Evaluatie de Machinerie



Beeld: MONK architecten

Projectmanagementbureau gemeente Utrecht
8 juni 2023

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
1.1. Doel en onderzoeksvragen 3
1.2 Scope 3
1.3 Werkzaamheden 3
1.4 Leeswijzer 4
2. Wat is de tijdlijn van de Machinerie? 5
3. Welke lessen zijn er uit het proces te trekken? 19
3.1 Theoretische achtergrond en duiding tijdsgeest 19
Inleiding 19
Publiek-private samenwerking (PPS): korte theoretische achtergrond 19
Tijdgeest 19
3.2 Conclusies en aanbevelingen 20
Inleiding 20
Ambitie en verantwoordelijkheden 20
Publiek-private samenwerking en bereiken van synergievoordelen 20
Governance model 21
Rol van de gemeenteraad 22
Rol van het ambtelijk apparaat 22
Rol van de gemeente in bredere zin (ambtelijk en politiek) 23
Financiële zaken 24
Juridische zaken 25
Vastgoedontwikkeling 25
4. Wat is de toekomst van film- en beeldcultuur in Utrecht? 26
Inleiding 26
Wat is de impact van de stopzetting van de Machinerie? 26
Waar moet de huisvesting en ontmoetingsplek voor film- en beeldcultuur aan voldoen? 27
Waar moet talentontwikkeling voor film- en beeldcultuur aan voldoen? 28
Waar moet film- en cultuureducatie aan voldoen? 29
Waar moeten de publieksfuncties aan voldoen? 30
5. Onderzoek naar succesvolle voorbeelden van publiek-private samenwerking 31
Exploratie voorbeelden publiek-private samenwerking 31
Berlijnplein 31
Forum 32
Westergasfabriek 33
6. Bronnen 35

1. Inleiding

In 2019 is er door een aantal partners (FOTODOK, Hoogt on Tour, het Nederlands Film Festival en de Maakruimte) in samenwerking met Erfgoed Werkspoor Utrecht (EWU) en ondersteund door de Gemeente Utrecht, een plan ontwikkeld voor de Machinerie. Doel hiervan was om een culturele instelling op het gebied van film- en beeldcultuur te realiseren in de Central Studio's (eigendom EWU) aan de Gietijzerstraat in Utrecht. De Machinerie moest een beeldbepalend centrum worden voor film- en beeldcultuur met nationale uitstraling, met mogelijkheid tot huisvesting of ontplooiing van activiteiten voor diverse culturele partijen. Talentontwikkeling, educatie, publieksprogrammering en werkplekken voor makers zouden daarbij een belangrijke functie vervullen.

Er is in december 2019 onder voorbehoud besloten om als gemeente 3,55 miljoen euro te investeren in de realisatie van dit plan. De betrokkenen zijn vervolgens aan de slag gegaan met dit project en de concretisering. In oktober 2022 hebben de samenwerkende partners echter besloten de ontwikkeling van de Machinerie te stoppen. Zoals vermeld in de raadsbrief over de stopzetting van de Machinerie, uit oktober 2022: "de wereldwijde ontwikkelingen, zoals twee jaar coronamaatregelen en extreme prijsstijgingen, maakten de realisatie binnen de kaders zoals gesteld in het raadsbesluit onhaalbaar".

De gemeenteraad heeft in januari 2023 een verzoek gedaan tot een schriftelijke evaluatie over het traject van initiatie tot stopzetting van de Machinerie.

1.1. Doel en onderzoeksvragen

Het doel van deze evaluatie is om in kaart te brengen welke relevante gebeurtenissen hebben plaatsgevonden binnen het project de Machinerie en te bezien wat de gemeente Utrecht hiervan kan leren voor de toekomst. Deze doelstellingen zijn vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe is het proces en de besluitvorming rondom De Machinerie verlopen, van de initiatie tot stopzetting?
- Welke lessen zijn er te trekken uit het proces (o.a. ten aanzien van de rol van de raad, het college, het ambtelijk apparaat en de publiek-private samenwerking)?
- Wat is het toekomstbeeld ten aanzien van Beeld- en Filmcultuur in Utrecht?
- Welke succesvolle voorbeelden zijn er op het gebied van publiek-private samenwerking in de culturele sector?

1.2 Scope

De evaluatie beslaat de initiatie van de Machinerie in februari 2019 tot het verzoek van de raad om een evaluatie in januari 2023.

1.3 Werkzaamheden

De evaluatie bestond uit de volgende werkzaamheden:

1. *Documentstudie*
   Relevante stukken tussen januari 2019 en januari 2023, waaronder raadsbrieven, collegebesluiten, documenten die behandeld zijn in de stuurgroep en stukken van externe partners (second opinions, adviesstukken, etc.).

2. *Interviews met direct-betrokkenen*
   - Saskia Kluitmans, adjunct-directeur Culturele Zaken
   - Ilhan Tekir en Willem van der Sluijs, Control Culturele Zaken
   - Mark de Kruijk, kwartiermaker Machinerie
   - Mechtild van den Hombergh, bestuur stichting de Machinerie
   - Frans Vreeke, kwartiermaker Machinerie
   - Annemarie Nycolaas, directeur 't Hoogt
   - Rianne Brouwers, voormalig directeur 't Hoogt
   - Silvia van der Heiden, directeur NFF
   - Femke Rotteveel, directeur Fotodok
   - Bob Scherrenberg, eigenaar EWU
   - Gabrielle Muris, ontwikkelaar EWU

3. *Een focusgroepssessie met de community van de Machinerie.*
   De volgende personen waren daarbij aanwezig:
   - Jörgen van Dongen, filmmaker Bleck Media en potentiële huurder
   - Frans van der Groen, filmmaker Indyvideo en potentiële huurder
   - Joris Oprins, filmmaker Job, Joris & Marieke en potentiële huurder
   - Viktor Wijnen, Directeur HKU
   - Ilona Jens, filmmaker JVTV Media en potentiële huurder
   - Robert Kouijzer, De Coöperatie No Man's Land (platform muziek)
   - Hanan de Sain, Le Guess Who (muziekfestival)
   - Fay Breeman, Community Manager Machinerie

   Tijdens de sessie is er gefocust op de onderwerpen:
   - Wat betekent het stopzetten van de Machinerie?
   - Wat is het toekomstbeeld van film- en beeldcultuur op gebied van:
     - Huisvesting & ontmoeting
     - Talentontwikkeling
     - Film- en cultuureducatie
     - Publieksfuncties

4. *Onderzoek naar succesvolle publiek-private samenwerking-constructies in de culturele sector.*
   Tijdens de exploratie bleek echter dat er weinig vergelijkingsmateriaal beschikbaar is. Alleen de Westergasfabriek in Amsterdam is een culturele instelling die tot stand is gekomen op basis van publiek-private samenwerking. Om toch een aantal referenties te kunnen bieden van instellingen die zich (in de breedte) bezighouden met film- en beeldcultuur, zijn uiteindelijk naast de Westergasfabriek ook het Berlijnplein (Leidsche Rijn) en Forum (Groningen) onderzocht. Hiervoor is gesproken met:
   - Trudie Timmerman, Projectmanager Gemeente Utrecht Berlijnplein
   - Evert Verhagen, voormalig Projectmanager Gemeente Amsterdam Westergasfabriek 1990 – 2005
   - Dirk Nijdam, Directeur Forum

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is een tijdlijn met feitenrelaas opgenomen, om daarmee aan te geven hoe het proces rondom de Machinerie is verlopen (van initiatie tot stopzetting). Hoofdstuk 3 bevat de lessen die er te trekken zijn uit het proces. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de toekomst van film- en beeldcultuur in Utrecht. In hoofdstuk 5 wordt er een analyse gegeven van voorbeelden van soortgelijke projecten (publiek-private samenwerking in een culturele context), waarbij o.a. gekeken wordt naar kosten, proces en succesfactoren. In hoofdstuk 6 is een bronvermelding te vinden.

2. Wat is de tijdlijn van de Machinerie?

Februari 2019

Toekomstvisie APFA
Na verschillende gesprekken met makers, bedrijven en culturele instellingen in Utrecht over de mogelijkheden voor film- en beeldcultuur in het Werkspoorgebied, wordt door EWU en de gemeente Utrecht opdracht gegeven om een samenhangend concept te ontwikkelen voor het pand Central Studio's. Dit concept wordt verwoord in de Toekomstvisie, met als werktitel "APFA", Playground voor Film & Beeldcultuur. De raad wordt geïnformeerd dat de haalbaarheid van APFA verder uitgewerkt zal worden middels een business case. Tevens is er een kwartiermakersteam aangesteld, waar naast EWU en Hoogt in Transitie (HiT) ook NFF, Fotodok en de Media Maakruimte lid van zijn.

Mei 2019

Inhoudelijk plan en business case de Machinerie
Verandering van werktitel van APFA naar "De Machinerie". De Machinerie is uitgewerkt in een inhoudelijk plan door de kernpartners en een business case door Synarchis. Synarchis concludeert in de business case dat "De Machinerie naadloos past in de beleidsplannen van de gemeente Utrecht ten aanzien van het Werkspoorkwartier, de culturele ambities zoals geformuleerd in de Cultuurvisie 2030 en het coalitieakkoord. Een dergelijke publiek-private samenwerking biedt de gemeente een grote kans om een uniek concept als De Machinerie tegen aanzienlijk minder investeringen en risico's voor de gemeente te realiseren".
Onderdeel van de aanvraag voor de Machinerie zijn tevens adhesieverklaringen van partners: INDYVIDEO, HKU, kf Hein Fonds, Artibite, CCU, Frame Order, KLIKxHAFF, Studio Job, Joris & Marieke, Monobanda en IMPAKT. Deze partijen zien een toegevoegde waarde in de plannen voor De Machinerie.

Financiële verdeling
In de business case van de Machinerie wordt uitgegaan van een taakstellend budget van EUR 8,65 miljoen. EWU draagt daarvan maximaal EUR 4.5 miljoen. De Machinerie draagt zorg voor financiering en inbreng van het restant ter grootte van minimaal EUR 4.15 miljoen, voor afbouw en inbouw, inclusief inrichting en inventaris. Voor deze financiering en voor deze inbreng is de coöperatieve vereniging afhankelijk van een nog door de gemeente aan haar toe te kennen (maximale) subsidie ter grootte van EUR 3.4 miljoen. De rest van de financiering, door de kernpartners, zal uit fondsenwerving bestaan.

Meerjarenplan Hoogt in Transitie (HiT) 2021 -2024
Totstandkoming van het meerjarenplan voor het Hoogt in Transitie, waarin de organisatie aangeeft dat zij het roer omgooien: "we hebben afscheid genomen van ons prachtige maar ook zwaar verouderde pand in de binnenstad van Utrecht. Nu staan we in de startblokken om in de Machinerie in het Werkspoorkwartier een essentiële speler te worden in een concept dat draait om beeld en audiovisuele technologie". Omdat 't Hoogt in Transitie een belangrijk onderdeel in de plannen van de Machinerie vormt, is de beoordeling van het meerjarenplan 2021-2024 van HiT naar voren gehaald. Een onafhankelijke commissie, bestaande uit leden van de Adviescommissie Cultuurnota 2021-2024 beoordeelt het meerjarenplan van HiT dan ook in samenhang met het plan voor de Machinerie als geheel.

Beoordeling plannen de Machinerie
De onafhankelijke commissie oordeelt positief over de voorgelegde plannen voor de Machinerie, hoewel deze nog in de ontwikkelfase verkeren: "de Machinerie is een unieke kans op het gebied van publiek-private samenwerking en sluit aan bij de ambities en ontwikkeling van Utrecht. De commissie spreekt haar vertrouwen uit dat de organisaties (kernpartners en EWU) dit naar een hoger plan

kunnen tillen, en De Machinerie kunnen ontwikkelen tot centrum voor film en beeldcultuur in Utrecht met landelijke uitstraling". Op zakelijk vlak constateert de commissie wel een risico, namelijk het ontbreken van een gedeelde gezamenlijke ambitie. Aan de gemeente adviseert ze de Coöperatieve Vereniging De Machinerie te verplichten een directeur aan te stellen, die het project op integrale wijze aanstuurt om zo de verbinding tussen de verschillende 'domeinen' (zakelijk/bouw en inhoud/programma) te waarborgen. Ze adviseert hiervoor extra financiële middelen beschikbaar te stellen, heldere ijkmomenten in te bouwen en concrete wensen te formuleren. Deze aanvullende middelen worden in december 20219 ter beschikking gesteld (zie: "budget vanuit programma cultuur" voor meer informatie over de financiën en de opdracht van de kwartiermaker). Daarnaast worden er go/no go momenten ingebouwd tijdens alle fasen van het project.

Beoordeling meerjarenplan HiT
De commissie adviseert tevens positief over het meerjarenplan HiT en "spreekt daarbij haar vertrouwen uit in de organisatie. Ze ziet in HIT een onmisbare vertoner van de artistieke kwetsbare film voor een inclusief publiek in Utrecht en is overtuigd van het belang van deelname van de organisatie aan De Machinerie. Ze mist in de huidige aanvraag echter vooralsnog een heldere geprioriteerde toekomstvisie op de activiteiten en het onderscheidende inhoudelijke profiel van de organisatie".

Juni 2019

Risicoanalyse
Het bedrijfsbureau van Culturele Zaken (i.o.m. Concernfinanciën) en Juridische Zaken van de Gemeente Utrecht voert een risicoanalyse uit op basis van het advies van de onafhankelijke commissie en de business case van Synarchis. Dit om voorafgaand aan het afsluiten van overeenkomsten ten behoeve van de verbouwing en exploitatie, de gevolgen van vroegtijdig stoppen van de Machinerie voor de eigenaar (EWU) en voor de gemeente Utrecht in kaart te brengen. Er worden risico's geïnventariseerd met betrekking tot de exploitatie (lagere inkomsten, bijv. uit huur of hoger uitvallende kostenposten zoals personeelskosten) en anderszins (tegenvallende programmering, vertrek van kernpartners uit de Machinerie). Voor alle risico's worden mitigerende maatregelen aangedragen die ingezet kunnen worden indien de situatie zich voor zal doen.

Juli 2019

Bespreking raadsvoorstel in het college van B&W
Het college bespreekt het raadsvoorstel om een investeringsbijdrage toe te kennen aan De Machinerie, met de volgende punten:

1. De hoogte van de investeringsbijdrage aan de inrichting van De Machinerie vast te stellen op 3,4 miljoen en de kapitaallasten die voortvloeien uit deze beslissing te dekken uit het programma Cultuur, onder voorbehoud dat alle benodigde vergunningen kunnen worden verleend, mobiliteit afdoende kan worden geregeld en de coöperatieve vereniging voldoet aan de eisen van goed bestuur.
2. Het advies van de adviescommissie ten aanzien van de exploitatiesubsidie voor HiT over te nemen en hier, vooruitlopend op besluitvorming over de Cultuurnota, vanuit het cultuurnota budget jaarlijks 460.000 euro voor te reserveren. Hierbij geldt als eis dat HiT jaarlijks een subsidieaanvraag indient, zodat er recht wordt gedaan aan de actuele situatie ten aanzien van de Machinerie.

Het voorstel wordt echter aangehouden omdat er behoefte is aan second opinions, o.a. met betrekking tot de bouwkostenraming, de haalbaarheid van de exploitatie, een inschatting van de risico's en of de voorgestelde beheersmaatregelen voldoende zijn.

Juli – augustus 2019

Uitvoering second opinions
Uitvoering van de gevraagde second opinions. Dit betreft de bouwkostenraming (door Royal Haskoning DHV), de business case en de risicoanalyse van de gemeente (door Twynstra Gudde). Twynstra Gudde onderschrijft de haalbaarheid van de business case en stelt dat de

beheersmaatregelen die door de gemeente worden getroffen, vooral op het financiële vlak, effectief en efficiënt zijn.
De bouwkostenraming door Royal Haskoning DHV (RHDHV) komt hoger uit dan die van Synarchis. Dit betreft hoger geraamde kosten voor installaties, sloopwerken en de post onvoorzien. Op basis van de analyse van RHDHV, kijkt EWU opnieuw naar de bouwkostenraming. Zij achten het verstandig de posten die RHVDV aangeeft voor installaties en sloopwerken (totaal 307.000 euro) over te nemen. Ook het advies van RHDHV om de post onvoorzien te verhogen, wordt aangenomen. Dit leidt tot een nieuw taakstellend budget van 8,65 miljoen euro, in plaats van de eerder begrote 8,31 miljoen euro. Dit levert een verschil op van 340.000 euro. De gemeente, EWU en de Kernpartners stellen voor om deze meerkosten (in gelijkblijvende verhouding) over de betrokken partijen te verdelen, waarmee de gemeentelijke investeringsbijdrage verhoogd dient te worden naar 3,55 miljoen.

Augustus 2019

Juridisch memorandum
De gemeente Utrecht stelt een juridisch memorandum op waarin de juridische aspecten van de Machinerie aan de orde komen. Hierin wordt onder andere aandacht besteed aan de staatssteunrechtelijke risico's ten aanzien subsidiëring van de Machinerie.

September 2019

Aangepast raadsvoorstel
Aangepast raadsvoorstel wordt besproken in het College van B&W. Aanpassingen betreffen o.a. de volgende punten:

- Toevoeging van de second opinions
- Bijstelling van de investeringsbijdrage van 3,4 miljoen euro naar 3,55 miljoen euro.

November 2019

Raadsbijeenkomst, vertrouwelijke commissiebehandeling en raadsbrief
Er vinden achtereenvolgens een raadsinformatiebijeenkomst en een vertrouwelijke commissiebehandeling plaats. In de vertrouwelijke commissiebehandeling worden twee vragen gesteld. Deze worden vervolgens in de "Raadsbrief aanvullende informatie Machinerie" beantwoord:

- De gemeente heeft advocatenkantoor AKD om een second opinion gevraagd met betrekking tot de staatssteunrechtelijke risico's in het juridisch memorandum. De conclusie daarvan sluit aan op het eerdere juridisch advies en luidt dat er sprake is van een geoorloofde vorm van staatssteun wanneer de juiste voorwaarden worden gesteld: in de raadsbrief wordt aangegeven dat er rekening zal worden gehouden met deze voorwaarden (o.a. steun verlenen op grond van artikel 53 Algemene groepsvrijstellingsverordening, rekenen van marktconforme huur en voorkomen dat EWU meeprofiteert van de subsidie).
- Daarnaast is aanvullende informatie verstrekt ten aanzien van mogelijk aanvullende kosten bij verbouwing, door bijvoorbeeld bodemsanering of wanneer er asbest wordt aangetroffen in het pand. In de brief is bevestigd dat dit voor rekening en risico van EWU, zijnde de eigenaar is.

Commissie Mens & Samenleving
Behandeling van het raadsvoorstel met investeringsbesluit in de commissie Mens & Samenleving.

December 2019

Raadsbrief nadere informatie Machinerie
Raadsbrief naar aanleiding van de behandeling in de commissie Mens & Samenleving, voorafgaand aan het raadsbesluit. Nadere duiding van een aantal zaken ten behoeve van een afgewogen raadsbesluit over de investeringsbijdrage:

- Autorisatie van de investeringsbijdrage vanuit het budgetrecht ligt bij de raad. Bij instemming met de investeringsbijdrage, kan uitwerking van vergunning, mobiliteit, organisatie en overeenkomsten plaatsvinden. Zo ook het borgen van de noodzakelijke voorwaarden. De middelen worden dus pas beschikbaar gesteld als die zaken rond zijn.

- Oprichting van de Coöperatieve Vereniging dient nog plaats te vinden. Op basis van de Algemene Subsidie Verordening (ASV) stelt de gemeente de voorwaarde dat een organisatie waaraan subsidie wordt verstrekt voldoet aan de eisen van goed bestuur.
- Op basis van het advies van de commissie en de door Synarchis benoemde risico's in de business case treft de gemeente enkele beheersmaatregelen met financiële consequenties. Het gaat hier om a) de aanstelling van een directeur en b) zorgdragen voor een reële uitgangspositie in het eigen vermogen. Dit is geen onderdeel van de investeringsbijdrage (maar een collegebevoegdheid).

Raadsbesluit over investeringsbijdrage de Machinerie
Raadsbesluit - onder voorbehoud van nadere uitwerking van een aantal zaken - om als gemeente 3,55 miljoen euro mee te investeren in de realisatie van de Machinerie.

Aangenomen moties
- Onafhankelijke directeur ook na 3 jaar:
  - Als voorwaarde voor financiering aan coöperatieve vereniging de Machinerie wordt gesteld dat de positie van de onafhankelijke directeur ook na de eerste drie jaar geborgd is.
- "Machinerie duurzaam":
  - Het verzoek om in het definitieve ontwerp voor de Machinerie te kiezen voor vergaande duurzaamheidsmaatregelen;
  - De raad zo spoedig mogelijk te informeren over de afspraken met de Machinerie met betrekking tot duurzaamheid, openbare ruimte en mobiliteit;
  - De raad te informeren over de inrichting van de openbare buitenruimte en voorgenomen maatregelen om de omgeving van de Machinerie fietsvriendelijker te maken.
- "Kostenoverschrijdingen de Machinerie. Dan versoberen!":
  - Kostenoverschrijdingen bij de inrichting van het pand niet te dekken vanuit het programma cultuur;
  - Bij kostenoverschrijdingen van deze investeringsbijdrage in te zetten op versobering van andere aanpassingen in het pand in plaats van extra (gemeentelijke) middelen

Budget vanuit programma Cultuur
Tevens wordt er vanuit het programma Cultuur een budget van 175.000 euro per jaar beschikbaar gesteld om tijdelijk (voor de duur van 3 jaar) een directeur als kwartiermaker aan te stellen met een opdracht vanuit de gemeente, mandaat en een werkbudget. Voor drie jaar telt dit budget op tot totaal 525.000 euro. De kwartiermaker wordt gevraagd de inhoudelijke en zakelijke fundering van de Machinerie als coöperatieve vereniging en organisatie uit te werken. Hieronder valt bijvoorbeeld het neerzetten van een scherpe(re) ambitie en opdrachtomschrijving, inhoudelijke visievorming (inclusief profilering en positionering van de Machinerie), ontwikkeling van zakelijk beleid inclusief meerjarenbegroting, het neerleggen van een heldere juridische basis, coördinatie van het bouwproces en ontwikkeling en onderhoud van het netwerk.

Januari 2020

Aanstelling kwartiermaker
Frans Vreeke wordt aangesteld als Kwartiermaker van De Machinerie.

Budget kwartiermaker
Budget van 8.000 euro beschikbaar gesteld ten behoeve van de voorbereidende werkzaamheden tot en met februari 2020. Dit met als doel om per maart 2020 een eigen juridische entiteit te hebben die de aanvraag voor het overige beschikbare budget kan doen (één beschikking voor 150.000 euro en één voor 17.000 euro).

HUB-IN
HUB-IN krijgt subsidie toegekend vanuit het onderzoeks- en innovatieprogramma Horizon 2020 van de Europese Unie. HUB-IN is een Europees project, waarin acht Europese pilot steden in een specifiek historisch gebied toewerken naar een 'Hub van innovatie en ondernemerschap'. Ze ontwikkelen samen nieuwe bedrijfsmodellen en innovatieve oplossingen die duurzaamheid en

cultureel erfgoed samenbrengen. De Gemeente Utrecht beoogt als deelnemer aan HUB-IN om De Machinerie een impuls te geven als hub voor innovatie en ondernemerschap. De intentie is om een nieuw publiek naar het Werkspoorkwartier te trekken en creatieve bedrijvigheid en stedelijke cultuur in het gebied te stimuleren.

Februari 2020

Wijziging rechtsvorm
De kwartiermaker informeert de gemeente over het voornemen om een andere rechtsvorm te kiezen. Na de besluitvorming door de raad, is door de kwartiermaker nog juridisch en notarieel advies ingewonnen. Dit leidt tot het voornemen om in plaats van een Coöperatieve Vereniging UA (uitgesloten aansprakelijkheid) een Stichting op te richten. Het hoofdargument voor een coöperatieve vereniging was dat de entiteit niet te veel los van de kernpartners zou moeten komen te staan. Bij de verdieping komt echter naar voren dat dit risico ook bij een stichting goed is te ondervangen, statutair en/of door goede contractuele afspraken van de kernpartners met de stichting. Dit is ambtelijk en juridisch beoordeeld als uitwerking van het raadsbesluit en als zodanig niet aan het college voorgelegd.

Maart 2020

Temporisering vanwege COVID
Vanwege COVID besluiten EWU en de gemeente een pas op de plaats te maken met de voorbereidingen van de verbouwing. Dit betekent dat er vanuit EWU geen grote uitgaven meer worden gedaan totdat meer duidelijk is over de gevolgen van de Coronacrisis.

Terugtrekking de Maakruimte
De Maakruimte trekt zich terug uit het project de Machinerie.

April 2020

Oprichting Stichting de Machinerie
Door de kernpartners wordt Stichting de Machinerie opgericht, waarbij de kwartiermaker namens hen het bouwproces en uitwerking van de plannen vormgeeft.

Bestuur Stichting de Machinerie
De stichting vormt een bestuur met de drie directeuren van het NFF, HIT en Fotodok. Primair doel op dat moment is om fondsen te werven en opdrachten te verstrekken aan de kwartiermaker en externe adviseurs of professionals voor hun inbreng op specifieke dossiers.

Juli 2020

Subsidie kernpartners
NFF en Fotodok doorlopen de cultuurnotaprocedure en krijgen op basis van hun plannen subsidie voor 2021-2024. Voor Fotodok bedraagt dit € 150.000 van 2021-2024, voor NFF € 488.018. De commissie beoordeelt de individuele plannen en de relatie met de Machinerie in het cultuurnota-advies als positief.

September 2020

Informatiebijeenkomst raadsleden
Tijdens het NFF wordt een bijeenkomst voor raadsleden georganiseerd om hen bij te praten over de ontwikkelingen rond de Machinerie. In deze bijeenkomst wordt, naast inhoudelijke en praktische ontwikkelingen, ook gemeld dat er een stichting is opgericht.

Eerste stuurgroepvergadering
De stuurgroep komt voor het eerst bijeen. Dit betreft een bewakend en bijsturend orgaan met vertegenwoordiging vanuit de kernpartners, in de hoedanigheid van: Hans van Soelen (GU), Saskia Kluitmans (GU), Frans Vreeke (SdM), Rianne Brouwers (SdM), Bob Scherrenberg (EWU), Gabrielle Muris (EWU).

Oktober 2020

Raadsvragen over wijziging rechtsvorm
Schriftelijke vragen over de wijziging van de rechtsvorm van de Machinerie van coöperatieve vereniging naar stichting. VVD, CDA, SP, PVV en Stadsbelang Utrecht vinden dat De Machinerie daarmee niet meer voldoet aan de eisen van de gemeenteraad.
In de beantwoording van deze vragen wordt toegelicht waarom voor een stichtingsvorm is gekozen:

- Bij een stichting vloeien winsten terug en worden deze besteed aan het doel van de stichting;
- Ter voorkoming dat de individuele deelnemers meer risico lopen dan strikt noodzakelijk. Vandaar dat ook bij de eerder voorgestelde coöperatieve vereniging voor de toevoeging “uitgezonderde aansprakelijkheid” was gekozen, waarbij verliezen van de Coöperatieve Vereniging niet zo makkelijk worden afgewenteld op de leden van de Coöperatieve vereniging Bij een stichting speelt de kwestie helemaal niet;
- Een stichting brengt meer dan coöperatieve vereniging het ideële karakter van de instelling van de onderneming tot uitdrukking. Dit is belangrijk voor eventuele donateurs (ANBI), sponsoren, fondsen en andere subsidiënten.

Aldus het College: “Ten tijde van het opstellen van de plannen, leek een Coöperatieve Vereniging UA (uitgesloten aansprakelijkheid) de best passende rechtsvorm bij het initiatief De Machinerie. Het college geeft echter aan geen bezwaar te hebben tegen de andere rechtsvorm: “De coöperatieve vereniging is een geschikte rechtsvorm voor dit project, maar ook de stichting was in de second opinion van Twynstra Gudde al als geschikte rechtsvorm vermeld”.

Impact van wijzing rechtsvorm
In de beantwoording van de raadsvragen wordt tevens aangegeven dat de wijziging van de rechtsvorm (van CV naar stichting) geen impact heeft op de uitgangspunten die door Synarchis in de business case zijn opgenomen. Deze blijven als volgt:

1. HIT, NFF, FOTODOK en De Maakruimte blijven zelfstandige organisaties. Een fusie van de organisaties is geen doel en ook geen optie, gezien de grote verschillen tussen de aard van de activiteiten van de partners, de schaalgrootte en financiering;
2. Van belang is dat de individuele partijen hun eigen maatschappelijke en culturele rol blijven spelen en onder meer een eigen relatie tot hun subsidiënten, financiers en hun publiek hebben;
3. Hoewel de missie en visie van De Machinerie alom en unaniem worden gedeeld, verschillen de kernpartners aanzienlijk van elkaar. Om de gezamenlijke doelstellingen te borgen moet de organisatie daarom zoveel mogelijk vanuit gelijkwaardigheid worden ingevuld;
4. De overige creatieve bedrijven hebben een belangrijke rol in het concept. Het streven is om deze ook te betrekken bij de organisatie en invulling van de gezamenlijkheid van De Machinerie;
5. De horeca wordt verpacht aan een commercieel ondernemer;
6. EWU heeft een voorkeur voor het werken met één hoofdhuurder.

November 2020

Raadsdebat naar aanleiding van beantwoording schriftelijke vragen
De fracties van de VVD, CDA, SP, PVV en SBU vragen een spoeddebat aan over de Machinerie, mede naar aanleiding van de beantwoording van schriftelijke vragen in oktober 2020 over de rechtsvorm van de Machinerie. Motie van de Pagter (VVD) om de investeringsbijdrage alleen toe te kennen als er een coöperatieve vereniging wordt opgericht, wordt niet aangenomen.

Raadsbrief subsidieaanvraag de Machinerie
Raadsbrief met toegezegde informatie rondom subsidieaanvraag de Machinerie, waaronder:

- plan van aanpak 2020: stappen voor de stichting in 2020, waaronder voortgang die is geboekt met de bouw (o.a. realisatie voorlopig ontwerp), aanpak van marketing en communicatie, en begroting voor het kwartiermaken t/m 2022.
- offerte, werkzaamheden en dossier subsidieaanvraag kwartiermaker, o.a. met opdrachtafbakening voor de periode van februari tot en met juni 2020.
- verklaring van goed bestuur, zoals de raad als voorwaarde heeft gesteld bij het besluit over de investeringsbijdrage in december 2019.

December 2020

Financiële risico's
De stuurgroep constateert dat alle partijen gemotiveerd zijn om de realisatie van de Machinerie voort te zetten, maar dat op dit moment de potentiële financiële risico's te groot zijn om een GO te geven om door te gaan naar de Definitief Ontwerp fase. De geïnventariseerde risico's bevinden zich op drie vlakken:

- Bouwkosten, die alleen binnen budget blijven als er een minimaal installatiepakket conform bouwbesluit wordt geïnstalleerd. Dit is om duurzaamheidsredenen niet wenselijk.
- Horeca: voordat er een GO gegeven kan worden dient er zicht te zijn op een exploitant dan wel financiering van de horeca, indien SdM besluit zelf de horeca te gaan exploiteren. Het vinden van een externe exploitant, die past bij het concept en vermogen heeft om te investeren, blijkt lastig door Corona.
- Fondsenwerving: Bij Stichting de Machinerie ligt de opgave om voor 600.000 euro aan fondsen te werven. Dit blijkt een lastigere opgave omdat fondsen nu als gevolg van corona minder ruimte hebben voor vernieuwing.

Maart 2021

Tekort op bouwbegroting
Bouwbegroting aangepast, resulterend in reductie van het tekort naar 144.000 euro. Dit betreft:

- nadere uitwerking van installaties;
- het apart zetten van investeringen voor installaties t.b.v. horeca;
- de toekenning van het VSB-fonds waarmee het bouwbudget van SdM met 150.000 euro verhoogd is.

Verkenning naar extra fondsen en donateurs wordt voortgezet, mede om het tekort te kunnen dichten.
Aanvraag Bankgiroloterij (950.000 euro) afgewezen.
GO stuurgroep om door te gaan naar de Definitief Ontwerp fase, hetzij met de kanttekening dat de investeringsbegroting sluitend gemaakt dient te worden.

Raadsbrief voortgang Machinerie
Brief naar de raad over de stand van zaken ten aanzien van de voorbehouden voor de investeringsbijdrage, de totstandkoming van prestatieafspraken en een benodigd voorbereidingsbudget.

Voorbehouden investeringsbijdrage
De status van de voorbehouden t.b.v. ter beschikkingstelling investeringsbijdrage:

- Vergunningen en mobiliteitsplan: er zijn gesprekken door EWU en Stichting de Machinerie gestart met het gebiedsteam en VTH. Er is in opdracht van EWU door bureau Goudappel Coffeng onderzoek uitgevoerd naar de mobiliteit en de geldende parkeernormen. Hier komen geen obstakels in naar voren, maar daadwerkelijke toetsing kan pas plaatsvinden wanneer de aanvraag definitief wordt ingediend. Dit kan als er een definitief ontwerp ligt met onder andere de daarbij behorende constructieve tekeningen en het mobiliteitsplan.
- Waarborgen ter afdekking van financiële risico's: deze worden vastgelegd in juridische afspraken, zoals voorgelegd aan advocatenkantoor AKD. AKD heeft bevestigd dat met deze afspraken de risico's voldoende zijn/kunnen worden ondervangen.

- Eisen van goed bestuur: stapsgewijze omvorming naar een bestuur met onafhankelijke leden. Daarnaast inzet om ook andere huurders en betrokken partijen georganiseerde inspraak te geven in de programmering van het pand, via een programmacommissie. Er wordt ook een huurderscommissie ingesteld voor inspraak in het gebruik van de ruimtes.

Totstandkoming prestatieafspraken
Overeenstemming over prestatieafspraken tussen Stichting de Machinerie en de Gemeente Utrecht, op de volgende gebieden:

- Artistiek-inhoudelijke afspraken, waaronder missie en visie van de Machinerie;
- Organisatie en samenwerking, waaronder de aanstelling van een directeur voor de eerste 3 jaar, maar ook daarna;
- Projectontwikkeling en bouw. Hierin is o.a. vastgelegd dat het budget kaderstellend is. Dit betekent dat overschrijdingen ten aanzien van de huidige begroting zouden leiden tot versobering (Motie 492, aangenomen), tenzij dit via alternatieve financiering kan worden opgevangen;
- Fysieke omgeving, waaronder de vereiste van een omgevingsvergunning en een mobiliteitsplan;
- Huur, exploitatie, beheer en onderhoud, waarbij stichting de Machinerie als hoofdhuurder van EWU zal gaan optreden;
- Subsidie, staatssteun en andere juridische zaken. Hierin is o.a. vastgelegd dat tenminste 80% van het totale te huren bruto vloeroppervlak bestemd zal zijn voor culturele doeleinden.

Huur- en samenwerkingsovereenkomsten
Naast het bovenstaande, wordt in de prestatieafspraken ook melding gemaakt van de ontwikkeling van een huurovereenkomst met de kernpartners en derden, en een drietal samenwerkingsovereenkomsten die gesloten zullen worden na “go” t.a.v. de bouw. Het drietal samenwerkingsovereenkomsten betreft:

- SOK 1: tussen EWU en stichting de Machinerie
- SOK 2: tussen stichting de Machinerie en de kernpartners
- SOK 3: tussen stichting de Machinerie en de gemeente Utrecht

Voorbereidingskosten
Voor de voorbereiding moeten kosten worden gemaakt met betrekking tot advies over klimaatinstallaties, brandveiligheid en akoestiek en de ontwikkeling van constructieve tekeningen. Op grond van de overeengekomen demarcatie en ter voorkoming van staatssteun, dient de stichting zelfstandig als opdrachtgever te kunnen functioneren, ook in dit voorbereidingstraject. In de raadsbrief wordt aangegeven dat er daarom 450.000 euro voorbereidingsbudget beschikbaar wordt gesteld op basis van de stukken die er nu liggen. Het budget is bedoeld voor de uitwerking van een uiteindelijke business case, definitief ontwerp, vergunningaanvraag inclusief toetsing op de mobiliteit en een ingevoerde governance structuur.

April 2021

Talenthub
Provincie Utrecht verleent een subsidie van 15.000 EU voor een projectcoördinator talentontwikkeling, die de talentontwikkelingsactiviteiten van de Machinerie Talenthub gaat coördineren. Talenthub is bedoeld om Utrechtse beginnende en gevestigde beeldmakers talentontwikkelingsactiviteiten aan te bieden.

Mei 2021

Groter tekort dan gedacht
Alvorens de Definitief Ontwerpfase te starten, wordt op basis van de gestegen bouwkosten en feedback van de huurders en EWU kritisch naar het ontwerp gekeken. Met name het ontbreken van daglicht en uitzicht vanuit de studioruimtes wordt door desbetreffende partijen als onwenselijk ervaren. Daarnaast wil het NFF toch kantoorruimtes i.p.v. een grote flexruimte. E.e.a. leidt tot een ingrijpende verandering van het ontwerp waarbij de uitbouw vervalt. Deze bezuiniging is echter onvoldoende om

de sterk gestegen bouwkosten en nieuwe gebruikerswensen helemaal te dekken. Verder versoberen leidt ertoe dat het inhoudelijk plan niet kan worden uitgevoerd.

Het tekort op de bouwbegroting is daarmee aanzienlijk hoger dan in maart 2021 is berekend. Dit komt enerzijds door de aanpassingen in het ontwerp, anderzijds is er in de berekening van de bouwkosten in excel per abuis een incorrecte formule gehanteerd. Hierdoor leek het tekort uit te komen op ca. 144.000 euro waar dat in werkelijkheid 448.000 euro betreft, zo wordt in de stuurgroep vastgesteld.

Juni 2021

Rapport over stijgende bouwkosten
Stichting de Machinerie en EWU laten door BBN in kaart brengen wat de verwachte bouwkostenstijgingen zijn t/m 2022. BBN adviseert om over de periode mei 2019 tot mei 2022 rekening houden met een prijsstijging van minimaal 8,5% (scenario 1) oplopend tot 10,5% (scenario 2). Stuurgroep beslist om scenario 2 aan te houden.

Indexatie van bouwkosten
Bouwbudget naar aanleiding van stijgende kosten wordt besproken in de stuurgroep. Er wordt een groot gat in de begroting geconstateerd: de begroting bij scenario 2 bedraagt 9.558.250 euro tegenover een taakstellend budget van 8.650.000 euro, exclusief fondsen. Dit leidt tot de vraag of aanvullende financiering nodig is.
Een deel van genoemde kostenstijging zou opgevangen kunnen worden door de in 2019 toegezegde bedragen te indexeren. Op basis van de rapporten van Synarchis en RHDHV wordt echter geconstateerd dat bij het door de raad goedgekeurde budget al rekening gehouden is met een indexering van de bouwkosten tot aan de start van de bouw. Gezien de vertraging kan alleen indexering over 2021 en 2022 worden meegenomen. Indien alle partijen dit doen komt er een nieuw taakstellend budget beschikbaar van bijna 9,2 mio. Daarmee kan naar verwachting niet de reële kostenstijging (die hoger is dan de indexering) volledig worden gedekt. Afgesproken wordt eerst de berekening van bouwkosten op basis van het nieuwe Definitief Ontwerp af te wachten en dan te kijken wat het eventuele tekort is en hoe daarmee om te gaan.

Juli 2021

Second opinion op bouwkostencalculatie
Er wordt een bouwkostencalculatie uitgevoerd door Kijk op Bouwen (KoB). Deze wordt vervolgens voor een second opinion voorgelegd aan BBN. De second opinion van BBN wijkt op de directe bouwkosten 2,1% af van de berekening van KoB, vanwege rekenen met hogere uurlonen en hogere materiaalkosten. De opslagen over de bouwkosten liggen bij BBN bijna 44% hoger dan bij KoB. Daarnaast advies van BBN om bij een dergelijk herontwikkelingsproject rekening te houden met een post van 10-20% onvoorzien. Stuurgroep gaat mee in het advies van BBN en neemt een risicoreservering in de bouwkostenraming op van 13%. Conclusie is daarmee dat de kosten van de Machinerie het beschikbare budget (inclusief indexering) ver overstijgen. Bij een risicoreservering van 13% bedraagt het tekort 2.115.815,88 euro.
De wethouder wil niet op basis van een algemeen zichtbare en merkbare kostenstijging, de stekker uit dit project trekken. Zij wil hierover een voorstel doen aan het college en de gemeenteraad.

September 2021

Tweede bestuursrapportage over prijsstijgingen in de bouw
Zoals aangegeven, wordt in eerste instantie gekeken of de indexering het ontstane gat kan verkleinen. Hierover wordt in de Tweede bestuursrapportage als kernboodschap opgenomen: “in de uitwerking van voorlopig ontwerp naar definitief ontwerp blijkt dat de (wereldwijde) prijsstijgingen van materiaalkosten en de prijs van arbeid die de bouwsector raakt, ook bij de Machinerie tot fors hogere bouwkostenramingen leidt. Voorstel is, om de indexering op het budget te verlengen voor 2021 en 2022, conform de reguliere index”.

Oktober 2021

Nieuw bouwontwerp en - kostenraming
Totstandkoming nieuw ontwerp met een bijbehorende kostenraming. De reden hiervoor is dat in de fase van uitwerking van het schetsontwerp naar een definitief ontwerp, de enorme prijsstijgingen en een overspannen bouwmarkt de bouwkostenraming onrealistisch maken. Er is eerst gekeken naar wat er versoberd kan worden in de plannen. Dit naar aanleiding van de motie ‘Kostenoverschrijdingen de Machinerie. Dan versoberen!’ die bij het raadsbesluit in 2019 was aangenomen. Dat leidt o.a. tot een nieuwe indeling voor het pand en een versobering op materiaalkeuze, inrichting en afwerking. Dit laatste levert binnen het definitief ontwerp een bezuiniging van 318.000 euro op. Verder versoberen wordt niet verstandig geacht, vanwege het effect op het gebouwgebruik en daarmee op het concept en de exploitatiebegroting.

Aanvullende investering EWU
De versobering levert een bouwkostenraming op die nog steeds een tekort bevat van 1.606.000 euro als gevolg van de prijsstijgingen van materialen en arbeid wereldwijd. EWU is bereid hun oorspronkelijke investering in het project te indexeren en daarbovenop nog extra te investeren. Dit betreft een totaalbedrag van 985.000 euro. Deze investering doen zij tegen een lager rendement dan de oorspronkelijke investering. Gezien het risicoprofiel van deze ontwikkeling is dat een laag percentage (aldus Twynstra Gudde in de second opinion, zie hieronder).

Nieuwe exploitatiebegroting en second opinion
Op basis van de prijsstijgingen en de aangepaste investering van EWU, wordt een nieuwe exploitatiebegroting gepresenteerd door Stichting de Machinerie. De gemeente vraagt daarop om een nieuwe second opinion van Twynstra Gudde, omdat de begroting afwijkt van wat er in december 2019 bij het raadsvoorstel is gepresenteerd en beoordeeld. Conclusie van Twynstra Gudde: de exploitatiebegroting is met 35% gegroeid. De belangrijkste bronnen van de stijging zijn de extra huurlasten i.v.m. hogere bouwkosten en het alsnog opnemen van afschrijvingslasten. Deze waren namelijk niet opgenomen in de begroting van Synarchis uit 2019.
Daar staat tegenover dat Stichting de Machinerie denkt meer inkomsten uit zakelijke verhuur en horeca te kunnen realiseren. Twynstra Gudde acht het plan ambitieus maar haalbaar, mits er sprake is van goede omstandigheden en geen grote tegenvallers ontstaan door zaken die de Machinerie niet kan beïnvloeden, zoals de economie. Het bureau doet daarnaast een aantal aanbevelingen om de business case te verstevigen, zoals het vastleggen van de afspraken tussen de kernpartners en de stichting, het vastleggen van afspraken met toekomstige huurders, het verder uitwerken van de horeca constructie en het nader onderzoeken daarvan.

Incidentele bijdrage gemeente Utrecht
Vanuit de rijksmiddelen die voor ondersteuning en behoud van de lokale culturele infrastructuur ter beschikking zijn gesteld aan de stad, wordt in het college besloten tot het verlenen van een incidentele bijdrage van 300.000 euro.

Raadsbrief voortgang Machinerie
Het verlenen van deze incidentele bijdrage worden in een raadsbrief met de raad gecommuniceerd. Inhoud van de brief betreft tevens een toelichting op de bouwkostenstijging, de versoberingen die op de plannen zijn toegepast, de verhoogde investering vanuit EWU en de second opinion van Twynstra Gudde op de exploitatiebegroting.

Talenthub
Publieke lancering van Talenthub (tijdens het Nederlands Filmfestival). De provincie stelt hiervoor 75.000 EUR beschikbaar (juni 2022). Dit bovenop de eerdere subsidie van 15.000 euro voor een projectcoördinator talentontwikkeling (april 2021). Daarnaast kent ook het Prins Bernard Cultuurfonds een subsidie van 8.000 euro toe (oktober/november 2021) en draagt het Nederlands Filmfonds 53.835 euro bij (mei 2021).

November 2021

Nieuw zakelijk directeur NFF
Pepijn Kuyper volgt per 1 november Petra Remmen op als zakelijk directeur van het Nederlands Filmfestival.

December 2021

Wijziging in demarcatie
Als onderdeel van de verhoging van het investeringsbudget door EWU en de gemeente, stelt EWU een demarcatie (verdeling van investeringskosten) voor waarbij er een strikte scheiding wordt aangebracht tussen EWU als opdrachtgever voor de renovatie van het casco en Stichting de Machinerie als opdrachtgever voor het totale inbouwpakket en de inrichting. EWU acht het van belang dat de Stichting zelf verantwoordelijkheid neemt voor de kwaliteit van het inbouwpakket, omdat zij hoofdhuurder, onderverhuurder en beheerder van het pand wordt. Daarnaast heeft Stichting de Machinerie een aanbestedingsplicht en kan het gesplitst in de markt zetten van het inbouwpakket en de installaties leiden tot hogere kosten, aansluitingsproblematiek en vertragingen.
In de demarcatie uit 2020 was echter nog afgesproken dat EWU naast het casco van het pand ook nog een deel van de kantoorstrip zou inbouwen. Deze wijziging betekent dat in de exploitatiebegroting van SdM een post opgenomen moet worden voor onderhoud en instandhouding van het deel van het casco dat oorspronkelijk op het conto van EWU zou komen.
Om zicht te krijgen op de omvang hiervan maakt Kijk op Bouwen een meerjarenonderhoudsplan. Dit geeft een eerste indicatie van de kosten, maar dient nog verder uitgewerkt te worden.

Omgevingsvergunning
In de stuurgroep wordt een voorstel besproken om met in achtneming van de financiële risico's de aanvraag omgevingsvergunning in te dienen. EWU vindt het financiële risico van de leges (1,95% van de bouwsom) echter te groot. Medio april 2022 is de ontvangst van de inschrijvingen gepland, waarmee ook duidelijk wordt of er aanbiedingen zijn voor de uitgevraagde prijs. Besloten wordt de indiening aanvraag omgevingsvergunning uit te stellen tot medio april 2022.

Januari 2022

Start aanbesteding
Afronding programma van eisen inclusief bestek en start inschrijving Europese niet-open aanbesteding.

Commissiebehandeling toekenning extra bijdrage
Behandeling raadsbrief "voortgang Machinerie" in de commissie Zorg, Welzijn, Cultuur en Sport. De commissie wordt o.a. geïnformeerd over het starten van de aanbestedingsprocedure in januari. De wethouder doet de toezegging om de raad in mei 2022 te informeren over de stand van zaken.

Start communitymanager
Annette Knol wordt tijdelijk aangesteld voor 12 uur per week als community manager / programmamaker van De Machinerie, dankzij een ontwikkelbijdrage cultuur van de Gemeente Utrecht van 10.000 euro.

Talenthub
Toekenning van 30.230 euro subsidie vanuit de 'uitvoeringsverordening subsidie Cultuur en Erfgoed provincie Utrecht 2020 – 2023' voor de Talenthub van de Machinerie.

Februari 2022

Oorlog in Oekraïne
Oorlog in Oekraïne met diverse crises tot gevolg (energie, inflatie).

Maart 2022

Onafhankelijk bestuur SdM
Hervorming van bestuur SdM door aantrekken van drie onafhankelijke leden. Tot dan toe vormden de directies van de drie kernpartners het bestuur van de Stichting.

Subsidie voor Community Manager vanuit Hub-in
De Gemeente Utrecht stelt vanuit het Europese project Hub-In een budget van 140.000 euro beschikbaar om een 'verbinder' in te huren, in de persoon van de community manager die in januari 2022 is gestart. Het takenpakket van de verbinder is:

- Behartigen van de belangen van de gemeente Utrecht in het Hub-In project
- Oppakken van praktische en inhoudelijke organisatievraagstukken in samenwerking met de kernpartners en toekomstig huurders van de Machinerie
- Aangaan van verbinding met de ontwikkelingen en ondernemers van het Werkspoorkwartier als "creatief en circulair maakgebied", maar ook met de stad Utrecht in de bredere zin. Daarbij dient gekeken te worden hoe de Machinerie een breed publiek kan gaan aantrekken.

Vanuit het beschikbare Hub In budget is uiteindelijk ongeveer 52.700 euro besteed in 2022. Dit geld is o.a. gebruikt voor personele kosten van de reeds ingehuurde community manager (zie januari 2022) en de projecten en programma's die zij heeft ontplooid.

Gemeenteraadsverkiezingen
Er vinden gemeenteraadsverkiezingen plaats.

April 2022

Nieuwe gemeenteraad
De installatie van de nieuwe gemeenteraad vindt plaats.

Wisseling in kwartiermakerschap
Kwartiermaker SdM Frans Vreeke stopt. Opvolging door Mark de Kruijk.

Discussie over HOK en SOK
Samenwerkende partijen SdM en EWU komen niet tot een bevredigende tekst rondom de samenwerkingsovereenkomst (SOK) en de huurovereenkomst (HOK). Discussie spitst zich toe op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen SdM en de kernpartners en daarmee samenhangend de haalbaarheid van een solide structurele exploitatie van de Machinerie. De zorgen komen voort uit het feit dat de nieuwe bestuursleden en kwartiermaker de business case nogmaals kritisch bekijken en concluderen dat de inkomsten uit horeca en verhuur substantieel verhoogd moeten worden. Aldus het bestuur en de kwartiermaker: "inzetten op meer commerciële inkomsten zet de culturele en maatschappelijke doelstellingen onder druk. Daarnaast is er nog steeds een fors tekort op de bouwkosten".

Subsidietoekenning HiT
HiT ontvangt een subsidie voor 2022 een subsidie van maximaal € 469.105,00 op grond van de cultuurnota 2021 – 2024. De subsidie is bedoeld voor de activiteiten in de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2022.

Mei 2022

Pauzering aanbesteding
De aanbesteding wordt gepauzeerd. Aanleiding voor stillegging is dat de omgevingsvergunning nog niet is aangevraagd. Omdat de business case en de HOK en SOK op dat moment ter discussie staan, wil EWU niet overgaan tot aanvraag. Door verder uitstel van de aanvraag, zou een conflict kunnen ontstaan tussen gunning en daadwerkelijke start van de bouwwerkzaamheden. De bedoeling is om de aanbesteding te hervatten wanneer de risico's in de business case beheersbaar worden bevonden.

Vertrek directeur HiT
Directeur 't Hoogt Rianne Brouwers stapt op als directeur van HiT (Hoogt in Transitie).

Herijking plannen
Stichting de Machinerie stelt dat zij op basis van de business case en de second opinion van Twynstra Gudde het gehele project kritisch wil bekijken, in plaats van zich te beperken tot het oppakken van de aanbevelingen in de second opinion. Vanuit de gemeente en EWU wordt aangegeven dat directie en bestuur wel vertrouwen in de eigen business case moeten hebben. Tegelijkertijd uiten zij ook de zorg dat er nu kostbare tijd wordt verloren terwijl de plannen recent zijn opgesteld, middels een second opinion getoetst zijn en tot concrete aanbevelingen hebben geleid. Stichting de Machinerie geeft aan voor de zomer in nauwe samenspraak met de kernpartners te komen met een voorstel.

Juni 2022

Raadsbrief over voortgang Machinerie
Tussenbericht naar de raad, over de voortgang Machinerie. Bij de bespreking van de raadsbrief "Voortgang Machinerie" (27 oktober 2021) in de raadscommissie van 13 januari 2022, is de belofte gedaan om een eerste beeld met betrekking tot de resultaten van de aanbesteding te geven (o.a. van het aantal inschrijvingen van aannemers binnen het gestelde budget) en de manier van opvolging van de adviezen uit de second opinion van Twynstra Gudde te verstrekken. Dit blijkt echter te vroeg: er is meer tijd nodig om de aanbesteding af te ronden. De verwachting is, dat de raad zo snel mogelijk na het zomerreces geïnformeerd kan worden.

Nieuw college van B&W
Coalitieakkoord en installatie van het nieuwe college van B&W.

Augustus 2022

Voorstel nieuwe koers Machinerie
Introductie van een nieuwe koers door Stichting de Machinerie, waarin bestuur en de directie van Stichting de Machinerie de conclusie trekken dat de komst van de Machinerie twijfelachtig is: "Er zijn te veel onzekerheden die de Machinerie frustreren. "Zo hebben EWU en Stichting de Machinerie op basis van eerdere begrotingen serieuze bedragen gereserveerd. De vraag of deze bedragen afdoende zijn als investering, is echter actueel". Daarnaast bestaat twijfel "over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Stichting de Machinerie en de kernpartners en daarmee samenhangend de haalbaarheid van een solide structurele exploitatie van de Machinerie". Tevens wordt in het koersdocument geconstateerd dat "de kernpartners elk een eigen invulling geven aan aspecten als "educatie", "talentontwikkeling", "netwerkontwikkeling". Dat is echter inherent aan het feit dat elke organisatie eigen (en afwijkende) doelstellingen heeft". Stichting de Machinerie stelt dan ook dat "omdat 't Hoogt en Fotodok het gebouw van de Machinerie permanent gaan gebruiken voor een publieke invulling, een verdergaande integratie van Stichting de Machinerie met 't Hoogt en Fotodok het meest voor de hand ligt. In het bijzonder ten aanzien van Hoogt geldt dat deze integratie met Stichting de Machinerie wenselijk en zelfs noodzakelijk is omdat de stichting en 't Hoogt beide gebruik maken van dezelfde ruimten en een horecavoorziening en daarbij een onwenselijke afhankelijkheidsrelatie of zelfs onderlinge concurrentie vermeden dient te worden. De weg naar verdergaande integratie, timing en planning vragen nog om verdere uitwerking".

In reactie op dit voorstel geeft de gemeente aan dat het koersdocument dient te leiden tot een nieuw raadsvoorstel, omdat de voorgestelde wijziging en bijbehorende begroting niet meer passend zijn binnen de kaders van het raadsvoorstel. EWU geeft aan zich te willen bezinnen, “omdat een gang naar de raad eerder een lang traject heeft opgeleverd”.

Nieuwe directeur HiT
Aantreden Annemarie Nycolaas als nieuwe directeur HiT.

September 2022

Discussie over nieuwe koers Machinerie
SdM houdt vast aan het nieuwe organisatievoorstel (zie augustus 2022) terwijl EWU en Gemeente Utrecht van mening zijn dat de gang naar de raad geen soelaas biedt, vanwege het strikte financiële kader waar de Machinerie aan is gehouden.
Tijdens de stuurgroep (19/9) worden twee scenario’s besproken:

- Op basis van het voorliggende raadsbesluit en de aanbevelingen van Twynstra Gudde aan de slag met de businesscase, het uitwerken van samenwerkingsovereenkomsten en een stappenplan voor uitwerking van scenario’s voor organisatievorming;
- In goed overleg tussen de kernpartners besluiten om te stoppen.

Er wordt geconcludeerd dat beide scenario’s besproken dienen te worden met de kernpartners. Hiertoe wordt besloten om in de eerste week van oktober een overleg in te plannen.

Kwartiermaker neemt afscheid
Kwartiermaker Stichting de Machinerie Mark de Kruijk kondigt aan op te stappen.

Oktober 2022

Besluit tot stopzetting Machinerie
Na overleg tussen de gemeente, EWU, de Machinerie en de kernpartners wordt besloten tot het stopzetten van de Machinerie. De kernpartners zien, in lijn met wat stichting de Machinerie stelt, dat de business case niet meer sluitend te maken lijkt. In de raadsbrief wordt dit als volgt verwoord: “de inkomsten uit horeca en verhuur zouden substantieel hoger moeten worden terwijl de publieksontwikkelingen in de sector en de economische ontwikkelingen op dit moment eerder aanleiding geven tot conservatiever begroten. Inzetten op meer commerciële inkomsten, zetten de culturele en maatschappelijke doelstellingen (en het totale concept) verder onder druk. Dit opgeteld bij de wederom forse prijsstijgingen in de bouw, die naar schatting opnieuw tekort op het huidige bouwbudget opleveren, maakt dat het nu voor alle partijen onverstandig is om met het huidige plan door te gaan. De betrokken partijen hebben daarom gezamenlijk besloten te stoppen met het project ‘de Machinerie’”.
In de brief wordt tevens de belofte gedaan om de raad zorgvuldig te informeren over de afwikkeling.

Januari 2023

Raadsdebat over stopzetting Machinerie
Debat over raadsbrief stopzetten Machinerie. Geagendeerd door VVD, CDA, PVV, EenUtrecht, SBU, Utrecht Solidair, PvdA, GL, S&S, D66. Fracties gaan met Wethouder Oosters in gesprek.
Wethouder Oosters belooft aan het einde van kwartaal 2 van 2023 een volledige evaluatie van De Machinerie op te leveren om alle vragen volledig te kunnen beantwoorden.

3. Welke lessen zijn er uit het proces te trekken?

3.1 Theoretische achtergrond en duiding tijdsgeest

Inleiding

In dit hoofdstuk worden lessen getrokken en aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van het proces dat de Machinerie heeft doorlopen. Alvorens er conclusies worden getrokken, wordt allereerst een korte uiteenzetting gedaan van de theorie achter publiek-private samenwerking. Tevens wordt de tijdgeest, met verschillende crises geduid.

Publiek-private samenwerking (PPS): korte theoretische achtergrond

Partnership PPS

Bij de Machinerie was er sprake van een zogenaamd “Partnership PPS” (Klijn & van Twist, 2007), waarbij afzonderlijke activiteiten worden geïntegreerd om meerwaarde te creëren. In dit geval betrof dat de ontwikkeling van vastgoed waarin verschillende culturele activiteiten gehuisvest konden worden (vertoning van films, foto-exposities, talentontwikkeling, werkplekken, etc.). De meerwaarde ontstaat daarbij vanuit “synergie door het koppelen van verschillende projecten om zo interessante inhoudelijke uitkomsten te realiseren”. Binnen Partnership PPS-constructies is er sprake van gelijkwaardige partners die in een netwerksamenwerking tot een resultaat komen. Partnership PPS-constructies zijn tot op heden vooral terug te vinden bij infrastructurele en gebiedsontwikkelingsprojecten (Klijn & van Twist, 2007). Deze vorm van samenwerking en gezamenlijke financiering is overigens inherent complex: private partijen streven bij voorkeur naar een hard financieel rendement en beperkt risico. Overheden beogen niet primair financieel rendement, maar ambiëren wel een maatschappelijke opbrengst (los van een deugdelijke dekking) (Deloitte, 2017).

Complexiteit van PPS projecten

PPS projecten kennen een langdurig en complex realisatieproces. Ook de besluitvorming rondom deze projecten is vaak ingewikkeld (zie: Ham & Koppenjan, 2002; Klijn & Teisman, 2003). Dat betekent dat de voortgang van deze projecten veel meer afhangt van actief proces management (verbinden van beslissingen, activeren van actoren, manoeuvreren naar een interessante uitkomst). Het betreft dus een “complexe interactie die gemanaged moet worden”. Over de managementinspanningen die hiermee gepaard gaan, dient niet lichtzinnig gedacht te worden (Klijn & van Twist, 2007).

Tijdgeest

Diverse crises

In de tijd tussen initiatie en stopzetting van de Machinerie, is het project geconfronteerd met uiteenlopende crises. Waar de plannen voor de Machinerie al stammen uit 2018 en 2019 en het raadsbesluit dateert van december 2019, ging de wereld in maart 2020 op slot vanwege COVID-19. Voor culturele instellingen was de impact enorm: zij moesten hun deuren langdurig sluiten en maatregelen treffen ten behoeve van het beperken van de publiekscapaciteit (CBS, 2022). Met deze maatregelen en de angst voor Corona, liepen de bezoekersaantallen ook zeer sterk terug. Dit bemoeilijkte de exploitatiedekking van culturele instellingen.
Daarnaast werd het project geconfronteerd met sterk stijgende bouwkosten, die o.a. voortkwamen uit de Coronapandemie (schaarste door afgeschaalde productiecapaciteit), importheffingen, aantrekkende economische groei en sterk gestegen vervoerskosten (BouwendNederland, 2021). Daar kwam de energiecrisis door de oorlog in de Oekraïne nog overheen: deze zorgde voor een prijsstijging

van energie van 86 procent in 2022 ten opzichte van 2021 (CBS, 2022) en voor een nieuwe stijging van materiaal-, en transportkosten (BouwendNederland, 2022). Hiermee werd een dekkende investeringsbegroting en exploitatie van projecten als de Machinerie verder bemoeilijkt.

3.2 Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Hieronder volgen een reeks conclusies een aanbevelingen ten aanzien van het proces. Deze komen enerzijds voort uit een analyse van de tijdlijn en het feitenrelaas en anderzijds uit de interviews met de belangrijkste betrokkenen. De conclusies en aanbevelingen spitsen zich achtereenvolgens toe op de geformuleerde ambitie en verantwoordelijkheidsverdeling, de publiek-private samenwerking, het governance model, de rol van de gemeente, de financiële en juridische aspecten van het proces en de vastgoedontwikkeling.

Ambitie en verantwoordelijkheden

Ambitie en opdrachtomschrijving

Betrokkenen geven aan dat er bij de start geen heldere, gedeelde ambitie en opdrachtomschrijving is geformuleerd tussen de kernpartners, gemeente Utrecht en EWU, iets wat ook door de onafhankelijke commissie (afvaardiging van de Adviescommissie Cultuurnota 2021-2024) is onderschreven. Daardoor werd ook het gewenste eindresultaat door betrokkenen verschillend gepercipieerd. Beelden varieerden van renderende vastgoedontwikkeling tot broedplaats voor film- en beeldcultuur en kostendekkende culturele instelling met maatschappelijk belang.
Een belangrijke aanbeveling is daarmee, om een volgende keer te starten met een duidelijke ambitie, vertaald in een helder geformuleerde opdrachtafbakening én eindresultaat (“wat is er klaar als het klaar is?”). Hier zou bijv. de kwartiermaker een leidende rol in kunnen vervullen.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Tevens is bij de start onvoldoende helder geformuleerd wat de verantwoordelijkheden en inbreng van de verschillende partijen was, zowel op inhoudelijk, financieel en organisatorisch vlak. Betrokkenen geven aan dat hierdoor discussies soms weer opnieuw gevoerd werden. De vele personele wisselingen werkten daarbij overigens ook niet mee.
Hierbij is ook onvoldoende rekening gehouden met de kerncompetenties van de betrokkenen. De kernpartners hebben vooral inhoudelijke affiniteit, en veel minder expertise op het gebied van het realiseren van een vastgoedproject. De discussies die op dit vlak ontstonden, in combinatie met het advies dat steeds moest worden ingewonnen door de kernpartners, haalde de voortgang uit het proces.
Een aanbeveling is dan ook, om een volgende keer bij de start tot heldere afspraken te komen over de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling, bijvoorbeeld op de pijlers ontwikkelen, beheren en programmeren. Dan had de ontwikkeling primair belegd kunnen worden bij EWU, het beheer bij Stichting de Machinerie en de programmering bij de kernpartners. Alle pijlers werden nu opgepakt als gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Publiek-private samenwerking en bereiken van synergievoordelen

Personele wisselingen

Zoals eerder genoemd, zijn er door de duur van het traject vele personele wisselingen opgetreden, zowel bij de kernpartners (wisselingen in de directies), bij de gemeente (raad, college en ambtelijk apparaat), als in het kwartiermakerschap. Tevens zijn de directeuren van de kernpartners in het bestuur van de stichting in de loop van de tijd vervangen door onafhankelijke leden. Hoewel dat laatste passend was binnen de code van goed bestuur, werkten alle wisselingen remmend op de voortgang, bijv. omdat er steeds een nieuwe modus gevonden moest worden in de samenwerking. Daarnaast geven enkele betrokkenen aan dat “het eigenaarschap” onder druk is komen te staan door

alle wisselingen. Doordat mensen niet vanaf het begin betrokken waren, was er ook minder binding met het project.

Behalen van synergievoordelen
De betrokkenen geven allen aan weinig ervaring te hebben met publiek-private samenwerking. Dit leidde tot een onderschatting van de hoeveelheid tijd en energie die het kost om synergievoordelen uit de samenwerking te halen. Dit is iets wat hieronder verder toegelicht wordt.

Afhankelijkheid vs. zelfstandigheid
Bij PPS gaat het om het vinden van de juiste balans tussen zelfstandigheid en onderlinge afhankelijkheid (Klijn & Van Twist, 2007). In dit dossier lijkt de balans uit te slaan naar behoud van zelfstandigheid door de kernpartners. Dit had mede te maken met het feit dat de subsidies die aan de drie partijen werd verstrekt, erop gestoeld was dat ze de gesubsidieerde activiteiten eigenstandig oppakten. De partijen moesten dus ook afzonderlijk verantwoording afleggen aan subsidiënten op basis van hun eigen cijfers (bijv. bezoekersaantallen en educatie-activiteiten). Dit leidde tot een sterke reflex tot het behoud van zelfstandigheid en eigen identiteit. Iets wat werd versterkt door de gevolgen van COVID-19 en de noodzaak als individuele instellingen het hoofd boven water te houden. Het koersdocument van SdM uit 2022 onderstreept dit punt overigens: “elk van de organisaties gaf een eigen invulling aan aspecten als educatie, talentontwikkeling en netwerkontwikkeling”. Dat dit een belemmering kan vormen voor het bewerkstelligen van synergievoordelen, had tijdens het proces meer aandacht kunnen krijgen.

Runnen van de dagelijkse operatie
Uit de interviews bleek dat de betrokken culturele partijen – zeker onder het gesternte van Corona - binnen hun eigen organisaties werden geconfronteerd met vele uitdagingen. Dit maakte dat zij veel tijd en aandacht nodig hadden voor de dagelijkse operatie van hun eigen culturele instelling. Het vergde dan ook veel kunst en vliegwerk om daarnaast nog voldoende tijd en aandacht te besteden aan het bevorderen van de samenwerking binnen de Machinerie. Ook dit leidde er dus toe dat de gewenste synergie lastig(er) te realiseren was en onderstreept nogmaals het belang om voldoende tijd en geld te investeren in het “bouwen” aan effectieve samenwerking (Deloitte, 2017).

Verschil in belang tot samenwerking
Alle kernpartners geven aan dat er een basis van vertrouwen was, waarop de samenwerking is gestoeld. Daarnaast was er veel energie en enthousiasme om de Machinerie tot een succes te maken. Uit de interviews kwam echter wel naar voren dat onderling niet altijd duidelijk was welk belang de verschillende partijen hadden bij de Machinerie. Dit terwijl erkenning van elkaars belangen een belangrijke succesfactor is in het welslagen van een publiek-private samenwerking (Traag & De Wit, 2016). Daarnaast verschilde de aanleiding om tot samenwerking over te gaan. De ene partij zat zonder ruimte, terwijl de andere het als een kans zag om uit te breiden of de activiteiten te verbreden. Dat maakte dat de urgentie om in te stappen, verschilde. Ook het helder krijgen en verenigen van de verschillende belangen, is van belang bij het creëren van synergie (Deloitte, 2017).

Governance model

Complex speelveld
Het speelveld binnen de Publiek-Private samenwerking binnen de Machinerie, was zeer complex. Iedere kernpartner had zijn eigen raad van toezicht, die steeds geraadpleegd werd bij grote beslissingen, bijv. bij de discussies rondom de huur- en samenwerkingsovereenkomst. Om het speelveld te vereenvoudigen, had bijvoorbeeld een raad van advies ingesteld kunnen worden, met vertegenwoordiging van de kernpartners en gezaghebbende onafhankelijke vertegenwoordigers uit het bredere werkveld van de beeldcultuur (vgl. voorstel uit het koersdocument van 2022).

De kernpartners wonnen daarnaast zelf juridisch en/of financieel advies in waar dit benodigd was, waardoor er ook rekening gehouden diende te worden met de inbreng van legio externe adviseurs. Een alternatief hiervoor had kunnen zijn, om op verschillende thema’s met onafhankelijke tussenpersonen te werken, die de belangen van het project en de belanghebbenden behartigden.

Belangenconflicten
Doordat de kernpartners initieel ook zitting namen in het bestuur van de Machinerie, ontstonden er belangenconflicten. Omdat zij bijv. huurder én bestuurder waren, moesten de kernpartners onderhandelen over de huurprijs die ze zouden gaan betalen, maar deze als bestuurder ook vaststellen en goedkeuren. Een aanbeveling voor een volgend project zou zijn, om de kernpartners geen zitting te laten nemen in het stichtingsbestuur, maar hen vanaf de initiatie een rol te laten vervullen met enige distantie (bijv. alleen als huurder, of in bovengenoemde raad van advies). In die zin leidde de overgang naar een onafhankelijk bestuur tot een gezonde governance structuur. Uit de interviews bleek overigens, dat de intentie was om al veel eerder een onafhankelijk bestuur te formeren, maar dat de werving van bestuurders zeer moeizaam was.

Rol van de gemeenteraad

"Groot denken en doen"
Zoals in het visitatierapport "Knooppunt van oplossingen" over de gemeente Utrecht uit 2021 werd vermeld, heeft de gemeente Utrecht heel sterk de neiging om "op de kleintjes te letten". In het rapport wordt echter aangegeven, dat de schaalsprong die wordt nagestreefd ook onvermijdelijk vraagt om het verleggen van grenzen, het betreden van minder gebaande paden en het durven investeren. "Groot denken en doen", wordt dat in het rapport genoemd. In dit dossier is dat erg lastig gebleken.
Vanuit de raad was er bijvoorbeeld zeer beperkte speelruimte om het budget op te hogen. Bij kostenstijgingen diende versobering het credo te zijn. Deze gewenste versobering is doorgevoerd, maar bood ook maar tot op zekere hoogte soelaas. Immers, versobering diende afgezet te worden tegen het overeind houden van het concept en het realiseren van een dekkende exploitatie. In dit soort dossiers zou dan ook iets meer sprake mogen zijn van "groot denken en doen", om daar de financiële kaders ook op af te stemmen. Nu heeft de Machinerie geen doorgang gevonden en resteert alleen het talentontwikkelingsprogramma (Talenthub), o.a. gefinancierd door de Provincie Utrecht. Dit project is na de stopzetting van de Machinerie wel voortgezet.

Strijdige kaders
De stringente financiële kaders zijn strijdig gebleken met de ambitieuze voorwaarden die de raad (ook) heeft meegegeven, bijv. ten aanzien van duurzame bouw. In de motie "Machinerie Duurzaam" is verzocht om in de bouw verregaande duurzaamheidsmaatregelen toe te passen, iets wat moeilijk te combineren valt met soberheid en "op de kleintjes letten". In een volgend project verdient het dan ook de aanbeveling om vooraf goed te bezien of dergelijke kaders met elkaar te verenigen zijn.

Governance charter
De raad heeft gedurende het proces verzocht om intensief betrokken te worden. Daarbij had het – ter versterking van de controlerende en sturende rol bij publiek-private samenwerking – ervoor kunnen kiezen een governance charter te formuleren, wat wil zeggen dat de raad naast financiële kaders ook bredere procedurele en inhoudelijke kaders kan meegeven voor de publiek-private samenwerkingsprojecten (Traag & De Wit, 2016). De raad had in dit charter ook kunnen formuleren dat zij een rol wilden in de besluitvorming rond stopzetting van de Machinerie.

Rol van het ambtelijk apparaat

Integrale aanpak
Binnen de gemeente is het project niet integraal aangepakt. Andere afdelingen zijn alleen aangehaakt als daar directe aanleiding toe was (taxaties, verkeersonderzoeken, juridische vraagstukken, control), maar er is niet op structurele basis expertise ingewonnen of samenwerking gezocht. In die zin zijn de silo's van de gemeente niet overstegen. Er had onder meer structurele interne expertise ingeroepen kunnen worden op het gebied van vastgoedontwikkeling, naast de adviezen van externe partners (zoals Royal Haskoning en Synarchis). Stichting de Machinerie (en daarmee deels ook de gemeente) werd in de demarcatie bijv. verantwoordelijk gesteld voor de volledige installatie in het gebouw, terwijl het geen eigenaar was. Hier had het organisatieonderdeel VGU in kunnen adviseren.

Communicatie met de raad
In dit project is de dynamiek tussen de raad en direct betrokkenen een aandachtspunt.

Door de controverse die er heerste in de raad en de stad, was er aarzeling om met aanvullende vragen terug te gaan. Dit betrof bijvoorbeeld het verhogen van het investeringsbudget, of het samengaan van Stichting de Machinerie met 't Hoogt in Transitie.
Omgekeerd verminderde het vertrouwen van VVD, CDA, SP, PVV en Stadsbelang Utrecht, toen bleek dat de Machinerie een alternatieve rechtsvorm had gekozen (van coöperatie naar stichting).
Toch is in de reconstructie van het proces niet gebleken dat er informatie is achtergehouden. De raad is redelijk structureel en volledig geïnformeerd over de voortgang van het project. Uit de tijdlijn is wel naar voren gekomen dat de raad bij de pauzering van de aanbesteding in het voorjaar van 2022, beter geïnformeerd had kunnen worden. In de raadsbrief is aangegeven dat er nog niet voldoende informatie was om de raad goed in te lichten, waar er al wel gedeeld had kunnen worden dat de aanbesteding was stilgelegd omdat de omgevingsvergunning nog niet was aangevraagd. Op dat moment is er door de betrokkenen echter gekozen om af te wachten tot er meer informatie beschikbaar was over het vervolg van het traject.
Wat in dit voorbeeld, maar ook in bredere zin opvalt, is dat gedurende het proces veel focus lag op het volledig informeren van de raad. Dit maakte dat communicatie soms langer op zich liet wachten dan soms strikt noodzakelijk. Dit heeft overigens niet alleen te maken met de wens om volledige informatie te geven, maar ook met het complexe speelveld, dat maakte dat afstemming veel tijd kostte. Met een eenvoudigere structuur en speelveld rondom de Machinerie, had hierin tijdwinst geboekt kunnen worden.

Rol van de gemeente in bredere zin (ambtelijk en politiek)

Snelheid in het proces
Het voorstel voor de Machinerie was in mei 2019 al beoordeeld door de onafhankelijke commissie met leden van de adviescommissie cultuurnota 2021-2024. Toch heeft het nog tot december 2019 geduurd tot het in de raad tot besluitvorming is gekomen. Zo vroeg het college in de zomer van 2019 om second opinions op de plannen. Ook de raad wenste een second opinion vanwege zorgen om staatssteun en kampte tevens met een zeer volle agenda bij de bespreking van het raadsvoorstel.
De neiging tot risicoreductie is enerzijds begrijpelijk en zorgvuldig, anderzijds heeft het wel de nodige vertraging opgeleverd. Zeker omdat achteraf geconcludeerd kan worden dat de maanden mei tot december 2019 zeer bepalende maanden zijn geweest, zo vlak voor Corona. Als het project eerder op kruissnelheid was gekomen en er al sneller resultaat was geboekt, had Corona wellicht ook minder remmend gewerkt. Aanbeveling voor de volgende keer zou zijn, om bij de start een realistische doch ambitieuze tijdsplanning neer te zetten, en daar ook stevig op te sturen. Daarmee had (initiële) besluitvorming versneld kunnen worden, en had het project ook minder te kampen gehad met allerlei wisselingen die er door de jaren heen plaatsvonden.
Ook aan het eind van het proces lijkt de snelheid "uit het proces te lopen". In december 2021 ontstaat al discussie over de aanvraag van de omgevingsvergunning (vanwege de hoge kosten en de onzekere situatie). De aanbesteding wordt gepauzeerd en de stuurgroep komt de eerste helft van 2022 niet meer bij elkaar. Richting het einde lijkt er langzamerhand steeds minder sturing op de vraag: "is dit project nog wel haalbaar en zitten we nog op het goede pad?". Dit alles heeft te maken met de verscheiden personele wisselingen: het inwerken van onafhankelijke bestuursleden, evenals de werving, wisseling en het uiteindelijke vertrek van beide kwartiermakers. De gebeurtenissen zijn daarmee te verklaren, maar hebben het wel heel moeilijk gemaakt om snelheid en momentum te behouden.

Risicodragerschap
In dit project heeft de gemeente Utrecht ervoor gekozen om de risico's maximaal in te perken. Een logische reflex om financiële uitwassen te voorkomen, maar minder effectief in een gelijkwaardige samenwerking met een private partij. Een PPS-constructie vanuit partnership vraagt namelijk om het doelbewust aanvaarden van het (financiële) risico dat met het project gemoeid is (Deloitte, 2017). Dat is hier niet gebeurd. Richting de beëindiging van het project keken gemeente en EWU naar elkaar in de hoop dat één van hen een stap naar voren zou zetten en geld bij zou passen, zo bleek uit een reconstructie in de interviews. Doordat de gemeente zeer beperkt risico wilde dragen en gehouden was aan een stringent financieel kader, bleek het echter niet mogelijk om water bij de wijn te doen. Dat maakte ook dat het project financieel gezien muurvast kwam te zitten.

Een oplossing zou kunnen zijn om een langlopend huurcontract (bijv. voor 25 jaar) te sluiten als gemeente, waarin condities opgenomen worden die voor alle partijen aantrekkelijk zijn. Hierdoor kunnen de kosten gespreid worden, maar zijn er wel zekerheden voor de investeerder.

Financiële zaken

Tekorten op de begroting
Het project heeft gedurende de gehele periode te maken gehad met dreigende tekorten op de begroting, waarvoor steeds maatregelen genomen werden om de business case gezond te houden. Daarmee speelt het dekkend krijgen van de investerings- en exploitatiebegroting een centrale rol in dit dossier. Uit de tijdlijn blijkt ook dat het steeds lastiger werd om grip te krijgen op de financiële situatie. Het tij zat in die zin niet mee: de sterk gestegen bouw- en materiaalkosten door en na Corona, en de energiecrisis hebben hier majeure impact op gehad.

Volledigheid van kostenraming
Tegelijkertijd bleken de kostenramingen soms te optimistisch en niet altijd compleet. Zo was er in de business case van Synarchis - voor het deel dat de gemeente investeerde - geen rekening gehouden met afschrijving bij Stichting de Machinerie, waardoor dit moest worden opgevangen in de business case. Het verdient dan ook de aanbeveling om bij een volgend project vooraf een Meerjarenonderhoudsplan (MJOP) op te vragen, zodat dergelijke onverwachte kosten worden voorkomen.
Daarnaast was het bedrag voor de installaties in het pand te laag ingeschat (los van de prijsstijgingen). Dit leidt - naast de terechte inzet van diverse second opinions - tot de aanbeveling om een volgende keer een ruimere post onvoorzien op te nemen bij de start van een project. Bij VGU wordt dit als standaard aangehouden. Dit geeft aan dat er, naast de ingewonnen externe adviezen, meer onderlinge samenwerking tussen organisatieonderdelen had kunnen plaatsvinden op dit dossier.

Second opinions
Het aanvragen van de verschillende second opinions ten aanzien van de bouwkostenramingen en business cases (o.a. bij Royal Haskoning DHV en Twynstra Gudde) duidt op zorgvuldigheid in het proces. Er is echter ook gebleken dat het voor adviesbureaus een lastige tijd was om hun betrouwbare voorspellingen te doen. Zo heeft Twynstra Gudde in de laatste second opinion op de exploitatiebegroting (oktober 2021) aangegeven dat “de plannen ambitieus maar haalbaar zijn, mits er sprake is van goede omstandigheden en geen grote tegenvallers ontstaan door zaken die de Machinerie niet kan beïnvloeden, zoals de economie”. Deze uitspraak is interessant in het licht van het Coronavirus, dat op dat moment nog in volle gang was. In december 2021 werd er zelfs weer een harde lockdown afgekondigd.

Voorwaarden aan investeringsbijdrage
Het is dan ook erg verstandig gebleken om voorwaarden te verbinden aan het daadwerkelijk beschikbaar stellen van de investeringsbijdrage. Hierdoor is het investeringsbudget behouden gebleven en heeft de gemeente gedurende het traject voldoende controle gehouden. In die zin ontstaat niet de indruk dat er lichtzinnig is omgegaan met de budgetten en ramingen. In het proces zijn tevens legio *go-no go* momenten ingebouwd.

Fondsenwerving
Er is bewust weinig ruchtbaarheid gegeven aan de Machinerie door de betrokken partijen. Dit had onder meer te maken met het feit dat het project tot controverse leidde in de raad en de stad. De beperkte publiciteit maakte fondsenwerving echter ook lastiger. Daarnaast bleef de realisatie van het project lang onzeker (“de zaak is nog niet rond, er is nog niet getekend”), waardoor fondsen ook aarzelend waren om in te stappen. Intensievere PR had in die zin waarschijnlijk bijgedragen aan het eenvoudiger genereren van aanvullende gelden, die op hun beurt een positieve impact zouden hebben op het verminderen van de onzekerheid waarmee het project omkleed was.
Daarnaast bleek het lastig om fondsen te genereren omdat deze de voorkeur geven zich te affiliëren met een programma in plaats van aan een gebouw. Aldus enkele betrokkenen: “stenen zijn voor veel fondsen minder aantrekkelijk, omdat deze minder mogelijkheden bieden tot profilering en zichtbaarheid”.

Juridische zaken

Complexe juridische waarborgen
De juridische kant van de samenwerking heeft veel aandacht gekregen, bijv. om te voorkomen dat er sprake zou zijn van staatsteun, maar ook in de totstandkoming van de samenwerkings- en huurovereenkomst en de demarcatie. Dit terwijl een eenvoudige juridische grondslag voor samenwerking nadrukkelijk de voorkeur heeft bij PPS-constructies: de inhoud zou leidend moeten zijn. Bij de Machinerie is er gaandeweg steeds meer energie verloren gegaan in de juridische grondslag, iets wat de voortgang ook heeft bemoeilijkt, aldus de betrokkenen. Zo vroeg het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun veel tijd en aandacht. Dit bleek uiteindelijk weliswaar oplosbaar, maar leverde ook complexe juridische waarborgen op.
Hierbij was het raadzaam geweest om de juridische basis al bij de start goed neer te zetten, in plaats van gedurende het proces. Zoals een aantal betrokkenen aangaf: “het plan was bij de start nog niet voldoende op detailniveau uitgedacht. De juridische en organisatorische kant van het project kregen bijv. pas focus toen er pas op de plaats werd gemaakt met de vastgoedontwikkeling vanwege Corona”. Bij de Westergasfabriek is het vooraf vastleggen van dergelijke afspraken een belangrijke succesfactor geweest (zie hoofdstuk 5).

Discussie over samenwerkings- en huurovereenkomsten.
Gedurende het proces passeren vele concepten van de HOK (Huurovereenkomst) en SOK (Samenwerkingsovereenkomst). De SOK kent zelfs drie verschillende vormen (SOK 1, 2 en 3; zie ook hoofdstuk 4). SOK 2, waarin de samenwerking tussen SdM en de kernpartners centraal stond, leidde bijvoorbeeld lange tijd tot discussie, omdat de kernpartners er niet in slaagden hun inbreng in de Machinerie helder te formuleren (blijkens verslagen van de stuurgroep). Daarnaast gaven betrokkenen aan dat de overeenkomsten lange tijd geen urgentie hadden, omdat de bouw nog niet gestart was (ze zouden ingaan op het moment dat er een “go” was op de bouw). Tevens werden de overeenkomsten steeds opnieuw ter discussie gesteld vanwege alle personele wisselingen.
Het moeizame proces rondom de overeenkomsten onderstreept ook de complexiteit van Publiek-Private samenwerking. Tevens heeft de sterke focus op deze juridische overeenkomsten “de verbinding tussen de kernpartners niet altijd goed gedaan”. Dit leidt tot de aanbeveling om dergelijke juridische overeenkomsten eenvoudig te houden, en de reflex om de samenwerking volledig juridisch dicht te timmeren, te weerstaan (Deloitte, 2017). Dit was met drie verschillende juridische grondslagen (SOK 1, 2 en 3) voor samenwerking wel erg lastig. De consequentie hiervan is wel, dat alle betrokken partijen dan een bepaald risico dienen te accepteren.

Vastgoedontwikkeling

Demarcatie
De demarcatie (verdeling van investeringskosten) heeft veel tijd gevergd. De gesprekken hierover hadden eerder geïnitieerd kunnen worden. Hierin heeft er veel “duw- en trekwerk” plaatsgevonden tussen EWU en Stichting de Machinerie, aldus betrokkenen. Bij het vaststellen van de demarcatie werd steeds minder gekeken langs de lijnen van het gebouw, maar steeds meer naar de financiële verdeling. Dit was onder meer ingegeven door voortschrijdend inzicht ten aanzien van de aanbesteding. Dat leidt echter tot de conclusie dat er vooraf onvoldoende heldere en leidende uitgangspunten voor de demarcatie zijn gesteld. Deze hadden waarschijnlijk een hoop discussie kunnen voorkomen.

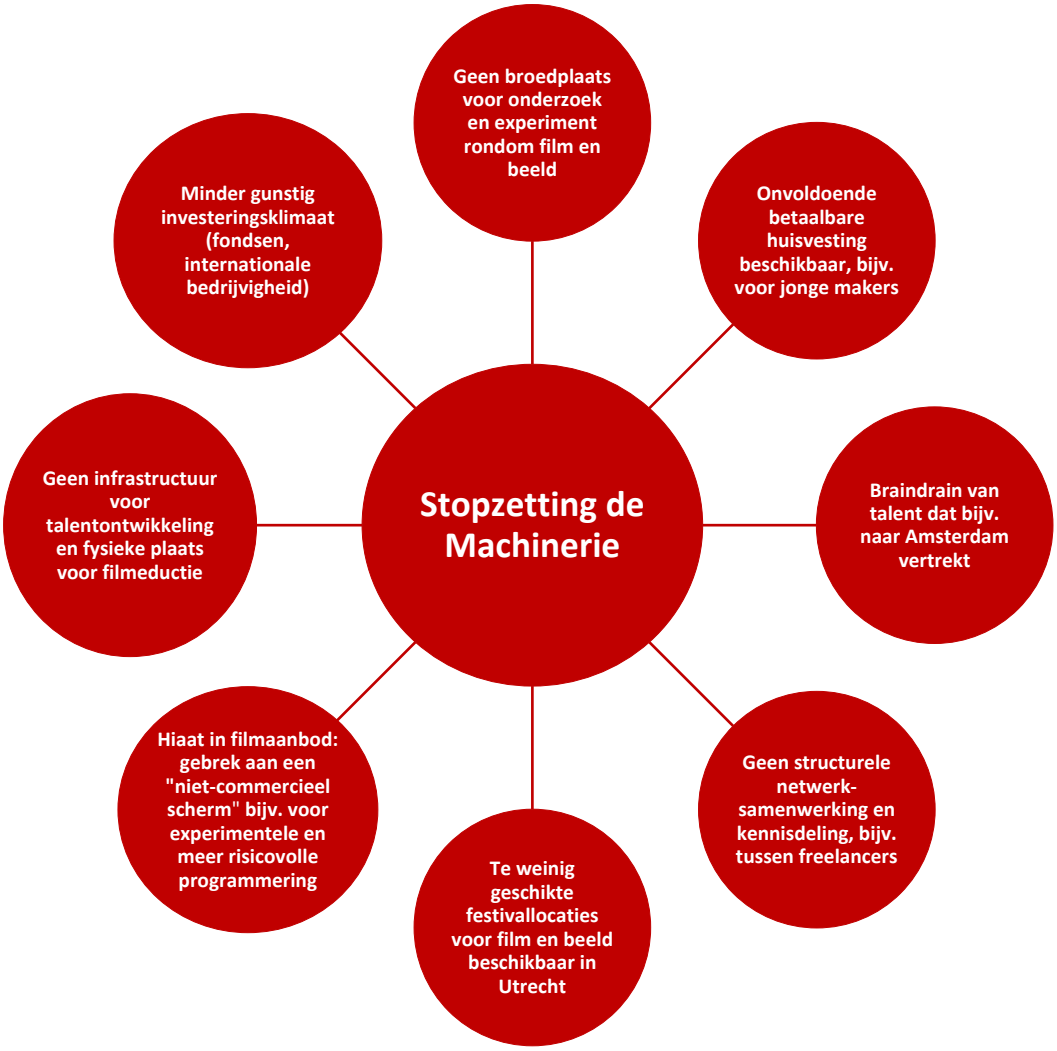
4. Wat is de toekomst van film- en beeldcultuur in Utrecht?

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke impact het wegvallen van de Machinerie heeft, en welke toekomstbeelden er in de community leven bij film- en beeldcultuur in Utrecht.

Wat is de impact van de stopzetting van de Machinerie?

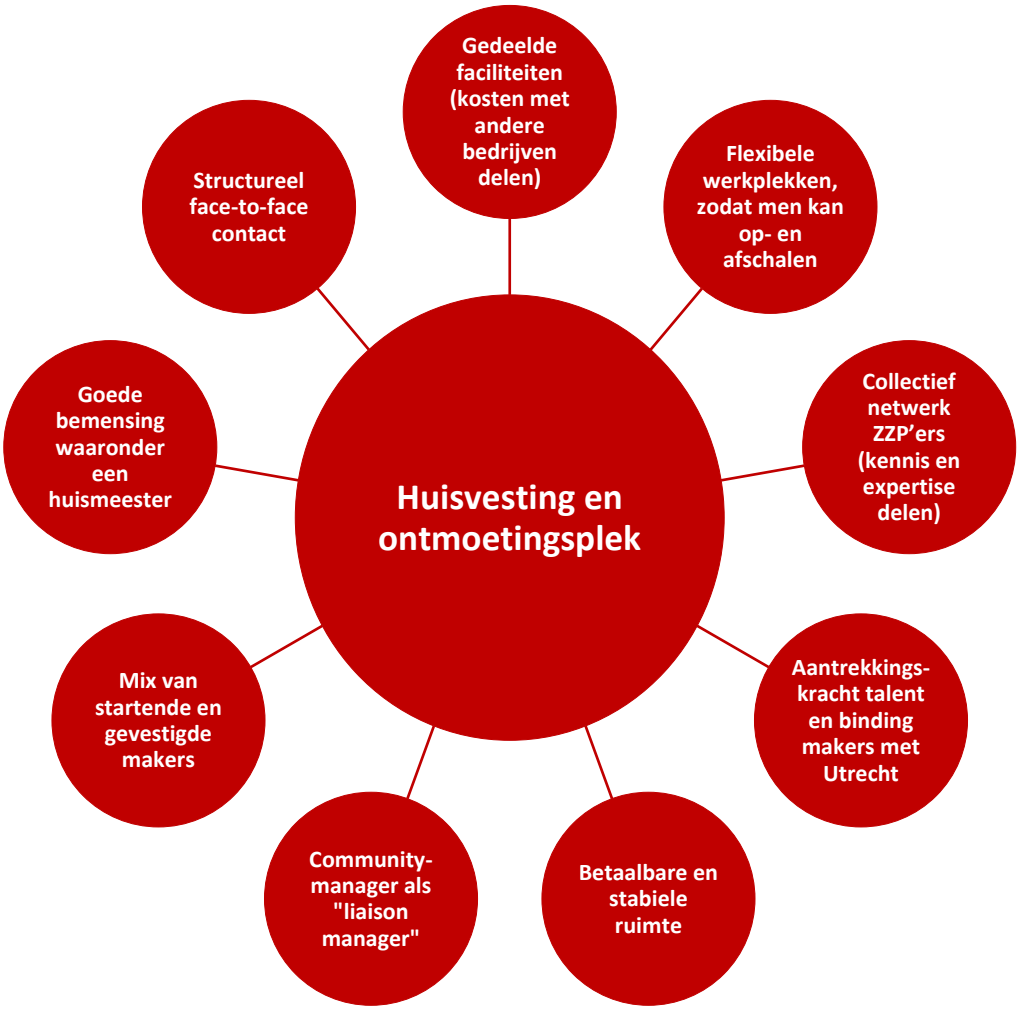
De impact van het wegvallen van de Machinerie wordt door de community op verschillende manieren ervaren, zo blijkt uit figuur 1.



Figuur 1: stopzetting de Machinerie

Waar moet de huisvesting en ontmoetingsplek voor film- en beeldcultuur aan voldoen?

Onder de potentiële huurders bevinden zich veel freelancers. Zij werken (mede door Corona) veelal individueel vanuit huis, waardoor het bieden van een collectief netwerk op een vaste locatie van grote toegevoegde waarde kan zijn. Hierdoor ontstaat er ruimte voor spontane ontmoeting en kennisoverdracht. Uit de focusgroep blijkt dat betrokkenen een grote waarde hechten aan het uitwisselen van onderlinge kennis en expertise. Hierdoor kan het niveau van de makers omhoog worden getild. Een mix van startende en gevestigde makers kan hieraan bijdragen. De huur van het pand moet (zeker voor beginnende) makers betaalbaar zijn. Om de huur van het pand financieel aantrekkelijk te maken zouden zij faciliteiten kunnen delen, wat zorgt voor kostenbesparing. Het is van belang dat het pand flexibele werkplekken aanbiedt, zodat productiemaatschappijen en festivals gedurende het jaar kunnen op- en afschalen. Tevens zorgt een mooie, toonaangevende locatie voor het aantrekken van nieuw talent, ook omdat deze bijdraagt aan de herkenbaarheid en vindbaarheid. Om geschikte huisvesting en ontmoeting te realiseren is goede bemensing (inclusief huismeester) en een communitymanager die verbindingen kan leggen, volgens de deelnemers van groot belang. Tevens is er behoefte aan huurcontracten voor de lange termijn, zodat dit bijdraagt aan stabiliteit en continuïteit voor zowel de huurder als de vastgoedpartij.



Figuur 2: huisvesting en ontmoetingsplek

Waar moet talentontwikkeling voor film- en beeldcultuur aan voldoen?

Tijdens de sessie is geconcludeerd dat er momenteel een mismatch is tussen jonge/minder ervaren makers en het werkveld. Dit geldt vooral op gebied van coaching en talentontwikkeling m.b.t. ondernemen in de culturele en creatieve sector. Hiervoor is er aanbod op het gebied van ondersteuning, maar men weet dit niet altijd uit zichzelf te vinden. Een voorbeeld van ondersteuning is de website van 'Cultuur Ondernemen'. Dit is een kennisplatform voor ondernemerschap in de culturele en creatieve sector en financier voor cultuurondernemers. Toegankelijkheid en aanspreekbaarheid is hier dus van essentieel belang. Het oprichten van een toekomstloket waar jonge professionals naar toe kunnen en worden gekoppeld aan een community manager, zou hiervoor een oplossing kunnen bieden. Een gezamenlijk pand zou kunnen dienen als loket.

De filmindustrie is sterk gevestigd in Amsterdam. Hierdoor wordt de magneetwerking van deze stad alsmaar groter en verruilt talent Utrecht voor Amsterdam. Om dit te voorkomen, is talentontwikkeling en het behouden van talent cruciaal. Hiervoor is een gedegen visie voor Utrecht als stad van film- en beeldcultuur van groot belang.



Figuur 3: talentontwikkeling

Waar moet film- en cultuureducatie aan voldoen?

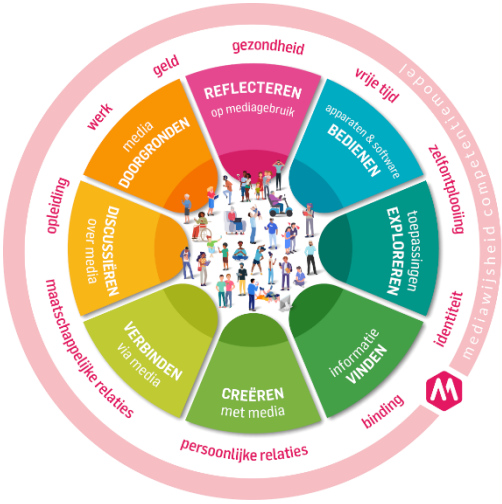
Tijdens de sessie is geconcludeerd dat er niet moet worden vergeten om achterom te kijken. We moeten oog hebben voor de geschiedenis en jongeren onderwijzen, bijv. aan de hand van oude apparatuur en film en beeld in een historisch perspectief zetten.

Door middel van film- en cultuureducatie wordt talent aangewakkerd. Door jonge geïnteresseerden op een laagdrempelige manier aan professionals te koppelen, kweek je talent.

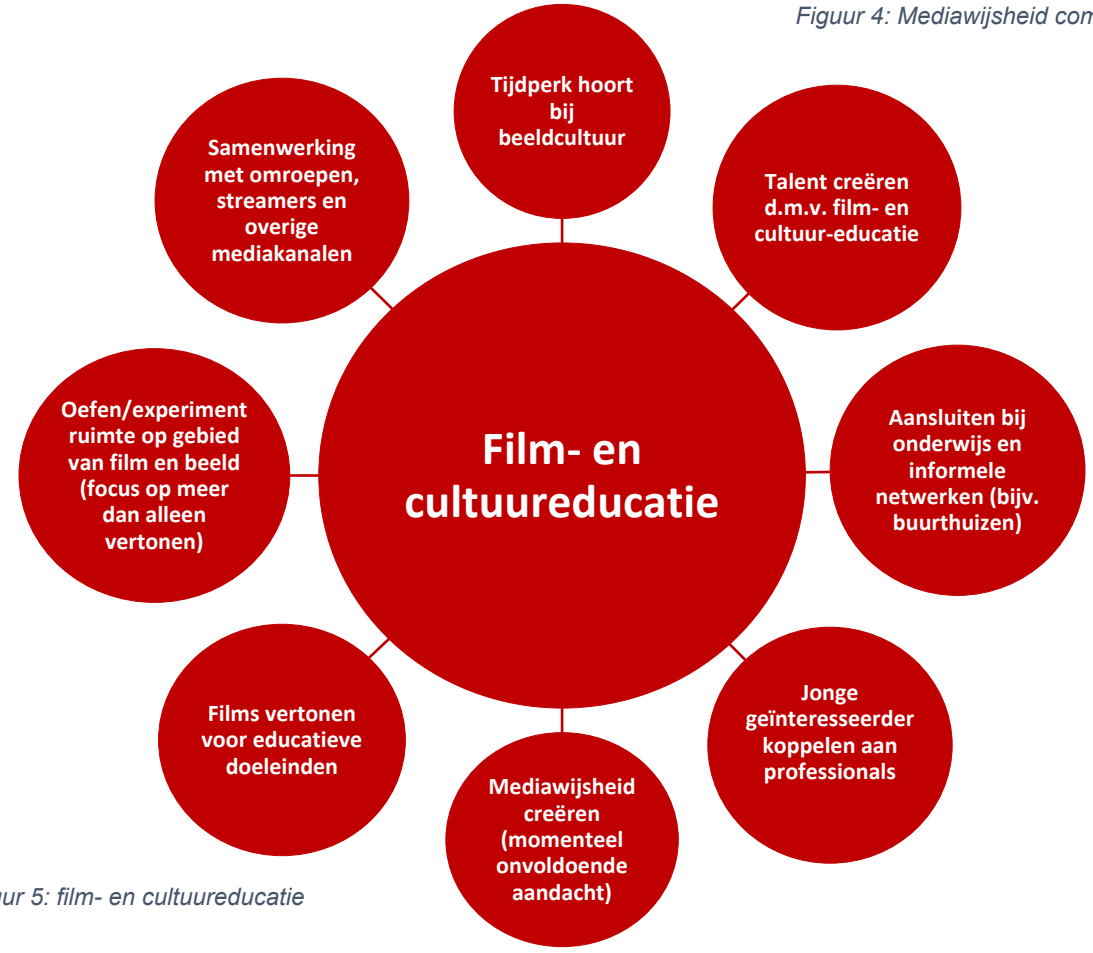
Het aanbieden van film- en cultuureducatie in een pand, biedt de gelegenheid om kennis op te doen die verder gaat dan alleen maken en vertonen. Makers hebben behoefte aan een plek waarbij zij bijvoorbeeld ook leren hoe je met de apparatuur in een filmzaal omgaat. Om in te spelen op dergelijke behoeften, zou bijv. een oefen- of experimentruimte ingericht kunnen worden.

Film- en cultuureducatie kan goed aansluiten bij onderwijs en informele netwerken, waaronder buurthuizen, jongerencultuurhuizen en wijkcultuurhuizen. Hierbij is het van belang dat er een fysieke locatie is waar film- en cultuureducatie kan wordt aangeboden.

Daarnaast is het belangrijk om op gebied van film- en cultuureducatie te focussen op mediawijsheid. Mediawijsheid staat voor de verzameling competenties die men nodig heeft om actief en bewust deel te kunnen nemen aan de mediasamenleving. Zo leren leerlingen en jongeren d.m.v. de mediaworkshops van Beeld & Geluid Onderwijs hoe media werkt en worden zij media- en nieuwswijzer.



Figuur 4: Mediawijsheid competentiemodel

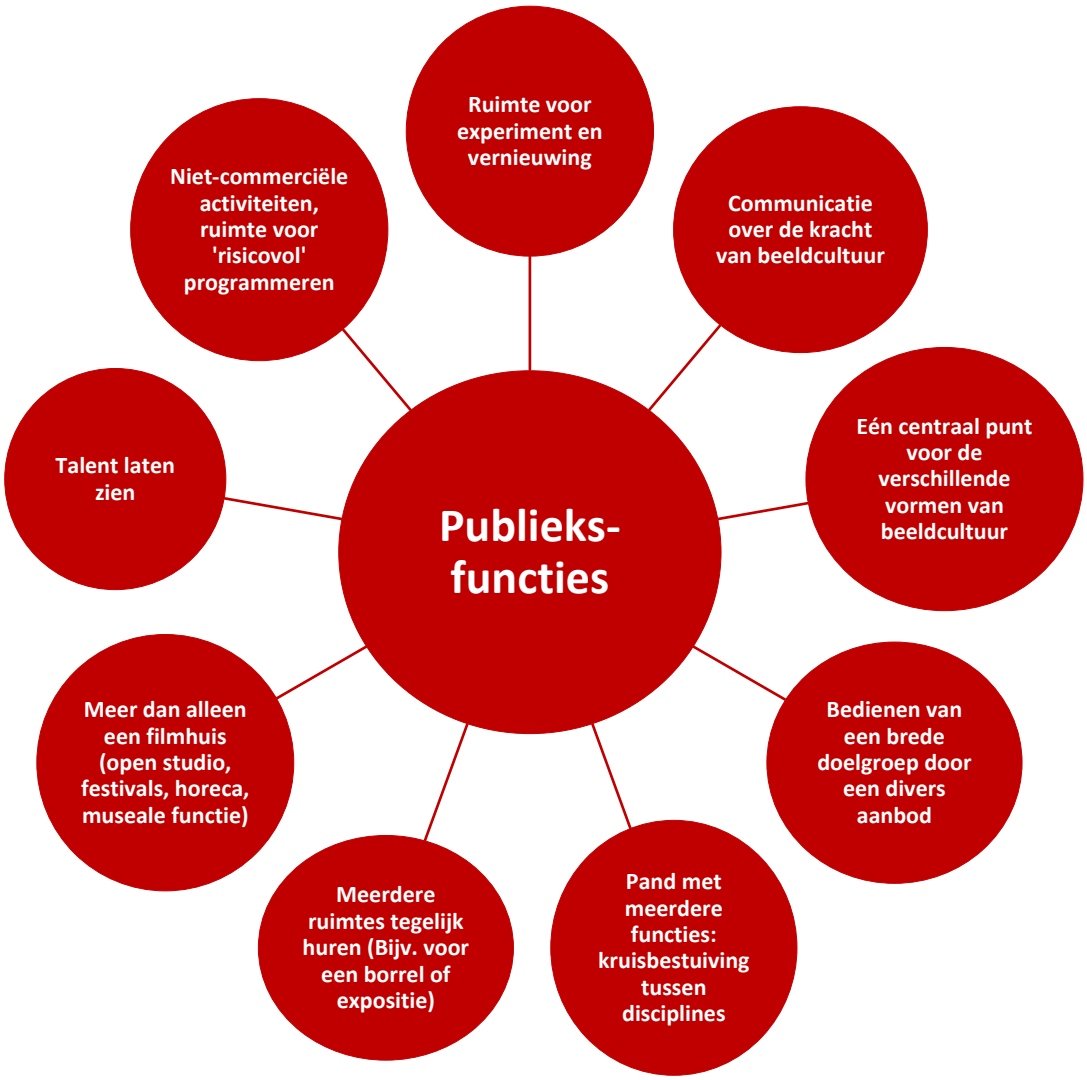


Figuur 5: film- en cultuureducatie

Waar moeten de publieksfuncties aan voldoen?

Tijdens de sessie is er door de deelnemers geconcludeerd dat makers ruimte nodig hebben voor experiment, het vertonen van minder gangbare producties en een plek waar kruisbestuiving kan ontstaan. Ook is er behoefte aan een ruimte voor de organisatie van events, het bieden van educatie, workshops en ontmoeting, met gelegenheid voor bijvoorbeeld een borrel en expositie. Daarnaast zou er bij het hebben van een groot pand, kunnen worden gefocust op nachtprogrammering voor jongeren. Tevens zou de ruimte kunnen worden verhuurd voor niet-filmorganisaties en festivals, wat weer een ander soort publiek met zich meebrengt. Volgens de deelnemers moet er een pand komen dat meer is dan alleen een filmhuis.

De versnippering van het aanbod van beeld- en filmcultuur (waaronder het aanbod van het Hoogt, Fotodok en NFF) is momenteel te groot aan het worden en een gezamenlijk pand biedt hiervoor een oplossing, zodat de bezoekers weten waar zij terecht kunnen op gebied van film en beeld. Het bieden van een vaste grote locatie, zorgt ervoor dat organisaties zich sterker kunnen profileren.



Figuur 6: publieksfuncties

5. Onderzoek naar succesvolle voorbeelden van publiek-private samenwerking

Exploratie voorbeelden publiek-private samenwerking

Voor dit onderzoek is een brede exploratie gedaan naar succesvolle voorbeelden van publiek-private samenwerking binnen de culturele sector. Hierbij is onder meer gekeken naar De Balie in Amsterdam, Eye in Amsterdam, Noordic Wave in Groningen en Cinesud in Heerlen. Dit zijn namelijk allen succesvolle projecten op het gebied van cultuureducatie en/of talentontwikkeling op filmgebied. Echter, bij geen van deze voorbeelden is er sprake van een publiek-private samenwerking. Alle vier de partijen ontvangen subsidies van de overheid. De rechtsvorm van alle organisaties betreft een stichting.
Het enige voorbeeld van een culturele instelling die gestoeld is op een PPS-constructie, is de Westergasfabriek gebleken. Om toch enkele referenties te geven van organisaties op het gebied van film- en beeldcultuur en o.a. inzicht te verschaffen in de gekozen financieringsconstructie en organisatievormen, worden in dit hoofdstuk naast de Westergasfabriek nog een aantal andere voorbeelden uitgelicht.

Berlijnplein

Vanwege de parallellen met de Machinerie, is ook het project Berlijnplein onder de loep genomen. Dit betreft een cultuurcluster in Leidsche Rijn met diverse presentatie-, oefen-, en werkruimtes voor cultuur en kunst, zoals dans, toneel en muziek. Daarnaast komt er ook horeca, een groene buitenruimte en een plek voor jongeren en onderwijs. Er is echter geen sprake van een publiek-private samenwerking: de Gemeente Utrecht is investeerder en eigenaar van het pand.

Start project
In 2016 is er een projectmanager van de Gemeente Utrecht aangesteld. Medio 2022 is er gestart met de ontwikkeling van het ontwerp. In 2026 wordt beoogd om het gebouw in gebruik te nemen. Er is eerst gefocust op het inhoudelijke programma en daarna pas gekeken naar het soort gebouw dat daarbij past.

Financieel
Voor de ontwikkeling van 9.200 m2 circulaire gebouwen en publieksruimte heeft Gemeente Utrecht een bedrag van 45,2 miljoen toegekend om het cultuurcluster op het Berlijnplein te realiseren. Op de meerjarenbegroting van CZ is € 3,66 miljoen per jaar (peiljaar 2020) beschikbaar voor Berlijnplein.

Het bedrag van 45,2 miljoen betreft de stichtingskosten die benodigd zijn voor de realisatie van het gebouw. Dit bedrag wordt door VGU in 40 jaar afgeschreven op basis van huurinkomsten en het afdekken van de onrendabele top door CZ, die hiervoor een deel van de 3,66 miljoen per jaar gebruikt. De rest van de 3,66 miljoen is nodig voor de programmering. De verhouding tussen stenen en programma is respectievelijk ca. 40-60%. De raad heeft bij de investeringsbeslissing in een motie vastgesteld dat minimaal de helft van het budget beschikbaar moet blijven voor de programmering.

Samenwerking
Alle huurders hebben een eigen businesscase en de gebieden die ontwikkeld worden zijn flexibel, zodat het succes van het Berlijnplein niet afhankelijk is van één partij. Wanneer een partij onverhoopt wegvalt, kan een andere partij het van hen overnemen. De gemeente heeft de opdracht gegeven om een coöperatie te starten. Dat hebben de huurders vervolgens zelf gedaan met een jaarlijks budget. VGU is in een vroeg stadium bij het Berlijnplein betrokken. Bij het Berlijnplein is één medewerker van VGU op vaste basis bij het project betrokken. Daarnaast zijn er bij de start van het project externe medewerkers ingehuurd die ervaring en kennis hebben met dit soort projecten, mede vanwege de strakke kaders op gebied van tijd en geld. Er is hier sprake van een projectorganisatie en daarnaast zijn vanuit de betrokken afdelingen nog medewerkers (intensief) betrokken.

Forum

Het Forum in Groningen is een onafhankelijke stichting, waarvoor Gemeente Groningen de opdracht gaf. Forum is een fusie van de Openbare bibliotheek Groningen, de Volksuniversiteit Groningen en Filmtheater Images. De stichting is verantwoordelijk voor het gelijknamige gebouw dat op 29 november 2019 opende en voor de 8 openbare bibliotheken in de gemeente Groningen. Op de hoofdlocatie van Forum kunnen bezoekers terecht om boeken te lenen in de openbare bibliotheek, naar de film te gaan, een expositie te bezoeken, of een cursus te volgen. Het gebouw is 45 meter hoog, telt tien verdiepingen en een dakterras. Commerciële en maatschappelijke functies wisselen elkaar op alle negen locaties af, waarbij ook ruimte wordt gegeven aan lokaal talent.

Start Project

In 2006 is er gestart met de ontwikkeling van het ontwerp en in 2007 vond de verkiezing voor het definitief ontwerp plaats. Vervolgens brak de bestekfase en aanbestedingsfase aan. Van eind 2012 t/m eind 2019 vond het bouwproces plaats. Forum had als belangrijkste doel om een stuk van de binnenstad van Groningen tot leven te wekken. Daarnaast werd beoogd een trekpleister te realiseren om mensen naar de binnenstad te trekken. Vanaf 2007 is er een directeur aangesteld.

Financieel

In 2008 vond de aanbesteding op initiatief van de gemeente plaats. De gemeente had de grond in bezit en heeft om het terrein heen grond en panden aangekocht. Indertijd verkeerde de bouwsector in slecht weer, waardoor bouw- en materiaalkosten zich op een veel lager peil bevonden dan anno 2023. Het Forum heeft inclusief inpandige parkeergarage 100 miljoen gekost. De gemeente heeft destijds zelf circa 42 miljoen voor het gebouw betaald. De rest is onder meer gesubsidieerd door Europees geld en een groot deel (circa 35 miljoen) betrof een compensatie van het Rijk voor het niet doorgaan van de Zuiderzeespoorlijn. Dat was een incidentele meevaller. De horecapartner heeft ruim 2 miljoen mee geïnvesteerd in het interieur. Door deze financieringsstromen zijn ze binnen budget gebleven.

Het Forum huurt het gehele gebouw van de gemeente voor onbepaalde tijd. De stichting verhuurt zelf ook gedeeltes door. Het interieur is volledig door de stichting gefinancierd. De stichting wordt voor circa 60% gefinancierd door de gemeente, de overige 40% bestaat uit opbrengsten die het Forum zelf genereert (verkoop tickets filmzalen, verhuur en commerciële horecapartner etc.). Daarnaast heeft de gemeente voor de eerste vijf jaar 3,3 miljoen bijgelegd om het exploitatietekort te dichten. Verwacht wordt, dat de stichting na deze periode de exploitatie zelf sluitend krijgt.

Samenwerking

De Openbare bibliotheek Groningen, de Volksuniversiteit Groningen en Filmtheater Images zijn vanaf de start gefuseerd en vormen dus één organisatie. Er staat één directeur aan het roer, waardoor er een smalle top is. Dit zorgt zowel voor kostenbesparing als voor een sterke samenwerking. Het Forum heeft zelf zeggenschap gehad over de horecapartij die zich in het gebouw zou vestigen.

Jaarlijks trekt het Forum 2,4 miljoen bezoekers, zowel mensen van binnen als buiten de stad. Volgens Dirk Nijdam, directeur Forum “levert de instelling ook veel reuring en opbrengsten op voor het gebied eromheen. De hele economie in het gebied is opgeleefd en er zijn horecagelegenheden en hotels bijgekomen. Voor het Forum was de omgeving een onaantrekkelijk gebied, tegenwoordig is het een bruisend deel van de stad Groningen. Hier draagt de architectuur van het gebouw voor een groot deel aan bij”.

De gemeente heeft de stichting vrijheid gegeven om het concept naar eigen hand te zetten. Zo kon het Forum zelf selecteren met welke partijen samenwerking gezocht werd, waaronder museum Storyworld. Alleen het huisvesten van de bibliotheek en de filmzalen werd door de gemeente als vereiste gesteld.

Westergasfabriek

Zoals aangegeven, kwam uit de exploratie van instellingen met een PPS-constructie en een focus op film- en beeldcultuur, de Westergasfabriek in Amsterdam naar voren als het enige voorbeeld. Deze organisatie wordt hieronder verder toegelicht.

Kengetallen Westergasfabriek

De Westergasfabriek in Amsterdam richt zich op culturele activiteiten en evenementen. Het terrein bestaat uit 14,5 hectare, waarop 17 gebouwen staan. De instelling huisvest onder andere een bioscoop, diverse tv-studio's, een KunstENhuis (cultuurwerkplaats en verblijf/atelier voor kunstenaars), een centrum voor digitale kunst en diverse horecagelegenheden. Meerdere locaties van diverse grootte zijn te huur, van de Gashouder, waar 3.500 bezoekers in passen, tot het Meterhuisje, met een capaciteit van 50 personen. De rechtsvorm van Westergasfabriek is een Besloten Vennootschap (BV).

Ontwikkeling

De Westergasfabriek is oorspronkelijk de grootste kolengestookte gasfabriek van Nederland. De culturele instelling is tot stand gekomen naar aanleiding van gebiedsontwikkeling. In de jaren 70 bleek het terrein zwaar vervuild en in Amsterdam was er een tekort aan groen- en recreatievoorzieningen. In 1981 besloot de gemeente Amsterdam, op verzoek van de buurtbewoners ('Vrienden van het Westerpark'), dat het terrein van de Westergasfabriek een park moest worden. In 1990 is er een projectteam vanuit de Gemeente Amsterdam Stadsdeel Westerpark in het project gestapt. De hoofdprojectmanager beschikte over een team van verschillende medewerkers, met verantwoordelijkheid voor de gebouwen, het park, de sanering en de tijdelijke invulling. "PPS projecten varen op gedrevenheid en passie van de personen die er achter staan", aldus Evert Verhagen (voormalig Projectmanager Westergasfabriek).

Eind jaren 90 stapte private ondernemer Meijer Aannemers Bedrijf (MAB) in het project en heeft MAB de renovatie van de gebouwen overgenomen van de gemeente Amsterdam. In 2001 werd een architectenbureau geselecteerd en vanaf 2003 vond de heropening van de gerenoveerde gebouwen plaats. Het park werd in 2004 geopend. In 2018 heeft ondernemer Duncan Stutterheim met een aantal andere Amsterdamse investeerders de Westergasfabriek gekocht van mevrouw en mijnheer Meijer voor een bedrag van 75 miljoen.

Financieel

De gemeente Amsterdam heeft de kosten van het park betaald. Oorspronkelijk begroot op 18 miljoen gulden, heeft het park uiteindelijk ongeveer 20 miljoen euro gekost. MAB heeft de gebouwen opgeknapt en het Rijk heeft de sanering bekostigd. MAB heeft het meest geïnvesteerd in het project, maar was ook de enige die aan het project kon verdienen. MAB heeft de gebouwen voor 1 euro in erfpacht afgenomen voor een periode van 100 jaar, waarbij de gemeente als nadrukkelijke voorwaarde heeft gesteld dat MAB de gebouwen zou renoveren. Dit alles werd vastgelegd in een serie overeenkomsten en ook in het bestemmingsplan. MAB heeft ongeveer 50 miljoen geïnvesteerd in de renovatie.

De Westergasfabriek krijgt geen structurele exploitatiesubsidie. De inkomsten van commerciële evenementen maken het mogelijk om ook culturele evenementen en buurtactiviteiten plaats te laten vinden tegen lagere tarieven. De combinatie van vaste en tijdelijke verhuur en commerciële en culturele verhuur zorgen voor een gezonde exploitatie. Het park is openbare ruimte en wordt beheerd en geëxploiteerd door de gemeente Amsterdam, die ook het evenementen terrein exploiteert.

Samenwerking

Bij de start van de Westergasfabriek, heeft de gemeente een open call gedaan en 4 á 5 marktpartijen gevraagd om hun plannen met daarbij hun visie voor de ontwikkeling van het Westergasterrein in te dienen. Hieruit is toen MAB gekozen, omdat de visie van deze partij het meest aansloot bij de wensen van de Gemeente Amsterdam.

Contractueel was de samenwerking zeer stevig verankerd. Ook op andere gebieden waren er zeer strikte kaders gesteld, waaronder bijvoorbeeld voor de hoeveelheid horeca op het Westergasterrein en de toegestane huurprijzen. Toen het project eenmaal van start was gegaan verliep de relatie tussen Gemeente Amsterdam en MAB niet altijd voorspoedig.

Nadat MAB de gebouwen had gekocht, bleek dat er in een van de gebouwen asbest aanwezig was. De kosten hiervan waren volledig voor MAB, omdat contractueel was vastgelegd dat alle problemen die voortkwamen uit de verontreiniging voor rekening van MAB kwamen. Ook bleek de sanering van de bodemverontreiniging veel complexer dan vooraf gedacht. Dit deel kon uiteindelijk in onderhandeling met de Rijksoverheid worden opgelost.
Door alle aanvullende kosten, kwam de verstandshouding tussen MAB en Gemeente Amsterdam op losse schroeven te staan. MAB wilde de kosten namelijk door de gemeente laten dekken.

Het contract was aan de voorkant echter volledig dichtgetimmerd, ook ten aanzien van het risicodragerschap. Dit is tevens een van de succesfactoren geweest. Op deze manier was er geen ‘ontsnappingsroute’, zodat zowel de ondernemer als de gemeente bij het project betrokken moest blijven en het moest afronden. De (financiële) risico’s waren bij voorbaat helder verdeeld over beide partijen. MAB kon dus door de extra kosten n.a.v. de asbest contractueel niet uit het contract stappen.

6. Bronnen

BouwendNederland (2021). *Materiaalkostenstijgingen update 2021 & verwachting 2022.* Retrieved from: https://www.bouwendnederland.nl/media/13595/onderzoek-prijsstijgingen.pdf

BouwendNederland (2022). Gevolgen Russische invasie in Oekraïne voor de bouwsector. Retrieved from: Gevolgen Russische invasie in Oekraïne voor de bouwsector - Bouwend Nederland

CBS (2022). Prijs van energie 86 procent hoger. Retrieved from: Prijs van energie 86 procent hoger (cbs.nl)

CBS (2022). *Corona onderzoek culturele en creatieve sector*. Retrieved from Corona onderzoek culturele en creatieve sector (cbs.nl).

Deloitte (2017). *PPS: positieve prikkels tot samenwerken*. Retrieved from: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/public-sector/deloitte-nl-publiek-private-samenwerking-bij-gebiedsontwikkelingen.pdf

Ham, H. van der, J.F.M. Koppenjan (2002). *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur; wenkend of wijkend perspectief*. Utrecht: Lemma

Klijn, E.H., & G.R. Teisman (2003). Institutional and strategic barriers to Public-Private partnership: an analysis of Dutch cases, Public money and Management, 23 (3): 137-146

Klijn, E-H, & van Twist, M.J.W. (2007). *Publiek-Private Samenwerking in Nederland*. Boom, Meppel. Retrieved from http://hdl.handle.net/1765/11546

Traag, J.M.E., & De Wit, J. (2016). *Onderzoek naar de deelname van private partijen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.* Rapport Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, uitgevoerd door BMC Advies.