Het Klavier

213a – september 2022



15 SEPTEMBER

Gemeente Loon op Zand

Gemaakt door: Liselore Nabben

gemeente Loon op Zand

Inleiding

Onderzoek ex artikel 213a Gemeentewet gaat over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De focus van dit type onderzoeken is om te leren van je eigen handelen. Het doel van deze onderzoeken is om te zien waar je continu tot verbetering kunt komen van je manier van werken, de inzet van de instrumenten die je tot je beschikking hebt en de kwaliteit van de publieke verantwoording. In 2021 gaf het college opdracht voor het verrichten van een 213a-onderzoek naar “het beheer en de exploitatie van het Klavier”. In de opdrachtverstrekking gaf het college expliciet mee dat het een lerend onderzoek moet zijn naar de wijze waarop de gemeente (wij) risicomanagement en contractmanagement toepassen. Dit onderzoek moet bijdragen aan stappen die gezet worden in de ontwikkeling van de organisatie en het vinden van rust en stabiliteit in onze sturings- en beheersingsvraagstukken. In deze rapportage leest u de bevindingen, conclusies en aanbevelingen bij het onderzoek.

Leeswijzer
Hoofdstuk 1: beleid ten aanzien van risicomanagement en contractmanagement in Loon op Zand
Hoofdstuk 2: casus “beheer en exploitatie Het Klavier”
Hoofdstuk 3: conclusies en aanbevelingen

1. Risico- en contractmanagement

1.1. Wat is risico- en contractmanagement?

Risicomanagement en contractmanagement zijn instrumenten die behulpzaam zijn bij de beheersing van onze activiteiten. Risicomanagement is een manier om weloverwogen en met verstand en rust te komen tot keuzes en eventuele bijsturing. Contractmanagement helpt om – bij afhankelijkheid van externe partners – de voor de gemeente gewenste resultaten te bereiken. Bewust spreken we hier over de inzet van instrumenten. Het inzetten is geen doel op zich, maar zijn basiselementen uit de gereedschapskist om grip te krijgen, hebben en houden op de ambities van de organisatie. Hoewel de focus van beide instrumenten verschillend is, delen ze ook enkele belangrijke eigenschappen:

- Beiden kunnen enkel effectief zijn als ze geïntegreerd zijn in het handelen en denken (het is een automatisme)
- Keuzes rondom de inzet van instrumenten beginnen bij een duidelijk en concreet, vastgelegd, beeld van de beoogde effecten en resultaten
- Beiden helpen focus aan te brengen tussen hoofd- en bijzaken
- Beiden zijn niet primair financieel gestuurd maar kunnen bijdragen aan de financiële stabiliteit van de gemeente
- Beide zijn ondersteunend aan het proces van sturing en beheersing van vraagstukken en zijn niet de dominante reden om in beweging te komen.

Aan zowel risicomanagement als contractmanagement liggen de basisgedachten van de beleidscyclus ten grondslag.

A. We maken een **P**lan met daarin heldere, concrete doelstellingen en strategie. In deze fase inventariseren we de potentiële risico's en doen richtinggevende, kwalitatieve uitspraken over de mate van risico-acceptatie. Deze uitspraken krijgen een plaats in de strategie. Dit zijn de risico's die mogelijk het bereiken van de doelstellingen beïnvloeden.
B. In de fase van **U**itvoering starten we met een beschrijving van de mogelijke scenario's die we doorrekenen op hun lange(re) termijneffecten. Dit doorrekenen hoeft niet direct een financiële component te zijn. Dit gaat ook over het inschatten van maatschappelijke rendementen. Welk scenario brengt ons het dichts bij doelbereiking? Met een keuze voor een mogelijk scenario, maken we ook een keuze voor de meest effectieve manier om het plan te realiseren. In de basis ligt hier een keuze: we doen het zelf, we laten dit over aan de samenleving, we zoeken de samenwerking met andere partners op of we laten het uitvoeren door een marktpartij (aanbesteding). Dit gekozen scenario is een set aan kwalitatieve en kwantitatieve uitspraken die de basis vormen voor risicomanagement op tactisch niveau, maar bijvoorbeeld ook voor de samenstelling van het programma van eisen (bij aanbesteding). Vanuit een inventarisatie van tactische risico's bepalen we de verwachte kans en impact, de beheersstrategie (accepteren, aanpakken, verzekeren) per risico en passende beheersmaatregelen. In geval van aanbesteding is dit het programma van eisen aan de hand waarvan potentiële leveranciers worden uitgenodigd om offerte uit te brengen. Op dit moment is ook contractmanagement gestart. De kwaliteit van het programma van eisen bepaalt de mogelijke effectiviteit van de inzet van contractmanagement. In lijn met het totale plan reageert de risico-inventarisatie op de dynamiek in en rondom het plan. Ofwel, in de wijze van voortgangsbewaking en tussentijdse bijsturing is het zicht op risico-ontwikkeling net zo relevant als bijvoorbeeld resultaat en financiële ontwikkelingen. Contractmanagement is de vorm van voortgangsbewaking en tussentijdse bijsturing in de relatie tussen gemeente en leverancier.
C. Na afloop van de opgave, het project of overeengekomen periode (proces) vindt een evaluatie plaats om met elkaar de resultaten te bepalen. In deze fase van **C**ontrole of verantwoording stellen we in de eerste plaats het behaalde resultaat vast. Daarnaast zoeken we vooral naar leerervaringen hoe we om zijn gegaan met het risico georiënteerd handelen en op welke onderdelen in de aanpak **B**ijsturing nodig is.

1.2. Aanpak risico- en contractmanagement in Loon op Zand

Bij de toepassing van beide instrumenten zijn er voor een gemeente tal van keuzes te maken. De kaders liggen vast in beleid ten aanzien van risicomanagement, respectievelijk aanbesteding en contractmanagement. Risicomanagement en contractmanagement zijn instrumenten die in Loon op Zand worden toegepast. In de stukken die over Het Klavier zijn geproduceerd komt risicomanagement zichtbaar terug. Met name in de ambtelijke evaluatie in 2017 is een expliciete risico-inschatting vanuit bedrijfseconomische perspectieven opgesteld met verschillende scenario's.

Beleid ten aanzien van risicomanagement

In 2011 is een oriëntatie uitgevoerd om te komen tot een nota risicomanagement en weerstandsvermogen. Dit heeft nooit geleid tot een vastgestelde nota risicomanagement en weerstandsvermogen. Het beleid ten aanzien van risicomanagement is – voor zover aanwezig – verwerkt in de financiële verordening en de paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen in de begroting en jaarrekening. De gemeente actualiseert in deze paragraaf de risico's ten behoeve van de waardering van de algemene geblokkeerde weerstandsreserve. Daarnaast is in de leidraad projectmatig werken te lezen wat we verwachten van opdrachtgever, projectleider en projectmedewerkers in het kader van risicomanagement (primair onder de noemer projectbeheersing). In de leidraad over projectmatig werken staan uitspraken over risicobeheer.

Beschouwing
Het ontbreekt aan een integraal kader voor risicomanagement dat helpt om grip te krijgen op onverwachte situaties.

Beleid ten aanzien van aanbesteding en contractmanagement

Contractmanagement kent een grote diversiteit aan uitvoeringsvormen en positioneringskeuzes in een organisatie. Op dit moment is de keuze gemaakt om de rol van inkoopadviseur extern te organiseren. De inkoopadviseur begeleidt – veelal op verzoek van de vakafdelingen – uitbestedingsprocessen. De beleidskeuzes en afsprakenkader hiervoor zijn uitgewerkt in het inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Loon op Zand.

In de meeste situaties is het afdelingshoofd de contracteigenaar namens de gemeente. Een projectleider of beleidsadviseur ziet toe op de uitvoering van het contract en geeft daarbij strikt genomen ook invulling aan de rol van contractmanager (inclusief het beheer). Van belang om te erkennen is dat er veelal sprake is van dubbelrollen. Een contracteigenaar kan ook aangemerkt worden als gebruiker. Een beleidsadviseur is vaak zowel gebruiker, contractmanager als technisch adviseur. De financiële afdeling (zijnde in deze de administratie) zorgt voor de uitvoering van het betaalproces. De rol van contractmanager is twee jaar geleden formeel ingericht bij de afdeling Infra voor het bewaken van de beheercontracten. Enkele jaren geleden is de rol van contractmanager ontstaan binnen het sociaal domein. Echter, door herprioriteringen van werkzaamheden is deze rol vervaagd. De roep om de invulling van contractmanagement is in het sociaal domein op dit moment duidelijk hoorbaar. Ook bij de contracten in het facilitair bedrijf wordt een behoefte gevoeld om te investeren in contractmanagement.

Beschouwing
Een eenduidige (concernbrede) opvatting over contractmanagement, de relatie tussen aanbesteding, contractbeheer en contractmanagement, de definitie van rollen en de positionering van rollen is nog niet beschikbaar. Het ontbreekt aan een integraal kader voor aanbesteding en contractmanagement dat helpt om grip te krijgen op het realiseren van de gewenste resultaten door externe partijen. Bij zowel college als ambtelijke organisatie is de behoefte om aanbesteding en contractmanagement beter te borgen in de organisatie.

2. Casus “beheer en exploitatie Het Klavier”

Het Klavier is één van de resultaten in de gebiedsontwikkeling Bruisend Dorpshart. Het centrum van Kaatsheuvel werd stiller en stiller. De dynamiek werd gemist; het bruisend hart van het dorp. De gemeente had behoefte aan nieuwe huisvesting. Het gebied tussen de Markt, Peperstraat en Hoofdstraat werd opnieuw ontwikkeld. Naast woningbouw werd ruimte gevonden voor de bouw van een multifunctionele accommodatie. Hierin zouden in ieder geval de verenigingen, de gemeente, de bibliotheek, het theater en horeca een plaats moeten kunnen vinden. De multifunctionele accommodatie kreeg de naam Het Klavier. In 2015 opende Het Klavier zijn deuren.

De gemeente is eigenaar van Het Klavier. De gemeente verhuurt een deel van de benedenverdieping aan de bibliotheek. Er is ruimte voor horeca (de huidige brasserie) en er zijn ruimte voor sociaal-maatschappelijke en sociaal-culturele activiteiten zoals het theater en de danszaal. De horeca en ruimten voor sociaal-maatschappelijke en sociaal-culturele activiteiten verhuurt de gemeente aan de exploitant van Het Klavier. De gemeente maakt van een aantal van deze ruimten zelf ook gebruik. Op dat moment huurt de gemeente deze ruimten terug van de exploitant. De exploitant verhuurt ruimten aan verenigingen en andere partijen. De exploitant volgt bij deze verhuur de tarieven zoals deze door de gemeente zijn bepaald in het door de raad vastgestelde tarievenbeleid.

2.1. Aanbesteding

De casus begint bij de aanbestedingsprocedure. Deze wordt onder tijdsdruk uitgevoerd. Het klavier moet in september 2015 open. Reden van de druk is het maximaal gebruik kunnen maken van eventuele btw-voordelen en de kans om ISV-subsidie zeker te stellen. De keuze voor de exploitatievorm wordt ook gemaakt onder meer onder invloed van het beperken van het btw-effect. De aanbestedingsprocedure wordt uitgevoerd in het voorjaar van 2015. Er zijn geen inschrijvingen. Eén partij toont interesse. Deze partij geeft echter ook aan dat de businesscase niet sluitend is te krijgen. Als argumenten zijn te noemen: Het gevraagde is lastig uitvoerbaar gezien de inrichting van het gebouw, het risico om in te zetten op sociaal-maatschappelijke verhuur, de gevraagde dienstverlening is complex, er is nog onduidelijkheid over de ontwikkeling van gebouwgebonden kosten. BBbv is de geïnteresseerde partij; een lokale ondernemer met horeca-ervaring. BBbv krijgt – mede om de genoemde redenen – de exploitatie niet rond, maar ook de financiering is een probleem. Geconstateerd wordt (ook in de adviesnota) dat de inschrijver niet voldoet aan de gestelde criteria.
Op 11 augustus 2015 besluit het college om in te stemmen met de conceptovereenkomst voor uitbesteding van het beheer, de exploitatie en de programmering van Het Klavier. In de adviesnota wordt onderkend dat er sprake is van een financieel risico omdat de beoogd exploitant een jaarlijks exploitatietekort voorziet. Gelijktijdig met de aanbesteding van de exploitatie van Het Klavier vindt ook de aanbesteding van de Oude Brandweerkazerne plaats. Beide aanbestedingen worden uitgevoerd onder de vlag van het project Bruisend Dorpshart. In de adviesnota wordt het risico van Het Klavier ondervangen door een herwaardering van de risico’s binnen het project.

Beschouwing
Het resultaat van de aanbestedingsprocedure is feitelijk dat er geen inschrijving is, maar één geïnteresseerde partij. Er zijn argumenten om aan te nemen dat het gevraagde niet haalbaar is. Op dat moment had de gemeente terug moeten gaan naar de aanbestedingsprocedure. Een heroverweging van de haalbaarheid van het gestelde programma van eisen was op zijn plaats, gevolgd door een nieuwe aanbestedingsprocedure. Door dit niet te doen ontstaat een kwetsbare basis voor een effectief resultaat van het contract en daarmee ook voor de effectieve inzet van instrumenten als risicomanagement en contractmanagement. De noodzaak om deze instrumenten in te zetten wordt buitenproportioneel voor het vraagstuk.

De gemeente kiest er voor om in gesprek te gaan met de geïnteresseerde partij. Er volgen gesprekken en er worden keuzes gemaakt om de businesscase passend te krijgen met de geïnteresseerde partij. In de gesprekken worden

perspectieven geschetst om de exploitatie rendabel te krijgen, waarvan achteraf geconstateerd moest worden dat het onvoldoende werkbare opties waren. Op 5 oktober 2015 start BBbv met de exploitatie van Het Klavier. Op 23 november 2015 informeert het college de raad in een presentatie over het contractvoorstel beheer, exploitatie en programmering van Het Klavier. Uit deze presentatie blijkt dat de gevoerde gesprekken de volgende inzichten geven:

- Historische aannames 2012 zijn achterhaald
- Bijstelling van de huurprijs conform kengetal horeca-branche: 10% x bruto-omzet
- Verenigingen zijn voor exploitant een kostenpost in plaats van een opbrengst
- Door het ruimtelijk ontwerp kan het Klavier na 18:00 uur niet 100% verantwoordelijkheid zijn van de ondernemer
- In de aanloopperiode nog geen bedrijfseconomisch verantwoorde bezetting
- Wij moeten het gebouw leren kennen en gebruiken

Aan de raad wordt het voorstel voorgelegd om een contract aan te gaan met BBbv voor een periode van twee jaar met een optie tot beëindiging of aanpassing van de voorwaarden. Na deze aanloop- en leerperiode kent de looptijd van het contract telkens een periode van vijf jaar. Aan de raad wordt tevens voorgelegd om een lening te verstrekken aan BBbv om hen te ondersteunen in de weg naar zelfstandigheid ten behoeve van de voorfinanciering van bouwkosten, de financiering van inrichting en inventaris en een rekening-courantkrediet voor de dekking van aanloopverliezen in de eerste twee jaar. Omdat de raad beslist dat de doelstellingen van Het Klavier een publiek belang dienen, kan de lening verstrekt worden. In november 2015 neemt de raad dit besluit.

Beschouwing

Op grond van de Aanbestedingswet is het toegestaan om – ook achteraf – kleine wijzigingen door te voeren. Deze mogen echter niet leiden tot een wijziging in het bestek of de aankondiging van de opdracht gedefinieerd criteria voor de gunning van de opdracht. Ook mogen deze geen elementen bevatten die, als deze vooraf bekend waren geweest, de voorbereiding van de inschrijving hadden kunnen beïnvloeden. Tot slot mogen geen elementen in aanmerking worden genomen, die discriminerend kunnen werken jegens één van de inschrijvers. In dit geval waren het wijzigingen die, als deze vooraf bekend waren geweest, de voorbereiding van de inschrijving hadden kunnen beïnvloeden. Als bekend was dat de gemeente de bereidheid had om mee te werken aan oplossingen over het sluitend kunnen krijgen van de businesscase dan waren er mogelijk meer inschrijvers geweest.

De keuze die aan de raad wordt voorgelegd is om wel of niet akkoord te gaan met het verstrekken van de lening. De argumenten om in te stemmen zijn:

- De gemeente heeft kans op ISV-3 subsidie ter hoogte van € 450.000. De voorwaarde is dat een ondernemer investeert
- Er kan een verzoek gedaan worden voor btw-teruggaaf binnen 3 maanden na in gebruik name van € 356.000
- Het risico na 2 jaar is maximaal € 230.000
- De inhoudelijke controle en monitoring is in de contracten beschreven
- Er is een optie tot beëindiging of aanpassing van de voorwaarden na 2 jaar.

De kanttekeningen worden genoemd als er niet wordt ingestemd:

- Er moeten kosten gemaakt worden voor een nieuwe aanbesteding
- Er zijn (extra) kosten voor een tijdelijke voorziening nodig
- De kans op de ISV-3 subsidie van € 450.000 gaat voorbij
- Er is geen fiscaal btw-voordeel van € 356.000 (geraamd bedrag)
- Het treft de gemeente, BBbv (maar ook…) en Het Klavier
- Er ontstaat mogelijk algehele interne onrust bij huurders en verenigingen
- Er zal gedurende enige tijd een service-/ horeca-/ hospitality-probleem zijn
- Als hier voor wordt gekozen moet het risicobedrag van € 400.000, zijnde een project-/investeringsrisico in de risicoparagraaf voor realisatie van Het Klavier – worden herbenoemd tot exploitatierisico Het Klavier. De motieven die worden genoemd zijn:
    - Het type gebouw vereist een andere exploitatie (open – multifunctioneel – kwaliteit – stijlvol) (schoonmaak – dagelijks onderhoud – toezicht – beveiliging)

- De rol van eigenaar/ verhuurder met nieuwe mogelijkheden en taken (de openingstijden van vroeger (baliefuncties) passen niet bij dit gebouw)
- Voortschrijdend inzicht: op efficiënter gebruik gerichte aanpassingen zijn nodig
- Duur: leer-/ gebruiksperiode van 2 jaar

Beschouwing
De argumenten om de raad te "overtuigen" van de noodzaak op de lening aan te gaan richten zich primair op incidentele financiële resultaten die ten gunste komen van het project. Om ruimte te bieden is het argument dat er na twee jaar een heroverweging mogelijk is. In het verloop van de jaren, blijkt deze ruimte tot heroverweging minder gevoeld te worden dan aanvankelijk is gecommuniceerd. In de bestudeerde stukken of beraadslagingen wordt geen relatie gelegd tussen de exploitantrelatie en leningrelatie. Deze twee relaties houden elkaar later stevig vast en beperken de ruimte verder om heroverwegingen mogelijk te maken. Hiermee ontstaat vanuit een behoefte om – al werkende weg – oplossingen te vinden, minder ruimte voor contractmanagement.
Wanneer de gemeente beargumenteert wat het alternatief is, komen aspecten aan de orde die in latere jaren nodig blijken om tot een gezonder exploitatie te komen. Echter, op het moment van afwegen lijken er zwaarderwegende argumenten te zijn om hier niet op door te pakken.

2.2. De heroverwegingen in 2017

Beide partijen worstelen continu met het dilemma:
- De wil om het te laten slagen om van het Anton Pieckplein een bruisend dorpshart te maken met Het Klavier als centraal punt.
- De twijfel of het financieel en bedrijfsmatig verantwoord is om het te doen.

Beide partijen laten deze tegenstrijdige gedachte zien. Zij maken daarbij elk hun eigen afwegingen in de onderhandelingen en de dagelijkse uitvoering. Deze tegenstrijdigheid binnen de partijen is tot op het moment van nu voelbaar in de gesprekken. De wil om het te laten slagen is het argument om door te blijven gaan. Er worden telkens naar mogelijkheden gezocht om de aanwezige financiële en bedrijfsmatige twijfel te beperken.

In juni 2016 wordt een adviesnota aan het college voorgelegd die vergezeld gaat van een ambtelijke evaluatie. Er is verwondering over de ontwikkelingen bij BBbv in de eerste maanden, met name als het gaat om de programmering van de theaterzaal. In de adviesnota wordt expliciet uitgesproken dat er extra aandacht nodig is voor het dossier "Het Klavier". Op dat moment wordt al rekening gehouden met een financieel verslechterende positie van de exploitant. Het college besluit dat een ambtelijke vertegenwoordiging in gesprek moet gaan met BBbv met het doel om:
1. Het MFC Het Klavier binnen twee jaar "Bruisend" te maken
2. BBbv binnen twee jaar financieel en organisatorisch in control te brengen
3. De criteria ten behoeve van de met BBbv afgesproken evaluatie door middel van nadere afspraken verder te concretiseren.

Beschouwing
Dit moment is een blijk van bijsturing in het kader van contractmanagement omdat risico's gesignaleerd worden en nader onderzocht zijn. De gesprekken hadden een drieledig doel. De eerste daarvan is geheel in lijn met de gedachte van contractmanagement in een dergelijke relatie. De opdracht aan BBbv is om een exploitatie te voeren zodat het "bruisend" is. Onder doel drie worden afspraken gemaakt om dit verder uit te werken. Het tweede doel oogt als een intentie om op de stoel van de ondernemer te gaan zitten waarbij de gemeente zich gaat mengen in de bedrijfsvoering van de contractpartij. De analyse in de adviesnota richt zich op de zorg om de financiële positie van de exploitant. Het advies aan het college is wel gericht op het voortzetten van de relatie en daarin steeds nadrukkelijker te gaan sturen op de bedrijfsvoering. Dit document is een voorbeeld van de aangeboden beslisdocumenten van later datum. De zorg om de financiële positie van de exploitant is de aanleiding, er worden mogelijke opties geïnventariseerd, het advies is vervolgens om de relatie ongewijzigd voort te zetten.

Op dat moment focust de onderlinge interactie al steeds meer op de bedrijfsmatige aspecten van de relatie. Het gesprek gaat over de ontwikkeling van gebouwgebonden kosten zoals schoonmaak, servicekostenafrekening, verschillen van inzicht over de kwaliteit van hospitality van facilitaire zaken en kwaliteit van aangebrachte voorzieningen.
In 2017 treffen gemeente en BBbv de voorbereidingen om te besluiten om wel of niet gezamenlijk verder te gaan. Van beide zijden zijn twijfels over de mate waarin het financieel en bedrijfsmatig verantwoord is om op gelijke voet verder te gaan. Aan de kant van de gemeente blijkt dat kostenstijgingen sneller verlopen dan verwacht. Vanuit het proces tot huurharmonisatie wordt een wijziging voorbereid in het accommodatiebeleid voor wat betreft de te hanteren tarieven. Voor BBbv moet dit leiden tot een verhoging van de maatschappelijke tarieven om een beter financieel perspectief te kunnen realiseren. Gedurende het proces blijken er vier mogelijke scenario's op tafel te komen:

1. Ongewijzigd doorgaan
2. Faillissement BBbv
3. Het aanbrengen van een knip tussen horeca en de exploitatie van de sociaal-maatschappelijke ruimten
4. Het overnemen van de aandelen van BBbv door EWW BV.

Op dat moment blijkt eigenlijk al dat er een sterke voorkeur is bij de exploitant voor scenario 3 met de mogelijkheid om de horeca voort te zetten. In de wijze waarop scenario 3 wordt beschreven is een nieuwe aanbesteding echter noodzakelijk, waarbij de twijfel aanwezig is of BBbv als voorkeurspartij zal worden geselecteerd. En de gemeente heeft zorg over de samenwerking met twee aparte entiteiten. Om door te kunnen gaan wordt becijferd dat er een structurele exploitatiesubsidie nodig is om een sluitende bedrijfsvoering te kunnen voeren door BBbv. Het college spreekt de voorkeur uit om scenario 1 uit te werken. Het college wil voorkomen dat een tweede faillissement op sociaal-cultureel gebied in korte tijd aan de orde is. In september 2017 blijkt dat verlenging van de huur- en exploitatieovereenkomst niet mogelijk is zonder vernieuwde afspraken en dat sprake is van enige onzekerheid over de continuering door BBbv. Aan deze uitspraken ligt een uitbreide kosten-batenafweging ten grondslag vanuit de beschreven scenario's. In de tweede helft van 2017 vindt een intensieve periode van gesprekken plaats tussen gemeente en BBbv, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Op 21 en 28 september 2017 buigt ook de raad zich over het dossier. Op 28 september besluit de raad over de verrekening van onder andere financiële verliezen over de eerste twee jaar.
Het streven blijft om met elkaar tot een financieel model te komen van onderlinge verrekeningen en tarieven dat acceptabel is voor zowel gemeente als BBbv. In termen van het vraagstuk van dit onderzoek, zoeken beide partijen naar de modus waarbij hun financiële risico's worden geminimaliseerd.

Beschouwing
Hoewel op de achtergrond zal hebben meegespeeld dat "het laten bruisen van het centrum van Kaatsheuvel" nog steeds de grondgedachte is, hadden de gesprekken een primair financiële doelstelling. De stijgende kosten moesten voor de gemeente zoveel mogelijk worden afgedekt. De exploitant zag tegenvallende opbrengsten uit verhuur van ruimten en kon de kostenstijgingen niet evenredig dragen. De gemeente voelde de druk van:

- *De aard van de overeenkomst waarbij bleek dat beëindiging minder makkelijk zou zijn dan wellicht gedacht*
- *Het risico van de verstrekte lening aan BBbv*

Het risico- en contractmanagement in deze periode spitste zich toe op het vinden van overeenstemming op het financiële vraagstuk. De aandacht voor "het laten bruisen van het centrum van Kaatsheuvel" was geen gespreksonderwerp.

We pasten de gevraagde dienstverlening aan: koffiecorners eruit, schoonmaak er in vanuit het oogpunt van kostenreductie voor de exploitant. Er werd een plafond voor gebouwgebonden kosten ingesteld, zonder de gewijzigde afspraken over de gevraagde dienstverlening hierin afdoende te borgen. Met afdoende wordt vooral gedoeld op het feit dat dit een terugkerend onderwerp van gesprek bleef. Door oplopende totale gebouwgebonden kosten wordt de gemeente geconfronteerd met een toenemend aandeel. In december 2017 besluit het college over de gewijzigde conceptovereenkomst met BBbv. Aan de overeenkomst zit een bijlage gekoppeld (bijlage 12) waarin de evaluatiecriteria worden bepaald voor evaluatie na 1,5 jaar (2019) en periodiek elke vijf jaar (voor de eerste maal in 2022). Daarnaast zijn de indicatieve tarieven aan de overeenkomst gekoppeld in afwachting van het raadsbesluit over de huurharmonisatie. Dit besluit wordt in maart 2018 door de raad genomen, vrijwel gelijktijdig met de ondertekening van de definitieve huur- en

exploitatieovereenkomst Het Klavier. De tarieven die door de raad worden vastgesteld zijn echter lager dan de indicatieve tarieven die onderdeel waren van het onderhandelingsproces in het najaar van 2017.

Beschouwing
De criteria die opgenomen zijn in bijlage 12 bij de huur- en exploitatieovereenkomst bieden een basis om het contract te managen. Op basis van enkel de criteria is echter geen eenduidige uitspraak te doen wanneer partijen "tevreden" zijn met de uitkomst. Er is ruimte voor interpretatie. Bijvoorbeeld "De programmering van activiteiten/evenementen vindt op professionele wijze plaats en dient (naar inhoud, tarief en frequentie) een afspiegeling te zijn van de beoogde deelname van de doelgroepen van het Klavier. De programmering van de activiteiten/evenementen dient aan te sluiten bij de lokale cultuur, de belangen en de lokaal maatschappelijke doelgroepen. De organisatie van de programmering dient hiervan een blauwdruk te zijn." Afhankelijk van de visie op professionaliteit, afspiegeling of bijvoorbeeld lokale cultuur ontstaan verschillen in interpretatie over wanneer aan dit criterium is voldaan. Als gemeente hebben we geen vastgesteld kader waar we dit hebben bepaald.
In een poging om de risico's te beheersen wordt in deze bijlage 12 ook afspraken gemaakt over het beheer, de exploitatie en de programmering.

2.3. De voorbereiding naar nieuwe afspraken in 2022

In april 2018 spreekt BBbv zijn verwondering uit over het raadsbesluit ten aanzien van de huurharmonisatie. Zij ervaren het besluit als een grote inkomenstenderving aan hun kant. De partijen die samenwerken binnen Het Klavier, en met name gemeente en BBbv hebben een overlegstructuur waarbij met name gesproken wordt over het beheer van het pand en bijbehorende gebouwgebonden kosten. In 2019 vindt een korte evaluatie plaats om vast te stellen wat de voortgang is van de gemaakte afspraken. Tussen de partijen wordt verkend wat de mogelijke scenario's zijn, binnen de overeengekomen kaders. De risico's van (gewijzigd) doorgaan en beëindiging van het contract worden verkend. Hoewel er sprake is van een ambtelijke evaluatie, vindt uiteindelijk stilzwijgende verlenging van de overeenkomst plaats.

Beschouwing
In de evaluatie komen alle hoofdelementen van de criteria uit bijlage 12 aan de orde. Echter, er wordt met meer nadruk ingegaan op de bedrijfseconomische vraagstukken en risico's dan de uitwerking van de criteria gericht op de maatschappelijke ambitie van de gemeente met de exploitatie van Het Klavier, namelijk het "laten bruisen van het dorpshart". Lees hierbij ook vooral de criteria die worden gesteld aan programmering en lokale verbondenheid.

De tijd vordert en er wordt uitvoering gegeven aan de huur- en exploitatieovereenkomst. De focus vanuit de gemeente verschuift steeds meer naar het vraagstuk van de mate waarin BBbv financieel en organisatorisch in control is, dan wel geholpen moet worden om in control te komen. BBbv geeft signalen af over de financiële haalbaarheid van businesscase. De gesprekken voeren terug op twee onderwerpen: de inkomstenderving als gevolg van lager vastgestelde tarieven door de raad en de afspraak over potentiële verlaging van het plafond voor servicekosten door besparing op schoonmaak. Noodzaak tot reparatie werd deels onderkend maar afhankelijk gesteld van een groot aantal factoren. Reparatie richting BBbv bleef op dat moment buiten beschouwing. In mei 2021 rondde de gemeente en BBbv de gesprekken af tot herstel van een tweetal onduidelijkheden gericht op compensatie in de huurharmonisatie en de gebouwgebonden kosten.

Beschouwing
Op dit punt wordt het belang van het maken en bevestigen van heldere en concrete afspraken duidelijk. In het najaar van 2017 volgden de gesprekken, in wisselende samenstelling, tussen gemeente en BBbv elkaar in hoog tempo op. Verslagen werden deels vastgelegd. Gesprekken kregen een wisselende status, zonder dat voor alle deelnemers hier duidelijkheid over bestond. In de overeenkomst zijn uiteindelijk afspraken geland waar beide partijen, vanuit hun perspectief en belang een eigen interpretatie aan ontleenden. Deze discrepantie heeft gezorgd voor belemmering in constructief contractmanagement, maar ook een realistische inschatting van risico's. De trigger voor gemeente en exploitant om met

elkaar in gesprek te gaan (buiten de dagelijkse zaken van huishoudelijke aard) is de financiële kant van de zaak. Op dit punt verschillen gemeente en exploitant van inzicht wat er nodig is. De exploitant vindt dat de gemeente tekortschiet in het nakomen van de gemaakte afspraken. Op dit punt is in 2020 en 2021 nader onderzoek gedaan en heeft geleid tot het voorstel tot nacalculatie. De gemeente vindt dat de exploitant blijft aangeven dat de geboden compensaties vanuit de gemeente onvoldoende toereikend zijn. De aanleiding hiervoor is divers van fundamenteel (lijkt met het voorstel tot nacalculatie in mei 2021 voorlopig voldoende afgehandeld) naar incidentele situaties zoals nu in coronatijd. We ervaren daarmee dat gemeente en exploitant tegenover elkaar staan in een onderhandelingsspel in plaats van naast elkaar voor een bruisend dorpshart. Pas toen beide partijen zich bewust waren van de discrepantie in de interpretatie ontstond ruimte om dichter bij elkaar te komen.

Zowel gemeente als BBbv lijken steeds meer last te krijgen van de complexiteit van de constructie. We hebben als gemeente een diversiteit aan rollen en belangen:

- We verhuren een deel van het pand aan BBbv
- We huren ruimtes terug van BBbv en zijn daarmee gebruiker
- We bepalen de huurtarieven voor de verhuur van BBbv aan de gebruikers (lees verenigingen)
- We hebben een lening verstrekt zodat BBbv voldoende financiële ruimte had om te kunnen starten
- We zijn eigenaar van het gebouw en beheren dit daarom vanuit vastgoedperspectief
- We hebben een eigen facilitair bedrijf waarbij we diensten afnemen van BBbv
- We zijn zelf gebruiker van het gebouw met ons gemeentelijk kantoor en zijn daarmee buur van BBbv

Aan deze diversiteit zijn in sommige gevallen ook tegenstrijdige belangen te herkennen. We worden bij tijd en wijle verrast door de rol en belangen van onze interne partnerschappen. Dit straalt ook naar buiten. In termen van contractmanagement treedt Vastgoed op als contracteigenaar namens de gemeente en is daarmee de eerste gesprekspartner. Echter, vanuit iedere rol zoekt iedere betrokken medewerker zelfstandig de route naar BBbv. Daarmee heeft de gemeente voor BBbv veel gezichten.

Beschouwing
Deze diversiteit aan gezichten zijn een afbreuk voor het voeren van eenduidig contractmanagement. Het leidt tot verschillende boodschappen waardoor beide partijen niet goed weten waar ze aan toe zijn.

Nadat het genoemde herstel was bevestigd, werd ook gestart met de voorbereidingen voor de evaluatie van de eerste periode van vijf jaar. In de aanzet voor de discussie zijn parallellen met de evaluatie in 2017. De financiële positie en liquiditeit van BBbv zijn een bron van zorg en gesprek; zowel vanuit BBbv als de gemeente. BBbv heeft daarboven op ook tegenslag te verwerken als gevolg van corona. Al bij de eerste evaluatie (2016) werden scenario's opgesteld voor een eventueel vervolg. Deze starten eigenlijk allemaal bij het moment dat BBbv aangeeft dat zij de "handdoek in de ring gooien". Ook bij de start van de evaluatie in 2021 is dit het vertrekpunt. De druk bij de gemeente waar eerder aan gerefereerd werd, is ook nu aanwezig:

- De aard van de overeenkomst waarbij bleek dat beëindiging minder makkelijk zou zijn dan wellicht gedacht
- Het risico van de verstrekte lening aan BBbv

Tegelijk wordt er gevoeld dat het moment er aan komt om door te pakken. In de zomer van 2021 laat het college een onafhankelijk expert onderzoek uitvoeren naar de mogelijkheden om – met de huidige inzichten – te komen tot een sluitende businesscase met BBbv als partner. De conclusie van deze rapportage is dat:

- De inrichting van het gebouw onvoldoende rekening houdt met logische logistieke (horeca)lijnen waardoor met name veel personele kosten "weglekken"
- Het aan te bevelen is om een knip aan te brengen tussen commerciële horeca en de exploitatie van de sociaal-culturele ruimten
- Er sprake is van een ondoorgrondelijke diversiteit van rollen en belangen vanuit onder meer de gemeente

Zowel gemeente als exploitant herkennen de belangrijkste elementen in deze rapportage. Met deze rapportage als basis gaan gemeente en BBbv de gesprekken in. BBbv spreekt de behoefte uit om met elkaar de mogelijkheid van de knip te verkennen. Vanaf oktober 2021 zijn gemeente en BBbv hierover in gesprek. De intentie wordt uitgesproken om de huidige

afspraken te beëindigen en met elkaar tot een nieuwe en overzichtelijker constructie te komen. De basis is nog te fragiel om hier breder aandacht aan te besteden en om daarmee ook het onderlinge onderzoeksproces niet te belasten. De primaire focus in dit onderzoeksproces was de mogelijkheid voor beide partijen om tot een bedrijfsmatige overeenstemming te komen over de onderlinge constructie en kostenverdeling.
De organisatie van de sociaal-culturele component bleek een uitdaging. Hier komt nadrukkelijk het belang van het “Bruisend dorpshart” aan de orde. De gemeente is zich bewust dat hier enkel een positieve wending aan kan worden gegeven als we met elkaar kunnen vaststellen wat we belangrijk vinden in onze lokale cultuur, lokale maatschappelijke initiatieven, etc. en wat we “daar voor over hebben”. Vanuit dat kader ontstaat ruimte om met elkaar inrichting te geven aan een doeltreffende inzet van de sociaal-culturele ruimten in Het Klavier.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1. Conclusie

In 2015 voelden we als gemeente een probleem. We hebben een mooi gebouw met grote potentie. Er lijkt niemand te zijn die de exploitatie, zoals wij hebben voor ogen hebben, aandurft. Maar we moeten iets. Het pand moet open. Anders lopen we mogelijk subsidie mis en pakt de btw-casus naar verwachting in ons nadeel uit. Nu is er een lokale partij die eigenlijk zegt dat het niet kan maar wel bereid is met ons te kijken hoe het passend te krijgen is. “Als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan”. We willen de subsidie niet mislopen en geen ander btw-effect creëren. Inmiddels is het september 2022 en bekijken we deze casus vanuit het perspectief van leerervaringen voor de organisatie.

Conclusies betreffende het instrumentarium
Een instrument is maar “een ding”. Om met elkaar te bepalen hoe dit instrument voor de gemeente het beste kan worden ingezet zijn kaders nodig. Deze moeten worden verankerd in een praktisch en toepasbaar kader. Voor zowel risicomanagement als contractmanagement ontbreekt op dit moment dit kader en een passende organisatorische inbedding. Van belang is dat deze kaders worden gesteld voor risicomanagement, en de kaders voor inkoop en aanbesteding worden verbreed naar contractbeheer en contractmanagement. Op die manier ontstaat er voor medewerkers ook een uniforme basis waar zij op terug kunnen vallen.

Als het kader ontbreekt, kan de doeltreffendheid of doelmatigheid van de inzet van het instrumentarium lastig worden getoetst. Wel kunnen we vaststellen welke elementen in ons gedrag helpend zijn en welke elementen ons belemmeren. In deze casus laten we als organisatie zowel de helpende als belemmerende elementen zien.

Risico-georiënteerd gedrag
In de casus rondom het beheer en de exploitatie van Het Klavier laten we als gemeente risico-georiënteerd gedrag zien. We brengen ogenschijnlijk focus aan in het risico dat we willen managen. De gekozen strategie en getroffen beheersmaatregelen zijn herkenbaar in die lijn. Er worden bewuste keuzes gemaakt in wat we doen. De vraag is of de risico-oriëntatie zich heeft gericht op de ambitie die we met Het Klavier hebben of op de potentiële financiële resultaten. Het laatste lijkt de overhand te krijgen in combinatie met de ervaren druk dat Het Klavier open moet blijven. Wanneer het risicomanagement zich had gericht op de gewenste functie en het gebruik van Het Klavier had de gemeente ten tijde van de aanbesteding pas op de plaats moeten maken. Het signaal vanuit de marktpartijen was dat er – met het gevraagde – geen rendabele exploitatie gedraaid kon worden. Deze boodschap is de afgelopen zeven jaar op verschillende manieren door de exploitant herhaald. Uit alle documentatie die in de afgelopen zes jaar is geproduceerd rondom het beheer en de exploitatie van Het Klavier blijkt dat de financiële consequenties en uitwerkingen, bij de inschatting van risico’s en de inventarisatie van mogelijke beheersmaatregelen, prevaleren boven de ambities die we hebben rondom de functie van Het Klavier. Het beeld ontstaat dat elke maatregel die wordt ingezet wordt ingegeven vanuit de overtuiging dat Het Klavier met behoud van de huidige juridische constructie en tegen de laagste kosten voor de gemeente open moet blijven. En bovendien het risico op het moeten dragen van de verstrekte lening minimaal is. Er lijkt een keuze gemaakt te zijn om het financieel en juridisch resultaat te managen.
Dit blijkt uit de argumentatie om tot besluitvorming te komen:

- Het Klavier moet open en met een commerciële partij, anders lopen we de ISV-3 subsidie mis en het btw-voordeel.
- Het pand moet open en met een exploitant. Deze krijgt geen financiering bij de bank. We zien de mogelijkheid om – door aanmerken van het publiek belang van de activiteit – zelf de financiering te verstrekken.
- De gemeente waardeerde het feit dat de exploitant mogelijk failliet zou gaan als een lager risico dan het mislopen van de genoemde financiële resultaten.
- Er zit huurbescherming op de overeenkomst, dus die kan niet beëindigd worden. Verlenging is een gegeven.
- Als BBbv failliet gaat, blijven wij met een lening zitten die niet kan worden afgelost. We moeten zorgen dat BBbv niet failliet gaat.

Conclusie betreffende risico-georiënteerd gedrag
In de casus is sprake van risico-georiënteerd gedrag. De keuze lijkt gemaakt om het financieel en juridisch resultaat voor de gemeente te beheersen in plaats van de ambitie om van Het Klavier "de huiskamer van Kaatsheuvel" te maken. We hebben ons bij het managen van de risico's laten beperken door de kaders die we zelf gesteld hebben. We benaderen daarbij problemen en calamiteiten vanuit het gemeend beschikbaar juridisch instrumentarium en beeld over de beschikbare financiële middelen. We geven geen ruimte aan andere manieren van kijken met mogelijkheden om tot anderssoortige oplossingen te komen. Door open te staan voor een expertbeeld van buiten de juridische en financiële hoek ontstond in het afgelopen jaar ruimte om te verkennen hoe de gewenste knip wel mogelijk was.

Invulling van contractmanagement

In een proces zoals rondom de "knip" van het Klavier overheerst snel het belang van voortbestaan en toekomst van de zitten partijen. Wanneer het spannend wordt, zijn de zachte elementen van risico- en contractmanagement van doorslaggevend belang. Het inregelen van risicomanagement en contractmanagement gaat gepaard met het ontwikkelen van instrumenten en procedures. We constateerden al dat hier nog stappen te zetten zijn. Maar, wellicht een teleurstelling, menselijk gedrag wint het altijd van papier. Denk hierbij aan politieke druk, maatschappelijke druk en organisatiecultuur. Cultuurbepalende elementen overtreffen de risico's. De emotie wint het van de ratio. Deze elementen zien we terug in de wijze waarop het contractmanagement invulling heeft gekregen. Aan de ene kant zijn er de gespreksmomenten, overlegstructuren en gedeelde managementinformatie. De zorg ging uit naar het effect wat eventuele financiële instabiliteit van BBbv zou hebben voor de gemeentelijke begroting. Sturing in het contract vond plaats aan de hand van de voorliggende financiële vraagstukken in plaats van de ambitie bij de programmering. Door ontbrekende kaders in bijvoorbeeld het cultuurbeleid is het lastig om dit gesprek te voeren. Wanneer weet je als gemeente dat je tevreden bent?

In de wijze waarop we invulling geven aan de relatie met BBbv herkennen we een aantal patronen:

- We denken vanuit beperkingen in plaats van vanuit kansen;
- We hanteren overtuigingen en oordelen over anderen die ons beperken in een constructieve relatie: wanneer intern wordt uitgesproken dat er eigenlijk onvoldoende vertrouwen is in de andere partij, is een open gesprek gericht op het vinden van een gemeenschappelijk belang niet mogelijk. Dit leidt tot onzekerheid en het moeilijk vinden om besluiten te nemen. In het proces van de afgelopen maanden heeft dit soms gevoelsmatig tot vertraging geleid. De tijd was ook nodig om tot het huidige resultaat te komen;
- We willen te snel tot resultaat komen en gaan dan voorbij aan een gedegen en gedragen basis. Toen BBbv bij de inschrijving aangaf dat het een interessante ontwikkeling was, maar eigenlijk financieel niet rendabel te maken, had de gemeente al pas op de plaats moeten maken. Door dit niet te doen hebben alle betrokken partijen hier vanaf het eerste moment last van gehad en hebben we noodverbanden moeten leggen (bijvoorbeeld additionele financiering). En misschien hebben we nog steeds niet wat we eigenlijk wilde, namelijk een plaats in het centrum van Kaatsheuvel dat dient als huiskamer voor het sociaal-culturele leven. Door nu eerst pas op de plaats te maken en te definiëren wat we belangrijk vinden voor ons sociaal-cultureel product geven ruimte om onze ambitie ook op dit punt in te vullen;
- We vervullen een diversiteit aan rollen met soms tegenstrijdige belangen. Dit zorgt voor diffuus beeld bij de samenwerkingspartner, die vooral één gemeente ziet.

Conclusie betreffende contractmanagement
De "harde" kant van contractmanagement heeft invulling gekregen. Er zijn criteria gesteld, gesprekken gevoerd, managementinformatie uitgewisseld. Al bij de aanbesteding waren de signalen aanwezig dat de exploitatie onvoldoende rendabel gemaakt kon worden. Tegen beter weten in, hebben beide partijen de afgelopen zeven jaar geprobeerd om er toch het beste van te maken. Beide partijen hebben op verschillende momenten, intern en naar elkaar, de zorg uitgesproken dat de overeengekomen constructie niet houdbaar is. Gemeente en BBbv hebben elkaar in de greep gehouden, alsof er geen uitweg mogelijk was. De kansen en aanknopingspunten die de inzet van contractmanagement kan bieden, zijn niet ingeroepen.

3.2. Aanbevelingen

“Als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan.” Met deze uitspraak kunnen we onze gedragspatronen als gemeente in deze casus het beste samenvatten. We zijn trots op onze pragmatische en oplossingsgerichte dadendrang. Het risico is dat we ons in een tunnel begeven en ons laten beperken door onze eigen keuzes en kaders. De maatregelen die we hebben getroffen (lening, opzet huur- en exploitatieovereenkomst, afspraken gebouwgebonden kosten) zijn ons gaan “achtervolgen” en beperkten onze bewegingsruimte verder. We gaan al handelen vanuit de ingezette route, nog voordat helder is met welke opdracht we op pad worden gestuurd.

Deze casus is ogenschijnlijk uniek voor onze gemeente. Er zijn geen andere voorbeelden waarbij het beheer en de exploitatie van gemeentelijk vastgoed in onze gemeente op een gelijke manier is georganiseerd. Het gaat echter niet over de feitelijke exploitatie. Het gaat over de inzet van risicomanagement en contractmanagement. Daarbij toont deze casus gedragspatonen aan die op meerdere dossiers zichtbaar zijn. We zien in eerste instantie een vasthoudendheid op de ingezette koers. De afgelopen maanden wordt echter ook zichtbaar dat een doorbraak gecreëerd kan worden, op het moment dat we open staan voor andere inzichten. Er ontstaat ruimte om voorliggende, en soms complexe, vraagstukken vanuit een ander perspectief te benaderen en daarmee ook tot nieuwe inzichten te komen. Dit is niet altijd de makkelijkste weg, maar is in veel gevallen wel de weg die ons al langere tijd wenkt. Vanwege onder meer het ontbreken van een brede borging in de organisatie van instrumenten als risicomanagement, contractmanagement, maar ook bijvoorbeeld proces- en projectmanagement, zijn we nu nog veelal afhankelijk van doorslaggevende perspectieven die ons worden aangereikt. De werkelijke ruimte ontstaat als de inzet van de genoemde instrumenten zijn ingebed in het dna van onze organisatie. Vanuit de leerervaringen definiëren we enkele aanbevelingen:

Kaderstellend:
- Definieer heldere en praktisch toepasbare kaders voor zowel risicomanagement als aanbestedings- en contractmanagement.
- Geef meer ruimte aan het borgen en implementeren in de organisatie van gedegen aanbesteding en contractmanagement.

Opdracht (project- en procesmanagement):
- Zorg voor een heldere, concrete en eenduidige opdracht.
- Ben duidelijk over de invulling van de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer. Wie is verantwoordelijk?

Focus en lef:
- De focus ligt bij het resultaat dat je wil behalen en hier manage je ook de risico’s bij. Ben expliciet over het resultaat waar je de instrumenten op inzet.
- Durf het aan om soms pas op de plaats te maken, te reflecteren en tot weloverwogen nieuwe keuzes te komen.