

**Van:** [redacted]

**Verzonden:** 09-12-2025 10:56

**Aan:** [redacted] <[redacted]@debreek.com>,  
[redacted] <[redacted]@gmail.com>,  
[redacted] <[redacted]@kpnmail.nl>,  
[redacted] <[redacted]@gmail.com>,  
[redacted] <[redacted]@quicknet.nl>

**Onderwerp:** RE: afspraak gesprek second opinion De Breek

---

Beste allen,

Hierbij stuur ik jullie het stuk van Public Value door.

De opdrachtformulering staat beschreven in het rapport. Tijdens het gesprek zullen we een verdere toelichting geven op de totstandkoming van het rapport.

Van het bestuur begreep ik dat [redacted], [redacted], [redacted] en [redacted] aanwezig zullen zijn. Ik hoop dat het [redacted] en [redacted] schikt om aanstaande donderdag af te spreken, ik hoor het graag.

Hieronder nogmaals de afgesproken tijden:

9.30-10.15: gesprek beheerders De Breek

10.30-11.15: gesprek bestuurders Etersheimerbraak

Met vriendelijke groet,

[redacted]

*Beleidsmedewerker Sociaal Domein*

---

**Van:** [redacted] <[redacted]@debreek.com>

**Verzonden:** maandag 8 december 2025 18:34

**Aan:** [redacted] <[redacted]@edam-volendam.nl>

**CC:** [redacted] <[redacted]@gmail.com>; [redacted] <[redacted]@kpnmail.nl>; [redacted] <[redacted]@gmail.com>

**Onderwerp:** Re: afspraak gesprek second opinion De Breek

Beste [redacted]

Dank voor de uitnodiging voor het gesprek op donderdag 11 december en voor de aankondiging dat het rapport van Public Value gereed is.

Om het gesprek goed en zorgvuldig te kunnen voorbereiden, ontvangen wij graag allereerst vooraf:

- het volledige conceptrapport van Public Value;
- de opdrachtformulering zoals deze uiteindelijk is gehanteerd, inclusief eventuele wijzigingen of verbredingen in de scope;
- een toelichting op de procesgang rondom de totstandkoming van het rapport;
- een korte uitleg over de keuze om toetsing aan het Waterfront-beleid en het 'stiltegebied' op te nemen;

Daarnaast zouden we graag wat meer duidelijkheid krijgen over het verdere proces. Eerder is aangegeven dat er een gesprek met de wethouders zou plaatsvinden. Nu wordt ook een overleg met [redacted] toegevoegd. Kun je toelichten hoe deze stap past in het proces en welke rol hij hierin vervult?

Zodra wij allereerst het conceptrapport en de gevraagde informatie hebben ontvangen, kunnen wij beoordelen hoe wij ons inhoudelijk het beste kunnen voorbereiden en of het gesprek op 11 december haalbaar is.

Alvast dank voor je reactie.

Hartelijke groet,

[redacted]

Op ma 8 dec 2025 om 16:50 schreef [redacted] <[redacted]@edam-volendam.nl>:

Beste bestuurders Stichting Etersheimerbraak en beheerders De Breek,

Vorige week hebben wij het rapport van Public Value ontvangen. Graag zouden we dit rapport met jullie op korte termijn willen bespreken.

Schikt het jullie om dit aanstaande donderdag 11 december te bespreken? We zouden graag met jullie apart in gesprek willen gaan.

De eerste 45 minuten willen we in gesprek met de beheerders de Breek: [redacted] en [redacted]. Het tweede deel met de bestuursleden van de Stichting: [redacted], [redacted] en [redacted]. Vanuit Public Value zullen [redacted] en [redacted] aanwezig zijn, vanuit de gemeente [redacted], teamleider Samenleving en ik.

Het gesprek zal plaatsvinden op het gemeentehuis in Volendam.

Donderdag 11 december:

9.30-10.15: gesprek beheerders De Breek

10.30-11.15: gesprek bestuurders Etersheimerbraak

Graag hoor ik of het jullie schikt om deze dag aanwezig te zijn.

Met vriendelijke groet,



*Beleidsmedewerker Sociaal Domein*



Gemeente  
**EDAM**  
**VOLENDAM**

W van der Knoopdreef 1, 1132 KN Volendam

Postbus 180, 1130 AD Volendam

T: (0299) 398 398

[www.edam-volendam.nl](http://www.edam-volendam.nl)

# Public Value

## Second Opinion – Business Case De Breek

In opdracht van de gemeente Edam-Volendam

\_\_\_\_\_ en \_\_\_\_\_

Leiden, 3 december 2025

Versie 1.0



# Inhoudsopgave

|    |                                                |    |
|----|------------------------------------------------|----|
| 1. | Aanbiedingsbrief                               | 3  |
| 2. | Inleiding                                      | 4  |
| 3. | Aanpak                                         | 5  |
| 4. | Analyse aan de hand van ons Businesscase-model | 6  |
| 5. | Conclusie                                      | 15 |

# Aanbiedingsbrief

Gemeente Edam-Volendam

T.a.v. [REDACTED]

Leiden, 3 december 2025

Geachte [REDACTED] beste [REDACTED],

In de afgelopen periode hebben wij ons verdiept in de achtergrond van de businesscase De Breek en de context van het gebied Etersheimerbraak. Wij constateren dat het gebied Etersheimerbraak een bijzondere positie inneemt binnen de gemeente: kleinschalig, historisch en landschappelijk waardevol. De uitdaging is om de functies van erfgoed, recreatie en horeca in balans te houden.

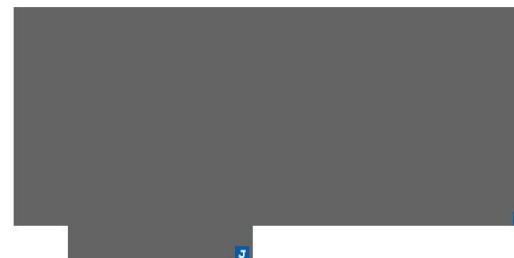
Onze opdracht richt zich op het onafhankelijk toetsen van de businesscase van de exploitanten van De Breek op financiële haalbaarheid, realisme en beleidsconformiteit. Deze second opinion is gebaseerd op de aangeleverde documentatie die wij daarvoor relevant achten en de toelichtende gesprekken met de exploitanten van De Breek, het bestuur van de stichting Etersheimerbraak en medewerkers van de gemeente Edam-Volendam. Met deze basis hebben wij objectief en onafhankelijk vastgesteld wat voor ons relevant is om tot een zorgvuldige beoordeling van de businesscase te kunnen komen.

De vervolgens uitgevoerde toets, die nadrukkelijk focust op de ingediende businesscase van de exploitanten, beoordeelt de aannames, onderbouwing, interne consistentie en de aansluiting op relevante kaders.

De gevoerde gesprekken hebben ons geholpen om een breder beeld te vormen van de huidige stand van zaken, de ontwikkelambities en de samenwerking tussen betrokken

partijen, evenals de relevante beleidsmatige randvoorwaarden voor dit gebied. Echter constateren wij ook dat de relaties tussen enerzijds de exploitanten en anderzijds de stichting en de gemeente onder druk staan.

Tenslotte gaan wij ervan uit dat de uitkomsten van ons onderzoek zowel gemeente als ook de stichting en de exploitanten verder helpt in het bepalen van richting en daarmee een duurzame oplossing voor het gebied.



Partner Public Value

Een second opinion op de businesscase “De Breek”



## Aanleiding

De gemeente Edam-Volendam is al geruime tijd betrokken bij de ontwikkeling van het gebied Etersheimerbraak, waar verschillende erfgoed- en publieksfuncties samenkomen, waaronder bezoekerscentrum De Breek, de Brekermolen, het Minimuseum De Waterwolf en het Schooltje van Dik Trom. Het gebied heeft een maatschappelijke en toeristische betekenis, maar kampt met structurele financiële en organisatorische knelpunten.

De stichting Etersheimerbraak vervult een belangrijke rol in dit gebied en treedt tevens op als verhuurder van de opstallen. De stichting beschikt echter over onvoldoende structurele middelen om haar doelstellingen te realiseren, terwijl de exploitatie van De Breek kwetsbaar is door beperkte schaal en afhankelijkheid van incidentele inkomsten. De exploitanten van De Breek, en daarmee één van de huurders van stichting Etersheimerbraak, hebben derhalve in de afgelopen periode verschillende scenario's ontwikkeld als suggestie om de toekomst van het gebied en de opstallen te waarborgen.



## Vraagstelling

Naar aanleiding van de (bijgewerkte) businesscase met scenario's is aan Public Value de volgende vraag gesteld:

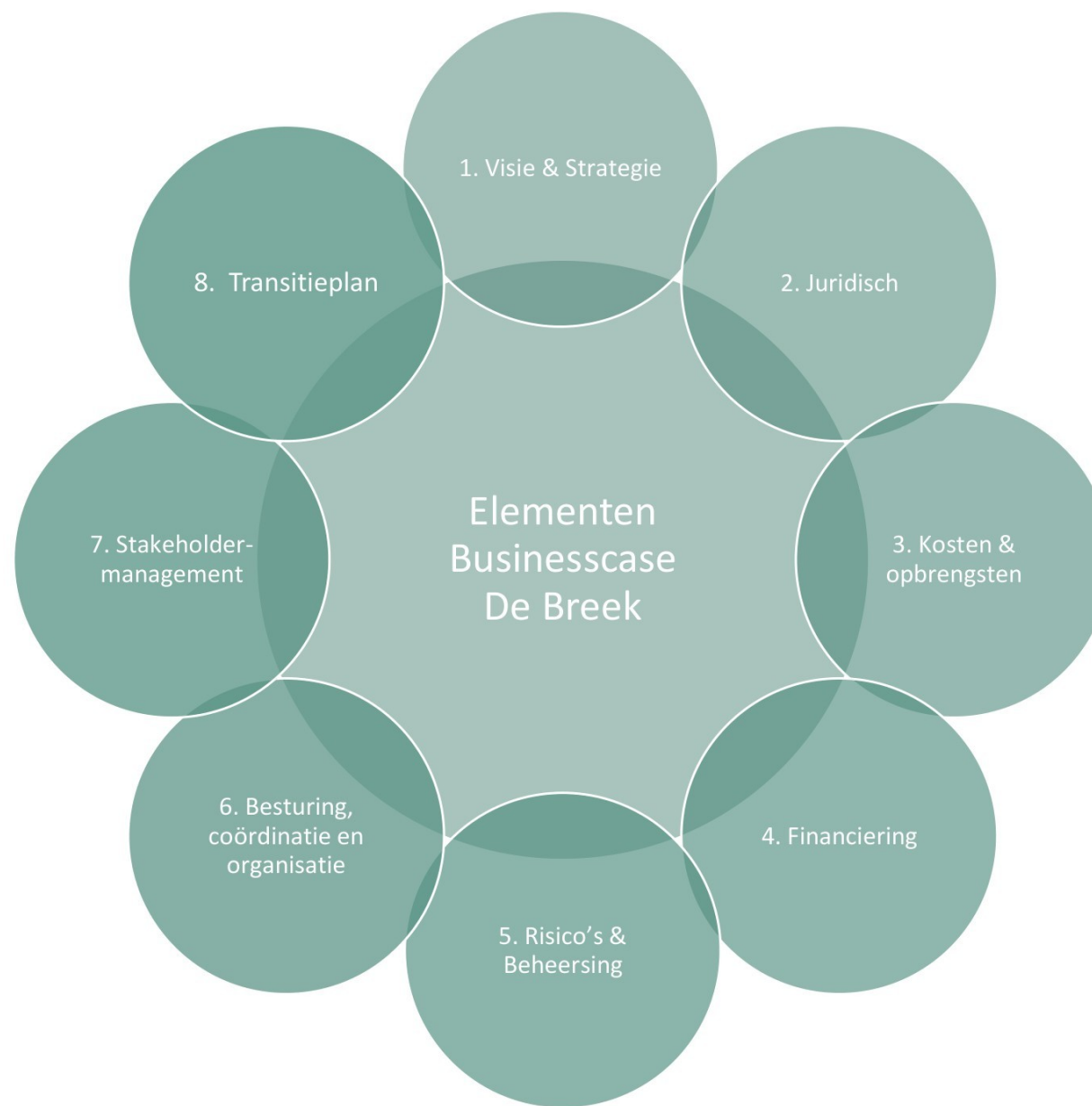
*“Is de huidige businesscase voor De Breek financieel, organisatorisch én beleidsmatig houdbaar binnen de kaders van de gemeente Edam-Volendam (Waterfrontvisie, stiltegebied, erfgoedfunctie)?”*

Met deze opdracht beoogt de gemeente:

- Een onafhankelijke toets van de businesscase op realisme, financiële haalbaarheid en publieke meerwaarde;
- Een duidelijke advieslijn voor vervolgstappen richting besluitvorming door het college van B&W.

Voor het beoordelen (en opstellen) van een businesscase hanteren wij een vaste aanpak. Op basis van onze kennis en ervaring gaan wij ervan uit dat een goede businesscase niet alleen uit (financiële) cijfers bestaat, maar een samenhangend verhaal biedt over inhoudelijke visie, juridische en beleidsmatige ruimte, financiële onderbouwing, risico's, governance en organisatie en betrokkenheid van verschillende partijen (stakeholders). Pas wanneer deze elementen met elkaar kloppen, is in onze optiek sprake van een realistisch en uitvoerbaar plan.

In deze second opinion hebben wij de businesscase van de exploitanten langs dit kader gelegd. We hebben de aangeleverde stukken, aanvullende financiële informatie en de toelichtingen uit de gesprekken met gemeente, stichting en exploitanten geanalyseerd. Per onderdeel brengen we in beeld wat er wél is uitgewerkt, waar aannames of onderbouwing ontbreken en in hoeverre de voorgestelde ontwikkeling past binnen de bestaande kaders. De uitkomsten hiervan zijn in de volgende hoofdstukken beschreven.



## Analyse aan de hand van ons Businesscase-model



# 1. Visie en Strategie

## Businesscase: De Breek

De businesscase presenteert een toekomstbeeld waarin De Breek zich ontwikkelt tot een levendige ontmoetingsplek waar erfgoed, landschap, voedselketen en bezoekers samenkomen. De exploitanten baseren dit op drie strategische pijlers: erfgoed als motor voor innovatie, natuur en landschap als fundament, en duurzame recreatie en lokale economie als economische drager. De strategie is nadrukkelijk gericht op groei, met onder meer hogere bezoekersaantallen, uitbreiding van horecacapaciteit, meer couverts, jaarrond programmering en verdere professionalisering van de exploitatie. De voorgestelde nieuwe stichting, die de exploitanten willen opzetten, maakt onderdeel uit van dezelfde groeirichting en dient ter vervanging van de huidige stichting Etersheimerbraak.

## Onze toets

Binnen de huidige beleidskaders is de strategische richting van de exploitanten niet uitvoerbaar. De beoogde groei in bezoekers, horeca en jaarrond programmering past niet binnen het bestemmingsplan, de stiltegebiednormen en de gemeentelijke visie op het buitengebied. De gebiedsvisie voor de Etersheimerbraakpolder richt zich op rust, open landschap, erfgoed en kleinschalige recreatie. Ook in de Waterfrontvisie en de toeristische visie wordt uitgegaan van kleinschalige, landschappelijk gebonden functies, agrarische nevenactiviteiten, beperkte horeca en stille recreatie. Deze beleidsdocumenten bieden geen ruimte voor uitbreiding van horeca-activiteiten of intensivering van publieksstromen zoals in de businesscase beschreven.

De visie van stichting Etersheimerbraak, vastgelegd in de meerjarendoelstelling en visie 2022–2025, benadrukt het behoud van erfgoed, museale functies en educatieve activiteiten, aangevuld met kleinschalig toerisme voor wandelaars en fietsers. De stichting richt zich primair op consolidatie van het bestaande aanbod en op het toekomstbestendig kunnen voortzetten van haar maatschappelijke voorzieningen. Horeca wordt hierbij gezien als ondersteunend en niet als ontwikkelrichting. De koers van de stichting sluit daarmee slechts beperkt aan op het door exploitanten geschetste toekomstbeeld, dat sterk is gericht op groei, uitbreiding van horeca en intensivering van publieksactiviteiten.

Hoewel de stichting qua inhoud dichter aansluit bij gemeentelijke ambities rond erfgoed en landschap, wordt haar visie nauwelijks expliciet verbonden met de planologische en juridische kaders, zoals bestemmingsplan, stiltegebied-regime en Waterfrontprogramma. Hierdoor hanteren gemeente, stichting en exploitanten ieder een andere ontwikkelrichting. Voor de beoordeling van de businesscase betekent dit dat de voorgestelde groei niet alleen buiten de gemeentelijke kaders valt, maar ook niet logisch voortbouwt op de koers van de stichting als verhuurder. Daarmee ontbreekt een gedeeld en uitvoerbaar kader waarbinnen de businesscase evenwichtig kan worden beoordeeld.

### Businesscase: De Breek

In de businesscase ontbreekt een toets aan de geldende juridische kaders. Het bestemmingsplan, het stiltegebiedsregime en de planologische ruimte op het perceel worden niet meegenomen in de onderbouwing. Tegelijkertijd gaat de businesscase uit van jaarronde exploitatie, uitbreiding van horecapaciteit, intensiever gebruik en extra evenementen, zonder inzichtelijk te maken of deze activiteiten binnen de huidige juridische ruimte mogelijk zijn.

### Onze toets

Een toets aan de geldende juridische en planologische kaders is een belangrijk onderdeel van een haalbare businesscase. In de businesscase wordt uitgegaan van jaarronde exploitatie, uitbreiding van horecapaciteit, intensiever gebruik van gebouwen en terrein en meer evenementen, zonder te onderbouwen of dit binnen de huidige wet en regelgeving is toegestaan of welke aanpassingen daarvoor nodig zijn.

De Breek ligt binnen het stiltegebied IJsselmeerkust Zeevang (Omgevingsverordening Noord-Holland 2022) én in een Natura 2000-bufferzone. De artikelen 4.25 en 4.28 beperken hier geluidveroorzakende activiteiten, terwijl artikel 4.35 bepaalt dat per jaar maximaal twaalf omgevingsvergunningen mogen worden verleend voor stilteversturende activiteiten van maximaal 24 uur. Daarnaast geldt de provinciale richtwaarde van 35 dB(A), die ook van toepassing blijft bij de maximaal 24 dagen zelfstandige horeca. De businesscase gaat niet in op de gevolgen hiervan. Structurele uitbreiding van evenementen en jaarrond programmering vraagt daarmee om een expliciete belangenafweging door met name de gemeente binnen dit stelsel, maar die ontbreekt in de businesscase.

Zoals blijkt uit het actuele bestemmingsplan heeft het molencomplex met bezoekerscentrum planologisch de bestemming “Maatschappelijk” met de aanduiding museum, gericht op museale en educatieve functies. Horeca is alleen toegestaan als ondergeschikte voorziening. Als gevolg van de aanduiding ‘creativiteitscentrum’ is zelfstandige horeca van categorie 3 toegestaan, maximaal 24 keer per jaar. Dit biedt geen grondslag voor structurele uitbreiding naar een volwaardig restaurant, intensiever publieksgebruik of jaarronde exploitatie. De businesscase motiveert niet hoe de voorgestelde uitbreiding binnen deze kaders past of welke aanpassing van het omgevingsplan nodig zou zijn.

De strategische richting uit de businesscase is daarmee niet verankerd in het huidige juridische en planologische kader. Zolang het bestemmingsplan en het stiltegebiedenbeleid niet zijn aangepast, is de voorgestelde ontwikkelrichting juridisch onzeker en in de huidige vorm niet uitvoerbaar.

### 3. Kosten en opbrengsten

#### Businesscase: De Breek

In de businesscase beschrijven de exploitanten drie scenario's waarin de omzet toeneemt door groei in couverts, uitbreiding van het aantal te organiseren partijen en evenementen, langere openingstijden en een verbeterde horeca-infrastructuur. De businesscase bevat tabellen met omzetverwachtingen en kosten op basis van percentages van de omzet, maar een onderbouwde berekening die laat zien hoe deze uitkomsten tot stand komen ontbreekt op de meeste onderdelen.

De kosten worden weergegeven met vaste percentages van de omzet. De inkoopkosten dalen richting 30%, een aanzienlijke afname ten opzichte van het huidige niveau van ongeveer 48%. De personeelskosten blijven schommelen rond de 13% van de omzet. Een ondernemersvergoeding is niet opgenomen. Tijdens het interview gaven de exploitanten aan dat zij deze bewust niet hebben meegenomen.

Voor rente- en afschrijvingslasten wordt eveneens gewerkt met vaste percentages van de omzet. De businesscase specificeert deze lasten niet op basis van daadwerkelijke investeringsbedragen of financieringsconstructies.

Voor de nieuwe stichting wordt een globale raming van lasten opgenomen. Deze sluit niet aan op de jaarrekening 2024 en de begroting 2025 van de huidige stichting. De businesscase maakt niet inzichtelijk welke lasten in de toekomstige situatie structureel blijven bestaan en welke lasten vervallen.

#### Onze toets

De beschikbare informatie biedt nog onvoldoende basis om de financiële haalbaarheid van de exploitatie te beoordelen. Hoewel tijdens het interview meer duiding is gegeven aan de gebruikte cijfers, blijft onduidelijk waarop de veronderstelde omzetgroei precies rust. De businesscase bevat geen onderbouwing met historische omzetgegevens, bezoekersstromen, capaciteitsgrenzen of seizoensinvloeden. Hierdoor blijft sprake van aanzienlijke onzekerheid over de realiteit en haalbaarheid van de geprojecteerde groei.

De kostenstructuur is niet doorgerekend. Door te werken met vaste percentages van de omzet blijven de kosten in alle scenario's in verhouding gelijk, terwijl de bedrijfsvoering verandert. Dit geldt in het bijzonder voor de personeelslasten. In scenario 0 en scenario 1 kan het lage percentage worden verklaard doordat ondernemersuren niet zijn meegenomen. In scenario 2 en scenario 3 neemt de omzet echter aanzienlijk toe. Het is in deze situatie niet aannemelijk dat de extra omzet volledig door extra ondernemersuren kan worden opgevangen. Een deel van de groei zou in de praktijk door extra personeel moeten worden uitgevoerd. Omdat het personeelskostenpercentage constant blijft, worden de benodigde personeelslasten in deze scenario's in onze optiek te laag weergegeven.

Voor rente- en afschrijvingslasten geldt dat deze worden weergegeven als percentage van de omzet, zonder koppeling aan de investeringsbedragen of financieringsconstructies die per scenario verschillen. Hierdoor ontstaat geen inzicht in de werkelijke lasten die samenhangen met de investeringen die nodig zijn om de scenario's te realiseren.

Voor de nieuwe stichting worden de toekomstige lasten slechts globaal geraamd. Deze liggen aanzienlijk lager dan de huidige lasten van stichting Etersheimerbraak, zonder dat wordt uitgewerkt welke lasten blijven bestaan of worden overgenomen. Daardoor is niet te beoordelen of de voorgestelde lasten realistisch zijn en lijkt onderschatting aannemelijk.

Doordat de businesscase werkt met vaste percentages in plaats van onderliggende berekeningen, en doordat cruciale kostenposten niet volledig zijn uitgewerkt, maakt het voor ons niet mogelijk om te beoordelen of voorgestelde exploitatie financieel haalbaar is.

## 4. Financiering

### Businesscase: De Breek

In de businesscase wordt uitgegaan van een gemeentelijke bijdrage van €290.000, afkomstig uit de oorspronkelijke steigergelden. Deze bijdrage wordt gepresenteerd als een beschikbare investering voor de verdere doorontwikkeling van De Breek en als een impuls om overige financiering aan te trekken. In de businesscase wordt echter niet uitgewerkt waarvoor deze €290.000 precies wordt ingezet, noch wordt het bedrag gekoppeld aan een van de drie scenario's of aan specifieke investeringsonderdelen zoals de kapschuur, keuken of het bezoekerscentrum.

De scenario's in de businesscase bevatten globale investeringsbedragen, maar de relatie hiervan tot de gemeentelijke middelen wordt niet gelegd. In scenario 1 wordt uitgegaan van een investering van €70.000 voor het afsluitbaar maken van de kapschuur en een betere benutting van capaciteit. Scenario 2 bevat een investering van €150.000 voor een professionele keuken en hogere bezoekersbesteding. Voor scenario 3, waarin een nieuw bezoekerscentrum wordt voorgesteld, is geen investeringsbedrag opgenomen. Tegelijkertijd wordt elders in de businesscase een totale investeringsbehoefte van €685.000 genoemd voor de molen, de kapschuur en het bezoekerscentrum. De samenhang tussen dit bedrag en de investeringsbedragen in de drie scenario's wordt niet toegelicht, waardoor onduidelijk is welk investeringsniveau daadwerkelijk nodig is en welke onderdelen tot de basisopgave behoren.

Ook wordt niet uitgewerkt welk deel van de investeringen door de nieuwe stichting en welk deel door de BV gedragen zou moeten worden. Tijdens het interview is hierover aanvullende context gegeven, maar ook toen werd niet duidelijk hoe de financiering precies is vormgegeven, welke partij verantwoordelijk wordt voor welke investeringen, of hoe eventuele publieke middelen zich verhouden tot private bijdragen. Hierdoor is de totale investeringsopgave met bijbehorende financieringsmix onduidelijk.

### Onze toets

De businesscase maakt geen onderscheid tussen middelen die voor de nieuwe stichting zijn bedoeld en middelen die bij de BV terechtkomen. Daardoor is niet vast te stellen of gemeentelijke bijdragen worden ingezet voor taken die tot de stichting behoren, zoals erfgoed, onderhoud en maatschappelijke functies, of voor activiteiten binnen de exploitatie van de BV. De businesscase werkt ook niet uit wie eigenaar wordt van voorzieningen die mogelijk met publieke middelen worden gerealiseerd, of welke partij verantwoordelijk is voor beheer en onderhoud.

De bijdrage van €290.000 wordt gepresenteerd als vrij inzetbare ontwikkelruimte, maar er is geen uitgewerkt investeringsplan opgenomen en er wordt geen koppeling gemaakt met de drie scenario's. Daarnaast wordt een totale investeringsbehoefte van €685.000 genoemd, zonder dat duidelijk wordt welke kostenposten hieronder vallen en hoe deze zich verhouden tot de investeringsbedragen die per scenario worden vermeld. Hiermee blijft onduidelijk wat daadwerkelijk nodig is, welke investeringen tot de basisopgave behoren en welke optioneel zijn.

De exploitanten gaan uit van een gemeentelijke bijdrage zonder dat dit is onderbouwd of afgestemd. Omdat niet inzichtelijk is waar publieke middelen terechtkomen, bestaat het risico dat middelen zonder marktconforme voorwaarden bij de BV belanden. In dat geval kan sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun. De businesscase geeft hiervoor geen juridische onderbouwing en werkt de benodigde scheiding tussen publieke middelen en private exploitatie niet uit.

Door het ontbreken van een duidelijke toedeling van middelen, een uitgewerkt investeringsplan en een onderbouwde financieringsmix ontbreekt op dit moment zowel een financiële als een juridische basis om de inzet van de €290.000 te overwegen dan wel hierover een besluit te nemen en daarmee over de totale investeringsopgave van De Breek.

### Businesscase: De Breek

In de businesscase is geen risicoanalyse opgenomen. Er is geen overzicht van risico's per categorie, geen inschatting van waarschijnlijkheid en impact, geen risicomatrix en geen uitgewerkte maatregelen of afspraken over risicodragerschap. De exploitanten beperken zich tot de constatering dat financiële risico's vooral tijdelijk zijn (seizoensschommelingen en aanloopverliezen) en dat deze volgens hen kunnen worden opgevangen door groei van de omzet, professionalisering van de algehele bedrijfsvoering en aanvullende financiering. Juridische, planologische, governance- en stakeholderrisico's worden niet als zodanig benoemd of geanalyseerd.

### Onze toets

Voor een businesscase die bedoeld is voor de gemeente om besluiten te nemen over enerzijds de inzet van publieke middelen en anderzijds de ruimtelijke ontwikkeling bij De Breek, mag worden verwacht dat tenminste een basale risicoanalyse is uitgevoerd. Die zou in ieder geval juridische en planologische risico's moeten behandelen, zoals stiltegebied, bestemmingsplan en vergunningverlening. Ook financiële risico's horen te worden uitgewerkt, waaronder realistische kosten- en opbrengstenramingen, onderhoudslasten en afhankelijkheid van subsidies en andere inkomstenbronnen. Daarnaast moeten governance-risico's worden benoemd, zoals onafhankelijkheid van de stichting, mogelijke belangenverstrengeling tussen private en publieke activiteiten en de continuïteit van de exploitatie. Verder horen operationele risico's (personeel en bedrijfsvoering) en stakeholderrisico's (draagvlak bij stichting, gemeente, omwonenden en eventueel de provincie) te worden meegenomen.

Een dergelijke analyse moet bovendien inzichtelijk maken wie welk risico draagt, welke mitigerende maatregelen worden genomen en hoe wordt omgegaan met scenario's waarin omzet of bezoekersaantallen achterblijven. Ook moet duidelijk zijn wat dit betekent voor de financiële positie van de BV en van de stichting.

De huidige businesscase voldoet niet aan deze minimale eisen. Door het ontbreken van een gestructureerde risicoanalyse blijven juist de grootste risico's buiten beeld. In onze optiek gaat het vooral om juridische, planologische en financiële risico's. Hierdoor kan de haalbaarheid en robuustheid van de voorgestelde ontwikkeling niet goed worden beoordeeld.

## 6. Besturing, coördinatie en organisatie

### Businesscase: De Breek

De businesscase presenteert een nieuwe organisatiestructuur waarin de exploitanten een centrale uitvoerende rol behouden. De structuur bestaat uit twee entiteiten: een BV die de horeca, evenementen en publieksprogrammering exploiteert, en een nieuwe stichting (stichting Het Laagste Hoogtepunt) die verantwoordelijk wordt voor erfgoed, maatschappelijke programmering, vrijwilligers, educatie en het maatschappelijk vastgoed.

De nieuwe stichting wordt gepositioneerd als de drager van de maatschappelijke missie, terwijl de BV fungeert als economische motor van de exploitatie. Beide entiteiten worden echter door dezelfde personen aangestuurd, namelijk de exploitanten. Daarnaast wordt een raad van advies geïntroduceerd met een strategische klankbordfunctie en zonder besluitvormende bevoegdheden.

De bestaande stichting Etersheimerbraak (huidig eigenaar en verhuurder van het vastgoed) wordt in de businesscase slechts summier genoemd; de businesscase werkt niet uit hoe opheffing, overdracht of taakverschuiving naar de nieuwe stichting zou plaatsvinden. Evenmin wordt beschreven hoe verantwoordelijkheden, zeggenschap en middelen tussen de nieuwe stichting en de BV worden verdeeld.

### Onze toets

De voorgestelde governance biedt geen onafhankelijke borging van publieke belangen. Doordat de exploitanten zowel de BV als de nieuwe stichting aansturen, ontbreekt een scheiding tussen commerciële exploitatie en maatschappelijke taken. De stichting krijgt in de businesscase geen eigenstandig mandaat of besluitvormingsbevoegdheid, terwijl zij wel verantwoordelijk wordt geacht voor erfgoed, vrijwilligers en publieke functies. De raad van advies heeft geen beslissingsmacht en fungeert uitsluitend als klankbord, waardoor geen daadwerkelijk tegenwicht wordt georganiseerd.

Voor de gemeente is het daarmee onduidelijk hoe belangenafweging plaatsvindt wanneer commerciële doelen van de BV conflicteren met maatschappelijke of erfgoedbelangen van de stichting. De businesscase geeft geen inzicht in rolverdeling, bevoegdheden, toezicht, verantwoording of checks and balances. Ook blijft onduidelijk hoe publieke middelen, verantwoordelijkheden en eigendom worden verdeeld tussen de stichting en de BV, en hoe wordt voorkomen dat publieke taken afhankelijk worden van private exploitatie.

De positie van de huidige stichting Etersheimerbraak wordt daarnaast niet geadresseerd. Er ontbreekt een juridische, organisatorische en financiële uitwerking van opheffing of overdracht, waardoor onduidelijk blijft hoe de bestaande taken, rechten, verplichtingen en eigendom zouden worden overgedragen.

Deze onduidelijkheden maken de governance-opzet kwetsbaar en bestuurlijk onvoldoende. Zonder duidelijkheid over mandaat, eigendom, zeggenschap en onafhankelijkheid kan geen duurzame en rechtmatige rolverdeling worden geborgd, en blijft onzeker of publieke belangen (erfgoed, landschap, maatschappelijke functies) daadwerkelijk beschermd blijven binnen de voorgestelde structuur.

## 7. Stakeholder-management

### Businesscase: De Breek

De businesscase veronderstelt dat gemeente, provincie, fondsen en partners aansluiten bij de voorgestelde ontwikkeling. De relatie tot de huidige stichting wordt slechts beperkt beschreven en er wordt niet uitgewerkt hoe samenwerking en afstemming met de stichting, gemeente of andere stakeholders vorm moeten krijgen. Participatie en stakeholdermanagement zijn niet uitgewerkt.

Uit de gesprekken met de exploitanten en de stichting blijkt dat de onderlinge samenwerking op dit moment niet vanzelfsprekend is.

### Onze toets

De businesscase beschrijft nauwelijks hoe samenwerking en afstemming met de gemeente, de stichting en andere betrokken partijen wordt georganiseerd, terwijl deze partijen bepalend zijn voor de ontwikkeling van De Breek. De gemeente is verantwoordelijk voor het vaststellen van de juridische, beleidsmatige en planologische kaders. De stichting heeft als eigenaar en verhuurder een formele verantwoordelijkheid voor beheer, onderhoud en het borgen van de erfgoedfunctie. Deze rollen worden in de businesscase niet of beperkt betrokken bij de voorgestelde scenario's.

Het is positief dat de ondernemers initiatief tonen en proberen beweging in het gebied te creëren. Tegelijkertijd is de aanpak volledig bottom-up en door de ondernemers zelf vormgegeven. Daarmee sluit de businesscase niet aan op de formele volgordelijkheid van verantwoordelijkheden. De ondernemers presenteren een eigen ontwikkelrichting zonder aantoonbare afstemming met gemeente of stichting, terwijl die afstemming noodzakelijk is om tot een uitvoerbare en gedragen ontwikkeling te komen. Zonder deze samenwerking is het risico groot dat initiatieven die op zichzelf waardevol zijn niet verder komen of dat het proces eerder vertraagt dan versnelt.

De verhoudingen tussen ondernemers en stichting zijn bovendien niet optimaal, onder andere door eerdere discussies over huur en samenwerking. Inmiddels is er zelfs sprake van een lopend juridisch conflict tussen stichting en exploitanten, zo bleek uit ons gesprek met het stichtingsbestuur. Juist onder dergelijke omstandigheden zou verwacht mogen worden dat stakeholdermanagement, rolverdeling, besluitvorming en relatieherstel expliciet in de businesscase worden uitgewerkt. Deze elementen ontbreken echter volledig.

Doordat de noodzakelijke rollen, verantwoordelijkheden en afstemmingsprocessen niet zijn uitgewerkt, ontstaat geen gedeeld eigenaarschap. De uitvoerbaarheid van de voorgestelde ontwikkeling blijft daarmee onzeker en het is niet duidelijk hoe de betrokken partijen gezamenlijk tot een gedragen koers kunnen komen.

### Businesscase: De Breek

In de businesscase wordt niet integraal beschreven hoe de overgang van de huidige situatie naar de gewenste inrichting moet plaatsvinden. Er is geen inzicht in welke besluiten, voorbereidingen of randvoorwaarden daarvoor nodig zijn, noch in de volgorde van de stappen of de samenhang tussen de veranderingen om überhaupt een dergelijke businesscase te kunnen realiseren.

De businesscase schetst een wensbeeld waarin een nieuwe stichting wordt opgericht, rollen opnieuw worden verdeeld en verschillende investeringsscenario's worden voorgesteld. Het document benoemt niet welke juridische en organisatorische stappen nodig zijn om de huidige stichting Etersheimerbraak op te heffen, dan wel activiteiten, verantwoordelijkheden en eigendommen over te dragen naar de voorgestelde nieuwe stichting.

Een algemeen transitieplan ontbreekt op dit moment.

### Onze toets

De uitvoerbaarheid van de ontwikkeling hangt in belangrijke mate af van een zorgvuldig uitgewerkt transitieproces, waarin wordt beschreven hoe de huidige situatie stap voor stap overgaat in de nieuwe structuur. Die uitwerking ontbreekt volledig. Een realistische transitie vraagt om duidelijkheid over de randvoorwaarden die de gemeente moet scheppen, bijvoorbeeld rondom juridische kaders. Zonder deze basis is het niet mogelijk om te bepalen welke onderdelen van het wensbeeld überhaupt uitvoerbaar zijn.

Daarbovenop vergt de fysieke opgave, zoals het wegwerken van achterstallig onderhoud, verbouwingen aan het bezoekerscentrum en het op orde brengen van voorzieningen, een heldere planning, financiering en verantwoordelijkheidsverdeling. In de businesscase is deze vervolgstap niet verbonden aan de organisatorische ambities, waardoor onduidelijk blijft wat eerst moet gebeuren en welke keuzes daarbij horen.

Tot slot ontbreekt, naast een duidelijke grondslag voor een overdracht van 'oude' naar een 'nieuwe' stichting, een uitgewerkt traject voor de overdracht van taken, verplichtingen, contracten, eigendom en beheer van huidige stichting naar een eventueel nieuwe stichting. Het is niet inzichtelijk hoe continuïteit wordt geborgd, hoe rollen en verantwoordelijkheden worden ingericht en welke afspraken daarbij nodig zijn. Daarmee begint de businesscase bij het eindbeeld, zonder het pad te beschrijven om daar te komen.

Door het ontbreken van een uitgewerkt transitiepad, van juridische en organisatorische borging en van een realistische fasering blijft de businesscase op dit punt een wensbeeld zonder uitvoeringsbasis.

## Conclusie



De beoordeling van de businesscase laat zien dat de voorgestelde ontwikkeling voor De Breek op dit moment geen voldoende basis biedt voor besluitvorming door de gemeente, noch voor de stichting Etersheimerbraak om keuzes te maken over een eventuele overdracht van activiteiten. De businesscase schetst een toekomst- en wensbeeld waarin horeca, evenementen en publieksfuncties worden uitgebreid, maar werkt niet uit hoe deze koers aansluit op de huidige beleidsmatige en juridische kaders voor het gebied. Het gewenste eindbeeld overstijgt de bestaande ontwikkelruimte, terwijl de businesscase niet beschrijft hoe deze ruimte kan of moet worden vergroot. Daarmee ontbreekt de noodzakelijke verbinding tussen ambitie en uitvoerbaarheid.

Ook op het gebied van investeringen en financiering biedt de businesscase onvoldoende houvast. De benodigde investeringen worden slechts globaal benoemd, zonder technische onderbouwing, kostenspecificatie, fasering of duidelijke toerekening per onderdeel. Evenmin wordt een financieringsmix uitgewerkt: het blijft onduidelijk wat wordt verwacht van eigen inbreng, externe financiering, subsidies of gemeentelijke middelen. Hierdoor is niet vast te stellen welke investeringen noodzakelijk zijn, of zij realistisch en financierbaar zijn, en welke financiële risico's daarbij ontstaan.

Daar komt bij dat de businesscase geen onderscheid maakt tussen investeringen die betrekking hebben op publieke taken, zoals erfgoed, onderhoud van maatschappelijk vastgoed en basisvoorzieningen, en investeringen die ten goede komen aan de commerciële exploitatie. Zolang deze scheiding ontbreekt, kan niet worden beoordeeld waarvoor publiek geld precies wordt ingezet. Wanneer gemeenschapsgeld zonder duidelijke afbakening terecht komt bij een onderneming (bijvoorbeeld indien een stichting in dezelfde handen is als de BV), ontstaat bovendien een risico op ongeoorloofde staatssteun. De businesscase geeft onvoldoende transparantie om dit risico uit te sluiten.

Ook in bestuurlijke zin wordt geen werkbare oplossing geboden. De voorgestelde governance leidt ertoe dat de nieuwe stichting onder dezelfde aansturing valt als de onderneming. Dit is vanuit goed bestuur en publieke borging onwenselijk: een stichting die verantwoordelijk is voor maatschappelijke functies moet onafhankelijk opereren en publieke belangen zelfstandig kunnen afwegen. In de voorgestelde structuur ontbreken checks-and-balances, waardoor publieke en private rollen door elkaar lopen en verantwoordelijkheden niet helder zijn belegd.

Daarnaast blijkt uit de businesscase niet dat er sprake is van een vooraf afgestemd toekomstperspectief tussen gemeente, huidige stichting en exploitanten. Dat de exploitanten zelf een breed plan hebben opgesteld kan worden gezien als een symptoom van het ontbreken van duidelijke richting en afstemming tussen de betrokken partijen, maar dit neemt niet weg dat het document vooral de inzet van één partij weerspiegelt en geen gedragen koers vormt.

Verder ontbreken in de businesscase een risicoanalyse, een uitgewerkt transitiepad, afspraken over eigendom en zeggenschap en een helder besluitvormingsmodel. Hierdoor blijft onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk wordt, welke risico's bij welke partij komen te liggen en hoe de overgang naar een nieuwe structuur zou moeten verlopen.

Alles overziend kan de businesscase in deze vorm in onze optiek niet dienen als grondslag voor bestuurlijke besluitvorming. Voor een toekomstbestendige ontwikkeling is eerst nodig dat gemeente en stichting gezamenlijk bepalen welke maatschappelijke functies, waarden en ontwikkelruimte zij voor De Breek zien. Pas wanneer deze uitgangspunten helder zijn en juridisch en financieel voldoende zijn uitgewerkt, kan een passend exploitatiemodel worden ontwikkeld waarin de rol van de exploitanten logisch en uitvoerbaar is ingebed.

# Public Value



Bargelaan 200  
6e etage unit 6.09  
2333 CW Leiden  
Nederland

Samen werken aan  
oplossingen die  
ertoe doen

## Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

### **J** Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen