

Rekenkameronderzoek MFC It Spektrum

Deel 2: Onderzoeksrapport

8 mei 2025

Rekenkamer gemeente Noardeast-Fryslân:

- Arjen Brander
- Elias de Haan
- Ico van Slooten (voorzitter)
- Sjoeke Kooistra (secretaris)
- Esther de Vries

Onderzoekers:

- Martijn Mussche
- Hannelore Schouwstra

Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1	Achtergrond	3
1.2	Doel, onderzoeksvragen en normenkader	3
1.3	Afbakening	3
1.4	Onderzoeksmethodiek	4
	Documentanalyse.....	4
	Interviews	4
1.5	Leeswijzer	4
2.	Feitenrelaas	6
2.1	Beknopte voorgeschiedenis	6
2.2	Analyses en hernieuwde opbouw van draagvlak (2022)	7
2.3	Kaderstelling en uitwerking door projectgroep (januari 2023 tot en met maart 2024)	12
2.4	Verdere verwijdering tussen mienskip en gemeente (april 2024 tot februari 2025)	18
3.	Analyse	21
3.1	De bovenstroom.....	21
3.2	De onderstroom	22
Bijlage 1.	Onderzoeksvragen en normenkader.....	24
Bijlage 2.	Geraadpleegde personen.....	25
Bijlage 3.	Uitslag stemming 12 december 2022	26

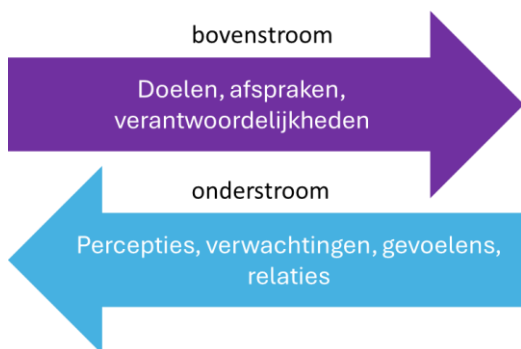
1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De Rekenkamer Noardeast-Fryslân (hierna: de rekenkamer) onderzocht de wijze waarop het college de zoektocht naar een oplossing voor de problemen rond MFC It Spektrum in Burdaard (hierna: het MFC) in de periode 2022-2024 heeft opgepakt en uitgewerkt. In deze periode is de *mienskip* van Burdaard-Jislum e.o. (hierna: de mienskip) op meerdere manieren betrokken in het besluitvormingsproces. Ook stelde het college de Projectgroep Behoud Basisvoorzieningen Burdaard-Jislum e.o. (hierna: de projectgroep) in om een oplossingsrichting te ontwikkelen. Het college en de raad wezen echter in oktober 2024 de door de projectgroep geadviseerde oplossingsrichting af. Dit leidde tot ontevredenheid in de projectgroep en in de mienskip.

1.2 Doel, onderzoeksvragen en normenkader

Het onderzoek beoogt inzicht te geven in de feiten en omstandigheden rond dit (participatie)proces. Dit doen we door een feitenrelaas van concrete gebeurtenissen op stellen, met daarin aandacht voor doelen, afspraken en verantwoordelijkheden (de 'bovenstroom'). Daarnaast proberen we de percepties, verwachtingen, gevoelens en relaties in kaart te brengen (de 'onderstroom'). Het doel is om te identificeren wat er goed ging en wat er beter kon, met het oog op toekomstige trajecten waarin de betrokkenheid van de mienskip van belang is.



Figuur 1 Focus op zowel de bovenstroom als de onderstroom

Centrale vraag

Hoe heeft het college de zoektocht naar een oplossing voor de problemen rond MFC It Spektrum in Burdaard in de periode 2022-2024 opgepakt en uitgewerkt?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen en in een normenkader (zie bijlage 1).

1.3 Afbakening

Het onderzoek richtte zich specifiek op de periode 2022-2024, maar belicht voor een goed begrip ook de voorgeschiedenis en de nasleep begin 2025.

Dit onderzoek doet geen uitspraken over de vraag of en in welke mate de oplossingsrichting die het college voorstelt bijdraagt aan een structurele oplossing voor de problemen rond MFC It Spektrum.

In de onderzoeksperiode speelde ook een conflict tussen het bestuur van de stichting MFC It Spektrum en de exploitant van het zwembad. Deze kwestie is buiten het onderzoek gelaten omdat hierover een rechterlijk traject liep. Bovendien concludeerde de gemeente op basis van eigen onderzoek dat er in de gemeente voldoende zwemwater was voor leeszwenmen en banenzwenmen. Het zwembad was daarmee geen onderdeel van de basisvoorzieningen voor Burdaard. Het merendeel van de geraadpleegde personen in dit onderzoek bevestigde deze lijn.

1.4 Onderzoeksmethodiek

De onderzoekers voerden het onderzoek uit door middel van een documentanalyse en het afnemen van interviews.

Documentanalyse

Voor dit onderzoek is een documentstudie uitgevoerd. Het onderzoeksdossier bevatte circa 320 documenten. Het betrof openbare documenten uit het raadsinformatiesysteem, maar ook niet openbare documenten zoals notulen van de klankbordgroep, de projectgroep Behoud Basisvoorzieningen Burdaard-Jislum e.o. (hierna: de projectgroep) en de ambtelijke interne overlegstructuur van de gemeente (hierna: de interne projectgroep).¹

Interviews

Het was van belang om alle sleutelpersonen te spreken. De onderzoekers hebben gesproken met:

- de projectgroep (groepsgesprek)
- Bestuur MFC It Spektrum
- Vertegenwoordiger vrijwilligers
- de ambtelijke organisatie (beleidsadviseurs c.q. deelnemers interne projectgroep, vorige en huidige projectleider)
- de vorige en de huidige portefeuillehouders
- raadsleden (groepsgesprek)

Zie bijlage 1 voor een uitgebreidere weergave.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een chronologisch feitenrelaas. Voor de duidelijkheid zijn de namen van de successievelijke portefeuillehouders Breeuwsma, Soepboer en Jouta aangeduid; verder bevat het feitenrelaas geen namen. In de paarse blokken zijn de bevindingen van de onderzoekers weergegeven. Ter illustratie van de percepties en emoties zijn ook enkele citaten opgenomen. Paragraaf 2.1 beschrijft de voorgeschiedenis tot 2022. Paragraaf 2.2 gaat in op de gebeurtenissen in de periode 2022 waarin analyses plaatsvonden en de gemeente op zoek ging naar hernieuwd draagvlak. Paragraaf 2.3 belicht de periode van kaderstelling en uitwerking door de projectgroep in de periode begin 2023 tot april 2024. In paragraaf 2.4 komt de periode tussen april 2024 en februari 2025 aan bod waarin de gemeenteraad een besluit nam en er verwijdering tussen de gemeente en

¹ Deze overlegstructuur is in dit rapport aangeduid met 'interne projectgroep'. Volgens de vorige projectleider was echter geen sprake van een project

de projectgroep ontstond. Hoofdstuk 3 bevat een beschouwende analyse aan de hand van de concepten 'bovenstroom' en 'onderstroom'.

2. Feitenrelaas

2.1 Beknopte voorgeschiedenis

In 2005 werd de stichting Multifunctioneel Centrum Burdaard opgericht (hierna: de stichting). Deze stichting had als doel het stichten, instandhouden en exploiteren van een multifunctioneel centrum in Burdaard.²

Vanaf 2009 werkte de toenmalige gemeente Ferwerderadiel aan de realisatie van een nieuw multifunctioneel centrum (hierna: MFC) in Burdaard. Het idee was ambitieus, onder meer gedreven door de beschikbaarheid van eenmalige middelen. De hoge ambities vertaalden zich in een ontwerp met onder meer een ruimte voor een huisarts en een apotheek (die zich er niet vestigden), meerdere zalen, een sportzaal, ruimtes voor sportverenigingen, een theater en uiteindelijk ook een zwembad. De hoge ambities sloten niet aan bij de wensen van het dorp.³ Er was er van meet af aan verdeeldheid binnen het dorp. Veel inwoners hadden het gevoel dat het plan hen werd opgelegd. Sportverenigingen, zoals de voetbalclub, werden min of meer gedwongen hun vertrouwde locatie te verlaten. Ondanks deze weerstand ging de bouw door.

In 2011 werd het MFC opgeleverd. Na oplevering is het gebouw voor een bedrag van € 1 mln verkocht aan de stichting, die daarvoor een hypotheek afsloot. Vrijwilligers en sportverenigingen staken veel tijd en energie in de inrichting. Toch bleek al snel dat het gebouw niet voldeed aan de behoeften. Het was groot, complex in beheer en financieel niet rendabel. Er ontstonden direct exploitatietekorten. Dit leidde tot spanningen en een aantal bestuurswisselingen. Uiteindelijk lukte het niet om een bestuur te vormen met mensen uit de mienskip. Noodgedwongen nam begin 2016 de toenmalige burgemeester van Ferwerderadiel de volledige bestuursverantwoordelijkheid op zich.

Door het gebrek aan professionele ondersteuning (zoals een betaalde beheerder), rustte de exploitatie volledig op bijna 100 vrijwilligers. De vrijwilligers waren actief binnen twee commissies: de beheercommissie (verantwoordelijk voor onder andere horeca) en de activiteitencommissie (verantwoordelijk voor het programma en incidentele verhuur). Deze commissies overlegden maandelijks met het bestuur, maar hadden geen eigen budget, geen mandaat of zicht op het totaalplaatje van de exploitatie.⁴ Vrijwilligers hadden te maken met een gevoel van uitputting en frustratie over het gebrek aan grip op het geheel.⁵

In 2017 verkeerde het MFC technisch in staat van faillissement. De gemeente schoot te hulp en stelde zich borg voor een lening bij de BNG Bank. De financiële problemen bleven zich opstapelen. De ruimte voor een huisarts bleef langdurig leeg. Pogingen tot herontwikkeling mislukten. In 2021 luidde het bestuur formeel de noodklok; het MFC koerste opnieuw aan op een faillissement.

Citaat

“De gemeente heeft Eneco-gelden gekregen, laat de gemeente daarmee het schuldprobleem oplossen.”⁶

² Oprichtingsakte Stichting multifunctioneel centrum Burdaard, 15 april 2005

³ Gespreksverslagen van interviews in het kader van dit rekenkameronderzoek

⁴ Modderman Advies, Analyse en verbetervoorstellen MFC It Spektrum in Burdaard. Versie 1.1, 2 februari 2022

⁵ Gespreksverslagen van interviews in het kader van dit rekenkameronderzoek

⁶ Verslag van het digitale overleg tussen het bestuur van MFC It Spektrum en raadsleden d.d. 16 april 2021

Gaandeweg ontstond het beeld dat de realisatie van het MFC een politiek bestuurlijke fout uit het verleden was.^{7, 8}

Bevindingen

- Vrijwel alle betrokkenen, waaronder het huidige college en de vorige wethouder, beschouwen de realisatie van het MFC als ‘een politiek-bestuurlijke fout uit het verleden’.
- De gemeenschap en het bestuur van de stichting (2021) zagen de hoge hypotheekschuld als een probleem veroorzaakt door de gemeente. In hun beleving moest degene die het probleem had veroorzaakt, het probleem ook oplossen.

2.2 Analyses en hernieuwde opbouw van draagvlak (2022)

Rapport Modderman (februari 2022)

De gemeente vroeg Modderman Advies (hierna: Modderman) om een analyse van het MFC te maken en om verbetervoorstellen op te stellen. De reden hiervoor was dat het MFC al jaren structurele exploitatietekorten had en de situatie verder verslechterde door de coronapandemie. Omdat de gemeente garant stond voor de hypotheek, ontstond zorg over de toekomstbestendigheid van het gebouw. Het rapport had tot doel realistische scenario's voor een gezonde exploitatie te verkennen.⁹ Uit de gesprekken gevoerd in het kader van dit rekenkameronderzoek blijkt dat zowel het college, de raad, de mienskip en het bestuur van de stichting de analyse in dit rapport onderschreven. De belangrijkste bevindingen van Modderman waren:

1. Het draagvlak ontbrak

In tegenstelling tot andere multifunctionele centra in Friesland had It Spektrum geen breed draagvlak in het dorp. De voetbalvereniging beheerde zijn eigen kantine, de tennisclub gebruikte enkel de kleedruimtes en het gezondheidscentrum stond leeg. Dit alles leidde ertoe dat er sprake was van leegstand in het gebouw, een lage bezettingsgraad en (te) weinig horeca omzet.

2. Gebrek aan focus en visie

Er ontbrak een duidelijke strategie of verdienmodel. Het bestuur en de vrijwilligers leken onvoldoende scherp te hebben op het doel van het MFC, wat leidde tot versnipperde inzet zonder richting.

3. Omvang te groot

Met bijna 4.000 m² was It Spektrum het grootste MFC in de regio. Die schaal maakte het moeilijk om voldoende bezetting te realiseren, zeker in een krimpregio. De onderhoudskosten waren hoog en zouden de komende jaren verder stijgen (gemiddeld €95.000 per jaar volgens het meerjarenonderhoudsplan).

4. De organisatie was kwetsbaar

Het bestuur bestond uit vijf personen, maar de penningmeester was afgetreden en niet vervangen. Er was geen betaalde beheerder; het centrum draaide volledig op vrijwilligers.

⁷ Projectgroep Behoud Basisvoorzieningen Burdaard-Jislum e.o., Laatste nieuwsbrief van 2023, 22 december 2023

⁸ Brief college aan raad, MFC It Spektrum - proces, planning en aantal opmerkingen, 13 februari 2024

⁹ Modderman Advies, Analyse en verbetervoorstellen MFC It Spektrum in Burdaard. Versie 1.1, 2 februari 2022

5. De kostenstructuur was onevenwichtig

De energiekosten (€46.000 per jaar) lagen significant hoger dan bij vergelijkbare multifunctionele centra, vooral door het zwembad, dat ruim de helft van die kosten veroorzaakte. Ook de hypotheeklast (€52.000 per jaar) was uitzonderlijk hoog in vergelijking met andere multifunctionele centra, die veel lagere schuldenlasten hadden bij aanvang.

6. Onvoldoende opbrengsten

De huuropbrengsten en horeca-inkomsten bleven achter bij vergelijkbare MFC's. De inkomsten per m² uit horeca bedroegen €16, tegen gemiddeld €58 elders. De vaste huurinkomsten lagen 40% lager dan bij andere centra. Sommige ruimten (zoals de zorgruimte) stonden geheel leeg en leverden niets op.

7. Negatieve resultaten per functie

Het zwembad, de theaterzaal, de sportzaal en de zorgruimte draaiden allemaal verlies. Alleen de fitnessruimte had een licht positief saldo. In totaal leverden deze functies in 2019 een gecombineerd verlies van ruim €18.000 op.

Modderman kwam tot de volgende aanbevelingen (samengevat):

1. Zoek opnieuw breed draagvlak in het dorp

Ga het gesprek aan met de sportverenigingen, school, kerk, zorgpartijen en lokale ondernemers om de bezettingsgraad substantieel te verhogen.

2. Herstructureer het bestuur

Stel een 'omni-bestuur' samen waarin ook toekomstige gebruikers zitting namen. Ontwikkel een duidelijke visie en verdeel verantwoordelijkheden (zoals verhuur, beheer, sponsoring) over bestuursleden.

3 Verlaag de hypotheeklast

De jaarlijkse financieringslast van €54.000 was structureel te hoog voor een gezonde exploitatie. Verlaging was essentieel.

4. Geef delen van het gebouw een andere bestemming

Het was nodig om een deel van het pand een andere bestemming te geven of af te stoten – met name het zwembad was financieel onhoudbaar. Een architect zou mogelijke herindelingen kunnen onderzoeken.

5. Herzie alle verhuurafspraken

Huurprijzen moesten marktconform worden, energie moest volledig worden doorbelast en indexaties toegepast. Bij wanbetaling moest gehandhaafd worden.

Raadsleden en het college haalden in de jaren hierna het rapport Modderman aan als belangrijke analyse.

Bevindingen

- Het rapport Modderman benadrukte het belang van draagvlak. Zonder een breed draagvlak binnen het dorp was het niet mogelijk om It Spektrum 'gezond' te krijgen. In Burdaard was dit draagvlak niet of onvoldoende aanwezig.

Crisis in bestuur van de stichting (maart 2022)

In maart 2022 bleek dat er (opnieuw) sprake was van een crisis in het bestuur van de stichting. De voorzitter en de secretaris hadden zich al vier jaar voor het MFC ingezet. Omwille van de continuïteit hadden zij hun termijn al twee keer verlengd.¹⁰ In een overleg met wethouder Breeuwsma gaven ze aan geen motivatie meer te hebben en over drie maanden hun functie te willen neerleggen.¹¹

Vanaf dat moment bestond het bestuur uit één persoon. Dit bestuurslid (hierna: het bestuur) geeft aan meerdere mensen te hebben gevraagd om plaats te nemen in het bestuur.¹² Er bleek echter binnen de mienskip onvoldoende animo voor. Het bestuur en het college communiceerden dat het op grond van de statuten toegestaan was dat er slechts één bestuurslid was.¹³ Zolang niet duidelijk was wat de toekomst van het MFC is, ondernam het college geen actie om nieuwe bestuursleden te vinden.¹⁴ Het college koos ervoor het bestuur te ondersteunen door een extern ingehuurd bestuursassistent (de vorige projectleider).

Volgens de statuten moest het bestuur echter bestaan uit ten minste drie personen.¹⁵ In die zin opereerde het bestuur vanaf medio 2022 in strijd met de statuten. Tegelijk gaven de statuten ook aan dat - bij het ontbreken van bestuursleden - het enige overblijvende bestuurslid een wettig bestuur zou vormen.

Bevindingen

- Vanaf juli 2022 bestond het stichtingsbestuur uit één persoon. Dit was in strijd met de statuten van de stichting (het bestuur bestaat uit ten minste drie leden) en niet in lijn met het rapport Modderman.
- Het feit dat het niet (meer) lukte om meerdere bestuurders voor de stichting te vinden, onderstreepte het gebrek aan draagvlak in het dorp.

¹⁰ Notitie, De toekomst van MFC It Spektrum en de voorzieningen in Burdaard, 10 juni 2022

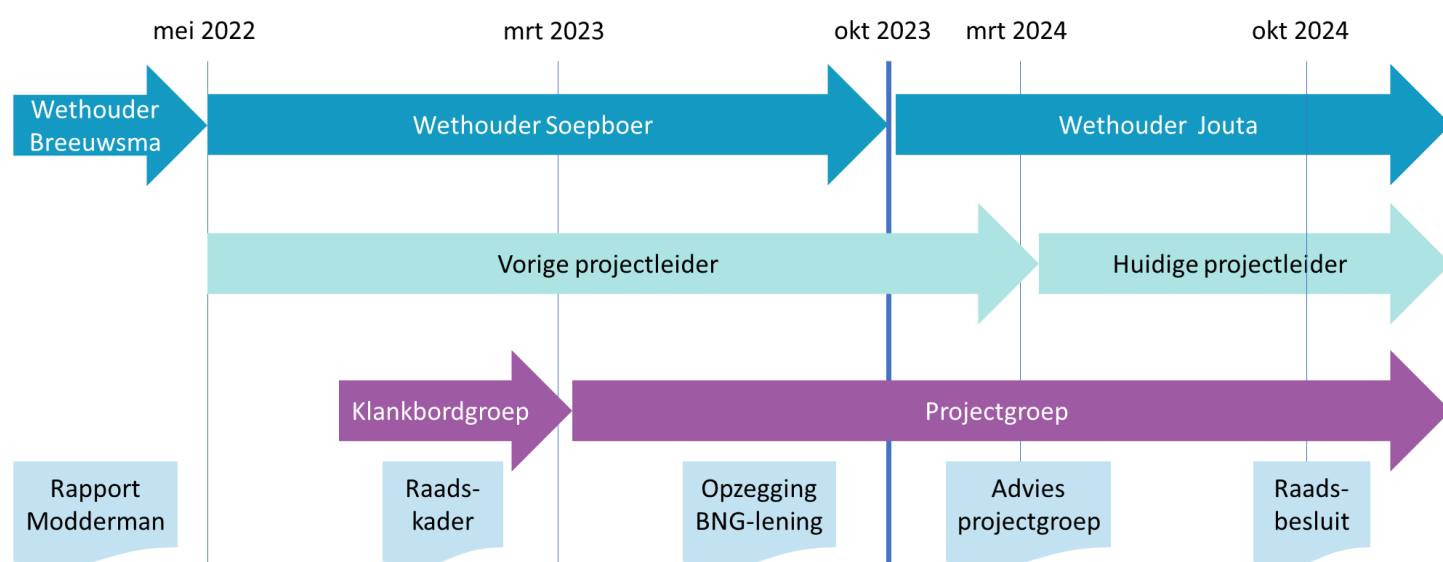
¹¹ Notulen, Overleg tussen bestuur MFC, wethouder Breeuwsma e.a., 31 maart 2022

¹² Gespreksverslag van interview in het kader van dit rekenkameronderzoek

¹³ Raadsvoorstel, Toekomst MFC it Spektrum Burdaard, 12 januari 2023

¹⁴ Reactie technisch wederhoor gemeente: Dit was ook niet aan het college om te doen.

¹⁵ Oprichtingsakte Stichting multifunctioneel centrum Burdaard, 15 april 2005, artikel 4



Enquête over voorzieningen in het MFC (juli 2022)

Het bestuur van de stichting organiseerde, daarbij ondersteund door de vorige projectleider, een enquête over de waardering voor specifieke in het MFC gevestigde voorzieningen. 391 inwoners vulden de enquête in. De top drie hoogst gewaardeerde voorzieningen waren de gymzaal, kinderopvang en BSO en de eigen kleedruimte voor het voetbal.¹⁹

Instellen klankbordgroep (september 2022)

De vorige projectleider richtte in september 2022 een klankbordgroep op, om het proces zo open en inzichtelijk mogelijk te maken. Deze klankbordgroep was opgericht als vertegenwoordiging van het dorp. Leden van de klankbordgroep waren: de vorige projectleider, bestuur van de stichting, Beheerstichting Sportaccommodatie Burdaard, Stichting Sportkantine, vertegenwoordiger horeca, Doarpsbelang, Ondernemersvereniging, Oranjecommissie, CBS De Welle, Tiko kinderopvang/BSO, vertegenwoordiger vrijwilligers, vertegenwoordiger kerk, vertegenwoordiger sport, Spetter zwemopleidingen. De klankbordgroep had als doel om kritisch mee te denken en aan te sporen en tegengas te geven waar nodig.²⁰ Onder voorzitterschap van de vorige projectleider kwam de klankbordgroep ongeveer maandelijks bijeen en besprak onder meer de mogelijke oplossingsrichtingen voor het MFC.

Citaat:

“[De vorige projectleider] fungeerde als verbindende factor tussen de verschillende partijen. Hij was ook erg betrokken bij het dorp en de gemeenschap. Hij zorgde ervoor dat de mienskip zich gehoord voelde en dat ze inspraak hadden.”²¹

Stemming over oplossingsrichtingen voor het MFC (december 2022)

Het bestuur van de stichting organiseerde, daarbij ondersteund door de vorige projectleider, een stemming over acht oplossingsrichtingen voor het MFC. Er was een bijeenkomst voor de mienskip op 7 december 2022 waarin de stemming werd toegelicht. De inwoners konden uit de acht oplossingsrichtingen de twee meest passende kiezen. Elk huishouden mocht één stem uitbrengen. Het doel was om vervolgens aan de gemeenteraad te vragen of de mienskip – samen met de gemeente - de twee oplossingen met de meeste stemmen zou kunnen uitwerken. Het doel was één van deze twee oplossingen uiteindelijk te gaan realiseren.²² De stemming resulteerde voor de gemeente in een enigszins diffuus beeld (zie bijlage 3).²³ De top drie was ‘We verkopen een deel van het MFC’, ‘We breken een deel van het MFC af’ en ‘De gemeente dekt de tekorten van het MFC’.²⁴ Het college concludeerde hieruit dat het merendeel van de stemmers voor een kleinschalig MFC was.²⁵

Bevindingen

- De vorige projectleider zorgde actief voor open en gestructureerde communicatie en afstemming met de mienskip, onder meer door een enquête, inrichting van een klankbordgroep en een stemming over oplossingsrichtingen.
- Er was een nauwe en goed lopende samenwerking tussen wethouder Soepboer en de vorige projectleider.

¹⁹ Uitslag enquête, 8 juli 2022

²⁰ Verslag van de (eerste) vergadering van de klankbordgroep Toekomst Voorzieningen Burdaard-Jislum e.o., 22 september 2022

²¹ Gespreksverslag interview met dorpsdeel van de projectgroep in het kader van dit rekenkameronderzoek

²² Brief bestuur stichting aan de inwoners van Burdaard-Jislom e.o., Oplossingen kiezen voor onze mienskip, 29 november 2022

²³ Tijdlijn MFC It Spektrum – van bouw tot oplossing (tot januari 2023), 13 december 2022

²⁴ Uitslag stemming: voorkeur voor oplossingen, 12 december 2022

²⁵ Raadsvoorstel, Toekomst MFC it Spektrum Burdaard, 12 januari 2023

2.3 Kaderstelling en uitwerking door projectgroep (januari 2023 tot en met maart 2024)

Kaderstelling door de raad (januari 2023)

De raad vergaderde op 12 januari 2023 over de toekomst van het MFC.²⁶ Het doel was om door een debat een richtinggevend kader aan te geven voor het MFC.

Het raadsvoorstel beschreef de volgende drie oplossingsrichtingen op beknopte wijze:

1. **Faillissement van het MFC:** Hierover had het dorp aangegeven dat het voor het dorp een ongewenste oplossing was c.q. dat het geen oplossing was. De financiële consequenties waren beknopt aangeduid, waarbij het in ieder geval duidelijk was dat de gemeente bij faillissement € 1 mln ineens zou moeten afboeken en een niet gekwantificeerde extra jaarlijkse financiële last zou hebben voor gymzaal en sportaccommodaties (€ 30.000 + ‘flinke kosten’).
2. **Gemeente dekt de tekorten van het MFC:** Het bestuur van de stichting had aan de hand van scenario’s de toekomstige bedrijfsresultaten ingeschat. Alle berekeningen kwamen uit op een negatief bedrijfsresultaat. Het meest positieve scenario bedroeg een gemiddeld jaarlijks exploitatietekort van € 164 duizend. Bij een negatiever scenario kan dit oplopen tot € 355 duizend. Het college benoemde het dekken van de tekorten als ‘geen realistische oplossing’.
3. **Zes oplossingen** variërend van (gedeeltelijke) verkoop, (gedeeltelijke) sloop tot bouw van een kleiner gebouw voor de voorzieningen, mogelijk in combinatie met woningen. De kosten van deze oplossingen lagen tussen de € 1,2 en € 8 mln.

Het bovengenoemde vormde in de ogen van het college (met de vorige wethouder Soepboer) en de vorige projectleider ook de contouren van het financieel kader. De gemeenteraad gaf het behoud van basisvoorzieningen als inhoudelijk kader mee, maar wenste tegelijk niet alle kosten te dekken (die op dat moment al inzichtelijk waren).

Het raadsvoorstel bevatte een schets van de oplossingsrichtingen, maar geen beschrijving van het voorgenomen besluit. In de besluitenlijst van het oriënterende debat is vastgelegd dat de raad de volgende kaders meegaf voor de verdere uitwerking van de oplossingsrichting:²⁷

- “Beheersbare omvang van hypotheek en energielasten;
- Goede bezettingsgraad;
- Omni bestuur met eventueel professionele ondersteuning;
- Gezonde exploitatie met marktconforme huurprijzen;
- Overeind houden belangrijke basisvoorzieningen;
- Gebouw gedeeltelijk afbreken/herbouwen is bespreekbaar;
- Draagvlak vanuit de gemeenschap.”

Wethouder Soepboer gaf daarbij aan dat deze kaders samen met de visie van het college zouden worden verwerkt in het raadsvoorstel dat in april 2023 aan de raad zou worden voorgelegd. Dat is niet gebeurd; het college heeft zijn eigen visie anderhalf jaar later, in juli 2024, in een raadsvoorstel voorgelegd aan de raad.

²⁶ Raadsvoorstel, Toekomst MFC it Spektrum Burdaard, 12 januari 2023

²⁷ Beslutenlijst fan de riedsgearkomste fan de gemeente Noardeast-Fryslân d.d. 12 jannewaris 2023

Opmerkelijk is ook dat het college in de daaropvolgende brief aan de raad de zin “Gebouw gedeeltelijk afbreken/herbouwen is bespreekbaar” in het kader heeft vervangen door “Gebouw dat in omvang en exploitatie beheersbaar is”.²⁸ Het is onduidelijk of de raad het eigen kader heeft aangepast of dat hier een herinterpretatie door het college plaatsvond.

Bevindingen

- De raad besprak in januari 2023 de kaders voor mogelijke oplossingen voor het MFC. De raad kreeg geen voorgesteld besluit voorgelegd en nam niet op de gebruikelijke wijze een raadsbesluit ter vaststelling van het kader.
- Hetgeen in de besluitenlijst verwoord is geldt als het vastgestelde raads kader; daar is binnen de raad en het college consensus over.
- Draagvlak vanuit de mienskip was onderdeel van dit raads kader.
- Gedeeltelijke sloop was mogelijk binnen het raads kader, maar volledige sloop werd niet genoemd.
- De raad gaf niet een specifiek uitgewerkt financieel kader mee. Ook inhoudelijk liet het raads kader veel ruimte.

Instelling projectgroep (maart 2023)

Het college, het bestuur van de stichting en de klankbordgroep besloten om de projectgroep Behoud basisvoorzieningen Burdaard-Jislum e.o. (hierna: de projectgroep) in het leven te roepen. Het idee achter deze projectgroep was dat de mienskip, de huurders, de stichting en de gemeente met elkaar de oplossing voor de problemen rond de voorzieningen zouden uitwerken en voorleggen aan het college; waarna het college – als het college met deze oplossing kon instemmen – deze oplossing zou voorleggen aan de raad.²⁹ De eerdere klankbordgroep hield daarmee op te bestaan en ging op in de projectgroep. Het college en de projectgroep kwamen in overleg tot de volgende taakomschrijving voor de projectgroep (samengevat):³⁰

1. Zorg voor het behoud van de basisvoorzieningen.
2. Werk samen op basis van gelijkwaardigheid.
3. Durf keuzes te maken – ook als die keuzes wellicht vervelend zijn.
4. Streef naar duurzame en sluitende exploitatie van de basisvoorzieningen.
5. Werk de oplossing van gedeeltelijke sloop van het MFC als eerste uit.
6. Zorg ervoor dat de oplossing past in de stedenbouwkundige context.
7. Leg de oplossing van gedeeltelijke sloop, (indien mogelijk) nog voor de zomervakantie van 2023, voor aan het college.
8. Werk zorgvuldig en zorg voor draagvlak.
9. Zorgvuldigheid en draagvlak gaan boven snelheid.

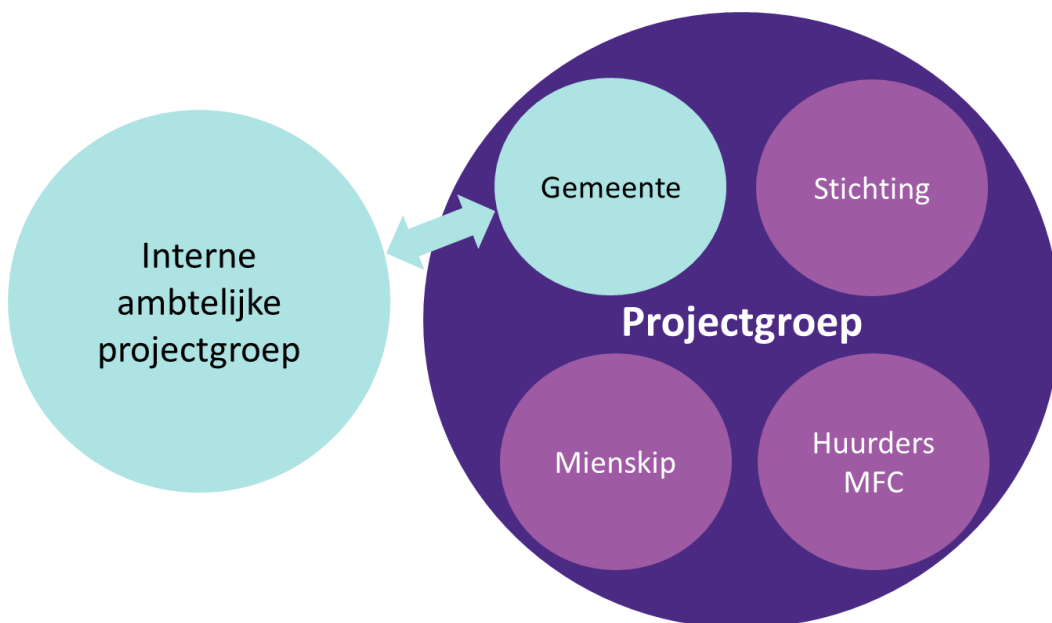
De taakopdracht richtte zich dus op gedeeltelijke sloop van het MFC; de optie van volledige sloop stond niet aangeduid in de taakopdracht. De projectgroep ging aan de slag en kwam ongeveer maandelijks bijeen onder voorzitterschap van de vorige projectleider. De gemeente was dus onderdeel van de projectgroep (zie figuur 3). Naast de projectgroep was er ook een interne

²⁸ Brief college aan raad, voortgang toekomsttraject MFC Burdaard, 7 maart 2023

²⁹ Brief college aan raad, Stand van zaken toekomsttraject MFC Burdaard, 25 april 2023

³⁰ Projectgroep met betrekking tot het behouden van de basisvoorzieningen in/voor Burdaard-Jislum e.o. – taakomschrijving, samenstelling en richtlijnen, 21 maart 2023

ambtelijke projectgroep, eveneens onder aansturing van de voormalig projectleider, die de portefeuillehouder adviseerde.



Figuur 3 Samenstelling projectgroep

Een nieuwe optie kwam in beeld: volledige sloop (juni 2023)

De gemeenteraad had geen concreet budget vastgesteld, wat betekende dat de projectgroep scenario's moest verkennen zonder duidelijke financiële kaders. Ook het inhoudelijke kader kende een ruime bandbreedte. TWA Architecten, de architect van MFC, kreeg de opdracht om twee sloopvarianten uit te werken. Hij presenteerde deze sloopvarianten in de projectgroepvergadering van 27 juni 2023 aan de hand van tekeningen en kostendoorrekeningen aan de projectgroep.³¹ De leden van de projectgroep vroegen de architect welke variant zijn voorkeur had. Daarop gaf deze aan dat hij geen voorstander was van gedeeltelijke sloop, maar liever zag dat het gebouw deels verkocht zou worden. De projectgroep constateerde dat de variant 'gedeeltelijke verkoop' nog niet doorgerekend of besproken was. Tot dan toe was de inschatting gemaakt dat het niet zou lukken om kopers te vinden voor een deel van het MFC.

Verskillende leden van de projectgroep gaven in diezelfde vergadering aan dat de mogelijkheid van gedeeltelijke sloop niet alleen vergeleken moet worden met de bestaande situatie of gedeeltelijke verkoop, maar ook met de mogelijkheid van volledige sloop. Dan zou een betere afweging kunnen worden gemaakt. De mogelijkheid van volledige sloop viel weliswaar nog buiten de scope van de projectgroep, maar het was wellicht een kleine moeite om die mogelijkheid ook nog in kaart te brengen.

Citaat:

"Volledige sloop biedt wel de kans op een geheel nieuwe start. Voor de mienskip, zo is de projectgroep van mening, kan dit goed zijn."³²

³¹ Notulen projectgroep, 27 juni 2023

³² Notulen projectgroep, 27 juni 2023

In de projectgroepvergadering van 11 juli 2023 concludeerde de projectgroep unaniem dat gedeeltelijke sloop geen oplossing was voor de problemen rond het MFC.³³ Dit kwam met name doordat de projectgroep zorgen had over de bereidheid van de gemeente om jaarlijks € 50 duizend bij te dragen aan de exploitatie van het MFC. Dat was namelijk het exploitatietekort in de meest gunstige variant. Bovendien konden zich tegenvallers voordoen, zowel bij het MFC als ook bij de gemeente zelf. Daarbij benoemde de projectgroep dat er jaarlijks € 137 duizend voor alle dorpshuizen in Noardeast-Fryslân beschikbaar was, en dat het MFC daar dan € 50 duizend van zou claimen.

De projectgroep constateerde dat alleen de oplossing van volledige sloop en nieuwbouw overbleef. Deze keuze was echter niet gestoeld op een financiële onderbouwing van deze oplossingsrichting; die was op dat moment nog niet verkend. In de vergadering werd aangeduid dat nieuwbouw de negatieve spiraal waar de mienskip in zat zou kunnen doorbreken, *“mits de gemeente de incidentele kosten voor haar rekening wil nemen”*. Met andere woorden: de projectgroep sprak uit dat de gemeente de investering voor haar rekening zou moeten nemen.

Het was de projectgroep duidelijk dat de voorlopige keuze voor sloop en nieuwbouw niet in lijn was met het kader van de raad; de projectgroep benoemde dat het mogelijk schuurde met dat kader.³⁴

Na veel overleg met wethouder Soepboer besloten college en projectgroep gezamenlijk om volledige sloop en nieuwbouw te onderzoeken. Het college informeerde de raad hierover op 25 juli 2023.³⁵ Uit gesprekken in het kader van dit rekenkameronderzoek is gebleken dat meerdere raadsleden deze raadsinformatiebrief gemist hebben.³⁶ Deze raadsinformatiebrief vermeldde niet dat de projectgroep ging afwijken van zijn taakopdracht. Ook werd niet stilgestaan bij de (mogelijke) afwijking van het door de raad gestelde kader. Dat beschreef immers alleen ‘gebouw gedeeltelijk afbreken/herbouwen is bespreekbaar’, waarbij het twijfelachtig was of daaronder ook ‘sloop en nieuwbouw’ kon worden verstaan. Ten slotte bleef buiten beschouwing dat de projectgroep er op dat moment al vanuit ging dat de gemeente de investering in sloop en nieuwbouw zou moeten doen.³⁷

Er ontstond binnen de projectgroep enthousiasme voor de nieuwe oplossingsrichting. Projectgroepleden bezochten kleinschalige multifunctionele centra en deden ideeën op. Nieuwbouw betekende namelijk ook dat het nieuwe MFC kleiner zou moeten worden. Dat hield in dat de gebruikers ruimtes met elkaar zouden moeten gaan delen. Ze onderzochten met elkaar hoe het eruit zou kunnen zien. Het zorgde binnen de projectgroep voor een positieve dynamiek.³⁸

Bevindingen

- De projectgroep koos in juli 2023 voor de oplossingsrichting ‘sloop en nieuwbouw’, zonder dat er op dat moment een financiële onderbouwing lag. De vanaf het begin genoemde voorwaarde was dat de gemeente de investering voor haar rekening zou nemen.
- College en projectgroep besloten vervolgens gezamenlijk de oplossingsrichting ‘sloop en nieuwbouw’ te gaan uitwerken; dit creëerde een positieve dynamiek.

³³ Notulen projectgroep, 11 juli 2023

³⁴ Notulen projectgroep, 11 juli 2023

³⁵ Brief college aan raad, Stand van zaken ontwikkelingen rond MFC it Spektrum Burdaard, 25 juli 2023

³⁶ De zomervakantie in de regio Noord was van 22 juli tot en met 3 september 2023

³⁷ Reactie technisch wederhoor gemeente: De interne projectgroep en de wethouder gingen er niet vanuit dat de gemeente de volledige investering zou doen. Er is onder andere gesproken over zelfwerkzaamheid en subsidies.

³⁸ Gespreksverslagen van interviews in het kader van dit rekenkameronderzoek

- Het college informeerde de raad in de zomer van 2023 over het aanvullende onderzoek naar 'sloop en nieuwbouw', zonder daarbij aan te geven dat dit inhield dat de gemeente de investering voor haar rekening zou moeten nemen. Ook bleef onbenoemd dat de projectgroep daarmee ging afwijken van zijn taakopdracht.

Opzeggen BNG-lening (augustus 2023)

Op 11 augustus 2023 deelde de BNG Bank het bestuur van de stichting mee dat zij de geldleningsovereenkomst met de stichting per 1 december 2023 opzegde. Dit bracht de stichting in een moeilijk parket. Het zorgde er direct voor dat een faillissement dreigde, aangezien de stichting structureel een negatief exploitatieresultaat had en een negatief eigen vermogen.³⁹ Het college informeerde de raad hierover op 19 september 2023.⁴⁰ Na tussenkomen van het college verlengde de BNG Bank de opzeggingstermijn verlengd tot 1 mei 2024. Op 18 januari 2024 besloot de raad de lening af te lossen.⁴¹ Bij het aflossen van de lening stelde het college de voorwaarde dat het pand en de ondergrond van It Spektrum op 1 juli 2025 volledig in eigendom van de gemeente zou komen. In de tussentijd lag de exploitatieverantwoordelijkheid nog bij de stichting en haar vrijwilligers. Hoewel vanaf januari 2024 duidelijk was dat de gemeente eigenaar zou worden, kwamen de gevolgen daarvan niet expliciet aan de orde in de communicatie richting de raad, de stichting en de mienskip.⁴² De gevolgen waren onder meer dat er vanaf juli 2025 sprake zou zijn van een gemeentelijk MFC, waarbij de gemeente als nieuwe eigenaar volledig verantwoordelijk zou zijn voor de exploitatie van het pand en (op termijn) nieuwe afspraken zou maken met commerciële en niet-commerciële gebruikers over onder meer inrichting en gebruik van het pand, huur en doorbelasting van energiekosten.

Bevindingen

- Door het dreigende faillissement na opzegging van de lening door de BNG Bank loste de gemeente de schuld af onder voorwaarde van eigendomsoverdracht, maar de gevolgen daarvan werden onvoldoende gecommuniceerd aan raad, stichting en mienskip.

Nieuwe bestuurlijke koers: wethouder Jouta (vanaf oktober 2023)

In oktober 2023 nam wethouder Soepboer afscheid en nam wethouder Jouta het dossier over. Zij kende de historie van financiële problemen rond het MFC goed vanuit haar langjarige periode als raadslid. Ze wilde als nieuwe wethouder niet alles overdoen en wilde niet per definitie een andere koers gaan varen, maar was kritisch over de oplossingsrichting 'volledige sloop en nieuwbouw' en wilde meerdere oplossingsrichtingen uitgewerkt zien.

Wederzijdse verbazing en onbegrip bij raad en projectgroep (december 2023)

Tijdens It Petear op 14 december 2023 gaf de vorige projectleider een uitgebreide presentatie aan de raad waarin hij het gehele proces schetste. Ook liet hij tekeningen zien van de mogelijke nieuwbouw. Hij benadrukte meermaals dat de keuze uiteindelijk aan de raad was. De raad had daarop slechts enkele, met name procedurele vragen die wethouder Jouta beantwoordde. Achteraf

³⁹ Een negatief eigen vermogen houdt in dat de schulden van de organisatie groter zijn dan de bezittingen. Met andere woorden: de organisatie is niet meer in staat haar schulden af te lossen, ook niet wanneer zij al haar bezittingen zou verkopen.

⁴⁰ Brief college aan raad, Opzeggen geldleningsovereenkomst MFC Burdaard door BNG bank, 19 september 2023

⁴¹ Raadsbesluit, MFC Burdaard: aflossen lening BNG, 18 januari 2024

⁴² Brief college aan raad, MFC It Spektrum - proces, planning en aantal opmerkingen, 13 februari 2024

verbaasde de projectgroep zich erover dat sommige raadsleden zich overdonderd toonden en dat hun plan zo lauw ontvangen werd. De projectgroep vond dat merkwaardig, omdat in de maanden voorafgaand aan deze presentatie meerdere updates verzonden waren naar de gemeenteraad. Hierin was nadrukkelijk vermeld dat de focus was verschoven naar (volledige sloop en) kleinschalige nieuwbouw. In de ogen van de projectgroep had de projectgroep de raad meer dan genoeg documentatie aangereikt om zijn controlerende taak uit te voeren.⁴³

Ontstaan van frictie tussen bestuur stichting en overig deel projectgroep (december 2023)

Het bestuur van de stichting was onderdeel van de projectgroep. Zoals aangegeven bestond het bestuur sinds juli 2022 uit één persoon. Waar de andere leden van de projectgroep het idee van gedeeltelijke en volledige sloop omarmden, was het bestuur daar nooit voorstander van. Het bestuur van de stichting had altijd een renovatie voor ogen gehad en kon zich steeds minder vinden in de lijn van de rest van de projectgroep. Bij de start van de projectgroep was afgesproken dat de projectgroep altijd met één mond zou spreken. Dat werd echter steeds moeilijker voor het bestuur. Bij het inspraakmoment in de raad in december 2023 stelde het bestuur dat het volledige sloop van het MFC beschouwde als kapitaalvernietiging; het bestuur was verbaasd dat het college zo snel groen licht had gegeven voor uitwerking van de oplossingsrichting 'sloop en nieuwbouw'. Het uiten van een afwijkende mening was tegen de afspraken met de projectgroep in. Het bestuur wilde in de ogen van de projectgroep 'kosten wat kosten' het volledige gebouw behouden. Hierover ontstond frictie binnen de projectgroep en verhoudingen verslechterden. Ook de relatie met de vorige projectleider, die eerder goed was, verslechterde. Het bestuur stapte uiteindelijk op 22 augustus 2024 uit de projectgroep, wat ook zorgde voor een vertrouwensbreuk tussen het bestuur en de projectgroep (die nog steeds voortduurt).

Voorbereiding en advies projectgroep (februari en maart 2024)

Begin 2024 bevond de besluitvorming over de toekomst van het MFC zich in een cruciale fase. De contouren van het advies worden besproken en de spanning tussen de projectgroep en het college liep op. De ambtelijke interne projectgroep besprak dat het nieuwbouwplan van de projectgroep te groot en te duur was.⁴⁴ De projectgroep leek het als een onderhandeling te zien, stond op het punt met hun advies een eerste zet te doen en wilde niet op voorhand al iets weggeven. Het college had bij de raad gepolst wat de omvang van de investering kon zijn en gaf aan de interne projectgroep aan dat het plan niet zo groot kon worden als geschetst. Het verzoek van het college was om het kleiner te maken met het oog op een reële keuze.⁴⁵

Op 7 maart 2024 bracht de projectgroep zijn advies uit aan het college: kleinschalige nieuwbouw. Het advies bevatte een redeneerlijn waarbij de vijf mogelijke opties successievelijk afgelopen werden, tot de optie kleinschalige nieuwbouw overbleef.⁴⁶ De gemeente zou de (niet gekwantificeerde) stichtingskosten dienen te dragen en het voorstel van de projectgroep was dat de mienskip eigenaar zou worden van het nieuwe gebouw.⁴⁷

Achter de schermen werkte de interne projectgroep aan het raadsvoorstel. Daarin was opgenomen dat het college de raad € 4,6 mln zou vragen voor de investering. Het was niet bekend hoe groot de totale investering zou zijn, maar de gedachte was dat de mienskip zelf via subsidies en

⁴³ Gespreksverslagen van interviews in het kader van dit rekenkameronderzoek

⁴⁴ Notulen interne projectgroep, 29 februari 2024

⁴⁵ Notulen intern overleg met wethouder, 29 februari 2024 en gespreksverslagen interviews in het kader van het rekenkameronderzoek

⁴⁶ Voor een uitgebreider inzicht in de redeneerlijn verwijzen we naar het Advies van de projectgroep.

⁴⁷ Advies van de Projectgroep Behoud Basisvoorzieningen Burdaard-Jislum e.o., Wij adviseren kleinschalige nieuwbouw, 7 maart 2024

zelfwerkzaamheid € 2 tot 3 mln zou bijdragen. De afdeling Financiën was tot dan toe – afgezien van de kwestie BNG Bank - niet of nauwelijks betrokken geweest bij de projectgroep.⁴⁸ De afdeling Financiën constateerde dat in het raadsvoorstel de kapitaallasten ontbraken.⁴⁹ Het betrof een bedrag van € 2,1 mln aan afschrijving en rente. Dit bracht de investering op € 6,7 mln. De afdeling Financiën handelde hierbij conform de voorschriften van het BBV.⁵⁰ Deze mededeling bracht het hele proces tot stilstand. Het college wenste een investering van die omvang niet voor te leggen aan de raad.

De vorige projectleider had tot dan toe een centrale rol gespeeld als voorzitter van de projectgroep en de facto vertrouwenspersoon voor de mienskip. Hij was op basis van zijn deskundigheid en ervaring verantwoordelijk geweest voor de totstandkoming van de financiële doorrekening.⁵¹ Hij had (en heeft) een andere visie dan de afdeling Financiën op de noodzaak om kapitaallasten mee te nemen in het investeringsbedrag (conform het BBV). Het werd ook duidelijk dat er gaandeweg een verschil was gegroeid tussen de visie van de vorige projectleider en de bestuurlijke visie van wethouder Jouta. Er is vorige projectleider aangeboden dat hij het dorp kon blijven vertegenwoordigen, maar niet de gemeente. Hij heeft er toen voor gekozen om dit niet te gaan doen en afscheid te nemen.

Eigenlijk zou het raadsvoorstel op 11 april 2024 voor de eerste keer door de gemeenteraad behandeld worden. Het college stelde dat uit tot oktober 2024. Er moesten eerst investerings- en exploitatieberekeningen worden gemaakt.

Bevindingen

- Vanaf het aantreden van wethouder Jouta keek het college kritischer naar de oplossingsrichting ‘volledige sloop en nieuwbouw’.
- Tegen het eind van 2023 groeiden wederzijdse gevoelens van verbazing en onbegrip bij projectgroep en raad. Ook begon de projectgroep barsten te vertonen.
- De afdeling Financiën was niet of nauwelijks betrokken geweest bij de projectgroep en constateerde op het laatste moment dat de oplossingsrichting een investering van € 6,7 mln vergde in plaats van € 4,6 mln. Dit zorgde voor een heroverweging door het college.

2.4 Verdere verwijdering tussen mienskip en gemeente (april 2024 tot februari 2025)

Met het wegvallen van de vorige projectleider was vanaf dat moment ook de voorzittersrol van de projectgroep niet meer formeel bij een projectgroeplid belegd. De projectgroep loste dit pragmatisch op. Er was wel een projectgroeplid dat de rol van technisch voorzitter vervulde bij vergaderingen, maar het ontbrak aan een projectgroeplid dat naar buiten toe de rol van voorzitter op zich nam. Dit maakte dat het voor de gemeente niet (meer) duidelijk was wie de contactpersoon voor de gemeente vanuit de projectgroep was. Met de dorpencoördinator zat er weliswaar nog steeds een vertegenwoordiger van de gemeente in de projectgroep, maar deze had meer een vertrouwensfunctie in de relatie gemeente-mienskip, dan de functie van contactpersoon.

⁴⁸ Reactie technisch wederhoor gemeente: De afdeling Financiën was er wel van op de hoogte dat het voorstel zou zijn om middelen uit het Ontwikkelfonds in te zetten voor het MFC. Dit is ook zo in de kadernota 2024-2027 opgenomen.

⁴⁹ De afdeling Financiën was daarnaast ook kritisch over de exploitatiebegroting die in de ogen van Financiën te rooskleurig was.

⁵⁰ BBV = Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

⁵¹ Een beoordeling van de financiële doorrekening viel buiten de scope van dit rekenkameronderzoek. De rekenkamer doet dan ook geen uitspraken hierover.

Het college paste de projectstructuur aan. Betrokkenen binnen de gemeente duiden het aan als een nieuwe start. De huidige projectleider nam de taken van de vorige projectleider over.⁵² Het college koos ervoor de huidige projectleider geen onderdeel te laten zijn van de projectgroep. De dorpencoördinator bleef wel in de projectgroep. Daarnaast is de interne werkgroep verbreed met ambtenaren van duurzaamheid, gebouwenbeheer en vastgoed. De huidige projectleider had een zakelijker en minder relatiegerichte benadering. Samen met interne deskundigen maakte hij nieuwe berekeningen die aansloten bij de methodiek bij andere gemeentelijke gebouwen. Dit resulteerde in een beoogde investering van €7,8 tot €8 miljoen. Daarbij kwam ook naar voren dat de eerder door de projectgroep veronderstelde subsidies niet meer bestonden of verlaagd waren. Hierdoor had de mienskip niet de bijdrage van € 2 tot € 3 mln kunnen doen die onderdeel was van het eerdere plan.

In een - volgens sommigen 'stroef' - gesprek tussen wethouder Jouta en de projectgroep gaven de projectgroepleden aan dat zij zeer teleurgesteld waren over de gang van zaken. In hun ogen ging het college met het uitstel van het raadsvoorstel in tegen de gemaakte afspraak. Het raadsvoorstel zou immers voor de zomer van 2024 worden voorgelegd aan de raad. Het college gaf later daarop per brief aan niet bekend te zijn met die afspraak.⁵³

Citaat

"En tot onze verbijstering geeft wethouder Jouta nu aan dat het college op de 'pauzeknop' wil drukken. Wij begrijpen hier niets van. We hebben, in nauwe samenwerking met gemeenteammbtenaren, heel zorgvuldig, weloverwogen en met wederzijdse maximale openheid en transparantie met het college samengewerkt. En opeens, zonder goed onderbouwde argumentatie, komt het college zijn deel van de procesafspraken niet na. Wij ervaren dit als pijnlijk en als zeer schadelijk voor het onderlinge vertrouwen."⁵⁴

Na twee jaar waarin de klankbordgroep en daarna de projectgroep en de gemeente intensief hadden samengewerkt trad een periode van relatieve radiostilte in. Op 16 juli 2024 informeerde wethouder Jouta de projectgroep over het feit dat het college formeel voor een andere optie koos: herstructurering van het MFC. Daarmee nam het college het advies van de projectgroep dus niet over. De projectgroep was verontwaardigd dat het college het raadsvoorstel had vastgesteld zonder consultatie van de projectgroep. De leden voelden zich niet serieus genomen.

Citaat

"Het voelt onbehoorlijk dat deze achterban morgen ineens in de krant leest dat er wordt gekozen voor een totaal andere oplossing, zonder enig bericht vanuit hun vertegenwoordigers in de projectgroep. Deze werkwijze van de gemeente voelt niet goed en geeft hen het gevoel dat er ineens geen vertrouwen meer is in elkaar."⁵⁵

Op 17 oktober 2024 besloot de raad de oplossingsrichting herstructurering van het MFC verder te onderzoeken. Het MFC moest in ieder geval ruimte blijven bieden voor de basisvoorzieningen. Voor de investering reserveerde de raad € 3 mln.⁵⁶

⁵² We duiden degene die gedurende dit rekenkameronderzoek die rol vervulde aan als 'de huidige projectleider'. Het was al wel duidelijk dat hij op korte termijn een andere functie zou gaan bekleden.

⁵³ Brief college aan projectgroep, reactie op brief, 21 mei 2024

⁵⁴ Brief projectgroep aan college en raad, uitstel behandeling raadsvoorstel/niet nakomen afspraken, 11 april 2024

⁵⁵ Conceptverslag overleg projectgroep Burdaard, 16 juli 2024

⁵⁶ Raadsvoorstel Toekomst MFC Burdaard, 17 oktober 2024

Wethouder Jouta en de burgemeester voerden (ondersteund door de interne projectgroep) op 26 november 2024 een gesprek met de projectgroep.⁵⁷ De projectgroep kreeg de gelegenheid hun zorgen, verbazing en teleurstelling over de procesgang vanaf april 2024 te uiten. De vertegenwoordigers van het college beaamden dat het college beter en transparanter had moeten communiceren met de projectgroep over de vervolgfase. Het gesprek werd door meerderen als zwaar en intens ervaren. Maar ook als belangrijke en noodzakelijke stap naar herstel van de relatie. Het college en de projectgroep benoemden meerdere leerpunten (financiële kaderstelling, communicatie over gemeentelijk proces, houding van de raad). Ook maakten ze in dit gesprek onder meer de volgende twee afspraken. Het college zou de mienskip via de projectgroep op de hoogte houden en het college zou de raad via een raadsbrief informeren over het gesprek (en de daarin benoemde leerpunten).

De projectgroep kreeg vooraf een concept van de genoemde raadsinformatiebrief voorgelegd. Daarin stond zoals besproken een passage over de geconstateerde leerpunten. De wethouder besloot echter bij nader inzien die passage (die de projectgroep had gezien) weg te laten uit de definitieve raadsinformatiebrief. Achteraf benoemde de wethouder dat als 'onhandig' en 'slordig'. Het afwijken van de gemaakte afspraak en het niet (willen) aanduiden van de leerpunten frustreerde de projectgroep in grote mate. Zodanig dat de (vertegenwoordigers van het dorp in de) projectgroep wilde stoppen.⁵⁸

Bevindingen

- De gemeente betrok de projectgroep niet meer bij de ontwikkeling van een alternatieve oplossingsrichting. Dit droeg bij aan toenemende teleurstelling en frustratie bij de projectgroep.
- Uit de gesprekken gevoerd in het kader van dit rekenkameronderzoek is duidelijk geworden dat het college zich er goed van bewust is dat de gemeente per 1 juli 2025 eigenaar is van het MFC. Duidelijk is dat het college de regie naar zich toe getrokken heeft en een zakelijker houding naar huurders, bestuur van de stichting en projectgroep heeft ingenomen.

⁵⁷ Conceptverslag overleg gemeente en projectgroep Burdaard, 26 november 2024

⁵⁸ Brief projectgroep aan raad, Vertegenwoordigers Burdaard voornemens zich terug te trekken uit projectgroep, 7 februari 2024

3. Beschouwende analyse

Onderstaand analyseren we de feiten en omstandigheden rond het MFC aan de hand van de concepten 'bovenstroom' en 'onderstroom'.

3.1 De bovenstroom

De bovenstroom omvat de formele processen, rollen en besluitvorming zoals deze zijn vastgelegd in afspraken, kaders en beleidsstukken.

Doelen en kaders

In januari 2023 besprak de gemeenteraad een aantal voorwaarden voor het MFC, waarna het college bij monde van wethouder Soepboer deze samenvatte als: behoud van basisvoorzieningen, beheersbare exploitatie, draagvlak en bereidheid tot het maken van keuzes. Dit werd in het vervolg gezien als het richtinggevend kader voor het MFC. Inhoudelijk waren deze kaders echter niet scherp afgebakend, waardoor de mogelijkheid voor de projectgroep ontstond om 'outside the box' te denken. En financieel gezien was niet duidelijk wat het incidentele budget voor de investering was, of het structurele budget voor de exploitatie. College, raad en de mienskip stelden dat de raad hiermee een kader had vastgesteld. Deze vaststelling had echter plaatsgevonden met de vaststelling van de besluitenlijst van de raadsvergadering. Er was geen raadsvoorstel met bijbehorend raadsbesluit. Het college had dit niet voorgelegd en de raad had er ook niet om gevraagd. Terugblikkend was dit wel logisch geweest, zeker gezien de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van het dossier.

Het college stelde in maart 2023 samen met de mienskip een projectgroep in met als taakopdracht: het uitwerken van gedeeltelijke sloop als oplossingsrichting. Gaandeweg (vanaf zomer 2023) wijzigde de projectgroep dit naar volledige sloop en kleinschalige nieuwbouw, met instemming van wethouder Soepboer. Dit vormde een fundamentele afwijking van het summiere raadskader, dat uitging van gedeeltelijke sloop. Terugblikkend is dit te duiden als 'mission creep' of doelverschuiving. Het college informeerde de raad per brief over de verkenning van de optie volledige sloop en kleinschalige nieuwbouw. Dit gebeurde echter in de zomervakantie, waardoor meerdere raadsleden dit niet meekregen en andere het voor kennisgeving aannamen. Het raadskader was daarmee verschoven, zonder formele herijking.

Rolverdeling en verantwoordelijkheden

De projectgroep kreeg een unieke positie: niet slechts adviserend, maar co-creërend. De gemeente was integraal onderdeel van de projectgroep; hetgeen de projectgroep ook later steeds aanduidde met 'de gemeente zat aan tafel'.

De vorige projectleider vervulde meerdere rollen: adviseur voor de stichting, facilitator van de projectgroep én opsteller van het raadsvoorstel. Zijn verantwoordelijkheden als enerzijds projectleider in opdracht van de gemeente en anderzijds voorzitter van de projectgroep begonnen steeds meer te schuren. Dat zorgde later voor frictie en wantrouwen, met name bij wethouder Jouta.

Het college informeerde de raad, maar bracht de raad niet in positie om een scherp en duidelijk kader te stellen. De raad verzuimde het college vooraf te vragen om een scherp en duidelijk raadskader voor te bereiden. De gedachte was dat de raad later in het traject op basis van

meerdere inhoudelijk en financieel uitgewerkte opties een keuze zou kunnen maken. In de bestuursperiode van wethouder Soepboer bagatelliseerde het college de sluipende verschuiving ten opzichte van het oorspronkelijke raads kader.

Per 1 juli 2025 is de gemeente eigenaar van het MFC. Het college lijkt zich er goed van bewust te zijn dat dit een nieuwe rol behelst. Duidelijk is dat het college de regie naar zich toe getrokken heeft en een zakelijker houding naar huurders, bestuur van de stichting en projectgroep heeft ingenomen. Het college heeft echter nagelaten hen – bijvoorbeeld door middel van een mijlpalenplan - te informeren over de gevolgen voor hen van deze eigendomsoverdracht. Het besef dat MFC It Spektrum vanaf 1 juli 2025 een *gemeentelijk* MFC is, met alle daaraan verbonden implicaties, staat mogelijk ook niet bij alle raadsleden even scherp op het netvlies.

Informatie en besluitvorming

De projectgroep, waar de gemeente onderdeel van uitmaakte, overhandigde in maart 2024 zijn advies aan het college. Dit advies bevatte één op hoofdlijnen uitgewerkte optie: volledige sloop en kleinschalige nieuwbouw van het MFC. De financiële implicaties van deze optie waren echter onvoldoende doorgerekend. De afdeling Financiën was om onduidelijke redenen niet of nauwelijks betrokken geweest bij de projectgroep. Kapitaallasten bleken niet te zijn meegenomen, waardoor de raming plotseling steeg van €4,6 naar €6,7 miljoen. Deze constatering leidde tot het intrekken van het raadsvoorstel en tot beëindiging van de samenwerking met de vorige projectleider, wat het formele proces ingrijpend beïnvloedde.

3.2 De onderstroom

De onderstroom gaat in op de emotionele en relationele dynamiek tussen de betrokken partijen. Juist hier kwamen spanningen, misverstanden en teleurstellingen naar voren.

Percepties en verwachtingen

Voor de mienskip lag de historie nog vers in het geheugen: het te grote en structureel verlieslatende MFC was een ongewenst cadeau uit het verleden. De mienskip en projectgroep ervoeren echter vanaf 2022 een hernieuwd vertrouwen in het proces door de inzet van de vorige projectleider, die als verbindend en toegankelijk werd ervaren. De verschuiving van gedeeltelijke naar volledige sloop werd als een logisch gevolg van gezamenlijke analyses gezien door de projectgroep. Gedreven door enthousiasme nam de ambitie van de plannen van de projectgroep verder toe. In de beleving van de projectgroep was de raad goed geïnformeerd. De raad legde de projectgroep geen beperkingen op en stelde geen kritische vragen. De doelverschuiving bleek echter niet helder geborgd door de raad. De projectgroep verwachtte dat zijn advies op z'n minst in april 2024 in de raad besproken zou worden. Deze verwachting was gebaseerd op de eerder genoemde notie dat 'de gemeente aan tafel' had gezeten en - als onderdeel van de projectgroep - mede het advies had opgesteld. In de beleving van de projectgroep was daarmee verzekerd dat er bij zowel mienskip als bij het college draagvlak was voor het advies.

Gevoelens van verlies en frustratie

Wethouder Jouta ervoer haar rol als "tussen de projectgroep en de raad in zitten met een onmogelijke opdracht". Ze voelde zich verantwoordelijk voor het terugbrengen van bestuurlijke controle, maar zag ook de teleurstelling die dat veroorzaakte. De mienskip ervoer de kritische reactie van het college op het advies in maart 2024 als een klap in het gezicht. Voor de projectgroep voelde het alsof het eerdere vertrouwen werd ondermijnd. Het leidde tot "breuk in de relatie" met het

college. De omgang met de 'conceptbrief' waarin leerpunten stonden genoemd maar die later uit de officiële raadsinformatiebrief werd gehaald, vergrootte het gevoel van wantrouwen.

Verwarring over rollen en mandaat

Zowel de projectgroep als de wethouder benoemden dat er "onduidelijkheid was over de rolverdeling" tussen raad, college en mienskip. Die ruis bleef aanwezig tot ver na maart 2024. De projectgroep voelde zich – in haar beleving – eerst uitgenodigd om als gelijkwaardige partner mee te denken, maar later "teruggezet" naar een informele adviesrol. De raad was in afwachting en toonde zich verbaasd en verrast toen bleek dat er maar één optie was; de vergaande optie van volledige sloop en kleinschalige nieuwbouw, waarbij de stichtingskosten voor rekening van de gemeente waren.

Verstoorde relatie en gebrek aan afronding

Het participatietraject heeft de onderlinge relatie binnen de projectgroep enerzijds versterkt doordat er gedurende twee jaar intensief is samengewerkt. Anderzijds heeft de gevoelde noodzaak om als een uniforme eenheid op te treden, er mede voor gezorgd dat het bestuur van de stichting zich afzonderde van de projectgroep.

Er is sprake van diepe teleurstelling bij de projectgroep. Dit heeft met name zijn oorzaak in de procesgang en de gebrekkige communicatie door het college. In de beleving van de projectgroep gaat het college ervan uit dat de projectgroep ook nu nog teleurgesteld is over het afgewezen advies. En ziet het college niet dat de projectgroep teleurgesteld is over de procesgang. Verschillende projectgroepleden overwogen te stoppen, mede door de ervaring dat gemaakte afspraken niet werden nagekomen.

Bovenstroom en onderstroom

De 'bovenstroom' kende vlagen van stuurloosheid (onduidelijke kaders, late financiële doorrekening) en overmacht (BNG-lening, wisseling wethouder) die onlosmakelijk verbonden is met majeure projecten. In de 'onderstroom' groeide het gevoel van verraad bij de mienskip, terwijl aan bij raad en college de behoefte aan bestuurlijke grip groeide. Er was lang sprake van goede bedoelingen, maar gebrek aan expliciete communicatie, onduidelijke rolverdeling en asymmetrische verwachtingen leidden tot een vertrouwensbreuk die intensieve herstelbemiddeling vergt. Resumerend is zichtbaar dat de bovenstroom en onderstroom niet vloeiend in elkaar overliepen, maar eerder onstuimig op elkaar botsende golven veroorzaakten.

Bijlage 1. Onderzoeksvragen en normenkader

Onderzoeksvragen	Normen
1. Met welke doelen, binnen welke kaders en met welke opdracht ten aanzien van draagvlak heeft het college gezocht naar een oplossing voor de problemen rond MFC It Spektrum? 2. Welke sleutelactoren waren betrokken bij dit proces, en in hoeverre waren er duidelijke afspraken over de rollen, taken, bevoegdheden en zeggenschap van de betrokken sleutelactoren? 3. Op welke wijze heeft de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol ingevuld gedurende het proces? Met welk effect? 4. Wanneer en op welke wijze is de gemeenteraad betrokken bij besluitvorming? 5. Wat waren sleutelmomenten in het proces en wat waren de gevolgen daarvan? 6. Op welke wijze is invulling gegeven aan 'draagvlak vanuit de gemeenschap', en in hoeverre is hierbij sprake van 'succes'? 7. In hoeverre is de door het college voorgestelde oplossingsrichting conform de geformuleerde kaders?	▪ Het college en de raad hebben duidelijke en haalbare doelen en kaders vastgesteld voor (de oplossing van de problemen rond) MFC It Spektrum. ▪ Het realiseren van draagvlak maakte onderdeel uit van de opdrachtformulering. ▪ Het college heeft de juiste sleutelactoren betrokken bij het proces. ▪ Het college heeft duidelijke afspraken gemaakt over de rollen, taken, bevoegdheden en zeggenschap van de betrokken sleutelactoren. ▪ De gemeenteraad heeft invulling gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende rol gedurende het proces. ▪ Het college heeft een participatieproces ingericht op optimale betrokkenheid van de gemeenschap. ▪ Het college heeft oog gehad voor de belangen, ideeën, verwachtingen en gevoelens van de gemeenschap. ▪ Het college heeft oog gehad voor de sleutelmomenten in het proces en heeft waar nodig bijgestuurd. ▪ Er is draagvlak bij de gemeenschap voor de voorgestelde oplossingsrichting. ▪ De door het college voorgestelde oplossingsrichting is conform de geformuleerde kaders.

Bijlage 2. Geraadpleegde personen

Gemeente

- wethouder Soepboer (mei 2022 – oktober 2023)
- wethouder Jouta (oktober 2023 – heden)
- vorige projectleider (mei 2022 - april 2024)
- huidige projectleider (april 2024 – maart 2025)
- dorpencoördinator
- beleidsmedewerker Mienskip
- hoofd Financiën
- concerncontroller

Projectgroep

- leden van de projectgroep (groepsgesprek)

Stichting MFC It Spektrum

- bestuurslid

Mienskip

- coördinator vrijwilligers MFC It Spektrum

Bijlage 3. Uitslag stemming 12 december 2022

Aantal verstuurde stembiljetten: 604

Aantal ingeleverde stembiljetten: 134

Aantal geldige stemmen: 134

Op 25 stembiljetten was één oplossing aangekruist.

Op 109 stembiljetten zijn twee oplossingen aangekruist.

Oplossingen:	Omschrijving:	Aantal stemmen:
Oplossing 1	Faillissement	5
Oplossing 2	De gemeente dekt de tekorten van het MFC	46
Oplossing 3	We verkopen een deel van het MFC	53
Oplossing 4	We breken een deel van het MFC af	50
Oplossing 5	We verkopen het hele MFC-gebouw en de voorzieningen redden zichzelf	9
Oplossing 6	We verkopen het MFC-gebouw en bouwen een kleinere voorziening terug op een andere plek	17
Oplossing 7	We breken het MFC-gebouw af en bouwen een kleinere voorziening terug op een andere plek	19
Oplossing 8	We breken het MFC-gebouw af en bouwen een kleinschalige voorziening terug op de huidige plek	44
Totaal		243