dat de exploitatielasten volledig via de huur in rekening gebracht zullen worden bij de gebruikers. Wel was er op het moment van besluitvorming een recent vastgestelde nota Vastgoed, waarin het principe van 'exploitatielasten dekkende huur' was vastgelegd voor onder meer cultuurgebouwen.²¹² Dit principe betekent dat de exploitatielasten volledig gedekt worden uit de huuropbrengsten.²¹³ In het raadsbesluit uit 2012 was aanvullend al vastgelegd dat € 1,9 mln. van de huurbijdrage van het KC gebruikt zou worden als (gedeeltelijke) dekking voor de kapitaallasten (zie hierboven).²¹⁴

Hierna wordt nader ingegaan op de lasten en baten in de vastgoedexploitatie.

Bron en onderbouwing lasten en baten vastgoedexploitatie

Van de (ingeschatte) lasten in de vastgoedexploitatie (zowel kapitaallasten als exploitatielasten) was ten tijde van het besluit over 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' een overzicht aanwezig bij de gemeente. Het betreft een intern document met vertrouwelijke financiële informatie dat niet openbaar gemaakt kan worden. Dit overzicht, in 2012 opgesteld, had als doel de huurbedragen voor de toekomstige gebruikers te berekenen op basis van de exploitatielasten.²¹⁵ Deze berekening is verdeeld in een overzicht met betrekking tot het KC-gedeelte van het gebouw en van het overige deel (DMC/NDT/RO). Deze berekening geeft inzicht in de verdeling van exploitatielasten en kapitaallasten over de beide gebouwdelen (KC en overig).²¹⁶ De rekenkamer heeft dit document gebruikt om de onderbouwing van de bevindingen met betrekking tot de vastgoedexploitatie van het OCC te verifiëren.

²¹² RIS269126 Nota vastgoed 2013, op naar effectief en efficiënt gebruik van gemeentelijk vastgoed, 20 februari 2014 (openbaar), p. 29: 'Voor de verhuur van maatschappelijk vastgoed wordt in de regel een exploitatielastendekkende huur gehanteerd'. Dit is overigens de categorie met de minste dekking voor kosten vanuit de huur. Andere categorieën zijn 'kostprijsdekkende huur' (waarin exploitatielasten én bouwkosten worden gedekt uit de huur) en 'commerciële huur' (waarbij naast kostprijsdekkende huur ook nog een winstmarge uit de huuropbrengst wordt gedekt).

²¹³ Voor het OCC zou dit dus betekenen dat de kapitaallasten juist niet doorbelast zouden moeten worden aan de huurders, waarbij echter onduidelijk is hoe de verhuur van Onderwijsgebouwen (het KC) gezien moet worden in relatie tot de uitgangspunten uit de Vastgoednota.

²¹⁴ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijzing van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012, dictum punt IV.a.

²¹⁵ Investeringsberekening voor nieuwbouw, versie 9-7-2012, gemeente Den Haag. De huurbedragen in deze berekening komen overeen met de in de huurovereenkomsten opgenomen huurbedragen.

²¹⁶ Hierbij moet worden opgemerkt dat de te activeren bedragen, en daarmee de bedragen die aan de basis liggen voor de berekening van de exploitatielasten, afwijken van de bedragen die in de raadsvoorstellen uit 2012 en 2014 zijn opgenomen. In de berekening uit 2012 wordt uitgegaan van een totaal te activeren bedrag van € 135,4 mln., terwijl in het financiële overzicht in de beide raadsvoorstellen uitgegaan wordt van een bedrag van € 119,5 mln. te activeren.

8.2.2 Bevindingen bij de vastgoedexploitatie

Bevinding 15 Het raadsvoorstel 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' voorzag in een volledige dekking van de kapitaallasten (welke naast de exploitatielasten onderdeel zijn van de vastgoedexploitatie), waarbij de volledige huuropbrengst van het KC aangewend werd voor de dekking van de kapitaallasten van het KC-deel van het gebouw. Als gevolg hiervan was er vanuit de huuropbrengsten van het KC geen dekking voor de exploitatielasten (zie ook Bevinding 16). Dit is strijdig met het gemeentelijke vastgoedbeleid en het raadsbesluit over de dekking van de kosten van het cultuurgebouw (RV 89/2012). Als gevolg van de dalende kapitaallasten in de vastgoedexploitatie gedurende de looptijd, ontstaat vanaf het derde loopjaar een overschot op de kapitaallasten voor het KC-deel ten opzichte van de huurbijdrage van het KC, waardoor een deel van de huurbijdrage aangewend kan worden voor het betalen van de exploitatielasten. Vanaf het 32ste jaar dekt de huurbijdrage volledig de exploitatielasten.

Toelichting

In hoofdstuk 6 is aangegeven dat de dekking voor het raadsvoorstel 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' teruggrijpt op een in 2012 door de gemeenteraad verschaft krediet van € 181,1 mln.²¹⁷ Van dit bedrag zou € 119,5 mln. worden geactiveerd (zie Figuur 14). Volgens het raadsvoorstel (zowel 2012, 2013 als 2014) bedroegen de kapitaallasten voor het te activeren deel van de investering 'structureel € 9,4 mln. per jaar'.²¹⁸ Voor deze kapitaallasten was al met het raadsbesluit uit 2012 een structurele dekking geregeld voor hetzelfde bedrag van € 9,4 mln., waarvan € 1,9 mln. uit huuropbrengsten van het KC en € 7,5 mln. structurele dekking voor kapitaallasten²¹⁹ op de begroting van de gemeente. De bijdrage van € 1,9 mln. van het KC werd aangeduid als 'kapitaallastendeel'.

Uitgaande van de toelichting op de dekking van de investering zoals die in het raadsvoorstel uit 2012 werd gegeven, blijkt dat de volledige huurbijdrage van het KC aangewend zou worden voor het dekken van kapitaallasten.²²⁰ Dat betekent dat er vanuit de huurbijdrage van het KC geen middelen meer beschikbaar waren voor het dekken van de exploitatielasten die de gemeente ook heeft als gebouweigenaar. Dit zijn lasten voor onroerend-zaak

²¹⁷ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012.

²¹⁸ RIS260021 Raadsvoorstel 91/2013 gewijzigd RV Kredietaanvraag Spuiforum, raadsbesluit 18 juli 2013, Dictum I; RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, overzicht op p. 16.

²¹⁹ De dekking is feitelijk geregeld in een aantal opeenvolgende begrotingen (2010, 2012 en 2013). De dekking wordt met het raadsbesluit daadwerkelijk aangewend om een investeringskrediet beschikbaar te kunnen stellen.

²²⁰ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012 (openbaar), p. 18.

belasting (OZB), verzekeringen, onderhoud en administratie. Dit is zowel in strijd met het vastgoedbeleid als met de besluitvorming over het OCC.²²¹

KC-deel

In het raadsvoorstel uit 2012 'Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum' gaf het college aan dat het niet mogelijk was gebleken dat het KC volledig haar eigen gebouwdeel zou betalen. Aangegeven werd dat het KC in totaal tweederde van de stichtingskosten voor haar rekening zou nemen en de gemeente een derde.²²² In ditzelfde raadsvoorstel werd aangegeven dat de stichtingskosten voor het KC-deel geraamd werden op € 66 mln.²²³ Dat zou betekenen dat het KC met 2/3 van de kosten in totaal € 44 mln. voor haar rekening zou nemen. De € 15 mln. die via sponsorinkomsten gedekt zou worden maken daar onderdeel van uit (zie ook Bevinding 12 over deze € 15 mln. sponsorinkomsten). Hierna resteert dus nog een bedrag van € 29 mln. dat gedekt moet worden uit andere middelen van het KC (€ 44 - € 15 = € 29).

Uit de hierboven beschreven investeringsberekening van de gemeente blijkt dat de kapitaallasten voor het KC-deel zelf vrijwel gelijk zijn aan de huurbijdrage (jaar 1 van de vastgoedexploitatie). Gedurende de looptijd nemen de lasten af als gevolg van de lineaire afschrijving en de daarmee samenhangende dalende rentelasten. De huurbijdrage stijgt jaarlijks als gevolg van indexering van de huur. Vanaf het derde loopjaar is door dit effect het saldo van kapitaallasten en huurbijdrage positief, vanaf het 32ste loopjaar is het saldo hoog genoeg om alle exploitatielasten te dekken en is dus het totale saldo op de vastgoedexploitatie van het KC-deel positief.²²⁴ Het gemiddelde tekort op de volledige vastgoedexploitatie van het KC deel is volgens de ramingen uit 2012 € 0,34 mln. per jaar.

Bevinding 16 Op het moment van besluitvorming over 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' was er in het eerste jaar een tekort van € 0,9 mln. op de (geraamde) vastgoedexploitatie. Dit tekort ontstond omdat er voor de exploitatielasten van het KC-deel geen dekking was. De huurbijdrage van het KC werd volledig aangewend als dekking voor kapitaallasten. De verhuur van het OCC door de gemeente voldeed daarmee niet aan het gemeentelijke vastgoedbeleid.

Toelichting

Volgens het raadsbesluit uit 2012 werd, zoals eerder al is aangegeven, ervan uitgegaan dat de exploitatielasten; OZB, premie voor verzekeringen en onderhoudskosten die de gemeente

²²¹ Zie de inleiding, paragraaf 8.2.1. bronnen: RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012, p. 14.; RIS269126 Nota vastgoed 2013, op naar effectief en efficiënt gebruik van gemeentelijk vastgoed, 20 februari 2014 (openbaar), p. 29.

²²² RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012, p. 15.

²²³ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012, p. 14.

²²⁴ Investeringsberekening voor nieuwbouw, versie 9-7-2012, gemeente Den Haag. Dit betreft een interne, niet openbare bron.

betaalt als eigenaar van het gebouw, gedekt worden uit de huuropbrengsten van de hurende instellingen.²²⁵ Uit verschillende vertrouwelijke bronnen blijkt dat er voor deze exploitatielasten voor het KC deel geen dekking is.²²⁶ Dit gaat om een bedrag van € 0,9 mln. in het eerste jaar van de vastgoedexploitatie. Voor dit tekort was bij het nemen van het besluit op het raadsvoorstel 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier geen dekking beschikbaar.²²⁷ In de navolgende jaren dalen de kapitaallasten (voor het hele gebouw) als gevolg van de lineaire afschrijvingssytematiek. Hierdoor ontstaat over de volledige looptijd van de vastgoedexploitatie een overschot (zie ook Bevinding 19). De situatie vanaf 2019 wordt hierna beschreven.

Bevinding 17 De beschikbare dekking van € 6,7 mln. voor het OCC vanaf 2019 is voldoende ter dekking van het tekort op de vastgoedexploitatie. Op het onderdeel van de vastgoedexploitatie dat betrekking heeft op het KC is echter in het eerste jaar van de vastgoedexploitatie een tekort van € 1,6 mln. Dit tekort bestaat uit € 0,9 mln. voor de kapitaallasten en € 0,7 mln. voor de exploitatielasten. Na besluitvorming in juli 2018 over de packagedeal en in mei 2020 over het raadsvoorstel 'Actualisering dekkingsbesluit Amare' is dit tekort toegenomen tot € 2,7 mln. in het eerste jaar en € 1,3 mln. gemiddeld per jaar over de hele looptijd.

Toelichting

Situatie vanaf 2019

Sinds de besluitvorming over het Onderwijs- en Cultuur Complex in 2014 zijn de uitgangspunten voor de gemeentelijke vastgoedexploitatie veranderd. Een wijziging in het Besluit Begroten en Verantwoorden leidt ertoe dat vanaf 1 januari 2019 de rekenrente is aangepast naar 1,5%.²²⁸ Daarnaast vereist het nieuwe BBV dat alle bouwkosten geactiveerd worden, waar voorheen een deel van de kosten ineens als last op de begroting mocht

²²⁵ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012, p. 16.

²²⁶ Huurovereenkomst Spuiforum (Centrale Vastgoed Organisatie Den Haag – stichting Dans Muziekcentrum en Danstheater Den Haag), 2 december 2013, art. 4 (vertrouwelijk); Onderhuurovereenkomst DMC-KC, 2 december 2013 (vertrouwelijk); Onderhuurovereenkomst DMC-NDT, 2 december 2013 (vertrouwelijk); Onderhuurovereenkomst DMC-RO, 2 december 2013 (vertrouwelijk); Investeringsberekening voor nieuwbouw, versie 9-7-2012, gemeente Den Haag.

²²⁷ Wel beschikbaar was een al in 2012 toegezegde exploitatiesubsidie van € 900.000 per jaar, deze werd echter toegezegd aan de stichting Dans en Muziek Centrum. In dit onderzoek heeft de rekenkamer nergens aanwijzing gevonden dat DMC de gemeente eenzelfde bedrag zou gaan betalen om het tekort op de gemeentelijke vastgoedexploitatie te dekken (zie Bevinding 24 en Bevinding 20).

²²⁸ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003 (BBV), gewijzigd d.d. 14 april 2016; Notitie rente 2017, commissie BBV, 1 juli 2017, p. 9.

worden genomen.²²⁹ De stijging van het te activeren bedrag heeft als invloed dat de kapitaallasten stijgen, de lagere rente heeft een tegenovergesteld effect. Per saldo dalen de kapitaallasten. Naar aanleiding hiervan is de structurele dekking voor kapitaallasten op de begroting aangepast. Volgens het college wordt (vanaf eind 2017) rekening gehouden met het activeren van een bedrag van € 150 mln.²³⁰ (was € 119,6 mln.²³¹) en een rente van € 1,5% (vanaf 1 januari 2019)²³² (dit was 4%²³³) De incidentele bijdrage wordt evenredig naar beneden aangepast. Hierin zijn de extra kosten als gevolg van de packagedeal van juli 2018 niet meegenomen. Voor de extra kosten van de packagedeal is een afzonderlijke dekking beschikbaar uit deels incidentele middelen en deels extra dekking voor kapitaallasten (zie voor een nadere toelichting op de dekking van de kosten voor de packagedeal Bevinding 47).

Uit verschillende betrouwbare bronnen blijkt dat de beschikbare baten uit huur en op de gemeentelijke begroting opgenomen middelen voor kapitaallasten voldoende is om alle lasten in de vastgoedexploitatie te dekken.²³⁴

Uitgaande van de informatie uit het raadsvoorstel van 3 juli 2018 (packagedeal), houdt de gemeente rekening met een jaarlijkse last van € 6,7 mln. voor de kapitaallasten.²³⁵ Hoewel daarmee voor het OCC als geheel een vrijwel sluitende dekking is voor het tekort op de vastgoedexploitatie, is er op de vastgoedexploitatie van het KC gedeelte van het gebouw een tekort.²³⁶ De rekenkamer gaat daarbij uit van de uitgangspunten voor de dekking van het oorspronkelijk door de raad ter beschikking gestelde krediet, waarbij de raad heeft vastgesteld dat de huurbijdrage van € 1,9 mln. van het KC aangewend wordt voor de dekking

²³⁰ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003 (BBV), gewijzigd d.d. 14 april 2016; Notitie rente 2017, commissie BBV, 1 juli 2017, p. 9.

²³¹ RIS298430_Bijlage_Technische_vragen_naar_aanleiding_van_de_kwartalrapportage_Spuikwartier_3de_kwartal_2017, 10 november 2017. Uit de beantwoording van vraag 74 blijkt dat er 30 mln. meer wordt geactiveerd dan de € 119,6 mln. die in het Raadsbesluit van 2014 werd aangegeven.

²³² RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 14 (openbaar).

²³³ RIS300086 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018, p. 2.

²³⁴ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 14 (openbaar).

²³⁵ Overzicht vastgoedexploitatie OCC 2017 - in drie delen (DMC+NDT+RO+ALG exploitatielasten; DMC+NDT+RO+ALG kapitaallasten; KC), 20 juni 2017; huurovereenkomst Spuiforum (Centrale Vastgoed Organisatie Den Haag – stichting Dans Muziekcentrum en Danstheater Den Haag), 2 december 2013.

²³⁶ RIS300066 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018, p. 2.

²³⁷ Hierbij moet opgemerkt dat gedurende de looptijd van de vastgoedexploitatie de lasten zullen dalen (als gevolg van de lineaire afschrijving die de gemeente hanteert) en de baten stijgen (als gevolg van de indexering van de huurbedragen), waardoor uiteindelijk over de volle looptijd van de vastgoedexploitatie een fors overschot ontstaat. Zie hiervoor ook Bevinding 19.

van kapitaallasten.²³⁷ Als gevolg van het activeren van een groter deel van de investering voor het KC gedeelte zijn de kapitaallasten voor dit deel opgelopen naar € 2,8 mln.²³⁸ De huurbijdrage van het KC van € 1,9 mln. wordt gebruikt voor de dekking van de kapitaallasten van het KC deel.²³⁹ Op de kapitaallasten voor het KC deel resteert dus nog een tekort van circa € 0,9 mln. Daar staat tegenover dat de gemeente niet meer een deel van de bouwkosten voor het KC-gedeelte dekt uit incidentele middelen. Dit is het gevolg van de hierboven genoemde verplichting om alle bouwkosten te activeren, waardoor een kleiner deel van alle kosten voor het project uit incidentele middelen gedekt wordt (zie ook Bevinding 50 over de wijze waarop het college het vrijvallende gedeelte van de incidentele middelen inzet).²⁴⁰ Een deel van de lasten voor de gemeente betreft naast de kapitaallasten de eigenaarslasten (onderhoud, OZB en dergelijke). Vanuit de huur van het KC is hiervoor geen dekking, omdat de huur van het KC volledig aangewend wordt voor de dekking van kapitaallasten (zie hierboven). Uit vertrouwelijke bronnen blijkt dat het totale tekort op de vastgoedexploitatie van het KC-deel uitkomt op € 1,6 mln. in het eerste jaar. De lasten in de vastgoedexploitatie nemen af als gevolg van de lineaire afschrijving. Door de afschrijving neemt het bedrag waarover rente gerekend wordt jaarlijks af, waardoor de rentecomponent jaarlijks daalt. De inkomsten in de vastgoedexploitatie nemen jaarlijks toe omdat de huur geïndexeerd wordt. Als gevolg hiervan neemt het tekort over de looptijd af en is het resultaat in de laatste jaren positief. Het gemiddelde tekort op het KC-deel van de vastgoedexploitatie over de volledige looptijd is € 0,3 mln. per jaar.

Situatie peildatum 2020

Met het raadsvoorstel 'Actualisering dekkingsbesluit Amare en verwacht resultaat bedrijfsexploitatie Amare' van april 2020, stelde het college voor de huurbijdrage van het KC met € 0,6 mln. te verlagen.²⁴¹ Op basis van de beschikbare gegevens is het voor de rekenkamer alleen mogelijk een schatting te maken van de lasten en baten voor het KC-deel van het gebouw. Uitgaande van een investering voor het KC-deel van 1/3 van het totaal is het tekort in het eerste jaar van de vastgoedexploitatie in totaal € 2,7 mln. negatief. Gemiddeld over de hele looptijd zijn de kapitaallasten voor het KC-deel € 2,0 mln. per jaar, de exploitatielasten voor het KC-deel € 1,1 mln. per jaar, terwijl de gemeente voor dit deel

²³⁷ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012, dictum punt IV. Hierin is opgenomen dat de huurpenningen van het KC aangewend worden ter dekking van de kapitaallasten.

²³⁸ Hierbij wordt uitgegaan van € 66 mln. kosten voor het KC-gedeelte van het gebouw, conform de verdeling van kosten zoals dat is opgenomen in RIS260021 Raadsvoorstel 91/2013 gewijzigd RV Kredietaanvraag Spuiforum, raadsbesluit 18 juli 2013, p.18.

²³⁹ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 14.

²⁴⁰ Kosten die wel uit incidentele middelen gedekt mogen worden zijn onder meer kosten voor de projectorganisatie.

²⁴¹ RIS304964 Raadsvoorstel Actualisering dekkingsbesluit Amare en verwacht resultaat bedrijfsexploitatie Amare, 17 maart 2020 (openbaar).

gemiddeld over de hele looptijd € 1,7 mln. per jaar aan huur ontvangt. Het gemiddelde tekort zou daarmee uitkomen op € 1,3 mln. per jaar.²⁴²

Informatie aan de gemeenteraad

Sinds de besluitvorming over het aandeel van het KC in de totale bouwkosten (zoals toegelicht in het raadsvoorstel Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier in 2014)²⁴³ is de gemeenteraad niet meer geïnformeerd over de wijze waarop de gemeente bijdraagt aan de bouwkosten voor het KC-deel.

Beleidskader

De gemeenteraad heeft met de opeenvolgende raadsbesluiten een structureel bedrag op de begroting opgenomen voor het dekken van kapitaallasten. Uit het bovenstaande blijkt dat een deel van deze dekking aangewend wordt voor de kapitaallasten voor het KC deel en een deel voor de eigenaarslasten van het KC deel van het gebouw. Dit laatste is niet in overeenstemming met het gemeentelijke vastgoedbeleid waarin is opgenomen dat eigenaarslasten altijd gedekt worden uit de huurbijdrage.²⁴⁴ In het gemeentelijk vastgoedbeleid is niets opgenomen over gemeentelijk vastgoed ten behoeve van Hoger Onderwijs. Daarom is er geen beleidskader waartegen het mee betalen aan de kapitaallasten voor het KC-deel door de gemeente kan worden afgewogen. Gezien de afwijkende relatie van het KC met de gemeente, ten opzichte van de culturele instellingen, lijkt echter een andere norm wel voor de hand te liggen.

Bevinding 18 De gemeente en DMC leveren faciliteiten aan het KC waarvoor aan het KC niets in rekening wordt gebracht. Op basis van onderlinge afspraken kan het KC gebruikmaken van aanvullend 220 m2 in het OCC voor opslag van rekwisieten en kostuums, worden 225 fietsparkeerplaatsen voor het KC gereserveerd (van de beschikbare 1500) en worden 60 parkeerplaatsen voor het KC gereserveerd in de parkeergarage onder het OCC. De gemeente stelt daarnaast nog 600 m2 voor het KC beschikbaar aan studieruimte in de Centrale Bibliotheek (onderdeel van het Stadhuiscomplex). De gemeenteraad is van al deze toezeggingen niet op de hoogte.

Toelichting

In de huurovereenkomst tussen DMC en het KC is onder meer opgenomen dat DMC gedurende de hele looptijd van het huurcontract om niet twee ruimtes beschikbaar zal

²⁴² Exploitatieberekening Amare, gemeente Den Haag, 31 januari 2020 (vertrouwelijk). In de raming voor het KC is uitgegaan van de gegevens in de genoemde bron voor de totale investering (€ 210,9 mln.) en is een herinvestering voor installaties nadat deze zijn afgeschreven niet meegenomen. In de raming zijn de indexerings voor lasten en huur uit de bron overgenomen.

²⁴³ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 14

²⁴⁴ RIS269126 Nota vastgoed 2013, op naar effectief en efficiënt gebruik van gemeentelijk vastgoed, 20 februari 2014.

stellen; 100 m2 voor de opslag van rekvisieten en 120 m2 voor de opslag van kostuums.²⁴⁵ In de huurovereenkomst is ook opgenomen dat DMC zorgdraagt voor een reprovruimte, een restaurantvoorziening, een ticketservice en een ondersteunende theatertechnische dienst waar het KC, NDT en RO gebruik van kunnen maken.²⁴⁶ De gemeente heeft hiernaast één op één afspraken gemaakt met het KC over onder meer het leveren van zaken aan het KC. Deze zijn vastgelegd in een afsprakenbrief van 13 december 2013, welke bij de gemeenteraad niet bekend is.²⁴⁷ Hierin wordt, naast andere zaken met betrekking tot onder meer het proces van goedkeuring van het ontwerp, afgesproken dat de gemeente gedurende de hele duur van de huurovereenkomst (40 jaar) circa 600 m2 (bvo) inclusief faciliteiten om niet beschikbaar stelt in de Openbare Bibliotheek aan het Spui aan studenten en personeel van het KC. De ruimten zullen gebruikt worden 'voor het bewaren van de collectie van onder andere bladmuziek, voor het bestuderen van deze collectie en voor het uitvoeren van muziek'.²⁴⁸ De gemeente draagt zorg voor de inrichting, het onderhoud en beheerskosten als schoonmaak en energiekosten. Op basis van het normbedrag voor een vierkante meter (€ 650 per jaar)²⁴⁹ in het Stadhuiscomplex is te berekenen dat deze 600 m2 een waarde van € 390.000 per jaar vertegenwoordigen (prijspeil 2019). De gemeente stelt tevens om niet 225 fietsplekken in de fietsenkelder van het (toen nog) Spuiforum ter beschikking²⁵⁰ en DMC reserveert van de beschikbare parkeerplaatsen in de parkeergarage onder het OCC 75 plaatsen voor het KC.²⁵¹

²⁴⁵ Onderhuurovereenkomst DMC-KC, 2 december 2013, art. 9.2. De huurovereenkomsten hebben voor de gemeenteraad ter inzage gelegen in de periode van besluitvorming in 2014. (bron: RIS277042 Beantwoording openbaar deel technische vragen gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 17 oktober 2014, beantwoording vraag HSP65).

²⁴⁶ Onderhuurovereenkomst DMC-KC, 2 december 2013, art. 7.2.

²⁴⁷ 'Aanvulling en afwijkingen op de SOK', afsprakenbrief van de portefeuillehouders Stadsontwikkeling en Cultuur aan het Koninklijk Conservatorium, door alle partijen getekend d.d. 13 december 2013 kenmerk BENW/2013.1239.

²⁴⁸ 'Aanvulling en afwijkingen op de SOK', afsprakenbrief van de portefeuillehouders Stadsontwikkeling en Cultuur aan het Koninklijk Conservatorium, door alle partijen getekend d.d. 13 december 2013 kenmerk BENW/2013.1239, punt 3.6.

²⁴⁹ Bron: NOK 2019 Rekenkamer-IDC, 22 oktober 2019.

²⁵⁰ 'Aanvulling en afwijkingen op de SOK', afsprakenbrief van de portefeuillehouders Stadsontwikkeling en Cultuur aan het Koninklijk Conservatorium, door alle partijen getekend d.d. 13 december 2013 kenmerk BENW/2013.1239, punt 3.7.

²⁵¹ VS1.1.4a. Technisch Programma van Eisen bijlage a Ruimtestaten versie 2.1., p. 386. Interview door de rekenkamer. Het KC betaalt wel voor het gebruik van de parkeerplaatsen.

Bevinding 19 Ondanks het tekort in het eerste jaar op de vastgoedexploitatie, zouden de lasten en baten zoals die ten grondslag lagen aan de besluitvorming in 2014 over de hele looptijd van 40 jaar leiden tot een dekkingsoverschot van in totaal € 167 mln. Dit is het gevolg van dalende lasten en stijgende baten gedurende de looptijd. Als gevolg van wijzigingen in de Vastgoedexploitatie en de te hanteren rekenrente die per 1 januari 2019 zijn doorgevoerd (zie Bevinding 17) en rekening houdend met de uitbreiding van het investeringskrediet naar aanleiding van de packagedeal in 2018, is het overschot € 156,8 mln.

Toelichting

Dalende lasten

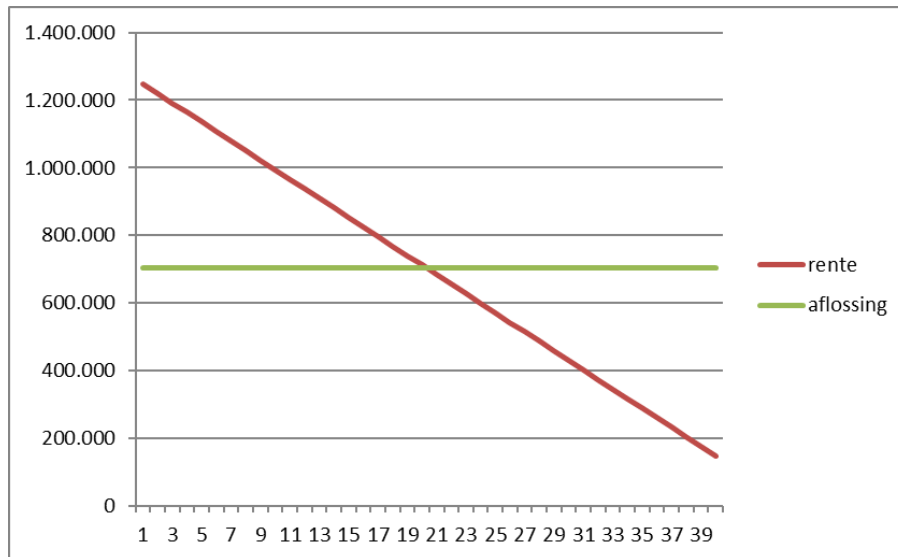
Zoals hierboven aangegeven werden in het raadsvoorstel uit 2012 de kapitaallasten voor het OCC berekend op structureel € 9,4 mln. per jaar²⁵², uitgaande van een rentepercentage van 4% en de rente en afschrijvingslasten over een investeringsbedrag van € 119,6 mln.²⁵³ Op basis van de onderverdeling van de investering voor de installaties en het gebouw²⁵⁴ is te berekenen wat de afschrijving per jaar is en wat vervolgens de jaarlijkse rentelasten zijn. Uit die berekening volgt dat het genoemde bedrag van € 9,4 mln. gebaseerd is op de rente over het volledige te activeren bedrag (rente over 100% van de hoofdsom). Binnen de gemeente Den Haag wordt echter gewerkt met een lineaire afschrijving (elk jaar wordt een vast bedrag afgeschreven) waardoor de hoofdsom in 40 jaar lineair afloopt naar € 0. Dit betekent dat het bedrag aan rente over de resterende som elk jaar lager wordt (zie Figuur 17). Daarom is er alleen in de eerste jaarschijf rente over de volle hoofdsom en zijn dus alleen in het eerste jaar de kapitaallasten € 9,4 mln. In de navolgende jaren worden de lasten van de vastgoedexploitatie telkens lager.²⁵⁵

²⁵² De nominale kapitaallasten zijn € 7,81 + € 1,95 = € 9,76 mln. Het verschil ontstaat door de omrekening naar Netto Contante Waarde (dit is het terugrekenen van het nominale bedrag naar peildatum met het geldende rentepercentage, in dit geval 4%). Het opnemen van een bedrag NCW in het raadsvoorstel is logisch, omdat dit de financiële consequentie weergeeft op moment van besluitvorming (peildatum).

²⁵³ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012, p. 14. Deze onderbouwing is één op één overgenomen in het raadsvoorstel uit 2014.

²⁵⁴ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012, p. 14.

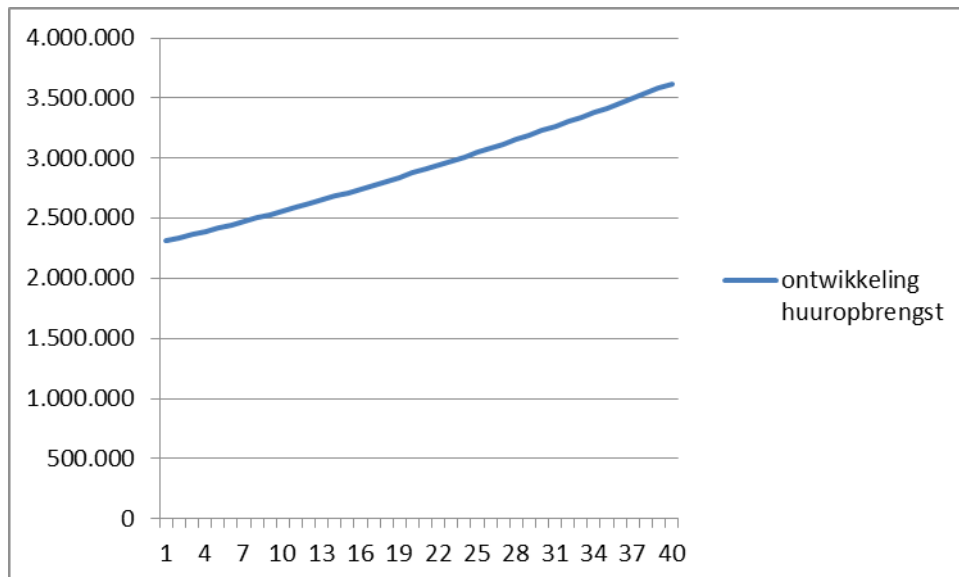
²⁵⁵ Naast de daling van de kapitaallasten is er een (kleinere) stijging van de exploitatielasten (OZB, verzekering, onderhoud) als gevolg van de prijsstijging gedurende de looptijd. Per saldo dalen de lasten in de vastgoedexploitatie.



Figuur 17 Het principe van lineaire afschrijving, waarbij gedurende de looptijd van 40 jaar een vast bedrag wordt afgeschreven waardoor het bedrag aan toegerekende rente per jaar afneemt (bedragen zijn fictief).

Stijgende baten

De baten binnen een vastgoedexploitatie stijgen juist gedurende de looptijd van een vastgoedexploitatie, omdat de huuropbrengsten jaarlijks worden geïndexeerd (zie Figuur 18).

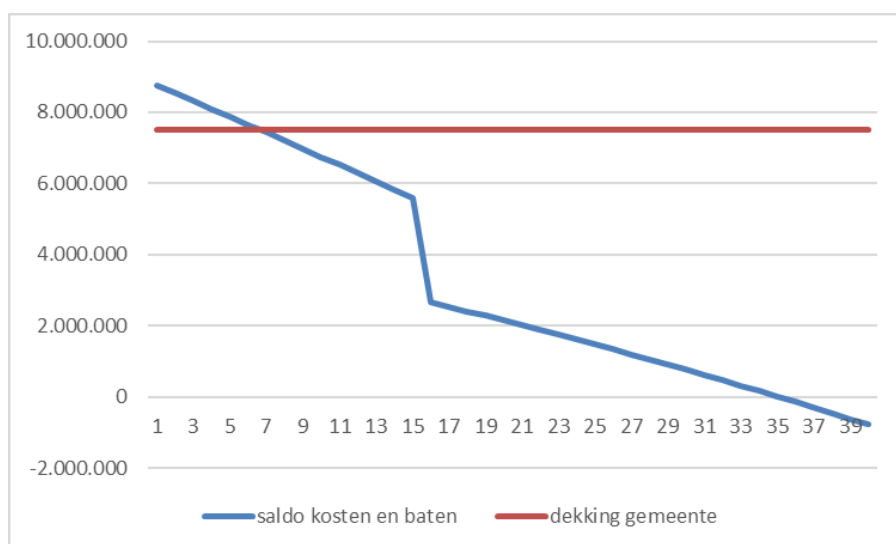


Figuur 18 Ontwikkeling van huuropbrengsten als gevolg van indexatie over een looptijd van 40 jaar (bedragen zijn fictief).

Positief saldo

De beide effecten bij elkaar opgeteld leiden tot een ontwikkeling van baten en lasten met een toenemend positief saldo. In onderstaande figuur is de ontwikkeling van het resultaat op de gehele vastgoedexploitatie, zoals die is opgenomen in de berekening van de vastgoedexploitatie uit 2012, afgezet tegen de dekking voor kapitaallasten op de

gemeentebegroting van € 7,5 mln. per jaar. Hierbij is ook meegenomen dat de exploitatielasten voor de gemeente (OZB, verzekering, onderhoud) gedurende de looptijd stijgen door indexatie van deze kosten. Zichtbaar is dat in deze berekening de eerste zes jaar een tekort ontstaat (zie ook eerdere bevinding over het tekort op de vastgoedexploitatie in het eerste jaar), maar dat vanaf het zevende jaar het resultaat positief is. Voor de totale looptijd leidt dit tot een dekkingsoverschot van opgeteld € 167 mln. (in nominale waarde, zie Figuur 19).²⁵⁶



Figuur 19 Het resultaat van de vastgoedexploitatie (als saldo van lasten en huuropbrengsten) afgezet tegen de structurele dekking voor het tekort op de vastgoedexploitatie zoals die is opgenomen in het raadsbesluit Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier. De blauwe lijn geeft het negatieve saldo weer²⁵⁷, de rode lijn de dekking voor kapitaallasten. De trendbreuk in de lasten ontstaat door de afschrijvingstermijn van 15 jaar van de installaties. Het gebied tussen de beide lijnen geeft het overschot op de vastgoedexploitatie weer (bedragen in euro's).

In de berekening is uitgegaan van een afschrijvingstermijn van 15 jaar voor de installaties, wat zo ook is opgenomen in het raadsbesluit voor het investeringskrediet. Hierdoor ontstaat de trendbreuk die zichtbaar is in de lasten (zie Figuur 19). Het zou logisch zijn wanneer de herinvestering voor de installaties gedekt zou worden uit de beschikbare middelen voor de kapitaallasten, omdat de dekking daar in eerste instantie ook voor bedoeld is en meer dan voldoende ruimte voor biedt. In het raadsbesluit is echter opgenomen dat hiervoor een

²⁵⁶ In deze berekening is uitgegaan van alle normbedragen en indexeringen zoals die zijn opgenomen in de gemeentelijke bron: investeringsberekening voor nieuwbouw versie 9-7-2012, gemeente Den Haag. Totale investering € 127.200.000, waarvan € 79.100.000 bouwkundig met een afschrijving in 40 jaar, € 40.500.000 voor installaties met een afschrijving in 15 jaar en € 7.600.000 voor de grond waarvoor alleen rente wordt gerekend. Bij de berekening zijn in de lasten ook de exploitatielasten meegenomen. Het De totale lasten zijn over de hele looptijd €332 mln., de baten uit huur zijn € 199 mln. en de totale dekking op basis van structureel € 7,5 mln. per jaar is € 300 mln. Het resultaat is daarmee € 167 mln.

²⁵⁷ Het saldo, de blauwe lijn, is gedurende het grootste deel van de looptijd negatief, om de samenhang met de dekking voor kapitaallasten inzichtelijk te maken is het saldo in positieve getallen in de grafiek opgenomen.

‘separate kredietaanvraag zal worden gedaan.’²⁵⁸ Het overschot van € 167 mln. valt gedurende de looptijd van 40 jaar vrij. Dit is vrij te besteden geld, omdat dekking van kapitaallasten vrijvallen in het programma financiën.²⁵⁹ De gemeente geeft bij navraag aan dat dit de vaste werkwijze is bij investeringsprojecten.²⁶⁰

Situatie na 2018

Sinds 2014 zijn drie van de uitgangspunten in de vastgoedexploitatie gewijzigd, waardoor de resultaten van de vastgoedexploitatie zijn veranderd. Als gevolg van de wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) van april 2016 moeten alle investeringen worden geactiveerd, waar de gemeente voorheen daarin meer keuzeruimte had.²⁶¹ Omdat in het oorspronkelijke raadsbesluit een deel van de investering uit gespaarde middelen werd gedekt, is naar aanleiding van deze wijziging van het BBV het te activeren bedrag verhoogd van € 119,6 mln.²⁶² naar € 150 mln.²⁶³ De incidentele middelen die hierdoor 'over' blijven, zijn ingezet voor het dekken van het tekort op de bedrijfsexploitatie van DMC (zie Bevinding 50). Daarnaast werd de rekenrente die de gemeente hanteert aangepast van 4% naar 1,5%.²⁶⁴ Anticiperend op deze wijzigingen zijn in de begroting de kapitaallasten aangepast naar € 6,7 mln. per jaar.²⁶⁵ Tenslotte is met het besluit over de packagedeal van juli 2018 het investeringskrediet uitgebreid naar € 210,9 mln. (zie ook Bevinding 47). Als gevolg hiervan zou het resultaat op de vastgoedexploitatie over de hele looptijd nu uitkomen op € 156,8 mln.²⁶⁶ (Nominale waarde) (vergelijk het dekkingsoverschot van € 167 mln. in de situatie 2014, zie hierboven) zie ook Figuur 20.

²⁵⁸ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012, p. 16.

²⁵⁹ Interview door rekenkamer. De letterlijke omschrijving die in het interview werd gegeven was ‘speelruimte om vrijvallende bedragen opnieuw in te kunnen zetten voor investeringen’.

²⁶⁰ Interview door rekenkamer.

²⁶¹ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003 (BBV), gewijzigd d.d. 14 april 2016, art. 59.1. Voor installaties geldt dat investeringen boven € 100.000 geactiveerd moeten worden.

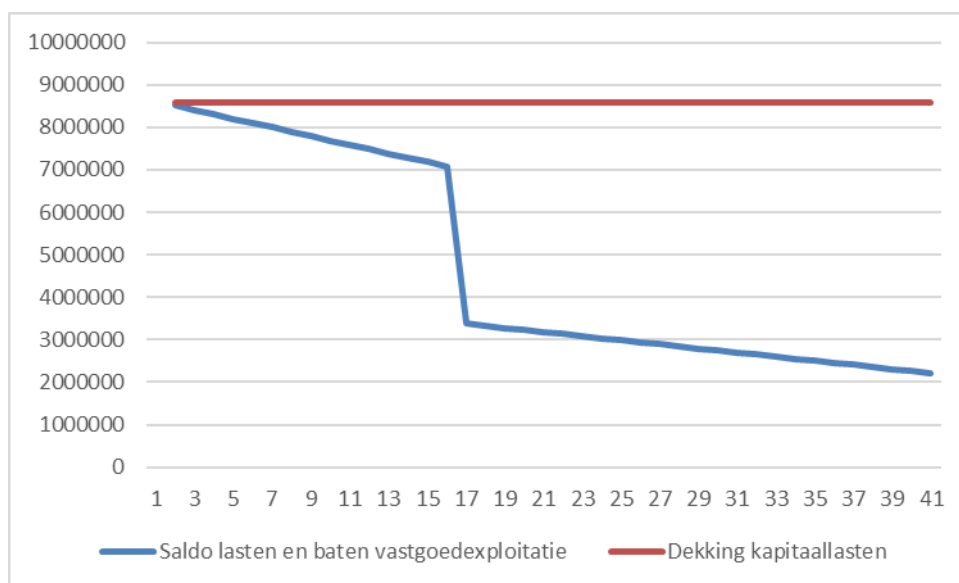
²⁶² RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012 (openbaar), p. 14.

²⁶³ RIS298430_Bijlage_Technische_vragen_naar_aanleiding_van_de_kwartalrapportage_Spuikwartier_3de_kwartal_2017, 10 november 2017 (Openbaar), vraag 74.

²⁶⁴ RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018, p. 1.

²⁶⁵ RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018, p. 1.

²⁶⁶ Zie tevens de reactie van de rekenkamer bij RIS304964 Raadsvoorstel Actualisering dekkingsbesluit Amare en verwacht resultaat bedrijfsexploitatie Amare, 17 maart 2020.



Figuur 20 Overzicht situatie na 2018 van het saldo van lasten en baten in de vastgoedexploitatie over de looptijd van 40 jaar afgezet tegen de beschikbare dekking voor kapitaallasten, rekening houdend met de uitbreiding van het investeringskrediet na de packagedeal. De blauwe lijn geeft het negatieve saldo weer, de rode lijn de beschikbare dekking voor kapitaallasten. De trendbreuk in het saldo van lasten en baten ontstaat door de afschrijvingstermijn van 15 jaar van de installaties. Het gebied tussen de beide lijnen geeft het overschot op de vastgoedexploitatie weer (bedragen in euro's).

8.3 Subsidies

Bevinding 20 De gemeente heeft zonder aantoonbare noodzaak een meerjarige subsidie toegekend aan de stichting Dans- en Muziekcentrum voor een periode van 10 jaar van € 900.000 in het eerste jaar afbouwend naar € 0 in het elfde jaar. In totaal betreft dit een subsidie van € 4,5 mln.

Toelichting

Bij het nemen van het besluit 'RV89 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum' in 2012 heeft het college de gemeenteraad geïnformeerd over een tekort dat zou bestaan binnen het samenstel van vastgoedexploitatie (gemeente) en bedrijfsexploitatie (DMC) ter hoogte van € 0,9 mln. Op grond daarvan werd het voorstel gedaan een 10-jarige exploitatiebijdrage te verstrekken aan de stichting DMC. De achterliggende argumentatie in het raadsvoorstel 'RV89 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum' is dat wanneer 'de vastgoedexploitatie van de gemeente en de bedrijfsexploitatie door de stichting samen worden genomen, er in de huidige ramingen vanaf het openingsjaar van Spuiforum een tekort van € 900.000 ontstaat.' Daarbij wordt ook aangegeven dat het bedrag het gevolg is van een door het college bewust gehanteerde 'behoedzaam scenario met betrekking tot

bezoekersaantallen en huurbijdragen door de gebruikers'.²⁶⁷ Op 2 december 2013 stuurde de directeur cultuur van OCW een brief aan de stichting Dans- en Muziek Centrum (DMC), zijnde de hoofdhuurder van het toekomstige cultuurgebouw, waarin is aangegeven dat de gemeente de stichting DMC vanaf de opening gedurende 10 jaar een extra exploitatiebijdrage ter beschikking zal stellen die in het eerste jaar € 900.000 bedraagt en per jaar met € 90.000 af naar € 0 euro in het elfde jaar na opening.²⁶⁸ In de brief is aangegeven dat het raadsbesluit 89/2012 inzake Realisatie Spuiforum²⁶⁹ ten grondslag ligt aan het beschikbaar stellen van de bijdrage.

In het raadsbesluit van juli 2013 'gewijzigd raadsvoorstel Kredietaanvraag Spuiforum', waarin de gemeenteraad een investeringskrediet van € 181,1 mln. ter beschikking stelde voor de ontwikkeling en realisatie van een Onderwijs- en Cultuurcomplex (toen Spuiforum), werd ook besloten kennis te nemen van het bedrijfsplan van de stichting DMC van 2013 en in te stemmen met een in tien jaar tijd aflopende subsidie van € 9 mln. per jaar naar € 0.²⁷⁰ Deze bijdrage is in de toelichting op het raadsbesluit 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' uit 2014 bevestigd. De stichting Dans- en Muziekcentrum had deze bijdrage op het moment van besluitvorming zowel in 2013 als in 2014 echter niet nodig. Het bedrijfsplan uit 2013 liet namelijk een overschot van € 300.000 zien in het eerste jaar, wat nota bene aangemerkt werd als bijdrage aan het exploitatietekort (zie ook Bevinding 24).²⁷¹ Pas in de versie van het bedrijfsplan uit 2017 is sprake van een tekort in de exploitatie (overigens van € 3,1 mln., zie ook Bevinding 50 en Bevinding 51) en is deze 'exploitatiesubsidie' van € 0,9 mln. opgenomen in de exploitatiebegroting van DMC (naast een aanvullende exploitatiesubsidie van € 2,2 mln.).²⁷² Er was in 2012 niet, in 2013 niet en in 2014 niet enige aanleiding te veronderstellen dat DMC een tekort van 9 ton zou hebben. Alle bij die besluitmomenten voorliggende bedrijfsplannen weerspreken door hun neutrale/positieve resultaat op de exploitatiebegroting de noodzaak van een exploitatiesubsidie.

Hoewel het college aangaf dat het tekort van € 0,9 mln. ontstond uit het samenspel van de bedrijfsexploitatie van DMC en de gemeentelijke vastgoedexploitatie (zie hierboven), bestond het tekort in werkelijkheid volledig in de vastgoedexploitatie. De hierboven al aangehaalde interne berekening van de vastgoedexploitatie van de gemeente uit 2012 laat

²⁶⁷ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012, p. 17.

²⁶⁸ OCW/2013.8827 'extra incidentele gemeentelijke exploitatiebijdrage', brief van directeur Cultuur aan Stichting Dans en Muziekcentrum Den Haag, 2 december 2013.

²⁶⁹ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012.

²⁷⁰ RIS260021 Raadsvoorstel 91/2013 gewijzigd RV Kredietaanvraag Spuiforum, raadsbesluit 18 juli 2013 (openbaar), Dictum punt VIII.

²⁷¹ Bedrijfsplan Spuiforum, Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag, juni 2013.

²⁷² Concept Voorlopig bedrijfsplan OCC 2021, Stichting Dans en Muziek Centrum, Den Haag 5 oktober 2017.

zien dat daarin een tekort was op de dekking van de kapitaallasten voor het KC-deel van circa € 900.000.²⁷³ Dat is met inbegrip van de door de gemeente al begrootte eigen bijdrage aan de dekking van de kapitaallasten van € 7,5 mln. per jaar en de bijdrage van het KC van € 1,9 mln. per jaar.

Uit de interviews in het kader van dit onderzoek komt naar voren dat het oorspronkelijk de bedoeling was dat het KC een huur zou betalen waarin alle lasten werden gedekt. Maar 'daar kwam een te hoog bedrag uit, dus betaalt het KC eigenlijk 9 ton te weinig'. De gemeente had in eerste instantie de bedoeling het tekort op de vastgoedexploitatie dat hierdoor ontstond op te lossen door het KC een subsidie te verstrekken voor een bedrag van € 900.000 per jaar.²⁷⁴ Omdat het KC niet in staat was in een periode van 10 jaar tijd dit bedrag zelf bij te dragen, werd besloten DMC deze subsidie te geven onder de voorwaarde dat zij in 10 jaar tijd het tekort op de huur van het KC zelf zouden aanvullen vanuit de eigen bedrijfsexploitatie.²⁷⁵ Volgens een toelichting door de gemeente in het kader van het feitelijk wederhoor, zou de stichting DMC met deze subsidie gecompenseerd worden voor het verschil tussen de te ontvangen huur van het KC en de te betalen, hogere, huur voor het KC deel aan de gemeente.²⁷⁶

De subsidie wordt gedekt uit een structurele bijdrage van € 0,6 mln. op het programma cultuur (buiten het kunstenplan) en € 0,3 mln. op programma financiën.²⁷⁷

Bevinding 21 Het college heeft een incidentele subsidie van € 1 mln. en een structurele subsidie van € 0,125 mln. per jaar (zonder voorwaarden of termijn) aan het NDT toegezegd die direct verband houden met de deelname van het NDT in het project OCC. Het college heeft de bedragen niet inzichtelijk gemaakt bij het overzicht van kosten voor het project OCC.

Toelichting

Op 6 december 2013 besloot het college een maximale bijdrage van € 1,6 mln. aan het NDT beschikbaar te stellen voor de verbouwing van het NDT in het kader van de tijdelijke huisvesting ten tijde van de bouw van het OCC.²⁷⁸ In het besluit is aangegeven dat dit bedrag

²⁷³ Investeringsberekening voor nieuwbouw versie 9-7-2012, gemeente Den Haag. Hierin is sprake van een negatief saldo in de berekening van de lasten en baten voor het KC-deel van € 509.582 per jaar. In deze berekening werd uitgegaan van een bijdrage van het KC van € 2.350.000. Door een btw-misrekening is hierin geen rekening gehouden met de noodzakelijke afdracht van btw over de huurinkomsten voor het KC-deel, waardoor de netto huuropbrengst € 1.942.149 (uitgaande van 21% btw), waarmee het feitelijke tekort op de vastgoedexploitatie op dat moment € 917.433 was. In de huurovereenkomst tussen DMC en gemeente d.d. 2 december 2013, is opgenomen dat het huurbedrag voor het KC-deel € 2.310.000 is inclusief eventueel verschuldigde btw. Navraag bij de gemeente bevestigt dat het tekort niet in de bedrijfsexploitatie zat, maar in het KC-deel van de gemeentelijke vastgoedexploitatie. Bron: interview Rekenkamer – Gemeente Den Haag.

²⁷⁴ Interviews rekenkamer.

²⁷⁵ Interviews rekenkamer.

²⁷⁶ Interview met gemeentelijke organisatie in het kader van het feitelijk wederhoor, 1 april 2020.

²⁷⁷ Interview door rekenkamer.

²⁷⁸ RIS268876 Tijdelijke huisvesting NDT in het kader van realisatie Spuiforum.

gedekt wordt uit middelen die al bestemd waren voor de tijdelijke huisvesting en de stichtingskosten voor het Spuiforum. Hoewel dit besluit openbaar is, heeft het college de gemeenteraad hierover niet actief geïnformeerd.

Uit correspondentie tussen de gemeente en het NDT uit begin 2014 blijkt dat het NDT uiteindelijk een vergoeding toegezegd is voor een bedrag van € 1 mln. ter dekking van verbouwkosten in het kader van de tijdelijke huisvesting van het NDT. Het college heeft daarmee van de vastgestelde maximale bijdrage van € 1,6 mln. uiteindelijk € 1 mln. daadwerkelijk toegekend aan het NDT.²⁷⁹ Dit bedrag is niet genoemd in het raadsvoorstel RV94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en is ook niet opgenomen in het stichtingskostenoverzicht voor het bouwproject OCC.²⁸⁰

Uit een brief van 13 juni 2013 van de gemeente, gericht aan de stichting Nederlands Dans Theater en op dezelfde dag doorgestuurd aan de gemeenteraad ter kennisname, blijkt dat het college tevens een extra subsidie heeft 'toegekend' ter hoogte van € 0,125 mln. per jaar ten behoeve van de internationale programma's in het Spuiforum.²⁸¹ In de beantwoording op schriftelijke vragen bij het raadsvoorstel Spuiforum (juni 2013) geeft het college aan hoe de subsidie wordt gedekt: 'Ter ondersteuning van het profiel van Den Haag als internationale stad beschikt de gemeente buiten het Kunstenplan om over een budget voor Internationale Programmering. De dekking komt ten laste van dit budget.'²⁸²

²⁷⁹ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014; Kopie van STIKO_Spuikwartier-12-11-2014_en_fixed price bepaling.xlsx.

²⁸⁰ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014; Kopie van STIKO_Spuikwartier-12-11-2014_en_fixed price bepaling.xlsx.

²⁸¹ RIS260083 Collegebrief doorzending 'Tijdelijke huisvesting NDT op het Norfolkterrein', brief van het college van burgemeester en wethouders aan de stichting Nederlands Dans Theater - DSO 2013.899, 13 juni 2013.

²⁸² RIS260323 Beantwoording technische vragen bij RV Kredietaanvraag Spuiforum, 24 juni 2013, vraag VVD10.

Bevinding 22 De gemeente verstrekt op basis van het kunstenplan aan de drie culturele instellingen die (onder-)huurder worden van het OCC jaarlijks in totaal € 8,5 mln. subsidie (2017 – 2020). In deze subsidie is, ondanks een verzoek daartoe van de culturele instellingen, geen extra financiële impuls opgenomen voor aanloopkosten naar een nieuw OCC. Het college heeft de stichting DMC verzocht in 2017 in een nieuw bedrijfsplan inzichtelijk te maken wat aanloopkosten en kosten voor het eerste jaar van ingebruikname zullen zijn. In het bedrijfsplan dat DMC in 2017 heeft gepubliceerd zijn deze kosten niet opgenomen. De gemeenteraad heeft daardoor nog geen zicht op de extra kosten die nodig zijn voor het realiseren van de culturele ambities voor het OCC.

Toelichting

In het kunstenplan 2017-2020 van de gemeente Den Haag is de verdeling van cultuursubsidies vastgelegd voor de beleidsperiode van 2017 tot en met 2020.²⁸³ Naast (veel) andere culturele instellingen zijn hierin ook het Residentie Orkest (RO), het Nederlands Dans Theater (NDT) en het Dans- en Muziekcentrum (DMC) opgenomen. In de beoordeling van de subsidieaanvraag van het DMC door de Adviescommissie voor het Meerjarenbeleidsplan en de reactie daarop van het college wordt duidelijk dat de toegekende subsidies uitgaan van de oude situatie van de theaters aan het Spuiplein.²⁸⁴ De aangevraagde aanloopkosten voor de overgang naar de nieuwe situatie honoreert het college niet. De adviescommissie geeft daarnaast aan dat middelen die nodig zijn om de ambities voor het OCC waar te kunnen maken 'niet gevonden kunnen en moeten worden binnen de huidige budgetten'.²⁸⁵ Het college geeft in zijn reactie aan het advies van de commissie over te nemen en de stichting DMC te zullen vragen 'de aanloopkosten naar het nieuwe gebouw, de inrichtingskosten en kosten voor het overgangsjaar en het eerste jaar in de nieuwe situatie' in 2017 in een nieuw bedrijfsplan inzichtelijk te maken.²⁸⁶ In het 'Concept Voorlopig Bedrijfsplan OCC 2021' van de stichting DMC uit oktober 2017 werd aangegeven: 'aanloopkosten alsmede de eenmalige kosten en baten ten behoeve van (de programmering tijdens) de openingsmaanden blijven buiten beschouwing' en 'ambities ten aanzien van kwalitatieve en kwantitatieve uitbreiding van de programmering zijn dus [...] in dit bedrijfsplan niet opgenomen'.²⁸⁷ Het ook in dit bedrijfsplan aangekondigde en voor eind 2017 te publiceren 'definitief bedrijfsplan' is voorsnog niet aan de gemeenteraad gepresenteerd. De raad heeft daardoor nog geen zicht

²⁸³ RIS294643 'Ruimte voor de spelende mens, concept meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2017-2020', gemeente Den Haag 5 oktober 2016.

²⁸⁴ RIS294643 'Ruimte voor de spelende mens, concept meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2017-2020', gemeente Den Haag 5 oktober 2016, p. 69.

²⁸⁵ RIS294643 'Ruimte voor de spelende mens, concept meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2017-2020', gemeente Den Haag 5 oktober 2016, p. 68.

²⁸⁶ RIS294643 'Ruimte voor de spelende mens, concept meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2017-2020', gemeente Den Haag 5 oktober 2016, p. 70.

²⁸⁷ Concept Voorlopig bedrijfsplan OCC 2021, Stichting Dans en Muziek Centrum, Den Haag 5 oktober 2017 (Openbaar), p. 4 en 5.

op de kosten voor de toekomstige culturele ambities van het OCC. In deel 3 van dit onderzoek wordt nader ingegaan op de bedrijfsexploitatie van DMC voor het OCC. Dit deel van het onderzoek wordt afzonderlijk gepubliceerd (zie ook paragraaf 1.1).

9. Financiële kaderstelling: Bedrijfsexploitatie door de stichting Dans- en Muziekcentrum

9.1 Inleiding

De bedrijfsexploitatie is formeel niet de verantwoordelijkheid van de gemeente, maar van de stichting Dans- en Muziekcentrum. Toch is deze bedrijfsexploitatie van belang voor de gemeente, omdat de gemeente voor een belangrijk deel verantwoordelijk is voor eventuele tekorten van de bedrijfsexploitatie. Wanneer er binnen de bedrijfsvoering geen mogelijkheden zijn om tekorten op te lossen, zullen deze door de gemeente moeten worden gedekt.²⁸⁸ De visie van DMC op de bedrijfsexploitatie uit 2013 is door het college bij de besluitvorming over het raadsvoorstel 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier ter kennisname aan de raad gegeven.²⁸⁹ Dit bedrijfsplan vormde volgens de afspraken tussen gemeente en gebruikers tevens onderdeel van de financiële kaderstelling voor de ontwikkeling van het gebouw.²⁹⁰

9.2 Bevindingen bedrijfsexploitatie

Bevinding 23 De gemeenteraad had bij het nemen van het besluit op 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' onvoldoende zicht op de financiële consequenties en risico's voor de gemeente met betrekking tot de bedrijfsexploitatie van DMC. Het bedrijfsplan van DMC dat bekend was bij de gemeenteraad, had betrekking op een destijds verouderd (Spuiforum 2013) en inmiddels aangepast plan voor het gebouw (OCC 2014). De onderbouwing en aannames in het bedrijfsplan waren daarnaast onvoldoende om tot een betrouwbaar beeld te komen van de lasten en baten en het resultaat van de bedrijfsexploitatie en daarmee van de financiële consequenties en risico's voor de gemeente.

Toelichting

Bij het raadsvoorstel gaf het college aan dat het Bedrijfsplan Spuiforum uit 2013 nog onverminderd van toepassing was, ongeacht het feit dat het bouwplan aangepast zou worden.: 'de kosten- en opbrengstramingen zoals die zijn opgenomen in het recent

²⁸⁸ Uit de samenwerkingsovereenkomst blijkt dat de gemeente bij een eventueel faillissement van DMC garant staat voor de continuïteit van de dienstverlening en ondersteuning aan de huurders (Samenwerkingsovereenkomst (versie 13-06-2013, 10:00) tussen de Gemeente Den Haag, het Koninklijk Conservatorium, Stichting Nederlands Dans Theater, Stichting Residentie Orkest en de Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag voor de regeling van de samenwerking voor de oprichting en het gebruik van het Spuiforum. Getekend op 13 juni 2013). Ook het Rijk speelt hierbij een rol, omdat drie van de vier gebruikers ook vanuit het Rijk subsidie of bijdragen ontvangen (RO, NDT en KC). DMC nam in het bedrijfsplan uit 2013 een subsidiebedrag op van € 2,2 mln. (op basis van de subsidietoekenning uit het kunstenplan 2013-2016).

²⁸⁹ RIS260021 Raadsvoorstel 91/2013 gewijzigd RV Kredietaanvraag Spuiforum, raadsbesluit 18 juli 2013, bijlage Bedrijfsplan Spuiforum 2018, Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag, juni 2013.

²⁹⁰ Samenwerkingsovereenkomst (versie 13-06-2013, 10:00) tussen de Gemeente Den Haag, het Koninklijk Conservatorium, Stichting Nederlands Dans Theater, Stichting Residentie Orkest en de Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag voor de regeling van de samenwerking voor de oprichting en het gebruik van het Spuiforum. Getekend op 13 juni 2013, considerans punt F. Hier is opgenomen dat het budget van € 181,1 mln., de exploitatiesubsidie van € 0,9 mln. aflopend naar € 0 in 10 jaar en het Bedrijfsplan Spuiforum van juni 2013 het financiële kader vormen voor de ontwikkeling van het gebouw.

openbaar gemaakte Bedrijfsplan 2013 van de stichting DMC behoeven geen aanpassing. De één jaar latere ingebruikname van het onderwijs- en cultuurgebouw heeft hierop geen effect'.²⁹¹ Dit was echter niet juist, zo was bijvoorbeeld het aantal vierkante meters van het gebouw ten opzichte van het Spuiforum met bijna 5.000 m² toegenomen. In de GRIP-rapportages²⁹² voor het Spuiforum (2013) en het OCC (Spuikwartier, 2014) is de ontwikkeling van het gebouwd volume te vinden. Voor het Spuiforum werd in augustus 2013 uitgegaan van 43.214 m² BVO²⁹³, terwijl voor het nieuwe plan Spuikwartier in 2014 het plan uitging van 48.000 m² BVO voor het cultuurgebouw.²⁹⁴

Opzet en onderbouwing onvoldoende

Het uitgangspunt voor de bedrijfsexploitatie uit 2013 was de begroting van DMC voor 2013-2016 (voor het oude complex) met als argumentatie dat het Spuiforum weliswaar groter zou worden, maar net als het oude gebouw twee zalen zou bevatten en dat de programmering, zeker in de eerste jaren, maar in beperkte mate toe zou nemen.²⁹⁵ Als belangrijkste verschillen werden genoemd de komst van het KC als huurder van een deel van het gebouw, de verbreding van programmering en publieksbereik en de toename van commerciële activiteiten (zakelijke verhuur, commercieel-culturele evenementen en horeca). Aannames over opbrengsten voor deze commerciële activiteiten werden gebaseerd op uitgevoerde marktonderzoeken.²⁹⁶ Deze marktonderzoeken zijn echter beperkt in hun waarde als onderbouwing voor een exploitatiebegroting. Zo baseerde een onderliggend onderzoek naar de te verwachten kosten voor schoonmaak zich op de ervaringscijfers bij andere theatergebouwen, waarmee voorbijgegaan werd aan de afwijkende functie van de school en het, intensievere, gebruik door studenten.²⁹⁷ Ook werd in de aanname van de schoonmaakkosten uitgegaan van het hierboven genoemde lagere aantal vierkante meters uit het oude plan.

Ambities ten aanzien van (verdiensten door) groei van het aantal bezoekers voor culturele activiteiten zijn in het bedrijfsplan 2013 alleen uitgewerkt in een (beperkte) financiële taakstelling in de vorm van een extra huurbijdrage door het NDT en het RO voor totaal € 0,3

²⁹¹ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 7.

²⁹² GRIP-rapportages geven informatie over de besluitvorming, doelstelling en ontwikkeling van de grootste projecten, zowel inhoudelijk als financieel. De GRIP-rapportages worden in ieder geval tweemaal per jaar aan de raad voorgelegd.

²⁹³ Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling 2014, Bijlage GRIP IpSO 2014 OPENBAAR, Spuiforum, p. 47.

²⁹⁴ Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, bijlage 12 Grip op grote projecten, p. 415.

²⁹⁵ RIS260021 Bedrijfsplan Spuiforum 2018, Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag, juni 2013, p. 3.

²⁹⁶ Voorwaarden voor optimale commerciële exploitatie, Berenschot, 2 april 2013; Spuiforum Den Haag, exercitie commerciële verhuur, mei 2013, Skonk; Spuiforum Horecavoorzieningen, HTC Advies, 1 maart 2013.

²⁹⁷ Interviews door rekenkamer Den Haag. Bij de onderbouwing werd uitgegaan van een bedrag van € 8,40 per m² voor schoonmaak. Volgens de gemeente zijn gangbare bedragen per m² €15 voor theaters en tussen de € 20 en € 25 voor scholen.

mln., zonder de ambities verder te onderbouwen.²⁹⁸ En hoewel in het bedrijfsplan 2013 een post is opgenomen voor (gebruikers-) onderhoud, is pas in 2017 een lijst opgesteld waaruit blijkt welk onderhoud betaald moet worden door de eigenaar (de gemeente) en welk onderhoud door de gebruiker (DMC).²⁹⁹ Ook de onderbouwing met betrekking tot benodigde investeringen door DMC, bleken achteraf (in 2017 bij het opstellen van een nieuwe bedrijfsexploitatie) niet te kloppen.³⁰⁰ In het bedrijfsplan zelf werd nog geen rekening gehouden met een investering door DMC voor inventaris.³⁰¹ Het bedrijfsplan uit 2017 geeft echter aan dat investeringen voor vervanging (op langere termijn) van zaken die bij de bouw door de gemeente worden betaald en voor delen van de inventaris die DMC zelf moet betalen, in het bedrijfsplan uit 2013 bewust niet meegenomen waren.³⁰² In totaal werd voor de afschrijving van en het sparen voor investeringen in het bedrijfsplan 2017 € 604.000 per jaar opgenomen.³⁰³

Bevinding 24 Er is in het voorliggend onderzoek geen aanwijzing gevonden voor de noodzakelijkheid van de door de gemeente toegekende exploitatiesubsidie van € 0,9 mln. per jaar aan DMC ten tijde van de besluitvorming over die subsidie door de gemeenteraad. Het bedrijfsplan van DMC uit 2013 liet een overschot zien van € 0,3 mln. per jaar. In de gemeentelijke vastgoedexploitatie bestond weliswaar een tekort van € 0,9 mln. als gevolg van een te lage huurbijdrage van het KC aan de gemeente, maar er is in dit onderzoek geen rechtstreeks verband tussen dit tekort en de toegezegde subsidie gevonden.

Toelichting

Zowel bij het raadsbesluit in 2013 als in 2014 was het bedrijfsplan van DMC uit juni 2013 een bijlage. Uit de exploitatiebegroting die opgenomen is in dit bedrijfsplan blijkt dat DMC niet een tekort had op de bedrijfsvoering, maar een overschot van € 0,3 mln., dat volgens de toelichting aangewend werd als 'bijdrage aan tekort 900.000'.³⁰⁴ Ook in het oudere

²⁹⁸ RIS260021 Bedrijfsplan Spuiforum 2018, Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag, juni 2013, p. 4.

²⁹⁹ Interview door de rekenkamer Den Haag.

³⁰⁰ Interview door de rekenkamer Den Haag.

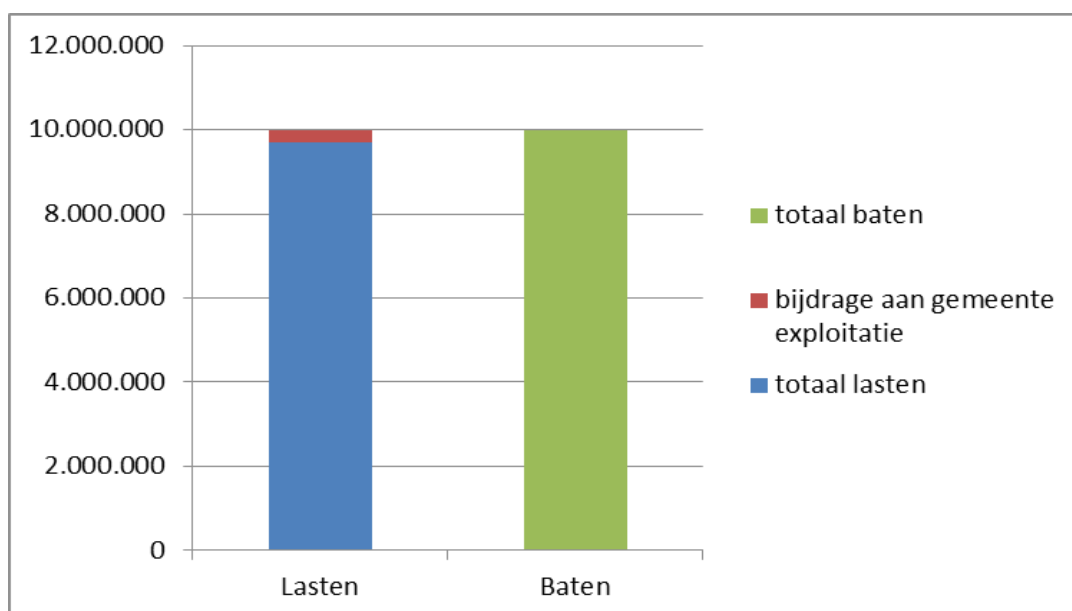
³⁰¹ RIS260021 Bedrijfsplan Spuiforum 2018, Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag, juni 2013 (openbaar), p. 8. Hier wordt aangegeven dat een investering van € 350.000 nodig zal zijn voor de kosten van een verkoopteam (in de aanloop naar de opening) en afschrijving op investeringen. Nergens in het bedrijfsplan wordt aangegeven op welke investering de genoemde 'afschrijving' betrekking heeft. In het onderliggende advies van Skonk wordt aangegeven dat een bedrag van € 382.000 nodig is als investering in personeel (salesteam) en € 32.000 voor een boekingssysteem.

³⁰² Concept Voorlopig bedrijfsplan OCC 2021, Stichting Dans en Muziek Centrum, Den Haag 5 oktober 2017 (Openbaar), p. 14-15.

³⁰³ Concept Voorlopig bedrijfsplan OCC 2021, Stichting Dans en Muziek Centrum, Den Haag 5 oktober 2017 (Openbaar), p. 8.

³⁰⁴ RIS260021 Bedrijfsplan Spuiforum, Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag, juni 2013, p. 6. Ook deze omschrijving duidt er op dat het tekort van € 0,9 mln. waarvoor de gemeente een subsidie verstrekt aan DMC niet in de bedrijfsexploitatie bestond, maar in de gemeentelijke Vastgoedexploitatie.

bedrijfsplan, dat ten tijde van besluitvorming over het oorspronkelijke investeringskrediet³⁰⁵ beschikbaar was, werd geen tekort van € 0,9 mln. genoemd.³⁰⁶ Weliswaar staat er in het bedrijfsplan een ‘p.m.’ bij de lasten en baten voor de huur en verhuur van het KC gedeelte van het gebouw, in de toelichting wordt aangegeven dat DMC het door KC ontvangen bedrag ‘doorbetaalt aan de gemeente’ en dat dit voor DMC een ‘budgettair neutraal proces’ is.³⁰⁷ Het resultaat van de begroting is dus daadwerkelijk € 0,3 mln. positief (zie Figuur 21). Overigens blijkt uit een analyse van de lasten en baten van DMC voor huisvesting van de onderhuurders dat er in werkelijkheid wel een tekort zou zijn op de huisvesting van het KC (zie Bevinding 25 hierna). Eerder is al geconstateerd dat er aan de gemeentelijke kant, in de Vastgoedexploitatie, wel een tekort was van € 0,9 mln. als gevolg van de te lage huurbijdrage van het KC (zie Bevinding 16). De rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek echter niet kunnen achterhalen welke relatie er is tussen de subsidie aan DMC en het tekort in de gemeentelijke vastgoedexploitatie en eveneens niet waarom ondanks het geraamde overschot op de bedrijfsexploitatie aan de stichting DMC deze subsidie is toegezegd.



Figuur 21 Totale lasten en baten volgens het bedrijfsplan van DMC uit 2013. De lasten komen inclusief de bijdrage van € 0,3 mln. aan de gemeente, uit op € 10 mln. De baten komen eveneens uit op € 10 mln.

³⁰⁵ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijzing van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012 (openbaar).

³⁰⁶ RIS170854b Bedrijfsplan Dans- en Muziekcentrum Cultuurforum Spui, januari 2010.

³⁰⁷ RIS260021 Bedrijfsplan Spuiforum, Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag, juni 2013, p.8.

Bevinding 25 De gemeenteraad werd bij de besluitvorming over het raadsvoorstel 94 'Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' in november 2014 onjuist geïnformeerd over de kosten die DMC zou moeten maken voor de huisvesting van het KC. Volgens het bedrijfsplan van DMC, dat ter kennisname aan de gemeenteraad is voorgelegd, was de huisvesting 'budgetneutraal'. In werkelijkheid zou DMC op basis van de gegevens uit 2014 jaarlijks € 0,95 mln. toeleggen op de huisvesting van het KC van, terwijl het op de huisvesting van NDT en RO in totaal € 1,76 mln. overhield. DMC had daarnaast zelf kosten voor huur en services voor een bedrag van € 1,79 mln. Het totale tekort op huisvesting werd daarmee in 2014 voor DMC geraamd op € 0,99 mln.

Toelichting

DMC heeft als huisvestingslasten de huur die het betaalt aan de gemeente en 'servicekosten' die bestaan uit kosten voor klein onderhoud, schoonmaak en water en energie. Daar staan de huurbijdragen en bijdragen voor servicekosten tegenover. Uit de (vertrouwelijke) huurovereenkomsten van de verschillende instellingen en het bedrijfsplan van DMC blijkt niet direct wat de verdeling van kosten is over alle instellingen. Dit komt omdat in de huurovereenkomsten niet consistent is omgegaan met de combinatie van huurbijdrage en servicekosten. Het KC betaalt aan DMC twee aparte bedragen, een bedrag voor huur en een bedrag voor services.³⁰⁸ NDT en RO betalen echter elk één bedrag voor huur én services.³⁰⁹ Op basis van het aantal verhuurde vierkante meters per gebruiker hebben we de bijdragen voor huur- en services (energie, water, onderhoud en services door DMC) voor elke gebruiker berekend. Deze bijdragen zijn vergeleken met de huur- en servicelasten die DMC heeft. De bedragen in de bevinding en de toelichting zijn exclusief btw, tenzij anders vermeld en overgenomen uit de huurovereenkomsten zoals die in 2013 zijn gesloten tussen gemeente, DMC en de onderhuurders.

Overzicht totale lasten en baten en resultaat huisvesting voor DMC

Op basis van de door de rekenkamer uitgevoerde berekeningen blijkt dat DMC een negatief resultaat heeft op de huisvesting van het KC van € 953.487. De huisvesting van het NDT levert een positief resultaat op van € 1.077.061 en de huisvesting van het RO een positief resultaat van € 682.748. DMC heeft zelf lasten voor huur en services van in totaal € 1.788.844. De totale lasten voor huisvesting waren voor DMC € 5.209.091 en het tekort € 982.522 (zie Tabel 5).

³⁰⁸ Onderhuurovereenkomst DMC-KC, 2 december 2013 (vertrouwelijk), art. 6.2.

³⁰⁹ Onderhuurovereenkomst DMC-RO, 2 december 2013 (vertrouwelijk), art. 6.1; Onderhuurovereenkomst DMC-NDT, 2 december 2013 (vertrouwelijk), art. 6.1.

Kosten huisvesting situatie 2014	Resultaat voor DMC
Huur KC	€ -743.802
Servicekosten KC	€ -159.685
Kosten externe zaalhuur KC	€ -50.000
Subtotaal huisvesting KC	€ -953.487
Huur NDT	€ 0
Bespelingsovereenkomst NDT	€ 382.747
Servicekosten NDT	€ 694.314
Subtotaal huisvesting NDT	€ 1.077.061
Huur RO	€ 0
Bespelingsovereenkomst RO	€ 416.000
Servicekosten RO	€ 266.748
Subtotaal huisvesting RO	€ 682.748
Huur DMC	€ -833.636
Servicekosten DMC	€ -955.208
Subtotaal huisvesting DMC	€ -1.788.844
Totaal	€ -982.522

Tabel 5 Overzicht resultaten voor huisvesting van de huurders zoals bekend bij het raadsbesluit in 2014, volgens huurovereenkomsten en bedrijfsplan 2013.

10. Beoordeling uitvoering Inhoudelijk

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vertaalslag door het college van de kaders die de gemeenteraad heeft vastgesteld beoordeeld. De door de raad vastgestelde kaders die hierbij het uitgangspunt vormen zijn 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' en het Functioneel en Ruimtelijk Programma van Eisen (PvE)³¹⁰ (zie ook de toelichting op de door de gemeenteraad vastgestelde kaders in paragraaf 1.1 Kaderstelling inhoudelijk). De vertaalslag die het college heeft gemaakt is neergelegd in de vraagspecificatie³¹¹ en de opdracht aan het consortium, waar de vraagspecificatie onderdeel van uitmaakt³¹².

Met het besluit van de raad tot de realisatie van het OCC gaf de raad aan dat het gebouw moest voldoen aan het Functioneel en Ruimtelijke programma van eisen van september 2014.³¹³ Een planning werd niet expliciet in het besluit (het dictum) opgenomen, maar was, inclusief een verwachte opleveringsdatum, wel onderdeel van de toelichting op het raadsvoorstel. Daarnaast werd in de toelichting, kort, ingegaan op de samenwerking tussen de instellingen in het OCC. Met het besluit stelde de gemeenteraad ook stedenbouwkundige kaders vast voor de ontwikkeling (zowel voor het gebied als het gebouw), deze vallen buiten de scope van dit onderzoek en komen hier dus verder niet aan de orde.

Van 'Programma van eisen' naar ontwerp

Voor de beoordeling van de wijze waarop het college uitvoering heeft gegeven aan de door de gemeenteraad vastgestelde inhoudelijke kaders hebben we een selectie gemaakt van zeventien elementen die relevant zijn voor de realisatie van het raadsbesluit. We hebben voor elke element geanalyseerd of en op welke wijze de gemeenteraad de kaderstelling heeft geformuleerd, op welke wijze het college dit heeft vertaald in de vraagspecificatie en/of de opdracht aan Cadanz en vervolgens, voor zover al van toepassing, hoe dit is uitgevoerd. Ook hebben wij gekeken op welke wijze het college de raad heeft geïnformeerd over de uitwerking van deze elementen. De analyse van deze elementen vormt de basis voor de beoordeling. Hierna volgt eerst de beoordeling aan de hand van vier normen, waarna voor elke element een toelichting wordt gegeven. Het gaat om de volgende elementen uit de kaderstelling:

³¹⁰ Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex, 29 september 2014.

³¹¹ Een overzicht van de delen van de vraagspecificatie die voor deze analyse zijn gebruikt, is opgenomen in de bronnenlijst.

³¹² Basisovereenkomst gebiedsontwikkeling Spuikwartier, ondertekeningsgerede versie, getekend 30 september 2015.

³¹³ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, dictum punt II.

Tijd		8	Repetitieruimte
1	Planning	9	Multifunctionaliteit gebouw
Proces		10	ITS-kwalificatie
2	Ontwerpproces	11	Fietsenkelder / parkeren
3	Samenwerking instellingen	12	Afwerkingsniveau / kwaliteit
Kwaliteit		13	Oppervlak commerciële functies
4	Beweegbare vloer	14	Tonelen
5	Akoestiek	15	Stadskantine
6	Entreeruimte	16	Foyers
7	Achtergevel	17	Duurzaamheid

Tabel 6 Overzicht getoetste elementen uit de kaderstelling door de gemeenteraad

10.2 Normen

Voor de beoordeling van de inhoudelijke kaderstelling en de wijze waarop het college daaraan invulling heeft gegeven, worden de volgende normen gehanteerd:

Norm 2: de gemeenteraad beschikte ten behoeve van de inhoudelijke kaderstelling over juiste, volledige en begrijpelijke informatie over het OCC.

Norm 3: in het raadsbesluit ten aanzien van de inhoudelijke kaderstelling zijn de beoogde doelen van het project specifiek, meetbaar en controleerbaar vastgelegd.

Norm 4: Het college heeft als opdrachtgever zorggedragen voor een uitwerking van de inhoudelijke kaders waarmee tenminste invulling is gegeven aan de inhoudelijke kaderstelling van de gemeenteraad.

Norm 5: Het college heeft de gemeenteraad tijdig, juist en begrijpelijk geïnformeerd over relevante ontwikkelingen ten aanzien van de inhoudelijke kaderstelling.

10.3 Samenvatting

Beoordeling norm 2 en 3. Voor de beoordeling van de wijze waarop het college uitvoering heeft gegeven aan de door de gemeenteraad vastgestelde inhoudelijke kaders hebben we een selectie gemaakt van zeventien elementen die relevant zijn voor de realisatie van het raadsbesluit. Bij vijf van de zeventien elementen was in het raadsvoorstel onvoldoende duidelijk omschreven wat beoogd werd te realiseren en één onderdeel, het ontwerpproces, kwam helemaal niet aan de orde in de kaderstellende documenten. Mede door het niet duidelijk formuleren van deze elementen in het Programma van Eisen is op deze onderdelen in het verdere ontwerpproces onduidelijkheid ontstaan over de uitvoering ervan. Het college heeft deze onduidelijkheid in de formulering van de vraagspecificatie niet hersteld. Voorbeelden hiervan zijn de alzijdigheid van het gebouw en de multifunctionaliteit van de concertzaal.

In het eerste geval heeft het college meerkosten moeten maken om aan de verwachtingen van de raad te kunnen voldoen en in het tweede geval is een onderdeel van het gebouw dat door de raad werd gezien als vaststaand onderdeel van het Programma van Eisen niet gerealiseerd. De kaderstelling door de gemeenteraad was daarmee onvoldoende specifiek, meetbaar en controleerbaar om te waarborgen dat het gevraagde ook zou worden gerealiseerd.

Beoordeling normen 4 en 5: Ondanks de toezegging van het college dat de DBM constructie waarborgt dat geen afwijkingen mogelijk zijn in tijd, kosten en kwaliteit, is uiteindelijk van al deze kaders afgeweken. In totaal is bij negen van de zeventien geanalyseerde elementen sprake van een afwijking van de kaderstelling in enige vorm. De uitwerking door het college van de door de raad gestelde kaders boden deze ruimte en/of het college heeft niet afdoende bewaakt en tijdig afgedwongen om in lijn met de gestelde kaders te werken. In de meeste gevallen is de gemeenteraad hierover tevens onvoldoende duidelijk en tijdig geïnformeerd.

10.4 Toelichting

De kaders die gedurende het besluitvormings-, ontwerp- en realisatieproces zijn gehanteerd laten in de loop van de periode aanpassing zien van de gestelde eisen. Voorbeelden van verschillen en verschuivingen doen zich voor bij:

1. De planning (Bevinding 26);
2. In het ontwerpproces (Bevinding 27);
3. Het entreegebied (Bevinding 30);
4. De multifunctionaliteit van de concertzaal (Bevinding 33);
5. Het kwaliteitsniveau en de afwerking (Bevinding 30);
6. De proceseisen (Bevinding 27);
7. De ITS-criteria en de toegankelijkheid (Bevinding 34);
8. De schuifwanden in de foyers (Bevinding 40).

Omdat deze elementen in de vraagspecificatie en vervolgens het ontwerp zijn aangepast ten opzichte van het raadsbesluit (waaronder het programma van eisen) kan worden opgemaakt dat het raadsbesluit onvoldoende waarborgen bood om de initiële plannen in overeenstemming met het raadsbesluit uit te laten voeren. Het raadsbesluit (inclusief het PvE) is op deze elementen onvoldoende dwingend gebleken en/of de kaders uit het raadsbesluit zijn onvoldoende bewaakt om aanpassingen in de uitvoering ten opzichte van het PvE tegen te gaan.

Tot het moment van besluitvorming over de packagedeal in juli 2018³¹⁴ was de lijn van het college dat kosten, tijd en kwaliteit van het OCC geborgd waren met de gecombineerde contractvorm (DMB)³¹⁵ en door de contractueel overeengekomen betrokkenheid van de instellingen bij het ontwerpproces. Het college heeft steeds op het standpunt gestaan dat deze borging de kans verkleinde van een onjuiste vertaling van de functionele eisen in het uiteindelijke ontwerp.³¹⁶ Ook geeft het college aan dat de raad erop mag vertrouwen dat het college ontwerpvoorstellen toetst aan de door de raad vastgestelde kaders (het raadsbesluit en het PvE).³¹⁷ In de toelichting bij het raadsvoorstel over de packagedeal geeft het college echter aan dat zowel op het vlak van kosten, tijd en kwaliteit van het OCC aanpassingen in de kaders noodzakelijk zijn.³¹⁸

10.5 Bevindingen uitvoering inhoudelijk

10.5.1 Tijd

Bevinding 26 Het college is afgeweken van de in de toelichting op het raadsvoorstel opgenomen planning voor de uitvoering van het project. Op twee momenten is de planning aangepast. In 2016 is de gemeenteraad geïnformeerd over een ontstane vertraging van een jaar voor de oplevering van het gebouw. In april 2018 was bij het college bekend dat er in de planning van Cadanz een vertraging was opgetreden van 18 weken. Daarvan is de gemeenteraad op dat moment niet op de hoogte is gesteld. In juli 2018 is de raad gevraagd in te stemmen met gewijzigde kaders. Een vertraging, van op dat moment 26 weken, maakte daar onderdeel van uit.

10.5.1.1 Planning

Op 21 december 2016 informeerde het college de gemeenteraad over een ontstane vertraging in het ontwerpproces van het OCC. Als gevolg van een discussie met de welstandscommissie (over de uitwerking van het bouwplan) en het ontwerpproces zelf, werd de oplevering volgens deze brief met een jaar vertraagd. 'De oplevering is gepland in juni 2020. Dat is een jaar later dan beoogd'.³¹⁹ In de toelichting op het raadsvoorstel 94 uit 2014 was sprake van oplevering 'voorjaar 2019'.³²⁰

³¹⁴ RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018.

³¹⁵ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014.

³¹⁶ RIS277042 Beantwoording openbaar deel technische vragen gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 17 oktober 2014, vraag SP GDM83.

³¹⁷ RIS296078 Beantwoording technische vragen OCC (bijlage 1), 10-01-2017.

³¹⁸ RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018.

³¹⁹ RIS296032, Voortgang OCC (Spuikwartier), 21 december 2016.

³²⁰ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014.

De tweede vertraging, nu in de planning van het bouwproces, was op 10 april 2018 bij het college bekend. In een verslag van de 'Stuurgroep Spuikwartier', waaraan ook de verantwoordelijke portefeuillehouder deelneemt, werd aangegeven dat de bouwer een vertraging van 18 weken had opgelopen in de planning.³²¹ In de stuurgroep werd besloten de gemeenteraad hierover (op dat moment) niet te informeren.³²² In de toelichting op het raadsvoorstel voor de packagedeal in juli 2018 werd de gemeenteraad geïnformeerd over een vertraging in het bouwproces van in totaal 26 weken, waarvan 13 weken eerder ontstane vertraging en 13 weken bouwtijdverlenging als gevolg van ontwerpaanpassingen.³²³ De oplevering zou volgens de toelichting door deze vertraging 'begin 2021' zijn.³²⁴ Met het vaststellen van de packagedeal op 12 juli 2018 nam de gemeenteraad deze vertraging voor kennisgeving aan.³²⁵

10.5.2 Proces

Bevinding 27 Er wordt gewerkt met een ontwerpproces dat afwijkt van de eisen die het college hierover heeft opgenomen in de opdracht aan de aannemer. In strijd met de vraagspecificatie is het ontwerpproces opgesplitst in deelfasen en is gestart met de bouwwerkzaamheden voordat de ontwerpwerkzaamheden gereed waren. De gemeenteraad is wel over het (afwijkende) proces geïnformeerd, maar niet over het feit dat dit afwijkt van de eisen zoals die in de vraagspecificatie (en daarmee de opdracht aan de aannemer) zijn vastgelegd.

10.5.2.1 Ontwerpproces

De gemeenteraad heeft in het raadsbesluit RV94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier geen eisen gesteld aan het ontwerpproces. De enige informatie hierover is opgenomen in de toelichting op het raadsvoorstel. Dit betreft de planning waarin is aangegeven dat in augustus 2015 de gunningsbeslissing wordt genomen (dat is de keuze voor de opdrachtnemer) en dat vervolgens in het voorjaar van 2016 de bouw zal starten.³²⁶ Daaruit valt op te maken dat het ontwerpproces in minder dan een jaar tijd afgerond zou moeten worden na het verstrekken van de opdracht. Het college heeft in de vraagspecificatie onder meer vereisten opgenomen ten aanzien van het ontwerpproces.³²⁷ Zo zijn de volgende ontwerpfasen gedefinieerd waarin het ontwerp telkens verder wordt

³²¹ Verslag stuurgroep Spuikwartier d.d. 10 april 2018, gemeente Den Haag, 12 april 2018.

³²² Verslag stuurgroep Spuikwartier d.d. 10 april 2018, gemeente Den Haag, 12 april 2018.

³²³ RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018, p. 1.; RIS300066 Toelichting bij Raadsvoorstel (bij RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier), 3 juli 2018, p. 7.

³²⁴ RIS300066 Toelichting bij Raadsvoorstel (bij RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier), 3 juli 2018, p. 7.

³²⁵ RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018.

³²⁶ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 17.

³²⁷ VS2.1 Proceseisen gemeente Den Haag Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27-05-2015.

uitgewerkt: een Voorontwerp (VO), een Definitief Ontwerp (DO), een Technisch Ontwerp (TO), en een Uitvoeringsgereed Ontwerp (UO). Het is volgens de vraagspecificatie niet toegestaan om het DO en TO in delen aan te bieden.³²⁸ Ook is in de vraagspecificatie aangegeven dat de afzonderlijke fasen afgerond dienen te zijn, voordat een volgende fase ter acceptatie aan de opdrachtgever wordt voorgelegd.³²⁹ Ten aanzien van de vergunning stelt de gemeente in de vraagspecificatie: "De Opdrachtnemer dient niet eerder met de desbetreffende werkzaamheden aan te vangen, dan na het verkrijgen en onherroepelijk zijn geworden van de benodigde vergunningen voor het betreffende onderdeel van de werkzaamheden"³³⁰ en dat voorafgaand aan het indienen van de vergunningsaanvragen bij de gemeente het DO geaccepteerd dient te zijn door de opdrachtgever.³³¹ Ook is opgenomen dat niet met de bouw mag worden gestart voordat de ontwerpwerkzaamheden zijn afgerond.³³² Uit de verschillende kwartaalrapportages en de beantwoording van schriftelijke vragen valt op te maken dat er wordt gewerkt met ontwerpfasen die afwijken van wat in de vraagspecificatie is opgenomen. Zo is er bijvoorbeeld sprake van een 'DO-ruwbouw', dat delen van de ontwerpen ter goedkeuring worden aangeboden, en dat reeds is aangevangen met werkzaamheden nog voordat vergunningen definitief zijn geworden.³³³

Het college heeft de gemeenteraad op de hoogte gehouden van de voortgang van het ontwerp- en realisatieproces door middel van de kwartaalrapportages, commissiebriefjes en de beantwoording van schriftelijke vragen. Het college heeft daarbij echter niet duidelijk gemaakt dat wijzigingen in het proces niet in lijn waren met de vastgelegde proceseisen. Zo meldt het college in december 2016 dat "het TO en Uitvoeringsontwerp (UO) worden gesplitst, waarbij het ontwerp van de ruwbouw van de onderbouw (fundering en kelders) vooroploopt, zodat de tijdige start van de uitvoering is gewaarborgd".³³⁴ In de kwartaalrapportage Q1, 2017 geeft het college dit ook aan: "Zoals bekend wordt het TO gesplitst in een TO-onderbouw ruwbouw en een TO-bovenbouw, waarin het DO-afbouw is geïntegreerd". Daarnaast schetst het college een planning waarin zij zowel mijlpalen voor gesplitste TO's en DO's noemt.³³⁵ In de kwartaalrapportage Q4 2017 meldt het college dat met dit gesplitste proces Cadanz beter in staat is het ontwerp in lijn te brengen met de

³²⁸ VS2.1 Proceseisen gemeente Den Haag Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27-05-2015, P.14-16, p. 49.

³²⁹ VS2.1 Proceseisen gemeente Den Haag Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27-05-2015, P.14-16, p. 49.

³³⁰ VS2.1 Proceseisen gemeente Den Haag Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27-05-2015, p.5.

³³¹ VS2.1 Proceseisen gemeente Den Haag Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27-05-2015, p.49.

³³² VS2.1 Proceseisen gemeente Den Haag Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27-05-2015, p. 26.

³³³ Kwartaalrapportage Spuikwartier Q1 2017, 20-04-2017 (RIS296849); Kwartaalrapportage Spuikwartier Q3 2017, 31-10-2017 (RIS298243); RIS300793, Antwoord van het college op de vragen van de raadsleden Barker en Grinwis, luidend: "Vragen over problemen met het Spuikwartier", vraag. 18, 30-10-2018.

³³⁴ RIS296032, Voortgang OCC (Spuikwartier), 21 december 2016.

³³⁵ Kwartaalrapportage Spuikwartier Q1 2017, 20-04-2017 (RIS296849).

uitvoering van de ruwbouw.³³⁶ In de toelichting op het raadsvoorstel met betrekking tot de packagedeal, in juli 2018, geeft het college aan dat met het gelijktijdig ontwerpen en bouwen tijd is gecreëerd om 'de nodige aandacht te kunnen geven aan het ontwerp van de afbouw en ondertussen niet verder te vertragen'.³³⁷

10.5.2.2 Samenwerking instellingen in het OCC

De samenwerking tussen de huurders van het OCC (na de oplevering) is uitgewerkt in een samenwerkingsovereenkomst en in huur- en onderhuurovereenkomsten. De raad is over de samenwerking geïnformeerd middels de toelichting bij het raadsbesluit uit 2014. Over de inhoud van de huurovereenkomsten is de gemeenteraad geïnformeerd doordat deze ter inzage hebben gelegen.³³⁸ In de opzet van de samenwerking van de instellingen na de oplevering zijn geen wijzigingen aangebracht.³³⁹

10.5.3 Kwaliteit

10.5.3.1 Beweegbare vloer

Bevinding 28 Dat het OCC geen beweegbare vloer krijgt is in overeenstemming met de vastgestelde kaders. Dit is echter voor zowel gebruikers als de gemeenteraad onvoldoende duidelijk geweest. Het college heeft door de beweegbare vloer als pluspakket op te nemen de kans weggenomen dat de aannemer een beweegbare vloer als oplossing aan zou bieden voor de in het PvE gevraagde flexibiliteit van de concertzaal. De gemeenteraad is hierover na het moment van besluitvorming juist geïnformeerd.

Met het oog op multifunctioneel gebruik van de concertzaal (klassieke concerten, concerten met versterkte muziek, en commercieel gebruik) is in het PvE opgenomen 'om zowel klassieke concerten alsook concerten met versterkte muziek alsook commercieel medegebruik zo goed als mogelijk te kunnen faciliteren is een vlakke vloer die hellend gemaakt kan worden gewenst'.³⁴⁰ Deze zelfde wens is in de vraagspecificatie (in dezelfde woorden) opgenomen.³⁴¹ In de vraagspecificatie is, ten opzichte van het Programma van Eisen, meer specifiek ingegaan op de eisen waaraan de vloer van de concertzaal moet

³³⁶ Kwartaalrapportage Spuikwartier Q4 2017, 23-01-2018 (RIS298949).

³³⁷ RIS300066 Toelichting bij Raadsvoorstel (bij RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier), 3 juli 2018. Hierbij wordt niet aangegeven wat de vertraging is.

³³⁸ RIS277042 Beantwoording openbaar deel technische vragen gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 17 oktober 2014, beantwoording vraag HSP65.

³³⁹ RV 94 RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014. Ten aanzien van de wijze waarop het college invulling heeft gegeven aan deze samenwerking tijdens het ontwerp- en bouwproces, in relatie tot de samenwerking met de aannemer, wordt in Deel 2 nader ingegaan.

³⁴⁰ RIS276520, Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex d.d. 29 september 2014, p. 15.

³⁴¹ VS1.1.3 Functioneel en Ruimtelijk Programma van Eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27-05-2015, p. 14.

voldoen. Hierbij wordt deze herhaaldelijk omschreven als 'een vlakke vrije vloer'.³⁴² In een pluspakket (onderdeel van de uitvraag) heeft de gemeente als optie een in een hoogte verstelbare vloer opgenomen, voor een bedrag van € 1 mln.³⁴³ Door de beweegbare vloer op te nemen als pluspakket heeft het college ervoor gekozen een beweegbare vloer als oplossing uit te sluiten voor de eisen ten aanzien van de flexibiliteit van de concertzaal. Door de beweegbare vloer op te nemen als pluspakket, werd het een aanvullende optie bij de eis van een flexibele concertzaal. De diverse formuleringen in het programma van eisen over de vloer en de flexibiliteit van de concertzaal had het college ook anders kunnen vertalen in de vraagspecificatie, door deze niet als pluspakket aan te bieden en het aan de opdrachtnemer over te laten welke oplossing de juiste was om de flexibiliteit van de concertzaal te waarborgen. Cadanz heeft het pluspakket niet aangeboden, daardoor is de beweegbare vloer geen onderdeel uit gaan maken van de overeenkomst tussen de gemeente en Cadanz.³⁴⁴ Zowel in de gemeenteraad als bij de instellingen (de huurders van het OCC) heeft het beeld bestaan dat de formulering van een 'gewenste beweegbare vloer' in het programma van eisen gelezen moest worden als harde eis en dat een beweegbare vloer noodzakelijk zou zijn om aan de in het programma van eisen beschreven functionaliteit van de zaal te kunnen voldoen.³⁴⁵

De informatie aan de gemeenteraad over de multifunctionaliteit van de zaal gaat met name over de al dan niet te realiseren beweegbare vloer. Het college heeft de gemeenteraad hierbij volledig en juist geïnformeerd over de wijze waarop dit onderwerp is opgenomen in het PvE en hoe het is uitgevoerd: de beweegbare vloer was niet als eis, maar als wens opgenomen in het PvE en de vraagspecificatie. Het college geeft verder aan dat deze wens in een pluspakket is uitgevraagd, maar door de inschrijver niet is aangeboden.³⁴⁶ Ook geeft het college aan dat er een onderzoek is uitgevoerd, begin 2018, naar de technische mogelijkheden om alsnog een beweegbare vloer te realiseren.³⁴⁷ Omdat het moment waarop een besluit genomen moest worden over het inpassen van een beweegbare vloer viel in de periode tussen het oude en het nieuwe college, is hierover geen beslissing genomen. Op een later moment was het constructief gezien, volgens Cadanz, niet meer mogelijk de

³⁴² VS1.1.3 Functioneel en Ruimtelijk Programma van Eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27-05-2015, p. 14.

³⁴³ VS0.1.4 Overzicht pluspakketten, 27-05-2015.

³⁴⁴ RIS298430_Bijlage_Technische_vragen_naar_aanleiding_van_de_kwartaalrapportage_Spuikwartier_3de_kwartaal_2017, 10 november 2017.

³⁴⁵ O.a. RIS298547 Bijlage Aanvullende technische vragen n.a.v. kwartaalrapportage Q3, 2017 Spuikwartier, vraag 20; RIS298557 Beantwoording vragen Groep de Mos n.a.v. tweede ronde technische vragen n.a.v. kwartaalrapportage Q3, 2017, Spuikwartier, 4 december 2017, vraag 16, interviews externe partijen.

³⁴⁶ RIS298430_Bijlage_Technische_vragen_naar_aanleiding_van_de_kwartaalrapportage_Spuikwartier_3de_kwartaal_2017, 10 november 2017.

³⁴⁷ RIS298430_Bijlage_Technische_vragen_naar_aanleiding_van_de_kwartaalrapportage_Spuikwartier_3de_kwartaal_2017, 10 november 2017; Kwartaalrapportage Spuikwartier Q4 2017, 23-01-2018 (RIS298949).

beweegbare vloer in te passen.³⁴⁸ Cadanz heeft in het ontwerp uiteindelijk een licht hellende vloer opgenomen, dit in afwijking van wat in de overeenkomst is opgenomen (zie hierboven). Volgens het college voldoet dit wel aan de eisen uit het PvE.³⁴⁹

10.5.3.2 Akoestiek

Bevinding 29 In het raadsbesluit zijn geen eisen opgenomen met betrekking tot de akoestiek. Het college heeft tijdens het ontwerpproces de opdracht uitgebreid teneinde de gewenste akoestiek te realiseren. De raad is hierover juist geïnformeerd.

In de loop van het traject zijn enkele verbeteringen uitgevoerd die raken aan de akoestiek.³⁵⁰ Het gaat om verbeteringen die een (beperkte) uitbreiding van de opdracht betekenen en waarvoor de opdrachtgever extra betaalt. Eén van de verbeteringen is onderdeel van de packagedeal van juli 2018. Dit betekent dat het college voor deze aanpassing extra middelen heeft gevraagd aan de gemeenteraad, ten opzichte van het in 2014 beschikbaar gestelde bouwbudget. De raad is over deze uitbreiding van de opdracht geïnformeerd ten tijde van de besluitvorming over de packagedeal.³⁵¹

10.5.3.3 Entree ruimte

Bevinding 30 Ten aanzien van de kwaliteit en het afwerkingsniveau zijn verschillende eisen geformuleerd in het PvE en de vraagspecificatie. Deze eisen zijn veelal niet als harde eis geformuleerd maar vervat in 'beelden'. Ondanks de toezegging van het college aan de raad dat met de DBM-constructie een hoogwaardige afwerking gewaarborgd is, blijkt deze waarborg in de praktijk onvoldoende te zijn geweest. Hierdoor heeft de gemeente als onderdeel van de packagedeal voor de kwaliteit van de entreegebieden € 1,4 mln. extra aan Cadanz moeten betalen.

Met de packagedeal worden aanpassingen gerealiseerd waarmee het college beoogt een verbetering van de sfeer en uitstraling in het entreegebied te realiseren. In het Programma van Eisen was opgenomen dat de entreegebieden een 'internationale uitstraling' moesten krijgen en dat 'de kwaliteit hoog' moest zijn.³⁵² Ondanks dat de instellingen ingestemd hebben met dit programma van eisen, vonden ze voorstellen die volgens de gemeente voldeden aan het programma van eisen, van onvoldoende kwaliteit. Daarop heeft de

³⁴⁸ Collegebrief, Tussenbericht OCC, 29-05-2018 (RIS299803).

³⁴⁹ Schriftelijke vraag, Antwoord van het college op de vragen van het raadslid de heer De Graaf, luidend "Extra geld nodig voor popconcert in cultuurcomplex", 29-05-2018 (RIS299405).

³⁵⁰ RIS300180 Toelichtingen op de ontwerpaanpassingen Onderwijs- en Cultuurcomplex 11-07-2018, 2n/aanpassing 5 van 9.

³⁵¹ RIS300180 Toelichtingen op de ontwerpaanpassingen Onderwijs- en Cultuurcomplex 11-07-2018.

³⁵² Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex, 29 september 2014, p. 11.

gemeente de aannemer verzocht tegen betaling extra kwaliteit toe te voegen.³⁵³ Deze vraagspecificatie, en de daarop gebaseerde inschrijving van Cadanz, waren dus onvoldoende waarborg voor de gewenste sfeer en uitstraling van het entreegebied. De wijziging maakt onderdeel uit van de scope-uitbreiding die onderdeel is van de packagedeal van juli 2018. De gemeente heeft dus extra betaald voor het verbeteren van de kwaliteit van het entreegebied.³⁵⁴

10.5.3.4 Achtergevel

Bevinding 31 De gevelaanpassing aan de Schedeldoekshaven als gevolg van het Welstandsadvies valt inhoudelijk binnen de scope van de vastgestelde kaders (RV94 en raadsnotie uit 2014) en moet zodoende voor rekening en risico van Cadanz zijn. Het college meldt echter dat de gevelaanpassing een scope uitbreiding betekent en betaalt € 4,1 mln. extra aan Cadanz voor deze aanpassing.

In de inschrijving van Cadanz wordt het OCC-gebouw omschreven als een gebouw dat zich naar alle kanten toont en alzijdigheid heeft.³⁵⁵ Deze alzijdigheid komt ook aan de orde als onderdeel van het (uiteindelijke positieve) welstandsadvies. Eerdere ontwerpen gaven, in de ogen van de welstandscommissie, onvoldoende uitwerking aan de alzijdigheid van het gebouw.³⁵⁶ Tegelijk met het vaststellen van het kader voor de ontwikkeling van het OCC, heeft de raad in november 2014 een motie aangenomen waarin het college wordt verzocht als eis aan de opdracht toe te voegen dat het definitieve ontwerp een positief advies van de welstandscommissie moet krijgen als onderdeel van de vergunningsprocedure.³⁵⁷ In de vraagspecificatie is opgenomen dat alle kosten samenhangend met het verkrijgen van vergunningen voor rekening en risico van de opdrachtnemer komen.³⁵⁸ De aanpassingen die Cadanz heeft moeten uitvoeren aan de gevels teneinde een positief advies van de welstandscommissie te verkrijgen, vallen daarmee binnen de kaderstelling van de gemeenteraad en de initiële scope van de opdracht en daarmee onder de verantwoordelijkheid en het risico van de bouwer. Het college heeft echter aanpassingen die Cadanz heeft doorgevoerd om tegemoet te komen aan bezwaren van de welstandscommissie met betrekking tot de alzijdigheid, beoordeeld als scope-uitbreiding.

³⁵³ Reactie feitelijk wederhoor concept-feitenrapport Onderwijs en Cultuurcomplex, gemeente Den Haag, 14 februari 2020, bevinding 35 (nu 31).

³⁵⁴ RIS300180 Toelichtingen op de ontwerp-aanpassingen Onderwijs- en Cultuurcomplex 11-07-2018.

³⁵⁵ RIS285080 Nadere informatie aanbestedingsresultaat Spuikwartier, 21 augustus 2015.

³⁵⁶ RIS296032 Voortgang OCC (Spuikwartier), 21 december 2016.

³⁵⁷ RIS278075, Motie Commissie Welstand, 07-11-2014. Dit is overigens een overbodig verzoek aan het college daar de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat een omgevingsvergunning geweigerd moet worden wanneer sprake is van strijd met redelijke eisen van welstand (Wabo art. 2.10 lid d). In de praktijk betekent de motie vooral een verzoek aan het college om bij een eventueel negatief advies van de welstandscommissie niet alsnog de omgevingsvergunning te verlenen (de Wabo geeft het college deze mogelijkheid). Over deze eis is in de Vraagspecificatie (dan ook) niets opgenomen.

³⁵⁸ VS2.1 Proceseisen gemeente Den Haag Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27 mei 2015, p. 5.

Deze wijziging maakt onderdeel uit van de packagedeal van juli 2018, wat betekent dat de gemeente hiervoor extra heeft betaald.³⁵⁹

Ten tijde van het traject om tot een positief welstandsadvies te komen heeft de gemeenteraad schriftelijke vragen gesteld. In de beantwoording, eind november 2016, van deze vragen valt te lezen dat het college van mening is dat Cadanz het OCC dient te bouwen conform de opdracht die gebaseerd is op de met de raad afgesproken kaders. Volgens het college ligt hier geen ruimte om eenzijdig van af te wijken.³⁶⁰ Het college gaf verder aan dat alzijdigheid een eis is uit het indieningsontwerp en dat dit betekent dat er vier gelijkwaardige gevels moeten worden gerealiseerd (niet vier dezelfde gevels).³⁶¹ Het college heeft de raad in december 2016 geïnformeerd over het traject om tot een positief welstandsadvies te komen. Hierbij refereerde het college aan de motie van de raad uit 2014. Het college meldt dat op drie onderdelen van het ontwerp (gevel Schedeldoekshaven, entrees en de arcade, en de materialisering en detaillering) verbeteringen zijn doorgevoerd om tot een positief welstandsadvies te kunnen komen. Het welstandsadvies werd als bijlage bij de commissiebrief gevoegd.³⁶² Ook heeft het college de raad in elke kwartaalrapportage geïnformeerd over tussentijdse bevindingen van de Welstandscommissie naar aanleiding van de raadsmotie 'Tussentijdse bevindingen Welstandcommissie' die de raad op 26 januari 2017 heeft aangenomen.³⁶³ In de beantwoording van technische vragen op 4 juli 2018 valt te lezen dat het college de gevelaanpassing aan de Schedeldoekshaven (als gevolg van Welstandadvies 2015-2016) op dat moment zag als een ontwerpaanpassing, waarmee het volgens het college ook een uitbreiding van de opdracht aan de aannemer was.³⁶⁴ Het (voor kosten en risico van de opdrachtnemer) verkrijgen van een positief welstandsadvies was echter onderdeel van de opdracht.³⁶⁵ Het college heeft daarom ten onrechte gesteld dat de aanpassingen niet binnen de scope van de opdracht vallen.

³⁵⁹ RIS300121 Bijlage beantwoording technische vragen n.a.v. Raadsvoorstel Onderwijs- en Cultuurcomplex d.d. 4 juli 2018 (openbaar), vraag 1 SP. .

³⁶⁰ RIS295360 Beantwoording SV luidend kritiek op welstandscommissie op OCC was langer bekend, 22 november 2016.

³⁶¹ RIS296078 Beantwoording technische vragen OCC (bijlage 1), 10-01-2017

³⁶² Collegebrief, Voortgang OCC (Spuikwartier), 21-12-2016 (RIS296032)

³⁶³ RIS296032/3, Motie 'Tussentijdse bevindingen Welstandcommissie', 26-01-2017

³⁶⁴ RIS300121 Bijlage beantwoording technische vragen n.a.v. Raadsvoorstel Onderwijs- en Cultuurcomplex d.d. 4 juli 2018, vraag 1 SP

³⁶⁵ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014 ; en RIS278075, Motie Commissie Welstand, 07-11-2014

10.5.3.5 Repetitieruimte

Bevinding 32 In de uitvoering van de repetitieruimtes is een kleine aanpassing doorgevoerd, waarvoor de gemeente extra heeft betaald aan de opdrachtnemer.

In de loop van het traject is een (beperkte) aanpassing in de opdracht met betrekking tot de repetitieruimtes doorgevoerd.³⁶⁶ Dit is onderdeel van de packagedeal en daarmee een (beperkte) uitbreiding van de opdracht, waarover de gemeenteraad ook is geïnformeerd.³⁶⁷

10.5.3.6 Multifunctionaliteit gebouw

Bevinding 33 De uitvoering van het vereiste dat het gebouw geschikt moet zijn voor meerdere functies is in overeenstemming met de gestelde kaders.

In het ontwerp- en realisatieproces zijn aanpassingen doorgevoerd die betrekking hebben op de multifunctionaliteit van het gebouw³⁶⁸. Hiermee wordt niet afgeweken van het vastgestelde kader dat in het OCC ruimte moet zijn voor meerdere functies en gebruiker.³⁶⁹

10.5.3.7 ITS-kwalificatie

Bevinding 34 Volgens de meest recente rapportage over de toegankelijkheid van het OCC, is het de verwachting dat het OCC een ITS-Keurmerk zal ontvangen. Omdat de uiteindelijke beoordeling van de toegankelijkheid pas gebeurt in het gebouw zelf, dus na oplevering, is op dit moment nog niet te beoordelen of een ITS-keurmerk daadwerkelijk verleend zal worden.

In het programma van eisen en de vraagspecificatie is als eis opgenomen 'Het Onderwijs- & Cultuurcomplex dient onder coördinatie van het consortium het ITS-symbool te krijgen. Dit betreft het ITS-totaal certificaat'.³⁷⁰ De inschrijving van Cadanz spreekt niet over ITS-certificering, maar wel dat in het ontwerp van het gebouw rekening moet worden gehouden met de toegankelijk voor minder validen.³⁷¹ In de meest recente rapportage aan de raad geeft het college aan dat de betrokkenheid van PBTConsult bij het ITS-proces een waarborg is voor het keurmerk. In de bijgevoegde tussentijdse rapportage van PBTConsult staat dat het ITS-keurmerk haalbaar is, mits alle resterende punten worden opgelost. Volgens PBTConsult is afstemming op deze punten een lopend proces en een uiteindelijk ITS-keurmerk kan pas worden verleend op basis van een eindtoets na oplevering én

³⁶⁶ RIS300180 Toelichtingen op de ontwerpaanpassingen Onderwijs- en Cultuurcomplex 11-07-2018.

³⁶⁷ RIS300180 Toelichtingen op de ontwerpaanpassingen Onderwijs- en Cultuurcomplex 11-07-2018, de aanpassing is één van 9 'kleine ontwerpaanpassingen' waarvoor de gemeente samen € 1 mln. extra betaalt aan de opdrachtnemer.

³⁶⁸ RIS300180 Toelichtingen op de ontwerpaanpassingen Onderwijs- en Cultuurcomplex 11-07-2018.

³⁶⁹ RIS276520, Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex d.d. 29 september 2014; en VS1.1.3 Functioneel en Ruimtelijk Programma van Eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27-05-2015.

³⁷⁰ RIS276520, Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex d.d. 29 september 2014; en VS1.1.3 Functioneel en Ruimtelijk Programma van Eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27-05-2015.

³⁷¹ RIS285080 Nadere informatie aanbestedingsresultaat Spuikwartier, 21 augustus 2015.

ingebruikname van het gebouw.³⁷² Het college gaf tijdens de bespreking in september 2019 van de halfjaarrapportage OCC Q4 2018 en Q1 2019 bij monde van de verantwoordelijk wethouder aan dat het 'een eis is dat het gebouw het ITS-keurmerk krijgt, dus daar kun je niet mee marchanderen'. Ook gaf het college aan de definitieve beoordeling pas gegeven kan worden wanneer het gebouw bijna geopend wordt.³⁷³

10.5.3.8 Fietsenkelder/parkeren

Bevinding 35 De uitvoering van de fietsparkeerplekken is in overeenstemming met het raadsbesluit en het programma van eisen, waarin is vastgelegd dat in totaal minimaal 1.400 fietsparkeerplekken in het gebouw gerealiseerd moeten worden.

In het raadsbesluit 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' is de eis opgenomen dat 'de fietsenstalling ten opzichte van het PvE uitgebreid moet worden met 900 plaatsen.³⁷⁴ In het PvE is opgenomen dat het gebouw voorzien moet zijn van een fietsenberging waar 'minimaal 500 fietsen van medewerkers, studenten en bezoekers' gestald moeten kunnen worden.³⁷⁵ De gemeenteraad heeft dus als kader minimaal 1.400 fietsparkeerplekken vastgesteld. In de vraagspecificatie, opgesteld door het college, is opgenomen: 'het gebouw [te] voorzien van een fietsenberging voor minimaal 1.500 fietsen, voor onder andere medewerkers, studenten en bezoekers'.³⁷⁶ Elders in de vraagspecificatie is opgenomen dat van partijen die meedingen voor de opdracht wordt verwacht dat zij komen met 1) een integrale gebiedsvisie en 2) een voorlopig ontwerp voor het OCC waarbij wordt aangegeven: 'in beide opgaven dient tevens een in de bebouwing geïntegreerde fietsenstalling voor circa 1.500 plaatsen te worden opgenomen'.³⁷⁷ Daarmee is de vraagspecificatie in zichzelf niet consistent waar het gaat om de locatie waar de fietsparkeerplaatsen gerealiseerd moeten worden, terwijl de raad zich expliciet heeft uitgesproken voor het volledig realiseren van de fietsparkeerplaatsen in het OCC- gebouw.

In de beantwoording van schriftelijke vragen over het OCC van oktober 2018 geeft het college aan dat wellicht het aantal fietsparkeerplaatsen zal afnemen als gevolg van de verplaatsing van de ingang van de fietsenstalling (welke onderdeel is van de packagedeal).³⁷⁸

³⁷² RIS302527, Halfjaarrapportage nieuwbouw OCC – Q4 2018 & Q1 2019, 15-05-2019, Bijlage 3: Rapport PBT Consult, 9-05-2019.

³⁷³ Vergadering commissie Ruimte 5 september 2019, videoverslag (https://c.connectedviews.com/05/SitePlayer/Den_Haag?session=30699), de heer Revis, vanaf 1.46.25.

³⁷⁴ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, Dictum punt IX.

³⁷⁵ Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex, 29 september 2014, p. 31.

³⁷⁶ VS1.1.3 Functioneel en Ruimtelijk Programma van Eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27 mei 2015, p. 43.

³⁷⁷ VS1.1.1 Scope en ambitie Spuikwartier, Gebied, Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27-05-2015, p. 4.

³⁷⁸ RIS300793, Antwoord van het college op de vragen van de raadsleden Barker en Grinwis, luidend: "Vragen over problemen met het Spuikwartier", vraag 16, 30-10-2018.

Het college geeft daarbij aan dat het pas weet of en hoeveel plekken er verloren gaan nadat de fietsparkeerplekken nauwkeurig (in werktekeningen) zijn ingepast.³⁷⁹ In een bijlage bij de halfjaarrapportage over het OCC die in mei 2019 aan de gemeenteraad is voorgelegd staat dat in de parkeergarage Spui Centre en de Turfmarktgarage 600 fietsparkeerplekken worden gerealiseerd en dat deze onderdeel zijn van de 1.500 fietsparkeerplekken 'in de vastgoedexploitatie'.³⁸⁰

10.5.3.9 Afwerkingsniveau/kwaliteit

Bevinding 36 De kaders die de gemeenteraad heeft vastgesteld met betrekking tot de gewenste (hoogwaardige) kwaliteit van het gebouw, waren onvoldoende concreet om die kwaliteit ook af te kunnen dwingen in de uitvoering. Eisen met betrekking tot het afwerkingsniveau en de kwaliteit van het gebouw zijn onvoldoende en onvoldoende specifiek opgenomen in het raadsbesluit en het programma van eisen. Het college heeft bovendien in de uitwerking van het programma van eisen de globaal geformuleerde eisen met betrekking tot de gewenste (hoge) kwaliteit onvoldoende concreet gemaakt. In de informatie aan de gemeenteraad over het ontwerpproces heeft het college herhaaldelijk aangegeven dat het gewenste kwaliteitsniveau voldoende geborgd was in de opdracht aan Cadanz. Met de packagedeal van juli 2018 zijn echter verschillende uitbreidingen van de opdracht aan Cadanz verstrekt die tot doel hadden de kwaliteit van de uitvoering te verhogen. Deze wijzigingen zijn doorgevoerd op kosten van de gemeente, wat in strijd is met de Samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de instellingen.

Ten aanzien van de kwaliteit en het afwerkingsniveau zijn verschillende eisen geformuleerd. Deze eisen zijn echter veelal niet concreet gemaakt, maar vervat in 'beelden'. In het PvE staat bijvoorbeeld: "Het Onderwijs- & Cultuurcomplex wordt een toonaangevend centrum voor kunst(onderwijs) en cultuur in Den Haag en heeft een internationale uitstraling".³⁸¹ In de vraagspecificatie is dit nader uitgewerkt, maar zijn de eisen nog steeds onvoldoende concreet. Een voorbeeld hiervan is "De huisvesting van het NDT, het RO, het KC en DMC moet er mede toe leiden dat het gebied de allure krijgt die past bij de stedenbouwkundige locatie in de stad".³⁸² Het college was desondanks de mening toegedaan, gezien de beantwoording op schriftelijke vragen, dat een hoogwaardige afwerking gewaarborgd werd

³⁷⁹ RIS300793, Antwoord van het college op de vragen van de raadsleden Barker en Grinwis, luidend: "Vragen over problemen met het Spuikwartier", vraag 16, 30-10-2018

³⁸⁰ RIS302527, Halfjaarrapportage nieuwbouw OCC – Q4 2018 & Q1 2019, 15-05-2019, Bijlage 2a: Herziening GREX, 9-05-2019, p. 3. Of de huidige verdeling van fietsparkeerplekken binnen de kaders valt is afhankelijk van de interpretatie wat onder het OCC valt en hoe het Raadsbesluit hierover geïnterpreteerd moet worden. Is het OCC alleen het gebouw of ook het gebied met parkeergarages? In het raadsbesluit worden de 1500 plekken de ene keer toegewezen aan het OCC gebouw en de andere keer aan het gehele Spuikwartiergebied.

³⁸¹ RIS276520, Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex d.d. 29 september 2014

³⁸² VS0.1.1 Selectieleidraad DBM OCC, 09-10-2014

met de gehanteerde formuleringen, in de vraagspecificatie.³⁸³ Gezien de vijf onderdelen uit de packagedeal die betrekking hebben op de afwerking en het kwaliteitsniveau, blijkt deze waarborg in de praktijk onvoldoende te zijn geweest.³⁸⁴

De informatievoorziening aan de gemeenteraad over de kwaliteit en het afwerkingsniveau kent, tot het moment van de packagedeal³⁸⁵, de lijn dat het vastgestelde kwaliteits- en afwerkingsniveau is gewaarborgd. Zo antwoordt het college op schriftelijke vragen in november 2016 dat Cadanz het OCC zal bouwen conform hun opdracht, gebaseerd op de met de raad afgesproken kaders. Cadanz heeft geen ruimte om daar eenzijdig van af te wijken of concessies aan te doen. Daarmee is o.a. geborgd dat het OCC een kwalitatief hoogwaardige en duurzame afwerking krijgt.³⁸⁶ Dit is ook in overeenstemming met eerdere informatie aan de raad, waarin het college aan heeft gegeven dat de DBM constructie een goede prijs-kwaliteitsverhouding borgt.³⁸⁷ Met de packagedeal informeert het college de raad over de aanpassingen die nodig zijn om het kwaliteitsniveau te verbeteren.³⁸⁸ De gemeente geeft hierover aan dat het gevraagde afwerkingsniveau door Cadanz in het ontwerp was verwerkt. De instellingen vonden volgens de gemeente een nog hoger kwaliteitsniveau echter van belang en verzochten ontwerpaanpassingen op dit punt, waarmee het ontwerp 'verder wordt verbeterd, in aanvulling op het Programma van Eisen en de vraagspecificatie'.³⁸⁹ Dit betekent dat het college de opdracht op dit punt heeft uitgebreid. Het college heeft de kosten hiervan voor rekening van de gemeente genomen, terwijl in de Samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de instellingen is opgenomen dat de instellingen zelf eventuele meerkosten moeten betalen die het gevolg zijn van aanpassingen in het ontwerp die op verzoek van de instellingen.³⁹⁰

³⁸³ RIS295360 Beantwoording SV luidend kritiek op welstandscommissie op OCC was langer bekend, 22 november 2016.

³⁸⁴ RIS300180 Toelichtingen op de ontwerpaanpassingen Onderwijs- en Cultuurcomplex 11-07-2018.

³⁸⁵ RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018.

³⁸⁶ RIS295360 Beantwoording SV luidend kritiek op welstandscommissie op OCC was langer bekend, 22 november 2016.

³⁸⁷ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014.

³⁸⁸ RIS300180 Toelichtingen op de ontwerpaanpassingen Onderwijs- en Cultuurcomplex 11-07-2018.

³⁸⁹ Reactie feitelijk wederhoor concept-feitenrapport Onderwijs en Cultuurcomplex, gemeente Den Haag, 14 februari 2020, reactie op bevinding 41 (oorspronkelijke nummering).

³⁹⁰ Samenwerkingsovereenkomst (versie 13-06-2013, 10:00) tussen de Gemeente Den Haag, het Koninklijk Conservatorium, Stichting Nederlands Dans Theater, Stichting Residentie Orkest en de Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag voor de regeling van de samenwerking voor de oprichting en het gebruik van het Spuiforum. Getekend op 13 juni 2013 (vertrouwelijk), art. 3.7.

10.5.3.10 Oppervlakte commerciële functies

Bevinding 37 De uitvoering van het aantal vierkante meters voor commerciële functies is in overeenstemming met de gestelde kaders.

In het Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen, dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit gebiedsontwikkeling Spuikwartier van november 2014³⁹¹, is opgenomen dat in het OCC minimaal 1.200 m2 bruto vloeroppervlak (bvo) commerciële ruimte moet bevatten (horeca en detailhandel), waarvan tenminste 800 m2 op de begane grond.³⁹² In het raadsbesluit uit 2014 zelf is niets opgenomen over deze commerciële ruimtes. In de vraagspecificatie is omschreven dat ‘ten minste 1.250 m2 bvo commerciële functies (horeca en detailhandel)’ gerealiseerd moet worden, waarvan tenminste 800 m2 op de begane grond.³⁹³

Gedurende het ontwerp- en realisatieproces heeft Cadanz verschillende aanpassingen doorgevoerd die raken aan het aantal vierkante meters commerciële functies en de locaties hiervoor. Volgens het college is van een vermindering van het aantal vierkante meters commercieel ten opzichte van het vastgestelde kader geen sprake.³⁹⁴ In de meest recente rapportage aan de raad stelt het college dat het OCC in totaal ca. 1.267 m2 bvo commerciële ruimten zal gaan bevatten. Deze meters zijn verdeeld over de begane grond (ca. 1.010 m2 bvo) en de eerste etage (ca. 257 m2 bvo).³⁹⁵ De uitwerking voldoet hiermee aan de door de gemeenteraad gestelde kaders.

10.5.3.11 Tonelen

Bevinding 38 De tonelen van de theaterzaal worden kleiner uitgevoerd dan in het programma van eisen is opgenomen. Het podium van de concertzaal wordt groter dan in het programma van eisen is opgenomen.

In het programma van eisen zijn specifieke afmetingen opgenomen voor het hoofdtoneel en de zij- en achtertonelen van de theaterzaal, de zaal waar het NDT vast op zal treden en het podium van de concertzaal. Op de tekeningen van het gebouw die de rekenkamer voor dit onderzoek van de gemeente heeft ontvangen, is te lezen dat alle tonelen van de theaterzaal kleiner worden uitgevoerd dan in het PvE is opgenomen (zie onderstaande tabel). De ambtelijke organisatie geeft hiervan als oorzaak aan dat op een deel van het toneel, op

³⁹¹ Zie paragraaf 1.1.

³⁹² Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex, 29 september 2014, p. 17.

³⁹³ VS1.1.3 Functioneel en Ruimtelijk Programma van Eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27 mei 2015, p. 42.

³⁹⁴ RIS300793 en PvE 29-9-2014 RIS300793, Antwoord van het college op de vragen van de raadsleden Barker en Grinwis, luidend: “Vragen over problemen met het Spuikwartier”, 30-10-2018; en RIS276520, Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex d.d. 29 september 2014

³⁹⁵ RIS302527, Halfjaarrapportage nieuwbouw OCC – Q4 2018 & Q1 2019, 15-05-2019.

verzoek van de instellingen, een berging is gebouwd.³⁹⁶ Het podium van de concertzaal is op de tekeningen iets groter dan het aantal vierkante meters dat hiervoor het PvE is opgenomen.

³⁹⁶ *Reactie feitelijk wederhoor concept-feitenrapport Onderwijs en Cultuurcomplex, gemeente Den Haag, 14 februari 2020, bij bevinding 43 (nu 39).*

	Oppverlak volgens programma van eisen	Oppervlak volgens tekening
Theaterzaal hoofdtoneel	525	481
Theaterzaal zijtoneel rechts	284	190
Theaterzaal zijtoneel links	180	175
Theaterzaal achtertoneel	360	niet opgegeven
Concertzaal podium	216	227

Tabel 7 Overzicht van oppervlaktes van tonelen in het OCC, volgens het programma van eisen en bouwtekening van het OCC (in vierkante meters).³⁹⁷

10.5.3.12 Stadskantine

Bevinding 39 De uitvoering van de stadskantine is in overeenstemming met de gestelde kaders.

In het programma van eisen is opgenomen dat de stadskantine een ontmoetingsplaats binnen het OCC moet worden voor studenten en medewerkers, en dat dit ook toegankelijk is voor inwoners van de stad. De stadskantine 'symboliseert de symbiose tussen kunst(enaars) en samenleving' en is volgens het PvE 'centraal gelegen, in directe aansluiting met de ruimtes van het KC en voor alle gebouwgebruikers makkelijk en snel bereikbaar'.³⁹⁸ Op welke wijze gewaarborgd moet worden dat gebruikers en inwoners van Den Haag elkaar hier gaan ontmoeten, wordt niet duidelijk gemaakt in het programma van eisen. In de vraagspecificatie wordt de centrale, verbindende functie van de stadskantine benadrukt.³⁹⁹ Op de bouwtekeningen is zichtbaar dat centraal op de derde verdieping, toegankelijk voor publiek, een stadskantine is ingetekend.⁴⁰⁰ Het domein van het KC bevindt zich op de vierde en hoger gelegen verdiepingen. Er is direct grenzend aan de stadskantine een roltrap naar (onder meer) de vierde verdieping.

³⁹⁷ Bronnen: Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex, 29 september 2014, bijlage 3 Ruimtestaat; Bouwtekeningen OCC: Plattegronden begane grond en tweede verdieping Fase TO, status Definitief, datum tekeningen (laatste wijziging) 30 april 2018.

³⁹⁸ RIS276520, Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex d.d. 29 september 2014, p. 13 en 20.

³⁹⁹ VS1.1.3 Functioneel en Ruimtelijk Programma van Eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27 mei 2015, p. 37.

⁴⁰⁰ Bouwtekeningen OCC: Plattegronden derde en vierde verdieping Fase TO, status Definitief, datum tekeningen (laatste wijziging) 30 april 2018.

10.5.3.13 Foyers

Bevinding 40 De foyers worden in overeenstemming met het programma van eisen zo uitgevoerd dat ze in afzonderlijke ruimtes zijn te verdelen ('compartimenteren' volgens het programma van eisen). Het college heeft echter, als onderdeel van de packagedeal met Cadanz, wel extra geld betaald voor 'extra schuifwanden'. Dit is niet in lijn met de afspraken met de instellingen, zoals die in 2013 in de samenwerkingsovereenkomst zijn vastgelegd, dat zij zelf eventuele meerkosten moeten betalen wanneer zij om ontwerpaanpassingen vragen.

In zowel het programma van eisen als in de inschrijving van Cadanz wordt duidelijk aangegeven dat de foyers gecompartmenteerd moeten kunnen worden.⁴⁰¹ In het programma van eisen wordt aangegeven dat dit bijvoorbeeld door schuifwanden of flexibele wanden moet kunnen gebeuren.⁴⁰² Uit de packagedeal blijkt dat desondanks uiteindelijk 'extra schuifwanden' nodig/gewenst zijn in de foyers en dat de gemeente hiertoe bij Cadanz een verzoek tot wijziging (uitbreiding) van de opdracht heeft ingediend deze te realiseren. De gemeenteraad is in de toelichting op de packagedeal geïnformeerd over deze uitbreiding van de opdracht.⁴⁰³ Ook voor deze wijziging geldt, net als bij het onderwerp 'kwaliteit' (zie hierboven) dat in aanvulling op het programma van eisen in het ontwerpproces door de instellingen extra eisen zijn gesteld waarmee het gebouw 'nog verder wordt verbeterd'.⁴⁰⁴ Dit betekent dat het college de opdracht op dit punt heeft uitgebreid. Ook voor deze wijziging heeft het college de kosten hiervan voor rekening van de gemeente genomen, terwijl in de Samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de instellingen is opgenomen dat de instellingen zelf eventuele meerkosten moeten betalen die het gevolg zijn van aanpassingen in het ontwerp die op verzoek van de instellingen.⁴⁰⁵

10.5.3.14 Duurzaamheid

Bevinding 41 Het ontwerp voor het OCC voldoet (ruimschoots) aan de beoogde certificering met betrekking tot duurzaamheid van het gebouw.

Op 20 juni 2017 is voor het OCC op basis van de toenmalige stand van het ontwerp een BREEAM-ontwerpcertificaat afgegeven. Op basis van het toenmalige ontwerp werd een

⁴⁰¹ RIS276520, Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex d.d. 29 september 2014; RIS285080 Nadere informatie aanbestedingsresultaat Spuikwartier, 21 augustus 2015

⁴⁰² RIS276520, Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex d.d. 29 september 2014

⁴⁰³ RIS300180 Toelichtingen op de ontwerpaanpassingen Onderwijs- en Cultuurcomplex 11-07-2018

⁴⁰⁴ Reactie feitelijk wederhoor concept-feitenrapport Onderwijs en Cultuurcomplex, gemeente Den Haag, 14 februari 2020, reactie op bevinding 45 (oorspronkelijke nummering).

⁴⁰⁵ Samenwerkingsovereenkomst (versie 13-06-2013, 10:00) tussen de Gemeente Den Haag, het Koninklijk Conservatorium, Stichting Nederlands Dans Theater, Stichting Residentie Orkest en de Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag voor de regeling van de samenwerking voor de oprichting en het gebruik van het Spuiforum. Getekend op 13 juni 2013 (vertrouwelijk), art. 3.7.

score behaald van vier van de vijf maximaal haalbare sterren.⁴⁰⁶ Volgens de website van BREAAM-NL is vier sterren goed voor de kwalificatie 'Excellent'.⁴⁰⁷ De eis, op basis van het raadsvoorstel Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, was een minimale score 'Very Good'⁴⁰⁸, wat gelijk staat aan drie sterren.⁴⁰⁹ Het ontwerp voldoet dus ruimschoots aan de gestelde eis op dit punt.

⁴⁰⁶ *Nieuwbouw en Renovatie Ontwerpcertificaat*, 20 juni 2017, BREEAM NL.

⁴⁰⁷ <https://www.breeam.nl/keurmerken/nieuwbouw-en-renovatie>, geraadpleegd op 6 februari 2020.

⁴⁰⁸ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014 (openbaar), p. 11.

⁴⁰⁹ <https://www.breeam.nl/keurmerken/nieuwbouw-en-renovatie>, geraadpleegd op 6 februari 2020.

11. Beoordeling uitvoering financieel

11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vindt een analyse plaats van de wijze waarop het college met de financiële kaderstelling is omgegaan. Hierbij gaan we, in op zowel op de grond-, vastgoed als de (financiële gevolgen voor de gemeente van de) bedrijfsexploitatie. Hierna volgt eerste een beoordeling aan de hand van de normen uit het normenkader, vervolgens wordt op de afzonderlijke bevindingen ingegaan.

11.2 Normen

Voor de beoordeling van het financiële aspect van de uitvoering van de kaders zoals de gemeenteraad die heeft vastgesteld, hanteren wij de volgende normen:

Norm 6: Het college heeft de financiële kaders in de uitvoering van het raadsbesluit niet overtreden.

Norm 7: Het college heeft de gemeenteraad tijdig, juist en begrijpelijk geïnformeerd over relevante ontwikkelingen ten aanzien van de financiële kaderstelling.

11.3 Beoordeling

Beoordeling norm 6 en 7: Het college heeft tijdens de uitvoering van het project het projectbudget overschreden en heeft de gemeenteraad hier niet tijdig en juist over geïnformeerd.

11.3.1 Samenvatting bevindingen

In 2015 heeft het college een deel van de opdracht voor de realisatie van het OCC aan een derde partij vergeben, zonder de kosten (0,5 mln.) hiervoor in mindering te brengen op de aanneemsom (zie Bevinding 44).

In 2016 is € 7,5 mln. toegevoegd aan het projectbudget. De raad is hierover pas in 2018 geïnformeerd (zie Bevinding 45)

In april en mei 2018 trof het college voorbereidingen voor een ‘packagedeal’ met de aannemer waarin onder meer geschilpunten werden opgelost die niet binnen het beschikbare budget gedekt konden worden. Tevens was voor het college op dat moment duidelijk dat de bouw vertraging op zou lopen. Desondanks was in de informatie van zowel het oude als het nieuwe college aan de raad opgenomen dat het gebouw conform de vastgestelde kaders uit 2014 opgeleverd zou worden (zie Bevinding 46).

In juli 2018 nam de gemeenteraad het besluit over de packagedeal en daarmee om € 33,5 mln. toe te voegen aan het 'projectbudget'⁴¹⁰ en hiervan aan de aannemer van het OCC € 31 mln. extra te betalen. Als gevolg van een fout in het raadsbesluit heeft de raad niet ingestemd met € 1,7 mln. aan dekking van de € 33,5 mln. toegevoegde middelen, waardoor feitelijk aan het college alleen toestemming is gegeven voor de besteding van € 31,8 mln. Bovendien is er door een berekeningsfout met betrekking tot de rekenrente bij de kapitaallasten, een tekort van € 0,8 mln. in de dekking van de packagedeal.

Ook na het raadsbesluit uit 2018 over de packagedeal zijn er nog extra kosten voor de bouw van het OCC die wel voor het college, maar niet voor de gemeenteraad bekend zijn (Bevinding 49).

In 2017 heeft het college de gemeenteraad onjuiste informatie verstrekt over de toename van het tekort in de bedrijfsexploitatie van DMC en over de dekking van het exploitatietekort, welke niet voor 20, maar voor 10 jaar gegarandeerd is (zie Bevinding 50 en Bevinding 51).

Het college heeft tenslotte de grond voor de commerciële ontwikkeling binnen de gebiedsontwikkeling onder de marktwaarde verkocht (zie Bevinding 43).

Hierna volgen de bevindingen met betrekking tot het financiële aspect van de uitvoering door het college. In de analyse wordt achtereenvolgens gekeken naar de gebiedsontwikkeling (de grondexploitatie), de ontwikkeling van het gebouw (de vastgoedexploitatie) en de financiële gevolgen voor de gemeente van de bedrijfsexploitatie door DMC.

⁴¹⁰ In de toelichting bij het raadsvoorstel voor de packagedeal gebruikt het college het begrip 'projectbudget' waarin ze zowel het oorspronkelijke krediet van € 177,4 mln. als de (nog resterende middelen van de) risicoreservering bij elkaar optelt.

11.4 Gebiedsontwikkeling

Bevinding 42 Het college heeft de gemeenteraad niet geïnformeerd over het in 2015 ten laste van de grondexploitatie Spuikwartier overhevelen van een deel van de opdracht voor ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs en Cultuurcomplex naar de ontwikkelaar van de commerciële ontwikkeling binnen het Spuikwartier. Dit betreft het overkappen van de expeditie van het OCC. De kosten hiervoor van € 0,5 mln. worden verrekend in de grondexploitatie met de ontvangen grondprijs voor de commerciële ontwikkeling. De ontwikkelaar van de commerciële ontwikkeling is een dochter van het concern Royal VolkerWessels N.V. Deze onderneming is tevens 100% eigenaar van de aannemer van het Onderwijs- en Cultuurcomplex. De gemeente betaalt hiermee voor één deelopdracht tweemaal en dit aan hetzelfde concern.

Toelichting

Dit deel van de opdracht voor het OCC wordt betaald door de kosten hiervan in mindering te brengen op de prijs die de ontwikkelaar van de commerciële ontwikkeling (nu Sonate) betaalt voor de grond. De grondopbrengsten maken onderdeel uit van de grondexploitatie Spuikwartier, waarbinnen ook de grond voor het Onderwijs- en Cultuurcomplex wordt doorberekend.⁴¹¹ In de bieding die de ontwikkelaar in 2015 deed voor de commerciële ontwikkeling, is zichtbaar dat het totale groundbod verminderd wordt met de kosten van € 0,53 mln. voor het realiseren van een 'stadsbalkon en bergingen laag +2 T3' (zie ook hieronder 'Van Heijmans naar Sonate').⁴¹² Deze bieding is niet ter beschikking gesteld aan de gemeenteraad. Het college heeft de gemeenteraad niet over deze wijze van uitbesteden van de realisatie van de overkapping geïnformeerd. Van Heijmans naar Sonate

De bieding voor de commerciële ontwikkeling van 8 december 2015 is gedaan door Heijmans Vastgoed B.V.⁴¹³ Deze ontwikkelaar had de rechten voor de commerciële ontwikkeling, op basis van een eerdere overeenkomst voor de herontwikkeling van de kavel van het voormalig ministerie van Justitie (Wijnhaven fase 2.2) binnen de gebiedsontwikkeling Wijnhavenkwartier.⁴¹⁴ Op 25 maart 2016 zijn deze rechten voor de commerciële ontwikkeling door Heijmans overgedragen aan VolkerWessels, eigenaar en opdrachtgever

⁴¹¹ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014 (openbaar), p. 13.

⁴¹² Spuikwartier, Bieding commercieel programma, Heijmans, 8 december 2015, p. 10.

⁴¹³ Spuikwartier, Bieding commercieel programma, Heijmans, 8 december 2015.

⁴¹⁴ Ontwikkelings- en Uitgifteovereenkomst Wijnhavenkwartier Fase 2, Gemeente Den Haag en Heijmans Vastgoed B.V., 1 juli 2013.

van Sonate C.V., welke uitvoerder is van de commerciële ontwikkeling in het Spuikwartier.⁴¹⁵ Sonate/VolkerWessels is daarmee de opdrachtnemer voor het realiseren van overkapping van de expeditie en hoeft de gemeente daarvoor € 0,5 mln. minder te betalen voor de grond. VolkerWessels is tevens eigenaar van de aannemer van het OCC⁴¹⁶ die deze opdracht niet meer uit hoeft te voeren, maar daar wel voor is betaald. Het concern Royal VolkerWessels N.V. ontvangt daarmee tweemaal de opdrachtsom voor het uitvoeren van de overkapping van de expeditie.

Bevinding 43 Het college heeft de grond voor de commerciële ontwikkeling binnen de gebiedsontwikkeling Spuikwartier onder de marktwaaarde verkocht aan VolkerWessels. VolkerWessels betaalt voor de woningen minder dan de helft van de grondwaarde voor het woningbouwprogramma die het concern zelf raamde in het kader van de bieding voor de gebiedsvisie. Ook op basis van de grondprijzenbrief van de gemeente zou de grondwaarde voor de woningen ruim 2 keer hoger moeten zijn dan de nu gerealiseerde opbrengst. Ondanks een toename van het aantal en de totale oppervlakte van de woningen door een aanpassing van het plan in 2017 en daarmee van de grondwaarde, is de door de ontwikkelaar te betalen prijs gelijk gebleven. Het college heeft de gemeenteraad hier onjuist over geïnformeerd door te stellen dat de grondwaarde gelijk bleef. De gemeente heeft bij het bepalen van de grondwaarde niet gebruik gemaakt van een externe deskundige, terwijl de grondprijzenbrief uit 2016 aangeeft dat een 'onafhankelijke deskundige' de taxatie opstelt.

In Bevinding 7 is naar voren gekomen dat in de grondexploitatie als baat uit de verkoop van grond voor het woningbouwprogramma ongeveer 2,5 keer minder ingeboekt was dan de waarde op basis van de grondprijzenbrief 2015.

Toelichting

Oorspronkelijke overeenkomst

Op basis van diverse geheime en vertrouwelijke bronnen constateert de rekenkamer dat de grondprijs die VolkerWessels betaalt voor de woningbouw in het commerciële gedeelte van het Spuikwartier, minder dan de helft is van de opbrengst die op basis van het

⁴¹⁵ In eerste instantie is de overname gedaan door VolkerWessels Bouw & Vastgoedontwikkeling Nederland B.V., die voor deze ontwikkeling opereert onder de naam Sonate. Bronnen: Kwartaalrapportage Spuikwartier Q1 2017, 20 april 2017, p. 9.; Volmacht voor een persoon om namens VolkerWessels Bouw & Vastgoedontwikkeling Nederland B.V. op te treden voor de ontwikkeling van het project Sonate, getekend door twee directeuren van VolkerWessels, 15 september 2017. In deze volmacht is tevens aangegeven dat VolkerWessels opdrachtgever is voor Sonate Spuikwartier C.V., de uitvoerende partij van de commerciële ontwikkeling in het Spuikwartier.

⁴¹⁶ VolkerWessels Annual report 2018, Royal Volker Wessels N.V., voorjaar 2019, p. 196. Zowel Boele & van Eesteren als Visser & Smit Bouw zijn ondernemingen van Royal VolkerWessels N.V.. Royal VolkerWessels N.V. is beursgenoteerd en heeft een geconsolideerde jaarrekening.

woningbouwprogramma en de uitgangspunten uit de grondprijzenbrief berekend kan worden.⁴¹⁷

Aangepast programma 2017

In de derde kwartaalrapportage van 2017 informeerde het college de gemeenteraad dat het programma aangepast was: 'Bij de nadere uitwerking [van het bouwplan voor de commerciële ontwikkeling] is een herverdeling van het programma [...] doorgevoerd. [...] er heeft een omzetting van koopwoningen naar huurwoningen plaatsgevonden en het totaal aantal is toegenomen met 119 woningen'.⁴¹⁸ Volgens het college was deze wijziging 'financieel neutraal ten opzichte van de vastgestelde kaders van de grondexploitatie'.⁴¹⁹ In de beantwoording van technische vragen waarom het realiseren van extra woningen niet leidde tot meeropbrengsten, gaf het college aan dat er 'sprake is van een toename van het aantal woningen, maar de woningen zijn wel kleiner dan het oorspronkelijke plan'.⁴²⁰ Op basis van bronnen die geheim en/of vertrouwelijk zijn, constateert de rekenkamer dat zowel het totale oppervlakte van de woningen als het aantal woningen steeg als gevolg van de wijziging in het programma.⁴²¹ Hierdoor steeg de door de gemeente geraamde grondopbrengst ten opzichte van de eerdere ramingen van de gemeente. Ook de door ons berekende grondwaarde op basis van de grondprijzenbrief en het nieuwe programma steeg ten opzichte van de waarde bij het oorspronkelijke programma, waarmee de wijziging dus niet budgetneutraal was. De ramingen van de gemeente waren zowel voor als na de wijziging van het programma minder dan de helft van de grondwaarde die wij berekenen op basis van de grondprijzenbrief en het te ontwikkelen programma.

Bij Bevinding 7 is al aangegeven dat de gemeente op de vraag van de rekenkamer over de vaststelling van de grondprijs als reactie gaf dat de grondprijzenbrief indicatief is en dat er

⁴¹⁷ 'Akte overname contract Spuikwartier Den Haag (ex ar. 6:159 LID 1 BW)', 25 maart 2016; Volmacht voor een persoon om namens VolkerWessels op te treden voor de ontwikkeling van het project Sonate, getekend door twee directeurs van VolkerWessels, 15 september 2017; '2e Allonge bij de Ontwikkelings- en Uitgifteovereenkomst Wijnhavenkwartier Fase 2 (OUOK) tussen de Gemeente Den Haag en Heijmans Vastgoed B.V.', 29 februari 2016.; Spuikwartier, Voorlopige beoordeling Bieding Heijmans, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 09 december 2015; In deze berekening wordt uitgegaan van het in de overeenkomst met VolkerWessels opgenomen aantal vierkante meters woningbouw (uitgezonderd de sociale huurwoningen) en de door ons berekende grondprijzen op basis van de grondprijzenbrief van de gemeente.

⁴¹⁸ RIS298243 Kwartaalrapportage Spuikwartier Q3 2017, p. 10; RIS298243 commissiebrief bij Kwartaalrapportage Spuikwartier, 3de kwartaal 2017, 1 november 2017, p.2.

⁴¹⁹ RIS298243 commissiebrief bij Kwartaalrapportage Spuikwartier, 3de kwartaal 2017, 1 november 2017, p.2.

⁴²⁰ RIS298430_Bijlage_Technische_vragen_naar_aanleiding_van_de_kwartaalrapportage_Spuikwartier 3de kwartaal 2017, 10 november 2017, vraag 71 De Mos, p. 12.

⁴²¹ Voor deze analyse is gebruik gemaakt van de volgende bronnen: Beoordeling Bieding Spuikwartier, woningen en commercieel programma, afdeling Grondzaken gemeente Den Haag, 26 september 2017 ; DSO_SO/2017.2011 Gebiedsontwikkeling Spuikwartier - Den Haag, afsprakenbrief gemeente Den Haag - Sonate, 2 oktober 2017; Wijnhaven Spuiplein Bepaling Grondwaarde, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 7 augustus 2014; DMB strategie en beoordelingscriteria Herontwikkeling Spuikwartier, 30 september 2014, p. 15, punt 1.c; Invulformulier grondexploitatie gebiedsvisie Spuikwartier in: OCC_BvE-VSB_150701_H2_Grondopbrengst (onderdeel bieding BvE in het kader van de aanbesteding gebiedsontwikkeling Spuikwartier); VS0.1.2 GTA1404R006 leidraad dialoog- en inschrijvingsfase DBM OCC_red, herziene versie 2.0 (met wijzigingen t.ov. Versie 1.0), 19 april 2015, p. 6. Naast de commerciële woningen waren in het programma ook sociale huurwoningen, een hotel en detailhandel opgenomen. Deze functies maken geen onderdeel uit van de berekeningen.

voor een overeenkomst met betrekking tot verkoop van grond een taxatie dient te worden gedaan en dat deze ook beschikbaar zou zijn.⁴²² De gemeente heeft deze taxatie niet aan de rekenkamer overhandigd, ondanks herhaald verzoek hierom. De gemeente heeft wel een aantal eigen beoordelingen van de grondwaarde overhandigd aan de rekenkamer.⁴²³ Daarbij is door de gemeente toegelicht dat op basis van de grondprijzenbrief geen onafhankelijke taxatie nodig is.⁴²⁴ In de grondprijzenbrief uit 2015 is opgenomen: 'ambtenaren die als deskundigen de waarde van grond en/of opstallen bepalen worden als onafhankelijk deskundige beschouwd zolang ongepaste invloed op hun waardebepaling is uitgesloten'.⁴²⁵ De grondprijzenbrief uit 2016 is echter relevant voor de situatie in 2017 waarin het programma voor de commerciële ontwikkeling is aangepast. Hierin is opgenomen dat gebruik gemaakt kan worden van taxaties door een onafhankelijke deskundige, zonder daar nog aan toe te voegen dat dit een ambtenaar kan zijn.⁴²⁶

Achtergrond: geschiedenis grondwaarde woningprogramma commerciële ontwikkeling

In de aanbesteding voor de gebiedsvisie en het DMB contract voor het OCC werd aan partijen gevraagd een onderbouwd overzicht van de grondopbrengsten te doen voor de gebiedsontwikkeling, waarbij het OCC en de commerciële ontwikkeling afzonderlijk weergegeven moesten worden.⁴²⁷ Op 1 januari 2015 startte de dialoofase, waaraan drie partijen deelnamen. Deze fase eindigde op 1 juli 2015. Op dat moment moesten partijen een definitieve inschrijving hebben ingeleverd.⁴²⁸ Boele & Van Eesteren, een dochteronderneming van Royal VolkerWessels N.V.,⁴²⁹ berekende voor de commerciële ontwikkeling een opbrengst van de grond op basis van een gedetailleerde onderliggende berekening van bouwkosten en opbrengsten.⁴³⁰ Onderdeel van de grondopbrengst was een

⁴²² Naar aanleiding van een vraag om onderbouwing op dit onderwerp is door de gemeente aangegeven dat er een grondtaxatie moet zijn en dat de grondprijzenbrief alleen maar indicatief is (bron: interview gemeente Den Haag d.d 10 juli 2018). De rekenkamer heeft herhaaldelijk, maar tevergeefs verzocht deze taxatie te mogen ontvangen.

⁴²³ Spuikwartier, Voorlopige beoordeling Bieding Heijmans, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 9 december 2015; Beoordeling Bieding Spuikwartier, woningen en commercieel programma, afdeling Grondzaken gemeente Den Haag, 26 september 2017 (vertrouwelijk).

⁴²⁴ Reactie feitelijk wederhoor concept-feitenrapport Onderwijs en Cultuurcomplex, gemeente Den Haag, 14 februari 2020; Grondprijzenbrief.

⁴²⁵ Grondprijzenbrief 2015, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Afdeling Grondzaken, maart 2015 (openbaar), p. 7.

⁴²⁶ RIS294557 Grondprijzenbrief 2016-2017, gemeente Den Haag, juni 2016, p. 8.

⁴²⁷ DMB-strategie en beoordelingscriteria Herontwikkeling Spuikwartier, 30 september 2014, p. 15, punt 1.c; Invulformulier grondexploitatie gebiedsvisie Spuikwartier in: OCC_BvE-VSB_150701_H2_Grondopbrengst (onderdeel bieding BvE in het kader van de aanbesteding gebiedsontwikkeling Spuikwartier).

⁴²⁸ VS0.1.2 GTA1404R006 leidraad dialoog- en inschrijvingsfase DBM OCC_red, herziene versie 2.0 (met wijzigingen t.ov. Versie 1.0), 19 april 2015, p. 6.

⁴²⁹ VolkerWessels Annual report 2018, Royal Volker Wessels N.V., voorjaar 2019, p. 196. Royal VolkerWessels N.V. is beursgenoteerd en heeft een geconsolideerde jaarrekening.

⁴³⁰ OCC_BvE-VSB_150701_H2_Grondopbrengst, bijlage B.

grondwaarde voor de huur- en koopwoningen in het gebied. Deze grondwaarde was 2,3 keer hoger dan de hoogste door de gemeente in 2014 geraamde opbrengst voor het woningbouwprogramma.⁴³¹

Ontwikkelaar Heijmans had op basis van een eerdere overeenkomst met de gemeente voor het ontwikkelen van de Justitietoren het eerste ontwikkelrecht binnen de gebiedsvisie op het commerciële programma, ongeacht welke partij de aanbesteding voor de gebiedsvisie en het DBM-contract voor het OCC zou winnen.⁴³² Heijmans deed daarom, buiten het proces van de aanbesteding voor het OCC, op 8 december 2015 een bieding voor het commerciële programma. Deze bieding was voor het woningbouwprogramma ongeveer 95% van de hierboven aangehaalde raming van de gemeente en minder dan de helft van het bedrag dat VolkerWessels zelf had geraamd als opbrengst voor het woningbouwprogramma in het kader van de aanbesteding voor de gebiedsvisie.⁴³³ Op 18 december 2015 legde de gemeente de definitieve afspraken over de ontwikkeling van het commerciële deel met Heijmans vast in een brief, waarin het bedrag van de bieding van 8 december werd herhaald.⁴³⁴ Onderdeel van deze afspraken was ook de toezegging van de gemeente mee te zullen werken aan een contractovername door een derde partij (overdracht van de volledige rechtsverhouding tussen partijen). Op 25 maart 2016 ondertekenden Heijmans, VolkerWessels en de gemeente de akte van overname voor de commerciële ontwikkeling, waarbij alle rechten van Heijmans, waaronder de afgesproken grondprijs, overgingen op VolkerWessels.⁴³⁵ VolkerWessels betaalde hiermee een duidelijk lagere prijs dan wat het zelf als waarde had geraamd in het kader van de aanbesteding en een lagere prijs dan wat de gemeente zelf in 2014 had geraamd aan totale opbrengsten. Zoals hierboven aangegeven is de prijs die

⁴³¹ Voor deze berekening is gebruik gemaakt van de grondwaarde voor het woningbouwprogramma uit: OCC_BvE-VSB_150701_H2_Grondopbrengst, bijlage A en de grondwaardeberekening van de gemeente uit: Wijnhaven Spuiplein Bepaling Grondwaarde, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 7 augustus 2014. Hierbij is uitgegaan van de berekende variant met de hoogste opbrengst voor het woningbouwprogramma.

⁴³² RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, p. 8. Als gevolg van de overeenkomst die de gemeente al had met Heijmans voor de ontwikkeling van het laatste deel van Wijnhavenkwartier (de Justitietoren), behield Heijmans het recht de commerciële ontwikkeling op dit kavel te realiseren.

⁴³³ Berekening op basis van: Wijnhaven Spuiplein Bepaling Grondwaarde, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 7 augustus 2014; Beoordeling Bieding Spuikwartier, woningen en commercieel programma, afdeling Grondzaken gemeente Den Haag, 26 september 2017 en; Voor deze berekening is gebruik gemaakt van de grondwaarde voor het woningbouwprogramma uit: OCC_BvE-VSB_150701_H2_Grondopbrengst, bijlage A. In de tweede bron wordt verwezen naar de grondprijs voor het woningbouwprogramma als onderdeel van de bieding. In de berekening is uitgegaan van de variant met de hoogste opbrengst voor het woningbouwprogramma.

⁴³⁴ Aanpassing afspraken Spuikwartier en Wijnhavenkwartier - OUOK, Allonge d.d. 3 oktober en brief d.d. 13 oktober 2014, brief Gemeente Den Haag aan Heijmans Vastgoed B.V., 18 december 2015. In deze overeenkomst werd het totaalbedrag van de bieding van 8 december herhaald.

⁴³⁵ Akte overname contract Spuikwartier Den Haag (ex ar. 6:159 LID 1 BW). VolkerWessels Bouw&Vastgoedontwikkeling Nederland B.V. is contractpartij en wordt in de akte verder aangeduid met 'VolkerWessels'. VolkerWessels Bouw&Vastgoedontwikkeling Nederland B.V. is een dochteronderneming van Royal VolkerWessels N.V. Bron: VolkerWessels Annual report 2018, Royal VolkerWessels N.V., voorjaar 2019, p. 196. Royal VolkerWessels N.V. is beursgenoteerd en heeft een geconsolideerde jaarrekening.

VolkerWessels (nu Sonate) betaalt niet gewijzigd naar aanleiding van de wijziging in het programma in 2017.

11.5 Ontwikkeling gebouw (vastgoedexploitatie)

Bevinding 44 Het college heeft in 2015 een deel van de aan Cadanz verstrekte opdracht voor ontwikkeling en realisatie van het Onderwijs- en Cultuurcomplex, de overkapping van de expeditie, aan een derde partij vergeven voor een bedrag van € 0,5 mln., zonder deze kosten in mindering te brengen op de aanneemsom voor Cadanz. Met het aanwenden van deze extra middelen vanuit de grondexploitatie voor de realisatie van een deel van het OCC heeft het college de kaders van de gemeenteraad overschreden, welke bepalen dat het OCC gerealiseerd dient te worden met het beschikbaar gestelde investeringskrediet. Het college heeft de gemeenteraad hierover niet geïnformeerd. Het totale budget voor ontwikkeling en realisatie steeg hiermee tot € 193,6 mln.

Toelichting

In het Functioneel en Ruimtelijk Programma van Eisen voor het OCC, wat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit Kaders en Kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier⁴³⁶, is opgenomen dat de expeditie ('loading area') overdekt en inpandig moet zijn.⁴³⁷ En in het stedenbouwkundige beoordelingskader dat onderdeel uitmaakt van het raadsbesluit voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier⁴³⁸ is opgenomen: '[de] expeditie wordt zoveel mogelijk inpandig opgelost met een expeditiehof'.⁴³⁹ Op de plantekeningen voor het Technisch Ontwerp van het OCC is te zien dat de uitvoering van de overkapping van de expeditie geleverd wordt 'door derden'.⁴⁴⁰ Uit de bieding uit 2015 voor de commerciële ontwikkeling in het Spuikwartier, valt op te maken dat deze derde partij de ontwikkelaar van de commerciële ontwikkeling is (nu Sonate).⁴⁴¹ De uitvoering van de overkapping zal gerealiseerd worden als onderdeel van de commerciële ontwikkeling (specifiek de derde woontoren, gelegen aan de Schedeldoekshaven) onder de noemer 'stadsbalkon'. Dit is een tweede (verhoogd) maaiveld tussen het OCC en de daarnaast gelegen woontoren.⁴⁴² Dit

⁴³⁶ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, dictum punt II: 'het onderwijs- en cultuurgebouw dat moet voldoen aan het Ruimtelijk- en Functioneel programma van Eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex d.d. 29 september 2014'.

⁴³⁷ Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex, 29 september 2014.

⁴³⁸ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, dictum punt IV: 'in te stemmen met het stedenbouwkundig beoordelingskader als basis voor de aanbesteding [...]'.⁴³⁹

RIS276520 Bijlage Stedenbouwkundig beoordelingskader, bij RV94 kaders en kredietaanvraag Gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 3 oktober 2014, p. 38 en p. 42. De inpandige oplossing is een beoordelingscriterium voor de aanbesteding (CR7).

⁴⁴⁰ Bouwtekeningen OCC: Plattegronden begane grond en eerste verdieping, Fase TO, status Definitief, datum tekeningen (laatste wijziging) 30 april 2018, opmerking rechts van stramienlijn H, zijde Schedeldoekshaven.

⁴⁴¹ Spuikwartier, Bieding commercieel programma, Heijmans, 8 december 2015, p. 2 en 10.

⁴⁴² Spuikwartier, Bieding commercieel programma, Heijmans, 8 december 2015, p. 10.

tweede maaiveld is tevens de overkapping van de expeditiehof van het OCC⁴⁴³. De kosten voor deze overkapping zijn verrekend met de grondprijs die Sonate betaalt voor de commerciële ontwikkeling.⁴⁴⁴ Een nadere toelichting op deze verrekening is opgenomen in Bevinding 42 over de kosten van de gebiedsontwikkeling.

Het bedrag is daarnaast niet in mindering gebracht op de aanneemsom voor het OCC die de gemeente aan Cadanz betaalt. De gemeente betaalt dus tweemaal voor de uitvoering van dit onderdeel van het Programma van Eisen en VolkerWessels ontvangt tweemaal een vergoeding voor het realiseren van hetzelfde onderdeel. Hierdoor stegen ook de totale kosten voor ontwikkeling en realisatie van het OCC van € 193,6 mln. (zie ook Bevinding 1) naar € 194.1 mln.

Bevinding 45 In 2016 ontstond vertraging van anderhalf jaar, als gevolg waarvan eerder al op de begroting opgenomen kapitaallasten voor de jaren 2019 en 2020 vrij zouden vallen. De € 7,5 mln. voor 2020 heeft het college in 2017 binnen het Meerjaren Investeringsprogramma (MIP) apart gehouden als risicovoorziening voor mogelijke tegenvallers in het project OCC zonder de gemeenteraad een voorstel voor te leggen voor de herbestemming van deze vrijvallende middelen. De voor het ontwikkelen en realiseren van het OCC beschikbare middelen stegen hierdoor naar € 201,6 mln. De vrijvallende kapitaallasten over 2019 zijn gebruikt om tekorten binnen het MIP te dekken.

Toelichting

Op 21 december 2016 informeerde het college de gemeenteraad over een ontstane vertraging in het ontwerpproces van het OCC (zie ook Bevinding 26).⁴⁴⁵ Als gevolg van deze vertraging zou het OCC pas opgeleverd worden in juni 2020. Daardoor vielen twee jaarschijven op de begroting aan kapitaallasten vrij: 2019 en 2020.⁴⁴⁶ De kapitaallasten van 2019 heeft het college niet ingezet voor het OCC, die van 2020 wel. Hieronder worden beide jaarschijven toegelicht en wordt ingegaan op de wijze waarop het college de gemeenteraad heeft geïnformeerd.

⁴⁴³ Bouwtekeningen OCC: Doorsnede A & B (AOL), Fase TO, status Definitief, datum tekeningen (laatste wijziging) 30 april 2018.

⁴⁴⁴ Spuikwartier, Bieding commercieel programma, Heijmans, 8 december 2015, p. 10.

⁴⁴⁵ RIS296032 Voortgang OCC (Spuikwartier), 21 december 2016.

⁴⁴⁶ Kapitaallasten zijn er pas in het jaar na het jaar van oplevering. Bron: RIS279482 Uitvoeringsbesluit Financieel beheer en beleid 2014, 9 december 2014, art. 20a, lid 1: [...] de eerste afschrijving vindt plaats in het jaar volgend op het gereedkomen van de investering'. In het raadsbesluit uit 2014 werd nog geen rekening gehouden met het vrijvallen van de kapitaallasten over 2019.

Kapitaallasten 2019

In de beantwoording van technische vragen van de gemeenteraad naar aanleiding van het Raadsvoorstel Onderwijs- en Cultuurcomplex van 3 juli 2018 (packagedeal)⁴⁴⁷ gaf het college aan dat de vrijvallende kapitaallast van 2019 'op reguliere wijze bij het systeem van het Meerjarig Investeringsplan (MIP) is betrokken'.⁴⁴⁸ Dit betekent in de praktijk dat het bedrag van € 7,5 mln. dat oorspronkelijk begroot was voor dekking van kapitaallasten voor het OCC voor 2019 in overeenstemming met de begrotingsregels gebruikt is om tekorten elders in het MIP af te dekken (en dus niet toegevoegd is aan het budget van het OCC).

Kapitaallasten 2020

In het raadsvoorstel Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier van 3 juli 2018 is ingegaan op de vrijvallende kapitaallasten over het jaar 2020: 'Hiernaast is € 7,5 mln. aan kapitaallasten vrijgevallen als gevolg van de in 2016 gemelde vertraging van de oplevering van het project van 2019 naar 2020. Inzet van deze dekking voor het projectkrediet wordt in dit raadsvoorstel verwerkt.'⁴⁴⁹ In de toelichting op dit raadsvoorstel heeft het college over deze € 7,5 mln. aangegeven dat 'die voor het project beschikbare middelen op dat moment [2016] ook voor het project beschikbaar zijn gehouden'.⁴⁵⁰ Hoewel de toevoeging formeel dus pas in 2018 is doorgevoerd, hield het college vanaf 2016 al rekening met een uitbreiding van het budget van € 7,5 mln. Deze bestemming van de vrij te vallen kapitaallasten is door het college besloten in de begrotingsretraite van 2017. De middelen werden in het MIP als risicovoorziening beschikbaar gehouden, omdat ingeschat werd dat de bestaande budget mogelijk niet toereikend zou zijn voor toekomstige tegenvallers (een 'slechtweer scenario').⁴⁵¹ Het college heeft geen voorstel voor (her-) bestemming aan de gemeenteraad voorgelegd tot het moment van de packagedeal in juli 2018. Het totaal aan middelen dat voor de realisatie van het gebouw beschikbaar was, kwam daarmee vanaf 2017 in feite uit op € 201,6 mln. Dit is het totaal van de kosten voor ontwikkeling en realisatie van het OCC bij besluitvorming in 2014 van € 193,6 mln. (zie Bevinding 1) plus de extra kosten die het college maakt voor realisatie van de overkapping van de expeditie van € 0,5 mln. (zie Bevinding 44) en de hier genoemde € 7,5 mln. (zie Figuur 22). Dit is inclusief alle kosten voor het OCC, ook die welke niet inzichtelijk zijn voor de gemeenteraad (zie Bevinding 2).

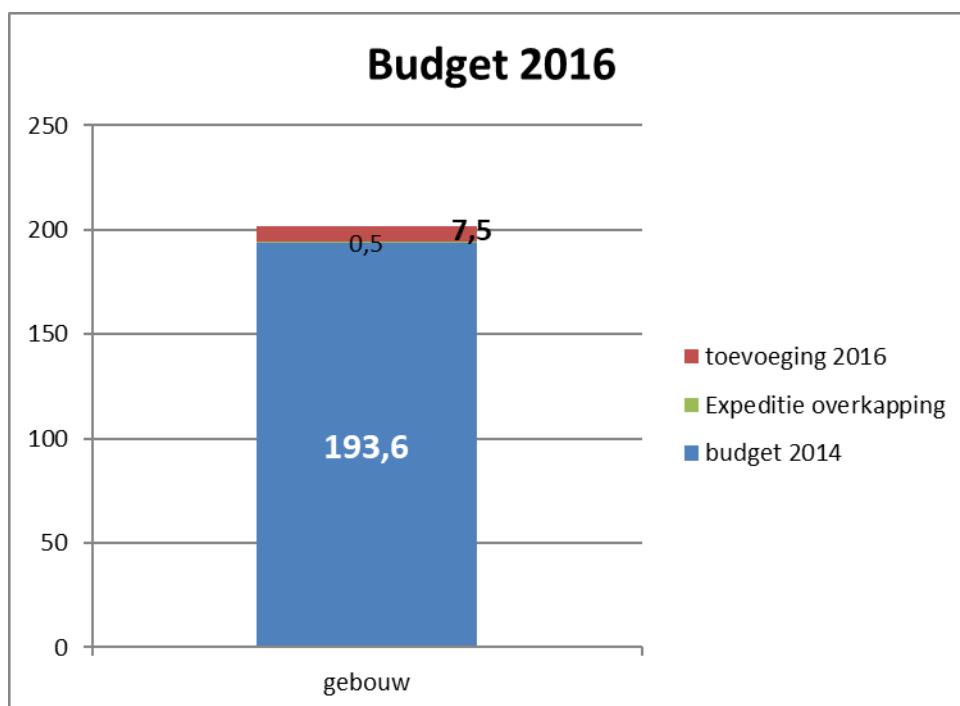
⁴⁴⁷ RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018.

⁴⁴⁸ RIS300121 Bijlage beantwoording technische vragen n.a.v. Raadsvoorstel Onderwijs- en Cultuurcomplex d.d. 4 juli 2018, vraag 51 HSP.

⁴⁴⁹ RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018, p. 2. Dit raadsvoorstel is op 3 juli aan de gemeenteraad gezonden en in de vergadering van 12 juli vastgesteld.

⁴⁵⁰ RIS300066 Toelichting bij Raadsvoorstel (bij RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier), 3 juli 2018, p. 5.

⁴⁵¹ Reactie feitelijk wederhoor, 4 november 2019.



Figuur 22 Stand van beschikbare middelen voor realisatie van het gebouw 2016 (x € 1 mln.).

Informatie aan de gemeenteraad

Hoewel het projectbudget in 2016 feitelijk is uitgebreid (zie hierboven), heeft het college de gemeenteraad voor het eerst in juli 2018 geïnformeerd over het gegeven dat het projectbudget moet stijgen om tegemoet te komen aan ontstane problemen met betrekking tot de doorlooptijd en kwaliteit.⁴⁵² In het raadsvoorstel 'RV 94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' van 2014 staat dat kosten, tijd en kwaliteit in het plan Spuikwartier goed beheerst kunnen worden, en schetst het college de verwachting de raad niet te hoeven confronteren met tegenvallers.⁴⁵³ Er is zowel door de gemeenteraad als door het college geen second opinion gevraagd om de stelling te toetsen dat het programma gerealiseerd kon worden binnen het maximale budget.⁴⁵⁴ Tot aan het moment van de packagedeal, juli 2018⁴⁵⁵, heeft het college de raad voorgehouden dat het OCC voor het maximale bedrag van € 177,4 mln. gerealiseerd zou worden. In antwoord op schriftelijke vragen stelt het college in 2016 bijvoorbeeld dat Cadanz het OCC moet bouwen binnen het maximale budget, gebaseerd op de met de raad afgesproken kaders en dat Cadanz geen

⁴⁵² RIS300086RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018.

⁴⁵³ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014.

⁴⁵⁴ RIS277042 Beantwoording openbaar deel technische vragen gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 17 oktober 2014, vraag SP GDM35.

⁴⁵⁵ RIS300086RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018.

ruimte heeft om daar eenzijdig van af te wijken of concessies aan te doen.⁴⁵⁶ Daaruit blijkt dat het college de gemeenteraad op diverse momenten onjuist heeft geïnformeerd over dit onderwerp.

Bevinding 46 In de eerste helft van 2018 was het (toenmalige) college al bezig met de voorbereidingen op het overeenkomen van een pakket van ontwerpaanpassingen met de aannemer. Toen was al duidelijk dat hiermee extra kosten buiten het beschikbare budget zouden worden gemaakt én een vertraging in de oplevering zou optreden. De raad is hierover pas op 3 juli 2018 geïnformeerd.

Toelichting

Uit verslagen van de interne gemeentelijke stuurgroep voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier, waarin ook de voortgang van het bouwproject wordt besproken, wordt duidelijk dat al vanaf begin februari 2018 wordt gewerkt aan de voorbereiding maken van afspraken met de aannemer over een pakket van ontwerpaanpassingen. Dit pakket moest volgens deze verslagen geschilpunten met de aannemer oplossen die niet binnen het oorspronkelijke budget gedekt kunnen worden. In het pakket zouden extra wensen van de instellingen opgenomen worden, die ook zouden leiden tot een uitbreiding van de opdracht.⁴⁵⁷ Vanaf mei is expliciet sprake van een ‘packagedeal’.⁴⁵⁸ Tevens is op 10 april al duidelijk dat er in de bouw een vertraging is van 18 weken ten opzichte van de planning. Het college besluit de gemeenteraad hierover (op dat moment) niet te informeren.⁴⁵⁹ Het college (zowel het college 2014-2018 als het huidige college) heeft tot begin juli 2018 aangegeven dat het project binnen de vastgestelde kaders, waaronder de planning, uit 2014 gerealiseerd zou worden. Zo werd in het coalitieakkoord 2018-2022, dat op 29 mei 2018 werd gesloten, nog aangegeven dat het gebouw conform vastgestelde uitgangspunten en randvoorwaarden’ zou worden afgerond.⁴⁶⁰ En een ‘tussenbericht’ over OCC aan de gemeenteraad van diezelfde datum, gaf aan dat het gebouw binnen de in 2014 gestelde financiële kaders gerealiseerd zou worden.⁴⁶¹ Pas op 3 juli 2018 heeft het de gemeenteraad

⁴⁵⁶ RIS295360 Beantwoording SV luidend kritiek op welstandscommissie op OCC was langer bekend, 22 november 2016.

⁴⁵⁷ Verslagen stuurgroep Spuikwartier d.d. 5 februari 2018, 5 maart 2018, 23 maart 2018, 10 april 2018, 14 mei 2018.

⁴⁵⁸ Verslag stuurgroep Spuikwartier d.d. 14 mei 2018, gemeente Den Haag, 16 mei 2018.

⁴⁵⁹ Verslag stuurgroep Spuikwartier d.d. 10 april 2018, gemeente Den Haag, 12 april 2018;

⁴⁶⁰ RIS299794 Den Haag, Stad van Kansen en Ambities, coalitieakkoord 2018-2022, 29 mei 2018. p. 54 ‘De bouw [van het Onderwijs- en Cultuur Complex] is volop gaande en zal conform de vastgestelde uitgangspunten en randvoorwaarden worden afgerond’.

⁴⁶¹ RIS299803 Tussenbericht OCC aan de gemeenteraad, 29 mei 2018, p. 1: ‘Het raadsbesluit 94 inzake Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier uit 2014 kan binnen de budgettaire kaders worden gerealiseerd; we hebben een goed contract voor een bijzonder gebouw en binnen het project zijn voldoende voorzieningen om risico’s op te vangen’. Wel werd in dit tussenbericht duidelijk dat er mogelijk een beweegbare vloer als aanvullende opdracht gegeven zou gaan worden wat meerkosten voor de gemeente zou betekenen. Hierover werd aangegeven dat het zittende college geen besluit meer wilde nemen over een scope-uitbreiding.

geïnfomeerd over de vertraging en de (voorgestelde) aanpassingen van het budget.⁴⁶² Omdat het college tot dat moment steeds heeft aangegeven dat de gewenste kwaliteit binnen het oorspronkelijke budget gerealiseerd zou worden, is sprake van niet tijdig en onjuist informeren van de gemeenteraad.

Bevinding 47 Met het raadsbesluit van 12 juli 2018, betreffende de ‘packagedeal’ met de aannemer van het OCC, is het door de gemeenteraad beschikbaar gestelde budget voor het gebouw niet met de door het college in datzelfde raadsvoorstel genoemde € 20 mln., maar met € 33,5 mln. uitgebreid tot in totaal € 210,9 mln. De aannemer kreeg door de packagedeal € 31 mln. extra voor de opdracht.

Toelichting

Met het raadsbesluit op het voorstel ‘Onderwijs- en Cultuurcomplex – Spuikwartier’ van 12 juli 2018 (de zogenaamde packagedeal) besloot de raad het budget voor het OCC uit te breiden met € 33,5 mln. en stemde de raad in met de voorgestelde dekking van deze middelen en met het uitbreiden van de opdracht aan de aannemer voor een bedrag van € 31 mln. Het bedrag van € 31 mln. is verdeeld in, aldus een toelichting op het raadsvoorstel, € 11 mln. voor het oplossen van discussies met de aannemer over onderdelen die binnen de opdracht vallen en € 20 mln. voor verbeteringen in het bouwplan, oftewel een uitbreiding van de oorspronkelijke opdracht.⁴⁶³

€ 11 mln. voor het oplossen van discussies met de aannemer

Het college gaf in het voorstel aan dat de € 11 mln. gedekt kon worden binnen het beschikbare bouwbudget.⁴⁶⁴ Het college stelde echter in het raadsvoorstel dat het ‘huidige budget nu’ € 189,2 mln. zou bedragen, als gevolg van het toevoegen van € 7,5 mln. vrijvallende kapitaallasten over 2020 (zie Bevinding 45) en het toevoegen van € 4,3 mln. resterende middelen uit de risicoreservering voor het project die met het raadsbesluit 94/2014 buiten het bouwbudget was aangehouden (samen € 11,8 mln.).⁴⁶⁵ Alleen met deze uitbreiding van het budget was het mogelijk de € 11 mln. “uit het budget te dekken”. Uit het raadsvoorstel voor de packagedeal en de toelichting daarop blijkt vervolgens dat het toevoegen van deze € 11,8 mln. aan het projectbudget onderdeel uitmaakt van het raadsvoorstel zelf.⁴⁶⁶ Het budget was dus tot het besluit van de raad over het voorstel op 12

⁴⁶² RIS300066 Toelichting bij Raadsvoorstel (bij RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier), 3 juli 2018.

⁴⁶³ RIS300066 Toelichting bij Raadsvoorstel (bij RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier), 3 juli 2018, p. 6 – 7.

⁴⁶⁴ RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018, p. 1 – 2: ‘de financiële beslechting van die afspraken kan verwerkt worden binnen de beschikbare middelen voor het project’.

⁴⁶⁵ RIS300066 Toelichting bij Raadsvoorstel (bij RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier), 3 juli 2018, p. 5. ‘Het... projectbudget heeft thans een omvang van ... € 189,2 mln.’ Naast dit bedrag werd met het raadsbesluit nog € 1,7 mln. aan het budget toegevoegd, zie hiervoor Bevinding 48, waarmee de totale uitbreiding € 13,5 mln. bedraagt.

⁴⁶⁶ RIS300086 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018, p. 2, Dictum punt III en IV.

juli 2018 nog altijd (formeel) de € 177,4 mln. die in 2014 door de raad ter beschikking was gesteld.

Naast deze bedragen werd met het raadsbesluit nog € 1,7 mln. aan het budget toegevoegd (zie hiervoor Bevinding 48) waarmee de uitbreiding, exclusief de genoemde € 20 mln. voor de uitbreiding van de opdracht, € 13,5 mln. bedraagt (zie Tabel 8 en hierna voor een nadere toelichting op de dekking van de verschillende bedragen).

Toevoegingen aan projectbudget naast in raadsvoorstel genoemde € 20 mln.	
restant vrijval kapitaallasten over 2021, de overige 5 mln is onderdeel van de dekking van de 20 mln	€ 1,7
restant van de risicoreservering van 7,8 mln. die in 2014 buiten het bouwbudget was gehouden	€ 4,3
vrijval kapitaallasten 2020 die nu toegevoegd wordt onder het mom dat dit onderdeel is van 'het huidige budget', maar gewoon onderdeel is van dit raadsbesluit	€ 7,5
totaal	€ 13,5

Tabel 8 Overzicht toevoegingen aan het bouwbudget met het raadsvoorstel van juli 2018 over de 'Packagedeal' naast de door het college genoemde € 20 mln. (bedragen in de tabel x 1 mln.).

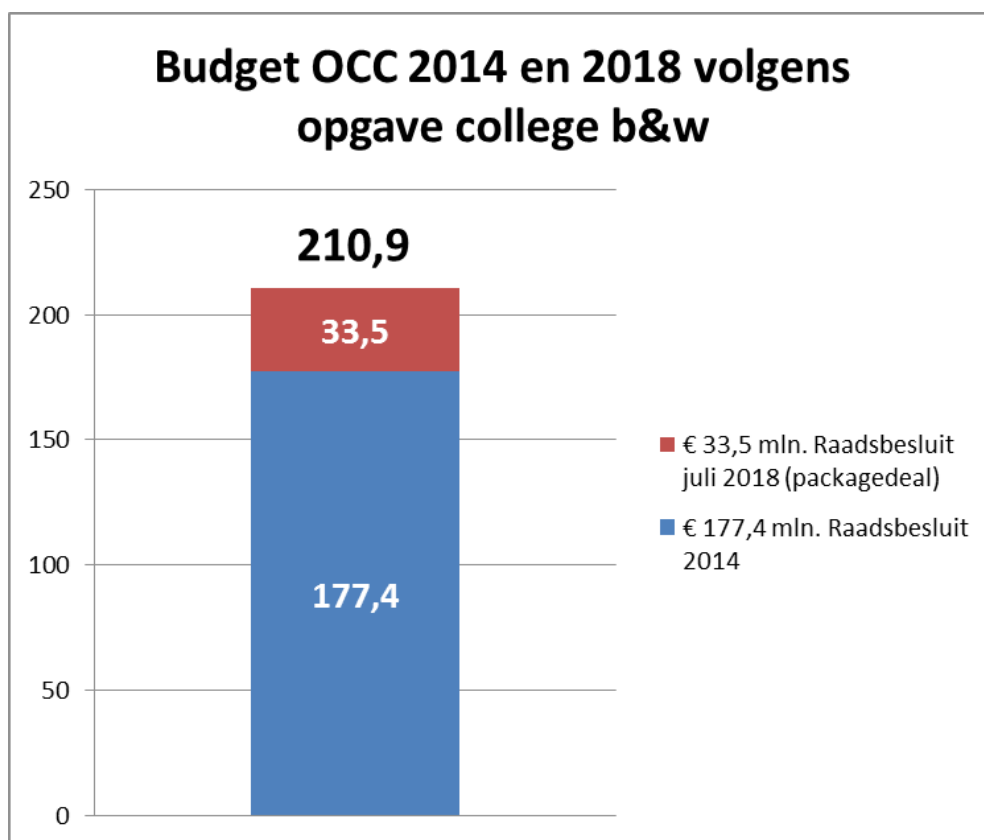
In totaal was daarmee de uitbreiding van het projectbudget als gevolg van het raadsbesluit van juli 2018 € 33,5 mln. (zie Figuur 23)

Totaal toevoegingen aan projectbudget	
Raadsbesluit juli 2018 / uitbreiding scope	€ 20,0
Raadsbesluit juli 2018 / toevoeging projectbudget	€ 13,5
Totaal	€ 33,5

Tabel 9 Overzicht van aan het projectbudget toegevoegde middelen met het raadsbesluit over de 'packagedeal' van juli 2018 (bedragen in de tabel x € 1 mln.).

Met de toevoeging van € 33,5 mln. kwam het totaal formeel door de gemeenteraad toegekende budget voor het OCC uit op € 210,9 mln. (zie Figuur 23). Het college telde zelf in de toelichting op het raadsvoorstel ook alle bedragen op en constateerde dat het nieuwe budget voor het OCC nu uit zou komen op € 210,9 mln.⁴⁶⁷, wat € 33,5 mln. meer is dan het oorspronkelijk door de raad toegekende budget van € 177,4 mln. Het college erkende hiermee dus zelf dat met het raadsbesluit € 33,5 mln. aan het projectbudget toegevoegd zou worden.

⁴⁶⁷ RIS300066 Toelichting bij Raadsvoorstel (bij RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier), 3 juli 2018, p. 7.



Figuur 23 Door de gemeenteraad ter beschikking gesteld krediet voor het OCC, volgens opgave van het college van B&W in het raadsvoorstel van 3 juli 2018 voor de packagedeal. Het totale budget is volgens deze opgave na vaststelling van het raadsbesluit € 210,9 mln. (bedragen in de figuur x € 1 mln.)

Dekking € 20 mln.

Voor de € 20 mln. werd extra dekking geregeld met het raadsvoorstel, waarbij het volledige bedrag zal worden geactiveerd (dit is het bedrag als waarde opnemen op de balans en dit gedurende een bepaald aantal jaren af te schrijven. Voor de afschrijving en rentelasten dient structurele dekking te zijn binnen de begroting). Voor het activeren van € 8 mln. van de € 20 mln. werd dekking gevonden binnen het Meerjaren Investerings Programma (MIP)⁴⁶⁸. Binnen het MIP was ruimte als gevolg van het verlengen van de afschrijvingstermijn van activa met maatschappelijk nut (€ 0,34 mln. per jaar). Voor de resterende € 12 mln. gaat het college de kapitaallasten betalen uit de reserve activafinanciering. Deze reserve wordt voor eenzelfde bedrag gevoed met incidentele middelen uit vrijval van kapitaallasten (€ 5 mln.), een voordeel op de realisatie van de Rotterdamse Baan (€ 5 mln.) en vrijval uit de Reserve Grondbedrijf (€ 2 mln.) (zie Tabel 10).

⁴⁶⁸ Het MIP is het programma van alle te activeren en geactiveerde investeringen in de gemeente.

Dekking van € 20 mln. uitbreiding opdracht	
€ 8 mln	structurele kapitaallastenreeks (€ 0,34 mln per jaar). Beschikbaar binnen MIP als gevolg van verlengen afschrijvingstermijn van activa met maatschappelijk nut.
€ 12 mln	incidentele kapitaallastenreeks (middelen worden toegevoegd aan reserve activa-financiering): € 5 mln deel vrijval kapitaallasten 2021 € 5 mln voordeel Rotterdamsebaan € 2 mln vrijval reserve Grondbedrijf (voldoende ruimte voor afdekking risico's)
€ 20 mln	totaal dekking

Tabel 10 Overzicht van de dekking voor de scope-uitbreiding van € 20 mln., de cursieve bedragen zijn de opbouw van het bedrag van € 12 mln.

Dekking € 13,5 mln.

Hierboven is geconstateerd dat met dit raadsbesluit € 13,5 mln. aan het bouwbudget werd toegevoegd (naast de hierboven genoemde € 20 mln. voor de scope-uitbreiding). Het gaat om de hier eerder genoemde € 7,5 mln. kapitaallasten over 2020 (zie Bevinding 45), € 1,7 mln. die nog resteert van de € 6,7 mln. vrijvallende kapitaallasten voor 2021⁴⁶⁹ en € 4,3 mln. die nog resteert van de risicoreservering die met het raadsbesluit uit 2014, buiten het bouwbudget, voor het project was aangehouden (zie Tabel 11).

Dekking van € 11 mln. voor het afronden van discussies binnen scope	
€ 7,5 mln	toevoeging budget uit vrijval kapitaallasten 2020
€ 1,7 mln	restant vrijval kapitaallasten 2021
€ 4,3 mln	overhevelen restant risicovoorziening buiten bouwbudget naar bouwbudget
€ 13,5 mln	totaal dekking

Tabel 11 Overzicht dekking € 11 mln. voor discussies binnen scope (bedragen x € 1 mln.)

Over de € 7,5 mln. vrijvallende kapitaallasten voor 2020 geeft het college in de toelichting op het raadsvoorstel aan deze middelen sinds de vertraging in 2016 (zie Bevinding 45) voor het project beschikbaar zijn gehouden en dat het daadwerkelijk toevoegen aan het projectbudget 'een administratieve verwerking vergt'.⁴⁷⁰ In het raadsbesluit zelf echter staat dat de inzet van dit bedrag in het raadsvoorstel is verwerkt. Daartoe zijn de toevoeging van

⁴⁶⁹ De overige € 5 mln. wordt gebruikt als dekking voor de € 20 mln. voor de scope-uitbreiding, zie daar.

⁴⁷⁰ RIS300066 Toelichting bij Raadsvoorstel (bij RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier), 3 juli 2018, p. 5.

het bedrag aan het budget en de benodigde begrotingswijziging dan ook als beslispunten opgenomen in het dictum.⁴⁷¹

Over het restant van € 4,3 mln. van de risicoreservering die in 2014 buiten het bouwbudget was gehouden (oorspronkelijk € 7,8 mln., zie Bevinding 8), geeft het college aan deze nu toch toe te willen voegen aan het bouwbudget. Als reden voert het college hiervoor aan dat 'gebleken is dat de risicoreservering complicerend werkt in het onderscheid tussen stichtingskosten en de grondexploitatie'.⁴⁷² Om 'volstreekte helderheid te creëren' stelt het college voor het restant nu toe te voegen aan het bouwbudget.⁴⁷³ Hieruit blijkt ook dat van de risicoreservering inmiddels € 3,5 mln. is uitgegeven.

Bevinding 48 Het college beoogde als onderdeel van het raadsbesluit 'Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier' ('packagedeal', juli 2018) een toevoeging te doen van € 1,7 mln. aan het projectbudget voor het dekken van extra bouwrente. Deze toevoeging is wel genoemd in de toelichting, maar niet opgenomen in het besluit (dictum). De raad heeft daardoor formeel niet ingestemd met de dekking en genoemde besteding van dit bedrag.

Toelichting

In het raadsvoorstel 'Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier' van 3 juli 2018 en de toelichting daarop van het college, is op een aantal plekken aangegeven dat € 1,7 van de € 6,7 mln. vrijvallende kapitaallasten voor 2021 worden toegevoegd aan het projectbudget om extra bouwrente te kunnen dekken die ontstaat als gevolg van de vertraging in het project.⁴⁷⁴ De overige € 5 mln. van deze vrijvallende kapitaallasten worden volgens het raadsvoorstel aangewend als (gedeeltelijke) dekking van de € 20 mln. voor de uitbreiding van de opdracht (zie hierboven). De € 1,7 mln. wordt weliswaar zijdelings genoemd in het dictum, maar de toevoeging is niet als besluitpunt opgenomen.⁴⁷⁵ Formeel heeft de raad dus niet ingestemd met de toevoeging van dit bedrag aan het bouwbudget.

⁴⁷¹ RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018, Dictum punten III en V.

⁴⁷² RIS300066 Toelichting bij Raadsvoorstel (bij RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier), 3 juli 2018, p. 5.

⁴⁷³ RIS300066 Toelichting bij Raadsvoorstel (bij RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier), 3 juli 2018, p. 5.

⁴⁷⁴ RIS300066 Toelichting bij Raadsvoorstel (bij RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier), 3 juli 2018, p. 7; RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018, p. 2.

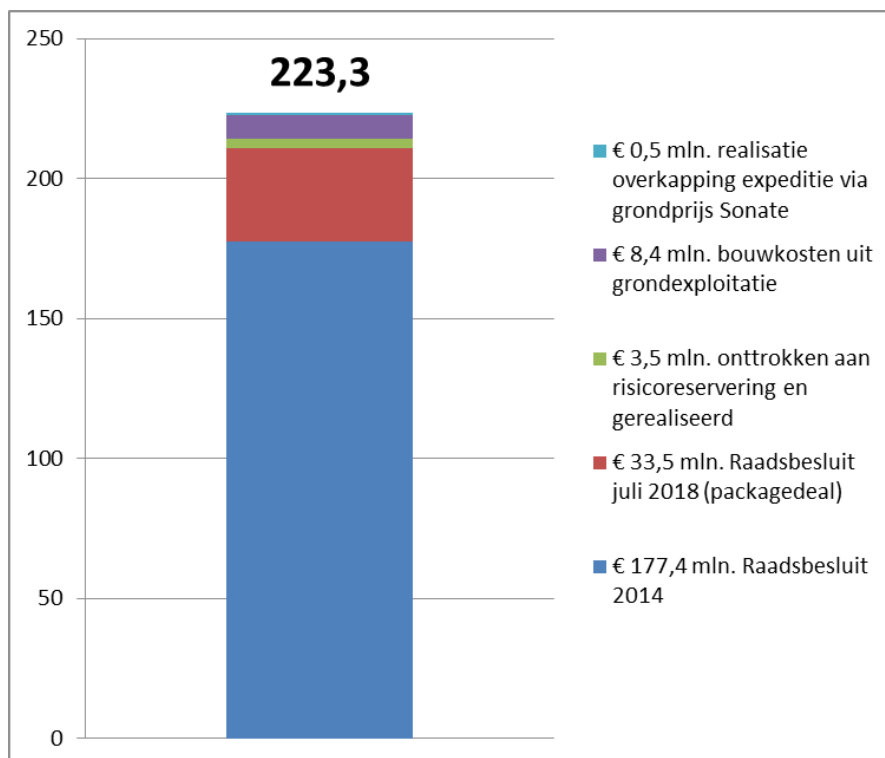
⁴⁷⁵ RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018, Dictum punt II.b: '€ 5 mln. incidentele dekking vrijval kapitaallasten 2021 (betreft de vrijval van de kapitaallasten Spuikwartier in 2021 van € 6,7 mln. op het programma Financiën die vrijkomt na aftrek van € 1,7 mln. dekking voor bouwrentelasten die eveneens voor het project beschikbaar komen).'

Bevinding 49 Ook na besluitvorming over het raadsvoorstel 'Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier' in juli 2018, waarmee de gemeenteraad instemde met het uitbreiden van het investeringskrediet tot € 210,9 mln., resteren er nog kosten voor een bedrag van € 12,4 mln. die niet inzichtelijk zijn voor de gemeenteraad. De totale kosten voor de realisatie van het OCC zijn na het raadsbesluit van 12 juli 2018 € 223,3 mln. (€ 210,9 mln. plus € 12,4 mln.) Dat is € 45,9 mln. meer dan het oorspronkelijke investeringskrediet van € 177,4 mln.

Toelichting

Bij het informeren van de raad over het nieuwe, uitgebreide, budget van totaal € 210,9 mln. als gevolg van de packagedeal (zie de toelichting bij Bevinding 47) heeft het college, net als in 2014, onvermeld gelaten dat er ook nog € 8,4 mln. aan bouwkosten uit de grondexploitatie wordt betaald (zie ook Bevinding 9). Daarnaast is de raad niet geïnformeerd dat, via een lagere grondprijs voor de commerciële ontwikkeling (Sonate), € 0,5 mln. wordt betaald voor het realiseren van de overkapping van de expeditie van het OCC (zie ook Bevinding 44) en heeft het college een al gerealiseerd (uitgegeven) bedrag van € 3,5 mln. dat is onttrokken uit de risicoreservering⁴⁷⁶ niet meegenomen in het overzicht van kosten voor het gebouw. Dat laatste is onterecht omdat deze kosten wel zijn gemaakt voor de realisatie en ontwikkeling van het OCC (conform PvE en raadsbesluit). Daarnaast maken kosten binnen het bouwbudget die inmiddels zijn gerealiseerd, wel onderdeel uit van het gepresenteerde totaalbedrag, waarmee de presentatie van wat kosten zijn die tot de ontwikkeling en realisatie van het OCC behoren niet eenduidig is. In de onderstaande figuur is daarom het bedrag van € 3,5 mln. ook opgenomen. De totale kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC (gerealiseerd en begroot) komen na het raadsbesluit van 12 juli 2018 op € 177,4 + 33,5 + 3,5 + 8,4 + 0,5 = € 223,3 mln. (zie Figuur 24).

⁴⁷⁶ Zie ook de toelichting onder Bevinding 47 in het onderdeel Dekking € 13,5 . € 3,5 mln. is het reeds gerealiseerde deel van het oorspronkelijke bedrag van € 7,8 mln. dat als risicoreservering buiten het bouwbudget beschikbaar was gesteld voor het project op basis van het raadsbesluit 'RV94 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier' in 2014 (zie Bevinding 8).



Figuur 24 Totaaloverzicht van kosten (gerealiseerd en begroot) voor het Onderwijs- en cultuurcomplex, situatie na vaststelling Raadsbesluit Onderwijs- en Cultuurcomplex – Spuikwartier. De totale kosten voor de realisatie van het OCC bedragen € 223,3 mln. (bedragen in de figuur x € 1 mln.).

11.6 Bedrijfsexploitatie (gevolgen voor de gemeente)

Bevinding 50 De dekking van de gemeentelijke bijdrage van € 2,1 mln. per jaar voor het negatieve resultaat op de bedrijfsexploitatie van DMC, zoals door het college toegezegd in 2017, was niet gegarandeerd voor 20 jaar, maar voor 10 jaar.

Toelichting

In 2017 presenteerde DMC een nieuw voorlopig bedrijfsplan voor het OCC na de oplevering. In tegenstelling tot het oude plan uit 2013, waar nog een overschot van € 300.000 ontstond (zie Bevinding 24), laat dit bedrijfsplan een tekort zien van € 3,1 mln. per jaar (zie ook Bevinding 51).⁴⁷⁷ De gemeente dekt een deel van dit tekort af met de al eerder aan DMC toegezegde exploitatiesubsidie van € 0,9 mln. per jaar voor een periode van tien jaar

⁴⁷⁷ Concept Voorlopig bedrijfsplan OCC 2021, Stichting Dans en Muziek Centrum, Den Haag 5 oktober 2017 (Openbaar), overzicht baten en lasten, p. 8. € 3,1 mln. negatief is de som van het resultaat inclusief kunstenplansubsidie en de kosten voor het toegankelijk maken van het gebouw en voor investering en onderhoud van de inventaris. Het tekort is niet afgerond € 3.073.500.

(afbouwend naar € 0 in tien jaar).⁴⁷⁸ Het college beschreef bij de presentatie van de derde kwartaalrapportage van 2017 over het OCC een oplossing voor de dekking van het volgens het college resterende tekort van € 2,1 mln.⁴⁷⁹ Het college rondde daarbij overigens het tekort onterecht naar beneden af. Het werkelijke resterende tekort (na de exploitatiesubsidie van € 0,9 mln.) is € 2.173.500.⁴⁸⁰ Afgerond is dat dus € 2,2 mln. Het tekort werd in de voorgestelde oplossing van het college gedekt voor een periode van 20 jaar.⁴⁸¹ Het college wilde hierbij gebruikmaken van de ruimte die ontstaat in de vastgoedexploitatie als gevolg van het doorrekenen van de bijgestelde rekenrente van 4% naar 2% in combinatie met het activeren van een groter deel van de investering. Dat laatste is een verplichting vanuit het nieuwe besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) voor gemeenten en provincies.⁴⁸² Als gevolg van de lagere rente zijn de structurele kapitaallasten niet hoger, ondanks de hogere te activeren investering. Doordat er een groter bedrag wordt geactiveerd, valt een deel van de incidentele middelen voor de dekking van de investering vrij. Dit bedrag, € 30 mln., wordt ingezet om gedurende een periode van 20 jaar een bedrag van € 1,5 mln. per jaar te dekken voor de subsidie van € 2,2 mln.⁴⁸³ De overige € 0,6 mln. is beschikbaar door een 'meevaller' in de reserve onderhoud cultuurgebouwen, waar met de begroting 2018-2021 nog 1 mln. extra aan was toegevoegd.⁴⁸⁴ Dit blijkt nu niet volledig nodig te zijn en kan dus worden benut voor het OCC.

De € 30 mln. die gebruikt wordt als dekking voor de exploitatiesubsidie bestaat echter voor de helft⁴⁸⁵ uit de € 15 mln. gebouwssponsoring die is opgenomen als dekking in het oorspronkelijke raadsbesluit met betrekking tot het bouwkrediet⁴⁸⁶. Zoals bij Bevinding 12 is duidelijk gemaakt, is de afspraak met de gebruikers dat zij sponsorinkomsten moeten realiseren niet hard, maar is dit slechts een inspanningsverplichting.⁴⁸⁷ Tot op heden is er nog

⁴⁷⁸ Zie Bevinding 24.

⁴⁷⁹ RIS298243 commissiebrief bij Kwartaalrapportage Spuikwartier, 3de kwartaal 2017, 1 november 2017.

⁴⁸⁰ Concept Voorlopig bedrijfsplan OCC 2021, Stichting Dans en Muziek Centrum, Den Haag 5 oktober 2017 (Openbaar), overzicht baten en lasten, p. 8. Dit tekort is de som van het 'saldo' volgens het bedrijfsplan en de kosten voor toegankelijk maken van het gebouw en kosten voor investering en onderhoud (die in het bedrijfsplan buiten het saldo zijn gepresenteerd).

⁴⁸¹ RIS298430_Bijlage_Technische_vragen_naar_aanleiding van de kwartaalrapportage Spuikwartier 3de kwartaal 2017, 10 november 2017, vraag 74.

⁴⁸² Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003 (BBV), gewijzigd d.d. 14 april 2016

⁴⁸³ Ibid.

⁴⁸⁴ Ibid.

⁴⁸⁵ Financiën OCC, Nota Portefeuillehouder bij de eerste kwartaalrapportage 2018 OCC, 24 april 2018, p. 6.

⁴⁸⁶ RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum 30 oktober 2012, dictum punt IV.

⁴⁸⁷ Samenwerkingsovereenkomst (versie 13-06-2013, 10:00) tussen de Gemeente Den Haag, het Koninklijk Conservatorium, Stichting Nederlands Dans Theater, Stichting Residentie Orkest en de Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag voor de regeling van de samenwerking voor de oprichting en het gebruik van het Spuiforum. Getekend op 13 juni 2013, art. 3.2 lid f. en g.

geen sponsorgeld gerealiseerd.⁴⁸⁸ Daarnaast leidt een opbrengst van € 15 mln. aan sponsorinkomsten slechts tot een netto opbrengst van € 12,4 mln. vanwege de btw-afdracht (zie Bevinding 13).⁴⁸⁹ Het gevolg hiervan is dat er niet voor 20 jaar dekking is voor het exploitatietekort van € 2,1 mln. Wanneer de gebruikers de € 15 mln. sponsorinkomsten niet realiseren, is er voor 10 jaar dekking voor een subsidie van € 2,1 mln. en daarna nog voor € 0,6 mln.⁴⁹⁰ Wanneer de sponsorinkomsten wél worden gerealiseerd (netto € 12,4 mln.) is er als gevolg van de btw-afdracht gedurende 20 jaar dekking voor € 1,97 mln. per jaar.⁴⁹¹

Bevinding 51 Het college informeerde de raad in 2017 over een toename van het tekort ten opzichte van het oude bedrijfsplan van € 2,1 mln., terwijl het verschil met het oude bedrijfsplan € 3,4 mln. negatief is.

Toelichting

In de commissiebrief bij de 3de kwartaalrapportage 2017 over het Spuikwartier geeft het college aan dat het verschil ten opzichte van het bedrijfsplan uit 2013 € 2,1 mln. negatief is. Zoals eerder in dit rapport duidelijk is geworden liet het bedrijfsplan uit 2013 een overschot zien van € 0,3 mln. (zie Bevinding 24).⁴⁹² In het in 2017 door het college gepresenteerde negatieve resultaat werd de exploitatiesubsidie van € 0,9 mln. meegeteld⁴⁹³, het resultaat van € 0,3 mln. uit het bedrijfsplan uit 2013 is nog zonder meetellen van deze subsidie. Daarnaast ronde het college in 2017 het tekort onjuist (naar beneden) af, wat nog eens € 0,1 mln. verschil maakt (zie Bevinding 50). Het werkelijke tekort was daarmee € 3,1 mln.⁴⁹⁴ Het verschil met het bedrijfsplan uit 2013 is daarom € 3,4 mln. en niet 2,1 mln.

⁴⁸⁸ Interviews door de Rekenkamer.

⁴⁸⁹ Zie Bevinding 13

⁴⁹⁰ De vrijvallende middelen voor onderhoud van cultuurgebouwen (€ 0,6 mln.) zijn structureel.

⁴⁹¹ In dit bedrag is uitgegaan van € 15 mln. + € 12,4 mln. = € 27,4 mln. incidentele middelen, dat is € 1,37 mln. over 20 jaar verspreid. Samen met de € 0,6 mln. onderhoud cultuurgebouwen is het totaal € 1,97 mln. per jaar.

⁴⁹² Zie Bevinding 20.

⁴⁹³ Concept Voorlopig bedrijfsplan OCC 2021, Stichting Dans en Muziek Centrum, Den Haag 5 oktober 2017 (Openbaar), overzicht baten en lasten, p. 8.

⁴⁹⁴ RIS260021 Bedrijfsplan Spuiforum 2018, Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag, juni 2013 (openbaar), p. 6.

Bevinding 52 In het geactualiseerde bedrijfsplan van DMC dat in januari 2020 is voorgelegd aan de gemeenteraad, verslechterde het bedrijfsresultaat ten opzichte van het bedrijfsplan uit 2013 met € 4,5 mln. tot € 4,2 mln. negatief. De gemeenteraad heeft met het raadsbesluit 'Actualisering dekkingsbesluit Amare en verwacht bedrijfsresultaat Amare' van juni 2020 ingestemd met het dekken van dit tekort door de gemeente. De nieuwe culturele ambities met betrekking tot de programmering maken hier nog geen deel van uit en vormen daarmee een reëel risico op verdere stijging van het tekort Het resultaat voor DMC op de huisvesting van het KC is jaarlijks op basis van dit bedrijfsplan € 1,2 mln. negatief en op de huisvesting van NDT en RO jaarlijks € 1,4 mln. positief.

Op 28 januari 2020 informeerde het college de gemeenteraad dat het tekort op de bedrijfsexploitatie van DMC steeg van € 2,2 mln. naar € 3,3 mln.⁴⁹⁵ Het totale bruto exploitatietekort voor de eerder toegezegde exploitatiesubsidie van € 0,9 mln. komt daarmee op € 4,2 mln. Het resultaat op de bedrijfsvoering is daarmee ten opzichte van het bedrijfsplan uit 2013 verslechterd met € 4,5 mln. Het college gaf tevens aan dat het tekort beperkt zou worden met € 0,6 mln. als gevolg van een voorgenomen lagere huurafracht aan de gemeente.⁴⁹⁶ Daarmee zou het tekort dus afnemen tot € 3,6 mln. De lagere afdracht leidt echter tevens tot een verlaging van de baten in de gemeentelijke vastgoedexploitatie met eenzelfde bedrag, waardoor het netto resultaat voor de gemeente na deze verlaging van de huurafracht dus nog steeds € 4,2 mln. negatief is.

Update Bevinding 25 resultaat huisvesting voor DMC naar gebruiker

In Bevinding 25 werd duidelijk dat DMC op basis van gegevens uit het bedrijfsplan dat ten grondslag lag aan de besluitvorming in 2014, verlies zou leiden op de huisvesting van het KC en winst zou draaien op de huisvesting van NDT en RO. Op basis van het in januari 2020 gepubliceerde bedrijfsplan van DMC volgt hieronder een update van die bevinding.

Aantal vierkante meters per gebruiker⁴⁹⁷

Uit de achterliggende berekeningen bij het bedrijfsplan 2022 van DMC, dat in januari 2020 aan de gemeenteraad is toegezonden, blijkt dat het aantal vierkante meters ten opzichte van de oorspronkelijke situatie veranderd is.⁴⁹⁸ Het KC huurt, inclusief een naar rato verdeling van 'algemene' vierkante meters (bijvoorbeeld technische ruimten, totaal ruim 9.000 m²) in totaal ruim 20.000 m² BVO. Dit is ongeveer 5.000 m² meer dan volgens het huurcontract uit 2013 (zie Bevinding 25).

⁴⁹⁵ RIS304433 commissiebrief 'Bedrijfsplan Amare 2022', 28 januari 2020 (openbaar).

⁴⁹⁶ RIS304433 commissiebrief 'Bedrijfsplan Amare 2022', 28 januari 2020 (openbaar).

⁴⁹⁷ Vertrouwelijke bijlage 'Overzicht inmeting tekeningen 24 februari 2017' bij Bedrijfsplan Amare 2022, stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag, 23 oktober 2019.

⁴⁹⁸ Vertrouwelijke bijlage 'Overzicht inmeting tekeningen 24 februari 2017' bij Bedrijfsplan Amare 2022, stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag, 23 oktober 2019

Instelling	Gecorr. Opp. Eigen domein bvo	Verhouding eigen domein instellingen
DMC	22.919	46%
NDT	4.688	9%
RO	2.216	4%
KC	20.414	41%
Algemeen	(is verdeeld over alle gebruikers)	
Subtotaal	50.237	

Tabel 12 Overzicht vierkante meters (BVO) naar gebruiker. In het overzicht is, in navolging van de gebruikte bron, het aantal vierkante meters 'algemeen' (9.075) verdeeld naar rato over alle gebruikers.

Servicelasten per gebruiker

Op basis van het verhuurde oppervlak per gebruiker worden de servicelasten per gebruiker inzichtelijk gemaakt. Uitgangspunt hiervoor is het totaal aan servicelasten zoals opgenomen in het bedrijfsplan; € 4.521.000 per jaar.⁴⁹⁹

Servicelasten per gebruiker	
DMC	€ 2.062.579
NDT	€ 421.874
RO	€ 199.459
KC	€ 1.837.089
totaal	€ 4.521.000

Tabel 13 Overzicht servicelasten per gebruiker. De verdeling is aan de hand van het aantal vierkante meters uit de vorige tabel

Overzicht lasten en baten huisvesting per gebruiker.

Op basis van de huurbedragen, inclusief de verlaagde huur die DMC aan de gemeente gaat betalen voor het KC deel, zoals deze zijn opgenomen in het bedrijfsplan 2022 van DMC en de bovenstaande bedragen voor services is een totaal overzicht te maken van de lasten en baten voor de huisvesting die DMC heeft. Daaruit blijkt dat volgens de gegevens uit het bedrijfsplan 2022, dat in januari 2020 aan de gemeenteraad is gezonden, DMC ondanks de verlaagde huur nog een verlies leidt op de huur voor het KC van € 151.711 en op services voor het KC een verlies leidt van € 999.899. Samen met de vergoeding voor externe zaalhuur die DMC aan het KC gaat betalen, is het totaal negatieve resultaat voor DMC op de huisvesting van het KC jaarlijks € 1.201.610. Voor NDT is het resultaat, inclusief de vaste verhuur van de danszaal, € 834.308 positief en voor het RO is het resultaat € 552.086

⁴⁹⁹ RIS304433 Bedrijfsplan Amare 2022, stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag, 23 oktober 2019, p. 8.

positief. Het resultaat voor NDT en RO samen is daarmee € 1.386.394 positief. DMC heeft zelf huisvestingslasten voor een totaal van € 2.896.215. Het grootste deel daarvan betreft servicekosten voor die delen van het gebouw die DMC niet onderverhuurt: € 2.062.579 (zie Tabel 14 hieronder).

Kosten huisvesting situatie 2020	Baat	Last	Resultaat voor DMC
Huur KC	€ 1.165.289	1.317.000	€ -151.711
Servicekosten KC	€ 837.190	1.837.089	€ -999.899
Kosten externe zaalhuur KC		€ 50.000	€ -50.000
Subtotaal huisvesting KC	€ 2.002.479	€ 3.204.089	€ -1.201.610
Huur NDT	€ 156.323	€ 156.323	€ 0
Bespe­lingsovereenkomst NDT	€ 382.747		€ 382.747
Servicekosten NDT	€ 873.434	421.874	€ 451.560
Subtotaal huisvesting NDT	€ 1.412.504	€ 578.197	€ 834.308
Huur RO	€ 60.041	€ 60.041	€ 0
Bespe­lingsovereenkomst RO	€ 416.000		€ 416.000
Servicekosten RO	€ 335.545	199.459	€ 136.086
Subtotaal huisvesting RO	€ 811.586	€ 259.500	€ 552.086
Huur DMC		€ 833.636	€ -833.636
Servicekosten DMC		2.062.579	€ -2.062.579
Subtotaal huisvesting DMC		€ 2.896.215	€ -2.896.215
Totaal	€ 4.226.569	€ 6.938.000	€ -2.711.431

Tabel 14 Overzicht huisvestingslasten en baten voor DMC op basis van gegevens bedrijfsplan van januari 2020.

FEITENRAPPORT - DEEL 2 AANBESTEDING, CONTRACT EN CONTRACTMANAGEMENT

Een beoordeling van de voorbereiding, de aanbesteding en het contractmanagement van de opdracht tot realisatie van de nieuwbouw van het Onderwijs en Cultuur Complex (OCC) door de gemeente Den Haag

Prof.mr. C.E.C. Jansen

Centre for Public Contract Law & Governance, Vrije Universiteit Amsterdam

1. Context, vraagstelling en methodologie

1.1 Context van het onderzoek

In Den Haag realiseert bouwcombinatie Cadanz (hierna: Cadanz) in opdracht van de gemeente de nieuwbouw van het Onderwijs en Cultuur Complex (hierna: OCC). Tijdens de uitvoering van de opdracht is gebleken dat de realisatie van het project meer tijd en kosten vergt dan vooraf door de gemeente en Cadanz is begroot. Dat heeft geleid tot een verschil van inzicht over de vraag wie van partijen voor deze overschrijdingen verantwoordelijk is en in welke mate dat zo is. Om tot een oplossing van dit verschil van inzicht te komen, hebben de gemeente en Cadanz in de zomer van 2018 een vaststellingsovereenkomst gesloten (hierna: de ‘package-deal’). Daarin zijn afspraken gemaakt over de onderlinge verdeling van de hiervoor bedoelde verantwoordelijkheid. De package-deal voorziet onder andere in de betaling van een extra bedrag door de gemeente aan Cadanz van € 31 mln.

De Rekenkamer van de gemeente Den Haag verricht sinds het najaar van 2017 onderzoek naar de (totale) exploitatie van het OCC.⁵⁰⁰ In het kader van dat meeromvattende onderzoek is onder andere de vraag gerezen of er mogelijk een verband kan worden gelegd tussen de hiervoor genoemde tijd- en kostenoverschrijdingen enerzijds en beslissingen die de gemeente tijdens de voorbereiding, de aanbesteding en het contractmanagement van het project heeft genomen anderzijds. Een vraag die daaraan vooraf gaat is of en – zo ja – in hoeverre deze door de gemeente genomen beslissingen voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Het onderhavige deel van het onderzoek naar het OCC beoogt die laatste vraag te beantwoorden.

1.2 Uitwerking van de vraagstelling

De gemeente heeft de beslissing genomen om de nieuwbouw van het OCC te realiseren met gebruikmaking van de bouworganisatievorm Design, Build & Maintenance (hierna: DBM). In het verlengde daarvan heeft de gemeente de beslissing genomen om de opdracht tot realisatie van het project aan te besteden met gebruikmaking van de procedure van de concurrentiegerichte dialoog. Vervolgens heeft zij een overeenkomst met Cadanz gesloten op basis van de Model Basisovereenkomst met bijbehorende UAV-GC 2005.

De gemeente heeft de hiervoor genoemde beslissingen genomen met het oog op het bereiken van een bepaald resultaat wat betreft de kwaliteit, kosten en planning van het project. Vervolgens heeft de gemeente op het bereiken van dat resultaat (bij)gestuurd door operationele beslissingen te nemen zowel in het kader van de voorbereiding, de aanbesteding als het contractmanagement van het project. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan beslissingen met betrekking tot de inrichting van de aanbestedingsstukken (waaronder de vraagspecificatie), de uitvoering van de aanbestedingsprocedure, de inhoud

⁵⁰⁰ *Rekenkamer Den Haag, Exploitatie Onderwijs- en Cultuurcentrum Den Haag, Onderzoeksopzet, 19 december 2017 – RIS298781.*

van de met Cadanz gesloten overeenkomst, alsmede beslissingen met betrekking tot de uitvoering van die overeenkomst (waaronder de beslissing tot het sluiten van de package-deal).

De premisse van dit onderzoek is dat wanneer de hiervoor genoemde beslissingen in overeenstemming zijn met de daaraan te stellen eisen, daarmee de kans wordt vergroot dat de gemeente er in slaagt het door haar beoogde resultaat te bereiken. De in het onderzoek te beantwoorden vraag is dan ook tweeledig:

1. welke eisen kunnen er worden gesteld aan de door de gemeente genomen beslissingen (beoordelingskader) en
2. in hoeverre voldoen die beslissingen aan de daaraan te stellen eisen (beoordeling)?

1.3 Methodologie en afbakening van het onderzoek

Om tot een beantwoording van de vraagstelling te komen, is bij de uitvoering van het onderzoek als volgt te werk gegaan.

Vooropgesteld dient te worden dat het onderzoek niet tot doel heeft gehad om na te gaan of het mogelijk is ex post een daadwerkelijk causaal verband vast te stellen tussen beslissingen van de gemeente enerzijds en de tijd- en kostenoverschrijdingen waarmee het project is geconfronteerd anderzijds. Bij de uitvoering van het onderzoek is een ex ante perspectief genomen: nagegaan is of en in hoeverre het mogelijk zou zijn geweest om normatieve uitspraken te doen over bepaalde beslissingen, gegeven de eisen die daaraan konden worden gesteld op het tijdstip waarop die beslissingen door de gemeente zijn genomen. Of die beslissingen vervolgens ook daadwerkelijk hebben geresulteerd in gevolgen die – vanuit het perspectief van de aan de beslissingen te stellen eisen – als onwenselijk kunnen worden beschouwd, is niet onderzocht.

De veronderstelling die verder tot uitgangspunt is genomen, is dat de beslissingen die de gemeente heeft genomen in het kader van de voorbereiding, de aanbesteding en het contractmanagement van de opdracht tot realisatie van het OCC in ieder geval dienen te voldoen aan een of meer van de eisen die voortvloeien uit:

1. de vigerende aanbestedingswet- en regelgeving,
2. best practices ten aanzien van de aanbesteding van opdrachten in de bouw en
3. de tussen de gemeente en Cadanz gesloten overeenkomst.

Vervolgens is een quick scan uitgevoerd van het door de gemeente ter beschikking gestelde dossier, bestaande uit documenten die inzicht geven in de beslissingen die de gemeente heeft genomen in het kader van de voorbereiding, de aanbesteding en het contractmanagement van het project. Bij deze quick scan is hoofdzakelijk gezocht naar:

1. beslissingen van de gemeente die mogelijk kunnen worden geproblematiseerd in het licht van een of meer van de hiervoor bedoelde eisen;
2. onderbouwingen van deze beslissingen.

De quick scan heeft uitgewezen dat – voor zover de door de gemeente genomen beslissingen zouden kunnen worden geproblematiseerd – die beslissingen in de volgende twee categorieën kunnen worden onderverdeeld:

1. beslissingen die mogelijk niet voldoen aan de daaraan te stellen eisen, met als gevolg dat de gemeente in het kader van de aanbesteding van de opdracht tot realisatie van het OCC mogelijk in strijd heeft gehandeld met beginselen en regels van het aanbestedingsrecht (onrechtmatigheid);
2. beslissingen die mogelijk niet voldoen aan de daaraan te stellen eisen, met als mogelijk gevolg dat de realisatie van het OCC meer tijd en kosten vergt dan vooraf door partijen is begroot (ondoelmatigheid).

De primaire aanleiding van het onderzoek is dat de realisatie van de nieuwbouw van het OCC meer tijd en kosten vergt dan vooraf door de gemeente en Cadanz is begroot (zie punt 2 hiervoor). De aanleiding is niet dat het vermoeden zou bestaan dat de gemeente in het kader van de aanbesteding onrechtmatig zou hebben gehandeld (zie punt 1 hiervoor). Dat zo zijnde, is in het vervolg van het onderzoek de keuze gemaakt om de focus te leggen op mogelijk ondoelmatige beslissingen (zie punt 2).

Gegeven de hiervoor weergegeven onderverdeling en selectie van de nader te onderzoeken beslissingen, biedt hoofdstuk 2 van dit rapport een beschrijvend overzicht van die beslissingen. Hoofdstuk 3 geeft vervolgens een beschrijvend overzicht van de aan die beslissingen te stellen eisen. Dat overzicht beperkt zich tot het in kaart brengen van die eisen waarvan de quick scan heeft uitgewezen dat de nader te onderzoeken beslissingen mogelijk niet aan die eisen voldoen.

De beslissingen die in hoofdstuk 2 in kaart zijn gebracht, zijn vervolgens in hoofdstuk 4 getoetst aan het beoordelingskader van hoofdstuk 3.

2. De voor het onderzoek relevante procesbeslissingen

2.1 Overzicht op hoofdlijnen

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de beslissingen die de gemeente in het kader van de realisatie van de nieuwbouw van het OCC heeft genomen en die voor het vervolg van het onderzoek relevant zijn geacht. De selectie van deze beslissingen is verantwoord in paragraaf 1.3 hiervoor.

De beslissingen zijn gecategoriseerd door aansluiting te zoeken bij de belangrijkste fasen van de realisatie van het project:

1. voorbereidingsfase (2012 - oktober 2014);
2. aanbestedingsfase (oktober 2014 - september 2015);
3. contractmanagementfase (23 september 2015 - 13 juli 2018).

Hierna worden de voor het onderzoek meest relevante feiten beschreven, zoals die zich blijken het dossier in deze fasen hebben voorgedaan.⁵⁰¹ Die beschrijving dient als context voor het overzicht van beslissingen die de gemeente in de drie fasen heeft genomen.⁵⁰² Die beslissingen worden in hoofdstuk 4 beoordeeld op basis van het beoordelingskader dat in hoofdstuk 3 is uitgewerkt.

⁵⁰¹ Zie de paragrafen 2.2 t/m 2.4 hierna.

⁵⁰² Zie de paragrafen 2.2.2, 2.3.2 en 2.4.2 hierna.

2.2 Voorbereidingsfase (2012 - oktober 2014)

2.2.1 Context

De realisatie van de nieuwbouw van het OCC kent een lange voorgeschiedenis. De eerste plannen dateren al van 2008. Uit het bestudeerde dossier blijkt dat het in 2012 de bedoeling is om het project te realiseren met gebruikmaking van de traditionele bouworganisatievorm: eerst zal een ontwerp worden voltooid, waarna de opdracht tot de bouw van het OCC conform dat ontwerp zal worden aanbesteed. Het Programma van Eisen (hierna: PvE) dat als basis voor het ontwerpproces zal fungeren, is gereed op 4 juli 2013 (hierna: PvE 2013). In diezelfde maand stemt de gemeenteraad in met de realisatie van het project. Daaraan voorafgaand heeft de gemeente op 13 juni 2013 een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de Instellingen. Daarin zijn afspraken vastgelegd die voorzien in een intensieve betrokkenheid van de Instellingen bij het uitwerken van het PvE 2013 tot het uiteindelijke ontwerp. Die afspraken worden later dat jaar nog eens bevestigd in de huurovereenkomsten die de gemeente op 2 december 2013 met de Instellingen sluit en waar het PvE 2013 een onderdeel van uitmaakt.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014 gaat de gemeente een andere koers varen. De gemeente kiest er voor om het project te realiseren met gebruikmaking van (een variant van) de geïntegreerde bouworganisatievorm: Design, Build & Maintenance (hierna: DBM). De gemeente zal een nieuw PvE opstellen en dat vertalen naar outputspecificaties en prestatie-eisen. Op basis daarvan zal de gemeente een aanbesteding starten conform de procedure van de concurrentiegericht dialog. Tijdens die procedure zullen de in de opdracht geïnteresseerde ondernemingen op basis van het nieuwe PvE en in dialoog met de gemeente een start maken met het opstellen van een Voorlopig Ontwerp (hierna: VO) en hun inschrijvingen baseren op het nieuwe PvE van de gemeente. Na gunning van de opdracht aan de inschrijver die als beste uit de bus komt, zal met die inschrijver een DBM-contract worden gesloten waarna hij het ontwerpproces zal vervolgen met de voltooiing van zijn VO, het achtereenvolgens uitwerken van dat VO in een Definitief Ontwerp, een Technisch Ontwerp en een Uitvoeringsontwerp (hierna: DO respectievelijk TO en UO) om uiteindelijk op basis van het aldus voltooide ontwerp met de bouw van het OCC te kunnen starten.

Het formele raadsvoorstel van het College om het project conform de hiervoor weergegeven aanpak te gaan realiseren, dateert van 3 oktober 2014 en wordt op 7 november 2014 ongewijzigd door de gemeenteraad goedgekeurd.⁵⁰³ Daaraan voorafgaand is op 29

⁵⁰³ Voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F. 2014/1 van 3 oktober 2014, RIS276520.

september 2014 het nieuwe PvE overeengekomen tussen de gemeente en de Instellingen (hierna: PvE 2014), dat bestaat uit een optimalisatie van het oorspronkelijke PvE 2013.

Eveneens op 29 september 2014 regelen de gemeente en de Instellingen in de zogenoemde 2e allonge bij de samenwerkingsovereenkomst van 13 juni 2013 welke consequenties zij verbinden aan de koerswijziging van de gemeente. In die 2e allonge worden ook de afspraken over de betrokkenheid van de Instellingen bij de aanbesteding, het ontwerp- en het bouwproces bijgesteld.

Die afspraken voorzien er allereerst in dat de Instellingen een goedkeuringsrecht hebben ten aanzien van de outputspecificaties en prestatie-eisen die de gemeente zal opstellen op basis van het PvE 2014.⁵⁰⁴ Dat PvE 2014 zal zoals gezegd de grondslag vormen van de aanbestedingsprocedure. In de tweede plaats wordt afgesproken dat de Instellingen tijdens de aanbestedingsprocedure deelnemen aan de dialogen met de geselecteerde ondernemingen zodat deze ondernemingen maximaal op de hoogte kunnen zijn van de belangen van de Instellingen en hun inschrijvingen op die belangen kunnen afstemmen.⁵⁰⁵ In de derde plaats wordt afgesproken dat de Instellingen deel uit zullen maken van de beoordelingscommissies die de inschrijvingen moeten beoordelen in het licht van de gestelde gunningscriteria.⁵⁰⁶ In de vierde plaats voorziet de 2e allonge er in dat de Instellingen na gunning van de opdracht aan de winnende inschrijver betrokken dienen te worden bij de totstandkoming van het DO, TO en UO en dat deze ontwerpproducten de goedkeuring van de Instellingen vereisen, waarbij het PvE 2014 en de daarvan afgeleide outputspecificaties en prestatie-eisen als beoordelingskader zullen gelden.⁵⁰⁷ In de vijfde plaats wordt in de 2e allonge vastgelegd dat de gemeente de Instellingen zal betrekken bij het proces van oplevering van het OCC.⁵⁰⁸ Met de in de 2e allonge gemaakte afspraken verplicht de gemeente zich tot slot nog om de overeengekomen betrokkenheid van de Instellingen, zoals die hiervoor is geschetst, vast te leggen in de aanbestedingsdocumenten en in de met de winnende inschrijver te sluiten DBM-overeenkomst.

⁵⁰⁴ Zie art. 3.3.3 van de 2^e allonge van 29 september 2014 bij de samenwerkingsovereenkomst van 13 juni 2013.

⁵⁰⁵ Zie art. 3.4.2 van de 2^e allonge van 29 september 2014 bij de samenwerkingsovereenkomst van 13 juni 2013.

⁵⁰⁶ Zie art. 3.4.3 van de 2^e allonge van 29 september 2014 bij de samenwerkingsovereenkomst van 13 juni 2013.

⁵⁰⁷ Zie art. 3.5 van de 2^e allonge van 29 september 2014 bij de samenwerkingsovereenkomst van 13 juni 2013.

⁵⁰⁸ Zie art. 3.5.7 van de 2^e allonge van 29 september 2014 bij de samenwerkingsovereenkomst van 13 juni 2013. Deze afspraak is een aanvulling op de oorspronkelijke samenwerkingsovereenkomst, waarin is bepaald dat oplevering zal plaatsvinden overeenkomstig de bepalingen die de Gemeente met de nog te contracteren aannemer zal overeenkomen. De in art. 3.5.7 van de 2^e allonge voorziene betrokkenheid van de Instellingen bij de oplevering volgde ook al uit de eerder op 2 juni 2013 ondertekende onderhoudsovereenkomsten tussen ieder van de Instellingen afzonderlijk en de Stichting Dans en Muziekcentrum (DMC). Daarin is de Instellingen het recht toegekend de oplevering te weigeren indien de staat van het gehuurde naar objectieve maatstaven afwijkt van het overeengekomen niveau van oplevering.

2.2.2 Te beoordelen beslissingen

De volgende beslissingen van de gemeente worden in hoofdstuk 4 beoordeeld op basis van het beoordelingskader van hoofdstuk 3:

1. de beslissing van de gemeente om de nieuwbouw van het OCC te realiseren met gebruikmaking van de bouworganisatievorm DBM;
2. de beslissing van de gemeente om de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces te organiseren overeenkomstig de kaders zoals die tussen de gemeente en de Instellingen zijn overeengekomen in de 2e allonge (van 29 september 2014) bij de samenwerkingsovereenkomst van 13 juni 2013.

2.3 Aanbesteding (9 oktober 2014 - 29 september 2015)

2.3.1 Context

2.3.1.1 Opmerkingen vooraf: het proces op hoofdlijnen

Op 9 oktober 2014 start de gemeente met de aanbesteding van de opdracht tot realisatie van het OCC. De gemeente maakt in dat kader gebruik van de procedure van de concurrentiegericht dialog. Volgordelijk omvat het totale procedureverloop de volgende fasen:

1. selectiefase (9 oktober 2014 - 25 december 2014);
2. dialoofase (5 januari 2015 - 26 mei 2015);
3. inschrijvings-, beoordelings- en gunningsfase (27 mei 2015 - 14 juli 2015);
4. contractvormingsfase (15 juli 2015 - 29 september 2015).

In de navolgende paragrafen 2.3.1.2 t/m 2.3.1.5 worden de belangrijkste voor het onderzoek relevante feiten beschreven, zoals die zich blijken uit het dossier in de vier hiervoor genoemde fasen hebben voorgedaan. Zij vormen de context voor het overzicht in paragraaf 2.3.2 van de beslissingen die de gemeente in die fasen heeft genomen en die in hoofdstuk 4 worden beoordeeld in het licht van het beoordelingskader van hoofdstuk 3.

2.3.1.2 Selectiefase (9 oktober 2014 - 25 december 2014)

In de Selectieleidraad heeft de gemeente ten behoeve van de in de opdracht geïnteresseerde gegadigden bepaald dat de beoogde realisatie van het OCC zal plaatsvinden op basis van de bouworganisatievorm DBM. Ook blijkt uit de Selectieleidraad dat de tot inschrijving geselecteerde gegadigden ten behoeve van hun inschrijving een ontwerp van het OCC moeten maken. Uit de Selectieleidraad blijkt nog niet tot op welk detailniveau het ontwerp precies moet zijn uitgewerkt (bijvoorbeeld: VO).

De selectiefase resulteert in de selectie van een drietal geschikte gegadigden die tot deelname aan de dialoofase worden uitgenodigd. Bij de start van deze fase op 5 januari 2015 heeft de gemeente verschillende documenten aan de geselecteerde gegadigden

verstrekt. In de eerste plaats is dat de Leidraad dialoog- en inschrijvingsfase versie 1.0. Daaruit blijkt dat de tot de dialoog- en inschrijvingsfase uitgenodigde ondernemingen ten behoeve van hun inschrijvingen onder andere een “gebouwontwerp” van het OCC moeten opstellen. Dat wordt in dat document weliswaar aangeduid met de woorden “Voorlopig Ontwerp OCC”, maar uit de eveneens door de gemeente verstrekte Vraagspecificatie (hierna: VS) kan worden afgeleid dat het voltooien van het VO één van de ontwerpactiviteiten is die de winnende inschrijver pas ná de gunning van de opdracht zal moeten uitvoeren.

De VS van 5 januari 2015 bestaat uit verschillende onderdelen. Belangrijke onderdelen die kunnen worden genoemd, zijn: het Functioneel en Ruimtelijk PvE, het Technisch PvE, de Proceseisen en de projectspecifiek opgemaakte Basisovereenkomst. Deze documenten bevatten weliswaar zeer gedetailleerde eisen en randvoorwaarden, maar die richten zich hoofdzakelijk op het “wat” dat moet worden ontworpen en gebouwd en niet zozeer op het “hoe”. De gemeente geeft in het document Proceseisen zelf aan dat de door haar verstrekte eisen en randvoorwaarden de status hebben van een PvE, gezien in het licht van de gebruikelijke fasering⁵⁰⁹ in de bouw.

In het document Proceseisen geeft de gemeente tevens aan dat zij op enige afstand wenst te blijven van het proces en de producten van de opdrachtnemer. In dat kader sluit de gemeente aan bij de systematiek van de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005, door te voorzien in zowel een Acceptatie- als een Toetsingsplan. In dat plan staan onder andere belangrijke door de opdrachtnemer te leveren ontwerpproducten genoemd, zoals het VO en het DO (beide ter acceptatie van de gemeente) en het TO en het UO (beide ter toetsing door de gemeente). Wat het VO en het DO betreft, is in de Proceseisen verder bepaald dat de acceptatieprocedure met betrekking tot deze ontwerpproducten pas kan starten nadat deze door de Instellingen zijn goedgekeurd. Om deze goedkeuring te verkrijgen, dient de opdrachtnemer de Instellingen bij het ontwerpproces te betrekken door hen om input te vragen en (tussentijdse) resultaten met hen te bespreken. De opdrachtnemer moet gevraagd en ongevraagd op- en aanmerkingen van de Instellingen in het VO en het DO verwerken, tenzij die verwerking zou neerkomen op een wijziging van overeengekomen eisen of van een reeds door de gemeente geaccepteerde oplossing van die eisen. De op- en aanmerkingen die de opdrachtnemer van de Instellingen en van de gemeente ontvangt, moet hij bijhouden op een verzamellijst. Daarbij dient hij dan een onderscheid te maken tussen feedback die binnen de overeenkomst valt en feedback die daarbuiten valt. Voor die laatste categorie moet de opdrachtnemer eerst met de gemeente afstemmen of de verwerking van die feedback in het VO of DO neerkomt op een door de gemeente opgedragen wijziging,

⁵⁰⁹ In dat verband verwijst de gemeente naar de DNR 2011, de algemene branchevoorwaarden voor overeenkomsten tussen adviseurs (architecten en ingenieurs) en opdrachtgevers.

alvorens hij die feedback daadwerkelijk mag verwerken. Voordat de opdrachtnemer start met het opstellen van het VO, moet hij in overleg met de gemeente en met de Instellingen een goedkeuringsprotocol opstellen waarin procesafspraken met betrekking tot de goedkeuringen worden vastgelegd. Naast de hiervoor besproken bepalingen in de Proceseisen, is alleen nog in het Technisch PvE op een enkele plaats aangegeven dat de opdrachtnemer ontwerpkeuzes moet maken in overleg met een Instelling of dat die keuzes de instemming van die Instelling behoeven.

2.3.1.3 Dialoogfase (5 januari 2015 - 26 mei 2015)

De dialoogfase heeft vervolgens plaatsgevonden op basis van de hiervoor besproken documenten. Uit de verslaglegging van de dialoogfase lijkt niet te kunnen worden afgeleid dat de in die documenten voorziene betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces een bijzonder punt van aandacht is geweest tijdens de dialoogfase.

Na afloop van de dialoogfase heeft de gemeente op 29 mei 2015 herziene versies van de hiervoor genoemde documenten aan de tot de inschrijvingsfase uitgenodigde ondernemingen verstrekt (de zogenoemde 2.0 versies). Dat geldt dan zowel voor de Leidraad dialoog- en inschrijvingsfase, de VS – in het bijzonder dus de verschillende PvE's – en de projectspecifiek opgemaakte Basisovereenkomst. In die herziene versies van deze documenten zijn voor wat het onderhavige onderzoek betreft geen relevante wijzigingen aangebracht ten opzichte van de 1.0 versies van 5 januari 2015.

2.3.1.4 Inschrijvings-, beoordelings- en gunningsfase (27 mei 2015 - 14 juli 2015)

De ondernemingen hebben vervolgens op basis van de door de gemeente verstrekte herziene documenten hun inschrijvingen voorbereid. Uit de 'Nota's van inlichtingen (Nvl)' die door de gemeente in deze fase aan de ondernemingen zijn verstrekt, kan niet worden afgeleid dat de in de VS (document Proceseisen) voorziene betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces een bijzonder punt van aandacht tijdens de inschrijvingsfase is geweest.⁵¹⁰

Nadat de inschrijvingen door de ondernemingen zijn ingediend⁵¹¹ en door de gemeente zijn beoordeeld, heeft de gemeente op 14 juli 2015 de mededeling van de gunningsbeslissing aan de ondernemingen verzonden.⁵¹²

⁵¹⁰ Tijdens de inschrijvingsfase zijn vier Nvl's gepubliceerd in de periode tussen 4 en 24 juni 2015.

⁵¹¹ Cadanz heeft dat gedaan op 1 juli 2015. Zij heeft haar inschrijving vervolgens verduidelijkt op 6 en 9 juli 2015. Bron: brief van de gemeente aan Cadanz van 22 september 2015.

⁵¹² Bron: 'Gunning Spuikwartier', BENW/2015.1548, 22 september 2015. Brief van de gemeente aan 'De combinatie Boele & van Eesteren BV en Visser & Smit'.

2.3.1.5 Contractvormingsfase (15 juli 2015 - 29 september 2015)

Uit de mededeling van de gunningsbeslissing van 14 juli 2015 blijkt dat de gemeente de opdracht aan Boele & van Eesteren en Visser & Smit (BvE) gunt. Daarmee is de civielrechtelijke totstandkoming van de overeenkomst tussen de gemeente en BvE overigens nog niet rond.⁵¹³ Dat is namelijk pas het geval op 22 september 2015, wanneer de gemeente BvE laat weten haar inschrijving te aanvaarden en bevestigt dat de overeenkomst per die datum tot stand is gekomen.⁵¹⁴ Dat de Basisovereenkomst vervolgens pas op 30 september 2015 door partijen is ondertekend,⁵¹⁵ doet aan het voorgaande niet af.⁵¹⁶ Uit het onderzochte dossier blijkt overigens dat partijen vóór de ondertekening van de overeenkomst nog overleg met elkaar hebben gevoerd⁵¹⁷ en vervolgens in een door beide partijen ondertekende Gunningsnota nadere overeenstemming hebben bereikt over aanvullende afspraken.⁵¹⁸ Die afspraken gaan over de interpretatie van de ondertekende Basisovereenkomst en over wijzigingen van de VS van 29 mei 2015 die al dan niet het gevolg zijn van de inschrijving van Cadanz.⁵¹⁹ Een van die wijzigingen betreft de in het onderdeel Proceseisen van de VS (versie

⁵¹³ Zie artikel 4.27.6 ARW 2012: 'De mededeling van de aanbesteder van een gunningsbeslissing houdt geen aanvaarding in als bedoeld in artikel 217, eerste lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek van een aanbod van een inschrijver.'

⁵¹⁴ Citaat uit 'Gunning Spuikwartier', BENW/2015.1548, 22 september 2015: 'Hierbij deel ik u (...) schriftelijk mede, als zijnde de schriftelijke mededeling als bedoeld in artikel 4.28, vijfde lid, ARW 2012, dat uw aanbod ter uitvoering van de aanbestede opdracht (...) door deze door de gemeente Den Haag is aanvaard, waarmee krachtens artikel 4.28, zesde lid, ARW 2012 per heden een overeenkomst tussen de gemeente Den Haag en de combinatie (...) tot stand komt (...) (onderstreping CJ).' In artikel 4.28.5 ARW 2012 is bepaald: 'Indien de aanbesteder de opdracht verleent doet hij dit door middel van een ondertekende schriftelijke mededeling.' In artikel 4.28.6 ARW 2012 is bepaald: 'De datum van de opdracht is die van de verzending van de mededeling als bedoeld in artikel 4.28.5 ARW 2012.'

⁵¹⁵ Het gaat hier om de projectspecifiek opgemaakte Basisovereenkomst (versie 2.0) van 29 september 2015 (getekend 30 september), waarin de consequenties van de inschrijving van Boele & van Eesteren en Visser & Smit van 1 juli 2015 zijn verwerkt.

⁵¹⁶ Citaat 'Gunning Spuikwartier', BENW/2015.1548, 22 september 2015: 'Ten gevolge op de onderhavige schriftelijke mededeling zal krachtens artikel 4.28, zevende lid, ARW 2012 zo spoedig mogelijk door de gemeente Den Haag worden overgegaan tot waarmaking en retourzending van de relevante inschrijfstukken, althans wordt aan deze bepaling passend gevolg gegeven door het door de gemeente Den Haag ter ondertekening door beide partijen aan u aanbieden van de in overleg met de combinatie definitief opgemaakte modelbasisovereenkomst met bijlagen en inschrijvingsstukken. Door de ondertekening door partijen zal de reeds heden tot stand gekomen overeenkomst finaal en eenduidig schriftelijk worden vastgelegd (onderstreping CJ).' In artikel 4.28.7 ARW 2012 is bepaald: 'Tegelijk met of zo spoedig mogelijk na de schriftelijke mededeling wordt aan de opdrachtnemer toegezonden en door of namens de opdrachtgever gewaarmerkt: a. afschrift van zijn inschrijvingsbiljet met de eventuele staat van verrekennprijzen, b. exemplaar van het bestek, c. afschrift van de nota van inlichtingen en d. afschrift van het proces-verbaal van aanwijzing.'

⁵¹⁷ Zie overweging (h) van de op 30 september 2015 ondertekende Basisovereenkomst: 'Opdrachtgever heeft, overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 2.2.4 van de leidraad, na de bekendmaking van de gunningsbeslissing overleg gevoerd met Opdrachtnemer over de definitieve opmaak van de onderhavige overeenkomst. Daarbij is geen sprake geweest van een inhoudelijke onderhandeling en is – voor zover sprake zou zijn van afwijkingen – geen sprake van een afwijking op aanbestedingsrechtelijk wezenlijke onderdelen.'

⁵¹⁸ Zie de 'Gunningsnota, behorend bij de Basisovereenkomst gebiedsontwikkeling Spuikwartier', BSD_BD/2013.777, 30 september 2015. Brief van de gemeente aan 'De combinatie Boele & van Eesteren B.V. en Visser & Smit Bouw B.V.'

⁵¹⁹ Zie de 'Gunningsnota, behorend bij de Basisovereenkomst gebiedsontwikkeling Spuikwartier', BSD_BD/2013.777, 30 september 2015, waarin onder andere is bepaald: 'overwegende dat 1. door partijen, vóór ondertekening van de definitief opgemaakte modelovereenkomst (hierna te noemen: "MBO"), overeenstemming is bereikt over: a. de interpretatie van de tot stand te komen DBM-overeenkomst, en b. over de daartoe gemaakte afspraken, ook voor ondergeschikte, niet-wezenlijke wijziging, van de vraagspecificatie, c.q. voor de acceptatie door de gemeente Den Haag van de bieding van de combinatie op punten waarin deze, naar het oordeel van de gemeente, afwijkt van de vraagspecificatie maar het een niet wezenlijke afwijking betreft; (...).'

2.0) voorziene kwaliteitsborging met betrekking tot het ontwerpproces, alsmede de betrokkenheid van de Instellingen bij dat proces. Afgesproken wordt dat het DO en het TO – in plaats van het VO en het DO – nu zullen gelden als ontwerpproducten die Cadanz ter acceptatie bij de gemeente moet indienen. Het VO wordt in plaats daarvan een ontwerpproduct dat enkel ter toetsing aan de gemeente behoeft te worden voorgelegd. Bovendien vervalt de eis dat Cadanz het VO eerst ter goedkeuring aan de Instellingen moet voorleggen. In plaats daarvan dient Cadanz – naast het DO – nu ook het TO eerst ter goedkeuring aan de Instellingen voor te leggen alvorens deze ontwerpproducten ter acceptatie bij de gemeente kunnen worden ingediend.⁵²⁰

Bij de ondertekende versie van de Basisovereenkomst is ook nog een door partijen ondertekend faseovergangsdokument gevoegd.⁵²¹ Daarin staan op- en aanmerkingen op de inschrijving van Cadanz die afkomstig zijn van de beoordelingscommissies, de gemeente en de Instellingen en die betrekking hebben op mogelijke of ogenschijnlijke afwijkingen van de eisen van de VS en/of een suboptimale oplossing van die eisen.⁵²² In het faseovergangsdokument is verder bepaald dat het aan Cadanz is om de op- en aanmerkingen te verwerken tijdens het ontwerpproces.⁵²³ Bij het faseovergangsdokument bevindt zich een lijst bestaande uit 153 punten die op- of aanmerkingen bevatten zoals hiervoor bedoeld.⁵²⁴

2.3.2 Te beoordelen beslissingen

De volgende beslissingen van de gemeente worden in hoofdstuk 4 beoordeeld op basis van het beoordelingskader van hoofdstuk 3:

1. de beslissing om de opdracht tot realisatie van de nieuwbouw van het OCC aan te besteden op basis van de procedure van de concurrentiegerichtte dialoog;
2. de beslissing wat betreft de mate van detaillering van de eisen van de VS van 5 januari 2015 (versie 1) en van 29 mei 2015 (versie 2);

⁵²⁰ Zie overweging 2 sub k van de Gunningsnota van 30 september 2015.

⁵²¹ 'Faseovergangsdokument', DSO/Spuikwartier, 29 september 2015. Brief van de gemeente aan Boele & van Eesteren B.V./Visser & Smit Bouw B.V.

⁵²² Zie het faseovergangsdokument van 29 september 2015: 'De op- en/of aanmerkingen zien op de wijze waarop door de combinatie invulling is gegeven aan een bepaalde eis, waarbij, naar het oordeel van de beoordelingscommissies en/of aanbesteder (inclusief gebruikers), sprake is van een (mogelijke/ogenschijnlijke) afwijking en/of suboptimale invulling van de vraagspecificatie. Uiteraard gaat het hier nadrukkelijk over zaken waarover de aanbesteder (tot op heden) van oordeel is dat die desalniettemin niet hadden moeten leiden tot ongeldigheid van de inschrijving en/of tot een andere eindbeoordeling (rangorde). Dit faseovergangsdokument laat de eisen als opgenomen in de vraagspecificatie(s) (...) dus nadrukkelijk ongewijzigd. Evenmin betreft het aanvullende eisen en/of toevoegingen op / wijzigingen van de eisen (...).'

⁵²³ Zie het faseovergangsdokument van 29 september 2015: 'Dit faseovergangsdokument bevat op- en/of aanmerkingen van de beoordelingscommissies en aanbesteder (inclusief gebruikers) op de inschrijving van combinatie. Zulks ter nadere verwerking door de combinatie in het ontwerp (na gunning / opdrachtverstrekking). De bedoeling is hiermee tijdig en proactief te communiceren en bij te dragen aan het over en weer wekken van de juiste verwachtingen.'

⁵²⁴ De definitieve versie van deze 'Opmerkingenlijst faseovergang' dateert van 14 september 2015.

3. de beslissing van de gemeente wat betreft de nadere uitwerking van de regeling van de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces in de Basisovereenkomst zoals die op 30 september 2015 tussen de gemeente en Cadanz is ondertekend;
4. de beslissing om na de totstandkoming van de overeenkomst op 22 september 2015 nog nadere afspraken met Cadanz te maken in het faseovergangsdokument van 29 september 2015 en de Gunningsnota van 30 september 2015, behorende bij de op 30 september 2015 door partijen ondertekende Basisovereenkomst.

2.4 Contractmanagement (23 september 2015 - 13 juli 2018)

2.4.1 Context

2.4.1.1 Opmerkingen vooraf: het proces op hoofdlijnen

Na de totstandkoming van de overeenkomst op 22 september 2015 is Cadanz aan de slag gegaan met het ontwerpproces. Op basis van de overeenkomst moest zij achtereenvolgens een VO, een DO en een TO maken. Deze ontwerpproducten behoefden de acceptatie van de gemeente en – wat het DO en het TO betreft – de goedkeuring van de Instellingen.⁵²⁵

Uit het onderzochte dossier blijkt niet dat de voltooiing van het VO en de acceptatie daarvan door de gemeente problematisch is verlopen.⁵²⁶ Dat ligt anders voor wat betreft de voltooiing (door Cadanz), de goedkeuring (door de Instellingen) en de acceptatie (door de gemeente) van het DO en het TO. De onderhavige paragraaf beoogt een beschrijving op hoofdlijnen te geven van het verloop van dat proces. Daarbij is niet gekozen voor een beschrijving van het verloop van de in de overeenkomst voorziene fases van het ontwerpproces – achtereenvolgens: DO en TO – maar voor een beschrijving van het proces zoals dat in werkelijkheid heeft plaatsgevonden. Gefaseerd is het proces als volgt verlopen:

1. DO (23 september 2015 – 25 april 2016). Cadanz start op 23 september 2015 met het maken van een DO. In de loop van het ontwerpproces wordt besloten eerst een concept functioneel DO (FDO) ter goedkeuring aan de Instellingen aan te leveren en in een later stadium een volledig DO ter goedkeuring en acceptatie aan de Instellingen respectievelijk de gemeente te verstrekken. Cadanz stuurt op 24 maart 2016 een concept FDO naar de Instellingen die daar ruim 150 opmerkingen bij plaatsen. Op 15 april 2016 verstrekt Cadanz een verbeterd FDO aan de Instellingen, die op 25 april 2016

⁵²⁵ Zie paragraaf 2.3.1 hiervoor.

⁵²⁶ Zie daarover de verslagen van het 4D-Spuikwartier van 11 januari en 8 februari 2016.

laten weten dat zij daar geen goedkeuring aan kunnen verlenen. Cadanz heeft het DO vervolgens niet meer ter acceptatie aan de gemeente voorgelegd.

2. (F)DO (25 april 2016 - 13 september 2016). Vanaf 25 april 2016 zet Cadanz opnieuw in op het voltooiën van een DO, met dien verstande dat eerst een FDO wordt geproduceerd waarin de ruim 150 opmerkingen van de Instellingen worden verwerkt. Op 27 juli 2016 dient Cadanz het DO ter goedkeuring in bij de Instellingen en ter acceptatie bij de gemeente. Op 13 september 2016 laat de gemeente Cadanz weten het DO niet te accepteren omdat de Instellingen het niet hebben goedgekeurd.
3. DO-ruwbouw (13 september 2016 – 13 januari 2017). Vervolgens wordt besloten het ontwerpproces op te splitsen in twee elkaar overlappende trajecten. In het ene traject wordt gewerkt aan de totstandkoming van een DO-ruwbouw (tekeningen met functionele plattegronden en gevelbeelden), het andere traject ziet op de totstandkoming van een TO, waarin ook het DO-afbouw zal worden opgenomen. Op 22 december 2016 dient Cadanz het DO-ruwbouw in bij de gemeente en de Instellingen. De gemeente accepteert eind december 2017 het DO-ruwbouw en de Instellingen geven in de loop van januari 2017 hun goedkeuring daaraan. Wel worden er enkele voorbehouden gemaakt in die zin dat Cadanz een aantal ontwerpoplossingen nog moet optimaliseren en/of moet aantonen dat haar ontwerpoplossingen aan de eisen voldoen.
4. TO-onderbouw-ruwbouw (13 januari 2017 - 4 april 2017). Cadanz is ondertussen ook aan de slag gegaan met het tweede hiervoor genoemde traject: het tot stand brengen van een TO, waarin ook het DO-afbouw wordt opgenomen. Er is inmiddels echter besloten dat traject nader op te splitsen in een TO-onderbouw-ruwbouw en een TO-bovenbouw. Cadanz dient het TO-onderbouw-ruwbouw ter acceptatie in op 14 maart 2017. De gemeente accepteert het TO-onderbouw-ruwbouw op 4 april 2017.
5. TO-bovenbouw-ruwbouw (4 april 2017 - 27 juli 2017). Cadanz gaat daarna verder met het TO-bovenbouw. Ook van dat traject wordt vervolgens echter beslist dat het nader wordt opgesplitst in een TO-bovenbouw-ruwbouw en een TO-bovenbouw-afbouw. Op 9 juni 2017 dient Cadanz het TO-bovenbouw-ruwbouw bij de gemeente ter acceptatie in. De gemeente gaat op 27 juli 2017 over tot acceptatie daarvan.
6. TO-bovenbouw-afbouw (27 juli 2017 - 8 januari 2018). Daarmee is het de beurt aan het TO-bovenbouw-afbouw. Ook ten aanzien daarvan wordt besloten over te gaan tot een nadere opsplitsing in een viertal zogenoemde “tranches” waarbij dan (volgens de tijd) per tranche bepaalde TO-producten door Cadanz ter goedkeuring en acceptatie zullen worden aangeboden: (i) TO-bovenbouw; (ii) Restpunten TO; (iii) Ruimteboeken 180 ruimtes; en (iv) Ruimteboeken overige ruimtes. De eerste tranche wordt op 23 oktober 2017 ter goedkeuring en (voorwaardelijke) acceptatie aangeboden. Wanneer de gemeente op 4 december 2017 laat weten alleen tot (voorwaardelijke) acceptatie over te gaan onder nadere voorwaarden, besluit Cadanz na enige discussie het werk neer te leggen. De discussie tussen partijen wordt uiteindelijk minnelijk opgelost, waarna de

gemeente op 29 december 2017 besluit de eerste tranche alsnog (voorwaardelijk) te accepteren. Cadanz gaat vervolgens op 8 januari 2018 over tot hervatting van het werk.

7. TO-bovenbouw-afbouw (8 januari 2018 - 13 juli 2018). Vervolgens wordt besloten om twee parallelle trajecten te gaan volgen in het verdere proces dat moet leiden tot een TO-bovenbouw-afbouw. Beide trajecten hebben hetzelfde vertrekpunt: de uitkomst van de beoordeling van de eerste tranche, zoals die in het najaar van 2017 heeft plaatsgevonden. Die beoordeling heeft in de eerste plaats geleid tot de vaststelling van zogenoemde “herstelpunten” (punten die dus wel door Cadanz in de eerste tranche verwerkt waren, maar niet goed) en zogenoemde “restpunten” (punten die oorspronkelijk dus waren voorzien in de voltooiing van de tweede tot en met de vierde tranche waartoe het dus niet meer gekomen is). Cadanz dient een TO-bovenbouw-afbouw te voltooien waarin deze herstel- en restpunten zijn opgelost: dat is het eerste traject. Bij de beoordeling van de eerste tranche in het najaar van 2017 hebben de Instellingen in aanvulling op de herstel- en restpunten echter ook geconstateerd dat het ontwerp verder zou kunnen worden verbeterd door zogenoemde “ontwerpaanpassingen”. Parallel aan het eerste traject wordt daarom een tweede traject doorlopen om te onderzoeken of en onder welke voorwaarden Cadanz deze ontwerpaanpassingen (nog) in het ontwerpproces zou kunnen meenemen. Bij deze twee trajecten voegt zich gaandeweg een derde traject dat betrekking heeft op de totstandkoming van de zogenoemde “package-deal”. Met die afspraak willen de gemeente en Cadanz niet alleen enkele in de loop der jaren tussen hen gegroeide geschilpunten oplossen, maar ook afspraken maken over de ontwerpaanpassingen die onderdeel zijn van het tweede traject. Die package-deal wordt overeengekomen op 11 juli 2018. Twee dagen later, op 13 juli 2018, wordt het op 6 juli 2018 door Cadanz aan de Instellingen en de gemeente aangeboden TO-bovenbouw-afbouw goedgekeurd en geaccepteerd. De ontwerpaanpassingen zitten daar nog niet in: die zullen in de daarop volgende periode worden verwerkt binnen de kaders van de afspraken zoals die in de package-deal zijn gemaakt.

In de paragrafen 2.4.1.2 t/m 2.4.1.8 worden hierna de belangrijkste voor het onderzoek relevante feiten beschreven, zoals die zich blijken uit het dossier in de zeven hiervoor genoemde fasen hebben voorgedaan. Zij vormen de context voor het overzicht in paragraaf 2.4.2 van de beslissingen die de gemeente in die fasen heeft genomen en die in hoofdstuk 4 worden beoordeeld in het licht van het beoordelingskader van hoofdstuk 3.

2.4.1.2 DO (23 september 2015 - 25 april 2016)

Cadanz gaat voortvarend van start met het maken van een DO en voert in dat kader bijna wekelijks een zogenoemd “gebruikersoverleg” met de gemeente en de Instellingen. In dat kader meldt Cadanz op 1 oktober 2015 dat het haar doel is om het DO nog in 2015 af te

ronden.⁵²⁷ De Instellingen maken na verloop van tijd opmerkingen over het hoge tempo en vragen zich af of en hoe er met hun opmerkingen wordt omgegaan.⁵²⁸ Ook zijn er klachten over het gemis aan overzicht en wekt het aversie op bij de Instellingen dat Cadanz graag zo snel mogelijk ontwerpen wil “bevriezen” terwijl nog niet alle opmerkingen in het DO in wording zijn verwerkt.⁵²⁹

Een kwestie zich al snel aandient, is dat Cadanz, de Instellingen en de gemeente allemaal zoekende zijn naar de grenzen van de mogelijkheden van de Instellingen om – binnen de kaders van de eisen van de VS – “in te breken” op door Cadanz gekozen oplossingen. Die zoektocht mondt al gauw uit in discussies waarbij de Instellingen zich op het standpunt stellen dat Cadanz met bepaalde oplossingen ófwel afwijkt van eisen van de VS,⁵³⁰ ófwel – wanneer van een afwijking geen sprake zou zijn – de door de Instellingen voorgestelde alternatieve oplossingen optimalisaties zijn die binnen de scope van de eisen van de VS vallen. Cadanz stelt zich op haar beurt op het standpunt dat in het laatste geval geen sprake is van optimalisaties, maar van oplossingen waarmee in feite van de eisen van de VS wordt afgeweken en waarvoor de gemeente derhalve een wijziging van de overeenkomst zal moeten opdragen.⁵³¹

Deze ontwikkeling leidt er toe dat de gemeente – met de Instellingen aan haar zijde – een aantal “discussiepunten” identificeert. De gemeente speelt met de gedachte om daar “een pakketje” van te maken dat – voorzien van een totaalbedrag – aan Cadanz wordt aangeboden. De boodschap is dat wanneer Cadanz het niet voor dat bedrag wil doen, de gemeente de discussiepunten zal voorleggen aan de Raad van Arbitrage met uitzondering van de discussiepunten waarvan duidelijk is dat daarvoor eigenlijk een wijziging van de

⁵²⁷ Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea's 13-14.

⁵²⁸ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 2 november 2015. Zie ook het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 2 november 2015.

⁵²⁹ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 8 februari 2016. Zie later ook het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 7 maart 2016, waarin de klacht wordt weergegeven van een van de Instellingen dat het proces bij Cadanz rommelig verloopt (stukken komen te laat, verslagen niet op tijd). In dit laatste verslag wordt echter ook opgemerkt dat het overleg met de andere Instellingen volgens hen juist beter loopt. Dit sluit aan bij het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 7 maart 2016.

⁵³⁰ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 16 november 2015 en van het overleg van 14 december 2015.

⁵³¹ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 14 december 2015. Een maand eerder bestond nog niet het gevoel dat er vanuit de Instellingen werd aangestuurd op wijzigingen ten opzichte van de VS, maar werd wel al voorspeld ‘dat er binnenkort wel discussie zal ontstaan over de vraag wat wel of niet een wijziging of optimalisatie is’, zie het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 2 november 2015. Voorspellend is ook de gedachteswisseling die is terug te vinden in het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 7 september 2015: ‘[...] geeft aan dat de vraagspecificatie en PvE altijd leidend blijft, echter in de uitwerking kan niet altijd alles worden opgelost en moet waar nodig worden overlegd. (...) [...] geeft aan dat dit anders/minder vrijblijvend klinkt dan wat nu op veel vragen/opmerkingen van gebruikers is geantwoord (dat in overleg wordt geoptimaliseerd).’

overeenkomst nodig is.⁵³² De discussiepunten krijgen rond de jaarwisseling 2015/2016 de status van “grote discussiepunten” en de gemeente lijkt klaar om er mee naar de Raad van Arbitrage te stappen.⁵³³ Maar de gemeente gaat gaandeweg inzien dat de kwestie genuanceerder ligt dan in eerste instantie werd vermoed. Ontwerpoplossingen van Cadanz vallen ofwel binnen de norm ofwel de norm is in de VS niet zo duidelijk vastgelegd.⁵³⁴ Tevens blijkt dat de Instellingen soms punten inbrengen waar al tijdens een eerder ontwerpoverleg een akkoord op is gegeven.⁵³⁵ De gemeente komt meer en meer in de positie van scheidsrechter tussen enerzijds Cadanz die vindt – niet geheel ten onrechte, volgens de gemeente – dat zij voldoet aan de eisen en anderzijds de Instellingen die nu ontdekken dat hun wensen niet allemaal in de VS zijn terecht gekomen. Zij willen hun punten nu alsnog binnenhalen maar realiseren zich dat de speelruimte daarvoor (te) beperkt is geworden.⁵³⁶

De gemeente bespreekt intern de suggestie om een principe-uitspraak uit te lokken bij de Raad van Arbitrage. Daarmee zou duidelijkheid kunnen worden verkregen over het antwoord op de vraag hoe de overeenkomst met Cadanz moet worden uitgelegd voor wat betreft de inhoud en reikwijdte van de verplichting van Cadanz om op- en aanmerkingen van de Instellingen in het DO te verwerken.⁵³⁷ Daarmee zou het risico van ongebreideld overvragen door de Instellingen kunnen worden beheerst. De gemeente besluit echter om dat niet te doen en eerst de reactie af te wachten van de Instellingen op de tussentijdse verstrekking van tekeningen (het zogenoemde functioneel DO) door Cadanz. Wanneer die namelijk aan de eisen voldoen, in die zin dat zij functioneel in orde zijn, zal de gemeente commitment eisen van de Instellingen. Wordt dat commitment niet gegeven, dan zal de gemeente alsnog de gang maken naar de Raad van Arbitrage maken om de hiervoor bedoelde duidelijkheid te krijgen.⁵³⁸

Daarmee komt een tweede kwestie in beeld. De gemeente neemt het hiervoor bedoelde besluit in de wetenschap dat er bij de Instellingen onvoldoende duidelijkheid bestaat over

⁵³² Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 14 december 2015. Zie ook reeds de vooraankondiging in het verslag van 4D overleg Spuikwartier van 10 december 2015. Dit is uiteindelijk niet gebeurd. Zou dat wel zijn gebeurd, dan zou dit een package-deal avant la lettre zijn geweest.

⁵³³ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 11 januari 2016. Zie ook het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 11 januari 2016. Het gaat om een zestal kwesties: (i) functionaliteit podium concertzaal; (ii) functionaliteit Theaterzaal; (iii) NDT lift/verbinding Studio 1; (iv) geschil gangbreedte; (v) m2 FNO (o.a. foyers); en (vi) 2^e hoofdentree. Zie eerder ook al het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 10 december 2015.

⁵³⁴ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 25 januari 2016.

⁵³⁵ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 11 januari 2016. Het gaat dan om de breedte van de danszalen.

⁵³⁶ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 8 februari 2016.

⁵³⁷ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 7 maart 2016. Die suggestie werd eerder ook al aan de Instellingen gedaan: zie het Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 8 februari 2016 en het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 10 december 2015.

⁵³⁸ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 7 maart 2016.

het normatieve kader waaraan de door Cadanz te maken vertaling van de VS – via het VO – naar het DO dient te voldoen. In het verlengde daarvan realiseert de gemeente zich ook dat de Instellingen niet goed weten aan de hand van welke inhoudelijke criteria zij straks het DO van Cadanz moeten beoordelen met het oog op de eventuele verlening van goedkeuring aan dat DO.⁵³⁹ De in de loop van de tijd zowel door Cadanz als door de gemeente aangereikte kaders lijken vooral procedureel⁵⁴⁰ en niet zozeer inhoudelijk van aard. Een bescheiden uitzondering vormt het “Memo Protocol Goedkeuring DO (Spuikwartier)” dat de gemeente op 15 maart 2016 naar de Instellingen (maar niet naar Cadanz) stuurt en waarin het PvE 2014 wordt genoemd als inhoudelijke “beoordelingsrichtlijn” voor de door de Instellingen aan het DO te verlenen goedkeuring.⁵⁴¹

Een derde kwestie betreft de procedurele gang van zaken wat betreft de goedkeuring (door de Instellingen) en acceptatie (door de gemeente) van het DO. De door Cadanz in eerste instantie verstrekte documenten geven daar weinig duidelijkheid over.⁵⁴² De Instellingen vragen vervolgens om een verduidelijking van de procedurele kaders.⁵⁴³ Op 11 februari 2016 geeft de gemeente daar tijdens een gebruikersoverleg meer duidelijkheid over. Cadanz zal het volledige DO formeel indienen op 14 april 2016. In de aanloop daarnaar zal Cadanz al drie weken eerder, op 24 maart 2016, een concept van een functioneel DO aanleveren bestaande uit tekeningen (hierna: FDO).⁵⁴⁴ De Instellingen kunnen dit concept FDO gedurende twee weken intern doornemen en van opmerkingen voorzien. Cadanz zal die opmerkingen met de Instellingen bespreken op 7 april 2016 en heeft dan een week de tijd om ze te verwerken. Het DO wordt vervolgens op 14 april 2016 afgerond en aan de

⁵³⁹ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 7 maart 2016: ‘[...] Wat dan nog wel duidelijk moet worden is wat de [...] verder nodig heeft om de documenten goed te keuren. (...) [...] vraag is wat nu precies het DO moet inhouden. Over de thans verstrekte lijst van [Cadanz] is met [...] discussie over de gedetailleerdheid van de ruimten. [...] wil dit nu al maar volgens de DNR behoeft dit niet. Wél in het TO en het UO welke documenten beiden formeel door de gebruikers getoetst worden. Daarbij komt dat [Cadanz] nu ook geen tijd zou hebben voor zo’n gedetailleerd DO. Het zou een uitloop betekenen van de planning.’ Vergelijk in dit verband ook het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 7 maart 2016: ‘[...] geeft aan dat de toetsingscriteria van het DO zijn ontvangen en vraagt zich af hoe hier mee om te gaan. (...) [...] (....) Eerst moet nu helder worden wat volgens de DNR een DO moet inhouden en op welke stukken verificatie of een second opinion moet plaatsvinden. Een DBM contract werkt met System Engineering (SE). Dit betekent steekproefsgewijs toetsen.’

⁵⁴⁰ Hier wordt in het navolgende nog uitvoeriger op ingegaan in het kader van de hierna te bespreken derde kwestie.

⁵⁴¹ Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea 23.

⁵⁴² Op 23 september 2015 stuurt Cadanz een eerste concept Plan van Aanpak Gebruikersgoedkeuringen naar de gemeente. Op 11 november 2015 dient Cadanz bij de gemeente een memo voorstel proces DO-TO in. Dat voorstel bevat een rubricering van datgene wat in het kader van het DO ter goedkeuring aan de Instellingen zal worden voorgelegd en datgene wat in het kader van de goedkeuring van het TO aan de orde zal komen. Zie: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea’s 12 en 15.

⁵⁴³ Zie het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 8 februari 2016: ‘Probleem is echter dat het overzicht van het totaal ontbreekt bij de gebruikers. Wat is de route van goedkeuring; wanneer start de maand acceptatietermijn, etc. (...) [...] erkent de hoge druk (...). Planning is lastig doordat er nog geen duidelijkheid was over de arbitragepunten. (...) [...] zou graag weten wat er nu precies hoort bij welke fase.’

⁵⁴⁴ Zie ook het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 7 maart 2016: ‘[...] maakt bekend dat het functionele deel van het DO op 24 maart wordt verwacht en het meer technische deel van het DO op 14 april a.s.’

Instellingen en de gemeente verstrekt voor goedkeuring binnen vier weken.⁵⁴⁵ Op 15 maart 2016 stuurt de gemeente het “Memo Protocol Goedkeuring DO (Spuikwartier)” naar de Instellingen. Daaruit blijkt een net iets andere invulling van de beoogde procedure. Ook daarin wordt aangegeven dat het FDO eerst ter (informele) goedkeuring aan de Instellingen moet worden voorgelegd. Het “gehele DO” dient daarna echter eerst ter acceptatie aan de gemeente te worden gestuurd, waarna de gemeente het vervolgens ter goedkeuring aan de Instellingen zal voorleggen.⁵⁴⁶ De fasering van de procedure zoals Cadanz die vervolgens mededeelt aan de Instellingen tijdens het gebruikersoverleg van 24 maart 2016, sluit bij dat laatste aan.⁵⁴⁷ In het bericht dat Cadanz diezelfde dag aan de Instellingen verstuurt, lijkt Cadanz echter te suggereren dat de Instellingen alleen goedkeuring behoeven te geven op het FDO en dat Cadanz daarna enkel nog afhankelijk is van de acceptatie van het DO door de gemeente om met de bouw te kunnen starten.⁵⁴⁸ Dat wordt bevestigd door de inhoud van de brief waarmee Cadanz op 15 april het FDO naar de Instellingen verstuurt.⁵⁴⁹

De wijze waarop de procedure met betrekking tot de goedkeuring van het FDO door de Instellingen vervolgens daadwerkelijk is verlopen, dient in de context te worden geplaatst van de hiervoor gesignaleerde drie kwesties. In de aanloop naar de aanlevering door Cadanz van het concept FDO – op 24 maart 2016 – wordt er al voor gewaarschuwd dat het niet vanzelfsprekend is dat het DO door alle Instellingen zal worden goedgekeurd.⁵⁵⁰ Die verwachting wordt vervolgens bewaarheid. Op 24 maart 2016 biedt Cadanz het concept FDO aan de Instellingen aan. Op 31 maart 2016 verzamelt Cadanz de opmerkingen van de Instellingen bij dat concept.⁵⁵¹ Op 4 april 2016 stelt de gemeente na overleg met de Instellingen vast dat er zo’n 150 opmerkingen zijn gemaakt en dat het FDO nog niet goed genoeg is. Er wordt een lijst samengesteld met de 18 belangrijkste opmerkingen. Daarvan hebben er 12 betrekking op afwijkingen van de overeengekomen eisen van de VS, terwijl 6 punten betrekking hebben op wensen van de Instellingen om af te wijken van die eisen.⁵⁵²

⁵⁴⁵ Op 22 februari stuurt Cadanz een nader concept PvA Gebruikersoverleg naar de gemeente. Ook in dit plan staat dat het DO met de gebruikers zal worden doorgelopen en hoe dat gefaseerd gaat gebeuren. Die fasering sluit aan bij hetgeen de gemeente aan de Instellingen heeft laten weten tijdens het gebruikersoverleg van 11 februari 2016. Zie: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea’s 17 en 19.

⁵⁴⁶ Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea 23.

⁵⁴⁷ Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea 24.

⁵⁴⁸ Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea 25. In dit licht moet wellicht ook de uitspraak van de Instellingen worden begrepen ‘Het is maar een VO+, Wij kunnen nooit de DO-fase afvinken op deze manier’ en ‘Wij willen écht een DO hebben wat goedgekeurd kan worden.’ Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea 24.

⁵⁴⁹ Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea 36.

⁵⁵⁰ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 21 maart 2016.

⁵⁵¹ Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea 26.

⁵⁵² Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 4 april 2016. Het sluit aan bij het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 4 april 2016 dat die ochtend heeft plaatsgevonden.

Ook is voorzien in een planning om de opmerkingen zo snel mogelijk te verwerken. Opvallend is dat de gemeente ook deze keer weer intern oppert dat wanneer het onvoldoende mogelijk blijkt om met Cadanz afspraken te maken over het verwerken van de opmerkingen, er op korte termijn arbitrage zal volgen.⁵⁵³

In de dagen na 4 april 2016 lijkt bij de gemeente echter toch het vertrouwen te ontstaan dat – hoewel het FDO nog niet goed genoeg is – er door Cadanz een voldoende verbeterslag kan worden gemaakt zodat goedkeuring van het FDO door de Instellingen op 14 april 2016 zal kunnen plaatsvinden.⁵⁵⁴ De gemeente verschuift de datum voor de – op die verwachte goedkeuring volgende – indiening van het DO van 14 naar 21 april 2016.⁵⁵⁵ Cadanz verstuurt op 13 april 2016 het aangepaste FDO naar de Instellingen, maar voegt daar de verkeerde tekeningen bij. Aan het einde van diezelfde dag laat gemeente aan Instellingen weten dat het verlenen van goedkeuring aan het FDO de volgende dag – 14 april – niet kan doorgaan vanwege het ontbreken van de juiste documenten.⁵⁵⁶ Cadanz stuurt alsnog de juiste tekeningen op 15 april 2016 met het verzoek aan de Instellingen om uiterlijk 19 april 2016 vóór 15:00 uur te laten weten of zij met het FDO kunnen instemmen.⁵⁵⁷ Op 18 april 2016 wordt duidelijk dat de Instellingen dat laatste niet kunnen doen, hetgeen zij schriftelijk bevestigen op 25 april 2015.⁵⁵⁸ Cadanz heeft de gemeente op 19 april 2016 reeds laten weten dat zij vanwege het ontbreken van goedkeuring van de Instellingen op het FDO het DO niet ter acceptatie zal kunnen indienen bij de gemeente en uit de planning zal gaan lopen.

2.4.1.3 (F)DO (25 april 2016 - 13 september 2016)

De Instellingen hebben op 25 april 2016 geweigerd hun goedkeuring te verlenen aan het FDO vanwege het grote aantal opmerkingen dat zij op 31 maart 2016 bij het concept FDO hebben geplaatst en die Cadanz vervolgens niet heeft verwerkt in het FDO dat zij op 15 april 2016 ter goedkeuring aan de Instellingen heeft aangeleverd.⁵⁵⁹ Op 25 april 2016 meldt de gemeente

⁵⁵³ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 4 april 2016. Ook hier lijkt de gemeente weer op zoek te zijn naar een package-deal avant la lettre, nu de verzamelde opmerkingen bij het functioneel DO immers niet alleen maar gaan over afwijking door Cadanz van de overeengekomen eisen, maar ook zien op wensen van de Instellingen die buiten de kaders van die eisen vallen.

⁵⁵⁴ Uit het verslag van het gebruikersoverleg van 7 april 2016 blijkt bovendien dat alle Instellingen hebben verklaard dat alle op 31 maart 2016 verzamelde opmerkingen correct door Cadanz zijn verwerkt. Zie: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea's 27 en 29.

⁵⁵⁵ Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea 30.

⁵⁵⁶ Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea 31.

⁵⁵⁷ Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea 36.

⁵⁵⁸ Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea's 37 en 40. Zo ook het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 25 april 2016.

⁵⁵⁹ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 19 mei 2016. Dat is overigens in tegenspraak met het verslag van het gebruikersoverleg van 7 april 2016, waaruit zou blijken dat alle Instellingen hebben verklaard dat alle op 31 maart 2016 verzamelde opmerkingen correct door Cadanz zijn verwerkt. Zie: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea 29.

aan de Instellingen dat zij met hen gezamenlijk een route richting Cadanz wil uitzetten om tot een volwaardig FDO te komen.⁵⁶⁰

De gemeente gaat op 26 april 2016 in overleg met Cadanz over de stand van zaken en stuurt op 29 april 2016 een integraal overzicht van alle opmerkingen van de Instellingen op het FDO van 24 maart 2016 zoals aangevuld op 12 april 2016. De gemeente laat Cadanz eveneens op 29 april 2016 weten dat deze opmerkingen verwerkt moeten worden alvorens de Instellingen hun goedkeuring aan het FDO zullen verlenen.⁵⁶¹ In reactie op het schrijven van 29 april 2016 bericht Cadanz de gemeente op 4 mei 2016 dat zij van mening is dat de Instellingen hun goedkeuring aan het FDO van 15 april 2016 ten onrechte op 25 april 2016 hebben onthouden.⁵⁶² Cadanz stelt zich verder op het standpunt dat het aanvullend verwerken van 158 opmerkingen een afwijking is van de eerder gemaakte afspraken en dat daarvoor eerst een contractwijziging moet worden overeengekomen. Dat geldt in ieder geval voor de 41 opmerkingen die – in afwijking van de eerder tussen partijen gemaakte procedurele afspraken – pas na 7 april 2016 zijn of worden ingebracht. Het geldt ook voor de opmerkingen die in feite neerkomen op een wens tot afwijking van de eisen van de VS. Uit de reactie van Cadanz blijkt verder dat met het verwerken van de opmerkingen een (nadere) uitloop van ca. 17,5 week gemoeid zal zijn.⁵⁶³

De bovenstaande reactie van Cadanz van 4 mei 2016 leidt vervolgens tot een verharding van de opstelling van de gemeente, zeker wanneer partijen in de daarop volgende dagen hun standpunten over en weer herhalen.⁵⁶⁴ Op 19 mei 2016 besluit de gemeente de harde lijn te kiezen en daarvoor steun te zoeken bij de Instellingen.⁵⁶⁵ De gemeente sommeert Cadanz op diezelfde dag om binnen 2 werkdagen zonder voorbehoud te verklaren dat zij haar verplichtingen zal nakomen door de opmerkingen van de Instellingen op het FDO – behoudens een aantal nog in behandeling zijnde voorstellen tot wijziging – zonder vertraging en zonder meerkosten voor de gemeente in het FDO te verwerken en het DO uiterlijk op 2 juni ter acceptatie aan te bieden.⁵⁶⁶

⁵⁶⁰ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 25 april 2016.

⁵⁶¹ Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea 41.

⁵⁶² Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea's 42 in fine en ook 43 en 44.

⁵⁶³ Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea's 42 en 45.

⁵⁶⁴ Zie de correspondentie waarnaar wordt verwezen in het Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea's 45 en 46.

⁵⁶⁵ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 19 mei 2016.

⁵⁶⁶ Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea 46.

Op de ochtend van 24 mei 2016 doet Cadanz de gemeente een voorstel dat de gemeente diezelfde dag bespreekt met de Instellingen.⁵⁶⁷ Het voorstel komt er op neer dat Cadanz enerzijds op 26 mei 2016 het DO indient zoals zij dat voornemens was bij de gemeente ter acceptatie in te dienen op 21 april 2016. De Instellingen krijgen vervolgens vier weken de tijd om het DO te beoordelen en van opmerkingen te voorzien. Anderzijds vinden er op 26 mei 2016 afrondende ontwerpessies plaats voor het FDO⁵⁶⁸ met het oog op de verwerking van de meer dan 150 opmerkingen waarover partijen in geschil zijn. Ook de opmerkingen die samenhangen met voorstellen tot wijziging moeten in dat FDO worden verwerkt, vooruitlopend op de eventuele beslechting van die geschilpunten door de Raad van Arbitrage voor de Bouw. De twee parallelle sporen waar aldus op wordt ingezet, moeten resulteren in de indiening ter goedkeuring en acceptatie van een integraal DO eind augustus 2016. Omdat te verwachten is dat met het doorlopen van de goedkeurings- en acceptatieprocedure de datum van 1 september 2016 zal worden overschreden, dient de tussen de gemeente en de Instellingen gesloten SOK te worden aangepast door middel van een allonge.

De gemeente, de Instellingen en Cadanz besluiten vervolgens het proces voort te zetten op basis van het hiervoor geschetste voorstel.

Dat betekent allereerst dat Cadanz op 26 mei 2016 het op 21 april 2016 voorziene DO bij de gemeente en de Instellingen aanlevert. De gemeente en de Instellingen spreken op 30 mei tegen elkaar uit dat hun eerste indruk van het geheel is dat het van wisselende kwaliteit en niet compleet is.⁵⁶⁹ Op vrijdag 4 juni 2016 zullen een drietal globale toetsingen van het DO beschikbaar zijn en zullen de gemeente en de Instellingen hun verdere strategie bepalen.⁵⁷⁰ Cadanz hoopt dat het DO wordt “vastgesteld/goedgekeurd” op 23 juni 2016.⁵⁷¹ In het dossier is niet terug te vinden hoe dit traject verder is afgerond.

Eveneens op 26 mei 2016 levert Cadanz het FDO aan en gaat zij aan de slag met de verwerking van de meer dan 150 opmerkingen. De indruk is dat die opmerkingen gaandeweg grotendeels in het FDO worden verwerkt en opgelost.⁵⁷² Op 4 juli 2016 melden de Instellingen aan de gemeente in dit verband dat zij over het algemeen positief zijn over de

⁵⁶⁷ Bron: document ‘Afspraken 4D-Spuikwartier 24 mei 2016 Extra ingelast n.a.v. DO’.

⁵⁶⁸ Zie in dit verband ook het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 19 september 2016: ‘Aangegeven wordt dat de term fDO nooit genoemd is. Aangegeven is dat de door Cadanz gekozen (functionele) ontwerp oplossingen in dit DO in principe een goed integraal DO moeten kunnen opleveren.’

⁵⁶⁹ Dat gebeurt ook tijdens het directeurenoverleg dat op dezelfde dag plaatsvindt. Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 30 mei 2016.

⁵⁷⁰ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 30 mei 2016. Zie ook het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 30 mei 2016.

⁵⁷¹ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 13 juni 2016.

⁵⁷² Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 13 juni 2016.

gemaakte stappen: 'nagenoeg alle 159 punten zijn goed verwerkt, er zijn bijna geen knelpunten meer in het FDO aanwezig en de Instellingen hebben er vertrouwen in dat op grond van de laatste aanpassingen op het FDO een goed DO mogelijk is.'⁵⁷³

Anticiperend op de goede afloop van de twee hiervoor geschetste parallelle trajecten stuurt Cadanz op 19 juni 2016 een planning naar de gemeente en de Instellingen voor het goedkeurings- en acceptatietraject. Cadanz is voornemens op 27 juli 2016 een compleet DO naar de gemeente en de Instellingen sturen. Dan start de goedkeuringsperiode voor de Instellingen, waarna Cadanz het DO op 10 augustus 2016 formeel ter acceptatie wil aanbieden aan de gemeente.⁵⁷⁴

Op 4 juli 2016 bespreken de gemeente en de Instellingen de planning van het goedkeurings- en acceptatietraject zoals die op 19 juni 2016 door Cadanz is toegestuurd. Daaruit blijkt dat er nog altijd geen door alle betrokken partijen aanvaarde beschrijving van de goedkeuringsprocedure voorhanden is. Cadanz moet ruim voor 21 juli 2016 een protocol verstrekken waarin de gehele goedkeurings- en acceptatieprocedure is beschreven, inclusief een indicatie van het gedeelte van het DO (het aantal stukken/onderdelen) waarop zij een akkoord wil hebben en de wijze van goedkeuren door zowel de Instellingen, als de gemeente. De gemeente geeft aan dat zij proactief op de inhoud van het concept-acceptatieprotocol zal sturen.⁵⁷⁵ Dat lijkt resultaat te hebben gehad in die zin dat er op enig ogenblik inderdaad een protocol door Cadanz is verstrekt en dat dit protocol veel van de zorgen die leefden heeft weggenomen.⁵⁷⁶

Op 27 juli 2016 heeft Cadanz het DO ter goedkeuring aan de Instellingen voorgelegd.⁵⁷⁷ De deadline waarop de Instellingen goedkeuring moeten geven lijkt op 7 september 2016 te zijn gesteld.⁵⁷⁸ Tijdens het verloop van de goedkeuringsprocedure duiken er echter problemen op die maken dat de goedkeuring door de Instellingen nog wel even op zich zal laten wachten.⁵⁷⁹

In de eerste plaats zijn er problemen ten aanzien van de compleetheid en de onderbouwing van het DO: een aantal zaken blijkt lastig te verifiëren te zijn. De gemeente verzoekt Cadanz

⁵⁷³ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 4 juli 2016, zoals aangepast in het verslag 4D overleg Spuikwartier van 22 augustus 2016.

⁵⁷⁴ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 4 juli 2016.

⁵⁷⁵ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 4 juli 2016.

⁵⁷⁶ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 22 augustus 2016. Zie ook het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 22 augustus 2016: 'Het acceptatieprotocol voor het DO werkt goed'.

⁵⁷⁷ Bron: Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea 91.

⁵⁷⁸ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 22 augustus 2016.

⁵⁷⁹ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 22 augustus 2016. Zie ook het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 22 augustus 2016.

om aanvullende informatie te sturen en instrueert de Instellingen om geconstateerde problemen proactief bij Cadanz te melden.⁵⁸⁰

In de tweede plaats ontstaat in de verhouding tussen de gemeente en de Instellingen een discussie naar aanleiding van wensen die de Instellingen bij Cadanz zouden hebben neergelegd en die neerkomen op een afwijking van de VS en in zoverre – in de verhouding tussen de gemeente en Cadanz – zouden neerkomen op een wijziging van de overeenkomst. De gemeente wil de daarmee gemoeide kosten neerleggen bij de Instellingen. Omdat daarover duidelijkheid moet zijn voordat er goedkeuring en acceptatie op het DO kan worden gegeven, wil de gemeente dat de Instellingen haar die duidelijkheid geven vóór 2 september 2016.⁵⁸¹

De Instellingen keuren het DO niet goed, waarop de gemeente besluit niet over te gaan tot acceptatie van het DO. De gemeente laat dat per brief van 13 september 2016 aan Cadanz weten. Kern van de zaak is dat de gemeente vindt dat het DO in de uitwerking, met name de uitwerking van de technische componenten, niet voldoende is.⁵⁸²

2.4.1.4 DO-ruwbouw (13 september 2016 – 13 januari 2017)

Naar aanleiding van de brief van de gemeente van 13 september 2016 hebben op 15 september 2016 en ook in de weken daarna gesprekken plaatsgevonden tussen de gemeente en Cadanz over de vraag hoe het nu verder moet. Uit de verslagen die daarvan beschikbaar zijn blijkt dat partijen zeer verschillende visies hebben over wat er in het verleden is gebeurd en wat er nodig is om het proces weer vlot te trekken.⁵⁸³

Cadanz stelt zich op het standpunt dat het op 27 juli 2016 door haar ingediende DO had moeten worden goedgekeurd en geaccepteerd. Zij laat de gemeente op 15 september 2016 dan ook weten dat zij het niet eens is met de weigering van de acceptatie en dat zij met een

⁵⁸⁰ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 22 augustus 2016. Zie ook het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 22 augustus 2016.

⁵⁸¹ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 22 augustus 2016. Zie ook het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 22 augustus 2016: 'Aangegeven wordt dat een aantal VTW's zijn doorgelegd aan de Instellingen. Hierop is een reactie van de Instellingen gekomen dat de VTW's functioneel goed zijn, alleen dat de kosten te hoog zijn en de Instellingen deze niet willen betalen. Aangegeven wordt dat er ten eerste moet worden nagegaan of de VTW('s) ook daadwerkelijk wijzigingen (t.o.v. het PvE) zijn, en dus een terechte VTW. Indien dit niet het geval is dan zal het DO op dat punt worden gehandhaafd zonder meerkosten. Mocht het wel een wijziging vormen dan moet gekeken worden of de kosten die hiervoor in rekening worden gebracht akkoord zijn. Hierbij wordt aangegeven dat de wijzigingen op verzoek van de Instellingen zijn geïnventariseerd, en de gemeente niet voor de kosten moet willen opdraaien. Indien de Instellingen de VTW's niet willen betalen zal de gemeente aan Cadanz moeten aangeven (en aan de Instellingen) dat de VTW's geen doorgang (zullen) vinden.'

⁵⁸² Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 19 september 2016. Zie ook het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 12 september 2016.

⁵⁸³ Zie achtereenvolgens het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 19 september 2016, het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 12 september 2016 en het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 10 oktober 2016.

claim zal komen.⁵⁸⁴ Zo lang de Adviesraad zich niet over die claim heeft uitgesproken en dus niet vaststaat dat de Instellingen en de gemeente terecht hun goedkeuring respectievelijk acceptatie hebben onthouden, wil Cadanz niet met de gemeente praten over de aanpassing van het DO. In plaats daarvan wil Cadanz het ontwerpproces vervolgen met het uitwerken van een TO op basis van het (niet goedgekeurde en niet geaccepteerde) DO, waarbij dan de opmerkingen van de Instellingen bij het niet goedgekeurde DO kunnen worden verwerkt tijdens de TO-fase.⁵⁸⁵

De gemeente stelt zich daarentegen op het standpunt dat de bij het afgekeurde DO geplaatste opmerkingen niet stuk voor stuk op zichzelf staand moeten worden beschouwd, maar meer vanuit de rode draden (die uit groepen van bij elkaar behorende opmerkingen naar voren komen) dienen te worden besproken en opgelost. Daarvoor is echter noodzakelijk dat Cadanz, anders dan zij nu van plan lijkt, een stap terug zet in het ontwerpproces. Wat nodig is, is dat er eerst een “nieuw”, verbeterd en consistent DO wordt vervaardigd alvorens de TO-fase kan worden gestart.⁵⁸⁶

Om uit de aldus ontstane impasse te komen, bespreekt de gemeente op 10 oktober 2016 intern een procesvoorstel dat zij aan Cadanz wil sturen. Wat dat voorstel precies inhoudt blijkt niet duidelijk uit het dossier.⁵⁸⁷ Wat wel duidelijk is, is dat Cadanz, de gemeente en de Instellingen in de loop van november 2016 overeenstemming bereiken over een proces dat ertoe moet leiden dat de gemeente eind 2016 een zogenoemd DO-ruwbouw (bestaande uit functionele tekeningen met plattegronden en gevelbeelden) accepteert en dat de Instellingen dat DO-ruwbouw begin 2017 goedkeuren met enkele voorbehouden ten aanzien van opmerkingen die zich lenen voor latere uitwerking in de TO-fase.⁵⁸⁸ Deze afspraak betekent dat de Instellingen zich tot die tijd alleen concentreren op opmerkingen die effect hebben op het DO-ruwbouw.⁵⁸⁹ Die opmerkingen moeten zij uiterlijk op 5 december 2016 bij

⁵⁸⁴ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 19 september 2016. Cadanz heeft de claim op 18 november 2018 bij de Adviesraad ingediend, zie het Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea 2. Die claim tekende zich overigens al af in juni van dat jaar, toen Cadanz het DO nog ter goedkeuring aan de Instellingen moest voorleggen. Zie het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 13 juni 2016: ‘dat Cadanz naar alle waarschijnlijkheid zal aangeven dat verwerking van 159-punten vertraging heeft veroorzaakt en dat ze zich daarbij dan vooral zullen richten op VTW’s. Naast de kosten en de technische gevolgen worden tijdskosten straks onderdeel van de discussie.’ Zie verder het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 15 juni 2016.

⁵⁸⁵ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 10 oktober 2016.

⁵⁸⁶ Zie het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 19 september 2016: ‘Aangegeven wordt dat het basisprobleem is dat Cadanz niet sterk opereert. Op dit moment zijn zij druk bezig een TO aan het opstellen n.a.v. een verkeerd en verouderd DO. Deze instelling bij Cadanz is niet goed en zal eerst moeten veranderen wil er serieus kans zijn op een goed DO.’ Zie ook het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 12 september 2016: ‘Waarbij Cadanz overtuigd moet raken dat dingen anders moeten. Aangegeven wordt dat het duidelijk is dat Cadanz snel tot het inzicht moet komen dat ze een veel beter ontwerp moeten overleggen. Dat kan (het fDO is in de basis een goed uitgangspunt) en dat zijn ze contractueel ook verplicht.’

⁵⁸⁷ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 10 oktober 2016.

⁵⁸⁸ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 28 november 2016.

⁵⁸⁹ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 21 november 2016.

Cadanz inbrengen, zodat deze uiterlijk op 22 december het DO-ruwbouw ter acceptatie bij de gemeente kan indienen.⁵⁹⁰

De gemeente realiseert zich dat deze gewijzigde gang van zaken wellicht vraagt om een wijziging van de samenwerkingsovereenkomst door middel van een allonge.⁵⁹¹ Van de Instellingen wordt nu immers niet gevraagd om goedkeuring te geven op een volledig DO, maar enkel op een DO-ruwbouw.⁵⁹² Bovendien voorziet de afspraak er in dat de volgorde nu wordt omgedraaid: de gemeente accepteert eerst het DO-ruwbouw en pas daarna spreken de Instellingen zich er over uit of zij dat DO-ruwbouw goedkeuren. Vervolgens gaat Cadanz aan de slag met de verwerking – in het TO – van opmerkingen uit het verleden die aan de goedkeuring van het op 27 juli 2016 ingediende DO in de weg hebben gestaan. Tegelijkertijd kunnen de Instellingen in de TO-fase nog met (nieuwe) opmerkingen komen. Wat er dus in feite gebeurt, is dat het DO-proces in afzonderlijke fasen wordt opgesplitst die weer deels worden gecombineerd met het TO-proces.⁵⁹³

Partijen handelen vervolgens conform de gemaakte afspraken. Op 22 december 2016 dient Cadanz het DO-ruwbouw ter acceptatie en goedkeuring in. De eerste reacties zijn positief.⁵⁹⁴ Het DO-ruwbouw wordt door de gemeente en de Instellingen geaccepteerd⁵⁹⁵ respectievelijk goedgekeurd⁵⁹⁶, waarbij wel nog enkele voorbehouden worden gemaakt.⁵⁹⁷ Het gaat daarbij om enkele ontwerp oplossingen met betrekking tot logistiek en akoestiek die nog moeten worden geoptimaliseerd of waarvan nog moet worden aangetoond dat wordt voldaan aan de gestelde eisen.

2.4.1.5 TO-onderbouw-ruwbouw (13 januari 2017 - 4 april 2017)

Cadanz is inmiddels ook aan de slag gegaan met het tot stand brengen van een TO, waarin tevens het DO-afbouw zal worden opgenomen. Tijdens de vorige fase – waarin het DO-ruwbouw tot stand is gebracht – is op enige moment besloten de TO-fase op te splitsen in

⁵⁹⁰ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 28 november 2016.

⁵⁹¹ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 28 november 2016. Zie ook het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 12 december 2016.

⁵⁹² In het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 5 december 2016 valt te lezen dat het hier gaat om een vanuit het contract onbekende term en dat hier nog een sluitende formulering voor moet worden bedacht. Zie ook het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 12 december 2016 waarin als een van de actiepunten wordt genoemd: 'Sluitende formulering DO-ruwbouw bedenken'.

⁵⁹³ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 12 december 2016. Zie ook de brief van het College aan de Raad van 21 december 2016, kenmerk DSO/2016.1424.

⁵⁹⁴ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 9 januari 2017.

⁵⁹⁵ Dat laatste zal waarschijnlijk zijn gebeurd eind december 2016, gelet op de inhoud van de brief van het College aan de Raad van 21 december 2016, kenmerk DSO/2016.1424.

⁵⁹⁶ Dat laatste zal waarschijnlijk zijn gebeurd op of vóór 13 januari 2017, gelet op de inhoud van de brief van het College aan de Raad van 21 december 2016, kenmerk DSO/2016.1424.

⁵⁹⁷ Bron: Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q1 2017, 20 april 2017, p. 3 en 5.

een TO-onderbouw-ruwbouw en een TO-bovenbouw waarin het DO-afbouw zal worden geïntegreerd. Deze splitsing is aangebracht om tijdig met de bouw van het OCC te kunnen starten.⁵⁹⁸

Het onderzochte dossier geeft weinig bijzonderheden over de feiten die zich in deze fase van het ontwerpproces hebben voorgedaan.⁵⁹⁹ Wat wel duidelijk is, is dat Cadanz een strakke planning voor het proces hanteert. De Instellingen ervaren daardoor “druk” die veel van hen vraagt.⁶⁰⁰ Zij geven daarom onder andere aan dat zij behoefte hebben aan meer ondersteuning vanuit de gemeente. Wat ook wordt opgemerkt, is dat functionaliteiten die de Instellingen in het PvE 2014 hebben opgenomen aan interpretatiediscussies onderhevig blijven,⁶⁰¹ net zoals dat in een eerdere fase van het proces is gebeurd⁶⁰².

Het voorgaande laat onverlet dat Cadanz het TO-onderbouw-ruwbouw op 14 maart 2017 ter acceptatie indient bij de gemeente en dat de gemeente het op 4 april 2017 accepteert.⁶⁰³ Uit het dossier blijkt niet dat het TO-onderbouw-ruwbouw daarnaast ook nog door de Instellingen is onderworpen aan een goedkeuringsprocedure.

2.4.1.6 TO-bovenbouw-ruwbouw (4 april 2017 - 27 juli 2017)

Parallel aan het proces dat heeft geleid tot de acceptatie door de gemeente van het TO-onderbouw-ruwbouw,⁶⁰⁴ is Cadanz aan de slag gegaan met het maken van het TO-bovenbouw waarin het DO-afbouw zal worden geïntegreerd. Op enig moment is beslist om ook dát proces op te splitsen in twee afzonderlijke fasen: een TO-bovenbouw-ruwbouw en een TO-bovenbouw-afbouw.⁶⁰⁵ De achtergronden van de beslissing om dat te doen zijn in het dossier niet teruggevonden.

Het onderzochte dossier geeft ook wat deze fase van het ontwerpproces betreft weinig bijzonderheden over de feiten die zich hebben voorgedaan. Het beeld dat is ontstaan van de

⁵⁹⁸ Dat blijkt voor het eerst uit de brief van het College aan de Raad van 21 december 2016, kenmerk DSO/2016.1424: ‘waarbij het ontwerp van de ruwbouw van de onderbouw (fundering en kelders) voorop loopt, zodat de tijdige start van de uitvoering is gewaarborgd.’ Zie ook de Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q1 2017, 20 april 2017, p. 3 en 5.

⁵⁹⁹ Dat komt mede doordat de projectorganisatie van de gemeente in deze periode druk bezig is geweest met de behandeling van de door Cadanz bij de Adviesraad ingediende claims, zie: verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 27 maart 2017.

⁶⁰⁰ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 6 februari 2017. Zie bovendien het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 6 maart 2017.

⁶⁰¹ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 6 maart 2017. Deze opmerking zal ook betrekking hebben op het ontwerpproces in het kader van het TO-bovenbouw (zie paragraaf 2.4.1.6 hierna) dat parallel loopt aan het proces dat moet resulteren in het TO-onderbouw-ruwbouw.

⁶⁰² Zie paragraaf 2.4.1.2 hiervoor.

⁶⁰³ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 3 april 2017. Zie ook de Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q1 2017, 20 april 2017, p. 3 en 5.

⁶⁰⁴ Zie paragraaf 2.4.1.5 hiervoor.

⁶⁰⁵ Dat blijkt uit de Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q2 2017, 7 juli 2017, p. 5.

vorige fase⁶⁰⁶ lijkt ook op te gaan voor de onderhavige fase: de Instellingen moeten onder grote tijdsdruk en met capaciteitstekort documenten van Cadanz beoordelen en in kader ook de meer dan 150 opmerkingen uit het verleden met Cadanz afwikkelen.⁶⁰⁷

Op 9 juni 2017 dient Cadanz het TO-bovenbouw-ruwbouw bij de gemeente in ter acceptatie. De gemeente gaat vervolgens over tot acceptatie daarvan.⁶⁰⁸ Uit het dossier blijkt niet dat het TO-bovenbouw-ruwbouw daarnaast ook nog door de Instellingen is onderworpen aan een goedkeuringsprocedure.

2.4.1.7 TO-bovenbouw-afbouw (27 juli 2017 - 8 januari 2018)

Parallel aan het proces dat heeft geleid tot de acceptatie door de gemeente van het TO-onderbouw-ruwbouw en het TO-bovenbouw-ruwbouw,⁶⁰⁹ is Cadanz aan de slag gegaan met het maken van het TO-bovenbouw-afbouw waarin het DO-afbouw zal worden geïntegreerd.⁶¹⁰ In dat kader vinden er vóór de zomervakantie van 2017 steeds intensievere overleggen plaats tussen Cadanz en de Instellingen. Die hebben tot doel om te komen tot een volledig met de Instellingen afgestemd TO-bovenbouw-afbouw.⁶¹¹ Direct na de zomervakantie wordt nog gerapporteerd dat het ontwerpproces op schema loopt en dat men verwacht dat de beoogde datum van indiening van het TO-bovenbouw-afbouw – 23 oktober 2017 – zal worden gehaald.⁶¹²

Een maand voor de beoogde indiening van het TO-bovenbouw-afbouw wordt het na maanden van relatieve radiostilte toch onrustig. De Instellingen laten medio september 2017 weten dat zij zich zorgen maken of het TO-bovenbouw-afbouw wel zal voldoen aan de daaraan te stellen eisen en of er een plan B bestaat in het geval dit onverhoopt niet zo blijkt te zijn. Ook melden de Instellingen dat zij werken aan een memo met zorgpunten met betrekking tot het (nog niet ingediende) TO-bovenbouw-afbouw dat zij nog aan de gemeente zullen toesturen. De gemeente merkt in dit verband op het belangrijk te vinden om

⁶⁰⁶ Zie paragraaf 2.4.1.5 hiervoor.

⁶⁰⁷ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 3 april 2017. De in het verslag aangetroffen opmerking zal met name ook betrekking hebben op het ontwerpproces in het kader van het TO-bovenbouw-afbouw (zie paragraaf 2.4.1.7 hierna) dat parallel loopt aan het proces dat moet resulteren in het TO-bovenbouw-ruwbouw.

⁶⁰⁸ Bron: Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q2 2017, 7 juli 2017, p. 5. Zie ook Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q3 2017, 31 oktober 2017, p. 6. Die acceptatie lijkt te hebben plaatsgevonden op 27 juli 2017.

⁶⁰⁹ Zie paragraaf 2.4.1.5 en 2.4.1.6 hiervoor.

⁶¹⁰ Zie de Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q2 2017, 7 juli 2017, p. 5.

⁶¹¹ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 29 mei 2017. Zie ook de Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q2 2017, 7 juli 2017, p. 5: 'In intensieve ontwerpoverleggen worden onder [andere] de materialisering en detaillering besproken. Onder meer akoestiek, functionaliteit en ook beheer en onderhoud zijn daarbij belangrijke onderwerpen. In het TO-proces wordt gewerkt met thema's en typicals. (...) Over de thema's en typicals vinden twee dagen per week gesprekken plaats met de instellingen. De thema's en typicals hebben met name betrekking op de binnenkant van het gebouw. (...) Eén en ander leidt tot een volledig met betrokken partijen afgestemd TO-bovenbouw afbouw.'

⁶¹² Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 4 september 2017.

gezamenlijk met de Instellingen op te trekken in de richting van Cadanz. In dat kader wordt verder besproken dat er nog geen goedkeuringsprotocol beschikbaar is en dat Cadanz dit binnen enkele weken beschikbaar zal stellen, waarna de gemeente en de Instellingen gezamenlijk zullen nagaan of dat protocol voldoet aan eerder daarover gemaakte afspraken.⁶¹³

Vlak voor de beoogde indiening daarvan geeft Cadanz te kennen dat het volledige TO-bovenbouw-afbouw op 23 oktober 2017 niet gereed zal zijn.⁶¹⁴ De gemeente laat de Instellingen weten dat zij met Cadanz heeft afgesproken dat Cadanz het TO-bovenbouw-afbouw gefaseerd zal indienen in de vorm van een viertal zogenoemde tranches:⁶¹⁵

- Eerste tranche: TO-bovenbouw-afbouw (indiening 23 oktober 2017);
- Tweede tranche: Restpunten TO. Het gaat hier om thema's die nog nadere uitwerking behoeven. Nog nader uit te werken zaken vanuit de 1e tranche worden hier ook in meegenomen (indiening rond februari 2018);
- Derde tranche: Ruimteboeken 180 ruimtes (indiening rond 1 maart 2018); en
- Vierde tranche: Ruimteboeken overige ruimtes (indiening vóór het zomerreces van 2018).

Om verder uitvoering te geven aan deze afspraak komen de gemeente en Cadanz een gewijzigde goedkeurings- en acceptatieprocedure overeen.⁶¹⁶ Die procedure voorziet er in dat elke tranche afzonderlijk door de Instellingen dient te worden beoordeeld met het oog op het verlenen van goedkeuring. De gemeente zal het gehele TO-bovenbouw-afbouw – alle tranches dus – pas finaal kunnen accepteren nadat de Instellingen de vierde tranche hebben goedgekeurd. Om echter te voorkomen dat de voortgang van de bouwactiviteiten daardoor stagneert, voorziet de procedure in een tussentijdse acceptatieprocedure met betrekking tot de eerste tranche. De acceptatie door de gemeente van die tranche is voorzien op 4 december 2017. Een eventuele acceptatie van de eerste tranche zal dan plaatsvinden onder het voorbehoud dat de andere tranches in de daaropvolgende periode eveneens zullen worden goedgekeurd en geaccepteerd.⁶¹⁷

⁶¹³ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 18 september 2017.

⁶¹⁴ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 13 oktober 2017.

⁶¹⁵ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 13 oktober 2017.

⁶¹⁶ Zie het Plan van Aanpak TO en de Annex met bijlagen waaronder de "Voorwaarden gefaseerd indienings- en Acceptatieproces" van 22 oktober 2017.

⁶¹⁷ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 13 oktober 2017. Zie ook Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q3 2017, 31 oktober 2017, p. 6.

Op 23 oktober 2017 biedt Cadanz de eerste tranche van het TO-bovenbouw-afbouw ter goedkeuring en (voorwaardelijke) acceptatie aan. De gemeente en de Instellingen gaan over tot de beoordeling daarvan. Zij hebben daarvoor vier weken de tijd, waarna Cadanz een periode van twee weken heeft om de opmerkingen van de gemeente en de Instellingen te verwerken en overeenstemming te bereiken met de Instellingen en de gemeente over hoe die verwerking dient plaats te vinden. In de vierde beoordelingsweek wordt gerapporteerd dat er veel opmerkingen op de eerste tranche van het TO-bovenbouw-afbouw zijn, maar dat het proces voorsnog goed verloopt.⁶¹⁸ Wel vraagt men zich af of Cadanz straks in staat zal zijn de opmerkingen te verwerken binnen de termijn die daarvoor staat. Opgemerkt wordt dat – voor zover Cadanz daar niet toe in staat is – die opmerkingen conform de in het protocol gemaakte afspraken als restpunten dienen te worden meegenomen in de volgende tranche, die vervolgens weer door de gemeente en de Instellingen kan worden beoordeeld.⁶¹⁹

Op 4 december 2017 bespreekt de gemeente intern de uitkomsten van de beoordeling van het TO-bovenbouw-afbouw.⁶²⁰ Het blijkt dat er ca. 700 opmerkingen bij het TO-bovenbouw-afbouw zijn geplaatst die als zogenoemde (grote en kleine) “herstelpunten” kunnen worden gekwalificeerd. Die opmerkingen zijn deels ook al met Cadanz besproken. Cadanz kan zich in ca. 430 van die opmerkingen vinden. Over de overige opmerkingen moeten partijen elkaar nog nader spreken om die opmerkingen goed te kunnen kwalificeren.

De gemeente besluit vervolgens diezelfde dag een brief aan Cadanz te sturen waarin zij te kennen geeft de eerste tranche van het TO-bovenbouw-afbouw voorwaardelijk te accepteren – zoals voorzien in de met Cadanz overeengekomen gewijzigde goedkeurings- en acceptatieprocedure – maar dat zij aan die voorwaardelijke acceptatie drie aanvullende voorwaarden stelt:⁶²¹

1. Cadanz dient uiterlijk op 1 april 2018 alle door de gemeente en de Instellingen als zodanig gekwalificeerde “herstelpunten” en “restpunten” in het TO-bovenbouw-afbouw te verwerken. Het gaat hier om punten waarop de eerste tranche die op 23 oktober 2017 is ingediend (nog) niet voldoet aan de VS. Voor zover Cadanz van oordeel is dat die punten betrekking hebben op wensen van de Instellingen die neerkomen op een afwijking van de eisen van de VS, moet zij dat uiterlijk op 22 december 2017 aan de gemeente laten weten.

⁶¹⁸ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 13 november 2017.

⁶¹⁹ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 13 oktober 2017.

⁶²⁰ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 4 december 2017.

⁶²¹ Het gaat hier om voorwaarden die worden gesteld in aanvulling op de “Voorwaarden gefaseerd indienings- en Acceptatieproces” van 22 oktober 2017. Zie de (nadien ingetrokken) brief van de gemeente aan Cadanz van 4 december 2017, kenmerk DSO_SO/2017.3009.

2. Cadanz behoeft geen goedkeuring meer te verkrijgen van de Instellingen op de eerste tranche van het TO-bovenbouw-afbouw. In plaats daarvan moet Cadanz die goedkeuring verkrijgen op het gehele TO-bovenbouw-afbouw. In dat kader moet Cadanz bij de verdere afronding daarvan de Instellingen bij het ontwerpproces betrekken en – anders dan zij tot nu toe heeft gedaan – ook de ontwerpers en adviseurs van Cadanz zelf daarbij betrekken. Daarbij dient in het bijzonder ook aandacht te zijn voor de zorgen en opmerkingen van de Instellingen met betrekking tot de kwaliteit van het OCC.
3. Cadanz moet uiterlijk op 22 december 2017 met de gemeente én de Instellingen een plan van aanpak overeenkomen voor de periode tot en met de geplande goedkeuring van de Instellingen en de acceptatie door de gemeente van het complete TO-bovenbouw-afbouw. Daarin moet zij aangeven hoe zij voornemens is om te gaan met de verwerking van de herstel- en restpunten en de zorgen en opmerkingen van de Instellingen.

Op 11 december 2017 reageert Cadanz met een brief.⁶²² Daarin geeft zij aan niet akkoord te kunnen gaan met de bovenstaande aanvullende voorwaarden, voor zover deze afwijken van de op 22 oktober 2017 tussen partijen gemaakte procedurele afspraken.⁶²³ Cadanz verwijt de gemeente en de Instellingen dat deze zelf niet in staat zijn gebleken laatstbedoelde afspraken na te komen door nog met opmerkingen te komen buiten de afgesproken termijn van vier weken en door geplande besprekingen van opmerkingen, in de daarop volgende termijn van twee weken, af te zeggen. Waar Cadanz zich in het bijzonder zorgen over maakt is dat de aanvullende voorwaarden van de gemeente ertoe kunnen leiden dat Cadanz na een voorwaardelijke acceptatie door de gemeente van de eerste tranche van het TO-bovenbouw-afbouw alsnog met opmerkingen van de Instellingen kan worden geconfronteerd die zij dan in dat geaccepteerde deel van het TO-bovenbouw-afbouw zal moeten verwerken. Cadanz acht dit een buitenproportioneel en niet acceptabel risico, omdat het zou kunnen leiden tot onoverzienbare wijzigingen in de uitvoering van het ontwerp, met onverantwoorde gevolgen voor haar bedrijfsvoering en het project, in tijd, geld en kwaliteit. Cadanz geeft tot slot aan dat zij haar werkzaamheden zal stil leggen indien de gemeente weigert over te gaan tot (voorwaardelijke) acceptatie conform de gemaakte afspraken uiterlijk op 20 december 2017 om 12:00 uur.

In reactie op de brief van Cadanz laat de gemeente op 20 december 2017 weten enig begrip te hebben voor het door Cadanz in haar brief benoemde risico.⁶²⁴ De gemeente doet Cadanz

⁶²² Zie de (nadien ingetrokken) brief van Cadanz aan de gemeente van 11 december 2017, kenmerk OCC_TO_ALG_CORR_Indiening TO.

⁶²³ Zie het Plan van Aanpak TO en de Annex met bijlagen waaronder de "Voorwaarden gefaseerd indienings- en Acceptatieproces" van 22 oktober 2017.

⁶²⁴ Zie de (nadien ingetrokken) brief van de gemeente aan Cadanz van 20 december 2017, kenmerk DSO_SO/2017.3202.

daarom een tegenvoorstel dat beoogt dat risico te beperken, maar handhaaft verder haar brief van 4 december 2017. Dat is voor Cadanz aanleiding om haar werkzaamheden stil te leggen.⁶²⁵ De gemeente laat daarop Cadanz weten dat voor het stil leggen van de werkzaamheden onvoldoende grondslag is, sommeert Cadanz om haar werkzaamheden te hervatten en nodigt Cadanz uit voor een gesprek om te bezien of de kwestie langs minnelijke weg kan worden opgelost.⁶²⁶

In de daaropvolgende dagen vinden er verschillende gesprekken plaats tussen de gemeente en Cadanz. Die gesprekken leiden tot afspraken die de gemeente op 29 december 2017 schriftelijk aan Cadanz bevestigt en vervolgens op 30 december 2017 door Cadanz worden onderschreven.⁶²⁷ De belangrijkste gemaakte afspraken komen in de kern op het volgende neer:

1. De gemeente gaat over tot (voorwaardelijke) acceptatie van de op 23 oktober 2017 door Cadanz ingediende eerste tranche van het TO-bovenbouw-afbouw conform de op 22 oktober 2017 gemaakte procedurele afspraken,⁶²⁸ ondanks het feit dat de Instellingen dat niet hebben goedgekeurd.
2. Cadanz dient alle opmerkingen te verwerken waarvan tussen partijen niet ter discussie staat dat het om zogenoemde “herstelpunten” gaat.
3. Voor zover tussen partijen verschil van inzicht bestaat of opmerkingen moeten worden gekwalificeerd als herstelpunten, restpunten, dan wel als opmerkingen die de contractuele verplichtingen van Cadanz te boven gaan, zullen partijen deze opmerkingen bespreken in week 2 en 3 van 2018 en gezamenlijk beoordelen hoe deze opmerkingen dienen te worden gekwalificeerd.
4. Indien de Instellingen bij het verzoek van Cadanz tot goedkeuring van het complete TO-bovenbouw-afbouw, in aanvulling op de opmerkingen die door de gemeente en Cadanz als een herstelpunt zijn gekwalificeerd, alsnog opmerkingen maken die direct betrekking hebben op onderdelen van de door Cadanz op 23 oktober 2017 ingediende eerste tranche van het TO-bovenbouw-afbouw en die aanvullende opmerkingen niet volgen uit een aanpassing door Cadanz in het TO-bovenbouw-afbouw die op haar beurt weer direct of indirect volgt uit lijst van herstel- of restpunten, zal de gemeente haar acceptatie van

⁶²⁵ Zie de (nadien ingetrokken) brief van Cadanz aan de gemeente van 20 december 2017, kenmerk OCC_TO_ALG_CORR_Indiening TO.

⁶²⁶ Zie de (nadien ingetrokken) brief van de gemeente aan Cadanz van 21 december 2017, kenmerk DSO_SO/2017.3219.

⁶²⁷ Zie de brief van de gemeente aan Cadanz van 29 december 2017, kenmerk DSO_SO/2017.3256 en de daaropvolgende e-mail van Cadanz aan de gemeente van 30 december 2017. Zie ook de Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q4 2017, 23 januari 2018, p. 5-6.

⁶²⁸ Zie het Plan van Aanpak TO en de Annex met bijlagen waaronder de “Voorwaarden gefaseerd indienings- en Acceptatieproces” van 22 oktober 2017.

het complete TO niet op die gronden onthouden. Indien de gemeente dergelijke aanvullende opmerkingen van de Instellingen toch wenst over te nemen, zal de gemeente hiervoor de wijzigingsprocedure van § 14 van de UAV-GC 2005 doorlopen en geldt dat de eventuele meerkosten voor rekening van de gemeente komen.

5. De gemeente zal Cadanz actief steunen indien de Instellingen eisen stellen die boven de overeenkomst uitgaan, in die zin dat de gemeente in voorkomende gevallen aan de Instellingen duidelijk zal maken dat die aanvullende eisen dienen te vervallen dan wel door de gemeente door middel van een verzoek tot wijziging van de overeenkomst ingebracht moete worden.
6. In de weken 2 en 3 van 2018 maken partijen nieuwe afspraken over de planning en nemen zij die afspraken op in het door Cadanz op te stellen plan van aanpak voor het vervolg van de fase van het TO-bovenbouw-afbouw. In dat plan van aanpak zal aandacht worden besteed aan de zorgpunten van de Instellingen.

Op 8 januari 2018 gaat Cadanz over tot hervatting van haar werkzaamheden.⁶²⁹

2.4.1.8 TO-bovenbouw-afbouw (8 januari 2018 - 13 juli 2018)

De afspraken die de gemeente en Cadanz aan het einde van 2017 hebben gemaakt, vormen het kader voor het proces dat moet resulteren in een afronding van het TO-bovenbouw-afbouw. Ter uitvoering van die afspraken maakt Cadanz in de loop van januari 2018 een concept plan van aanpak. De gemeente bespreekt dat plan met de Instellingen en koppelt haar opmerkingen terug naar Cadanz, met het oog op de verwerking daarvan in het plan van aanpak.⁶³⁰

Op 1 februari 2018 vindt een zogenoemde startbijeenkomst plaats waarin het plan van aanpak eveneens wordt besproken. Aanwezig zijn de gemeente, de Instellingen en architecten (van Cadanz).⁶³¹

Op basis van de verschillende besprekingen van het plan van aanpak wordt duidelijk wat de belangrijkste uitdaging is waarvoor alle betrokkenen zich gesteld zien: het vinden van een modus waarmee enerzijds sprake is van een goede beoordeling van het TO-bovenbouw-afbouw en anderzijds de voortgang van de bouw is geborgd.⁶³² De gemeente bespreekt deze kwestie met de Instellingen op 19 februari 2018. Zij doet dat op basis van het memo

⁶²⁹ Zie de Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q4 2017, 23 januari 2018, p. 6.

⁶³⁰ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 29 januari 2018.

⁶³¹ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 5 februari 2018.

⁶³² Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 5 februari 2018. Zie later ook het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 19 februari 2018.

“Procesvoorstel Afronding TO Afbouw” (hierna: het procesvoorstel) dat mede is gebaseerd op ideeën die de afgelopen weken tijdens de diverse besprekingen zijn opgehaald.⁶³³

Het procesvoorstel maakt een onderscheid tussen twee parallelle trajecten die de komende maanden moeten worden doorlopen:

1. Cadanz moet een TO-bovenbouw-afbouw voltooien waarin de herstel- en restpunten zijn opgelost zoals die in het najaar van 2017 zijn gebleken in het kader van de beoordeling van de 1e tranche van het TO-bovenbouw-afbouw. Dit is het zogenoemde “eerste traject”;
2. Bij de beoordeling van de eerste tranche in het najaar van 2017 hebben de Instellingen in aanvulling op de herstel- en restpunten tevens geconstateerd dat het ontwerp verder zou kunnen worden verbeterd door zogenoemde “ontwerpaanpassingen”. In het zogenoemde “tweede traject” moeten deze ontwerpaanpassingen worden gedefinieerd en worden onderzocht op hun haalbaarheid, financiële consequenties en hun eventuele gevolgen voor het huidige bouwproces.

Het procesvoorstel voorziet er verder in dat Cadanz, haar ontwerpers, de gemeente en de Instellingen het TO-bovenbouw-afbouw gezamenlijk integraal gaan afronden. In beide hiervoor genoemde trajecten is de gemeente het aanspreekpunt voor de Instellingen en daarmee de spil in de communicatie en de organisatie. Cadanz gaat vervolgens de regie voeren over het eerste traject, de gemeente over het tweede. Die laatste regierol houdt onder andere in dat wanneer er vanuit de Instellingen opmerkingen komen die tot aanpassing van het op 29 december 2017 (voorwaardelijk) geaccepteerde TO-bovenbouw-afbouw leiden, die aanpassing alleen mogelijk is na overeenstemming tussen de gemeente en Cadanz. Opmerkingen van de Instellingen die niet boven de contractuele kaders uitgaan, worden door Cadanz in het TO-bovenbouw-afbouw verwerkt.

Wat de planning betreft, ziet het eerste traject er als volgt uit:⁶³⁴ Cadanz moet een TO-bovenbouw-afbouw voltooien waarin de herstel- en restpunten zijn verwerkt. Zij moet de verwerkte herstelpunten indienen aan het einde van week 17 en de restpunten aan het einde van week 18. Het complete TO-bovenbouw-afbouw moet Cadanz op 6 juli 2018 ter acceptatie indienen, waarna de gemeente het uiterlijk op 13 juli 2018 moet accepteren. Die acceptatie kan voorwaardelijk plaatsvinden, voorzien van een lijst van herstelpunten die Cadanz vervolgens moet verwerken. Na een daaropvolgende onafhankelijke externe verificatie van het TO-bovenbouw-afbouw, in september 2018, kunnen de Instellingen vervolgens in oktober 2018 hun goedkeuring geven op basis van een integrale beoordeling. Het procesvoorstel voorziet er mitsdien in dat de volgorde van goedkeuren (door de

⁶³³ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 19 februari 2018.

⁶³⁴ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 19 februari 2018.

Instellingen) en accepteren (door de gemeente) wordt omgedraaid.⁶³⁵ Dat laat onverlet dat de Instellingen tussentijds al het TO-bovenbouw-afbouw kunnen bekijken in de aanloop naar de beoogde acceptatie daarvan door de gemeente op 13 juli 2018.

Wat de planning van het tweede traject betreft:⁶³⁶ de Instellingen hebben al tijdens de startbijeenkomst van 1 februari 2018 toegelicht op welke punten het ontwerp verbeterd dient te worden, terwijl de architecten van Cadanz op hun beurt ontwerpverbeteringen hebben aangedragen.⁶³⁷ Wanneer tijdens een intern overleg op die startbijeenkomst wordt terug gekeken, maakt de gemeente de inschatting dat de voorgestelde ontwerpverbeteringen tot contractwijzigingen met bijbehorende tijd- en geldconsequenties zullen leiden die zich nu nog niet goed laten inschatten.⁶³⁸ Op dit moment zijn er ca. 50 ontwerpvoorstellen geformuleerd.⁶³⁹ Deze worden de komende weken getrechterd, mede op basis van een beoordeling door de gemeentelijke kostendeskundige. In week 12 neemt de gemeente vervolgens een definitief besluit ten aanzien van de voorstellen die Cadanz – in opdracht van de gemeente – moet onderzoeken op hun haalbaarheid, hun financiële consequenties en hun gevolgen voor het huidige bouwproces. Verwerking van de ontwerpvoorstellen vindt zoals gezegd pas plaats nadat de gemeente en Cadanz daarover overeenstemming hebben bereikt.

In de in het procesvoorstel voorziene planning ligt besloten dat Cadanz primair het TO-bovenbouw-afbouw moet voltooiën door de herstel- en restpunten daarin te verwerken. Voor de daadwerkelijke uitvoering van ontwerpaanpassingen, die eventueel uit het tweede traject zouden kunnen volgen, is gelet op de planning pas op een later moment ruimte. Vanuit de Instellingen wordt in dit verband de zorg geuit dat de druk op de voortgang van de bouw – het eerste traject – tot beperkingen zal leiden wat betreft de mogelijkheid om nog ontwerpverbeteringen – het tweede traject – te kunnen realiseren.⁶⁴⁰

Ook anderszins maken de Instellingen zich zorgen. Het procesvoorstel – waarvan de Instellingen “kennis hebben genomen”⁶⁴¹ – wordt uitgewerkt in een zogenoemd “Plan van Aanpak TO Afbouw”. Daarvan worden verschillende opeenvolgende versies gemaakt die de gemeente telkens deelt met de Instellingen. Met name de communicatie over dit plan van

⁶³⁵ De achtergrond daarvan is mogelijk dat de Instellingen contractueel niet gehouden zijn om tijdens de zomervakantie ontwerpproducten te beoordelen, terwijl Cadanz eind juli 2018 juist zekerheid wil met het oog op de voortgang van de bouw. Zie het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 5 februari 2018.

⁶³⁶ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 19 februari 2018.

⁶³⁷ Zie ook het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 5 februari 2018.

⁶³⁸ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 5 februari 2018.

⁶³⁹ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 19 februari 2018.

⁶⁴⁰ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 19 februari 2018.

⁶⁴¹ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 19 februari 2018.

aanpak met één van de Instellingen lijkt intensief en moeizaam.⁶⁴² Die Instelling maakt zich zowel zorgen over de kwaliteit van het TO-bovenbouw-afbouw in het algemeen, als over het omdraaien van de twee momenten waarop het TO-bovenbouw-afbouw door de Instellingen wordt goedgekeurd en door de gemeente wordt geaccepteerd in het bijzonder.⁶⁴³ De gemeente gaat zich in het licht hiervan realiseren dat de inhoud van het plan van aanpak wel eens zou kunnen schuren met de afspraken die zij met de Instellingen in de samenwerkingsovereenkomst heeft gemaakt over hun goedkeuringsrechten. Dat roept bij de gemeente de vraag op of het niet beter is om het plan van aanpak tot allonge bij de samenwerkingsovereenkomst te verheffen.⁶⁴⁴

Het onderzochte dossier roept vervolgens het beeld op dat het commitment van de Instellingen voor het plan van aanpak mede onder druk komt te staan als gevolg van de ontwikkelingen die zich afspelen in het tweede traject met betrekking tot de ontwerpaanpassingen en de mogelijke uitkomsten van dat traject.⁶⁴⁵ De gemeente maakt de Instellingen namelijk duidelijk dat, voor zover door de Instellingen gewenste ontwerpaanpassingen contract overstijgend zijn en de gemeente mitsdien een contractwijziging met Cadanz overeen moet komen, op grond van de samenwerkingsovereenkomst nader onderzocht en vastgesteld zal moeten worden in hoeverre de met die wijziging gemoeide kosten voor rekening komen van de gemeente dan wel de Instellingen.⁶⁴⁶ Deze opmerking lijkt van belang in het licht van de vaststelling dat op 5 maart 2018 inmiddels 90 ontwerpvoorstellen door de Instellingen zijn ingebracht. De

⁶⁴² Uit het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 26 maart 2018 blijkt overigens niet dat de overige Instellingen niet volgens het procesvoorstel van 19 februari 2018 en het daarop gebaseerde plan van aanpak zouden willen werken.

⁶⁴³ In het dossier zit een brief die op 26 januari 2018 door een advocatenkantoor namens deze Instelling aan de gemeente is gestuurd en waarin deze zorgen worden geuit. Op 26 februari 2018 vindt vervolgens een gesprek plaats tussen de gemeente en de Instelling. Ook uit het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 5 maart 2018 blijkt dat de gemeente met name met deze Instelling nog in gesprek is over een en ander. Op 13 maart 2018 stuurt de gemeente een brief aan de Instelling, die verwijst naar het gesprek van 26 februari 2018. Daarin bevestigt de gemeente dat het omdraaien van acceptatie (gemeente) en goedkeuring (Instellingen) op geen enkele wijze afbreuk doet aan de afspraken tussen de gemeente en de Instellingen, waaronder de goedkeuringsrechten ten aanzien van het ontwerp. Op 16 maart 2018 stuurt de betreffende Instelling een brief aan de gemeente in reactie op de conceptversie van het Plan van Aanpak afronding TO-Afbouw van 27 februari 2018 en de brief van de gemeente van 13 maart 2018. De Instelling blijft alleen maar (grotere) zorgen houden over het project. Zij heeft onvoldoende vertrouwen dat het TO-bovenbouw-afbouw deugdelijk en conform het PvE wordt afgerond. Het voorstel tot omkering van de volgorde van de goedkeuring en de acceptatie wijst zij in deze brief als onacceptabel van de hand. De Instelling spreekt in dat verband van "uitholling van goedkeuringsrechten". Zij vraagt bevestiging van gemeente dat deze het TO-bovenbouw-afbouw niet zal accepteren voordat zij schriftelijke goedkeuring heeft gegeven. Het voornoemde plan van aanpak dient hierop te worden aangepast. Voorts vraagt de Instelling zich af of het Cadanz gaat lukken een integraal TO-bovenbouw-afbouw aan te leveren dat voldoet aan het PvE en vraagt zij zich af wat er gebeurt als dat niet zo is en er reeds uitvoeringswerkzaamheden zijn verricht die voortbouwen op dat TO-bovenbouw-afbouw. Uit het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 10 april 2018 blijkt dat de betreffende Instelling op 9 april 2018 opnieuw een brief heeft gestuurd en dat de projectorganisatie van de gemeente in nauw overleg met de Landsadvocaat een antwoord voorbereidt op die brief.

⁶⁴⁴ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 5 maart 2018. Zie voorts het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 23 maart 2018 waaruit blijkt dat aan die allonge wordt gewerkt.

⁶⁴⁵ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 5 maart 2018.

⁶⁴⁶ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 5 maart 2018.

gemeente heeft uit deze voorstellen een selectie van de 15 meest urgente voorstellen gemaakt op basis van beschikbare tijd en geld. Daarvan zijn er nu 12 uitgekozen voor nader onderzoek. Die 12 voorstellen hebben allemaal betrekking op ontwerpverbeteringen die contract overstijgend zijn en waarvoor de kosten dus door de gemeente en/of de Instellingen gedragen zullen moeten worden, in het eventuele geval dat zij inderdaad als een contractwijziging aan Cadanz zullen worden opgedragen.⁶⁴⁷

Op 23 maart 2018 besluit de gemeente om Cadanz opdracht te geven tot het doen van een onderzoek naar de gevolgen in tijd en geld van de 12 ontwerpvoorstellen en tot het uitbrengen van een offerte voor de uitvoering van die voorstellen.⁶⁴⁸ Separaat wordt binnen de gemeente nog gesproken over de mogelijkheid tot het vervangen van de vaste vloer door een beweegbare vloer.⁶⁴⁹

Omdat met het onderzoek- en offertetraject voor de 12 ontwerpvoorstellen zo'n twee maanden is gemoeid en de gemeente en de Instellingen daarna nog een besluit zullen moeten nemen of en in hoeverre zij de ontwerpvoorstellen ook daadwerkelijk willen laten uitvoeren, ligt het in de lijn der verwachtingen dat die besluitvorming en de implicaties daarvan de datumgrens van 13 juli 2018 – de datum waarop Cadanz acceptatie van het TO-bouwen-afbouw verwacht – zal overschrijden. In dat licht bezien is het begrijpelijk dat de gemeente zo spoedig mogelijk een eerste indicatie wil hebben van de haalbaarheid van de ontwerpvoorstellen.⁶⁵⁰ Het proces blijkt enkele weken later – op 23 april 2018 – enigszins te kunnen worden versneld,⁶⁵¹ waarna Cadanz op 13 mei 2018 een kostenindicatie afgeeft van ca. € 14 mln.⁶⁵² voor de uitvoering van de 12 ontwerpaanpassingen. Cadanz heeft deze indicatie afgegeven met een aanzienlijke disclaimer, zodat het voor de gemeente en de Instellingen nog onzeker is wat de werkelijke kosten zullen zijn. Op 17 mei 2018 gaan Cadanz

⁶⁴⁷ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 5 maart 2018. Wat de overige voorstellen betreft die behoren tot de 90 voorstellen: een deel daarvan hangt samen met herstel- of restpunten en zijn niet contract overstijgend. Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 23 maart 2018. Zie ook het verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 26 maart 2018: 'De resterende voorstellen worden op termijn ook uitgewerkt, hetzij als herstel-of restpunt, hetzij als verbetervoorstel, maar hebben nog geen haast. In dit kader is e.e.a. in het proces is doorgeschoven.'

⁶⁴⁸ Partijen moeten het eerst overigens nog eens worden over de hoogte van de door de gemeente te betalen kosten van dat onderzoek. Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 23 maart 2018.

⁶⁴⁹ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 23 maart 2018. De schatting is dat de directe kosten daarvan € 2,5 mln bedragen en de kosten in verband met de verlenging van de bouwtijd € 10 mln. Uit het verslag van het volgende overleg blijkt dat dit dossier op koers ligt. Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 10 april 2018.

⁶⁵⁰ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 26 maart 2018. Enkele weken later – op 10 april 2018 – blijkt dat Cadanz zelfs nog geen prijs kan noemen voor de uitvoering van de opdracht tot het doen van onderzoek naar de implicaties van de ontwerpaanpassingen: 'Dit heeft enerzijds te maken met onduidelijkheden in de VTW's in technische zin en anderzijds qua proces. Dat laatste heeft met name te maken met de verdeling van ontwerpverantwoordelijkheden.' Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 10 april 2018.

⁶⁵¹ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 23 april 2018.

⁶⁵² De gemeente ging zelf uit van een bedrag van € 5 mln. op basis van een eigen raming. Bron: Nota portefeuillehouder, kenmerk DSO/2018.344 in het kader van de kwartaalrapportage Q1 2018, in het College behandeld op 24 april 2018.

en de gemeente aan tafel om de risico's te reduceren zodat er een meer richtinggevende kostenindicatie kan worden gegeven.⁶⁵³

Ondertussen is Cadanz doorgegaan met de verwerking van de herstel- en restpunten in het TO-bovenbouw-afbouw. Hoe het daarmee precies is gesteld, is eind maart onduidelijk.⁶⁵⁴ Op 23 april 2018 – één week voordat de verwerking van de herstel- en restpunten moet worden aangeleverd – blijken er echter problemen met dit traject: het is onzeker of de in het procesvoorstel van 19 februari 2018 vastgelegde deadlines worden gehaald. Dat betekent dat een aantal herstel- en restpunten (nog) niet zal worden aangeleverd en dat de vaste inrichting van de ruimtes van het OCC pas op een later moment – in de UO-fase – zal worden vastgesteld. Vanuit de Instellingen levert dit geen bezwaren op.⁶⁵⁵

De UO-fase wordt eind mei 2018 vervolgens ook aangewezen als de fase waarin de eventuele uitvoering van de 12 ontwerpaanpassingen zal moeten plaatsvinden. De reden is dat deze ontwerpaanpassingen – zoals hierboven al is vastgesteld – niet zullen kunnen worden verwerkt in het TO-bovenbouw-afbouw dat Cadanz op 6 juli 2018 bij de gemeente ter acceptatie zal indienen. Dat geldt ook voor de inmiddels door de gemeente goedgekeurde contractwijzigingen.⁶⁵⁶

Deze verschuiving naar de UO-fase van een aantal voor de Instellingen belangrijke punten verklaart allereerst waarom in het overleg tussen de gemeente en de Instellingen aandacht wordt gevraagd voor de uitbreiding van de goedkeuringsrechten van de Instellingen, te regelen in een allonge bij de samenwerkingsovereenkomst.⁶⁵⁷ De verschuiving van de uitvoering van de 12 ontwerpvoorstellen naar de UO-fase roept bij de Instellingen in de tweede plaats de vraag op of het TO-bovenbouw-afbouw wel goed genoeg zal zijn wanneer die voorstellen daar nog niet in zijn geïntegreerd.⁶⁵⁸

Het onderzochte dossier biedt tot slot inzicht in de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot de zogenoemde “package deal” van 11 juli 2018. De preciezere achtergronden daarvan worden uit de doeken gedaan in bijlage bij de 1e Kwartaalrapportage Spuikwartier

⁶⁵³ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 14 mei 2018. Tijdens dit overleg merkt een van de aanwezigen op: ‘dat Cadanz de ontwerpaanpassingen logischerwijs ook kan gebruiken om verliezen te minimaliseren. Hetzelfde geldt voor de beweegbare vloer en het ‘nakaarten’ t.a.v. de procesafspraken van eind 2016 (‘Kurhaus-afspraken’). In dat kader is het de vraag wat nog redelijk is.’

⁶⁵⁴ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 26 maart 2018.

⁶⁵⁵ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 23 april 2018.

⁶⁵⁶ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 28 mei 2018.

⁶⁵⁷ ‘De gemeente zal proberen om inzichtelijk te maken wanneer de UO-onderdelen waarover de instellingen logischerwijs een oordeel zouden kunnen geven gereed zijn, zodat de beoordeling door de instellingen zou kunnen plaatsvinden op basis van een combinatie van TO en UO. De gemeente komt hierop terug’, zie: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 28 mei 2018.

⁶⁵⁸ Bron: Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 28 mei 2018: ‘[...] geeft aan dat het lijkt als de instellingen iets moeten goedkeuren, waarvan ze nog niet weten wat het gaat worden. Dit vormt een groot dilemma voor de instellingen.’

van 2018⁶⁵⁹ en in een gemeentelijke discussienotitie⁶⁶⁰. De gemeente vat in de loop van 2018 het plan op om diverse lopende kwesties die tussen haar en Cadanz spelen, te regelen in één totaaldeal.⁶⁶¹ In dat kader overweegt zij om ook de ontwerpaanpassing ter zake van de beweegbare vloer tot onderdeel van die deal te maken. Die deal moet dan wel uiterlijk op 25 mei 2018 zijn gesloten. Na die datum kan de ontwerpaanpassing namelijk niet meer worden opgedragen, gezien de voortgang van de bouw.⁶⁶² De gemeente overweegt verder om ook de kosten van de voorgenomen ontwerpaanpassingen onderdeel te maken van de deal. In dat verband wordt er intern overigens voor gewaarschuwd dat het niet realistisch lijkt om dat vóór 25 mei 2018 voor elkaar te krijgen.⁶⁶³

Medio juni 2018 hakt de gemeente de knoop definitief door: de ontwerpaanpassing met betrekking tot de beweegbare vloer is niet meer aan de orde omdat de deadline van 25 mei 2018 is verlopen en – voor zover er nog rek in die deadline zit – het moment is gepasseerd waarop dit plan nog zou kunnen worden doorgevoerd zonder het maken van bovenmatige meerkosten.⁶⁶⁴ Het voorgaande laat onverlet dat het bereiken van een deal met Cadanz nog steeds opportuun is voor de gemeente: daarmee kan het project in een rustig(er) vaarwater worden gebracht. De gemeente zet dan ook in op een positief college- en raadsbesluit voor het zomerreces van 2018.⁶⁶⁵ Voordat het zover kan komen, is echter overeenstemming nodig met – eerst – de Instellingen en – daarna – Cadanz.⁶⁶⁶

Wat de Instellingen betreft, is het van belang dat er duidelijkheid komt over welke van de ontwerpverbeteringen in geval van een package deal wel of niet doorgevoerd gaan worden. Daarbij is commitment van de instellingen nodig dat op dat moment nog ontbreekt. De gemeente probeert de gewenste duidelijkheid te verkrijgen in gesprekken met de Instellingen die medio juni 2018 plaatsvinden.⁶⁶⁷ Eind juni en begin juli 2018 spreekt de

⁶⁵⁹ Zie bijlage 1 “Financiën OCC (GEHEIM)” bij de Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q1 2018, 25 april 2018.

⁶⁶⁰ Discussienotitie varianten package-deal (memo DSO aan Stuurgroep Spuikwartier) van 11 mei 2018. Zie ook bijlage 1 Package-deal d.d. 29 juni 2018, waarin goed is terug te zien waar die deal over gaat.

⁶⁶¹ De discussienotitie van 11 mei 2018 noemt in dit verband enkele tussen partijen lopende geschillen. Ook lopen er discussies over diverse verzoeken van Cadanz tot wijziging van de overeenkomst, met name wat betreft de tijd- en geldconsequenties daarvan. Ook speelt nog de claim van Cadanz voor wat betreft de tijd- en geldconsequenties die volgen uit de uitspraak van de Adviesraad van 11 april 2017, voor zover die in het voordeel van Cadanz was.

⁶⁶² ‘De beweegbare vloer vergt aanpassingen in de constructie. De bestellingen etc. daarvan moeten direct na 25 mei a.s. gedaan worden.’ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 14 mei 2018.

⁶⁶³ ‘De scope is nog zodanig onzeker dat er veel risico’s in de prijs zitten. Om tot een reële prijs van de ontwerpaanpassingen te komen is meer tijd nodig.’ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 14 mei 2018.

⁶⁶⁴ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 13 juni 2018. Zie ook het verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 28 juni 2018.

⁶⁶⁵ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 13 juni 2018.

⁶⁶⁶ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 13 juni 2018.

⁶⁶⁷ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 13 juni 2018.

gemeente met de Instellingen over de voor de package deal noodzakelijke aanpassing van de samenwerkingsovereenkomst.⁶⁶⁸ Tot slot maakt het onderzochte dossier gewag van een brief van de gemeente aan de Instellingen waarin een bedrag van € 10 mln is genoemd als zijnde de directe kosten voor de 12 ontwerpaanpassingen.⁶⁶⁹

Wanneer de gesprekken met de Instellingen de goede kant op gaan, gaat de gemeente ook in gesprek met Cadanz. In de tweede helft van juni 2018 vindt overleg plaats tussen de gemeente en Cadanz, onder andere op 27 juni 2018. Het lijkt er op dat de gemeente aan Cadanz een eindbod heeft gedaan om tot een package deal te komen. Cadanz vergadert daarover op 28 juni 2018.⁶⁷⁰ Waarschijnlijk heeft er op 29 juni 2018 opnieuw een gesprek tussen de gemeente en Cadanz plaatsgevonden.⁶⁷¹

Op 2 juli 2018 wordt binnen de gemeente het Raadsvoorstel voorbereid waarmee uitbreiding wordt gevraagd van de met Cadanz gesloten overeenkomst met – uiteindelijk – 21⁶⁷² ontwerpaanpassingen en waarmee daarnaast een investeringskrediet van € 20 mln wordt aangevraagd ter dekking van de met die ontwerpaanpassingen gemoeide kosten (inclusief kosten voor de extra bouwtijd). Dat Raadsvoorstel wordt vervolgens op 3 juli 2018 binnen het College besproken,⁶⁷³ waarna het College akkoord gaat met het voorstel.⁶⁷⁴ Op 12 juli 2018 wordt het Raadsvoorstel behandeld en aangenomen door de Raad.⁶⁷⁵

In de daaraan voorafgaande dagen werken de gemeente en Cadanz aan de tekst van de vaststellingsovereenkomst waarmee de beoogde package-deal zal worden gesloten.⁶⁷⁶ Die overeenkomst komt vervolgens tot stand op 13 juli 2018: een dag nadat het Raadsvoorstel is aangenomen.

⁶⁶⁸ Bron: Verslagen van de overleggen van de Stuurgroep Spuikwartier van 2 en 3 juli 2018. Uit het laatste verslag blijkt dat de allonge op of vóór 9 juli 2018 door alle partijen is ondertekend.

⁶⁶⁹ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 9 juli 2018.

⁶⁷⁰ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 28 juni 2018.

⁶⁷¹ Die gesprekken gaan onder andere over een drietal kwesties die tussen partijen spelen: (1) de omvang van de kosten die de gemeente nu gaat betalen aan Cadanz (€ 11 dan wel € 21); (2) de ingangsdatum van de boete die verschuldigd zal zijn in geval van niet tijdige nakoming van de overeenkomst (1 juni 2012 vs. 1 juli 2021); (3) de invulling van de taakstelling van € 9 vs. € 10 mln. Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 2 juli 2018.

⁶⁷² Zie de Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q2 & Q3 2018, 23 oktober 2018, p. 5.

⁶⁷³ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 2 juli 2018.

⁶⁷⁴ Bron: Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 3 juli 2018.

⁶⁷⁵ RIS300068 van 3 juli 2018.

⁶⁷⁶ Zie bijvoorbeeld verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 9 juli 2018 waarin over de concepttekst is gesproken en over eventuele aanpassingen.

Op 6 juli 2018 heeft Cadanz het complete TO-bovenbouw-afbouw ter acceptatie in bij de gemeente ingediend. Op 13 juli 2018 wordt het TO-bovenbouw-afbouw door de Instellingen goedgekeurd en door de gemeente geaccepteerd.⁶⁷⁷

2.4.2 Te beoordelen beslissingen

De volgende beslissingen van de gemeente worden in hoofdstuk 4 beoordeeld op basis van het beoordelingskader van hoofdstuk 3:

1. De beslissing(en) om het DO- en TO-proces op te (laten) splitsen in deelfasen die niet in de overeenkomst zijn voorzien en die resulteren in de beoordeling door de gemeente en de Instellingen van ontwerpproducten waar de overeenkomst evenmin in voorziet. Het gaat hier in het bijzonder om:
 - a. Het opsplitsen van het DO in een FDO en een technisch DO in de periode die liep van 23 september 2015 tot 25 april 2016;⁶⁷⁸
 - b. Het opsplitsen van het DO in een FDO en een volledig DO in de periode die liep van 26 april tot 13 september 2016;⁶⁷⁹
 - c. Het opsplitsen van het DO in een DO-ruwbouw en een TO (waarin het DO-afbouw wordt geïntegreerd) in de periode die liep van 13 september 2016 tot 13 januari 2017;⁶⁸⁰
 - d. Het opsplitsen van het TO (waarin het DO-afbouw wordt geïntegreerd) in een TO-onderbouw-ruwbouw en een TO-bovenbouw (waarin het DO-afbouw wordt geïntegreerd) in de periode die liep van 13 januari tot 4 april 2017;⁶⁸¹
 - e. Het opsplitsen van het TO-bovenbouw (waarin het DO-afbouw wordt geïntegreerd) in een TO-bovenbouw-ruwbouw en een TO-bovenbouw-afbouw in de periode die liep van 4 april tot 27 juli 2017;⁶⁸²
 - f. Het opsplitsen van het TO-bovenbouw-afbouw in een viertal zogenoemde tranches in de periode die liep van 27 juli 2017 tot 8 januari 2018;⁶⁸³

⁶⁷⁷ Zie de Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q2 & Q3 2018, 23 oktober 2018, p. 5.

⁶⁷⁸ Zie paragraaf 2.4.1.2.

⁶⁷⁹ Zie paragraaf 2.4.1.3.

⁶⁸⁰ Zie paragraaf 2.4.1.4.

⁶⁸¹ Zie paragraaf 2.4.1.5.

⁶⁸² Zie paragraaf 2.4.1.6.

⁶⁸³ Zie paragraaf 2.4.1.7.

- g. Het verschuiven van ontwerpbeslissingen die zijn voorzien voor de fase van de afronding van het TO-bovenbouw-afbouw in de periode van 8 januari tot 13 juli 2018 naar de fase van het UO;⁶⁸⁴
2. De beslissing(en) die in verband staan met de regievoering over de kwestie: hoe moet de overeenkomst met Cadanz worden uitgelegd ten aanzien van de inhoud en reikwijdte van haar verplichting om opmerkingen van de Instellingen in het DO en het TO te verwerken? Deze kwestie speelt vooral in de periode die liep van 23 september 2015 tot 25 april 2016⁶⁸⁵ maar keert deels ook terug in een aantal van de andere onderzochte periodes;⁶⁸⁶
 3. De beslissing die in verband staat met de regievoering over de kwestie: aan de hand van welke inhoudelijke criteria dienen de Instellingen en de gemeente ontwerpproducten van Cadanz te beoordelen in het kader van de eventuele verlening van goedkeuring respectievelijk acceptatie daarvan? Deze kwestie speelt vooral in de periode die liep van 23 september 2015 tot 25 april 2016;⁶⁸⁷
 4. De beslissing die in verband staat met de regievoering over de kwestie: binnen welke overige procedurele kaders dienen de Instellingen en de gemeente ontwerpproducten van Cadanz te beoordelen in het kader van de eventuele verlening van goedkeuring respectievelijk acceptatie daarvan? Deze kwestie speelt in meer of mindere mate in verschillende periodes;⁶⁸⁸
 5. De beslissing(en) van de gemeente om (te overwegen) een deal met Cadanz te sluiten met het oog op de definitieve en integrale beslechting van discussies die verschillende achtergronden hebben en die kaderen in verschillende in de overeenkomst voorziene regelingen. De gemeente doet dat tweemaal – zonder dat het overigens tot zo'n deal komt – in de periode die liep van 23 september 2015 tot 25 april 2016.⁶⁸⁹ Een dergelijke deal wordt vervolgens daadwerkelijk gesloten in de periode die liep van 8 januari tot 13 juli 2018.⁶⁹⁰

⁶⁸⁴ Zie paragraaf 2.4.1.8.

⁶⁸⁵ Zie paragraaf 2.4.1.2.

⁶⁸⁶ Zie de paragrafen 2.4.1.3, 2.4.1.5, 2.4.1.7 en 2.4.1.8.

⁶⁸⁷ Zie paragraaf 2.4.1.2.

⁶⁸⁸ Zie de paragrafen 2.4.1.2, 2.4.1.3, 2.4.1.7 en 2.4.1.8.

⁶⁸⁹ Zie paragraaf 2.4.1.2.

⁶⁹⁰ Zie paragraaf 2.4.1.8.

3. Beoordelingskader

3.1 Overzicht

De in hoofdstuk 2 genoemde procesbeslissingen worden hierna in hoofdstuk 4 getoetst aan het beoordelingskader. Het onderhavige hoofdstuk geeft de verschillende onderdelen van dat beoordelingskader weer. Het gaat om de volgende onderdelen:

- Aanbestedingswet 2012 en Gids Proportionaliteit
- Best practices
 - Leidraad Aanbesteden Bouwopdrachten
 - Toelichting Model Basisovereenkomst met bijbehorende UAV-GC 2005
- Model Basisovereenkomst met bijbehorende UAV-GC 2005.

3.2 Aanbestedingswet 2012 en Gids Proportionaliteit

3.2.1 Gelijke kansen voor ondernemingen

De gemeente dient zich bij het nemen van de in hoofdstuk 2 genoemde procesbeslissingen vanzelfsprekend aan tal van wet- en regelgeving te houden. Gegeven het doel van dit onderzoek, is slechts een beperkt deel van die wet- en regelgeving relevant voor de mogelijke problematisering van die beslissingen. Het betreft hier de Aanbestedingswet 2012 (hierna: Aw 2012) met daarop gebaseerde nadere regels, in het bijzonder de Gids Proportionaliteit (hierna: GP).

De bepalingen van de Aw 2012 en de voorschriften van de GP beperken de beleidsvrijheid van de gemeente wat betreft de voorbereiding, de aanbesteding en het contractmanagement van de opdracht tot realisatie van het OCC. In dit verband is van belang dat de gemeente een “aanbestedende dienst” is in de zin van artikel 1.1 Aw 2012 en dat de opdracht tot realisatie van het OCC een “overheidsopdracht voor werken” is in de zin van datzelfde artikel. De waarde van die overheidsopdracht ligt bovendien boven het in artikel 2.1 Aw 2012 bedoelde bedrag dat wordt genoemd in artikel 4, onderdeel a, van de Europese aanbestedingsrichtlijn 2014/24/EU. Dat betekent al met al dat de gemeente bij de voorbereiding, de aanbesteding en het contractmanagement van de realisatie van het OCC de algemene bepalingen van deel 1 en de specifieke bepalingen van deel 2 Aw 2012 en van de GP in acht moet nemen.

De essentie van al deze bepalingen is dat de gemeente bij het nemen van procesbeslissingen zodanig te werk moet gaan dat alle in de opdracht geïnteresseerde ondernemingen een gelijke kans krijgen op het verwerven van die opdracht. Dat betekent niet alleen dat de gemeente die opdracht algemeen moet aankondigen en een aanbestedingsprocedure moet

toepassen om tot de keuze van haar contractuele wederpartij te komen. Het betekent ook dat de gemeente bij het nemen van procesbeslissingen in het kader van de voorbereiding, inrichting en uitvoering van de aanbestedingsprocedure de beginselen en regels van het aanbestedingsrecht in acht zal moeten nemen. Die beginselen – non-discriminatie, gelijke behandeling, transparantie en proportionaliteit – zijn terug te vinden in de artikelen 1.7 t/m 1.10 Aw 2012. Voor opdrachten als de onderhavige zijn deze beginselen verder uitgewerkt in deel 2 Aw 2012 en in de GP.

Gelet op het doel van dit onderzoek zijn de hiervoor genoemde beginselen en regels van aanbestedingsrecht voor het beoordelingskader van dit onderzoek slechts beperkt relevant. De aanleiding van het onderzoek is immers niet dat het vermoeden zou bestaan dat de gemeente bij het nemen van procesbeslissingen zodanig te werk zou zijn gegaan dat niet alle in de opdracht geïnteresseerde ondernemingen een gelijke kans op het verwerven van de opdracht hebben gekregen.⁶⁹¹

Voor zover de beginselen en regels van aanbestedingsrecht wél relevant zijn voor het beoordelingskader van dit onderzoek, wordt dat toegelicht in de paragrafen 3.2.2 en 3.2.3 hierna.

3.2.2 Contractvoorwaarden moeten proportioneel zijn

De beginselen en regels van het aanbestedingsrecht zijn voor het beoordelingskader relevant voor zover het de uitwerking van het proportionaliteitsbeginsel in artikel 1.10 Aw betreft, gelezen in samenhang met een aantal voorschriften van de GP. Op grond van artikel 1.10, lid 1 en lid 2 onder h, Aw 2012 mag de gemeente bij het voorbereiden en tot stand brengen van de opdracht uitsluitend contractvoorwaarden van toepassing verklaren die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. In hoofdstuk 3.9 van de GP is deze verplichting nader uitgewerkt in een aantal voorschriften.

Voor het beoordelingskader is dan met name voorschrift 3.9 C GP van belang. De strekking van de norm die daarin ligt besloten, kan als volgt worden samengevat. Wanneer voor de door de gemeente met Cadanz gesloten overeenkomst een contractmodel of algemene voorwaarden bestaan die paritair zijn opgesteld, is de gemeente verplicht dat contractmodel en/of die algemene voorwaarden integraal toe te passen. In de toelichting op voorschrift 3.9 C GP worden de UAV 1989, de UAV 2012 en de UAV-GC 2005 expliciet genoemd als voorbeelden van dergelijke paritair opgestelde contractmodellen en algemene voorwaarden. Een afwijking van het gebod tot integrale toepassing van paritair vastgestelde contractvoorwaarden is alleen mogelijk wanneer die afwijking in de aanbestedingsstukken is onderbouwd met een motivering die de beslissing tot afwijking voldoende kan dragen.

⁶⁹¹ Zie paragraaf 1.3.

3.2.3 Beperkte mogelijkheid tot wijzigen van de opdracht

De beginselen en regels van het aanbestedingsrecht zijn mogelijk ook nog relevant voor zover het beslissingen betreft die de gemeente tijdens de uitvoering van de overeenkomst met Cadanz heeft genomen en die beslissingen hebben geresulteerd in de package-deal van 11 juli 2018. Wanneer die package-deal namelijk neerkomt op een zodanige wijziging van de opdracht dat als het ware sprake is van een “nieuwe” opdracht, zou het zo kunnen zijn dat de gemeente een onrechtmatige inbreuk maakt op de belangen van andere potentieel in die opdracht geïnteresseerde ondernemingen wanneer zij die “nieuwe” opdracht door Cadanz zou laten uitvoeren zonder die andere ondernemingen een kans te geven die opdracht te verwerven. De norm waaraan de gemeente zich op grond van art. 2.163a Aw 2012 moet houden, is dat zij de opdracht enkel en alleen kan wijzigen, zonder dat een nieuwe aanbestedingsprocedure behoeft plaats te vinden, in de limitatieve gevallen genoemd in de artikelen 2.163b t/m 2.163g Aw 2012:

1. Bagatelwijziging (artikel 2.163b Aw 2012);
2. Mogelijkheid tot wijziging is voorzien in een herzieningsclausule in de aanbestedingsstukken (artikel 2.163c Aw 2012);
3. Met de wijziging worden noodzakelijke aanvullende werken opgedragen (artikel 2.163d Aw 2012);
4. De behoefte aan de wijziging is het gevolg van onvoorziene omstandigheden (artikel 2.163e Aw 2012);
5. Met de wijziging is een toelaatbare vervanging van de opdrachtnemer beoogd (artikel 2.163f Aw 2012);
6. De gewijzigde opdracht verschilt materieel niet van de oorspronkelijke opdracht. (artikel 2.163g Aw 2012).

3.2.4 Aanbesteding moet maatschappelijke waarde opleveren

Uit het voorgaande blijkt dat de beginselen en regels van aanbestedingsrecht gelet op het doel van dit onderzoek slechts beperkt relevant zijn voor de beoordeling van procesbeslissingen die de gemeente heeft genomen. Opgemerkt zij echter dat de Aw 2012 in aanvulling op die beginselen en regels ook nog voorziet in de regeling van een aantal (zorg)plichten. Die verplichtingen hebben – anders dan de klassieke beginselen en regels van het aanbestedingsrecht – niet tot doel er voor te zorgen dat alle in de opdracht geïnteresseerde onderneming een gelijke kans op die opdracht krijgen: zij zien in plaats daarvan op de doelmatigheid van de overheidsinkoop. Het gaat hier in het bijzonder om artikel 1.4 lid 2, artikel 1.6 en artikel 2.113 lid 3 Aw 2012.

Deze bepalingen verplichten de gemeente om bij het gunnen van een opdracht zorg te dragen voor zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen – hetgeen

onder andere kan worden bewerkstelligd door niet te gunnen op laagste prijs maar op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding – en zorg te dragen voor een zo groot mogelijke beperking van de met de totstandkoming van de overeenkomst samenhangende en daaruit voortvloeiende administratieve lasten.

De hiervoor genoemde (zorg)plichten zijn noch in de Aw 2012, noch in andere wet- of regelgeving, noch in jurisprudentie vertaald in harde juridische en concrete gedragsverplichtingen die de gemeente moet naleven bij het nemen van procesbeslissingen bij de voorbereiding, de aanbesteding en het contractmanagement van de opdracht tot realisatie van het OCC. Dat laat onverlet dat over de doelmatigheid van die procesbeslissingen in de volgende paragraaf wel het een en ander kan worden gezegd in het licht van algemeen aanvaarde best practices.

3.3 Leidraad Aanbesteden Bouwopdrachten 2009

3.3.1 Opmerkingen vooraf

Diverse partijen hebben zich de afgelopen jaren beziggehouden met het in kaart brengen van best practices ter bevordering van de professionalisering en de doelmatigheid van de overheidsinkoop, rekening houdend met het in paragraaf 3.2 hiervoor geschetste kader van wet- en regelgeving. Dat is ook gebeurd voor wat betreft de inkoop van bouwopdrachten.

Een initiatief dat in dit verband in het bijzonder kan worden genoemd, is de door de voormalige Regieraad Bouw opgestelde Leidraad Aanbesteden Bouwopdrachten 2009 (hierna: Leidraad). Deze Leidraad vormt voor het onderhavige onderzoek een onderdeel van het beoordelingskader waaraan de in hoofdstuk 2 genoemde procesbeslissingen van de gemeente in hoofdstuk 4 worden getoetst. De Leidraad is het resultaat van een meerjarig onderzoek dat is uitgevoerd onder auspiciën van de Regieraad Bouw. De inhoud van de Leidraad werd ten tijde van publicatie daarvan als professionele standaard breed onderschreven door de bij de totstandkoming betrokken (organisaties van) overheidsopdrachtgevers, marktpartijen en onafhankelijke adviseurs. In zoverre kan worden gesproken van paritair vastgestelde best practices. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat de inhoud van de Leidraad tien jaar na dato niet meer op voldoende brede instemming kan rekenen.

3.3.2 Opdrachtgever neemt coherente deelbeslissingen met het oog op een doelmatige procesinrichting

De Leidraad neemt tot uitgangspunt dat iedere opdrachtgever bij elk bouwproces het bereiken van een bepaald resultaat voor ogen heeft. Dat resultaat kan op hoofdlijnen worden omschreven in termen van kwaliteit, kosten en planning waarbij het relatieve belang van deze deelresultaten per project en per opdrachtgever kan verschillen. Gegeven het resultaat dat de opdrachtgever voor ogen heeft en gegeven de accenten die hij heeft gelegd voor de deelresultaten kwaliteit, kosten en planning, zal hij voor een bepaalde procesinrichting moeten kiezen waarmee hij het gewenste resultaat kan bereiken. Dat houdt

verder in, dat de opdrachtgever beslissingen zal moeten nemen ten aanzien van de volgende onderwerpen:

- De te hanteren bouworganisatievorm
- De aard en inhoud van de vraagspecificatie
- De te hanteren contractvorm
- De toe te passen aanbestedingsprocedure
- De informatie-uitwisseling met (mogelijke) gegadigden en inschrijvers
- De formulering en toepassing van uitsluitingsgronden, kwalitatieve geschiktheidseisen en selectiecriteria
- De formulering en toepassing van het gunningscriterium
- De te volgen strategie na ontvangst en beoordeling van de inschrijvingen
- De aankondiging van de aanbesteding
- De in acht te nemen termijnen
- De motivering van beslissingen.

De Leidraad maakt inzichtelijk waarom bepaalde procesbeslissingen verstandig dan wel minder verstandig zijn, gegeven de accenten die de opdrachtgever heeft gelegd wat betreft de met het proces beoogde deelresultaten kwaliteit, kosten en planning. Daarbij gaat de Leidraad uit van de samenhang die bestaat tussen de verschillende hiervoor genoemde onderwerpen: die samenhang maakt dat de opdrachtgever zijn beslissingen ten aanzien van alle onderwerpen zo goed mogelijk op elkaar zal moeten afstemmen.

3.3.3 Keuze van de bouworganisatievorm hangt af van alle omstandigheden van het geval

De Leidraad gaat er van uit dat de beslissing ten aanzien van de te hanteren bouworganisatievorm, gezien in samenhang met beslissingen inzake de aard en inhoud van de vraagspecificatie, de belangrijkste procesbepalende beslissing is die een opdrachtgever in het kader van de totale procesinrichting zal nemen. De Leidraad onderscheidt in dit verband de volgende hoofdvormen met bijbehorende varianten:

- Traditionele bouworganisatievorm
 - alleen uitvoering uitbesteden
 - ontwerp, uitvoering en meerjarig onderhoud gescheiden uitbesteden
 - bouwteam
- Geïntegreerde bouworganisatievorm
 - Design & Build (hierna: D&B)
 - Design, Build & Maintenance (hierna: DBM)

- Design, Build, Finance & Maintenance (hierna: DBFM)
- Design, Build, Finance, Maintenance & Operate (hierna: DBFMO)
- Alliantie
 - contractuele alliantie
 - geïnstitutionaliseerde alliantie of IPPS

De Leidraad wijst er vervolgens op dat de ideale bouworganisatievorm niet bestaat: wat dat betreft valt er dus geen strikte norm aan te wijzen. De norm waar een opdrachtgever zich aan moet houden, moet worden gezocht in de zorgvuldigheid waarmee de beslissingen dienen te worden genomen. Beslissingen ten aanzien van de bouworganisatievorm en de mate waarin aan de opdrachtnemer via de eisen van de vraagspecificatie oplossingsvrijheid wordt geboden, vergen voor elk project een gedegen analyse van de vele aspecten en randvoorwaarden waarmee de opdrachtgever bij de realisatie van het project naar verwachting te maken zal kunnen krijgen, gegeven de doelstellingen die hij met het bouwproces voor ogen heeft in termen van kwaliteit, kosten en planning en gelet op de belangen die daarmee zijn gemoeid. Die analyse kan bovendien vanuit verschillende invalshoeken worden gemaakt. De Leidraad maakt in dit verband de onderstaande onderverdeling naar mogelijke contextuele invalshoeken en bijbehorende aspecten en randvoorwaarden die de opdrachtgever vanuit die verschillende invalshoeken dient af te wegen met het oog op de te nemen beslissingen:

- Interne context
- Invalshoek: organisatie
 - organisatiestructuur
 - organisatiecultuur
- Invalshoek: financiën
 - wenselijkheid van private financiering
 - toegepaste begrotingssystematiek binnen de organisatie
 - lage beheerskosten
- Invalshoek: beleid
 - uitbestedingsbeleid
 - de behoefte tot stimulering van innovatie in de markt
 - het voorgeschreven zijn van producten, leveranciers, adviseurs
- Invalshoek: kennis, ervaring en capaciteit
 - kennis, ervaring en capaciteit binnen de organisatie om de werkzaamheden zelf uitvoeren
 - kennis, ervaring en capaciteit binnen de organisatie om de werkzaamheden te controleren en te sturen

- Externe context
- Invalshoek: markt
 - kennis en ervaring in de markt
 - capaciteit in de markt
 - vertrouwen in de markt
 - bouwcultuur
- Invalshoek: politiek en maatschappij
 - politiek en maatschappelijk draagvlak voor het project
 - politieke dynamiek (invloed daarvan op korte en lange termijn)
 - invloed van besluitvorming op het project
 - grondpositie
- Invalshoek: wet- en regelgeving
 - ruimtelijke ordeningsprocedures
 - aanbestedingsregelgeving
 - Projectcontext
- Invalshoek: geld
 - gewenste beloningssystematiek
 - gewenste prijs/kwaliteitverhouding
 - gewenste prijszekerheid
- Invalshoek: tijd
 - fasering van het project
 - gewenste doorlooptijd van het project tot aan de oplevering
 - gewenste tijdzekerheid
 - fase waarin het project zich bevindt
 - gewenste contractduur
- Invalshoek: kwaliteit
 - kwaliteitsgarantie
 - architectonische en ruimtelijke kwaliteit
 - belang van onderhoud
- Invalshoek: invloed op project
 - detailniveau van de vraagspecificatie
 - gewenste invloed op het project
 - bevoegdheid van de projectorganisatie binnen de eigen organisatie
- Invalshoek: complexiteit

- productcomplexiteit
- procescomplexiteit
- (gewenste) scope van het project
- uniciteit van het project
- optimalisatiepotentieel
- Invalshoek: risico's
 - risicobeheersing.

De Leidraad gaat uitvoerig in op de vraag hoe een opdrachtgever te werk kan gaan bij het afwegen van de diverse aspecten en randvoorwaarden teneinde tot een beredeneerde keuze van de bouworganisatievorm en de vraagspecificatie te komen. Daarmee geeft de Leidraad invulling aan de eerder genoemde zorgvuldigheidsnorm. Daarbij zij opgemerkt dat de door de opdrachtgever in het concrete geval te maken afweging geen exacte wetenschap is. Afhankelijk van de antwoorden die de opdrachtgever geeft op de vragen die hij zichzelf vanuit de verschillende invalshoeken stelt met betrekking tot de af te wegen aspecten en randvoorwaarden – ‘wat wil ik, wat kan ik en wat mag ik?’ – zal in meer of mindere mate een indicatie kunnen worden verkregen wat betreft de in het concrete geval meest geëigende bouworganisatievorm en mate van oplossingsvrijheid die de vraagspecificatie moet bieden. In dat verband bestaat overigens nog de mogelijkheid om het resultaat van het afwegingsproces mede te laten bepalen door het relatieve gewicht dat de opdrachtgever kan toekennen aan de verschillende invalshoeken van waaruit hij de diverse aspecten en randvoorwaarden waardeert. De zorgvuldigheid en de volledigheid van de gemaakte afweging zal uiteindelijk moeten blijken uit een onderbouwing van de genomen beslissingen: die onderbouwing zal die beslissingen voldoende moeten kunnen dragen

Gegeven de aldus beredeneerde beslissingen zal de opdrachtgever, zoals hiervoor al werd opgemerkt, ten aanzien van de overige voor de procesinrichting relevante onderwerpen eveneens beslissingen moeten nemen. Die vervolgbeslissingen – en ook in zoverre kan van een norm worden gesproken – moeten consistent zijn met de daaraan voorafgaande beslissingen. De Leidraad gaat uitvoerig in op de vraag welke procesbeslissingen ten aanzien van die andere onderwerpen verstandig dan wel minder verstandig zijn in het licht van de gekozen bouworganisatievorm.

3.4 Model Basisovereenkomst met bijbehorende UAV-GC 2005

3.4.1 Opmerkingen vooraf

De aan het einde van de vorige paragraaf genoemde norm, brengt onder andere het volgende mee. Wanneer de opdrachtgever kiest voor toepassing van de geïntegreerde bouworganisatievorm, dan is een logische en consistente vervolgbeslissing dat hij er tevens voor kiest om te contracteren op basis van de Model Basisovereenkomst (hierna: MBO) met bijbehorende UAV-GC 2005. De rationaliteit van die keuze volgt niet alleen uit de in par. 3.3 besproken Leidraad. Die keuze is – zoals in paragraaf 3.2.2 hiervoor bleek – ook overigens

verplicht op grond van de Aw 2012, gelezen in samenhang met de GP: wanneer een opdrachtgever een overeenkomst met een opdrachtnemer sluit en er voor die overeenkomst een contractmodel of algemene voorwaarden bestaan die paritair zijn opgesteld, moet die opdrachtgever dat contractmodel en/of die algemene voorwaarden integraal toepassen.⁶⁹² De MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 is zo'n contractmodel. Het is een professionele standaard die het resultaat is van meerjarig onderzoek waaraan tal van (organisaties van) overheidsopdrachtgevers, marktpartijen en onafhankelijke adviseurs hebben bijgedragen.

De gemeente heeft de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 van toepassing verklaard op de met Cadanz gesloten overeenkomst. De rationaliteit van de procesbeslissingen die de gemeente in het kader van de voorbereiding, de aanbesteding en het contractmanagement van de bouw van het OCC overigens heeft genomen, moet in hoofdstuk 4 dan ook mede worden beoordeeld in het licht van de normatieve uitgangspunten – zoals die blijken uit de toelichting op de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 – en de vertaling van die normatieve uitgangspunten in concrete bepalingen in de tekst van het contractmodel. Het gaat dan in het bijzonder om de uitgangspunten en bepalingen die betrekking hebben op de rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, die afwijkend is van de rolverdeling bij een traditionele contractvorm.

De kern van de zaak is dat de opdrachtgever bij een geïntegreerde contractvorm – net zoals dat bij een traditionele contractvorm het geval is – voorafgaande aan de totstandkoming van de overeenkomst met de opdrachtnemer weliswaar ruime mogelijkheden heeft om actief invloed uit te oefenen op de realisatie van het werk, maar dat die mogelijkheden vervolgens zeer beperkt zijn – anders dan bij een traditionele contractvorm – zodra de overeenkomst met de opdrachtnemer eenmaal een feit is. Vanaf dat moment zal de opdrachtgever zich bij een geïntegreerde contractvorm namelijk terughoudend moeten opstellen en de realisatie van het werk moeten overlaten aan de opdrachtnemer. In het navolgende wordt toegelicht hoe dit normatieve uitgangspunt in de systematiek en de bepalingen van de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 is uitgewerkt.

3.4.2 Opdrachtgever beperkt ontwerp vrijheid opdrachtnemer vóór totstandkoming overeenkomst

De keuze voor een geïntegreerde bouworganisatievorm met bijbehorende contractvorm vooronderstelt dat de opdrachtgever – net als bij de traditionele bouworganisatievorm – vooraf zijn eisen specificiert. In de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 krijgen die eisen een plaats in de VS.⁶⁹³ De uitwerking van die VS tot een UO wordt bij een geïntegreerde contractvorm – anders dan bij een traditionele contractvorm het geval is – ten dele of zelfs

⁶⁹² Artikel 1.10, lid 1 en lid 2 onder h, Aw 2012, in samenhang met voorschrift 3.9 C GP.

⁶⁹³ Artikel 5 lid 1 MBO.

geheel uitbesteed aan de opdrachtnemer die ook de uitvoering van het werk voor zijn rekening neemt.⁶⁹⁴ De mate van ontwerpvrijheid die de opdrachtgever in dat kader aan de opdrachtnemer moet laten, laat zich niet in een strikte norm uitdrukken. Die vrijheid kan namelijk variëren:

‘Er bestaan vooralsnog geen conventies voor wat betreft de mate waarin de opdrachtgever bij geïntegreerde contractvormen zelf actief invloed uitoefent op de totstandkoming van het ontwerp en de uitvoering van het werk en op het meerjarig onderhoud van het gerealiseerde werk. De praktijk laat zien dat die actieve invloed per project kan verschillen, hetgeen kan worden uitgedrukt aan de hand van het beeld van een glijdende schaal. Aan de ene kant zijn er opdrachtgevers die aan de beginfase van het project een gedetailleerde vraagspecificatie opstellen waarin de keuzevrijheid van de opdrachtnemer aanzienlijk wordt beperkt. (...) Aan de andere kant zijn er opdrachtgevers die slechts een globale vraagspecificatie formuleren die de opdrachtnemer aanzienlijke keuzevrijheid laat ten aanzien van de oplossingsrichtingen. (...)

De opstellers van de Model Basisovereenkomst en de UAV-GC 2005 hebben er voor gekozen deze gevarieerde praktijk in één totaalregeling te ondervangen. Het resultaat is een contract dat de opdrachtgever door middel van een projectspecifieke invulling van zogenaamde keuzeclausules de mogelijkheid biedt om zelf de omvang van diens actieve betrokkenheid bij de realisatie van het werk en, eventueel, het meerjarig onderhoud te specificeren. De opstellers hebben er derhalve nadrukkelijk niet voor gekozen de omvang van die invloed op een bepaald punt te fixeren. Daarmee zijn de Model Basisovereenkomst en de UAV-GC 2005 voor brede toepassing geschikt gemaakt.’⁶⁹⁵

Concreet betekent dit dat de opdrachtgever op voorhand ruime mogelijkheden heeft om de mate waarin hij de opdrachtnemer ontwerpvrijheid tijdens de realisatie van het werk wil laten, op voorhand te beperken:

‘In de eerste plaats kan de vraagspecificatie uit niet meer dan een programma van eisen bestaan. In de tweede plaats kan de opdrachtgever een vraagspecificatie opstellen die uit een programma van eisen en een voorlopig ontwerp bestaat. In de laatste variant omvat de vraagspecificatie een programma van eisen, een voorlopig ontwerp en een definitief ontwerp. De omvang van de ontwerpwerkzaamheden van de opdrachtnemer is afhankelijk van de door de opdrachtgever gekozen variant. In de eerste variant zijn zij het ruimst en omvatten zij het maken van het voorlopig ontwerp, het definitief ontwerp en het uitvoeringsontwerp. In de tweede variant vervaardigt de opdrachtnemer het definitief

⁶⁹⁴ Artikel 5 lid 2 MBO en Toelichting UAV-GC 2005, p. 7.

⁶⁹⁵ Toelichting UAV-GC 2005, p. 8.

*ontwerp en het uitvoeringsontwerp terwijl in de laatste variant alleen het maken van het uitvoeringsontwerp tot zijn takenpakket behoort.*⁶⁹⁶

Uit het voorgaande volgt dat het een opdrachtgever op zichzelf is toegestaan om zijn eisen in de VS gedetailleerd te omschrijven, op het niveau van een VO of zelfs dat van een DO. Daarmee kan de opdrachtgever de ontwerpvrijheid van de opdrachtnemer op voorhand aanzienlijk beperken en mitsdien grote invloed uitoefenen op het te realiseren werk. Een normatief uitgangspunt is echter wel dat de opdrachtgever dat doet vóórdat de opdrachtnemer zijn aanbieding heeft gedaan. Binnen de ruimte die de VS hem laat, geeft de opdrachtnemer in zijn aanbieding aan hoe hij na de totstandkoming van de overeenkomst voornemens is de eisen van de VS te gaan realiseren. Wanneer de opdrachtgever die aanbieding aanvaardt, is het niet alleen de verplichting van de opdrachtnemer om zelfstandig de eisen van de VS conform zijn aanbieding te realiseren, maar is hij bovendien gerechtigd – en ook daarin ligt dan de norm besloten waaraan de opdrachtgever zich dient te houden – om dat te doen zonder verdere bemoeienis van de opdrachtgever, tenzij de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 de opdrachtgever daartoe de mogelijkheid biedt.

3.4.3 Opdrachtgever stelt zich terughoudend op ná totstandkoming overeenkomst

Wanneer de opdrachtgever kiest voor de toepassing van de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 is het weliswaar niet verboden om na de totstandkoming van de overeenkomst nog actief in te grijpen in de realisatie van het werk, maar als normatief uitgangspunt heeft te gelden dat terughoudendheid op dit punt geboden is:

*‘In beginsel moet er van worden uitgegaan dat de opdrachtgever door middel van de vraagspecificatie de kaders heeft afgebakend waarbinnen de opdrachtnemer zijn prestatie vervolgens zoveel mogelijk zelfstandig moet kunnen uitvoeren. Ingrijpen in dat proces door de opdrachtgever, daar waar dat niet strikt noodzakelijk is, leidt tot verstoringen in het proces die bovendien tot verschuiving van verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer naar de opdrachtgever kunnen leiden.*⁶⁹⁷

De toelichting gebruikt vergelijkbare normatieve bewoordingen in het kader van hoofdstuk 7 van de UAV-GC 2005, dat een regeling bevat van het opdragen van wijzigingen door de opdrachtgever:

‘De Opdrachtgever dient derhalve grote voorzichtigheid te betrachten bij het opdragen van Wijzigingen. Wanneer hij over bepaalde aspecten van het Werk en de Werkzaamheden uitgesproken ideeën heeft, dient hij deze te vertalen in eisen die in de Vraagspecificatie worden opgenomen. Hij kan er ook voor kiezen die ideeën om te zetten in criteria die in het

⁶⁹⁶ Toelichting UAV-GC 2005, p. 8. Zie ook artikel 5 MBO.

⁶⁹⁷ Toelichting UAV-GC 2005, p. 8-9.

acceptatieplan worden vastgelegd (artikel 12 sub d Model Basisovereenkomst). Met de eisen in de Vraagspecificatie en de criteria in het acceptatieplan kan hij het resultaat van de Werkzaamheden naar wens beïnvloeden, zonder dat hij hoeft over te gaan tot het opdragen van een Wijziging. (...)

*(...) Alleen wanneer de Opdrachtgever een goede reden heeft, zonder dat er sprake is van een desavouering van de prestatie van de Opdrachtnemer, zou hij tot een Wijziging kunnen overgaan. Het opdragen van een Wijziging houdt in feite een aanpassing van een deel van de uit de Overeenkomst voortvloeiende verbintenissen in. Die aanpassing kan niet eenzijdig door de Opdrachtgever worden gedictéerd: daarvoor is wilsovereenstemming tussen beide partijen noodzakelijk.*⁶⁹⁸

Het voorgaande normatieve uitgangspunt is met name ook van belang in die gevallen waarin de opdrachtnemer zijn ontwerp vrijheid weliswaar uitoefent binnen de kaders van de eisen van de VS, maar de opdrachtgever vervolgens tot het (voortschrijdend) inzicht komt dat hij – bij nader inzien – toch niet tevreden is over de door de opdrachtnemer gekozen oplossing. Dat inzicht zal in de regel bij de opdrachtgever ontstaan wanneer hij de uitvoering van de overeenkomst tussentijds controleert. Zoals in de volgende paragraaf blijkt, is die mogelijkheid voor de opdrachtgever tot tussentijdse controle in de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 strikt aan banden gelegd. Dat geldt ook voor de mogelijkheid om in dat kader nog terug te komen op door de opdrachtnemer gemaakte ontwerpkeuzes die beantwoorden aan de eisen van de VS.

3.4.4 Opdrachtgever kan uitvoering overeenkomst alleen onder strikte voorwaarden controleren en weigeren te accepteren

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat wanneer een opdrachtgever kiest voor de toepassing van de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005, hij terughoudendheid moet betrachten wat betreft de actieve beïnvloeding van de realisatie van het werk door de opdrachtnemer zodra hij de vraagspecificatie eenmaal heeft vastgesteld en de daarop gebaseerde aanbieding van de opdrachtnemer heeft aanvaard. Het voorgaande laat natuurlijk onverlet dat de opdrachtgever de realisatie van het werk vervolgens wel kritisch moet kunnen volgen en controleren om – net zoals dat bij de traditionele contractvorm het geval is – vast te kunnen stellen of de opdrachtnemer de eisen van de vraagspecificatie conform de overeenkomst realiseert:

‘Deze passieve betrokkenheid van de opdrachtgever, die soms aanleiding kan geven tot actief ingrijpen in het bouwproces, vindt men in beginsel ook terug bij geïntegreerde contractvormen. (...)

⁶⁹⁸ Toelichting UAV-GC 2005, p. 57.

*Concreet komt dit tot uitdrukking in de regeling van het kwaliteitsplan, het acceptatieplan, het toetsingsplan ontwerpwerkzaamheden, het keuringsplan uitvoeringswerkzaamheden, het keuringsplan onderhoudswerkzaamheden en het veiligheids- en gezondheidsplan. De opdrachtgever kan in deze plannen zelf de criteria opnemen waaraan hij de prestaties van de opdrachtnemer zal toetsen. Die plannen bieden hem tevens de mogelijkheid de frequentie van toetsingen projectspecifiek te variëren, hetgeen hem er zelfs toe kan brengen dat hij ten aanzien van bepaalde prestaties van de opdrachtnemer in het geheel geen toetsingen voorziet.*⁶⁹⁹

Belangrijke instrumenten waarover de opdrachtgever in dit verband beschikt, zijn de zogenoemde toetsing- en acceptatieprocedures.⁷⁰⁰ Over het belangrijke onderscheid tussen de begrippen ‘toetsing’ en ‘acceptatie’, merkt de toelichting onder andere het volgende op:

‘Het begrip ‘toetsen’ omvat een veelheid aan controlerende activiteiten die er alle op gericht zijn na te gaan of de Opdrachtnemer de Werkzaamheden (heeft) verricht conform de bepalingen van de Overeenkomst. Toetsen houdt echter niet in dat de Opdrachtgever (...) aan de Opdrachtnemer vervolgens ook moet mededelen wat het resultaat van zo’n toetsing is. Daarvoor biedt de Model Basisovereenkomst met bijbehorende UAV-GC 2005 andere instrumenten (zie hierna). Anderzijds kan de Opdrachtgever in de uitkomst van een toetsing natuurlijk wel degelijk aanleiding vinden de Opdrachtnemer te sommeren de op hem rustende verplichtingen alsnog na te komen (...). (...) Het primaire doel van toetsing is echter niet de Opdrachtnemer te informeren of deze zijn werk al dan niet goed doet. Het doel van toetsing is de Opdrachtgever een inzicht te geven in de wijze waarop de Opdrachtnemer de Overeenkomst uitvoert.

*Acceptatie gaat daarentegen een stap verder dan toetsing. De uitoefening van de acceptatiebevoegdheid houdt namelijk in dat de Opdrachtnemer bepaalde, vaak essentiële aspecten van zijn Werkzaamheden ter Acceptatie aan de Opdrachtgever moet voorleggen en dat de Opdrachtgever vervolgens uitdrukkelijk aan de Opdrachtnemer moet mededelen of hij tot Acceptatie overgaat. In de uitoefening door de Opdrachtgever van zijn acceptatiebevoegdheid ligt impliciet een toetsingsbevoegdheid besloten.*⁷⁰¹

De keuze voor de toepassing van de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 staat dus niet aan de mogelijkheid voor de opdrachtgever in de weg om de realisatie van het werk door de opdrachtnemer kritisch te volgen en te controleren. Die mogelijkheid is echter wel aan een aantal normatieve voorwaarden gebonden.

⁶⁹⁹ Toelichting UAV-GC 2005, p. 9.

⁷⁰⁰ Zie de artikelen 11 en 12 MBO en § 20 t/m 23 UAV-GC 2005.

⁷⁰¹ Toelichting UAV-GC 2005, p. 67.

Die voorwaarden komen er in de kern op neer dat de uitoefening van toetsing- en acceptatiebevoegdheden door de opdrachtgever transparant moet plaatsvinden. Dat vereist allereerst dat de opdrachtgever reeds bij de totstandkoming van de overeenkomst aangeeft wanneer hij welke aspecten van de uitvoering van de overeenkomst wil kunnen beoordelen, welke informatie hij daarvoor van de opdrachtnemer nodig heeft en – als het om een acceptatieprocedure gaat – hoeveel tijd die procedure naar verwachting zal vergen en welke acceptatiecriteria hij zal hanteren.⁷⁰² De ratio en het belang van deze transparantie vooraf wordt in de toelichting op verschillende plaatsen onderstreept:

‘Voorwaarde is echter dat het vastleggen van de aard en de omvang van de passieve betrokkenheid van de opdrachtgever bij het proces vooraf wordt vastgelegd, zodat de opdrachtnemer daarop kan anticiperen.’⁷⁰³

‘Toetsen van Ontwerpwerkzaamheden

De Opdrachtgever heeft geen ongelimiteerde bevoegdheid tot het toetsen van aspecten die samenhangen met de Ontwerpwerkzaamheden. Hij kan derhalve niet op elk willekeurig ogenblik van de Opdrachtnemer verlangen dat hem inzicht wordt gegeven in de Ontwerpwerkzaamheden. De Opdrachtgever zal in de Vraagspecificatie moeten aangeven, welke aspecten van de Ontwerpwerkzaamheden hij wenst te toetsen. Daarmee bakent de Opdrachtgever vervolgens zijn toetsingsbevoegdheid ook af. Lid 3704 brengt tot uitdrukking dat, indachtig de filosofie die ten grondslag ligt aan een geïntegreerde contractvorm, de Opdrachtgever zich terughoudend dient op te stellen bij het invullen van het toetsingsplan Ontwerpwerkzaamheden.’⁷⁰⁵

‘Begrenzing van de bevoegdheid tot Acceptatie

De Opdrachtgever kan niet op elk willekeurig ogenblik de Opdrachtnemer verplichten tot het ter Acceptatie voorleggen van bepaalde aspecten van het Werk of het Meerjarig Onderhoud. De acceptatiebevoegdheid van de Opdrachtgever wordt gelimiteerd door de inhoud van het door hemzelf opgestelde acceptatieplan (...).’⁷⁰⁶

‘Doel van het acceptatieplan

Voorkomen dient te worden dat de Opdrachtgever onaangekondigd, op willekeurige momenten en naar eigen inzichten de Opdrachtnemer opdraagt bepaalde aspecten van de Werkzaamheden ter Acceptatie voor te leggen. Elke acceptatieprocedure heeft immers een

⁷⁰² Zie opnieuw de artikelen 11 en 12 MBO en § 20 t/m 23 UAV-GC 2005.

⁷⁰³ Toelichting UAV-GC 2005, p. 9.

⁷⁰⁴ Behorende bij § 20 UAV-GC 2005, dat betrekking heeft op de toetsing van ontwerpwerkzaamheden.

⁷⁰⁵ Toelichting UAV-GC 2005, p. 69.

⁷⁰⁶ Toelichting UAV-GC 2005, p. 72.

vertragend effect op de Werkzaamheden van de Opdrachtnemer (zie § 23 lid 9 UAV-GC 2005).

Om die reden draagt het onderhavige artikel de Opdrachtgever op in een acceptatieplan vast te leggen welke aspecten van de Werkzaamheden aan een acceptatieprocedure onderworpen zullen worden. Het betreft hier Documenten, Werkzaamheden dan wel resultaten van Werkzaamheden. (...)

Acceptatieplan dient geobjectiveerd en duidelijk te zijn

Om tijdens een concrete acceptatieprocedure te voorkomen dat er discussie ontstaat over de vraag of de Opdrachtgever Acceptatie al dan niet mag weigeren, dient het acceptatieplan de geobjectiveerde criteria te bevatten waaraan de ter Acceptatie voor te leggen Documenten, gemachtigden, zelfstandige hulppersonen, Werkzaamheden en resultaten van Werkzaamheden dienen te voldoen. Voor een belangrijk deel zullen deze criteria besloten liggen in de Vraagspecificatie van de Opdrachtgever. (...).

Het moet voor de Opdrachtnemer voorts duidelijk zijn welke inbreuk hij op de planning van de Werkzaamheden als gevolg van een acceptatieprocedure mag verwachten. Om die reden dient het acceptatieplan eveneens een tijdschema te bevatten waarin is aangegeven hoeveel tijd er met iedere acceptatieprocedure gemoeid zal zijn.⁷⁰⁷

Dat de uitoefening van toetsing- en acceptatiebevoegdheden door de opdrachtgever op transparante wijze dient plaats te vinden, vereist in de tweede plaats – opnieuw: als het om acceptatieprocedures gaat – dat de opdrachtgever een eventuele weigering tot acceptatie motiveert met een verwijzing naar de vooraf via het acceptatieplan bekend gemaakte acceptatiecriteria.⁷⁰⁸ Daarmee wordt niet alleen bewerkstelligd dat de opdrachtnemer inzicht krijgt in de redenen die aan een weigering van acceptatie ten grondslag liggen, maar ook of die weigering wellicht op oneigenlijke gronden plaatsvindt. In dit verband is het van belang om op te merken dat de opdrachtgever een acceptatieprocedure niet mag gebruiken om na de totstandkoming van de overeenkomst alsnog actief in te grijpen in de ontwerpvrijheid van de opdrachtnemer. Ook daarover is de toelichting op verschillende plaatsen glashelder:

‘In zijn motivatie moet de Opdrachtgever uitdrukkelijk en alleen ingaan op de in het acceptatieplan vermelde criteria waaraan de Opdrachtnemer niet zou hebben voldaan, als gevolg waarvan de Acceptatie wordt geweigerd.

De Opdrachtgever mag derhalve geen nieuwe criteria formuleren. Evenmin mag hij de Opdrachtnemer voorhouden dat de Acceptatie plaatsvindt onder het voorbehoud dat de

⁷⁰⁷ Toelichting UAV-GC 2005, p. 26.

⁷⁰⁸ § 23 lid 8 UAV-GC 2005.

Opdrachtnemer aan aanvullende eisen voldoet. Dat zou de acceptatieprocedure vertroebelen. Het is de Opdrachtgever zeker niet toegestaan de acceptatieprocedure te doorkruisen door zijn beslissing tot Acceptatie afhankelijk te stellen van de bereidheid van de Opdrachtnemer een opgedragen Wijziging uit te voeren. Constateert de Opdrachtgever dat de Opdrachtnemer aan alle eisen heeft voldaan en dat in feite niets aan Acceptatie in de weg staat, dan zal hij aldus dienen te beslissen. Ziet hij tevens in dat hij hetzij in het acceptatieplan hetzij in de Vraagspecificatie andere eisen had moeten vermelden, dan zal hij een Wijziging in de zin van § 14 pas kunnen opdragen, nadat hij het verzoek tot Acceptatie heeft gehonoreerd.’⁷⁰⁹

‘Mogelijk komt de Opdrachtgever echter pas in de loop van de Werkzaamheden op ideeën waarin de Vraagspecificatie niet voorziet. Ook is het denkbaar dat de Opdrachtnemer een in de Vraagspecificatie opgenomen eis op een bepaalde manier heeft uitgewerkt in een Ontwerpdocument en dat de Opdrachtgever met die uitwerking minder gelukkig is. Wanneer die wijze van uitwerking echter beantwoordt aan de door de Vraagspecificatie en het acceptatieplan gestelde kaders, zal ook de Opdrachtgever daaraan in beginsel gebonden zijn. In deze gevallen rest hem slechts de mogelijkheid een Wijziging op te dragen.’⁷¹⁰

Het voorgaande sluit aan bij de normatieve uitgangspunten van de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005, zoals die zijn toegelicht in de paragrafen 3.4.2 en 3.4.3 hiervoor. Tegelijkertijd legt het ook een spanningsveld bloot: naarmate een opdrachtgever er minder in slaagt om vóór de totstandkoming van de overeenkomst zijn verwachtingen zo volledig mogelijk te vertalen in de eisen van zijn VS en/of in zijn acceptatieplan, zal hij ná de totstandkoming meer de behoefte voelen om door middel van het opdragen van wijzigingen de – op zichzelf contractconforme – uitvoering van de overeenkomst door de opdrachtnemer bij te sturen.

⁷⁰⁹ Toelichting UAV-GC 2005, p. 75.

⁷¹⁰ Toelichting UAV-GC 2005, p. 57.

4. Beoordeling van procesbeslissingen

4.1 Overzicht

In hoofdstuk 2 is een overzicht gegeven van beslissingen die de gemeente in het kader van de realisatie van de nieuwbouw van het OCC heeft genomen, voor zover die beslissingen voor het onderzoek relevant zijn geacht.⁷¹¹ Die beslissingen worden in dit hoofdstuk beoordeeld aan de hand van het beoordelingskader dat is uitgewerkt in hoofdstuk 3. Daarbij wordt telkens een korte beschrijving gegeven van de te beoordelen beslissing, wordt de norm beschreven, met verwijzingen naar de betreffende paragrafen in hoofdstuk 3, en de bevinding op hoofdlijnen. Elke beoordeling wordt vervolgens toegelicht in een uitwerking van de toetsing van de beslissing aan de normen. De beoordeling sluit aan bij de fasering van de realisatie van het project zoals die ook in hoofdstuk 2 is gevolgd:

1. voorbereidingsfase (2012 - oktober 2014);
2. aanbestedingsfase (oktober 2014 - september 2015);
3. contractmanagementfase (23 september 2015 - 13 juli 2018).

4.2 Voorbereidingsfase (2012 - oktober 2014)

4.2.1 Keuze voor de bouworganisatievorm DBM

De gemeente heeft tijdens de voorbereidingsfase de beslissing genomen om de nieuwbouw van het OCC te realiseren met gebruikmaking van de bouworganisatievorm DBM.

⁷¹¹ De selectie van deze beslissingen is verantwoord in paragraaf 1.3. Een overzicht van de beslissingen is terug te vinden in de paragrafen 2.2.2, 2.3.2 en 2.4.2.

Normen: De gemeente moet met haar beslissing zorgen voor zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen (paragraaf 3.2.2). Dat betekent dat zij haar beslissing moet baseren op een zorgvuldige afweging van alle aspecten en randvoorwaarden waarmee zij bij de realisatie van het project naar verwachting te maken zal kunnen krijgen, gegeven de doelstellingen die zij met het bouwproces voor ogen heeft in termen van kwaliteit, kosten en planning en gelet op de belangen die daarmee zijn gemoeid. De zorgvuldigheid en volledigheid van die afweging moet blijken uit een onderbouwing van de beslissing, die deze beslissing voldoende kan dragen (paragraaf 3.3.3).

Bevinding 1 De gemeente heeft een afweging gemaakt van een aantal aspecten en randvoorwaarden waarmee zij bij de realisatie van het project naar verwachting te maken zou krijgen. Op basis van haar afweging heeft de gemeente vervolgens een keuze voor een gecombineerde contractvorm voor 'Design, Build and Maintain' (DBM) gemaakt. Die beslissing heeft zij blijkens het onderzochte dossier onderbouwd. Uit het dossier kan niet worden opgemaakt in hoeverre het college bij deze afweging alle relevante aspecten, zoals die in de Leidraad Aanbesteding Bouwopdrachten worden genoemd, heeft meegenomen. Wat daar wel uit kan worden opgemaakt, is dat de keuze voor DBM ten dele wel en ten dele niet op rationele gronden is gebaseerd.

Toelichting

De beslissing moet op grond van de Aanbestedingswet 2012 doelmatig zijn: zij moet bijdragen aan het realiseren van zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen en bijdragen aan een zo groot mogelijke beperking van de met de totstandkoming van de overeenkomst samenhangende en daaruit voortvloeiende administratieve lasten.⁷¹² Hoe de gemeente dat laatste precies moet bewerkstelligen, is niet vastgelegd in wet- of regelgeving of jurisprudentie. De doelmatigheid van de beslissing tot gebruikmaking van de bouworganisatievorm DBM kan daarentegen wel worden beoordeeld in het licht van best practices zoals die zijn uitgewerkt in Leidraad Aanbesteden Bouwopdrachten 2009 (hierna: Leidraad).⁷¹³

Een belangrijke les die uit de Leidraad kan worden getrokken, is dat de keuze van de in het concrete geval toe te passen bouworganisatievorm de uitkomst moet zijn van een zorgvuldige afweging van diverse in de Leidraad benoemde aspecten en randvoorwaarden. Hier wordt nog eens herhaald dat het maken van die afweging geen exacte wetenschap is. Afhankelijk van de antwoorden die de opdrachtgever kan geven op de vragen die hij zichzelf vanuit verschillende invalshoeken zou moeten stellen met betrekking tot die af te wegen aspecten en randvoorwaarden – 'wat wil ik, wat kan ik en wat mag ik?' – zal in meer of

⁷¹² Zie paragraaf 3.2.4.

⁷¹³ Zie paragraaf 3.2.4.

mindere mate een indicatie kunnen worden verkregen wat betreft de in het concrete geval meest geëigende bouworganisatievorm.⁷¹⁴

Uit het onderzochte dossier kan worden afgeleid dat de gemeente in ieder geval een afweging heeft gemaakt, voorafgaande aan haar beslissing tot gebruikmaking van DBM. Wat uit het dossier blijkt, is dat de gemeente vanwege verschillende met elkaar samenhangende redenen voor deze bouworganisatievorm heeft gekozen.⁷¹⁵

1. De keuze voor DBM leidt tot een resultaatsverplichting van de realiserende partij ten aanzien van het ontwerp;
2. Met de keuze voor DBM kan in een vroeg stadium een hogere prijszekerheid worden bereikt;
3. De keuze voor DBM verlaagt de kans op vertraging;
4. De keuze voor DBM leidt tot kansen ten aanzien van de exploitatie en duurzaamheid;
5. De keuze voor DBM leidt tot een goedkoper cultuur- en onderwijscomplex dan bij het oorspronkelijke plan dat op de traditionele bouworganisatievorm was gebaseerd;⁷¹⁶
6. De keuze voor DBM is blijkens de door de gemeente gehouden marktconsultatie positief door de markt ontvangen;
7. De keuze voor DBM biedt de mogelijkheid om het Spuikwartier op een samenhangende wijze tot ontwikkeling te brengen: niet de ontwikkeling van een gebouw, maar van een gebied staat centraal;
8. De integratie van bouw, ontwerp en onderhoud daagt marktpartijen uit om, binnen een gegeven plafondbedrag, een kwalitatief hoogstaand en duurzaam OCC te ontwerpen. Ontwerpkeuzes worden mede gebaseerd op langetermijneffecten, omdat het winnende consortium het gebouw ook moet onderhouden;
9. Het is op deze manier mogelijk met meer specifieke aspecten rekening te houden, zoals social return. Hiermee is het mogelijk om met de realisatie van het OCC gemoeide werkgelegenheid voor een deel in Den Haag te laten neerslaan;
10. Met de keuze voor DBM wordt een goede prijs-kwaliteitverhouding geborgd.

⁷¹⁴ Zie paragraaf 3.3.3.

⁷¹⁵ Zie allereerst de brief van de wethouder van Stadsontwikkeling, Duurzaamheid, Wonen en Cultuur van 15 juli 2014 aan de voorzitter van de Algemene Raadscommissie, RIS274408, p. 2. Zie verder het voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F. 2014/1 van 3 oktober 2014, RIS276520, met name p. 8 e.v.

⁷¹⁶ Zie paragraaf 2.2.1.

Een aantal van deze redenen kan – vooropgesteld dat zij het logische resultaat zijn van een zorgvuldige afweging van alle relevante aspecten en randvoorwaarden⁷¹⁷ – inderdaad als onderbouwing dienen voor de keuze voor DBM. Dat zijn bijvoorbeeld de in de opsomming genoemde redenen 4, 6, 7 en 8.

Voor een aantal andere genoemde redenen geldt dat zij lijken uit te gaan van een verkeerde perceptie van de werkelijkheid. Het is bijvoorbeeld niet in zijn algemeenheid zo dat de realiserende partij bij DBM een resultaatsverplichting ten aanzien van het ontwerp heeft.⁷¹⁸ Evenmin is het zo dat met social return enkel rekening gehouden zou kunnen worden bij DBM en niet tevens ook bij andere bouworganisatievormen, nog daargelaten dat het aanbestedingsrechtelijk problematisch is om de met de realisatie van het project gemoeide werkgelegenheid ten dele in Den Haag te laten neerslaan.⁷¹⁹

Belangrijke redenen die in de opsomming staan genoemd, vindt men vervolgens onder 2 (hoge prijszekerheid in een vroeg stadium), 3 (minder kans op vertraging), 5 (goedkoper dan bij traditionele bouworganisatievorm) en 10 (goede prijs-kwaliteitverhouding). In zijn algemeenheid dient te worden opgemerkt dat bij DBM weliswaar eerder dan bij de traditionele bouworganisatievorm in het aanbestedingsproces duidelijkheid zal bestaan over de overeengekomen prijs en opleveringsdatum, maar daarmee is zeker nog niet gezegd dat het risico van prijsoverschrijding en vertraging bij DBM kleiner is dan bij de traditionele bouworganisatievorm, laat staan dat DBM daarmee per definitie een doelmatigere bouworganisatievorm zou zijn dan de traditionele. Voor alle bouworganisatievormen geldt immers dat zich zowel interne als externe risico's kunnen voordoen die prijsoverschrijding en vertraging tot gevolg hebben.

Waar het dan op aankomt, is dat men deze risico's voortijdig voldoende in beeld heeft en laat meewegen in de te maken afweging zoals hiervoor bedoeld. Uit het dossier blijkt vervolgens, dat de gemeente zich van dat laatste voldoende bewust lijkt te zijn geweest. De gemeente heeft diverse risico's in kaart gebracht, per risico de kans onderzocht dat het risico zich zou voordoen en vervolgens een beheersmaatregel geformuleerd. Van de diverse risico's die de gemeente vooraf in het vizier heeft gehad, worden er hieronder twee benoemd die relevant lijken voor de beoordeling van de door de gemeente genomen vervolgbeslissingen ten aanzien van de beheersmaatregelen. Die vervolgbeslissingen komen

⁷¹⁷ *Of de gemeente volledig is geweest in haar afweging, kon in het onderzoek niet worden beoordeeld omdat in het dossier de gegevens daarvoor ontbreken.*

⁷¹⁸ *Zie de onder 1 in de opsomming genoemde reden. De UAV-GC 2005, die van toepassing dienen te worden verklaard in geval van DBM, voorzien namelijk voor wat betreft de beheersing van een aantal belangrijke risico's in inspanningsverplichtingen van de opdrachtnemer (bodemgesteldheid; publiekrechtelijke risico's).*

⁷¹⁹ *Zie de onder 9 in de opsomming genoemde reden.*

in de volgende paragrafen nog aan de orde. Zij hebben betrekking op de volgende door de gemeente onderkende risico's:⁷²⁰

1. Een onjuiste vertaling van de functionele eisen en ruimtelijke relaties in de outputspecificatie en prestatie-eisen leidt tot ongewenste resultaten, waarvan correctie onevenredig veel geld kost;
2. Nieuwe eisen tijdens lopend aanbestedingsproces of bouwproces leiden (indien significant) tot forse meerkosten.

Het eerste risico is door de gemeente ingeschat als “gemiddeld”. Als beheersmaatregel wijst de gemeente op het belang van het investeren van voldoende tijd en kennis en op de noodzaak tot begeleiding van de Instellingen bij de voorbereiding en uitvoering van het aanbestedingsproces. Het tweede risico heeft de gemeente als “klein/gemiddeld” ingeschat. Als beheersmaatregel heeft zij gewezen op de noodzaak om vooraf duidelijke procesafspraken te maken met de Instellingen, haar eigen bestuur en de politiek zodat geen meerwerk kan optreden. Hoe de gemeente deze beheersmaatregelen heeft geoperationaliseerd en of zij daarmee heeft voldaan aan de daaraan te stellen eisen, komt zoals gezegd in volgende paragrafen nog aan de orde.

Uit het voorgaande blijkt dat een aantal door de gemeente in haar onderbouwing genoemde redenen een rationele basis biedt voor de keuze voor DBM, terwijl een aantal andere redenen dat niet doet: de genoemde redenen hadden – naast de keuze voor DBM – ook grond kunnen bieden voor de keuze voor een andere bouworganisatievorm. Daarmee is er te weinig basis om de conclusie te trekken dat de keuze voor DBM tot stand is gekomen op basis van een onzorgvuldige afweging of dat de gemeente met die keuze onvoldoende heeft gezorgd voor zoveel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen.

Gegeven de keuze voor DBM, is het vervolgens wel mogelijk iets te zeggen over de vervolgbeslissingen die de gemeente heeft genomen. Die vervolgbeslissingen moeten immers consistent zijn met de beslissing ten aanzien van de bouworganisatievorm.⁷²¹ Hierna wordt op een aantal van deze vervolgbeslissingen nader ingegaan.

4.2.2 Organisatie van de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces

De gemeente heeft tijdens de voorbereidingsfase de beslissing genomen om de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces te organiseren overeenkomstig de

⁷²⁰ Zie het voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F. 2014/1 van 3 oktober 2014, RIS276520, met name p. 15-17. De twee hier benoemde risico's staan vermeld onder de nrs. 2 en 6 in de tabel op p. 16.

⁷²¹ Zie paragraaf 3.3.3 in fine.

kaders zoals die tussen de gemeente en de Instellingen zijn overeengekomen in de 2e allonge (van 29 september 2014) bij de samenwerkingsovereenkomst van 13 juni 2013.

Normen: Gegeven haar keuze voor DBM moet de gemeente de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 integraal toepassen (paragraaf 3.2.2 en paragraaf 3.4.1). Dat betekent dat wanneer de gemeente in meer of mindere mate actief invloed wil (laten) uitoefenen op het ontwerpproces, zij dat moet doen vóórdat de opdrachtnemer zijn aanbieding heeft gedaan (paragraaf 3.4.2). Vanaf dat moment moet de gemeente namelijk terughoudend zijn wat betreft het ingrijpen in de ontwerpvrijheid van de opdrachtnemer (paragraaf 3.4.3). De gemeente mag het ontwerpproces vervolgens wel kritisch (laten) volgen en controleren, zo lang (de grenzen van) die bevoegdheid voorafgaande aan de aanbieding maar duidelijk zijn geclausuleerd (paragraaf 3.4.4).

Bevinding 2 De gemeente heeft met de Instellingen afspraken gemaakt over hun betrokkenheid bij het ontwerpproces. Die afspraken zijn onvoldoende duidelijk en onvoldoende geclausuleerd. Zij roepen het risico in het leven dat de Instellingen een veel grotere invloed op het ontwerpproces kunnen opeisen dan de winnende inschrijver zou mogen verwachten op basis van de normatieve uitgangspunten en bepalingen van de Model Basisovereenkomst (MBO) met de bijbehorende Uniforme Algemene Voorwaarden – Gecombineerde Contractvorm (UAV-GC 2005) waar de gemeente zich jegens de winnende inschrijver aan moet houden. De gemeente heeft verzuimd om in deze fase goed “vooruit te denken” over hoe de met de Instellingen te maken procesafspraken zich dienen te verhouden tot de met de winnende inschrijver te maken afspraken. Die procesafspraken zijn overigens onvoldoende duidelijk en concreet om afdoende te kunnen bijdragen aan de beheersing van het risico waarvoor zij door de gemeente in het leven zijn geroepen.

Toelichting

De gemeente heeft – voorafgaande aan de aanbidding van Cadanz van 1 juli 2015 – in de 2e allonge van 29 september 2014 bij de samenwerkingsovereenkomst van 13 juni 2013 met de Instellingen afspraken gemaakt over de rol van de Instellingen tijdens het ontwerpproces.

Met die afspraken wordt enerzijds bevestigd wat al was afgesproken in de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de Instellingen, namelijk: dat de Instellingen worden betrokken bij de totstandkoming van het DO, TO en UO. Anderzijds voorzien de afspraken in goedkeuringsrechten van de Instellingen. Die goedkeuringsrechten hebben zowel betrekking op de outputspecificaties en prestatie-eisen die de gemeente zal opstellen op basis van het PvE 2014, als op de door de opdrachtnemer te vervaardigen ontwerpproducten DO, TO en UO.⁷²²

⁷²² Zie hierover uitvoeriger paragraaf 2.2.1.

De 2e allonge werkt de voorziene betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces en hun goedkeuringsrechten echter niet verder uit. Zij clauseert die evenmin, anders dan dat het PvE 2014 en de daarvan afgeleide outputspecificaties en prestatie-eisen als beoordelingskader voor de uitoefening van de goedkeuringsrechten worden aangewezen. Hoe de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces en de uitoefening van hun goedkeuringsrechten straks – tijdens het ontwerpproces – zowel procedureel als inhoudelijk zal worden geoperationaliseerd, laat de 2e allonge grotendeels in het midden.

Het voorgaande betekent dat de gemeente in deze fase van de voorbereiding van de aanbesteding en de realisatie van het project afspraken met de Instellingen heeft gemaakt die kunnen conflicteren met de afspraken die zij in een latere fase nog moet maken met de winnende inschrijver. Bij het maken van die laatstbedoelde afspraken moet de gemeente immers de normatieve uitgangspunten van de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 in acht nemen.⁷²³ De beslissing van de gemeente roept het risico in het leven dat de Instellingen op basis van de 2e allonge een veel ruimere en ongeclauseerde invloed op het ontwerpproces kunnen opeisen dan de winnende inschrijver zou mogen verwachten op basis van de normatieve uitgangspunten en bepalingen van de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 waar de gemeente zich jegens de winnende inschrijver moet houden.

De gemeente heeft verzuimd om in deze fase goed “vooruit te denken” over een duidelijke en adequate regeling van de rol van de Instellingen in het ontwerpproces, die consistent is met de normatieve uitgangspunten en bepalingen van de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005. Het belang van zo’n regeling in de 2e allonge – en de consistente afstemming daarvan op de met de winnende inschrijver nog te maken afspraken – kan de gemeente niet zijn ontgaan. Zij heeft zich in de 2e allonge immers ertoe verplicht om de daarin voorziene betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces vast te leggen in de met de winnende inschrijver te sluiten overeenkomst. De gemeente zal zich in deze fase dan ook moeten hebben gerealiseerd dat na gunning van de opdracht aan de opdrachtnemer zowel een functionele als juridische driehoeksverhouding zal ontstaan tussen haarzelf, de Instellingen en die opdrachtnemer. De onderlinge verbondenheid van de individuele belangen van deze drie partijen zal voor de gemeente eveneens duidelijk moeten zijn geweest: om hun eigen belangen te kunnen verwezenlijken, hebben de gemeente en de opdrachtnemer de goedkeuring van de Instellingen nodig ten aanzien van de ontwerpproducten van de opdrachtnemer.

Tot slot kan nog het volgende worden opgemerkt. In de vorige paragraaf is opgemerkt dat de gemeente als één van de risico’s heeft onderkend dat nieuwe eisen tijdens het

⁷²³ Zie hierover uitvoeriger paragraaf 3.4.

aanbestedings- of bouwproces tot forse meerkosten kunnen leiden.⁷²⁴ Gelet op de eveneens in die paragraaf genoemde beheersmaatregel, heeft de gemeente met dat risico onder andere het oog gehad op de invloed die de Instellingen op het ontwerpproces zouden kunnen uitoefenen. Dat heeft de gemeente de noodzaak doen inzien om vooraf duidelijke procesafspraken te maken met de Instellingen. Afgezien van het feit dat de procesafspraken die de gemeente in de 2e allonge met de Instellingen heeft gemaakt kunnen conflicteren met de afspraken die zij in een latere fase nog moet maken met de winnende inschrijver, zijn die afspraken ook overigens onvoldoende duidelijk en concreet om afdoende te kunnen bijdragen aan de beheersing van het risico waarvoor zij in het leven zijn geroepen.

4.3 Aanbestedingsfase (oktober 2014 - september 2015)

4.3.1 Keuze voor de procedure van de concurrentiegerichte dialoog

De gemeente heeft tijdens de aanbestedingsfase de beslissing genomen om de opdracht tot realisatie van de nieuwbouw van het OCC aan te besteden op basis van de procedure van de concurrentiegerichte dialoog.

Normen: De gemeente bij het nemen van procesbeslissingen in het kader van de voorbereiding, inrichting en uitvoering van de aanbestedingsprocedure de beginselen en regels van het aanbestedingsrecht in acht zal moeten nemen zodat alle in de opdracht geïnteresseerde ondernemingen een gelijke kans krijgen op het verwerven van die opdracht (paragraaf 3.2.1).

Bevinding 3 De beslissing de opdracht aan te besteden op basis van de procedure van de concurrentiegerichte dialoog is in het licht van de Aanbestedingswet 2012 en de Gids Proportionaliteit niet problematisch te noemen.

Toelichting

De mogelijkheden tot het gebruik van deze bijzondere aanbestedingsprocedure zijn wettelijk weliswaar aan banden gelegd, maar gelet op de aard en complexiteit van de opdracht, alsook de verdere feiten en omstandigheden van het geval, mocht de gemeente er van uitgaan dat toepassing van de procedure binnen de wettelijk voorziene mogelijkheden paste. De gemeente heeft zich ook overigens gerealiseerd dat gebruik van de procedure van de concurrentiegerichte dialoog doelmatiger was dan gebruik van een reguliere openbare of niet-openbare procedure.⁷²⁵

⁷²⁴ Zie paragraaf 4.2.1 en het voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F. 2014/1 van 3 oktober 2014, RIS276520, p. 16 onder nr. 6 in de tabel.

⁷²⁵ Zie het voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F. 2014/1 van 3 oktober 2014, RIS276520, p. 9: 'Omdat de opgave vraagt om vroegtijdige goede afstemming tussen de opdrachtgever en de inschrijvers (consortia) over de uitvraag, past een concurrentiegerichte dialoog het beste.'

4.3.2 De mate van detaillering van de eisen van de Vraagspecificatie

De gemeente heeft tijdens de aanbestedingsfase de beslissing genomen om de eisen van de VS van 5 januari 2015 (versie 1) en van 29 mei 2015 (versie 2) in een bepaalde mate te detailleren.

Normen: Gegeven haar keuze voor DBM moet de gemeente wat betreft de mate van detaillering van de eisen van de Vraagspecificatie een beslissing nemen die consistent is met die keuze (paragraaf 3.3.2 en paragraaf 3.3.3). Dat betekent dat de gemeente de eisen van de VS voorafgaande aan de aanbiedingen van de inschrijvers mag detailleren tot op het niveau van een PvE, een VO of een DO (paragraaf 3.4.2).

Bevinding 4 De mate van de door de gemeente gekozen detaillering van de eisen van de vraagspecificatie bij de aanbesteding is consistent met de keuze voor de bouworganisatievorm DBM.

Toelichting

De keuze voor DBM als de te toe te passen bouworganisatievorm veronderstelt een daarmee consistente vervolgkeuze wat betreft de mate van detaillering van de eisen van de VS.⁷²⁶ Die vervolgkeuze zou bijvoorbeeld inconsistent zijn met de keuze voor DBM, indien de eisen van de VS door de gemeente tot op besteksniveau zouden zijn uitgewerkt waardoor er nog nauwelijks oplossingsvrijheid voor de opdrachtnemer zou overblijven.

In het dossier zijn geen aanknopingspunten gevonden voor de conclusie dat de gemeente de VS tot op besteksniveau zou hebben uitgewerkt. De gemeente heeft voor het opstellen van de VS gebruik gemaakt van het PvE 2013. Zij heeft dat PvE geactualiseerd en verfijnd in samenspraak met de Instellingen. Dat heeft geresulteerd in een functioneel en ruimtelijk PvE (het PvE 2014) dat de gemeente vervolgens in overleg met de Instellingen verder heeft uitgewerkt in prestatie-eisen en outputspecificaties.⁷²⁷ Volgens de gemeente zelf is het PvE meer algemeen omschreven, zodat het opener en geschikt is om nieuwe ontwerpen te faciliteren.⁷²⁸ De gemeente heeft bovendien aangegeven dat de eisen en randvoorwaarden die ten behoeve van de aanbesteding zijn opgesteld, de status hebben van een PvE.⁷²⁹ Bij die stelling zouden op zich vraagtekens kunnen worden geplaatst, gelet op het feit dat het Functioneel en Ruimtelijk PvE, het Technisch PvE, de Proceseisen en de projectspecifiek opgemaakte Basisovereenkomst op onderdelen zeer gedetailleerde eisen en

⁷²⁶ Zie hierover uitvoeriger de paragrafen 3.3.2, 3.3.3 en 3.4.2.

⁷²⁷ Zie ook paragraaf 2.2.1 en 2.3.1.2.

⁷²⁸ Zie het voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F. 2014/1 van 3 oktober 2014, RIS276520, p. 7.

⁷²⁹ Zie paragraaf 2.3.1.2.

randvoorwaarden bevatten.⁷³⁰ Dat laatste doet echter geen afbreuk aan het feit dat de mate van de door de gemeente gekozen detaillering van de eisen en randvoorwaarden ook dan consistent is met de keuze voor de bouworganisatievorm DBM.

4.3.3 Uitwerking van de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces

De gemeente heeft tijdens de aanbestedingsfase de beslissing genomen om de regeling van de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces nader uit te werken op de wijze zoals dat is gebeurd in de Basisovereenkomst die op 30 september 2015 tussen de gemeente en Cadanz is ondertekend.

Normen: Gegeven haar keuze voor DBM moet de gemeente de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 integraal toepassen (paragraaf 3.2.2 en paragraaf 3.4.1). Dat betekent dat wanneer de gemeente in meer of mindere mate actief invloed wil (laten) uitoefenen op het ontwerpproces, zij dat moet doen vóórdat de opdrachtnemer zijn aanbieding heeft gedaan (paragraaf 3.4.2). Vanaf dat moment moet de gemeente namelijk terughoudend zijn wat betreft het ingrijpen in de ontwerpvrijheid van de opdrachtnemer (paragraaf 3.4.3). De gemeente mag het ontwerpproces vervolgens wel kritisch (laten) volgen en controleren, zo lang (de grenzen van) die bevoegdheid voorafgaande aan de aanbieding maar duidelijk zijn geclausuleerd (paragraaf 3.4.4).

Bevinding 5 De wijze waarop de gemeente de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces van de opdrachtnemer beoogt te regelen in haar overeenkomst met de opdrachtnemer, is in strijd met het normatieve uitgangspunt dat aan de opdrachtnemer vanaf het moment van totstandkoming van de overeenkomst ontwerpvrijheid toekomt binnen de kaders van de eisen van de vraagspecificatie. De betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces van de opdrachtnemer zoals die in de door de gemeente beoogde regeling is vormgegeven, past derhalve niet bij de bouworganisatievorm 'Design, Build and Maintain'. De gemeente wijkt met haar beslissing bovendien af van de normatieve uitgangspunten waarop de systematiek van toetsing en acceptatie van de Uniforme Algemene Voorwaarden voor deze gecombineerde contractvorm (UAV-GC 2005) is gebaseerd.

Toelichting

Zoals hiervoor al werd opgemerkt, heeft de gemeente zich in de 2e allonge van 29 september 2014 bij de samenwerkingsovereenkomst van 13 juni 2013 ten opzichte van de Instellingen ertoe verplicht om de in die allonge voorziene betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces vast te leggen in de met de winnende inschrijver te sluiten overeenkomst.⁷³¹ De gemeente heeft dat gedaan door die betrokkenheid te regelen in het

⁷³⁰ Zie paragraaf 2.3.1.2.

⁷³¹ Zie paragraaf 4.2.2.

onderdeel Proceseisen van de VS. Die regeling wordt met de totstandkoming van de overeenkomst tussen de gemeente en de opdrachtnemer onderdeel van die overeenkomst.⁷³²

De regeling van de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces, zoals die voor de overeenkomst tussen de gemeente en de opdrachtnemer is voorzien, is uitgebreider van opzet dan de regeling in de 2e allonge bij de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de Instellingen. De twee regelingen zijn bovendien inhoudelijk verschillend van elkaar. Zoals eerder al bleek, voorziet de 2e allonge in goedkeuringsrechten van de Instellingen die betrekking hebben op de door de opdrachtnemer te vervaardigen ontwerpproducten DO, TO en UO. Als beoordelingskader voor de uitoefening van de goedkeuringsrechten verwijst de 2e allonge naar het PvE 2014 en de daarvan afgeleide outputspecificaties en prestatie-eisen.⁷³³ De regeling zoals die voor de overeenkomst tussen de gemeente en de opdrachtnemer is voorzien, eist dat de opdrachtnemer – ten einde goedkeuring van de Instellingen te verkrijgen – de Instellingen bij het ontwerpproces betreft door hen om input te vragen en (tussentijdse) resultaten met hen te bespreken. De opdrachtnemer moet gevraagd en ongevraagd op- en aanmerkingen van de Instellingen in het VO en het DO verwerken, tenzij die verwerking zou neerkomen op een wijziging van overeengekomen eisen of van een reeds door de gemeente geaccepteerde oplossing van die eisen.

Afgezien van het feit dat de gemeente met de voor de overeenkomst met de opdrachtnemer voorziene regeling afwijkt van de procesafspraken die zij in de 2e allonge met de Instellingen heeft gemaakt,⁷³⁴ is de voor de overeenkomst met de opdrachtnemer voorziene regeling in strijd met de normatieve uitgangspunten en bepalingen van de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005. Deze stelling kan als volgt worden onderbouwd.

In de eerste plaats dient er op te worden gewezen dat de gemeente tijdens de aanbestedingsfase de beslissing heeft genomen om de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 van toepassing te verklaren op de overeenkomst met de opdrachtnemer. Die beslissing is consistent met haar beslissing om de bouworganisatievorm DBM te hanteren. De gemeente handelt met haar beslissing dan ook in overeenstemming met het geldende wettelijke kader, in het bijzonder voorschrift 3.9 C GP. Het wettelijk kader houdt echter tevens in dat de gemeente alleen van de UAV-GC 2005 mag afwijken, wanneer die afwijking in de aanbestedingsstukken is onderbouwd met een motivering die de beslissing tot afwijking

⁷³² Zie voor een uitvoerige beschrijving van die regeling paragraaf 2.3.1.2.

⁷³³ Zie hierover uitvoeriger paragraaf 2.2.1.

⁷³⁴ Daarmee verwezenlijkt zich dus het risico dat de twee regelingen met elkaar conflicteren. Dat de gemeente in een eerder stadium op dat risico bedacht had moeten zijn, is hiervoor reeds geoordeeld in paragraaf 4.2.2.

voldoende kan dragen.⁷³⁵ De wijze waarop de gemeente de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces van de opdrachtnemer beoogt te regelen in haar overeenkomst met de opdrachtnemer, is in strijd met een principiële uitgangspunt van de UAV-GC 2005. Dat uitgangspunt houdt in dat aan de opdrachtnemer vanaf het moment van totstandkoming van de overeenkomst ontwerp vrijheid toekomt binnen de kaders van de eisen van de VS. Het is aan de opdrachtnemer om te bepalen hoe hij die eisen oplost. Deze ontwerp vrijheid van de opdrachtnemer wordt illusoir gemaakt wanneer hij door de gemeente wordt verplicht die vrijheid uit te oefenen binnen de kaders van de door de Instellingen geuite wensen.⁷³⁶ Binnen de systematiek van de UAV-GC 2005 dienen die wensen echter ófwel deel uit te maken van de VS, ófwel verdisconteerd te zijn in de toetsings- en acceptatiecriteria op basis waarvan de ontwerpbeslissingen van de opdrachtnemer dienen worden beoordeeld. De betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces van de opdrachtnemer – zoals de gemeente die heeft voorzien in de overeenkomst die zij met de opdrachtnemer sluit – past derhalve niet bij de bouworganisatievorm DBM.

In de tweede plaats – en deze opmerking vloeit voort uit het voorafgaande – wijkt de gemeente met haar beslissing ook overigens af van de systematiek van toetsing en acceptatie van de UAV-GC 2005.⁷³⁷ Wat de gemeente met haar beslissing voor ogen heeft, is dat de Instellingen hun goedkeuringsrechten wat betreft het VO en het DO uitoefenen voordat deze ontwerpproducten door de gemeente zelf worden beoordeeld in het kader van de acceptatieprocedure.⁷³⁸ De UAV-GC 2005 voorziet echter niet in een regeling van bijkomende goedkeuringsprocedures, naast de toetsing- en acceptatieprocedures waarin de UAV-GC 2005 wel voorziet. Ook in zoverre wijkt de gemeente derhalve af van de hiervoor genoemde wettelijke kaders. De gemeente had er verstandiger aan gedaan de goedkeuringsrechten van de Instellingen in te bedden in en te operationaliseren binnen de kaders van de bestaande systematiek van toetsing en acceptatie van de UAV-GC 2005.

4.3.4 Nadere afspraken in faseovergangsdokument en Gunningsnota in september 2015

De gemeente heeft tijdens de aanbestedingsfase de beslissing genomen om nog nadere afspraken met Cadanz te maken, nadat de overeenkomst op 22 september 2015 tussen partijen tot stand was gekomen. Die nadere afspraken zijn opgenomen in het faseovergangsdokument van 29 september 2015 en in de Gunningsnota van 30 september

⁷³⁵ Zie paragraaf 3.2.2.

⁷³⁶ Zie over het hier bedoelde principiële uitgangspunt van de UAV-GC 2005 uitvoerig paragraaf 3.4.3 en 3.4.4 in fine.

⁷³⁷ Zie daarover uitvoerig paragraaf 3.4.4.

⁷³⁸ Zie voor een uitvoerige beschrijving van die regeling paragraaf 2.3.1.2.

2015 en vormen een onderdeel van de op 30 september 2015 door partijen ondertekende Basisovereenkomst.

Norm: De gemeente kan de aan Cadanz gegunde opdracht enkel en alleen wijzigen, zonder dat een nieuwe aanbestedingsprocedure behoeft plaats te vinden, in de limitatieve gevallen genoemd in de artikelen 2.163b t/m 2.163g Aw 2012 (paragraaf 3.2.3).

Bevinding 6 De beslissing van de gemeente om na de totstandkoming van de overeenkomst nadere afspraken met Cadanz te maken, is mogelijk strijdig met artikel 2.163a van de Aanbestedingswet (Aw 2012) dat bepaalt dat een wijziging van de opdracht uitsluitend zonder nieuwe aanbestedingsprocedure kan plaatsvinden in de gevallen genoemd in de artikelen 2.163b t/m 2.163g Aw 2012.

Toelichting

De overeenkomst tussen de gemeente en Cadanz is tot stand gekomen op 22 september 2015. Het faseovergangsdokument en de Gunningsnota bevatten een aanzienlijk aantal wijzigingen ten opzichte van de opdracht zoals die op die datum tussen partijen was overeengekomen.⁷³⁹ Die wijzigingen zijn van latere datum. Dat betekent dat de gemeente die wijzigingen alleen zonder een nieuwe aanbestedingsprocedure mocht doorvoeren in de uitzonderingsgevallen genoemd in de artikelen 2.163b t/m 2.163g Aw 2012.⁷⁴⁰

Het is de vraag of de gemeente – in het geval dat zij door een andere onderneming dan Cadanz zou worden aangesproken op een eventuele schending van artikel 2.163a Aw 2012 – zich met succes op een of meer van de wettelijke uitzonderingsgevallen zou kunnen beroepen. Beantwoording van deze vraag vergt echter een diepgaande analyse van de aard, inhoud en strekking van het aanzienlijke aantal wijzigingen dat in het dossier is aangetroffen. Daarbij zal dan met name ook behoefte bestaan aan aanvullende toelichtingen van zowel de gemeente als Cadanz op die wijzigingen, mede bezien in relatie tot het kader van wettelijke uitzonderingsgronden. Gelet op het feit dat de focus van het onderhavige onderzoek niet ligt op de mogelijke onrechtmatigheid, maar primair de mogelijke ondoelmatigheid van door de gemeente genomen beslissingen betreft, is er voor gekozen het hiervoor bedoelde meer diepgaande onderzoek niet uit te voeren.⁷⁴¹

⁷³⁹ Zie hierover uitvoeriger paragraaf 2.3.1.5.

⁷⁴⁰ Zie paragraaf 3.2.3.

⁷⁴¹ Zie in dit kader paragraaf 1.3 over de afbakening van het onderzoek.

4.4 Contractmanagementfase (23 september 2015 - 13 juli 2018)

4.4.1 Opsplitsen DO- en TO-proces in niet voorziene deelfasen en ontwerpproducten

De gemeente heeft op verschillende momenten tijdens de contractmanagementfase beslissingen genomen om het DO- en TO-proces op te (laten) splitsen in deelfasen die niet in de overeenkomst zijn voorzien en die resulteren in de beoordeling door de gemeente en de Instellingen van ontwerpproducten waar de overeenkomst evenmin in voorziet.⁷⁴²

Norm: De gemeente kan de aan Cadanz gegunde opdracht enkel en alleen wijzigen, zonder dat een nieuwe aanbestedingsprocedure behoeft plaats te vinden, in de limitatieve gevallen genoemd in de artikelen 2.163b t/m 2.163g Aw 2012 (paragraaf 3.2.3).

Bevinding 7 De beslissingen van de gemeente om na de totstandkoming van de overeenkomst het Definitief Ontwerp (DO)- en Technisch Ontwerp (TO) - proces herhaaldelijk op te splitsen in deelfasen, is mogelijk strijdig met artikel 2.163a van de Aanbestedingswet (Aw 2012) dat bepaalt dat een wijziging van de opdracht uitsluitend zonder nieuwe aanbestedingsprocedure kan plaatsvinden in de gevallen genoemd in de artikelen 2.163b t/m 2.163g Aw 2012.

Toelichting

Tijdens de uitvoering van de DBM-overeenkomst heeft de gemeente diverse malen beslissingen genomen die neerkwamen op het opsplitsen van het DO- en TO-proces in niet in de overeenkomst voorziene deelfasen. Deze beslissingen hebben geleid tot een aanmerkelijk andere (uitvoering van de) opdracht dan ten tijde van de aanbesteding daarvan was voorzien. Dat betekent dat de gemeente deze beslissingen alleen zonder een nieuwe aanbestedingsprocedure mocht nemen in de uitzonderingsgevallen genoemd in de artikelen 2.163b t/m 2.163g Aw 2012.⁷⁴³

Ook ten aanzien van deze beslissingen geldt dat het de vraag is of de gemeente – in het geval dat zij door een andere onderneming dan Cadanz zou worden aangesproken op een eventuele schending van artikel 2.163a Aw 2012 – zich met succes op een of meer van de wettelijke uitzonderingsgevallen zou kunnen beroepen. Beantwoording van deze vraag vergt zoals eerder opgemerkt echter een diepgaande analyse van de aard, inhoud en strekking van het aanzienlijke aantal wijzigingen dat in het dossier is aangetroffen, waarbij ook aanvullende toelichtingen van contractpartijen van betekenis zijn. De focus van het onderhavige onderzoek ligt zoals eerder opgemerkt niet op de mogelijke onrechtmatigheid, maar primair op de mogelijke ondoelmatigheid van door de gemeente genomen

⁷⁴² Zie voor een gedetailleerd overzicht van deze beslissingen paragraaf 2.4.2 onder 1.

⁷⁴³ Zie paragraaf 3.2.3.

beslissingen. Daarom is er voor gekozen geen diepgaand onderzoek zoals hiervoor bedoeld meer uit te voeren.⁷⁴⁴

4.4.2 Regievoering over de uitleg van de overeenkomst

De gemeente heeft tijdens de contractmanagementfase beslissingen genomen die in verband staan met de regievoering over de kwestie: hoe moet de overeenkomst met Cadanz worden uitgelegd ten aanzien van de inhoud en reikwijdte van haar verplichting om opmerkingen van de Instellingen in het DO en het TO te verwerken? Deze kwestie speelt vooral in de periode die liep van 23 september 2015 tot 25 april 2016⁷⁴⁵ maar keert deels ook terug in een aantal van de andere onderzochte periodes.⁷⁴⁶

Normen: Gegeven haar keuze voor DBM moet de gemeente de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 integraal toepassen (paragraaf 3.2.2 en paragraaf 3.4.1). Dat betekent dat wanneer de gemeente in meer of mindere mate actief invloed wil (laten) uitoefenen op het ontwerpproces, zij dat moet doen vóórdat de opdrachtnemer zijn aanbieding heeft gedaan (paragraaf 3.4.2). Vanaf dat moment moet de gemeente namelijk terughoudend zijn wat betreft het ingrijpen in de ontwerpvrijheid van de opdrachtnemer (paragraaf 3.4.3). De gemeente mag het ontwerpproces vervolgens wel kritisch (laten) volgen en controleren, zo lang (de grenzen van) die bevoegdheid voorafgaande aan de aanbieding maar duidelijk zijn geclausuleerd (paragraaf 3.4.4).

Bevinding 8 De gemeente heeft tijdens de contractmanagementfase onvoldoende regie gevoerd in de voortdurende discussie over de ruimte die Instellingen hadden om binnen de kaders van de vraagspecificatie alternatieve oplossingen aan te dragen voor door de opdrachtnemer gekozen ontwerpbeslissingen. De rol die de Instellingen in deze discussie in konden nemen, is strijdig met het normatieve uitgangspunt dat de gemeente zich na het sluiten van de overeenkomst terughoudend moet opstellen wat betreft het ingrijpen in de ontwerpvrijheid van de opdrachtnemer alsmede met het uitgangspunt dat zij ook overigens alleen onder strikte voorwaarden ontwerpbeslissingen van de opdrachtnemer kan (laten) controleren en de acceptatie daarvan kan weigeren. De oorsprong van de discussie ligt in de onvoldoende duidelijke afspraken die de gemeente heeft gemaakt, zowel met de Instellingen zelf als met de opdrachtnemer, over de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces en over hun goedkeuringsrechten.

⁷⁴⁴ Zie in dit kader paragraaf 1.3 over de afbakening van het onderzoek.

⁷⁴⁵ Zie paragraaf 2.4.1.2.

⁷⁴⁶ Zie de paragrafen 2.4.1.3, 2.4.1.5, 2.4.1.7 en 2.4.1.8.

Toelichting

De aan het begin van deze paragraaf genoemde kwestie is tijdens de contractmanagementfase ontstaan. Zij vindt mede haar oorsprong in de wijze waarop de gemeente de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces van Cadanz in de voorbereidings- en aanbestedingsfase heeft geregeld, zowel in de samenwerkingsovereenkomst met de Instellingen van 13 juni 2013 en in de 2e allonge van 29 september 2014, als in de overeenkomst die zij met Cadanz is aangegaan. Die regelingen zijn onvoldoende duidelijk,⁷⁴⁷ onderling verschillend,⁷⁴⁸ strijdig met de normatieve uitgangspunten van de UAV-GC 2005⁷⁴⁹ en in zoverre ook overigens inconsistent met de keuze voor de bouworganisatievorm DBM.⁷⁵⁰

In de kern komt de kwestie er op neer dat Cadanz, de Instellingen en de gemeente lange tijd op zoek zijn geweest naar de grenzen van de mogelijkheden van de Instellingen om – binnen de kaders van de eisen van de VS – ‘in te breken’ op door Cadanz gekozen oplossingen. In de voortdurende discussies waartoe dit heeft geleid, hebben de Instellingen zich op het standpunt gesteld dat Cadanz met bepaalde oplossingen ófwel afweek van eisen van de VS, ófwel – wanneer van een afwijking geen sprake zou zijn – de door de Instellingen voorgestelde alternatieve oplossingen optimalisaties waren die binnen de scope van de eisen van de VS vielen. Cadanz heeft zich in die discussies op het standpunt gesteld dat in het laatste geval geen sprake is van optimalisaties, maar van oplossingen waarmee in feite van de eisen van de VS wordt afgeweken en waarvoor de gemeente derhalve een wijziging van de overeenkomst diende op te dragen.⁷⁵¹

De gemeente heeft deze discussies te lang laten voortduren en heeft te laat de regierol voor zichzelf opgeëist.⁷⁵² Daarbij heeft de gemeente zich lange tijd op het standpunt gesteld dat het de verantwoordelijkheid was van Cadanz om de goedkeuring van de Instellingen op de ontwerpproducten van Cadanz te verkrijgen. De gemeente heeft dat goed beoordeeld voor zover het de verantwoordelijkheid van Cadanz was om ontwerpproducten aan te leveren die voldoen aan de eisen van de VS. Wat de gemeente met haar terughoudende opstelling echter over het hoofd heeft gezien, is dat zij met haar inadequate contractuele regelingen van de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces een voedingsbodem heeft gecreëerd voor discussies tussen de Instellingen en Cadanz die buiten de kaders treden van de hiervoor genoemde verantwoordelijkheid van Cadanz en die de Instellingen en Cadanz

⁷⁴⁷ Zie paragraaf 4.2.2.

⁷⁴⁸ Zie paragraaf 4.3.3.

⁷⁴⁹ Zie paragraaf 4.3.3.

⁷⁵⁰ Zie paragraaf 4.3.3.

⁷⁵¹ Zie paragraaf 2.4.1.2.

⁷⁵² De indruk is dat de gemeente dat pas echt goed doet vanaf januari 2018, zie paragraaf 2.4.1.8.

niet zelfstandig konden oplossen. Wat dan bovendien niet helpt, nog afgezien van de kritische kanttekeningen die hierboven bij die regelingen zijn geplaatst, is dat de Instellingen en Cadanz over en weer niet op de hoogte waren van de inhoud van de regeling die ieder van hen met de gemeente was overeengekomen wat betreft de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces.

4.4.3 Regievoering over vaststelling inhoudelijke beoordelingscriteria ontwerpproducten

De gemeente heeft tijdens de contractmanagementfase beslissingen genomen die in verband staat met de regievoering over de kwestie: aan de hand van welke inhoudelijke criteria dienen de Instellingen en de gemeente ontwerpproducten van Cadanz te beoordelen in het kader van de eventuele verlening van goedkeuring respectievelijk acceptatie daarvan? Deze kwestie speelt vooral in de periode die liep van 23 september 2015 tot 25 april 2016.⁷⁵³

Norm: Gegeven haar keuze voor DBM moet de gemeente de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 integraal toepassen (paragraaf 3.2.2 en paragraaf 3.4.1). Dat betekent dat de gemeente het ontwerpproces weliswaar kritisch mag (laten) volgen en controleren, maar dat (de grenzen van) die bevoegdheid voorafgaande aan de aanbidding duidelijk moet zijn geclausuleerd (paragraaf 3.4.4).⁷⁵⁴

Bevinding 9 De gemeente heeft tijdens de contractmanagementfase onvoldoende regie gevoerd in de discussie met betrekking tot de criteria op basis waarvan de Instellingen door de opdrachtnemer aangeleverde ontwerpproducten konden beoordelen. Hierdoor bleef zowel aan de kant van de Instellingen als aan de kant van de opdrachtnemer teveel onduidelijkheid over de te hanteren beoordelingscriteria. De oorsprong van de discussie ligt in de onvoldoende duidelijke afspraken die de gemeente heeft gemaakt, zowel met de Instellingen zelf als met de opdrachtnemer, over de goedkeuringsrechten van de Instellingen.

Toelichting

Voor de aan het begin van deze paragraaf genoemde kwestie geldt eveneens dat zij tijdens de contractmanagementfase is ontstaan. En voor zover het de goedkeuringsrechten van de Instellingen betreft, vindt zij mede haar oorsprong in de wijze waarop de gemeente de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces van Cadanz in de voorbereidings- en aanbestedingsfase heeft geregeld, zowel in de samenwerkingsovereenkomst met de Instellingen van 13 juni 2013 en in de 2e allonge van 29 september 2014, als in de

⁷⁵³ Zie paragraaf 2.4.1.2.

⁷⁵⁴ Zie in dit verband met name de verwijzing in paragraaf 3.4.4 naar p. 26 van de Toelichting op de UAV-GC 2005: 'Om tijdens een concrete acceptatieprocedure te voorkomen dat er discussie ontstaat over de vraag of de Opdrachtgever Acceptatie al dan niet mag weigeren, dient het acceptatieplan de geobjectiveerde criteria te bevatten waaraan de ter Acceptatie voor te leggen Documenten, gemachtigden, zelfstandige hulppersonen, Werkzaamheden en resultaten van Werkzaamheden dienen te voldoen.'

overeenkomst die zij met Cadanz is aangegaan. Die regelingen zijn zoals gezegd onvoldoende duidelijk,⁷⁵⁵ onderling verschillend,⁷⁵⁶ strijdig met de uitgangspunten van de UAV-GC 2005⁷⁵⁷ en in zoverre ook overigens inconsistent met de keuze voor de bouworganisatievorm DBM.⁷⁵⁸

Wat bij een geïntegreerde bouworganisatievorm – zoals DBM – van belang is, is dat op het moment van totstandkoming van de overeenkomst voor de opdrachtnemer voldoende transparant moet zijn wat de impact van eventuele toetsing- en acceptatieprocedures op zijn planning zal zijn. Dat vereist dat de opdrachtgever bij de totstandkoming van de overeenkomst – onder andere – aangeeft welke acceptatiecriteria hij zal hanteren.⁷⁵⁹ Voor zover men al ruimte ziet om naast de in de UAV-GC 2005 voorziene toetsing- en acceptatiesystematiek ook nog te voorzien in een goedkeuringsprocedure,⁷⁶⁰ in dit geval ten behoeve van de Instellingen, zal ook die procedure aan het hiervoor genoemde vereiste moeten voldoen.

De gemeente heeft onvoldoende de regie heeft genomen bij het creëren van duidelijkheid voor zowel Cadanz als de Instellingen over de normatieve kaders aan de hand waarvan ontwerpproducten van Cadanz dienden te worden beoordeeld, in het bijzonder in de periode van 23 september 2015 tot 25 april 2016.⁷⁶¹

4.4.4 Regievoering over vaststelling procedurele beoordelingskaders ontwerpproducten

De gemeente heeft tijdens de contractmanagementfase beslissingen genomen die in verband staan met de regievoering over de kwestie: binnen welke overige procedurele kaders dienen de Instellingen en de gemeente ontwerpproducten van Cadanz te beoordelen in het kader van de eventuele verlening van goedkeuring respectievelijk acceptatie daarvan? Deze kwestie speelt in meer of mindere mate in verschillende periodes.⁷⁶²

⁷⁵⁵ Zie paragraaf 4.2.2.

⁷⁵⁶ Zie paragraaf 4.3.3.

⁷⁵⁷ Zie paragraaf 4.3.3.

⁷⁵⁸ Zie paragraaf 4.3.3.

⁷⁵⁹ Zie hierover meer uitvoerig paragraaf 3.4.4.

⁷⁶⁰ Zie hierover kritisch paragraaf 4.3.3.

⁷⁶¹ Zie paragraaf 2.4.1.2.

⁷⁶² Zie de paragrafen 2.4.1.2, 2.4.1.3, 2.4.1.7 en 2.4.1.8.

Norm: Gegeven haar keuze voor DBM moet de gemeente de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 integraal toepassen (paragraaf 3.2.2 en paragraaf 3.4.1). Dat betekent dat de gemeente het ontwerpproces weliswaar kritisch mag (laten) volgen en controleren, maar dat (de grenzen van) die bevoegdheid voorafgaande aan de aanbidding duidelijk moet zijn geclausuleerd (paragraaf 3.4.4).

Bevinding 10 De gemeente heeft tijdens de contractmanagementfase onvoldoende duidelijkheid geboden aan zowel de Instellingen als de opdrachtnemer over de procedurele kaders voor de goedkeuring en acceptatie van door de opdrachtnemer geleverde ontwerpproducten. De oorsprong van de onduidelijkheid ligt in het feit dat de gemeente heeft verzuimd zowel met de Instellingen als met de opdrachtnemer voldoende duidelijke afspraken te maken over het proces van goedkeuring en acceptatie.

Toelichting

Ten aanzien van de beslissingen die in deze paragraaf centraal staan, geldt hetzelfde als hiervoor is overwogen ten aanzien van de regievoering door de gemeente over de vaststelling van de inhoudelijke criteria op basis waarvan de ontwerpproducten van Cadanz dienden te worden beoordeeld. Ook wat de procedurele beoordelingskaders betreft, is het bij een geïntegreerde bouworganisatievorm – zoals DBM – van belang dat op het moment van totstandkoming van de overeenkomst voor de opdrachtnemer voldoende duidelijk is welke aspecten van de uitvoering van de opdracht de opdrachtgever wil kunnen beoordelen, welke informatie hij daarvoor van de opdrachtnemer nodig heeft en – als het om een acceptatieprocedure gaat – hoeveel tijd die procedure naar verwachting zal vergen.⁷⁶³ Hier wordt herhaald dat – voor zover men al ruimte ziet om naast de in de UAV-GC 2005 voorziene toetsing- en acceptatiesystematiek ook nog te voorzien in een goedkeuringsprocedure ten behoeve van de Instellingen,⁷⁶⁴ ook die procedure aan het hiervoor genoemde vereisten moet voldoen (zie ook Bevinding 5).

De gemeente heeft gedurende verschillende van de onderzochte periodes⁷⁶⁵ onvoldoende de regie genomen bij het bieden van duidelijkheid voor zowel Cadanz als de Instellingen over de procedurele kaders die de Instellingen en de gemeente in acht moesten nemen in het kader van de beoordeling van ontwerpproducten van Cadanz.

4.4.5 Package deal(s)

De gemeente heeft tijdens de contractmanagementfase beslissing(en) genomen om (te overwegen) een deal met Cadanz te sluiten met het oog op de definitieve en integrale beslechting van discussies die verschillende achtergronden hebben en die kaderen in

⁷⁶³ Zie paragraaf 3.4.4.

⁷⁶⁴ Zie paragraaf 4.3.3.

⁷⁶⁵ Zie de paragrafen 2.4.1.2, 2.4.1.3, 2.4.1.7 en 2.4.1.8.

verschillende in de overeenkomst voorziene regelingen. De gemeente heeft dat tweemaal geprobeerd zonder dat het tot zo'n deal kwam in de periode die liep van 23 september 2015 tot 25 april 2016.⁷⁶⁶ Een dergelijke deal is vervolgens wel tot stand gekomen in de periode die liep van 8 januari tot 13 juli 2018.⁷⁶⁷

Normen: De gemeente kan de aan Cadanz gegunde opdracht enkel en alleen wijzigen, zonder dat een nieuwe aanbestedingsprocedure behoeft plaats te vinden, in de limitatieve gevallen genoemd in de artikelen 2.163b t/m 2.163g Aw 2012 (paragraaf 3.2.3). Gegeven haar keuze voor DBM moet de gemeente de MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 integraal toepassen (paragraaf 3.2.2 en paragraaf 3.4.1). Dat betekent dat wanneer de gemeente in meer of mindere mate actief invloed wil (laten) uitoefenen op het ontwerpproces, zij dat moet doen vóórdat de opdrachtnemer zijn aanbieding heeft gedaan (paragraaf 3.4.2). Vanaf dat moment moet de gemeente namelijk terughoudend zijn wat betreft het ingrijpen in de ontwerp vrijheid van de opdrachtnemer (paragraaf 3.4.3). De gemeente mag het ontwerpproces vervolgens wel kritisch (laten) volgen en controleren, zo lang (de grenzen van) die bevoegdheid voorafgaande aan de aanbieding maar duidelijk zijn geclausuleerd (paragraaf 3.4.4).

Bevinding 11 De beslissingen van de gemeente om na de totstandkoming van de overeenkomst een package deal te sluiten, is mogelijk strijdig met artikel 2.163a van de Aanbestedingswet (Aw 2012) dat bepaalt dat een wijziging van de opdracht uitsluitend zonder nieuwe aanbestedingsprocedure kan plaatsvinden in de gevallen genoemd in de artikelen 2.163b t/m 2.163g Aw 2012. Met de package deal is weliswaar overeenstemming bereikt over verschillende discussiepunten tussen gemeente, Cadanz en de Instellingen, maar zijn de principiële risico's die samenhangen met de in vorige paragrafen geconstateerde feiten ten aanzien van de afspraken over de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces en over hun goedkeuringsrechten, niet weggenomen.

Toelichting

De in juli 2018 genomen beslissing tot het sluiten van een package deal heeft er allereerst toe geleid dat de gemeente en Cadanz overeenstemming hebben bereikt ten aanzien van diverse tussen hen gerezen discussies over de vraag of in de gevallen waar die discussies op zien sprake is van een Wijziging van de Opdrachtgever en – zo ja – in hoeverre Cadanz dan aanspraak kan maken op bijbetaling en termijnsverlenging. In de tweede plaats hebben partijen overeenstemming bereikt over een aantal ontwerp aanpassingen en over de omvang van de vergoeding waarop Cadanz aanspraak kan maken ter zake van die aanpassingen.

⁷⁶⁶ Zie paragraaf 2.4.1.2.

⁷⁶⁷ Zie paragraaf 2.4.1.8.

De MBO met bijbehorende UAV-GC 2005 biedt de gemeente op zichzelf de mogelijkheid om Wijzigingen op te dragen – met inbegrip van aanpassingen van de VS – en tot overeenstemming te komen met Cadanz over de consequenties van die Wijzigingen.⁷⁶⁸ Dat laat onverlet dat ook een binnen de kaders van de UAV-GC 2005 opgedragen Wijziging alleen mogelijk is, zonder dat een nieuwe aanbestedingsprocedure behoeft plaats te vinden, in de uitzonderingsgevallen genoemd in de artikelen 2.163b t/m 2.163g Aw 2012.⁷⁶⁹

Het is de vraag of de gemeente – in het geval dat zij door een andere onderneming dan Cadanz zou worden aangesproken op een eventuele schending van artikel 2.163a Aw 2012 – zich met succes op een of meer van de wettelijke uitzonderingsgevallen zou kunnen beroepen. Beantwoording van deze vraag vergt echter een diepgaande analyse van de aard, inhoud en strekking van de package deal zoals die in het dossier is aangetroffen. Daarbij zal dan met name ook behoefte bestaan aan aanvullende toelichtingen van zowel de gemeente als Cadanz op die deal, mede gezien in relatie tot het kader van wettelijke uitzonderingsgronden. Gelet op het feit dat de focus van het onderhavige onderzoek niet ligt op de mogelijke onrechtmatigheid, maar primair de mogelijke ondoelmatigheid van door de gemeente genomen beslissingen betreft, is er voor gekozen het hiervoor bedoelde meer diepgaande onderzoek naar de package deal niet uit te voeren.⁷⁷⁰

Cadanz heeft na de package deal van 11 juli 2018 op 13 juli 2018 ook de goedkeuring en acceptatie van de Instellingen respectievelijk de gemeenten verkregen ten aanzien van het complete TO-bovenbouw-afbouw.⁷⁷¹ Die goedkeuring en acceptatie laten echter onverlet dat Cadanz haar ontwerpwerkzaamheden na 13 juli 2018 heeft voortgezet. Hier kan behalve aan de ontwerpaanpassingen die uit de package deal zelf voortvloeien met name ook worden gedacht aan het UO. De vraag is dan, wat nog de rol is van de Instellingen ten aanzien van deze ontwerpwerkzaamheden.

In het dossier zijn geen aanknopingspunten aangetroffen voor de stelling dat de oorspronkelijke regeling van zowel de betrokkenheid van de Instellingen bij het ontwerpproces als van hun goedkeuringsrechten ten gevolge van de package deal een andere inhoud heeft gekregen. Dat betekent dat voor wat betreft die regeling zal moeten worden teruggevallen op de afspraken zoals die oorspronkelijk zijn gemaakt tussen de gemeente en de Instellingen enerzijds en de gemeente en Cadanz anderzijds. Hiervoor is

⁷⁶⁸ Zie paragraaf 3.4.3.

⁷⁶⁹ Zie paragraaf 3.2.3.

⁷⁷⁰ Zie in dit kader paragraaf 1.3 over de afbakening van het onderzoek.

⁷⁷¹ Zie paragraaf 2.4.1.

reeds geconcludeerd dat die afspraken onvoldoende duidelijk,⁷⁷² onderling verschillend,⁷⁷³ strijdig met de normatieve uitgangspunten van de UAV-GC 2005⁷⁷⁴ en in zoverre ook overigens inconsistent zijn met de keuze voor de bouworganisatievorm DBM.⁷⁷⁵ Dat betekent dat de daarmee verband houdende principiële risico's zoals die in de voorafgaande paragrafen in kaart zijn gebracht, ook na 11 juli 2018 zijn blijven voortbestaan.

⁷⁷² Zie paragraaf 4.2.2.

⁷⁷³ Zie paragraaf 4.3.3.

⁷⁷⁴ Zie paragraaf 4.3.3.

⁷⁷⁵ Zie paragraaf 4.3.3.

BIJLAGEN

Bijlage 1. Bestuurlijke reactie college van b&w

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

VERTROUWELIJK

Rekenkamer
H.A. Twisk
Postbus 16079
2500 BB Den Haag

Geheim o.g.v. art. 55 lid 1 Gem. wet juncto art. 10, lid 2, sub b f WOB tot na behandeling Gemeenteraad

Datum

6 oktober 2020

Onderwerp

Reactie op bestuurlijk rapport Rekenkamer van 16 juli 2020

Uw brief van

16 juli 2020

Uw kenmerk

RK/202046

Ons kenmerk

DSO/10023321

Contactpersoon

Joke Smith

Dienst

Dienst Stedelijke Ontwikkeling

Afdeling

Projectmanagement Den Haag

Telefoonnummer

06 83 62 73 66

E-mailadres

joke.smith@denhaag.nl

Geachte voorzitter,

De Rekenkamer heeft zich de afgelopen periode verdiept in het project nieuwbouw Amare en de grondexploitatie Spuikwartier. Het college dankt de Rekenkamer voor het uitvoerige onderzoek daarnaar. Dat onderzoek geeft nog meer inzicht in deze twee samenhangende projecten en geeft bovendien handvatten om te leren en dergelijke projecten en grondexploitaties in de toekomst nog beter te doen. Dat geldt zowel voor de informatievoorzieningen naar de raad als in de uitvoering.

De focus van de Rekenkamer ligt op de periode van 2014 tot heden. Alvorens in te gaan op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer acht het college het goed om eerst stil te staan bij de historie van het project. Dat is een lange historie (vanaf circa 2006), waarin door opeenvolgende colleges/gemeenteraden diverse keuzes zijn gemaakt en besluiten zijn genomen. Waardoor ook scope- en koerswijzigingen hebben plaatsgevonden. Daarbij geldt dat de reactie van het college de bestuurlijke reactie is op het rapport van de Rekenkamer en op de voorgestelde conclusies en aanbevelingen. Het college reageert dan ook niet (nogmaals) afzonderlijk op alle onderdelen van het onderliggende feitenrapport, wat overigens niet betekent dat het college daarmee zonder meer instemt of de argumentatie van de Rekenkamer altijd volgt. Voor zover relevant is dit verwerkt in deze bestuurlijke reactie.

Voorafgaand aan de reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen is eerst ook nog de zienswijze van het college op de informatieverstrekking richting de Rekenkamer opgenomen.

Historische context

In het algemeen kennen bouwprojecten een lange doorlooptijd. Aan het daadwerkelijk, voor iedereen zichtbare, bouwen gaan vele jaren van voorbereiding vooraf, die voor de buitenwereld vaak en grotendeels onzichtbaar blijven. In die voorbereidingsperiode kan er nog van alles veranderen (van programma van eisen tot definitief ontwerp, van financiering tot vergunningverlening), maar is eenmaal met de feitelijke bouw gestart, dan zijn wijzigingen nog maar zeer beperkt mogelijk. Voor het thans in aanbouw zijnde Amare was dat in het bijzonder van toepassing. Dit gelet op de bouwlocatie, midden in het centrum, met tegelijk een opgave voor woningbouw en parkeergelegenheden en diverse gebruikers. Dit college is net als de vorige colleges trots op wat we hier gaan realiseren: een multifunctioneel cultuurgebouw dat zijn weerga niet kent in Nederland.

- 2006** In de collegeperiode 2006 – 2010 is hiervoor de kiem gelegd en Amare wordt op korte termijn opgeleverd. In het coalitieakkoord ‘MeeDoen’ is aangegeven dat in die collegeperiode zou worden nagedacht over “de huisvesting op lange termijn van het Nationaal Danstheater en het Residentie Orkest” (RIS137760), mede ook met het oog op de aanmelding van Den Haag als Culturele Hoofdstad van Europa in 2018.
- 2008** Met het ‘Voorstel van het college inzake Voorbereidingskrediet Internationaal Dans- en muziekcentrum Spuiplein’ (rv 94, RIS 153567) stemt de gemeenteraad in 2008 zonder enige discussie unaniem in. In dat raadsvoorstel is de mogelijkheid van de verhuizing van het Koninklijk Conservatorium (KC) naar het Spuiplein al opgenomen. Daarbij geldt nadrukkelijk als voorwaarde dat de kosten hiervan niet voor rekening van de gemeente zouden komen. Het college achtte evenwel een dergelijke verhuizing van eminent belang voor het culturele karakter/uitstraling van (het centrum van) de stad. Het is onderdeel van het beoogde unieke concept waarbij een professionele opleiding (het KC) en uitvoering (Nederlands Dans Theater (NDT), Residentie Orkest (RO) en Gastprogrammering (GP)) onder één dak worden gebracht. Een combinatie die nergens anders voorkomt en ervoor zorgt dat het gebouw bruist van activiteiten en een grote aantrekkingskracht krijgt.
- 2009** In 2009 stemt de gemeenteraad met rv 96 (RIS164033) in principe in met het voorstel van het college om op de locatie van het toenmalige zalencomplex aan het Spui (Lucent Danstheater (LDT) en Dr. Anton Philipszaal (DAPZ)) een nieuw internationaal dans- en muziekcentrum te realiseren en middelen beschikbaar te stellen voor de volgende fase van het project, waaronder het maken van een structuurontwerp. Uit het raadsvoorstel blijkt dat vestiging van het KC in dat gebouw ondertussen een uitgangspunt is. Uit het door de instellingen opgestelde programma van eisen blijkt dat een basisprogramma van 44.000 m² bvo gewenst is en sprake is van een surplusprogramma van 4.000 m² bvo. Een raming van de stichtingskosten komt uit op € 240 mln. incl. btw in totaal, waarvan € 100 mln. voor het KC-deel en € 140 mln. voor het deel van NDT, RO en GP. Aangegeven is dat het KC vanuit de reguliere exploitatie en de financieringsstructuur van het Rijk slechts in staat was om € 22 mln. van de benodigde investering te dekken. In het voorstel werd tevens een beeld geschetst van de verwachte exploitatielasten die samenhangen met instandhouding, beheer, onderhoud en gebruik van het eventueel te realiseren gebouw, te weten een geraamd bedrag van € 3,9 mln. per jaar.
- 2010** Op grond van rv 94 uit 2008 en rv 96 uit 2009 is een ambitieus plan ontwikkeld voor het ‘Cultuurforum Spui’; een dans- en muziekcentrum met huisvesting van het NDT, RO, GP én KC. Beoogd was het voorstel eind 2010 aan de gemeenteraad voor te leggen, zo is te lezen in het coalitieakkoord 2010-2014 ‘Aan de slag!’ (RIS173030). Intussen heeft de gemeente in 2010, op grond van een Europese aanbesteding, een architect gecontracteerd om het ontwerp van het ‘Cultuurforum Spui’ te maken. Op basis van diens winnende ontwerp is nog eens goed naar het plan gekeken, waarbij is toegewerkt naar een versoberd basisplan, dat beter paste in die tijd van recessie, komende bezuinigingen en stijgende werkloosheid.
- 2011** Met rv 45 (RIS78616) stemt de gemeenteraad in 2011 in met dat versoberde en geoptimaliseerde basisplan. De stichtingskosten nemen daarmee, volgens het raadsvoorstel, af met circa € 46,2 mln. Expliciet wordt vermeld: “Een voorwaarde voor de realisatie van dit versoberde basisplan is dat het Koninklijk Conservatorium de financiële lasten draagt van haar aandeel in het Dans- en Muziekcentrum” en “Het Koninklijk Conservatorium is onlosmakelijk verbonden met de bouw van het Dans- en Muziekcentrum. Mocht het Koninklijk Conservatorium onverhoopt haar aandeel van de financiering niet rond krijgen, dan is de beoogde ontwikkeling niet mogelijk”. Met betrekking tot de gemeentelijke vastgoedexploitatie (de eigenaarslasten) van het te

realiseren gebouw wordt als uitgangspunt gesteld dat het Koninklijk Conservatorium het tekort op de exploitatie van haar aandeel in het Dans- en Muziekcentrum betaalt.

- 2012** In rv 89 (RIS251767) meldt het college in 2012 dat deelname van het KC in het project onontbeerlijk is voor het beoogde succes, maar dat gebleken is dat het KC niet zelf geheel in de investering kan voorzien, zodat de gemeente een derde deel van de stichtingskosten van het KC-deel op zich neemt. Het college geeft aan dat volgens de ramingen de gemeentelijke vastgoedexploitatie van het gebouw en de gebouwexploitatie (door thans DMC) een tekort opleveren van € 0,9 mln. per jaar. In het raadsvoorstel wordt verder aangegeven dat het college nog nader wil verkennen of de veronderstelde voordelen van een Build and Maintain-aanbesteding opwegen tegen de nadelen in vergelijking met een reguliere aanbesteding. De gemeenteraad stemt met dit voorstel in.
- 2013** De ontwikkeling van het plan is in 2013 aanleiding voor rv 91 (RIS260021). Behalve dat dan wordt besloten tot een nadere studie naar een alternatief plan, wordt ook duidelijk dat de gemeente risicodragend ontwikkelaar is van Spuiforum en economisch en juridisch eigenaar ervan wordt. De gemeente verhuurt het gebouw namelijk aan DMC en berekent in de huurprijs zoals gebruikelijk (bij maatschappelijk vastgoed) de kosten van het eigenaarsonderhoud, opstalverzekering, OZB (eigenaarsdeel) en administratiekosten. Echter: “In de huur van het KC-deel zitten ook de te verrekenen kapitaallasten die bij het KC-deel horen. DMC is risicodragend verantwoordelijk voor de exploitatie.”. In het raadsvoorstel is opgenomen dat de gemeente langdurige zekerheid wil dat de instellingen het Spuiforum zullen huren, bewonen en bespelen en dat hiertoe een samenwerkingsovereenkomst (SOK) is afgesloten met de instellingen. Daarin is volgens het raadsvoorstel onder meer geregeld dat de gemeente de continuïteit van het primaire proces van de onderhurende instellingen (KC, RO en NDT) overneemt bij een eventueel faillissement van DMC en dat bij een dusdanige verlaging van de subsidies een verantwoorde bedrijfsvoering niet meer mogelijk is, partijen gezamenlijk naar een oplossing zullen zoeken. Met de instellingen zullen in 2013 huurovereenkomsten worden afgesloten, waarin de condities van de huur van Spuiforum worden geregeld.
- 2014** Een grotere aanpassing volgde in 2014. In het coalitieakkoord 2014 – 2018, ‘Vertrouwen op Haagse Kracht’ (RIS273442) is te lezen dat er een nieuw plan gemaakt zal worden. Dat betreft een integrale gebiedsontwikkeling tussen Spui, Turfmarkt, verlengde Nieuwe Haven en Schedeldoekshaven, met onder meer een Onderwijs- en Cultuurcomplex (OCC). Het OCC zelf krijgt ook een integrale aanpak, met een contract voor ontwerp, uitvoering én onderhoud (DBM). In het OCC worden het NDT, RO, KC en stichting Dans- en Muziekcentrum (DMC) gehuisvest. Voor dat OCC geldt dat het bestaande programma van eisen en de bestaande financiële kaders uitgangspunt blijven, met dien verstande dat het programma van eisen nu meer algemeen omschreven is, zodat het nu opener en geschikt is om nieuwe ontwerpen te faciliteren. Het college geeft verder aan dat de kosten en opbrengstenramingen in het ‘Bedrijfsplan Spuiforum 2018’ van juni 2013 geen aanpassingen behoeven en dat de met de instellingen in 2013 afgesloten samenwerkingsovereenkomst, huur- en onderhuurovereenkomsten en andere afspraken zijn herbevestigd. De gewijzigde aanpak is met het ‘Voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier’ (rv 94, RIS276520) aan de gemeenteraad voorgelegd, waarmee wordt ingestemd.
- 2015** Na een Europese aanbesteding ging bouwcombinatie Cadanz in september 2015 aan de slag met het ontwerp van het OCC. Eerst Heijmans Vastgoed en later VolkerWessels Bouw- en Vastgoedontwikkeling Nederland waren verantwoordelijke voor de commerciële ontwikkelingen in het Spuikwartier. De bouw van het OCC ging in juni 2017 van start. De bouw van torens Adagio (A), Bolero (B) en Cantate (C) volg(d)en later.

2018 In 2018 is door het toen nieuwe college geconstateerd dat de nieuwbouw van het OCC een project was waarin de verhoudingen tussen partijen op bepaalde fronten onder druk stonden, met diverse (contractuele) discussies tot gevolg. Ook was door diverse factoren, zoals de toenmalige zorgen van de instellingen over de kwaliteit van het OCC, de technische uitdagingen die tot een achterstand op de toenmalige planning hadden geleid en marktomstandigheden waarmee Cadanz te maken heeft, sprake van een proces wat onder grote druk staat. Ook is toen geconstateerd dat er kansen liggen om de kwaliteit van het OCC te verbeteren, waarmee de ambitie versterkt kan worden. Dat alles is met elkaar verbonden in een 'Voorstel van het college inzake het Onderwijs- en Cultuurcomplex – Spuikwartier' (RIS300068), als aanvulling op rv 94.

2020 Ondertussen ontstond ook meer duidelijkheid over de exploitatie van het OCC, dat inmiddels Amare was gaan heten. Het (geactualiseerde) bedrijfsplan van DMC, opgesteld in 2019, was aanleiding voor het raadsvoorstel 'Actualisering dekkingsbesluit Amare en verwacht resultaat bedrijfsexploitatie Amare' (RIS304964), waarmee de gemeenteraad in juni 2020 heeft ingestemd.

Kortom, een lange historie waarin veel gebeurd is en waarin op verschillende momenten door de gemeente onomkeerbare en juridisch bindende afspraken met diverse partijen zijn gemaakt. Van Cultuurforum Spui, naar Spuiforum, naar Onderwijs- en Cultuurcomplex naar Amare. Van een traditionele aanpak, naar een integraal contract voor ontwerp, uitvoering en onderhoud (DBM). Van een grondexploitatie Spuiforum naar een grondexploitatie Spuikwartier. De kaders daarvoor zijn steeds vastgelegd en bijgesteld in een groot aantal opeenvolgende raadsvoorstellen. Over de voortgang is de gemeenteraad steeds geïnformeerd, aan de hand van bijvoorbeeld GRIP- en kwartaal- en halfjaarrapportages, maar ook met werkbijeenkomsten. Over de raadsvoorstellen en periodieke rapportages zijn ook stevige debatten gevoerd in de commissie en de raad, waarin ook vele scherpe vragen zijn gesteld.

Informatieverstrekking

Zonder informatie geen goed onderzoek. Voor de Rekenkamer is informatie onontbeerlijk en het is ook de plicht van het college om de Rekenkamer alle informatie die zij nodig heeft aan te reiken. Daarover geen twijfel. Helaas moet inderdaad geconstateerd worden dat dit met name bij de aanvang van het onderzoek niet soepel liep. Naar het oordeel van het college was dat mede gelegen in het feit dat de scope van het onderzoek van de Rekenkamer toen nog in beweging was. De informatiebehoefte van de Rekenkamer was daardoor niet altijd meteen duidelijk. Gaandeweg het onderzoek ging de informatievoorziening steeds beter, ook omdat de Rekenkamer en het projectteam van de gemeente elkaar steeds beter wisten te vinden.

De Rekenkamer heeft in totaal 137 informatieverzoeken gedaan, waarvan sommige een verzameling van stukken betreft. De Rekenkamer stelt dat uiteindelijk 15% van de gevraagde stukken niet is ontvangen. Het college heeft daarvan een genuanceerder beeld. Voor het gros gaat het om documenten die wel degelijk zijn aangeleverd, maar waar de Rekenkamer blijkbaar een ander document had bedoeld, zonder dat dit toen bekend was. Ook heeft de Rekenkamer om documenten gevraagd die niet bestaan. Wat overblijft zijn enkele documenten die inderdaad niet aangeleverd waren, wat in het kader van het feitelijke wederhoor alsnog gebeurd is. Dat had mogelijk voorkomen kunnen worden door betere communicatie, maar onwil heeft daar zeker niet aan ten grondslag gelegen. Op een dergelijke betere communicatie zal in volgende onderzoeken nadrukkelijk worden ingezet.

Reactie op conclusie

De ontwikkeling en realisatie van Amare, als onderdeel van een gebiedsontwikkeling (GREX Spuikwartier) is een project met een lange historie, waarin verscheidene raadsvoorstellen elkaar opgevolgd hebben, met daarin diverse focusveranderingen.

Terugkijkend deelt het college de conclusie van de Rekenkamer niet dat daarbij onvoldoende invulling is gegeven aan de informatieplicht richting de gemeenteraad. Er is steeds sprake geweest van correcte geraamde en gerealiseerde kosten.

Wat wel een leerpunt is, is de structurering en opzet van de verschillende raadsvoorstellen. In gevallen waar gedurende een lange periode meerdere voorstellen elkaar opvolgen kan de overzichtelijkheid worden verbeterd, waarmee de grip van de gemeenteraad op dergelijke projecten wordt vergroot.

Bij de rol van de gemeente als opdrachtgever geldt ook dat de lange historie en de focusveranderingen daarin complicerend hebben gewerkt. Voorop staat dat de gemeente als opdrachtgever steeds het uiterste heeft gedaan om de hoge ambitie waar te maken, binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders. De Rekenkamer is daarbij wel terecht kritisch op de mate waarin rolveranderingen die volgen uit focusveranderingen zijn doorgevoerd.

Dit is onderstaand nader onderbouwd, aan de hand van de drie deelconclusies

Deelconclusie 1

Anders dan wat de Rekenkamer concludeert is het college van oordeel dat de totale kosten niet in strijd met de kaders die volgen uit rv 94 uit 2014 (RIS276520) en het aangenomen raadsvoorstel van medio 2018 (RIS300068), zoals die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Daarbij beseft en erkent het college dat naarmate de tijd vorderde en raadsvoorstellen elkaar opvolgden het voor de gemeenteraad steeds moeilijker werd om te doorgronden hoe kostenposten zich precies tot elkaar verhouden. Daar had meer aandacht voor moeten zijn, zodat de gemeenteraad makkelijker de verschillende projecten, met elk hun eigen kostenposten, had kunnen blijven onderscheiden.

De toelichting daarop is als volgt:

De Rekenkamer geeft aan dat de gemeenteraad bij de besluitvorming in 2014 en gedurende het ontwerp- en bouwproces onvoldoende transparant en tijdig is geïnformeerd over de geraamde en gerealiseerde kosten voor de ontwikkeling en realisatie van het OCC / Amare (hierna 'Amare'). De geraamde en gerealiseerde kosten zouden daarbij aan de gemeenteraad steeds lager zijn gepresenteerd dan de werkelijke kosten. Het zou dan gaan om € 193,6 mln. vanaf 2014, bij een kader van € 177,4 mln. (overschrijding van € 16,2 mln.) en om € 223,3 mln. vanaf 2018, bij een kader van € 210,9 mln. (overschrijding van € 12,4 mln.). Het college herkent de kosten die de Rekenkamer noemt en die kosten zijn ook gemaakt, maar niet binnen de scope van het investeringsproject Amare en leiden ook niet tot een overschrijding van het door de gemeenteraad vastgestelde investeringskrediet. De genoemde kosten horen namelijk bij andere projecten binnen de gebiedsontwikkeling. Onderstaand is dat toegelicht.

De door de Rekenkamer aangehaalde (vermeende) overschrijdingen bestaan uit de volgende elementen:

#	Omschrijving	2014 (€ mln.)	2018 (€ mln.)
1	Kosten voor: - de aanpassing van de ontsluitingstunnel ('Spaghetti') à € 0,7 mln. - de aanpassing van de Spuigarage à € 5,3 mln. - de aanleg van een fietsenstalling (600 plaatsen) à € 0,7 mln. - de bouw van commerciële ruimten in Amare à € 1,7 mln.	8,4	8,4
2	Risicoreservering	7,8	3,5
3	Stadsbalkon	n.v.t.	0,5

Totaal	16,2	12,4
---------------	-------------	-------------

Zoals uit de hiervoor geschetste historie al blijkt, is sprake van een langlopend en complex project, of beter gezegd, verscheidene projecten. Vanaf 2014 en ook in 2018 was sprake van een investeringsproject (nieuwbouw Amare) en een grondexploitatie (GREX Spuikwartier). Het eerste element van de veronderstelde overschrijdingen is terug te voeren op de demarcatie daartussen.

De aanpassing van de ontsluitingstunnel, de aanpassing van de Spuigarage, de aanleg van een fietsenstalling (600 plaatsen) en de bouw van commerciële ruimten in Amare zijn onderdeel van de GREX Spuikwartier, respectievelijk het investeringsproject Detailhandel/horeca⁷⁷⁶ en niet van het investeringsproject Amare. De uitvoering wordt echter wel door Cadanz (de aannemer van Amare) gedaan. Dat betekent dat de opdracht aan Cadanz breder is dan alleen de nieuwbouw van Amare. In rv 94 uit 2014 is dan ook te lezen dat *“het aan te besteden werk [...] naast het onderwijs- en cultuurcomplex verder [bestaat] uit de aanleg/aanpassing van de parkeergarage onder het dans- en muziekcentrum, aanpassing van ondergrondse toeritten daarvan en een fietsenstalling”*. Die zaken behoren tot de GREX Spuikwartier en het investeringsproject Detailhandel/horeca. Het college erkent overigens wel dat dit punt scherper geformuleerd had kunnen worden. In de reactie op de tweede aanbeveling van de Rekenkamer gaat het college daar verder op in.

De door de Rekenkamer genoemde kosten voor de aanpassing van de ontsluitingstunnel, de aanpassing van de Spuigarage, de aanleg van een fietsenstalling van 600 plaatsen en de bouw van de commerciële ruimten zijn in 2014 allen benoemd als onderdeel van de GREX Spuikwartier in de ‘Herziening grondexploitatie 2014 CE-113 Spuikwartier’ (geheime bijlage bij rv 94 in 2014). Specifiek voor de Spuigarage en de commerciële ruimten geldt dat deze worden verkocht / verhuurd. Er is zodoende niet enkel sprake van kosten, maar ook van baten. Enkel de kosten beschouwen leidt niet tot een juiste vergelijking. Zowel de kosten als de baten zijn expliciet in 2014 in de ‘Herziening grondexploitatie 2014 CE-113 Spuikwartier’ vermeld, waarbij enkel het saldo in de tabel met opbrengsten is opgenomen. Om de transparantie verder te vergroten zijn de kosten en baten bij de herziening van de GREX Spuikwartier in 2016 (geheim) meer expliciet gemaakt. Toen zijn kosten en baten separaat in de tabellen opgenomen.

De door de Rekenkamer aangehaalde kosten à € 8,4 mln. zijn wel degelijk gemaakte kosten, maar niet in het investeringsproject Amare. Het zijn kosten voor de aanpassing van de ontsluitingstunnel, de Spuigarage, de bouw van een fietsenstalling en de bouw van commerciële ruimten. Die kosten zijn onderdeel van de GREX Spuikwartier en het investeringsproject Detailhandel/horeca.

Het tweede element van de veronderstelde overschrijding betreft een risicoreservering. In rv 94 uit 2014 is in de paragraaf ‘reserves en weerstandsvermogen’ de opbouw van deze risicoreservering aangegeven. In de Reserve Grondbedrijf werd al rekening gehouden met een bedrag van € 4,1 mln. omdat in 2013 bij de besluitvorming over Spuiforum (rv 91 uit 2013, dictum VIII) een aanvullende risicoreservering is ingesteld voor tegenvallers buiten de voorziene middelen. Met rv 94 uit 2014 wordt aanvullend € 3,7 mln. voor dit doel in de reserve Grote Projecten beschikbaar gesteld voor de gebiedsontwikkeling Spuikwartier (Besluit VIII). Dat op basis van de toelichting bij het raadsvoorstel inzake de bestemming van de risicoreservering verwarring kan ontstaan, is een terecht punt. De omschrijvingen hadden beter moeten aansluiten bij het dictum. De omschrijvingen dekken niet de gehele scope van het dictum.

⁷⁷⁶ Eerst ook onderdeel van de GREX Spuikwartier, maar na een wijziging van de BBV afgesplitst.

Wat de besteding van de risicoreservering betreft geldt dat die middelen worden gereserveerd, maar niet op voorhand worden toegevoegd aan het investeringskrediet voor Amare en/of de GREX Spuikwartier. In het rv 94 is hierover toegelicht dat wordt gestuurd om binnen het reguliere budget te blijven. De projecten bevatten namelijk, binnen de vastgestelde plankaders, respectievelijk een post onvoorzien en een risicoprofiel. De betreffende risicoreservering, op dat moment van € 7,8 mln., geldt als aanvulling daarop.

Tot 2018 is nadrukkelijk geen geld uit de risicoreservering à € 7,8 mln. aangewend ten behoeve van het investeringsproject Amare. De bestedingen tot 2018 waren als volgt:

- Zoals in de GRIP-rapportage bij de jaarrekening 2015 is vermeld is een bedrag van € 0,7 mln. ten laste van de risicoreservering ingebracht ten behoeve van het Zuiderstrandtheater. Dit is ook benoemd in de resultaatbestemming van de Reserve Grondbedrijf bij de programmarekening 2015 (RIS293898).
- Bij de herziening van de GREX Spuikwartier in maart 2016 (RIS295084) neemt het risicoprofiel van de GREX Spuikwartier toe met € 2,8 mln. In de besluitvorming wordt dat bedrag vanuit de risicovoorziening van dan nog € 7,1 mln. nu specifiek gelabeld aan de GREX Spuikwartier. Dit is tevens toegelicht in de GRIP-rapportage bij het halfjaarbericht 2016 (RIS295084).

De uitgaven tot 2018 betreffen opgeteld € 3,5 mln., ten behoeve van het Zuiderstrandtheater (€ 0,7 mln.) en de GREX Spuikwartier (€ 2,8 mln.). De € 4,3 mln. die in 2018 nog resteert is met het aangenomen raadsvoorstel van 2018 (RIS300068) toegevoegd aan het projectbudget van Amare.

Er is geen geld uit de risicoreservering gebruikt voor project Amare zonder toestemming van de gemeenteraad. Tot 2018 is er helemaal geen geld uit de risicoreservering à € 7,8 mln. gebruikt voor de bouw van Amare. Na 2018 is er wel gebruikt gemaakt van die risicoreservering, maar met instemming van de raad (RIS300068). Ook hier erkent het college dat naarmate de tijd vorderde en raadsvoorstellen elkaar opvolgden het voor de gemeenteraad steeds moeilijker werd om te doorgronden hoe de vork precies in de steel zit.

Tot slot het stadsbalkon. Dat is een typisch voorbeeld van een raakvlak tussen het investeringsproject Amare en de GREX Spuikwartier. De overkapping van de expeditie is in de gebiedsvisie van Cadanz ingevuld door middel van een stadsbalkon. Het stadsbalkon is echter meer dan alleen een overkapping van de expeditie. Of het stadsbalkon openbaar wordt of niet, is nog niet besloten, maar het is als buitenruimte nauw verwant aan zowel Amare, torens A en B en de openbare ruimte. De verrekening van kosten voor het stadsbalkon € 0,5 mln. in de GREX Spuikwartier is daar het gevolg van. Dat de uitvoering van het stadsbalkon in opdracht van Sonate (ontwikkelaar torens Adagio, Bolero en Cantate) plaatsvindt heeft een bouwtechnische achtergrond. Het stadsbalkon ligt tussen Amare en torens B en C. Omdat torens B en C later gebouwd worden dan Amare is het realiseren van het stadsbalkon tezamen met torens B en C technisch gezien de enige maakbare volgorde.

De verrekening van € 0,5 mln kosten in de GREX Spuikwartier is terecht omdat dit stadsbalkon zich bevindt tussen Amare en torens B en C. Het hoort bij zowel investeringsproject Amare als bij GREX Spuikwartier.

Resumerend maakt de Rekenkamer een optelling van kosten die niet precies aansluit bij de demarcatie tussen het investeringsproject Amare, de GREX Spuikwartier en het investeringsproject Detailhandel/horeca, zoals die in de loop van de tijd is ontstaan. De conclusie van de Rekenkamer dat deze kosten zijn gemaakt is correct, maar in tegenstelling tot de conclusie van de Rekenkamer zijn deze kosten niet in strijd met de kaders die volgen uit rv 94 uit 2014 (RIS276520) en het aangenomen raadsvoorstel van medio 2018 (RIS300068), zoals die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Dat de verwarring ontstaat is echter wel voorstelbaar. Het college erkent dat de raadsvoorstellen op onderdelen scherper geformuleerd hadden kunnen worden, teneinde de

leesbaarheid en begrijpelijkheid te verbeteren. In de reactie op aanbeveling 2 van de Rekenkamer gaat het college daar nader op in.

Deelconclusie 2

Het college herkent de spanning tussen de beginselen van een DBM-contract en de afspraken tussen de gemeente en de instellingen, die terug te voeren zijn op de ontwikkeling van het project en focusveranderingen daarin. Over de zorgen bij de instellingen waartoe dit heeft geleid en de oplossing daarvoor is de gemeenteraad begin 2018 geïnformeerd, uiteindelijk met het raadvorstel van medio 2018 (RIS300068) tot gevolg. In toekomstige projecten, waarbij de gemeente enerzijds verplichtingen heeft richting gebruikers van een gebouw en anderzijds richting de aannemer / ontwikkelaar daarvan, zal het college dat aspect nog nadrukkelijker beschouwen bij de keuze voor een contractvorm. In dit project is geleerd dat DBM in dergelijke gevallen niet per se de beste keuze is.

De toelichting daarop is als volgt:

De Rekenkamer concludeert dat de wijze waarop het college uitvoering heeft gegeven aan de gekozen contractvorm (Design Build & Maintain) op onderdelen strijdig zou zijn met het uitgangspunt van die contractvorm, namelijk dat de aannemer na het verlenen van de opdracht een zo groot mogelijke ontwerprijheid heeft, binnen de kaders van die opdracht. Daardoor zouden de huurders van Amare ruimte hebben gekregen extra wensen in te brengen tijdens het ontwerpproces. Dat zou hebben bijgedragen aan de stijging van kosten voor de ontwikkeling en realisatie van Amare.

Het college herkent de door de Rekenkamer geconstateerde spanningen tussen de verschillende contracten (gemeente – Cadanz en gemeente – instellingen). De afspraken tussen de gemeente en de instellingen uit 2013 dateren van voor het voornemen om Amare door middel van een DBM-overeenkomst te ontwikkelen. Hoewel de precieze aanbestedings- / contractvorm toen nog niet was bepaald, waren de afspraken met de instellingen wel toegesneden op een (meer) traditionele aanpak.

In 2014 is, met een allonge op de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de instellingen, wel getracht de afspraken tussen de gemeente en de instellingen in lijn te brengen met een DBM-proces. Achteraf moet worden vastgesteld dat dit niet geheel geslaagd is. Dat erkent het college. Belangrijker is misschien nog wel dat DBM ook een andere manier van denken vergt. De kern daarvan is dat de gemeente als opdrachtgever prestatie-eisen vaststelt en dat de opdrachtnemer daarbij een oplossing ontwikkelt. Achteraf bezien is, naar het oordeel van het college, vooral daarvoor te weinig aandacht geweest, bij de gemeente én de instellingen. Met andere woorden, partijen waren zich onvoldoende bewust van hun rolverandering, toen het project veranderde van een project met een traditioneel proces (Spuiforum) in een proces met een geïntegreerde contractvorm (Amare). Met name op het gebied van specifieke onderdelen van het gebouw, bijvoorbeeld ten aanzien van akoestiek en theatertechniek, hadden de instellingen hele concrete beelden bij de uiteindelijke oplossing, wat gelet op de gekozen contractvorm (DBM) feitelijk de verantwoordelijkheid van Cadanz was. Daarbij moet gelijktijdig geconstateerd worden dat die input van de instellingen in veel gevallen voor Cadanz ook nuttig is geweest en uiteindelijk heeft geleid tot een beter gebouw.

Daarnaast ontstonden, gedurende het proces, bij DMC, NDT, RO en KC voortschrijdende inzichten over de optimale invulling van de gezamenlijk geformuleerde ambitie. De kaders van het DBM-contract bieden echter niet de flexibiliteit die nodig is om daarin te kunnen meebewegen. Dit mondde eind 2017 uit in zorgen van instellingen, naar aanleiding waarvan, zoals ook al gemeld in de kwartaalrapportage over Q1 2018, de zogenaamde 'ontwerpaanpassingen' zijn uitgewerkt. Met die ontwerpaanpassingen is het ontwerp verder verbeterd, in aanvulling op het Programma van Eisen / de vraagspecificatie. Deze aanpassingen gingen dus uit boven de kaders van rv 94 uit 2014

(RIS276520). Met het raadvorstel van medio 2018 (RIS300068) en de toelichting daarop (RIS300066) is de gemeenteraad daarover geïnformeerd en heeft die ingestemd met het doorvoeren van deze aanpassingen. Met een andere manier van regievoering, waarbij de instellingen minder ruimte was geboden, waren de zorgen misschien niet op die manier ontstaan en hadden de ontwerpaanpassingen (op dat moment) achterwege kunnen blijven. De ontwerpaanpassingen kunnen echter ook gezien worden als een noodzakelijke verbetering, om het programma van eisen van ondertussen al vele jaren geleden blijvend aan te laten sluiten bij de gezamenlijk geformuleerde ambitie om van Amare een uniek gebouw te maken, voor de inwoners van Den Haag en ver daarbuiten, waar studenten en professionals kunnen floreren.

Met het oplossen van de zorgen van de instellingen is er dus voor gekozen om de uitgangspunten van een DBM-contract op te rekken. Dat is een leerpunt voor volgende projecten waarin de gemeente enerzijds verplichtingen heeft richting gebruikers van een gebouw en anderzijds richting de aannemer / ontwikkelaar daarvan. De ervaringen bij dit project zijn aanleiding om dat aspect nog nadrukkelijker te beschouwen bij de keuze voor een contractvorm.

Resumerend herkent het college de spanning tussen de beginselen van een DBM-contract en de afspraken tussen de gemeente en de instellingen, die terug te voeren zijn op de ontwikkeling van het project en focusveranderingen daarin. Over de zorgen bij de instellingen waartoe dit heeft geleid en de oplossing daarvoor is de gemeenteraad begin 2018 geïnformeerd, uiteindelijk met het raadvorstel van medio 2018 (RIS300068) tot gevolg. Dit project geeft aanleiding om in toekomstige projecten, waarbij gebruikers een vergelijkbare rol hebben, dat nadrukkelijk mee te wegen bij het maken van een keuze voor een contractvorm.

Deelconclusie 3

Naar het oordeel van het college is er, met diverse raadvorstellen, daarbij behorende bijlagen, uitgebreide besprekingen die daarover in commissies en georganiseerde werkbeprekingen voldoende aandacht voor en zicht geweest op structurele kosten voor de gemeente die voortkomen uit de vastgoed- en bedrijfsexploitatie.

Het college constateert wel dat de veelheid aan (met name) raadvorstellen, in de loop van de tijd, niet hebben bijgedragen aan een overzichtelijk overall-beeld. Zie daarvoor ook de reactie van het college op aanbeveling 2 van de Rekenkamer.

Ten aanzien van de vastgoedexploitatie geldt dat, naar het oordeel van het college, van een overschot geen sprake is. Deze is sluitend. Wel volgt uit de vastgestelde gemeentelijke systematiek van het lineair afschrijven dat gedurende de exploitatie van investeringen, zoals Amare, kapitaallastenvrijval ontstaat. Dit vormt geen surplus in de vastgoedexploitatie, maar dit voordeel wordt jaarlijks bij de begroting aan de gemeenteraad voorgelegd en binnen de gemeente herverdeeld.

De toelichting daarop is als volgt:

De Rekenkamer concludeert dat er onvoldoende aandacht is geweest voor en zicht op structurele kosten voor de gemeente die voortkomen uit de vastgoed- en bedrijfsexploitatie. Daardoor zou onvoldoende inzichtelijk zijn geweest welke bijdragen de gemeente doet en in de toekomst moet doen aan Amare. Ook zou onvoldoende inzichtelijk zijn geweest dat zowel de gemeente als DMC jaarlijks toelagen op de huisvestingskosten van het KC, omdat het KC deze kosten niet zelf zou kunnen dragen. Tot slot zou een overschot op de vastgoedexploitatie van € 3,92 mln. per jaar (gemiddeld over de hele looptijd van 40 jaar) voor de gemeenteraad niet zichtbaar zijn geweest.

In zijn algemeenheid merkt het college op dat - mede op nadrukkelijk verzoek van de gemeenteraad - vanaf het begin van de ontwikkeling van Amare er volop aandacht is geweest voor zowel de toekomstige bedrijfsexploitatie als de vastgoedexploitatie. Dit komt ook tot uiting in de diverse raadvorstellen die vanaf 2008 aan de gemeenteraad ter besluitvorming zijn voorgelegd. Het college gaat eerst in op de bedrijfsexploitatie van Amare door DMC, vervolgens op de

huisvestingskosten van het KC en ten slotte op de vastgoedexploitatie van Amare door de gemeente als eigenaar van het pand.

Met betrekking tot de bedrijfsexploitatie is de besluitvorming in 2013 om over te gaan tot de realisatie van Spuiforum en de besluitvorming in 2014 om dit te wijzigen in de bouw van Amare mede gebaseerd op het in 2013 door DMC opgestelde 'Bedrijfsplan Spuiforum 2018'. Dat bedrijfsplan was gebaseerd op een nog niet definitief ontwerp en dus noodzakelijkerwijs globaal van opzet was. Naarmate de (ontwerp)plannen gedetailleerder werden, is het 'Bedrijfsplan Spuiforum 2018' uit 2013 door DMC waar nodig herzien. Dit resulteerde in het 'Voorlopig bedrijfsplan OCC 2021', dat in 2017 intensief met de gemeenteraad is gedeeld. Daarbij is uitgebreid ingegaan op de aanzienlijke verschillen ten opzichte van het 'Bedrijfsplan Spuiforum 2018'.

Bij de behandeling van het bedrijfsplan in 2017 is door het college toegelicht dat in het bedrijfsplan uit 2013, achteraf gezien, onvoldoende rekening is gehouden met:

- de huisvestingslasten die gerelateerd zijn aan het KC;
- de afschrijvingskosten van door DMC voor eigen rekening gedane investeringen; en
- de bestuurlijke keuze voor een gedurende de gehele dag open, uitnodigend en toegankelijk gebouw.

Thans constateert het college ook dat het werken met budgettaire neutrale 'pm posten' met betrekking tot "opbrengst verhuur KC" en "doorbetaalde huur KC" niet heeft bijgedragen aan het gewenste inzicht voor de gemeenteraad in de bedrijfsexploitatie van DMC. Temeer omdat in 2013 al duidelijk was dat van budgettaire neutraliteit geen sprake was, gelet op de overeengekomen huurprijzen in de eveneens in 2013 ondertekende (onder)huurovereenkomsten tussen gemeente, DMC en KC.

Voor wat betreft de subsidie van € 0,9 mln. aan DMC stelt de Rekenkamer dat het college deze, zonder dat hier een aantoonbare noodzaak voor was, in 2012 en 2013 heeft toegezegd. De gemeenteraad is hierover geïnformeerd door middel van het 'Bedrijfsplan Spuiforum 2018' uit 2013, rv 89 uit 2012 en rv 91 uit 2013. Door de wijze waarop dit is gebeurd, namelijk door te werken met 'pm-posten' in het bedrijfsplan en de wijze waarop dit is geland in de raadsvoorstellen, moet achteraf worden geconcludeerd dat dit niet voldoende helder was. Indien duidelijker de relatie met de in 2013 afgesloten (onder)huurovereenkomsten was gelegd en meer specifiek met de te betalen bedragen voor de "kale" huur, dan was het voor de gemeenteraad klip en klaar geweest dat de subsidie van € 0,9 mln. aan DMC bedoeld was voor de dekking van de huisvestingslasten van het KC en niet vanwege de bedrijfsvoering van DMC. Immers, de huur die DMC ontving van het KC was € 0,9 mln. lager dan de huur die DMC aan de gemeente moest betalen voor dezelfde vierkante meters.

Het college is van mening dat met de wijze waarop in 2017 het 'Voorlopig bedrijfsplan OCC 2021' en in 2019 het 'Bedrijfsplan Amare 2022' met de gemeenteraad zijn gedeeld er sindsdien ruime aandacht is geweest voor de structurele kosten voor de gemeente van de bedrijfsexploitatie van Amare door DMC. Voornoemde bedrijfsplannen zijn opgesteld op basis van rapporten van externe experts, zijn beoordeeld door een onafhankelijke, externe deskundige en er zijn werkbesprekingen met de gemeenteraad en raadscommissies geweest, alles met het doel om inzicht in de bedrijfsexploitatie van DMC te verschaffen aan de gemeenteraad. Dit alles resulteerde uiteindelijk in het raadsvoorstel "Actualisering dekkingsbesluit Amare en verwacht resultaat bedrijfsexploitatie Amare" (RIS304964), waarmee in 2020 aan de gemeenteraad op basis van de stand van zaken eind 2019 volledig inzicht is verschaft in de verwachte reguliere bedrijfsexploitatie van Amare door DMC vanaf het eerste volledige exploitatiejaar 2022.

Het college merkt aanvullend nog op dat het onjuist is, dat de gemeenteraad geen zicht heeft op de kosten van de toekomstige culturele ambities van de instellingen. Deze culturele ambities en de daarbij behorende kosten zijn opgenomen in de Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur (MJB)

aanvragen 2021 - 2024 van de instellingen (RO, NDT en DMC). De gemeenteraad is in het bezit van het advies van de adviescommissie (RIS 305165), het ontwerp MJB (RIS 305541) en het MJB (RIS306137).

De Rekenkamer constateert verder dat ‘onvoldoende inzichtelijk is dat zowel de gemeente als DMC jaarlijks gaan toeleggen op de huisvestingslasten van het KC, omdat het KC deze kosten niet zelf kan dragen’. Daarover merkt het college op dat de gemeenteraad is geïnformeerd over het huisvesten van de muziekcollectie van het KC in de Centrale Bibliotheek (rv 89/ 2012) en het om niet ter beschikking stellen van bepaalde ruimtes in Amare door DMC aan KC (onderhuurovereenkomst KC-DMC). Daarbij geldt wel dat de kosten van de huisvesting van de muziekcollectie van het KC in de Centrale Bibliotheek in 2013 niet afzonderlijk inzichtelijk zijn gemaakt en het ter beschikking stellen van specifieke ruimtes in Amare aan KC verdisconteerd is in de door het KC aan DMC te betalen huurprijs. Een totaaloverzicht zoals de Rekenkamer nu geeft, was voor de gemeenteraad echter inderdaad niet eerder voorhanden. Het college is van mening dat achteraf bezien het beter was geweest als destijds de kosten daarvan voor zowel DMC als gemeente in beeld waren gebracht.

In de hiervoor gegeven historische context is uitgebreid ingegaan op de totstandkoming van de samenwerking met de instellingen (DMC, RO, NDT en KC). Daarbij is sprake van één hoofdhuurder (DMC), die Amare huurt van de gemeente. NDT, RO en KC zijn onderhuurders. Zij huren ieder een deel van Amare van DMC, waarbij DMC eveneens bijbehorende diensten verleent (‘verhuur-plus’). In dit verband merkt het college op dat de Rekenkamer de bijdragen voor de huur en kosten voor bijbehorende diensten berekent op basis van het aantal door de instellingen gehuurde vierkante meters. Met nadruk merkt het college op dat de onderhuurovereenkomsten tussen DMC enerzijds en NDT en RO anderzijds uitsluitend betrekking hebben op de kantoorruimten en de “eigen” ruimten van deze instellingen. In tegenstelling tot wat de Rekenkamer kennelijk veronderstelt, is het gebruik van de zalen niet geregeld in de onderhuurovereenkomsten. Voor het gebruik/de huur van de in Amare aanwezige zalen als repetitieruimte of voor het geven van publieksvoorstellingen sluiten RO en NDT met DMC zogenaamde “bespelingsovereenkomsten” af. In deze bespelingsovereenkomsten wordt kort gezegd het preferente gebruik van de zalen door RO en NDT op de door hen gewenste data geregeld. Hiervoor betalen RO en NDT aan DMC een separate vergoeding. Deze vergoedingen (NDT: € 382.747,-- en RO: € 416.000,--) voert de Rekenkamer op in de tabel op pag. 114. Overigens, zonder dat de Rekenkamer rekening houdt met de door DMC te maken kosten voor het gebruik van deze zalen door RO en NDT. Dit alleen al geeft een vertekend beeld van de kosten per gehuurde vierkante meter.

Los van het vertekende beeld is het bezwaar van het college om de in de bespelingsovereenkomsten afgesproken vergoedingen voor het gebruik van de zalen te relateren aan de vierkante meters, zoals overeengekomen in de onderhuurovereenkomsten, meer principieel. Zoals reeds gezegd, de onderhuurovereenkomsten hebben uitsluitend betrekking op de kantoorruimten en de “eigen” ruimten van RO en NDT, met een beperkt oppervlak. De kosten voor het gebruik van de zalen meenemen bij het bepalen van de kosten op basis van het aantal door RO en NDT gehuurde vierkante meters, zonder daarbij het door RO en NDT gehuurde oppervlakte te verhogen met de oppervlakte van de zalen, foyers, verkeersruimte etc., is methodisch onjuist.

Voor wat betreft de gemeentelijke vastgoedexploitatie, is voor de baten uitgegaan van de huurbetalingen van DMC aan de gemeente voor Amare als geheel, aangevuld met de in de begroting opgenomen dekking voor de kapitaallasten voor het gebouw. De vastgoedexploitatie voor de gemeente, als eigenaar van Amare, is gebaseerd op voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de Algemene verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag 2019 (RIS300591). De vastgoedexploitatie geeft daarmee volledig inzicht in de kosten voor de gemeente als eigenaar van Amare gedurende de levenscyclus van het pand. De Rekenkamer heeft in haar benadering de kosten (rente en afschrijving) die nodig zijn voor de noodzakelijke vervanging

van installaties niet meegenomen. Dergelijke vervangingen zijn wel nodig om het gebouw over de levensduur te kunnen exploiteren. Hierdoor is de dekkingsruimte aanzienlijk kleiner dan in het rapport van de Rekenkamer benoemd.

Het volgen van de voorschriften van het BBV en de Algemene verordening financieel beheer en beleid houdt in dat de gemeente investeringen (zoals gebouwen en civieltechnische kunstwerken) lineair afschrijft. Dit is een bij gemeenten gebruikelijke systematiek. De gemeente heeft onder meer op grond van het voorzichtigheidsprincipe voor deze systematiek gekozen. Lineair afschrijven heeft ten opzichte van annuïtair afschrijven als voordeel dat over de hele looptijd van een investering de rentelast het laagst is. Daarnaast daalt de balanswaarde van het actief met deze methode het snelst, waardoor de gemeente minder herfinancieringsrisico loopt.

De gemeente reserveert bij investeringen de maximale kapitaallast in de begroting. Enkel de feitelijke kapitaallasten (rente en afschrijving) worden aan de vastgoedexploitatie toegerekend. Nadat een investering is afgerond en geactiveerd leidt deze werkwijze jaarlijks tot een rentevoordeel over de investeringen. Dit voordeel wordt jaarlijks als onderdeel van het budgettaire kader bij de begroting aan de gemeenteraad voorgelegd en binnen de gemeente herverdeeld. Daarom is er geen sprake van een overschot in de vastgoedexploitatie.

Resumerend is er, naar het oordeel van het college, met diverse raadsvoorstellen, daarbij behorende bijlagen, uitgebreide besprekingen die daarover in commissies en georganiseerde werkbesprekingen voldoende aandacht voor en zicht geweest op structurele kosten voor de gemeente die voortkomen uit de vastgoed- en bedrijfsexploitatie. Het college constateert wel dat de veelheid aan (met name) raadsvoorstellen, in de loop van de tijd, niet hebben bijgedragen aan een overzichtelijk overall-beeld. Zie daarvoor ook de reactie van het college op aanbeveling 2 van de Rekenkamer. Ten aanzien van het overschot op de vastgoedexploitatie geldt dat, naar het oordeel van het college, van een overschot geen sprake is. Deze is sluitend. Wel volgt uit de vastgestelde gemeentelijke systematiek van het lineair afschrijven dat gedurende de exploitatie van investeringen, zoals Amare, kapitaallastenvrijval ontstaat. Dit vormt geen surplus in de vastgoedexploitatie, maar dit voordeel wordt jaarlijks als onderdeel van het budgettaire kader bij de begroting aan de gemeenteraad voorgelegd en binnen de gemeente herverdeeld.

Aanbevelingen

De Rekenkamer heeft in zijn rapport zes aanbevelingen opgenomen. Die aanbevelingen helpen het college om de uitvoering van dergelijke projecten in de toekomst beter te doen. Meer specifiek onderstaand een reactie op de zes aanbevelingen.

Aanbeveling 1

Het door de Rekenkamer aangehaalde voorbeeld (van de gemeente Enschede) geeft vooral structuur aan hetgeen er aan informatie gedeeld kan worden. Binnen de gemeente Den Haag is daarover veel vastgelegd in de verordening (m.b.t. P&C, GRIP-rapportages et cetera). Indien er binnen de gemeenteraad echter de wens / behoefte bestaat om dat anders te doen en om basisafspraken daarover op papier te zetten, dan gaat het college daarover graag met de gemeenteraad in gesprek.

Aanbeveling 2

Het college omarmt de aanbeveling van de Rekenkamer om bij toekomstige raadsvoorstellen over investeringskredieten en/of de dekking daarvan de totale investering en de wijze van bekostiging daarvan zoveel mogelijk inzichtelijk te maken, dat is ook altijd het uitgangspunt geweest. In het verlengde daarvan zal het college bij toekomstige 'opvolgende' raadsvoorstellen ook meer aandacht besteden aan de zelfstandige leesbaarheid van de raadsvoorstellen, zodat, onder meer van investeringen en de bekostiging daarvan, steeds het totaalbeeld wordt gegeven, en niet alleen de wijzigingen ten opzichte van het vorige raadsvoorstel. Mocht sprake zijn van een raadsvoorstel wat

in meer projecten uiteenvalt (zoals in het onderhavige geval), dan zal dat in het totaalbeeld ook inzichtelijk gemaakt worden, onder andere ten aanzien van de onderlinge samenhang en de wijze van bekostiging van die verschillende onderdelen.

Aanbeveling 3

Zoals bij de reactie op deelconclusie 3 is aangegeven, is de vastgoedexploitatie van de gemeente, als eigenaar van Amare, gebaseerd op voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de Algemene verordening financieel beheer en beleid gemeente Den Haag 2019 (RIS300591). Het college ziet geen aanleiding de methode van kapitaallastberekening met het lineaire afschrijven aan te passen. In de ogen van het college zou het overnemen van het door de Rekenkamer voorgestelde leiden tot een annuïtaire afschrijvingssystematiek, wat als gevolg heeft dat de totale kosten van de investering over de gehele looptijd toenemen en daarmee de ruimte in het MIP negatief gaat beïnvloeden. Aanpassing van de regelgeving zou betekenen dat dat zou gelden voor alle nieuwe investeringen binnen de gemeente Den Haag. Het college ziet voorts geen aanleiding om de uitgangspunten met betrekking tot de huur van het KC-deel te herzien. In 2013 zijn afspraken gemaakt over de huurvergoeding aan de gemeente door DMC. Deze vergoeding vormt volledig onderdeel van de vastgoedexploitatie (deze omvat kapitaallasten en exploitatielasten) die de gemeente voert voor het integrale gebouw.

Aanbeveling 4

Ten aanzien van de aanbeveling van de Rekenkamer om te borgen dat de huuropbrengsten voor DMC tenminste gelijk zijn aan de huurafracht van DMC aan de gemeente geldt dat de voorliggende (onder)huurovereenkomsten in 2013 door partijen zijn overeengekomen. De gemeente kan deze niet eenzijdig wijzigen.

Aanbeveling 5

De vijfde aanbeveling van de Rekenkamer bestaat uit vijf onderdelen, die de Rekenkamer adviseert in de verordening financieel beheer en beleid op te nemen. Daarover het volgende:

- De Rekenkamer beveelt aan om afwegingen, die ten grondslag liggen aan de keuze voor een contractvorm, met de gemeenteraad te delen. Het college omarmt deze aanbeveling en zal in raadsvoorstellen hieraan meer aandacht besteden. In dat kader wijst het college overigens op het Concernbeleid Inkoop Gemeente Den Haag (RIS297952), waarin o.a. ook aangegeven is dat wordt gewerkt met een Tenderboard. Juist de Tenderboard richt zich ook op de hier bedoelde afweging.
- De Rekenkamer beveelt aan in raadsvoorstellen voor investeringen de wijze van bekostiging duidelijk te maken (via een activering, direct als last in de begroting, via een grondexploitatie etc.). Het college ziet de meerwaarde van deze aanbeveling vooral in het licht van complexe raadsvoorstellen, waarbij opdrachtdelen in verschillende projecten tot uiting komen en de raad hier helder zicht op moet hebben. Het college zal hierover bij de actualisatie van de verordening nadere regelgeving opnemen.
- De Rekenkamer beveelt aan om de kapitaallastensystematiek van investeringsprojecten aan te passen tot een dekkingswijze waarbij de benodigde dekkingsmiddelen structureel gelijk zijn aan de beschikbare kapitaallasten. Het college interpreteert dit als een stelselwijziging waarbij de lineaire afschrijvingsmethodiek, zoals die nu is voorgeschreven, wordt vervangen door een annuïtaire afschrijvingsmethodiek. Met een annuïtaire methodiek nemen rentelasten voor de gemeente toe (investeringen worden duurder) en neemt het risico op onvoorziene afwaarderingen toe, omdat de boekwaarde van investeringen over een lange periode hoog blijven. Het college is er geen voorstander van de systematiek te wijzigen.
- De Rekenkamer beveelt aan een egalisatiereserve in te stellen en deze te koppelen aan het Meerjarig Investeringsprogramma (MIP). Binnen de gemeentelijke begroting was er tot het jaar 2016 een egalisatiereserve aanwezig, voor nieuw te bouwen rendabele panden. Op aandringen van de toenmalige Rekeningencommissie is de gemeente gestopt met deze

systematiek. Achterliggende gedachte was dat vanuit de hele vastgoedportefeuille bekeken de jaarlijkse dotatie en onttrekking van deze reserve elkaar in evenwicht hielden, waarmee het feitelijk nut van de reserve beperkt was. Dit evenwicht wordt niet altijd bereikt op programmaniveau. Het college neemt deze aanbeveling daarom ter harte en zal mogelijkheden en voorwaarden voor een egalisatie-instrumentarium nader onderzoeken.

- De Rekenkamer beveelt aan om in vastgoedexploitaties een administratief onderscheid te maken tussen de investeringslasten en de dekking daarvan enerzijds en de exploitatielasten en dekking daarvan anderzijds, waarbij dekkingsmiddelen voor kapitaallasten alleen aangewend mogen worden voor de investering. Dit om te voorkomen dat niet inzichtelijk is welke lasten door wie worden gedragen. Daarover het volgende. Op administratief niveau wordt binnen gemeentelijke vastgoedexploitatie reeds een onderscheid gemaakt tussen investeringslasten en exploitatielasten en de dekking hiervan. Voor Amare benadrukt het college dat de gemeente een integrale vastgoedexploitatie voert voor het gehele complex, waarbij de volledige huurinkomsten die de gemeente ontvangt worden ingezet voor deze vastgoedexploitatie. Indien hier behoefte aan bestaat bij de gemeenteraad kan deze technische vastgoedexploitatie als geheime bijlage bij een projectrapportage worden meegestuurd om zo meer zicht hierop te geven.

Aanbeveling 6

Voor zover invulling zal worden gegeven aan aanbevelingen van de Rekenkamer is het college graag bereid daartoe een plan van aanpak te maken en aan de gemeenteraad ter besluitvorming voor te leggen, binnen een daarvoor redelijke termijn.

Tot slot nogmaals dank voor de Rekenkamer voor het uitvoerige onderzoek. Het college zal daar in dit project en in volgende projecten zijn voordeel mee doen.

Het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester

Ilma Merx

Jan van Zanen

Bijlage 2. Feitenverificatie oktober 2018

In oktober is in het kader van de analyse van de financiële kaderstelling de volgende bevinding voorgelegd aan de gemeentelijke organisatie. De bevinding is in dit feitenrapport opgenomen onder Bevinding 2.⁷⁷⁷ De reactie van de gemeente is hieronder integraal overgenomen.

‘In de toelichting van het raadsvoorstel 94 Kaders en kredietaanvraag ontwikkeling Spuikwartier werd geschetst dat het nieuwe plan € 5 mln. goedkoper was dan het vorige plan, het Spuiforum.⁷⁷⁸ Hiervoor werd de ‘all-in bouwsom’ van het OCC van € 176,6 mln. vergeleken met een bedrag van € 181,6 mln. Het oorspronkelijke bedrag voor het Spuiforum, waarvoor de gemeenteraad ook dekking had gegeven, was echter € 181,1 mln.⁷⁷⁹ Het verschil van € 0,5 mln. ontstond door het toerekenen van de kosten voor het een jaar langer door-exploiteren van de bestaande theaters.⁷⁸⁰ De dekking voor het doorexploiteren werd echter meegenomen in de begroting van het nieuwe plan als onderdeel van het bedrag van € 176,6 mln. voor de bouwkosten en viel dus binnen het beschikbare krediet van € 181,1 mln.⁷⁸¹ Het was daarmee onterecht ze tevens op te tellen als extra kosten bovenop het krediet van € 181,1 mln. en in het overzicht van kosten voor het oude plan als extra te presenteren. De vergelijking die in het raadsvoorstel werd gemaakt zou niet een verschil van € 5 mln., maar van € 4,5 mln. moeten laten zien.⁷⁸²

Reactie op bevinding [gemeentelijke organisatie]:

In het raadsvoorstel Spuikwartier (RV94/2015 wordt een vergelijking gemaakt tussen de nieuwe bouwsom (€ 176,6 mln.) en een budget van € 181,6 mln. Hierbij is expliciet (op blz. 12) vermeld dat dit bedrag is opgebouwd uit het “...bekende budget van € 181,1 mln., vermeerderd met de € 0,5 mln. aan meerkosten als gevolg van het één seizoen langer doorexploiteren van de Dr. Anton Philipszaal en Lucent Dans Theater (2014-2015)”. De gekozen opzet van de vergelijking was daarmee voor de raad duidelijk en ze heeft het

⁷⁷⁷ De tekst in het feitenrapport is redactioneel aangepast sinds het voorleggen van de bevinding.

⁷⁷⁸ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014 (openbaar), tabel op p. 12.

⁷⁷⁹ RIS260021 gewijzigd RV Kredietaanvraag Spuiforum, raadsbesluit 18 juli 2013 (openbaar), dictum punt I.

⁷⁸⁰ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014 (openbaar). Voetnoot bij tabel op p. 12.

⁷⁸¹ RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, bijlage ‘financiële opbouw’ (geheim op grond van artikel 55, lid 1 gemeentewet, Juncto artikel 10 lid 2 sub b, f en g WOB)

⁷⁸² RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014 (openbaar), p. 12: ‘de all-in realisatiekosten van het onderwijs- en cultuurgebouw bedragen € 176,6 mln. Dat is € 5 mln. goedkoper dan het Spuiforum.’ In de toelichting op de kosten werd tevens niet aangegeven dat binnen de all-in realisatiekosten van het OCC ook deze kosten voor het doorexploiteren waren meegenomen.

kunnen betrekken in vragen aan de wethouder en in haar oordeelsvorming over het voorgelegde besluit.

Hiernaast is de gekozen opzet ons inziens inhoudelijk redelijk. Als gevolg van de verkiezingsuitslag is begin april 2014 besloten om de voorbereidingen voor het Spuiforum stil te leggen⁷⁸³ om zo de nieuwe coalitieverkenning niet in de weg te zitten. Deze keuze had als gevolg de planning dat instellingen in de zomer van 2014 zouden overgaan naar Scheveningen niet haalbaar was. Een planning is overeengekomen waarmee de verhuizing één theaterseizoen is uitgesteld. De extra gemeentelijke kosten bedroegen € 0,5 mln. (DSO/2014.69 - RIS 273960). Ook als de nieuwe coalitie had gekozen om het plan Spuiforum te continueren, was de gemeente geconfronteerd met deze nieuwe kosten omdat de planning van de verhuizing van de instellingen door het stilleggen van het project was gewijzigd. Deze politieke keuze lag buiten de scope en invloedssfeer van het vastgestelde raadsproject en in zo'n geval is het gebruikelijk externe dekking aan te spreken. Het college heeft in 2014 de meerkosten ook niet direct uit het Spuiforumbudget betrokken, maar koos: "de kosten worden vooralsnog gedekt uit de cultuurbegroting en zullen door het college worden betrokken bij het financiële kader van de gebiedsontwikkeling Spuikwartier die de raad na de zomer zal ontvangen" (DSO/2014.69 - RIS 273960). Ons inziens is de vergelijking tussen € 176,6 en € 181,6 mln. en de conclusie dat het nieuwe OCC-gebouw € 5 mln. goedkoper is geworden redelijk.

Er is ook daadwerkelijk een vrijval van € 5 mln. geboekt (zie eerdere vraagbeantwoording rekenkamervragen).

De inzetbare vrijval van beschikbare dekking ten opzichte van het staande kader betrof € 4,5 mln. De overige € 0,5 mln. van het voordeel was nodig om de nieuwe kosten wegens langer exploiteren van tijdelijke huisvesting (waar ook sprake van zou zijn als het Spuiforumplan doorgang had gevonden) op te vangen omdat deze uiteindelijk opgenomen zijn in de scope Spuikwartier zonder hier nieuwe middelen voor beschikbaar te stellen. Dat € 0,5 mln. aan dekking extra is vrijgevallen (< 0,3 % van het budget), heeft overigens geen budgettaire consequenties voor het huidige project. Het is een dynamisch project en periodiek vindt herijking plaats waarbij verwachte lasten worden afgezet tegen beschikbare dekking (hierbij is de feitelijke vrijval uit het projectbudget van € 5 mln. meegenomen).

Vergelijking TivoliVredenburg-OCC

Op 12 mei jl. is het onderzoeksrapport Ruimte voor TivoliVredenburg verschenen. Hierin worden lessen getrokken uit zowel de bouw als de exploitatie van TivoliVredenburg in Utrecht. Het onderzoek vloeit voort 20160614 / RIS 294501: 'uit het Rekenkamerrapport Een

⁷⁸³ Zie: <https://www.omroepwest.nl/nieuws/2517816/Voorbereidingen-cultuurpaleis-nu-helemaal-neergelegd>

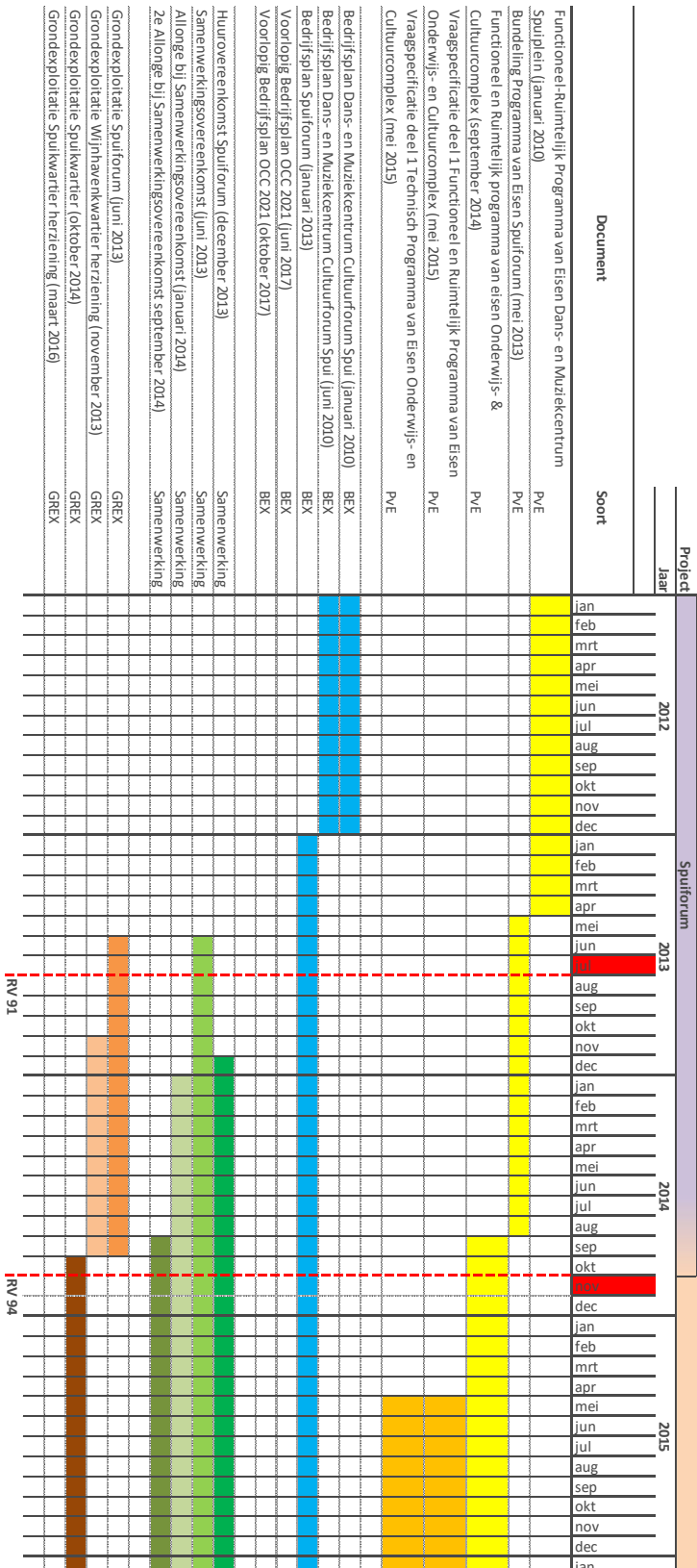
paleis voor de muziek. Een onderzoek naar de bouw en exploitatie van Muziekpaleis TivoliVredenburg van 3 november 2015.

Uw raad heeft eerder gewezen op de mogelijke overeenkomsten tussen dit project en het Onderwijs- en Cultuurcomplex in Den Haag. Daarom ontvangt u met deze brief, zoals ook toegezegd in de raadsvergadering van 19 mei jl., meer duiding en informatie over de stand van zaken bij TivoliVredenburg in vergelijking tot de Haagse aanpak. Hiervoor verwijzen wij naar de bijlage bij deze brief. De bevindingen die hierin zijn opgenomen sluiten aan bij de brief van 31 oktober 2014 (RIS277641) en de beantwoording van schriftelijke vragen van 15 december 2015 (RIS288702), waarin is aangegeven dat er grote verschillen zijn in aanpak, en dat de algemene conclusie is dat de risico's in de Haagse aanpak kleiner zijn.'

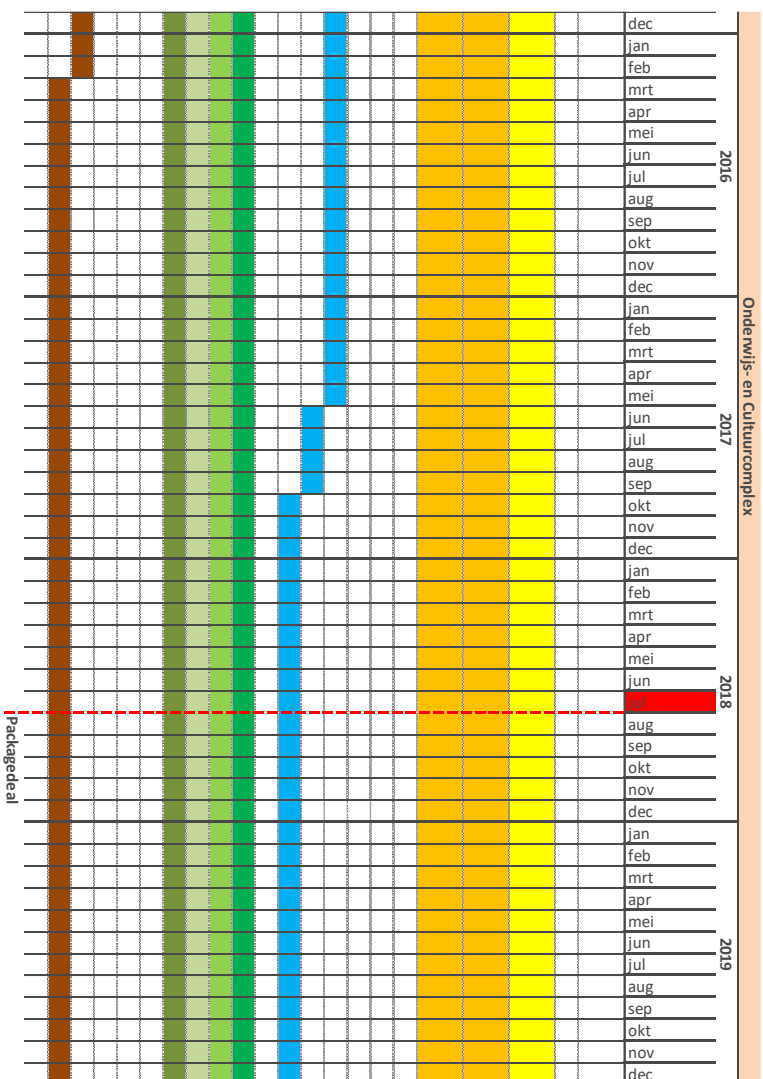
Bijlage 3. Normenkader

1	Kaderstelling financieel	De gemeenteraad had bij het raadsbesluit beschikking over volledige, juiste en begrijpelijke informatie over de lasten (en baten) en risico's als gevolg van de ontwikkeling van het Onderwijs en Cultuur Complex.
2	Kaderstelling inhoudelijk	De gemeenteraad beschikte ten behoeve van de inhoudelijke kaderstelling over juiste, volledige en begrijpelijke informatie over het OCC
3	Kaderstelling inhoudelijk	In het raadsbesluit ten aanzien van de inhoudelijke kaderstelling zijn de beoogde doelen van het project specifiek, meetbaar en controleerbaar vastgelegd
4	Uitwerking inhoudelijk	Het college heeft als opdrachtgever zorg gedragen voor een uitwerking van de inhoudelijke kaders waarmee tenminste invulling is gegeven aan de inhoudelijke kaderstelling van de gemeenteraad.
5	Uitwerking inhoudelijk	Het college heeft de gemeenteraad tijdig, juist en begrijpelijk geïnformeerd over relevante ontwikkelingen ten aanzien van de inhoudelijke kaderstelling.
6	Uitwerking financieel	Het college heeft de financiële kaders in de uitvoering van het raadsbesluit niet overtreden.
7	Uitwerking financieel	Het college heeft de gemeenteraad tijdig, juist en begrijpelijk geïnformeerd over relevante ontwikkelingen ten aanzien van de financiële kaderstelling.

Bijlage 4. Tijdlijn kaders



Project	Jaar	
	Jaar	
Document	Soort	
Functioneel-Ruimtelijk Programma van Eisen Dans- en Muziekcentrum Spulplein (januari 2010)	PVE	
Bundeling Programma van Eisen Spuiforum (mei 2013)	PVE	
Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- & Cultuurcomplex (september 2014)	PVE	
Vraagspecificatie deel 1 Functioneel en Ruimtelijk Programma van Eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex (mei 2015)	PVE	
Vraagspecificatie deel 1 Technisch Programma van Eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex (mei 2015)	PVE	
Bedrijfsplan Dans- en Muziekcentrum Cultuurforum Spul (januari 2010)	BEX	
Bedrijfsplan Dans- en Muziekcentrum Cultuurforum Spul (juni 2010)	BEX	
Bedrijfsplan Spuiforum (januari 2013)	BEX	
Voorlopig Bedrijfsplan OCC 2021 (juni 2017)	BEX	
Voorlopig Bedrijfsplan OCC 2021 (oktober 2017)	BEX	
Huurovereenkomst Spuiforum (december 2013)	Samenwerking	
Samenwerkingsovereenkomst (juni 2013)	Samenwerking	
Allonge bij Samenwerkingsovereenkomst (januari 2014)	Samenwerking	
Ze Allonge bij Samenwerkingsovereenkomst september 2014	Samenwerking	
Grondeexploitatie Spuiforum (juni 2013)	GREX	
Grondeexploitatie Wijnhavenkwartier herziening (november 2013)	GREX	
Grondeexploitatie Spulkwartier (oktober 2014)	GREX	
Grondeexploitatie Spulkwartier herziening (maart 2016)	GREX	



Bijlage 5. Bronnen Deel 1

De volgende bronnen zijn voor deelonderzoek 1 geraadpleegd (op datum gesorteerd, oplopend):

RIS137760 MeeDoen, Coalitieakkoord 2006-2010 PvdA, VVD, GroenLinks Den Haag, 10 mei 2006

RIS153567 RV 94, Voorbereidingskrediet Internationaal Dans- en muziekcentrum Spuiplein, 14 mei 2008

RIS157458 Programmabegroting 2009, 30 september 2008

RIS157857 RV 192, Wijziging van de begroting 2009-2012 als gevolg van de septembercirculaire gemeentefonds 2008, 23 oktober 2008

RIS164033 RV 96, Ontwikkelingen rond het Spuiplein: een nieuw dans- en muziekcentrum en een stedenbouwkundige visie, 1 juli 2009

RIS170854 Bedrijfsplan Dans- en Muziekcentrum Cultuurforum Spui, deelrapport 1, januari 2010

RIS177748 Collegebrief, Aanbestedingsresultaat architectenselectie nieuwbouw dans- en muziekcentrum Spui, 14 december 2010

RI178616 RV 45, Besluitvorming Dans- en Muziekcentrum Spuiplein, 23 maart 2011

RIS181571a Nota Parkeernormen Den Haag, 10 november 2011

Investeringsberekening voor nieuwbouw versie 9-7-2012, gemeente Den Haag, 9 juli 2012

Email van 10 september 2012 van KC aan gemeente Den Haag, 10 september 2012

RIS 251902 Uitvoeringsbesluit beheersregels Grondexploitaties 2012, gemeente Den Haag, 11 september 2012

RIS 252380 Beantwoording technische vragen Spuiforum, 6 oktober 2012

RIS251767 Raadsvoorstel 89/2012 Voorstel tot wijziging van het RV Realisatie Spuiforum, 30 oktober 2012

RIS 251905 Verordening beheersregels Grondexploitaties gemeente Den Haag, 1 november 2012

RIS251767 RV 89, Realisatie Spuiforum, 8 november 2012

Spuiforum Horecavoorzieningen, HTC Advies, 1 maart 2013

RIS260021 Voorwaarden voor optimale commerciële exploitatie, Berenschot, 2 april 2013

Spuiforum Den Haag, exercitie commerciële verhuur, Skonk, mei 2013

RIS260021 Bedrijfsplan Spuiforum 2018, Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag, juni 2013.

Grondexploitatie CE-113 Spuiforum, 6 juni 2013 (geheim op grond van artikel 55, lid 1 gemeentewet, Juncto artikel 10 lid 2 sub b WOB)

RIS 260022 projectdocument Spuiforum, collegebesluit, 11 juni 2013

RIS260083 Collegebrief doorzending 'Tijdelijke huisvesting NDT op het Norfolkterrein', brief van het college van burgemeester en wethouders aan de stichting Nederlands Dans Theater - DSO 2013.899, 13 juni 2013.

RIS260242 Collegebesluit, Samenwerkingsovereenkomst Gemeente Den Haag, Koninklijk Conservatorium, Nederlands Danstheater, Residentie Orkest en Stichting Dans- en Muziekcentrum, 13 juni 2013

Samenwerkingsovereenkomst (versie 13-06-2013, 10:00) tussen de Gemeente Den Haag, het Koninklijk Conservatorium, Stichting Nederlands Dans Theater, Stichting Residentie Orkest en de Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag voor de regeling van de samenwerking voor de oprichting en het gebruik van het Spuiforum. Getekend op 13 juni 2013

RIS260323 Beantwoording technische vragen bij RV Kredietaanvraag Spuiforum, 24 juni 2013.

Ontwikkelings- en Uitgifteovereenkomst Wijnhavenkwartier Fase 2, Gemeente Den Haag en Heijmans Vastgoed B.V, 1 juli 2013

RIS260021 Raadsvoorstel 91/2013 gewijzigd RV Kredietaanvraag Spuiforum, raadsbesluit 18 juli 2013

Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling 2014, Bijlage GRIP IpSO 2014 OPENBAAR, 3 september 2013

OCW/2013.8827 'extra incidentele gemeentelijke exploitatiebijdrage', brief van directeur Cultuur aan Stichting Dans en Muziekcentrum Den Haag, 2 december 2013

huurovereenkomst Spuiforum (Centrale Vastgoed Organisatie Den Haag – stichting Dans Muziekcentrum en Danstheater Den Haag), 2 december 2013.

Onderhuurovereenkomst DMC-KC, 2 december 2013

Onderhuurovereenkomst DMC-NDT, 2 december 2013

Onderhuurovereenkomst DMC-RO, 2 december 2013

RIS268876 Tijdelijke huisvesting NDT in het kader van realisatie Spuiforum, 6 december 2013

RIS268874 Collegebrief, Contractvorming Spuiforum en tijdelijke huisvesting NDT, 9 december 2013

BENW/2013.1239, 'Aanvulling en afwijkingen op de SOK', afsprakenbrief van de portefeuillehouders Stadsontwikkeling en Cultuur aan het Koninklijk Conservatorium, door alle partijen getekend d.d. 13 december 2013

'Tijdelijke huisvesting', brief van het NDT aan de gemeente Den Haag, 21 januari 2014.

RIS269126 Nota vastgoed 2013, op naar effectief en efficiënt gebruik van gemeentelijk vastgoed, 20 februari 2014

RIS271863 F.2014/1, Motie Pas op de plaats Spuiforum, 17 april 2014

Ris273442 Coalitieakkoord, Vertrouwen op Haagse Kracht, 25 juni 2014

Wijnhaven Spuiplein Bepaling Grondwaarde, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 7 augustus 2014

Functioneel en Ruimtelijk programma van eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex, 29 september 2014

DMB strategie en beoordelingscriteria Herontwikkeling Spuikwartier, 30 september 2014

RIS276520 Bijlage Stedenbouwkundig beoordelingskader, bij RV94 kaders en kredietaanvraag Gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 3 oktober 2014

RIS276521 Herziening projectdocument Wijnhavenkwartier 2014, collegebesluit 3 oktober 2014

RIS276522 Projectdocument Spuikwartier, collegebesluit 3 oktober 2014

Herziening grondexploitatie 2014 CE-113 Spuikwartier (voorheen CE-113 Spuiforum), 3 oktober 2014 (geheim op grond van artikel 55, lid 1 gemeentewet, Juncto artikel 10 lid 2 sub b WOB)

Herziening grondexploitatie 2014 CE-81 Wijnhavenkwartier, 3 oktober 2014 (geheim op grond van artikel 55, lid 1 gemeentewet, Juncto artikel 10 lid 2 sub b WOB)

TenderNed, kenmerk: 50218, aankondiging aanbesteding Spuikwartier, 9 oktober 2014

VS0.1.1 Selectieleidraad DBM OCC, 9 oktober 2014

RIS277042 Beantwoording openbaar deel technische vragen gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 17 oktober 2014

RIS277042 Beantwoording openbaar deel technische vragen gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 17 oktober 2014 , vraag SP GDM83

RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, bijlage 'financiële opbouw' (geheim op grond van artikel 55, lid 1 gemeentewet, Juncto artikel 10 lid 2 sub b, f en g WOB)

RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014

RIS276520 Raadsvoorstel 94/2014 Kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier, 7 november 2014, bijlage 'raadsvoorstel tot begrotingswijziging'

RIS278075 MOTIE Commissie Welstand, 7 november 2014

Kopie van STIKO_Spuikwartier-12-11-2014_en_fixed price bepaling.xlsx, 12 november 2014

RIS276440 Halfjaarbericht 2014, vastgesteld 13 november 2014, Bijlage GRIP IpSO 2015 (geheim op grond van artikel 55, lid 1 gemeentewet, Juncto artikel 10 lid 2 sub b WOB)

RIS279482 Uitvoeringsbesluit Financieel beheer en beleid, 9 december 2014

RIS279740 WASWORDTlijst Verordening Financieel Beheer en Beleid gemeente Den Haag, 18 december 2014

Verordening Financieel beheer en beleid gemeente Den Haag 2014, vastgesteld 18 december 2014 met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2014 (van www.dencentrale.regelgeving.overheid.nl).

RIS282062 Programmarekening 2014 Gemeente Den Haag, bijlage 12 Grip op grote projecten, 21 april 2015

VS0.1.2 GTA1404R006 leidraad dialoog- en inschrijvingsfase DBM OCC_red, herziene versie 2.0 (met wijzigingen t.ov. Versie 1.0), 19 april 2015

VS0.1.4 Overzicht pluspaketten_def, 27 mei 2015

VS2.1 Proceseisen gemeente Den Haag Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27 mei 2015

VS1.1.3 Functioneel en Ruimtelijk Programma van Eisen Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27 mei 2015

VS1.1.1 Scope en ambitie Spuikwartier, Gebied, Onderwijs- en Cultuurcomplex, 27 mei 2015

VS1.1.4a. Technisch Programma van Eisen bijlage a Ruimtestaten versie 2.1., 3 juni 2015

RIS 282922 Grondprijzenbrief 2015, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Afdeling Grondzaken, 16 juni 2015

OCC_BvE-VSB_150701_H2_Grondopbrengst (onderdeel bieding BvE in het kader van de aanbesteding gebiedsontwikkeling Spuikwartier), 1 juli 2015

OCC_BvE-VSB_150701_Inschrijfbiljet, Rijswijk, 1 juli 2015

OCC_BvE-VSB_150701_H2_Grondopbrengst, 1 juli 2015

RIS285080 Nadere informatie aanbestedingsresultaat Spuikwartier, 21 augustus 2015

RIS286109 Collegebesluit, Besluit tot opdrachtverlening (...) Spuikwartier te Den Haag, 15 september 2015

Basisovereenkomst gebiedsontwikkeling Spuikwartier, ondertekeningsgerede versie, getekend 30 september 2015.

Spuikwartier, Bieding commercieel programma, Heijmans, 8 december 2015

Spuikwartier, Voorlopige beoordeling Bieding Heijmans, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 09 december 2015

Spuikwartier, Voorlopige beoordeling Bieding Heijmans, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 9 december 2015

Aanpassing afspraken Spuikwartier en Wijnhavenkwartier - OUOK, Allonge d.d. 3 oktober en brief d.d. 13 oktober 2014, brief Gemeente Den Haag aan Heijmans Vastgoed B.V., 18 december 2015.

RIS292163 Collegebesluit, Wijzigen naam/rechtspersoon de bouwcombinatie (Spuikwartier) in bouwcombinatie Cadanz VOF, 23 februari 2016

RIS292163 DSO2016.164 Wijzigen naamrechtspersoon de Bouwcombinatie (Spuikwartier) in Bouwcombinatie Cadanz VOF, 23 februari 2016

2e Allonge bij de Ontwikkelings- en Uitgifteovereenkomst Wijnhavenkwartier Fase 2 (OUOK) tussen de Gemeente Den Haag en Heijmans Vastgoed B.V., 29 februari 2016

Bron: 'Garantie Nr. 11171 AD 1906, concept van 1 maart versie 2' [2016], 1 maart 2016

Herziening grondexploitatie Spuikwartier 2016 SBK nummer: CE-113, 2 maart 2016 (geheim op grond van artikel 55, lid 1 gemeentewet, Juncto artikel 10 lid 2 sub b WOB)

Akte overname contract Spuikwartier Den Haag (ex ar. 6:159 LID 1 BW), 25 maart 2016

Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003 (BBV), gewijzigd d.d. 14 april 2016

RIS294557 Grondprijzenbrief 2016-2017, gemeente Den Haag, 21 juni 2016.

Notitie rente 2017, commissie BBV, 1 juli 2017

RIS294643 'Ruimte voor de spelende mens, concept meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2017-2020', gemeente Den Haag, 5 oktober 2016

RIS295007 Ruimte voor de spelende mens, meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2017-2020, gemeente Den Haag, 4 november 2016

RIS295007 Meerjaren beleidsplan Kunst en Cultuur 'Ruimte voor de spelende mens 2017-2020, 4 november 2016

RIS295360 Beantwoording SV luidend kritiek op welstandscommissie op OCC was langer bekend, 22 november 2016

RIS296032 Voortgang OCC (Spuikwartier), 21 december 2016

RIS296032 Collegebrief, Voortgang OCC (Spuikwartier), Bijlage 2 Welstandsadvies, 21 december 2016

RIS296098 Beantwoording technische vragen OCC (bijlage 1), 10 januari 2017

RIS296032 Motie 'Tussentijdse bevindingen Welstandcommissie', 26 januari 2017

RIS296849 Kwartaalrapportage Spuikwartier Q1 2017, 20 april 2017

Overzicht vastgoedexploitatie OCC 2017 - in drie delen (DMC+NDT+RO+ALG exploitatielasten; DMC+NDT+RO+ALG kapitaallasten; KC), 20 juni 2017

Nieuwbouw en Renovatie Ontwerpcertificaat, BREEAM NL, 20 juni 2017

Concept Voorlopig bedrijfsplan OCC 2021 Inclusief verwerking second opinion, Stichting Dans en Muziek Centrum, Den Haag, 30 juni 2017

Notitie rente 2017, commissie BBV, 1 juli 2017

RIS297518 Kwartaalrapportage Spuikwartier Q2 2017, Bijlage 1a – Risico-inventarisatie, 7 juli 2017

RIS297518 Kwartaalrapportage Spuikwartier Q2 2017, 7 juli 2017

RIS297813 programmabegroting 2018-2021, 12 september 2017

Volmacht voor een persoon om namens VolkerWessels op te treden voor de ontwikkeling van het project Sonata, getekend door twee directeurs van VolkerWessels, 15 september 2017

RIS298243 Definitief Gemeente Den Haag - OCC Spuikwartier, Raming Exploitatiekosten: schoonmaakkosten en energieverbruik, bijlage bij Concept voorlopig bedrijfsplan 2021, 5 oktober 2017

Beoordeling Bieding Spuikwartier, woningen en commercieel programma, afdeling Grondzaken gemeente Den Haag, 26 september 2017

DSO_SO/2017.2011 Gebiedsontwikkeling Spuikwartier - Den Haag, afsprakenbrief gemeente Den Haag - Sonate, 2 oktober 2017

Concept Voorlopig bedrijfsplan OCC 2021, Stichting Dans en Muziek Centrum, Den Haag, 5 oktober 2017

1. Bijlagen bij voorlopig bedrijfsplan OCC2021.xlsx, 5 oktober 2017, bl4. Matrix schoonmaak

1. Berekeningen toelichting bij voorlopig bedrijfsplan OCC2021.xlsx, 5 oktober 2017

Overzicht zonering integrale toegankelijkheid (ITS), Bouwcombinatie Cadanz, 20 oktober 2017

RIS298243 Kwartaalrapportage Spuikwartier Q3 2017, bijlage 2 Herziening GREX, 31 oktober 2017

RIS298243 Kwartaalrapportage Spuikwartier Q3 2017, 31 oktober 2017

RIS298243 commissiebrief bij Kwartaalrapportage Spuikwartier, 3de kwartaal 2017, 1 november 2017

RIS298430_Bijlage_Technische_vragen_naar aanleiding van de kwartaalrapportage Spuikwartier 3de kwartaal 2017, 10 november 2017

RIS298547 Bijlage Aanvullende technische vragen n.a.v. kwartaalrapportage Q3, 2017 Spuikwartier, 30 november 2017

RIS298557 Beantwoording vragen Groep de Mos n.a.v. tweede ronde technische vragen n.a.v. kwartaalrapportage Q3, 2017, Spuikwartier, 4 december 2017

RIS298605 Verslag Commissie Ruimte, 7 december 2017

Documenten OCC t.b.v. onderzoek Rekenkamer, brief van Directeur portefeuille Ontwikkeling & Realisatie, DSO aan rekenkamer, 17 januari 2018

Kwartaalrapportage Spuikwartier Q4 2017, Bijlage 3a – Risico-inventarisatie, 23 januari 2018

Kwartaalrapportage Spuikwartier Q4 2017, 23 januari 2018

RIS298629 Verordening beheersregels Grondexploitaties en strategisch bezit, gemeente Den Haag 2018, 25 januari 2018

Verslag 4D-Spuikwartier 29 januari 2018, 29 januari 2018.

Verslag stuurgroep Spuikwartier d.d. 10 april 2018, gemeente Den Haag, 12 april 2018

Financiën OCC, Nota Portefeuillehouder bij de eerste kwartaalrapportage 2018 OCC, 24 april 2018

Interview de heer E. Gerritsen, 24 april 2018

Interview stichting Dans en Muziek Centrum, de heer H. Scholten en de heer H. Blik, 25 april 2018

Bouwtekeningen OCC: Plattegronden begane grond en tweede verdieping, Fase TO, status Definitief, datum tekeningen (laatste wijziging), 30 april 2018

Bouwtekeningen OCC: Plattegrond eerste verdieping, Fase TO, status Definitief, datum tekeningen (laatste wijziging), 30 april 2018

Bouwtekeningen OCC: Plattegrond begane grond, Fase TO, status Definitief, datum tekeningen (laatste wijziging), 30 april 2018

Bouwtekeningen OCC: Doorsnede A & B (AOL), Fase TO, status Definitief, datum tekeningen (laatste wijziging), 30 april 2018

Interview Residentie Orkest, de heer A. Tepl en mevrouw M. van Drie, 4 mei 2018

Interview Het Paard, mevrouw M. Blonden en de heer H. Koolen, 4 mei 2018

beantwoording vragen rekenkamer door gemeente d.d. 5 april 2018

Interview Koninklijk Conservatorium, de heer H. van der Meulen en de heer G. Zanoni, 14 mei 2018

Verslag stuurgroep Spuikwartier d.d. 14 mei 2018, gemeente Den Haag, 16 mei 2018

Interview Raad van Toezicht stichting DMC, de heer H. Biesheuvel, 23 mei 2018

RIS299405 Schriftelijke vraag, Antwoord van het college op de vragen van het raadslid de heer De Graaf, luidend "Extra geld nodig voor popconcert in cultuurcomplex", 29 mei 2018

RIS299794 Den Haag, stad van kansen en ambities, coalitieakkoord 2018 - 2022, 29 mei 2018

RIS299803 Collegebrief, Tussenbericht OCC, 29 mei 2018

Interview gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling, 29 mei 2018

Interview gemeente Den Haag, Centrale Vastgoed Organisatie Den Haag, 13 juni 2018

Interview gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn, 13 juni 2018

Interview gemeente Den Haag, Projectorganisatie Spuikwartier, 20 juni 2018

VTW register v1.62, bouwcombinatie Cadanz, 28 juni 2018

RIS300066 Toelichting bij Raadsvoorstel (bij RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier), 3 juli 2018

RIS300068 RV Onderwijs- en cultuurcomplex – Spuikwartier, 12 juli 2018

RIS300121 Bijlage beantwoording technische vragen n.a.v. Raadsvoorstel Onderwijs- en Cultuurcomplex d.d. 4 juli 2018

5e Allonge bij de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Den Haag, het Koninklijk Conservatorium, Stichting Nederlands Dans Theater, Stichting Residentie Orkest en Stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag voor de regeling van de samenwerking voor de oprichting en het gebruik van een nieuw onderwijs- en cultuurcomplex in Den Haag, 5 juli 2018

RIS300123 Geheime (financiële) documenten coalitieonderhandelingen Onderwijs- en Cultuurcomplex, 29 mei 2018

Vaststellingsovereenkomst OCC Den Haag tussen Gemeente Den Haag en Bouwcombinatie Cadanz vof, getekend 10 juli 2018 (Cadanz) en 11 juli 2018 (wethouder).

RIS300203 J3, Motie projectbudget OCC niet verder laten stijgen, 12 juli 2018

OCC; Fase overgangsdokument TO-UO, 13 juli 2018

Interview Nederlands Dans Theater, mevrouw J. Dijmeijer en de heer R. Holtzer, 6 augustus 2018

RIS300856 Kwartaalrapportage Spuikwartier- Q2 & Q3 2018, 23 oktober 2018

RIS300793 Antwoord van het college op de vragen van de raadsleden Barker en Grinwis, luidend: "Vragen over problemen met het Spuikwartier", 30 oktober 2018

VTW register v1.67, 31 oktober 2018

Omgevingsvergunning - Beschikking verleend regulier, Turfmarkt tussen hetSpuiplein en de Turfhaven te Den Haag (Nr. 249333), 22 november 2018

RIS301327 Vaststelling bekostigingsplafond Programma Onderwijshuisvesting 2019, bijlage 5 'overzicht investeringen onderwijshuisvesting', 11 december 2018

<https://www.breeam.nl/keurmerken/nieuwbouw-en-renovatie>, 6 februari 2019

VolkerWessels Annual report 2018, Royal Volker Wessels N.V., voorjaar 2019.

RIS302527 Halfjaarrapportage nieuwbouw OCC Q4 2018 & Q1 2019, Bijlage_3 ITS rapportage PBT consult, PBT Consult, Robert de Kloe, 8 april 2019.

RIS302527 Halfjaarrapportage nieuwbouw OCC – Q4 2018 & Q1 2019, 15-05-2019, Bijlage 3: Rapport PBT Consult, 9 mei 2019

RIS302527 Halfjaarrapportage nieuwbouw OCC – Q4 2018 & Q1 2019, 15-05-2019, Bijlage 2a: Herziening GREX, 9 mei 2019

RIS302527 Halfjaarrapportage nieuwbouw OCC – Q4 2018 & Q1 2019, 15 mei 2019

RIS299242 Tussenbericht motie 'Voorstellen tot verbeteren verdien capaciteit OCC en Spuikwartier', 22 augustus 2019

<https://www.boele.nl/over-ons>, geraadpleegd op 28 augustus 2019

<https://www.visserensmitbouw.nl/nl/over-ons>, geraadpleegd op 28 augustus 2019

Vergadering commissie Ruimte 5 september 2019, videoverslag (https://c.connectedviews.com/05/SitePlayer/Den_Haag?session=30699), de heer Revis, vanaf 1.46.25

NOK 2019 Rekenkamer-IDC, 22 oktober 2019

RIS304433 Bedrijfsplan Amare 2022, stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag, 23 oktober 2019

Vertrouwelijke bijlage 'Overzicht inmeting tekeningen 24 februari 2017' bij Bedrijfsplan Amare 2022, stichting Dans- en Muziekcentrum Den Haag, 23 oktober 2019

RIS303982 Halfjaarrapportage Amare Q2 Q3 2019, 15 mei 2019

RIS304433 commissiebrief 'Bedrijfsplan Amare 2022', 28 januari 2020

Exploitatieberekening Amare, gemeente Den Haag, 31 januari 2020

Reactie feitelijk wederhoor concept-feitenrapport Onderwijs en Cultuurcomplex, gemeente Den Haag, 14 februari 2020

RIS304964 Raadsvoorstel Actualisering dekkingsbesluit Amare en verwacht resultaat bedrijfsexploitatie Amare, 17 maart 2020

Interview met gemeentelijke organisatie in het kader van het feitelijk wederhoor, 1 april 2020

Interview met gemeentelijke organisatie in het kader van het feitelijk wederhoor, 2 april 2020

Bijlage 6. Bronnen Deel 2

De volgende bronnen zijn voor deelonderzoek 2 geraadpleegd (gesorteerd op datum, oplopend):

Model Basis Overeenkomst met bijbehorende UAV-GC 2005, CROW, 2005

Leidraad Aanbesteden Bouwopdrachten, Regieraad bouw/Stichting CROW, C.E.C. Jansen, 2009.

Aanbestedingswet 2012

Praktische toelichting op de UAV-GC 2005, instituut voor bouwrecht, M. Chao-Duivis; A. Koning, 2015

Gids Proportionaliteit, A. Sloots, H. Keulen, M de Koning-van Rutte e.a, 15 januari 2013

Aanbestedingsreglement Werken (ARW) 2012, 15 februari 2013

2e allonge van 29 september 2014 bij de samenwerkingsovereenkomst van 13 juni 2013

RIS274408 de brief van de wethouder van Stadsontwikkeling, Duurzaamheid, Wonen en Cultuur van 15 juli 2014 aan de voorzitter van de Algemene Raadscommissie, RIS 274408

RIS276520 Voorstel van het college inzake kaders en kredietaanvraag gebiedsontwikkeling Spuikwartier en afdoening motie F. 2014/1 van 3 oktober 2014.

VSO.2.14 GTA1404M041 Nota van Inlichtingen 14, Dialoogfase, 29 mei 2015

Basisovereenkomst (versie 2.0) van 29 september 2015

VSO.2.18 GTA1404M045 4e Nota van inlichtingen, inschrijvingsfase, 24 juni 2015

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 7 september 2015

Opmerkingenlijst faseovergang, bijlage bij Basisovereenkomst gebiedsontwikkeling Spuikwartier, ondertekeningsgerede versie, 29 september 2015, 14 september 2015

Gunning Spuikwartier', BENW/2015.1548, 22 september 2015. Brief van de gemeente aan 'De combinatie Boele & van Eesteren BV en Visser & Smit'.

'Faseovergangsdokument', DSO/Spuikwartier, 29 september 2015. Brief van de gemeente aan Boele & van Eesteren B.V./Visser & Smit Bouw B.V.

Basisovereenkomst gebiedsontwikkeling Spuikwartier, ondertekeningsgerede versie, getekend 30 september 2015. (vertrouwelijk)

'Gunningsnota, behorend bij de Basisovereenkomst gebiedsontwikkeling Spuikwartier', BSD_BD/2013.777, 30 september 2015. Brief van de gemeente aan 'De combinatie Boele & van Eesteren B.V. en Visser & Smit Bouw B.V.

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 2 november 2015

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 16 november 2015

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 10 december 2015

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 10 december 2015

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 14 december 2015.

Verslag van het 4D-Spuikwartier van 11 januari 2016

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 11 januari 2016.

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 25 januari 2016

Verslag van het 4D-Spuikwartier van 8 februari 2016

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 8 februari 2016

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 7 maart 2016.

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 7 maart 2016

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 21 maart 2016

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 4 april 2016.

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 4 april 2016

Verslag van het gebruikersoverleg van 7 april 2016

Voorwaardelijk Bindend Advies van de Adviesraad, Nr. 497 van 11 april 2016, alinea's 13-14

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 25 april 2016

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 19 mei 2016

Document 'Afspraken 4D-Spuikwartier 24 mei 2016 Extra ingelast n.a.v. DO

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 30 mei 2016

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 30 mei 2016

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 13 juni 2016

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 15 juni 2016

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 4 juli 2016

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 22 augustus 2016

Verslag 4D overleg Spuikwartier van 22 augustus 2016

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 12 september 2016

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 19 september 2016

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 19 september 2016

Het Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 10 oktober 2016

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 21 november 2016.

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 28 november 2016

Het Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 5 december 2016

Het Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 12 december 2016

Het Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 12 december 2016

Brief van het College aan de Raad van 21 december 2016, kenmerk DSO/2016.1424

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 9 januari 2017

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 6 februari 2017

Het Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 6 maart 2017

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 27 maart 2017

Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q1 2017, 20 april 2017,

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 3 april 2017

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 29 mei 2017

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 4 september 2017.

Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q2 2017, 7 juli 2017

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 18 september 2017

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 13 oktober 2017

Plan van Aanpak TO en de Annex met bijlagen waaronder de “Voorwaarden gefaseerd indienings- en Acceptatieproces” van 22 oktober 2017

Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q3 2017, 31 oktober 2017

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 13 november 2017

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 4 december 2017

De (nadien ingetrokken) brief van de gemeente aan Cadanz van 4 december 2017, kenmerk DSO_SO/2017.3009

De (nadien ingetrokken) brief van Cadanz aan de gemeente van 11 december 2017, kenmerk OCC_TO_ALG_CORR_Indiening TO

RIS298781 Rekenkamer Den Haag, Exploitatie Onderwijs- en Cultuurcentrum Den Haag, Onderzoeksopzet, 19 december 2017.

De (nadien ingetrokken) brief van de gemeente aan Cadanz van 20 december 2017, kenmerk DSO_SO/2017.3202

De (nadien ingetrokken) brief van Cadanz aan de gemeente van 20 december 2017, kenmerk OCC_TO_ALG_CORR_Indiening TO

De (nadien ingetrokken) brief van de gemeente aan Cadanz van 21 december 2017, kenmerk DSO_SO/2017.3219

Brief van de gemeente aan Cadanz van 29 december 2017, kenmerk DSO_SO/2017.3256

E-mail van Cadanz aan de gemeente van 30 december 2017

Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q4 2017, 23 januari 2018

Een brief die op 26 januari 2018 door een advocatenkantoor namens deze Instelling aan de gemeente is gestuurd

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 29 januari 2018

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 5 februari 2018

Het Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 19 februari 2018.

Het Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 5 maart 2018

13 maart 2018 stuurt de gemeente een brief aan de Instelling, die verwijst naar het gesprek van 26 februari 2018

Op 16 maart 2018 stuurt de betreffende Instelling een brief aan de gemeente in reactie op de conceptversie van het Plan van Aanpak afronding TO-Afbouw van 27 februari 2018 en de brief van de gemeente van 13 maart 2018

Het Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 23 maart 2018

Het Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 26 maart 2018

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 10 april 2018

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 23 april 2018

Bijlage 1 “Financiën OCC (GEHEIM)” bij de Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q1 2018, 25 april 2018

Het Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 10 april 2018

Discussienotitie varianten package-deal (memo DSO aan Stuurgroep Spuikwartier) van 11 mei 2018.

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 14 mei 2018

Verslag van het 4D overleg Spuikwartier van 28 mei 2018

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 13 juni 2018

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 28 juni 2018

Bijlage 1 Package-deal d.d. 29 juni 2018

Verslagen van de overleggen van de Stuurgroep Spuikwartier van 2 juli 2018

Verslagen van de overleggen van de Stuurgroep Spuikwartier van 3 juli 2018.

RIS300068, Raadsvoorstel inzake het Onderwijs- en Cultuurcomplex - Spuikwartier, 3 juli 2018

Verslag van het overleg van de Stuurgroep Spuikwartier van 9 juli 2018

Kwartaalrapportage Spuikwartier – Q2 & Q3 2018, 23 oktober 2018

Nota portefeuillehouder, kenmerk DSO/2018.344, 24 april 2018

Bijlage 7. Colofon

Leden

De heer Manus Twisk, voorzitter

Mevrouw Pauline Reeuwijk

De heer Robert-Jaap Voorn

Aan dit rapport hebben meegewerkt

Arjan Wiggers (secretaris)

Thijs Bosma (projectleider)

Rutger Smit (onderzoeker, tot augustus 2019)

Prof.mr. C.E.C. Jansen van het Centre for Public Contract Law & Governance, Vrije Universiteit Amsterdam (Deel 2: beoordeling van de gekozen contractvorm en de wijze waaraan het college daar uitvoering aan heeft gegeven).

Contactgegevens

Rekenkamer Den Haag

Postbus 16079

2500 BB Den Haag

T: 070 353 2048

Bezoekadres

Stadhuis Gemeente Den Haag

Spui 70

2511 BT Den Haag

Datum

6 november 2020

Foto voorzijde

Rekenkamer Den Haag

RIS-nummer

306611

Redactionele aanpassing december 2020

Bij de beantwoording van technische vragen door de gemeenteraad in december 2020 hebben wij twee misrekeningen in ons onderzoek geconstateerd. Deze hebben betrekking op de bevinding die zich richt op de vergelijking van de kosten voor het Spuiforumplan (2013) en het plan voor het OCC (2014, zoals deze is opgenomen in het raadsvoorstel uit 2014). Het belangrijkste punt is het door ons onterecht niet meerekenen van een risicoreservering van € 5,4 mln. bij de kosten voor het Spuiforum. Een tweede punt is het abusievelijk in de bevinding niet verwerken van een aanpassing die wij in het rapport hebben doorgevoerd naar aanleiding van het feitelijk wederhoor. Dit betreft de extra kosten voor de overkapping

van de expeditie. In ons concept feitenrapport hadden we deze extra kosten al meegerekend in de situatie 2014 en dus ook in de vergelijking van kosten Spuiforum/OCC. Deze kosten zijn echter pas gemaakt met de overeenkomst over de grondprijs voor de commerciële ontwikkeling in het Spuikwartier in 2016. Dit gaat om een bedrag van € 0,5 mln.

Het door ons in bevinding 2 opgenomen verschil van € 17,2 mln. tussen de kosten voor het Spuiforum en het OCC is na verwerking van beide punten € 11,3 mln. Hoewel het verschil dus kleiner is, verandert de essentie van de bevinding niet, namelijk dat in het raadsvoorstel RV94 van november 2014 onterecht is gesteld dat het OCC goedkoper zou zijn dan het Spuiforum.